

Beoordeling van de KringloopWijzer in het kader van mogelijke aanwijzing als bedrijfsspecifieke methode voor de verantwoording van het fosfaatrechtenstelsel augustus 2017

In deze beoordeling is aangegeven hoe de NVWA de handhaafbaarheid, de uitvoerbaarheid en de fraudegevoeligheid van de in ontwikkeling zijnde KringloopWijzer ziet. Dit is gebaseerd op de beschikbare informatie die tijdens de overleggen met de sector over de ontwikkeling van de KringloopWijzer is gewisseld. Er ligt tot op heden nog geen tot in detail uitgewerkt plan op basis waarvan een advies kan worden opgesteld.

1. Inleiding

In het kader van het stelsel van fosfaatrechten wordt de berekende excretie forfaitair bepaald, waarbij het forfait van melkvee afhankelijk is van de melkproductie en het ureum getal van de melk. De wet waarmee het stelsel van fosfaatrechten wordt geïntroduceerd (Stb. 2017, 229) bevat de mogelijkheid om een methode aan te wijzen op basis waarvan hier onder voorwaarden van af kan worden geweken en de excretie op basis van bedrijfsspecifieke gegevens kan worden verantwoord (artikel 21b, tweede lid).

Om een methode aan te wijzen moet er voldaan zijn aan een aantal criteria:

1. De systematiek van de bedrijfsspecifieke rekenregels of norm zijn wetenschappelijk **gevalideerd**;
2. **Milieu neutraal**; het gebruik van de bedrijfsspecifieke regels of norm leidt niet tot negatieve consequenties voor het milieu zowel voor de individuele ondernemer als de sector als geheel;
3. Gegevens die voor de bedrijfsspecifieke regel of norm zijn gebruikt zijn **volledig en juist** en dit is **achteraf controleerbaar en handhaafbaar**;
4. De controle van bedrijfsspecifieke regel of norm gebeurt zo veel mogelijk op basis van **zelfregulering (private borging)**;
5. Er is **geen of minimale toename van de uitvoerings- en handhavingslasten** voor NVWA en RVO.nl.

Een mogelijke methode om in het fosfaatrechtenstelsel te gebruiken is de KringloopWijzer. Deze methode is ook al genoemd in de memorie van toelichting van het wetsvoorstel.

De Kringloopwijzer is een **wetenschappelijk model** waarmee de kringloop van de nutriënten stikstof, fosfaat en koolstof op een melkveehouderijbedrijf in kaart gebracht wordt. Een ondernemer moet alle stromen die het bedrijf aanvoert (kunstmest, krachtvoer etc.) en afvoert (melk, gewas, mest) invoeren in de KringloopWijzer. Daarnaast moet het voer dat wordt geteeld op het bedrijf zelf worden ingevoerd.

Al deze gegevens worden gebruikt om een serie kengetallen te bepalen die uniek zijn voor een individueel bedrijf. Zo kan het model de **bedrijfsspecifieke fosfaatexcretie (BEX)** en **bedrijfsspecifieke gebruiksnormen voor fosfaat (BEP)** en **bedrijfsspecifieke gebruiksnormen voor stikstof (BEN of BES)** bepalen. In tegenstelling tot de excretieforfaits en gebruiksnormen die in de Meststoffenwet worden gebruikt zijn deze getallen gebaseerd op de daadwerkelijke situatie op een individueel bedrijf (en dus bedrijfsspecifiek).

De KringloopWijzer is ontwikkeld door de **Wageningen UR** en gefinancierd vanuit **Zuivel.NL** en het **Ministerie van Economische Zaken**. ZuivelNL is een ketenorganisatie van de zuivelsector waarin verschillende partijen zijn vertegenwoordigd (zuivelcoöperaties, melkveehouders). Het invullen van de KringloopWijzer is verplicht voor alle melk leverende leden van deelnemers aan zuivelverwerkersorganisatie NZO. Het doel is dat ondernemers met dit instrument meer inzicht krijgen in het mineralenmanagement op hun bedrijf, en daarmee kunnen werken aan hun duurzaamheid.

De KringloopWijzer is oorspronkelijk ontwikkeld als **managementinstrument** waarmee de ondernemer het mineralenmanagement op zijn bedrijf kan verbeteren. Het bedrijfsleven wil de

KringloopWijzer echter ook kunnen gebruiken als methode van wettelijke verantwoording voor het fosfaatrechtenstelsel.

Momenteel kan de module van KringloopWijzer waarmee de **bedrijfsspecifieke fosfaatexcretie (BEX)** wordt bepaald al worden gebruikt om af te wijken van de generieke excretieforfaits uit de Meststoffenwet. Dit kan voor ondernemers een voordeel opleveren. Wanneer de mest lagere gehalten fosfaat bevat dan het forfait kan een groter volume mest worden gebruikt op het eigen land. Dit vermindert de kosten van de afvoer van mest. Bedrijfsspecifieke gebruiksnormen kunnen niet worden gebruikt ter vervanging van de gebruiksnormen uit de Meststoffenwet. Er lopen momenteel wel **pilots (BEP, BES en BEN)** waarin hiermee wordt geëxperimenteerd. Het bedrijfsleven en de politiek hebben gevraagd of het mogelijk is om de KringloopWijzer te gebruiken voor het nog in te voeren stelsel van fosfaatrechten. Hierover is nog niet besloten.

De sector heeft gewerkt aan het uitwerken van de systematiek van private borging van de Kringloopwijzer. Er is regelmatig overleg gevoerd tussen de sector en de het Ministerie van Economische Zaken.

In dit advies wordt een beoordeling van de voorliggende werkwijze van borging van de KringloopWijzer weergegeven aan de hand van de drie criteria die betrekking hebben op de borging en daarmee ook op de uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid en fraudebestendigheid van de KringloopWijzer.

Voor wat betreft de overige twee criteria:

1. De Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) heeft de rekenregels van KringloopWijzer gecontroleerd en als voldoende bestempeld, maar wel een aantal aandachtspunten meegegeven¹. De wetenschappelijke validatie van de rekenregels is daarmee in orde.
2. Milieuneutraliteit: het verdient aanbeveling om een audit naar het milieueffect te laten doen als besloten wordt om KringloopWijzer als methode aan te wijzen, zodat het duidelijk is hoe de berekening van bedrijfsspecifieke ruimte via de KringloopWijzer plaats vindt en welke maatregelen worden getroffen om te voorkomen dat het fosfaatplafond wordt overschreden ten gevolge van het toestaan van bedrijfsspecifieke afrekening.

2. Criterium 3: Gegevens die voor de bedrijfsspecifieke regel of norm zijn gebruikt zijn volledig en juist en dit is achteraf controleerbaar en handhaafbaar

2.1 Waarom is dit belangrijk?

De KringloopWijzer is een rekenmethode die op basis van gegevens over het bedrijf uitrekent wat bijvoorbeeld de excretie van het bedrijf is. De uitkomsten van deze som zijn alleen betrouwbaar als de invoergegevens juist en volledig zijn en de werkelijkheid weergeven. De controle van de KringloopWijzer is een administratieve controle die plaatsvindt na afloop van een kalenderjaar (achteraf). Voor de berekeningen die KringloopWijzer uitvoert zijn aanzienlijk meer gegevens nodig dan er nodig zijn voor forfaitaire bepaling van het fosfaatrecht. De **volledigheid en de juistheid** van de in te voeren gegevens is van cruciaal belang. De overheid moet er op kunnen vertrouwen dat de ingevulde KringloopWijzer volledig en juist is ingevuld.

2.2 Wat zijn aandachtspunten?

Uitvoerbaarheid: controleerbaarheid juistheid en volledigheid

Bij een administratieve controle achteraf kan alleen worden terug gegrepen op de bedrijfsadministratie waar de financiële administratie deel van uit maakt. De in te vullen gegevens in de KringloopWijzer bestaan uit hoeveelheid product (bijvoorbeeld melk of voedermiddel) en de

¹ Zie:

http://www.wur.nl/upload_mm/6/8/d/72fc9543-392d-4c9a-84af-7d74a09cec0e_1714619_Oene%20Oenema.pdf

http://www.wur.nl/upload_mm/e/3/c/b5c9b048-9e1f-48e5-8096-0a3eec5ba483_1714619_Oene%20Oenema%20bijlage.pdf

daarbij behorende kilogram stikstof en fosfaat. In de financiële administratie is veelal geen (financiële) aansluiting te vinden met de kilogrammen fosfaat en stikstof maar vaak wel met de kilogrammen product.

Een aantal posten (invoergegevens) van de KringloopWijzer **is (vrijwel) niet te controleren** (ook de CDM heeft dit risico geïdentificeerd), o.a.:

- Aan- en verkoop van ruwvoer tussen bedrijven onderling,
- Voorraadbepaling van hoeveelheid voer per 31-12, en met name de ruwvoerders,
- Kuilaanleg
 - o Eenvoudig zijn kuilen buiten de boekhouding te houden,
 - o Bepaling van de aangelegde hoeveelheid ruwvoeder

In theorie kan de volledigheid en juistheid van de gegevens die zijn ingevuld, in de KringloopWijzer gecontroleerd worden door deze te vergelijken met de bedrijfsadministratie. Als in de bedrijfsadministratie andere gegevens naar voren komen dan vermeld zijn in de KringloopWijzer, is te bewijzen dat de KringloopWijzer verkeerd is ingevuld. Moelijker, zo niet onmogelijk, wordt het als er een vermoeden is dat de bedrijfsadministratie "bewust" is aangepast door onjuiste gegevens in te voeren.

Indien bepaalde gegevens niet worden vastgelegd in de bedrijfsadministratie komen deze bij de volledigheidstoets niet naar voren.

Om op te kunnen sporen dat een KringloopWijzer verkeerd is ingevuld verwacht de sector dat er ook gecontroleerd wordt op basis van kengetallen over gehalten die per eenheid product normaal zijn. Het moet nog blijken of deze methode sluitend is. De kengetallen zijn gebaseerd op gemiddelden en kennen een grote spreiding. Het aantonen van fraude is daarom buitengewoon lastig.

Handhaafbaarheid (systeem)

De agrarische sector kent een veelheid aan verschillende bedrijfsvoeringen. Enerzijds legitimeert dat de bedrijfsspecifieke benadering maar anderzijds betekent dit dat ondernemers die willen frauderen zich kunnen verschuilen achter het argument dat de ingevulde waarden mogelijk zijn. Een gewasopbrengst van 6 ton droge stof snijmais per hectare is bijvoorbeeld mogelijk, maar ook 22 ton droge stof per hectare behoort tot de mogelijkheden. De bandbreedtes zijn erg ruim. Tijdens eventuele juridische procedures vormt dit onderwerp van discussie, waarbij aan de overheid gevraagd wordt waarom in dit specifieke geval op dit bedrijf het niet mogelijk zou zijn. In het kader van wettig en overtuigend bewijs zal dit veelal in het voordeel van de ondernemer worden uitgelegd, wat de handhaafbaarheid van het systeem niet ten goede komt.

Ervaringen BEX controle

In het huidige stelsel wordt in het kader van vrije bewijsleer de excretie op basis van de BEX geaccepteerd. De invoer dient dan ook volledig en juist te zijn. De ervaring leert dat het zeer moeilijk is om deze methode op juistheid en volledigheid te controleren.

Bij juridische procedures wordt van de overheid verwacht dat aangetoond wordt waarom iets wel of niet mogelijk zou kunnen zijn. Dus de vrije bewijsleer waarmee een overtreder kan aantonen dat er geen overtreding is, wordt in de rechtsgang omgezet dat de overheid met redenen omkleed moet aantonen dat die BEX niet aannemelijk is. Dit is voor de overheid vaak onmogelijk en in die gevallen waar dit wel lukt, vraagt dit om grote inspanningen, specifieke kennis en voor de specifieke casus de wetenschappelijke onderbouwing (WUR) waarom dit wel/niet kan.

2.3 Welke invulling is gegeven aan de noodzaak dat gegevens volledig, juist en achteraf controleerbaar en handhaafbaar moeten zijn?

De sector wil de controle van KringloopWijzers faciliteren met signaleringen en kruisverbanden. Bij een KringloopWijzer die de controle doorstaat wordt een verklaring van aannemelijkheid afgegeven. Bij een KringloopWijzer waarbij afwijkingen worden gesignaleerd wordt deze verklaring niet afgegeven en moet betreffende ondernemer forfaitair verantwoorden.

2.4 Wat is het oordeel van NVWA over de wijze waarop de sector wil borgen dat gegevens volledig, juist en achteraf controleerbaar en handhaafbaar moeten zijn?

Positieve punten

Signaleringen en kruisverbanden kunnen mits goed onderbouwd en opgesteld, hulpmiddelen zijn voor de beoordeling van een Kringloopwijzer op juistheid en volledigheid. Deze signaleringen moeten vooral voorkomen dat kennelijke verschrijvingen / invoerfouten worden gemaakt. Veehouders worden geattendeerd op mogelijke onjuiste invoer. Daarnaast wil ZuivelNL deze signaleringen en kruisverbanden gebruiken om niet aannemelijke KringloopWijzers op te sporen en af te wijzen.

Aandachtspunten

Doordat de cijfers voor een deel door de veehouder zelf worden geleverd is niet uit te sluiten dat (zeker) wanneer het economisch voordeel dat de ondernemer kan behalen groot is (in de BEP pilot zijn voorbeelden van 30% voordeel) de invoer gemanipuleerd gaat worden.

Als het voordeel één op één vertaald kan worden met het mogen houden van meer koeien is dat een aanzienlijke fraudeprikkel. Voor 2018 geldt dit te meer omdat veel veehouders de krimp van hun veestapel hebben uitgesteld en in de verwachting dat ze deze met de KringloopWijzer kunnen opvangen.

Niet bekend is of "signaleringen" en "kruisverbanden" op de juiste wijze zijn berekend en dat deze signaleringen en kruisverbanden alle manipulaties van de invoer naar boven halen. De sector kan deze signaleringen ook gebruiken om de marges van het systeem te verkennen (hoe kom ik met trial en error tot een aannemelijke KringloopWijzer die mij als veehouder maximaal voordeel oplevert). Hierbij dient opgemerkt te worden dat de ervaring met BEX leert dat de marges die er zijn in juridische procedures in het voordeel van de veehouder worden uitgelegd.

Het belangrijkste bezwaar is evenwel dat de introductie van signaleringen en kruisverbanden niet het fundamentele probleem wegneemt dat een groot deel van de ingevoerde cijfers niet achteraf controleerbaar is.

2.5 Conclusie criterium 3

Er is bij de handhavers van NVWA en RVO.nl, op basis van de ervaringen met BEX, vanwege de grote druk op de mestmarkt, de prijzen die betaald moeten worden voor het afvoeren van mest en het aanschaffen van fosfaatrechten onvoldoende vertrouwen dat de cijfers in alle gevallen de werkelijke situatie zullen weergeven. Met name de invoergegevens over dieraantallen (diercategorieën); aan- en verkoop van ruwvoer en bijproducten; voorraden ruwvoer (opmeten en bemonsteren van voorraden; werken met mengkuilen; begin- en eindvoorraden); mate van beweiding (veel beweiden is ongunstig) en percentage klaver zijn niet of tegen hoge kosten te borgen onderdelen met grote invloed op de uitkomst van de Kringloopwijzer.

Als niet geconstateerd kan worden of de invoer juist en volledig is, is de systematiek naar mening van NVWA en RVO.nl niet handhaafbaar en daarmee niet geschikt voor verantwoording.

De sector ziet deze risico's ook want die heeft juist en volledig vertaald door aannemelijkheid (zou kunnen).

De NVWA en RVO.nl zijn van mening dat de huidige bandbreedtes van de verschillende indicatoren dermate ruim zijn, dat er ruimte is om via manipulatie van de invoer voordeel te behalen.

De grenzen van wanneer sprake is van afwijkingen zijn nog niet nader geduid en omschreven. Dit dient nog nader te worden uitgewerkt en vormt nog een belangrijke uitdaging gelet op de diversiteit tussen de bedrijven en de bedrijfsvoering.

Het werken met signaleringen en kruisverbanden zal nog in de praktijk beproefd moeten worden.

3. Criterium 4: De controle van bedrijfsspecifieke regel of norm gebeurt zo veel mogelijk op basis van zelfregulering (private borging);

3.1 Waarom is dit belangrijk?

De KringloopWijzer maakt gebruik van veel meer bronnen die vatbaar zijn voor manipulatie. Het toezicht op de naleving neemt als gevolg van het gebruik van de KringloopWijzer toe. Omdat de Staat niet meer middelen in kan zetten voor het toezicht op de naleving moeten private partijen die gebruik willen maken van de KringloopWijzer inspanningen leveren om te zorgen dat de KringloopWijzer een betrouwbaar instrument is. Als geen aanvullende inspanningen worden geleverd om de betrouwbaarheid van de KringloopWijzer te vergroten, kan deze niet worden gebruikt als alternatief voor de forfaits.

Om de last van zowel de ondernemers als de overheid bij het invullen en beoordelen van de ingevulde KringloopWijzers zo klein mogelijk te houden is het belangrijk dat er privaat georganiseerd is dat de ingevulde gegevens in de Kringloopwijzer volledig en juist zijn. De overheid ziet hier een taak voor de sector weggelegd om hier zelf vorm aan te geven.

3.2 Wat zijn aandachtspunten?

Ondernemers kunnen voordeel behalen wanneer hun KringloopWijzer aangeeft dat zij efficiënter omgaan met fosfaat dan het forfait. Dit voordeel is een prikkel voor sommigen om waarden in te voeren die hen een groter voordeel brengen, daarmee is de systematiek onder de huidige omstandigheden (druk mestmarkt, schaarste fosfaatrechten, krimp veestapel nog niet op alle bedrijven gerealiseerd) fraudegevoelig.

De KringloopWijzer valt of staat met een adequate borging. Daarbij zijn er drie aandachtspunten:

- Cijfers komen zo veel mogelijk uit onafhankelijke bron;
- Onafhankelijke check van ingevulde KringloopWijzers met signaleringen en kruisverbanden of ze volledig en juist zijn;
- Werkt de database (ICT) zoals deze zou moeten werken .

3.3 Welke invulling is hier aan gegeven?

Door ZuivelNL is een opzet (hoofdpijnen) gemaakt hoe een privaat controlerende instantie opgezet zou moeten worden. Deze instantie moet beschikken over goed opgeleide controleurs maar ook over een juist instrumentarium om een verklaring van aannemelijkheid te kunnen opstellen. Dit moet allemaal nog volledig opgezet en uitgewerkt worden.

Onafhankelijke bron

Door ZuivelNL is een opzet gemaakt voor zelfregulering/private borging van de Kringloopwijzer. Prominente plek hierbij voor de Centrale Database. Veel cijfers komen rechtstreeks van de deelnemende leveranciers (diervoederleveranciers, zuivelsector, laboratoria en RVO.nl) in de Centrale Database van ZuivelNL. Dit om te voorkomen dat veehouders fouten maken bij het invullen en dat de gegevens kunnen worden gemanipuleerd om voordeel te behalen. Omdat in de data die van een onafhankelijke derde komen ook fouten of onvolledigheden kunnen zitten (of dat er voeders of kunstmeststoffen betrokken zijn van leveranciers die niet deelnemen, bv. in de grensstreek) heeft de ondernemer de mogelijkheid deze onvolkomenheden te corrigeren. Als dit gebeurt blijft dit zichtbaar in de database.

Onafhankelijke checks van ingevulde KringloopWijzers

Er is een set met signaleringen en kruisverbanden opgesteld. Deze is beschikbaar voor ondernemers om fouten op te sporen (zie ook 2.3 en 2.4). Er is nog geen sluitende set met kruisverbanden om te controleren of een KringloopWijzer plausibel is. Hier wordt nog aan gewerkt. Het is onwaarschijnlijk dat er goede set aan kruisverbanden, om plausibiliteit te controleren, operationeel is op 1 januari 2018.

3.4 Wat is het oordeel van NVWA over de invulling?

Positieve punten

Het werken met een centrale database is een verbetering ten opzichte van de BEX-systematiek waarbij een ondernemer het hele instrument zelf invult en in de administratie bewaart. Zuivel.NL kan een beoordeling uitvoeren of een ingevulde KringloopWijzer aannemelijk is.

Aandachtspunten

Er is nog aantal aandachtspunten:

- Er is onvoldoende zicht of de database / ICT werkt zoals deze zou moeten werken (doet het wat het moet doen, neemt het de gegevens volledig en juist over van de database van de leveranciers, zitten de rekenregels er goed in, wordt er automatisch gecheckt op signaleringen en kruisverbanden en is de database fraudebestendig (zijn de cijfers in de database te manipuleren?)
- De veehouder kan handmatig posten overschrijven bij het opstellen van de KringloopWijzer. Op deze door de veehouder ingevoerde gegevens zit geen controle ten aanzien van volledigheid en juistheid van die invoer. Deze wijziging blijft in het systeem

inzichtelijk, maar er zijn nog geen normen waaraan voldaan moet worden om deze data handmatig te mogen aanpassen.

- ZuivelNL kan niet beoordelen of de informatie van het betreffende veehouderijbedrijf juist is. (controle juistheid) Zuivel.nl kan niet beoordelen of alle informatie van het betreffende veehouderijbedrijf is aangeleverd (controle volledigheid).
- Er zijn leveranciers / bedrijven die (nog) geen informatie aanleveren aan ZuivelNL.
- Een belangrijke dataleverancier voor de Centrale Database is RVO.nl. Hiervan is bekend dat de data die wordt aangeleverd voornamelijk de "eigen" opgave van de veehouder aan RVO.nl is. Ook data die door andere partijen dan de veehouder worden aangeleverd zijn in veel gevallen nog ongecontroleerde gegevens maar slechts door RVO.nl geregistreerde gegevens. Of deze gegevens in alle gevallen juist zijn is onzeker. Modus operandi in diverse mestzaken leert dat in die gevallen de gegevens die bij RVO.nl geregistreerd zijn niet de werkelijke cijfers zijn om de fraude te verbergen (de administratie is 'bewust' sluitend gemaakt). Een substantieel deel van de benodigde invoer gegevens is informatie die rechtstreeks van de boer afkomstig is (handmatige invoer: ruwvoer, aanvoer krachtvoer en kunstmest door niet aangesloten leveranciers, ook de cijfers van RVO.nl (o.a. percelen, mestafvoer, dieren, etc.) zijn ongecontroleerde door de boer zelf aangeleverde cijfers, zelfverwerkers, etc.). Deze gegevens hebben een aanzienlijke invloed op de uitkomsten van de KringloopWijzer.
- De handhaafbaarheid van het systeem is te versterken door niet alleen te kijken naar de BEX maar ook de BEP te betrekken. Deze dient dan wel operationeel te worden gemaakt. Door alleen te starten met het excretiedeel van de KringloopWijzer (BEX) is er geen tegengesteld belang in de Kringloopwijzer zelf en kan er alleen gestuurd worden op minimale excretie. Hierdoor verschilt de Kringloopwijzer dan niet met de BEX.

Daarmee is er ook met het gebruik van de database nog onvoldoende borging (volledigheid en juistheid) om het instrument te gebruiken als instrument voor de verantwoording ten aanzien van mestproductie en het mestoverschot van het bedrijf.

Deze conclusie is ook door de CDM getrokken zie bijlage.

3.5 Conclusie criterium 4

Alhoewel de sector zich inspant, is de borging nog onvoldoende om de KringloopWijzer te gebruiken voor bedrijfsspecifiek verantwoording in het fosfaatrechtenstelsel.

Er is nog geen beoordeling van het systeem en bijbehorende ICT door een onafhankelijke ICT- of beveiligingsdeskundige. Het verdient aanbeveling dat er een ICT audit wordt uitgevoerd.

De opzet van de privaat controlerende instantie moet nog verder worden uitgewerkt om te kunnen beoordelen.

Aangezien de controlerende instantie en controleurs er nog niet zijn, kan geen oordeel gegeven worden over de privaat controlerende organisatie. Wel dient opgemerkt te worden dat het volgens de NVWA onmogelijk is om deze instantie er per 01-01-2018 te laten functioneren zeker als de medewerkers opgeleid moeten worden.

4. Criterium 5: Er is geen of minimale toename van de uitvoerings- en handhavingslasten voor NVWA en RVO.nl.

4.1 Waarom is dit belangrijk?

De middelen voor de NVWA en RVO.nl liggen langjarig vast. Eerdere taakanalyses hebben aangegeven dat hier geen ruimte meer zit voor meer toezicht. Ondernemers kunnen door het bedrijfsspecifiek verantwoorden voordeel behalen. Het is daarom ook aan de sector dat de uitvoerings- en handhavingslasten voor de overheid niet zullen toenemen.

4.2 Wat zijn aandachtspunten?

Er is met de Kringloopwijzer veel voordeel te behalen (zelfs tot 20-30%). Dat voordeel vormt een fraudeprikkel.

Wanneer een Kringloopwijzer als niet aannemelijk wordt beschouwd valt men terug in het forfaitaire spoor.

4.3 Welke invulling is hier aan gegeven?

Als een bedrijf geen aannemelijke KringloopWijzer heeft, krijgt deze geen verklaring van aannemelijkheid en moet deze de fosfaatrechten forfaitair verantwoorden. Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over tot hoe ver de private borging reikt (worden niet aannemelijke KringloopWijzers gemeld) en waar NVWA de handhaving voor haar rekening neemt. Dit moet nog worden geconcretiseerd. Daarbij dient ook te worden afgesproken dat bedrijven met een niet aannemelijke KringloopWijzer zullen worden gemeld bij de NVWA.

4.4 Wat is het oordeel van NVWA over de invulling?

Positieve punten

Er is nog onvoldoende duidelijkheid om een oordeel te kunnen geven.

Aandachtspunten

De sector staat bij de uitwerking van de systematiek van de KringloopWijzer een uitmiddingeling over drie jaar voor, om eventuele seizoensinvloeden en daaruit voortvloeiende schommelingen voor de bedrijfsvoering op te vangen. Vanuit de praktijk is dit wenselijk. Dit vraagt echter in de handhaving een extra inspanning omdat bij een controle naast het te controleren jaar ook de drie voorafgaande jaren gecontroleerd moeten worden. Ook het aantal variabelen in de KringloopWijzer is velen malen hoger. Deze dienen allemaal beschouwd te worden. Dat vraagt extra tijd.

Hoe gaan we om met bedrijven die zich rechtstreeks wenden tot de overheid of zich bij de rechter beroepen op het feit dat ze voldoen aan de rekenregels van de KringloopWijzer?. Voorkomen moet worden dat bedrijven zich beroepen op bedrijfsspecifiek verantwoord buiten de private borging om.

Het werken volgens het proces van de KringloopWijzer moet worden verankerd in voorwaarden. Geen formele verklaring van aannemelijkheid afgegeven door de Private controlerende instantie betekent forfaitair verantwoorden over betreffend productiejaar.

4.5 Conclusie criterium 5

Er zijn nog geen concrete afspraken gemaakt over tot hoe ver de private borging reikt en waar NVWA en RVO.nl de handhaving voor hun rekening nemen (bijvoorbeeld doet de NVWA een steekproef, en zo ja hoe groot? Wordt geconstateerde fraude gemeld bij de NVWA?). Dit moet nog worden geconcretiseerd. Pas dan kan worden gezien wat de handhavingslast voor NVWA en RVO.nl wordt.

In eerste aanleg wordt voorzien dat als de Kringloopwijzer als verantwoordingssysteem voor het fosfaatrechtenstelsel wordt toegestaan **de handhavingslast voor de NVWA zal toenemen**, o.a. doordat bij een controle 3 jaar beschouwd moet worden en het aantal variabelen in de KringloopWijzer vele malen groter is dan in het forfaitaire spoor en die allemaal afzonderlijk moeten worden beschouwd. Voor het doorgronden van de specifieke KringloopWijzers en de onderliggende invoer moet er geïnvesteerd worden in specifieke kennis, waarvoor nu (bij de BEX) bij individuele casussen bij bezwaar en beroep moet worden teruggevallen op de WUR voor een wetenschappelijke onderbouwing waarom in dit specifieke geval de uitkomst wel of niet aannemelijk is.

6. Conclusie over borging en handhaafbaarheid van KringloopWijzer per 1 januari 2018

De KringloopWijzer is ontwikkeld als een managementinstrument voor die veehouders die bewuster met mineralen op hun bedrijf willen omgaan. Het is echter op dit moment (nog) niet geschikt als verantwoordingssysteem voor het fosfaatrechtenstelsel.

Op dit moment voldoet de KringloopWijzer alleen aan voorwaarde 1 (validatie van de rekenregels). Een aantal punten zijn niet of alleen tegen zeer hoge kosten te borgen. **Er is geen garantie of de in de KringloopWijzer ingevoerde gegevens juist en volledig zijn.** Wat betreft de handhaafbaarheid is sluitend wettig en overtuigend bewijs(in het strafrecht) met de grote diversiteit in bedrijven en bandbreedtes van invoerwaardes vrijwel niet te leveren, zeker niet als de bedrijfsadministratie 'bewust' is aangepast. Achteraf is dit niet meer te constateren.

De borging is onvoldoende en moet verbeterd worden (zie ook advies CDM), de systematiek vrijwel niet handhaafbaar.

De opzet van de privaot controlerende instantie moet nog verder worden uitgewerkt.

Vooralsnog leidt dit tot een relevante toename van de handhavingslast voor RVO.nl en NVWA.

7. Aanbevelingen

Voor de sector:

- Het verder uitwerken van de van de privaot controlerende instantie (incl. rollen en verantwoordelijkheden) en waar de NVWA en RVO.nl de handhaving voor hun rekening nemen.
- Borging: aantal onderdelen/posten zijn niet of slechts tegen hele hoge kosten te borgen. Zolang deze punten niet beter worden geborgd of onderdelen via voorwaarden worden uitgesloten kan er geen garantie worden gegeven dat de gegevens juist en volledig zijn. Dit is nodig om de KringloopWijzer controleerbaar en handhaafbaar te maken
- ICT Audit: het verdient aanbeveling om de werking van het systeem (ICT kant) te laten beproeven op 2 onderdelen:
 1. Werkt de database correct (worden gegevens volledig en juist overgenomen uit de systemen van de dataleveranciers en worden de gevalideerde rekenregels toegepast)?; en
 2. Is het systeem fraudebestendig (is het niet ongemerkt te manipuleren)?
- Het werken met bedrijfsspecifieke normen geeft meer gronden waarop een ondernemer bij geconstateerde afwijkingen bezwaar/beroep kan beargumenteren. De verwachting is dat handhaving van de Kringloopwijzer niet effectief mogelijk zal zijn. Voor het werken met de Kringloopwijzer volgens de vastgelegde methode zou 'vrije bewijsleer' moeten worden uitgesloten of zeer onaantrekkelijk moeten worden gemaakt .
- Geregeld moet worden dat KringloopWijzers die geen verklaring aannemelijk krijgen (het betreffende bedrijf valt terug op het forfaitaire spoor), worden gemeld bij de NVWA/RVO.nl.

Voor beleid:

- In de wet is aangegeven dat het fosfaatrechtenstelsel strafrechtelijk wordt gehandhaafd. Afgestemd moet worden met het OM hoe de private borging daarmee in verhouding staat
- Naast BEX ook BEP operationeel maken.
Gelet op de handhaafbaarheid moet ook het onderdeel BEP van de KringloopWijzer operationeel zijn. Door alleen te starten met het excretiedeel van de KringloopWijzer (BEX) is er geen tegengesteld belang in de Kringloopwijzer zelf en kan er alleen gestuurd worden op minimale excretie. Hierdoor verschilt de Kringloopwijzer dan niet met de BEX.

Advies CDM 'Borging Kringloopwijzer'

Samenvatting

Het ministerie van Economische Zaken heeft de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM) advies gevraagd over de borging van de Kringloopwijzer, bij gebruik als instrument voor verantwoording ten aanzien van de mestproductie en het mestoverschot van een melkveebedrijf. De CDM heeft daartoe de rapporten "Kringloopwijzer, goed geborgd!?" en "Quick-scan naar de invloed van moeilijk controleerbare invoergegevens van de Kringloopwijzer" beoordeeld en de vijf door het ministerie van EZ gestelde vragen beantwoord.

Onder borging wordt hier verstaan '*de controleerbaarheid van invoergegevens*'. De borging van de invoergegevens moet zorgen dat er vertrouwen is in uitkomsten van de Kringloopwijzer. De CDM concludeert dat:

- De beoordeelde rapporten een volledig overzicht geven van de benodigde invoergegevens van de Kringloopwijzer. De analyses en beoordeling van de controleerbaarheid van de invoergegevens door de auteurs van de rapporten zijn vooral gedaan vanuit het perspectief van de melkveehouder en minder vanuit het perspectief van de overheid (handhaver).
- Een deel van de benodigde invoergegevens van de Kringloopwijzer geborgd is en een deel niet geborgd is. In de rapporten wordt gesteld dat 95% van de invoergegevens is geborgd, maar de onderbouwing van dit percentage ontbreekt.
- De niet-geborgde invoergegevens zijn relevant voor circa 40-60% van de melkveebedrijven en kunnen een relatief groot effect hebben op de berekende mestproductie van een bedrijf. Voor deze bedrijven is de Kringloopwijzer nu onvoldoende geborgd bij gebruik als instrument voor verantwoording ten aanzien van de mestproductie en het mestoverschot van een melkveebedrijf.
- Beantwoording van de vraag "Zijn de signaleringen, grenswaarden, en kruisverbanden in de Kringloopwijzer voldoende robuust om het invullen van onjuiste data te voorkomen" is niet mogelijk, omdat in de rapporten niet wordt beschreven wat de effecten zijn van deze 'automatische correctiefunctie'.
- De database van de Kringloopwijzer maakt gebruik van de nu mogelijke, beschikbare, onafhankelijke gegevensbronnen. Verbeteringen zijn mogelijk met betrekking tot de certificering van bemonsteringsnemers, de vastlegging van de GPS-coördinaten van de bemonsteringsplekken van bodem, ruwvoer en mest, en de rapporten of verslagen van analyselaboratoria.
- De invoergegevens beweidingsuren, percentage klaver in grasland, aankoop ruwvoer en bijproducten, verkoop ruwvoer en aankoop strooisel zijn niet goed geborgd. Er zijn vooralsnog geen eenvoudige alternatieve controle-instrumenten beschikbaar voor deze invoergegevens op bedrijfsniveau.
- Onafhankelijke reviews door externe deskundigen kunnen bijdragen aan de wettelijke bewijskracht van databronnen.

De CDM beveelt aan om de borging van relevante invoergegevens te verbeteren, bij gebruik van de Kringloopwijzer voor beleidsdoeleinden.