



Ministerie van Landbouw,  
Natuur en Voedselkwaliteit

# Versterkte Handhavingsstrategie Mest

Sluim &  
samen



# Inhoud

|   |    |
|---|----|
| 1. Aanleiding   | 5  |
| 2. Onafhankelijke probleemanalyse                               | 7  |
| 3. Nederlandse mestmarkt  | 8  |
| 3.1. Beschrijving van de Nederlandse mestmarkt                  | 8  |
| 3.2. Wet- en Regelgeving  | 9  |
| 3.3. Toezicht en Handhaving                                     | 10 |
| 3.4. Nalevingsbereidheid ondernemers                            | 11 |
| 4. Versterkte Handhavingsstrategie                              | 14 |
| 4.1. Repressieve maatregelen                                    | 15 |
| 4.1.1. <i>Gebiedsgericht Handhaven</i>                          | 15 |
| 4.1.2. <i>Handhaven op risicovolle schakels in de mestketen</i> | 17 |
| 4.1.3. <i>Handhaving op nationaal niveau</i>                    | 18 |
| 4.1.4. <i>Sanctiebeleid</i>                                     | 19 |
| 4.2. Automatisering   | 21 |
| 4.2.1. <i>Datatechnologie</i>                                   | 21 |
| 4.2.2. <i>Digitale borging verantwoording</i>                   | 21 |
| 4.2.3. <i>Vereenvoudiging regelgeving</i>                       | 22 |
| 4.3. Preventieve maatregelen                                    | 22 |
| 4.3.1. <i>Innovatie bedrijfssystemen</i>                        | 22 |
| 4.3.2. <i>Communicatie en gedrag</i>                            | 22 |
| 4.3.3. <i>Plan van aanpak sector</i>                            | 23 |
| 4.4. Tijdspad & Transitie                                       | 23 |
| 5. Voortgangsbewaking en resultaat                              | 25 |

## Bijlagen

Bijlage 1: Parameters gebiedsgericht handhaven

Bijlage 2: Risicogebieden gebiedsgericht handhaven

Bijlage 3: Overzicht van de (ontwikkeling van) de inzet van het handhavingsinstrumentarium.

Bijlage 4: MERC



# 1. Aanleiding

Nederlandse agrarische ondernemers zijn trots op hun prestaties, hun internationale positie en de wijze waarop ze vorm geven aan de voedselproductie en ons landschap. Er is sprake van een hoge productie met oog voor dierenwelzijn, natuur en duurzaamheid. De intensiteit van de veehouderij brengt echter ook nadelen met zich mee voor het milieu, met name voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater.

Het Nederlandse mestbeleid is gericht op bescherming en verbetering van de waterkwaliteit zoals aangegeven in de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water. Het beleid, zoals onder andere weergegeven in de zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn, richt zich in het bijzonder op situaties waar onvoldoende verbetering van de waterkwaliteit zichtbaar is en waar het juiste gebruik van mest in het bijzonder erg belangrijk is. Andersom betekent het, dat het gebruik van een hogere dosering dierlijke mest mogelijk moet zijn wanneer dat kan zonder de waterkwaliteit aan te tasten. In dat beleid past de derogatie van de Nitraatrichtlijn zoals deze door de Europese Commissie is afgegeven voor 2018 en 2019. Mest als belangrijke bron van voeding voor het gewas kan door de derogatie in grotere hoeveelheden aangewend worden in situaties waar dit geen nadelig effect heeft op de waterkwaliteit.

## Limiteren van de productie van mest

Het mestbeleid is enerzijds gericht op het limiteren van de productie van mest. Voor de belangrijkste veehouderijsectoren in Nederland – de varkens-, pluimvee- en melkveehouderij – gelden plafonds voor de productie van mest (uitgedrukt in fosfaat en stikstof) en gelden productierechtenstelsels per sector om ervoor te zorgen dat deze plafonds niet worden overschreden. De handhaving van deze plafonds vindt risicogericht plaats. Volgens de laatste prognose van het CBS blijft de mestproductie in 2018 onder de afgesproken maxima. Met de aangekondigde warme sanering in de varkenshouderij zal de mestproductie in deze sector naar verwachting verder afnemen.

## Regulering van aanwending, transport en verwerking van mest

Naast de productie van mest zijn ook het gebruik, transport en verwerking van mest gereguleerd. Mest is een belangrijke voedingsstof voor de bodem; de aanwending van mest is nodig om gewassen te kunnen laten groeien en daarmee ook voor de voedselproductie van belang. Als er echter teveel mest op het land wordt gebracht, wordt dit niet volledig opgenomen door planten en spoelt het overschot uit naar grond- en oppervlaktewater, wat leidt tot een verslechtering van de waterkwaliteit. De aanwending

van mest is daarom gereguleerd via het stelsel van gebruiksnormen.

Ook met de gelimiteerde productie van mest wordt er in Nederland meer mest geproduceerd dan op het land kan worden aangewend. Dat betekent dat er mest buiten de Nederlandse landbouw moet worden afgezet. Deze situatie maakt dat er druk ontstaat op de Nederlandse mestmarkt en dat veehouders hoge kosten moeten maken om hun mest af te zetten. Dit biedt kansen omdat er in het buitenland behoefte is aan mest voor de bodem aldaar, en wanneer dierlijke mest wordt bewerkt en verwerkt tot een hoogwaardig product kan dit ter vervanging dienen van kunstmest. Er zijn echter ook negatieve kanten. De kosten die Nederlandse veehouders moeten maken om van hun mest af te komen, geven een perverse prikkel om regels te ontduiken in een poging om kosten te besparen. Zo komt het bijvoorbeeld voor dat mest op papier buiten Nederland wordt afgezet, maar in werkelijkheid illegaal binnen Nederland op het land wordt gebracht. Dergelijke overtredingen leiden tot milieuschade en tot een ongelijk speelveld binnen de Nederlandse landbouwsector. Degenen die zich netjes aan de regels houden, maken immers hogere kosten dan degenen die de regels ontduiken. De voorliggende versterkte handhavingsstrategie is erop gericht om overtredingen bij de aanwending, transport en verwerking van mest aan te pakken en uit te bannen.

## Context

Dit strategiedocument past in een bredere context. Dat betreft ten eerste de derogatie van de Nitraatrichtlijn. In de derogatiebeschikking voor 2018 en 2019 vraagt de Europese Commissie van Nederland om een strategie voor verscherpte handhaving in te dienen waarmee fraude met mest wordt aangepakt. Dit is een voorwaarde voor verlenging van de derogatie voor 2020 en 2021. De voorliggende handhavingsstrategie voorziet hierin.

Ten tweede loopt deze handhavingsstrategie vooruit op de aangekondigde fundamentele herbezinning op het mestbeleid.<sup>1</sup> In voorliggende strategie wordt uitgegaan van de kaders van de bestaande wet- en regelgeving, in de wetenschap dat voor de langere termijn wordt gewerkt aan een herziening van het meststelsel. Het terugbrengen van fraudeprikkel en –mogelijkheden is een belangrijk onderdeel van deze stelselherziening. De ervaringen met de handhavingsstrategie op korte termijn kunnen dan ook input opleveren voor de stelselherziening op de

<sup>1</sup> Kamerstukken 33 037, nr. 250.

langere termijn. Waarbij overigens wel geldt dat 'quick wins' in de regelgeving om mestfraude tegen te gaan onverkort zullen worden doorgevoerd en dus niet 'wachten' op de stelselherziening.

Tenslotte heeft de voorliggende strategie de ambitie om voortdurend de naleving van mestregelgeving te verbeteren en het juiste gebruik van mest in de sector te bevorderen. De strategie heeft een iteratief karakter en is dus geen statisch document. We maken het mogelijk om beter te anticiperen op de bewegingen van de doelgroep door de handhaving slimmer te organiseren en als overheden intensiever samen te werken. Deze handhavingsstrategie is een verantwoordelijkheid van de Minister van Landbouw Natuur en Voedselkwaliteit. Daar stopt de inzet van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit echter niet, het streven is om deze strategie verder te ontwikkelen in samenwerking met regionale overheden en toezichthoudende - en handhavende instanties. Ook daarom is dit geen statisch document, maar bedoeld als input voor het voortgaande overleg met deze instanties met de bedoeling dat het integrale karakter van toezicht en handhaving in de landbouw zich blijft ontwikkelen. Door intensivering van de samenwerking met regionale overheden en toezichthoudende instanties wordt op operationeel niveau een

meer integrale aanpak ontwikkeld waarvan deze strategie voor handhaving op mestregelgeving onderdeel van kan zijn. De integrale aanpak moet leiden tot een hogere pakkans en relevante sancties; zeker indien individuele ondernemers zich schuldig maken aan verschillende overtreden van verschillende soorten regelgeving.

### **Leeswijzer**

In dit strategische document wordt eerst een verantwoording gegeven van onafhankelijke beoordeling door instanties van het mestbeleid. Vervolgens wordt de bestaande situatie op de Nederlandse mestmarkt beschreven en geanalyseerd in hoofdstuk drie. Op basis van deze informatie wordt de versterkte handhavingsstrategie mest in hoofdstuk vier uitgewerkt binnen drie thema's: repressieve maatregelen, automatisering en preventieve maatregelen. Dit hoofdstuk wordt afgesloten met een transitietabel waarbij de overgang tussen de huidige handhavingsstrategie en de versterkte handhavingsstrategie in een overzichtelijk schema wordt weergegeven. De strategie wordt afgesloten met een hoofdstuk over voortgangsbewaking en resultaten van de versterkte handhavingsstrategie mest.

## 2. Onafhankelijke probleemanalyse

Het huidige mestbeleid is het resultaat van een jarenlang groeiproces. Zowel beleidsmakers als uitvoerende instanties zijn onderdeel van de bestaande situatie en bijbehorende cultuur. Het is daarom belangrijk dat onafhankelijke onderzoekers zich een oordeel hebben gevormd over het bestaande meststelsel en de uitvoering ervan. De acties die voortkomen uit de resultaten van deze onderzoeken zijn: (1) dat er gewerkt wordt aan een stelselherziening die op langere termijn gerealiseerd kan worden en (2) dat op kortere termijn de regelgeving voor het gebruik van mest en de verantwoording van meststromen vereenvoudigd wordt en de handhaving aangescherpt.

Deze strategie richt zich op vereenvoudiging van regelgeving voor de verantwoording van het gebruik en transport van mest en aanscherping van de handhaving. Vanuit verschillende perspectieven is door onafhankelijke (wetenschappelijke) instanties in het onderzoek gekeken naar het functioneren van de mestmarkt in relatie tot mestregelgeving. De volgende rapporten zijn de basis geweest voor de beschrijving en probleemanalyse van de Nederlandse mestmarkt:

- Syntheserapport Evaluatie Meststoffenwet 2016: Minstens één keer in de vijf jaar moet de Nederlandse Meststoffenwet worden geëvalueerd.<sup>2</sup> Daarbij wordt vastgesteld hoe doeltreffend en doelmatig het gevoerde beleid is om de doelen van de Europese Nitraatrichtlijn te halen. De laatste evaluatie is die van 2016. Op basis van een ex post (terugkijkend) rapport, een ex ante (vooruit kijkend) rapport en een belevingsonderzoek onder agrarische ondernemers, heeft het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) een syntheserapport opgesteld.
- Het Dreigingsbeeld Milieucriminaliteit 2017: is een onderdeel van het Nationaal Dreigingsbeeld georganiseerde criminaliteit en is bestemd voor de Strategische Milieukamer (SMK) ter ondersteuning van de strategische besluitvorming.<sup>3</sup> In de SMK, waarin de betrokken partijen (bestuur, OM, landelijke inspecties en politie) op het hoogste niveau vertegenwoordigd zijn, wordt het strategische beleid bepaald ten aanzien van de aanpak van milieucriminaliteit.

- Het rapport van Wageningen Economic Research “Handelsverkeer in de mestmarkt: opties voor interventies”, geeft vanuit economisch perspectief een duiding van de mestmarkt en mogelijke handelingsopties.<sup>4</sup>
- Het belevingsonderzoek “Agrarische ondernemers over de mestwetgeving.<sup>5</sup> Beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen”. Dit rapport geeft een beeld van de beleving van ondernemers van het mestbeleid.
- Het onderzoek van de auditdienst Rijk (voorjaar 2018) naar de mate waarin boetes afschrikwekkend genoeg zijn en in welke mate deze vergelijkbaar zijn met sancties in andere regelgeving zoals op het gebied van gewasbescherming.
- Het Centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) heeft met instemming van haar opdrachtgever het Ministerie van Justitie en Veiligheid geadviseerd over verbetering van de handhaving.

<sup>2</sup> Grinsven, H. van, Bleeker, A. *Evaluatie meststoffenwet 2016: syntheserapport*, Plan Bureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2017.

<sup>3</sup> Boerman, F., Grapendaal, M., e.a. *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Zoetermeer 2017.

<sup>4</sup> Koeijer, T. de, *Handelsverkeer in de mestmarkt: opties voor interventie*, WUR, Wageningen 2018.

<sup>5</sup> De Lauwere, C., e.a. *'Agrarische ondernemers over de mestwetgeving; beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen'*, WUR, Wageningen 2016.

# 3. Nederlandse mestmarkt

## 3.1. Beschrijving van de Nederlandse mestmarkt

Op de mestmarkt in Nederland zijn ongeveer 50.000 bedrijven actief.<sup>6</sup> Grofweg kan een onderscheid gemaakt worden in de volgende groepen van actoren:

- De aanbieder van mest; dit betreft de veehouders met een mestoverschot die hun mestoverschot op de mestmarkt aanbieden.
- De intermediair; dit betreft bij RVO.nl geregistreerde mesthandelaars, mesttransporteurs, mestbewerkers en mestverwerkers die de overdracht van mest tussen de andere actoren op de mestmarkt realiseren door aan- en verkopen en via transport of zorgdragen voor verwerking tot een eindproduct. Ze hebben een regiefunctie in de mestketen.
- De afnemer van mest; dit betreft ondernemers in de Nederlandse en buitenlandse landbouw die mest afnemen ten behoeve van de bemesting van hun akkers, teelten of weiden.

Uit onderzoek van Wageningen Economic Research (WUR) blijkt dat de Nederlandse mestmarkt wordt gekenmerkt door een aanbod van mest met vraag naar landbouwgrond als afzetruimte.<sup>7</sup> Nederland produceerde in 2017 169 miljoen kg fosfaat in dierlijke mest waarvoor ongeveer 135 miljoen kg plaatsingsruimte beschikbaar was. Ongeveer 60% van de agrarische bedrijven heeft geen overproductie van mest op het eigen bedrijf. 40% van de bedrijven produceert meer mest dan het op het eigen bedrijf kan plaatsen. Op bedrijfsniveau geldt dat een deel van de mest die van het veehouderijbedrijf moet worden afgevoerd verplicht moet worden verwerkt. Voor het jaar 2018 zijn de verplichte mestverwerkingspercentages voor de mestgebieden zuid, oost en overig vastgesteld op respectievelijk 59%, 52% en 10%. Verwerkte mest wordt niet in de Nederlandse landbouw geplaatst. Belangrijkste export markten zijn Duitsland, Frankrijk, België en Polen. Er wordt voornamelijk mest uit de intensieve sectoren (varkens en pluimvee) en mengmest, waaronder ook digestaat (product uit mestvergisting) valt, geëxporteerd.

In 2017 hebben er ongeveer 1 miljoen transporten van dierlijke mest plaatsgevonden. De vervoerstromen lopen van gebieden met een hoge veedichtheid en beperkte gebruiksruimte naar gebieden met weinig dieren en voldoende gebruiksruimte.<sup>8</sup> Het onderzoek van de WUR toont aan dat de mestprijs wordt bepaald door de goedkoopste optie voor de veehouder. Deze prijs komt tot stand op basis van de logistieke kosten, verwerkingskosten en de opbrengst als meststof (deze is veelal negatief). Hoe verder het transport, hoe hoger de logistieke kosten. Volgens de cijfers over mestafzetkosten van de WUR bestaan er tussen de bedrijfstypen verschillen in de gemiddelde mestafzetkosten per bedrijf. De meest recente cijfers uit 2016 tonen aan dat bij varkens-, melkvee- en pluimveebedrijven de mestafzetkosten respectievelijk gemiddeld €52.000, €6.000 en €10.200<sup>9</sup> per bedrijf bedroegen (zie figuur 1).

In het Syntheserapport Evaluatie Meststoffenwet 2016 stelt het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) dat het mestoverschot en de daarbij komende mestafzetkosten een belangrijke kostenpost is voor de veehouderij en een belangrijke bron van inkomsten voor akker- en tuinbouw. De hoge kosten van mestafzet zijn een direct gevolg van marktwerking en onvoldoende aanbod van mestplaatsingsruimte. Volgens PBL lijken er in het huidige systeem weinig mogelijkheden te zijn om de kosten voor de veehouderij te verminderen zonder op effectiviteit in te leveren. PBL analyseert dat de kosten voor bedrijven voor de mestboekhouding wel zijn afgenomen door onder andere digitale uitwisseling van gegevens en doordat er minder eisen zijn aan de wijze van administratie (vormvrij). De mestdistributiesector wordt als professioneel gezien en werkt waarschijnlijk efficiënt, zo stelt PBL. Er is echter meestal een tekort aan distributiecapaciteit in het voorjaar bij de aanvang van de wettelijke uitrijperiode en als de mestopslag leeg moet evenals aan het eind van het groeiseizoen en de uitrijperiode. Aanvullend stelt PBL in het belevingsonderzoek dat agrarische ondernemers de kosten voor het afvoeren van mest en de administratieve lasten als aanzienlijk hoog ervaren.<sup>10</sup>

<sup>6</sup> <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80785ned/table?ts=1534336443516>

<sup>7</sup> Koeijer, T. de, *Handelsverkeer in de mestmarkt: opties voor interventie*, WUR, Wageningen 2018.

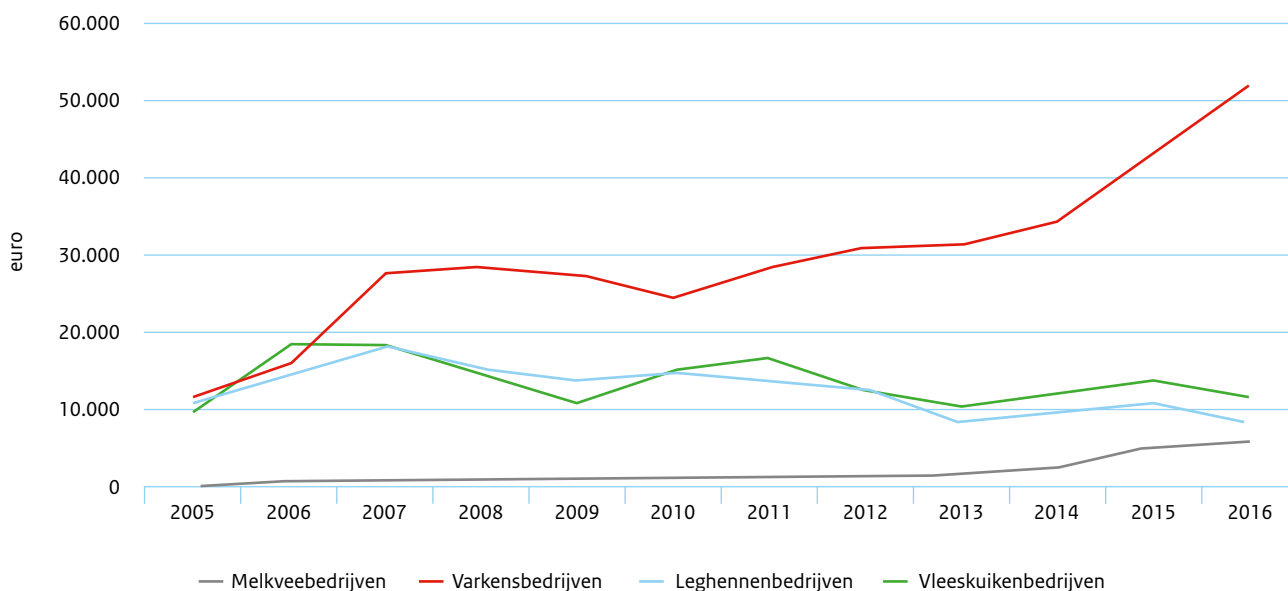
<sup>8</sup> Koeijer, T. de, *Handelsverkeer in de mestmarkt: opties voor interventie*, WUR, Wageningen 2018.

<sup>9</sup> \* De mestafzetkosten van leghennenbedrijven en vleeskuikenbedrijven zijn respectievelijk €8760 en €11870. Dit komt samen op een gemiddelde prijs van €10.200 voor de pluimveesector.

<sup>10</sup> De Lauwere, C., e.a. 'Agrarische ondernemers over de mestwetgeving; beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen', WUR, Wageningen 2016.



Figuur 1: Mestafzetkosten, gemiddeld per bedrijf, per bedrijfstype (exclusief BTW) in de periode 2005-2016 (bron: www.Agrimatie.nl)



### 3.2. Wet- en Regelgeving

De Nederlandse mestwet- en regelgeving omvat:

- De Meststoffenwet 2016;
- Het Uitvoeringsbesluit Meststoffenwet;
- De Uitvoeringsregeling Meststoffenwet;
- Het Besluit Gebruik Meststoffen (BGM) (gebaseerd op de Wet bodembescherming).
- De Uitvoeringsregeling gebruik meststoffen (UGM).
- Het Activiteitenbesluit milieubeheer (gebaseerd op de Wet Milieubeheer)

In het kader van deze handhavingsstrategie is vooral het deel van de mestwet- en regelgeving van belang dat betrekking heeft op gebruiksnormen en transporten van dierlijke mest.

#### Gebruiksnormen (hoeveel) en gebruiksvoorschriften (hoe)

Voor het op of in de bodem brengen van meststoffen zijn in Nederland gebruiksnormen vastgesteld in de mestwet- en regelgeving, namelijk een gebruiksnorm voor dierlijke meststoffen, een stikstof gebruiksnorm en fosfaatgebruiksnorm. Deze regels zijn er vooral op gericht om verliezen naar het milieu te minimaliseren. Daarnaast bestaat er een aantal specifieke regels omtrent het gebruik van meststoffen. Daarvoor is het Besluit Gebruik Meststoffen (BGM) van belang. In het BGM wordt onder meer geregeld in welke periodes en onder welke (bodem)condities meststoffen mogen worden uitgereden en hoe meststoffen moeten worden toegediend. De gebruiksnormen gelden per kalenderjaar en mogen op bedrijfsniveau niet worden overschre-

den. De naleving van de gebruiksnormen wordt steekproefsgewijs administratief gecontroleerd door Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) en/of de Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit verder (NVWA). Bij overschrijding van de gebruiksnormen wordt een boete opgelegd.

#### Transportregels

Het vervoeren van mest is aan strikte regels gebonden. Doel is om de omvang en samenstelling van de vervoerde mest in beeld te hebben. Gegevens worden geregistreerd om zo te controleren waar de meststoffen vandaan komen en naartoe gaan en de agrarisch ondernemer kan verantwoorden dat hij voldoende mest heeft afgezet en de gebruiksnormen niet heeft overschreden. Hieronder zijn de transportregels uiteengezet:

- Vervoer van dierlijke mest moet worden uitgevoerd door een bij de RVO.nl geregistreerde intermediaire onderneming, behoudens enkele uitzonderingen. Bij de registratie bij RVO.nl vindt vanaf 1 januari 2016 een antecedentenonderzoek plaats. Bij verdenkingen wordt een Bibob-toets uitgevoerd. Het landelijk bureau Bibob is onderdeel van het Ministerie van Justitie en Veiligheid en voert op het verzoek van bestuursorganen integriteitsscreeningen uit aan de hand van de Wet Bibob.<sup>11</sup>
- Om overtredingen bij een transport van dierlijke meststoffen tegen te gaan moet behoudens enkele uitzonderingen, een laad- en losmelding worden gedaan met behulp van de voorgeschreven apparatuur. Deze meldingen worden geheel geautomatiseerd door middel van AGR/GPS naar de registers

<sup>11</sup> [www.justis.nl/producten/bibob](http://www.justis.nl/producten/bibob)

van RVO.nl gestuurd. Inspecteurs van de NVWA kunnen deze laad- en losmeldingen real-time zien op hun beeldscherm.

- Transporten van dierlijke mest worden gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Ook daarbij is sprake van diverse voorschriften ten aanzien van de daarbij te gebruiken apparatuur. Behoudens enkele uitzonderingen moeten dierlijke mesttransporten gewogen worden via het geijkte weegstelsel van het transportmiddel of een weegbrug en moet er een representatief monster van voldoende omvang van de vracht genomen worden. Bij drijfmest wordt de bemonstering automatisch gedaan door voorgeschreven procedures en verpakt in een afgesloten verpakking. Voor de te gebruiken verpakkingsapparatuur gelden voorgeschreven prestatiekenmerken en voor de verpakking als zodanig gelden eveneens voorgeschreven vereisten. Vaste dierlijke mest (dikke fractie) van rundvee en varkens moet vanaf oktober 2017 bemonsterd worden door geaccrediteerde onafhankelijke monsternemende organisaties. Overige vaste dierlijke mestsoorten worden bemonsterd door de vervoerder. De monsters moeten worden geanalyseerd door geaccrediteerde laboratoria die dienen te voldoen aan specifieke kwaliteitseisen die opgenomen in de Uitvoeringsregeling Meststoffenwet (bijlage AP05 en AP06) en die door de Raad van Accreditatie (RvA) geaccrediteerd zijn volgens NEN-EN-ISO 17020 en NEN-EN-ISO 17025.
- Bij het vervoer van dierlijke mest is een intermediair verplicht om de voorgeschreven gegevens op tijd, volledig en naar waarheid te verstrekken. Dit gebeurt door middel van het invullen van een Vervoersbewijs dierlijke meststoffen (VDM). Door inzending van deze gegevens kunnen de gegevens van de afnemer, leverancier en vervoerder worden gekoppeld aan de hoeveelheidsgegevens van de vracht en de analyse van de gehalten fosfaat en stikstof in de vervoerde mest. RVO.nl beschikt bovendien over gegevens met betrekking tot landbouwgrond en de mestopslagen, zodat kan worden gezien of een bedrijf voldoet aan de gebruiksnormen en/of de verantwoordingsplicht.

### Registratie van opslag

Intermediairs moeten hun opslagruimten samen met de specificaties van de opslag registreren bij RVO.nl. De intermediair krijgt per opslagruimte een identificatienummer dat moet worden aangebracht op de opslag. Een mestopslag kan maar bij één onderneming geregistreerd en in gebruik zijn.

### Verantwoording van gegevens

Landbouwers leveren jaarlijks op de Gecombineerde Opgave (GO) gegevens aan voor de Landbouwtelling, GLB-betalingen en mestbeleid. Naast deze gegevens ontvangt RVO.nl alle VDM-gegevens, AGR/GPS-laad- en losmeldingen en registreert RVO.nl alle intermediaire ondernemingen, hun voertuigen en bemonsterings- en verpakkingsapparatuur. Op basis van deze gegevens, waarop ingangs- en dwarsverbandcontrole plaatsvindt, vindt toezicht op de naleving van de meststoffenregelgeving plaats.

## 3.3. Toezicht en Handhaving

De Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) is belast met het fysieke toezicht op de naleving van de mestregelgeving. De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) ontvangt en controleert als uitvoerder van die wetgeving veel gegevens, waarvan de NVWA uitgaat en gebruikt maakt voor het toezicht op de naleving krachtens de Meststoffenwet.

### Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl)

De Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO.nl) is onderdeel van het Ministerie van Economische Zaken en Klimaat. RVO.nl is een uitvoeringsorganisatie die in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit o.a. werkt aan het mestbeleid en is verantwoordelijk voor de communicatie met ondernemers over alle aan het mestbeleid gerelateerde verplichtingen en regelingen. Daarnaast is de organisatie belast met de administratieve handhaving en het databeheer van door ondernemers aangeleverde gegevens. Hieronder vallen de gegevens over het grondgebruik, de door de mestvervoerders ingediende gegevens van vervoersbewijzen dierlijke meststoffen, de langs elektronische weg verzonden gegevens van de automatische gegevensregistratie, de gegevens van de satellietvolgapparatuur en gegevens die zijn opgevraagd bij andere bij de overheid daartoe ter beschikking staande bestanden.

De handhaving van het mestbeleid bij RVO.nl wordt programmatisch aangepakt en is een samenwerking tussen de NVWA en de RVO.nl. Programmatisch handhaven is een proces waarin risico's op en van niet-naleving worden ingeschat. Op basis van de risico's worden prioriteiten vastgesteld en met behulp van een doelgroep-analyse<sup>12</sup> wordt vervolgens een interventie strategie bepaald.

De programmatische aanpak in combinatie met een steeds geavanceerdere data-analyse zorgt ervoor dat de hit-ratio bij RVO.nl hoog is. Dit betekent dat administratieve onderzoeken bij geselecteerde bedrijven vaker leiden tot een bestuurlijke sanctie ten opzichte van de steekproefsgewijze aanpak. In de onderstaande schema's wordt een overzicht gegeven van de bestuursrechtelijke handhaving in de periode 2015 tot en met 2017 (tabel 1). Deze gegevens hebben betrekking op het controlejaar. Een deel van de controles vinden na afloop van het controlejaar plaats.

RVO.nl stelt overeenkomstig de derogatiebeschikking jaarlijks een rapportage op van de controleresultaten van derogatiebedrijven. Hierin wordt aangegeven dat alle derogatiebedrijven worden gecontroleerd op naleving van de gebruiksnormen. De bedrijven die niet goed scoren worden nader administratief onderzocht. Daarnaast onderzoekt RVO.nl de integriteit van elke nieuwe intermediair door middel van een antecedentenonderzoek. Een intermediair mag alleen dierlijke meststoffen verhandelen, vervoeren of opslaan als hij zijn onderneming bij RVO.nl heeft

<sup>12</sup> [www.interventiekompas.nl](http://www.interventiekompas.nl)

Tabel 1: Aantal boetes, LOD's en waarschuwingen per controlejaar

| Controle jaar | Aantal boetes | Aantal opgelegde LOD | Aantal waarschuwingen | Totaal |
|---------------|---------------|----------------------|-----------------------|--------|
| 2015          | 1122          | 185                  | 837                   | 2144   |
| 2016          | 1165          | 615                  | 650                   | 2430   |
| 2017**        | 765           | 208                  | 975                   | 1948   |

geregistreerd en kan alleen geregistreerd worden na een positief resultaat uit het antecedentenonderzoek.

### Nederlandse Voedsel en Warenautoriteit (NVWA)

De NVWA is een agentschap, een voor bedrijfsvoering zelfstandig dienstonderdeel van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De NVWA houdt, in samenwerking met RVO.nl, toezicht op de naleving van de mestregelgeving. De daarvoor benodigde toezichthoudende bevoegdheden zijn geregeld in de artikelen 5:11 tot en met 5:20 van de Algemene wet bestuursrecht (Awb). Ten aanzien van strafrechtelijk gehandhaafde bepalingen van de mestregelgeving geldt dat het Openbaar Ministerie (OM) is belast met de opsporing. Bij grote fraudezaken voeren de bijzondere opsporingsambtenaren van de divisie Inlichtingen- en Opsporingsdienst (IOD) van de NVWA in opdracht van het OM strafrechtelijk onderzoek uit. De opsporingsbevoegdheden zijn geregeld in het Wetboek van Strafvordering en de WED. Wanneer ernstige misstanden worden geconstateerd, gaat het OM over tot het eisen van strafrechtelijke sancties.

De NVWA heeft in 2017 4.117 controles op het mestbeleid uitgevoerd. Bij deze controles zijn 374 rapporten van bevindingen opgemaakt op grond waarvan RVO.nl 731 bestuurlijke boetes heeft opgelegd. Daarnaast zijn door de NVWA in het strafrecht 63 processen-verbaal opgemaakt, die aan het OM zijn verzonden. De NVWA heeft 53 bestuurlijke strafbeschikkingen milieu opgemaakt, die zelf via Team Bestuurlijke Maatregelen (TBM) zijn afgehandeld. De ernst van de overtredingen varieert van eenvoudige administratieve onvolkomenheden tot fraude. Bij fraude gaat het meestal om het creëren van fictieve afzet. De mest wordt in dat geval alleen op papier afgevoerd. In werkelijkheid wordt de mest niet afgevoerd, maar bovenop de toegestane bemesting op het land gebracht. Hierdoor vindt overschrijding van de gebruiksnormen plaats, met gevolgen voor het milieu en het grondwater.

## 3.4. Nalevingsbereidheid ondernemers

Uit het belevingsonderzoek onder agrarische ondernemers is gebleken is dat ondernemers het goed vinden dat er mestregelgeving is en de intentie hebben om hier nauwkeurig aan te blijven voldoen, ook als het verder wordt aangescherpt. Ze zijn echter geen voorstander van het huidige stelsel en beschouwen het als risicovol voor hun bedrijf.<sup>13</sup> De onderzoekers stellen vast dat er rekening mee moet worden gehouden dat agrarische ondernemers de regels waarmee het mestbeleid is vormgegeven, niet accepteren of zich ermee identificeren. Agrarische ondernemers zijn onvoldoende op de hoogte van de regelgeving en ontevreden over de duidelijkheid ervan. De mestregistratie is dan ook vaak uitbesteed aan adviseurs.

Het huidige meststelsel wordt door onderzoekers en ondernemers gezien als fraudegevoelig en makkelijk te omzeilen, omdat er door het verstrijken van tijd weinig koppeling is tussen administratieve en fysieke meststromen.<sup>14</sup> Vaak is fraude achteraf moeilijk vast te stellen doordat de administratie kloppend wordt gemaakt. Dat administraties gemanipuleerd zijn is lastig op te sporen en te bewijzen, omdat de relatie met de fysieke werkelijkheid er niet meer is.<sup>15</sup>

Volgens het dreigingsbeeld milieucriminaliteit 2017 gaat het bij mestfraude vrijwel zonder uitzondering om delicten die worden gepleegd om meer geld te verdienen dan mogelijk is als men de wet- en regelgeving zou respecteren. Het verdienmodel behelst vaak het niet maken van bepaalde kosten, zoals voor correcte verwerking of transport.<sup>16</sup> Ook het onderzoek van de WUR laat zien dat vooral hoge afzetkosten van dierlijke mest sterke prikkels vormen die veehouders aanzetten om te frauderen.<sup>17</sup>

<sup>13</sup> De Lauwere, C., e.a. 'Agrarische ondernemers over de mestwetgeving: beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen', WUR, Wageningen 2016.

<sup>14</sup> De Lauwere, C., e.a. 'Agrarische ondernemers over de mestwetgeving: beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen', WUR, Wageningen 2016.

<sup>15</sup> Koeijer, T. de, *Handelsverkeer in de mestmarkt: opties voor interventie*, WUR, Wageningen 2018.

<sup>16</sup> Boerman, F., Grapendaal, M., e.a. *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Zoetermeer 2017.

<sup>17</sup> Koeijer, T. de, *Handelsverkeer in de mestmarkt: opties voor interventie*, WUR, Wageningen 2018.

Tabel 2: Overzicht regel ondermijnende en bevorderende factoren

|  | Overtredingsbevorderend |  | 0 |  | Nalevingsbevorderend |
|--|-------------------------|--|---|--|----------------------|
| <b>Kennis van de regels</b>            |                         |  |   |  |                      |
| Kennis van de regels                   |                         |  |   |  |                      |
| Duidelijkheid van de regels            |                         |  |   |  |                      |
| <b>Acceptatie identificatie beleid</b> |                         |  |   |  |                      |
| Bekendheid beleiddoelen                |                         |  |   |  |                      |
| Acceptatie beleid                      |                         |  |   |  |                      |
| Identificatiebeleid                    |                         |  |   |  |                      |
| Acceptatie norm                        |                         |  |   |  |                      |
| <b>Winst- en erliesperceptie</b>       |                         |  |   |  |                      |
| Economisch (tijd en geld)              |                         |  |   |  |                      |
| Inspanning (moeite)                    |                         |  |   |  |                      |
| Sociaal (status en autonomie)          |                         |  |   |  |                      |
| Zekerheid                              |                         |  |   |  |                      |
| <b>Gelegenheden en omgeving</b>        |                         |  |   |  |                      |
| Gelegenheden                           |                         |  |   |  |                      |
| Sociaal bewijs                         |                         |  |   |  |                      |
| Marktdruk                              |                         |  |   |  |                      |
| Publieke opinie                        |                         |  |   |  |                      |
| <b>Pak- en sanctiebeleving</b>         |                         |  |   |  |                      |
| Melding                                |                         |  |   |  |                      |
| Selectie                               |                         |  |   |  |                      |
| Controle                               |                         |  |   |  |                      |
| Detectie                               |                         |  |   |  |                      |
| Sanctieoplegging                       |                         |  |   |  |                      |
| Sanctiehoogte                          |                         |  |   |  |                      |
| Beloning goed gedrag                   |                         |  |   |  |                      |

Volgens het syntheserapport evaluatie meststoffenwet 2016 van het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) zijn de afzetkosten van dierlijke mest fors gestegen door een toename van het mestoverschot en de prikkel om de regels niet (nauwkeurig) na te leven is daarmee ook toegenomen.<sup>18</sup> Om kosten te besparen organiseert men in de keten administratieve export door fictieve transporten, het manipuleren van gehalten, gewichten en laad – en lossignalen en rijdt men de mest, boven de toegestane gebruiksnormen, uit op of in de directe omgeving van het eigen bedrijf. Ook valsheid in geschrifte en het omkatten van partijen komt voor. Daarnaast komen in de mestsector soms ingewikkelde bedrijfsstructuren voor, met gebruikmaking van buitenlandse rechtsperso-

nen, maar ook van katvangers. Het wordt op die manier moeilijk gemaakt om de juiste rechtspersoon aan te pakken.<sup>19</sup>

Bij mestscheiding wordt mest gescheiden in een fosfaatrijke dikke en een fosfaatarme dunne fractie. Het dunne deel kan dan lokaal worden afgezet en het dikke deel op grotere afstand. Hierdoor kunnen mestafzetkosten bespaard worden. Het is interessant om fraude te plegen met de mestmonsters en de gehalten hoger te maken. Er zijn dan minder transporten nodig om de benodigde mineralen af te voeren. De overgebleven mest wordt dan illegaal afgezet of verwerkt.<sup>20</sup>

<sup>18</sup> Grinsven, H. van, Bleeker, A. *Evaluatie meststoffenwet 2016: syntheserapport*, Plan Bureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2017.

<sup>19</sup> Boerman, F., Grapendaal, M., e.a. *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Zoetermeer 2017.

<sup>20</sup> Boerman, F., Grapendaal, M., e.a. *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Zoetermeer 2017.

Er is vraag naar illegale mest, want de gebruiksnormen zijn soms lager dan vanuit plantenkundig oogpunt gewenst wordt. Ook zijn er gewassen die een hoge mestgift kunnen verdragen waardoor het aantrekkelijk is om zo illegale mest weg te werken. Doordat de kosten gedrukt worden met illegale mest moet de legale mestverwerking het opnemen tegen de daar geldende prijsalternatieven. Er is sprake van een ongelijk speelveld en een natuurlijke neiging mee te bewegen met de fraude naar een gelijk speelveld.<sup>21</sup>

Het stelsel van regelgeving is zo uitgebreid dat het lastig of slecht te handhaven is.<sup>22</sup> De sector schat de pakkans laag in. Niet alleen wordt de meld-, selectie-, en controlekans laag ingeschat, ook denkt de doelgroep dat bij een controle misstanden lastig zijn te detecteren. Sancties zijn betekenisvol, maar ook in te calculeren omdat de pakkans laag is.<sup>23</sup> Doordat de fraude administratief verborgen zit is de exacte omvang van fraude niet bekend bij NVWA en RVO.nl.<sup>24</sup>

Het Centrum voor Criminaliteit en Veiligheid heeft deskresearch gedaan. Deze kennis is aangevuld met uitkomsten uit een gedragsonderzoek en een uitgevoerd Barrière-model. Dit model belicht welke onderdelen een rol spelen bij het mogelijk maken van fraude en welke barrières door handhavende instanties kunnen worden opgeworpen om fraude tegen te gaan. Op basis van een aantal criteria is hierbij gekeken naar de bevorderende en ondermijnende prikkels voor regel naleving (tabel 2). In de analyse staat de perceptie van de doelgroep centraal.

In tabel 2 wordt de beleving van ondernemers weergegeven op een aantal aspecten. Het beeld maakt zichtbaar op welke aspecten maatregelen nodig zijn.

- Wat betreft kennis en duidelijkheid van de regelgeving vinden agrarische ondernemers de regelgeving op punten complex, maar vooral lastig handhaafbaar.
- Agrarische ondernemers hebben de mestregistratie vaak uitbesteed aan adviseurs.
- Op het thema acceptatie en identificatie met beleid geven de agrarische ondernemers aan begrip te hebben voor het beleid, maar identificeren ze zich minder met de regels.
- Gelet op winst- en verliesperceptie ervaren (agrarische) ondernemers een groot verlies als ze de regels naleven. Dit vormt dan ook gelijk voor ondernemers een van de belangrijkste prikkels om de regels te overtreden.
- Men ziet gelegenheid om te frauderen. De huidige uitwerking van het stelsel wordt over het algemeen gezien als fraudegevoelig en makkelijk te omzeilen omdat er weinig koppeling is tussen administratieve en fysieke stromen.

- De sociale druk uit de omgeving om te overtreden is groot, maar de wens om erbuiten te blijven is er ook.
- Marktprikkels spelen een grote rol en actoren faciliteren dit proces (bewust of onbewust). De markt staat daardoor zwaar onder druk.
- De sector schat de (gepercipieerde) pakkans laag in. Niet alleen wordt de meld- en selectie-, en controlekans laag ingeschat, ook denkt de doelgroep dat bij een controle misstanden lastig zijn te detecteren.
- Sancties ziet men als betekenisvol, maar ook in te calculeren omdat de pakkans laag is.

<sup>21</sup> Koeijer, T. de, *Handelsverkeer in de mestmarkt: opties voor interventie*, WUR, Wageningen 2018.

<sup>22</sup> Boerman, F., Grapendaal, M., e.a. *Nationaal Dreigingsbeeld 2017. Georganiseerde criminaliteit*. Dienst Landelijke Informatieorganisatie, Zoetermeer 2017.

<sup>23</sup> Grinsven, H. van, Bleeker, A. *Evaluatie meststoffenwet 2016: syntheserapport*, Plan Bureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2017.

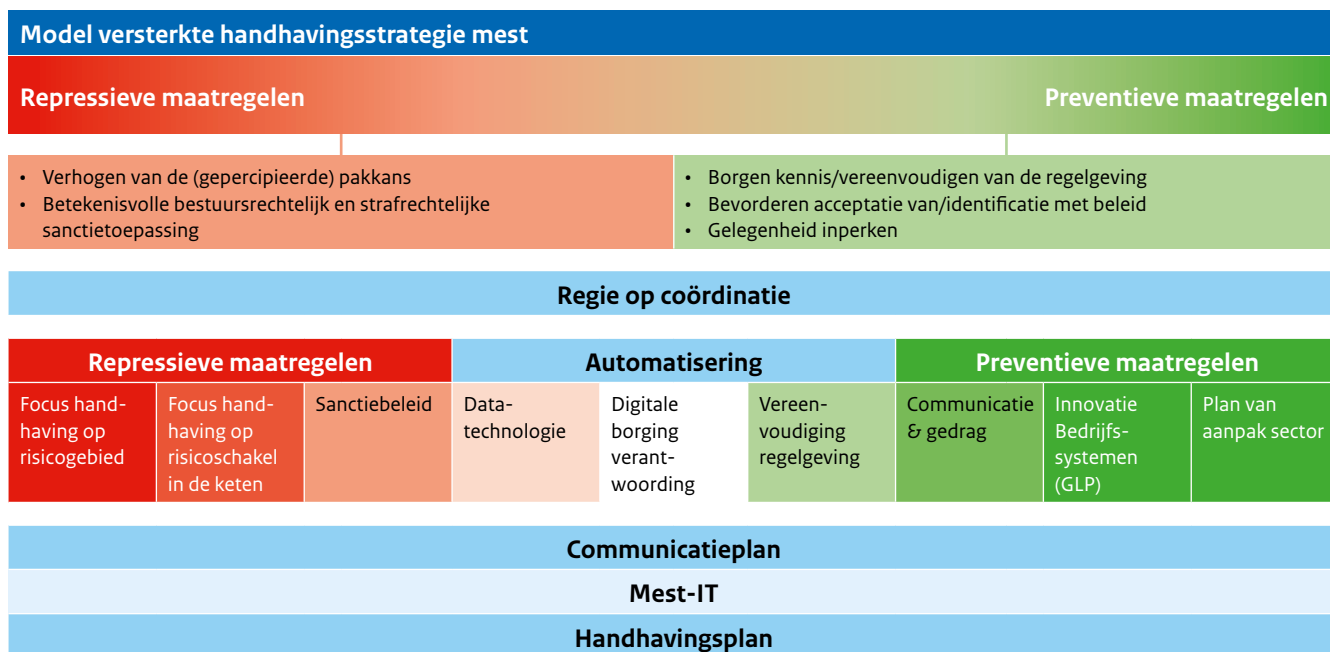
<sup>24</sup> Grinsven, H. van, Bleeker, A. *Evaluatie meststoffenwet 2016: syntheserapport*, Plan Bureau voor de Leefomgeving, Den Haag 2017.

## 4. Versterkte Handhavingsstrategie

De inzet van de strategie is om de fraude terug te dringen en de naleving van wet- en regelgeving te verhogen. Door nadruk te leggen op de groepsdynamiek en het gevoel van urgentie vanuit de sector, moet een gedragsverandering tot stand worden gebracht met als doel het speelveld om te buigen in het voordeel van de ondernemers die zich aan de regelgeving houden. Dit kan door het versterken van preventieve en repressieve maatregelen. Het uitgangspunt blijft dat de sector zelf verantwoordelijk is en daarom zijn de preventieve maatregelen gericht op ondersteuning van ondernemers die volgens de regelgeving willen werken. De repressieve maatregelen worden risico- en doelgericht genomen zodat zo veel als mogelijk de (recidive) overtreder deze maatregelen

voelt. De inzet is om het onaantrekkelijk te maken om te frauderen door de pakkans te vergroten, de straffen te verhogen en de mogelijkheden om te frauderen te beperken. Hieronder is schematisch de samenhang in de versterkte handhavingsstrategie weergegeven (zie figuur 3). Horizontaal zijn projecten weergegeven die alle andere onderdelen ondersteunen en uitwerking in samenhang mogelijk maken. Zo zal een handhavingsplan ook preventieve maatregelen bevatten, zal de ICT de ontwikkeling van technologie stimuleren en bijdragen aan innovatie van bedrijfssystemen, vereenvoudiging van regelgeving en handhaving. In dit hoofdstuk worden achtereenvolgens de repressieve maatregelen, automatisering en preventieve maatregelen toegelicht.

Figuur 2: Schematische weergave versterkte handhavingsstrategie



Ter uitvoering van de maatregelen in het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn 2018-2021 zijn door het kabinet extra middelen toegevoegd aan de begroting van de Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Een belangrijk deel van deze middelen wordt ingezet voor controle en handhaving, waaronder circa 10 fte extra capaciteit RVO.nl en NVWA op het mestdossier en het ontwikkelen van slimme methoden van controle en inzet van nieuwe technologieën zodat toezicht en handhaving doeltreffender en doelmatiger kan worden. De afgesproken inzet van middelen versterkt de positie van de controleautoriteiten, bevordert de naleving van de meststoffenregelgeving en versterkt het draagvlak voor verbetering waterkwaliteit onder agrarische ondernemers.

## 4.1. Repressieve maatregelen

### 4.1.1. Gebiedsgericht Handhaven

Vanuit de kennis over de werking van de mestmarkt, de wetenschappelijke rapporten (genoemd in hoofdstuk 3) en met de steun van de samenwerkingspartners (genoemd op de volgende pagina) is een risicoanalyse gemaakt om toezicht en handhaving gebiedsgericht in te richten, belangrijke groepen binnen de mestketen te selecteren en de samenwerking tussen controlerende en handhavende instanties te versterken.

De handhaving wordt geïntensiveerd in die gebieden waar verbetering van de waterkwaliteit achterblijft of afneemt, vermoedelijk doordat aanwending van mest boven de gebruiksnorm plaatsvindt (hier worden voor die gebieden specifieke maatregelen genomen). De intensivering wordt mogelijk gemaakt door het versterken van de samenwerking tussen controlerende en handhavende instanties. Hiermee wordt bereikt dat de efficiëntie van het beleid en toegepaste toezicht wordt vergroot.

#### Risicogebieden de Peel, Gelderse Vallei en Twente

Voor de gebiedsgerichte handhavingsstrategie is per afwateringsseenheid gekeken naar de factoren, die van invloed zijn op fraude met mest. Dit is gedaan aan de hand van de volgende vier parameters:

- 1 Beschikbaar landbouwareaal (per afwateringsseenheid in procent);
- 2 Oppervlakte löss- of zandgrond (per afwateringsseenheid in procent);
- 3 Oppervlakte mais (per afwateringsseenheid in procent);
- 4 Hoeveelheid mestoverschot (per hectare in procent).

De laatste twee parameters wegen 5x zwaarder dan de eerste twee. Bovenstaande parameters zijn samengevoegd in de kaart waarop het risico op mestfraude is weergegeven (zie kaart risico mestfraude bijlage 1). Gebieden met 10 of minder bedrijven en afwateringsgebieden kleiner dan 100 hectare zijn weggelaten, evenals alle gebieden met een waarde '0' voor de criteria. Op de kaart is duidelijk te zien dat er in de gebieden de Peel, Gelderse Vallei en

Twente een verhoogd risico is op fraude met mest. Hieronder volgt een toelichting van de vier afzonderlijke parameters.

#### *Parameter 1: Beschikbaar landbouwareaal*

De eerste parameter die is gebruikt is het beschikbare percentage landbouwareaal per gebied (hierbij is het gebied uitgedrukt in afwateringsseenheden). Een hoog percentage oppervlakte landbouwgrond in een gebied wijst op voldoende mestplaatsingsruimte en veel grondgebonden bedrijven. Een laag percentage oppervlakte landbouwgrond in een gebied wijst op veel niet-grondgebonden bedrijven en een beperkte mestplaatsingsruimte voor dierlijke mest. Bedrijven die hun dierlijke mest niet op het eigen bedrijf kunnen plaatsen moeten deze elders afzetten en/of laten verwerken. Uit de kennis over de mestmarkt weten we dat vervoersstromen van dierlijke mest lopen van gebieden met beperkte mestplaatsingsruimte naar gebieden met voldoende mestplaatsingsruimte. Hoe verder het transport, hoe hoger de mestafzetkosten en dus hoe sterker de fraudeprikkel. Uit het overzicht (kaart landbouwareaal bijlage 1) blijkt dat het beschikbare percentage landbouwareaal vooral in de gebieden de Peel en Gelderse Vallei gemiddeld erg laag is, wat erop wijst dat de mestafzetkosten in deze gebieden hoger liggen door langere transportafstanden. In deze gebieden zullen volgens deze parameter de prikkels om te frauderen het sterkst zijn.

#### *Parameter 2: Oppervlakte löss- of zandgrond*

De tweede parameter voor de risicoanalyse naar risicogebieden voor mestfraude is het type grondsoort. Hierbij wordt gekeken in welke gebieden er sprake is löss- en zandgronden, die bekend staan als uitspoelinggevoelige gronden. Uit de kaart (bijlage 1) blijkt dat in de gekozen gebieden in belangrijke mate sprake is van uitspoelinggevoelige gronden.

#### *Parameter 3: Oppervlakte mais*

Als derde parameter is gekeken naar het oppervlakte verbouwde mais per afwateringsseenheid in procent. Deze parameter duidt de hoeveelheid mais die verbouwd wordt in een bepaald gebied. Mais is een gewas dat veel mest kan verdragen en daardoor in potentie gebruikt wordt om een overschot aan mest te dumpen. Op de kaart (zie bijlage 1) is weergegeven dat vooral in de Peel en in Twente veel mais verbouwd wordt, wat een vergroot risico op het overbemesten van de grond met zich meebrengt

#### *Parameter 4: Hoeveelheid mestoverschot*

Als laatste parameter is er gekeken naar het mestoverschot per hectare. Een hoog percentage mestoverschot in een gebied duidt op veel intensieve veehouderij en een hoge mestdruk. Deze hoge mestdruk zorgt ervoor dat de mestafzetkosten in deze gebieden ook hoog liggen en een sterke prikkel vormen om te frauderen. Het mestoverschot blijkt het grootst te zijn in de gebieden de Peel, Gelderse Vallei en Twente (zie kaart mestoverschot bijlage 1).

Uit de analyse van de vier parameters zijn drie gebieden geselecteerd: de Peel (Oost-Brabant en Noord-Limburg), Gelderse Vallei (Veluwe) en Twente (bijlage 2).

## Samenwerkingspartners

Kern van de gebiedsgerichte aanpak is het versterken van de samenwerking tussen alle bij toezicht en handhaving betrokken organisaties. Partners van RVO.nl en NVWA binnen de gebiedsgerichte samenwerking zijn:

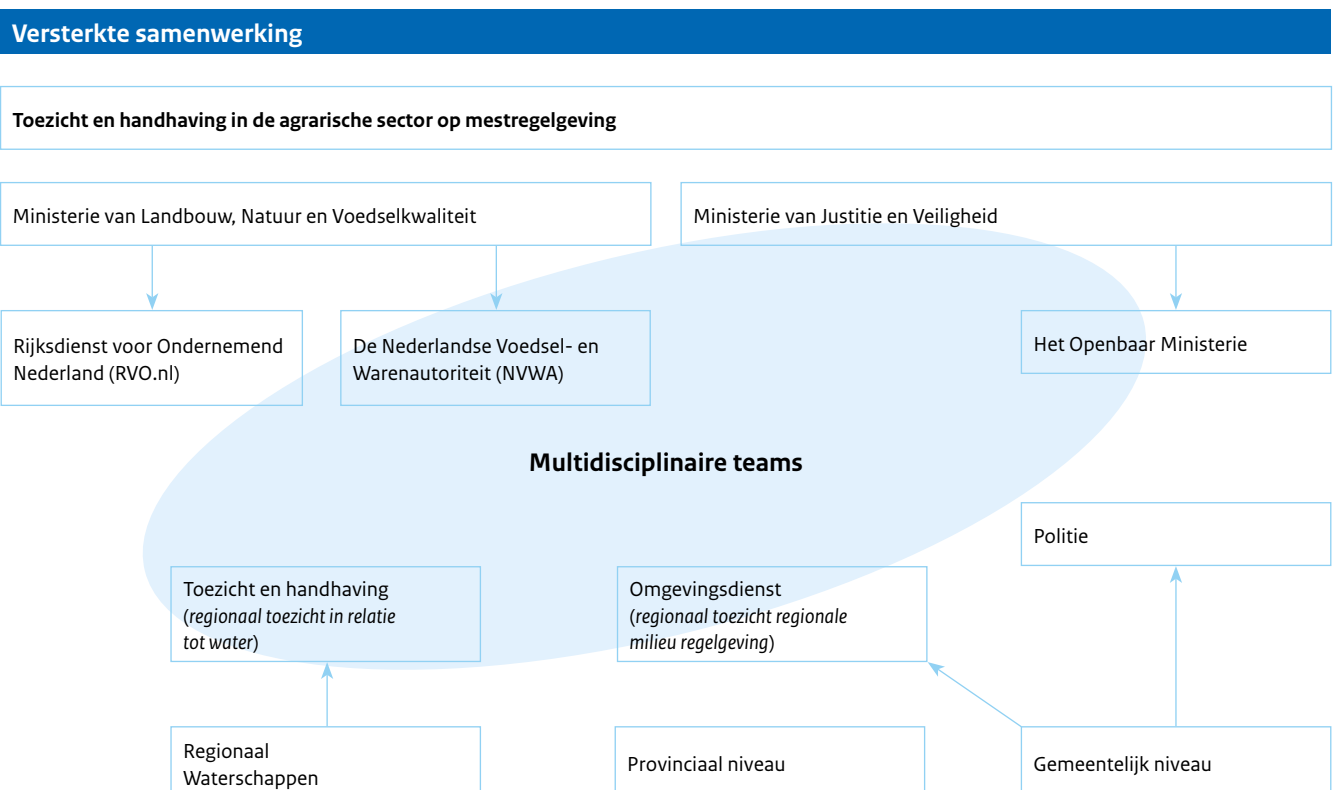
- **Openbaar Ministerie:** Het Openbaar Ministerie valt onder de verantwoordelijkheid van de Minister van Justitie en Veiligheid en leidt de strafrechtelijke onderzoeken naar ernstige fraudezaken betreffende de mestregelgeving. Bij deze onderzoeken wordt nauw samengewerkt met de NVWA en de politie.
- **Nationale Politie:** De politie ondersteunt het OM bij ernstige fraudezaken met opsporingsacties. Naast deze opsporingsactiviteiten handhaven ze ook de gebruiksvoorschriften van mest en behandelen ze klachten hierover.
- **Waterschappen:** Waterschappen zijn regionale overheidsorganen die bestuurlijk verantwoordelijk zijn voor de waterhuishouding en waterkwaliteit in een gebied. Daarbij gaat het vooral om BGM en bemestingsvrije zones. Ook handhaven zij reguleringen betreffende de waterkwaliteit in een gebied.
- **Omgevingsdiensten/Regionale uitvoeringsdiensten:** Omgevingsdiensten of Regionale uitvoeringsdiensten (RUD's) voeren toezichthoudende en handhavende taken uit in opdracht van gemeenten en provincies. Hierbij gaat het om milieu-, bouw- en/of omgevingsvergunningen. Specialisten van de regionale en lokale overheden werken samen om specifieke milieureglementen te kunnen handhaven.

- **Provincies:** De provincies hebben geen formele rol bij de handhaving van de mestregelgeving. De provincies hebben echter wel belang bij een effectief mestbeleid en een goede naleving van de mestregelgeving voor het bereiken van de doelen voor schoon grond- en oppervlaktewater voor mens en natuur. De provincies hebben een belangrijke bestuurlijke en faciliterende rol bij de samenwerking binnen het gebiedsgericht handhaven.

## Intensivering van de samenwerking

De samenwerking tussen RVO.nl, NVWA, OM, politie, waterschappen, omgevingsdiensten en provincies zal geïntensiveerd worden door het delen van vakkennis, kennis over de regio en door te werken in multidisciplinaire teams zodat de verschillende specifieke bevoegdheden beter benut worden (zie figuur 3). Door de inzet van datatechnologie kunnen de organisaties vanuit hun eigen expertise naar de geclusterde data kijken en komen ze uiteindelijk tot een gezamenlijke risicoanalyse van ondernemers en hun netwerk. Vervolgens wordt in elk gebied jaarlijks een nader vast te stellen aantal bedrijven 'integraal' onderzocht. Integraal betekent dat voor verschillende stelsels van regelgeving gezamenlijk wordt onderzocht of een bedrijf aan die regelgeving voldoet. Tijdens de fysieke inspecties zullen de organisaties gezamenlijk optreden en eventuele sancties worden als gevolg daarvan gestapeld. Deze aanpak zorgt voor een grotere impact van sancties, een grotere pakkans, meer zichtbaarheid en een sterkere handhaving.

Figuur 3: Versterkte samenwerking tussen partners





De samenwerkingspartners die verantwoordelijk zijn voor monitoren, toezicht en handhaving bevinden zich op verschillende bestuurlijke niveaus. Binnen de risicogebieden van de gebiedsgerichte handhaving coördineert de NVWA de samenwerking. Op centraal niveau is de samenwerking ook gewaarborgd in een reeks van bestuurlijke overleggen tussen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, NVWA, RVO.nl, OM, Provincies, gemeenten, waterschappen en omgevingsdiensten.

### Kennis- en informatie-uitwisseling

Eén van de aspecten van het gebiedsgerichte beleid betreft versterking van de kennis- en informatie-uitwisseling. De NVWA heeft een aanvraag lopen om deel te nemen bij het Landelijk Informatie en Expertisecentrum (LIEC) en het Regionaal Informatie en Expertisecentrum (RIEC). Verwacht wordt dat door uitwisseling van kennis de pakkans van frauderende bedrijven aanzienlijk wordt vergroot. Deze kennis- en informatie-uitwisseling zal vooral in het kader van gebiedsgericht handhaven plaatsvinden. De acties zijn als volgt en zullen voor de eerste gebiedsgerichte aanpak al in 2018 plaatsvinden:

- Inzichtelijk maken over welke kennis en informatie de samenwerkende toezichthoudende instanties beschikken en de juridische mogelijkheden om deze uit te wisselen. Het doel is om te komen tot structurele uitwisseling van informatie voor handhaving tussen de samenwerkende instanties.
- De minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft toegezegd dat de data van RVO.nl gratis toegankelijk wordt gemaakt voor samenwerkingspartners bij gebiedsgericht handhaven.
- Met behulp van het centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is het inzicht vergroot in de keten en de zwakke plekken daarin met behulp van het Barrièremodel. CCV heeft een advies voor een brede interventiemix en een risicoanalyse mestregelgeving opgesteld.
- Effectiever gebruiken van het instrument van Inspectievew.
- Organiseren van trainingen voor data-analisten van toezichthouders van de in de samenwerking participerende publieke instanties en het uitvoeren van gezamenlijke data-analyses.

### Innovatief toezicht

De uitdaging is om via een combinatie van maatregelen en handhavinginstrumenten de meest effectieve aanpak te vinden om overtreders optimaal aan te pakken. Daarom zal in 2019 een aantal pilots en testen worden uitgevoerd met werkwijzen die tot nog toe niet eerder (actief) zijn toegepast. Innovatieve werkwijzen zullen met name bij het gebiedsgericht handhaven worden getest. Bij innovatieve werkwijzen wordt gedacht aan:

- Het combineren van gegevens uit *Automatic Number Plate Recognition* (ANPR) en *Weigh-in-Motion* (WIM) en wellicht nog andere technieken. Bij WIM is de meetapparatuur zo ontworpen dat het as gewicht en het voertuiggewicht (met vracht) worden vastgelegd en geregistreerd als het voertuig over een meetlocatie rijdt.
- Bekijken op welke wijze en in hoeverre financiers van bedrijven (banken) kunnen worden betrokken bij het bestrijden en

voorkomen van fraude. Deze personen of organisaties hebben er immers ook belang bij dat bedrijven (hun klanten) hun leningen terugbetalen en niet hun vergunningen verliezen of in liquiditeitsproblemen komen. Dit geldt ook voor afnemende en toeleverende bedrijven (mengvoer/slachterijen/zuivel). Eind 2018 zullen er in verkennende gesprekken tussen NVWA en financiële instellingen gekeken worden welke maatregelen er tot de mogelijkheden behoren.

Daarnaast zal gebruik worden gemaakt van mogelijkheden waar al wat meer ervaring mee is opgedaan:

- Het toepassen van *namings and shaming* van frauderende bedrijven.
- Meer bekendheid geven aan de mogelijkheid voor het (anoniem) melden van een vermoedelijke overtreding.
- Het uitvoeren van social media analyses voor het verkrijgen van inzichten in netwerken en het opvangen van fraude-signalen.

In het kader van de uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn zijn voor gebiedsgerichte handhaving de benodigde financiële middelen gereserveerd. Dit wordt ingezet voor het ontwikkelen van slimmere methoden van controle zodat toezicht en handhaving doeltreffender en doelmatiger kan worden. Het gaat hier bijvoorbeeld om het effectief benutten van gegevens van regionale en lokale inspectiediensten.

### 4.1.2. Handhaven op risicovolle schakels in de mestketen

Naast gebiedsgerichte handhaving, wordt er in de versterkte handhavingstrategie ook prioriteit gegeven aan risicovolle schakel in de mestketen zoals intermediairs en covergisters. Deze prioriteit voor risicovolle schakels in de mestketen zal zowel binnen als buiten gebiedsgerichte handhaving gegeven worden. We willen het onaantrekkelijk maken voor hen om te frauderen door de pakkans te vergroten; de straffen te verhogen en de mogelijkheden om te frauderen te beperken.

#### Intermediairs

Gebleken is dat intermediairs door hun sleutelpositie (ketenregistreur) in de mestketen een belangrijke rol spelen. Zij zijn als transporteurs van drijfmest en vaste mest verantwoordelijk voor het wegen en bemonsteren. In het geval van vaste mest dikke fractie wordt de bemonstering gedaan door de onafhankelijke monsternemer. Daarnaast zijn de intermediairs verantwoordelijk voor het opmaken en inzenden van vervoersbewijzen. Hun medewerking is dus nodig om te frauderen met mest. Zij faciliteren de fraude, deels omdat zij dit tot verdienmodel hebben verheven en deels vanwege economische noodzaak omdat 'klanten' die willen frauderen anders uitwijken naar andere intermediairs die hen wel willen faciliteren. Ze kennen de kanalen om mest illegaal af te zetten. De intermediairs maken documenten en regelen het transport. In deze rol kunnen intermediairs

relatief makkelijk frauderen of fraude faciliteren. Door ervoor te zorgen dat er op papier voldoende fosfaat van het producerende bedrijf wordt afgevoerd (zodat de mineralenbalans, ook stikstof, op orde is) kan de boekhouding op jaarbasis sluitend worden gemaakt. Effectief optreden in deze ketenschakel heeft uitstraling op de hele mestketen. Wanneer voldoende verdenking is opgebouwd uit individuele overtredingen kan een opsporingsactie gestart worden en ontstaat inzicht in het gedrag van volgende ketenschakels die mede geraakt worden door sancties. Jaarlijks worden er enkele tientallen opsporingsonderzoeken gestart. Ook de klanten die van de fraude hebben geprofiteerd of die tot fraude hebben aangezet worden in het onderzoek meegenomen (spin off). Bij ernstige vergrijpen kan de Officier van Justitie (OvJ) overgaan tot het vorderen van wederrechtelijk verkregen vermogen en het in beslag nemen van betrokken voertuigen.

Er zijn in Nederland ongeveer 1000 intermediaire ondernemers actief. Deze groep zal de komende jaren extra aandacht krijgen. De acties die worden uitgevoerd zijn de volgende:

- Alle nieuwe toetredende intermediairs zullen aan een integriteitsonderzoek (antecedentenonderzoek) worden onderworpen (deze maatregel is al van kracht).
- RVO.nl selecteert middels data-analyse intermediairs die in negatieve zin opvallen. In het kader van gebiedsgericht handhaven zullen per gebied een aantal intermediairs die 'opvallen' extra en onverwacht geïnspecteerd worden.
- RVO.nl onderwerpt intermediairs met een verhoogd risico aan een verzwaarde integriteitstoets (Bibob).
- Nederlandse handhavinginstanties zullen inzake intermediairs informatie-uitwisseling met Duitsland en België verder ontwikkelen binnen de geldende juridische randvoorwaarden.
- Met Rijkswaterstaat (RWS) en Inspectie voor Leefomgeving en Transport (ILT) zal onderzocht worden of, en in welke mate, *Weigh in Motion* benut kan worden voor het volgen van mesttransporten. Hetzelfde geldt voor het gebruik van ANPR-gegevens die door de Nationale Politie wordt verzameld. In 2019 moet dit leiden tot afspraken.
- Er zal in 2019 met betreffende toezichthouders in het kader van gebiedsgericht handhaven een aantal wegtransportcontroles per gebied worden georganiseerd.
- Bij geconstateerde misstanden legt het OM sneller beslag op de gebruikte vrachtwagens.
- Begin 2019 zal het verplicht worden om mesttransporten in Nederland te laten wegen en dient adequate informatie over het weegresultaat beschikbaar te zijn tijdens transport.

### Covergisters

Covergisting is een vorm van mestverwerking. Bij covergisting worden uitwerpselen van dieren samen met een ander organisch product met toegelaten afval- en reststoffen vergist. Wanneer men dierlijke mest vergist moeten in eigen administratie gegevens bijgehouden worden over in en uitgaande producten over aard, herkomst en samenstelling van de met de dierlijke mest vergiste afval- en reststoffen, alsmede over de dosering daarvan. Het grootste probleem is dat de administraties onvoldoende, en

onvoldoende transparant, bijgehouden worden, waardoor het moeilijk is om te toetsen welke afval- en reststoffen zijn gebruikt. Bij covergisting bestaat altijd het risico van mengen van schadelijke stoffen die anders tegen aanzienlijke kosten naar een afvalverwerker zouden moeten afgevoerd. Om die reden wordt er ingezet op:

- Toezien op de aanwezigheid van een inzichtelijke administratie.
- Het gebruik van een minimum hoeveelheid van 50% dierlijke mest.
- Gebruik van toegelaten co-materialen (bijlage Aa van het URM).

### 4.1.3. Handhaving op nationaal niveau

#### Monitoring naleving nationaal

Naast de extra inzet op risicovolle gebieden en de ketenschakel intermediairs is er blijvend aandacht voor de rest van Nederland. Het toezicht op transport en covergisters wordt landelijk ingezet evenals de derogatiecontroles. Toezicht op transport is nauw verbonden aan de ketenschakel intermediairs; deze verzorgen immers transport van dierlijke mest. Het doen en laten van intermediairs wordt mede bepaald door andere ketenschakels zoals leveranciers en afnemers. Op deze wijze wordt naleving nationaal gemonitord en kan bij signalen of uit de 'spin off' van een zaak verder onderzoek plaatsvinden.

#### Onafhankelijke Monstername (OMN)

De overheid en het bedrijfsleven willen de fraude met vaste mest verminderen en de handhaving hiervan versterken. Met ingang van 1 oktober 2017 geldt de verplichting dat de vaste mestmonsters voor dikke fractie runder- en varkensmest door een onafhankelijke monsternemer van een geaccrediteerde én erkende organisatie genomen moeten worden. Alle andere mestmonsters worden door de chauffeur genomen. Om ervoor te zorgen dat het doel van deze verplichting, het verminderen van fraude met vaste mest, gerealiseerd wordt, zijn RVO.nl en NVWA de maatregel aan het monitoren en handhaven. Monitoring zal vast moeten stellen of het nemen van mestmonsters door een onafhankelijke monsternemer leidt tot minder hoge gehalten stikstof en fosfaat in vaste mest. De eerste evaluaties tonen aan dat dit het geval blijkt te zijn. Naleving zal bij de verschillende betrokken doelgroepen (mestleverancier, vervoerder, monsternemende organisatie) gecontroleerd worden om vast te stellen of aan de voorwaarden van de regelgeving wordt voldaan. Tot slot is Nederland voornemens de regelgeving eind 2018 aan te passen. De aanpassingen worden gedaan op basis van de eerste ervaringen sinds 1 oktober 2017 en beogen het schrappen van partijbemonstering. Deze is namelijk moeilijk uitvoerbaar en er komt meer flexibiliteit onder voorwaarden voor de sector.

#### Internationale samenwerking

Met name in de ketenschakel intermediairs zijn er mogelijkheden om illegale mest te creëren. We weten dat door het ontbreken van tegengesteld belang fictieve afzet plaatsvindt naar het buitenland. De gehalten stikstof en fosfaat en/of hoeveelheden dierlijke mest die uit Nederland geëxporteerd wordt, komt niet overeen met de

gehalten en hoeveelheden die gemeten en geregistreerd worden in het ontvangende land. Bij mestkorrels is het risico op manipulatie juist beperkt door de aanzienlijke toegevoegde waarde.

In 2016 is er een Memorandum of Understanding getekend (MoU) door Nederland en de Duitse deelstaten Nordrhein-Westfalen en Niedersachsen waarin is afgesproken dat de toezichhoudende instanties in de Duitse deelstaten gebruik kunnen maken van Nederlandse gegevens uit het digitaal dossier. Hierin zijn onder andere de geregistreerde mesttransporten naar de Duitse deelstaten opgenomen. De Duitse toezichhoudende instanties vergelijken deze gegevens met de gegevens van de te controleren bedrijven. Bij afwijking kan het gaan om fictieve export of om Duitse veehouders die meer mest willen gebruiken dan hen is toegestaan. Daarbij ontvangt Nederland vooral uit Duitsland veel inspectieverzoeken om dit te verifiëren. Door het contact met de toezichhoudende instanties in buurlanden verkrijgen ook de Nederlandse toezichhoudende instanties meer inzicht in de meststromen die daadwerkelijk de grens overgegaan zijn. Daardoor is bekend dat er sprake is van afwijkende gehalten en hoeveelheden aan beide kanten van de grens. Bij bevestiging van de signalen zal handhavend worden opgetreden in deze specifieke gevallen. Daarnaast zullen landelijk grenscontroles en nalevingscommunicatie ingezet worden om de pakkans te verhogen. Verdere digitalisering van de verantwoording van meststromen draagt bij aan adequate informatie-uitwisseling.

### Verdeling van capaciteit naar onderwerp

In de onderstaande tabel (tabel 3) worden de uren weergegeven die de NVWA en RVO.nl inzetten voor fysieke en administratieve controles, toezicht en handhaving van mestregelgeving. Uit de derogatiebeschikking 2018/2019 is de inzet op fysieke controles van de NVWA bij derogatiebedrijven teruggebracht van 7% naar 5%. Hierdoor is extra capaciteit bij de NVWA vrijgekomen die is ingezet voor de versterkte aanpak van mestfraude. De tabel laat verder zien dat er door de NVWA ongeveer 10 extra fte extra is vrijgemaakt die wordt ingezet op het mestdossier. De extra capaciteit voor intermediairs en covergisters wordt ook ingezet om te controleren of aangemelde export van dierlijke mest ook daadwerkelijk plaatsvindt.

### Verdeling van capaciteit naar prioriteit

De beschikbaar gekomen capaciteit wordt sterk geconcentreerd op gebiedsgericht handhaven en intermediairs. Binnen de context van gebiedsgericht handhaven worden de controles van gebruiksnormen en de gebruiksvorschriften meegenomen. Zowel binnen als buiten de focusgebieden worden de intermediairs gecontroleerd. Binnen de focusgebieden is dit onderdeel van gebiedsgericht handhaven en buiten de focusgebieden is dit onderdeel van de specifieke inzet op intermediairs en covergisters. In het kader van risicogericht handhaven worden, wanneer intermediairs in overtreding zijn, ook de betrokken afnemers en leveranciers aan een onderzoek onderworpen (spin off).

#### 4.1.4. Sanctiebeleid

Als onderdeel van de versterkte handhavingsstrategie mest is het van belang dat de in de wet of in onderliggende regelgeving vastgelegde boetes zich verhouden tot het vermoede economisch voordeel bij de overtreder. Om tot een sterke handhavingsstrategie te kunnen komen, streeft het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit naar een effectief sanctiebeleid, waarbij boetes kunnen worden opgelegd die voldoende straffend en afschrikwekkend zijn.

RVO.nl en de NVWA voeren steekproeven en controles uit bij agrarische ondernemingen en intermediairs door middel van een administratieve controle of een bedrijfsbezoek. Indien uit de feiten en omstandigheden blijkt dat er sprake is van één of meerdere overtredingen dan wordt in beginsel bestuursrechtelijke handhaving ingezet. In bepaalde gevallen, daar waar het in de wetgeving is voorzien (Besluit gebruik Meststoffen, productierechten en fosfaatrechten) en bij recidive, aanmerkelijke overtredingen, overtredingen gepleegd in georganiseerd verband en complexe of frauduleuze constructies wordt strafrechtelijke handhaving ingezet.

### Bestuursrechtelijke handhaving

Bestuursrechtelijke handhaving kent preventieve en bestraffende maatregelen. Bestuurlijk handhaven door de toepassing van

Tabel 3: Urenverdeling RVO.nl en de NVWA

|                              |        | 2017   | 2018   | 2019   |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|
| Gebiedsgericht handhaven     | NVWA   | n.v.t. | 20.000 | 20.000 |
|                              | RVO.nl | n.v.t. | 3.000  | 15.500 |
| Intermediairs & covergisting | NVWA   | 22.510 | 29.000 | 32.000 |
|                              | RVO.nl | 3.500  | 7.500  | 10.000 |
| Derogatie                    | NVWA   | 29.750 | 19.125 | 19.125 |
|                              | RVO.nl | 3.000  | 4.500  | 4.500  |

bestuursdwang of last onder dwangsom (LOD) heeft een preventief karakter. Het is gericht op het beëindigen van onrechtmatige situaties, het zoveel mogelijk herstellen van de gevolgen daarvan en het voorkomen van herhaling van de overtreding.

Het opleggen van een bestuurlijke boete is een sanctie met bestraffend karakter. Naast het element van ontneming van economisch voordeel geldt ook het element van leedtoevoeging, wat een afschrikwekkend effect heeft. Er worden ook andere bestuurlijke maatregelen toegepast, zoals het doorhalen van een registratie, het intrekken van de derogatievergunning (vanaf 2018).

Bij een geconstateerde overtreding op ondersteunende administratieve voorschriften of op voorschriften inzake de hoeveelheidsbepaling wordt een bestuurlijke boete opgelegd van maximaal € 300 per overtreding. De controle van de gebruiksnormen en de verantwoordingsplicht vindt plaats na afloop van het betreffende jaar. Bij overtreding van de een of meerdere gebruiksnormen en/of de verantwoordingseisen wordt een bestuurlijke boete opgelegd van € 7 per kilogram stikstof en € 11 per kilogram fosfaat, tot een maximum van € 83.000 voor een natuurlijk persoon en € 830.000 voor rechtspersonen.

### **Strafrechtelijke handhaving**

Strafrechtelijke handhaving kan gecombineerd worden met bestuursrechtelijke handhaving.

Bij strafrechtelijke handhaving vindt de uitvoering plaats bij het OM. De bepalingen van het stelsels van productierechten en de voorschriften inzake de minimum opslagcapaciteit voor dierlijke meststoffen worden in beginsel strafrechtelijk gehandhaafd. Daarnaast zijn er vier criteria bepalend voor de toedeling van feiten aan het strafrecht. Het moet gaan om herhaalde overtredingen, aanmerkelijke overtredingen, overtredingen gepleegd in georganiseerd verband en complexe of frauduleuze constructies.

#### **1 Herhaalde overtredingen.**

Hierbij gaat om herhaalde overtredingen van de gebruiksvoorschriften en de verantwoordingsplicht voor dierlijke mest. Dit indien de betrokken agrarische ondernemer of intermediair in de periode van vijf jaar voorafgaand aan het geconstateerde feit dezelfde norm ten minste twee maal heeft overtreden en hem daarbij telkens de maximale bestuurlijke boete (€ 83.000 / € 830.000) is opgelegd en deze besluiten onherroepelijk zijn.

#### **2 Aanmerkelijke overtredingen.**

Het tweede is het criterium van de aanmerkelijke overtredingen. Ook hier gaat het in beginsel om aanmerkelijke overtredingen van de primaire en sommige secundaire normen 'Aanmerkelijk' moet verstaan worden in absolute en in relatieve zin. In absolute zin als het gaat om overtredingen van een dermate omvang, dat het maximale boete bedrag van € 83.000 / € 830.000, zou worden overschreden. In relatieve zin als het gaat om een overschrijding van meer dan 50% van de gebruiksnorm per hectare of het niet kunnen verantwoorden van meer dan 50% van de aangevoerde of geproduceerde hoeveelheid

dierlijke mest en de op te leggen bestuurlijke boete voor hetzelfde feit ten minste € 25.000/€ 250.000 zou bedragen.

#### **3 Overtredingen gepleegd in georganiseerd verband.**

Het derde criterium betreft overtredingen gepleegd in georganiseerd verband. Indien bij het geconstateerde feit verschillende bedrijven of ondernemingen zijn betrokken. En hierbij worden in onderling overleg gegevens en administraties vervalst en controleurs misleid. Deze feiten zijn naar hun aard ernstige regelovertredingen, waarvoor een bestuurlijke afdoening niet passend wordt geacht.

#### **4 Complexe, frauduleuze constructies.**

Van belang hierbij is dat het gaat om een vermoeden van ernstige regelovertredingen, waarbij grote maatschappelijke belangen op het spel staan en de rechtsorde is geschokt. Dit criterium speelt een rol bij overtredingen waarvoor bij bestuurlijke afdoening vermoedelijk de maximale boete, genoemd in artikel 62 Meststoffenwet zou moeten worden opgelegd en er gronden zijn voor het vermoeden van frauduleus handelen.

Strafrechtelijke handhaving is slechts van toepassing als de niet naleving van een regel van ordeningsrecht herhaaldelijk, grootschalig, in crimineel verband en/of gebruikmakend van complexe frauduleuze constructies plaatsvindt. Een dergelijk vergrijp vraagt om een andere reactie dan het opleggen van een bestuurlijke boete. Strafrechtelijk handhaven prevaleert in dergelijke gevallen boven bestuursrechtelijk handhaven. Voor strafrechtelijke handhaving wordt gekozen in die gevallen waar bestuurlijke handhaving onvoldoende effect heeft, waar de overtreding dermate aanmerkelijk is dat een geldboete alleen onvoldoende punitief is of waar in georganiseerd verband blijkbaar doelbewust regelgeving omzeild of door middel van complexe, frauduleuze constructies illegaal handelen aan toezicht onttrokken wordt. In dergelijke gevallen past een sanctie die de bestuurlijke boete overstijgt. De juridische houdbaarheid van de bewijslast vergt een zorgvuldige onderbouwing van de toezichthouders. De complexiteit van de wet- en regelgeving vraagt om hoogwaardige (juridische) expertise om tot succesvolle vervolging te komen. In gevallen van meervoudige recidive of aanmerkelijke overtreding zal een overtreder moeten merken dat illegaal handelen niet loont. Ontnemen van wederrechtelijk voordeel naast het vorderen van een geldboete of vorderen van een vrijheidsstraf - al dan niet voorwaardelijk - zal op worden gelegd in gevallen van herhaalde of aanmerkelijke overtredingen. Waar sprake is van een georganiseerd verband of frauduleuze constructies biedt strafrechtelijke handhaving de mogelijkheid tot een al dan niet voorwaardelijke bestraffing met een vrijheidsstraf, waar nodig in combinatie met een bijkomende straf als ontzetting van rechten, gehele, gedeeltelijke stillegging van de onderneming of openbaar making van de rechtelijke uitspraak.

### **Onderzoek van de Auditdienst Rijk (ADR)**

De Auditdienst Rijk (ADR) heeft voorjaar 2018 in opdracht van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit een

onderzoek opgesteld over het sanctiebeleid en in welke mate het vermoede economisch voordeel weggenomen wordt door de huidige sancties. Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden

De boetetarieven van de bestuurlijke boetes die genoemd zijn in artikel 57 tot en met 59 van de meststoffenwet zijn ongewijzigd gebleven sinds 2005. Door de ontwikkelingen in de mestafzetmarkt vermoedt de ADR dat de berekeningen waarschijnlijk geen reëel beeld meer geven van het huidige economische voordeel. Daar tegenover staat dat de boetemaxima genoemd in art 23, lid 4 Wetboek van Strafrecht wel periodiek verhoogd zijn.

Op basis van het onderzoek adviseert de ADR om een vervolgonderzoek te doen naar de huidige (en eventueel toekomstige) kosten van mestafzet om met de uitkomsten van dit onderzoek de boetetarieven die zijn opgenomen in artikelen 57 tot en met 59 te actualiseren. Hierbij kan ook worden nagegaan of een vorm van differentiatie naar soort mest en/of grondsoort gewenst is, omdat het economische voordeel per producentengroep verschillend is. Daarnaast adviseert de ADR om risicoprofielen in de mestketen op te stellen en bestaande netwerken in kaart te brengen. Ook moet het delen van beschikbare informatie tussen (handhavende) instanties met behulp van datatechnologie gestimuleerd worden. Deze aanbevelingen zijn op verschillende punten in deze versterkte handhavingsstrategie opgenomen (hoofdstuk 3).

### Versterkt sanctiebeleid

Voor het versterkte sanctiebeleid is het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit op advies van de ADR een vervolgonderzoek gestart naar de mestafzetkosten in relatie tot het inkomen. De fraudeprikkel hangt af van de inkomensomstandigheden, de pakkans en de boete en dit afgezet tegen het economische voordeel. In het onderzoek staan de boetes en de fraudeprikkel in het licht van het economische voordeel centraal. Als uit dit onderzoek blijkt dat de boetes onvoldoende het economische voordeel van overtredingen wegnemen, dan moet bezien worden of de boetetarieven verhoogd moeten worden. Als deze vraag bevestigend wordt beantwoord, is wijziging van de Meststoffenwet nodig.

Naast het opleggen van boetes worden er – al dan niet in samenwerking met handhavingspartners – ook andere sancties toegepast en mogelijkheden onderzocht om deze overige sancties uit te breiden. Hierbij gaat het om de volgende mogelijkheden:

- Opname van mestfraudeurs in het frauderegister: RVO.nl beschikt over een register van Misbruik en Ernstige onregelmatigheden (het zogenaamde Frauderegister) waarin personen/bedrijven staan die ervan verdacht worden strafbare feiten te hebben gepleegd m.b.t. hun subsidie(aanvraag). RVO.nl wil dit register aanvullen met mestfraudeurs.
- Extra integriteitsonderzoek van mestvervoerders: Elke mestvervoerder moet geregistreerd staan bij RVO.nl maar voordat een nieuwe mestvervoerder wordt opgenomen in het register (van mestvervoerders) vindt er een onderzoek plaats. Door ook reeds geregistreerde mestvervoerders te onderwerpen aan een

antecedentenonderzoek kan een frauderend mestvervoerder mogelijk eerder opgespoord worden. Bij het constateren van mestfraude zal het bedrijf van de mesttransporteur (of mestverwerker) opgenomen in het Frauderegister en vervalt zijn registratie.

- Opleggen hogere randvoorwaardenkorting indien geplaatst in het frauderegister: Naast bestuursrechtelijke handhaving binnen de meststoffenwet legt RVO.nl op grond van de randvoorwaarden GLB, kortingen op bij de grondgebonden GLB-subsidies. Indien fraude is geconstateerd zal een hoger percentage meer voor de hand liggen dan een lager percentage.
- Het verrekenen van een mestboete met een subsidie die is verstrekt op grond van de Kaderwet EZ-subsidies.

## 4.2. Automatisering

### 4.2.1. Datatechnologie

In het kader van de uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt voor 'ICT en innovatie' de benodigde financiële middelen beschikbaar gesteld. Dit wordt ingezet voor het ontwikkelen van slimmere methoden van controle zodat toezicht en handhaving doeltreffender en doelmatiger kan worden. Ten einde een betere koppeling tussen administratieve en fysieke meststromen te verkrijgen wordt een hogere automatisering gestimuleerd. Toezicht en handhaving worden slimmer door optimaal gebruik van datatechnologie. Door gebruik te maken van een grote hoeveelheid databronnen en moderne technieken (big data, datascience om voorspellend te kunnen selecteren, real-time verantwoording, sensoren, doorstroommeters, NIRS) om deze te analyseren nemen de kansen voor digitaal handhaven toe en kan beter ingespeeld worden op afwijkend gedrag of patronen. Dit leidt tot het vergroten van de pakkans door het versterken van de informatiepositie (signalen, netwerken en dossieropbouw) en zichtbaar optreden in hoog risicogebieden. De tijd tussen het uitschrijven van een boete en het daadwerkelijk ontvangen ervan door de overtreder moet aanzienlijk korter worden (lik op stuk beleid).

### 4.2.2. Digitale borging verantwoording

#### Transport

In 2019 zal ingezet worden op verdere digitalisering van de verantwoording van mesttransporten. In het kader van de uitvoering van het zesde actieprogramma Nitraatrichtlijn wordt voor borging van de verantwoording van mesttransport de benodigde financiële middelen beschikbaar gesteld. Speerpunt daarbij is dat ook van te exporteren mest geborgd wordt dat de mest daadwerkelijk buiten Nederland is gebracht.

Het doel is dat ontwikkelingen in de sector sneller geanalyseerd worden zoals het leggen van verbanden en het herkennen van onwaarschijnlijke data, met als doel effectiever inzetten van

handhaving en het bestrijden van fraude in mesttransporten. In 2019 wordt er onderzocht of het elektronisch indienen van VDM gegevens bij forfaitaire transporten verplicht wordt gesteld. RVO.nl en de NVWA ontvangen hierdoor de transportgegevens eerder en van betere kwaliteit. De digitalisering levert ook een kostenbesparing op.

Daarnaast wordt er een Informatie analyse 'Voorafmelding en real-time indienen VDM gegevens' uitgevoerd. RVO.nl en de NVWA ontvangen dan eerder transportgegevens. Real-time controles verbeteren kwaliteit van de gegevens en geven minder gelegenheid voor fraude. Verder zullen RVO.nl en NVWA hun kennis en gegevens bundelen om gezamenlijk de data te analyseren. Tot slot wordt onderzocht of het implementeren van Inspectieview van toegevoegde waarde kan zijn om gegevens en data tussen de verschillende overheidsdiensten uit te wisselen.

#### **Beter toezicht op het aanwenden van mest**

Aansluitend op het onderzoek naar de verplichting om het transport van mest real-time en digitaal te verantwoorden wordt er ook onderzocht of de aanwendingsapparatuur voor de aanwending van mest verplicht wordt voorzien van sensoren die de werking en positie tijdens het aanwenden monitoren om te kijken of het proces aan de wettelijke bepaalde prestatiekenmerken voldoet. Hiermee wordt verdergaand digitaal toezicht mogelijk en wordt het verantwoord aanwenden van mest bevorderd. Deze inzet draagt ook bij aan een verdere professionalisering van het aanwenden van mest.

### 4.2.3. Vereenvoudiging regelgeving

Een groot deel van de transporten is in het verleden onder een uitzonderingsregeling gebracht. Dit in de meeste gevallen om administratieve lasten terug te dringen. Door het aantal uitzonderingen is de regelgeving voor het verantwoorden van mesttransporten complex geworden en moeilijk handhaafbaar. Om afhandeling op papier mogelijk te maken is er gelegenheid om pas later de activiteiten administratief te verantwoorden. Digitale technologie maakt het mogelijk met minimale administratieve verplichtingen en real-time de aan- en afvoer en aanwending van mest te verantwoorden. De belangrijkste aanleiding voor uitzonderingen, namelijk administratieve lasten, wordt daarmee weggenomen. Door het gebruik van data- en sensortechniek verplicht te stellen wordt het mogelijk het aantal voorschriften voor verschillende situaties terug te brengen en wordt de (transport)regelgeving beter handhaafbaar en beter naleefbaar. Het verlenen van ontheffingen en uitzonderingen wordt kritisch tegen het licht gehouden.

## 4.3. Preventieve maatregelen

### 4.3.1. Innovatie bedrijfssystemen

Het verkrijgen van real-time informatie draagt bij aan transparantie en een betere koppeling tussen administratieve en fysieke meststromen. Koplopers in de agrarische sector werken al met innovatieve data-gedreven bedrijfssystemen. Slimme technologieën kunnen nutriënten meten in bodem, mest, voer en water. Door snellere beschikbaarheid van analyseresultaten van water, bodem en mestanalyses krijgt de agrariër meer handelingsopties om mest zorgvuldig aan te wenden. Hierdoor kan de juiste aanwending van mest in een bepaalde situatie en een bepaald gewas worden geoptimaliseerd. De ontwikkeling van de Near Infrared Spectroscopy (NIRS) sensor gaat door de overheid ingezet worden voor de verantwoording van nutriënten en de analyse van de waterkwaliteit. In 2018 wordt er door de betrokken partijen gekeken hoe de mogelijkheden verder verkend kunnen worden en zullen afspraken worden gemaakt over de samenwerking om NIRS te gaan gebruiken. Daarmee wordt de verdere ontwikkeling en introductie in de praktijk met sensortechnologie bevorderd. Het verkrijgen van real-time informatie draagt bij aan transparantie en is input voor het maken van keuzes op bedrijfsniveau.

### 4.3.2. Communicatie en gedrag

In het kader van het zesde actieprogramma wordt er een gedragsstrategie met communicatieplan opgesteld. In dit plan staan activiteiten die er op gericht zijn dat actiever kennis wordt overgedragen en kennis wordt ontsloten, achtergrond van beleid wordt gedeeld en gestuurd wordt op gedragsverandering in de veehouderij en de akker- en tuinbouw. Het doel is om door het ontsluiten en aanbieden van kennis onjuiste beeldvorming weg te nemen en aan te zetten tot het juiste gedrag, namelijk het gebruik van goede landbouwpraktijken. De sociale wetenschap geeft steeds meer inzichten in technieken om gedrag te beïnvloeden. Het doel is om deze inzichten in de praktijk toe te passen.

In 2018 is het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit gestart met een pilot die zich richt op het gedrag van akkerbouwers op zuidelijke zand- en lössgronden. Het gaat concreet om de wijze waarop mest op het land wordt aangebracht (gebruiksvoorschriften) en de hoeveelheid mest die hierbij wordt gebruikt (gebruiksnormen). Met de pilot wil het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit toetsen met welke interventies het huidige gedrag van akkerbouwers op zuidelijke zand- en lössgronden ten aanzien van het toepassen van mest op het land beïnvloed worden. Effectieve interventies kunnen worden opgenomen in een gedragsstrategie. Belangrijk is dat de interventies akkerbouwers handvatten bieden en maximaal de prikkel geven om het gewenste gedrag te vertonen.

Naast het feit dat communicatie gebruikt wordt om de wet- en regelgeving beter toe te lichten en gedragsinterventies te initiëren,

kan communicatie over (successen van) toezicht en handhaving de pakkans vergroten. Wanneer er meer bekendheid wordt gegeven aan de activiteiten en successen van de samenwerkingspartners zal er een beeld ontstaan dat overtredingen van de wet- en regelgeving niet zonder risico zijn. Het geheel heeft dus een sterk preventief karakter.

Tot slot wordt er met behulp van het interventiekompas inzicht verkregen in de motieven om als intermediair niet na te leven. Dit is waardevolle input voor het bepalen van de interventies.

### 4.3.3. Plan van aanpak sector

De versterkte handavingsstrategie zal als zodanig op zichzelf effect sorteren ook als er geen plan van aanpak van de sector is. Het is echter wel noodzakelijk dat de sector zelf verantwoordelijkheid neemt voor het verantwoord verwerken en aanwenden van dierlijke mest, om daadwerkelijk grote verbeteringen te realiseren. De sector heeft in haar plan van aanpak 'samenwerken in een eerlijke keten' beschreven hoe ze die eigen verantwoordelijkheid vorm geeft.<sup>25</sup>

De sector heeft een aantal speerpunten benoemd waaronder bewustwording en gedragsverandering met als doelstelling een cultuuromslag van 'fraude mag' naar 'fraude is fout'. Daarnaast wil de sector door het opstellen en implementeren van een integriteitsverklaring van (branche-) organisaties naar buiten toe uitspreken dat brancheorganisaties fraude onacceptabel vinden en fraude binnen eigen organisaties aanpakken. Via kennisdeling wil de sector (toekomstige) ondernemers en medewerkers (studenten en periferie) aanleren dat fraude onacceptabel is, een groot bedrijfsrisico vormt en dat het de bedrijfscontinuïteit in gevaar brengt.

Een ander belangrijk onderdeel van het plan van aanpak van de sector is de opzet van een systeem van private ketenborging met onafhankelijke certificering daarin. De sectororganisaties hebben een gedetailleerd schema gepresenteerd voor de ontwikkeling van een certificeringsschema dat zomer 2019 open staat voor deelneming door bedrijven. De sectororganisaties bieden ondernemers daarnaast ook hulp bij het inzichtelijker maken van hun bedrijfsvoering door bijvoorbeeld een mestscan, adviesgesprekken en het publiceren van mest-bandbreedtes. Als opmaat naar de private ketenborging is in 2018 de internetpagina [www.keurmest.nl](http://www.keurmest.nl) gelanceerd. Ondernemers kunnen op deze website in een openbaar register een gedragscode ondertekenen. Via een positieve olievlekwerking kunnen ondernemers elkaar dan onderling aanspreken en aangeven alleen zaken te willen doen met ondernemers die ook deze gedragscode ondertekenen.

De initiatieven van de sector staan op zichzelf en worden niet opgenomen in regelgeving. Gecertificeerde bedrijven staan onder hetzelfde toezichts- en handavingsregime als alle andere bedrijven. Een goed georganiseerd en geborgd certificeringssysteem helpt het regelgevend kader wel om goed te functioneren. Wanneer afdoende blijkt dat de sector een goed geborgd certificeringssysteem heeft ingeregeld kan overwogen worden gecertificeerde bedrijven in de risicoanalyses mee te nemen als bedrijven met een lager risico.

Hoe de sector een certificeringssysteem inricht en borgt is aan de sector zelf om te bepalen. Het standpunt van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit volgt hiermee de rede-neerlijn van het kabinetsstandpunt over conformiteitsbeoordeling en accreditatie (Kamerstuk, 29304-6). Dit standpunt onderscheidt drie manieren waarop het instrument kan worden ingezet:

- 1 Bevordering van publieke doelen met conformiteitsbeoordeling zonder dat er een relatie is met regelgeving
- 2 Bij het overheidstoezicht rekening houden met op vrijwillige basis uitgevoerde conformiteitsbeoordeling (toezicht ondersteuning)
- 3 Conformiteitsbeoordeling opgenomen in regelgeving

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit kiest hierbij om de conformiteitsbeoordeling door de sector vrijwillig te laten inzetten ter bevordering van publieke doelen, zonder dat er een relatie is met regelgeving (manier 1). De ontwikkelingen die als gevolg hiervan in de markt ontstaan zullen door het Ministerie worden gestimuleerd om zo meer transparantie in de markt te creëren.

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft ook bij de sector aangedrongen om de certificerende instelling of conformiteitsbeoordelingsinstantie te laten accrediteren door de Raad van Accreditatie (RvA). Op deze manier wordt de betrouwbaarheid van het certificeringssysteem gewaarborgd doordat de certificerende instelling aan de hand van ISO normen geaccrediteerd wordt door de nationale accreditatie instantie, de RvA.

## 4.4. Tijdspad & Transitie

### Tijdspad uitrol handavingsstrategie

De in de handavingsstrategie genoemde activiteiten zijn al in gang gezet of in voorbereiding. In bijlage 3 zijn de verschillende maatregelen uit deze strategie in een tijdlijn geplaatst. De in oktober 2017 in werking getreden verplichte onafhankelijke monsternamen worden op basis van ervaringen aangescherpt. Verder zijn er maatregelen in voorbereiding om het sjoemelen met gewicht van mesttransporten tegen te gaan. Met de samenwerkende partners is intensief overleg over een adequate aanpak in de verschillende gebieden. Het in de strategie genoemde handavingsinstrumentarium wordt al meer gericht op de doelgroep ingezet of ontwikkeld dit in het kader van zowel gebiedsgericht handhaven als bij landelijke activiteiten. Sommige

<sup>25</sup> LTO Nederland, POV, CUMELA, TLN en Rabobank, *Samen werken in een eerlijke keten*, (2017). <https://www.tln.nl/actueel/nieuws/Documents/plan+van+aanpak+mestfraude.pdf>

maatregelen vragen meer tijd om geïmplementeerd te worden omdat deze ontwikkeld moeten worden en omdat ook de sector voorzieningen moet treffen om aan nieuwe regelgeving te voldoen. De genoemde maatregelen die sterk afhankelijk zijn van ICT worden in tranches ingevoerd. Het streven is zomer 2019 nieuwe regelgeving in werking komt waarmee per 1 januari 2020 alle mesttransporten digitaal en real time verantwoord worden. Op basis van de opgedane ervaringen volgt zo spoedig mogelijk daarna de digitale en real time verantwoording van het gebruik van mest ingevoerd en worden ook mestopslagen en mestschei-

ders digitaal gevolgd. Slimmer gebruik van data-technologie wordt geleidelijk aan ontwikkeld. Het streven is om januari 2019 een ontwerp te hebben van nieuwe ICT voor het doen van risicoanalyses. Voor de ontwikkeling naar het einddoel wordt de gehele periode van het zesde actieprogramma benut.

In tabel 4 wordt per activiteit weergegeven welke huidige situatie op een nieuwe manier wordt aangepakt en welk effect daarvan wordt beoogd te bereiken.

Tabel 4: Transitietabel

| onderdeel  | Huidig   | Nieuw   | Beoogd effect   |
|--|--|---|---|
| <i>Focus in handhaving en risicogericht:</i><br>Intensiveren samenwerking          | Informatie wederzijds opvragen bij een casus<br>Capaciteit ingezet door heel het land.<br>Verdeling naar specialisme | Gezamenlijk en zichtbaar optreden. risico's analyseren, kennisdelen, informatiedeling formaliseren, Wederzijdse bevoegdheden benutten. Capaciteit afstemmen<br>Blijvend landelijke inzet.<br>Intensiveren toezicht en verhogen pakkans in risicovolle gebieden. | Grotere pakkans.<br>Afschrikwekkendheid verhogen zichtbaar optreden.<br>Verhogen effectiviteit.   |
| <i>Vereenvoudiging regelgeving</i>   | Regelgeving voor verantwoording van meststromen met uitzonderingen   | Uitgaan van één basisregel voor verantwoording van meststromen zonder uitzonderingen.   | Afnemende fraudegevoeligheid. door slimme ICT eenvoudiger na te leven.  |
| <i>Innovatieve bedrijfssystemen</i>  | Nutriëntengehalten achteraf bekend.  | Nutriënten bekend voorafgaand aan het aanwenden.<br>Transparantie in kwaliteit bij aankoop van mest.<br>Innovatie van toepassing van sensoren voor bepalen nutriënten.  | Bewustere kiezen bij de aankoop en aanwending van mest.<br>Bevorderen gebruik van sensoren en real time inzicht.  |
| <i>Datatechnologie</i>   | Risico-analyse voor het selecteren van risicovolle ondernemers om gericht te bezoeken.                               | Permanente monitoring van verschillende databronnen.<br>Snelle respons van handhaving en opsporing op afwijkend gedrag.   | Verhogen pakkans, snelle respons, anticiperend op ontwikkelend fraudeleus gedrag.   |
| <i>Digitale borging verantwoording:</i><br>Automatische Gewicht Registratie en GPS | Bij laden en lossen wordt de locatie, het gewicht en het VDM elektronisch ingediend bij RVO.nl.                      | Real-time, volledig digitaal (zonder tussenkomst van mensen) en meer informatie aanleveren zoals:<br>De leverancier.<br>De bestemming melden voor vertrek.<br>Laadmelding met gewicht.<br>Losmelding.<br>Elektronische bevestiging ontvanger.                   | Real-time controleerbaar dus kan transport worden gevolgd en staande gehouden zodat de kans op heterdaad toeneemt.<br>Geautomatiseerd vergelijken van gegevens op risico en waarschijnlijkheid. |
| <i>Communicatie en gedragsbeïnvloeding</i>   | Informerer over toepassen van nieuwe regelgeving.  | Informerer over achtergronden van het beleid.<br>Uitlichten goede praktijk voorbeelden.<br>Verbeteren van het kennisniveau, ontsluiten van (wetenschappelijke) kennis.  | Agrarische ondernemers bewust van de risico's van mest en die volgens de mestregels willen handelen.  |



# 5. Voortgangsbewaking en resultaat

## Doelstelling en activiteiten

De handhavingsstrategie voorziet in meerdere sporen die samen moeten leiden tot versterking van de naleving en het terugdringen van fraude. Het succes wordt verwacht door beter samenwerken, slimmer handhaven, transparanter verantwoorden en beter informeren. Hiervoor zijn of worden een aantal activiteiten in gang gezet: focus aanbrengen in de controles, risicobenadering op systeem en bedrijfsniveau, wijziging van regelgeving, ontwikkelen van datatechnologie specifiek voor mestregelgeving, boetebeleid en actieve communicatie. De voortgang van deze activiteiten wordt gevolgd.

Er wordt een gezamenlijk jaarplan opgesteld door RVO.nl, de NVWA en het OM. Dit gebeurt mede op basis van deze versterkte handhavingsstrategie. Tevens wordt voor alle drie de gebieden een plan van aanpak gemaakt.

## Input, output en outcome

De in deze strategie voorgenomen activiteiten kunnen bewaakt worden op output- en inputcijfers. Deze cijfers zeggen niet altijd iets over de realisatie van het gewenste doel. Doelrealisatie (outcome) is een meerjarig proces. De outcome van alle activiteiten gezamenlijk of van afzonderlijke activiteiten kan verschillen. De outcome, het versterken van de naleving, is afhankelijk van externe factoren zoals economische factoren en (het gedrag van) de doelgroep waarop gehandhaafd wordt. Op basis van kennis opgedaan uit slimme handhaving door de inzet van datatechnologie kan het nodig zijn om van handhavingsobject of doelgroep te veranderen met als gevolg dat cijfers niet meer vergelijkbaar zijn. Dit geldt ook voor een nalevingsmeting. Hiermee ontstaat weliswaar een momentopname, maar dat wil niet zeggen dat wanneer na een zekere termijn eenzelfde momentopname weer gemaakt wordt de situatie verbeterd is. De uitkomst kan er immers ook op wijzen dat het gedrag van notoire overtreders is veranderd. Een notoire overtreder zoekt immers voortdurend andere wegen om mest tegen lage kosten af te voeren en de toezichthouder te ontwijken. Een handhavingsstrategie moet daarop kunnen anticiperen.

## Voortgangsbewaking

De in deze strategie voorgenomen activiteiten kunnen bewaakt worden op voortgangscijfers (throughput). Deze cijfers zeggen niet altijd één op één iets over de realisatie van het gewenste doel (outcome).

- De throughput voor *actieve communicatie* blijkt uit het aantal uitingen op internet, in de media en gedragsinterventies.
- *Ontwikkelen van datatechnologie specifiek voor mestregelgeving*. Dit blijkt uit voorschriften in regelingen onder de Meststoffenwet en uit gegenereerde data om de mestketen te monitoren.
- *Digitale borging*. Het aantal transportmiddelen dat voldoet aan de voorschriften voor het digitaal verantwoorden van aan- en afvoer van mest.
- *Vereenvoudiging van regelgeving*. De throughput uitgedrukt het aantal nieuwe voorschriften en regelingen onder de Meststoffenwet voor het verantwoorden van aan- en afvoer van dierlijke mest.
- Het aantal *niet toegekende subsidies* vanwege de toets op de nalevingshistorie van een subsidieaanvrager.
- Het aantal *erkenningen en registraties* die niet worden toegekend of ingetrokken.
- *Focus in handhaving en risicogericht*. RVO.nl en NVWA sturen op een verhoogde input van inspectiecapaciteit in het kader van gebiedsgericht handhaven en het risicogericht toezicht op intermediairs.
- *Risicobenadering op systeem- en bedrijfsniveau*. RVO.nl en NVWA sturen planmatig op jaarbasis op grond van het handhavingsplan en op basis van signalen op de hoogste risico's. De throughput ontstaat door het uitvoeren van een jaarlijks handhavingsplan en de opvolging van signaleringen van burgers en andere toezichthouders.
- De output uit het *boetebeleid* blijkt uit een rapportage over een onderzoek naar de afschrikwekkendheid van boetes. En resultaten uit handhavingsactiviteiten die uitgedrukt kunnen worden in indicatoren<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> Het aantal boetes en de hoogte van de boetes is geen maat van de voortgang omdat risicogericht gehandhaafd wordt. Een toe of afname van het aantal boetes of de hoogte van boetebedragen is geen maat om succes aan af te meten omdat het object waar handhaving zich opricht periodiek kan veranderen op basis van gemonitord gedrag. Een nieuwe object kan weer leiden tot andere boete resultaten.

## **Prestatie-indicatoren handhaving domein meststoffen NVWA**

In het kader van de sturing van de verschillende opdrachtgevende Directeuren Generaal op de NVWA is een systematiek met kritische prestatie indicatoren (KPI's) ontwikkeld. Deze KPI's zijn ontwikkeld langs drie kernbegrippen; effectiviteit, efficiency en kwaliteit.

Samenvattend zijn de volgende drie factoren kritisch voor het succes van de NVWA:

- 1 Effectiviteit van de inzet van de NVWA – In hoeverre dragen de ingezette handhavingsprogramma's van de NVWA bij aan het realiseren van beleidsdoelstellingen en succesvol uitvoeren van haar kerntaken?
- 2 Efficiëntie in de uitvoering van de werkzaamheden – In hoeverre worden de beschikbaar gestelde middelen vanuit VWS en EZK/LNV op een doelmatige wijze aangewend?
- 3 Kwaliteit van de dienstverlening – In hoeverre voldoen de door de NVWA opgeleverde producten/geleverde diensten aan de (afgesproken) kwaliteitseisen?

Voor het domein meststoffen is een analyse gedaan van de handhaving en toezicht door gebruik te maken van het model 'Monitor effect en resultaat cirkel'. Deze analyse is gedaan voor zover deze betrekking heeft op de effect en resultaat cirkel van de NVWA. Hierin zijn beleidsdoelstellingen in relatie gebracht met ontvangen middelen (NVWA), de activiteiten van de NVWA die met deze middelen kunnen worden uitgevoerd en de resultaten die met de activiteiten door de NVWA worden nagestreefd. Dit leidt tot de passende indicatoren die weergegeven zijn in MERC overzicht (bijlage 4).

Gekozen is om twee indicatoren te volgen:

- *Handhavingspercentage*: Mate waarin de inzet van instrumenten (m.u.v. her-inspecties), waarbij overtreding kan worden vastgesteld, leidt tot een interventie (o.b.v. het betreffende interventiebeleid) voor zowel totaal als hoog-risico groep.
- *Toezichtintensiteit*: Mate waarin bij de populatie toezicht plaats heeft gevonden in de vorm van instrumenten waarbij overtredingen kunnen worden vastgesteld.

De combinatie van deze twee KPI's geeft een indicatie van de mate van de effectiviteit van de handhavingsinzet van de NVWA. De resultaten van de voortgang worden op twee niveaus besproken, namelijk op bestuursraadniveau over de voortgang van de uitvoering van het jaarplan en op operationeel niveau in het managementoverleg.

# Bijlagen

# Bijlage 1 Parameters gebiedsgericht handhaven



## Gebiedsgericht handhaven

Risico op fraude met mest

Per afwateringseenheid is gekeken naar de factoren, die van invloed zijn op fraude met mest.

Dit is gedaan aan de hand van de volgende parameters:

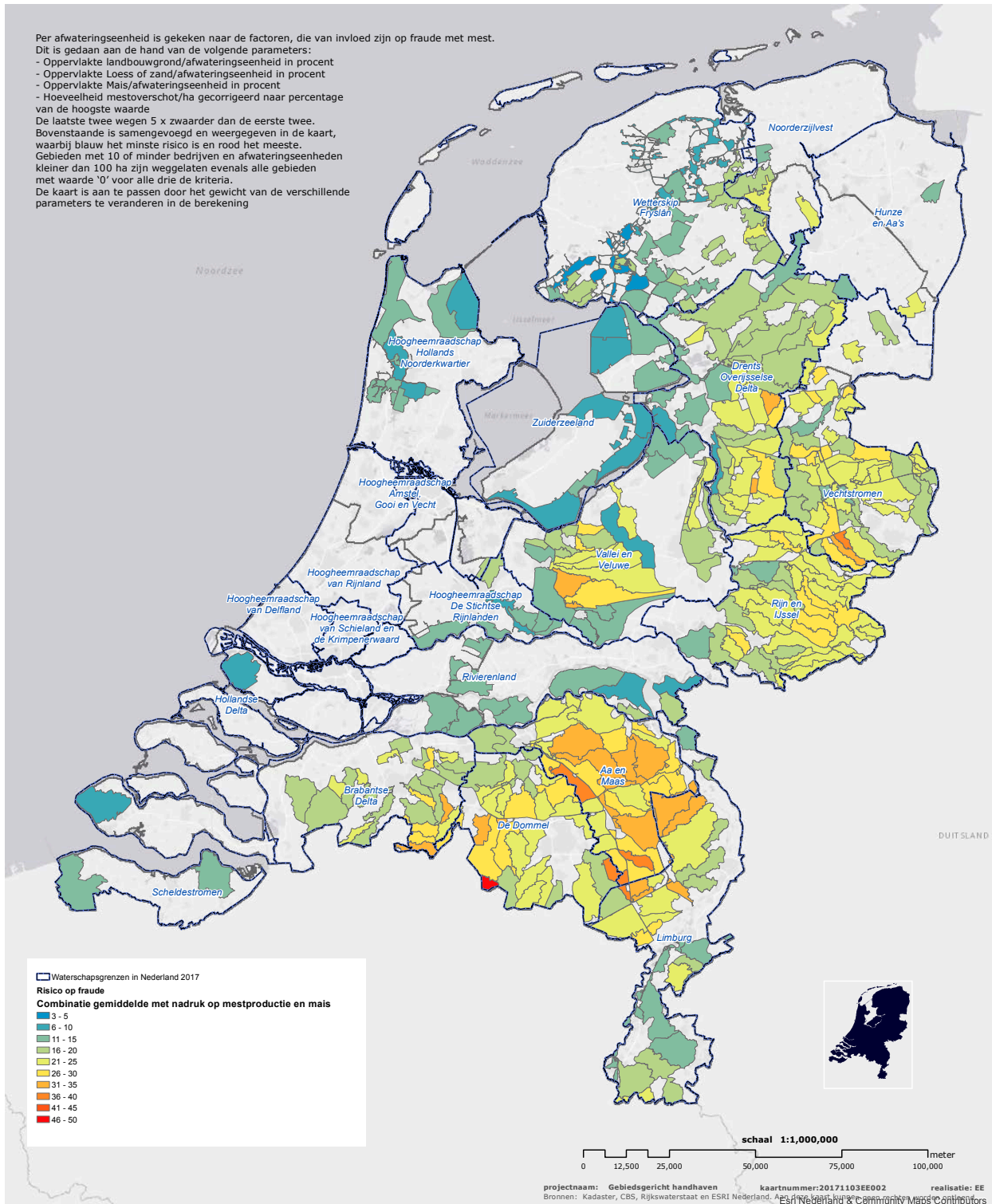
- Oppervlakte landbouwgrond/afwateringseenheid in procent
- Oppervlakte Loess of zand/afwateringseenheid in procent
- Oppervlakte Mais/afwateringseenheid in procent
- Hoeveelheid mestoverschot/ha gecorrigeerd naar percentage van de hoogste waarde

De laatste twee wegen 5 x zwaarder dan de eerste twee.

Bovenstaande is samengevoegd en weergegeven in de kaart, waarbij blauw het minste risico is en rood het meeste.

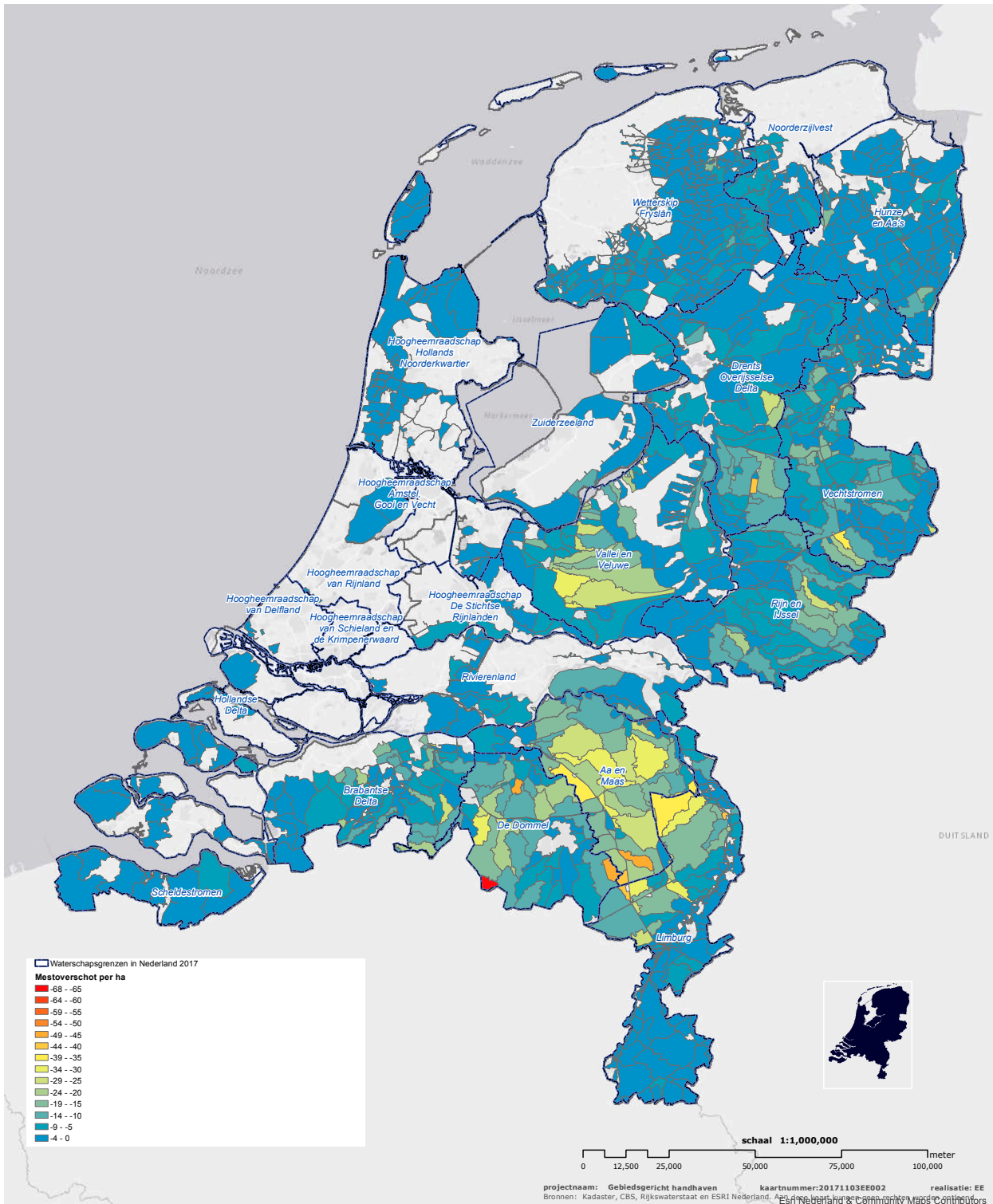
Gebieden met 10 of minder bedrijven en afwateringseenheden kleiner dan 100 ha zijn weggelaten evenals alle gebieden met waarde '0' voor alle drie de criteria.

De kaart is aan te passen door het gewicht van de verschillende parameters te veranderen in de berekening



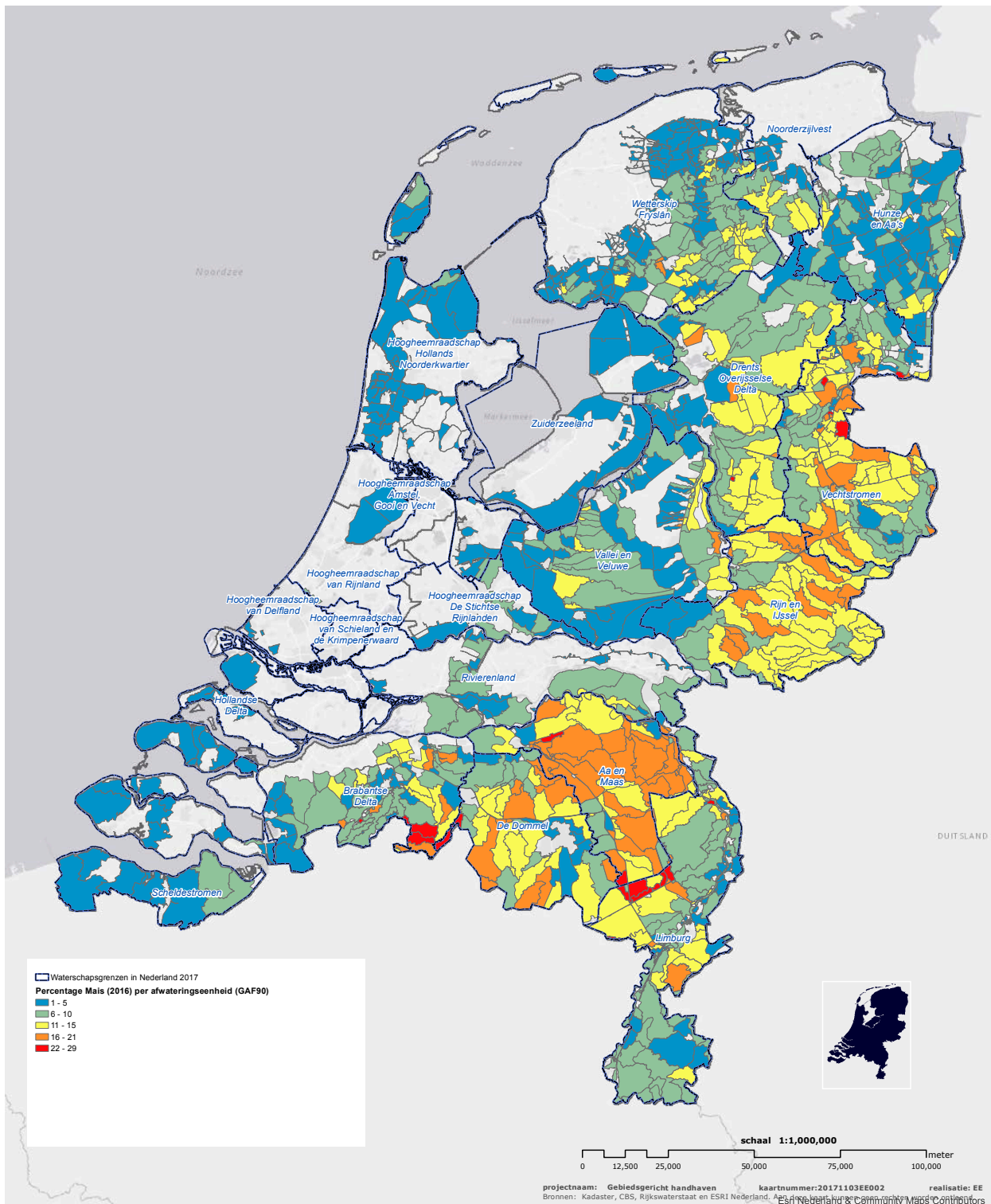
# Gebiedsgericht handhaven

Mestoverschot/ha



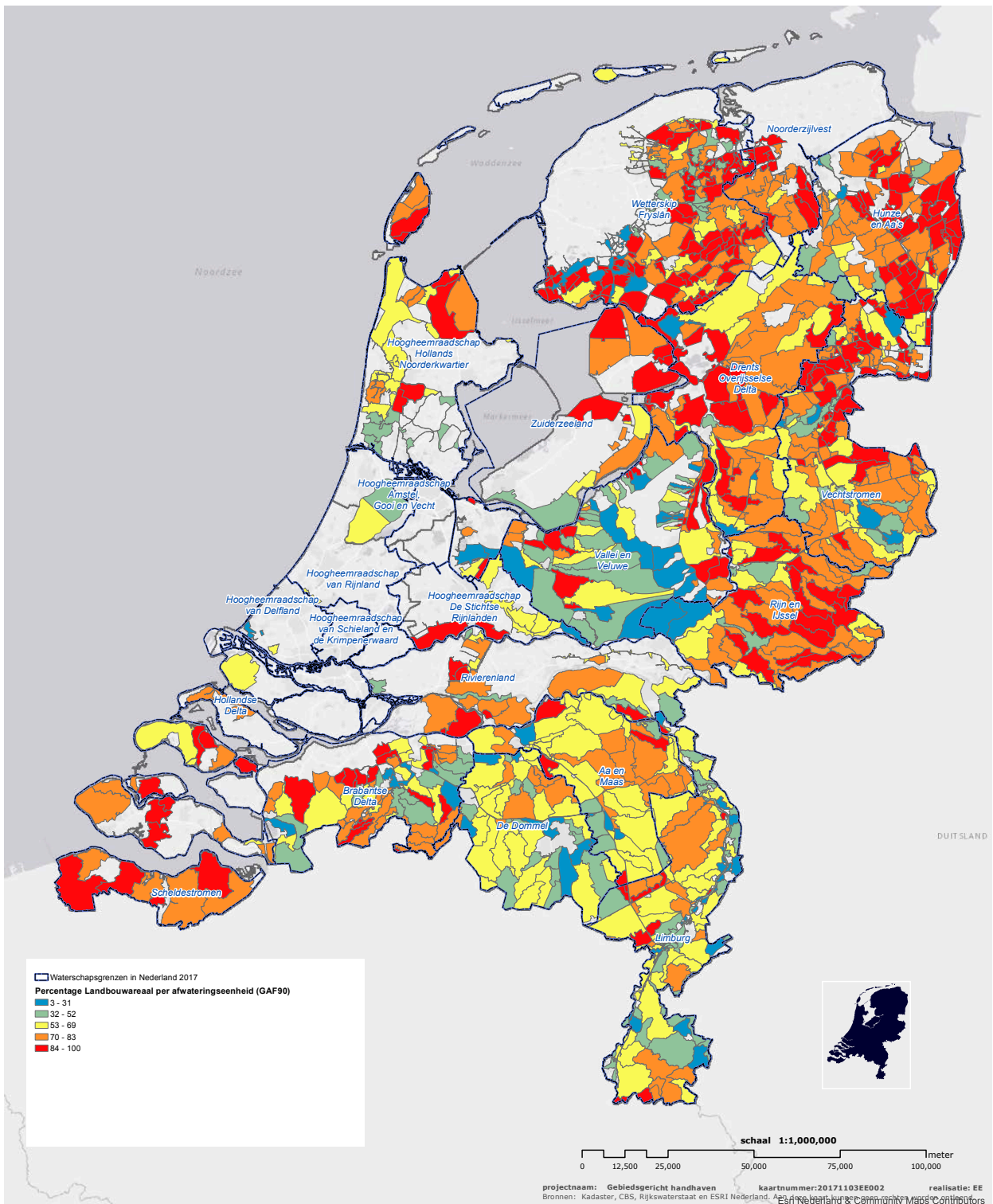
## Gebiedsgericht handhaven

Percentage Mais (2016) per afwateringseenheid (GAF90)



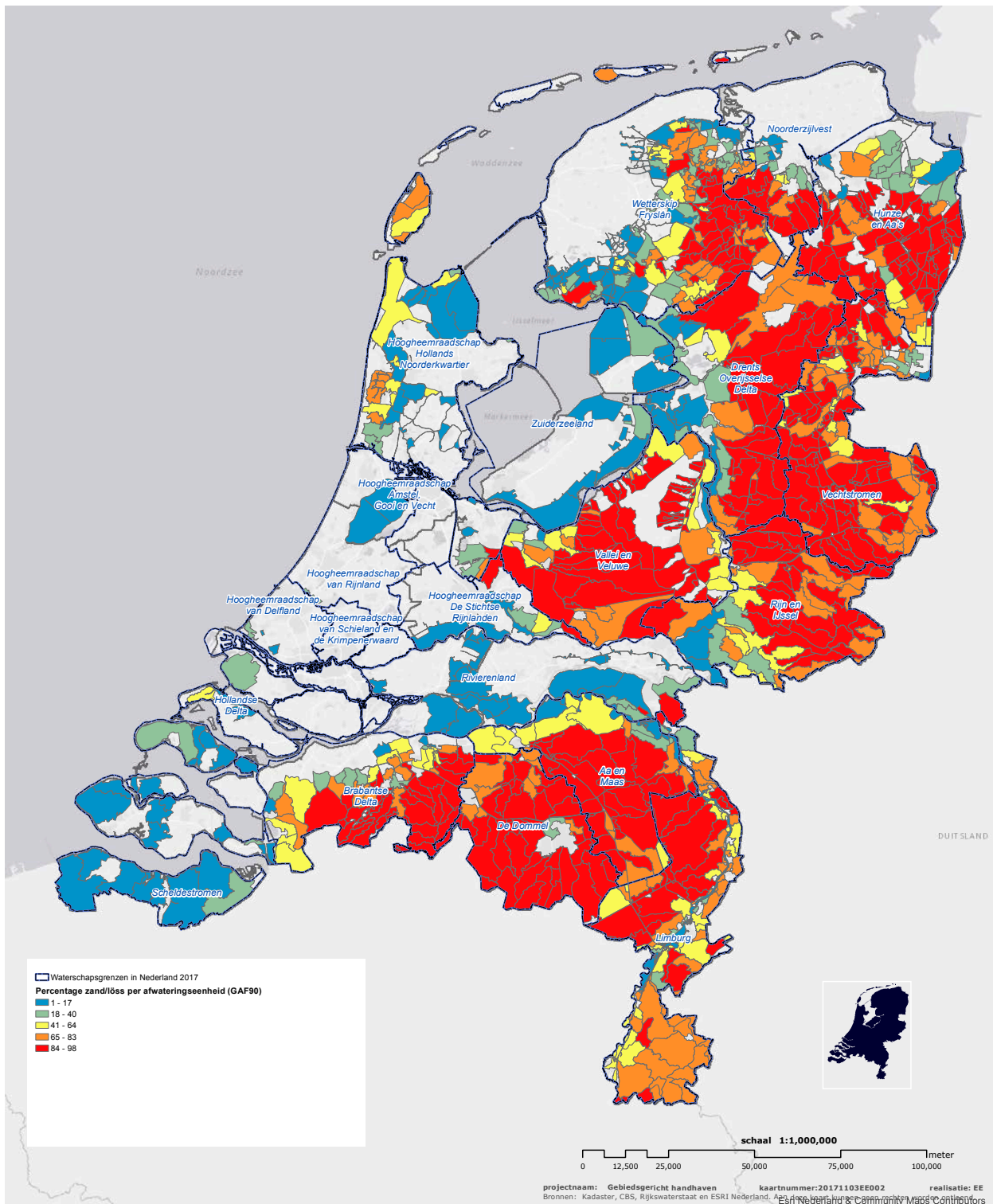
# Gebiedsgericht handhaven

Percentage Landbouwareaal per afwateringseenheid (GAF90)



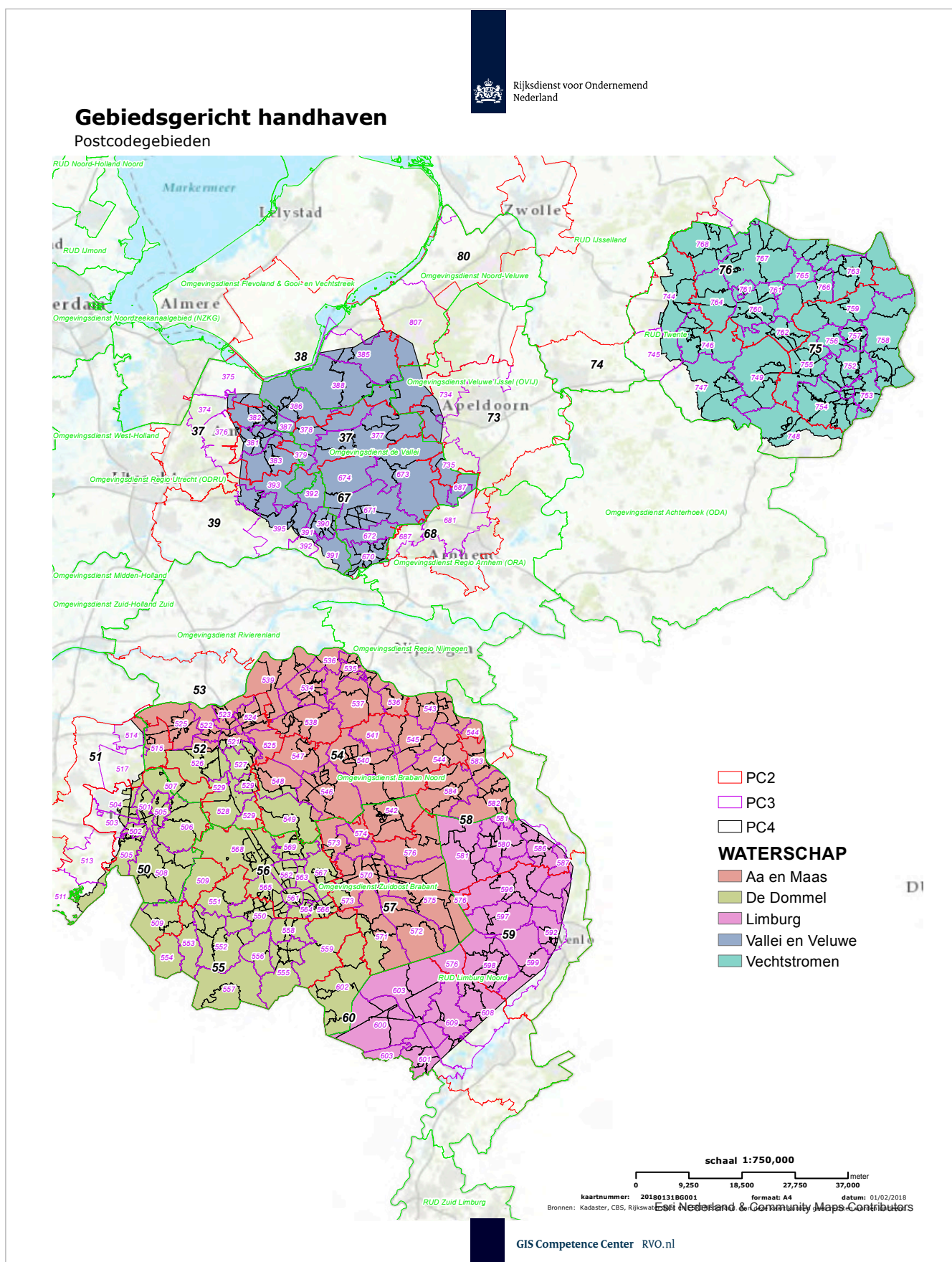
## Gebiedsgericht handhaven

Percentage zand/löss per afwateringseenheid (GAF90)





## Bijlage 2 Risicogebieden gebiedsgericht handhaven



## Bijlage 3 Overzicht van de (ontwikkeling van) de inzet van het handhavinginstrumentarium

Hieronder worden de maatregelen genoemd die in 2014-2017 zijn genomen om de controle en handhaving te verbeteren.

- Sinds januari 2014 wordt de wet inzake verbeterde toewijzing van integriteit (Bibob) geïntroduceerd in de Meststoffenwet. Bibob geeft de overheid de bevoegdheid om bedrijven te onderzoeken over misdrijven, politie- en belastingdossiers en informatie van andere inspectiediensten. Dit biedt de mogelijkheid om de registratie als intermediair in te trekken.
- Sinds april 2015 hebben voertuigen die vaste mest vervoeren een AGR/GPS-apparaat (voor laad - en losmelding) nodig dat onlosmakelijk is verbonden met het transportvoertuig om fraude tijdens het transport te voorkomen.
- Sinds januari 2016 zal een verbeterde registratie van opslagfaciliteiten, fraude met mest in opslag voorkomen door overdracht van het eigendom van de opslag.
- Sinds januari 2017 zijn de toch al strikte Nederlandse transportregels voor dierlijke mest verder aangescherpt door een bestaande vrijstelling voor verwerkte mest in te trekken. Uitvoer naar het buitenland van verwerkte vaste mest moet voldoen aan alle standaardregels voor mesttransporten.
- Sinds oktober 2017 is onafhankelijke monsternamen door een geaccrediteerde onafhankelijke organisatie en met tweedelijns toezicht door de Nederlandse Voedsel -en Warenautoriteit (NVWA) ook verplicht voor transporten van vaste mest (dikke fractie).

Hieronder worden de maatregelen genoemd die in 2018 zijn genomen om de controle en handhaving te verbeteren.

- Sinds maart 2018 gebiedsgericht samenwerken met regionale toezichthoudende instantie in de regio De Peel.
- Sinds augustus 2018 gebiedsgericht samenwerken met regionale toezichthoudende instantie in de regio Gelderse Vallei en Twente.
- Regelgeving waarmee het begin 2019 verplicht wordt om mesttransporten in Nederland te wegen en aanscherping van onafhankelijk monsternamen vaste mest dikke fractie.
- Intensivering inzet van data-technologie ter ondersteuning van de handhaving.

Hieronder worden de activiteiten genoemd waarmee in 2018 wordt geëxperimenteerd om de controle en handhaving te verbeteren in het kader van gebiedsgericht handhaven.

- Inzichtelijk maken over welke kennis en informatie de verschillende toezichthoudende instanties beschikken en de juridische beschikbaarheid ervan. Met doel te komen tot structurele uitwisseling van informatie voor de handhaving tussen samenwerkende partijen.
- De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft toegezegd dat de data van RVO.nl gratis toegankelijk wordt gemaakt voor medeoverheden die samenwerken in het kader van gebiedsgericht handhaven.

- Met behulp van het centrum voor Criminaliteitspreventie en Veiligheid (CCV) is het inzicht vergroot in de keten en de zwakke plekken daarin met behulp van het Barrièremodel. CCV heeft een advies voor een brede interventiemix en een risicoanalyse mestregelgeving opgesteld.
- Effectiever gebruik maken van het instrument Inspectieview.
- Organiseren van trainingen voor data-analisten van toezicht-houders van in de samenwerking participerende publieke instanties en het uitvoeren van gezamenlijke data-analyses.

Hieronder worden pilots voor 2019 genoemd die verder ontwikkeld moeten worden om de controle en handhaving te verbeteren. Deze innovatieve werkwijzen zullen met name bij het gebiedsgericht handhaven worden getest.

- Opname van mestfraudeurs in het frauderegister: RVO.nl beschikt over een register van Misbruik en Ernstige onregelmatigheden (het zogenaamde Frauderegister) waarin personen/bedrijven staan die ervan verdacht worden strafbare feiten te hebben gepleegd m.b.t. hun subsidie(aanvraag). RVO.nl zal dit register aanvullen met mestfraudeurs.
- Extra integriteitsonderzoek van mestvervoerders: Elke mestvervoerder moet geregistreerd staan bij RVO.nl maar voordat een nieuwe mestvervoerder wordt opgenomen in het register (van mestvervoerders) vindt er een onderzoek plaats. Door ook reeds geregistreerde mestvervoerders te onderwerpen aan een antecedentenonderzoek kan een frauderend mestvervoerder mogelijk eerder opgespoord worden. Bij het constateren van mestfraude zal het bedrijf van de mesttransporteur (of mestverwerker) opgenomen in het Frauderegister en vervalt zijn registratie.
- Opleggen hogere randvoorwaardenkorting indien geplaatst in het frauderegister: Naast bestuursrechtelijke handhaving binnen de meststoffenwet legt RVO.nl op grond van de randvoorwaarden GLB, kortingen op bij de grondgebonden GLB-subsidies. Indien fraude is geconstateerd zal een hoger percentage meer voor de hand liggen dan een lager percentage.
- Het verrekenen van een mestboete met een subsidie die is verstrekt op grond van de Kaderwet EZ-subsidies.
- Het combineren van gegevens uit Automatic Number Plate Recognition (ANPR) en Weigh-in-Motion (WIM) en wellicht nog andere technieken. Bij WIM is de meetapparatuur zo ontworpen dat het as gewicht en het voertuiggewicht (met vracht) worden vastgelegd en geregistreerd als het voertuig over een meetlocatie rijdt.
- Bekijken op welke wijze en in hoeverre financiers van bedrijven (banken) kunnen worden betrokken bij het bestrijden en voorkomen van fraude. Deze personen of organisaties hebben er immers ook belang bij dat bedrijven (hun klanten) hun leningen terugbetalen en niet hun vergunningen verliezen of in liquiditeitsproblemen komen. Dit geldt ook voor afnemende en toeleverende bedrijven (mengvoer/slachterijen/zuivel). Eind 2018 zullen er in verkennende gesprekken tussen NVWA en

financiële instellingen gekeken worden welke maatregelen er tot de mogelijkheden behoren.

- Daarnaast zal in 2018 gebruik worden gemaakt van mogelijkheden waar al wat meer ervaring mee is opgedaan:
  - Het toepassen van naming and shaming van frauderende bedrijven.
  - Meer bekendheid geven aan de mogelijkheid voor het (anoniem) melden van een vermoedelijke overtreding.
  - Het uitvoeren van social media analyses voor het verkrijgen van inzichten in netwerken en het opvangen van fraude-signalen.

Hieronder worden de activiteiten genoemd waarmee vanaf 2018 wordt geëxperimenteerd om de controle en handhaving te verbeteren in de ketenschakel intermediairs.

- Alle nieuwe toetredende intermediairs zullen aan een integriteitsonderzoek (antecedentenonderzoek) worden onderworpen (deze maatregel is al van kracht).
- RVO.nl selecteert middels data-analyse intermediairs die in negatieve zin opvallen. In het kader van gebiedsgericht handhaven zullen per gebied een aantal intermediairs die 'opvallen' extra en onverwacht geïnspecteerd worden.
- RVO.nl onderwerpt intermediairs met een verhoogd risico aan een verzwaarde integriteitstoets (Bibob).
- Nederlandse handhavingsinstanties zullen inzake intermediairs informatie-uitwisseling met Duitsland en België verder ontwikkelen binnen de geldende juridische randvoorwaarden.
- Er zullen in 2019 met betreffende toezichthouders in het kader van gebiedsgericht handhaven een aantal wegtransport-controles per gebied worden georganiseerd.
- Bij geconstateerde misstanden legt het OM sneller beslag op de gebruikte vrachtwagens.
- Er zal sneller worden ingezet op de intrekking van registraties voor intermediairs bij geconstateerde fraude.
- Eind 2018 is er een pilot controlekamer gestart waar experimenteel met de beschikbare gegevens (waaronder de hierboven genoemde nieuw in te winnen gegevens) mesttransport wordt gevolgd.

Hieronder worden de activiteiten genoemd die op langere termijn van kracht worden maar waar de voorbereidingen in volle gang zijn.

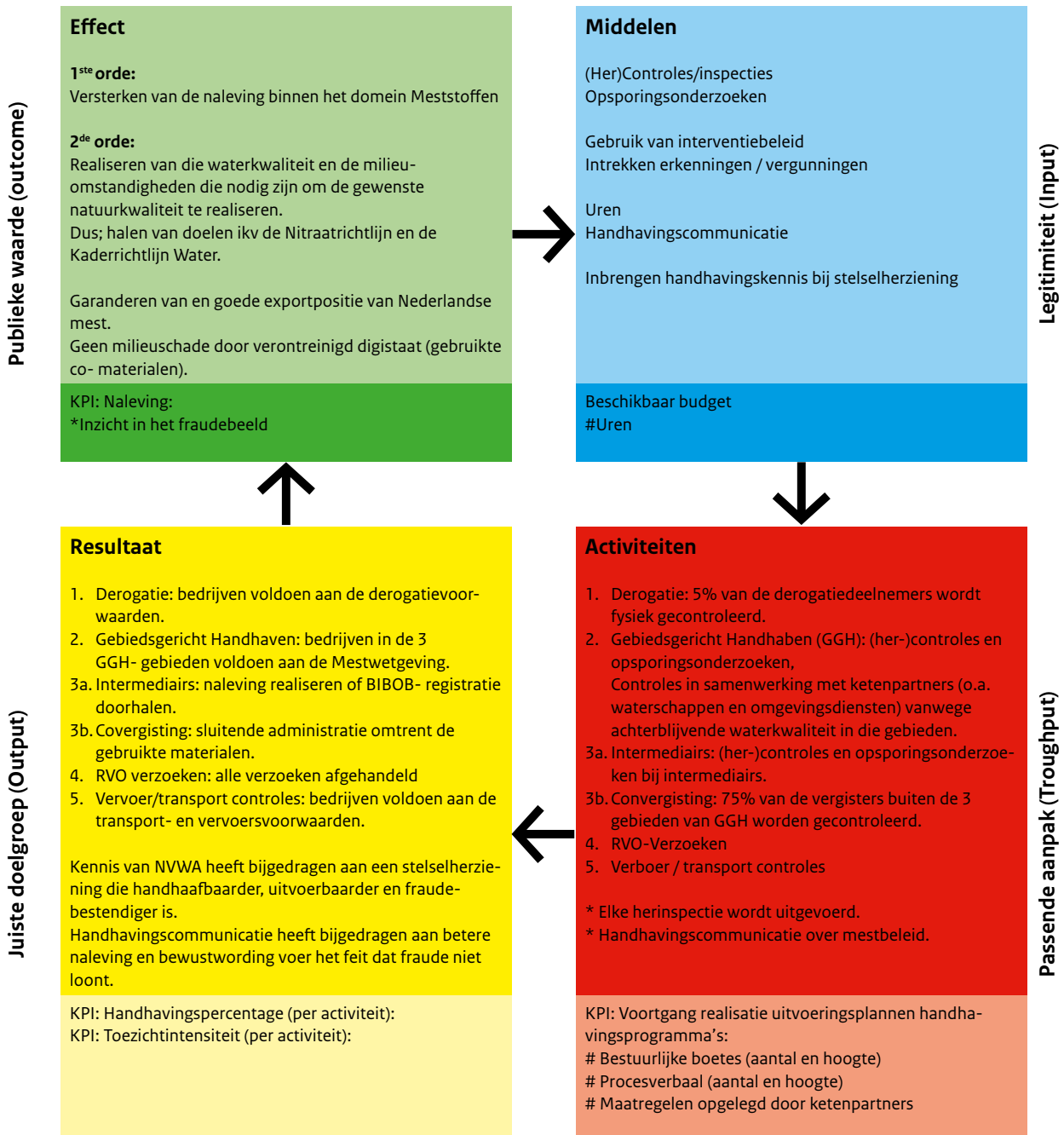
- Project om te komen tot volledig digitaliseren van de verantwoording van mesttransporten en aanwenden van mest is gestart. Het streven is dat met ingang van januari 2020 de verantwoording van transport uitsluitend digitaal en real time is toegestaan. Het streven is dat met ingang 2021 de aanwending van mest digitaal wordt verantwoord en gemonitord.
- RVO.nl en de NVWA maken gebruik van data-technologie ter ondersteuning van de handhaving. In 2019 wordt de beschikbare technologie geoptimaliseerd voor het gebruik van data-technologie voor handhaving en administratief opleggen van sancties.

- December 2018 heeft RVO.nl een communicatieplan gereed waarin kennisontsluiting, kennisdeling, informatieverstrekking en gedragsinterventies een plaats hebben gekregen.
- Voorjaar 2019 is in regelgeving opgenomen per wanneer meststromen en aanwending (waaronder de bestaande uitzonderingen) digitaal en real time verantwoord moeten worden.

Plan van aanpak sector

- De sector heeft juli 2019 een geborgd certificatieschema actief.

## Monitor Effect en Resultaat Cirkel (MERC): Domein Meststoffen





Deze brochure is een uitgave van:

Rijksoverheid

Postbus 20401 | 2500 EK Den Haag

t 070 379 89 11 (ma t/m vrij 9.00 – 17.00 uur)

Oktober 2018 | Publicatie-nr. 115770