

De organisatie van de handhaving van de Meststoffenwet,
in het bijzonder het Mineralenaangiftesysteem (MINAS),
in 2000 en 2001

Deelrapport behorende bij de evaluatie van de uitvoering en de handhaving van de
Meststoffenwet over de jaren 2000/2001

April 2002
Expertisecentrum Rechtshandhaving

Inhoudsopgave

1	Inleiding.....	3
2	Veldbeschrijving MINAS.....	4
2.1	Verplichtingen.....	4
2.2	Volledig of beperkt vrijgesteld.....	4
2.3	Controledrieluik.....	5
3	Preventieve handhaving: voorlichting en draagvlakbevordering.....	7
3.1	Voorlichtingsactiviteiten.....	7
3.1.1	Het ministerie van LNV	7
3.1.2	Mestloket en Bureau Heffingen.....	7
3.1.3	AID.....	8
3.1.4	Accountants	8
3.2	Activiteiten ter bevordering van het draagvlak	8
4	Handhavingsactiviteiten in enge zin.....	10
4.1	Controle en detectie.....	10
4.1.1	Accountants	10
4.1.2	Bureau Heffingen.....	11
4.1.3	AID.....	12
4.2	Sanctie	14
4.2.1	Aangifte MINAS	14
4.2.2	Administratieve verplichtingen.....	16
5	Interne organisatie uitvoering en handhaving	18
6	Kosten handhaving mestbeleid	19

1 Inleiding

Centrale vraag in deze evaluatie van de handhaafbaarheid van de Meststoffenwet is de vraag of de handhaving van de mestregelgeving in de jaren 2000 en 2001 effectief is geweest. Deze vraag oogt eenvoudig maar roept na bestudering een aantal nieuwe vragen op:

- Wat is handhaving, welke activiteiten vallen daaronder?
- Wat is effectief, wanneer is handhaving (niet) effectief?

Verondersteld wordt dat handhaving beoogt positieve effecten teweeg te brengen op nalevingsgedrag. Echter, niet alles wat een positief effect heeft op nalevingsgedrag benoemen wij als handhaving. Onder handhaving verstaan wij elke activiteit (in opdracht) van de overheid die er op gericht is de naleving van de regelgeving te bevorderen. Dit geldt dus ook voor activiteiten waarmee we overtredingen trachten te voorkomen zoals voorlichting of activiteiten ter bevordering van het draagvlak voor de desbetreffende regelgeving.

Omgevingsfactoren, het tijdsbeeld of de cultuur zijn echter ook van invloed op het nalevingsgedrag, maar vallen niet onder handhaving.

Deels zijn de effecten op nalevingsgedrag dus toe te schrijven aan de handhaving, deels aan cultuur, het tijdsbeeld en omgevingsfactoren. Het is evenwel moeilijk – zo niet onmogelijk – om hierin een strikte scheiding aan te brengen en te duiden welke van de factoren welk aandeel hebben gehad op bevordering van de naleving. Wij presenteren hier derhalve een inventarisatie van handhavingsactiviteiten op het gebied van voorlichting, draagvlakbevordering en repressieve handhaving die allen tezamen, gegeven bepaalde omgevingsfactoren, tijdsbeeld en cultuur, effect hebben gehad op de naleving in de jaren 2000 en 2001. We beperken ons hier overigens tot de aan het Mineralenaangiftesysteem (MINAS) gerelateerde handhavingsactiviteiten.

2 Veldbeschrijving MINAS

MINAS staat voor Mineralen Aangiftesysteem. Dit systeem is in 1998 ingevoerd. Doel van MINAS is om via de landbouw mineralenverliezen in de vorm van fosfaat en stikstof naar het milieu te beperken. De regelgeving is er onder andere op gericht om de spoeling van nitraat en fosfaat naar het grondwater en oppervlaktewater zodanig te verlagen dat de gezondheids- en milieurisico's worden beperkt. Daarbij wordt gestreefd naar de normen die door de Wereldgezondheidsorganisatie en in de Europese Nitraatrichtlijn zijn gesteld¹.

2.1 Verplichtingen

De regelgeving waarin de doelstelling is uitgewerkt bevat op hoofdlijnen 3 verplichtingen:

1. Landbouwbedrijven moeten op jaarbasis opgeven hoeveel fosfaat en stikstof zij hebben aan- en afgevoerd. Daarbij kunnen zij kiezen voor een forfaitaire aangifte (gebaseerd op vaste van tevoren vastgestelde getallen/gehaltes) of verfijnde aangifte (gebaseerd op werkelijke hoeveelheden). Intermediaire ondernemingen (mesttransporteurs, -handelaren, -verwerkers, -opslaghouders en loonwerkers) doen een intermediaire aangifte waarin alleen de aan- en afvoer van fosfaat (dus niet van stikstof) wordt opgegeven.
2. Wanneer meer fosfaat wordt aangevoerd dan afgevoerd kan dat leiden tot verliezen naar het milieu. Boven van tevoren vastgestelde normen worden deze verliezen belast. Bedrijven dienen in dat laatste geval dus een heffing te betalen.
3. Om aangifte te kunnen doen moeten bedrijven de aan- en afvoer van mineralen op het bedrijf administreren. Daarbij valt te denken aan de aan- en afvoer van fosfaat en stikstof in voer, meststoffen, dieren, dierlijke producten, akker- en tuinbouwproducten.

2.2 Volledig of beperkt vrijgesteld

Een aantal bedrijven is vrijgesteld van de MINAS-plicht; het gaat om bedrijven die:

- Nooit meer dan 3 GVE tegelijk hebben
- Nooit meer dan 3 hectare land beslaan
- Samen met de eigen productie niet meer dan 85 kilogram fosfaat per hectare aan dierlijke en/of overige organische meststoffen aanvoeren

In maart 2002 stonden 37724 bedrijven bij Bureau Heffingen geregistreerd als volledig vrijgesteld.

Daarnaast waren vanwege een gefaseerde invoering van MINAS tussen 1998-2000 bedrijven met minder dan 2,5 GVE per hectare beperkt vrijgesteld. Deze bedrijven konden in plaats van een aangifte volstaan met een jaaropgaaf van aan- en afgevoerde mineralen en hoefden geen volledige MINAS- boekhouding bij te houden.

In het jaar 2000 waren er circa 80.000 MINAS-plichtige bedrijven waarvan ongeveer 1250 intermediairs. Meer dan 40.000 bedrijven deden mee in het verfijnde spoor. Circa 30.000 bedrijven van de 80.000 waren in de jaren 1998-2000 op grond van een te lage

¹ Een groot deel van de informatie in deze paragraaf is afkomstig van de brochure 'Aangifte doen voor MINAS' van Bureau Heffingen.

veebezetting beperkt vrijgesteld van het doen van MINAS-aangifte en konden volstaan met een jaaropgaaf. In 2001 is voor deze bedrijven de beperkte vrijstelling komen te vervallen.

Type aangifte	Aantal ontvangen
Verfijnd	46.054
Forfaitair	4.784
Jaaropgaaf	31.209
Intermediair	1.271
Totaal	83.318

2.3 Controledrieluik

Het MINAS wordt door drie verschillende instanties gehandhaafd: de accountant, het Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst.

Accountantscontrole

Sinds 2000 zijn bedrijven met meer dan 2,5 GVE per hectare die verfijnd of forfaitair aangifte deden (dus niet de intermediairs) verplicht om hun aangifte vergezeld te doen gaan van een verklaring van een registeraccountant of een administratieconsulent: een rapport van bevindingen. In de Regeling accountantswerkzaamheden Meststoffenwet is bepaald dat deze verklaring een rapport van bevindingen is, dat wordt opgesteld op basis van de uitkomsten van een onderzoek van de desbetreffende aangifte. Het rapport van bevindingen moet worden ingevuld op het daarvoor ontwikkelde formulier en volgens de op dat formulier aangegeven wijze; namelijk volledig en naar waarheid. De accountant doet geen uitspraak en verstrekt geen zekerheid over de juistheid en volledigheid van de afzonderlijke aan- en afvoerposten en doordoor ook niet over de aangifte als geheel. De accountant rapporteert slechts zijn bevindingen, waaraan geen zekerheid kan worden ontleend anders dan ter zake van de aspecten welke in overeenstemming met de in de protocol opgenomen werkzaamheden zijn onderzocht. De accountants zijn gehouden zich bij de controle aan een samen met het Ministerie van LNV opgesteld accountantsprotocol te houden. De door de accountant te verrichten werkzaamheden bestaan uit:

1. onderzoek gericht op de naleving van wet- en regelgeving en daarin voorgeschreven procedures, formaliteiten en administraties binnen het kader van het MINAS;
2. onderzoek gericht op de uitkomsten van de gevoerde administraties zoals die nader zijn aangeduid in het protocol (het betreft de mineralenboekhouding, de financiële administratie en de andere dan financiële administraties).

De boer betaalt de kosten van een accountant (gemiddeld circa f 2000,-). Doel van de accountantscontrole is enerzijds professionele ondersteuning voor de boer bij het doen van aangifte en anderzijds controle door de accountant of de aangifte in overeenstemming is met de financiële administratie van het bedrijf. Daarmee wordt - mede gelet op tegengestelde belangen tussen mineralen boekhouding en fiscale boekhouding - een correcte aangifte bevorderd.

In 1998 en 1999 was het bijvoegen van het rapport van bevindingen vrijwillig. Door circa 15% van de bedrijven was een rapport van bevindingen gevoegd bij de aangifte. In ruil daarvoor kreeg men een verlaging van de bestemmingsheffing van f 400 naar f 100. In 2000 is deze bestemmingsheffing afgeschaft.

Op basis van een eerste analyse van de MINAS-aangiften 2000 blijkt circa 86% van de desbetreffende bedrijven te voldoen aan de verplichting om de aangifte vergezeld te doen gaan van een rapport van Bevindingen.

Bureau Heffingen

Landbouwbedrijven dienen hun aangifte of jaaropgaaf van de mineralen aan- en afvoer voor 1 september van het volgende jaar naar Bureau Heffingen en voldoen tegelijkertijd indien er sprake is van een mineralenverlies - de zelf berekende mineralenheffing naar stikstof of fosfaat. De Directeur Bureau Heffingen is in de Regeling uitvoering heffingen en verrekening Meststoffenwet door de Minister van LNV aangewezen als inspecteur en ontvanger van het Bureau Heffingen en heeft daardoor de bevoegdheden, zoals die zijn neergelegd in de Algemene wet inzake rijksbelastingen en de Invorderingswet.

Naast deze fiscale bevoegdheden heeft Bureau Heffingen bevoegdheden in verband met de uitvoering van wettelijke taken voortvloeiende uit de Meststoffenwet. Hieronder valt bijvoorbeeld het administratief verwerken van de mestafleveringsbewijzen, de verklaringen van in- en uitscharing en de grondgebruiksverklaringen Meststoffenwet.

Algemene Inspectiedienst

De Algemene Inspectiedienst is op grond van artikel 69 Meststoffenwet belast met toezicht op de naleving van het bij of krachtens de Meststoffenwet bepaalde. Bovendien is de AID op grond van de Wet op de economische delicten (voetnoot) belast met de opsporing van strafbare feiten. Zodoende kan de AID MINAS-aangiften controleren door aselekt en selectief (onder andere op verzoek van Bureau Heffingen dan wel middels datamining (project Meteoort) een aantal bedrijven fysiek te bezoeken.

Naast de drie genoemde controlerende instanties vinden in het kader van de Meststoffenwet nog de volgende andere 'controles' plaats:

- binnen het verfijnde regime moet veevoer worden betrokken van zogenaamde erkende veevoerleveranciers. De erkenning van diervoederleveranciers wordt verleend door het *Productschap Veevoeder*. Deze voerleveranciers moeten –ook na erkenning- voldoen aan bepaalde voorwaarden;
 - binnen het verfijnde regime moeten de door of aan bedrijven of intermediairs geleverde dierlijke meststoffen worden gewogen, bemonsterd en geanalyseerd. Deze bemonstering moet door erkende monsternemers worden uitgevoerd. De erkenningen worden verleend door de *directeur van het Bureau Heffingen*;
 - alleen laboratoria die daartoe zijn aangewezen, nadat deze zijn geaccrediteerd door de *Raad voor Accreditatie*, mogen analyses van dierlijke meststoffen verrichten in het kader het MINAS.

In de navolgende analyse beperken we ons tot de instanties uit het controledrieluik (Bureau Heffingen, AID en accountants) en het Ministerie van LNV.

3 Preventieve handhaving: voorlichting en draagvlakbevordering

Goede en gerichte voorlichting over de regels is van essentieel belang om nalevingsgedrag te bevorderen. Zonder kennis van regels berust naleving immers op toeval en wordt de kans op (onbewust) overtredingsgedrag groot.

Voorlichtingsactiviteiten kunnen ook bijdragen aan het verhogen van draagvlak onder de doelgroep, evenwel voor zover er ook draagvlak en ontvankelijkheid is voor de inhoud van de informatie (de boodschap achter de norm) en de daarmee gepaard gaande kosten en moeite bij de doelgroep om daaraan invulling te geven.

Deze paragraaf geeft een overzicht van de activiteiten die gericht zijn op het informeren en verspreiden van kennis over en het bevorderen van draagvlak voor de regels rondom MINAS onder de agrariërs.

3.1 Voorlichtingsactiviteiten

3.1.1 *Het ministerie van LNV*

De overheidsvoorlichting over de wettelijke verplichtingen is verspreid over verschillende onderdelen van het ministerie van LNV: de directie Landbouw, de directie Voorlichting, projectdirectie Implementatie Mestbeleid (PIM), de vijf regionale Beleidsdirecties, het Expertisecentrum LNV, Bureau Heffingen, Laser en het in maart 2000 opgerichte Mestloket.

Tezamen hebben zij voor het huidige en het nieuwe mestbeleid een communicatiestrategie opgesteld, publicaties, persberichten en communicatie met de vakpers verzorgd, inleidingen gehouden op bijeenkomsten van agrariërs en intermediairen, een voorlichtingsteam Mestbeleid georganiseerd en informatie aangeleverd voor het Mestloket en de website www.mestloket.nl. Ook ontwikkelde men de brochure Mest en een Schoon Milieu (in 5 talen), een eenmalige uitgave van een Mestkrant in juni 2001 met name over de door de Eerste Kamer aangenomen wetswijziging meststoffenwet, stands van het ministerie van LNV op twee vakbeurzen, de website www.mestloket.nl en www.minlenv.nl met alle beschikbare informatie vanuit LNV over het mestbeleid, inclusief elektronische attendering op nieuwe wet- en regelgeving en artikelen in diverse vakbladen.

Voorts zijn in 2000 zgn. Nitraatprojecten gestart om bij te dragen aan kennis(ontwikkeling) en kennisverspreiding bij de doelgroep, bijvoorbeeld door binnen een groep van bedrijven reeds ervaring op te doen met de normen die zullen gaan gelden vanaf 2003, maar ook specifieke voorlichtingsprojecten zoals 'Aan de slag met mest' en 'Mest aan de keukentafel' vallen hieronder.

3.1.2 *Mestloket en Bureau Heffingen*

Op 1 maart 2000 is het 'Mestloket' opgericht, een gratis informatienummer voor alle telefonische 1^e en 2^e lijnsvragen over het (nieuwe) mestbeleid. Het Mestloket viel tot maart 2002 onder het Bureau Heffingen en vervult een belangrijke rol bij het geven van informatie. Het loket behandelt de meer eenvoudige vragen, inclusief de aanvragen voor formulieren. Ook verstrekt het desgevraagd algemeen informatiemateriaal van onder

meer Bureau Heffingen zoals brochures, boekhoudpakketkaarten, aangifteformulieren inclusief toelichting, nieuwsbrieven etc.

Activiteiten van Bureau Heffingen op het gebied van kennisverspreiding zijn de bezoeken van agrarische ondernemers aan Bureau Heffingen en het reguliere overleg met CUMELA², LTO en de VLB. Deze contacten hebben het karakter van informatie-uitwisseling: Bureau Heffingen verschaft informatie en uitleg over de regelgeving en houdt affiniteit met de praktijk (signaleringsfunctie ten behoeve van beleidsdirecties).

3.1.3 AID

De AID heeft geen expliciete rol in het geven van voorlichting over de regelgeving. Vragen over MINAS-regelgeving worden door AID controleurs doorgaans doorgeleid naar Bureau Heffingen. Vanzelfsprekend geeft de AID wel voorlichting tijdens de controlebezoeken door vragen van boeren en intermediairs over de controles en de wettelijke materie te beantwoorden. Het gaat dan veelal over wettelijke verplichtingen of meer praktische zaken.

3.1.4 Accountants

Naast de overheid vervullen ook de accountantsorganisaties een rol in de voorlichting over wettelijke verplichtingen. Dit gebeurt op praktijkniveau veelal via de accountmanager/ relatiebeheerder in samenspraak met de accountants en de agrarische adviseurs/bedrijfskundigen. Daarnaast wordt naar aanleiding van de controle op de aangifte informatie verstrekt in het rapport van bevindingen (of een adviesbrief). De accountants zelf zijn doorgaans niet direct betrokken bij voorlichting aan de klant. Hun rol spitst zich toe op de interne organisatie van de controlewerkzaamheden. De overkoepelende organisatie van landbouwaccountants en -adviseurs (VLB) verstrekt wanneer zij dat nodig acht informatie via algemene nieuwsbrieven, mailings, of voorlichtingsbijeenkomsten.

3.2 Activiteiten ter bevordering van het draagvlak

Voor de handhaafbaarheid van regels is een bepaalde mate van draagvlak essentieel. Ontbreekt voldoende draagvlak dan zal naleving alleen met een zeer grote repressieve handhavinginspanning afgedwongen kunnen worden. Naast algemene voorlichtingsactiviteiten wordt daarom ook gewerkt aan het bevorderen van draagvlak door regelmatig overleg tussen het ministerie van LNV en het bedrijfsleven c.q. LTO-Nederland. Zo hebben de ministers van VROM en LNV in februari 2000 in een gezamenlijke 'positiebepaling' met LTO afspraken gemaakt over het vervolg van het ingezette beleid en een gezamenlijke behandeling van knelpunten.

Om draagvlak en daarmee de kans op succes van beleid te bevorderen vindt de invulling van het beleid veelal plaats in formeel en informeel overleg met het bedrijfsleven en de ketenpartners (de praktijk, c.q. de doelgroep, uitvoerings- en handavingsorganisaties). Speciale aandacht wordt geschonken aan het – zo mogelijk in samenwerking met partners in de keten - vereenvoudigen en verbeteren van de regelgeving. Daarnaast is in de afgelopen jaren parallel aan nieuw beleid flankerend beleid³ ontwikkeld om nadelige

² CUMELA is de overkoepelende organisatie van mestintermediairs

³ Voor het Flankerend beleid is tot en met 2004 f 1,8 miljoen beschikbaar gesteld.

gevolgen voor specifieke groepen te verzachten. Concrete voorbeelden daarvan zijn de Regeling beëindiging veehouderijtakken, een nieuw Sociaal Economisch Plan 2000-2004 voor veehouders en veehandelaren en de ruimte voor ruimte benadering.

In opdracht van het Ministerie van LNV is in dit kader ook een belevingsonderzoek uitgevoerd onder de agrariërs om te peilen hoe men tegen het nieuw ingezette beleid aankijkt, welke gevoelens er leven en in hoeverre het beleid van LNV voldoende draagvlak kent. Uit het onderzoek bleek een negatieve beleving van MINAS die vooral werd toegeschreven aan het feit dat 53% van de boeren de noodzaak niet kunnen onderschrijven (men is niet overtuigd van het bestaan van vervuiling) en daarom ook de hogere kosten en lagere opbrengsten als onrechtvaardig ervaren (52%). Er was relatief minder sprake van onvrede met het instrument MINAS zelf. Evenwel vond 53% de hoogte van de toenmalig normen bedrijfseconomisch haalbaar en 65% vond MINAS bedrijfsvoeringstechnisch haalbaar.⁴

Op meer uitvoerend niveau wordt ter bevordering van draagvlak gestreefd naar een goede bereikbaarheid van het mestloket, het verbeteren van de leesbaarheid van de brochures en van de elektronische aangifte. Ook maakt de vooraankondiging van de naheffingsaanslag en een toelichtingsbrief⁵ bij de definitieve aanslag door Bureau Heffingen deel uit van de strategie om draagvlak te bevorderen.

Tenslotte kan gesteld worden dat ook de handhaving een bijdrage levert aan het vergroten van het draagvlak. Niet-naleving van normen geeft overtreders immers vaak een financieel voordeel boven degenen, die regelgeving contentieus naleven. Niet-naleving beïnvloedt met andere woorden de concurrentieverhoudingen nadelig.

⁴ Zie voor meer informatie het Eindrapport van Rijnconsult te Velp, Evaluatie 'beleving van de werking van MINAS', onderdeel van de evaluatie Mest- en ammoniakbeleid 2000, juli 2000

⁵ In deze toelichtingsbrief wordt expliciet ingegaan op inlichtingen die de ondernemer heeft gegeven bij de vooraankondiging van de naheffingsaanslag

4 Handhavingsactiviteiten in enge zin

Deze paragraaf beschrijft de handhaving in de meer traditionele zin van het woord: controleren, detecteren en sanctioneren door overheidsactoren. Dit zijn de repressieve handhavingsactiviteiten om potentiële overtreders te doen afschrikken. Let wel: de werkelijke invloed van die activiteiten op het nalevingsgedrag is afhankelijk van de wijze waarop de doelgroep de handhavingsinspanningen als afschrikwekkend ervaart, ofwel de perceptie van de doelgroep. Vooralsnog beperken we ons hier tot een objectieve beschrijving van de feitelijke activiteiten, de perceptie daarvan is onderzocht in het nalevings- en belevingsonderzoek. Allereerst wordt een algemene beschrijving gegeven van de bijzondere controlestructuur die op MINAS van toepassing is, daarna wordt ingegaan op de specifieke werkwijze van de verschillende actoren die in de controlestructuur betrokken zijn en - zover beschikbaar- een weergave van hun bevindingen in de jaren 2000 en 2001.

4.1 Controle en detectie

4.1.1 Accountants

Voor circa 50.000 bedrijven gold in 2000 de verplichting om een Rapport van Bevindingen mee te zenden. Op basis van een eerste analyse blijkt 86% aan die verplichting te voldoen. Er is niet bekend hoeveel accountants betrokken waren bij het opstellen van deze Rapporten. Een deel van de ingestuurde Rapporten heeft Bureau Heffingen niet in behandeling kunnen nemen op grond van formele gebreken. Deze worden teruggestuurd naar de ondernemers.

In de praktijk⁶ helpt de accountant ook met het invullen van de aangifte. Het invullen van een aangifte en het opstellen van een Rapport van Bevindingen kost dan gemiddeld circa 7/8 uur. In ongeveer 40% van de gevallen worden afwijkingen geconstateerd. Veelal kan dan worden volstaan met een correctie. In slechts 5% van de gevallen leidt het daadwerkelijk tot een bevinding⁷. De meeste bevindingen hebben betrekking op:

- foutieve grondkaarten
- veesaldoregistraties die niet aansluiten bij de financiële administratie
- het niet voldoen aan de wettelijke benodigde registraties in het geval van het houden van hobbydieren
- het niet goed vast kunnen stellen van het feitelijk gebruik van de grond

Een complicerende factor bij het opstellen van het Rapport van Bevindingen doet zich voor bij de ondernemers die meer bedrijven (en dus mestnummers) bezitten, maar één financiële administratie voeren⁸.

⁶ Deze informatie is afkomstig van de VLB en is dus wellicht niet representatief voor alle accountants die betrokken zijn bij het Rapport van Bevindingen.

⁷ Geconstateerd werd dat er geen eenduidige toepassing van het protocol is; sommige accountants werken met een soort '0-tolerantie', dwz dat elke afwijking, hoe klein ook, die zij constateren - en waarvoor geen verklaring gevonden kan worden - wordt opgenomen in het rapport van bevindingen. Andere accountants hanteren wel marges.

⁸ Dit is overigens wel toegestaan. Het samenvoegen van mestnummers zou de controle in die gevallen aanzienlijk vergemakkelijken maar wordt ontmoedigd doordat er dan rechten worden afgeroomd.

De kans op een controle door de accountant is in principe 100% omdat zonder accountantsverklaring Bureau Heffingen de ondernemer aanschrijft alsnog een Rapport van Bevindingen op te laten maken en in te zenden. Indien de ondernemer hier geen gehoor aan geeft dan wordt gehandhaafd door middel van een last onder dwangsom. Het handhavingstraject daarvoor dient Bureau Heffingen nog in te richten. Op basis van een eerste analyse MINAS-aangiften 2000 (februari 2002) bleek 14% niet te voldoen aan de verplichting om een accountantsrapport mee te sturen.

4.1.2 Bureau Heffingen

De correcte gang van zaken is wanneer de ondernemer zelf aangifte doet, een correcte heffing berekent en betaalt (voldoet op aangifte). Afwijkingen van dit proces dienen door Bureau Heffingen te worden gecontroleerd en gedetecteerd. Bureau Heffingen controleert in principe alle aangiften die binnenkomen. Met behulp van een 'scenariospeler' worden in eerste instantie alle aangiften en jaaropgaven beoordeeld. Dit is een programma waarmee de effecten van beleidskeuzes kunnen worden doorgerekend en afwijkingsmarges kunnen worden vastgesteld. Op basis van de juistheid en de volledigheid van de ingevulde gegevens wordt een eerste schifting gemaakt tussen aangiften die geautomatiseerd kunnen worden beoordeeld en aangiften die door de medewerkers moeten worden afgehandeld.

Daarnaast hanteert Bureau Heffingen als controlestrategie de vergelijking van de gegevens uit de aangiften met de 'derde stroom' gegevens uit de registraties mesttransporten, verklaring in- en uitscharing, gegevens voerleveranciers en grond. Werkende weg worden daderprofielen opgesteld en worden koppelingen gelegd met informatie van andere instrumenten zoals bijvoorbeeld de mestafzetcontracten. Zo nodig wordt de AID verzocht om nadere informatie te verzamelen/ te verifiëren. Geconstateerde afwijkingen in de aangifte leiden tot een naheffingsaanslag die vooraf wordt gegaan door een vooraankondiging met daarin de termijn waarbinnen de ondernemer kan reageren op het voornemen om een aanslag op te leggen. Wanneer een ondernemer weigert een naheffingsaanslag te betalen wordt gestart met een gewone invorderingsprocedure. Indien ook daar geen gehoor aan wordt gegeven volgt een dwanginvordering. Wanneer een ondernemer überhaupt geen aangifte doet legt Bureau Heffingen binnen 3 maanden na het verlopen van de termijn ambtshalve een naheffingsaanslag op, gebaseerd op bij haar geregistreerde gegevens.

Bureau Heffingen heeft in de jaren 2000 en 2001 (onder meer) met respectievelijk 91,2 fte en 111,3 fte de aangiften en jaaropgaven van 1998 en 1999 afgehandeld. Per aangiftejaar zijn voor de afhandeling van MINAS 1998 circa 40 fte en voor de afhandeling van MINAS 1999 26 fte ingezet. Daarbij komen de fte's die zich bezig houden met de erkenning monsternemers, verwerking mestafleveringsbewijzen etc. In totaal zijn er in 2000 met circa 55 fte 158.652 aangiften afgehandeld. De aangiften 2001 dienen door de aangifteplichtigen voor 1 september 2002 ingezonden te worden. Afhandeling kan derhalve pas eind 2002 starten.

Tabel 3.11 Ontvangen en afgehandelde aangifteformulieren

Soort aangifte	Aantal verzonden			Aantal retour ontvangen			Aandeel afgehandeld		
	1998	1999	2000	1998	1999	2000	1998	1999	2000
	*1000						%		
Beperkt/ Jaaropgaaf	67	56	41	52	44	31	100	100	100
Forfaitair	36	26	10	10	7	5	73	66	-
Verfijnd	54	57	60	38	39	46	78	52	-
Intermediair	2,1	2,2	1,7	1,3	1,4	1,3	93	22	-
Totaal	159	141	112	101	92	83	89	76	37

Bron: CBS bewerking van gegevens van Bureau Heffingen dd 3 maart 2002

Voor 2000 zijn 112.000 aangiftepakketten verstuurd. 83.000 bedrijven hebben aangifte gedaan. In maart 2002 was 89% van de aangiften 1998 afgehandeld, 76% van de aangiften 1999 en 37% van de aangiften 2000⁹. Het percentage afhandeling in 2000 heeft alleen betrekking op beperkt vrijgestelde bedrijven (jaaropgaaf).

4.1.3 AID

Voor controles op de meststoffenregelgeving werd door de AID in 2000 109 fte begroot en in 2001 117 fte¹⁰. Dit betreft evenwel de gehele uitvoering van de mestregelgeving. Voor de controle MINAS werden in 2000 48 fte's begroot en in 2001 40 fte's. Er was in beide jaren echter sprake van onderbezetting, in 2000 had dit vooral te maken met het niet tijdig kunnen invullen van 17% van de formatie (circa 16 fte), in de eerste maanden van 2001 was de MKZ crisis de oorzaak.

De AID-controleurs bereiden de controles voor op basis van gestandaardiseerde werkinstructies die zijn opgesteld voor verschillende handhavingsaspecten. Een handhavingsaspect vertegenwoordigt een norm waaraan een gecontroleerde zich moet houden. Aan elk handhavingsaspect hangen toetsingsvragen, die een controleur met ja of nee moet beantwoorden om te kunnen vaststellen of de gecontroleerde zich conform de norm heeft gedragen.

In 2000 werden door de AID 1721 selecte controles uitgevoerd op de *mineralenaangifte 1998*, waarbij de controle zich richtte op de juistheid en de volledigheid van de aangifte. Een controle heeft betrekking op één mestnummer (bedrijf in de zin van de MSW) en duurt tussen de 16 en 21 uur, afhankelijk van het type aangifte waarop de controle betrekking heeft. In 2000 heeft de AID geen bedrijven gecontroleerd op basis van eigen selecties, maar op basis van selecties van Bureau Heffingen die de controleadressen heeft aangeleverd. Van al deze controles zijn rapporten opgemaakt voor het Bureau Heffingen. Voorts zijn er in 2000 2091 selecte controles uitgevoerd op de *administratieve verplichtingen*, waarvan 1451 op de agrarische bedrijven. Hiervan resulteerden er 87 in een proces-verbaal en 131 in een waarschuwing. De processen-verbaal hadden betrekking

⁹ Aangiften worden beschouwd als afgehandeld na controle en na oplegging van een eventuele naheffingsaanslag.

¹⁰ Eén fte draait gemiddeld 1265 productieve uren.

op het geheel of niet-juist invullen van de diertel- of veesaldokaart (31), afleveringsbewijzen (40) en 16 overige zaken. Daarnaast zijn 498 controles uitgevoerd bij intermediaire ondernemingen. Hiervan resulteerden er 35 in een proces-verbaal (30 in verband met afleveringsbewijzen) en 22 waarschuwingen. Van de 498 controles hadden er 85 betrekking op vervoerscontroles.

Tabel Handhaving Meststoffenwet 2000

Handhavingsaspect	Aantal controles	Akkoord	Niet akkoord	Percentage Overtredingen	Aantal p.v.'s
MINAS-aangiften	1721	1276	445	26	Nvt
Intermediairs	40	29	11	28	
Beperkt vrijgestelden	1517	1146	371	24	
Forfaitair	92	47	45	49	
Verfijnd	72	54	18	25	
Adm. Verplichtingen	1949	1674	275	14	122 (6%)
Intermediairs	498	441	57	11	35
Agrarische bedrijven	1451	1233	218	15	87

In 2001 is de AID overgeschakeld op een nieuw bedrijfssysteem (SPIN). Dit systeem werkt met zogenaamde handhavingsaspecten. Een handhavingsaspect bestaat uit een of meer wettelijke gedragsnormen, waaraan een gecontroleerde zich dient te conformeren. Uit efficiency overwegingen worden verschillende handhavingsaspecten, die bij een bepaalde doelgroep en/of regio tegelijkertijd kunnen worden gecontroleerd gegroepeerd tot een controleaanpak. Het gaat ook in dit jaar om selecte controles.

Onderstaande tabel geeft een overzicht van alle in 2001 uitgevoerde controles. Het merendeel is inmiddels afgerond, maar de cijfers hebben ook betrekking op (nog) niet afgeronde onderzoeken

Tabel Handhaving Meststoffenwet 2001

Handhavingsaspect	Aantal	Akkoord	Niet akkoord	Percentage Overtredingen	Aantal p.v.
MINAS-aangiften	2531	1897	632	25	Nvt
Intermediairs	111	98	13	12	
Beperkt vrijgesteld	325	278	47	14	
Forfaitair	236	172	62	26	
Verfijnd	1859	1349	510	27	
Adm. verplichtingen	1526	1406	120	8	Onbekend¹

In het kader van generale preventie heeft de AID zogenaamde handhavingscommunicatie-projecten. Dat wil zeggen dat zij de resultaten van controle-acties (aantal controles en gevonden overtredingen) publiceert in de vakpers.

De controles op de administratieve verplichtingen worden op de bedrijven zoveel mogelijk gecombineerd met de controles op de MINAS-aangiften. Op een doelgroep van in totaal 83.318 mestnummer geeft dat het volgende beeld van controlekansen op MINAS-regelgeving:

¹¹ Een verder uitsplitsing in processen-verbaal en waarschuwingen is niet goed mogelijk. Dit houdt onder meer verband met het feit dat het onderdeel Opsporing van SPIN later in 2001 is ingevoerd en dat als gevolg daarvan de registratie van processen-verbaal en waarschuwingen ook niet over het gehele jaar in SPIN heeft plaatsgevonden.

Tabel afgeleide controlekansen op MINAS

Controlejaar	Aantal controles op mestnummerniveau	Controlekans
2000	1721	2%
2001	2531	3%

Deze controlekansen dienen beschouwd te worden in het licht van de controles op MINAS en aanverwante administratieve verplichtingen. De kans dat de AID een agrarisch bedrijf fysiek controleert is groter daar zij bij dezelfde bedrijven ook in het kader van andere regelgeving controles verricht.

4.2 Sanctie

4.2.1 Aangifte MINAS

Van elke controle op de MINAS-aangifte stuurt de AID een rapport naar Bureau Heffingen. Bij het constateren van een afwijking varieert de afhandeling van een waarschuwing door de AID tot het opleggen van een naheffing inclusief een bestuurlijke boete door Bureau Heffingen. Het overgrote deel wordt gehandhaafd middels heffingen, daarnaast middels boeten. In de loop der tijd (na een 2^e of 3^e verzuim) zal de boete in belang toenemen. Momenteel worden bij Bureau Heffingen de laatste achterstanden weggewerkt uit 1998 en 1999. Wel is gemiddeld al 3 maanden na het verlopen van de termijn om aangifte te doen ambtshalve een aanslag opgelegd indien geen aangifte is ontvangen. Overigens wordt met ingang van de afhandeling van de aangifte 2000 gepland met een afhandelingstermijn van 1 jaar na verstrijken van de aangiftetermijn (dus steeds 1 september van het volgende jaar).

Tabel Opgelegde heffingen op bedrijven met naheffingsaanslagen, 1998

Type aangifte	Aantal ontvangen en behandeld	Aantal opgelegde heffingen, incl. naheffingsaanslagen ¹⁾	Percentage
Verfijnd fosfaatheffing	29640	1 755	6
Forfaitair fosfaatheffing	7300	446	6
Intermediair fosfaatheffing	1209	311	3

Bron: CBS-bewerking van gegevens van Bureau Heffingen, dd. 7 maart 2002.

¹⁾ Exclusief boete

Tabel Opgelegde heffingen op bedrijven met naheffingsaanslagen 1999

Type aangifte	Aantal ontvangen en behandeld	Aantal opgelegde heffingen, incl. naheffingsaanslagen ¹⁾	Percentage
Verfijnd fosfaatheffing ¹²	20280	615	3
Forfaitair fosfaatheffing	4620	87	2
Intermediair fosfaatheffing	308	181	59

Uit deze cijfers blijkt dat Bureau Heffingen (op het totaal van de aangifteplichtigen) in steeds minder gevallen een naheffingsaanslag hoeft op te leggen. Een grote uitzondering hierop vormen de intermediairs waarvan in 1999 in 59% van de behandelde aangiftes overgegaan werd tot een naheffing. Het merendeel van de naheffingen is opgelegd aan bedrijven die het vastgestelde bedrag aan heffing niet betalen. Andere redenen voor een naheffingsaanslag kunnen zijn onvoldoende betalen of een correctie binnen de aangifte door Bureau Heffingen die leidt tot een andere (hogere) heffing.

De percentages hebben betrekking op de gehele doelgroep die aangifte heeft gedaan en waarvan de aangifte is behandeld. Wanneer alleen gekeken wordt naar de bedrijven die heffing moesten betalen blijkt dat over 1998 en 1999 respectievelijk 12% en 5% van de verfijnde mestnummers een naheffingsaanslag opgelegd gekregen waarvan 60% wegens het niet betalen van de opgelegde heffing en 40% om andere redenen.

Ook de accountantsverklaring in 2000 blijkt nog geen garantie voor een correcte aangifte: Voor de aangiften over 2000 is op basis van een eerste analyse gebleken dat 16% van de ingestuurde verfijnde aangiften met een Rapport van Bevindingen zodanig gecorrigeerd moesten worden dat dit leidde tot een naheffingsaanslag.

Het overgrote deel van het door Bureau Heffingen vastgestelde bedrag aan heffing is betaald. De betalingen voor 1998 en 1999 waren in maart 2002 ongeveer 80% respectievelijk 65%. Een uitzondering hierop vormen de intermediairs die nog slechts 1% van het door Bureau Heffingen vastgestelde bedrag hebben betaald. Het bedrag dat door boeren en intermediairs zelf is berekend is nog niet betaald. In maart 2002 is ongeveer 40% betaald voor de jaren 1998 en 1999.

Bedrijven die geen aangifte doen, ontvangen een ambtshalve naheffingsaanslag die gebaseerd is op forfaitair (ongunstig) vastgestelde kengetallen. Deze gaat vergezeld van een boete van €113,-. In 1998 ontvingen 6000 landbouwbedrijven en 75 intermediairs een ambtshalve naheffingsaanslag. In 1999 waren dat 3100 landbouwbedrijven en 52 intermediairs. Na ontvangst van de ambtshalve aanslag sturen de meeste bedrijven alsnog een aangifteformulier in (90% in 1998 en 62% in 1999) voorzien van een bezwaarschrift. In veel gevallen leidt dat tot bijstelling van de aangifte.

¹² Deze cijfers waren alleen beschikbaar op het niveau van aangifte fosfaatheffing of stikstofheffing en niet op het niveau van mestnummers/bedrijven. Aangezien het merendeel van de bedrijven dat stikstofheffing moet betalen ook fosfaatheffing betaalt en een fout in de aangifte stikstof derhalve ook zal leiden tot een fout in de aangifte fosfaat is uitgegaan van de aangiften fosfaatheffing.

4.2.2 *Administratieve verplichtingen*

Tussen Bureau Heffingen, AID en OM bestaan afspraken omtrent de aanpak van overtredingen van de Meststoffenwet. In het kader van het MINAS zijn/ worden de volgende handhavingsdocumenten en richtlijnen voor Strafvordering tot stand gebracht:

- Aanmeldings-, Transactie en Vervolgingsrichtlijn MINAS
- Handhavingsdocument Besluit en Regeling Administratieve verplichtingen (in ontwikkeling)
- Richtlijn voor Strafvordering Besluit en Regeling Administratieve verplichtingen (in ontwikkeling)

In de handhavingsdocumenten wordt aangegeven welke overtredingen –onder welke omstandigheden – bestuursrechtelijk dan wel strafrechtelijk worden gehandhaafd. Deze documenten zijn steeds tot stand gebracht in een hecht samenwerkingsverband tussen de Algemene Inspectiedienst, Bureau Heffingen, Directie Juridische Zaken van het ministerie van LNV en het Landelijk expertisecentrum voor landbouw en visserij namens het OM. In een daartoe integraal samengestelde werkgroep werd eveneens gezamenlijk de handhavingsstrategie bepaald. Deze handhavingsstrategie wordt vervolgens bewaakt in de soortgelijk samengestelde Klankbordgroep Mestonderzoeken die sedert eind 2001 de voortgang van de strafrechtelijke handhaving monitort en in het afdoeningenoverleg van Bureau Heffingen en de AID.

Voor wat betreft de afhandeling van overtredingen met betrekking tot de administratieve verplichtingen stuurt de Algemene Inspectiedienst na fiattering de opgestelde processen-verbaal (p.v.) in naar het arrondissementsparket in het rechtsgebied waarvan het betreffende bedrijf /verdachte gevestigd is. Het OM besluit om te seponeren of een schikking op te leggen of een dagvaarding uit te brengen. De AID heeft geen goed inzicht in de afdoeningen; de afdoeningen van het OM bereiken de AID zeer onregelmatig. Dit is sterk afhankelijk van de parketten. Onderstaande tabel geeft een globaal beeld van de afhandelingen door het OM en de ZM in de jaren 2000-2001.

Tabel Instroom zaken MSW door OM 2000/2001

Jaar	2000	2001
Geconstateerd (AID)	275	188
Geverbaliseerd (AID)	122	Onbekend
Instroom OM	30	23

Zoals bleek uit de opgave van de AID is er in 2000 122 keer proces verbaal opgemaakt. Het OM rapporteert echter de instroom van 30 zaken. De verklaring daarvoor ligt in het feit dat de AID p.v.'s op verdachte registreert. Voor alle betrokkenen wordt een apart p.v. opgemaakt. Het OM vat die p.v.'s samen tot een zaak. Het is niet ongebruikelijk dat er een factor 3 verschil is tussen uitstroom AID en instroom OM. Daarnaast kan een overgangperiode tussen de jaren een verschil opleveren; zaken waarvoor op het einde van jaar x p.v. wordt opgemaakt kunnen bij het OM instromen in het jaar x+1.

Tabel Beslissingen zaken MSW door OM 2000/2001

Afhandeling	2000	2001
Dagvaarden	26	14
Sepot onvoorw.	9	3
Transactie	10	4
Sepot voorw	1	1
Totaal	46 ¹³	22

Wanneer transactie als een sanctie wordt beschouwd is de kans op een sanctie door het OM 20%. Meer dan de helft van de zaken worden echter voorgelegd aan de rechter waar de volgende afhandeling plaats vindt.

Tabel Beslissingen zaken MSW door ZM

Afhandeling	2000	2001
Geldboete onvoorw.	16	12
Geldboete voorw.		1
OM niet ontvankelijk	4	3
Schuldig zonder straf	2	1
Taakstraf	1	
Vrijspraak	2	4
Totaal	25	21

Van de zaken die worden voorgelegd aan de rechter wordt circa 60% bestraft met een onvoorwaardelijke straf. Bij toepassing van dit percentage op de gedagvaarde zaken uit 2000/2001 (26 respectievelijk 14 zaken) resulteert het volgende beeld van de afhandeling:

Afgeleide tabel beslissingen zaken OM/ZM

Afhandeling	2000	2001
Sepot onvoorw.	9	3
Sepot voorw	1	1
Transactie	10	4
Onvoorw. sanctie ZM	16	8
Geen/voorw. Sanctie ZM	10	6
Totaal	46	22

Dit zou leiden tot een sanctiekans (door OM of ZM) van circa 55%.

Slotbeschouwing bij paragraaf 4.1 en 4.2

De cijfers uit dit hoofdstuk zijn een poging om de werkelijkheid weer te geven en te analyseren. Met name daar waar ze geanalyseerd zijn en vervat in controle- en sanctiekansen dient men echter te beseffen dat het een technocratische manier is om de werkelijkheid te beschrijven. Men dient daarom met enige terughoudendheid met de absolute van de cijfers om te gaan. De toegevoegde waarde ligt vooral er in de mogelijkheid om over een bepaalde periode een zelfde soort analyse uit te voeren en om dan te bezien welke verschuivingen zijn opgetreden.

¹³ Er zijn in 2000 meer zaken afgehandeld dan ingestroomd. Afgehandelde zaken hebben derhalve niet perse betrekking op ingestroomde zaken maar kunnen ook zaken uit voorgaande jaren betreffen.

5 Interne organisatie uitvoering en handhaving

De AID en Bureau Heffingen hebben periodiek overleg met de beleidsdirecties en het OM. Zowel in evaluatieve zin als in het kader van de voorbereiding van het nieuwe jaarplan. Ieder kwartaal maken Bureau Heffingen en de AID een Concern Control System-rapportage voor de BR (bestuursraad) en DL. Het jaarplan van de AID komt tot stand op basis van een offerteaanvraag van de Directie Landbouw. Hierin worden prioriteiten gesteld. Deze aanvraag wordt vertaald naar inzet per onderwerp. Risicoanalyse speelt in toenemende mate daarbij een rol. In principe is DL ook verantwoordelijk voor de financiering van de formatie. Daarnaast vindt overleg plaats met het OM over de inzet vanuit strafrechtelijke oogpunt. Het totale jaarplan wordt op het niveau van het College van Procureurs-generaal besproken. Het jaarplan wordt via de BR aangeboden aan de minister die het uiteindelijk moet goedkeuren.

Voor een deel van het takenpakket (25%) van de AID bestaat geen keuzevrijheid. Het betreft hier voorgeschreven controleprogramma's in het kader van het Landbouw Egalisatiefonds en de EU-steunregelingen. Waar de AID nog ruimte heeft voor keuzevrijheid laat zij zich in de voorstellen voor prioriteiten en posterioriteiten leiden door een volgorde. Deze volgorde wordt ook benut wanneer bij calamiteiten posterioriteiten gesteld moeten worden. MINAS (milieu) scoort hoog in de prioriteiten. Binnen de vakgroep meststoffen lag in 2000 het zwaartepunt op de mineralenaangifte 1998 en 1999 en in 2001 op het restant van 1998 en 1999. In 2001 kreeg bovendien de fraudebestrijding (schijnconstructies) een belangrijke prioriteit. Voor 2002 wordt prioriteit gegeven aan de MINAS-aangiften, de mestafzetovereenkomsten, dierrechten en het afleveren van meststoffen.

Voorts is van belang dat de beleidsdirecties een steeds belangrijker rol vervullen bij de toewijzing van de capaciteit. In overleg met die Directies wordt ieder jaar de benodigde formatie (omvang en verdeling) vastgesteld. Zij dienen ook ervoor te zorgen dat extra claims boven de historische formatie via FEZ gefinancierd kunnen worden. Het opleidingsniveau van de AID controleurs ligt tussen MBO en HBO niveau. Getracht wordt zoveel mogelijk HBO-ers aan te trekken; de kwaliteit van de controles hangt samen met de vaardigheid van de controleur. Intern doorlopen controleurs een opleiding van circa 9 maanden tot 'opleidingsambtenaar AID'. Bij Bureau Heffingen hebben de medewerkers voor het merendeel HBO-niveau en een enkeling universitair niveau.

6 Kosten handhaving mestbeleid

Tabel Kosten handhaving AID (x 1000)

Jaar	1998	1999	2000	2001
MINAS	4500	3900	8270	8950
Productierechten		1770	1770	300
WHV		1400	910	4700
Overig	7580	8100	7860	8650
MAO				
Datamining	970	550	730	1300
Totaal	13050	15710	19540	22620

De kosten betreffen de daadwerkelijk gemaakte kosten. Uitgangspunt is een verhouding personele en materiele kosten van 2:1. De kosten voor datamining – ofwel analyse en selectie - hebben betrekking op materiele kosten, zoals licenties, inhuur externen en dergelijke en worden voornamelijk gemaakt voor de MINAS-controles.

Tabel Kosten Bureau Heffingen (x1000)¹⁴

Jaar	1998	1999	2000
Registratie	4459	0,3	4969
Bestemmingsheffing	2623	4	-
Mineralenheffing	768	7087	12476
Invordering	39	342	1077
Algemeen	703	2407	10988
Totaal	8592	9843	24539

¹⁴ Gegevens afkomstig uit productenkaders 1998-2000 (geponst)