



Evaluatie ketenaanpak co-vergisting Gelderse Omgevingsdiensten

Al eerder heeft de Gelderse ketenaanpak co-vergisting dit vakblad gehaald. In 2014/5, toen ingegaan werd op de tactische ketenanalyse van de Gelderse Omgevingsdiensten en de Overijsselse RUD's en in 2015/6 toen ingezoomd werd op de lancering van het barrièremodel co-vergisting.

Nu is middels een evaluatie teruggeblikt op de resultaten van drie jaar ketentoezicht en handhaving op de co-vergistingketen in Gelderland door het Team Ketentoezicht. Dat deed zij samen met de zeven Gelderse Omgevingsdiensten en ketenpartners als politie, NVWA en ILT. In de evaluatie is ingegaan op het procesmatige deel van de aanpak. Er is duiding gegeven aan de inhoudelijke bevindingen, zoals aan de geconstateerde overtredingen en de risico's, maar ook is ingegaan op de samenwerking met partners.

Belangrijkste resultaten tactische analyse

In de analysefase is samen met de ketenpartners onderzocht welke risico's in deze keten aanwezig zijn en welke indicatoren

Tactische ketenanalyse van de Gelderse Omgevingsdiensten en de Overijsselse RUD's.

op deze risico's wijzen. Daarna is onderzocht bij welke Gelderse bedrijven, een zogenoemde Top-X van risicobedrijven, de grootste risico's bestaan. Denk dan bijvoorbeeld aan het hebben van onvolledige zicht op de keten, het ontstaan van verontreinigd digestaat, de verspreiding van (dier)ziekten of calamiteiten met de vergister. Let op, gesproken wordt over risico's. Dat zegt dus (nog) niets over naleefgedrag. Met de tactische analyse konden risico's, risico-indicatoren en risicobedrijven op grond van geobjectiveerde criteria in beeld worden gebracht. Duidelijk werd dat de risico's met name bestaan bij de tussenhandel, de vergisting en bij de toepassing van digestaat. De tactische analyse bleek van toegevoegde waarde en is gebruikt in de prioritering van (keten)toezicht. De Top-X van Gelderse risicobedrijven maakte het mogelijk om gericht te kunnen inter-

venieren. De tactische analyse is door ketenpartners positief ontvangen en is, ook buiten Gelderland, gebruikt als handvat voor het signaleren van risico's in deze keten.

Belangrijkste resultaten uit de interventiefase

De interventiefase bestond uit het uitvoeren van gerichte risicoanalyses op de Top-X bedrijven. Als de risicoanalyse daar aanleiding toe gaf, werden er gerichte fysieke of administratieve controles bij de bedrijven uitgevoerd. In totaal zijn naar aanleiding van de ketenaanpak 33 actoren gecontroleerd:

- 14 controles zijn uitgevoerd bij bedrijven in Gelderland, zoals inzamelers en/of (tussen)handelaren.
- 16 controles zijn uitgevoerd bij slachterijen in Gelderland. Deze controles waren speciaal gericht op de afgifte van risicostromen als bloed, ongeboren mest (maag- en darminhoud van geslacht vee) en slachtafval.
- Als onderdeel van de ketencontrole hebben gezamenlijke controles met niet-Gelderse Omgevingsdiensten plaatsgevonden bij drie bedrijven buiten Gelderland.

De controles varieerden van fysiek of licht administratief tot diepgaand administratief. In een aantal gevallen vonden de interventies plaats in samenwerking met de ketenpartners. Minstens drie keer heeft de aanpak geleid tot een door de politie opgemaakte preweeg of tot de start van een strafrechtelijk onderzoek.

Tientallen fysieke en administratieve overtredingen zijn geconstateerd bij alle gecontroleerde bedrijven. Variërend van het illegaal mengen en omkatten van het illegaal mengen en omkatten van afvalstoffen tot het (bewust) niet of onjuist melden bij het Landelijk Meldpunt Afvalstoffen. En van het voeren van geen of onjuiste administratie tot het illegaal afschermen van ontdoeners. Gebleken is dat vooral het naleefgedrag bij de handelaren (tussenhandel en de bedrijven die mogen mengen) risico's met zich meebrengt. Ook was er sprake van "bijvangst" van commune delicten zoals fraude en valsheid in geschrifte. Deze bijvangst bood eveneens aanknopingspunten voor (mogelijke) strafrechtelijke onderzoeken. Met de opvolging van de interventies kan het beter. In nog niet alle gevallen is handhavend opgetreden bij geconstateerde overtredingen.

Duurzame energie en de risico's van co-vergisting

Dit is de 15e editie van 'Riesco' bij de overgang van milieuregeling. In het vorige nummer van dit blad is de discussie over de introductie van deze sector. In de volgende nummer meer over de risico's. Het is nu een ander nummer dat in de serie past. Het is de 15e editie van de serie die samen met de andere artikelen de serie vormen.

Bio-vergisting werd rond de eeuwwisseling geïntroduceerd als een alternatieve duurzame energiebron. Het was naast zonne- en windenergie de manier om groene stroom te vervaardigen, door biogas te produceren uit mest en co-producten. Op deze manier kon er een netto negatieve uitstoot van broeikasgas worden bereikt. Dit bleek echter niet het geval te zijn. In 2013 bleek uit diverse factorenonderzoeken dat door de afname van meststoffen in sommige gevallen de vergisting niet meer rendabel is. De keten zijn hoger dan de opbrengsten.

Co-vergisting
Co-vergisting is het vergisten van dierlijke mest samen met een ander organisch product. Dit is vaak afkomstig uit de voeding- en verwerkingsindustrie, maar er zijn ook specifieke voor de landbouwproductie, zoals zemelen. De biogas, bestaande uit mest en co-producten, wordt in de co-vergistingstoelafzet door bacteriën omgezet naar biogas.

In het geval van co-vergisting worden organische reststromen toegevoerd die afhankelijk van hun eigenschappen, het rendement van het vergistingsproces en de kosten verschillen. Deze organische reststromen worden zowel van binnen als van buiten het eigen bedrijf afkomstig. Dit vaak afkomstig van de landbouw. Bij vergisting wordt vooral de mest afgevoerd. Het is de organische reststof die wordt ingezet in mestland en bodemverbetering. De langzaam afgevoerde reststof wordt vaak afgevoerd van de landbouw. Bij vergisting wordt vooral de mest afgevoerd. Het is de organische reststof die wordt ingezet in mestland en bodemverbetering.

Co-vergisting is niet zonne- of windenergie of andere duurzame energiebronnen, maar het is een product van de productie van duurzame energie.

Probleem
In 2008 wordt in een strategische verkenning geconcludeerd over de mogelijke effecten van het toegenomen gebruik van de biogasproductie. Cruciaal heftig is de samenstelling van het ruwvoedsel. Dit is de reden waarom in de media veel wordt bericht over de keten van co-vergisting. Dit is de reden waarom in de media veel wordt bericht over de keten van co-vergisting. Dit is de reden waarom in de media veel wordt bericht over de keten van co-vergisting.

Bio-vergisting is niet zonne- of windenergie of andere duurzame energiebronnen, maar het is een product van de productie van duurzame energie.

Dier & Milieu 2014/5 | 19

Lancering barrièremodel co-vergisting

De Gelderse Omgevingsdiensten en de Overijsselse RUD's hebben het barrièremodel ontwikkeld voor de aanpak van overtredingen en misstanden binnen het co-vergistingsector. Het model, dat door het Centrum voor Controlerisicoperceptie en Veiligheids- en Veiligheidsrisico's is ontwikkeld, is sinds oktober beschikbaar via www.ketenmodel.nl.

Co-vergisting is een proces waarbij groene energie wordt opgewekt uit dierlijke mest en een ander organisch product. In een co-vergisting proces, wordt mest, andere specifieke organische producten worden verwerkt. In de praktijk blijft echter dat er vaak ook andere, gewasresten, stoffen aan het afval worden toegevoerd.

Dit afval wordt in het vergistingsproces voor een deel afgevoerd op landbouwgrond en wordt gebruikt als mest. Het is de reden waarom in de media veel wordt bericht over de keten van co-vergisting. Dit is de reden waarom in de media veel wordt bericht over de keten van co-vergisting.

De modellen zijn gebouwd op de basis van de barrièremodel. Dit is de reden waarom in de media veel wordt bericht over de keten van co-vergisting. Dit is de reden waarom in de media veel wordt bericht over de keten van co-vergisting.

Dier & Milieu 2015/6 Pagina 12



In een aantal gevallen zijn ook de gewenste gerichte (her)controles uitgebleven. Dit is aangekaart bij de betrokken toezichthoudende diensten.

In deze keten voeren de steeds voortdurende discussie of iets een afvalstof of grondstof is of niet en het gebrek aan duidelijkheid hierover door de landelijke overheid de boventoon. Van deze onduidelijkheid kunnen kwaadwillende bedrijven misbruik maken. Dat kan een krachtige aanpak frustreren en de risico's binnen de keten vergroten.

Uit onderzoeken is gebleken dat winstbejag en het voortbestaan van het bedrijf de belangrijkste motieven in deze keten zijn om illegale handelingen uit te voeren. Daar komt bij dat onduidelijke regelgeving, ontoereikende vergunningen en het gebrek aan (goed) toezicht hiervoor gelegenheden bieden en deze overtredingen indirect faciliteren. Naar de verklaring voor de gedragingen is geen onderzoek verricht, hierover kunnen op basis van de beschikbare informatie slechts theoretische verklaringen worden gegeven.

Nadelijke effecten overtredingen

Naar de werkelijke gevolgen van de overtredingen is geen onderzoek verricht voor deze evaluatie. Wel is duidelijk dat hier risico's voor de volksgezondheid en het milieu aan kleven.

Door niet-vergunde afvalstromen op de inrichting te accepteren en/of niet-toegestane afvalstromen aan co-vergistingsinstallaties te leveren hebben de gecontroleerde bedrijven risico's genomen voor wat betreft het milieu en de fysieke veiligheid op de inrichting.

Duidelijk werd dat de risico's met name bestaan bij de tussenhandel, de vergisting en bij de toepassing van digestaat.



In sommige gevallen zijn de illegale activiteiten onbewust gefaciliteerd met een niet-toereikende omgevingsvergunning.

In het merendeel van de gevallen waarbij de (afval)stromen landsgrenzen overschreden, is de wet- en regelgeving betreffende het grensoverschrijdend transport van (afval)stoffen niet in acht genomen. Bedrijven belemmeren (on)bewust het toezicht op hun activiteiten, door het onvolledig registreren en onjuist vastleggen van gegevens van afvalstromen.

Effecten van de ketenaanpak co-vergisting

Verandering in gedrag van bedrijven

Over de effecten van de ketenaanpak en over de effectiviteit van de tactische analyses en het in beeld brengen van risicobedrijven op de lange termijn kan nog weinig worden gezegd. Wel zijn er recente voorbeelden dat bedrijven naar aanleiding van de aanpak zelf maatregelen hebben genomen om de overtredingen ongedaan te maken of door zelf voorwaarden te stellen aan de leveranciers. Bij een aantal bedrijven wordt nog geen verandering in gedrag gezien, omdat het bedrijf volhardt

In deze keten voeren de steeds voortdurende discussie of iets een afvalstof of grondstof is of niet en het gebrek aan duidelijkheid hierover door de landelijke overheid de boventoon.

in tegenwerken, matig tot slecht meldgedrag vertoont en/of zich verschuilt achter "onduidelijke" regelgeving. Maar ook omdat er nog steeds overtredingen worden geconstateerd en de transparantie van de handelingen met afvalstoffen nog steeds onvoldoende is.

Verandering binnen de toezichthoudende diensten

Kennis van wet- en regelgeving lijkt te verbeteren. Ook wordt meer aandacht besteed aan ketentoezicht en aan risicogericht toezicht. Steeds meer raken toezichthoudende diensten er van overtuigd dat hiervoor specialisten nodig zijn binnen de eigen organisatie. De nadruk wordt gelegd op het inzetten van (forensisch) administratief toezicht. De diensten zijn over het algemeen positief over de aandacht voor ketentoezicht en samenwerking met andere partners. Onderkend wordt dat samenwerking tussen partners een vereiste is om effectief





op te kunnen treden.

Helaas is samenwerking in sommige gevallen te sterk afhankelijk van betrokken individuen. Gebleken is dat samenwerking in die gevallen onvoldoende een "mindset" is van de gehele organisatie. Bij het merendeel van de bij de keten betrokken organisaties blijkt dat tijdsbrek en prioritering het lastig maken om bepaalde zaken goed op te pakken en af te ronden. Gelukkig worden steeds meer ketenpartners zich bewust van de milieurisico's, veiligheidsrisico's en risico's op een ongelijk level playing field in deze keten. En worden ze zich ervan bewust dat zij invloed kunnen uitoefenen op deze keten.

Conclusies

De ketenaanpak heeft risico's en overtredingen binnen de co-vergistingsketen blootgelegd. De tactische analyse was van toegevoegde waarde. Zo konden risico's, risico-indicatoren en risicobedrijven, de zogenoemde Top-X, op grond van geobjectiveerde criteria in beeld worden gebracht. De Top-X van Gelderse risicobedrijven maakte het mogelijk om vanuit het toezicht gericht te kunnen interveniëren, met gerichte risicoanalyses en controles. Hoewel gesproken is over risico's en dat (nog) niets zegt over het naleefgedrag, is na de interventies gebleken dat tientallen fysieke en administratieve overtredingen zijn geconstateerd bij alle gecontroleerde bedrijven. Op basis van de resultaten is de conclusie dat de ketenaanpak co-vergisting geslaagd is. Ook de "bijvangst", was van belang omdat deze aanknopingspunten bood voor strafrechtelijke

In het merendeel van de gevallen waarbij de (afval) stromen landsgrenzen overschreden, is de wet- en regelgeving betreffende het grensoverschrijdend transport van (afval)stoffen niet in acht genomen.



onderzoeken. De bevindingen uit zowel de tactische analyse als de evaluatie zijn landelijk gebruikt.

Er zijn ook verbeterpunten. In een aantal gevallen is de opvolging op de risicoanalyses of de controles uitgebleven. Dit is aangekaart bij de betrokken toezichhoudende diensten. Ook blijft het innemen van een duidelijk standpunt in de discussie wanneer iets (dierlijk) afval is of niet nog achterwege. En zo ja, onder welke voorwaarden dit een co-vergister in mag. Daar moet snel duidelijkheid in komen.

Aanbevelingen

Uiteraard kent de evaluatie een aantal aanbevelingen. Deze worden genoemd, omdat ze breed van toepassing zijn.

- Voer meer administratieve controles uit op de meld- en registratieverplichtingen bij handelaren en tussenopslagen van co-vergistingsmateriaal.
- Check de aan de inzamelaars, opslagen en handelaren verleende vergunningen en AO/IC voorwaarden op actualiteit en huidige uitleg van de wet- en regelgeving.
- Maak de motieven achter het naleefgedrag inzichtelijk, leg daarbij de nadruk op de inzamelaars en handelaren.
- Gebruik het barrièremodel co-vergisting bij zowel vergunningverlening als bij toezicht. Het model is een goed middel om vooraf risico's in het proces te onderscheiden, te beoordelen welke aanpak gekozen kan worden en biedt inzicht in betrokken overheden en wet- en regelgeving. Het kan bij alle actoren die actief zijn in de keten van co-vergisting gebruikt worden.
- Overweeg om Bibob-toetsing toe te passen bij het verlenen van vergunningen/beoordelen van meldingen in



Er moet snel duidelijkheid komen of en zo ja onder welke voorwaarden (dierlijk) afval de co-vergister in mag. (foto: archief)

- de keten co-vergisting. We zien dat free-riders bewust misbruik maken van verleende vergunningen en, ondanks strafrechtelijke aanpak, gewoon (elders of onder een andere naam) doorgaan.
- Wees er als bevoegd gezag op attent wat de risico's zijn bij subsidieverlening aan bedrijven in deze keten, zowel waar het gaat om bestuurlijk afbreukrisico als om faillissementen.
 - Schep duidelijkheid in de discussie over wel of geen (dierlijk) afval en over de voor co-vergisting toepasbare stoffen.

De evaluatie is inmiddels verspreid onder de Gelderse Omgevingsdiensten en landelijke ketenpartners. Zowel bij toezichhouders als beleidsmakers.

We hopen daarmee als Gelderse Omgevingsdiensten enerzijds een steentje bij te dragen aan het wegnemen van risico's in deze keten en het verbeteren van toezicht erop. Maar anderzijds ook bij te dragen aan meer duidelijkheid onder de bedrijven in deze keten, zowel door de branche als door de overheid als regelgever en toezichthouder.

Nieuwsgierig geworden? Neem voor meer informatie of voor het ontvangen van de evaluatie contact op met de auteurs.

Priscilla van Hal
Tactisch analist team ketentoezicht
Gelderse Omgevingsdiensten
p.vanhal@odrivierenland.nl

Jacco Lievaart
Programmamanager ketentoezicht
Gelderse Omgevingsdiensten
j.lievaart@odrivierenland.nl



Boa zijn is een vak

Evert-Jan Woudsma van PWN, drinkwaterbedrijf en natuurbeheerder in Noord-Holland:

“Tijdig aangeven wat je doet en hoe je het doet, voorkomt onbegrip en verhoogt de betrokkenheid”

Van onbekendheid met de term boa tot het niet voor vol worden aangezien en onbegrip van collega's. Het zijn zaken waar de buitengewoon opsporingsambtenaar in zijn of haar werk dagelijks tegenaan loopt. Daarnaast zijn er nog de discussies over taken en bevoegdheden, over de uitstraling en professionalisering; de boa valt vaak tussen wal en schip. Met het ontstaan van de Politiewet in 1994 werd ook de functie van boa in het leven geroepen. We zijn een twintig jaar verder. Hoe is het om buitengewoon opsporingsambtenaar te zijn in 2016?



Evert-Jan Woudsma.

“Lang geleden, ergens tussen weilanden, bos en beek, leefde een kleine jongen. Iedere dag speelde hij buiten, bouwde hutten, ging vissen, zocht naar vogel-nesten en speelde verstoppertje. Hij mijmerde over hoe hij later boswachter zou worden en in zo'n klein boswachtershuisje zou gaan wonen met witte muren, rode dakpannen en groene luiken. Geen bel bij de voordeur.

Als je hem nodig had riep je gewoon maar 'Volluuuuuk!' En dan kon je zo naar binnen en aanschuiven aan de donderbruine keukentafel die uitzicht bood op de vogels die vrij af en aan vlogen: bonte specht, kuifmees, merel, koolmees en winterkoning. En dan ineens komt vanuit de bosrand een ree met haar kalfje aanlopen. Het zonnetje maakt er een euforisch Bambimoment van. Precies op dat moment klinkt er een harde knal!

Ik schrik wakker, klik het licht aan en zit rechtop in mijn bed. Een bloempot ligt in gruzelementen op de vloer. Erachter wap-

peren de gordijnen voor het open raam. Ik kijk op de klok. Ik kan net zo goed opstaan, dan kan ik me nog even voorbereiden op mijn examen. Ik zet mezelf aan mijn doorleefde keukentafel en begin te lezen over de combibon invulinstructie, oftewel het schrijven en verwerken van een bekeuring.

Belangrijk is dat ik op het examen de cruciale punten niet vergeet in te vullen. Gewoon een kwestie van afstrepen: naam, geboorteplaats, woonplaats, postcode en natuurlijk het feit waarop bekeurd wordt. Vooraf een toneelstukje om het bekeuren te oefenen. 'Goedemorgen, ik ben buitengewoon opsporingsambtenaar van de gemeente Amersfoort en ik zie dat u een blinke op de grond gooit. U krijgt daarvoor een bekeuring. Mag ik uw identiteitsbewijs even inzien?' Dat stukje zit er wel ingestamp.

Het examen duurt 35 minuten. En zowaar, de acteur komt binnen lopen en gooit een blinke achteloos op de grond, terwijl in het kleine kantoortje ook een prullenbak staat. Nu komt het er op aan. Resoluut steek ik

mijn hand uit en zeg: "Goedemiddag, mijn naam is Evert-Jan Woudsma.

Ik ben buitengewoon opsporingsambtenaar van de gemeente Amersfoort." Ook de rest van het examen gaat goed en vijf dagen later krijg ik de verlossende voldoende. Ik ben gediplomeerd buitengewoon opsporingsambtenaar.

Terug in het duin gaat alles gewoon door. Bomen zagen. Onderhoud wegen en paden. En natuurlijk ook de rondjes toezicht. Die zondag is het gezellig druk in het duin. Mensen houden zich keurig aan de regels en zo blijft het sfeertje dat we graag zien, lekker ontspannen een frisse neus halen in de natuur, aanwezig op deze zonnige zondag.

Helaas is er toch iemand die zich daar niet zoveel van aan lijkt te trekken. Met de riem in zijn hand en de hond die er aan vast hoort struint hij ergens in het open duin. Resoluut loop ik er op af en zeg: "Goedemiddag, ik ben de boswachter van de gemeente Amersfoort...?!" Ach, gelukkig kan ik me te allen tijde legitimeren!

Tijdens het avondeten staar ik naar buiten en zie de grote bonte specht genieten van het vogelparadijsje in mijn tuin. Moe, maar voldaan besluit ik lekker op tijd mijn nest in te duiken. Eerst nog even het handboek voor de buitengewoon opsporingsambtenaar onder mijn kussen vandaan halen. Want morgen ben ik weer gewoon boswachter."

Al surfend over de website van PWN (drinkwaterbedrijf en natuurbeheerder in Noord-Holland) kom ik via het 'Boswachtersblog' bovengenoemde tekst van boswachter Evert-Jan Woudsma tegen. Voor onze rubriek "Boa zijn is een vak" mag ik een dag optrekken met deze boswachter en ik moet zeggen dat de door Evert-Jan op zijn blog geschreven verhalen perfect aangeven dat ik niet alleen te maken heb met een gepassioneerde en deskundige boswachter, maar ook met een enthousiast verhalenverteller.

We hebben afgesproken in het bezoekerscentrum 'De Hoep' van PWN aan de Johannesweg te Castricum. Het is al een aantal dagen bloedheet en vandaag is de verwachting dat de 30 gradengrens wederom wordt gehaald. Afijn, luchtig gekleed en voorzien van m'n vaste uitrusting, zoals fototoestel en pen en papier ga ik op pad, richting de Noordzee. Ik zal vandaag wel niet de enige zijn, maar ik hoop wel dat lange files richting de kust mij bespaard blijven.