

Vergaderjaar 2000–2001

27 825

Invoering mineralenaangiftesysteem

Nr. 2

RAPPORT

Inhoud

	Samenvatting	5	3.1.5	Veevoeder en mengvoer	23
			3.1.6	Afvoer van dieren en akker- en tuinbouwproducten	23
1	Inleiding	8			
1.1	Probleem	8	3.2	Planning afhandeling aangiften	23
1.2	Europees beleid	8	3.3	Opsporing van fraude	24
1.3	Nationaal beleid	9	3.4	Conclusie	25
1.4	Beoordeling Nederlands beleid door EU	11			
1.5	Stand van zaken in andere EU-lidstaten	11	4	Beleidsinformatie	26
1.6	Het onderzoek	12	4.1	Belang van de informatie	26
1.7	Indeling van het rapport	12	4.2	Kwaliteit van de informatie	27
			4.2.1	Tijdigheid	27
2	Opzet van het mineralenaangiftesysteem	14	4.2.2	Volledigheid	27
2.1	Filosofie achter het systeem	14	4.2.3	Juistheid	27
2.2	Wie zijn aangifteplichtig?	16	4.3	Informatievoorziening aan de Tweede Kamer	28
2.3	De aangifte	17	4.4	Conclusie	28
2.4	Heffingen	18			
2.5	Controle-instanties	19	5	Conclusies en aanbevelingen	30
2.5.1	Accountants	19	5.1	Conclusies	30
2.5.2	Bureau Heffingen	19	5.2	Aanbevelingen	30
2.5.3	Algemene Inspectiedienst	20			
2.5.4	Overige actoren	20	6	Reactie minister en nawoord Rekenkamer	32
2.6	Vereenvoudiging mineralenaangiftesysteem	20	6.1	Reactie van de minister	32
2.7	Conclusie	20	6.1.1	Context van het mestbeleid	32
			6.1.2	Uitvoering en controle	32
3	Uitvoering van de controles	21	6.1.3	Beleidsinformatie	33
3.1	Controlesysteem	21	6.2	Nawoord Rekenkamer	33
3.1.1	Grond	21			
3.1.2	Dieren	22	Bijlage 1	Samenvattend overzicht met conclusies, aanbevelingen en de reactie van de minister van LNV	35
3.1.3	Organische meststoffen	22			
3.1.4	Kunstmest	23			

SAMENVATTING

In de periode van april tot en met december 2000 heeft de Algemene Rekenkamer onderzoek gedaan naar een belangrijk instrument in het mestbeleid van de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV): het mineralenaangiftesysteem. Dit instrument is bedoeld om het gebruik van mest op bedrijfsniveau terug te dringen, zoals de Europese Nitraatrichtlijn vereist. Beoordeeld is of dit instrument de minister voldoende informatie biedt over het bereiken van dit doel, opdat hij zonodig het beleid tijdig kan bijsturen. Ook is beoordeeld of de minister tijdig mensen en middelen heeft ingezet om het mineralenaangiftesysteem goed te laten functioneren.

De belangrijkste conclusie uit het onderzoek is dat de controle van de mineralenaangiften tot op heden nog niet naar behoren functioneert. Daardoor levert het mineralenaangiftesysteem nog onvoldoende informatie op over het gebruik van meststoffen. Als gevolg hiervan zal eind 2002 nauwelijks een goede beoordeling mogelijk zijn van de vraag of Nederland voldoet aan met ingang van 2003 geldende Europese eisen voor het gebruik van mest.

Tevens concludeerde de Rekenkamer dat er niet tijdig voldoende capaciteit beschikbaar was voor de afhandeling van de aangiften 1998.

Achtergrond

Nederland kent een intensieve landbouw, die zeer belastend is voor het milieu. Vooral de overbemesting veroorzaakt problemen. De mineralen (stikstof en fosfaat) die zich in mest en kunstmest bevinden verslechteren de kwaliteit van zowel water, bodem als lucht. Het nationale beleid is dan ook gericht op beperking van de productie en het gebruik van meststoffen.

Er is ook Europees beleid om de milieuvervuiling door meststoffen tegen te gaan: de Nitraatrichtlijn. Deze heeft primair betrekking op de concentratie nitraat (de belangrijkste stikstofverbinding in mest en kunstmest) in grond- en oppervlaktewater. Deze nitraatconcentratie mag niet hoger zijn dan 50 mg per liter.

De Europese Commissie heeft aan dit doel een «gebruiksnorm» gekoppeld, die inhoudt dat boeren maximaal 170 kg stikstof per hectare op het land mogen brengen. Achterliggende gedachte is dat de doelstelling voor de nitraatconcentratie in het water uitsluitend wordt gerealiseerd indien deze gebruiksnorm wordt nageleefd.

Nederland heeft tot nog toe slechts één instrument dat op bedrijfsniveau informatie kan opleveren over het daadwerkelijk naleven van de Europese gebruiksnorm: het mineralenaangiftesysteem.

Het systeem, dat 1 januari 1998 van kracht is geworden, gaat uit van het idee dat de mineralenverliezen naar het milieu teruggedrongen kunnen worden door «management op bedrijfsniveau». Boerenbedrijven moeten jaarlijks aangifte doen van de hoeveelheden mineralen die ze hebben aangevoerd (in de vorm van mest, kunstmest en veevoer) en de hoeveelheden mineralen die ze hebben afgevoerd (in de vorm van slachtvee, melkproducten, akker- en tuinbouwproducten, dierlijke mest en ruwvoer). Als de aanvoer groter is dan de afvoer, en er dus mineralen in het milieu terecht zijn gekomen, moet een heffing worden betaald, waarbij rekening gehouden mag worden met een acceptabel geacht verlies.

Zonder deugdelijke informatie uit het mineralenaangiftesysteem kan niet worden vastgesteld of de gebruiksnorm uit de Nitraatrichtlijn (die moeten leiden tot het realiseren van het doel van de richtlijn), wordt gerealiseerd.

Conclusies

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat het mineralenaangiftesysteem een complex en gedetailleerd systeem is, dat zeer hoge eisen stelt aan de opzet en uitvoering van de controle en aan de organisatie van de beleidsinformatie. Hoewel het systeem al in 1998 is ingevoerd, bestaan er nog steeds aanzienlijke uitvoeringsproblemen.

De opzet van de controle op de aangiften bleek bij de invoering van het mineralenaangiftesysteem in 1998 niet systematisch te zijn geregeld. Ook het controlesysteem zelf vertoonde tekortkomingen.

Verder bleek dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar was voor de afhandeling van de grote stroom van aangiften. Dit heeft ertoe geleid dat de aangiften over de eerste twee jaar (1998 en 1999) met grote vertraging worden afgehandeld.

Door de achterstanden in de afhandeling was er begin 2001 onvoldoende informatie beschikbaar over de resultaten van het beleid van de minister van LNV om het mestgebruik terug te dringen. Hierdoor beschikt de minister van LNV niet over een indicatie van de effectiviteit van het systeem. Ook zal eind 2002 op grond van het mineralenaangiftesysteem nauwelijks een goede beoordeling mogelijk zijn of de landbouw in Nederland op bedrijfsniveau voldoet aan de Europese gebruiksnorm voor stikstof, die geldt met ingang van 2003.

Aanbevelingen

De Rekenkamer heeft de minister van LNV een aantal aanbevelingen gedaan om de geconstateerde tekortkomingen te verbeteren en om hieruit lering te trekken voor de toekomst. Zo dient de minister een overzicht op te stellen van de controlestructuur van het mineralenaangiftesysteem. Daarnaast dient hij aan te geven welke informatie het systeem moet opleveren en wanneer. Ten slotte dienen de leerpunten uit dit onderzoek betrokken te worden bij het invoeren van het stelsel van mestafzetcontracten.

Reactie minister en nawoord Rekenkamer

De minister is van mening dat het mineralenaangiftesysteem alleen goed beoordeeld kan worden in de bredere context van het mestbeleid. Dit beleid omvat de regulering van de mestproductie en van het mestgebruik.

Op grond van de binnengekomen heffing per bedrijf kan beoordeeld worden wat de minerale milieubelasting van dat bedrijf is geweest. Het mineralenaangiftesysteem zal die informatie genereren. Daarover zijn minister en Rekenkamer het eens. Juist waar ook de minister naar voren brengt dat het mineralenaangiftesysteem beoordeeld moet worden in de bredere context van het mestbeleid, acht de Rekenkamer het een gemis dat niet tevens informatie beschikbaar komt over het uitvoeringsproces en over de effectiviteit van het systeem in vergelijking met andere onderdelen van het mestbeleid.

Het is nu nog onzeker of eind 2002 voldoende gegevens beschikbaar zijn om te kunnen beoordelen of Nederland per 1 januari 2003 op bedrijfsniveau voldoet aan de eisen van de Nitraatrichtlijn voor het mineralengebruik. Resultaten van aanscherpingen na 2000 zijn dan nog niet in beeld. De suggestie van de minister dat het per 1 januari 2002 in te voeren stelsel van mestafzetcontracten informatie oplevert voor latere jaren, is op

zich juist. Daarbij moet in aanmerking genomen worden dat deze contracten alleen de productie van dierlijke mest betreffen en de kunstmest buiten beschouwing laten. Per 1 januari 2003 is deze informatie bovendien nog niet beschikbaar.

In zijn reactie onderschrijft de minister van LNV dat het mineralenaangiftesysteem complex en gedetailleerd is. Hij zegde toe de komende maanden te gebruiken om mede aan de hand van risicoanalyses te komen tot een heroverweging van het controlestelsel en het ambitieniveau daarvan. Ook voor het stelsel van mestafzetcontracten zal een dergelijke risicoanalyse worden uitgevoerd. De minister zegde toe een samenhangend overzicht van de kosten van het mineralenaangiftesysteem in relatie tot andere onderdelen van het mestbeleid te maken. Na de zomer zal de minister de Tweede Kamer hierover informeren.

De Rekenkamer is verheugd over de toezeggingen van de minister en zal met belangstelling de ontwikkelingen volgen.

1 INLEIDING

1.1 Probleem

Nederland kent een intensieve landbouw, die zeer belastend is voor het milieu. Vooral de overbemesting veroorzaakt problemen. Om een hoge productie te kunnen realiseren brengen boeren grote hoeveelheden mest en kunstmest op het land. Hierin bevinden zich mineralen (stikstof en fosfaat). Deze mineralen worden gedeeltelijk opgenomen door het gras en de akker- en tuinbouwproducten, maar wat niet opgenomen wordt, verdwijnt in de grond en komt als nitraat en fosfaat in het grond- en oppervlaktewater terecht. Bovendien verdwijnt de ammoniak die vrijkomt uit dierlijke mest naar de lucht.

De mineralenverliezen uit de landbouw verslechteren op die manier de kwaliteit van zowel water, bodem als lucht.

In termen van aan- en afvoer bestaat het probleem erin dat agrariërs meer mineralen aanvoeren (in de vorm van mest, kunstmest en ook veevoer) dan dat ze afvoeren via hun producten (slachtvee, melkproducten, akker- en tuinbouwproducten, dierlijke mest en ruwvoer).

1.2 Europees beleid

De vervuiling van water, bodem en lucht door de landbouw is ook in andere lidstaten van de Europese Unie (EU) een probleem. Deze vervuiling vormt een bedreiging voor de kwaliteit van de drinkwatervoorziening. Om deze dreiging terug te dringen is in 1991 de zogenaamde Nitraatrichtlijn van kracht geworden (Richtlijn 91/676/EEG).

Doel Nitraatrichtlijn

De Nitraatrichtlijn heeft tot doel de waterverontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen. Het uiteindelijke doel is dat water *niet meer dan 50 mg nitraat per liter* bevat. Het gaat hierbij zowel om grondwater als om zoet oppervlaktewater, met name indien dit bestemd is voor de drinkwatervoorziening. Verder is het doel de vermesting (ook wel «eutrofiëring» genoemd) van natuurlijke zoetwatermeren en kustwateren op te heffen of te voorkomen. Eutrofiëring is schadelijk omdat het leidt tot verstoring van ecologische processen.

Voorgeschreven maatregelen

De Europese lidstaten moeten de Nitraatrichtlijn nader uitwerken in hun nationale regelgeving. Deze uitwerking kan van lidstaat tot lidstaat verschillen, als naar gelang de omstandigheden in het betreffende land. De Europese Commissie toetst de kwaliteit van de nationale uitwerking. In ieder geval moet voldaan zijn aan de volgende drie eisen:

- De lidstaten zijn verplicht zogenaamde *kwetsbare zones* aan te wijzen. Dit zijn gebieden die afwateren in wateren die voor de drinkwatervoorziening bestemd zijn. Het is echter ook mogelijk af te zien van het aanwijzen van kwetsbare gebieden en de vereiste maatregelen te laten gelden voor het gehele grondgebied. Nederland heeft voor dit laatste gekozen.
- De lidstaten moeten op grond van de richtlijn een *code voor goede landbouwpraktijken* opstellen en *actieprogramma's* opzetten om de doelstelling van de richtlijn te realiseren. Het gaat hierbij om voorschriften voor het uitrijden en de opslag van dierlijke mest, en het

beperken van het gebruik van dierlijke mest en kunstmest. Dit laatste kan bereikt worden door bedrijven te verplichten een bemestingsplan op te stellen en een meststoffenboekhouding bij te houden.

- De actieprogramma's moeten ertoe leiden dat bedrijven per 2003 door de toepassing van dierlijke mest *niet meer dan 170 kg nitraat per hectare* per jaar op het land brengen. Dit is de «gebruiksnorm». Tot en met het jaar 2002 geldt een ruimere gebruiksnorm van 210 kg stikstof per hectare per jaar.

Afwijkingen toegestaan «mits»

De lidstaten mogen afwijkende normen voor de maximale nitraatbelasting van de landbouwgrond vaststellen, maar alleen als daarmee de doelstelling van de Nitraatrichtlijn (niet meer dan 50 mg nitraat per liter water) wordt bereikt en als de afwijking wetenschappelijk goed onderbouwd is. Een dergelijke afwijking wordt «derogatie» genoemd.

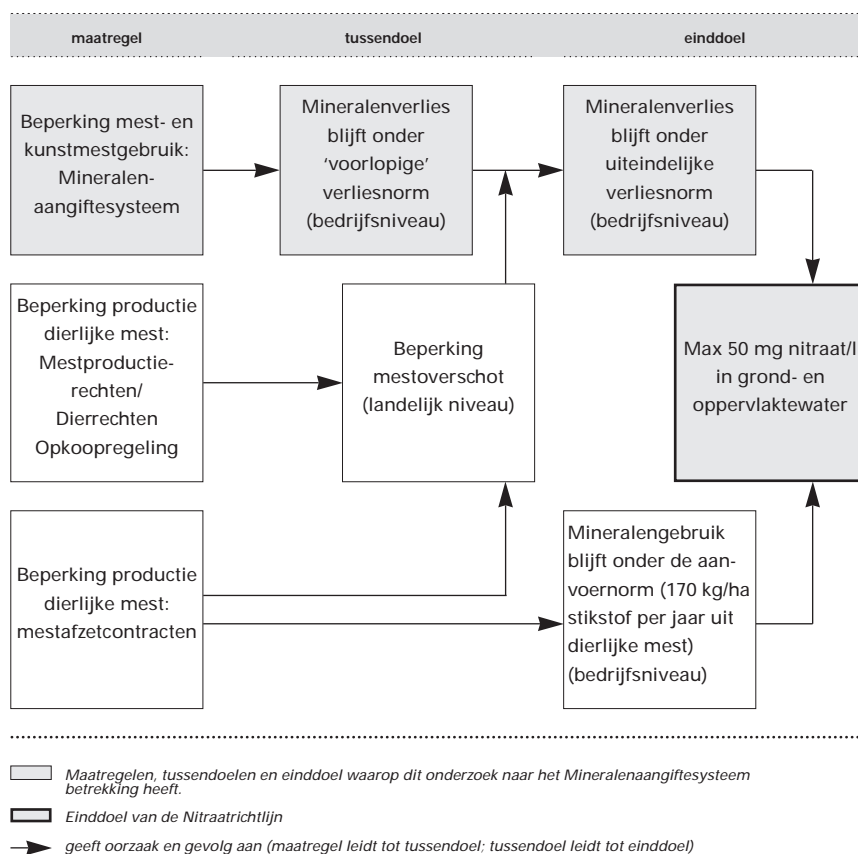
Nederland wil hiervan gebruikmaken voor zover het gaat om grasland. De gebruiksnorm voor stikstof per hectare grasland zou in Nederland hoger kunnen zijn, omdat gras bij het groeien meer mineralen opneemt dan andere gewassen en omdat er in Nederland een relatief lang groeiseizoen is. Volgens Nederland staat een hogere gebruiksnorm voor grasland het gewenste Europese effect van een nitraatbelasting beneden de 50 mg per liter water niet in de weg. De uitkomst van de discussie hierover met de Europese Commissie, die ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer nog niet was afgerond, is belangrijk omdat grasland de helft van het landbouwareaal in Nederland beslaat.

1.3 Nationaal beleid

Verantwoordelijk voor het nationale mestbeleid is primair de minister van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV).

Het beleid – dat al werd ingezet in 1984 – is erop gericht de milieuvervuiling door de landbouw terug te dringen en te voldoen aan de criteria van de Nitraatrichtlijn. Om dit te bereiken worden twee wegen bewandeld. Enerzijds wordt het gebruik van mineralen beperkt en anderzijds wordt de productie van mineralen begrensd (zie figuur 1).

figuur 1 mestbeleid in relatie tot de Nitraatrichtlijn



Beperkingen aan het gebruik van mest

Tot 1998 werd het gebruik van meststoffen geregeld in de Wet bodembescherming (1986), het Besluit gebruik dierlijke meststoffen (1987–1998) en het Besluit kwaliteit en gebruik overige organische meststoffen (1991). Hierin werden beperkingen gesteld aan het gebruik van meststoffen, dat een bepaalde norm niet mocht overschrijden.

Het mineralenaangiftesysteem

Met ingang van 1 januari 1998 wordt door een wijziging in de Meststoffenwet (1986) het gebruik van meststoffen geregeld via een stelsel van «regulerende mineralenheffingen», ook wel het mineralenaangiftesysteem genoemd. Dit systeem gaat uit van het idee dat de mineralenverliezen naar het milieu teruggedrongen kunnen worden door «management op bedrijfsniveau». Het mineralenverlies naar de bodem (de milieubelasting per hectare die overblijft na de oogst van de gewassen) mag niet uitkomen boven een bepaalde grens, de zogenaamde *verliesnorm*. Bij het overschrijden van deze norm moet een heffing worden betaald. Dit stelsel, het hoofdthema van dit onderzoek van de Rekenkamer, wordt nader besproken in hoofdstuk 2, waar tevens wordt ingegaan op «grensoverschrijdende» elementen in het beleid.

Volumebeperkende maatregelen

Om te kunnen voldoen aan de criteria van de Nitraatrichtlijn is het belangrijk dat er evenwicht op de mestmarkt bestaat. Dat wil zeggen dat er landelijk gezien niet meer mest wordt geproduceerd dan kan worden afgezet. Alleen onder die voorwaarde kan bereikt worden dat op bedrijfsniveau niet te veel fosfaat en stikstof wordt gebruikt.

In de Meststoffenwet zijn daarom ook volumebeperkende maatregelen opgenomen, die worden aangeduid als het stelsel van dierrechten en mestproductierechten. Hiermee wordt de uitbreiding en verplaatsing van veehouderijbedrijven (met name varkens, kippen, runderen en kalkoenen) aan banden gelegd. Ook de Wet Herstructurering Varkenshouderij die per september 1998 van kracht werd, is gericht op volumebeperking.

1.4 Beoordeling Nederlands beleid door EU

De Europese Commissie heeft het Nederlandse mestbeleid als onvoldoende beoordeeld en zij heeft Nederland in 1999 in gebreke gesteld. De Commissie achtte het pakket aan maatregelen, inclusief de Wet Herstructurering Varkenshouderij, ontoereikend om tijdig aan de Nitraatrichtlijn te voldoen. Zo bleven naar het oordeel van de Commissie de verliesnormen te ver boven het niveau van de richtlijn liggen om zware verontreiniging van het water te voorkomen. Ook was de Commissie van mening dat het systeem van heffingen niet voldoende regulerend was omdat de heffingen aanvankelijk te laag waren.¹

Vanwege dit negatieve oordeel van de Europese Commissie én vanwege de stagnatie van de Wet Herstructurering Varkenshouderij, presenteerde de minister op 10 september 1999 in een brief aan de Tweede Kamer een aangepaste aanpak van het mestbeleid. Deze aanpak, die zowel gericht is op een vermindering van het gebruik van mest als op volumebeperking, bestaat globaal uit de volgende componenten:

- De verliesnormen voor mineralen zullen verder worden aangescherpt om te kunnen voldoen aan de normen uit de Nitraatrichtlijn.
- Er zal in 2002 een stelsel van mestafzetcontracten worden geïntroduceerd. Dit brengt met zich mee dat productierechten voor mest slechts worden erkend voor zover de afzet van de mest in een contract met een afnemer is vastgelegd; zodoende zal deze maatregel leiden tot volumebeperking.
- Behalve de verliesnormen voor mineralen wordt ook de gebruiksnorm van de Europese Commissie (maximaal 170 kg nitraat per hectare) door de aanwending van dierlijke mest als uitgangspunt gehanteerd.
- Er komt een breed pakket van «flankerend beleid», onder andere voor bedrijfsbeëindiging.

1.5 Stand van zaken in andere EU-lidstaten

Behalve Nederland heeft de Europese Commissie ook de meeste andere lidstaten in gebreke gesteld. Tegen deze lidstaten is een procedure bij het Europese Hof van Justitie gestart of anderszins bezwaar gemaakt tegen de wijze waarop invulling wordt gegeven aan de richtlijn.

Zo is het Verenigd Koninkrijk in gebreke gesteld omdat het onvoldoende kwetsbare gebieden heeft aangewezen waarop een actieprogramma van toepassing is. Frankrijk is in gebreke gesteld omdat de wateren die verontreinigd dreigen te worden door de landbouw onvoldoende in beeld zijn gebracht. In Duitsland is onder meer de wijze van controle en handhaving onvoldoende inzichtelijk. Andere lidstaten zijn in gebreke

¹ Bron: brief van de minister van LNV aan de voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal inzake de integrale aanpak Mestproblematiek, d.d. 10 september 1999.

gesteld omdat zij in hun actieprogramma's kleine onderdelen van de Nitraatrichtlijn onjuist implementeren.

Alleen Zweden en Denemarken zijn niet in gebreke gesteld. Het Deense actieprogramma behoeft overigens nog wel definitieve goedkeuring van Brussel.

1.6 Het onderzoek

In de periode april 2000 tot december 2000 heeft de Rekenkamer onderzoek gedaan naar de invoering van het mineralenaangiftesysteem per januari 1998 als één van de middelen om het doel van het mestbeleid, namelijk voldoen aan de Nitraatrichtlijn, te bereiken.² Beoordeeld is of dit instrument de minister voldoende informatie biedt over het bereiken van dit doel, opdat hij zonodig het beleid tijdig kan bijsturen. Ook is beoordeeld of de minister tijdig mensen en middelen heeft ingezet om het mineralenaangiftesysteem goed te laten functioneren.

Doel van het onderzoek was om aanbevelingen te doen ter verbetering van de beleidsinformatie over de uitvoering van het mineralenaangiftesysteem. De Rekenkamer vindt dat de minister van LNV voor de bewaking van de voortgang van de uitvoering van het mestbeleid goede en tijdige informatie nodig heeft over de beleidsresultaten en over het uitvoeringsproces van het mineralenaangiftesysteem. Dit is vooral van belang omdat voor de realisatie van het beleid vanaf 1 januari 1998 slechts *vijf jaar* beschikbaar is. Het doel van de Nitraatrichtlijn dient per 1 januari 2003 bereikt te zijn.

In het kader van het onderzoek zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van verschillende betrokken partijen: het Ministerie van LNV, het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), het Expertise-Centrum LNV, DLO/IMAG, een laboratorium dat monsteranalyses uitvoert, een mestdistributeur, de landelijke accountantsorganisatie VLB, de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders, het productschap voor Diervoeder en het productschap voor Zuivel, en de land- en tuinbouworganisatie LTO. Daarnaast was de Rekenkamer aanwezig bij een aantal fysieke controles door de Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV.

1.7 Indeling van het rapport

Hoofdstuk 2 van dit rapport beschrijft de verschillende componenten van het mineralenaangiftesysteem. Duidelijk wordt dat het systeem een uiterst complexe en gedetailleerde opzet kent.

Hoofdstuk 3 bespreekt de – problematische – wijze waarop de controle in het kader van het mineralenaangiftesysteem is verlopen sinds de introductie van het systeem.

Hoofdstuk 4 behandelt de informatie die het mineralenaangiftesysteem levert over de resultaten van het Nederlandse mestbeleid, en de kwaliteit van de informatie die de minister van LNV aan de Tweede Kamer verstrekt over de werking van het systeem.

In hoofdstuk 5 zijn de conclusies en aanbevelingen uit het onderzoek opgenomen.

² De Rekenkamer volgt de uitvoering van het mestbeleid al vanaf 1990. Resultaten hiervan zijn gepubliceerd in 1990 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 21 955 nrs. 1–2), 1991 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1990–1991, 22 158 nrs. 1–2) en 1994 (Tweede Kamer, vergaderjaar 1994–1995, 24 045 nrs. 1–2). De onderzoeken in 1990 en 1991 betroffen deelproblemen (mestoverschotten, mestgebruiksregels en mestverwerking). In 1994 is het gehele beleid onder de loep genomen. Geconcludeerd werd dat «gegevens over het realiseren van de doelstellingen van het reeds bestaande mestbeleid niet altijd voorhanden zijn en dat de doelstellingen zelf niet in alle gevallen concreet zijn uitgewerkt.» Voor zover gegevens beschikbaar waren, concludeerde de Rekenkamer «dat de doelstellingen nog allerminst gehaald zijn.» Naar het oordeel van de Rekenkamer onderstreepten de bevindingen de noodzaak de realisering van het mestbeleid aandachtig te blijven volgen. Ook in 1995 onderzocht de Rekenkamer het mestbeleid. Daarover werd echter niet gepubliceerd, omdat het ministerie de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid uitbracht waarin het mineralenaangiftesysteem werd geïntroduceerd. De Rekenkamer wilde de resultaten van dit beleid afwachten.

Hoofdstuk 6 beschrijft de reactie van de minister van LNV en het nawoord van de Rekenkamer. De bijlage bevat een samenvattend overzicht van de conclusies en aanbevelingen van de Rekenkamer. Daarnaast is de reactie van de minister van LNV weergegeven.

2 OPZET VAN HET MINERALENAANGIFTESYSTEEM

Dit hoofdstuk beschrijft de verschillende componenten van het mineralenaangiftesysteem, zoals dat per 1 januari 1998 is ingevoerd. Besproken wordt wat de filosofie achter het systeem is (paragraaf 2.1), voor wie het aangiftesysteem precies bedoeld is (paragraaf 2.2), welke eisen worden gesteld aan de aangifte (paragraaf 2.3), wat de heffingen zijn die in rekening worden gebracht wanneer men de normen voor mineralenverlies overschrijdt (paragraaf 2.4) en welke instanties er allemaal betrokken zijn bij de controle op de aangiften (paragraaf 2.5). Kort staat dit hoofdstuk vervolgens stil bij de vereenvoudigingen van het systeem die de minister van LNV in december 2000 heeft aangekondigd (paragraaf 2.6). De Rekenkamer concludeert dat het mineralenaangiftesysteem een complexe en gedetailleerde opzet kent, waardoor de invoering en handhaving een grote inzet van tijd en middelen vereist.

2.1 Filosofie achter het systeem

In het mineralenaangiftesysteem doen bedrijven aangifte van de aangevoerde en afgevoerde mineralen. Als de aangevoerde hoeveelheid fosfaat en stikstof (in de vorm van mest, kunstmest en veevoer) groter is dan de afgevoerde hoeveelheid (in de vorm van slachtvee, melkproducten, akker- en tuinbouwproducten, dierlijke mest en ruwvoer) en er dus mineralen in het milieu terecht zijn gekomen, moet een heffing worden betaald. Over een klein verlies, dat is vastgelegd in de verliesnorm, wordt geen heffing berekend.

figuur 2 Aan- en afvoer in de verfijnde mineralenaangifte
 (bron: brochure «Verplichte en vrijwillige aangifte», Bureau Heffingen, Ministerie van LNV)



In de aangifte mag rekening worden gehouden met een acceptabel geacht verschil tussen aan- en afgevoerde mineralen. De normen hiervoor komen voort uit een afweging tussen milieukundige wenselijkheid en landbouwkundige haalbaarheid. Deze «verliesnormen» worden tussen 1998 en 2003 aangescherpt (zie tabel 1).

Tabel 1. Overzicht van de fosfaat- en stikstofverliesnormen voor 1998–2003, in kilogrammen per hectare (bron: Ministerie van LNV)

Jaar	Fosfaatverliesnorm				Stikstofverliesnorm			
	bouwland	grasland	bouwland	bouwland klei/veen	bouwland droog zand/löss	grasland	grasland klei/veen	grasland droog zand/ löss
1998–1999		40			175		300	
2000		35			150		275	
2001		35		125	150	125	250	
2002	30		25	110	150	100	220	190
2003		20			100	60	180	140

Voor natuurterrein waarvoor een beheersovereenkomst is gesloten geldt een norm van 10 kg fosfaat per hectare en 50 kg stikstof per hectare.

De filosofie achter het mineralenaangiftesysteem is dat boeren, doordat zij verplicht zijn het mineralengebruik nauwkeurig te registreren, gestimuleerd worden om binnen de eigen bedrijfssituatie «zuinig» om te gaan met mineralen en op die manier te voldoen aan de voorschriften. Ook het systeem van «regulerende heffingen» werkt hieraan mee. Het Ministerie van LNV gaat ervan uit dat boeren geneigd zullen zijn zich aan de verliesnormen te houden als de heffingen hoger zijn dan de kosten voor maatregelen in de bedrijfsvoering of het afvoeren van mest.

2.2 Wie zijn aangifteplichtig?

In principe moeten alle agrarische bedrijven in Nederland in de een of andere vorm meedoen aan het mineralenaangiftesysteem. Er zijn echter bepaalde vrijstellingen. De verplichting om aangifte te doen wordt bovendien geleidelijk ingevoerd.

Geleidelijke invoering

Met ingang van 1998 was de aangifte verplicht voor de intensieve veehouderij. Ook mestdistributiebedrijven (intermediairs) zijn aangifteplichtig. Dit zijn bedrijven die mest kopen bij veehouders, en weer verkopen, bijvoorbeeld aan akkerbouwers. In 2001 is het mineralenaangiftesysteem ook ingevoerd voor de akker- en tuinbouwbedrijven.

Vrijgesteld of aangifteplichtig?

Op basis van het aantal dieren, de hectaren grond en de geschatte hoeveelheid fosfaat in aangevoerde meststoffen moeten boeren zelf berekenen of ze aangifteplichtig zijn of geheel dan wel beperkt vrijgesteld.³ Dit moeten zij opgeven bij Bureau Heffingen. De volgende categorieën worden onderscheiden:

1. Volledig vrijgestelden

Zeer kleine bedrijven zijn volledig vrijgesteld van de mineralenaangifteplicht. Het gaat om bedrijven die in het betreffende kalenderjaar gemiddeld niet meer dan drie hectare landbouwgrond

³ Onder bepaalde voorwaarden mag ook grond in Duitsland en België bij het bedrijf gerekend worden.

omvatten, niet meer dan drie grootvee-eenheden⁴ hielden en die met de aanvoer van fosfaat plus de fosfaatproductie in het bedrijf onder de aanvoernorm zijn gebleven.

2. Beperkt vrijgestelden

Extensieve veehouderijen en akker- en tuinbouwbedrijven zijn tot en met het jaar 2000 beperkt vrijgesteld. Dat betekent dat zij geen aangifte hoeven te doen, maar alleen een jaaropgave hoeven in te sturen. Dit geldt voor bedrijven die in het betreffende kalenderjaar gemiddeld niet meer dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare hielden en die met de aanvoer van fosfaat plus de fosfaatproductie in het bedrijf in het betreffende kalenderjaar onder de aanvoernorm zijn gebleven. In 1998 en 1999 viel ongeveer de helft van de bedrijven in deze categorie.

3. Aangifteplichtigen

Aangifteplichtig zijn alle bedrijven die in het betreffende kalenderjaar gemiddeld meer dan 2,5 grootvee-eenheden per hectare hadden en/of meer dierlijke of andere organische mest aanvoerden dan de aanvoernorm. Bovendien zijn alle intermediairs verplicht om aangifte te doen. In 1998 en 1999 waren circa 54 000 boerenbedrijven aangifteplichtig, en ongeveer 1200 intermediairs.⁵

2.3 De aangifte

Aangifteplichtigen kunnen kiezen of ze over een bepaald jaar «verfijnd» of «forfaitair» aangifte willen doen. *Verfijnd* betekent dat in de aangifte het werkelijke mineralengehalte van alle aan- en afgevoerde producten wordt opgegeven. Hier is een uitgebreid stelsel van bemonstering van meststoffen voor ontwikkeld. *Forfaitair* betekent dat in de aangifte gebruikgemaakt wordt van normen die door het Ministerie van LNV zijn vastgesteld. De forfaits zijn ongunstig vergeleken met de werkelijke mineralengehalten en leiden daardoor eerder tot een mineralenoverschot in de aangifte. De gedachte is dat boeren hierdoor eerder zullen kiezen voor de verfijnde aangifte en daarmee voor een bewustere toepassing van mineralen.

Onderstaand schema geeft weer welke verplichtingen het aangiftesysteem stelt aan de registratie van grond, dieren, mest, kunstmest en veevoeder, uitgesplitst naar verfijnde en forfaitaire aangifte, aangifte door beperkt vrijgestelde bedrijven en aangifte door intermediaire bedrijven.

⁴ Het aantal dieren wordt, op basis van de jaarlijkse fosfaatproductie, uitgedrukt in grootvee-eenheden, bijvoorbeeld melk- of kalfkoeien.

⁵ Buitenlandse intermediairs die in Nederland werkzaam zijn, moeten voldoen aan de Nederlandse verplichtingen, evenals buitenlandse agrarische bedrijven met grond in Nederland.

Registratieverplichtingen voor de mineralenaangifte

	beperkt vrijgesteld	forfaitaire aangifte	verfijnde aangifte	intermediairs
GROND				
Grondkaart bijhouden (maandelijks)	v	v	v	
Gebruikersverklaring naar Bureau Heffingen	v	v	v	
Wijzigingen doorgeven aan Bureau Heffingen	v	v	v	
Jaarlijks opgave in aangifte		v	v	
Jaarlijks opgave in jaaroverzicht	v			
DIEREN				
Diertelkaart bijhouden (maandelijks/14-daags)	v			
Veesaldokaart bijhouden (dagelijks)		v	v	
Opmaken in- en uitscharingsverklaringen	v	v	v	
Jaarlijks opgave in aangifte		v	v	
Jaarlijks opgave in jaaroverzicht	v			
AAN- EN AFVOER DIERLIJKE MEST, AANVOER OVERIGE ORGANISCHE MESTSTOFFEN				
Administratie afleveringsbewijzen	v	v	v	v
Administratie analyseverslagen/ kwartaaloverzichten	v	v	v	v
Jaarlijks opgave in aangifte		v	v	v
Jaarlijks opgave in jaaroverzicht	v			
AANVOER KUNSTMEST				
Bewaren bewijsstukken			v	v
Jaarlijks opgave in aangifte			v	v
AAN- EN AFVOER INDUSTRIËLE BIJPRODUCTEN AFVOER AKKER- EN TUINBOUWPRODUCTEN / DIERLIJKE PRODUCTEN				
Bewaren bewijsstukken			v	
Jaarlijks opgave in aangifte			v	
AAN- EN AFVOER VEEVOEDER/MENGVOER				
Aankoop bij erkende bedrijven			v	
Bewaren bewijsstukken			v	
Jaarlijks opgave in aangifte			v	

2.4 Heffingen

De overschrijding van verliesnormen is niet verboden. Een boer moet hiervoor een heffing betalen, die hij/zij zelf berekent op basis van de mineralenboekhouding op het bedrijf. Of boeren zich houden aan de verliesnormen wordt dus vooral bepaald door de hoogte van de heffingen. Over de jaren 1998 en 1999 was de hoogte van de heffing over de eerste 10 kg per hectare zo laag dat betaling van de heffing aantrekkelijker was dan maatregelen in de bedrijfsvoering of het afvoeren van mest. Dit was voor de Europese Commissie, die in 1999 haar oordeel gaf over de uitvoering van de Nitraatrichtlijn door Nederland, een van de belangrijkste bezwaren tegen de Nederlandse aanpak. Ook uit Nederlands onderzoek naar de heffingen is gebleken dat de heffingen in een aantal gevallen onvoldoende sturend waren.⁶ Vanaf 2000 is de hoogte van de heffing dan ook naar boven bijgesteld (zie tabel 2).

⁶ Zie *De mestmarkt in 2002*, RIVM-rapport 773 004 008, september 1999.

Tabel 2. Heffingen bij overschrijding verliesnorm in guldens (euro) per kg.

	1998/1999	2000/2001	2002	Vanaf 2003
Fosfaat				
0-10 kg/ha	f 2,50	f 5,-	f 20,-(€ 9,-)	
>10 kg/ha	f 10,-	f 20,-	f 20,-(€ 9,-)	
Stikstof				
0-40 kg/ha	f 1,50	f 1,50	f 2,50 (€ 1,15)	f 5,- (€ 2,30)
>40 kg/ha	f 1,50	f 1,50	f 5,- (€ 2,30)	f 5,- (€ 2,30)

Met de opbrengst uit heffingen was in 1998 een financieel belang gemoeid van naar schatting f 205 miljoen. De bedoeling is dat dit een steeds geringere post wordt en dat de bedrijven na 2003 de verliezen zoveel hebben teruggebracht dat geen heffingen meer nodig zijn.

2.5 Controle-instanties

2.5.1 Accountants

Boeren in de intensieve veehouderij⁷ zijn sinds 1 januari 2000 verplicht om hun mineralenaangifte (zowel verijnd als forfaitair) vergezeld te laten gaan van een rapport van bevindingen van een accountant (in 1998 en 1999 was dit nog vrijwillig). De accountant hanteert bij de opstelling van dit rapport een voorgeschreven controleprotocol. Het rapport moet het de belanghebbende instanties mogelijk maken zich een oordeel te vormen over de vraag of de in de aangifte opgenomen gegevens kloppen. De accountant doet geen uitspraak over de volledigheid van de aangifte en dus ook niet over de juistheid van de aangifte in zijn geheel.

2.5.2 Bureau Heffingen

Bureau Heffingen van het Ministerie van LNV voert administratieve controles uit op alle jaaropgaven en mineralenaangiften van de agrarische bedrijven in Nederland (circa 100 000 per jaar). Het gaat om de vaststelling van de volledigheid en juistheid van de gegevens. Voor deze controles maakt Bureau Heffingen gebruik van verschillende eigen registraties: de mestafleveringsbewijzen, grondgebruikersverklaringen, registraties van de hoeveelheid grond die tot een bedrijf behoort⁸, gegevens over de mestproductierechten en de analyseresultaten van bemonsterde mest.

Voor een goede controle is het van groot belang dat er garanties bestaan voor de juistheid van de gegevens over de mineralengehalten van bemonsterde partijen mest. De kwaliteit van de bemonstering en van de analyse door de laboratoria is hiervoor essentieel. Monsters mogen alleen worden genomen door erkende bemonsteraars. Dit zijn in de meeste gevallen de chauffeurs van de intermediaire bedrijven, die na een gerichte scholing zijn erkend door het ministerie en zijn geregistreerd bij Bureau Heffingen. Bureau Heffingen registreert ook de erkende laboratoria. Het ministerie laat de kwaliteit van de monsteranalyses van de laboratoria regelmatig controleren. Hierbij wordt gekeken of er systematische verschillen zitten in de uitkomsten van de diverse laboratoria.

⁷ Meer dan 2,5 GVE per hectare.

⁸ Ten behoeve van het stelsel van afzetcontracten werkt het Ministerie van LNV momenteel aan een basisregistratie van percelen, die alle grond in kaart brengt. De planning is deze registratie per 1 januari 2002 gereed te hebben.

Geknoei met mestmonsters

In 1998 en 1999 waren er vermoedens dat er door bedrijven werd «geknoeid» met de monsters. Dit is bij de monsteranalyse in het laboratorium moeilijk en alleen tegen zeer hoge kosten te constateren. In 2000 is het bemonsteringsproces verbeterd door de invoering van een gesloten systeem van bemonstering en een systeem van elektronische afleveringsbewijzen. Deze verbetering maakte deel uit van een met het bedrijfsleven overeengekomen traject voor de invoering van nieuwe technieken bij de bemonstering.

De personeelsbezetting bij Bureau Heffingen voor de directe uitvoering van het mineralenaangiftesysteem (met name de controle van de aangiften) bedroeg medio 2000 negentig arbeidsplaatsen. Deze waren voor bijna de helft bezet met mensen die minder dan één jaar ervaring hadden. Daarnaast is nog een groot aantal medewerkers van andere afdelingen werkzaam voor het mineralenaangiftesysteem, zoals voor controles van de aangiften en de ontwikkeling van de controleprogramma's.⁹

2.5.3 Algemene Inspectiedienst

De Algemene Inspectiedienst (AID) van het Ministerie van LNV voert in verband met de aangiften administratieve en fysieke controles uit. Verder is de AID belast met de opsporing van fraudes en met de controles bij de afnemers van producten van de agrarische bedrijven, zoals slachthuizen, melkfabrieken, destructiebedrijven, veilingen, veemarkten en afnemers van akker- en tuinbouwproducten. Deze controles zijn vooral van belang voor de verfijnde aangiften.

In het jaar 2000 had de AID voor de mestcontroles de beschikking over een bezetting van 80 fte, waarvan ongeveer 43 fte's zijn besteed aan de controletaak in het kader van het mineralenaangiftesysteem.

2.5.4 Overige actoren

Het productschap voor Diervoeder is onder andere belast met de registratie van en het toezicht op diervoederleveranciers. Uit dien hoofde oefent het productschap controle uit op de wijze waarop leveranciers de samenstelling van het diervoeder vermelden.

De accountantsdienst van het Ministerie van LNV heeft een adviserende rol bij het opstellen van het controleprotocol voor de accountants. Deze dienst speelt geen directe rol bij de controle van de mineralenaangiften.

2.6 Vereenvoudiging mineralenaangiftesysteem

Begin 2000 is een gezamenlijke werkgroep van het Ministerie van LNV, het Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu (VROM) en de land- en tuinbouworganisatie LTO ingesteld, die moest bezien welke mogelijkheden er bestaan voor het vereenvoudigen van het mineralenaangiftesysteem.

De werkgroep bracht in juli 2000 verslag uit. De minister nam de aanbevelingen van de werkgroep over. De vereenvoudigingen behelzen onder andere de beperking van de administratieve verplichtingen van extensieve bedrijven en het eenvoudiger maken om mestnummers samen te voegen.

2.7 Conclusie

Het mineralenaangiftesysteem is een complex en gedetailleerd systeem. Dit stelt zeer hoge eisen aan de opzet en uitvoering van de handhaving en aan de organisatie van de beleidsinformatie.

⁹ Bron: *Maandrapportage Vakgroep Mineralenaangiftesysteem*, juni 2000. Tevens was sprake van inhuur van extern personeel.

3 UITVOERING VAN DE CONTROLES

In dit hoofdstuk komt aan de orde hoe de controle in het kader van het mineralenaangiftesysteem is verlopen sinds de introductie van het systeem in januari 1998.¹⁰ Er waren verschillende problemen. Achtereenvolgens wordt ingegaan op het controlesysteem (paragraaf 3.1.), de tijdsplanning voor de afhandeling van de aangiften (paragraaf 3.2) en de opsporing van fraude (paragraaf 3.3). De Rekenkamer komt tot de conclusie dat de controle gaten vertoont en dat er onvoldoende capaciteit beschikbaar is om de grote stroom van aangiften tijdig af te handelen (paragraaf 3.4).

3.1 Controlesysteem

De Rekenkamer heeft geconstateerd dat zowel Bureau Heffingen als de AID met een grote inzet hebben gewerkt aan het opzetten van geautomatiseerde systemen voor de controle van de aangiften. Zowel voor Bureau Heffingen als voor de AID bleek echter een probleem dat deze systemen ontwikkeld moesten worden terwijl veel informatiseringscapaciteit was opgegaan aan onder meer de herstructurering van de varkenshouderij. Dit heeft de afhandeling van de aangiften 1998 en 1999 ernstig vertraagd.

Uit het onderzoek kwam naar voren dat er behalve deze «technische» problemen ook problemen waren op het vlak van de controlebaarheid (zie voor de afzonderlijke onderdelen het tweede deel van deze paragraaf). Voor de onderdelen kunstmest en afgevoerde producten waren nog onvoldoende gegevens beschikbaar, waarmee de aangiften gecontroleerd konden worden. Er waren nog geen afspraken gemaakt met aanleverende en afnemende bedrijven over het verstrekken van gegevens, zoals jaaroverzichten van leveranties. Verder kon de samenstelling van veevoer ten tijde van het onderzoek nog niet op alle punten betrouwbaar worden vastgesteld. Dit probleem is inmiddels opgelost. Met het huidige controlesysteem kan de aangifte, met uitzondering van de onderdelen dieren en organische meststoffen, nog onvoldoende gecontroleerd worden. Daardoor is het risico van onjuiste aangiften of fraude nog niet afgedicht.

3.1.1 Grond

Gedurende het jaar 1998 en 1999 heeft de AID gecontroleerd op de administratieve verplichtingen van de mineralenaangifte zoals het bijhouden van grondgegevens. De gegevens in de ingediende jaaropgaven en aangiften 1998 zijn deels door Bureau Heffingen en deels door de AID administratief gecontroleerd. De administratieve controle door de AID kan aanleiding zijn voor een fysieke controle. De ervaring van de AID is dat deze fysieke controles soms lastig en tijdrovend zijn.¹¹

Fysieke controle van grondgegevens door AID (bron: bezoekverslag Rekenkamer september 2000)

Van een bedrijf op naam van twee broers klopte de jaaropgave (44 hectare) niet met de grondregistratie bij Bureau Heffingen (38,55 hectare). De AID bestudeerde ter plaatse het toedelingsregister dat in 1995 na de ruilverkaveling was samengesteld. Het overzicht was vrij ingewikkeld omdat er sprake was van zeer veel stukken grond van meer eigenaars en op verschillende plaatsen. Toen de optelling van de grond niet op de 44 hectare uit de jaaropgave uitkwam, vertelde de boer dat hij inmiddels nog zes andere stukken grond had gekocht. Uiteindelijk bleek dat de jaaropgave goed was, maar dat de broers verzuimd hadden de nieuwe aankopen door te geven aan Bureau Heffingen. Zij moeten dit alsnog doen.

¹⁰ Ten tijde van het onderzoek van de Rekenkamer (van april tot en met december 2000) was de aangifte over 1998 nog volop in behandeling. Dit hoofdstuk heeft derhalve alleen betrekking op de uitvoering van de controles over het aangiftejaar 1998.

¹¹ De regionale Inspectie Zuid-Nederland stelde bij 10% van de gecontroleerde dossiers fouten in de aangifte vast.

Voor de controle van de gegevens over grond wordt gebruik gemaakt van gegevens die boeren zelf aanleveren voor andere regelingen. Het ministerie gaf zelf aan dat deze vergelijking niet leidt tot voldoende afdekking van het risico op onjuiste aangiften of fraude. Er wordt overigens momenteel gewerkt aan een basisregistratie van percelen, die alle grond in kaart brengt. De planning is deze registratie per 1 januari 2002 gereed te hebben. Deze registratie zal de controles van de opgave van grond makkelijker maken, maar leidt niet automatisch tot kwaliteitsverbetering van de controles.

3.1.2 Dieren

Ook voor dieren heeft de AID in 1998 de administratieve verplichtingen bij boeren gecontroleerd. De AID vergelijkt de diergegevens in de jaaroverzichten en aangiften met de landbouwtellingen van het Centraal Bureau voor de Statistiek. In de toekomst wil de AID gebruikmaken van het identificatie- en registratiesysteem, dat wordt beheerd door de Gezondheidsdienst voor Dieren. Deze gegevens sluiten beter aan bij de gegevens in de aangifte. Hoewel het ministerie tegenover de Rekenkamer aangaf over deze gegevens te kunnen beschikken, was hierop ten tijde van het onderzoek nog geen actie ondernomen. Ook een vermoedelijk onjuiste opgave van diergegevens kan aanleiding zijn voor een fysieke controle. Deze controles zijn – net als die van de grond – soms lastig en tijdrovend.

Diergegevens controle ter plaatse door de AID (bron: bezoeksverslag Rekenkamer, september 2000)

De AID bezocht in september 2000 een bedrijf dat werd gevoerd door een bejaarde vader en zijn zoon. De administratie van koeien was een zaak geweest van de moeder, die thans overleden was. Zij zouden het houden van de koeien langzamerhand beëindigen: er waren er nog tien. Het melkquotum werd al verhuurd aan een andere boer.

De AID stelde vast dat de diertelkaart in 1998 niet was bijgehouden.

Wel had de vader na de aankondiging van het controlebezoek een vergeefse poging gedaan de diertelkaart in te vullen aan de hand van de bankafschriften. Hij had ook een overzichtje gemaakt van de aankoop en verkoop van koeien in 1998, met de aantallen en de data. Daarop heeft de controleur van de AID de diertelkaart gereconstrueerd, op basis van de bankafschriften, met als uitgangspunt de stallijst van de Gezondheidsdienst voor Dieren, die dateerde van 20 januari 1999. Het gemiddeld aantal dieren in 1998 bleek hoger dan op de jaaropgave was aangegeven. Het gevolg was dat de aanvoernorm werd overschreden, waardoor er niet meer aan de voorwaarden voor beperkte vrijstelling werd voldaan.

3.1.3 Organische meststoffen

Het mestafleveringsbewijs administreert de overdracht van de mest (dierlijke mest en overige organische meststoffen) van leverancier naar afnemer, waarbij herkomst, hoeveelheid, samenstelling, kwaliteit en tijdstip van levering worden vastgelegd. Het tegengesteld belang van leverancier en afnemer moet de juistheid van de gegevens garanderen, doordat de leverancier gebaat is bij een zo hoog mogelijke afvoer van mineralen van zijn bedrijf, terwijl de afnemer de geregistreerde aanvoer zo laag mogelijk wil houden.

Bureau Heffingen beoordeelt de mestafleveringsbewijzen op type aangifte (bijvoorbeeld: als sprake is van verfijnde aangifte dan moeten monstergegevens zijn opgenomen) en controleert de gegevens over gewicht, samenstelling, leverancier, afnemer en mestnummer en NAW-gegevens.¹² Signalen uit de formulieren kunnen aanleiding zijn voor een AID-controle,

¹² NAW: naam, adres en woonplaats.

bijvoorbeeld als een afnemer een vracht ontkent. Verder beschikt Bureau Heffingen over een geautomatiseerd systeem waarmee de meststromen als een netwerk tussen de bedrijven gevisualiseerd kunnen worden. Ook kan het totaal van de meststromen van aan- en afvoerende bedrijven in beeld worden gebracht.

3.1.4 Kunstmest

De post kunstmest in de aangiften kon ten tijde van het Rekenkameronderzoek niet administratief gecontroleerd worden door Bureau Heffingen. Er waren nog geen afspraken met Nederlandse of buitenlandse kunstmestleveranciers over de levering van gegevens.

Reeds in 1994 werd onderkend dat boeren kunstmest kunnen aanvoeren die niet door het controlesysteem wordt opgemerkt. Wel kan de AID met een fysieke controle de juistheid van de opgave verifiëren.

3.1.5 Veevoeder en mengvoer

Het Productschap Diervoeder heeft als taak de diervoederfabrikanten te registreren en de samenstelling van de producten te controleren, ook als het gaat om buitenlandse leveranciers. Het toezicht op de gegevensverstrekking door de erkende veevoederleveranciers wordt uitgeoefend door Keuringsdienst Diervoedersector, ressorterend onder het Productschap Diervoeder.

Eind 2000 werd in opdracht van het productschap een evaluatie uitgevoerd van de controle op deze bedrijven. Uit de voorlopige resultaten bleek dat er bij bepaalde typen voer grote afwijkingen bestonden tussen de door de leveranciers opgegeven samenstelling en de «gemeten» waarden in de monsters, vermoedelijk ten gevolge de wijze van monsterneming. Daardoor was de kwaliteit van de informatie die gebruikt wordt voor de controle van de aangiften niet betrouwbaar. Inmiddels is de bemonsteringsprocedure verbeterd, zodat nu wel betrouwbare informatie beschikbaar is.

3.1.6 Afvoer van dieren en akker- en tuinbouwproducten

Ten tijde van het onderzoek door de Rekenkamer werden ketencontroles op afgevoerde dieren, dierproducten, en akker- en tuinbouwproducten nog nauwelijks uitgevoerd. Er waren hierover nog onvoldoende afspraken gemaakt tussen de beleidsafdeling van het Ministerie van LNV (de directie Landbouw) en de uitvoerende diensten (Bureau Heffingen en AID).

3.2 Planning afhandeling aangiften

De aangiften moeten worden ingediend vóór september volgend op een productiejaar. Een uitzondering is de aangifte van intermediaire bedrijven die al in maart binnen moet zijn. Vanwege aanloopproblemen en het vele ontwikkelwerk dat nog gedaan moest worden bij Bureau Heffingen en de AID, worden de aangiften over 1998 en 1999 met een jaar vertraging afgehandeld. Pas voor de aangiften over het jaar 2000 en later geldt een reguliere afhandelingsplanning, hetgeen inhoudt dat de aangiften dan afgehandeld zijn in het tweede jaar na een productiejaar.

Tabel 3. Tijdpad voor de aangiften bij Bureau Heffingen.

Jaar van afhandeling	Aangifte 1998	Aangifte 1999	Aangifte 2000	Aangifte 2001	Aangifte 2002
2000	50%				
2001	50%	50%	50%		
2002		50%	50%	50%	
2003				50%	50%
2004					50%
Doorlooptijd na productiejaar	2,5 jaar	2,5 jaar	1,5 jaar	1,5 jaar	1,5 jaar

Bij de start van de verwerking van de aangifte 1998 moesten de systemen voor de administratieve verwerking en de controles nog worden gebouwd. Hierdoor vond verwerking van de gegevens en de ontwikkeling van de systemen gelijktijdig plaats. Eind 2000 was er daardoor zowel bij Bureau Heffingen als bij de AID nog een grote achterstand met het uitvoeren van de controles over 1998.

Een andere vertragende factor in het eerste aangiftejaar was de slechte kwaliteit van de aangiften. Bijna een kwart van de bedrijven (25 000) had rekenfouten en invulfouten gemaakt. Bij bijna de helft van de jaaropgaven en aangiften (46 000) werden inhoudelijke afwijkingen geconstateerd. Dit leidde tot meer tijdvrage acties zoals verzoeken om nadere informatie, berichten dat alsnog een forfaitaire aangifte moest worden gedaan én de afhandeling van deze nieuwe aangiften, of een naheffingsaanslag en boete sturen.

Ondanks deze omstandigheden was tot juli 2000 het ambitieniveau voor de controles zeer hoog: er werden geen controletoleranties ingebouwd. Alleen de AID hanteerde vanaf het begin van de bureaucontroles marges voor de beoordeling van de vraag of controle ter plaatse nodig was.

Vanwege de problemen bij de afhandeling van de aangiften besloot de minister in oktober 2000 tot een beperking van de administratieve controles over 1998. Het is de bedoeling dat de aangiften daarmee sneller zullen kunnen worden afgehandeld.

3.3 Opsporing van fraude

Gelet op het bestaande overschot op de mestmarkt en het daarmee samenhangende financiële belang is er een reëel gevaar voor fraude.¹³ De AID werkt in de praktijk op basis van signalen. De AID verklaarde tegenover de Rekenkamer in september 2000 dat het aantal signalen zo groot was dat ze met de beschikbare capaciteit niet allemaal konden worden nagevolgd. Wel werden potentiële fraudes maandelijks besproken in het teamoverleg.

De AID legt de signalen niet systematisch vast (stand september 2000). Hierdoor bestond geen inzicht in het aantal signalen en de aard van de signalen.

Bij de aanpak van fraudezaken geeft de AID over het algemeen voorrang aan zaken die een bedreiging vormen voor de volksgezondheid. Hierdoor en doordat er bij fraudezaken in verband met de mineralenaangifte relatief weinig kans bestaat op het verdwijnen van bewijsmateriaal (documenten), heeft men meestal weinig haast met de opsporing.

¹³ Het illegaal afvoeren van mest is vanwege de hoge afvoerprijzen een lucratieve handel. In 2000 ging het om bedragen van f 15 tot f 30 per m³ mest.

Fraudezaken

- Een groot accountantskantoor werkte mee aan 36 schijnconstructies tussen veehouders en akkerbouwers.
- Een mesthandelaar voert fictief mest uit naar Roemenië.
- Coöperaties bestellen alleen op papier mest.
- Een veehouder in het noorden kreeg een boete van f 10 000 omdat hij niet kon aantonen dat hij zijn mest op een verantwoorde wijze had afgevoerd. Het vermoeden bestond dat hij de mest zelf op zijn land had gebruikt en de gebruiksnormen had overschreden.
- Een varkensfokkerij werd veroordeeld tot een boete van f 25 000 waarvan f 10 000 voorwaardelijk. Het bedrijf had de mestproductie uitgebreid met 1 066 kg fosfaat en daarbij valsheid in geschrifte gepleegd.

3.4 Conclusie

De Rekenkamer concludeert dat de opzet van de controle in het kader van het mineralenaangiftesysteem bij de invoering ervan in 1998 niet systematisch was geregeld.

De controle vertoont gaten en sluit niet aan bij het zeer gedetailleerde mineralenaangiftesysteem. Met het huidige controlesysteem kan de aangifte, met uitzondering van de onderdelen dieren en organische meststoffen, nog onvoldoende gecontroleerd worden. Daardoor is het risico van onjuiste aangiften of fraude nog niet afgedicht.

De Rekenkamer concludeert verder dat er onvoldoende capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) beschikbaar is om de grote stroom van aangiften tijdig af te handelen. Veel ontwikkelwerk is «werkendeweg» verricht. Dit heeft ertoe geleid dat de aangiften over de eerste twee jaar (1998 en 1999) met grote vertraging zijn afgehandeld.

4 BELEIDSINFORMATIE

Dit hoofdstuk bespreekt de informatie die het mineralenaangiftesysteem levert over de resultaten van het Nederlandse mestbeleid. Ook gaat dit hoofdstuk in op de kwaliteit van de informatie die de minister van LNV aan de Tweede Kamer verstrekt over de werking van het systeem. Beide soorten beleidsinformatie dienen naar het oordeel van de Rekenkamer tijdig, volledig en juist te zijn.

Achtereenvolgens komen aan de orde: het inzicht dat het mineralenaangiftesysteem de minister kan bieden in de realisatie van de Europese Nitraatrichtlijn (paragraaf 4.1), de kwaliteit van de gegevens die het systeem tot op heden heeft opgeleverd (paragraaf 4.2) en de wijze waarop de minister tot op heden over de voortgang heeft gerapporteerd aan de Tweede Kamer (paragraaf 4.3). De Rekenkamer concludeert dat de uitvoering van het mineralenaangiftesysteem op dit moment nog niet leidt tot tijdige, volledige en juiste beleidsinformatie.

4.1 Belang van de informatie

Het mineralenaangiftesysteem is een belangrijk instrument voor het verkrijgen van inzicht in de uitvoering van de Europese Nitraatrichtlijn. Deze richtlijn heeft primair betrekking op de nitraatconcentratie in het water dat bestemd is voor de drinkwatervoorziening; deze mag het gestelde maximum van 50 mg per liter niet overschrijden. De Europese Commissie heeft aan dit doel de al eerder besproken gebruiksnorm gekoppeld, die inhoudt dat boeren door de toepassing van dierlijke mest maximaal 170 kg stikstof per hectare op het land mogen brengen. Deze norm is ook vastgelegd in de Nitraatrichtlijn.

De informatie uit het mineralenaangiftesysteem is van belang voor het ministerie omdat dit tot nog toe het enige instrument in Nederland is dat informatie op bedrijfsniveau kan opleveren over het daadwerkelijk naleven van de gebruiksnorm.¹⁴

De resultaten waarover de lidstaten de Europese Commissie dienen te informeren betreffen de realisering van de uiteindelijke nitraatconcentratie in het water in 2003. Momenteel geven de modelberekeningen van het RIVM hier informatie over.¹⁵ Deze berekeningen kunnen een vollediger beeld geven van de regionale spreiding van mineralenverliezen in de agrarische sector indien deze worden gekoppeld aan de gegevens op bedrijfsniveau uit het mineralenaangiftesysteem. In 2001 deelde het ministerie de Rekenkamer mee dat vanaf het monitoringsjaar 2000 de monitoring van het mestbeleid bij één partij wordt gelegd, namelijk het RIVM. Het ministerie verwacht dat met deze aanpak een betere koppeling tussen de gegevens gelegd kan worden. Over de afstemming van deze gegevens waren echter begin 2001 nog geen nadere afspraken gemaakt.

¹⁴ Met ingang van 2002 wordt het stelsel van mestafzetcontracten ingevoerd. Dit stelsel heeft echter alleen betrekking op dierlijke mest en zal op zijn vroegst eind 2003 informatie op bedrijfsniveau kunnen opleveren.

¹⁵ Deze berekeningen gaan uit van een rekenmodel (mest- en ammoniakmodel) van het LEI, CBS-gegevens over het gebruik van overige organische meststoffen en over gewasopbrengsten in kg product. Deze gegevens worden gecombineerd met onder meer gegevens over gewassen en dieren uit de jaarlijkse landbouwtellingen.

Het tijdpad van de Nitraatrichtlijn impliceert dat het mestbeleid snel tot resultaat dient te leiden. Daarom moet het ministerie op korte termijn inzicht hebben in de invoering en de effectiviteit van het mineralenaangiftesysteem. Alleen dan kan getracht worden de aanpak waar nodig bij te stellen.

4.2 Kwaliteit van de informatie

4.2.1 Tijdigheid

Zoals in hoofdstuk 3 is aangegeven zullen de gegevens uit de aangiften over 1998, 1999 en 2000 pas in 2002 bekend zijn. De minister is voornemens om in mei 2002 een evaluatie op te stellen over de jaren 1998 tot en met 2000. De ruimte die de minister daarna nog heeft om het beleid bij te sturen, is dan echter nog maar beperkt.

Daar komt bij dat de voorziene effecten van de aanmerkelijke stijging van de heffingen en van de aanscherping van de verliesnormen hierbij nauwelijks betrokken kunnen worden. Inzicht in de aangiften over 2001 is op zijn vroegst eind 2002 beschikbaar doordat de aangiften per 1 september dienen te worden ingediend.¹⁶

Om een eerste indruk te krijgen van de effectiviteit van het mineralen-aangiftesysteem over 1999, verzocht de Rekenkamer het ministerie begin 2001 om informatie over het bedrag aan heffingen dat bedrijven zelf hadden berekend in de aangifte 1999 en de mate waarin de bedrijven deze heffingen hadden betaald.

Tabel 4. Berekende en ontvangen heffingen.

	Aangifte 1998	Aangifte 1999
Bedrag berekend door aangifteplichtigen	117 mln	56,4 mln
Betaald op aangifte	27 mln	27,5 mln
Bedrag berekend door Bureau Heffingen	205 mln	Nog niet bekend

De aangifte 1999 week sterk af van de aangifte 1998 (zie tabel 4). Het bedrag aan heffingen zoals door aangifteplichtigen zelf berekend, is gehalveerd en de betalingen op aangifte zijn gelijkgebleven. Het ministerie bleek niet in staat om dit te duiden doordat er nog geen zicht was op de *kwaliteit* van de aangiften van 1998 en 1999. Het gevolg is dat anno 2001 nauwelijks inzicht bestaat in de effectiviteit van het mineralen-aangiftesysteem.

Begin 2000 was uit een steekproef uit de nog niet verwerkte aangiften over het jaar 1998 reeds gebleken dat de afhandeling zeer veel tijd zou gaan vergen.¹⁷ De verwachting was dat de verwerking van de aangiften over 1998 eind 2000 gereed zou zijn. Zoals later bleek, was dit een te optimistische inschatting. De Rekenkamer stelt vast dat vooraf onvoldoende rekening is gehouden met de benodigde capaciteit voor de automatisering van het proces en de afhandeling van de aangiften.

4.2.2 Volledigheid

Zoals eerder vermeld (zie paragraaf 2.2) is met ingang van 1 januari 2001 het mineralenaangiftesysteem ook ingevoerd voor de akker- en tuinbouwbedrijven. De informatiewaarde van het mineralenaangiftesysteem zal door deze uitbreiding naar verwachting toenemen, doordat ook de andere schakels van de «mineralenketen» in beeld komen.

4.2.3 Juistheid

In het eerste aangiftejaar was kwaliteit van de aangiften in veel gevallen slecht (zie paragraaf 3.3). Eind 2000 kon als gevolg hiervan nog onvol-

¹⁶ Volgens de huidige planning zou in het laatste kwartaal van 2002 de helft van de aangiften 2001 behandeld kunnen zijn.

¹⁷ Hier kwam bij dat veel capaciteit bij Bureau Heffingen was opgegaan aan de Herstructurering Varkenshouderij en andere onderwerpen.

doende inzicht worden verkregen in de werkelijke mineralenverliezen over 1998. Doordat hier verder geen afspraken over gemaakt zijn, was er ook geen tijdpad voor het analyseren van de gegevens voor beleidsdoelen. Ook de discussie over de validiteit van de monsteranalyses (zie paragraaf 2.5.2) heeft bijgedragen aan de onzekerheid over de kwaliteit van de informatie uit het mineralenaangiftesysteem. De Rekenkamer vernam tijdens haar onderzoek dat het mineralengehalte van mest soms te hoog en soms te laag wordt vastgesteld. Voor zover de Rekenkamer kon nagaan betreft het geen systematische afwijkingen.¹⁸ Het is, naar het oordeel van de Rekenkamer, aannemelijk dat op landelijk niveau eventuele meetverschillen zich uitmiddelen. Dit laat onverlet dat dit per monster zowel gunstig als ongunstig kan uitpakken voor individuele agrarische bedrijven.

Al met al is er in 2002 op grond van het mineralenaangiftesysteem nauwelijks informatie beschikbaar om een goede beoordeling te geven van de mate waarin de landbouw in Nederland voldoet aan de gebruiksnorm, zoals genoemd in de Nitraatrichtlijn.

4.3 Informatievoorziening aan de Tweede Kamer

De minister zendt periodiek voortgangsrapportages over het mestbeleid en het mineralenaangiftesysteem naar de Tweede Kamer. Daarin wordt regelmatig melding gemaakt van problemen, vooral met betrekking tot knelgevallen in de sector. Door de veelheid aan informatie en het sterk heterogene karakter ervan is het naar de mening van de Rekenkamer moeilijk om te constateren of de rapportage alle belangrijke punten raakt. Het komt bovendien de overzichtelijkheid niet ten goede dat er sprake is van twee soorten rapportages die grotendeels over hetzelfde gaan. Zo werd de vierde voortgangsrapportage over de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid uitgebracht met als bijlage de tweede monitoringsrapportage mineralen- en ammoniakbeleid.

Om aan informatiewaarde te winnen dient de voortgangsrapportage systematischer te zijn en uit te gaan van de meest kritische punten van het mineralenaangiftesysteem. Van daaruit zou, liefst op een compacte wijze, aangegeven dienen te worden welke onderdelen voorspoedig verlopen en welke niet, en wat dat betekent voor de beleidsuitvoering. Tevens zou een goede relatie gelegd moeten worden met andere onderdelen van het mestbeleid, zowel de beheersmatige aspecten (automatisering, personeel, planning, kosten) als de (te verwachten) beleidseffecten. Met name ten aanzien van de kosten constateerde de Rekenkamer dat een samenhangend overzicht ontbrak.

4.4 Conclusie

Door de achterstanden in de afhandeling van de aangiften was begin 2001 onvoldoende informatie beschikbaar over de effectiviteit van het mineralenaangiftesysteem. Daardoor zal eind 2002 op grond van het mineralenaangiftesysteem nauwelijks een goede beoordeling mogelijk zijn of de landbouw in Nederland op bedrijfsniveau met ingang van 2003 voldoet aan de gebruiksnorm, zoals genoemd in de Nitraatrichtlijn. Er zijn onvoldoende afspraken gemaakt over de beleidsinformatie die het mineralenaangiftesysteem dient op te leveren binnen het geheel van het mestbeleid. Ook een nadere afstemming van de informatie uit het mineralenaangiftesysteem met gegevens in het kader van de Milieu-monitor, heeft nog niet plaatsgevonden.

¹⁸ Hiervoor baseert de Rekenkamer zich op de beoordeling door DLO/IMAG.

Er bestaat nog geen samenhangend overzicht van de kosten van het mineralenaangiftesysteem in relatie tot de andere onderdelen van het mestbeleid.

5 CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

5.1 Conclusies

Algemeen

Het mineralenaangiftesysteem is een complex en gedetailleerd systeem. Dit stelt zeer hoge eisen aan de opzet en uitvoering van de handhaving en de organisatie van de beleidsinformatie. Hoewel het systeem al in 1998 is ingevoerd, bestaan er nog steeds aanzienlijke uitvoeringsproblemen.

Handhaving

- Bij de invoering van het mineralenaangiftesysteem in 1998 is de opzet van de handhaving/controleniet systematisch geregeld. De controle vertoont gaten en sluit niet aan bij het zeer gedetailleerde mineralenaangiftesysteem. Met het huidige controlesysteem kan de aangifte, met uitzondering van de onderdelen dieren, organische meststoffen en veevoer, nog onvoldoende gecontroleerd worden. Daardoor is het risico van onjuiste aangiften of fraude nog niet afgedicht.
- Er is onvoldoende capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) beschikbaar om de grote stroom van aangiften tijdig af te handelen. Veel ontwikkelwerk is «werkendeweg» verricht. Dit heeft ertoe geleid dat de aangiften over de eerste twee jaar (1998 en 1999) met grote vertraging zijn afgehandeld.

Beleidsinformatie

- Door de achterstanden in de afhandeling van de aangiften was begin 2001 onvoldoende informatie beschikbaar over de effectiviteit van het mineralenaangiftesysteem. Daardoor zal eind 2002 op grond van het mineralenaangiftesysteem nauwelijks een goede beoordeling mogelijk zijn of de landbouw in Nederland op bedrijfsniveau voldoet aan de gebruiksnorm, zoals genoemd in de Nitraatrichtlijn.
- Er zijn onvoldoende afspraken gemaakt over de beleidsinformatie die het mineralenaangiftesysteem dient op te leveren binnen het geheel van het mestbeleid. Ook een nadere afstemming van de informatie uit het mineralenaangiftesysteem met gegevens in het kader van de Milieumonitor, heeft nog niet plaatsgevonden.
- Er bestaat nog geen samenhangend overzicht van de kosten van het mineralenaangiftesysteem in relatie tot de andere onderdelen van het mestbeleid.

5.2 Aanbevelingen

- De minister dient een overzicht op te stellen van de controlestructuur voor het mineralenaangiftesysteem waarin duidelijke prioriteiten worden aangegeven. Er zou een analyse gemaakt moeten worden van de mate waarin de huidige controle leidt tot zekerheid over de juistheid van de aangiften.
- Er dient expliciet gemaakt te worden welke informatie het mineralenaangiftesysteem moet opleveren en wanneer. Hierbij valt te denken aan informatie over de beleidsresultaten (mineralenverlies, omvang mestoverschot), maar ook aan de «compliance» (kwaliteit van de aangiften, betalingen op aangifte). Deze informatie zou geplaatst moeten worden naast informatie over andere onderdelen van het

mestbeleid, zodat de Tweede Kamer een helder en toetsbaar inzicht verkrijgt in de uitvoering van het mestbeleid.

- Er dient een goede inventarisatie plaats te vinden van de totale kosten voor de rijksoverheid van het mineralenaangiftesysteem. Deze kosten zouden in relatie moeten worden gebracht met de kosten van andere onderdelen van het mestbeleid, zoals die van het stelsel van mestafzetcontracten en het perceelsregistratiesysteem. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt welke kosten incidenteel zijn (aanloopkosten) en welke kosten structureel zijn en hoe deze kosten zich ontwikkelen. Op deze wijze kan een relatie worden gelegd tussen de kosten van (instrumenten van) het mestbeleid en de effecten.
- Met spoed dienen de leerpunten uit het onderzoek van de Rekenkamer te worden toegepast op het stelsel van mestafzetcontracten. Met name de kosten, ook in relatie tot de kosten van andere maatregelen, en het ambitieniveau dienen daarbij betrokken te worden. Voorts dient voor dit stelsel vooraf een analyse gemaakt te worden van de controlepunten en de mogelijkheden om deze te controleren. Zo moet bijvoorbeeld een inschatting gemaakt worden van de termijn waarbinnen het perceelsregistratiesysteem daadwerkelijk operationeel zal zijn. De minister dient de uitvoerbaarheid ook in de praktijk vast te stellen. De resultaten hiervan zouden onderdeel gemaakt moeten worden van de monitoringsrapportage aan de Tweede Kamer.
- De verschillende onderdelen van het ministerie proberen loyaal uit te voeren wat van hen wordt gevraagd. Deze opstelling draagt evenwel het risico in zich dat zij bij problemen in de uitvoering eerder de inspanning zullen vergroten dan het ambitieniveau verlagen. Naar het oordeel van de Rekenkamer dient de minister het huidige ambitieniveau opnieuw te beoordelen en zonedig maatregelen te nemen.

6 REACTIE MINISTER EN NAWOORD REKENKAMER

6.1 Reactie van de minister

6.1.1 Context van het mestbeleid

De minister is van mening dat het mineralenaangiftesysteem alleen goed beoordeeld kan worden in de bredere context van het mestbeleid. Dit beleid omvat de regulering van de mestproductie en van het mestgebruik. Daarnaast zijn er nog specifieke regels vastgelegd ten aanzien van de aanwending van mest. De mestproductie wordt tot 2005 gereguleerd met het stelsel van mestproductierechten. Met ingang van 2002 zal daarnaast een stelsel van mestafzetcontracten gaan functioneren.

Het mineralenaangiftesysteem is ingezet als instrument om het mestgebruik te reguleren. De minister is van mening dat het voor een oordeel over het Nederlandse mestbeleid en de implementatie van de EU-Nitraatrichtlijn noodzakelijk is de instrumenten in onderlinge samenhang te bekijken.

In zijn reactie onderschrijft de minister van LNV dat het mineralenaangiftesysteem complex en gedetailleerd is. Hij geeft aan dat dit voortvloeit uit de ontstaansgeschiedenis van het systeem, dat ontwikkeld is als reactie op het stelsel van gebruiksnormen dat in de jaren '90 gold. Met dat systeem konden juist de bedrijven met een goed en zorgvuldig mineralenmanagement niet uit de voeten. Daarnaast vraagt de EU-Nitraatrichtlijn om een sturing op stikstof, waarbij niet alleen rekening gehouden moet worden met dierlijke mest, maar ook met kunstmest. Een instrument dat de verschillen in management op bedrijfsniveau inzichtelijk maakt en stuurt op zowel fosfaat als stikstof, betekent een systeem met meer variabelen en dus meer administratie.

6.1.2 Uitvoering en controle

De minister geeft aan dat er bij de invoering van het mineralenaangiftesysteem is nagedacht over een controlestructuur en dat het Ministerie van Justitie in een ex-ante evaluatie de controleerbaarheid en handhaafbaarheid van het systeem heeft onderzocht. Naar zijn oordeel is er geen sprake van «gaten in de controle».

De minister is het overigens wel eens met de aanbeveling van de Rekenkamer dat het huidige controlestelsel en het ambitieniveau daarvan moet worden bezien. De minister zal de komende maanden gebruiken om mede aan de hand van risicoanalyses te komen tot een heroverweging van de controlestructuur en het te kiezen ambitieniveau. Na de zomer zal de minister de Tweede Kamer hierover informeren.

De minister is het ook eens met de conclusie van de Rekenkamer dat de onvoldoende kwantitatieve en kwalitatieve capaciteit heeft geleid tot grote vertragingen. De minister wijst erop dat de achterstanden alleen de aangiftejaren 1998 en 1999 betreffen en dat deze achterstanden snel worden ingelopen. De minister meldt dat het vereiste kwalitatieve niveau van het personeel bij Bureau Heffingen inmiddels is gerealiseerd.

De minister zegt bovendien toe dat gewerkt wordt aan een risicoanalyse van het stelsel voor mestafzetcontracten, zoals door de Rekenkamer werd aanbevolen. De uitkomst hiervan én de leerpunten uit het Rekenkameronderzoek zullen bepalend zijn voor de uiteindelijke controlestructuur van dit nieuwe stelsel.

6.1.3 Beleidsinformatie

De minister ontkent met klem dat er eind 2002 onvoldoende informatie beschikbaar zou zijn om te kunnen beoordelen of Nederland op bedrijfsniveau voldoet aan de EU-Nitraatrichtlijn. De achterstand in de afhandeling van de aangiften is volgend jaar ingelopen, zodat de minister eind 2002 beschikt over de resultaten van de mineralenaangiften over de jaren 1998, 1999 en 2000. De minister wees er verder op dat bij een beoordeling van de implementatie van de EU-Nitraatrichtlijn het stelsel van mestafzetcontracten en het instrument mineralenaangiftesysteem in onderlinge samenhang moeten worden bekeken.

De minister vindt het helder welke informatie het mineralenaangiftesysteem moet opleveren, namelijk de hoeveelheid binnengekomen heffing per bedrijf. Op basis daarvan kan beoordeeld worden of de geformuleerde milieudoelstellingen zijn bereikt. In zijn reactie gaf de minister aan dat er op dit moment gewerkt wordt aan het versterken van de afspraken tussen de betrokken diensten onderling. Daardoor zal de informatie eenduidig en beter gestructureerd worden opgeleverd.

De minister is het ten dele eens met de conclusie van de Rekenkamer dat de informatie uit het mineralenaangiftesysteem onvoldoende is afgestemd op de gegevens uit de Milieumonitor. Hij wijst erop dat de aangiften nog niet waren afgehandeld, maar dat waar mogelijk gewerkt is met de resultaten van een steekproef van Bureau Heffingen op basis van ongecontroleerde aangiften.

In verband met de aanbeveling van de Rekenkamer om gegevens beter af te stemmen, wijst de minister erop dat hier reeds aan wordt gewerkt. In de Monitoringsrapportage die op 4 april 2001 aan de Kamer is aangeboden, wordt aangekondigd dat deze rapportages met ingang van volgend jaar ondergebracht worden bij het Milieuplanbureau van het RIVM. Dit zal de samenhang tussen de gegevens verbeteren.

De minister erkent dat er geen samenhangend overzicht bestaat van de kosten van het mineralenaangiftesysteem in relatie tot andere onderdelen van het mestbeleid. De minister zegt toe dit overzicht naar de Kamer te sturen tegelijk met de nieuwe opzet van de controlestructuur en het te kiezen ambitieniveau. Er zal onderscheid gemaakt worden tussen eenmalige kosten (investeringskosten) en structurele kosten. Tevens zal een beeld worden geschetst hoe deze kosten zich naar verwachting in de loop der jaren ontwikkelen.

6.2 Nawoord Rekenkamer

Op grond van de binnengekomen heffing per bedrijf kan beoordeeld worden wat de minerale milieubelasting van dat bedrijf is geweest. Het mineralenaangiftesysteem zal die informatie genereren. Daarover zijn de minister en de Rekenkamer het eens. Juist waar ook de minister naar voren brengt dat het mineralenaangiftesysteem beoordeeld moet worden in de bredere context van het mestbeleid, acht de Rekenkamer het een gemis dat niet tevens informatie beschikbaar komt over het uitvoeringsproces en over effectiviteit van het systeem in vergelijking met andere onderdelen van het mestbeleid.

Het is nu nog onzeker of eind 2002 voldoende gegevens beschikbaar zijn om te kunnen beoordelen of Nederland per 1 januari 2003 op bedrijfs-

niveau voldoet aan de eisen van de Nitraatrichtlijn voor het mineralengebruik. Resultaten van aanscherpingen na 2000 zijn dan nog niet in beeld. De suggestie van de minister dat het per 1 januari 2002 in te voeren stelsel van mestafzetcontracten informatie oplevert voor latere jaren, is op zich juist. Daarbij moet in aanmerking worden genomen dat deze contracten alleen de productie van dierlijke mest betreffen en de kunstmest buiten beschouwing laten. Per 1 januari 2003 is deze informatie bovendien nog niet beschikbaar.

Voor het overige is de Rekenkamer verheugd over de heroverweging die de minister heeft toegezegd van het ambitieniveau en de controlestructuur.

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister LNV
<p><i>Algemeen</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Het mineralenaangiftesysteem is een complex en gedetailleerd systeem. Dit stelt zeer hoge eisen aan de opzet en uitvoering van de handhaving en de organisatie van de beleidsinformatie. Hoewel het systeem al in 1998 is ingevoerd, bestaan er nog steeds aanzienlijke uitvoeringsproblemen. 	<ul style="list-style-type: none"> – De verschillende onderdelen van het ministerie proberen loyaal uit te voeren wat van hen wordt gevraagd. Deze opstelling draagt evenwel het risico in zich dat zij bij problemen in de uitvoering eerder de inspanning zullen vergroten dan het ambitieniveau verlagen. Naar het oordeel van de Rekenkamer dient de minister het huidige ambitieniveau opnieuw te beoordelen en zonodig maatregelen te nemen. 	<ul style="list-style-type: none"> – De minister onderschrijft dat het mineralenaangiftesysteem complex en gedetailleerd is. Hij onderschrijft de aanbeveling en zal de komende maanden benutten om mede aan de hand van een risicoanalyse te komen tot een heroverweging van de controlestructuur van het mineralenaangiftesysteem en het te kiezen ambitieniveau.
<p><i>Controle</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Bij de invoering van het mineralenaangiftesysteem in 1998 is de opzet van de handhaving/controle niet systematisch geregeld. De controle vertoont gaten en sluit niet aan bij het zeer gedetailleerde mineralenaangiftesysteem. – Met het huidige controlesysteem kan de aangifte, met uitzondering van de onderdelen dieren en organische meststoffen, nog onvoldoende gecontroleerd worden. Daardoor is het risico van onjuiste aangiften of fraude nog niet afgedicht. – Er is onvoldoende capaciteit (kwalitatief en kwantitatief) beschikbaar om de grote stroom van aangiften tijdig af te handelen. Veel ontwikkelwerk is «werkendeweg» verricht. Dit heeft ertoe geleid dat de aangiften over de eerste twee jaar (1998 en 1999) met grote vertraging zijn afgehandeld. 	<ul style="list-style-type: none"> – De minister dient een overzicht op te stellen van de controlestructuur voor het mineralenaangiftesysteem waarin duidelijke prioriteiten worden aangegeven. Er zou een analyse gemaakt moeten worden van de mate waarin de huidige controle leidt tot zekerheid over de juistheid van de aangiften. <p>(zie ook aanbeveling hierboven onder «Algemeen»)</p>	<ul style="list-style-type: none"> – De minister is van mening dat vooraf is nagedacht over de controlestructuur en dat dit in ex ante evaluaties ook is onderzocht. Hij is van mening dat er geen sprake is van «gaten in de controle». <p>(zie verder de reactie hierboven onder «Algemeen»)</p> <ul style="list-style-type: none"> – De minister erkent dat kwalitatief en kwantitatief onvoldoende capaciteit beschikbaar was voor de uitvoering van het mineralenaangiftesysteem. De minister laat de Rekenkamer weten dat inmiddels bij Bureau Heffingen de achterstanden snel worden ingelopen en dat het vereiste (kwalitatieve) niveau is gerealiseerd.
<p><i>Beleidsinformatie</i></p> <ul style="list-style-type: none"> – Door de achterstanden in de afhandeling van de aangiften was begin 2001 onvoldoende informatie beschikbaar over de effectiviteit van het mineralenaangiftesysteem. Daardoor zal eind 2002 op grond van het mineralenaangiftesysteem nauwelijks een goede beoordeling mogelijk zijn of de landbouw in Nederland op bedrijfsniveau voldoet aan de gebruiksnorm, zoals genoemd in de Nitraatrichtlijn. – Er zijn onvoldoende afspraken gemaakt over de beleidsinformatie die het mineralenaangiftesysteem dient op te leveren binnen het geheel van het mestbeleid. Ook een nadere afstemming van de informatie uit het mineralenaangiftesysteem met gegevens in het kader van de Milieumonitor, heeft nog niet plaatsgevonden. 	<ul style="list-style-type: none"> – Er dient expliciet gemaakt te worden welke informatie het mineralenaangiftesysteem moet opleveren en wanneer. Hierbij valt te denken aan informatie over de beleidsresultaten (mineralenverlies, omvang mestoverschot), maar ook aan de «compliance» (kwaliteit van de aangiften, betalingen op aangifte). Deze informatie zou zodanig dienen te zijn dat de Tweede Kamer een helder en toetsbaar inzicht verkrijgt in de uitvoering van het mestbeleid moeten worden naast informatie over andere onderdelen van het mestbeleid. 	<ul style="list-style-type: none"> – De minister is van mening dat eind 2002 voldoende beleidsinformatie beschikbaar is om te komen tot een goede beoordeling van Nederland op bedrijfsniveau voldoet aan de EU-Nitraat-richtlijn. Eind 2002 beschikt hij over de resultaten van de aangiftenjaren 1998, 1999 en 2000. Volgens de minister is het mineralenaangiftesysteem echter niet de enige informatiebron in deze. – Volgens de minister is duidelijk welke beleidsinformatie het mineralenaangiftesysteem dient op te leveren, nl. de hoeveelheid binnengekomen heffing per bedrijf. Dit ter beoordeling of de geformuleerde milieudoelstelling is bereikt. – De minister erkent dat informatie uit het mineralenaangiftesysteem onvoldoende is afgestemd op de gegevens uit de Milieumonitor. Het onderbrengen van de Monitoringsrapportage bij het Milieuplanbureau van het RIVM, zoals de minister eerder aankondigde, zal hierin verbetering brengen. – De minister zegt toe dat gewerkt wordt aan een versterking van de afspraken tussen betrokken dienstonderdelen. Hierdoor zal de informatie eenduidiger en beter gestructureerd worden opgeleverd.

Conclusie	Aanbevelingen	Reactie minister LNV
<p>– Er bestaat nog geen samenhangend overzicht van de kosten van het mineralenaangiftesysteem in relatie tot de andere onderdelen van het mestbeleid.</p>	<p>– Er dient een goede inventarisatie plaats te vinden van de totale kosten voor de rijksoverheid van het mineralenaangiftesysteem. Deze kosten zouden in relatie moeten worden gebracht met de kosten van andere onderdelen van het mestbeleid, zoals die van het stelsel van mestafzetcontracten en het perceelsregistratiesysteem. Daarbij dient inzichtelijk te worden gemaakt welke kosten incidenteel zijn (aanloopkosten) en welke kosten structureel zijn en hoe deze kosten zich ontwikkelen. Op deze wijze kan een relatie worden gelegd tussen de kosten van (instrumenten van) het mestbeleid en de effecten.</p> <p>– Met spoed dienen de leerpunten uit het onderzoek van de Rekenkamer te worden toegepast op het stelsel van mestafzetcontracten. Met name de kosten, ook in relatie tot de kosten van andere maatregelen, en het ambitieniveau dienen daarbij betrokken te worden. Voorts dient voor dit stelsel vooraf een analyse gemaakt te worden van de controlepunten en de mogelijkheden om deze te controleren. Zo moet bijvoorbeeld een inschatting gemaakt worden van de termijn waarbinnen het perceelsregistratiesysteem daadwerkelijk operationeel zal zijn. De minister dient de uitvoerbaarheid ook in de praktijk vast te stellen. De resultaten zouden onderdeel gemaakt moeten worden van de monitoringsrapportage aan de Tweede Kamer.</p>	<p>– De minister onderschrijft dat thans geen samenhangend overzicht beschikbaar is waarin alle kosten van het mineralenaangiftesysteem in relatie tot de andere delen van het mestbeleid zijn aangegeven. Hij zegt toe dit overzicht voor alle instrumenten naar de kamer te sturen in samenhang met een overzicht van de controlestructuur en het daarin te kiezen ambitieniveau. Er zal een onderscheid worden gemaakt tussen eenmalige kosten (investeringskosten) en structurele kosten en er zal een beeld worden geschetst hoe deze kosten zich naar verwachting in de loop der jaren ontwikkelen.</p> <p>– De minister zegt toe dat gewerkt wordt aan een risico-analyse van het stelsel voor mestafzetovereenkomsten. De uitkomst hiervan én de leerpunten uit het Rekenkameronderzoek zullen bepalend zijn voor de uiteindelijke controlestructuur van het stelsel.</p>