



# Naar de **geest** of naar de **letter**



Jaap Frouws

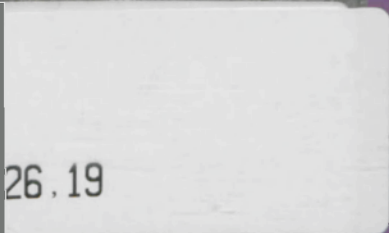
Natasja Oerlemans

Maarten Ettema

Eric Hees

Rudolf van Broekhuizen

Jan Douwe van der Ploeg



Een onderzoek naar  
knellende regelgeving  
in de agrarische sector

# NAAR DE GEEST OF NAAR DE LETTER

Een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector

Jaap Frouws

Natasja Oerlemans

Maarten Ettema

Eric Hees

Rudolf van Broekhuizen

Jan Douwe van der Ploeg

*Studies van Landbouw en Platteland 19*  
ISBN 90-6754-456-6

Tekstverwerking: Ans van der Lande  
Druk: Modern, Bennekom

# INHOUD

WOORD VOORAF	v
DANKWOORD	vii
SAMENVATTING	ix
1 INLEIDING	1
1.1 Probleemstelling	1
1.2 Onderzoeksofzet	3
1.3 Methodologische kanttekeningen	5
1.4 Opbouw van het rapport	6
2 MELKVEEHOUDELIJ	8
2.1 Ammoniakbeleid	8
2.2 Natuurbeleid	10
2.3 Mestbeleid	11
2.4 Dierziekten en -gezondheid	14
2.5 melkquotum	15
2.6 beregeningsverbod	16
2.7 tenslotte: overige genoemde knelpunten	16
3 INTENSIEVE VEEHOUDERIJ	19
3.1 Energiebeleid	19
3.2 Mestbeleid	20
3.3 Ammoniakbeleid	24
3.4 Stankbeleid	25
3.5 Diergezondheidsbeleid	26
3.6 Dierenwelzijn	27
3.7 Tenslotte: overige genoemde knelpunten	28
4 AKKERBOUW, BOLLEN- EN VOLLEGRONDSGROENTETEELT	29
4.1 De stemming in de sectoren	29
4.2 Gewasbeschermingsmiddelenbeleid	30
4.3 Mest- en ammoniakbeleid	34
4.4 MacSharry regelingen	36
4.5 Bietenquotum	36
4.6 Tenslotte: overige genoemde knelpunten	38
5 GLASTUINBOUW	41
5.1 De stemming in de glastuinbouw	41
5.2 Gewasbeschermingsmiddelen	42
5.3 Arbeid	45
5.4 Wet Verontreiniging Oppervlaktewater en het Lozingenbesluit	47
5.5 Heffingen	49
5.6 Tenslotte: overige genoemde knelpunten	50
6 FRUITTEELT EN BOOMTEELT	52
6.1 Gewasbeschermingsbeleid	52
6.2 Regelingen gelegenheidsarbeid	56
6.3 Mestbeleid	57
6.4 Keurings- en controlebeleid	58
6.5 Definitievraagstukken	59
6.6 Tenslotte: overige genoemde knelpunten	59

7	LAND- EN TUINBOUW ALGEMEEN	61
	7.1 Kosten asbestverwijdering	61
	7.2 Wet Milieubeheer	62
	7.3 Weinig fiscaal kunnen reserveren	65
	7.4 Waterschapsheffing	66
	7.5 Bouwvergunning	66
	7.6 Beleid natuurgebieden	67
	7.7 Voorwaarden aan te subsidiëren investeringen	69
	7.8 Knelpunten voor agrarische vrouwen	71
	7.9 Tenslotte: overige genoemde knelpunten	73
8	SPEERPUNTEN VOOR BELEID	75
	8.1 Gehele agrarische sector	75
	8.2 Dierlijke produktie (algemeen)	84
	8.3 Melkveehouderij	86
	8.4 Intensieve veehouderij	88
	8.5 Plantaardige produktie (algemeen)	90
	8.6 Samenvatting en prioriteitsstelling	97
9	KNELLENDEN REGELGEVING: REDENEN EN ACHTERGRONDEN	102
	9.1 Inleiding	102
	9.2 Wantrouwen	104
	9.3 Miskenning	104
	9.4 Onrechtvaardigheid	105
	9.5 Inconsistentie	105
	9.6 Inflexibiliteit	106
	9.7 Ineffectiviteit en inefficiëntie	106
10	CONCLUSIES: HET BELEIDS- EN REGELGEVINGSPROCES	108
	10.1 Cultuuromslag	108
	10.2 Praktijktoets	112
	10.3 Speelveld-principe	112
	10.4 Twee-sporenbeleid	112
	10.5 Integrale bedrijfsmilieuplannen	113
	10.6 Collectieve integrale taakstelling	114
	Bijlage 1 Uitslag enquête melkveehouderij	116
	Bijlage 2 Uitslag enquête intensieve veehouderij	118
	Bijlage 3 Uitslag enquête akkerbouw, bollen- en vollegrondsgroententeelt	120
	Bijlage 4 Uitslag enquête glastuinbouw	122
	Bijlage 5 Uitslag enquête fruitteelt	124
	Bijlage 6 Uitslag enquête boomteelt	126
	Bijlage 7 Uitslag enquête alle sectoren	128
	Bijlage 8 Overzicht van de voorgesprekken	129
	Bijlage 9 Overzicht van de panelgesprekken	130
	Bijlage 10 Overzicht kenmerken van de paneldeelnemers	131
	Bijlage 11 Evaluaties agrarische panels	133
	Bijlage 12 Deelnemers deskundigenpanels	136
	Bijlage 13 Leden begeleidingsgroep en klankbordgroep	137
	LIJST VAN AFKORTINGEN	138

## WOORD VOORAF

In de nota Dynamiek en Vernieuwing heeft de verbetering van de markt en de concurrentiekracht van agrarische bedrijven grote prioriteit gekregen. Deregulering van wetgeving en vermindering van de administratieve lasten is daarbij een belangrijk issue. Doelstelling van het beleid is niet alleen tot minder, maar ook tot meer transparante en consistente regels te komen en cumulatie van regelgeving te vermijden.

Het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij hecht er grote waarde aan hierbij de mening van de agrarische ondernemers te horen. Daarom is een onderzoek naar de meest knellende regelgeving voor de land- en tuinbouw gestart; de praktijksituatie van die ondernemers staat voor ons centraal.

Ik ben zeer verheugd dat er thans een rapport ligt waaraan uitdrukkelijk de meningen van de ondernemers tén grondslag liggen; we zullen het dankbaar gebruiken bij de verdere vormgeving van ons beleid.

dr. H.J.M. van Zon

Directeur-Generaal Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

## DANKWOORD

Dit onderzoeksverslag over knellende regelgeving in de land- en tuinbouw is met hulp van vele personen en instanties tot stand gekomen. We zijn hen daarvoor erkentelijk. Een aantal willen we hier graag noemen.

Allereerst zijn we dank verschuldigd aan de initiatiefnemer van het onderzoek, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die ons heeft verzocht het onderzoek uit te voeren en dat ook mogelijk heeft gemaakt.

We willen ook de leden van de begeleidingscommissie, Rob Klooster (Ministerie van LNV), Tjacco Deij (Directie Oost Ministerie van LNV), Hans Hillebrand (LEI-DLO) en Gerard Ogink (IKC-Landbouw) bedanken voor hun commentaar en nuttige adviezen. Het was plezierig met hen samen te werken. Hetzelfde geldt voor de klankbordgroep die onder de prettige leiding van Peter Vermeij (Ministerie van LNV) enkele malen over de hoofdlijnen van het onderzoek heeft gesproken (de leden van de klankbordgroep staan vermeld in bijlage 13).

Ook bedanken we de vele mensen die ons hebben geholpen bij het verkrijgen van de benodigde namen en adressen van boeren en tuinders, die meegesproken hebben in het deskundigenpanel en die ons wegwijs hebben gemaakt in de vele regels die in het onderzoek aan bod komen.

Vooral moeten wij natuurlijk dank zeggen aan de boeren en tuinders die bereid waren mee te praten en te denken over regelgeving. Als er iets is dat niet knelde dan was het hun medewerking. Deze constructieve medewerking kon echter enkele onzekerheden en het nodige wantrouwen niet verbloemen. Twijfels klinken door in de veelgestelde vraag *'of er ook daadwerkelijk iets met de resultaten van dit onderzoek gaat gebeuren'*. Men wordt heen en weer geslingerd tussen hoop en vrees. Het vervolg op het onderzoek ligt niet in onze handen, maar wij wensen in ieder geval dat de aanwezige hoop in de toekomst gegrond zal blijken.

Tot slot bedanken we Ans van der Lande voor de tekstverwerking en lay-out en Jelle de Gruyter voor het omslagontwerp.

De onderzoekers

## DANKWOORD

Dit onderzoeksverslag over knellende regelgeving in de land- en tuinbouw is met hulp van vele personen en instanties tot stand gekomen. We zijn hen daarvoor erkentelijk. Een aantal willen we hier graag noemen.

Allereerst zijn we dank verschuldigd aan de initiatiefnemer van het onderzoek, het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, die ons heeft verzocht het onderzoek uit te voeren en dat ook mogelijk heeft gemaakt.

We willen ook de leden van de begeleidingscommissie, Rob Klooster (Ministerie van LNV), Tjacco Deij (Directie Oost Ministerie van LNV), Hans Hillebrand (LEI-DLO) en Gerard Ogink (IKC-Landbouw) bedanken voor hun commentaar en nuttige adviezen. Het was plezierig met hen samen te werken. Hetzelfde geldt voor de klankbordgroep die onder de prettige leiding van Peter Vermeij (Ministerie van LNV) enkele malen over de hoofdlijnen van het onderzoek heeft gesproken (de leden van de klankbordgroep staan vermeld in bijlage 13).

Ook bedanken we de vele mensen die ons hebben geholpen bij het verkrijgen van de benodigde namen en adressen van boeren en tuinders, die mee gesproken hebben in het deskundigenpanel en die ons wegwijst hebben gemaakt in de vele regels die in het onderzoek aan bod komen.

Vooral moeten wij natuurlijk dank zeggen aan de boeren en tuinders die bereid waren mee te praten en te denken over regelgeving. Als er iets is dat niet knelde dan was het hun medewerking. Deze constructieve medewerking kon echter enkele onzekerheden en het nodige wantrouwen niet verbloemen. Twijfels klinken door in de veelgestelde vraag *'of er ook daadwerkelijk iets met de resultaten van dit onderzoek gaat gebeuren'*. Men wordt heen en weer geslingerd tussen hoop en vrees. Het vervolg op het onderzoek ligt niet in onze handen, maar wij wensen in ieder geval dat de aanwezige hoop in de toekomst gegrond zal blijken.

Tot slot bedanken we Ans van der Lande voor de tekstverwerking en lay-out en Jelle de Gruyter voor het omslagontwerp.

De onderzoekers



## SAMENVATTING

In het onderhavige onderzoek, dat deel uit maakt van het Marktwerking- Deregulering en Wetgevingskwaliteit-programma van het Ministerie van LNV, is nagegaan welke regels in de praktijk van de agrarische bedrijfsvoering knellen, om welke redenen, en welke mogelijke oplossingen vanuit de praktijk worden aangedragen. Het gaat daarbij om *alle* regels waarmee boeren en tuinders te maken hebben, ongeacht de regelgevende instantie. Aangezien regels deel uitmaken van een stelsel van beleidsdoelen en -instrumenten waaraan politieke overwegingen te grondslag liggen, kunnen ook de uitkomsten van dit onderzoek niet beleidsneutraal zijn. Om eenzijdige pleidooien te vermijden, is daarom zo volledig mogelijk het waarom van de regel en van het knellen ervan in beschouwing genomen. Daartoe zijn in het onderzoek vier 'confrontatie-momenten' ingebouwd: een dertigtal knelpunten inventariserende interviews met boeren en tuinders, uitvoerige panelgesprekken met boeren en tuinders, het doorspreken van de uitkomsten van de panelgesprekken met specialisten binnen de regelgevende instanties en een panelgesprek met experts in de maatschappelijk-juridische context van regelgeving.

Het sterk toegenomen aantal voorschriften en regels in de land- en tuinbouw loopt voortdurend tegen drie typen problemen op: ten eerste het gebrek aan speelruimte die tegemoet komt aan de verscheidenheid in de landbouwbeoefening; ten tweede de opvattingen aangaande zelfstandig ondernemerschap die juist in de agrarische sector zo sterk zijn en die zich tegen beperkende overheidsbemoeienis keren; en ten derde de moeizame acceptatie van de noodzaak om zaken van meer algemeen belang (milieu, dierenwelzijn, natuur) van overheidswege te reguleren op bedrijfsniveau. Een en ander mondt uit in de beleving van *knellende* regels, een beleving die wordt veroorzaakt door: wantrouwen in de bedoelingen van de overheid, gevoelens van miskennis en onrechtvaardigheid, maar ook door inconsistentie tussen regels en door onvoldoende flexibiliteit en efficiëntie van regelgeving. Per sector is dit complex onderzocht, waarvan in een aantal sectorhoofdstukken verslag is gedaan.

In de melkveehouderijpanels zijn verschillende onderdelen van het ammoniakbeleid als (zeer) knellend naar voren gekomen, met name de komende voorschriften ten aanzien van emissie-arme huisvesting. In het algemeen worden vraagtekens gezet bij het (in de toekomst) handhaven van specifiek middelgericht ammoniakbeleid bij invoering van een regulerende mineralenboekhouding. Ook de hoogte van de verliesnormen en het ontbreken van een differentiatie per grondsoort worden als knellend ervaren. Andere veelgenoemde knelpunten zijn de regelgeving rond noodslachtingen, de beperkingen als gevolg van natuurgebieden en -gebiedjes in de nabijheid van het bedrijf en het precies volmelken van het quotum voor 1 april.

Bij de intensieve veehouders komen onder andere de heffingen op energiegebruik als knellend naar voren. De meeste aandacht ging evenwel uit naar het mest- en ammoniakbeleid. Het bestaan van mestproductierechten blijkt voor de meeste veehouders als belemmering voor bedrijfsontwikkeling te worden ervaren. Ook de verliesnormen voor 1998 en daarna alsmede de complicaties van mestbemonstering

in verband met de mineralenboekhouding worden als knelpunten naar voren gebracht. Groen-labeleisen worden vooral door noordelijke veehouders genoemd. Inzake stankbeleid worden de bestaande regels als uiterst knellend ervaren. Verder wordt door varkenshouders een aantal regels met betrekking tot diergezondheid aangedragen voor verbetering. Rond dierenwelzijn komen huisvestingsvoorschriften voor specifieke diersoorten (pluimvee, varkens, kalveren) aan de orde.

Bij akkerbouwers, bollen- en vollegrondsgroentetelers komt vooral de regelgeving rond gewasbescherming als knellend naar voren. Het gebrek aan Europese harmonisatie wordt aangemerkt als leidend tot concurrentienadelen voor Nederland. De toelating van nieuwe, vaak milieuvriendelijker middelen wordt als traag beoordeeld. Met name de beschikbaarheid van middelen voor de zogenaamde kleine teelten is veelvuldig aan de orde gekomen. Ook (eventuele) invoering van spuitvrije zones en van middelen op recept wordt als (potentieel) knelpunt genoemd. In mindere mate worden regels inzake mineralenbeleid, waaronder de eventuele invoering van de verplichte mineralenboekhouding, de toekomstige (verlies)normen en de uitrijregels als knellend omschreven.

Ook in de glastuinbouw is de regelgeving rond gewasbescherming als meest knellend naar voren gekomen. De Europese harmonisatie, het ontbreken van een voldoende breed pakket middelen en de toelatingsprocedure voor met name milieuvriendelijker middelen worden voor verbetering aangemeld. Daarnaast is de bestaande regelgeving inzake arbeid uitgebreid aan de orde geweest: de administratieve verplichtingen rond gelegenheidsarbeid maar ook de hoge loonkosten en de zware ontslagprocedure van vaste werknemers. Specifiek in de glastuinbouw knellen de uitvoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater en het Lozingenbesluit: (milieu)eisen sluiten niet aan bij eerder gedane investeringen of de investeringscyclus, het milieurendement staat niet in verhouding tot investeringslasten en WVO-regels conflicteren met andere vergunningen en regels.

Onder fruit- en boomtelers wordt als meest knellend de bestaande regelgeving inzake gelegenheidsarbeid aangemerkt. Er ontbreekt een eenvoudige, effectieve en betaalbare regeling voor seizoenarbeid waarvan met name de fruitteelt zeer afhankelijk is in het oogstseizoen. Daarnaast is ook in deze panelgesprekken de regelgeving met betrekking tot gewasbescherming uitgebreid aan de orde gekomen. De eerder genoemde Europese harmonisatie, de (eventuele) invoering van middelen op recept, de beschikbaarheid van voldoende middelen voor kleine teelten (die de fruit- en boomteelt bijna per definitie zijn) en in dat verband het verbod op *off-label use* vormen de hoofdpunten. Ook de controles op bezit en gebruik van middelen blijken aanleiding voor weerstand. In mindere mate is ook de toekomstige invulling van het mineralenbeleid voor deze sectoren naar voren gebracht.

Naast sectorspecifieke knelpunten is in alle panels uitvoerig stilgestaan bij algemene, niet-sectorspecifieke knellende regels. In volgorde van knellendheid zijn daarbij aan de orde gekomen: de regelgeving rond de verwijdering van asbest, de vergunningverlening in het kader van de Wet Milieubeheer (tegenstrijdigheid van uitvoeringsregels, verschillen tussen gemeenten in voorwaarden en leges, de inspraakprocedures, enz.), het gebrek aan fiscale reserveringsmogelijkheden, de waterschapshef-

ving, de voorwaarden voor bouwvergunningen (m.n. de schone grond-verklaring), *schaduwwerking* van natuurbeleid, achterstelling van de agrarische vrouwen (bij man-vrouw maatschappen, zwangerschapsregelingen, overlijden bedrijfshoofd) en voorwaarden die worden gesteld aan investeringssubsidies.

Op basis van de paneluitkomsten hebben de onderzoekers een lijst opgesteld met *speerpunten* die bijzondere aandacht verdienen van beleid en bestuur. Deels hebben zij zich daarbij laten leiden door de mate van knellendheid, deels door de verwachting dat deze punten voor (spoedige) oplossing in aanmerking komen. De in de panels gesuggereerde *oplossingsrichting* is door de onderzoekers voorgelegd aan sectorspecialisten uit de regelgevende instanties (overheden, waterschappen, produktschappen, enz.).

Zo zijn, bij wijze van voorbeeld, de knellende regelgeving terzake van 'gewasbescherming' alsmede de voorgestelde oplossingen, voorgelegd aan terzake kundige medewerkers van het departement van VROM en van de Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (WLTO). In de (plantaardige) panels waar de gewasbescherming voortdurend hoog op de agenda stond, is onder meer gepleit voor een versneld harmonisatieproces, het toestaan van *off-label use* en het verkrijgen van een beperkt aantal middelen op recept. De *check* bij de deskundigen leerde dat de meeste telers wellicht een verkeerde verwachting hebben van versnelde harmonisatie aangezien dit proces wel eens zou kunnen leiden tot voor Nederlandse telers onaantrekkelijker voorwaarden dan de huidige. Daarnaast werd duidelijk dat *off-label use* enerzijds moeilijk verenigbaar is met Europese richtlijnen en Nederlandse wetgeving maar anderzijds ook bij de Plantenziektkundige Dienst in onderzoek is. Tenslotte werd ook duidelijk dat de oplossingsrichting van een beperkt aantal middelen op recept het meest kansrijk is als wordt gewerkt met gebruiksbepalingen vooraf en controle achteraf.

In de volgende tabel zijn 29 speerpunten (kolom A) bij elkaar gebracht en wordt aangegeven: de mate van knelling/kritiek bij boeren en tuinders (kolom B) (op een schaal van 1 tot en met 5, met 5 als meest knellend); de door boeren en tuinders aangegeven oplossingen (kolom C); de mate van overeenstemming over die oplossingen (kolom D) (op een schaal van 1 tot en met 5, waarbij 5 betekent dat er consensus is); en de door de onderzoekers gewogen prioritering (kolom E). In die prioritering hebben de onderzoekers de volgende overwegingen meegenomen: de ernst van de kritiek/knelling, de overeenstemming over de oplossingsrichting, de mogelijkheid en bereidheid in de beleidsmatige omgeving om het knelpunt aan te pakken en de politieke noodzaak en haalbaarheid. De prioritering wordt aangegeven op een schaal van a tot en met c, waarbij a de *hoogste* prioriteit betekent. Overigens betekent de aanduiding c zeker niet dat het betreffende punt geen knelpunt is en er niets aan gedaan zou behoeven te worden.

Tabel Speerpunten voor beleid

A	B	C	D	E
<b>1 Gehele agrarische sector</b>				
1.1 Asbestverwijdering	5	- Meer vrijstelling en grotere bevoegdheid voor agrariërs zelf en loonbedrijven. - Fiscale reservering en/of subsidie.	5 5	b a
1.2 Aanvraag schone-grond verklaring	4	- Versoepeling voor kleine bouwwerken en bouwwerken niet bestemd voor huisvesting van dier en mens. - Uniformering: modelverordening meer richtinggevend. - Volstaan met verklaring van eigenaar die aansprakelijk blijft.	4 4 3	a b c
1.3 Weinig fiscaal kunnen reserveren	5	- Reserveringsmogelijkheden voor specifieke maatschappelijk gewenste investeringen die voor het individuele bedrijf geen rendement opleveren (milieu, asbest, e.d.).	5	b
1.4 Wet Milieu Beheer: 1.4.1 Leges	5	- Minder hoge legeskosten, in verhouding tot de te plegen investering. - Minder verschillen tussen gemeenten.	5 5	b a
1.4.2 Inspraakprocedures	4	- Inperken van bezwaarrecht.	4	b
1.4.3 Overgang agrarische naar burgerwoning	4	- Het zoveel mogelijk gelijkshakelen van burgerwoning aan agrarische woning.	5	a
1.5 Zwangerschapsverlofregeling voor agrarische vrouwen	4	- Een wettelijke zwangerschapsregeling met uitbetaling van werkelijke vervangingskosten.	5	a
1.6 Bufferbeid natuurgebieden	3	- Meer duidelijkheid m.b.t. consequenties van aanwijzing natuurgebieden voor omliggende bedrijven: geen beperkingen òf medewerking aan verplaatsing.	4	b
1.7 Te nauwe omschrijving van het begrip 'agrarische activiteit'	3	- Verbrede omschrijving van het begrip agrarische activiteit o.a. met het oog op plattelandsvernieuwing.	5	a
1.8 Waterschapsheffing	3	- Natuurontwikkeling en andere kosten die niet aan de bedrijven ten goede komen niet financieren uit omslag. - Meer uniformiteit in de berekeningsystematiek van WVO-heffingen.	4 4	b a

2 Dierlijke productie				
2.1 Invoeren verplichte mineralenboekhouding in de veehouderij	4	- Invoeren vereenvoudigd spoor van afzetrechten naast verfijnd mineralenspoor.	4	b
		- Verliesnormen bepalen op basis van uitkomsten voorbeeldbedrijven.	5	b
		- Bemonstering dierlijke mest incl. dunne fractie vervangen door forfaits per veehouderijsysteem.	4	a
2.2 Diergezondheid/welzijn: 2.2.1 Regeling noodslachting en wrakke dieren 2.2.2 Betaling niet-besmette dieren in besmet verklaard gebied 2.2.3 Medicijnenlogboek	4	- Betere en minder dure toegang tot het noodslachtkanaal, onder handhaving van strikte vervoerscondities.	4	b
		- Mogelijkheid creëren om dieren uit besmet verklaard gebied weg te kopen.	5	a
		- Opheffing van regeling die in praktijk niet werkt en niet wordt gecontroleerd. - Inpassing in certificering.	5 4	a a
2.3 Beleidsvoornemen om emissie-arme huisvesting voor rundvee verplicht te stellen	5	- Meer uniformiteit, meer gemeentelijke onderbouwing van (extra) eisen (vgl. TES-functie)	5	b
		- Aansturing niet op middelen (stal) maar op doelen (verliesnormen), meer ruimte voor eigen invulling van emissiereductie.	4	a
		- Financiële overheidssteun voor emissiebeperkende maatregelen.	3	c
		- Mogelijkheid om emissiereductie (gedeeltelijk) op te vullen met uitbreiding veestapel.	3	c
2.4 Precies volmelken van het quotum	4	- Rekening-courant systeem.	4	c
		- Naar achter schuiven van de lease-datum.	3	b
		- Flexibiliseren van de sluitingsdatum ('administratieve knip').	4	a
2.5 Uitrijverbod voor grasland op zand na 15 september	3	- Opschuiven naar 1 oktober.	4	a
2.6 Heffingen op energiegebruik	3	- Intrekken regulerende energieheffing (eco-tax).	4	c
		- Heffing beperken tot het verbruik boven een normhoeveelheid per dierplaats.	3	c
		- Een convenant tussen veehouderij en overheid over doelstellingen en middelen.	2	a
		- Opbrengsten niet fiscaal terugsluizen maar via subsidiëring van energiebesparende investeringen en onderzoek.	3	a
2.7 Stanknormen	5	- Intrekken van de stank-cumulatiemethode.	4	a
		- Gelijkschakelen van burger- aan agrarische bewoning.	5	a
		- Stanknormen ondergeschikt maken aan ammoniaknormen.	4	b
2.8 Mestproductierechten als belemmering voor bedrijfsontwikkeling	4	- Het zo spoedig mogelijk afschaffen van mestproductierechten, in ieder geval zodra een (ander) regulerend systeem werkzaam is.	5	a
2.9 Verbod op zelf enten	4	- Zelf enten door de veehouder, onder een systeem van gecertificeerde bedrijfsvoering, toestaan.	4	a

<b>3 Plantaardige productie:</b>				
3.1 Gewasbeschermingsbeleid: 3.1.1 harmonisatie in toelating	5	- Harmonisatie toelatingsbeleid versnellen. - Harmonisatie binnen Benelux op korte termijn realiseren.	5 3	c c
3.1.2 beschikbaarheid middelen voor kleine teelten	5	- Meer gebruik maken van toelatingsonderzoek uit buitenland. - 'Off-label use'.	4	b
3.1.3 handhaving breed middelenpakket noodzakelijk	4	- Financiering onderzoek voor toelating gewasbescherming kleine teelten. - Lichte receptuur voor aantal middelen met registratie en verantwoording achteraf. - Zelf financieren van toelating.	5 4 3 2	a a a b
3.2 Invoering mineralenboekhouding in plantaardige sectoren	4	Alternatieve reguleringsystemen: - Bouwplanbemesting met meerjarig voortschrijdend gemiddelde. - Bemesting op basis van bodemvoorraadbemonstering of bladbemonstering. - Generieke aanvoernormen. - Een generieke norm met de mogelijkheid om een verfijndere route te kiezen.	3 4 3 4	a b c a
3.3 Uitrijdatum mest	4	- Ruimte bieden voor mestaanwending aan het begin van de teeltcyclus buiten de toegestane uitrijperiode.	4	a
3.4 (Gemeentelijke) voorwaarden voor tijdelijke opslag van vaste mest, schuimaarde, compost	3	- Toestaan van tijdelijke opslag van aangevoerde vaste mest op een bouwperceel zonder specifieke voorzieningen.	4	a
3.5 Gelegenheidsarbeid	5	- Structureel maken van de vrijstelling van sociale verzekerings-, resp. premieplicht voor groepen gelegenheidswerkers tot een bepaald bedrag. - Instellen van arbeidspools op nationaal niveau.	4 3	b a
3.6 Wet Verontreiniging Oppervlaktewater: Lozingenbesluit	5	- Inpassing van milieu-eisen in de investeringscyclus (bv. First Flush). - Toetsing van milieurendement aan kosten verbonden aan gestelde eisen. - Afstemming van WVO-eisen met eisen van andere regelingskaders.	5 4 4	a b a

Tenslotte is in het onderzoek de vraag aan de orde gesteld hoe in het (toekomstige) bestuurlijke proces van beleidsvoorbereiding en -uitvoering meer rekening kan worden gehouden met de problemen die voortvloeien uit de eigenheid van de agrarische sector: een veelsoortigheid van bedrijfsstijlen waarin zelfstandig ondernemerschap door overheden, vanuit algemene maatschappelijke belangen, moet worden bijgestuurd. In het panelgesprek met experts op het gebied van bestuurlijk-juridische zaken is vastgesteld dat aan de kant van politici, bestuurders en regelmakers een *cultuuromslag* nodig is, van de behoefte om alles gedetailleerd vast te leggen naar het verleggen van verantwoordelijkheden naar boeren en tuinders zelf, middels het stimuleren van geconditioneerde zelfregulering. Er wordt daarbij op

gewezen dat er relevante ontwikkelingen in die richting gaande zijn waarop ruimschoots kan worden aangesloten. Het vertrouwen tussen agrariërs en overheid kan langs die weg ook aanzienlijk worden verbeterd.

De aangegeven route kent verschillende stappen die respectievelijk aandacht verdienen en *uitgeprobeerd* zouden moeten worden. Ten eerste dient regelgeving de toets der praktijk te doorstaan, zowel die van de uitvoerende en controlerende instanties (AID) als die van agrariërs (praktijktoetsingsgroepen). Ten tweede wordt de optie van meer *speelveld-sturing* gesuggereerd: het vertalen van beleidsdoelen in een speelveld waarbinnen boeren en tuinders een voor hen optimale positie kunnen innemen. Vervolgens zou een meersporenaanpak kunnen worden overwogen: een (vrijwillig) verfijnd spoor naast een grofmazig, generiek spoor dat als een 'stok achter de deur' fungeert. Ten vierde zou de ondernemer, via een integraal bedrijfsmilieuplan, een aantal vastgestelde doelen langs een zelfgekozen bedrijfseigen route kunnen realiseren. Ten vijfde kan zo'n doelgericht integraal plan ook door een collectief van agrariërs worden opgesteld en uitgewerkt. Daarmee komt de aangeduide vorm van geconditioneerde zelfregulering volledig in beeld.

Naast deze veranderingen in het proces van regelgeving is ruime aandacht noodzakelijk voor het *uitleggen*, *onderbouwen* en *rechtvaardigen* van de regelgeving. In deze behoefte wordt niet meer vanzelfsprekend voorzien door de landbouwvoorlichting en de agrarische belangenbehartiging.

# 1 INLEIDING

## 1.1 Probleemstelling

Zoals vermeld in de Prioriteitennota van het ministerie van LNV is 'de praktijk-situatie van de bedrijven' het startpunt van het onderhavige onderzoek naar 'knellende regelgeving en hindernissen bij uitvoering van het beleid voor land- en tuinbouw'. In een eerdere fase is reeds onderzoek verricht naar de 'administratieve lastendruk' van de bedrijven (Zie NSS-Agrimarketing 1996, Inventarisatie van de administratieve lastendruk in de land- en tuinbouw). Een kwantitatieve meting hiervan, uitgedrukt in de hoeveelheid tijd en/of geld die ondernemers besteden aan administratieve verplichtingen die voortvloeien uit regelgeving, zegt op zichzelf weinig over het al of niet knellende karakter van die administratieve lasten. Om daar wel iets over te kunnen zeggen, moeten deze worden gezien in relatie tot de aard en inhoud van de regelgeving in kwestie. In het onderzoek naar de administratieve lastendruk zijn zijdelings de zwaarte en de (inefficiëntie van de regelgeving ter sprake gekomen. Voor inzicht in de praktijksituatie van de bedrijven en mogelijke verbeteringen daarvan is het echter vooral van belang de *oorzaken* te kennen van redenen als 'zwaar' en 'inefficiënt' (waarom, in welk opzicht?). En niet alleen van deze redenen, maar ook van talloze andere kwalificaties zoals onhaalbaar, ineffectief, inconsistent, inflexibel, onredelijk, onrechtvaardig, enzovoort.

Hoewel de mate waarin dergelijke redenen bijdragen aan de knellende werking van regels niet in grootheden als tijd en geld is uit te drukken, is het onjuist in dit verband van 'subjectieve lastendruk' te spreken in vergelijking met de 'objectieve' administratieve lastendruk. Niet alleen kent de vaststelling van de aan administratie bestede tijd evenzeer subjectieve elementen (het betreft retrospectieve schattingen; hoe meer hekel men heeft aan een activiteit, hoe langer deze lijkt te duren). Het gaat bovendien niet uitsluitend om een ideële en emotionele beleving, zoals de term subjectief suggereert, maar ook om de reële belemmeringen en obstakels waarop die beleving betrekking heeft. Een beregeningsverbod waardoor de eerste snede verloren gaat of een stringent toegepaste bouwblokbeplanning waardoor de uitbreiding van een stal wordt verhinderd, knelt niet alleen subjectief! Knellende regels refereren met andere woorden, net als administratieve lasten, aan de harde, objectieve werkelijkheid.

In dit onderzoek is niet beoogd de gevolgen van knellende regelgeving voor de bedrijfsvoering en bedrijfsontwikkeling te berekenen. Veel oorzaken van regelgevingsknelpunten zijn niet of slechts ten dele op financiële lasten of inkomensderving terug te voeren. De uitkomsten van een dergelijke berekening op bedrijfsniveau zijn bovendien zeer afhankelijk van sterk variërende praktijksituaties. Hier komt bij dat door de betrokkenen verschillend gedacht wordt over het economisch effect van regels. Wat de één beschouwt als een sterk nadelige regeling, ziet de ander als een versterking van zijn concurrentiepositie, omdat hij wèl en vele anderen niet aan die regel kunnen voldoen.

Het onderzoek beoogt na te gaan welke regels in de praktische werkelijkheid van de agrarische bedrijfsvoering en bedrijfsontwikkeling knellen, om welke redenen,



en welke oplossingen denkbaar zijn om die knelpunten te verminderen of weg te nemen en vergelijkbare knelpunten in de toekomst zoveel mogelijk te voorkomen. Het gaat hierbij om *alle* regels waarmee boeren en tuinders in de praktijk te maken hebben, van welke regulerende (overheids)instantie deze ook afkomstig zijn. Zoals gezegd is het uitgangspunt de praktijksituatie van de bedrijven. Het zoeken naar mogelijkheden die te verbeteren staat voorop, niet de ontlasting van het overheidsapparaat, de deregulering, de vergroting van de marktwerking of wat dies meer zij. De doeleinden van het overheidsbeleid met betrekking tot de land- en tuinbouw gelden in dit onderzoek als gegeven, maar daarmee is politieke neutraliteit van de onderzoeksresultaten allerminst gegarandeerd. Immers, de wijze waarop doeleinden gerealiseerd worden is voorwerp van politieke afwegingen. Zo zijn doelstellingen dikwijls gemakkelijker te halen zolang er voldoende geld beschikbaar wordt gesteld. Die beschikbaarheid en de verdeling van de daarmee verbonden lasten, berusten op politieke afwegingen. Ook (milieu-)normen zijn niet meer dan een middel om een doel te bereiken, bijvoorbeeld schoner drinkwater of een verhoogde natuurkwaliteit. En ook die kunnen politiek geladen zijn, zoals blijkt uit het voorbeeld van de mestnormen.

Het is evenmin aannemelijk dat de *onderzoeksresultaten* beleidsneutraal zullen zijn. Verandering en vermindering van knellende regelgeving raakt de positie van de overheid in de samenleving. Op sommige beleidsterreinen is de ratio van de publieke ordening en sturing zelf in het geding, daar kan sprake zijn van *herpositionering* van de overheid. Een deel van de bestaande regelgeving blijkt steeds moeilijker uitvoerbaar of zelfs onhoudbaar; daar gaat het om *herschikking* van doeleinden, verantwoordelijkheden en het instrumentarium van het bestaande publieke beleid. Tenslotte zijn er delen van de overheidszorg waar het bestaande instrumentarium van de publieke fysieke regulering als zodanig ineffectief of inefficiënt is. Daar zal het wettelijk instrumentarium moeten worden *herijkt*. Welke modus van deregulering of herregulering men ook kiest, herpositionering, herschikking of herijking, 'beleidsneutraal' kan een dergelijke keuze nooit zijn (zie L.A. Geelhoed 1993, Deregulering, herregulering en zelfregulering, ir.-Ph. Eijlander *et al.* (red.), *Overheid en zelfregulering*. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?, Tjeenk Willink, Zwolle, p. 33-51).

Gegeven het feit dat de uitkomsten van het onderzoek, dat wil zeggen de identificatie van knellende regels, de redenen en oorzaken van de knelpunten en mogelijke oplossingen en oplossingsrichtingen daarvoor, niet politiek en beleidsneutraal zijn, is het van groot belang zoveel mogelijk licht te werpen op de relevante overwegingen en contra-overwegingen, argumenten en tegenargumenten. Niet om vervolgens als onderzoekers een selectie te maken, maar om de opdrachtgever zoveel mogelijk inzicht te geven in de afwegingen en keuzen die aan de orde zijn en om te gemakkelijke en eenzijdige uitkomsten te nuanceren. Regels zijn niet voor niets tot stand gekomen, ze knellen per definitie. Pleidooien vanuit één gezichtspunt, hetzij voor onverkorte handhaving, hetzij voor totale afschaffing of financiële compensatie, doen de politieke, maatschappelijke en bestuurlijke werkelijkheid meestal geen recht.

Om de afwegingen terzake voor het voetlicht te krijgen zijn drie 'confrontatiemomenten' in het onderzoek opgenomen. In de eerste plaats zijn groeps gesprekken

(ook wel panelgesprekken genoemd) gehouden met boeren en tuinders. Dat is een eerste zeef waarin gemakkelijke oplossingen afvallen. Wat voor de één knellend is, blijkt voor de ander veel minder een knelpunt te vormen. Waar de één een oplossing ziet, ontwaart de ander nieuwe knelpunten. Vervolgens zijn oplossingen voor specifieke regels, die uit deze panelgesprekken naar voren kwamen, voorgelegd aan (sector)specialisten belast met het maken, uitvoeren en handhaven van agrarische regelgeving of met advisering, dienstverlening en belangenbehartiging daarover. In de derde plaats is opnieuw een panelgesprek georganiseerd, ditmaal met experts in verschillende (politiek-maatschappelijke, bestuurlijke, juridische en uitvoeringstechnische) aspecten van agrarische regelgeving, om oplossingsrichtingen te bespreken die vooral betrekking hebben op het beleidsproces en minder op afzonderlijke regels. De deelnemers aan dit panelgesprek staan vermeld in bijlage 12.

Hoewel de inschakeling van respectievelijk kritische agrariërs, sectorspecialisten en regelgevings-experts een groot aantal argumentaties en afwegingen boven tafel heeft gebracht, zijn er ook afwegingen impliciet gebleven. Ook voor deze categorieën informanten geldt immers dat ze hun eigen referentiekader en relevantiehorizon hebben. Op basis daarvan komt een gemeenschappelijk 'keuzenpalet' tot stand. Wat daarbuiten valt, komt niet ter sprake, tenzij dergelijke afwegingen door de externe onderzoekers worden ingebracht. Hierin is echter terughoudendheid betracht, primair is het 'veld' van betrokkenen aan het woord gelaten. Die werkwijze verhoogt de kans op acceptatie van voorgestelde oplossingen in dat veld. Een mogelijk nadeel is echter dat bij het zoeken naar oplossingen vooral de gebaande – of reeds verkende – paden worden betreden. Dit geldt overigens vooral waar oplossingen voor specifieke regelknelpunten worden gezocht. Dan werkt het bestaande regelgevingskader als beperkende referentie. Dan wordt bijvoorbeeld een betere of nieuwe regel voorgesteld of komen vormen van compensatie of vrijstelling ter sprake, maar wordt niet overwogen de regelgeving in kwestie uit de publieke sfeer te halen en over te laten aan privaatrechtelijke regelingen.

## 1.2 Onderzoeksofzet

Voor het onderzoek waren slechts vijftien weken beschikbaar. De aangegeven onderzoeksfasen volgden elkaar daarom in straf tempo op en overlaptten elkaar ten dele. Begonnen is met *voorgesprekken* met een dertigtal agrariërs gespreid over Nederland en over de sectoren melkveehouderij (1), intensieve veehouderij (2), akkerbouw, vollegrondsgroente en bollen (3), glastuinbouw (4) en boomteelt/fruitteelt (5). (Voor het aantal gesprekken per sector zie bijlage 8). Ook binnen deze sectoren werd een zo groot mogelijke spreiding aangehouden naar bedrijfstype, subsector (bijvoorbeeld pluimvee of vleeskalveren) en leeftijd van het bedrijfshoofd. Bovendien werd behalve op sector ook op vernieuwende activiteiten en vrouwelijke ondernemers geselecteerd. Deze intensieve gesprekken, die veelal minimaal twee uur in beslag namen, leverden een groot aantal knellende regels op.

De aldus geïnventariseerde knelpunten zijn opgenomen in *enquêteformulieren*, die een sectorgedeelte kenden (met sectorspecifieke regels voor een van de vijf hiervoor genoemde sectoren) en een algemeen gedeelte (met sectoroverschrijdende regels, waarmee alle boeren en tuinders te maken kunnen hebben). Aan iedere regel kon

een score van 1 tot en met 5 worden toegekend voor de mate waarin deze als knellend/belemmerend voor de bedrijfsvoering, de bedrijfsontwikkeling of (aspecten van) het agrarisch ondernemerschap werd beschouwd. Tevens kon worden aangegeven of de betreffende regel voor collega's in de buurt een knelpunt vormt. Voor de panels met agrarische vrouwen en met 'vernieuwers', werd een aparte enquête gemaakt.

De enquêtes dienden ter voorbereiding van de agenda voor de panelgesprekken met boeren en zijn naar alle genodigden voor die gesprekken verzonden. Deze potentiële deelnemers zijn geselecteerd uit het bestand van de vakgroep Sociologie van de Landbouwuniversiteit<sup>1</sup>, uit namen die werden genoemd door de tijdens de voorgesprekken geïnterviewde ondernemers en uit door beroepsorganisaties aangeleverde adressen. Naast de criteria voor uitnodiging tot deelname aan de panelgesprekken die betrekking hadden op regionale en sectorale spreiding, werd een kritisch en nuchter oordeelsvermogen eveneens van groot belang geacht. Meer informatie over de deelnemende ondernemers is opgenomen in bijlage 10.

In totaal zijn 15 *panelgesprekken* met boeren en tuinders gehouden, met gemiddeld negen deelnemers. De verdeling naar regio's, sectoren en categorieën was als volgt (zie ook bijlage 9):

- drie panelgesprekken met melkveehouders: in Zuidoost Nederland, in West- en Midden-Nederland en in Noord-Nederland);
- drie panelgesprekken met intensieve veehouders: in Zuid-, Oost- en Noord-Nederland;
- drie panelgesprekken met akkerbouwers, vollegrondsgroentetelers en bollentelers: in Zeeland-West-Brabant, in Noord-Holland en in Noord-Nederland;
- twee panelgesprekken met glastuinders: in Westland-Aalsmeer en in Limburg;
- een panelgesprek met boomtelers en een panelgesprek met fruittelers, in beide gevallen afkomstig uit het hele land;
- Tenslotte een groepsgesprek met 'vernieuwers' en een met agrarische vrouwen, eveneens afkomstig uit het gehele land.

De agenda met te bespreken knelpunten werd in eerste instantie opgesteld aan de hand van de totaalscores van de deelnemers op grond van de enquêtes. In geval van de 'sectorpanels' werd zowel een aantal van de hoogst scorende sector-specifieke regels als een aantal van de hoogst scorende regels geselecteerd uit de lijst met algemene punten. Er is naar gestreefd zoveel mogelijk knellende regels aan de orde te stellen. De scorerangorde op grond van de enquêtes was daarom niet de enige maatstaf. Zo zijn knelpunten 'afgevoerd' die in eerdere panels reeds uitvoerig waren besproken. Ook zijn knelpunten 'opgevoerd', die weliswaar niet de hoogste *totaalscores* haalden, maar die voor *individuele* panelleden wel zeer knellend bleken. Steeds werd dit agendavoorstel met de gespreksdeelnemers besproken,

---

<sup>1</sup> Dit uitgebreide praktijkbestand is in de loop van de jaren opgebouwd via veldonderzoek waarbij de vakgroep is betrokken, variërend van bedrijfsstijlenonderzoek tot onderzoek inzake agrarische belangenbehartiging, pluri-activiteit of streekeigen productie.

waarbij gelegenheid werd geboden in onderlinge overeenstemming knelpunten toe te voegen of in te lassen. Hiervan is herhaaldelijk gebruik gemaakt. Wanneer deelnemers landbouwpolitieke onderwerpen aandroegen die niet waren te verbinden met regelgeving inzake de agrarische bedrijfsvoering en bedrijfsontwikkeling of met elementen van het agrarische beleidsproces, dan werden deze slechts *en marge* besproken. Het interventieprijsniveau kan weliswaar knellen, maar het betreft geen regelgeving die door de Nederlandse overheden of semi-overheden veranderd kan worden. Voor de uitvoering en toepassing van EU-richtlijnen en -maatregelen is dat doorgaans wel het geval. In bijlage 11 is een samenvatting van de door de deelnemers ingevulde evaluatieformulieren opgenomen.

Zoals in paragraaf 1.1 vermeld bestond de laatste fase van het onderzoek uit toetsing van de tijdens de panelgesprekken met boeren en tuinders aangedragen oplossingen aan de opvattingen van 'deskundigen' op het gebied van agrarische en milieuregelgeving. Wat betreft de regelspecifieke oplossingen vond dit plaats in de vorm van telefonische of persoonlijke *interviews*; oplossingsrichtingen die betrekking hadden op onderdelen van het beleidsproces en de beleidsvoering in het algemeen, zijn in een *expertpanel* besproken en doordacht op politieke, maatschappelijke, bestuurlijke en juridische haken en ogen, realiseringmogelijkheden en consequenties.

### 1.3 Methodologische kanttekeningen

Een onderzoek onder, of beter met, 136 agrariërs (dat is het totaal aantal deelnemers aan de panelgesprekken) kan nooit een *representatief* beeld geven van de mate waarin welke regels door de agrarische beroepsgroep als geheel als knellend worden beschouwd. Dat was ook niet de opzet. Het ging niet zozeer om een representatief overzicht maar wel om een verhelderend inzicht in de aard en achtergronden van de 'meest knellende' regelgeving in de praktijksituatie van de bedrijven en om een inventarisatie van oplossingen die vanuit die praktijk worden aangedragen. Vandaar dat geen representatieve selectie van deelnemers is nastreefde, maar is geselecteerd op *ervaringen* met (knellende) regels (van ondernemers die recent hadden uitgebreid, geïnvesteerd, met nieuwe activiteiten waren gestart, enzovoorts), op het *vermogen* deze kritisch te beschouwen en te verwoorden, en op de *bereidheid* op een constructieve wijze naar oplossingen te zoeken.

De omvang van de 'steekproef' brengt met zich mee dat bepaalde knelpunten onderbelicht zullen zijn. Regelgeving van een provincie, gemeente of waterschap die lokaal zeer knellende effecten heeft en knelpunten die in kleine sectoren als de champignonkwekerij of nertsenhoudery van belang zijn, kunnen eenvoudig ontbreken op de lijst met regels waarmee de panelleden te maken hebben. Hoewel ook incidentele (individuele en lokale) knelpunten zijn geagendeerd, ook gevraagd is naar knelpunten op andere bedrijven in de streek en naar maximale regionale en sectorale spreiding is gestreefd, blijft een onderzoek onder 136 agrariërs niettemin relatief grofmazig.

Tenslotte geldt zeker voor een kortlopend onderzoek als dit dat sprake is van een *momentopname*. Met name wat betreft de regelspecifieke knelpunten zijn de actuele omstandigheden van invloed. De voor- en groepsgesprekken vonden plaats net na

de omvangrijke mestprotesten en onderwerpen als verliesnormen en ammoniakbeleid kregen een prominente plaats in de agrarische pers en ook in dit onderzoek. De consternatie rond de AID-controles op de hoklengte van zeugen had daarentegen in februari 1996 nog niet het hoogtepunt bereikt en het Varkensbesluit kwam op dat moment dan ook niet als een groot knelpunt naar voren. Hetzelfde geldt voor het Ingrepenbesluit en voor de beladingsnormen binnen Nederland: op het moment van de enquêtes en panelgesprekken waren dat meer toekomstige dan actuele knelpunten. Of ze nu meer of minder door het moment bepaald waren, de vele knellende regels die voor het voetlicht kwamen, boden in ieder geval voldoende aangrijpingspunten om 'tot minder en transparantere regels' te komen en 'cumulatie van regels' tegen te gaan (ontleend aan de Prioriteitennota).

De dieperliggende redenen en achtergronden van veel knellende regelgeving worden echter minder door de actualiteit gekleurd. Natuurlijk speelt ook hier het heersende 'klimaat' een rol, bijvoorbeeld door lage inkomens en dreigende saneringen. En natuurlijk knellen regels die nieuw zijn aanvankelijk vaak harder dan wanneer men eraan gewend is en er de voordelen van is gaan inzien (denk aan de superheffing en ook bijvoorbeeld emissie-arme aanwending van drijfmest). Maar van meer belang zijn de opvattingen (en onzekerheden!) ten aanzien van de intenties van de overheid. Hoe wordt er gedacht over de mogelijkheden en onmogelijkheden van overheidsregulering in de agrarische sector, over de kwaliteit van de agrarische regelgeving in het algemeen? Hoe zijn de ervaringen met het optreden en de kennis van uitvoerende en controlerende ambtenaren?

Het betreft kortom een aantal structurele aspecten van de verhouding tussen de overheid en de agrarische ondernemers, waaraan niet voorbij gegaan mag worden in welk programma dan ook dat ten doel heeft de 'regeldruk' in de praktijk situatie van de bedrijven te verminderen.

#### 1.4 Opbouw van het rapport

Na dit inleidende hoofdstuk komt eerst de praktijk aan het woord. De hoofdstukken 2 tot en met 7 vormen de weerslag van de panelgesprekken met boeren en tuinders. Daarin wordt verslag gedaan van de regelgevingsknelpunten die ondernemers in een aantal sectoren ondervinden en van de door hen voorgestelde oplossingen daarvoor. Het laatste van deze hoofdstukken is niet sectorspecifiek. Daarin komen knelpunten aan de orde die in iedere sector een rol kunnen spelen en die derhalve in meerdere panelgesprekken en in de groepsgesprekken met vernieuwers en vrouwen ter sprake kunnen zijn gekomen.

Nadrukkelijk zij vermeld dat *knellende* regels de agenda van de gesprekken met de agrariërs bepaalden. E. werd niet gevraagd welke regels men goed, rechtvaardig of nuttig achtte, maar welke regels knelden, belemmerend werkten, ergernis opriepen. Daardoor overheerst uiteraard de kritiek en zijn de voorstellen tot oplossingen vaak aan de regelgevers geadresseerd. Dat neemt niet weg dat boeren en tuinders in bepaalde gevallen voor strenge – soms ook strengere – regels en controle pleiten, met name om uitwassen aan te pakken die door hun gedrag anderen (grote) schade kunnen toebrengen. Ook werd wel degelijk ingezien dat de noodzaak en de effectiviteit van regelgeving mede afhangen van de opstelling van de agrarisch ondernemers zelf: 'We mogen de hand ook wel eens in eigen boezem steken.'

In hoofdstuk 8, gewijd aan mogelijke speerpunten voor beleid, is een selectie opgenomen uit de talloze knelpunten en oplossingen daarvoor die in de daaraan voorafgaande hoofdstukken de revue zijn gepasseerd. De belangrijkste criteria voor die selectie zijn de ernst van de knelpunten in kwestie (zoals gebleken uit de enquêtes en tijdens de panelgesprekken) en de mogelijkheden om ze op te lossen (zoals aangegeven door de geïnterviewde regelgevers en deskundigen). Naast deze beide criteria is uiteraard ook van belang in hoeverre er onder de agrariërs zelf overeenstemming bestaat over mogelijke oplossingen. In de samenvattende tabel waarmee hoofdstuk 8 wordt afgesloten, is die informatie toegevoegd.

In hoofdstuk 9 wordt een stap voorbij de regelspecifieke knelpunten en speerpunten gezet. Allereerst wordt daarin dieper ingegaan op de verschillende dimensies van de kloof tussen boeren en overheid, die ook uit dit onderzoek zo scherp naar voren kwam. Het betreft fundamentele problemen, waartoe veel van de redenen van knellendheid van regels zijn te herleiden. Op deze redenen, die zijn gedestilleerd uit de panelgesprekken met boeren en tuinders, wordt eveneens in hoofdstuk 9 ingegaan.

In hoofdstuk 10 worden conclusies getrokken met betrekking tot het beleids- en regelgevingsproces die de regelspecifieke knelpunten overstijgen. Het betreft oplossingen van meer algemene aard die kunnen bijdragen aan overbrugging van de kloof tussen overheid en boeren en die een antwoord kunnen vormen op de algemene oorzaken van de beleidsproblematiek en regelgevingsknelpunten die in hoofdstuk 9 aan de orde zijn gesteld. Deze antwoorden komen neer op flexibilisering van regels, integratie van regelgeving en vormen van zelfregulering. Aangezien de 'speerpuntentabel' in hoofdstuk 8 en de in hoofdstuk 10 opgenomen oplossingsrichtingen de aanbevelingen en conclusies voor de beleidmakers bevatten, zijn deze niet nog eens in een afzonderlijk hoofdstuk herhaald.

## 2 MELKVEEHOUDERIJ

Dertig melkveehouders kwamen aan het woord in een van de drie panels of werden (tevens) individueel geïnterviewd. Daaruit kwam een aantal sectorspecifieke knelpunten naar voren, die hieronder worden weergegeven. De rangorde van de mate waarin regels knellen, zoals die uit de enquête (n=27) naar voren kwam, is te vinden in bijlage 1.

- 2.1 ammoniakbeleid: emissie-arme huisvesting voor rundvee, handhaving ammoniakbeleid bij invoering van de verplichte mineralenboekhouding, idem van het uitrijverbod;
- 2.2 natuurbeleid: beperkingen vanwege zuurgevoelige elementen kleiner dan vijf hectare, bufferbeleid natuurgebieden;
- 2.3 mestbeleid: de hoogte van de verliesnormen die in 1998 van kracht worden, het feit dat verliesnormen niet regionaal worden bepaald, het uitrijverbod voor bouwland in september, het uitrijverbod voor grasland op zand in september;
- 2.4 dierziekten en -gezondheid: regeling voor noodslachtingen en wrakke dieren, bijhouden medicijnenlogboek;
- 2.5 melkquotum: het precies volmelken van het quotum, leasen van quotum;
- 2.6 beregeningsverboden;
- 2.7 tenslotte: overige genoemde knelpunten.

Per regel wordt hierna weergegeven waarom hij volgens de deelnemers van de panels knellend is en welke oplossingen in de panels naar voren kwamen.

### 2.1 Ammoniakbeleid

#### *Emissie-arme huisvesting voor rundvee<sup>2</sup>*

Het beleidsvoornemen om rundveebedrijven met een veebezetting van meer dan 2 GVE per hectare in de toekomst te verplichten het rundvee te huisvesten in een zogenaamde groen-labelstal, stuit bij vrijwel alle deelnemers aan de panels op grote weerstand. Daarbij worden verschillende argumenten naar voren gebracht.

De *doelstelling* van de regeling – het verminderen van de ammoniakemissie – wordt door velen in de panels niet onderschreven. Indachtig de veelgehoorde mening in de dierlijke sector dat hard, eenduidig wetenschappelijk bewijs voor de schadelijkheid van ammoniak ontbreekt en dat 'de politiek' zich baseert op omstreden aannames, wordt de legitimiteit van een stringent ammoniakbeleid betwijfeld.

---

<sup>2</sup> De boeren in de panels praatten vooral over de verwachting dat bouw volgens het groen-labelprincipe verplicht wordt. In gesprekken met beleidsambtenaren werd echter gesproken over bouw volgens het ALARA-principe (As Low As Reasonable Achievable), hetgeen betekent dat veel meer staltypes kunnen voldoen aan de eis van emissiereductie. Dat principe, vast te leggen in de AMvB-huisvesting, sluit echter niet uit dat gemeenten aanvullende eisen stellen, groen-label bijvoorbeeld. Zie ook hoofdstuk 8.

Daarnaast vindt men het *instrument* emissie-arme huisvesting, om emissiebeperking te bereiken, niet efficiënt. Zo zou uit praktijkproeven zijn gebleken dat de ammoniak-emissiereductie van de groen-labelstal te verwaarlozen is. Immers, in de zomer staat het vee op het land, en dan is er de grootste emissie. In de winter is de emissie door de koude een stuk lager. Daarom staan de kosten van de investering in geen verhouding tot de milieuwinst. Met andere maatregelen is veel meer winst te behalen: *'Iemand met een groen-labelstal die verder nergens rekening mee houdt, komt veel minder ver dan iemand die zijn bedrijf goed op orde heeft.'* Om werkelijk emissiereductie te bereiken met de emissie-arme stal, wordt er straks nog toe overgegaan te verplichten het vee het gehele jaar binnen te houden, zo wordt gevreesd. Dat vindt men een vreselijk idee, vanwege het dierenwelzijn en het imago van de sector: *'Nederland is toch het land van koeien in de wei?'*

Het huidige *ontwerp* van de emissie-arme stal is dieronvriendelijk. Vooral door de gladde vloeren – noodzakelijk voor de mestschuif – voelen de koeien zich uitermate onprettig: *'Helemaal in de winter, dan wordt het binnen een ijsbaan'* en dat leidt niet tot ammoniakemissiereductie, want: *'Zieke koeien geven minder melk zodat je meer koeien nodig hebt. Voor reductie van de ammoniakemissie heb je gezonde koeien nodig.'*

De regeling knelt ook omdat men ervan uitgaat dat geen rekening wordt gehouden met de *investeringscyclus* op een bedrijf. De melkveehouders menen dat er een datum wordt gesteld waarop iedereen eraan moet voldoen. Dat kan uitgebalançeerd plannen voor bedrijfsontwikkeling doorkruisen. In een panel wordt opgemerkt dat sommige gemeenten nu al eisen dat bij nieuwbouw groen label wordt gebouwd. Het wordt als onrechtvaardig beschouwd dat gemeenten vooruit lopen op een landelijke regelgeving.

In de drie panels bestaat brede overeenstemming dat de verplichting er niet moet komen. De teneur is dat dat ook niet nodig is als de mineralenboekhouding (*'met een scherpe stikstofnorm'*) wordt verplicht gesteld. Ook het mogelijk vervangen van depositierichtlijnen door emissierichtlijnen zal daaraan bijdragen. Melkveehouders zullen dan in hun bedrijfsvoering streven naar een zo groot mogelijke reductie. Gezien de discussies in de panels, zullen slechts weinigen daarvoor de groen-labelstal als efficiënte mogelijkheid zien. Veel meer winst verwacht men van het verbeteren van het voederregime. De deelnemers aan de panels vragen om een beleid van doelstellingen met ruimte voor de boeren om zelf te bepalen welke *middelen* het beste passen in de eigen strategie en bedrijfsvoering.

In een van de panels gaat men echter verder en stelt iemand dat als dan toch wordt verplicht het vee in een groen-labelstal te huisvesten *'omdat de overheid goede sier wil maken met milieu'*, de overheid dan ook moet meebetalen. En bovendien moet de overheid dan toestaan dat boeren die een groen-labelstal neerzetten, vanwege een daling van de ammoniakuitstoot hun veestapel mogen uitbreiden. Maar bovenal mag de overheid geen staltypes verplichten voordat de techniek is verbeterd, met name ten aanzien van diervriendelijkheid.



In alle panels klinkt vooral de volgende stelling door: *'Bij een verplichte mineralenboekhouding is iedereen zelf verantwoordelijk voor zijn verliezen. Aanvullende regels zijn dan niet nodig. Wie het slecht doet, wordt wel afgerekend op zijn boekhouding'*. Dan wil men de vrijheid om maatregelen te nemen die passen op de bedrijven en die de boer zelf het meest efficiënt vindt. Bijvoorbeeld geen kap op de mestsilos maar een strokorst, als dat beter past op een bedrijf.

En uitrijden op bevroren grond, als de boer dat zelf wil? Daar gaan de meesten echter niet in mee. Men vindt dat maatregelen voor emissie-arme aanwending zoveel bijdragen aan emissiereductie en aan het imago van de sector, dat die gehandhaafd moeten worden. Immers: *'Als 80 procent zich eraan houdt, dan nog moet die andere 20 procent tegen zichzelf beschermd worden. Want als die er een zootje van maken, wordt de hele sector erop aangekeken!'*

## **2.2 Natuurbeleid**

*Beperking vanwege zuurgevoelige gebieden kleiner dan vijf hectare<sup>3</sup>*

Het feit dat bedrijven worden beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden als gemeenten kleine natuurgebieden als *zuurgevoelig* aanmerken, wordt zeer knellend gevonden. In sommige gevallen wordt expliciet aangegeven dat daardoor een op handen zijnde verkoop van grond aan een natuurbeschermingsorganisatie niet door zal gaan. *'Vandaag verkoop je een stuk grond, en morgen leggen ze je bedrijf stil'*. In een van de panels wordt gesuggereerd dat gemeenten en natuurbeschermingsorganisaties de zuurgevoelige elementen gebruiken in een *uitsterf beleid* voor de landbouw in bepaalde gebieden. Kleine stukjes natuurgebied blokkeren bedrijfsontwikkeling op bepaalde bedrijven, waardoor er geen andere mogelijkheid is dan het land te verkopen aan een natuurbeschermingsorganisatie. Door schaduwwerking van het nieuw aangekochte land, zullen steeds meer bedrijven in de knel komen (zie verder).

De opgelegde beperkingen vanwege kleine zuurgevoelige elementen, hebben in de panels nauwelijks draagvlak. Een enkeling geeft toe bepaalde gebieden van grote waarde te vinden, maar overwegend vindt men dat bij kleine gebieden het belang van de bedrijven voor moet gaan.

Een stap verder gaat de aanbeveling om het depositiebeleid te vervangen door emissiebeleid, waarmee overigens al geëxperimenteerd wordt in het ROM-project Zuidoost Friesland. Dan staat niet langer de gevoeligheid van (kleine) natuurgebieden centraal, maar de emissie per hectare van individuele bedrijven. Overigens wordt daarbij aangetekend dat in sommige gevallen bedrijven zo dicht tegen (meestal grotere) natuurgebieden aanliggen, dat zij daar eigenlijk nooit hadden mogen worden gevestigd. In die gevallen kan het gerechtvaardigd zijn bedrijven

---

<sup>3</sup> Vanaf juli-augustus 1996 is het gemeenten niet langer toegestaan gebieden kleiner dan vijf ha aan te wijzen als zuurgevoelig gebied.

verder te beperken (of te verplaatsen). Daarover bestaat echter geen overeenstemming in de panels.

### *Bufferbeleid natuurgebieden*

De teneur in de panels is dat boeren niet tegen natuur zijn, maar er wel veel last van kunnen hebben; bijvoorbeeld door ingrepen in de waterhuishouding, maar ook doordat bedrijven die binnen de bufferzone van een natuurgebied liggen, te maken krijgen met allerlei beperkingen in de bedrijfsvoering. Daardoor kan de waarde van de bedrijven dalen, kan er zelfs melk uit het gebied 'wegstromen'. Zo kunnen natuurgebieden leiden tot verarming van het platteland, en zelfs deel zijn van de genoemde *uitsterfstrategie* van natuurorganisaties en gemeenten.

In een van de panels wordt geopperd dat boeren die beperkingen krijgen opgelegd, daarvoor *gecompenseerd* moeten worden. Dat roept heftige reacties op: '*Ik wil geen compensatie. Het is mijn land, en daarop wil ik kunnen doen wat ik wil!*' Na enige discussie wordt in dat panel de consensus genoteerd dat buffergebieden afgeschaft moeten worden. Die consensus klinkt ook in de andere panels door. Wel wordt aangetekend dat bij oudere natuurgebieden het onvermijdelijk kan zijn dat omliggende bedrijven rekening met de natuur moeten blijven houden. De meningen zijn verdeeld of die bedrijven moeten worden gecompenseerd of uitgekocht.

Buffers rondom nieuwe natuurgebieden (buitenbuffers) worden unaniem afgewezen. In het panel voor Midden- en West-Nederland komt naar voren hoe de landbouw dat zelf kan meebepalen. Als voorbeeld wordt genoemd een PCBL-project waarbij de sector nauw betrokken is. Het toverwoord daar is *uitruil*: het aanbieden van bijvoorbeeld verbindingzones tussen natuurgebieden in ruil voor de afspraak dat de buffers *binnen* de (nieuwe) natuurgebieden worden geplaatst. Dat roept weerstand op bij boeren die een verbindingzone over hun land getekend zien. Maar het garandeert dat er geen schaduwwerking meer kan optreden.

Kortom, beperkingen voor bedrijven in buffergebieden worden als zeer knellend ervaren. Waar het te vermijden is, moet de sector zelf echter actief meedenken. Gebieden die voor natuur ter beschikking moeten komen, mogen niet door een uitsterfstrategie worden verkregen. Daar moet duidelijk zijn wat de uiteindelijke natuurdoelstellingen zijn en het land dat daarvoor beschikbaar moet komen, moet (op vrijwillige basis) van boeren worden gekocht.

## **2.3 Mestbeleid**

### *Het vaststaan van de data voor mestuitrijden*

Slechts in het panel Noord-Nederland is dit punt uitgebreid besproken. Daar bleek dat het vaststaan van data voor mestuitrijden kan knellen om een aantal redenen. Er kunnen problemen zijn met de opslagcapaciteit; bijvoorbeeld als men bij slecht weer het land niet op kan tijdens de uitrijperiode of als iemand extra melkquotum koopt voordat er voldoende opslag is bijgebouwd.

Er is veel kritiek op de rigiditeit van de regeling; er wordt geen rekening gehouden met de wisselvalligheden van het klimaat. Bij mooi weer in oktober kan een (na)gewas nog prima mineralen benutten. Nu moet men daarvoor naar kunstmest grijpen. Ook vindt een van de deelnemers dat hij zelf de vrijheid moet hebben om de mestgift te spreiden over het jaar: *'Beter tien maanden lang slechts kleine beetjes uitrijden, dan in één keer alles op de grote bult'*. Waarmee hij verwijst naar de toestand dat in Nederland op de eerste geschikte dag na 31 januari massaal mest wordt uitgereden. (In het panel voor West- en Midden-Nederland wordt nog opgemerkt dat het uitrijden van vaste mest eigenlijk alleen goed mogelijk is tijdens het uitrijverbod, omdat men anders niet het land op kan met de zware wagen.)

Het panel Noord-Nederland is echter ambivalent. De nadelen van vaste data wegen niet op tegen de voordelen ervan. Door het verbod op uitrijden in de winter is grote milieuwinst geboekt, hetgeen uitermate gunstig is voor het imago van de sector. Uiteindelijk bereikt het panel dan ook nagenoeg consensus over de aanbeveling dat het uitrijverbod moet worden gehandhaafd voor de periode dat de opname van mineralen gering is. In een aantal gevallen leidt dat tot een verschuiving van de uitrijdata (zie verder).

#### *Het uitrijverbod voor bouwland in september*

Ook hierover is alleen in het panel Noord-Nederland gesproken. Knellen doet de regeling met name voor gemengde bedrijven of voor melkveehouders die nauw samenwerken met een akkerbouwer. Ook voor het zaaien van groenbemesters na maïs, kan de regeling knellen. De inzaai van gras, bijvoorbeeld, vereist bemesting. Maar niet altijd is het gewas vóór september van het land. Het gebruik van kunstmest in gevallen dat mineralen nog goed kunnen worden benut, levert een argument voor het opschuiven van het uitrijverbod.

Er wordt in het panel dan ook consensus over bereikt dat het uitrijverbod naar 1 oktober zou moeten. Bemesting daarna, is landbouwkundig niet meer zinvol.

#### *Het uitrijverbod voor grasland op zand in september*

Analoog aan bovenstaande discussie, pleit het panel Noord-Nederland ook voor grasland op zand voor het verschuiven van het uitrijverbod naar 1 oktober. Dat is met name van belang voor die veehouders die tot in december hun vleeskoeien buiten laten lopen.

#### *Handhaving van het uitrijverbod bij verplichte mineralenboekhouding*

In het panel West- en Midden-Nederland vindt men overwegend dat de uitrijverboden kunnen worden opgeheven bij een verplichte mineralenboekhouding. Het argument is inmiddels duidelijk: als er wordt afgerekend op mineralenverliezen, laat je het wel uit je hoofd te bemesten als de verliezen te hoog zijn. Hierboven is echter al de consensus beschreven die werd bereikt in het panel Noord-Nederland: de milieuwinst van de uitrijverboden is groot en daar is het imago van de sector bij gebaat. Daarom moeten de uitrijverboden (in aangepaste vorm) blijven bestaan.

*'Maar dan moet de overheid dat ook wel goed controleren, en smeerpotsen hard aanpakken!'*, wordt bij dit onderwerp nog genoteerd. Maar deze uitspraak is omstreden: hoewel men vindt dat collega's die de regels overtreden fout zijn, heeft men een grote afkeer van de vele (helikopter)controles waardoor men zich behandeld voelt als criminelen.

Een goede controle van de regels, betekent niet dat boeren pleiten voor rigiditeit. Een melkveehouder vertelt van een noodbemesting op land dat was afgedekt met folie tegen het stuiven. Toen de folie in de storm verdween, reed de boer drijfmest (in de winter op bevroren grond) uit. De politieagenten die het waarnamen, traden niet op. Een dergelijke toepassing van de regels met gevoel voor de praktijk, wordt in het panel zeer gewaardeerd.

*De hoogte van de verliesnormen die in 1998 van kracht worden*

De meeste melkveehouders in het panel West-Nederland kunnen voorlopig goed leven met de verliesnormen voor de komende jaren. Zorgen zijn er wel over de fosfaatnormen. Er wordt gediscussieerd over de vraag of de grond bij de huidige fosfaatnormen schade zal leiden en of, in dat geval, tijdig reparatiebemesting mogelijk is. Over de voorwaarden waaronder reparatiebemesting wordt toegestaan, leven veel onduidelijkheden.

De boeren op klei zien voor hun bedrijven geen grote problemen. Maar voor de boeren op zand, vooral in Brabant, zien zij het somber in: *'De zandboeren waren altijd arm. Ze hebben keihard gewerkt om het beter te krijgen. Maar met de nieuwe normen zullen ze het niet redden en zal de armoede weer toeslaan.'*

In het panel Oost-Nederland valt de term 'achteruitboeren'. Daar vreest men steeds minder van het land te kunnen halen, steeds meer mest te moeten afvoeren en steeds meer mineralen te moeten aanvoeren. Aldus worden de mineralenverliezen steeds hoger evenals de kosten ervan: *'Het lijkt wel een complot om de rundveehouderij van het zand weg te krijgen'*.

Die sombere stemming leidt tot de opmerking dat boeren daardoor 'creatief' zullen boekhouden om de bodemvruchtbaarheid op een betaalbare manier op peil te houden. De mineralenboekhouding is niet waterdicht. Daarentegen ziet een ander de mineralenboekhouding (*'En dan heel precies, door bemonstering van mest en melk en dergelijke'*) juist als enige mogelijkheid voor de boeren op zand om te kunnen doorgaan. Want alleen bij het nauwgezet inzetten van mineralen, kan men verlies aan bodemvruchtbaarheid minimaliseren.

De melkveehouders pleiten ervoor dat de resultaten van de 20 voorbeeldbedrijven per provincie, als basis zullen dienen voor de normen voor de toekomst. *'Men heeft normen gesteld, zonder te weten of dat wel kan'*, is de algemene mening.

*Het feit dat verliesnormen niet regionaal bepaald worden*

Hoewel dit punt in de enquête hoog scoort, leidt de discussie in de panels nauwelijks tot argumenten voor regionalisatie van het beleid. In het panel Noord-Nederland wordt even geopperd dat de problemen daar moeten worden opgelost waar

ze thuis horen. Maar een ander gruwt van regionale normen: *'Bij ons in Drenthe zullen ze ons dan nog scherpere normen opleggen. De normen uit Den Haag beschermen me nog een beetje tegen de provincie'*. Wel is de algemene mening dat de resultaten die de 20 voorbeeldbedrijven per provincie behalen met het terugbrengen van de verliesnormen, moeten kunnen leiden tot aanpassing van de normen.

## 2.4 Dierziekten en -gezondheid

### *Regeling voor noodslachtingen en wrakke dieren*

De nieuwe regeling inzake noodslachtingen en wrakke dieren bepaalt dat geen wrakke dieren meer levend mogen worden afgevoerd naar het slachthuis. Vroeger kon ten alle tijden de noodslachter worden gebeld die een ziek of gewond dier afvoerde en er een redelijke prijs voor gaf. Nu moet een ziek of wrak dier op het bedrijf worden verbloed of doodgespoten door de dierenarts. Nog voor consumptie geschikte dieren die zijn verbloed, mogen voor consumptie worden afgevoerd, koeien die een spuitje hebben gehad moeten naar de destructor.

In de panels waar dit knelpunt is besproken (Oost-Nederland en Midden- en West-Nederland) is men toch vooral verontwaardigd dat de oude regeling is afgeschaft. Men vond het goed geregeld omdat het systeem stimuleerde dat dieren snel en tegen een redelijke vergoeding werden afgevoerd. Met de huidige regeling voelen de melkveehouders zich afgerekend op de enkeling die het niet zo nauw nam met dierenleed, hetgeen door de media sterk is opgeklopt.

Met de huidige regeling wordt langer gekeken of het dier misschien toch niet uit zichzelf herstelt. De hogere kosten (dierenarts, het risico dat een koe door de slachter alsnog wordt afgekeurd) en de mindere bereikbaarheid van de noodslachter (een koe die lang ligt 'verlegt' teveel waardoor de kwaliteit van het vlees achteruit gaat) leidt tot meer aanrommelen met ziek en wrak vee of zelfs het 'achter de hooiberg' laat sterven. Daarnaast vinden velen het afschuwelijk om een koe op het bedrijf te verbloeden. Ook wijst men op de sanitaire risico's, binnen het bedrijf zelf, maar ook naar buiten toe: *'Soms loopt er een bloedspoor van het bedrijf naar de noodslachter'*.

Kortom: beargumenteerd wordt dat het dierenwelzijn door de nieuwe regeling juist onder druk komt te staan. Excessen, zoals die vroeger voorkwamen, gaat de regeling niet of nauwelijks tegen. Er bestaat dan ook brede overeenstemming over de roep het oude systeem in ere te herstellen. Wel is men ervoor regels in te stellen om gericht excessen tegen te gaan. Bijvoorbeeld een verbod om te slepen met zwaargewonde dieren. En de verplichting voor de noodslachter dat hij wrakke beesten op een zorgvuldige wijze (met een brancard en een hydraulische laadklep) kan afvoeren.

### *Bijhouden medicijnenlogboek*

Dit onderwerp is slechts in één panel besproken. In dit panel werd duidelijk dat deze regel een dode regel is die massaal niet wordt nagekomen. Vanwege de rompslomp en het ontbreken van controle zal het aantal veehouders dat nog steeds

per dier bijhoudt hoeveel van welk geneesmiddel het heeft gekregen, waarschijnlijk zeer gering zijn. Ook wordt gemeld dat dierenartsen snel zijn gestopt met registreren.

Het doel en het nut van de regeling zijn onduidelijk. Excessen worden er niet mee vermeden, want misbruik verschijnt toch niet in de boeken. Teveel spuiten in de koeien doe je niet, want dat merk je in de melkprijs.

Voorgesteld wordt de verplichting te laten vervallen. Hoogstens moet een veehouder bijhouden hoeveel van welke middelen hij gebruikt op zijn bedrijf, zonder dat per dier te registreren. Dat kan met de afleverbonnen van de dierenarts. Dan moet er echter wel op gecontroleerd worden. Verder is de registratie pas zinvol in het kader van certificering. Maar dan is ook duidelijk wat het doel is.

## 2.5 Melkquotum

Behalve de knelpunten die hieronder aan de orde komen, leeft in de panels onzekerheid over de toekomst van het quotum. Dat is een knelpunt op zich: blijft de quotering bestaan? Zo nee, wanneer verdwijnt hij dan? Hoe wordt dat ingevuld? Wat betekent dat voor de vermogenspositie van de bedrijven? Men zou het goedvinden als de minister aan die onzekerheid een eind maakt.

### *Het precies volmelken van het quotum*

Tijdens het schrijven van dit rapport, verslaan de landbouwbladen weer de *actie paashaas*: melkfabrieken halen bij (potentiële) onderschrijders nog voor 1 april een tank melk op en slaan (potentiële) overschrijders een paar dagen over. Aldus komt de hoeveelheid opgehaalde melk in het quotumjaar voor de melkveehouders zo dicht mogelijk bij de individuele referentie. Zo wordt onderschrijving verminderd en het bedrag aan superheffing voor overschrijders zoveel mogelijk verkleind.

Het is een gekunstelde manier om om te gaan met een rigide regeling. '*Melkveehouderij is geen knopjeswerk*' verwoordt een melkveehouder de kopzorgen van menige collega. De talloze factoren die invloed hebben op de melkgift kunnen van te voren niet allemaal op waarde worden geschat. Soms valt de kwaliteit van het kuilvoer tegen, soms is er een uitbraak van ziekte, de vleesprijzen kunnen instorten: grilligheden van markt, natuur en bedrijfsspecifieke omstandigheden die slecht passen in de rigiditeit van 365 dagen in een jaar. Het gevolg is de *actie paashaas*; maar ook gesleep met melk naar de 'tank van de buurman', of, erger nog, gesleep met dieren. Anderen gaan in het voorjaar karnen terwijl de fabriek van de overschrijving vaak kaas maakt, hetgeen weer leidt tot daling van de prijzen voor die produkten.

Er is kortom een dringende behoefte aan meer flexibiliteit in het omgaan met het quotumjaar. Daarover bestaat brede consensus. Maar de opvattingen over hoe die flexibiliteit eruit moet zien, lopen sterk uiteen. Zo zijn velen voor een systeem van een *rekening courant*, waarbij niet ieder jaar, maar bijvoorbeeld eens in de drie jaar wordt afgerekend. Dan kan ook iemand die quotum aankoopt, de tijd nemen om zijn veestapel uit te breiden en hoeft niet langer direct het aangekochte quotum te *verleasen* als hij geen vee wil aankopen. Het lijkt een voor de hand liggende oplossing. Toch zijn er de nodige tegenwerpingen. Niet dat 'Brussel' het niet zou wil-

len, want dan moet de minister zich daar maar hard maken. Maar vooral omdat het kan zijn dat de problemen dan iedere drie jaar drie keer zo hard terugkomen: *'Boeren hebben toch de neiging de problemen voor zich uit te schuiven'*.

Een *rekening courant* is de meest verregaande oplossing binnen de huidige quotering. Minder vergaand is de institutionalisering van de *actie paashaas*: de mogelijkheid om een tank melk *administratief* door te schuiven. Dat voorkomt de hectische actie van de melkfabrieken rond 1 april (waar de fabrieken vanwege de kosten vanaf willen) maar bestendigt op administratieve wijze de praktijk. In een ander panel wordt deze oplossing genoemd de *administratieve knip*: het flexibel maken van de datum 1 april, zodat melkveehouders de mogelijkheid hebben zelf het einde van het quotumjaar te bepalen binnen een beperkte periode (bijvoorbeeld tussen 29 maart en 3 april).

Ook wordt gepraat over leasen en de leasedata. De meeste melkveehouders in de panels zien de leasemarkt als een noodzakelijk kwaad. Een goede oplossing voor de rigiditeit van het quotumjaar kan de leasemarkt goeddeels onderuit halen (zie verder).

### *Leasen van quotum*

Een aan de rigiditeit van het quotumjaar gekoppelde problematiek is die van de markt voor leasemelk. Over het algemeen vinden de melkveehouders in de panels het leasen van melk op zichzelf onwenselijk, maar bovendien in de huidige vorm slecht geregeld. Grootste bezwaar is wel dat *'onderschrijders worden beloond'*. Er wordt zelfs gerept van *bejaardenhuisboeren* die hun totale quotum verlesen. Men realiseert zich dat men moet leven met de leasemarkt, maar verschillende wijzigingen acht men wenselijk.

De discussie over leasen vindt plaats vanwege de oplossing die het leasen kan zijn voor onderschrijders. Als probleem wordt genoemd dat leasen maar tot 1 januari is toegestaan. Problemen die later ontstaan kunnen dus niet meer met leasen worden opgelost. De implicatie dat het opschuiven van die datum gewenst is, wordt door anderen echter heftig tegengesproken: *'Dan wachten boeren nog langer af en krijg je nog hogere prijzen'*. Overigens blijkt dat er wel sluiptwegen zijn (door koop en terugkoop) om na 1 januari nog aan (tijdelijk) quotum te komen.

Een van de deelnemers vindt het onterecht dat aan leasen een minimum en een maximum is gebonden: kleine onder- of overschrijders (vaak kleine boeren) vallen zo uit de boot.

Over het leasen van melk kan samenvattend worden gesteld dat er brede overeenstemming is dat leasen eigenlijk niet zou moeten voorkomen. Dat het er toch is komt voort uit de onvolkomenheden van de regels rond de quotering. Wellicht is het daarom aan te bevelen, zo werd geopperd, om de quota van onderschrijders te laten innemen door de fabriek die de uitgifte van de melk onder overschrijders regelt. Zo kan een redelijke prijs ontstaan en iedereen gelijk worden behandeld.

## 2.6 Beregeningsverbod

In het panel voor oostelijk Nederland is dit knelpunt uitgebreid besproken. Vooral opvallend zijn de grote verschillen in regelgeving die voor de individuele boeren gelden. Boeren uit het oostelijk deel van Gelderland, mogen bijvoorbeeld geheel niet beregenen vanwege de grote droogtegevoeligheid van het gebied. In andere gebieden zijn de mogelijkheden tot beregening sterk afhankelijk van provinciaal- (voor grondwater) en waterschapsbeleid (voor oppervlaktewater), alsook van Rijkswaterstaat voor de rivieren.

Voor de gehele provincie Brabant geldt een beregeningsverbod uit grondwater op grasland tot 1 juni. In Limburg is dat 15 mei. Het gevolg kan zijn dat bij droogte in het voorjaar de eerste snede kan verdrogen. Als na die data beregening voor grasland is toegestaan, geldt een verbod om overdag te beregenen. Slechts tussen 17.00 uur en 5.00 uur mag het grasland worden beregend. Dat is een groot knelpunt, het geeft veel stress in de gezinnen, vooral op bedrijven met verspreid liggend land en met kavels die verder van het woonhuis af liggen: *'Dan loop je de hele nacht te slepen'*. En dat, terwijl volgens de boeren uit praktijkproeven is gebleken dat overdag beregenen nauwelijks meer verdamping geeft.

In het panel worden voorbeelden genoemd van knelsituaties op individuele bedrijven. Bij het beregenen uit oppervlaktewater, is het beleid van waterschappen niet voldoende toegespitst op grote verschillen tussen sloten en vaarten. Waar de ene vaart zeer droogtegevoelig is, staat in de andere vaart continu water. Het verkrijgen van ontheffing van het beregeningsverbod, kan bij een waterschap lang duren. In die tijd kan een gewas definitief verloren gaan.

De boeren vragen om meer maatwerk<sup>4</sup>. De bureaucratie mag niet leiden tot bedrijfsschade. Ook vindt men het beregeningsverbod voor overdag volstrekt overbodig. Daarnaast moeten provincies sneller ontheffingen geven als vóór de datum dat het beregeningsverbod verloopt, een droogteperiode optreedt.

Die ruimere beregeningsmogelijkheden zijn volgens de boeren in het panel temeer noodzakelijk als straks de mineralenboekhouding wordt ingevoerd. Dan kan een droogteperiode niet alleen gewasschade veroorzaken, maar ook leiden tot verliezen van mineralen die niet door die gewassen zijn opgenomen.

## 2.7 Tenslotte: overige genoemde knelpunten

Behalve de onderwerpen die (uitgebreid) in de panels zijn besproken, kwam tijdens het onderzoek nog een aantal knelpunten aan de orde. Hieronder worden kort de overige knelpunten weergegeven die zijn besproken in individuele gesprekken, in

---

<sup>4</sup> Overigens is de provincie Noord-Brabant voornemens de beregeningsmogelijkheden te verruimen. Tijdens droogteperiodes zal sneller ontheffing worden verleend. Bovendien zet de provincie een project op om boeren meer inzicht te geven in de bedrijfseconomische voor- en nadelen van beregening. Het verbod om overdag te beregenen zal waarschijnlijk worden gehandhaafd om redenen van handhaafbaarheid (het overdag beregenen is verboden en dus eenvoudig controleerbaar) en besparing (ontmoediging).



de marge van de panelgesprekken of die door deelnemers aan de panels bij de schriftelijke evaluatie werden genoemd:

- Kosten melkquotum.
- Oormerken: kunnen de koeien beschadigen en koeien kunnen ze verliezen. Ook wordt opgemerkt dat de kosten steeds meer toenemen.
- Planologische beperkingen voor tweede takken.
- Regelingen in het kader van agrarisch natuurbeheer.
- Verdeling Relatienota-gebieden.
- Opvang afvalwater, terwijl gemeenten verplicht worden om een plan op te stellen om alle gebouwen op het riool aan te sluiten.
- Uitrijverbod voor vaste (potstal)mest.
- Vloeistofdichte plaat onder potstalmest (bemoeilijkt composteren).

### 3 INTENSIEVE VEEHOUDERIJ

Uit de panelgesprekken met en de enquêtes (n=28) onder intensieve veehouders komen de volgende sectorspecifieke regelingen als meest knellend naar voren, waarbij de volgorde zoveel mogelijk ook de knellendheid weergeeft (zie bijlage 2):

- 3.1 energiebeleid: heffingen op energiegebruik;
- 3.2 mestbeleid: de mestproductierechten als belemmering voor bedrijfsontwikkeling, de hoogte van de verliesnormen in 1998, bemonstering van af te voeren mest bij invoeren van verplichte mineralenboekhouding, de forfaitaire normen van de dunne fractie kloppen niet met de werkelijke fosfaatgehaltes;
- 3.3 ammoniakbeleid: de groen-label eisen, het uitrijverbod voor bouwland in september;
- 3.4 stankbeleid: stanknormen en -cirkels;
- 3.5 diergezondheidsbeleid: de noodslachtregeling, betaling niet-besmette dieren in besmet verklaard gebied, verbod op zelf enten zonder toezicht;
- 3.6 dierenwelzijn;
- 3.7 tenslotte: overige genoemde knelpunten.

Per regel wordt hierna toegelicht hoe en waarom hij knelt en welke oplossingsrichting wordt aangedragen.

#### 3.1 Energiebeleid

Veel veehouders ervaren de energiekosten als hoog, hoewel een enkeling daaraan toevoegt dat juist op dit punt de kosten voor de Nederlandse veehouder lager zijn dan voor zijn buitenlandse collega. *'Mogen wij ook eens iets goedkoper hebben'*, voegen anderen hier snel aan toe. Veehouders bekritisieren het feit dat zij niet in aanmerking komen voor het (lagere) grootverbruikerstarief, zoals de glastuinbouw dat kent voor verbruik boven 30.000 kubieke meter gas per jaar.

De inmiddels ingevoerde energieheffing (ecotax) per kubieke meter gas wordt zeer kritisch bekeken. De heffing knelt niet in de eerste plaats vanwege de hoogte ervan, maar vooral omdat hij wordt ingevoerd in een periode van matige productprijzen en wordt ervaren als de zoveelste van een reeks: destructiekosten, voorlichtingskosten, koelcelkeuring, kosten I&R-regeling, etc. Bovendien vinden veel intensieve veehouders dat ze al het maximale hebben gedaan op het gebied van energiebesparing en het stimuleren van verdere besparingen dus zinloos is.

Energiebesparing als beleidsdoel wordt evenwel niet afgewezen. Het middel van een heffing per kubieke meter vindt men echter niet geëigend. Er valt op deze wijze ook geen zichtbare energiebesparing te stimuleren. Beter zou zijn om energiezuinig(er) gedrag aan te moedigen door het te belonen, bijvoorbeeld door per zeugenplaats of varkensplaats een scherp normverbruik vast te stellen en het verbruik daarboven met een ecotax te belasten.

Een enkeling suggereert het streven naar energiebesparing vast te leggen in een convenant waarin afspraken worden gemaakt over energiedoelstellingen en bestedingen van middelen, en via meting achteraf de resultaten bekend worden.

Over de besteding van de heffingsinkomsten variëren de meningen. Algemeen is de overtuiging dat teruggave van de ecotax via de factor arbeid zoals nu het geval is (door verlaging van het tarief van de eerste schijf van de inkomstenbelasting) voor de veehouders slechts een onevenredig kleine teruggave betekent en feitelijk neerkomt op een extra belasting. Enkeligen kunnen zich weliswaar verenigen met een ecotax maar bepleiten dat de opbrengsten dan ook worden besteed aan energiebesparende investeringen en onderzoek.

### 3.2 Mestbeleid

#### *Mestproductierechten als belemmering voor bedrijfsontwikkeling*

Geen onderwerp is onder intensieve veehouders zo controversieel als het (voort)bestaan van mestproductierechten. Algemeen wordt onderkend dat de rechten vooral vanwege de verhandelbaarheid ervan een toenemende kostenpost veroorzaken. Die stijgende kostprijs wordt door praktisch iedereen als knellend ervaren, vooral met het oog op de internationale concurrentiepositie. Maar daar houdt de consensus ook goeddeels op.

Een deel van de veehouders beklemtoont dat productierechten op dit moment noodzakelijk zijn en dat afschaffing of omzetting in mestafzetrechten grote negatieve gevolgen zal hebben. Daarvoor worden de volgende argumenten aangevoerd.

- Als wordt overgestapt op mestafzetrechten, ontbrandt een heftige strijd op de stoep van de akkerbouwers: de eventuele baten van uitbreiding van bedrijven verdwijnen dan geheel in hun zakken, ofwel: *'De akkerbouw zal dan bepalen hoeveel vee we kunnen houden'*.
- Deze strijd zal al gauw worden gevoerd door 'industrieën', die de afzetmarkt gaan beheersen en de mestproducenten een poot uitdraaien.
- Op dit moment zijn productierechten een waarborg voor milieuverantwoorde productie. Bij loslaten van die rechten zal de fosfaatproductie onmiddellijk toenemen en komt het imago van de sector in gevaar.
- De productierechten vormen nu een soort afvloeiingsregeling voor wijkers, bij afschaffing daarvan verdwijnt die zekerheid ten gunste van de akkerbouw.
- Als de productierechten worden losgelaten, moet eerst vastliggen hoe de bemestingsnormen de komende tien jaar er precies uitzien.

Een ander deel van de panelleden is voorstander van het zo snel mogelijk afschaffen van mestproductierechten en het in plaats daarvan aansturen via mestafzetrechten'. De argumenten luiden als volgt.

- Voor een concurrerende sector in de toekomst moet bedrijfsvergroting plaats vinden, naar bijvoorbeeld 5000 mestvarkens. Het moeten aankopen van productierechten tegen een hoge prijs belemmert dit proces. In de pluimveehouderij zijn kosten in verband met productierechten nu al hoger dan de technische kosten.
- Mestafzetrechten passen beter bij de gedachte van verantwoordelijkheid bij de producent.
- Ook nu al moet bij aankoop van mestproductierechten, een mestafzetplan worden overlegd.

- Het risico van ongebreidelde uitbreiding wordt beperkt door het bestaan van hinderwetvergunningen.
- Het argument dat afschaffen grote kostentechnische consequenties heeft, is onterecht. Feitelijk zal er niet veel veranderen, met name voor pluimveemest zit de sector al niet ver meer af van een echte vraagmarkt uit de akkerbouw. Het feit dat afzetrechten geld kosten komt in de plaats van het feit dat mestproductierechten geld kosten.

In het noordelijke panel overheerst de opvatting dat men daar altijd een voordeel zal hebben boven de collega's in het zuiden, vanwege de afstanden tot de mestafzetgebieden. Overigens wil men die mestafzet in het noorden niet via langjarige mestafzetcontracten regelen: dat schrikt akkerbouwers af, geeft ongewenste prijsopdrijving en geeft teveel macht aan intermediairen.

De opvatting dat de afschaffing van mestproductierechten op langere termijn gewenst is wordt breed onderschreven, onder voorwaarde dat dan de aansturing via de mineralenboekhouding effectief is.

Overigens plaatsen ook de voorstanders van mestproductierechten vraagtekens bij de hoge kosten ervan. Sommigen menen dat de korting van 30 procent van januari 1995 en de afoming bij verplaatsing, daaraan debet zijn.

Ook wordt voorgesteld om de productierechten voor kippen en varkens te ontkoppelen zodat de prijsontwikkeling helderder wordt en ongewenste omschakeling (m.n. naar zeugen) niet meet mogelijk is.

Alom heerst de overtuiging dat de overschotheffing nergens op slaat, het geen milieuheffing is maar een ordinaire belastingmaatregel en slechts ambtenaren aan het werk houdt. De veehouders uit het onderzoek zijn dan ook unaniem van mening dat deze heffing zo spoedig mogelijk moet worden afgeschaft.

#### *De hoogte van de verliesnormen in 1998*

Onder deze noemer zijn knelpunten aan de orde geweest die te maken hebben met het principe van verliesnormen en de mineralenboekhouding en is gesproken over de hoogte van de normen.

Opmerkelijk is dat naarmate de panelgesprekken noordelijker in het land plaatsvinden, de weerstand tegen het werken met verliesnormen toeneemt. In de Peel kwamen de verliesnormen niet eens op de agenda en spitste de discussie zich toe op de vraag hoe in het boekhoudsysteem kan worden omgegaan met de verschillende aan- en afvoerposten (zie verder). In het noordelijke panel wenst een grote meerderheid meer gedifferentieerde en globalere vormen van regulering, zoals het koppelen van graasvee-eenheden aan grondoppervlak. Daar werd benadrukt dat een mineralenboekhouding alleen zinvol is voor grondgebonden sectoren; De verliesnormen gelden immers per oppervlakte-eenheid. Voor intensieve veehouders, met weinig tot geen grond, telt slechts een verantwoorde mineralenafzet.

In beide panels overheerst de opvatting dat de verliesnormen te scherp zijn en te generiek voor de verschillende grondsoorten (m.n. de fosfaathoudendheid van de grond). De (eind)normen moeten worden gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek, gecombineerd met regionale praktijkervaringen. De resultaten van de 20 voorbeeldbedrijven per provincie, waartoe is besloten, moeten daarbij een belangrijke rol spelen.

Overigens wordt in de discussie over de hoogte van de normen ook gediscussieerd over de vraag wat precies onder 'goede landbouwkundige praktijk' moet worden verstaan. Moet tien ton tarwe per hectare de norm zijn, of is vijf ton een goede praktijk? En wat is daarvoor de goede bodemvruchtbaarheid?

Velen stellen voor om tot het jaar 2000, in afwachting van de resultaten van de voorbeeldbedrijven, met het oude systeem te reguleren en de mineralenboekhouding zonder heffing in te voeren. Een enkeling meent dat met verfijnde normen op 'ingewikkelde' bedrijven niet is te werken en dat anderzijds forfaitaire normen niets zeggen. In een aantal gevallen is de boekhouding met verliesnormen domweg niet als regulerend instrument te gebruiken en moeten andere wegen bewandeld kunnen worden, bijvoorbeeld via milieubedrijfsplannen.

Een specifiek knelpunt zal optreden voor de gemengde bedrijven. Verliesnormen worden ook over de akkerbouw- en melkveetak berekend. Dat impliceert dat bij uitbreiding van de melkveetak naast melkproductierechten ook mestproductierechten moeten worden aangekocht. Dat brengt de betrokken veehouder in een slechtere concurrentiepositie. De takken moeten in de mineralenboekhouding los van elkaar staan.

#### *Bemonstering van af te voeren mest bij invoeren van verplichte mineralenboekhouding*

Hoewel een aantal veehouders in de panels weerstand uit tegen snelle invoering van de regulerende mineralenboekhouding, leggen velen, vooral in het zuiden, er de nadruk op dat '*de boekhouding het altijd wint van forfaits*'. De sector heeft er baat bij, ook al omdat er mee kan worden aangetoond dat een veehouder goed bezig is.

Met het oog op de invoering van de individuele mineralenboekhouding vindt men bemonstering van af te voeren mest een groot (potentieel) knelpunt. Zo zal mestbewerking op het bedrijf invloed hebben op de afvoerpost op de boekhouding. Daarvoor is in feite bemonstering nodig van elke container mest die het bedrijf verlaat. Immers, ook door het jaar heen wisselen de gehalten in de mest, bijvoorbeeld doordat soms meer dierharen in de mest komen. Technisch levert bemonstering op een dergelijke schaal grote problemen en – als het op het bordje van de veehouder komt – wordt het onbetaalbaar. Per monster bedragen de kosten 70 tot 100 gulden.

Voorts wordt gewezen op (kleine) schommelingen die ook nu al, in het MiAR-systeem (een vrijwillige boekhouding voor Mineralen en Ammoniakreductie) optreden in N- en P-gehalten in het voer.

Anderzijds wordt opgemerkt dat de akkerbouwer, zeker als hijzelf een mineralenboekhouding moet gaan voeren, steeds meer duidelijkheid zal eisen over de

gehalten in de mest en de kwaliteit ervan. Nu al klagen veel akkerbouwers over te dunne mest en hebben velen een voorkeur voor (duurdere) kippemest.

Om deze complicaties in samenhang op te kunnen lossen werden de volgende voorwaarden gesteld.

- Mestbewerking op het bedrijf moet worden gestimuleerd.
- Regulering moet niet te gedetailleerd zijn, anders wordt het onwerkbaar en onbetaalbaar.
- Bemonstering moet plaatsvinden als controle en niet als dagelijkse bezigheid (vgl. belastingdienst).

Op basis van deze uitgangspunten komen de veehouders met de volgende oplossingsrichting.

- Uit onderzoek moeten (forfaitaire) normen voortkomen voor de N- en P-gehalten in mest per veehouderijsysteem en mestbewerkingssysteem.
- Steekproefsgewijs moet uit mestbemonstering blijken dat de werkelijke gehalten, met inachtneming van zekere marges, overeenkomen met deze forfaits.
- Gegeven de onvermijdelijke schommelingen (seizoenen e.d.) moeten de toegestane marges niet te klein zijn.
- De overheid voert de controlebemonstering uit en bij afwijking (buiten de marges) volgen strenge boetes.

De overheid, zo wordt gesteld, zal hiervoor vertrouwen in de sector moeten hebben. Daarbij kan worden opgemerkt dat de afnemer van de mest, in casu de akkerbouwer, ongetwijfeld in de gaten zal houden of er gefraudeerd wordt. Immers, de veehouder moet kunnen zeggen: '*Dit is wat je krijgt*'. Bij wat een veehouder zelf uitrijdt kan natuurlijk wel flink gefraudeerd worden door de mest dikker te mengen.

*Forfaitaire normen voor de dunne fractie kloppen niet met de werkelijke fosfaatgehalten*

Vooraf in het zuidelijke panel werd dit knelpunt naar voren gebracht. Nu de industriële mestverwerking nauwelijks van de grond komt, wordt meer en meer gewerkt aan systemen van mestbe- en -verwerking op bedrijfsniveau. Veelal worden daarbij de dikke en de dunne fractie (effluent) gescheiden. De dikke fractie wordt (na be- of verwerking) elders afgezet of op de verst gelegen eigen grond aangewend. De dunne fractie blijft meestal dicht bij huis; het gaat immers om duur transport van vooral water. De uitrijvoorschriften voor die dunne fractie (50 kuub per hectare) corresponderen niet met de werkelijke gehalten en belemmeren op die manier de ontwikkelingen in mestbewerking op bedrijfsniveau.

In het verlengde van de onder het vorige punt aangedragen oplossingsrichting, wordt voorgesteld om ook voor de dunne fractie forfaits vast te stellen per verwerkingssysteem, en die steekproefsgewijs te controleren.

### 3.3 Ammoniakbeleid

#### *De groen-labeleisen*

Ook ten aanzien van groen-labeleisen bestaan regionale verschillen in knellendheid. In het zuiden lijkt het fenomeen groen label geaccepteerd te zijn, inclusief de daarbij horende eisen. Daarbij voelen de veehouders zich gesteund door het bestaan van het bureau Toetsing Emissiearme Stallen (TES), dat gemeenten ten dienste staat bij het beoordelen van stalsystemen op grond van milieu *en* praktijk. In het noordelijke panel werd aangedrongen op een vergelijkbaar bureau in de regio, om te voorkomen dat gemeente-ambtenaren, bij gebrek aan praktijkkennis, allerlei willekeurige eisen stellen.

Breed is de kritiek op de spanning tussen milieu-eisen aan stalsystemen en eisen op het gebied van dierenwelzijn. Verbetering van het welzijn leidt doorgaans tot meer ammoniakemissie, en dus tot beperking van uitbreidingsmogelijkheden. Het houden van dieren op stro is goed voor het welzijn, maar past niet in de groen-labeleisen. Het omgekeerde geldt voor het houden van zeugen aan de band. Het (voort)bestaan van die spanning leidt er ook toe dat ambivalent met de regels wordt omgegaan. Bijvoorbeeld in de eendenhouderij: eerst moesten de eenden naar binnen, dan weer naar buiten. Tegen die achtergrond vindt men de toezegging van de overheid dat de eisen aan groen-labelstallen de komende jaren niet ter discussie worden gesteld onbetrouwbaar.

Groen label wordt te veel als zaligmakend gezien. Het heeft iedereen aangezet om na te denken over emissiebeperking maar volgens een aantal veehouders wordt het nu misbruikt in situaties waarvoor het niet zinvol is, zoals in mesttekortgebieden. Meer specifiek wordt door een aantal veehouders als onrechtvaardig beleefd dat in sommige gemeentelijke ARP's (Ammoniak Reductie Plannen) bij bouw van een groen-labelstal met een bepaalde emissiereductie, slechts een gedeeltelijke opvulling van die reductie wordt toegestaan. Dat maakt de investering extra zwaar. Soms leidt dit er in de praktijk toe dat veehouders na de bouw van een emissiearme stal geen aangepaste milieuvergunning aanvragen uit vrees voor bezwaren van milieu-organisaties.

Een suggestie die veel weerklank vond was om zaken als groen label en andere *middel*voorschriften in de toekomst te vervangen door *doel*voorschriften: een milieuzorgsysteem waarin de veehouder vastlegt hoe hij de emissienorm realiseert, afgestemd op de betreffende bedrijfssituatie.

#### *Het uitrijverbod voor bouwland in september*

Met name in het Noordelijke panel, waar veel intensieve veehouders een akkerbouwtaak hebben, knelt het uitrijverbod voor bouwland in september. Wel erkent men de zin van het verbod voor zandgrond en voor kaal land. De pijn zit echter vooral in de noodzakelijkheid om voor 1 september klaar te zijn met oogsten, mesten en het inzaaien van een nagewas. De weersomstandigheden bepalen nu of dat mogelijk is of niet.

Grondruil (bijvoorbeeld teeltplacht) is vanuit milieu-oogpunt een goede zaak maar als inzaaien van gras na de oogst vanwege het uitrijverbod niet mogelijk is dan wordt grondruil erg onaantrekkelijk. Een deel van de paneldeelnemers vond dat als de mineralenboekhouding als regulerend instrument wordt ingevoerd, uitrijregels als deze overbodig worden.

Een apart probleem speelt in de Veenkoloniën, waar juist het ontbreken van een vervolggewas in het bouwplan zorgt voor erosiegevaar. Niet alleen levert dit ernstige gevolgen voor de teeltlaag die kan verwaaien maar ook voor de aantasting met aaltjes. Momenteel mag daarom in de Veenkoloniën bovengronds worden uitgereden. Na 1 september geldt ook hier echter een uitrijverbod.

Concreet wordt voorgesteld om voor situaties waarin een vervolggewas wordt geteeld mestaanwending na 1 september toe te staan. Gedacht kan worden aan opschuiven naar 1 oktober of het helemaal weglaten van een datum (belangrijk voor bijvoorbeeld bollentelers). Voor de Veenkoloniën, waar bovengronds uitrijden vanwege de specifieke omstandigheden nu is toegestaan, moet uitrijden onder voorwaarden (bijvoorbeeld bij droogte) ook na 1 september mogelijk worden.

### 3.4 Stankbeleid

Veel van de intensieve veehouders in dit onderzoek, ervaren de normen voor stankoverlast als knellend tot zeer knellend. Zowel de werking van die normen alsook de bezwaarmogelijkheden voor derden worden daarbij naar voren gebracht. Door deze knelpunten kan de bedrijfsontwikkeling worden gefrustreerd.

De meest knellende elementen in de richtlijn voor stankhinder zijn: de indeling in categorieën (burgerwoning of bedrijfswoning) kan ernstige gevolgen hebben voor een veehouderijbedrijf als voor een bepaalde woning een bestemmingswijziging wordt vastgesteld; de cumulatie van zogenaamde stankcirkels waardoor de bedrijfsontwikkeling van het ene bedrijf afhankelijk wordt van die van andere bedrijven; het gebruik van de combinatie van dieraantallen en afstanden voor het bepalen van overlast. Vermeldenswaard is daarbij dat de hinder van hogerhand wordt vastgesteld evenals de consequenties ervan, dat wil zeggen dat stankcirkels gelden zelfs al maakt een (burger-)buur geen bezwaar. Helemaal knellend wordt dit punt als een naburige veehouder een recreatietak erbij neemt, bijvoorbeeld een boeren-camping.

Cumulatie van stankcirkels leidt er toe dat veehouders bezwaar gaan maken tegen elkaars uitbreidingen als die – op termijn – de eigen mogelijkheden beperken.

De meeste panelleden zijn ermee bekend dat, naar aanleiding van het mestdebat in de Tweede Kamer in december 1995, de ministeries momenteel het stankbeleid aanpassen. Bij die aanpassingen verwachten de veehouders ten minste de volgende elementen.

- Geen cumulatieve werking van stankcirkels.
- Het gelijkstellen van burgerwoningen in het buitengebied aan agrarische woningen.



- Geen belemmering voor emissie-arme stallenbouw, dat wil zeggen dat stanknormen ondergeschikt moeten zijn aan ammoniaknormen.
- Een overzichtelijk (afstands) criterium, vergelijkbaar die in met andere sectoren van de samenleving.

Ook wordt opgemerkt dat een einde moet worden gemaakt aan de situatie dat iedereen, ook niet-belanghebbenden, bezwaar kunnen maken tegen uitbreidingen.

### 3.5 Diergezondheidsbeleid

#### *De noodslachtregeling*

Op zichzelf heeft men geen problemen met de regel dat wrakke dieren niet mogen worden vervoerd naar een reguliere slachterij. De nieuwe noodslachtregeling wordt echter als knellend ervaren omdat hij hoge kosten met zich mee brengt en omdat daardoor het dierenwelzijn in de knel kan komen. De nog overgebleven noodslacht is niet beschikbaar op tijden dat het nodig is, met name 's avonds en in het weekeinde, en bovendien erg duur. Een spuitje van de dierenarts brengt minder kosten met zich mee. Daarom kiezen veehouders eerder daarvoor, en het daarna meegeven aan het destructiebedrijf, dan voor afvoeren naar een noodslachtplaats. Daarbij speelt mee dat de meeste veehouders niets voelen voor verbloeding op het bedrijf. Soms kiezen ze er zelfs voor om een dier aan zijn lot over te laten. Voor varkens wordt de noodslachtplaats nauwelijks meer gebruikt.

Voorgesteld wordt om de oude noodslachtregeling in ere te herstellen en de verbetering van het dierenwelzijn te zoeken in de transportvoorzieningen. Weekentarieven voor noodslachters zijn een *contradictio in terminis* en moeten verdwijnen.

#### *Betaling niet-besmette dieren in besmet-verklaard gebied*

Het knellende van besmet-verklaard gebied zit in de consequentie dat stallen vol komen te zitten, ook op bedrijven waar geen ziekte-uitbraak is. Daarvoor moet een oplossing komen.

In zijn algemeenheid moet de overheid een scenario hebben klaar liggen voor het geval er een dierziekte uitbreekt. Het ontbreken daarvan wekt veel verwarring en irritatie. Het wordt in dat verband door de (pluim)veehouders betreurd dat de beloofde evaluatie van de NCD (Vogelpest)-maatregelen van ruim twee jaar geleden nog steeds niet publiek heeft plaatsgevonden. De Rijksoverheid is het kennelijk intern niet eens.

Een veehouder suggereert om 'de economie binnen het besmet verklaarde gebied gaande te houden', door biggen in het gebied te verplaatsen naar mesters in het gebied. Dat betekent echter dat biggen van buiten er niet in mogen en er binnen het gebied een balans moet zijn tussen fok en mest, hetgeen zelden het geval is.

De oplossing moet worden gezocht in het mogelijk maken van snelle afvoer naar slachterijen, bij voorkeur binnen het gebied maar zonodig ook buiten het besmet-

verklaarde gebied, of voor een compensatieregeling voor stilgelegde bedrijven. Niet-besmette dieren in besmet-verklaard gebied moeten in ieder geval een prijs krijgen, bij voorkeur de normale marktprijs. Verder wordt voorgesteld om containers te plaatsen om overtollige dieren op te vangen, en bijvoorbeeld te veel biggen, die niet weg kunnen, zelf af te mesten.

In zijn algemeenheid heeft de sector belang bij een ziekte-vrij status. De uitbraken van 'blaasjes-ziekte' uit het verleden en de daarop volgende radicale aanpak waren een triest gebeuren, maar hebben ten minste tot gevolg gehad dat de sector ervan af is. *'Je export wordt anders toch 'gemerkt', daar doe je niets aan.'*

Een zijspoor richting Aujeszkij-vrij: de veehouders onderstrepen het belang van een Aujeszkij-vrije status maar betreuren dat Nederland hierbij een aanpak kiest die verder gaat dan Brussel verlangt wat betreft het aantal te nemen bloedmonsters. Voorgesteld wordt bovendien om het bloedmonsters te laten plaatsvinden door en bij de slachters; via de UDN-nummers is een voorkomende ziekte gemakkelijk te traceren naar het bedrijf van oorsprong.

Het was de veehouders voorts een doorn in het oog dat – vanuit handelsmotieven – momenteel destructiemateriaal uit Duitsland wordt aangeleverd bij Sobel in Son. Men vindt het onbegrijpelijk dat dergelijk gesleep mogelijk is.

*Verbod op zelf enten zonder toezicht*

De intensieve veehouders gaan ervan uit dat enten preventief werkt, dat daardoor minder antibiotica nodig is en het ongevaarlijk is voor de consument. Een diagnose is dan ook niet nodig, enten is een routinehandeling. Vroeger lieten dierenartsen het over aan studenten. De verplichting dat alleen dierenartsen mogen enten, is dan ook onnodig en leidt tot overbodige kosten. Veel handelingen op het boerenerf zijn in wezen moeilijker dan enten. Achter de verplichting vermoedt men een lobby van de dierenartsenij.

Voorgesteld wordt om toe te staan dat veehouders zelf entingen uitvoeren, onder de voorwaarde dat hun bedrijf is gecertificeerd (bijvoorbeeld in het kader van IKB) en de veehouder gecontroleerd wordt. Daarbij kan onderscheid gemaakt worden tussen veewetziekten en niet-veewetziekten. Om gerotzooi (hetgeen overigens onder het huidige regime ook mogelijk is) te voorkomen moet via steekproefsgewijze bloedcontrole worden nagegaan of er goed is geënt.

### **3.6 Dierenwelzijn**

Uit de enquête bleek dat veehouders grote knelpunten ervaren op het gebied van dierenwelzijnsregels, namelijk: het Kalverbesluit bij kalvermesters, het Varkensbesluit bij varkenshouders, het Besluit Legbatterijen bij pluimveehouders. Omdat in de panels intensieve veehouderij het accent lag op de gemeenschappelijke knelpunten, zijn deze welzijnsaspecten nauwelijks aan de orde geweest. In een voorgesprek met een pluimveehouder tekenden we echter de volgende uitspraak op: *'Op termijn beschouw ik dierenwelzijn als grootste risico voor mijn bedrijf. In feite bestaat er*

*op dit moment een situatie van gedogen van de batterijstal. De verplichting tot het overschakelen op bijvoorbeeld een volièresstal zou rampzalig zijn voor grote bedrijven als het mijne. Daar zou ik niet tegen aan kunnen. Los daarvan zijn de arbeidsomstandigheden in zo'n volièresstelsel ook veel slechter.'*

### **3.7 Tenslotte: overige genoemde knelpunten**

Behalve de onderwerpen die in de panels zijn besproken, kwam tijdens het onderzoek nog een aantal knelpunten aan de orde. Hieronder worden kort de overige knelpunten weergegeven die zijn besproken in individuele gesprekken, in de marge van de panelgesprekken of die door deelnemers aan de panels bij de schriftelijke evaluatie werden genoemd:

- De I&R-regeling voor varkens.
- Het medicijnenlogboek.
- Fraude met biggenimport.
- De verplichting tot afdekking van de silo.
- De RVV-controle.
- Regeling nulkorting op pluimveefosfaatquotum: om voor de nulkorting in aanmerking te komen moet momenteel minimaal 65 procent van de mest geëxporteerd worden; knellend is dat die 65 procent contractueel gescheiden moet worden afgezet en dus niet kan uitmaken van een totaal afzetcontract met een mestafzetorganisatie.
- Belemmeringen van de pluimveemest-export in ontvangende landen, met name in Frankrijk.

## 4 AKKERBOUW, BOLLENTEELT EN VOLLEGRONDSGROENTETEELT

In dit hoofdstuk wordt de knellende regelgeving voor akkerbouw, bollenteelt en vollegrondsgroenteteelt besproken. Het betreft verschillende (sub)sectoren waartussen de grens moeilijk is te trekken en die in de praktijk veelvuldig door elkaar heen lopen. Daar waar subsectoren duidelijk van elkaar verschillen is dat in de tekst aangegeven.

Uit de panelgesprekken met en de enquêtes (n=29, zie bijlage 3) onder akkerbouwers, bollentelers en vollegrondsgroentetelers komen de volgende sectorspecifieke regelingen als meest knellende naar voren, waarbij onderstaande volgorde zoveel mogelijk de mate van knellen weergeeft:

- 4.2 gewasbeschermingsbeleid: harmonisatie in EU-verband, eventueel middelen op recept, breedheid van het middelenpakket, snelheid van toelating van middelen, eventuele instelling van spuitvrije zones, verplichte spuitlicentie;
- 4.3 mest- en ammoniakbeleid: de N- en P-normen, eventueel verplichte mineralenboekhouding, uitrijregels, tijdelijke opslag vaste mest;
- 4.4 MacSharry-regels (alleen akkerbouw);
- 4.5 regelingen aangaande het suikerbietenquotum (alleen akkerbouw);
- 4.6 ten slotte: overige knelpunten.

Eerst wordt echter kort ingegaan op de stemming die heerste in de verschillende panelgesprekken. Tussen de verschillende sectoren die in dit hoofdstuk worden besproken, bestaan namelijk grote verschillen in de wijze waarop men tegen (knellende) regelgeving aan kijkt.

### 4.1 De stemming in de sectoren

Uit de panelgesprekken komt een belangrijk 'sfeer'-verschil tussen 'traditionele' akkerbouwers (met name die met een traditioneel bouwplan en een groot areaal) en 'de anderen' (bollentelers, vollegrondsgroentetelers, biologische telers, bloemzaadtelers enzovoorts) naar voren. De akkerbouwers zien de overheid anders en hebben een ander 'politiek programma' in hun hoofd. Velen van hen zien als grootste probleem voor de akkerbouw het landbouwbeleid (GATT, Brussel, Den Haag) dat steeds liberaler wordt. Het gevoel van miskennis en ontkenning dat duidelijk aanwezig is als gevolg van 'het liberale landbouwbeleid' bepaalt ook mede hun kijk op de overheid en daarmee ook op regelgeving; de overheid wordt als akkerbouwvijandig gezien en knellende regels bevestigen dit gevoel.

De 'anderen' hebben andere verwachtingen van de overheid. Zij zien de markt meer als hun eigen aangelegenheid en niet die van de overheid. 'Schoon' produceren (milieumaatregelen) is voor hen meer dan een last die zij van overheidswege krijgen opgelegd; schoner produceren is ook van belang vanwege de markt. Achter knellende regels ziet men meer dan traditionele akkerbouwers maatschappelijke vragen waarop de sector zelf een antwoord moet hebben (dat moet natuurlijk wel een beter antwoord zijn dat de huidige knellende regels).

Oplossingen voor problemen met knellende regelgeving beginnen bij 'traditionele akkerbouwers' dan ook veel meer bij 'het landbouwbeleid' (dat moet *eerst* anders, pas daarna is er ruimte om andere problemen op te lossen), terwijl bij 'de anderen' een grotere mate van bereidheid is te bespeuren om veel directer en gericht met oplossingen voor de knellende regels zelf te komen (en daarbij ook zelf het voortouw te nemen).

## 4.2 Gewasbeschermingsmiddelenbeleid

### *Gebrek aan harmonisatie binnen de EU*

Door de deelnemers wordt het gebrek aan harmonisatie van de toelating binnen de EU als zeer knellend ervaren. De verschillen in beschikbaarheid van middelen leidt in hun ogen tot concurrentievervalsing; *'In de bloemkool kun je met het huidige middelenpakket na de tweede week van oktober geen kwaliteit meer leveren. In andere landen kan dat wel.'* Men vindt dat werkelijk schadelijke middelen overal verboden moeten zijn. Middelen die elders op een goede manier zijn getoetst en toegelaten dienen ook beschikbaar te zijn voor Nederlandse telers.

Hoewel iedereen het over bovenstaand principe eens is, zijn er ook enkele relativerende opmerkingen gemaakt. Zo is onder andere opgemerkt dat het niet zo is dat Nederland op alle fronten voorop loopt met milieubeleid. Duitsland en Oostenrijk waren op een aantal terreinen veel verder. Daarmee zouden die landen een voorbeeld hebben kunnen stellen voor een milieuvriendelijke landbouw en voor goede regels, ware het niet dat hun beleid onder meer via de GATT onderuit is gehaald. Ook is opgemerkt dat het ontbreken van harmonisatie niet in alle gevallen een probleem hoeft te zijn; als je je onderscheidt omdat je schoner werkt en strengere regels hebt, dan kan dat soms juist marktvoordeel opleveren.

Een veel gemaakte opmerking is dat sommige elders toegelaten middelen ook in Nederland wel worden toegelaten, maar dat daar een aantal jaren overheen gaat. Een aantal van deze middelen wordt voor de toelating reeds door een aanzienlijk aantal telers gebruikt omdat het 'goed werkende' middelen zijn waarvoor geen goed alternatief voorhanden is of die *'niet meer en zelfs vaak minder'* milieubelasting veroorzaken dan de wel toegelaten alternatieven. De betreffende middelen worden met name betrokken uit België en Duitsland. Dat resulteert soms in forse boetes. Dat een dergelijk middel soms later toch in Nederland wordt toegelaten, roept bij een aantal telers het gevoel op dat uitgedeelde boetes eigenlijk niet rechtvaardig zijn en dat smokkel niet echt laakbaar is.

Ook prijsverschil tussen landen voor toegelaten middelen wordt door enkelen genoemd als knellend, concurrentievervalsend en als reden voor smokkel. Een in het buitenland verkochte versie van een in Nederland toegestaan middel mag niet worden gebruikt.

Aansluitend bij de harmonisatieproblematiek betreffende de toelating van gewasbeschermingsmiddelen wordt enkele malen ook gewezen op de daarmee samenhangende residuenproblematiek. Geïmporteerde producten (ook van buiten de EU)

kunnen residuen bevatten van hier verboden middelen; dat wordt als onjuist en onrechtvaardig ervaren.

Alle deelnemers aan de panelgesprekken vinden harmonisatie in EU-verband noodzakelijk. Een belangrijk element daarin is dat ongelijktijdigheid (toelating in Nederland enkele jaren later) van toelating verdwijnt. Daarmee is echter niet alles gezegd. Zo leeft bij sommigen de vrees voor 'politieke spelletjes' tussen bijvoorbeeld landen met uiteenlopende belangen. De toelating dient binnen de EU kristalhelder georganiseerd te worden en mag niet beïnvloedbaar zijn door specifieke politieke en/of economische belangengroeperingen (landen, industrie, enzovoorts).

*Beschikbaar zijn van een breed middelenpakket, middelen voor kleine teelten*

De telers in de panels, met name de bollentelers en de vollegronds-groentetelers, signaleren het gevaar dat het pakket aan beschikbare middelen te smal dreigt te worden. Om bedrijfseconomische redenen en ook om de milieubelasting verder terug te kunnen brengen stelt men een breed pakket nodig te hebben.

Om de milieubelasting zo ver als mogelijk terug te dringen is als risicoafdekking en ter correctie een breed pakket van middelen nodig. Bijvoorbeeld: *'Ik kan in de bloemkool met een klein pakket toe, maar ik wil de rest achter de hand houden'* en *'De mogelijkheid tot kiezen is weg. Het aantal kilo's dat ik gebruik is gestegen omdat effectievere middelen niet meer voorradig zijn'*. Ook voor het voorkomen van resistenties is een breed middelenpakket van belang.

Goed- en breedwerkende middelen zoals in het verleden voorhanden waren, zijn niet meer beschikbaar. Daardoor moet elke ziekte op een specifieke manier en met een specifiek middel worden aangepakt. De bestrijding wordt veel gedetailleerder. Daardoor is wel de totale milieubelasting terug te dringen. *'Het ene jaar is het andere niet en er vindt vaak een verschuiving van ziektes plaats waardoor je steeds andere middelen nodig hebt'*, aldus een groenteteler.

Een hiermee samenhangend punt is dat van sommige middelen de licentie afloopt terwijl er nog geen goede alternatieven voorhanden zijn. Voor de producent is het bijvoorbeeld niet rendabel om een verlenging aan te vragen, zeker niet als hij op termijn verwacht een nieuw middel in de markt te kunnen zetten.

In de zogenaamde 'kleine teelten' (teelten die in Nederland weinig voorkomen) speelt bovenstaand probleem extra sterk. Middelen dienen voor toelating te worden onderzocht. De toelating geldt vervolgens uitsluitend voor gewassen waarop proeven zijn gedaan. De hele procedure is dermate kostbaar dat onderzoek (en de daaruitvloegende toelating van het betreffende gewasbeschermingsmiddel) voor 'kleine gewassen' weinig gebeurt. De kosten wegen voor de fabrikant niet op tegen de mogelijke verdiensten op een kleine afzetmarkt. Dan komt het bijvoorbeeld voor dat middelen die in graszaad zijn toegestaan niet gebruikt mogen worden in bloemen, middelen die zijn toegestaan in de bloemkoolteelt niet in bloemkoolzaad, middelen die zijn toegestaan in sla niet in sperziebonen, wel in de preiteelt maar niet in de boomteelt, enzovoorts, enzovoorts. Het niet mogen gebruiken van middelen die voor andere teelten zijn toegelaten kan ook een rem vormen op het terugdringen van de milieubelasting. Het is mogelijk dat op de milieumeetlat met

'oude' middelen slechter wordt gescoord dan als 'nieuwe' middelen uit andere teelten worden gebruikt. Telers van kleinere gewassen *'worden zo gedwongen illegaal te werken'*.

Een viertal oplossingen kwam in de panels naar voren. In de eerste plaats moeten nieuwe middelen die oude middelen vervangen, sneller worden toegelaten. Dit idee wordt algemeen gesteund. Ten tweede moet onderzoek voor kleinere gewassen beter betaalbaar worden gemaakt door toelating en financiering op EU-niveau in plaats van per land apart. Bij dit idee hebben sommigen, vooral veel telers van kleine gewassen, bedenkingen met name vanwege de angst voor politieke koehandel en omdat sommige gewassen dan relatief nog veel kleiner zijn dan dat ze nu al zijn (*'Moeten Spanjaarden gaan meebeslissen over gewassen waar ze nog nooit van gehoord hebben?'*, *'Veel gewassen die klein zijn op Nederlandse schaal zijn dat zeker op Europese schaal'*). Ten derde wordt voorgesteld *off-label use* (zoals in Engeland) mogelijk te maken. *Off-label use* wil zeggen dat de toelating van een middel wordt uitgebreid naar een verwant gewas waarbij de aansprakelijkheid (voor misoogsten en dergelijke) bij de teler-gebruiker komt te liggen. *'Middelen die milieutechnisch niet meer kunnen moeten weg, maar middelen uit andere sectoren die goed bevonden zijn moeten ook voor ons beschikbaar komen'*. Een meerderheid staat achter dit voorstel, hoewel er geen algehele consensus over bestaat. Tenslotte, in de vierde plaats, zouden telers nauwkeurig middelen moeten registreren en zou een beperkt aantal middelen voor specifieke situaties en toepassingen op recept verkrijgbaar moeten zijn; om achter de hand te hebben bij calamiteiten zodat het risico genomen kan worden om zo schoon mogelijk te telen. Dit idee is omstreden. Het vindt onder bollentelers en groentetelers enige steun, maar het merendeel van de akkerbouwers wijst het af. De opvattingen van beide groepen worden hieronder los van elkaar samengevat.

Het merendeel van de *akkerbouwers* staat afwijzend tegenover verplichte registratie van gewasbeschermingsmiddelen en het gebruik van sommige middelen op recept. Een eventuele verplichte registratie werd bestempeld als een *'typisch voorbeeld van een overbodige regel'*. Tegen verstrekking op recept zijn de volgende bezwaren genoemd.

- De beleidsruimte en de verantwoordelijkheid dient bij de ondernemer te liggen. Als iemand het niet goed doet moet hij worden aangepakt. Er wordt niet aangegeven hoe moet worden bepaald of iemand 'het niet goed doet'.
- Excessen worden met verstrekking op recept niet voorkomen.
- Er is kennis en vakmanschap voldoende in de sector.
- Spuiten is duur en een ieder spuit daarom al zo min mogelijk.
- Met een recept wordt de afhankelijkheid van anderen te groot (*'Wie moet het recept afgeven? En hoe gaat het in het weekend of als die persoon net ADV heeft?'*).

Het voornaamste bezwaar tegen verplichte registratie is niet het registreren als zodanig, maar de verplichting ervan. *'We hebben alle nota's van de middelen, dat is al een registratie'*, *'Welke boer registreert niet meer? Dat moet je niet verplicht stellen. Sinds 1983 kan ik alles vertellen over wat, hoeveel en waar ik heb gespoten'*, *'Iedereen kan meekijken. Iedere controleur kan elk moment binnenstappen'*.

De *bollentelers* en *vollegrondsgroentetelers* zijn er daarentegen van doordrongen dat enkel een breed middelenpakket geclaimd kan worden als een verantwoord gebruik door de telers kan worden aangetoond. Dat wil met andere woorden zeggen dat men niet om een vrijbrief vraagt om betreffende middelen vrijelijk te kunnen gebruiken. De algemene lijn waarover overeenstemming bestaat is de noodzaak tot nauwkeurige registratie, monitoring van het milieu (met name oppervlaktewater) en duidelijke sancties indien een teler middelen oneigenlijk gebruikt. Het panel komt niet tot een uitwerking hiervan in een systeem dat ook andere partijen voldoende kan overtuigen en garanties kan bieden. Er is wel een aantal opmerkingen over gemaakt.

- Schadelijke middelen moeten duurder worden.
- Bestrijdingsmiddelen op recept is een mogelijkheid onder voorwaarde dat het flexibel en snel werkt. Sommigen hebben daar niet veel vertrouwen in en zien meer in een controle achteraf.
- Werken met registratiegroepen die zelf streefnormen opstelt.
- Betere samenwerking met lagere overheden (Uitwaterende Sluizen) onder andere bij monitoring.

#### *Eventuele instelling spuitvrije zones*

De meeste panelleden zijn vierkant tegen de instelling van spuitvrije zones. Dit kost in hun ogen erg veel (dure) grond, zeker als je veel sloten in je land hebt en/of kleine percelen hebt. De milieu-effecten zijn bij een goede agrarische praktijk gering en staan niet in verhouding tot de kosten. De stemming is dat veel te lichtzinnig wordt beslist over instellen van dergelijke zones. Tevens zijn sommigen bevreesd dat er een zone met probleemkruiden ontstaat en dat het beheer van de slootkanten door de waterschappen onvoldoende zal zijn.

De meest gewenste oplossing bestaat uit een aantal verplichte technische maatregelen. Deze zouden mogelijk in een AMvB of een convenant kunnen worden uitgewerkt. Met name groentetelers zien in een AMvB de mogelijkheid om problemen met in hun ogen niet effectieve vergunningen (WVO) te vermijden. Genoemd zijn: het gebruik van kantdoppen, luchtondersteuning, niet spuiten bij harde wind, lagere spuitbomen, spuitkeuring en het '*niet tot in de slootkant telen van aardappels*' door bijvoorbeeld een rij niet te telen (in aardappels vinden veel bespuitingen plaats tegen phytophthora). Door middel van een goede controle kunnen excessen hard worden aangepakt. Blijkt het effect hiervan onvoldoende, dan kan men altijd nog spuitvrije zones instellen.

Overige opmerkingen die onder andere zijn gemaakt.

- De aandacht moet niet worden gefixeerd op spuitvrije zones. Het gaat erom wat er op het hele perceel gebeurt. Via de drainbuizen kunnen sommige middelen die midden op het perceel worden gebruikt ook in de sloot komen.
- Spuitvrije zones zouden met subsidie beteeld kunnen worden met een bloemenmengsel. Deze suggestie van een akkerbouwer werd direct fel bekritiseerd door de overige panelleden.



Een van de panelleden stelde dat technische maatregelen alleen veel opleveren, maar waarschijnlijk toch niet genoeg. Hij hield een pleidooi voor het meedoen aan proeven met spuitvrije zones waarbij de landbouw ook voorwaarden kan stellen, met name dat er een zekere financiële vergoeding tegenover moet staan, maar ook bijvoorbeeld dat het alleen bij watervoerende sloten hoeft en dergelijke. *'We moeten sowieso voorkomen dat middelen in het oppervlaktewater terechtkomen, anders worden die middelen verboden en ben je verder van huis. Als je dit soort dingen afwijst, dan komen er ingrijpender maatregelen'*. Van een andere deelnemer krijgt hij enige steun. Hij wijst op het belang *'te blijven communiceren'* en maatschappelijke krachten serieus te nemen *'ook al vind je de gevolgen bedacht'*. Hij houdt een pleidooi om de braakregeling geschikt te maken om ook voor spuitvrije zones toe te passen door deze *'te vertalen van vlakken naar lijnen'*. De rest van het panel reageerde zeer ontstemd en stelde dat de milieukundige effectiviteit van spuitvrije zones zeer gering is, het is *'schieten met een kanon op een mug'*, dat het prijskaartje zeer waarschijnlijk niet wordt betaald of slechts tijdelijk (*'Dan ben je weer afhankelijk van de politiek, en over vijf jaar heb je weer andere politici'*).

### *Verplichte spuitlicentie*

Vanaf 1 juli is het verboden om te werken met gewasbeschermingsmiddelen zonder een geldige spuitvergunning. Een aantal akkerbouwers en een enkele bollenteler en vollegrondsgroenteteler stoort zich aan deze regel. Dat is niet omdat de bedrijfsvoering er door beïnvloed wordt, maar veeleer omdat men de regeling overbodig en niet effectief vindt. Er zijn ook telers die geen bezwaar hebben tegen deze regeling. Vrijwel niemand verdedigt de regel als zijnde een goede en gewenste regel. De naar voren gebrachte bezwaren worden hieronder opgesomd.

- Het doel en het nut zijn niet duidelijk, behalve *'geld innen'*.
- Het middelengebruik zal door de maatregel niet dalen en excessen worden er niet mee voorkomen.
- De licentie is zo te verkrijgen als je bijvoorbeeld tien jaar geleden MLS-rundveehouderij hebt gedaan en sindsdien nooit hebt gespoten. Als je daarentegen 15 jaar ervaring hebt met spuiten maar niet aan dat soort voorwaarden voldoet, dan ben je verplicht een dure cursus te volgen. De licentie zegt dus niets over het werkelijk aanwezige vakmanschap. Sommigen vinden bijvoorbeeld het verplicht volgen van een halve dag bijscholing elke winter zinvoller dan de betreffende regeling.
- Op het gebied van bijscholing zijn er reeds de nodige activiteiten; de DLV houdt bijvoorbeeld bijeenkomsten.

### **4.3 Mest- en ammoniakbeleid**

Bij een meerderheid overheerst een gevoel dat weergegeven wordt met het volgende citaat: *'Het mineralenbeleid voor de akkerbouw leidt nergens toe. De problemen moeten worden aangepakt daar waar ze spelen: in de overschotgebieden'*. Het belangrijkste knelpunt wordt gevormd door de N- en P-normen in de Integrale Notitie in combinatie met het eventueel moeten bijhouden van een mineralenboekhouding:

- De normen zijn niet onderbouwd. Als je volgens de normen werkt voldoe je niet aan de stikstof- en fosfaatbehoefte van de bodem, aldus een meerderheid van de deelnemers. De aanvoernorm is te laag.

- De mineralenboekhouding is onwerkbaar. De mineralenboekhouding houdt geen rekening met de toestand van de bodem. De bodemvruchtbaarheid fluctueert van jaar tot jaar net zoals de oogst (de afvoer, 'Wat gebeurt er als je aardappelen verrotten op het land door een slecht seizoen?', dan vallen niet alleen de financiële opbrengsten tegen, maar komt er ook een boete achteraan vanwege overschrijding van de normen). Met name rondom stikstof leven veel vragen en wordt een kennistekort gesignaleerd: 'De stikstofnormen moeten buiten het verhaal gehouden worden. Als je een te hoog K-getal hebt, dan is er een heel andere stikstofwerking', 'Er is geen bekendheid met de mineralenstroom in de grond en er kan dan ook nooit iets generieks over gezegd worden'.
- Men vreest dat met de normen het organische stofgehalte in de grond niet op peil gehouden kan worden; 'Je ziet nu al een afbraak van organische stof'.
- Tevens stelt men dat een mineralenboekhouding met sancties er waarschijnlijk toe leidt dat er minder dierlijke mest en meer kunstmest gebruikt zal worden. Reden hiervoor is de samenstelling van de dierlijke mest, waarin teveel stikstof ten opzichte van fosfaat zit.

Wat betreft oplossingen vindt een ieder dat 'bemesten naar behoefte' op een of andere wijze mogelijk moet zijn. Hoe dit in het vat gegoten dient te worden, daarover is zeker geen consensus. Een oplossingsrichting die zich enigszins aftekent is een meersporenbeleid. De basis daarvan wordt gevormd door een generieke aanvoernorm die in principe voor iedereen geldt, maar waarvoor ontheffing verkregen kan worden als wordt gekozen voor een verfijnder systeem waarmee 'milieukundig verantwoorde bemesting' kan worden aangetoond. Als mogelijke systemen, die momenteel reeds door meerdere telers worden toegepast, zijn genoemd het baseren van de bemesting op bodemvoorraden die worden bepaald met behulp van grondmonsters, bemesting naar behoefte van het gewas – te bepalen met behulp van bladmonsters – en het bijhouden van een mineralenboekhouding. Daarnaast moet bouwplanbemesting mogelijk zijn. Dat wil zeggen dat afhankelijk van het bouwplan in bepaalde jaren boven de dan geldende norm bemest moet kunnen worden als het voortschrijdend gemiddelde over een aantal jaren beneden de norm blijft.

Tevens komt, 'om in te kunnen spelen op plaatselijke verschillen in de bodem', de wens voor een gebiedsgerichte aanpak een aantal malen naar voren. Ook wordt enkele malen gesteld dat op basis van vrijwilligheid, stimulansen en eigen verantwoordelijkheid veel betere resultaten zijn te boeken dan door middel van een mineralenboekhouding waar, op grond van generieke normen, sancties aan gekoppeld zijn. Daarnaast benadrukken enkelen het belang en de noodzaak van actieve kennisontwikkeling in de praktijk zelf, met name in studiegroepen, om op die manier ook zinvolle uitspraken te kunnen doen over normen en instrumenten.

#### *Uitrijverbod in september*

De knelpunten en de oplossing zijn reeds goed omschreven in hoofdstuk 3 (Intensieve veehouderij). Met name bollentelers ervaren het uitrijverbod in september als zeer knellend: 'Veeboeren kunnen niet van hun overschot afkomen. Wij zitten er om te

*gillen, maar kunnen het niet aanwenden' en 'In de zomer is de emissie het hoogst en voor de bollen is het veel beter later uit te rijden'.*

*(Gemeentelijke) voorwaarden voor tijdelijk opslag van vaste mest, schuimaarde, compost*

Dit knelpunt leeft vooral bij een aantal akkerbouwers. Als vaste mest, schuimaarde of compost wordt aangeleverd (vaak aan het eind van de zomer), is het zelden mogelijk om het direct over het land te verspreiden, de aanwending vindt doorgaans pas in het najaar plaats. Men vindt een verplichting van een mestplaat en afdekken van de mest niet doenlijk en onredelijk. Dat is duur en de aanvoer vindt doorgaans niet elk jaar op hetzelfde perceel plaats. Voorgesteld wordt om deze regel af te schaffen.

#### **4.4 MacSharry regelingen (alleen akkerbouw)**

Het uitgangspunt van de MacSharry regels om de graanmarkt te beschermen en te reguleren, wordt geaccepteerd. Op een aantal onderdelen roept de regeling echter grote ergernis op.

- De politieke strijd die er wordt gevoerd over prijzen, braakpercentages en -vergoedingen. Hierbij wordt opgemerkt dat de graanhandel een veel betere lobby heeft dan akkerbouwers.
- Nederlandse boeren hebben minder profijt van de MacSharry-regeling dan boeren elders door de harde gulden.
- De verschillende uitzonderingsregels in de EU ten aanzien van de gewassen die geteeld mogen worden op 'braak'-grond werken concurrentievervalsend. Men stelt '*braak is braak*'; het toch mogen telen van bepaalde gewassen betekent onherroepelijk verdringing. Als het mag doet iedereen het, maar het zou niet moeten mogen.
- De formulieren zijn onnodig omvattend en ingewikkeld; een kleine spelfout kan bijvoorbeeld leiden tot maanden uitstel van betaling van subsidie.
- Er moeten weer nieuwe kaarten worden ingeleverd.

Er is vrij algemeen overeenstemming over de noodzaak tot administratieve vereenvoudiging en gelijke invulling binnen de EU. Over de andere genoemde punten is geen overeenstemming.

#### **4.5 Bietenquotum (alleen akkerbouw)**

Akkerbouwers ervaren een aantal knelpunten rondom de regelingen die betrekking hebben op suikerbietenquotum. Als belangrijkste knelpunt wordt ervaren de oneigenlijke toepassing van regels rond gebruik en overdracht van suikerbietenquotum: het *niet* naleven van regels! Telers mogen suiker produceren op basis van hun productie in het verleden (referentie/quotum). Overdracht van quotum kan volgens de regels uitsluitend plaatsvinden door overdracht van grond (maximaal 2500 kilogram suikerquotum per hectare). In de praktijk komt het echter voor dat telers hun quotum door anderen laten benutten ('verhuren') omdat ze zelf geen of te weinig grond meer hebben of er bijvoorbeeld bos op geplant hebben. Ook schijnt het voor te komen dat telers grond met quotum verkopen aan andere telers

om enige tijd later de grond zonder quotum weer terug te kopen ('verkopen'). Ook worden wel creatieve pachtconstructies gehanteerd om bietenquotum 'te verkopen'. De belangrijkste reden waarom akkerbouwers dit vinden knellen is dat ze graag meer suikerbieten willen verbouwen zonder daarvoor te moeten betalen en tegelijkertijd ook de regels te moeten overtreden.

Voor de meerderheid van de akkerbouwers in de panels is het startpunt van de oplossing dat boeren die niet zelf bieten telen hun quotum moeten inleveren: boeren zonder grond maar ook boeren die het nu 'verhuren'. Onder welke voorwaarden ze die dan moeten inleveren en vooral hoe herverdeling moet plaatsvinden, daarover lopen de meningen uiteen. De verschillende voorstellen zijn de volgende.

- a Boeren die niet zelf bieten telen dienen hun quotum verplicht in te leveren (bij de suikerindustrie of bij een 'bietenbank') die het verdeelt over bestaande bietentelers.
- b Zie a, maar voor inlevering wordt een beperkt vast bedrag betaald (bijvoorbeeld een of twee gulden per kilo suiker). Dat bedrag wordt ook betaald door degenen aan wie het bietenquotum vervolgens wordt toegedeeld.
- c Zie a, maar ook akkerbouwers die geen bietenquotum hebben, moeten quotum kunnen krijgen.
- d Quotum dat wordt herverdeeld moet in de regio blijven.
- e Verhandelbaarheid met een aantal beperkende regels (bijvoorbeeld binnen de sector, binnen de regio, via een centraal punt en dergelijke).
- f Vrije handelbaarheid.

Opvallend is dat de akkerbouwers in het noordelijke panel (inclusief Flevoland) voor het merendeel neigen naar een vorm van handelbaarheid (zie met name punt e), terwijl men in het zuidelijke panel zich daar fel tegenstander van toonde en vooral voor de punten a en b opteerde en in mindere mate voor c. Het lijkt er op dat punt b de meeste aanhangers heeft, maar erg duidelijk ligt het niet. De tegenstanders van handelbaarheid stellen dat door handelbaarheid de kostprijs wordt opgejaagd en dat *'de fiscus er voor een deel mee aan de haal gaat'*. De voorstanders redeneren in de trant van *'Je bent ondernemer, je kunt kopen als het je voordelig lijkt en anders doe je het niet'*.

Over de *verdeling* van quotum (systemen a t/m c) bestaat geen overeenstemming. Sommigen vinden verdeling van vrijkomend quotum over akkerbouwers die bieten telen onrechtvaardig. Er zijn ook akkerbouwers die nu geen bieten kunnen telen, omdat ze om uiteenlopende redenen in de referentie jaren geen bieten teelden, die dat nu wel graag zouden willen. Waarom zouden die nooit meer bieten mogen telen? Anderen stellen om die reden dat het bietenquotum handelbaar moet worden. Een meerderheid (althans onder akkerbouwers, deze problematiek is in andere panels niet besproken) vindt overigens wel dat het bietenquotum in de akkerbouwsector dient te blijven. Enkele deelnemers zetten ook vraagtekens bij de rechtvaardigheid van de huidige verdeling van quotum, maar niemand gaat zover om te pleiten voor een totale herverdeling.

Een minderheid oppert de mogelijkheid om quotum gericht toe te delen aan gebieden met grote problemen. Zo zou er bijvoorbeeld wat extra quotum naar de Veenkoloniën kunnen.

Als ander punt komt bij velen de wens voor een rekening courant systeem naar voren. Het ontbreken daarvan knelt omdat men nu min of meer gedwongen wordt ook C-suikers te verbouwen om het quotum te behouden. Met een rekening courant systeem *'ben je niet gedwongen C-suiker te verbouwen. Die overschrijding is slecht voor de grond, slecht voor de geldelijke opbrengst en alleen maar goed voor de industrie die graag haar productiecapaciteit wil benutten'*. Als er geen rekening courant komt zou *'er een vaste referentie per hectare'* moeten komen en *'moet de maximale referentie omlaag'*. Dan komt er ook quotum vrij en is het 'opjaag-element' (C-suiker) uit het systeem gehaald. Bij onderschrijding verlies je dan geen quotum.

#### 4.6 Tenslotte: overige knelpunten

##### *Bruinrot (alleen akkerbouwers)*

Dit punt is besproken in het noordelijke panel. Bruinrot wordt als een probleem ervaren. Er dienen regels te zijn. Men vindt dat de sector in principe zelf de aanpak van bruinrot dient te bepalen (regels, vergoedingen enzovoorts). Maar men wordt het niet eens over die aanpak. De 'oplossing' die dan naar voren komt is dat de overheid, in dit geval via de onafhankelijke Plantenziektenkundige Dienst, regelend moet optreden.

Conflictpunten en probleempunten die naar voren komen zijn onder andere de beregeningsverboden in een straal van drie kilometer rondom een geconstateerde besmetting (*'water stroomt ook uit die cirkels'*), de belangentegenstelling met de handel (die volgens sommigen in de huidige regels wordt ontzien zodat vooral de telers opdraaien voor de schade), de open grenzen (import wordt bij de grens niet gecontroleerd) en het gedrag van sommige pootgoedtelers (die bijvoorbeeld het eigen uitgangsmateriaal niet controleren). De dit jaar getroffen compensatieregeling wordt ondersteund.

##### *Gelegenheidsarbeid (bollen- en vollegrondsgroenteteelt)*

Door velen wordt met name de rompslomp met formulieren als knellend ervaren. Dit schijnt overigens te verschillen per GUO-kantoor; het ene kantoor is strikter dan het andere. Er wordt wel opgemerkt dat de hoeveelheid regels deels ook op het conto geschreven kan worden van de sector zelf door fraudegevallen uit het verleden.

Naast deze 'rompslomp' wordt er door de werknemers zelf ook vaak om een 'enige flexibiliteit' gevraagd (vanwege een studiebeurs, huursubsidie, enzovoorts). Dit werkt 'knoeien' in de hand. Het CDA-plan dat iedere seizoenswerker 3000 gulden premievrij moet kunnen verdienen wordt algemeen gesteund. Men beseft wel dat daarmee nog niet alle problemen zijn opgelost. Er bestaat de angst dat een dergelijke regel, als die er eventueel komt, enkel voor de asperges en de fruitteelt zal gaan gelden. Deze regeling zou voor de hele agrarische sector moeten gelden, maar men vindt dat de regeling dan wel zodanig moet worden ingevuld dat ze inderdaad enkel wordt gebruikt voor 'echte seizoenarbeid' en dat voorkomen moet worden dat reguliere arbeid wordt beconcurrereerd.

## *Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO)*

Dit punt leeft vooral bij bollen- en vollegrondsgroentetelers. Wat knelt is vooral de onduidelijkheid (wat wel en wat niet mag, wat wel en wat niet onder de vergunning valt), het niet afgestemd zijn op andere regels en verordeningen (gemeente, provincie), het gevoel dat 'ze je bedrijf kunnen maken of breken', en de legeskosten. Daar komt bij dat vergunningen niet effectief zijn om de emissies te verminderen. Wat men als oplossing wenst is een AMvB met een draagvlak onder de ondernemers waar een pakket maatregelen aan vast kan zitten om de emissie te verminderen.

### *Eventuele verplichting gebruik dierlijke mest van biologische oorsprong in de biologische landbouw (alleen biologische akkerbouw)*

Deze mogelijke verplichting berust op een EU-richtlijn. Tot nu toe is gebruik gemaakt van de mogelijkheid voor ontheffing. In Nederland is SKAL tot nu toe ruimhartig geweest met ontheffingen. Het idee dat achter deze mogelijke verplichting zit is de kringloopgedachte. Het is echter fundamenteel onjuist deze regelgeving in te stellen omdat er per definitie te weinig dierlijke mest is; de kringloop is nooit gesloten, onder andere omdat het 'afval' van de consument niet terugkomt. In Nederland zijn de bedrijven bovendien verder *ontmengd* dan in andere landen en daardoor is het probleem groter. Als er een aanzienlijke opschaling van de biologische landbouw plaatsvindt, inclusief veehouderij, dan komt een dergelijke kringloop wel steeds dichterbij.

### *Scheurverbod grasland*

Een punt in de enquête dat tegen de verwachting in niet als knellend naar voren kwam (slechts één respondent gaf aan dat hij het als knellend ervaart), maar dat in een voorgesprek met een Noordhollandse bollenteler als het meest knellende punt voor hem en voor het gebied waarin hij werkt naar voren kwam, is het scheurverbod op grasland. Een mogelijke reden hiervoor kan zijn dat het een lokaal probleem is.

Overigens wordt door betreffende bollenteler niet de regel zelf (het scheurverbod) betwist ('*Dat is een goede regel*'), maar de toepassing ervan op 60 procent van de grond in het gebied in kwestie. Met andere woorden niet de regel, maar '*het gebruik van deze regel door het beleid*' is knellend. Daar speelt op de achtergrond onder andere touwtrekkerij tussen verschillende bestuurslagen: Het Rijk heeft het gebied aangewezen als bollenconcentratiegebied, de provincie wil er echter geen hectare bollen bij, eerder minder. Binnen die touwtrekkerij worden regels gebruikt (ook 'het spel' is knellend onder meer vanwege de langdurige onzekerheid).

### *De aardappelteeltverordening*

De regeling die in de enquête als minst knellend naar voren kwam (niemand ervaart het ook maar in enige mate als knellend) is de aardappelteeltverordening. In een voorgesprek is het te ruim zijn van de aardappelteeltverordening als knellend genoemd. Een 1 op 3 teelt is toegestaan zonder gebruikmaking van resistente

rassen, dat is de verantwoordelijkheid van de teler. In het betreffende voorgesprek is gesteld dat deze verordening niet in het belang van de telers is in verband met mogelijke ziektes en wordt gepleit voor een 1 op 4 regeling of een 1 op 3 regeling met een AM-resistent ras. Of andere telers het niet met deze redenering eens zijn of dat ze de regeling niet als knellend ervaren omdat ze het op hun eigen bedrijf anders kunnen doen en er geen last van hebben als iemand dat niet doet, dat is niet te achterhalen; in ieder geval is er buiten de teler met wie het voorgesprek is gehouden niemand die vindt dat deze regel knelt.

### *Overige*

Hieronder worden overige knelpunten genoemd die niet in de panelgesprekken zijn besproken maar wel in individuele gesprekken en in de enquête naar voren kwamen. Tenzij anders vermeld betreft het punten die door het merendeel van de deelnemers niet als knellend worden ervaren (zie ook de enquête-resultaten in bijlage 3):

- Mest: het ontbreken van harmonisatie in de EU (dit punt scoort hoog in de enquête maar is niet besproken in de panels).
- Verbod op stuifbestrijding met drijfmest (scoort ook vrij hoog in de enquête).
- Bollenteelt: de (eventuele) verplichting grond die achterblijft na het spoelen van bollen terug te brengen op het perceel waar het vandaan komt (gezien het beperkt aantal bollentelers in de hele groep scoort dit punt in de enquête hoog).
- De verordening reiniging verpakkingen bestrijdingsmiddelen (verplicht spoelen van fust en dergelijke.)
- Het niet mogelijk zijn van graan-mest contracten over de landsgrens heen.
- Biologische landbouw: ruilverkaveling; uitruil met 'niet-biologische' grond.
- De omschakelingsregeling biologische landbouw.

## 5 GLASTUINBOUW

In twee panels werd knellende regelgeving in de glastuinbouw besproken. De onderwerpen voor de panelgesprekken kwamen voort uit de resultaten van de vooraf aan de deelnemers van de gesprekken toegestuurde enquête (n=16). De vraagstelling van de enquête was mede gebaseerd op een vijftal interviews met individuele glastuinders. De resultaten van de enquête treft u aan in bijlage 4.

In dit hoofdstuk wordt allereerst in 5.1 een sfeertekening gegeven van de panelgesprekken. De standpunten van de glastuinders in de panels over knellende regelgeving, kunnen namelijk niet los worden gezien van algemene ontwikkelingen en knelpunten in de sector. De stemming daarover bleek een aanzienlijke invloed te hebben op de gesignaleerde knelpunten alsmede op de daarvoor aangedragen oplossingen. Daarmee geeft de eerste paragraaf van dit hoofdstuk een kader waarin de per regel besproken knelpunten moeten worden gezien.

De knelpunten die aan de orde komen zijn:

- 5.2 gewasbeschermingsmiddelen: harmonisatie van toelating van middelen binnen de EU, het gewasspecifieke karakter van de toelating, het ontbreken van een voldoende breed pakket aan middelen, de noodzaak voor een ander toelatingsbeleid vanwege het streven naar milieuvriendelijker telen, de noodzaak meer duidelijkheid te verkrijgen over de milieubelasting van middelen, de lange duur van de toelatingsprocedure;
- 5.3 arbeid: de administratie bij de scholieren- en studentenregeling, de voorwaarden van de gelegenheidsarbeidsregeling, de hoge loonkosten voor vaste arbeid, de ontslagprocedure voor vaste werknemers;
- 5.4 Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) en het lozingenbesluit: het niet aansluiten van de eisen van het Lozingenbesluit bij eerder gedane investeringen, het niet passen van milieu-investeringen in de investeringscyclus, het milieurendement van WVO-eisen is vaak onduidelijk en staat niet in verhouding tot investeringslasten, de inpasbaarheid van de eisen in de specifieke bedrijfssituatie, de WVO conflicteert met andere vergunningen en regelgeving;
- 5.5 heffingen: waterschapsheffing, ecotax, verontreinigingsheffing;
- 5.6 ten slotte: overige genoemde knelpunten.

Van de knelpunten wordt per regel weergegeven waarom hij volgens de deelnemers aan de panels knelt, en welke oplossingen in de panels naar voren kwamen.

### 5.1 De stemming in de glastuinbouw

De aanhoudende malaise in de glastuinbouwsector drukt een duidelijk stempel op de interviews en panelgesprekken. Er heerst een gevoel van grote onzekerheid over hoe het verder moet en er bestaat onduidelijkheid over wat de overheid de komende jaren met de glastuinbouw voor ogen heeft. Veel tuinders ervaren als groot knelpunt dat voortdurend fors moet worden geïnvesteerd om te voldoen aan de steeds striktere en omvangrijkere (milieu-)regelgeving, terwijl het (milieu-)rendement vaak onduidelijk is. Dat gevoel wordt versterkt door de grote verschillen met



andere landen in de EU, niet alleen wat betreft het milieu- en gewasbeschermingsbeleid, maar ook ten aanzien van regelingen voor seizoenarbeid. Men vindt dat daardoor de concurrentiepositie van de Nederlandse glastuinders ondermijnd wordt.

Daarnaast steekt het menige glastuinder in dit onderzoek, dat het bedrijfsleven zo weinig inspraak heeft op beleidsontwikkeling. Veel regelingen, zo vindt men, sluiten slecht aan op de praktijk en doorgaans ontbreekt de ruimte om ervan af te wijken als lokale omstandigheden daarom vragen. In de panelgesprekken werd dan ook gepleit voor meer duidelijkheid in beleidsdoelen, meer inspraak van tuinders bij beleidsontwikkeling, en beter inspelen op de diversiteit van de bedrijven bij het maken en implementeren van beleid.

Die diversiteit maakt de sector veelkleurig. De verschillen tussen bedrijven zijn enorm: verschillen in bedrijfsstijlen, maar ook in teelten en bedrijfsgrootte. Zo ervaren glastuinders soms dat regelgeving veronderstelt dat er slechts grote bedrijven zijn. Kleinere ondernemers zien zich dan voor schier onmogelijke eisen geplaatst. Of, in de woorden van een paneeldeelnemer: *'De Nederlandse tuinbouw bestaat uit grote en kleine tuinders die samen het veilingpakket rondmaken en de Nederlandse concurrentiepositie waarborgen. Ze hebben daarom allen bestaansrecht en moeten allemaal uit de voeten kunnen met de regelgeving.'*

## 5.2 Gewasbeschermingsmiddelen

De regelgeving voor gewasbeschermingsmiddelen komt uit de enquête voor de glastuinbouw als meest knellende regelgeving naar voren. Bovenaan staan de verschillen in het beleid tussen EU-lidstaten, die volgens de glastuinders in de panels leiden tot concurrentievervalsing. Ook het Nederlandse beleid en de rol van het College Toelating Bestrijdingsmiddelen (CTB), vinden glastuinders op een aantal punten knellend en belemmerend, vooral vanwege het doorkruisen van het streven naar milieuvriendelijkere gewasbescherming.

### *Harmonisatie in toelating van middelen binnen de EU*

De Europese Unie werkt sinds een aantal jaren aan harmonisatie van het toelatingsbeleid van gewasbeschermingsmiddelen. Momenteel bestaan er echter nog grote verschillen tussen het pakket aan middelen dat in Nederland is toegestaan en de middelen die in de andere lidstaten verkrijgbaar zijn.

De verschillen in toelating leiden volgens de tuinders tot een slechtere concurrentiepositie voor de Nederlandse tuinders. Producten uit andere EU-landen worden op de Nederlandse markt aangeboden tegen een relatief lage prijs, mede doordat in de teelt middelen worden gebruikt die in Nederland niet toegestaan zijn. Een voorbeeld waarop in de panels werd gewezen, is de import van goedkope paprika's en tomaten uit Spanje. Bij de teelt daarvan wordt voor grondontsmetting gebruik gemaakt van het in Nederland verboden middel Methylbromide. In Nederland vindt grondontsmetting plaats door middel van het arbeidsintensieve stomen van de grond.

Dit knelpunt wordt aan de ene kant veroorzaakt door de trage voortgang van het harmonisatieproces: op de positieve EU-lijst staat nog geen enkel middel dat door de Europese Commissie toegelaten is. Aan de andere kant knelt de trage toelatingsprocedure in Nederland, van middelen die al wel in andere landen zijn toegelaten. Volgens de tuinders wordt bij het CTB vooralsnog geen gebruik gemaakt van onderzoeksresultaten uit andere landen. Het extra onderzoek dat wordt geëist voor toelating in Nederland, vertraagt de toelating en leidt tot hoge kosten voor de fabrikant.

Voor dit knelpunt werd in de panels een tweetal oplossingen geformuleerd. Ten eerste pleiten de glastuinders voor snelle gelijkschakeling op Europees niveau van de toelating van middelen. Of dat leidt tot meer of minder toegelaten middelen, is voor de tuinders niet de belangrijkste vraag. Het gaat het vooral om te komen tot gelijke voorwaarden voor alle Europese telers, zodat een eind komt aan de concurrentievervalsing op dit gebied. Ten tweede pleiten de glastuinders ervoor, serieus te bekijken of onderzoeksresultaten uit andere EU-landen gebruikt kunnen worden om het Nederlands toelatingsproces te versnellen.

#### *Toelating van middelen is gewas specifiek*

Bij een toelating door het CTB wordt aangegeven voor welke gewassen en teelten het middel gebruikt mag worden; in andere teelten mag het middel niet worden gebruikt. Een aantal telers ervaart dit als knelpunt omdat middelen soms ook effectief zijn in andere teelten en daar middelen kunnen vervangen die milieubelastender zijn. Bovendien worden de telers met weinig voorkomende teelten ('kleine gewassen') hierdoor benadeeld, omdat er voor hun gewas minder middelen beschikbaar zijn.

De oorzaak ligt volgens de telers bij de procedure die het CTB hanteert bij een aanvraag voor toelating door een fabrikant. Voor elk gewas moet een aparte aanvraag worden ingediend en dus moet voor elk gewas apart kostbaar onderzoek worden gedaan. Een aanvraag voor toelating in kleine teelten is voor een fabrikant vaak niet rendabel. Het steekt de telers dat er wel 'goede' middelen bestaan, maar dat die als gevolg van de scherpe regels niet gebruikt mogen worden. Volgens de telers zelf worden middelen – zeker in kleine teelten – veelvuldig illegaal gebruikt.

*Off-label use* wordt door de meeste tuinders als afdoende oplossing gezien voor dit knelpunt. Het toestaan van *off-label use* betekent dat een middel ook mag worden gebruikt in teelten waarvoor het niet is toegelaten, onder verantwoordelijkheid van de teler zelf. Een dergelijk systeem wordt in Engeland al enige jaren toegepast.

#### *Te smal middelenpakket*

Milieuvriendelijk telen door vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en het inzetten van minder schadelijke middelen, is een algemeen aanvaard streven in de glastuinbouw, zo bleek in de panels. Het gebruik van middelen is de laatste jaren aanzienlijk teruggeschroefd en steeds meer telers accepteren een zekere aantasting van het gewas alvorens zij overgaan op de inzet van

gewasbeschermingsmiddelen. Bij deze werkwijze is het belangrijk een aantal krachtig werkende middelen achter de hand te hebben om ter correctie te kunnen gebruiken en om resistenties te voorkomen. Het knelt dan ook dat er steeds minder middelen beschikbaar zijn en dat vooral de middelen voor specifieke aantastingen van de toelatingslijst geschrapt worden.

Dat het beschikbare pakket smal is, is volgens de tuinders het gevolg van het toelatingsbeleid, waarbij inmiddels een aantal middelen is geschrapt, terwijl nog geen vervanging heeft plaatsgevonden.

De telers pleiten voor een breed pakket aan gewasbeschermingsmiddelen, enerzijds te bereiken door een snelle toelating van middelen ter vervanging van weggevalen middelen en anderzijds door het verkrijgen van een aantal middelen op recept. De meningen over die laatste oplossing zijn echter verdeeld. Een aantal telers meent dat dit een verruiming van het beschikbare aanbod betekent, maar anderen vrezen dat het invoeren van verkrijgbaarheid op recept ertoe zal leiden dat men ten prooi valt aan de ambtelijke molen en de beschikbaarheid daardoor nog meer in het geding komt. *'De kans is groot dat als alles op recept moet gebeuren er creatief met de regels omgesprongen wordt. België en Duitsland zijn vlakbij.'* De meeste telers vinden verkrijgbaarheid op recept een goede manier om het pakket aan te vullen, mits dat geldt voor middelen die niet direct voorhanden hoeven te zijn als een plaag optreedt.

#### *Milieuvriendelijke gewasbescherming vraagt om ander toelatingsbeleid*

Door het huidige toelatingsbeleid zijn er vooral middelen op de markt die breed inzetbaar zijn, met een hoog gehalte aan werkzame stof. Specifiek werkende middelen – effectief tegen een gering aantal ziekten en doorgaans minder milieubelastend – worden niet ontwikkeld omdat de toelatingskosten niet opwegen tegen de baten als gevolg van het relatief geringe aantal gebruikers. Het streven naar milieuvriendelijker telen, vereist volgens de telers echter dat de ontwikkeling en toelating van specifieke effectieve middelen die ter correctie gebruikt kunnen worden, gestimuleerd moet worden.

De telers vinden dat er in overleg tussen overheid, telers en fabrikanten een gezamenlijke inspanning moet worden geleverd om dit probleem op te lossen en meer milieuvriendelijke gewasbeschermingsmiddelen toegelaten te krijgen.

Ook pleiten de glastuinders in de panels nadrukkelijk voor een snellere toelatingsprocedure. De lange duur van de procedure – mede door het benodigde onderzoek – kan ertoe leiden dat middelen van de markt worden genomen (als de toelatingsvergunning is verlopen) zonder dat er goede vervangers beschikbaar zijn. Ook betekent dit knelpunt dat tuinders langer moeten werken met schadelijkere middelen. De glastuinders in de panels pleiten daarom voor een versnelde aanpak, vooral voor de middelen die oude milieubelastende middelen kunnen vervangen.

#### *Onduidelijkheid over milieubelasting van middelen*

Er is te weinig informatie beschikbaar over de verschillen in schadelijkheid tussen de middelen en over welke middelen uit milieu-oogpunt de voorkeur verdienen.

Om nog bewuster te kunnen omgaan met gewasbeschermingsmiddelen is dit soort informatie onontbeerlijk.

Een lijst met produkten, waarin is aangegeven welk effect ze hebben op het milieu wordt node gemist. De milicumeetlat biedt volgens de meesten nog teveel onduidelijkheid.

### 5.3 Arbeid

In de panelgesprekken kwamen twee aspecten van het thema arbeid aan de orde: knelpunten in de regelingen rondom gelegenheidsarbeid, waarbij vooral de voorwaarden van de studenten- scholierenregeling knellen, en de obstakels die glastuinders ervaren in verband met dienstverbanden voor vaste werknemers, vooral wat betreft de regelingen rondom ontslag.

#### *Administratieve handelingen scholieren- studentenregeling*

Voor veel glastuinders knelt de administratieve rompslomp van de scholieren- en studentenregeling. Deze regeling voor goedkope arbeid geldt voor piekperioden. Juist in die drukke periodes vinden de glastuinders het een grote belasting te moeten voldoen aan alle administratieve voorwaarden: het aan- en afmelden bij de bedrijfsvereniging GUO (Gemeenschappelijk Uitvoerings Orgaan), het invullen van formulieren, het verzamelen van gegevens bij de scholieren. Sommige tuinders melden dat zij daarom geen gebruik maken van de regeling. In plaats daarvan kiezen zij voor (dure) uitzendkrachten, voor het laten overwerken van vaste werknemers of zelfs voor automatisering. In het Westland is een arbeidspool (waarbij telers de administratie gezamenlijk uitbesteden) nooit van de grond gekomen vanwege het samenvallen van piektijden. Groentetelers in de omgeving van Horst hebben wel een arbeidspool die is opgezet vanuit de afzetvereniging waaraan men levert. Deze arbeidspool wordt als zeer positief ervaren omdat de administratie op deze manier uit handen is gegeven. Wel blijven de loonkosten hoog, zodat concurrentie met het buitenland in de arbeidsintensieve teelten steeds moeilijker wordt.

Een goede seizoensarbeidsregeling, waarbij door seizoenwerkers een bepaald bedrag premievrij mag worden bijverdiend en waaraan geringe administratieve handelingen verbonden zijn, zoals al is voorgesteld door het CDA, wordt door iedereen als een goede oplossing gezien voor dit knelpunt.

#### *De voorwaarden van de gelegenheidsarbeidsregeling*

De gelegenheidsarbeidsregeling verschilt volgens de telers van de Europese drie-maandenregeling door de krachtige invloed van het sociale stelsel in Nederland. Nederlandse tuinders hebben daardoor hogere arbeidskosten dan de telers elders in de EU. Om dit knelpunt te ondervangen vindt in een aantal deelsectoren al verregaande automatisering plaats (potplanten, radijzen), of overweegt men de arbeidsintensieve delen van het teeltproces naar het buitenland te verplaatsen (bollen sorteren in Polen). Vooral dat laatste vinden de telers een slechte ontwikkeling omdat het arbeidsplaatsen in Nederland kost.

Ook voor dit knelpunt wordt de oplossing gezien in een goede seizoensregeling, die in de pas loopt met regelingen in andere-EU landen.

### *Hoge loonkosten voor vaste arbeid*

De loonkosten voor vaste arbeid en gelegenhedenarbeid die niet onder de scholierenregeling valt, zijn in Nederland veel hoger dan in de andere Europese landen. Vooral in de arbeidsintensieve teelten werkt dit concurrentievervalsing in de hand. Een aantal telers zet vraagtekens bij de premies die men moet afdragen voor sociale verzekeringen, terwijl veel, vooral tijdelijke medewerkers (vooral huisvrouwen) geen aanspraak kunnen maken op uitkeringen. Er moet volgens telers een beter onderscheid gemaakt worden tussen arbeid als bijverdienste en arbeid als enige inkomstenbron. Bij de eerste zou een aantal voorzieningen beperkt kunnen worden, waardoor het brutoloon lager uitvalt.

Daarnaast wordt ook opgemerkt dat binnen Nederland met verschillende lonen wordt gewerkt, afhankelijk van de regelgeving waaronder een tuinbouwbedrijf valt. Bij plaatsing van een nieuwe kas moet er onder de tuinbouw-CAO gewerkt worden, wat aanzienlijk meer loonkosten met zich meebrengt in vergelijking met iemand die nog onder de oude regelgeving werkt. Gelijkschakeling binnen Nederland is voor deze telers zeer gewenst omdat er sprake is van scheve concurrentieverhoudingen binnen de eigen tak.

### *De ontslagprocedure van vaste werknemers*

De discussie over dit onderwerp wordt gedomineerd door de angst die er bij velen leeft vaste werknemers in dienst te nemen, vanwege de lange duur van de ontslagprocedure en de mogelijke financiële consequenties die eraan vast zitten. Er worden voorbeelden gegeven van ontslagprocedures bij bedrijfsbeëindiging of tijdelijke malaise die de ondernemers veel geld hebben gekost en in sommige gevallen zelfs grote schulden hebben veroorzaakt. *'Er zijn collega's die door omstandigheden stoppen, dat doorspreken met het personeel, maar die later toch een proces krijgen en een vergoeding moeten betalen. Als iemand twintig jaar in dienst is geweest kan dat hoog oplopen.'* Ook knelt het dat werknemers vaak niet bereid zijn om tijdelijk minder uren te werken omdat bij ontslag de uitkering wordt gebaseerd op het loon van de laatste maanden.

Steeds meer vallen tuinders daarom terug op part-timers, uitzendkrachten en seizoenskrachten. Dat vindt men niet ideaal omdat die arbeidskrachten doorgaans geen binding hebben met het bedrijf. De tuinders merken op dat de regelgeving hier de overheidsdoelstelling tegenwerkt om zoveel mogelijk mensen aan het werk te krijgen. Een uitgewerkte oplossing voor dit knelpunt komt niet uit de panels, omdat men het recht erkent op wettelijke bescherming voor werknemers. Men pleit echter voor meer redelijkheid bij ontslagprocedures en meer begrip voor de situatie van de werkgever. Een versoepeling van het omslachtige ontslagrecht met meer ruimte voor het flexibel inspelen op de arbeidsbehoefte, is gewenst.

## 5.4 Wet Verontreiniging Oppervlaktewater (WVO) en het Lozingenbesluit

De knelpunten van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater hebben vooral betrekking op de eisen die gesteld worden in het kader van het Lozingenbesluit waaronder alle glastuinbouwbedrijven vallen. Deze eisen zijn vaak onduidelijk, onhaalbaar, conflicteren met andere eisen (bijvoorbeeld milieuvergunning) en van sommige eisen is het milieurendement onduidelijk.

*De eisen van het lozingenbesluit sluiten niet aan bij eerder gedane investeringen*

Recent gedane investeringen voldoen in een aantal gevallen niet meer aan de eisen van het in 1994 in werking getreden Lozingenbesluit, een Algemene Maatregel van Bestuur (AMvB). De verplichte wijzigingen en tussentijdse aanpassingen van het investeringsplan kosten veel geld. Bovendien bestaat er onzekerheid of de eisen straks niet opnieuw gewijzigd worden: *'Bij nieuwbouw pas je alles aan en denk je klaar te zijn, maar dan komt de overheid weer met nieuwe eisen, zoals recirculatie en de verplichting om elke maand het drainwater te monstereen'.* *'Als ik van vooraf had geweten dat het opvangen van regenwater verplicht zou worden, dan had ik mijn kassen op een andere manier gebouwd. Nu zijn ze daar namelijk niet op ingesteld'.*

Door de telers wordt gepleit voor een eenduidige en heldere WVO gericht op de lange termijn, waarin veranderingen en wijzigingen tot een minimum beperkt worden. Dat voorkomt ergernis en dure aanpassingen aan recente investeringen.

*Milieuinvesteringen passen niet in investeringscyclus*

Ook de termijn waarbinnen veelal aan de (nieuwe) eisen moet worden voldaan, vormt voor veel telers een obstakel. *'Bij een bestaand bedrijf kunnen de investeringskosten van milieu-eisen 100 procent hoger uitvallen dan bij nieuwbouw.'*

De glastuinders uit de panels pleiten voor voldoende tijd om nieuwe eisen op het gebied van het WVO-Lozingenbesluit binnen de investeringscyclus van een bedrijf in te passen. Dat betekent dat nieuwe eisen beter inpasbaar zijn in de bedrijfsvoering en geen dure tussentijdse aanpassingen nodig zijn: *'Op dit moment moet een bedrijf dat geen rendement oplevert toch milieu-investeringen doen. Er zijn veel bedrijven die daar tegenaan lopen en in de knoei komen door hoge investeringslasten, terwijl banken niet meer zo meegaand zijn.'* Een oplossing die in de panels naar voren kwam is de mogelijkheid investeringen over een aantal jaren te mogen uitsmeren. Bijvoorbeeld door middel van een integraal milieubedrijfsplan, dat meer toegesneden is op het individuele bedrijf.

*Milieurendement WVO-eisen vaak onduidelijk en niet in verhouding tot investeringslasten*

Veel panelleden zetten vraagtekens bij het milieurendement van een aantal WVO-eisen. Bij het verplicht stellen van maatregelen zoals de *First Flush* (het opvangen van het eerste regenwater op de kas), het bemonstereen van het drainwater, het recirculeren van water, het vervangen van zinken goten, etcetera, bekijken beleidsmakers nauwelijks of de milieuwinst de (dure) investeringen rechtvaardigt, vooral voor kleinere bedrijven: *'Het totale plaatje aan investeringen als gevolg van de WVO is berekend op 37,50 gulden per vierkante meter glas. Dat is een hoop geld waar geen op-*

*brengst tegenover staat.*' Als men dan niet overtuigd is van de redelijkheid van de eisen neemt de bereidwilligheid om (fors) te investeren af evenals het draagvlak voor milieuwetgeving.

Er moet meer gekeken worden naar welke maatregelen het hoogste milieurendement per geïnvesteerde gulden opleveren. Verder wordt er geopperd dat de consumenten mee zouden moeten betalen om het milieu beter te kunnen ontzien: *'Milieu-investeringen werken kostprijsverhogend, terwijl de prijzen voor produkten laag blijven doordat ze in andere landen nog niet zover zijn en minder in het milieu investeren. Daardoor kan het buitenland tegen een lagere prijs op onze markt concurreren. Dat werkt zeer frustrerend.'* *'Milieu heeft nu geen meerwaarde maar brengt alleen kosten met zich mee.'* Tenslotte moet er meer duidelijkheid komen over wat de eisen nu precies opleveren aan milieuwinst. Onzinnige eisen zoals *First Flush*, het vervangen van de zinken goten en dergelijke, zo vindt men, moeten worden ingetrokken.

#### *Inpasbaarheid in specifieke bedrijfssituatie*

Bij het stellen van eisen wordt te weinig gekeken of deze ook daadwerkelijk uitgevoerd kunnen worden op de verschillende bedrijven in de verschillende regio's. De glastuinders menen dat gegevens van een paar bedrijven die aan de eisen kunnen voldoen maatgevend worden gesteld voor alle bedrijven. Recirculatie van drainwater is bijvoorbeeld heel goed mogelijk bij substraatteelt of bij bedrijven op bepaalde bodemsoorten. Op slap veen levert het echter grote problemen: *'Recirculeren op slap veen is onhaalbaar: onderbemaling geeft namelijk inklinking van de grond.'* De overheid wordt verweten niet te kijken naar wat technisch mogelijk en haalbaar is, maar alleen haar eigen doelen voor ogen te hebben. Telers in de omgeving van Horst stellen dat in het Westland de opvang van regenwater ook noodzakelijk is vanwege het hoge zoutgehalte van het grondwater. In de omgeving van Horst is grondwater van goede kwaliteit en wordt het opvangen van regenwater als een onzinnige maatregel gezien, die onnodige investeringen vereist. De glastuinders willen dat er meer rekening wordt gehouden met de specifieke situatie van bedrijven en dat er per bedrijf een plan met haalbare eisen opgesteld wordt. Verder moeten de huidige eisen worden aangepast aan wat er in de praktijk mogelijk is.

#### *WVO conflicteert met andere vergunningen en regelgeving*

Tijdens de panelgesprekken wordt een aantal voorbeelden gegeven van regels die niet op elkaar aansluiten. Verscheidene telers voelen zich in een hoek gedrukt en zien geen mogelijkheden om een en ander op elkaar af te stemmen. Op grond van de WVO is bijvoorbeeld iedereen verplicht om eind 1996 het water te recirculeren, maar sommige gemeenten eisen recirculatie al per september 1995 op grond van de Wet Bodembescherming. Ook geeft men voorbeelden van water dat noch op het oppervlaktewater, noch in het riool geloosd mag worden.

De telers pleiten voor een betere afstemming van verschillende regelgeving en de daaruit voortvloeiende eisen, voordat de regelgeving in praktijk gebracht wordt.

## 5.5 Heffingen

Heffingen is een veelomvattend onderwerp, mede doordat een groot aantal instanties erbij betrokken is. In de panels staat niet de noodzaak van de heffingen ter discussie. Het belangrijkste knelpunt is de ondoorzichtigheid over de besteding van heffingsgelden in het algemeen. Het is vaak onduidelijk of heffingsgelden ook daadwerkelijk gebruikt worden voor het doel waarvoor ze worden geïnd, en niet voor het dichten van gaten in de begroting.

Verder ervaart een aantal telers de hoeveelheid heffingen als een knelpunt. Alle heffingen bij elkaar kunnen zelfs zo hoog oplopen dat de continuïteit van het bedrijf in gevaar komt. *'Volgens de berekeningen liggen de heffingen op gemiddeld 1,50 gulden per vierkante meter glas. Een adviseur heeft mij gezegd dat ik minstens een miljoen per jaar moet omzetten om aan alle verplichtingen te kunnen voldoen.'*

De conclusie is dan ook dat heffingen een duidelijk aangegeven, controleerbare bestemming moeten hebben die direct gerelateerd is aan het doel waarvoor de heffing wordt opgelegd. Bovendien moet er meer aandacht komen voor de gevolgen van heffingen voor de financiële situatie van de individuele bedrijven.

Hieronder wordt een aantal heffingen nader besproken: de waterschapsheffing, ecotax en verontreinigingsheffing.

### *Waterschapsheffing*

Volgens de glastuinders wordt de waterschapsheffing steeds hoger en drukt soms zwaar op de bedrijven, vooral nu de prijzen zo laag zijn. Ook merkt men op dat de telers ondanks hun hogere bijdrage, steeds minder inspraak krijgen. Dat wordt als onterecht ervaren.

Sommige waterschappen (Delfland) hebben een omslagberekening ingevoerd waardoor de economisch grotere bedrijven verhoudingsgewijs meer betalen dan de kleinere. Een aantal telers heeft daarop kritiek omdat de economische waarde van met name de grootste bedrijven mede is veroorzaakt door verregaande en hoge milieuinvesteringen. Deze berekeningsvorm moet volgens deze tuinders worden herzien en worden vervangen door een berekening die gebaseerd is op de grootte van het bedrijf in vierkante meters glas.

Ook de indeling in verschillende categorieën en de daaraan verbonden hoogte van heffingen is een punt van discussie. Het ene waterschap deelt glastuinbouw in bij de categorie onbebouwd, het andere bij bebouwd. Ook voor het soort bedrijf (roltafels, beton, grond) verschillen de tarieven. Deze verschillen in heffing kunnen hoog oplopen (3600 à 12.000 gulden per bedrijf). Er wordt gepleit voor harmonisatie van de systematiek van de verschillende waterschappen waarbij de heffing evenredig is aan de grootte van het bedrijf. De verschillen in waterschapsheffingen binnen en tussen waterschappen moeten daardoor kleiner worden



De energieheffing (ecotax) wordt als een positieve maatregel gezien omdat het de sector een eigen verantwoordelijkheid geeft voor energiebesparing. In het kader van deze regeling die binnen de meerjarenafpraak energiebesparing valt (MJ-E), heeft menige teler al aanzienlijke besparingen doorgevoerd en heeft zijn inzicht in de energiestromen in zijn bedrijf vergroot. In de panelen vreest men echter wel dat de doelstelling van het MJ-E voor 2000 (50 procent energiebesparing voor de gehele sector) betekent dat op bedrijven het verlies aan opbrengt de energiebesparing zal overstijgen. Het niet halen van de doelstelling betekent dat de gasprijs alsnog met 10 cent per kuub omhoog gaat. Sommigen vinden dat een zorg voor later, want door deze sectorafpraak is de verhoging van de gasprijs toch een aantal jaren vooruit geschoven.

Er leeft bij de tuinders het idee dat de 0,5 cent heffing die voor dit jaar is ingesteld, niet aangewend wordt voor het aangegeven doel, namelijk energiebesparing. Dat wekt ergernis en men vindt dan ook dat er meer duidelijkheid moet komen over de besteding van deze heffing.

### *Verontreinigingsheffing*

Veel telers hebben last van kwelwater waarop men weinig invloed heeft en waarvan het onduidelijk is in hoeverre dat water vervuild is. Zij vinden het onredelijk dat daarover verontreinigingsheffing betaald moet worden. Verder vindt een aantal het in het algemeen onaanvaardbaar een heffing te moeten betalen voor water dat al vervuild is voordat het op het bedrijf gebruikt wordt.

## **5.6 Tenslotte: overige knelpunten**

*Warmte Kracht Koppeling (WKK) heeft potentie die niet wordt benut*

Het rendement van Warmte Kracht Koppeling is groot in vergelijking met andere vormen van energie-opwekking. De telers zijn dan ook enthousiast over de mogelijkheden van WKK. Op een aantal punten voelt men zich echter tegengewerkt. Een groep telers heeft uitgezocht dat zij tezamen 20 megawatt kunnen opwekken, maar het nutsbedrijf gaf alleen toestemming voor het opwekken van 5 megawatt, hetgeen de investering onrendabel maakte. De overheid wordt verweten eerst telers gestimuleerd te hebben om zuiniger om te gaan met energie, maar de initiatieven weer een halt toe te hebben geroepen omdat het bedrijfsleven er zo gretig op insprong dat de kosten voor de overheid uit de hand dreigden te lopen. Dat vinden de glastuinders onaanvaardbaar en de telers pleiten dan ook voor een beleid dat langer loopt dan twee jaar en waarop gebouwd kan worden.

Ook de voorwaarden voor de vergunning voor het bouwen van een WKK-installatie worden door een teler als onterecht ervaren: *'WKK is ontstaan om het milieu te ontlasten en dan stelt de overheid allerlei onterechte eisen, zoals het bouwen van een zandwal omdat burgers zich zouden kunnen ergeren aan de installatie. De kosten die dat met zich meebrengt worden nauwelijks in beschouwing genomen. Vergunningen moeten*

*zeker in dit soort gevallen veel klantvriendelijker afgehandeld worden. Het gaat er toch om dat er weer een milieudoel bereikt wordt?’*

### *Onduidelijke bestemmingsplannen leiden tot onzekerheid*

Vooraf in het Westland en de regio Aalsmeer signaleren veel telers veranderingen in bestemmingsplannen. Concrete plannen of besluiten zijn nog niet genomen of worden steeds uitgesteld. Dit geeft onzekerheid over het nut van geplande investeringen gezien een mogelijke uitkoop of verplaatsing van het bedrijf. Sommige gemeenten laten zelfs zolang op zich wachten dat bedrijven in waarde verminderen. Enkele telers vermoeden dat dit moedwillig gebeurt zodat de gemeente op een goedkope manier de grond kan verkrijgen. De meeste telers hebben er geen moeite mee uitgekocht of verplaatst te worden zolang er maar zekerheid is over wat er gaat gebeuren zodat men weet waar men aan toe is.

De overheid moet volgens de telers veel meer een strategie hanteren die uitgaat van het huidige gebied en duidelijkheid verschaffen over waar men de komende twintig jaar naar toe wil en wat de rol van de glastuinbouw in het gebied kan zijn. En daarop moeten duidelijke plannen worden gebaseerd. Zekerheid over wat er met het bedrijf gaat gebeuren is van groot belang voor de keuzes die op het bedrijf gemaakt moeten worden.

## 6 FRUITTEELT EN BOOMTEELT

Uit de panelgesprekken en interviews met en de enquête onder fruittelers (n=10, zie bijlage 5) en boomkwekers (n=7, bijlage 6) komen de volgende sectorspecifieke regelingen als meest knellend naar voren:

- 6.1 gewasbeschermingsbeleid: Europese harmonisatie van het toelatingsbeleid, de mogelijke invoering van middelen op recept, het onvoldoende beschikbaar zijn van middelen voor kleine teelten, het verbod op off-label use, het invoeren van spuitvrije zones, de spuitlicentie en de spuitkeuring, de onduidelijkheid over de schadelijkheid van produkten met name in de AMK-systematiek, de controles op bezit en gebruik van middelen;
- 6.2 werkgelegenheidsbeleid: het ontbreken van een effectieve regeling voor seizoenarbeid;
- 6.3 mestbeleid: het (in de toekomst) bijhouden van mineralenboekhouding, de uitrijregels;
- 6.4 keurings- en controlebeleid;
- 6.5 tenslotte: overige genoemde knelpunten.

Hoewel veel van de genoemde knelpunten voorkomen in zowel de fruit- als de boomteelt, wordt hierna steeds per regel toegelicht hoe en waarom hij knelt in de verschillende sectoren. Apart zal aandacht worden besteed aan knelpunten die voortvloeien uit de afbakening van sectoren. Met name boomkwekers lopen regelmatig aan tegen die zogenaamde definitievraagstukken.

### 6.1 Gewasbeschermingsbeleid

#### *Europese harmonisatie toelatingsbeleid*

Zowel voor fruittelers als boomkwekers knelt het ontbreken van een geharmoniseerd middelenpakket in de EU. In de eerste plaats leidt dat tot oneerlijke concurrentie: wat in de ene lidstaat is toegelaten, is in een andere (nog) verboden. Het doorgaans strengere Nederlandse toelatingsbeleid, leidt voor de Nederlandse telers tot een hogere kostprijs. Er worden voorbeelden gegeven van middelen (bijvoorbeeld Score) die aanvankelijk niet in ons land waren toegelaten maar in buurlanden wel, waardoor de Nederlandse telers een achterstand opliepen die ook na toelating niet meer in dat jaar kon worden ingelopen. Daarnaast werden in de panels voorbeelden gegeven van middelen (Endosulfan) die in Nederland van de markt zijn genomen maar in bijvoorbeeld België zelfs worden geadviseerd. De kwekers wijzen erop dat de verschillen in toelatingsbeleid leiden tot 'gewasbeschermingstoerisme'.

Hoewel het proces van Europese harmonisatie in gang is gezet, duurt het voor de Nederlandse telers veel te lang voor het resultaten oplevert. Veel sneller moet voor alle Europese telers hetzelfde beleid gelden, hoe streng ook. Wel wordt erkend dat in het waterrijke Nederland andere condities gelden dan in bijvoorbeeld een berggebied. Een differentiatie in toelating van middelen gebaseerd op natuurlijke

condities vindt men vanzelfsprekend en verdient verre de voorkeur boven de huidige differentiatie volgens landsgrenzen.

Een ander knelpunt is dat soms een middel in een duurder variant wordt (aangevraagd en) toegelaten. Daar valt voor de fabrikant kennelijk meer mee te verdienen. Men noemt hier weer het middel Score, dat hier op de markt is in de vorm van *schuimpoeeder*. Niet alleen is dat duurder dan de vloeibare variant op de Belgische markt, maar ook is het gebruik ervan gecompliceerder: door het schuimen wordt er meer gemorst waarop de overheid reageerde door dure vulplaatsen verplicht te stellen.

In de panels wordt erop gewezen dat een verbod op het gebruik van bepaalde middelen niet betekent dat geen produkten op de Nederlandse markt komen waarop die middelen *in de teelt* zijn gebruikt. Bepaalde in Nederland verboden middelen zijn in landen als Spanje wel toegestaan. In Nederland worden Spaanse produkten hoogstens gecontroleerd op aanwezigheid van residuen en niet op de middelen die in de teelt zijn gebruikt. Zo kunnen de (goedkope) Spaanse produkten toch hier op de markt komen.

De Nederlandse *export* moet overigens grotendeels voldoen aan een nul-tolerantie (met name de boomkwekerijprodukten). De indruk overheerst dat bestemmingslanden de eis van nul-tolerantie gebruiken als verkapt protectionisme. Daartegen zou de minister zich feller moeten opstellen.

Om de toelatingsprocedures te versnellen wordt voorgesteld om dossieronderzoek uit andere lidstaten van bepaalde middelen, ook in Nederland te gebruiken en te accepteren. Fruit- en boomtelers ervaren het harmonisatieproces tot dusverre vooral als een proces van sanering van middelen zonder dat er goede alternatieven komen.

Ook wordt voorgesteld het toelatingsbeleid – parallel aan wat in EU-verband in gang is gezet – in Benelux-verband te harmoniseren. Dat creëert voor fabrikanten een interessantere markt waar de middelen bovendien in sterk vergelijkbare natuurlijke condities worden gebruikt.

Tenslotte pleiten de fruittelers ervoor dat middelen die hier niet mogen worden gebruikt, ook niet in ons land geproduceerd mogen worden. Immers, als er met een fabriek iets gebeurt, is de omgeving toch besmet. En bovendien: '*Je exporteert bestrijdingsmiddelen, en je importeert via residuen de vervuiling*'.

### *Middelen op recept*

Hoewel boomkwekers de huidige vergunningsplicht voor grondontsmettingsmiddelen beschouwen als een *de facto* verstrekking op recept, hebben zij veel weerstand tegen een systeem van het verkrijgen van gewasbeschermingsmiddelen louter op recept. De fruittelers willen hoogstens accepteren dat 'paardemiddelen', met name voor grondontsmetting, nog slechts op recept kunnen worden verkregen, vooral omdat een dergelijke ingreep goed van tevoren is te plannen. men vreest dat een receptensysteem in acute situaties tot teveel vertraging kan leiden. De huiver voor

een receptensysteem blijft echter vooral overheersen omdat men vreest dat met het accepteren van een receptensysteem voor bepaalde middelen, op termijn alle gewasbeschermingsmiddelen onder dat regime terecht komen.

'Het mag nooit gebeuren dat je moet onderhandelen over het gebruik, je moet het direct kunnen gebruiken of niet gebruiken', is een veel gehoorde opvatting. Men is bevreesd voor ambtelijke procedures: traag, alleen in kantooruren, ver van de praktijk staand. 'Dan maar geen middelen', verzuchten sommigen. Enkelen overwegen daarentegen om een systeem van recepten te prefereren boven een algeheel verbod van een middel.

Veel fruittelers en boomkwekers suggereren voor bepaalde middelen een variant op het systeem van middelen op recept; namelijk een systeem van verantwoording achteraf met controle en sancties. Zeker voor middelen die niet in voorraad mogen zijn en die bij aankoop worden geregistreerd, kan dit een uitkomst bieden. Een melding bij de Plantenziektenkundige Dienst kan daar eventueel deel van uitmaken. Als het middel in ieder geval maar direct gebruikt kan worden.

#### *Kleine gewassen: off-label use*

De ontwikkeling en markt van gewasbeschermingsmiddelen is *big business*. Dossieronderzoek voor de aanvraag en toelating van (nieuwe) middelen is kostbaar, mede omdat de aanvraag voor een middel moet worden onderbouwd met apart onderzoek voor alle teelten waarvoor de fabrikant toelating wenst. Dat impliceert dat producenten de voorkeur geven aan onderzoek en aanvragen voor gewassen die op grote oppervlakten worden geteeld. Alleen voor teelten die vermeld worden op het etiket geldt een garantie van de producent en kunnen gebruikers eventuele schadelijke (bij)werkingen verhalen op de producent (vgl. Finale).

Fruit en bomen, in al hun verscheidenheid, zijn per definitie kleine teelten, waarvoor gewasbeschermingsproducenten dikwijls (dus) geen aanvragen voor toelating doen. Dat heeft ertoe geleid dat een middel als Corabel is toegelaten in tarwe en Daconyl in de preiteelt (voedingsprodukten!) gebruikt mag worden, terwijl deze middelen niet zijn toegestaan in de boomteelt. Dat leidt er mede toe dat telers (met name in de boomteelt) moeten werken met een verouderd middelenpakket en daardoor slecht scoren op de milieumeetlat.

In beide sectoren werkt een klein aantal biologische telers, die door dit beleid extra zwaar worden getroffen. Zo zijn er 17 biologische fruittelers in Nederland, die tezamen een dermate kleine afzetmarkt vormen voor (biologische) bestrijdingsmiddelen dat ze verstoken blijven van middelen die in landen als Zwitserland en Oostenrijk wel zijn toegestaan.

Om dit knelpunt op te lossen, suggereren fruit- en boomtelers om de kosten voor onderzoek en aanvragen uit collectieve middelen (mee) te financieren. De boomkwekers hebben daarvoor al een fonds, maar ervaren dat de kosten erg hoog oplopen.

Een andere oplossing van dit knelpunt die wordt voorgesteld, is het toelaten van het gebruik van middelen in andere dan de op het etiket (*label*) vermelde gewassen:

het zogenaamde *off-label use*, dat Duitsland en het Verenigd Koninkrijk al kennen. Het is een gedoogbeleid, dat niet betekent dat alles losgelaten wordt maar dat bij schade de verantwoordelijkheid bij de gebruiker ligt en de fabrikant nooit aansprakelijk kan worden gesteld. Op het etiket zou zoiets moeten staan als: toegelaten voor die en die teelt, bruikbaar voor zus en zo teelt.

### *Spuitvrije zones*

De mogelijke invoering van spuitvrije zones, met name langs slootkanten, wordt door de fruittelers nogal wisselend ontvangen. Men kan zich niet goed voorstellen hoe zo een zone eruit zal zien. Onder de voorwaarde dat er voldoende goedwerkende middelen zijn, hoeft een spuitvrije zone op zichzelf niet knellend uit te pakken. Waar de aanwezigheid van smalle percelen tot problemen leidt, doordat spuitvrije zones te veel grond kosten, moet een oplossing worden gezocht in kavelaanpassingen en kavelruil.

### *Spuitlicentie en spuitkeuring*

Bij de regelgeving betreffende spuitlicentie en spuitkeuring plaatsen sommigen vraagtekens. Een toetsing van de spuitvaardigheid wordt wel op prijs gesteld maar de voorwaarden van de regeling vindt men absurd. De mogelijkheid om een spuitlicentie te verwerven onder de voorwaarde ooit een landbouwopleiding te hebben genoten, wordt als onrechtvaardig beschouwd tegenover degenen die zonder die opleiding al jarenlang zelf spuiten en goed ondernemer zijn. Studenten die nauwelijks of geen praktijkervaring hebben kunnen de licentie zonder meer verkrijgen terwijl iemand die al jarenlang spuit een cursus moet volgen.

De eisen van de spuitkeuring beschouwt men niet echt als knellend, hooguit als overbodig. Sommigen zien de keuring als een welkome controle op de goede afstelling van de spuitmachine, anderen vinden dat dit een verantwoordelijkheid is van de agrariër. Opgemerkt wordt dat het schrijnend is dat er spuitinstallaties van de fabriek komen die niet door de keuring komen. Fabrikanten zouden terzake een garantie moeten afgeven.

### *Duidelijkheid over schadelijkheid van middelen*

Een aantal fruittelers is van mening dat de mate van milieubelasting van middelen vaak te onduidelijk is. De betrouwbaarheid van de informatie daarover is vaak laag. Zo wijzen telers op aanzienlijke verschillen in opeenvolgende versies van de milieumeetlat. De schadelijkheid van een middel kan daarop fors verschillen. Daar is niet mee te werken. Om aan dit probleem tegemoet te komen moet milieubelasting van een middel ondubbelzinnig vast staan.

### *Controles*

Met name de boomkwekers klagen over de controles door de AID van de bestrijdingsmiddelenkast. Men hekelt de onduidelijke voorschriften over wat er wel en niet in de kast mag staan. Zo komt het voor dat medewerkers van de DLV van

tevooren een kast controleren en dat de AID later toch overtredingen constateert. Eenduidige voorlichting en een aanspreekpunt zouden hier veel kunnen helpen.

Veel regels vindt men onlogisch en onredelijk. Veel te vaak handelen controleurs naar de letter en te weinig naar de geest van de regels. Bij wijze van voorbeeld: een middel waarvan het toelatingsnummer was veranderd, moest vernietigd worden terwijl het nog goed bruikbaar was; een restant van een middel dat sporadisch wordt gebruikt, werd beschouwd als *ongespoelde fust*; de aanwezigheid van muizen-gif in de kast is verboden; een grondontsmettingsmiddel, waarvoor vergunning was afgegeven, kon door weersomstandigheden niet tijdig worden gebruikt, waardoor de vergunning was verlopen. Pijnlijk is dat zulke overtredingen vaak leiden tot boetes van 1.000 gulden of (veel) meer. In enkele gevallen werd de straf na een gerechtelijke procedure weliswaar teruggedraaid, maar zulke *'onzinnige maatregelen'* moeten afgeschaft worden. De boomkwekers benadrukken dat de kast op zichzelf een goede zaak is, maar dat de rigiditeit waarmee hij wordt gecontroleerd te ver doorschiet.

## 6.2 Regelingen Gelegenheidsarbeid

In beide sectoren maar vooral in de fruitteelt komt piekarbeid voor. De knelpunten in verband met piekarbeid worden door de meeste fruittelers genoemd als grootste knelpunt in de regelgeving. Samengevat gaat het om de volgende, telkens terugkerende kopzorg: *'Hoe krijg je genoeg mensen bij elkaar om alles op tijd in de kist te krijgen tegen een redelijke vergoeding?'* In de paneldiscussie lopen daarbij drie kanten van de zaak door elkaar: de regels inzake werving en selectie van mensen, de kosten van piekarbeid en de regels met betrekking tot de administratie van piekarbeid. De eerste, de werving en selectie, stuit op de minste problemen in die zin dat de meeste telers erkennen dat binnenlandse arbeidskrachten voorrang moeten krijgen. Maar daar houdt de instemming ook direct op. Om geschikte seizoenwerkers te krijgen moet de regelgeving daar ook de ruimte voor bieden. De bestaande regels, zoals de studenten- en scholierenregeling, zijn te beperkt. Overigens valt op te merken dat er veel onduidelijkheid bestaat over de inhoud en consequenties van de bestaande regelingen.

### *De kosten van gelegenheidsarbeid*

Als werkgevers klagen fruittelers over de hoge kosten van plukarbeid; kosten die deels veroorzaakt worden door de wettelijke verzekeringsplicht voor loonarbeid in ons land. Als gevolg daarvan bedragen de bruto lasten van arbeid een aanzienlijk deel van de produktiekosten. Ze leiden tot een flink concurrentienadeel voor de Nederlandse fruitteelt aangezien er in de omringende produktielanden ruimhartige regelingen bestaan voor (goedkopere) gelegenheidsarbeid. Daarbij irriteert het de fruittelers dat premie moet worden betaald terwijl de duur van de contracten doorgaans te kort is voor een werknemer om aanspraak te kunnen maken op een uitkering op grond van bijvoorbeeld de Ziektewet en Werkloosheidswet.

In de fruitteelt bestaat er voor drie groepen werknemers een regeling gelegenheidsarbeid: scholieren en studenten, RWW-ers en huisvrouwen. Voor die groepen geldt

onder bepaalde voorwaarden premievrijstelling. Die voorwaarden knellen echter: een plukker mag maar 29 dagen op hetzelfde bedrijf werkzaam zijn en vaak is de oogst er dan nog niet af.

De huidige vrijstellingsregeling stimuleert fruittelers om mensen illegaal aan het werk te zetten, zo meent het panel. Dat kan zowel door helemaal niets te melden, maar ook door de melding van plukkers uit te stellen tot een (onverhoopte) controle.

Een verdere complicatie is dat voor veel potentiële plukkers het financiële voordeel te gering is als het plukloon (deels) wordt verdisconteerd met een sociale uitkering, een huursubsidie of een studiebeurs. Fruittelers voelen zich soms een adviesbureau dat kandidaat-plukkers over al die consequenties moet informeren. Sommige fruittelers wijzen er in dit verband op dat alleen die mensen jaarlijks terugkeren die elders toch geen werk krijgen.

Voor een oplossing van dit kostenvraagstuk wordt door het panel verwezen naar het Duitse systeem: daar valt Gelegenheidsarbeid in een speciaal, laag tarief. Iedere burger mag een beperkt bedrag (bij)verdienen. Men onderkent dat dit een ingrijpende wetswijziging vergt en stelt voor om het te beperken tot premievrijstelling (dus niet vrijstelling van de verzekeringsplicht). De kosten van zo'n regeling (gederfde premie-inkomsten) kunnen eventueel deels worden opgebracht uit een omslag per hectare fruit. Nadeel daarvan, zo wordt echter opgemerkt, is dat bij het inzetten van *gezinsarbeid* relatief veel premie betaald moet worden terwijl daar geen rechten tegenover staan.

De fruittelers beklemtonen dat een vrijstellingsregeling voor piekarbeid ook echt beperkt moet blijven tot teelten die onvermijdbare pieken kennen. En dus niet voor teelten die weliswaar arbeidspieken kennen maar in het teeltplan meer flexibiliteit kunnen inbouwen (bijvoorbeeld in de glastuinbouw). Immers, zou je een regeling voor al die teelten maken dan wordt het voor grote delen van de land- en tuinbouw aantrekkelijk om op pieken te gaan telen! Voorgesteld wordt om een regeling in te voeren in enkele sectoren: fruit is natuurlijk de eerste kandidaat, asperges kunnen ook.

### *De administratie van Gelegenheidsarbeid*

Aparte vermelding verdient het knellende van de verplichte administratie die moet worden bijgehouden van piekarbeid. En dat juist in de piektijd als fruittelers daar absoluut geen tijd voor hebben. Namen, adressen, SOFI-nummers, paspoorten of andere identiteitsbewijzen, meldingen bij GUO, Belastingdienst, enzovoorts.

Het fruitteeltpanel stelt voor om in een nieuwe regeling voor Gelegenheidsarbeid uitdrukkelijk rekening te houden met dit punt en de administratieve verplichtingen tot een noodzakelijk minimum te beperken.

### **6.3 Mestbeleid**

De boom- en fruitteelt staan niet vooraan in de rij van opposanten tegen het (voorgenomen) mest- en ammoniakbeleid. In beide sectoren bestaan heel eigen bemestingsregimes, veelal bestaande uit voorraadbemesting en precisiebemesting



(bijvoorbeeld fertigatietechnieken). Hoewel er daardoor weliswaar weinig problemen zijn met de milieunormen voor de land- en tuinbouw, knelt het (generieke) instrumentarium om die normen te realiseren en te controleren des te meer. De mestregels 'komen niet ten goede aan de karakteristieken en diversiteit van de sector'.

### *Uitrijregels*

De bestaande uitrijregels knellen in meerdere opzichten. Het verbod om dierlijke mest uit te rijden na half september past niet in het typische 'bouwplan' van de fruit- en boomteelt. Immers, er kan pas bemest worden als het oude gewas van het land is. Dat pleegt te gebeuren in het najaar, waarna er opnieuw ingeplant wordt. Dat wil zeggen dat in bijvoorbeeld november een hoeveelheid dierlijke mest aangewend moet kunnen worden, met name ook om de organische stof op peil te houden, waarna verscheidene jaren slechts precisie(blad)bemesting plaatsvindt. De bestaande regels leiden er echter toe dat men ofwel de regels overtreedt, ofwel de grond een jaar braak laat liggen, ofwel kunstmest gebruikt. Bij de totstandkoming van de huidige mestwetgeving zijn dergelijke zaken onvoldoende doordacht. Men wordt nu in de praktijk wel gedwongen om regels te overtreden. Hierbij wordt aangevuld dat in Duitsland en België *vaste mest* niet onder de uitrijregels valt en dus in de winter wel kan worden aangewend.

Een ander knelpunt betreft de onderwerkplicht. In sommige fruitteeltstreken gebruikt men gier. Vanwege de onderwerkplicht moet men kiezen tussen twee kwaden: ofwel onderwerken tussen de boomrijen waar de benutting van de mest veel geringer is, ofwel aanwenden onder de bomen zonder het onder te werken, waarmee de regels worden overtreden. Overigens heeft het Openbaar Ministerie tot dusverre deze laatste overtreding door de vingers gezien, omdat de betreffende regel op milieuverantwoorde wijze niet is op te volgen.

### *Het (in de toekomst) bijhouden van een mineralenboekhouding*

Verreweg de meeste fruit- en boomkwekers in de panels achten het reguleren van de bemesting in hun sector via een mineralenboekhouding een onhaalbare en onwenselijke zaak. Een enkeling ziet niet op voorhand de praktische onmogelijkheid om in de fruitteelt de aan- en afvoer van mineralen te registreren. De meesten echter vinden met name de afvoer (fruit, bomen, planten, enz.) een dermate onzekere mineralenpost dat verliesnormen veel te weinig zeggen. 'Misschien kan dat wel bij grote arealen met dezelfde gewassen en dezelfde grondsoort, zoals maïs en tarwe, maar bij bomen is het onmogelijk.'

Bij het zoeken naar een oplossingsrichting gaat de voorkeur uit naar een systeem van bodemmonsters als basis voor toegestane hoeveelheid mest, dierlijke en kunstmest. Registratie van de aanvoer van dierlijke en kunstmest is daarvoor onontbeerlijk.

## **6.4 Keurings- en controlebeleid**

Boomtelers onderstrepen het belang van de keuring van en controle op de fytosanitaire toestand, niet in de laatste plaats vanwege de export. Het NAK-B voert de

keuringen uit en telers dragen in toenemende mate financieel bij aan de keuringskosten. In principe vinden de telers dit een goede vorm van zelfregulering maar de snelheid waarin de overheidsbijdrage wordt vervangen door een telersbijdrage vindt men te hoog. In andere Europese landen worden de keuringskosten nog wel door de overheid betaald, dus gaat een hogere bijdrage hier ten koste van de concurrentiepositie.

Overigens kan hier nog aan worden toegevoegd dat ook de kosten van het zogenaamde plantenpaspoort – vroeger betaald door de exporteur – en van bacteriecontrole – vroeger betaald door de Plantenziektenkundige Dienst – nu op het bordje van de teler komen.

In dit verband wordt door de boomtelers nog opgemerkt dat voor hun (kleine) sector ten onrechte geen schaderegelingen worden ingesteld in tijd van nood. Een regeling als die voor bruinrot in de aardappelen zou ook voor ziektegevoelige teelten als die van bomen gewenst zijn (vgl. Trips Palmi enige jaren geleden). *'Maar ja, wat doen 3000 boomtelers tegenover 15.000 akkerbouwers?'*

## 6.5 Definitievraagstukken

Tallose voorbeelden worden gegeven van knelpunten die optreden als gevolg van het afbakenen van kleine sectoren als boomteelt, maar ook biologische fruitteelt, houtig kleinfruit, aardbeien en dergelijke. In de behoefte om bepaalde teelten onder te brengen bij een grotere sector lopen individuele telers soms tegen grote problemen aan. Boomteelt is de ene keer een 'agrarische activiteit', de andere keer hoort het op een industrieterrein thuis. De logica is soms ver te zoeken: maïs van drie meter hoog mag wel, vaste planten van 50 centimeter zouden het uitzicht bederven. Aardbeien vallen de ene keer onder fruitteelt, de andere keer onder de glastuinbouw, met alle consequenties voor bijvoorbeeld de opvang van regenwater en de Lozingsvergunning.

Daar komt bij dat provincies en gemeenten er verschillend beleid op nahouden. Het komt voor dat een provincie een boomkwekerij een vergunning weigert omdat het *'niet leuk is voor toeristen'*.

Dat verwijt treft overigens ook de belangenbehartigers, waaronder het Landbouwschap. Ze scharen deze kleine sectoren onder 'overige', waardoor de belangenbehartiging van die sectoren het stiefkindje van de organisaties is.

## 6.6 Tenslotte: overige genoemde knelpunten

Tenslotte moet worden opgemerkt dat in de panels een beperkt aantal fruittelers en boomtelers aan het woord kwam. Onvermijdelijk betekent dit dat bepaalde knelpunten, die bijvoorbeeld streekgebonden zijn, niet in de panels aan de orde kwamen omdat de agenda werd bepaald door de grootste gemene deler.

De specifieke punten die niet in de panels op de agenda stonden, maar wel (in interviews of in de marge van de panels) zijn besproken, zijn:

- De plaatselijke regels voor de verbranding van snoeihout.
- De nieuwe regels ter voorkoming van wildschade, die er op neerkomen dat houders van jachtvergunningen niet langer verplicht zijn om wildschade te voorkomen.

- De beperkte toelating van bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden.
- De regels voor de onttrekking van grond- en oppervlaktewater.
- (Voor kastelers) de hoogte van de overgangsgrens van hoog naar laag aardgas-tarief en ecotax.

## 7 LAND- EN TUINBOUW ALGEMEEN

In dit hoofdstuk komen de knelpunten aan de orde die betrekking hebben op de gehele agrarische sector. Deze punten zijn doorgaans in verschillende voorgesprekken en panels besproken. De resultaten van de enquête (n=117, zie bijlage 7) laten zien dat de hieronder besproken onderwerpen als meest knellend ervaren worden door de agrariërs die deelnamen aan het onderzoek.

Achtereenvolgens worden de volgende punten besproken:

- 7.1 kosten asbestverwijdering;
- 7.2 Wet Milieubeheer: de praktische uitvoerbaarheid en tegenstrijdigheid tussen regels, leges vergunningaanvraag, verschillen tussen gemeenten in voorwaarden en leges, de relatie tussen kosten en milieurendement, regeling voor overgang van agrarische woning naar burgerwoning, inspraakprocedure, vergunningverlening intensieve veehouderij;
- 7.3 weinig fiscaal kunnen reserveren;
- 7.4 waterschapshemming;
- 7.5 bouwvergunning: aanvraag bouwvergunning, schone-grondverklaring;
- 7.6 natuurbeleid: bufferbeleid, gevolgen van natuurontwikkeling, beperkingen vanwege zuurgevoelige elementen kleiner dan vijf hectare, bescherming weidevogels via bestemmingsplan;
- 7.7 agrarische vrouwen; man/vrouw maatschap, zwangerschapsverlofregeling, grondbezit, overlijden bedrijfshoofd;
- 7.8 voorwaarden aan subsidies voor investeringen;
- 7.9 tenslotte: overige genoemde knelpunten.

Net als in de voorgaande hoofdstukken wordt van ieder van de knelpunten aangegeven waarom boeren en tuinders het een probleem vinden, en wordt ingegaan op door hen voorgestelde oplossingen.

### 7.1 Kosten asbestverwijdering

In alle sectoren wordt dit punt door de overgrote meerderheid als zeer knellend ervaren. Tachtig procent van het asbest ligt bij agrariërs, waar het vooral voorkomt in betonnen daken. Terwijl particulieren asbesthoudend beton meestal gratis mogen afvoeren en daarvoor soms zelfs subsidie ontvangen, moeten bedrijven zelf voor de kosten opdraaien. Men vindt dat de overheid te ver is doorgeschooten met regelgeving voor het verwijderen van asbesthoudend materiaal en te weinig oog heeft voor de gevolgen van deze regelgeving voor individuele bedrijven. De asbestproblematiek steekt extra omdat vroeger in bouwverordeningen het gebruik van asbestbeton als dakbeschot soms zelf verplicht was gesteld door dezelfde overheid die de ondernemer nu op hoge kosten jaagt bij verwijdering ervan.

Het grootste knelpunt zijn de hoge *verwijderingskosten*. De indruk bestaat dat de (weinig) verwijderingsbedrijven de kosten extra opdrijven. Om de hoge kosten te vermijden, zoeken agrariërs soms naar wegen om goedkoop van het materiaal af te komen, met alle gevaren voor mens en milieu van dien. De *stortkosten* worden

niet echt als problematisch ervaren, wel dat er in een aantal gevallen op vuilstortplaatsen laconiek met de zorgvuldig in plastic verpakte platen wordt omgesprongen.

Een ander knelpunt gerelateerd aan de hoge kosten van asbestverwijdering zijn de zeer hoge kosten van de brandverzekering voor gebouwen die asbest bevatten. Als een gebouw eenmaal in de as is gelegd, moet alles worden afgevoerd als chemisch afval, wat doorgaans 200 gulden per kubieke meter kost. Dat kan bij volle schuren (net na de oogst) leiden tot onbetaalbare en onverzekerbare kosten.

Het verwijderen en storten van asbest moet dus goedkoper worden, daarover bestaat in de sector brede overeenstemming. Mogelijk is dat agrariërs zelf de verwijdering mogen uitvoeren, onder voorwaarde dat dit met kennis van zaken gebeurt (goede voorlichting) en met inachtneming van bepaalde voorschriften. Een andere genoemde oplossing is een overheidssubsidie voor verwijdering. De overheid wordt immers als mede-verantwoordelijke gezien voor het grootschalig gebruik van asbestbedakingen. Verder kan een 'negatieve afschrijving' of fiscaal reserveren een bijdrage leveren in de kosten voor asbestverwijdering.

## 7.2 Wet Milieubeheer (WMB)

De Wet Milieubeheer (opvolger van de Hinderwet) is een kaderwet waarbij de precieze invulling wordt overgelaten aan de uitvoerende instantie: de gemeente. Dat heeft geresulteerd in een grote verscheidenheid in de gestelde eisen, de controle op naleving van die eisen en de kosten die aan de aanvraag verbonden zijn (leges).

*Vergunningseisen zijn niet praktisch uitvoerbaar of conflicteren met andere regelgeving*

Dikwijls sluiten de eisen waaraan voldaan moet worden voor het verkrijgen van een milieuvergunning, slecht aan bij de bedrijfsvoering. Tijdens diverse panelgesprekken worden voorbeelden gegeven van de ingrijpende veranderingen die als gevolg van de vergunningseisen ingepast moesten worden. Het laadverbod dat na zeven uur 's avonds ingaat is een voorbeeld van een onwerkbaar regel in de bollenteelt, omdat het transport naar de veiling in de avonduren gangbaar is. Ook andere voorbeelden passeren de revue in de panels, zoals de groen-labeleisen die niet stroken met groepshuisvesting voor een beter dierenwelzijn, de plicht tot aanleg van een vloeistofdichte plaat bij vaste mest terwijl contact met de bodem een gunstige uitwerking heeft op het composteringsproces en daarnaast de mest steeds op een andere plaats ligt, enzovoorts.

Ook conflicteren eisen van de regelgevende instanties in een aantal gevallen met elkaar. In gebieden dichtbij woonwijken is er naast de vergunning in het kader van de Wet Vervuiling Oppervlaktewater (WVO) ook een milieuvergunning nodig. Ook worden regels verschillend geïnterpreteerd, hetgeen verwarring en ergernis opwekt bij de betrokkenen. Als voorbeeld kan hier worden genoemd het voorschrift dat percolaatwater uit de composthoop op grond van de WVO niet geloosd mag worden op het oppervlaktewater, terwijl dat voor de Hinderwet geen probleem is.

Verder merken *varkenshouders* op dat het onacceptabel is dat tijdelijke onderbezetting van het bedrijf afgestraft wordt met een korting van het toegestane dieraantal in de nieuwe vergunning. Dat is strijdig met het milieubeleid omdat deze regel ertoe leidt dat koste wat het kost maximale dieraantallen gehouden worden. Overigens hanteren gemeenten hiervoor verschillende maatstaven. In sommige gemeenten wordt soepeler met deze regel omgesprongen. Er wordt gepleit voor een herziening van de regel, met aandacht voor de grote verschillen tussen bedrijven.

De oplossing van dit knelpunt moet worden gezocht in een betere afstemming van de voorwaarden op de individuele bedrijfssituatie en een betere afstemming van de eisen van regelgevende en uitvoerende instanties (overheid, gemeente, waterschap) onderling.

### *Leges milieuvergunning*

Naast de grote *verschillen* tussen gemeenten in de hoogte van leges, vinden veel agrariërs uit de panels ook de hoogte van de bedragen op zichzelf knellend. Het is voor veel boeren en tuinders onduidelijk waarom er aan het aanvragen zulke hoge kosten verbonden zijn, vooral omdat er geen zicht is op de besteding van de gelden. Bovendien berekenen veel gemeenten vaste legeskosten per vergunningssoort, ongeacht de grootte van de veranderingen en het karakter van het onderzoek dat voor toekenning van de vergunning vereist is. In sommige gevallen overstijgen de legeskosten zelfs het investeringsbedrag waarvoor de vergunning wordt aangevraagd. De legeskosten lijken veel boeren en tuinders eerder een lucratieve inkomstenbron voor de lokale overheid dan een vergoeding voor de werkelijk gemaakte kosten.

Gemeenten moeten verantwoording afleggen over de besteding van legesgelden en laten zien dat de leges overeenkomen met de gemaakte kosten. Verder is het een goede zaak als de hoogte van de leges gekoppeld wordt aan het karakter van de veranderingen. Eventueel moet bij kleine wijzigingen volstaan kunnen worden met een melding.

### *De eisen en leges voor de milieuvergunning liggen per gemeente ver uit elkaar*

Een groep boeren en tuinders heeft een inventarisatie gemaakt van de verschillende aspecten van de milieuvergunning bij verschillende gemeenten in een regio. Het bleek dat de eisen ver uit elkaar liggen: wat in de ene gemeente voorgeschreven wordt, is in de andere gemeente niet van toepassing. De eisen voor emissie-arme stallen verschillen bijvoorbeeld hemelsbreed. De ene gemeente stelt slechts als voorwaarde dat de ammoniakproductie gelijk blijft, terwijl in andere gemeenten groen-labelstallen voorgeschreven worden. Ook wordt erop gewezen dat adviezen van het bureau TES (Toetsing Emissie-arme Stallen) in Brabant (opgericht om op *provinciaal niveau* een eenduidig stallenbeleid te voeren) door sommige gemeenten worden genegeerd. De eisen van de gemeenten wat betreft de milieuvergunning moeten gelijkgeschakeld worden.

Ook leges verschillen sterk per gemeente. In Weert wordt bijvoorbeeld maximaal 28.500 gulden berekend, terwijl Nederweert ruim 900 gulden berekent ongeacht de grootte van de vergunningaanvraag. In de panels wordt nadrukkelijk gepleit voor gelijkschakeling van leges tussen gemeenten.

#### *De kosten wegen niet op tegen het milieurendement*

Bij het stellen van eisen wordt te weinig gekeken naar de verhouding tussen de hoogte van de investeringen die worden geëist en het milieurendement dat ermee wordt behaald. Als voorbeeld wordt gewezen op het verplicht afdekken van de mestsilo, hetgeen de ondernemer geld kost, nauwelijks milieuwinst oplevert en zeker geen financieel rendement. Om draagvlak te creëren voor dit soort investeringen, moet het milieurendement ondubbelzinnig duidelijk zijn. Naast een toetsing van kosten aan het te behalen rendement moet ook meer aandacht besteed worden aan het verbeteren van de communicatie, zodat het rendement beter zichtbaar wordt voor de boer en tuinder die de financiële consequenties moeten dragen.

#### *Overgang agrarische woning naar burgerwoning*

Als in een buurwoning niet-agrarische burgers komen wonen, kan dat grote gevolgen hebben voor het bedrijf. Bij aanvraag van een milieuvergunning worden dan andere eisen gesteld die in het buitengebied een extra beperking op de bedrijfsvoering kunnen leggen. Bij verhuizing van een agrariër worden burens in uitbreidingsplannen belemmerd en kunnen wijzigingen aan bestaande bebouwing geblokkeerd worden. In de panels wordt dit onderscheid tussen agrarische woning en niet-agrarische woning zwaar bekritiseerd. Wie op het platteland wil wonen moet daar de consequenties van dragen. Het onderscheid moet dan ook worden afgeschaft. Er moet nu al enige soepelheid in de regeling worden aangebracht, zodat bedrijven in ieder geval voortgezet kunnen worden. Daarnaast zou er lokaal gewerkt kunnen worden aan een gedragscode waarin afspraken komen te staan over het leven en werken in het buitengebied. In Denemarken schijnt een dergelijke gedragscode al te zijn ingevoerd. De redelijkheid die nu in een aantal gevallen ver te zoeken is, kan door een gedragscode worden hersteld.

#### *Inspraakprocedure voldoet niet en heeft lange aanvraagperiode tot gevolg*

Een aantal panelleden heeft zeer negatieve ervaringen met de inspraakprocedure. Men vindt het onaanvaardbaar dat personen en instanties die niet direct hinder ondervinden toch bezwaar kunnen maken tegen vergunningverlening. Ook steekt het menigeen dat één persoon zoveel invloed kan uitoefenen op de bedrijfsvoering en het bedrijf zelfs stil kan leggen. Sommigen hebben als enige doelstelling zoveel mogelijk tegen te houden en dat gaat voorbij aan het doel van inspraak. Er worden voorbeelden gegeven van schrijnende toestanden, zoals twee burgemeesters in Groningen die elkaar feliciteren bij elke tegengehouden staluitbreiding. Bezwaren kunnen anoniem worden ingediend en Milieudefensie, Milieu-offensief en de Dierenbescherming hebben teveel macht.

De uitgebreide beroepsmogelijkheden zijn de belangrijkste oorzaak achter de veel voorkomende vertraging. Als een zaak tot bij de Raad van State moet worden uitgesproken, kan de aanvraagperiode in sommige gevallen meer dan twee jaar duren. Een aanvraagperiode moet hoogstens enkele maanden beslaan. Een van de deelnemers merkte op dat als de overheid belang heeft bij snelle vergunningverlening, bijvoorbeeld in verband met verplaatsing, een snelle vergunningverlening wel mogelijk blijkt.

Om problemen met bezwaarschriften te voorkomen worden veranderingen aan bedrijven vaak zoveel mogelijk binnen de bestaande muren uitgevoerd waarmee men probeert melding en aanvraag van een wijzigingsvergunning te voorkomen. Ook werd een aantal voorbeelden gegeven van situaties waarbij de vergunningaanvrager de mogelijkheid wordt geboden het bezwaarschrift af te kopen. Sommige boeren bieden indieners van bezwaarschriften uit eigen beweging geld voor het intrekken van het bezwaarschrift.

Deze praktijken zijn onaanvaardbaar en er wordt gepleit voor een scherpere toetsing van de ontvankelijkheid, bijvoorbeeld door inspraak te beperken tot omwonenden. Daarnaast moeten de procedures, zoals de ter inzage legging, bekort worden. Verder wordt voorgesteld de Wet Algemeen Bestuursrecht zodanig aan te passen dat het alleen aan direct belanghebbenden is toegestaan bezwaar aan te tekenen en inspraak uit te oefenen; eventueel door per aanvraag vast te leggen wie bezwaarschriften kan indienen. Aldus kan worden voorkomen dat milieugroeperingen overheidsbeleid trachten te beïnvloeden over de rug van individuele ondernemers.

Tevens kan een verhoging van de legeskosten voor bezwaarschriften (nu 150 gulden) een drempel opwerpen tegen onwaarschijnlijke bezwaren. Ook moet voorkomen worden dat het betalen van leges achterwege wordt gelaten tot het moment dat het bezwaar wordt ingetrokken, meestal net voor het verlopen van de termijn. Dat leidt alleen tot traineren.

### **7.3 Weinig fiscaal kunnen reserveren**

Het weinig fiscaal kunnen reserveren scoorde in alle sectoren hoog in de enquête. Het knelt dat het niet mogelijk is reserveringen voor toekomstige investeringen af te trekken van de belastbare winst. Vooral in de glastuinbouwsector wordt dit punt als knellend ervaren omdat door de economische malaise van de afgelopen jaren er flink is ingeteerd op de financiële reserves terwijl een aantal milieu-eisen tot forse investeringen dwingt. Als er gereserveerd had kunnen worden in de goede jaren, was nu meer geld beschikbaar geweest voor deze noodzakelijke investeringen. Volgens een aantal telers is het probleem vooral nijpend in de kapitaalintensieve glastuinbouw, omdat de waarde van die bedrijven meer wordt beïnvloed door de hoeveelheid geïnvesteerd kapitaal, dan in andere agrarische sectoren. Bovendien heeft men vooral in de tuinbouwsector te maken met de golfbeweging van de markt en kunnen de verschillen tussen de jaren groot zijn. In goede jaren is reserveren wenselijk om in slechte jaren toch te kunnen investeren. Nu wordt er in de goede jaren fors afgeroomd. Men pleit dan ook voor de mogelijkheid winst te reserveren voor specifieke investeringen.



Ook in andere sectoren kampt men met dit probleem, vooral bij investeringen die vanwege maatschappelijke doelstellingen (asbestverwijdering) of milieubeleid worden opgelegd zonder dat deze tot extra bedrijfsopbrengsten leiden. Voor dergelijke investeringen acht men het redelijk om de mogelijkheid te krijgen fiscaal te reserveren. Zo kan men gedurende een aantal jaren sparen voor bijvoorbeeld het opruimen van een dak met asbest (net als nu al mogelijk is voor het vervangen van rieten daken), of voor een kostbare milieu-investering.

Overigens zijn niet alle agrariërs uit het onderzoek van mening dat er te weinig reserveringsmogelijkheden zijn. Sommigen stellen dat de huidige fiscale wetgeving voldoende ruimte biedt om geld te reserveren voor toekomstige investeringen.

#### **7.4 Waterschapsheffing**

De waterschapslasten knellen bij veel boeren en tuinders. In hoofdstuk 5 (glastuinbouw) is al een aantal knelpunten genoemd: de onduidelijkheid over de bestemming van de heffing, de verschillen per waterschap in heffing en de hoogte van de heffing kwamen hier naar voren als het meeste knellend. Boeren die per hectare worden aangeslagen vinden het onterecht dat zij moeten meebetalen aan voorzieningen die het waterschap treft in natuurgebieden. Dit treft hen nog extra omdat het uit productie nemen van cultuurgrond het aantal hectares waarop de omslag wordt berekend verkleint en daardoor de omslag per hectare wordt vergroot. Natuurgebieden worden soms ook aangeslagen, maar dan wel in het laagste tarief. De agrariërs pleiten dan ook voor een berekening waarbij degenen die profiteren betalen.

#### **7.5 Bouwvergunning**

##### *Aanvraag bouwvergunning*

De knelpunten bij de bouwvergunning zijn vooral de hoge kosten (een à twee procent van de bouwsom), de mogelijkheid tot het aantekenen van bezwaar door niet direct betrokkenen, de lange duur van de aanvraagprocedure, de onpraktische eisen van welstandcommissies, de willekeur van ambtenaren bij controles en de verschillen in eisen en controles per gemeente. Tijdens de discussies worden deze knelpunten toegelicht met praktijkvoorbeelden waarbij de inspraakprocedure in veel gevallen tot grote problemen heeft geleid zoals het vertragen van het bouwproces en het daardoor mislopen van subsidies.

Als oplossingen worden voorgesteld: meer vrijheid om te bouwen, minder kosten, korte procedures en een beperking van inspraak tot direct belanghebbenden. Ook het loskoppelen van de bouwvergunning van de milieuvergunning wordt bepleit, omdat bouwplannen in de knel kunnen komen door eventuele vertragingen in het verstrekken van de milieuvergunning. Een aantal deelnemers is lovend over de nieuwe wijze van bouwblokbepaling in een bestemmingsplan waarbij boeren intensief worden betrokken. Dit wordt ook als aanbeveling meegegeven bij het opstellen van bestemmingsplannen: intensieve betrokkenheid van boeren in de ontwerpfase voorkomt langdurige bezwaarprocedures achteraf.

### *Aanvraag schone-grondverklaring*

De schone-grondverklaring is een voorwaarde voor het verkrijgen van een milieuvergunning. Het doel van deze maatregel, namelijk garanderen dat niet gebouwd wordt op vervuilde grond, wordt door boeren en tuinders onderschreven, maar men vindt dat de regel veel te rigide wordt toegepast. Vooral bij agrarische bebouwingen op grond die al sinds mensenheugenis voor agrarische doeleinden wordt gebruikt, ziet men het nut van bodemonderzoek niet in. De overheid is doorgeslagen in de regelgeving door de gifschandalen in de jaren zeventig en tachtig. De boeren worden op onredelijke gronden op kosten gejaagd.

Een schone-grondverklaring bij verkoop van grond wordt door velen wel als een goede zaak beschouwd. Bij kleine bouwwerken op eigen grond vindt men het doorgaans overdreven, zeker als het gaat om bebouwing waarin geen dieren of mensen zullen verblijven of worden gehuisvest. Zeker in dat soort gevallen knelt het als er dan toch wat wordt gevonden (*'Ze vinden altijd wel wat!'*) en daardoor (duur) aanvullend onderzoek moet gebeuren om aan te tonen dat de vervuiling binnen de normen blijft.

Verder vindt een aantal ondernemers de verschillen in beleid tussen de gemeenten onaanvaardbaar: in de ene gemeente worden harde bewijzen gevraagd, terwijl in een andere gemeente volstaan kan worden met een mondelinge verklaring over de historie van de grond.

Als oplossingen voor deze knelpunten worden genoemd: een versoepeling van het beleid ten aanzien van geringe ingrepen, zoals het verbouwen van een schuur, een gecentraliseerde handhaving van de regels om verschillen per gemeente te minimaliseren en het kunnen volstaan met een verklaring van de eigenaar die daarmee verantwoordelijk blijft voor eventuele vervuiling.

## **7.6 Beleid natuurgebieden**

### *Bufferbeleid en schaduwwerking*

Het bufferbeleid werd in een drietal panels besproken. Hieronder volgt een overzicht van de belangrijkste knelpunten die daarbij aan de orde geweest zijn. In het melkveehouderijhoofdstuk (hoofdstuk 2) is een aantal punten reeds nader besproken.

De belemmerende schaduwwerking die uitgaat naar de directe omgeving van natuurgebieden wordt als onaanvaardbaar beschouwd. In veel panels worden voorbeelden gegeven van beperkingen voor bedrijven door aangrenzende natuurgebieden. Beperkingen die opgelegd worden aan bedrijven hebben niet alleen directe gevolgen voor de bedrijfsvoering, maar kunnen ook leiden tot waardedaling van bedrijven. Zo kunnen natuurgebieden leiden tot verarming van het platteland. Men vindt dat bedrijven die indertijd geheel legaal gevestigd en ontwikkeld zijn op een plaats waar nu een natuurgebied ligt, niet mogen worden beperkt in hun bedrijfsvoering.

Als oplossing wordt een goede compensatieregeling voorgesteld die overeenkomt met de financiële gevolgen van de beperkingen die worden opgelegd, maar dit wordt niet door alle deelnemers als wenselijk beschouwd. De angst dat compensaties na een aantal jaren verlaagd worden (*'De overheid is een onbetrouwbare partner!'*), dat je straks geen baas bent over je eigen land, leiden ertoe dat compensaties door de meerderheid worden afgewezen als oplossing voor dit knelpunt.

Er bestaat meer overeenstemming over de noodzaak dat de buffers van natuurgebieden in de natuurgebieden zelf liggen. Dat kan door bij het plannen van natuurgebieden daarmee rekening te houden en de buffers aan te werven als deel van het natuurgebied. In een aantal gevallen van nieuwe natuurgebieden wordt daar al mee gewerkt. Voor oude gebieden gaat het nog niet op. Verder is een aantal agrariërs van mening dat als de overheid bedrijfsactiviteiten rond natuurgebieden wil beperken, zij gelden ter beschikking moet stellen om bedrijven te verplaatsen. Ook wordt opgemerkt dat het belangrijk is dat boeren actief betrokken worden bij het invullen van EHS-zones om zo constructief bezig te gaan met de inrichting van het eigen gebied.

In artikel 12 van de Natuurbeschermingswet wordt bepaald dat een aangewezen natuurgebied geen hinder mag ondervinden van bedrijven in de omgeving. Deze hinder is niet nader omschreven en in de omgeving van het natuurgebied de Grote Peel is reeds een bedrijf gesloten vanwege ammoniakoverlast. Men vraagt zich af of dit artikel noodzakelijk is naast de bestaande Wet Milieubeheer.

Opgemerkt wordt ook dat negatieve sancties in het algemeen niet werken en ook een gevaar vormen voor natuur en milieu. Er moet meer gewerkt worden met het belonen van milieu- en natuurvriendelijk gedrag. Een milieucoöperatie kan daarvoor een goed instrument zijn. Het verminderen van regels kan ook stimulerend werken.

### *Natuurontwikkeling en negatieve gevolgen*

De onduidelijkheid in het beleid voor natuurontwikkeling en het aanwijzen en opkopen van gebieden, steekt veel deelnemers. Behalve dat om meer duidelijkheid wordt gevraagd, kan ook een ruimhartige financiële compensatie bijdragen aan het vergroten van het draagvlak onder boeren voor natuurontwikkeling. De boeren verwijten beleidmakers veel te weinig rekening met hen te houden bij het inkleuren van gebieden als mogelijke natuurontwikkelingsgebieden. Sterker nog, men vermoedt dat de waardedaling van bedrijven de natuurontwikkelaars dikwijls goed uitkomt. Immers, daardoor kunnen zij later de grond – die niemand anders meer wil hebben – goedkoper verkrijgen.

In de panels blijkt dat het vertrouwen in de overheid, zeker op dit terrein van natuurontwikkeling, danig ondermijnd is. Als illustratie kan hier het voorbeeld worden gegeven van een boer die overwinterende ganzen op zijn land niet meer durft op te geven voor een wildschade-compensatie uit angst dat zijn land na een aantal jaren geregistreerd te zijn als overwinteringsplaats, zal worden aangemerkt als natuurgebied.

Een omzichtiger beleid gebaseerd op openheid naar en betrokkenheid van agrariërs in gebieden waarvoor natuurfuncties zijn gepland, lijkt een allereerste voorwaarde om de boeren weer vertrouwen te laten krijgen in de overheid en het draagvlak voor natuurontwikkeling onder agrariërs te vergroten.

#### *Beperkingen vanwege zuurgevoelige gebieden kleiner dan vijf hectare*

Door deze regel komen veel bedrijven 'op slot' te zitten, dat wil zeggen dat de bedrijfsontwikkeling wordt geblokkeerd. Dat leidde in de panels tot felle aanklachten tegen de overheid. In hoofdstuk 2, melkveehouderij, is hierover ook al kort gesproken. Gemeenten mogen zelf bepalen welke kleine gebieden zuurgevoelig zijn, de generieke bepaling verdwijnt. In de panels bleek dat men dat een verlies vindt omdat de rechtsongelijkheid toe kan nemen door de willekeur van ambtenaren. Verder vindt een aantal deelnemers het vreemd dat deze zuurgevoeligheidsbepaling alleen geldt voor gebieden van natuurbeschermingsorganisaties, maar niet voor overige natuur. Men vraagt zich af wat het verschil is tussen een bosje van Staats Bosbeheer (SBB) en bosjes van particulieren, het Rijk of de gemeente.

De oplossing lijkt eenvoudig: depositiebeleid moet worden vervangen door emissiebeleid waardoor het aantal bedrijven dat belemmeringen ondervindt van zuurgevoelige elementen beperkt wordt tot de echte knelgevallen: bedrijven met hoge emissies dicht tegen het bos, 'bedrijven die daar eigenlijk nooit gevestigd hadden mogen worden.'

Een ander knelpunt wordt gevormd door wat in de panels wordt genoemd de *uitsterfstrategie* die de overheid en natuurorganisaties hanteren: het aankopen van kleine stukjes grond leidt ertoe dat aangrenzende grond minder waard wordt door schaduwering van het zuurgevoelige element. Boeren worden dan min of meer gedwongen te verkopen aan de natuurorganisatie. Op deze manier is er sprake van ruimtelijke ordeningsbeleid onder het mom van natuurbeleid, hetgeen de betrokken boeren onaanvaardbaar vinden.

#### *Bescherming weidevogels via bestemmingsplan*

Juridisch kan dat niet, maar het gebeurt wel volgens een aantal panelleden. Dit moet worden uitgezocht en aangevochten omdat op deze manier oneigenlijk beleid wordt gevoerd.

### **7.7 Voorwaarden aan te subsidiëren investeringen**

Hieronder wordt een aantal investeringssubsidies samengevat die tijdens de paneldiscussies zijn besproken. Voor alle subsidies geldt als belangrijkste knelpunt de complexiteit van het aanvragen. Dit geldt vooral in de gevallen waarbij deskundigheid moet worden ingehuurd om de aanvraag rond te krijgen.

De voorwaarden voor de subsidies vindt men vaak te rigide en niet aan te sluiten bij de diversiteit van de bedrijven. Gemengde bedrijven komen bijvoorbeeld niet in aanmerking voor een aantal subsidies omdat er niet voldoende inkomen uit één tak

wordt verkregen. Ook deeltijdbedrijven vallen hierdoor vaak uit de boot. Ook ondernemers die 'nieuwe activiteiten' op het bedrijf starten, worden soms geconfronteerd met het afwijzen van een subsidieverzoek omdat ze niet meer als bedrijfshoofd gelden omdat het inkomen van 'buiten het agrarische bedrijf' groter geworden is dan het inkomen uit agrarische activiteiten.

Soms vallen nieuwe activiteiten buiten mogelijkheden voor subsidie omdat ze, juist omdat ze nieuw zijn, buiten elke categorie vallen. Als voorbeeld werd genoemd dat iemand die de productie van een voor Nederland nieuw produkt ter hand nam niet voor 'landbouw'-subsidies in aanmerking kwam omdat het om 'verwerking' van een primair produkt ging. Hij kwam ook niet in aanmerking voor andere subsidies omdat die alle betrekking hadden op reeds bestaande sectoren zoals bakkerijen, slagerijen, enzovoorts. De enige subsidie die hij kon krijgen was die voor de subsidieadviseur.

De Complementaire Regeling beschrijft exact voor welke machines subsidie kan worden verkregen. In een van de panels zat een boer die een wiedzmachine had ontworpen voor de biologische teelt. Om voor de Complementaire Regeling in aanmerking te komen onderging de machine enkele cosmetische veranderingen zodat die met enige goede wil de categorie 'schoffelmachine' gerekend kon worden.

Ook dienen investeringen veelal te worden voorgefinancierd door de aanvrager van een subsidie zonder dat bekend is of de subsidie uiteindelijk ook wordt toegekend. De Structuur Verbetering Landbouw (SVL) heeft als voorwaarde dat er een aparte hypotheek voor de investering afgesloten moet worden en niet mag worden volstaan met het (goedkoper) verhogen van een bestaande hypotheek. De logica van deze regel ontgaat veel ondernemers. Ook wordt erop gewezen dat de SVL eist dat bij nieuwbouw of verbouw een tekening van een aannemer wordt overlegd, hetgeen bij zelfwerkzaamheid dikwijls onmogelijk is. Aldus leiden de voorwaarden van de subsidie tot hogere kosten van de te subsidiëren investeringen.

De voorwaarden van de Zoogkoeienregeling (EU-subsidie) worden als onterecht ervaren omdat er naast zoogkoeien geen melkvee gehouden mag worden. Een panellid vertelde dat zijn veearts die twee vleeskoeien houdt, wel de premie ontvangt en hijzelf niet omdat hij naast zijn vleesveestapel melkvee houdt.

Een aantal panelleden suggereert dat subsidies veel meer in groepsverband moeten worden verstrekt; dan komen ze het doel veel meer ten goede. Vooral op het vlak van milieu kunnen door het subsidiëren van groepen agrariërs veel doelen worden bereikt. In Frankrijk zijn daar al goede resultaten mee bereikt, maar in Nederland worden groepsaanvragen weinig gestimuleerd, aldus een akkerbouwer<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> De subsidieregeling voor vernieuwingen in de akkerbouwsector, gericht op samenwerkingsverbanden van akkerbouwers onderling alsook met toeleveranciers en verwerkers, is onlangs stopgezet omdat er jaarlijks slechts één of twee aanvragen voor werden ingediend (Agrarisch Dagblad 12-3-1996).

Het aanvragen van een subsidie voor vernieuwende activiteiten is vaak een moeizaam proces. In de panels klinkt de roep om één loket waar informatie, ondersteuning en verduidelijking van de mogelijkheden kan worden verkregen en waar voorwaarden van verschillende subsidiepotten op elkaar worden afgestemd. Sommige vernieuwende collectieven van boeren hebben met meerdere, soms wel zes of zeven subsidiebronnen te maken. Soms hangt goedkeuring bij de ene pot af van die in een andere pot, zijn subsidievoorwaarden tegenstrijdig, komt de voortgang van een project waar meerdere subsidiegevers vrij veel geld in willen steken in gevaar doordat een kleine schakel in het geheel niet subsidieerbaar is. Enkele deelnemers waarschuwen daarentegen ook voor 'één loket' vanwege het gevaar dat *'als daar de verkeerde man achter zit, heb je helemaal niets'*. Met name in het panelgesprek met *vernieuwers* heerste wantrouwen ten aanzien van fondsen die mede worden beheerd door (ex-)bestuurders van landbouworganisaties.

Samenvattend kan worden gesteld dat de agrariërs in de panels pleiten voor meer flexibiliteit in de subsidievoorwaarden, zodat er meer wordt uitgegaan van de geest en de bedoeling van de subsidies en het daarachter liggende beleid.

## 7.8 Knelpunten voor agrarische vrouwen

Tijdens gesprekken met agrarische vrouwen kwam naar voren dat het beleid tekort schiet daar waar het gaat om de gelijke positie van vrouwen in de agrarische sector. De vrouwen wijzen erop dat veel te vaak hun werk op het bedrijf – soms draaien zij een meer dan volledige werkweek – niet als volwaardig erkend wordt. Maar al te vaak vormt de vrouw de *fiscale sluitpost* en wordt officiële erkenning door middel van een man/vrouw-maatschap door langdurige procedures in de weg gestaan. Binnen de belangenbehartiging wordt al jaren een actieve emancipatiestrijd gevoerd. Het is zaak dat regelgeving daarbij ondersteunend en zelfs stimulerend werkt, vooral omdat er nog een inhaalslag te maken valt. Hieronder wordt een aantal specifieke knelpunten nader besproken.

### *Man/vrouw-maatschap*

Een veel gehoord knelpunt bij man/vrouw-maatschappen is de eis van belastingkantoren om aan te tonen hoeveel uren de vrouw op het bedrijf werkt. Dit wekt vooral ergernis omdat deze bewijzen in andere maatschapsvormen (bijvoorbeeld vader en zoon) doorgaans niet overlegd hoeven te worden. Veel vrouwen zijn door deze controle en het moeten voldoen aan allerlei regeltjes huiverig om aan een maatschap te beginnen, terwijl het in de meeste gevallen niet meer dan een formalisering van de arbeidsverhoudingen betekent. Zonder maatschap fungeert de vrouw vaak als fiscale sluitpost en daar moet volgens een aantal vrouwen nodig verandering in komen. De controle van de belastingdiensten op het aantal gewerkte uren verschilt trouwens per belastingdienst: de ene is aanmerkelijk soepeler dan de andere. Er wordt gepleit voor een stimulering van man/vrouw-maatschappen, een gelijke behandeling bij controle en meer erkenning voor het werk dat vrouwen op het bedrijf verzetten.

## *Zwangerschapsverlofregeling*

De vrouwen in het panel zijn het er unaniem over eens dat een goede zwangerschapsverlof-regeling zeer wenselijk is. Nu blijven vrouwen vaak te lang doorwerken en beginnen weer te vroeg omdat er geen goede en betaalbare alternatieven zijn. Een regeling waarbij vrouwen een vergoeding krijgen in de vorm van *vervangende hulp* wordt als het meest wenselijk beschouwd omdat die voorkomt dat een *uitkering in geld* in het bedrijf gestoken wordt in plaats van in vervanging. Het bedrag moet niet gebonden worden aan inkomen, zoals nu in de herziening van het sociale zekerheidstelsel wordt voorgesteld waarbij de zwangerschapsuitkering gekoppeld is aan de AAW-uitkering die is gebaseerd is op het verdiende inkomen. Daarmee worden degenen die een regeling als deze het hardst nodig hebben, bijvoorbeeld door slechte bedrijfsresultaten of bij een opstartend bedrijf, het meest benadeeld. Een koppeling aan het aantal gewerkte uren is een beter alternatief. Een uitkering in de vorm van vervangende hulp wordt door de deelneemsters niet als betuttelend ervaren, maar geeft eerder een garantie dat het geld ook daarvoor besteed wordt waarvoor het is bedoeld.

Naast een goede verlofregeling wordt ook de hand in eigen boezem gestoken: vanuit de organisaties moet er meer gericht gewerkt worden aan een mentaliteitsverandering onder agrarische vrouwen. Nu heerst nog vaak de gedachte dat je zo lang mogelijk door moet gaan, niet moet klagen en de draad na de bevalling weer zo snel mogelijk opgepakt dient te worden zoals de vrouwen dat vroeger ook deden. Wel wordt er aan toegevoegd dat een goede regeling vrouwen meer stimuleert eerder te stoppen omdat in het bedrijf werken dan ook niet meer zo (financieel) noodzakelijk is.

## *Grondbezit*

Een probleem dat leeft bij veel agrarische vrouwen is dat grondbezit, ook in een man/vrouw-maatschap, vaak automatisch op de naam van de man wordt gezet. De oorzaak hiervan is niet altijd even duidelijk; het gaat mis bij de notaris of bij de grondkamer. De vanzelfsprekendheid waarmee het gebeurt steekt veel vrouwen, vooral omdat wijziging van de te naamstelling een langdurig proces is. Een gevolg hiervan is dat vrouwen bijvoorbeeld geen stemrecht hebben bij het waterschap omdat dat aan grondbezit gekoppeld is. In een tijd van emancipatie, gelijke rechten en het stimuleren van deelname van vrouwen in bestuursfuncties is dit onaanvaardbaar. Mede-eigenaarschap moet dan ook mogelijk worden. Het automatisme dat grondbezit op naam van de man komt, moet krachtig worden bestreden.

## *Overlijden bedrijfshoofd*

Het overlijden van het bedrijfshoofd, meestal de man, kan voor het achterblijvende gezin, naast de emotionele gevolgen, ook grote financiële consequenties hebben, waar vaak weinig bij stil wordt gestaan. Vooral de successierechten vormen een zware financiële last die niet altijd op te brengen is. Het afdragen van successierechten wordt niet door iedereen als terecht ervaren, vooral omdat er vaak geen geld

in het bedrijf zit maar alleen de grond van waarde is. Goede voorlichting hierover is belangrijk, zodat de zaken op een goede manier kunnen worden afgewikkeld.

## 7.9 Tenslotte: overige knelpunten

### *Verbranding afvalhout erfbeplanting/kapvergunning*

Wat betreft de voorwaarden voor het verbranden van afvalhout lijkt gemeentelijke willekeur te bestaan: in sommige gemeenten is melding vooraf de voorwaarde om te mogen verbranden, in andere gemeenten is het totaal verboden. Hetzelfde geldt voor het kapverbod. Er is al een aantal gemeenten die het toestaan omdat erfbeplanting anders achterwege wordt gelaten en dit indruist tegen het groenbeleid van de gemeente. De panelleden hebben grote moeite met de, in hun ogen, gemeentelijke willekeur: een verbrand- en kapverbod moet voor iedereen gelden of het moet algemeen zijn toegestaan. Verder vindt men versoepeling van het kapverbod op zijn plaats, eventueel onder voorwaarde van herinplant.

### *Te nauwe omschrijving van het begrip 'agrarische activiteit'*

Vooraf in de boomteelt en onder vernieuwende ondernemers, vormt dit punt een groot probleem. Tussen regelgevende instanties bestaan grote verschillen bij het indelen van de boomteelt in sectoren (zie ook hoofdstuk 6). De ene keer valt deze sector onder de landbouw, de andere keer wordt het onder industrie geschaard. Dit is zeer verwarrend en in een aantal gevallen worden regels ook als onterecht ervaren. De ruimtelijke ordeningsregelgeving wordt in dit kader als een van de belangrijkste bedreigingen van de boomteelt gezien. Soms keert een gemeente zich tegen een aanplant van bomen van 50 centimeter hoog, omdat dat het uitzicht van recreanten beperkt, terwijl maïs van twee meter hoog zonder problemen geteelt mag worden omdat dat wel beoordeeld wordt als *agrarische activiteit*. Zulk onderscheid is onterecht en er moet meer oog komen voor kleine agrarische sectoren en de speciale karakteristieken van kleine sectoren en hun bestaansrecht.

Vernieuwers kampen eveneens met dit definitieprobleem. Bijvoorbeeld bij de aanvraag van subsidies (zie boven) en het verkrijgen van vergunningen voor nevenactiviteiten. Het begrip *agrarische activiteit* wordt vaak te rigide toegepast waardoor vernieuwingen weinig of geen kans krijgen. Gezien de huidige nadruk in het beleid op plattelandsverbreding en -vernieuwing, is een ruimere omschrijving van het begrip agrarische activiteit, gepast.

### *Wegenverkeerswet*

In de nieuwe Wegenverkeerswet mogen brede landbouwwerktuigen niet meer de openbare weg betreden zonder ontheffing. Deze moeten formeel gezien met een dieplader naar het land worden gebracht. Voor veel deelnemers is dit een onwerkbaar situatie. Ontheffing aanvragen bij de verschillende wegbeheerders kost tijd, geeft administratieve rompslomp en kost handenvol geld. Als deze ontheffing niet wordt aangevraagd, is bij een ongeval de agrariër aansprakelijk voor de schade.



Er wordt dan ook gepleit voor een wijziging van deze regel zodat er een werkbare situatie ontstaat.

### *Wildschade en Wet Flora- en Faunabeheer*

Wildschade is vooral een probleem in de vollegrondsgroenteteelt, de fruitteelt en de boomteelt. Vogels en wild kunnen aanzienlijke schade aanrichten in een gewas. De kern van het knelpunt is de verandering van de Wet Flora- en Faunabeheer waardoor preventieve afschot verboden is. Dat betekent dat er eerst schade moet zijn aangericht voordat ingegrepen kan worden. Voor menigeen is dit een onwerkbare situatie.

Er bestaat weliswaar een compensatieregeling voor wildschade, maar de meeste aanvragen worden als bedrijfsrisico beoordeeld. Afschieten is de meest milieuvriendelijke manier en als dat verboden wordt, zal dat zeker illegaliteit in de hand werken (bijvoorbeeld vergiftigen) met alle (milieu-)gevolgen van dien. Vooral door de groentetelers is er een betere organisatie van de jacht gewenst omdat afschieten nu teveel in de hobbysfeer ligt hetgeen de wildstand niet ten goede komt.

### *Maïspremie bij grondruil*

Grondruil is een praktijk waarmee boeren hun bouwplan verruimen door grond te ruilen met een collega. Zo wordt het te intensief gebruiken van land voorkomen en wordt bijvoorbeeld het gebruik van grondontsmettingsmiddelen vermeden. Voor maïsproducenten vormt de maïspremie echter een obstakel om tot grondruil over te gaan omdat de premie gebonden is aan grondeigendom of pacht. Pas na het afsluiten van een eenjarig pachtcontract kan de premie worden aangevraagd. Dit werkt omslachtig, geeft veel administratieve rompslomp en brengt kosten met zich mee. Er wordt gepleit voor een versoepeling van de regeling, zodat ook bij grondruil (dus zonder pacht) gebruik gemaakt kan worden van de maïspremie.

### *Vergunning voor rode diesel*

De recent ingevoerde verplichting dat de gebruikers van rode (landbouw)diesel daarvoor een vergunning moeten aanvragen, wordt in verschillende panels belachelijk gevonden. Iedereen die rode diesel gebruikt is al geregistreerd als agrariër, en verder tast men volstrekt in het duister wat de ratio achter de nieuwe regel is. Het enige wat men kan bedenken is dat 'ze' weer een verkapte belastingmaatregel hebben verzonnen.

## 8 SPEERPUNTEN VOOR BELEID

In dit hoofdstuk worden knelpunten besproken die bijzondere aandacht verdienen van beleid en bestuur. De motivatie om eerder genoemde knelpunten hier op te nemen is een tweeledige. In de eerste plaats gaat het om knelpunten die uit het onderzoek komen als grote hindernissen of irritaties. Daarvoor hebben we ons gebaseerd op zowel de enquêtes als op de panelgesprekken. In de tweede plaats zijn enkele knelpunten opgenomen waarvan op grond van de beschikbare informatie kan worden verwacht dat hiervoor betrekkelijk eenvoudig oplossingen geboden kunnen worden.

Om van een knelpunt een speerpunt te maken, wordt in dit hoofdstuk nieuwe informatie toegevoegd. De meningen van agrariërs over de knelpunten, zoals weergegeven in hoofdstuk drie tot en met acht, zijn voorgelegd aan deskundigen uit beleid, bestuur, belangenbehartiging en agro-bedrijfsleven. Dat gaf soms verrassende nieuwe informatie over de stand van zaken (politieke discussies en bestuurlijke ontwikkelingen) en filterde hier en daar onjuiste informatie uit (de effecten van het rondzingen van onjuiste informatie moeten overigens niet worden onderschat).

De opzet van het hoofdstuk is als volgt. Eerst, in 8.1, worden speerpunten besproken die gelden voor de gehele agrarische sector. Daarna worden achtereenvolgende paragrafen gewijd aan: de dierlijke sector algemeen (8.2); de melkveehouderij (8.3); de intensieve veehouderij (8.4); de plantaardige sector (8.5). Het hoofdstuk wordt afgesloten met een tabel waarin de behandelde speerpunten zijn samengevat en voorzien van een prioriteitsstelling (8.6)

### 8.1 Gehele agrarische sector

#### *Asbestverwijdering*

De regelgeving rond asbestverwijdering, en de daarmee gepaard gaande kosten (inclusief verzekeringen), knellen in alle agrarische sectoren buitengewoon. De hoge kosten worden extra schrijnend gevonden omdat het gebruik van asbest destijds niet alleen werd toegestaan, maar dikwijls zelfs werd voorgeschreven in (gemeentelijke) bouwvoorschriften. Ook heeft het asbestbeleid in de sector weinig draagvlak omdat velen vinden dat de gevaren van het asbesthoudend materiaal, waarmee men immers vele jaren heeft gewerkt, worden overschat.

Het Asbestverwijderingsbesluit (1993), gebaseerd op de Wet Milieugevaarlijke Stoffen, geeft voorschriften voor het verwijderen en afvoeren van asbesthoudend materiaal uit bouwwerken en objecten. Het Asbestbesluit Arbeidsomstandighedenwet (1993) geeft regels voor de bescherming van personen die met asbesthoudende materialen werken. Tezamen leiden deze Besluiten tot ingrijpende en dure procedures. Na het aanvragen van een sloopvergunning dan wel het melden van een voorgenomen sloop, moet een deskundig verwijderingsbedrijf in de arm worden genomen. Met dat bedrijf zijn weliswaar (in theorie) afspraken te maken over zelf meewerken, maar in geen geval mag het sloopwerk onder eigen verantwoordelijk-

heid plaatsvinden. Verwijderd asbesthoudend materiaal moet onmiddellijk luchtdicht worden verpakt en opgeslagen in een afgesloten container met waarschuwingssticker. De slopers moeten speciaal beschermde pakken aan, hoogwaardige luchtfilters dragen en staan onder controle van een gediplomeerd toezichthouder. Na verwijdering dienen tenslotte stortkosten te worden betaald, hetgeen kan oplopen tot rond de 300 gulden per ton.

Alles tezamen genomen kan de sloop van een agrarisch gebouw een kostbare zaak worden. Een mogelijke oplossing hiervoor die in verschillende panels werd gegeven is het toestaan aan *loonbedrijven* om asbesthoudend materiaal te verwijderen en tevens de agrariërs zelf meer mogelijkheden te geven bij verwijderingsactiviteiten actief te zijn.

Bij VROM vindt momenteel een evaluatie plaats van het Asbestverwijderingsbesluit. De geluiden die in de panels waren te horen zijn op het ministerie bekend. Het ziet er echter niet naar uit dat de richtlijnen worden versoepeld, daarvoor zijn de zorgen over de schadelijkheid van asbest te groot. De dood van jaarlijks rond de 600 mensen wordt in verband gebracht met asbest. Voor wat betreft de stortkosten is een lager tarief denkbaar, maar afvalstort is een gedecentraliseerde zaak waarop de rijksoverheid maar zeer beperkt invloed heeft. Ten aanzien van de verwijderingskosten is de verwachting dat het aantal gecertificeerde bedrijven (nu 220) zal blijven toenemen, zodat de concurrentie in die sector toeneemt en de tarieven zullen dalen. Overigens bestaat er al enige tijd een aangepast *deelcertificaat* voor agrarische loonwerkbedrijven die daarmee asbestbetonplaten in de agrarische sector mogen verwijderen. Opmerkelijk genoeg heeft nog geen enkel loonwerkbedrijf dat certificaat gehaald. De indruk bestaat dat die bedrijven toch liever het volledige certificaat halen om aldus meer werk binnen te kunnen halen. Voor de landbouw is interessant dat in de genoemde evaluatie in principe de mogelijkheid is gecreëerd om het verwijderen van bepaalde asbesthoudende materialen vrij te stellen van certificatieplicht. Echter, die vrijstelling betreft vooralsnog het Verwijderingsbesluit en niet het Besluit Arbeidsomstandigheden, als gevolg waarvan in de praktijk hoogstens van een geringe kostendaling sprake kan zijn. Overigens zijn bedrijfsverzorgingsdiensten eveneens gecertificeerd en deze hanteren lagere tarieven dan de gangbare.

Hoewel een volledige oplossing van dit knelpunt voor boeren en tuinders niet binnen handbereik ligt, is een aantal redelijke aanpassingen in het beleid voorgesteld. Zeker gezien de aanmoediging door de overheid in het verleden om asbesthoudende materialen te gebruiken, lijkt een financiële tegemoetkoming voor deze problematiek voor de hand te liggen. Agrariërs suggereren dat daarvoor in de sfeer van subsidies of van fiscaal reserveren een gebaar naar de sector kan worden gemaakt. Een gebaar dat hard nodig is om de kloof te overbruggen tussen het grote belang voor de volksgezondheid en het geringe draagvlak in de sector.

Tevens wordt aanbevolen om onderzoek te doen naar de voorwaarden waaronder verdergaande vrijstellingen mogelijk zijn. De doelstelling daarvan moet zijn om tegen lagere kosten maar met inachtneming van vereisten voor de volksgezondheid, het asbest (sneller) uit de sector te verdwijnen.

### *Aanvraag schone-grondverklaring (bouwvergunning)*

Het doel van de regeling wordt door de meeste boeren en tuinders in de panels onderschreven. Men vindt echter dat de regeling vaak wel erg rigide wordt toegepast, nog daar gelaten de verschillen in toepassing tussen gemeenten. De meeste boeren en tuinders die deelnamen aan de panels vinden een versoepeling van de regelgeving op zijn plaats voor kleine bouwwerken en voor bouwwerken niet bestemd voor verblijf of huisvesting van dieren of mensen. In een aantal gevallen wil men kunnen volstaan met een verklaring van de eigenaar, die daarmee aansprakelijk blijft. Tenslotte wenst men centralisatie van de regelgeving om gemeentelijke willekeur te voorkomen.

Het Bouwbesluit van 1994 bepaalt dat er niet gebouwd mag worden op verontreinigde grond. Gemeenten moeten dat besluit nader invullen door te definiëren wat vervuild is en wat schoon en hoe wordt omgegaan met de streefwaarden die in het Besluit zijn neergelegd. De Vereniging van Nederlandse Gemeenten (VNG) heeft een modelverordening opgesteld, waarin een vrijstellingsbepaling is opgenomen voor te bebouwen oppervlak van minder dan 50 vierkante meter of waarvan de bebouwing niet bestemd is voor huisvesting of verblijf van dieren of mensen. Deze modelverordening laat gemeenten vrij om een eigen beleid te voeren. Dat is ook het doel van decentralisatie: lagere overheden de mogelijkheid geven beter in te spelen op lokale omstandigheden. Echter, vaak is niet duidelijk waarom gemeenten de modelverordening niet volgen en bestaat de indruk dat het kunnen voeren van eigen beleid verheven is tot doel op zich. Het streven van de VNG om gemeentelijk beleid te harmoniseren verdient dan ook instemming. Gemeenten zouden alleen dan eigen eisen moeten stellen, als in lokale omstandigheden het toepassen van de modelverordening onverantwoord is.

### *Weinig fiscaal kunnen reserveren*

In dit geval is het veeleer het ontbreken van regelgeving dat knelt. Zo is in de glastuinbouwsector door de economische malaise van de afgelopen jaren ingeteerd op de financiële reserves, terwijl kostbare (milieu-)investeringen voor de deur staan.

In de panels werd duidelijk dat boeren en tuinders inzien dat niet kan worden geëist dat één economische sector uitgesloten wordt van gangbare belastingeisen. Wel wordt gepleit voor de mogelijkheid te kunnen reserveren voor bepaalde, noodzakelijke investeringen die door de maatschappij geëist worden zonder dat daar financieel rendement tegenover staat: met name milieu-investeringen en (ook vaak genoemd) de kosten van asbestverwijdering.

Fiscale problemen en wensen van agrariërs zijn waarschijnlijk niet veel anders dan van andere ondernemers. Wel zijn op het specifieke gebied van milieu-investeringen voor de sector speciale voorzieningen getroffen in de *VAMil* (regeling vrije afschrijvingen milieu-investeringen). Hierbij gaat het niet om de mogelijkheid vooraf toekomstige kosten af te boeken van de winst ('reserveren'), maar om het versneld afschrijven van gedane milieu-investeringen die op de *VAMil-lijst* staan vermeld. Op die lijst staan echter alleen investeringen die nog niet gangbaar zijn. De

VAMil is dan ook vooral een aanmoediging om voorop te lopen met milieu-investeringen. Overigens verdient het aanbeveling in nauwe samenwerking met de sector de VAMil-lijst actueel te houden.

Voor individuele bedrijven bestaan er echter legio redenen om investeringen uit te stellen tot een later tijdstip. Voor degenen die niet tijdig investeren om te kunnen profiteren van de VAMil, blijft het knellen dat er geen financiële tegemoetkoming bestaat voor eisen die op maatschappelijke gronden worden gesteld.

Fiscaal reserveren voor de kosten van het verwijderen van asbesthoudende dakbedekking blijkt een juridisch strijdpunt te zijn. Terwijl de fiscus op het standpunt staat dat daarvoor niet gereserveerd kan worden, beargumenteren accountantskantoren dat de wet op de inkomstenbelasting daarvoor wel de mogelijkheid biedt. Definitieve jurisprudentie daarover laat nog op zich wachten: momenteel ligt de zaak bij het Gerechtshof. De vraag is waarom de overheid niet zelf het initiatief neemt om een ruimhartige regeling tot stand te brengen in plaats van zo'n langdurige procedure af te wachten.

#### *Wet Milieubeheer (WMB)*

In de enquête scoorde de Wet Milieubeheer als een van de grootste knelpunten voor agrariërs. Een aantal specifieke knelpunten van de kaderwet komt hieronder aan de orde. In het algemeen bleek tijdens de panelgesprekken dat veel boeren vinden dat de milieuwinst van verplichte milieu-investeringen dikwijls niet opweegt tegen de kosten ervan. Met andere, vaak goedkopere ingrepen, kan het rendement veel groter zijn. Ook kunnen milieu-eisen van verschillende regelgevende instanties tegenstrijdig zijn, of kunnen eisen zelfs een averechts milieu-effect hebben. Een voorbeeld is de eis dat voor de (oude) Hinderwetvergunning varkenshouders moeten aantonen hoeveel dieren zij houden. Omdat bij niet volledige benutting van de vergunning het dierenaantal in de vergunning wordt verlaagd, zorgen veel veehouders voor volle hokken, terwijl de bedrijfsvoering – en het milieu – zou zijn gebaat bij (tijdelijk) minder dieren.

Via de Wet Milieubeheer worden verschillende milieuproblemen afzonderlijk aangepakt: een *compartimentale aanpak*. Voor het oplossen van deze knelpunten ontstaan langzamerhand nieuwe beleidsstrategieën. Zo kan worden gewezen op de AMvB-bedeekte teelt, voor de glastuinbouw, waarvoor in samenspraak tussen beleidsmakers, uitvoerende instanties en het bedrijfsleven een samenhangend eisenpakket is opgesteld. Bedrijven die daaraan voldoen, zijn niet langer vergunningplichtig. Overigens zijn gemeenten vrij om aanvullende eisen te stellen. Evenals in het geval van de schone grond verklaring is terughoudendheid hier op zijn plaats. Anders schiet het streven van de centrale overheid de regelgeving te beperken door uit te gaan van vergunningvrijstelling bij voldoen aan minimumeisen, zijn doel voorbij.

Voor de glastuinbouw bestaan er plannen te werken met een *integraal milieubeleidsplan*, waarbij bedrijven milieupunten kunnen verdienen. Zo hoeven zij niet te voldoen aan allerlei afzonderlijke eisen, maar dienen in de gehele bedrijfsvoering aantoonbaar milieuwinst te boeken, op een wijze die ze zelf kunnen bepalen. Een

dergelijke systematiek sluit goed aan op de noodzaak ondernemers te *stimuleren* tot milieuvriendelijkere bedrijfsvoering, in plaats van te volstaan met het *afstraffen* van vervuilend gedrag.

### *Leges*

Niet alleen de hoogte van de leges (soms hoger dan de kosten van de investering waarvoor een vergunning wordt aangevraagd) roept wrevel op, ook wijst men op de grote verschillen tussen gemeenten in de hoogte van de leges.

Op grond van de Gemeentewet bepalen gemeenten zelf de hoogte van de legeskosten. Daarbij zijn gemeenten gehouden aan een aantal voorschriften. Zo mag er geen winst worden gemaakt op de leges, hetgeen overigens niet betekent dat de leges van een individuele aanvraag ook alleen de kosten voor dat geval mogen dekken. Het grote verschil in de hoogte van de leges wordt veroorzaakt door verschillen in systematiek. Zo zal de ene gemeente de leges voor de Wet Milieubeheer baseren op een categorisering van bedrijven (ook niet agrarische) op grond van sector, terwijl een andere gemeente kiest voor een indeling op grond van elektrisch vermogen van de bedrijven. De VNG heeft een modelverordening opgesteld over de te hanteren systematiek, maar gemeenten zijn vrij die te volgen.

De minister van VROM heeft zich op dit punt gevoelig getoond voor de kritiek uit de sector. Formeel vallen de leges voor milieuvergunningen niet onder haar bevoegdheid – de Gemeentewet valt onder Binnenlandse Zaken – maar zij wil een *'faciliterende rol'* spelen. Ambtenaren van haar ministerie zijn in gesprek met partijen om een oplossing te zoeken. Het ligt voor de hand dat die gezocht wordt in het gelijkschakelen van de systematiek die de gemeenten hanteren voor de indeling van de bedrijven. Ook wordt gekeken naar het probleem dat gemeenten in toenemende mate kosten maken voor *niet-verhaalbare* verplichtingen, zoals registraties die voortvloeien uit het groeiend aantal bedrijven dat op grond van steeds meer AMvB's niet langer vergunningplichtig is.

Het is belangrijk om op dit gevoelige punt van leges zo spoedig mogelijk te komen tot een harmonisatie van gemeentelijk beleid. Ook hier geldt dat gemeenten het recht hebben eigen beleid te voeren, maar zich slechts dan aan de modelverordening zouden moeten onttrekken, als de lokale situatie dat vereist. Bovendien vereist *goed bestuur* dat de eigen koers wordt verantwoord aan betrokkenen.

### *Inspraakprocedures*

Inspraak op de milieuvergunning kan behoorlijk knellen en vooral irriteren, met name als bezwaar wordt aangekend door niet direct belanghebbenden; bijvoorbeeld door organisaties die politieke doeleinden nastreven. Het steekt dat een enkele een bedrijf stil kan leggen en langdurig uitstel van bedrijfsontwikkeling kan veroorzaken – zelfs al heeft de hele buurt geen bezwaar. Naast irritatie en confrontatie, leidt dit knelpunt tot illegale praktijken, omdat sommigen liever het risico nemen zonder vergunning in het bedrijf wijzigingen aan te brengen dan een langdurig juridisch gevecht te moeten voeren over de vergunning.

De in de panels aangedragen oplossingen komen neer op het inperken van het recht om bezwaar te mogen indienen. Dat is echter in strijd met de democratische grondbeginselen in Nederland, zo kan worden tegengeworpen. Individuele bezwaarschriften zijn echter niet het aangewezen middel om milieupolitieke doeleinden na te streven: daar bestaan in een democratische samenleving andere arena's voor. Veel meer zou dan ook het principe moeten gelden dat lokaal wordt uitgemaakt wat acceptabel is en wat niet.

Overigens zal het beleidsstreven om meer regelgeving te vatten in AMvB's, leiden tot minder vergunningplichtigen en dus tot minder mogelijkheden voor bezwaarprocedures.

### *Overgang agrarische woning naar burgerwoning*

Veel panelleden noemen als groot knelpunt het verschil in regelgeving voor een agrarische buurwoning en voor een buurwoning waarin niet-agrarische burgers wonen. Zowel de Wet Milieubeheer alsook de Wet Verontreiniging Oppervlaktewater, maken onderscheid tussen soorten van bewoning van huizen in agrarisch gebied. Als een buurman verhuist en daarvoor burgers in de plaats komen, kan dat grote consequenties hebben voor de bedrijfsvoering en bedrijfsontwikkeling. Deze problematiek geldt vooral in de veehouderij waarbij zogenoemde stankcirkels van kracht zijn alsook in de glastuinbouw waar de afstand tot een woning bepaalt of een bedrijf al dan niet onder de AMvB bedekte teelten valt.

Bij het beoordelen en verlenen van een milieuvergunning aan veehouders, wordt de brochure 'Veehouderij en Hinderwet' als richtlijn gebruikt. Daarin staan tabellen waarmee de stankcirkels bepaald kunnen worden. Bij een overgang van agrarische naar burgerwoning, maar ook bij nieuwbouw kunnen er dus wijzigingen optreden omdat burgerwoningen beschermd dienen te worden op grond van de Hinderwet. Uitbreiding kan in gevaar komen en eventueel kan verplaatsing het gevolg zijn op grond van de tabellen in de brochure, maar ook door optelling (de zogenaamde cumulatieve stankcirkels). Weliswaar kan soms een schadevergoeding worden bedongen en kunnen gemeenten in bepaalde gevallen een overgangsregeling treffen of afwijken van de richtlijn (mits goed gemotiveerd met het oog op honorering door de Raad van State). Feit blijft dat agrarische neuzen kennelijk anders worden beoordeeld dan burgerneuzen, waarvoor onder de panelleden niet of nauwelijks begrip bestaat. De projectgroep waarin VROM en LNV zitting hebben en die werkt aan aanpassing van de stankrichtlijnen, kan hieraan moeilijk voorbij gaan.

Voor de AMvB bedekte teelten in het kader van de WVO (van kracht per 1 mei 1996) die van toepassing is op de glastuinbouw, moet de afstand tussen agrarische woningen onderling minimaal 10 meter zijn, die tussen agrarische woningen en burgerwoningen 30 meter. Bij overgang van een buurwoning van een agrarische naar burgerwoning, kan een bedrijf vergunningplichtig worden (omdat niet langer wordt voldaan aan de minimumeisen gesteld in de AMvB); met alle kosten en onzekerheid vandien. Soms betonen waterschappen zich soepel bij de vergunningsaanvraag, bijvoorbeeld als op korte termijn bedrijfsbeëindiging of verplaatsing is te verwachten. Algemene richtlijnen hiervoor ontbreken echter.

Plattelandsvernieuwing heeft een belangrijke plaats in het huidige beleid. Een nieuwe bestemming voor buitengebieden staat daarin centraal. De invloed van burgers in het buitengebied zal door afname van het aantal agrariërs in de toekomst steeds groter worden. Dat kan ertoe leiden dat agrarische bedrijven steeds verder worden beperkt in hun ontwikkelingsmogelijkheden. Een goed beleid voor plattelandsvernieuwing dient de agrarische sector goede overlevingsvoorwaarden te bieden. Wie kiest voor de lusten van het leven op het platteland, moet goed de lasten afwegen en behoeft geen uitzonderingspositie te krijgen op grond van zijn of haar niet-agrarische beroep.

### *Zwangerschapsverlofregeling voor agrarische vrouwen*

Een goede zwangerschapsverlofregeling is in de agrarische sector nog niet aanwezig. Hoewel vrouwen lid kunnen worden van de bedrijfsverzorging, is vervanging bij zwangerschap ook dan nog een – vaak forse – kostenpost. Een regeling wordt bepleit waarbij agrarische vrouwen bij zwangerschap aanspraak kunnen maken op vervanging waarbij de uitkering *in natura* wordt gegeven, gebaseerd op het aantal uren dat een vrouw op het bedrijf werkt. Een uitkering gekoppeld aan *inkomen* heeft namelijk als nadeel dat in bedrijven waar het economisch slecht gaat de uitkering laag zou zijn, terwijl juist in die bedrijven betaalbare vervanging het hardst nodig is.

In het kader van de herziening van het sociale zekerheidsstelsel, heeft de staatssecretaris van Sociale Zaken voorgesteld dat zelfstandigen zich moeten verzekeren tegen arbeidsongeschiktheid, waaronder ook zwangerschapsverlof zal vallen. De uitkering zal onder deze regeling berekend worden op grond van de winst van het bedrijf. Het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt pleit voor een uitkering *in natura*, in de vorm van vervangende hulp voor agrarische vrouwen met zwangerschapsverlof. Binnenkort (mei 1996) wordt de stelselherziening door de Tweede Kamer besproken.

Gezien het specifieke karakter van bedrijven in de agrarische sector en met name de situatie van veel jonge agrariërs lijkt het redelijk een uitkering voor zwangerschapsverlof inderdaad te baseren op het aantal door de vrouw op het bedrijf gewerkte uren in plaats van op inkomen of bedrijfswinst. De wens om de uitkering *in natura* te ontvangen, lijkt mede ingegeven door het streven agrarische gezinnen tegen zichzelf te beschermen, wat in dit geval niet overbodig lijkt.

### *Bufferbeleid natuurgebieden*

Met de begrenzing van natuurgebieden ontstaat het knelpunt 'schaduwwerking van natuurgebieden'. Dat kan betrekking hebben op 'passieve' gevolgen als waardevermindering van de grond, onkruidverspreiding, schadelijk wild, enzovoorts, maar kan ook 'actieve' beleidsgevolgen hebben in de figuur van bufferbeleid. Agrariërs ervaren als knellend dat overheden en natuurbeschermingsorganisaties aanvullende eisen stellen aan bedrijven die in de directe omgeving van natuurgebieden liggen. Dit met de bedoeling om het betreffende natuurgebied optimale kansen te geven zich te ontwikkelen. Voor die aanvullende eisen wordt



soms een vergoeding gegeven, maar veel agrariërs wensen wat dit betreft meer duidelijkheid: ofwel ter plekke doorboeren onder dezelfde voorwaarden als elke collega elders, ofwel het bedrijf opkopen zodat elders verder geboerd kan worden.

Het begrip 'bufferbeleid', zoals voor het eerst vastgelegd in het Structuurschema Groene Ruimte (1994), behelst het beleid *'gericht op het, door samenhangende structurele maatregelen in de rand van de EHS en indien noodzakelijk daarbuiten (buffergebieden), creëren van zodanige duurzame condities dat de gewenste natuurwaarden in de EHS kunnen worden gerealiseerd dan wel duurzaam in stand gehouden kunnen worden'*. De bedoelde condities hebben voornamelijk betrekking op grondwaterstand en waterkwaliteit. De maatregelen doorlopen een volgorde: eerst moet getracht worden om zo veel mogelijk hydrologisch op zichzelf staande eenheden te begrenzen (zodat bufferbeleid niet nodig is). Lukt dat niet, dan moet via technische maatregelen aan de rand van het gebied een buffer worden gecreëerd. Is dat onmogelijk dat vindt ruimtelijke buffering plaats. Dan komen ook schadevergoedingen in beeld. Indien dat leidt tot onevenredig zware maatregelen, kan worden teruggegaan naar de eerste stap, de begrenzing.

De provincies zijn verantwoordelijk voor de begrenzing van de EHS, voor de bepaling van de natuurdoeltypen in die gebieden en voor de invulling van het bufferbeleid dat daarvoor nodig is. Conform het Structuurschema Groene Ruimte zijn provincies en waterschappen gehouden aan het bufferbeleid. Dat kan inhouden dat een provincie geen vergunning afgeeft voor grondwateronttrekking in de nabijheid van een natuurgebied. Of dat een waterschap het grondwaterpeil in de buurt van een natuurgebied hoger houdt dan verder af van het gebied. De hierboven aangegeven volgorde in de aanpak behelst een (provinciale) afweging van belangen, waar de landbouw doorgaans ook bij betrokken is.

Veel problemen en irritatie onder agrariërs kunnen al worden voorkomen door in een zo vroeg mogelijk stadium volledige openheid te betrachten over de voorgenomen plannen. Beleidsmakers zouden vervolgens actiever agrariërs moeten betrekken bij het invullen van de plannen. Zeker als bij de invulling van bufferbeleid, na de stappen 'begrenzing' en 'technische maatregelen' het gewenste doel niet wordt bereikt, moet in nauw overleg met betrokken agrariërs gezocht worden naar goede oplossingen. Te denken valt aan recent ontwikkelde vormen van verweving zoals toepassing van de 'ruime jas'-methode of natuurproductiebetaling. Vormen, die de betrokkenen zoveel mogelijk ruimte laten om de bedrijfsvoering ter plekke op de door hen gewenste wijze voort te zetten.

#### *Te nauwe omschrijving van het begrip 'agrarische activiteit'*

Met name in de boomteelt en bij vernieuwende (agrarische) activiteiten bestaat het probleem dat (semi-)overheden bedrijven niet beschouwen als agrarische bedrijven, met alle gevolgen van dien voor bijvoorbeeld inpassing in een bestemmingsplan, aanlegvergunningen, het aanvragen van subsidies, enzovoorts. Een ruime (her)definiëring van het begrip agrarische activiteit verdient aanbeveling, zeker met het oog op plattelandsvernieuwing, waarin verbreding van agrarische activiteiten en het ontwikkelen van nevenactiviteiten worden gestimuleerd.

## *Waterschapshheffing*

De waterschapshheffing vormt voor veel boeren en tuinders een knelpunt vanwege de voortdurende stijging van het heffingsbedrag en vanwege de wijze waarop de heffing wordt berekend. Boeren hebben de indruk dat zij onevenredig meebetalen aan natuurontwikkeling, vooral omdat door de stijging aan het aantal natuurgebieden, een hogere omslagberekening plaatsvindt op de overblijvende cultuurgronden. Dit probleem is reeds gesignaleerd door een aantal waterschappen. Bij de interne discussie over herziening van de Waterschapswet (eerste helft van 1996), zal dit punt een onderdeel van de agenda zijn. Boeren en tuinders in dit onderzoek pleiten ervoor op die agenda in ieder geval de volgende punten te zetten: natuurontwikkeling moet betaald worden door degenen die deze ontwikkeling wensen; en er moet gewaakt worden voor een te hoge omslagberekening op het steeds kleiner wordende aantal boeren.

De heffingsberekening is geregeld in de Waterschapswet, een kaderwet op grond waarvan waterschappen de belastingverordening nader invullen. Waterschappen kunnen, binnen de richtlijnen, zelf de hoogte bepalen waarbij het 'vervuiler betaalt' principe zoveel mogelijk gehanteerd wordt. De Unie van Waterschappen (UvW) heeft een model omslagverordening aanbevolen aan de waterschappen. Deze zijn echter vrij zich daar aan te houden. Verder hebben de UvW en het Interprovinciaal Overleg (IPO) in een gezamenlijk rapport (1-1-95) afspraken gemaakt over de verdeling van de kosten over de categorieën 'onbebouwd' en 'bebouwd' (ingezetenen). Deze afspraken betekenen dat vooral in de glastuinbouw wijzigingen in individuele situaties zijn opgetreden omdat deze nu onder de categorie 'bebouwd' vallen en een berekening naar 'economische waarde' krijgen in plaats van naar oppervlakte. De omslag over de gehele glastuinbouwsector is echter gelijk gebleven. In een evaluatie van dit rapport zijn de knelpunten die hierdoor zijn ontstaan naar voren gebracht. Voor de telers is het van belang dat er iets met deze evaluatie wordt gedaan en dat er duidelijkheid komt in de besteding van de heffingsgelden en dat er een omslagberekening komt die in verhouding staat tot de kosten die de bedrijven veroorzaken. Een goede communicatie en overleg tussen vertegenwoordigers van de waterschappen en het agrarisch bedrijfsleven zijn noodzakelijk om de verschillende belangen op elkaar af te stemmen en tot een evenwichtige berekening van de heffing te komen.

Voor de verontreinigingsheffing die ook door waterschappen wordt opgelegd aan bedrijven die direct op het oppervlaktewater lozen, worden verschillende tariefberekeningen gehanteerd. Sommige waterschappen berekenen een standaardbedrag, andere hebben meer verfijnde heffingsberekeningen. Op dit moment vindt er in het kader van het CUWVO (Coördinatiecommissie Uitvoering WVO) overleg plaats om voor de glastuinbouw harmonisatie van de heffingsberekening te bewerkstelligen. Deze uniformiteit wordt ook door telers bepleit.

## 8.2 Dierlijke productie (algemeen)

*Invoeren verplichte mineralenboekhouding in de veehouderij.*

Per regio bestaan er onder (intensieve) veehouders uiteenlopende meningen over de verplichte mineralenboekhouding. In het noordelijke panel leefde de opvatting dat verliesnormen ineffectief zijn voor het stimuleren van een goede veehouderijpraktijk. Onzekerheden rond aan- en afvoerposten zijn te groot om op korte termijn te reguleren. In het zuidelijke panel bestond meer enthousiasme, omdat *'de mineralenboekhouding het altijd wint van forfaits'*. Mocht de mineralenboekhouding er (snel) komen dan moeten verliesnormen gedifferentieerd worden naar grondsoort.

Veel veehouders zetten vraagtekens bij de voorgenomen hoogten van de verliesnormen voor de periode tot 2008-2010. Zij stellen dat de uitkomsten van de zogenaamde voorbeeldbedrijven maatgevend moeten zijn voor de nader te bepalen verliesnormen.

De in de Tweede Kamer vastgestelde regelgeving inzake het mestbeleid behelst een geleidelijke invoering van de verplichte mineralenboekhouding in de veehouderij, te beginnen met bedrijven met een grootveebezetting groter dan 2,5 in 1998 en vanaf 2002 voor veehouderijen groter dan 2,0 GVE. De verliesnormen zijn vooralsnog voor veehouders op verschillende grondsoorten gelijk. Differentiatie naar grondsoort is nu niet aan de orde maar kan in de toekomst wel actueel worden. Overigens kan die differentiatie uiteraard ook tot strengere normen leiden; namelijk als blijkt dat vanuit milieu-oogpunt de verliesnorm op lichte (zand) gronden *scherper* moet zijn. In het westen zijn provincies op dit punt al met experimenten bezig. Het meewegen van de resultaten van de voorbeeldbedrijven bij de vaststelling van de verliesnormen is essentieel met het oog op acceptatie van het beleid.

Voor de afvoerpost dierlijke mest knelt de noodzaak van bemonstering. Voorgesteld wordt om per houderijsysteem een forfaitair N- en P-gehalte in de mest aan te houden, en dat steekproefsgewijs te controleren. Ook voor de dunne fractie, die veelal op eigen grond wordt uitgereden, kunnen N- en P-gehaltes per houderijsysteem worden vastgelegd.

Ook wordt in de panels soms een twee-sporenbeleid voorgesteld: een eenvoudig, generiek spoor op basis van mestafzet en -aanvoer, naast een verfijnd spoor op basis van mineralenboekhouding en/of grond- en bladmonsters. Wel zal dat systeem door de overheid net zo 'lomp' worden behandeld als het feitelijk is. De bedoeling is dat op den duur zo veel mogelijk bedrijven het verfijnde spoor kiezen. Het ontwikkelen van een twee-sporenbeleid kan door de sector worden gezien als een belangrijke handreiking van de overheid, omdat boeren daarmee meer greep krijgen op de wijze waarop normen uitwerken in de eigen bedrijfsvoering.

## *Diergezondheid, dierenwelzijn*

### *Regeling noodslachting en wrakke dieren*

Zowel in de melkveehouderij als in de intensieve veehouderij wordt de nieuwe regelgeving omtrent wrakke dieren, die van kracht werd in oktober 1995, als knellend ervaren.

Daarbij gaat het niet om het verbod om wrakke dieren aan te leveren op reguliere slachtplaatsen. Wat vooral knelt zijn de beperkte beschikbaarheid en hoge kosten van noodslachting. Daardoor worden zieke of wrakke dieren regelmatig aan hun lot over gelaten, of met een spuitje van de dierenarts uit hun lijden verlost. Het knellende daarvan is enerzijds dat dieren op die manier niets meer opbrengen, anderzijds is de overtuiging dat het dierenwelzijn daarmee niet is gediend. De ongunstige verhouding tussen de (nieuwe) tarieven voor noodslachting en de lage vleesprijzen leiden er toe dat veel dieren niet meer voor noodslachting worden aangeboden maar naar de destructie gaan of – ernstiger – spoorloos verdwijnen. Er wordt voorgesteld om de oude regeling in ere te herstellen en de 'dierenbeulen' die de aanleiding vormden voor de nieuwe regeling individueel en keihard aan te pakken.

De genoemde problemen worden herkend door betrokkenen in het omliggende circuit: dierenartsen, medewerkers van de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees. Tegelijk wordt door hen opgemerkt dat de klachten sinds invoering van de nieuwe regels afnemen en veel knelling kan worden toegeschreven aan gewinning. Stilaan lijkt er een tendens te ontstaan dat veehouders in een vroegtijdiger stadium maatregelen nemen en niet wachten '*totdat het dier echt wrak is geworden*'. Desondanks verdient het aanbeveling om in ieder geval de bereikbaarheid – zowel in termen van werktijden als in kosten – van het noodslachtkanaal te verbeteren.

### *Betaling niet-besmette dieren in besmet verklaard gebied*

De vigerende regelgeving op basis van de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren leidt in de praktijk tot zeer knellende situaties. Na afsluiting van een besmet-verklaard gebied, kan vee in dat gebied nauwelijks nog verplaatst worden. Biggen hopen zich op, worden te zwaar met alle financiële schade van dien. Dat leidt overigens ook tot een toenemende druk om langs illegale weg oplossingen te zoeken; met mogelijk ernstige gevolgen voor de veterinaire situatie buiten het betreffende gebied.

De diergezondheidssituatie is daarom gediend met een oplossing voor de financiële schade voor veehouders in een gesloten gebied. Als het mogelijk wordt de gezonde dieren in een besmet-verklaard gebied weg te kopen, dan wordt de druk op de ketel veel minder groot, kan het gebied langer gesloten blijven en worden illegale praktijken minder aantrekkelijk (denk aan de uitbraak van varkenspest in Zeeuws Vlaanderen een paar jaar geleden).

### *Medicijnenlogboek*

De verplichting tot het bijhouden van een medicijnenlogboek knelt vooral omdat de regeling geen enkel doel dient en dus bij uitstek het predikaat 'overbodig' verdient. Het is ook al enkele jaren geleden breed erkend als een voorbeeld van hoe

het niet moet: invoeren van een regeling waarvoor totaal geen draagvlak is. Feitelijk is het een dode regeling die niet wordt gecontroleerd.

Het formeel afschaffen van de regeling is niet mogelijk omdat deze regeling valt onder een EU-besluit. Het hoogst haalbare lijkt de regeling uit te voeren in het kader van een certificeringsprogramma, bijvoorbeeld IKB of kwaliteitsvleesproductie.

### 8.3 Melkveehouderij

#### *Beleidsvoornemen om emissie-arme huisvesting voor rundvee verplicht te stellen*

In de panels heerst unaniem onbegrip over de mogelijke eis dat boeren in de toekomst verplicht worden een groen-labelstal te bouwen voor hun rundvee. Volgens de boeren staat de investering in dat stalsysteem niet in verhouding tot de emissiebeperking die ermee bereikt wordt. Bovendien is het huidige ontwerp niet diervriendelijk genoeg. Tenslotte vreest men voor investeringen die niet passen in het investeringschema van de bedrijven.

Momenteel is in discussie dat de staleisen in de toekomst gebaseerd worden op het ALARA-principe (As Low As Reasonable Achievable), hetgeen betekent dat er meerdere staltypes voldoen aan de eis dat, gegeven de bedrijfseconomische omstandigheden, ammoniakemissiereductie wordt bereikt. Er wordt een AMvB-huisvesting ontwikkeld, die minimum staleisen zal omschrijven. Bovendien geldt waarschijnlijk een overgangstermijn na 2000, zodat de ALARA-eisen dan alleen voor nieuwbouw zullen gelden. De kans is dus klein dat de bouw volgens het groen-labelprincipe voor alle melkveehouders verplicht wordt. Dat betekent echter niet dat individuele boeren niet toch verplicht worden een groen-labelstal te bouwen.

De invoering van een AMvB betekent namelijk niet dat gemeenten geen aanvullende eisen zullen stellen. Voor de varkenshouderij in de provincie Brabant is het bureau TES (Toetsing Emissie-arme Stallen) ingesteld, dat gemeenten adviseert over staltypes, zodat het stallenbeleid op provinciaal niveau kan worden gevoerd. Sommige gemeenten leggen echter die adviezen terzijde en stellen aanvullende eisen, bijvoorbeeld omdat het lokale ARP (Ammoniak Reductie Plan) een verdergaande reductie van de ammoniakuitstoot vereist. Ook in de rundveehouderij is een dergelijke ontwikkeling goed denkbaar, waarbij menige veehouder dus toch een groen-labelstal moet bouwen. Sommige gemeenten eisen op dit moment al van melkveehouders dat zij bij nieuwbouw een groen-labelstal neerzetten.

In deze discussie over het voorschrijven van staltypes is de belangrijkste reden waarom het beleid knelt dat aan de boeren een verplichting wordt opgelegd in de middelen van de bedrijfsvoering, terwijl men liever een doelenbeleid ziet. De melkveehouders in de panels willen meer zelf kunnen bepalen hoe (middelen) zij hun emissie terugbrengen (doel). Bij invoering van de verplichte mineralenboekhouding voor iedereen zal elke boer – liefst op eigen wijze – in zijn of haar bedrijfsvoering

streven naar het verminderen van (dure) mineralenverliezen; bijvoorbeeld door emissie-arm te bouwen, of bijvoorbeeld door verbetering van het voederregime.

Net als bij een aantal eerder behandelde knelpunten vinden melkveehouders dat als zij extra moeten investeren om te voldoen aan maatschappelijke eisen, zonder dat daar extra inkomsten tegenover staan, dat dan de overheid moet meebetalen of dat zij de mogelijkheid moeten krijgen om de veestapel uit te breiden als de emissie wordt beperkt. De voorkeur gaat echter uit naar een meer open beleid, zoals nu is voorgesteld voor het ROM-gebied Zuidoost Friesland.

Veel zal afhangen van de verdere ontwikkelingen en – vooral – toepassing in de toekomst van de AMvB-huisvesting. Het is belangrijk dat de minimum milieu-eisen van de huisvesting op een dusdanig niveau liggen dat de overgrote meerderheid van de gemeenten de AMvB integraal kan overnemen. Om allerlei redenen moeten gemeenten van de AMvB kunnen afwijken (bijvoorbeeld de aanwezigheid van gevoelige natuurgebieden), maar die gemeenten moeten uitzonderingen zijn. En *goed bestuur* eist van deze gemeenten dat zij hun aanvullende eisen onderbouwen met argumenten en daarover verantwoording afleggen aan de boeren in hun gemeente.

#### *Precies volmelken van het quotum*

Melkveehouderij is geen knopjeswerk. De regeling precies op 1 april het quotum af te rekenen is te rigide. Dat leidt tot gesleep met melk en dieren en speculatie met leasen ('bejaardenhuisboeren'). De oplossing van de melkfabrieken (actie Paashaas: het selectief ophalen voor of na 1 april van een tank) gaf wat ruimte, maar is voor de melkfabrieken (te) kostbaar.

Binnen de panels heerst verdeeldheid over de beste oplossing. De meesten wensen een *rekening courant-systeem* (afrekening bijvoorbeeld eens per twee of drie jaar), anderen vrezen dat dit het doorschuiven van het probleem is. Hetzelfde geldt voor opschuiven van de leasdatum in de richting van 1 april. Daarover zijn de meningen verdeeld. De stemming lijkt vooral bepaald doordat boeren het leasen als een noodzakelijk kwaad zien. Het naar achter schuiven van de leasdatum zal de prijzen opdrijven. Een laatste oplossing komt neer op het institutionaliseren van de actie Paashaas: de *administratieve knip*, een versoepeling van de afsluitdatum van het quotumjaar met een aantal dagen rond 1 april, waarbij de mogelijkheid bestaat individueel het quotumjaar iets te verkorten of te verlengen. Een dergelijke institutionalisering vervangt de actie Paashaas.

Elke regeling die mogelijk leidt tot een verruiming van het quotum, haalt echter het compromis onderuit dat in de Raad van Ministers in 1992 is vastgesteld. De quotumregeling moet voldoende *afschrikwekkend* zijn om overproductie te voorkomen. De inzet van het georganiseerde bedrijfsleven voor een rekening courant of voor een administratieve knip van zes dagen rondom 1 april, wordt om die reden door Den Haag in Brussel niet haalbaar geacht. Wel zal de politiek zich inzetten voor verruiming van de leasdatum.

Het is opmerkelijk dat de minst gewilde oplossing voor de rigiditeit van het quotumjaar de inzet zal worden van Nederland voor de EU-discussie. Het voordeel van een vrije leasdatum is dat onderschrijders meer kunnen verdienen dan in het huidige systeem van verevening door de fabrieken. Leaseprijzen zullen echter fors kunnen stijgen, vooral als boeren het leasen of verleasen zo lang mogelijk uitstellen. De oplossing die door Den Haag wordt nagestreefd, is voor boeren dus geen oplossing. Bij een oplossing als de *administratieve knip*, verschuilt de politiek zich achter Brussel. En dat terwijl die oplossing niet leidt tot vergroting van het (nationale) quotum maar wel iets meer flexibiliteit voor de melkveehouders oplevert. Voor een compromis in die richting zou de Nederlandse vertegenwoordiging in Brussel zich sterk moeten maken.

#### *Uitrijverbod voor grasland op zand na 15 september*

Dit verbod knelt vooral bij melkveehouders die ook vleeskoeien houden en die vaak tot aan de winter buiten laten lopen. Ook na 15 september kan het gras nog mest gebruiken. Het huidige verbod betekent dat de koeien eerder naar binnen moeten, of leidt tot het strooien van kunstmest.

Het is een voorbeeld van een regel die niet knelt voor de meeste boeren, maar die in individuele gevallen behoorlijk dwars kan zitten. Zeker bij invoering van de verplichte mineralenboekhouding, moet op dit soort punten meer ruimte komen om te handelen naar eigen inzicht en verantwoordelijkheid. Overigens bestaat in de panels verdeeldheid over het volledig afschaffen van de uitrijverboden. Men is eraan gewend, en bovendien is het milieurendement zo groot, dat het goed is het verbod te handhaven. Immers, er zijn altijd mensen die de eigen verantwoording niet kunnen dragen en door in de winter uit te rijden het imago van de sector kunnen schaden. De meeste overeenstemming bestond daarom voor het voorstel de uitrijverboden te handhaven, maar op te schuiven naar 1 oktober.

## **8.4 Intensieve veehouderij**

### *Heffingen op energiegebruik*

Praktisch alle veehouders vallen, anders dan de glastuinders, voor wat betreft het energieverbruik onder de kleinverbruikers. In totaal beloopt het energieverbruik in de sector zo'n 500 miljoen gulden maar omdat het aantal bedrijven aanzienlijk is, bedraagt de post 'energie' maar zo'n 2-3 procent van de totale bedrijfskosten. Internationaal gezien hebben de Nederlandse veehouders zelfs een concurrentievoordeel op de energiepost.

Desalniettemin vormt de energieprijs en meer nog de regulerende heffing een knelpunt, minder vanwege de bijdrage ervan aan de bedrijfskosten als wel vanwege het gevoel van onrechtvaardigheid dat er door wordt opgeroepen. Het gaat bij uitstek om een 'psychologisch' knelpunt. Veehouders vinden dat ze, net als glastuinders, in aanmerking moeten komen voor een lagere energieprijs en dat de regulerende heffing voor hen moet verdwijnen. Te meer omdat de compensatie via de belasting op arbeid bij hen onvoldoende uitwerkt.

De stelling dat er in de intensieve veehouderij al zeer energiebewust wordt gewerkt en weinig meer bespaard zou kunnen worden, lijkt niet houdbaar. Uit onderzoek blijkt dat het energieverbruik op vergelijkbare bedrijven met een factor drie of vier uiteen kan lopen. Ook de lage energieprijzen sinds 1986 vormen op bedrijfsniveau geen enkele prikkel tot verdere besparing.

Beide factoren, de psychologische weerstand tegen de regulerende heffing én de lage energieprijzen die geen prikkel tot energiebesparing leveren, hebben verschillende partijen, waaronder het landbouwbedrijfsleven, tot de overtuiging gebracht dat, in plaats van energieheffingen, gewerkt zou moeten worden aan een sectorale afspraak met de overheid over energie: een convenant vergelijkbaar met dat van de glastuinbouw. Daarin moeten zaken als prijzen, reductiedoelstellingen en handhaving worden vastgelegd. Momenteel ligt dit voorstel bij het kabinet dat nog vraagtekens zet bij de controleerbaarheid van zo'n collectieve afspraak.

Het verdient aanbeveling om zo'n sectorale afspraak uit te werken. De psychologische uitwerking van een dergelijke beleidswijziging moet niet worden onderschat. Bovendien lijkt ook vanuit milieuoogpunt zo'n aanpak tot een beter resultaat te kunnen leiden dan de huidige.

### *Stanknormen*

Het stankbeleid knelt onder veehouders aanzienlijk. Zowel de werking van de richtlijnen als de bezwaarmogelijkheden van derden worden daarbij naar voren gebracht. Bedrijfsontwikkeling kan flink worden gefrustreerd. Veel veehouders zijn ermee bekend dat het stankbeleid wordt herzien naar aanleiding van het mestdebat in de Tweede Kamer, december 1995. Voor ongeveer 1200 bedrijven vormt stank nu nog een belemmering voor de vergunningverlening. De herziene stankrichtlijn zal naar verwachting in de zomer van 1996 van kracht worden.

De door de paneldeelnemers voorgestelde wijzigingen zullen deels in praktijk worden gebracht. De cumulatiemethode, die de stankhinder van bedrijven bij elkaar optelt, verdwijnt niet maar wordt wel beperkt tot bedrijven die dicht bij elkaar liggen. Burgerwoningen worden niet geheel gelijk gesteld aan agrarische woningen, wel zal voor gebieden met slechts enkele burgerwoningen de categorie 'agrarisch gebied' van kracht zijn. Verder worden stanknormen weliswaar niet ondergeschikt gemaakt aan ammoniaknormen, maar wordt verlaging van de ammoniakemissie wel de norm voor uitbreiding. Dat betekent dat stankhinder niet langer een argument kan zijn voor het aanvechten van een milieuvergunning. Overigens krijgen gemeenten de ruimte om in hun stankbeleid af te wijken van de landelijke richtlijnen. Opnieuw geldt dat de bestuurlijke verantwoording van afwijkend beleid van groot belang is.

### *Mestproductierechten als belemmering voor bedrijfsontwikkeling*

Intensieve veehouders denken sterk uiteenlopend over de actuele betekenis van mestproductierechten en de vraag of die onmiddellijk moeten worden afgeschaft. Met name in het noorden van het land menen veehouders dat mestafzetzrechten beter passen bij de gedachte van verantwoordelijkheid bij de producent en meer



ruimte bieden aan de noodzakelijke bedrijfsvergroting. Het argument dat mestafzet-rechten zullen leiden tot ongebreidelde uitbreiding van bedrijven wordt bestreden met een verwijzing naar beperkte plaatsingsruimte en hinderwetvergunningen. De tegenstanders van spoedige afschaffing van mestproduktierechten vinden we vooral in de overschotgebieden, waar veehouders vrezen voor de strijd die kan ontbranden op de stoep van de mestafnemers in de akkerbouw, alsmede voor het risico van ongewenste uitbreiding van de veestapel.

Wel ervaart een ieder het bestaan van mestproduktierechten als een knelpunt, met name vanwege de kostprijsverhogende werking ervan. Alle veehouders waren het erover eens dat de mestproduktierechten zo snel mogelijk moeten worden afgeschaft, zodra het mineralenaangiftesysteem (en/of een generiek regulerend systeem) goed werkt.

### *Verbod op zelf enten*

De bestaande regels, vervat in het Besluit gebruik sera en entstoffen gebaseerd op de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren, zijn als gevolg van veeartsentarieven erg kostbaar. Enten, zeker voor niet-veewetziekten, moet door veehouder zelf mogen worden gedaan. Door een steekproefsgewijze controle daarop, bijvoorbeeld door bloedtappen, en een vorm van certificering van de bevoegdheid, kan aan de veterinaire vereisten worden voldaan.

Naast financiële motieven spelen ook welzijnsmotieven; immers de varkens zijn meer bekend met de varkenshouder dan met de 'vreemde' dierenarts zodat minder onrust in de stal optreedt. Ook kan de varkenshouder een geschikter moment uitkiezen, bijvoorbeeld rond het voederen.

Overigens is de praktijk op dit punt al wat verder dan de regelgeving. Aujeszky is wat dat betreft een toetssteen. Hoewel het nog steeds illegaal is, enten varkenshouders daartegen al geruime tijd zelf, soms omdat dierenartsen de entstof gewoon afgeven en het hun een zorg zal zijn, soms omdat er individuele werkafspraken bestaan tussen dierenarts en varkenshouder waarbij de laatste onder toezicht zelf ent. Een en ander heeft ook wel geleid tot veroordelingen, van zowel dierenarts als varkenshouder. Er vindt momenteel veel overleg plaats, onder andere door het Landbouwschap. Mits effectief en gekoppeld aan een vorm van certificatie, kan zelf enten door de veehouder door een wijziging van de regelgeving gelegaliseerd worden.

## **8.5 Plantaardige productie (algemeen)**

### *Gewasbeschermingsbeleid*

Het gewasbeschermingsbeleid is het grootste knelpunt in de plantaardige sectoren. Vooral met allerlei aspecten rondom de toelating van middelen hebben boeren en tuinders grote moeite: het gebrek aan Europese harmonisatie in de toelating van bestrijdingsmiddelen, de geringe beschikbaarheid van middelen voor de kleine teelten en het steeds kleiner wordende pakket van beschikbare middelen, terwijl milieuvriendelijk spuiten juist om een breed pakket vraagt. In de panels werd

gepleit voor een aantal oplossingen: een versneld harmonisatieproces, het toestaan van *off-label use* en het verkrijgen van een beperkt aantal middelen op recept.

De Europese harmonisatie staat al meer dan 15 jaar op de agenda en heeft een richtlijn voor harmonisatie opgeleverd die in 1991 werd opgesteld. De aanpassingen uit die richtlijn moeten in 2003 zijn voltooid, maar worden tot op heden vertraagd door de verschillende opvattingen tussen de Europese landen en procedurele vertragingen in Brussel. Het harmonisatieproces moet resulteren in een positieve EU-lijst, waarop de toegelaten stoffen vermeld staan. Tot op heden staat nog geen enkele stof op de lijst. In de tussentijd blijft het Nederlandse toelatingsbeleid van kracht.

De veranderingen in het Nederlandse toelatingsbeleid van de afgelopen jaren, hebben tot gevolg gehad dat een aantal stoffen is verboden. Deze veranderingen volgen de in Brussel opgestelde milieucriteria (1994), waarbij vooral de eisen ten aanzien van waterorganismen zijn aangescherpt. Harmonisatie kan er toe leiden – anders dan veel telers zich voorstellen – dat juist in het waterrijke Nederland vanwege de strenge eisen aan waterkwaliteit veel middelen zullen verdwijnen. In Nederland is het middelenpakket tijdelijk beschermd tegen een te snelle afbouw (als gevolg van de toepassing van EU-criteria) door middel van de milieutoelatingseis bestrijdingsmiddelen (een AMvB). Loofdodingsmiddelen zijn in Nederland bijvoorbeeld het langst toegestaan binnen de EU. Harmonisatie betekent dus niet automatisch dat Nederlandse telers meer middelen tot hun beschikking krijgen.

Als telers praten over harmonisatie staat hen veelal voor ogen dat elke teler in de EU dezelfde middelen mag gebruiken. Waarschijnlijk zullen verschillen in gebruiksmogelijkheden van middelen tussen telers altijd blijven bestaan, onder andere door het verschil in fysieke productieomstandigheden (in Nederland met name het voorkomen van veel oppervlaktewater). Die differentiatie wordt mogelijk nog versterkt door een systeem van middelen op recept. Dan is het bijvoorbeeld mogelijk dat bepaalde middelen wel op zware klei in de Betuwe gebruikt mogen worden maar niet op lichte zandgronden op de Veluwe. Met andere woorden, harmonisatie betekent niet dat alle telers binnen de EU dezelfde middelen mogen gebruiken.

Bij de verwachting in de panels dat harmonisatie een eind maakt aan het concurrentienadeel van de Nederlandse telers, moeten dan ook op zijn minst enkele vraagtekens worden geplaatst. Het is derhalve raadzaam dat betrokken instellingen op dit punt 'voorlichting aan' en 'communicatie met' de telers intensiveren.

Sinds 1993 is het CTB een verzelfstandigde dienst. Ze rekent kostendekkende tarieven voor toelating waarbij ook de kosten voor evaluatie van het Toelatingsbesluit en de administratieve instandhouding van de toelating voor rekening van de aanvrager komen. Nederland kent daardoor de hoogste toelatingkosten in Europa. Daarnaast is de Europese residuenrichtlijn van kracht geworden, wat ook een aanscherping van het beleid tot gevolg had. Dit alles heeft ertoe geleid dat er voor een groot aantal middelen geen toelating of verlenging van de toelating is aangevraagd.

Om de kosten van aanvraag te verlagen en de toelatingsprocedure te versnellen, kan door het CTB eerder onderzoek van buitenlandse instituten worden meegenomen.

men mits dit representatief is voor de Nederlandse situatie en mits dit voldoet aan de 'GLP-eisen': Good Laboratory Practice.

Het probleem van de beperkte beschikbaarheid van middelen zit voor een groot deel bij de toelatingshouders (de fabrikanten) en de telers (de vraag) zelf. De telers gaan er teveel van uit dat 'ze' voor een goed middelenpakket dienen te zorgen. Het verdient aanbeveling dat toelatingshouders en (organisaties van) telers gezamenlijk de organisatie en financiering van de aanvragen ter hand nemen. Derden, ook telers zelf, kunnen toelating aanvragen. Het is dus mogelijk dat telers samen met toelatingshouders of zelf de toelating financieren als de baten de kosten te boven gaan. In dat kader is reeds een aantal initiatieven genomen, bijvoorbeeld in de boomteeltsector. Daar waar 'onredelijke obstakels' zijn, kan met recht de overheid worden aangesproken. Omdat veel telers en ook personen bij verschillende betrokken instellingen '*het gevoel hebben dat het goedkoper kan*', verdient het aanbeveling om de kostenstructuur van de aanvraagprocedures goed in kaart te brengen en kritisch te analyseren.

Een van de mogelijkheden om tot goedkopere procedures te komen is het hanteren van andere principes bij de toelating van middelen. Toelating wordt steeds kostbaarder, onder andere als gevolg van het steeds groter aantal risico-analyses dat uitgevoerd moet worden. Mogelijk kan het nodige aantal risico-analyses worden beperkt indien de gebruiker vooraf ook garanties geeft over de inzet van het middel. Dat wil zeggen dat de toelating van een middel meer dan voorheen wordt gekoppeld aan de wijze van gebruik. Door een goedkopere procedure zal het aantal beschikbare middelen toenemen doordat er meer aanvragen worden gedaan (direct effect). Daarnaast is het mogelijk dat door verdergaande gebruiksvoorschriften het aantal toegelaten middelen ook verder kan toenemen (indirect effect, zie ook verderop: middelen op recept). Deze mogelijkheid dient in de analyse van de kosten van toelating te worden betrokken.

Door de hoge toelatingskosten zijn er voor de kleine teelten onvoldoende adequate middelen beschikbaar. Dit knelt temeer omdat geschikte middelen wel voor andere gewassen in Nederland zijn toegelaten. Het is redelijk dat telers vragen dat voor vergelijkbare gewassen een vergelijkbaar gebruik van middelen mogelijk moet zijn. Het probleem wordt kleiner als 'de vraag' (landbouw) en 'het aanbod' (chemische industrie) beter worden georganiseerd en gecoördineerd, maar waarschijnlijk blijft ook dan een deel van de problematiek van de kleine teelten bestaan. Deze problematiek wordt erkend en binnenkort zal er een 'steunpunt kleine toepassingen' bij de Plantenziektekundige Dienst in Wageningen worden gevestigd. Dit steunpunt zal zoeken naar oplossingen in de toelatingssfeer waarbij de juridische mogelijkheden worden onderzocht om tot versoepeling van het beleid te komen. Daarbij zal ook gekeken worden naar de mogelijkheid van *off-label use* van middelen. Dit heeft een groot draagvlak bij de betrokken telers omdat *off-label use* de beschikbaarheid van adequate middelen op een goedkope manier kan vergroten. Vooralsnog lijken Europese richtlijnen en Nederlandse wetgeving *off-label use* in de weg te staan. Gezien echter de aard van de problematiek en de 'onredelijkheid' ervan, moet zowel nationaal als binnen de EU gewerkt worden aan een 'redelijk' antwoord.

Om het pakket beschikbare middelen te kunnen verbreden (of versmalling te voorkomen) is door telers, naast *off-label use*, een aantal oplossingen genoemd: verkrijgbaarheid van een beperkt aantal middelen op recept, registratie van middelen met verantwoording achteraf, en het zelf financieren van toelating. Over deze oplossingen en de mogelijke invulling ervan hebben de telers echter geen eenduidige mening.

Het werken met een receptuursysteem wordt door met name akkerbouwers afgewezen (vanwege de afhankelijkheid, angst voor tijdrovende procedures in 'paniek'-situaties, enzovoorts). Toch lijkt en dergelijk systeem een aantal mogelijkheden te bieden waarbij aan de geuite bezwaren van telers tegemoet kan worden gekomen.

Allereerst moet een onderscheid worden gemaakt tussen 'zware' en 'lichte' receptuur. Zware recepten, bijvoorbeeld voor grondontsmetting en voor quarantaine-ziektes, behoren reeds tot de wettelijke mogelijkheden. Het gebruik van betreffende 'zware' middelen moet echter niet 'regulier' worden. Het dient om slechts een zeer beperkt aantal middelen te gaan (vijf tot tien) die 'eigenlijk niet kunnen'. Zware recepten zijn vanwege het nodige 'papierwerk' en de vergunningen alleen mogelijk als het gebruik ervan redelijk vooraf te plannen is, als het dus niet om 'panieksituaties' gaat. Grondontsmetting is bijvoorbeeld goed te plannen. Ontsmetten van plantgoed, gebruik van bodemherbiciden zijn eveneens planbaar en dus eventueel ook 'geschikt' voor zware receptuur. Zware receptuur biedt echter weinig perspectieven voor het behoud van een breed middelenpakket.

Een lichte vorm van receptuur biedt meer mogelijkheden en sluit aan bij hetgeen eerder is gezegd over andere toelatingsprincipes waarbij de gebruiker vooraf garanties geeft over de inzet van een middel. Bij een dergelijk systeem kan bijvoorbeeld de leverancier, of een telersorganisatie een grote rol spelen. Bij lichte receptuur kan worden gewerkt met een aantal richtlijnen waar de teler aan moet voldoen en kan de controle achteraf plaatsvinden. Dit systeem maakt een snelle inzet van middelen mogelijk en komt tegemoet aan de angst onder telers voor langdurige bureaucratische belemmeringen ('*ADV-dagen van ambtenaren*').

Het verdient aanbeveling om een licht receptuursysteem uit te werken.

### *Mest en mineralen*

#### *Invoeren mineralenboekhouding in plantaardige sectoren*

Er bestaat onder akkerbouwers, fruit-, bollen- en boomtelers geen begrip voor een mogelijk verplichte mineralenboekhouding. Voorgesteld wordt om in de regulering van de mineralaanvoer en -afvoer rekening te houden met de specifieke eigenschappen van de teelt, bijvoorbeeld bij blijvende gewassen, de praktijk van bouwplanbemesting, problemen met de onderwerkplicht en dergelijke.

In de panels is voorgesteld bouwplanbemesting toe te staan door een meerjarig voortschrijdend gemiddelde in te voeren. Op een perceel moet in bepaalde jaren boven de dan geldende norm bemest kunnen worden, hetgeen gecompenseerd wordt door het minder bemesten in de daaropvolgende jaren.

Er wordt veel kritiek geuit op de wetenschappelijke onderbouwing van verliesnormen. Beter dan generieke normen is de mogelijkheid bemesting te kunnen baseren

op bodemvoorraden aan de hand grondmonsters of te baseren op gewasbehoefte aan de hand van bladmonsters. Anderzijds wordt ook gepleit de regels te baseren op een generieke aanvoernorm.

Met een meersporenbeleid is een combinatie van bovenstaande oplossingen mogelijk. Men kan dan kiezen uit een van de drie genoemde systemen. De basis is een generieke aanvoernorm. Kan een agrariër daarmee niet uit de voeten dan kan hij zelf door middel van een van de andere systemen aantonen toch aan de normen te voldoen.

Hoewel de Tweede Kamer in december in een motie heeft vastgelegd dat uiteindelijk ook de plantaardige sectoren onder de mineralenboekhoudplicht moeten vallen, is er vooralsnog weinig uitgewerkt. Wel is het de bedoeling om onder de twintig voorbeeldbedrijven per provincie, ook een aantal akkerbouwmatige bedrijven te kiezen, vooral bedrijven die akkerbouw naast een vorm van veehouderij uitoefenen.

Het prille stadium van beleidsvorming op dit terrein, biedt deze sectoren de gelegenheid om juist voor de specifieke kenmerken ervan aandacht te vragen en alternatieven uit te werken en aan de overheid aan te bieden. Met name een sector als de fruitteelt is in het beleid nog geheel buiten beeld gebleven en heeft er belang bij om een eigen reguleringssysteem voor mineralen uit te werken. Daarbij kan in bepaalde sectoren worden gedacht aan het uitwisselbaar maken van milieumaatregelen op het gebied van mineralen, gewasbescherming, energie, enzovoorts. Convenanten (zoals in bollenteelt en glastuinbouw al in zwang zijn) kunnen daarvoor dienen.

Bouwplanbemesting in de periode na september, vooral ten behoeve van de organische stof, leidt tot hoge mineralenemissies. Gebruik van mineralenarme compost kan hier uitkomst bieden.

#### *Bemestingsnormen*

Veel akkerbouwers vinden dat zij mogelijk afgerekend gaan worden op problemen die gecreëerd zijn in de overschotgebieden. Een verplichte mineralenboekhouding met sancties, roept dan ook veel bezwaren op. Voorop moet staan, zo vindt men, een landbouwkundig verantwoord bemestingsniveau. Velen baseren mestgiften reeds op bemonstering. Het normeringsniveau kan afgestemd worden op de resultaten van de regionale voorbeeldbedrijven.

#### *Uitrijdatum mest*

In de verschillende sectoren is niet te werken met het verbod na half september geen mest meer te mogen uitrijden. Wellicht is de bollenteelt al gebaat bij het opschuiven van het verbod naar 1 oktober, maar in de boom- en fruitteelt biedt dat geen oplossing. Het rooien van bomen en het herplanten vinden doorgaans plaats in november. Hier wreekt zich dat het om kleine sectoren gaat die bij regelgeving gemakkelijk over het hoofd worden gezien. Een regelgeving die meer gevoeligheid toont voor bestaande agrarische praktijken is gewenst.

*(Gemeentelijke) voorwaarden voor tijdelijke opslag van aangevoerde vaste mest, schuimaarde, compost*

Deze voorwaarden knellen vooral in de akkerbouw. Het is zelden mogelijk om de mest direct over het land te verspreiden. Een mestplaat is duur en niet werkbaar, omdat de aanvoer steeds op een ander perceel plaatsvindt. Voorgesteld wordt dan ook om deze regel af te schaffen.

### *Gelegenheidsarbeid*

In verschillende plantaardige sectoren (fruit, bloembollen, asperges, aardbeien, enz.) vormt gelegenheidsarbeid een groot knelpunt, in sommige sectoren zoals de fruitteelt zelfs een hoofdknelpunt. De voornaamste reden daarvoor is de concurrentiepositie ten opzichte van telers in (buur)landen die kunnen beschikken over goedkopere arbeid. Vooral de sociale lasten knellen, omdat ze hoog zijn terwijl seizoensarbeiders zelden of nooit aanspraak kunnen maken op een uitkering – vanwege de korte duur van de dienstverbanden – op grond van bijvoorbeeld Ziektewet en Werkloosheidswet.

Dit knelpunt staat al vele jaren op de agenda, ook en vooral in de Tweede Kamer. De Nederlandse sociale verzekeringswetgeving is gebaseerd op solidariteit: rechten en premies zijn niet aan elkaar gekoppeld (zoals in particuliere verzekeringen) en iedereen die arbeid (volgens de omschrijving in het Burgerlijk Wetboek) verricht betaalt premies. Ontheffing van verzekeringsplicht zal dus gepaard moeten gaan met wijzigingen in alle sociale verzekeringswetten (WAO, WW, ZW).

Er bestaan op dit moment overigens drie gedoogregelingen voor de agrarische sector.

- Een scholieren- en studentenregeling (1994) die voor maximaal 1.500 gulden per kalenderjaar premievrijstelling verleent. Voorheen kende de regeling als voorwaarde 29 dagen aaneengesloten werk, sinds kort kan ook vrijstelling worden gegeven voor bijvoorbeeld één dag per week.
- De aspergeregeling (1986), die de sociale premies heft over een forfaitair bedrag per hectare.
- De fruitplukregeling (1987) (overigens niet voor zachtfruit), die premievrijstelling geeft voor huisvrouwen voor minder dan 30 dagen plukarbeid. Sinds twee jaar lopen er daarnaast twee projecten, in Goes en Tiel, waarbij RWW-gerechtigden onder dezelfde voorwaarden mogen werken.

Alleen de eerste en laatste regeling kennen dus een premievrijstelling. Voor alle drie geldt als voorwaarde aanmelding binnen acht dagen na aanvang van de arbeidsperiode.

Ondanks deze regelingen blijft gelegenheidsarbeid een fors probleem. Opmerkelijk is dat de Algemene Rekenkamer in een zeer recent onderzoek naar gelegenheidsarbeid in de agrarische sector, tot de conclusie komt dat de meeste werkgevers het arbeidsprobleem met de beschikbare regelingen wel oplossen. Met name scholieren blijken een dankbare, en vooral goedkope arbeidskracht.

Het CDA in de Tweede Kamer heeft een voorstel over gelegenheidsarbeid ingediend voor de agrarische sector, maar de kansen op aanname daarvan zijn niet groot, te meer omdat de Raad van State er een negatief advies over heeft uitgebracht. Over een wetsvoorstel inzake gelegenheidsarbeid van het ministerie van Sociale Zaken adviseerde de Raad van State eveneens negatief. Ook de Algemene Rekenkamer is niet erg enthousiast over deze vrijstellingsregelingen, omdat naar haar mening het aanbod van gelegenheidsarbeid minder afhangt van premies dan van de arbeidsomstandigheden. Al met al is de kwestie even gecompliceerd als knellend en ligt een structurele oplossing niet in het verschiet, zo lijkt het. De verwachting bij betrokkenen is dat in ieder geval dit jaar de bestaande gedoogregelingen van kracht blijven.

Op het ministerie van LNV wordt op dit moment de relatieve concurrentiepositie van Nederland als gevolg van piekarbeidskosten in kaart gebracht.

Ook dient er aandacht te worden besteed aan de mogelijkheden van een arbeidspool op nationaal niveau om administratieve handelingen rondom gelegenheidsarbeid te verminderen, ontslagprocedures te vermijden en om de beschikbaarheid van werknemers te vergroten. In Helden (Limburg) werkt dit systeem op kleine schaal al zeer effectief. Pogingen om het systeem in andere plaatsen in te voeren, liepen vast op wettelijke bepalingen. Het verdient aanbeveling dit systeem nader uit te werken, temeer omdat andere structurele oplossingen voor de gelegenheidsarbeidsproblematiek nog ver weg lijken.

#### *Wet Verontreiniging Opperovlaktewater (WVO)*

De Wet Verontreiniging Opperovlaktewater, een kaderwet, wordt vooral in de glastuinbouw als zeer knellend ervaren. De glastuinbouw valt onder het Lozingenbesluit, een AMvB die eind 1994 in werking trad. Belangrijke oorzaken van deze knelpunten zijn de slechte inpasbaarheid van de eisen in het investeringsplan, de onduidelijkheid van het milieurendement, de inpasbaarheid in de bedrijfs situatie en de relatie tussen de WVO, de WMB en gemeentelijke verordeningen.

In de panels werd gevraagd om meer tijd om milieu-eisen op het bedrijf uit te voeren, zodat deze kunnen worden ingepast in de investeringscyclus. Dat kan eraan bijdragen dat het beleid meer op de lange termijn wordt afgestemd en niet telkens nieuwe maatregelen worden afgekondigd. Ook pleit men voor toetsing van milieurendement aan de kosten ervan voor de bedrijven. Het is noodzakelijk dat WVO-eisen in de pas lopen met eisen voor andere vergunningen en verordeningen.

Het ontwerp van het Lozingenbesluit is tot stand gekomen in samenwerking tussen het Landbouwschap en het ministerie van LNV. In principe vallen alle glastuinbouwbedrijven onder het besluit. Alleen diegenen die al vergunningsplichtig waren voor het besluit in werking trad, blijven vergunningsplichtig tot het jaar 2000, de aflooptdatum van het besluit. Daarnaast kunnen diegenen die aantoonbaar het bedrijf willen beëindigen voor 1999 rekenen op een versoepeling van de gestelde eisen. Dit geldt vooral voor bedrijven in de regio Delft.

In het Lozingenbesluit is een termijn opgenomen waarbinnen bedrijven aan de eisen moeten voldoen, waardoor de eisen in de investeringscyclus kunnen worden ingepast. Daarnaast is bij het ontwerp van het Lozingenbesluit aandacht besteed aan de verhouding tussen financiële draagkracht van de bedrijven en de milieuwinst die er geboekt kan worden. Desondanks wordt onderkend dat bij een aantal eisen uitvoeringsproblemen op bedrijfsniveau kunnen ontstaan. De noodzaak van *first flush* wordt in dit kader ter discussie gesteld. Voor individuele situaties waar problemen ontstaan bij de uitvoering of inpasbaarheid in het bedrijf kan het betreffende waterschap de situatie gedogen. Verder wordt op dit moment in het kader van het GLAMI-overleg gepoogd een systematiek te ontwikkelen die gebaseerd is op een integraal bedrijfsmilieuplan. Vanuit dit overleg is al om het openbreken van het Lozingenbesluit gevraagd, omdat dat niet zou voldoen aan de gewenste afstemming van verschillende beleidsterreinen.

Opstelling van AMvB's als het Lozingenbesluit of die voor bedekte en open teelten in samenwerking met vertegenwoordigers uit de agrarische praktijk biedt in principe goede mogelijkheden voor afstemming op de praktijk, inpassing in investeringscycli en coördinatie van beleid. Afstemmingsproblemen tussen departementen die deze mogelijkheden blokkeren dienen op de kortst mogelijke termijn te worden opgelost.

## 8.6 Samenvatting en prioriteitsstelling

De navolgende tabel 8.1 is een samenvatting van dit hoofdstuk. Wat wordt toegevoegd aan bovenstaande tekst, is een prioriteitsstelling voor beleid, zoals die naar de mening van de onderzoekers kan worden geconcludeerd uit de informatie die is verkregen van de speerpunten.

De tabel is als volgt samengesteld.

- A. In de eerste kolom vindt u de speerpunten voor beleid waarop dit hoofdstuk is gebaseerd.
- B. In de tweede kolom is weergegeven in welke mate de agrariërs in de panels het betreffende speerpunt als knellend ervaren, op een schaal van 1 tot 5 (een 5 is het meest knellend).
- C. De derde kolom bevat de oplossingen en oplossingsrichtingen die door boeren en tuinders in de panels zijn aangedragen.
- D. De vierde kolom geeft weer in hoeverre er onder de panelleden overeenstemming bestond over de voorgestelde oplossingen, op een schaal van 1 tot 5 (een 5 betekent dat er consensus over bestaat).
- E. De laatste kolom geeft de prioriteitsstelling voor beleid van de in D. genoemde oplossing of oplossingsrichting. Die prioritering is gebaseerd op de volgende overwegingen: de ernst van de kritiek/knelling, de overeenstemming over de oplossingsrichting, de mogelijkheid en bereidheid in de beleidsmatige omgeving om het knelpunt aan te pakken, de politieke noodzaak en haalbaarheid. De prioritering wordt aangegeven op een schaal van a tot en met c. Een a betekent dat de onderzoekers de betreffende oplossing de *hoogste* prioriteit voor beleid toekennen. Een c (de *laagste* prioriteit) betekent echter zeker niet dat het betreffende punt geen knelpunt is en er niets aan gedaan zou behoeven te worden. Alle hier opgenomen knelpunten zijn immers speerpunten en dus geselecteerd



op grond van urgentie uit de talloze knellende regels die in hoofdstuk drie tot en met acht zijn besproken.

Tabel 8.1 Speerpunten voor beleid

A	B	C	D	E
<b>1 Gehele agrarische sector</b>				
1.1 Asbestverwijdering	5	- Meer vrijstelling en grotere bevoegdheid voor agrariërs zelf en loonbedrijven. - Fiscale reservering en/of subsidie.	5 5	b a
1.2 Aanvraag schone-grond verklaring	4	- Versoepeling voor kleine bouwwerken en bouwwerken niet bestemd voor huisvesting van dier en mens. - Uniformering <sup>1</sup> : modelverordening meer richtinggevend. - Volstaan met verklaring van eigenaar die aansprakelijk blijft.	4 4 3	a b c
1.3 Weinig fiscaal kunnen reserveren	5	- Reserveringsmogelijkheden voor specifieke maatschappelijk gewenste investeringen die voor het individuele bedrijf geen rendement opleveren (milieu, asbest, e.d.).	5	b
1.4 Wet Milieu Beheer:				
1.4.1 Leges	5	- Minder hoge legeskosten, in verhouding tot de te plegen investering. - Minder verschillen tussen gemeenten.	5 5	b a
1.4.2 Inspraakprocedures	4	- Inperken van bezwaarrecht.	4	b
1.4.3 Overgang agrarische naar burgerwoning	4	- Het zoveel mogelijk gelijkschakelen van burgerwoning aan agrarische woning.	5	a
1.5 Zwangerschapsverlofregeling voor agrarische vrouwen	4	- Een wettelijke zwangerschapsregeling met uitbetaling van werkelijke vervangingskosten.	5	a
1.6 Bufferbeid natuurgebieden	3 <sup>2</sup>	- Meer duidelijkheid m.b.t. consequenties van aanwijzing natuurgebieden voor omliggende bedrijven: geen beperkingen of medewerking aan verplaatsing.	4	b
1.7 Te nauwe omschrijving van het begrip 'agrarische activiteit'	3 <sup>1</sup>	- Verbrede omschrijving van het begrip agrarische activiteit o.a. met het oog op plattelandsvernieuwing.	5	a
1.8 Waterschapsheffing	3	- Natuurontwikkeling en andere kosten die niet aan de bedrijven ten goede komen niet financieren uit omslag. - Meer uniformiteit <sup>1</sup> in de berekeningssystematiek van WVO-heffingen.	4 4	b a

2 Dierlijke productie					
2.1 Invoeren verplichte mineralenboekhouding in de veehouderij	4	- Invoeren vereenvoudigd spoor van afzettingen naast verrijkt mineralenspoor.	4	b	
		- Verliesnormen bepalen op basis van uitkomsten voorbeeldbedrijven.	5	b	
		- Bemonstering dierlijke mest incl. dunne fractie vervangen door forfaits per veehouderijsysteem.	4	a	
2.2 Diergezondheid/welzijn: 2.2.1 Regeling noodslachting en wrakke dieren 2.2.2 Betaling niet-besmette dieren in besmet verklaard gebied 2.2.3 Medicijnenlogboek	4	- Betere en minder dure toegang tot het noodslachtkanaal, onder handhaving van strikte vervoerscondities.	4	b	
		3	- Mogelijkheid creëren om dieren uit besmet verklaard gebied weg te kopen.	5	a
		3	- Opheffing van regeling die in praktijk niet werkt en niet wordt gecontroleerd. - Inpassing in certificering.	5 4	a a
2.3 Beleidsvoornemen om emissie-arme huisvesting voor rundvee verplicht te stellen	5	- Meer uniformiteit <sup>5</sup> , meer gemeentelijke onderbouwing van (extra) eisen (vgl. TES-functie)	5	b	
		- Aansturing niet op middelen (stal) maar op doelen (verliesnormen), meer ruimte voor eigen invulling van emissiereductie.	4	a	
		- Financiële overheidssteun voor emissiebeperkende maatregelen.	3	c	
		- Mogelijkheid om emissiereductie (gedeeltelijk) op te vullen met uitbreiding veestapel.	3	c	
2.4 Precies volmelken van het quotum	4	- Rekening-courant systeem.	4	c	
		- Naar achter schuiven van de lease-datum.	3	b	
		- Flexibiliseren van de sluitingsdatum ('administratieve knip').	4	a	
2.5 Uitrijverbod voor grasland op zand na 15 september	3 <sup>a</sup>	- Opschuiven naar 1 oktober.	4	a	
2.6 Heffingen op energiegebruik	3	- Intrekken regulerende energieheffing (eco-tax).	4	c	
		- Heffing beperken tot het verbruik boven een normhoeveelheid per dierplaats.	3	c	
		- Een convenant tussen veehouderij en overheid over doelstellingen en middelen.	2	a	
		- Opbrengsten niet fiscaal terugsluizen maar via subsidiëring van energiebesparende investeringen en onderzoek.	3	a	
2.7 Stanknormen	5	- Intrekken van de stank-cumulatiemethode.	4	a	
		- Gelijkschakelen van burger- aan agrarische bewoning.	5	a	
		- Stanknormen ondergeschikt maken aan ammoniaknormen.	4	b	
2.8 Mestproductierechten als belemmering voor bedrijfsontwikkeling	4	- Het zo spoedig mogelijk <sup>7</sup> afschaffen van mestproductierechten, in ieder geval zodra een (ander) regulerend systeem werkzaam is.	5	a	
2.9 Verbod op zelf enten	4	- Zelf enten door de veehouder, onder een systeem van gecertificeerde bedrijfsvoering, toestaan.	4	a	

3 Plantaardige produktie:				
3.1 Gewasbeschermingsbeleid: 3.1.1 harmonisatie in toelating	5	- Harmonisatie toelatingsbeleid versnellen. - Harmonisatie binnen Benelux op korte termijn realiseren. - Meer gebruik maken van toelatingsonderzoek uit buitenland.	5 3 4	c <sup>x</sup> c b
3.1.2 beschikbaarheid middelen voor kleine teelten	5	- 'Off-label use'. - Financiering onderzoek voor toelating gewasbescherming kleine teelten.	5 4	a a
3.1.3 handhaving breed middenpakket noodzakelijk	4	- Lichte receptuur voor aantal middelen met registratie en verantwoording achteraf. - Zelf financieren van toelating.	3 2	a b
3.2 Invoering mineralenboekhouding in plantaardige sectoren	4	Alternatieve reguleringssystemen: - Bouwplanbemesting met meerjarig voortschrijdend gemiddelde. - Bemesting op basis van bodemvoorraadbemonstering of bladbemonstering. - Generieke aanvoernormen. - Een generieke norm met de mogelijkheid om een verfijndere route te kiezen.	3 4 3 4	a b <sup>v</sup> c a
3.3 Uitrijdatum mest	4 <sup>10</sup>	- Ruimte bieden voor mestaanwending aan het begin van de teeltcyclus buiten de toegestane uitrijperiode.	4	a
3.4 (Gemeentelijke) voorwaarden voor tijdelijke opslag van vaste mest, schuimaarde, compost	3	- Toestaan van tijdelijke opslag van aangevoerde vaste mest op een bouwperceel zonder specifieke voorzieningen.	4	a
3.5 Gelegenheidsarbeid	5 <sup>11</sup>	- Structureel maken van de vrijstelling van sociale verzekerings-, resp. premieplicht voor groepen gelegenheidswerkers tot een bepaald bedrag. - Instellen van arbeidspools op nationaal niveau.	4 3	b a
3.6 Wet Verontreiniging Oppervlaktewater: Lozingenbesluit	5 <sup>12</sup>	- Inpassing van milieu-eisen in de investeringscyclus (bv. First Flush). - Toetsing van milieurendement aan kosten verbonden aan gestelde eisen. - Afstemming van WVO-eisen met eisen van andere regelingskaders.	5 4 4	a b a

Noten bij tabel 8.1:

1. Met de aanduiding 'uniformering' wordt niet gepleit voor een keurslijf van boven en het buitenspel zetten van de lokale besluitvorming, maar veeleer voor een goede beargumentering waarom op lokaal niveau wordt afgeweken van de modelverordening. In hoofdstuk 10 wordt op dit punt nader ingegaan.

2. Omdat dit punt alleen daar kan knellen waar zich natuurgebieden bevinden, is de hier genoemde maat voor knelling niet vergelijkbaar.

3. Met name van toepassing voor boomtelers en vernieuwende bedrijven met een niet-agrarische (tweede) tak.

4. Zie noot 1.
5. Zie noot 1.
6. Dit knelt maar voor een deel van de veehouders, namelijk die op de zandgrond en die vleesvee tot ver in het najaar buiten houden.
7. Voor met name veehouders in het Noorden kan dat in feite nu al, voor veel veehouders in zogenoemde overschotgebieden is deze 'deksel op de pot' vooralsnog onontbeerlijk.
8. Het effect van versnelde harmonisatie kan tegengesteld zijn aan het door de agrariërs gewenste effect. Overigens kan, op andere gronden dan het onderhavige knelpunt, prioriteit worden gegeven aan versnelde harmonisatie.
9. Dit dient een normstelling te zijn op basis van een 'goede landbouwkundige praktijk', die mede wordt bepaald op basis van resultaten van de voorbeeldbedrijven.
10. Met name voor de bollen-, de fruit- en de boomteelt.
11. Vooral in de fruitteelt (hard- en zachtfruit, aardbeien), de bollenteelt en delen van de glastuinbouw.
12. Met name in de glastuinbouw.

### 9.1 Inleiding

Het laatste decennium is het aantal voorschriften en regels die beogen de agrarische beroepspraktijk te reguleren explosief gestegen. Anders dan het traditionele markt-, prijs- en structuurbeleid, betreft het regelgeving om produktiehoeveelheden aan banden te leggen, milieu-effecten van de agrarische produktie te beperken of de gezondheid en het welzijn van de veestapel te bevorderen. Al deze regels hebben gemeen dat ze direct invloed hebben op of ingrijpen in de bedrijfsvoering van de boer en tuinder; het zijn directe of indirecte (via regels voor de bedrijfsuitrusting en -inrichting) handelingsvoorschriften.

De regulering van de land- en tuinbouw door middel van dergelijke handelingsvoorschriften roept in meerdere opzichten problemen op. In de eerste plaats botsen ze welhaast per definitie met de verscheidenheid en veelzijdigheid van de landbouwbeoefening. De regels en de daarmee verbonden controle- en handhavingspraktijk zijn in principe uniform. Ze hebben echter betrekking op een werkelijkheid van een relatief zeer groot aantal zeer uiteenlopende bedrijven (niet alleen qua produktiepakket, maar ook qua bedrijfsstijl, bedrijfsorganisatie, produktie-omstandigheden en marktrelaties). Bovendien raakt de bedrijfsvoering van vele bedrijven tal van aspecten als de kwaliteit van water, lucht, bodem, natuur, landschap, voedselproduktie, diergezondheid, enzovoorts, enzovoorts, terwijl veel voorschriften slechts één aspect betreffen, met elkaar in strijd kunnen raken en de boer opzadelen met het probleem van de integratie van de verschillende regels in de bedrijfsvoering.

Dit eerste probleem, aan te duiden als het *interventie-probleem*, is slechts op te lossen als de regels voldoende speelruimte bieden voor aanpassing aan de verscheidenheid en veelzijdigheid van de agrarische beroepspraktijk.

In de tweede plaats botsen handelingsvoorschriften dikwijls met opvattingen over zelfstandig ondernemerschap, boerenkennis en -kunde, handelingsvrijheid en eigenaarsrechten, die in de agrarische wereld sterker leven dan elders veelal het geval is. Dit *autonomie-probleem* mag versleten lijken, het is echter reëel in zijn consequenties en vestigt de aandacht op de rolverdeling tussen overheden en boeren.

De ratio van een groot deel van de genoemde handelingsvoorschriften is ontleend aan aspecten van het algemeen belang en is niet ingegeven door de welvaart, de gezondheid of het welzijn van de agrarische ondernemer noch door de produktiviteit, de winstgevendheid of de voorspoedige ontwikkeling van zijn bedrijf. Hieraan liggen afwegingen ten grondslag tussen de belangen van de agrariër en zijn gezin en de te beschermen 'algemene' of 'zwakke' (vgl. dierenwelzijn) belangen, die door agrariërs vaak niet begrepen, niet geaccepteerd of gewantrouwd worden. Dit *legitimatie-probleem* onderstreept de spreekwoordelijke kloof tussen 'de boeren' en 'de politiek'. Het overbruggen van die kloof raakt aan de politiek-bestuurlijke cultuur rond land- en tuinbouw.

Die cultuur wordt overigens mede bepaald door de agrarische belangenbehartiging. Onder het traditionele overlegmodel, dat dateert van de tijd vóór de cumulatie van regelgeving, werd door de voormannen aan de achterban meegedeeld en uitgelegd wat er in Den Haag was afgesproken. Sinds een aantal jaren, waarin de belangenbehartiging in land- en tuinbouw zelf voorwerp van kritiek werd en de boerenbestuurders onder grote druk kwamen, is die gouvernementele opstelling veranderd en geleidelijk in het tegendeel verkeerd. Zich profileren tegenover wat 'ze' daar in Den Haag zeggen, heeft de plaats ingenomen van uitleggen wat 'we' daar in Den Haag hebben afgesproken. Met andere woorden, de relatie tussen overheid en belangenbehartigers is zelf een deel van het legitimatie-probleem geworden.

De legitimatie-, interventie- en autonomie-problemen zijn uiteraard met elkaar verweven, het zijn alle dimensies van dezelfde kloof. De expressies daarvan zijn talrijk. Deze variëren van verhalen over incompetente, onwetende of ongeïnteresseerde ambtenaren tot beelden van politici die willen 'scoren' ten koste van de boeren en tuinders, competentiestrijd tussen departementen of afdelingen, waarvan boeren de dupe zijn, regels die slechts dienen om functionarissen en controleurs werk te verschaffen en overheidsdienaren en 'milieufanaten' die er vooral op uit zijn om agrariërs te dwarsbomen.

In de redenen waarom regels knellen worden de genoemde reguleringsproblemen en elementen van de kloof tussen overheid en boeren zichtbaar. In het volgende zijn de veelal regelspecifieke oorzaken van de 'knelling' – zoals de boeren en tuinders die in de panelgesprekken naar voren brachten – op een zestal in algemene termen verwoorde noemers teruggebracht. Het merendeel van de talloze knelpunten in de voorgaande, op de panelgesprekken gebaseerde hoofdstukken twee tot en met zeven, is tot één of meer van deze veralgemeniseerde redenen te herleiden. Die knelpunten kunnen ten dele opgelost worden door regels aan te passen, te vereenvoudigen, soepeler toe te passen, beter uit te leggen, wellicht te schrappen. Maar er is meer nodig dan dergelijk regelspecifiek gesleutel: regels zijn in veel gevallen meer dan instrumenten die men kan verstellen en aanpassen. Ze hebben een betekenis voor politici, voor ambtenaren, voor controleurs en voor boeren, en die betekenissen kunnen verschillen. Regels zijn object van interpretatie, van onderhandeling, van strijd om bevoegdheden en handelingsruimte. Naar deze 'regelcontext' verwijzen de uit de gesprekken met boeren en tuinders afgeleide redenen van knelpunten die hierna aan de orde komen. Oplossingen daarvoor liggen ten dele in veranderingen van het proces van voorbereiding en uitvoering van agrarische regelgeving, die in hoofdstuk 10 aan de orde komen.

Als men, zoals hieronder gebeurt, de redenen waarom regels knellen in de praktijksituatie van de bedrijven achter elkaar zet, ontstaat een somber beeld: het beeld van een sector die is klem gezet door de lawine van regels die het laatste decennium over haar is uitgestort. Dat beeld is enigszins vertekend, doordat naar knelpunten gevraagd is en niet naar regels die prima functioneren. Evenmin komt uit dat beeld naar voren dat agrariërs in bepaalde gevallen juist om strengere regels vragen. Bovendien komen veranderingen die zich recentelijk aftekenen in de reguleringsstrategie van de laatste tien jaar, in dat beeld nog nauwelijks tot uitdrukking. Veranderingen als de overgang van zogeheten middelenvoorschriften naar doel-

voorschriften, decentralisatie van beleid naar de regio-directies van LNV, of de verruiming (verbreding) van het begrip agrarische activiteit in het kader van plattelandsontwikkeling, hebben de dominantie van dat beeld nog niet kunnen doorbreken. Het zijn wel de voornemens, de idealen, soms ook de experimenten, die door een kleine maar groeiende groep agrariërs worden opgevat als voorbode van een werkelijke omslag.

## 9.2 Wantrouwen

De bedoelingen van de overheid worden gewantrouwd. Men vermoedt verborgen doelstellingen of bijbedoelingen als sanering van bedrijven, boerenbedrijven verjagen van zandgronden ten gunste van natuurgebieden of het spekken van de schatkist. Het wantrouwen komt ook tot uiting in het verwijt aan overheden dat ze onbetrouwbaar zijn: tegen eerdere beloften in wordt beleid tussentijds aangescherpt, worden plannen voor een gebied veranderd of worden zelfs afspraken geschonden, zoals in het voorbeeld van het waterschap dat grotere heffingsbedragen int dan afgesproken.

Dit wantrouwen wordt ingegeven door *onzekerheid* en *onduidelijkheid* met betrekking tot de visie en de strategie van de overheid: wat heeft die met de land- en tuinbouw voor, welk economisch en maatschappelijk belang wordt eraan gehecht, op welke toekomstige bedrijfsstructuur wordt gekoerst, waar wil men met het platteland en onze streek naartoe?

De probleemdefinitie waaruit vele belemmerende en belastende regels voortvloeien is onvoldoende duidelijk en wordt vaak niet gedeeld. De relaties tussen oorzaak en gevolg worden betwijfeld, de omvang van de bijdrage van de boeren aan het probleem of de ernst van het probleem op zich worden in twijfel getrokken. En hoe meer de betrokken regels gaan knellen, hoe meer het wantrouwen wordt gevoed. Dan worden verborgen bedoelingen vermoed of heeft men grote twijfels bij de kennis en deskundigheid van de regelmakers.

Het wantrouwen hangt ook samen met het probleem van het *gebrek aan continuïteit* van beleid, met name wat betreft bestemmingen en milieu-investeringen. Beleidsveranderingen op deze terreinen kunnen de investeringscyclus van het boerenbedrijf of het bedrijfsontwikkelingspatroon doorkruisen. Wanneer geen redelijke termijngaranties worden geboden of individuele bedrijven niet de mogelijkheid van compensatie of afstemming op het eigen investeringspatroon hebben, verschijnt de beleidsveranderende overheid als een onbetrouwbare partner, waarop men niet kan bouwen.

## 9.3 Miskenning

Uit de aard van een aantal knellende regels en uit de opeenvolging en cumulatie van regels spreekt een gebrek aan vertrouwen van overheidszijde. De overheid is te ongeduldig, stapelt regel op regel en wacht niet af hoe maatregelen uitpakken en hoe boeren op de regelgeving inspelen. Er wordt soms te lichtzinnig op voorhand uitgegaan van verspillend of slecht gedrag. Men moet niet alles willen controleren en onder controle denken te hebben: de goedwillenden jaag je daarmee

tegen je in het harnas en de kwaadwillenden pak je toch niet. Het geeft meer blijk van vertrouwen als een positieve respons van boeren en oplossingen die door henzelf worden aangedragen, worden beloond. Gebeurt dat niet, worden ze integendeel met belemmeringen of beperkingen tegemoet getreden, dan werkt dat ontmoedigend en wordt goede wil miskend. Beperkingen die de 'straf' vormen op zorgvuldig onderhoud van natuurelementen zijn hiervan een voorbeeld (kapvergunning, verbranding snoeihout, zuurgevoelige objecten).

#### 9.4 Onrechtvaardigheid

Vaak knellen regels, omdat ze in een bepaald opzicht als onrechtvaardig worden beschouwd. Een eerste grond hiervoor is dat de ondernemer zich ongelijk behandeld acht in vergelijking met andere ondernemers die in principe in dezelfde positie verkeren. Deze *ongelijke behandeling* tast de concurrentiepositie aan wanneer de regels voor buitenlandse concurrenten soepeler en minder belastend zijn (bijvoorbeeld het gebruik van bestrijdingsmiddelen). Die ongelijke behandeling is 'oneerlijk' als die berust op 'willekeur' (gemeenten die voorschriften verschillend uitleggen of verschillende tarieven hanteren).

Een tweede reden is dat men zich door bepaalde regels als beroepsgroep benadeeld acht ten opzichte van anderen, doordat men onevenredig belast wordt (bijvoorbeeld de compensatie voor de ecotax die aan de neus van veel boeren voorbijgaat) of doordat andere belangen worden bevoorrecht, bijvoorbeeld van milieugroepen die bezwaren indienen tegen vergunningverlening.

Wanneer de belemmeringen voortkomen uit veranderingen in de omgeving die de gegeven positie van het bedrijf aantasten, knelt deze benadeling des te meer (overgang van agrarische naar burgerwoning, bufferbeleid natuurgebieden).

Tenslotte wordt in een aantal gevallen ook de 'onredelijkheid' van aan bedrijven gestelde eisen en de daarmee verbonden kosten als onrechtvaardig beschouwd. Wanneer dan geen compensatie wordt geboden of goedkopere alternatieven voorhanden zijn, voelen de ondernemers in land- en tuinbouw zich overvraagd door de overheid (een voorbeeld is het asbestbesluit).

#### 9.5 Inconsistentie

Op het boeren erf komen regels voor verschillende beleidssegmenten (milieubeleid voor verschillende 'compartimenten', produktkwaliteit, diergezondheid, landschapsschoon, enzovoorts) en van diverse bestuurlijke niveaus en instanties bij elkaar. Veel van deze regels zijn niet in onderlinge samenhang tot stand gekomen, maar bepaald vanuit afzonderlijke ratio's. Het is aan de agrarisch ondernemer om de integratie van die regels op bedrijfsniveau tot stand te brengen. Dan komt het voor dat regels die de doelstellingen van het ene beleidssegment dienen de doeleinden van het andere segment schaden. De nadelige gevolgen van emissie-arme huisvesting voor het dierenwelzijn is hiervan een voorbeeld. Ook komt het voor dat regels van de ene instantie in strijd zijn met regels van de andere, bijvoorbeeld in het geval van vergunningsvoorwaarden.



## 9.6 Inflexibiliteit

Regels knellen als te weinig speelruimte wordt geboden voor aanpassing aan de variabele omstandigheden waaronder wordt gewerkt in land- en tuinbouw. De natuur, dieren en het weer, waarvan agrarisch ondernemers sterk afhankelijk zijn, lenen zich niet voor precieze sturing en planning. Daardoor kunnen regels die gebonden zijn aan strikte data of aan standaard-voorwaarden of -normen gaan knellen. Een melkquotumjaar van 1 april tot 1 april houdt geen rekening met dierziektes en grasgroei. Een uitrijdatum tot 1 september houdt geen rekening met weersomstandigheden of bouwplan. Een verliesnorm van zoveel kilogram fosfaat is niet afgestemd op onverwachte droogte- of regenperiodes, noch op uiteenlopende bodemeigenschappen. Gebruiksvoorschriften voor bestrijdingsmiddelen vormen een probleem in het geval van onverwachte, grootscheepse plagen.

Ook de dynamiek van het agrarisch bedrijf vereist flexibiliteit in (de toepassing van) regels. Nieuwe teelten, nieuwe produkten, produktverwerking op het bedrijf, commerciële activiteiten: agrarische ondernemers zoeken nieuwe wegen, worden rurale ondernemers. Inflexibele regelgeving op terreinen als vergunningen en subsidies kunnen die nieuwe wegen blokkeren en zo bijzonder knellend uitwerken.

Regels knellen eveneens als ze de sociale organisatie van de tijd op het boerenbedrijf doorkruisen. Elk bedrijf kent een specifieke investeringscyclus, die verschilt van sector tot sector en van stijl tot stijl en bovendien samenhangt met de demografische cyclus. Dat betekent dat er betere, minder goede en uitgesproken slechte momenten zijn voor bedrijfsaanpassingen en daarmee samenhangende investeringen. Deelaanpassingen komen altijd duurder uit dan een eenmalige allesomvattende verandering op het juiste moment. Verplichte investeringen op bedrijven die binnen afzienbare tijd worden beëindigd, betekenen dat de kosten onnodig worden opgejaagd of leiden tot vervroegde, gedwongen bedrijfsbeëindiging.

Inflexibiliteit knelt tenslotte ook in het geval van (te) strikte toepassingsvoorschriften die weinig rekening houden met de verschillende omstandigheden waarin bedrijven kunnen verkeren (geluidhinder van een bedrijf langs een grote weg is niet hetzelfde als geluidhinder van een bedrijf dat grenst aan een recreatiegebied), of praktijkmogelijkheden waarmee bedrijven te maken hebben (strikte toepassing van de afstandstabel doet geen recht aan stankbeperkende bedrijfsaanpassingen). Dit geldt eveneens voor controles en sancties waarbij aan praktische omstandigheden wordt voorbij gegaan, omdat naar de letter en niet naar de geest van de regelgeving wordt opgetreden (de controles van de bestrijdingsmiddelenkast zijn hiervan een veelvuldig genoemd voorbeeld).

## 9.7 Ineffectiviteit en inefficiëntie

De laatste reden dat regels knellen is dat aan het effect ervan wordt getwijfeld of dat de kosten/baten-verhouding te onevenwichtig wordt gevonden: regels die hoge kosten of veel administratieve inspanning met zich meebrengen, waar slechts een gering effect of nut tegenover staat.

Bij twijfel aan het effect wordt gewezen op gebrek aan proeven, ervaringen en resultaten in de praktijk. Er worden schadelijke neveneffecten verwacht (bijvoorbeeld problemen met onkruid als gevolg van spuitvrije zone). Of er wordt zelfs een averechts effect geconstateerd, hetzij doordat een regeling in de praktijk anders uitwerkt dan bedoeld (bijvoorbeeld in het geval van de gewijzigde noodslachtregering die het dierenwelzijn zou schaden), hetzij doordat een regel leidt tot ontduiking (asbestbesluit) of fraude (verbod op bestrijdingsmiddelen die over de grens verkrijgbaar zijn).

In het geval van een scheve kosten/baten-verhouding wordt aangevoerd dat het geld effectiever aangewend kan worden om het gewenste effect te bereiken (emissie-arme stallen voor rundvee). Dat geldt *mutatis mutandis* ook voor bepaalde registraties, waarvan de zin onduidelijk is, hetzij omdat de gegevens in feite eenvoudiger verkregen kunnen worden, hetzij omdat met de resultaten ervan weinig tot niets wordt gedaan (medicijnenlogboek).

Heffingen kunnen eveneens knellend worden gevonden om redenen van effectiviteit. In dat geval richten de bezwaren zich niet tegen de kosten op zich, maar tegen aanwending van de heffingsgelden voor andere doeleinden dan op grond waarvan de regeling is ingesteld (zoals het bezwaar tegen de overschotheffing) of tegen het feit dat de heffing niet de beoogde gedragsbeïnvloeding tot resultaat zal hebben (ecotax).

Regelgeving kan ook minder effectief worden als de naleving onvoldoende wordt gecontroleerd en overtredingen onvoldoende worden afgestraft (dit zou gelden voor de uitrijregels). Daardoor kan de twijfel toenemen aan de zin van een regel, die op zich zeer nuttig wordt gevonden.

## 10 CONCLUSIES: HET BELEIDS- EN REGELGEVINGSPROCES

### 10.1 Cultuuromslag

De speerpuntentabel waarmee hoofdstuk acht werd afgesloten bevat tal van regel-specifieke aanpassingen, versoepelingen en vereenvoudigingen. Deze kunnen veel 'pijn' wegnemen en bijdragen aan het vertrouwen van de ondernemers in de overheid. Er kan uit blijken dat de overheden gevoelig zijn voor gegronde klachten en dat ze de boeren en tuinders serieus nemen. Vermindering van regels werkt stimulerend. De afschaffing van de verplichting tot het blikken van de dieren op een gesloten varkensbedrijf ontlokte een van de deelnemers aan de panelgesprekken de verzuchting dat het zo'n 'heerlijk gevoel' gaf: eindelijk verdween er eens een regel, in plaats van dat er een bijkwam.

Het aldus wegnemen van regel-specifieke knelpunten komt neer op *reparatie*. Dat is van groot belang, maar kent uiteraard beperkingen, die ten dele samenhangen met de aard van de regelgeving. In de eerste plaats is reparatie in een aantal gevallen niet of alleen tot op zekere hoogte mogelijk. Regelgeving berust altijd op een afweging van belangen en werkt per definitie in enig opzicht prescriptief, beperkend, belemmerend, kortom 'knellend'. Als de politiek-maatschappelijke context niet verandert en de belangenafweging bij herhaling 'negatief' blijft uitvallen voor een bepaalde categorie ondernemers, dan blijven bepaalde knelpunten onvermijdelijk: ze zijn en blijven het resultaat van democratische besluitvorming. Waar de betrokken ondernemers onderling van mening verschillen over de oplossing van regel-knelpunten (wat tijdens de panel-discussies meermalen voorkwam), daar zullen ook de gewijzigde regels voor een deel van hen onvermijdelijk blijven knellen.

In de tweede plaats werkt een dergelijke reparatie slechts regelspecifiek en curatief. De angel wordt uit een specifieke regel gehaald, maar blijft wellicht steken in andere daarmee samenhangende regels of op het vlak van toepassing en controle. Bovendien blijft de vraag hoe nieuwe knellende regels zoveel mogelijk kunnen worden voorkomen.

De genoemde beperkingen van de reparatie van de knellende regelgeving – en derhalve van de in hoofdstuk acht gepresenteerde regelspecifieke speerpunten – roepen de vraag op naar oplossingsrichtingen van meer algemene aard; oplossingen die aangrijpen bij de 'productie' van knellende regels. Oplossingen die bijdragen aan het overbruggen van de kloof tussen boeren en overheid, die een antwoord vormen op de in het vorige hoofdstuk genoemde oorzaken van knelling, die vele regels gemeen hebben. Het gaat met andere woorden om veranderingen in het beleids- en regelgevingsproces, die leiden tot meer inzicht in en acceptatie van de achterliggende probleem-definities en belangenafwegingen en tot regels die beter inpasbaar zijn in de praktijk van de agrarische bedrijfsvoering en bedrijfsontwikkeling. Veranderingen die vertrouwen wekken resulteren in regels die stimuleren en uitdagen in plaats van ontmoedigen, meer aansluiten bij boerennoties van redelijkheid en rechtvaardigheid, een duidelijker geïntegreerd geheel op bedrijfs-

niveau vormen, de nodige praktische speelruimte bieden en tegemoet komen aan eisen van effectiviteit en efficiëntie.

Het is duidelijk dat er voor zulke veranderingen in het beleids- en regelgevingsproces geen kant en klare recepten bestaan die van de ene op de andere dag gerealiseerd kunnen worden. Niet voor niets wordt de metafoor van een kloof gebruikt. Verkleining daarvan vraagt zoeken naar nieuwe verhoudingen tussen overheid en boeren en tuinders. Op deze verhoudingen bestaan verschillende visies, er zijn derhalve verschillende keuzen mogelijk ten aanzien nieuwe arrangementen. Op grond van de visie dat centrale overheidsregulering zoveel mogelijk beperkt moet worden, en dat regelgeving zo dicht mogelijk bij de regionale verscheidenheid in de praktijk moet aansluiten en liefst zoveel mogelijk aan die praktijk moet worden overgelaten, kan de volgende driedeling worden gehanteerd.

Dat deel van de regelgeving dat bestaat uit minimum-eisen die de samenleving stelt, waaraan alle bedrijven moeten voldoen, zou in vestigingswetgeving kunnen worden opgenomen in plaats van in afzonderlijke vergunning- en regelstelsels. Een ander deel betreft kwaliteitseisen, vaak aan productie in een keten die meer omvat dan alleen boerenbedrijven, waarvoor agrarische en andere ondernemers zelf garanties zouden kunnen geven. De rol van de overheid blijft dan beperkt tot toezicht op monitoring en certificering. Tenslotte geldt voor veel regels uit hoofde van milieubescherming en ruimtelijke ordening dat de gestelde eisen gedecentraliseerd kunnen worden.

Men kan zich ook laten leiden door een groter 'primaat van de wetgeving'. In deze visie is het met name de kwaliteit van de regulering en implementatie die te wensen overlaat. Alleen regels die werkelijk gehandhaafd kunnen worden, waarvan de naleving rigoureus gecontroleerd en gesanctioneerd wordt, voldoen aan de eisen van redelijkheid en rechtvaardigheid. Alle andere regels zijn geen regels, daar is slechts sprake van schijnregulering: afschaffing daarvan getuigt van realisme en maakt een eind aan veel rechtsongelijkheid. De roep om strenge regels en vooral effectieve controle en handhaving, zodat de regels voor iedereen gelden, klonk meerdere malen tijdens de panelgesprekken.

Waar gepleit werd voor doelvoorschriften die meer ruimte moeten laten voor eigen oplossingsrichtingen, individueel of collectief, werd weer een andere 'sturingsbenadering' voorgestaan.

Aan de oplossingsrichtingen op het terrein van het beleids- en regelgevingsproces die hierna aan de orde komen, liggen keuzen als hiervoor geschetst impliciet ten grondslag. De onderzoekers hebben zich hierbij laten leiden door de opvattingen die in het 'veld' van de betrokken agrarische ondernemers, sectorspecialisten en regeldeskundigen leefden. Hoewel deze tenderden naar een groter accent op vormen van 'zelf-regulering', was er allerm minst sprake van uniformiteit. Anderen schrokken terug voor teveel eigen verantwoordelijkheid en prefereerden 'robuuste' regelgeving met daarnaast als vrijwillige optie een verfijnder systeem met meer ruimte voor eigen verantwoordelijkheid en initiatief.

Met name in het panel van regeldeskundigen werd benadrukt dat er een 'cultuuromslag' nodig is aan de zijde van politici, bestuurders, regelmakers en -uitvoerders. Zij moeten de voorkeur opgeven voor strakke regeltjes, voor een duidelijke

streep tussen 'goed' en 'fout' en voor een vergaande juridificering van de landbouwbeoefening en de agrarische productie-omstandigheden. De kant die het op gaat, de richting van het proces zijn belangrijker dan de norm. Zij moeten geen absolute garanties willen en controle uit handen durven geven. Een honderdprocent garantie dat al die bedrijven in land- en tuinbouw zich aan de regels houden, dat die allemaal te controleren zijn, is er nu immers ook niet. Ze moeten niet vasthouden aan verkokering, maar over grenzen heenkomen. Boeren die grenzen verkennen en verleggen moeten kansen en ruimte krijgen. Stimulering van deze vernieuwers vraagt een nieuwe benadering van regels: niet de vraag of een vernieuwing wel in de bestaande regels, categorieën en criteria past, maar de vraag hoe de regel zo geïnterpreteerd en gehanteerd kan worden dat die het vernieuwende initiatief past, staat daarin voorop.

Aan 'rechtsongelijkheid' moet niet te zwaar worden getild, in de eerste plaats gaat het vaak niet om 'gelijke monniken', maar om een grote verscheidenheid van bedrijven en bovendien zijn de omstandigheden nu ook al 'rechtsongelijk' (denk aan verschillen in gemeentelijke heffingen waar alle burgers en dus ook boeren mee te maken hebben; hetzelfde geldt voor verschillen in de afstand tot de veiling, in de verkaveling, enzovoort, enzovoort).

Overigens is in dit verband de kennis van de agrarische praktijk op *gemeentelijk niveau* van groot belang. Waar deze ontbreekt worden dure adviesbureaus ingehuurd, wat mede het knelpunt van de hoge legeskosten verklaart. Ondersteuning door provinciale bureaus of regio-directies van LNV kan wellicht verbetering brengen, hetgeen niet alleen relevant is uit het oogpunt van expertise, maar eveneens voor vermindering van de gemeentelijke 'willekeur' die een steen des aanstoets bleek te zijn.

Ook een meer stelselmatige aandacht voor de positie en emancipatie van vrouwen in land- en tuinbouw vergt een cultuuromslag in de praktijk van regels maken en toepassen. Te vaak zijn deze te vanzelfsprekend afgestemd op het mannelijke bedrijfshoofd.

De cultuuromslag van bestuurders en regelmakers impliceert meer aan boeren durven overlaten, meer controle bij henzelf leggen, verschuiving van het evenwicht tussen overheidsverantwoordelijkheid en boerenverantwoordelijkheid, en tussen overheidsregulering en 'vrije', 'vervangende' of 'geconditioneerde' zelfregulering (zie L.A. Geelhoed 1993, Deregulering, herregulering en zelfregulering, in: Ph. Eijlander et al. (red), *Overheid en zelfregulering*. Alibi voor vrijblijvendheid of prikkel tot actie?, Tjeenk Willink, Zwolle, p. 33-51).

Het is duidelijk dat agrarische belangenbehartigers als intermediair tussen overheid en boeren bij de veranderingen van het beleidsproces een belangrijke rol (moeten) spelen. Dit vraagt een herdefiniëring van de huidige posities en verhoudingen. Deze zal in ieder geval de erkenning moeten inhouden van de eigen verantwoordelijkheid van de boerenvertegenwoordigers voor de bevordering van het draagvlak voor de regelgeving, waarvan het ontbreken vaak zo gemakkelijk wordt gekritiseerd.

Het betreft overigens een cultuuromslag die niet bij nul begint, er zijn reeds aanzetten toe gegeven. Bijvoorbeeld door de projectgroep die een nieuw 'sturingsconcept' voor de milieu-problemen in de land- en tuinbouw heeft voorgesteld (zie LNV, *Sturing op maat*, een andere benadering van milieuproblemen in de land- en tuinbouw, Den Haag, maart 1994). Of in de zogenaamde GLAMI-werkgroep, waarin flexibiliteit en integratie van regelgeving voor glastuinders gestalte krijgen. Dat geldt eveneens voor de experimenten met een integrale milieuvergunning zoals in de gemeenten Gemert en Helden. Ook zijn er initiatieven om de mogelijkheden van aanpassing aan praktijkomstandigheden die de Wet Milieubeheer biedt ten volle te benutten. Er is de 'flexibele' en 'open' benadering van bestemmingsplannen, waarbij geprobeerd wordt deze aan te passen aan initiatieven en plannen van belanghebbenden in plaats van ze hoofdzakelijk als vertrekpunt van ge- en verboden te hanteren. Aan zogeheten milieucoöperaties zijn faciliteiten en vrijstellingen verleend om te experimenteren met 'eigen' oplossingen van landbouw-milieuproblemen.

Tevens zijn institutionele veranderingen gerealiseerd die de aansluiting bij de praktijksituatie van de bedrijven kunnen verbeteren, zoals de decentralisatie van beleid naar de regio-directies van LNV en de intermediaire rol tussen regelgeving en praktijk die aan het IKC-Landbouw is toegekend.

De hier genoemde aanzetten en soortgelijke initiatieven dragen bij aan herstel van vertrouwen. In die zin bouwen de hierna te presenteren oplossingsrichtingen met betrekking tot het beleids- en regelgevingsproces hierop voort. Los daarvan dient de vermindering van wantrouwen, onzekerheid en onduidelijkheid (zie hoofdstuk 9) een afzonderlijk punt van zorg en aandacht te zijn. Overheden dienen daarom deel te nemen aan debatten over de toekomst van de Nederlandse land- en tuinbouw. De overheid moet een gezicht krijgen door bestuurders en beleidsambtenaren die 'de boer op gaan'. Er moet niet te gemakkelijk worden aangenomen dat een eenmalige, 'goed onderbouwde' probleemsignalering volstaat; de probleemdefinitie is niet alleen van belang in de aanvang van de beleidscyclus, maar vraagt permanente aandacht en actualisering.

De noodzaak het beleid uit te leggen, de redenen en achtergronden te verduidelijken, is hoogst urgent. De verzelfstandiging van de Dienst Landbouw Voorlichting en de ontvlechting tussen het departement van LNV en de 'georganiseerde landbouw' hebben een belangrijke schakel tussen beleid en praktijk geblokkeerd. Zonder het dichten van deze communicatiekloof is herstel van vertrouwen onmogelijk.

Continuïteit van beleid moet een belangrijk uitgangspunt zijn. Gedragscodes en convenanten voor bepaalde termijnen op basis van principes van een 'goede agrarische praktijk' komen daaraan meer tegemoet dan voorgeschreven normen en technieken die steeds veranderen. Daarbij moet dan duidelijk zijn welke de doelstellingen op bedrijfsniveau zijn.

De volgende oplossingsrichtingen op het terrein van het beleid- en regelgevingsproces representeren steeds een verdergaande stap op de weg van flexibilisering van regels, integratie van regelgeving en vormen van zelf-regulering in combinatie met deregulering.

## 10.2 Praktijktoets

Het komt te veel voor dat regelgeving wordt gemaakt zonder adequate kennis van de agrarische praktijk waarop de regels betrekking hebben en zonder oog voor de mogelijkheden van controle en handhaving. Het uitwerken van een EU-richtlijn (bijvoorbeeld voor dierenwelzijn), het halen van een milieutaakstelling of het dichttimmeren van een controle-systeem staan dan voorop, de praktische consequenties en complicaties vormen secundaire overwegingen.

Standaard-toetsing door de Algemene Inspectie Dienst van het ministerie van LNV, waar de praktijkkennis in ieder geval wel aanwezig is omdat de agrarische praktijk zijn werkterrein is, kan een eerste stap zijn die knellende regels kan voorkomen. Een tweede stap betreft toetsing door de ondernemers zelf. Hun praktijkinzicht is ook in beroepsorganisaties op het terrein van belangenbehartiging en vaktechnische dienstverlening soms onvoldoende vertegenwoordigd. Wel kunnen deze organisaties van nut zijn bij de selectie van deelnemers aan een praktijktoetsingsgroep. Waar sprake is van grote verscheidenheid in de praktijk, is een diverse samenstelling van groot belang. De toetsingsgroep krijgt tot taak ontwerp-regelgeving te beoordelen op praktische haalbaarheid, consistentie op bedrijfsniveau, effectiviteit en efficiëntie. In veel gevallen kan een toetsingsgroep wellicht van meet af aan bij het ontwerpen van regelgeving worden betrokken. Voor veel regels zal de 'paraaf' van de toetsingsgroep vlot worden verstrekt. Voor andere regelgeving kunnen aanvullende praktijkproeven of -experimenten worden geadviseerd. Toetsingsgroepen als hier voorgesteld maken het gemakkelijker de bewijslast inzake de praktische uitvoerbaarheid van maatregelen bij de sector zelf te leggen. Het Ingrenbesluit met het oog op dierenwelzijn is hiervan een voorbeeld.

## 10.3 Speelveld-principe

Voor een aantal regels inzake milieukwaliteit, omgevingskwaliteit en dierlijk welzijn geldt dat 'het proces' belangrijker is dan de precieze norm op een bepaald moment of voor een gegeven datum. Dat geldt met name in gevallen waar 'de wetenschap' of 'het voorzorgprincipe' ook geen exact uitsluitsel kunnen verstrekken, maar veeleer slechts een richting of een bepaalde bandbreedte aangeven. Het verdient dan voorkeur 'speelruimte' in te bouwen in de regelgeving rond bepaalde streefwaarden of aan referentiebedrijven ontleende praktijkmogelijkheden. Een aldus afgebakend speelveld vergroot de mogelijkheden voor praktische inpasbaarheid. Zo zou een bandbreedte voor de lengte van zeugenhokken van 1.85 meter tot 2.00 meter, hetgeen aansluit bij de wetenschappelijke advisering terzake en niet in strijd is met de EU-richtlijn, veel ellende hebben kunnen voorkomen.

## 10.4 Twee-sporenbeleid

Een meersporenbeleid legt een grotere keuzevrijheid bij de ondernemers. Tevens ontlast het de overheid van de interventieproblemen (zie hoofdstuk 9) die *opgelegde* detaillering en verfijning van regelgeving in de zin van handelingsvoorschriften met zich meebrengen. De eerste keuze voor de ondernemer is die tussen generieke, grofmazige, eenvoudige regels met lage transactiekosten enerzijds en individueel

maatwerk dat speelruimte biedt, maar gepaard gaat met hogere transactiekosten anderzijds. Het generieke spoor biedt eenvoud en duidelijkheid, maar ook rigiditeit en strengheid. Voor het mestbeleid zou dit kunnen betekenen: een forfaitaire dierland-ratio die bepalend is voor de hoeveelheid (eveneens forfaitair bepaald in volume-eenheden) af te voeren mest, te verantwoorden met behulp van afzetcontracten. Voor mestontvangende bedrijven gelden lage aanvoernormen. Regulering via een mineralenboekhouding, stikstofnormen, fosfaatnormen, normen voor de dunne fractie, al of niet gestaffelde heffingen, mestproductierechten en wat dies meer zij, kan vervallen. Het probleem van het dierlijk mestoverschot wordt hiermee onder controle gebracht, maar dit generieke basisstelsel biedt geen mogelijkheden op mestafzetkosten te besparen en stimuleert geen duurzaam mineralenmanagement. Ondernemers wie dit basisspoor te grof, te rigide en te duur is en voor wie het vervallen van de overschotheffing een aantrekkelijke stimulans is, kunnen kiezen voor het verfijnde spoor, voor maatwerk. Hierbij kan gedacht worden aan keuzepakketten, ontleend aan referentiebedrijven, waarin duurzame produktiemethoden en trajecten voor reductie van mineralenverliezen zijn gespecificeerd. De ondernemer verwerft speelruimte, wordt aangesproken op zijn vakmanschap en kan erop verdienen. Hij volgt een spoor waar hij zelf voor heeft gekozen. Daar staan administratieve lasten tegenover, de bewijslast (en de kosten van monsternames en dergelijke) berust bij de ondernemer. Het generieke spoor is de stok achter de deur, waarop wordt teruggevallen indien het vrijwillige spoor niet op de toegezegde wijze wordt gerealiseerd. Strikt genomen is er in feite sprake van regelgeving op twee niveaus, waaraan de term twee-sporenbeleid niet geheel recht doet.

### 10.5 Integrale bedrijfsmilieuplannen

Integrale bedrijfsmilieuplannen betekenen een stap verder naar eigen verantwoordelijkheid en flexibiliteit. In een dergelijk plan wordt de wijze aangegeven waarop de ondernemer de voor zijn bedrijf relevante milieudoelinden zal realiseren. De ondernemer kan zelf de middelen en methoden bepalen waarmee hij die doelen wil halen evenals het tempo waarin dat gebeurt, mits hij jaarlijks een vastgestelde (minimum-)milieuwinst boekt (bijvoorbeeld uitgedrukt in punten). Voordelen voor de ondernemer zijn dat hij een optimale afstemming op de bedrijfsinvesteringscycli kan realiseren, dat zijn handelen niet tot in detail wordt voorgeschreven, maar dat er een relatieve vrijheid van middelenkeuze bestaat, en dat de onderlinge afstemming en integratie van milieuregelgeving beter gewaarborgd kunnen worden. Een evenwichtige relatie tussen uitvoerende ambtenaren en ondernemers is hierbij van groot belang. De eersten moeten niet per definitie het laatste woord hebben; er dienen arbitragemogelijkheden te zijn. Een belangrijk voordeel van integrale bedrijfsmilieuplannen kan eveneens zijn dat de ondernemers met één 'loket' te maken krijgen, dat de inbreng en eisen van betrokken instanties als waterschappen, provincies en gemeenten coördineert.

Natuurlijk zal aan een aantal randvoorwaarden moeten worden voldaan. Zo zullen voor bepaalde milieudoelen basis- of drempelwaarden gelden. Sommige milieuregels komen niet in aanmerking voor opname in de plannen, bijvoorbeeld omdat er sprake is van kankerverwekkende stoffen. En er zullen individuele (milieu-accountancy) en/of collectieve (certificering) controle-mechanismen en sancties vastgesteld



moeten worden. Hierbij kan overigens van andere systemen, bijvoorbeeld in ketenverband, gebruik worden gemaakt.

De ondernemers moeten bereid zijn hun resultaten op tafel te leggen, hun scores te laten zien. Hiervoor moeten zij het vertrouwen hebben dat zij niet overvraagd zullen worden: dat het halen van doelstellingen geen reden is deze aan te scherpen.

## 10.6 Collectieve integrale taakstelling

Bij deze oplossingsrichting worden de afspraken met en verplichtingen ten opzichte van de overheid niet door individuele ondernemers aangegaan, zoals in het geval van de integrale bedrijfsmilieuplannen, maar door (de representanten van) een groep van ondernemers die gezamenlijk een rechtspersoon vormen (een stichting, coöperatie, vereniging). De afspraken treden in de plaats van generieke voorschriften en kunnen betrekking hebben op uiteenlopende beleidsterreinen zoals produktkwaliteit, diergezondheid, natuurontwikkeling en milieubescherming. Op sommige van deze terreinen is het mogelijk *collectieve* eindtermen vast te leggen door middel van een convenant. Doordat individuele deelnemers daaraan in verschillende mate kunnen bijdragen, wordt de speelruimte voor ieder van hen vergroot. *Monitoring*, controle en oplegging van sancties worden, onder bepaalde randvoorwaarden, overgelaten aan het collectief. Overeenkomsten binnen productie- en handelsketens kunnen daarbij een rol spelen. Bij 'collectief falen' wordt teruggevallen op het generiek beleid terzake.

Op terreinen waar slechts *individuele* eindtermen, normstellingen en eisen van toepassing zijn (produktkwaliteit of diergezondheid) is de stimulans tot deelname niet zozeer de te behalen speelruimte, alswel een betere prijsstelling dankzij certificering, het ontlopen van keuringsheffingen en een grotere kans op praktijkgerichte procedures, omdat deze in 'eigen beheer' worden vastgesteld en uitgevoerd.

Deze vorm van zelfregulering vermindert de uitvoeringslasten voor de overheid. Overeenkomsten met collectieven komen in de plaats van afspraken met en controle van individuele bedrijven. In ruil daarvoor zal facilitering aan de collectieven geboden moeten worden om hen in staat te stellen de uitvoerende taken te vervullen.

Verantwoordelijkheden uit handen geven aan (groepen) boeren en meer speelruimte bieden voor inpassing in de agrarische bedrijfsvoering en bedrijfsontwikkeling, vraagt niet alleen een 'cultuuromslag' aan overheidszijde. Boeren en tuinders zullen dan moeten tonen dat ze die verantwoordelijkheid en ruimte waard zijn en kunnen benutten. Dat betekent de uitgestoken hand aannemen en de handschoen opnemen, inspanningsverplichtingen aangaan en de nek durven uitsteken om te laten zien dat milieu-, natuur-, dier-, consumentvriendelijke oplossingen mogelijk zijn. Regels die aan de praktijk getoetst zijn, speelruimte bieden en kennelijk gerechtvaardigd zijn, moeten als uitdaging benaderd worden. Ook aan boerenzijde moet de flexibiliteit worden opgebracht te leren omgaan met regels die (nog) in enig opzicht knellen: niet alles wat in eerste instantie knelt, knelt over een paar jaar nog, leer- en gewenningsprocessen kunnen ook een 'oplossing' bieden. Sommige regels zullen blijven 'knellen', omdat ze cruciaal zijn (voor volksgezondheid,

milieu of exportpositie) of omdat Nederland niet zonder reden anders is dan andere landen (qua arbeidswetgeving of milieubeleid).

Wanneer meer speelruimte en flexibiliteit worden geboden om regelgeving af te stemmen op de verscheidenheid en veelzijdigheid van het boerenbedrijf, is 'ongelijke' behandeling van 'ongelijke' bedrijven onvermijdelijk. Dat betekent dat zogenaamde 'rechtsongelijkheid' binnen zekere grenzen gemakkelijker geaccepteerd moet worden.

Tenslotte betekenen bovenstaande oplossingsrichtingen ook een uitdaging voor de agrarische belangenbehartiging. Niet alleen omdat overbrugging van de 'kloof' tussen overheid en boeren, zeker gezien het recente verleden, ook tot haar verantwoordelijkheden gerekend kan worden, maar ook omdat voor de realisering van verschillende oplossingsrichtingen een adequate vertegenwoordiging van groepen boeren een *sine qua non* is.

## BIJLAGE 1 UITSLAG ENQUÊTE MELKVEEHOUDERIJ

Voorafgaand aan de panelgesprekken is de deelnemers gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin verschillende regels knellen. Na bewerking van de teruggestuurde enquêtes (27) is daaruit onderstaande rangorde bepaald, gaande van meest knellende regel tot minst knellende regel in de melkveehouderij. Het eerste deel heeft betrekking op regels die specifiek zijn voorgelegd aan de melkveehouders in het onderzoek. Het tweede deel is de rangschikking zoals die geldt voor melkveehouders van regels die zijn voorgelegd aan alle boeren en tuinders. In bijlage 7 treft u de rangschikking aan van deze algemene punten, daar gebaseerd op alle teruggestuurde enquêtes (117) in dit onderzoek.

### Sectorspecifieke knelpunten

1. Emissie-arme huisvesting voor rundvee
2. De nieuwe regeling inzake noodslachtingen en wrakke dieren
3. Handhaving van het ammoniakbeleid bij invoering van de verplichte mineralenboekhouding
4. Het vaststaan van de data voor mestuitrijden
5. De hoogte van de verliesnormen die in 1998 van kracht worden
6. Het jaarlijks precies volmelken van het quotum
7. Het feit dat de verliesnormen niet regionaal bepaald worden
8. Medicijnenlogboek
9. Handhaving van het uitrijverbod bij invoering van de verplichte mineralenboekhouding
10. De noodzaak eens per drie jaar de benutting van de 'Hinderwetvergunning' aan te tonen
11. Het uitrijverbod voor bouwland in september
12. Het uitrijverbod voor grasland op zand in september
13. Beperkingen vanwege zuurgevoelige gebieden kleiner dan vijf hectare
14. De hoogte van de aanvoernorm in 1998
15. Het uitrijverb. voor grasland op klei in de tweede helft van september
16. Oormerken vee
17. Opslagvoorschriften voor vaste mest
18. De verhandelbaarheid van melkquotum (score 5 betekent dat die verhandelbaarheid zondermeer afgeschaft zou moeten worden)
19. Het uitrijverbod voor vaste mest
20. De normering op fosfaat in plaats van op stikstof-overschot
21. Opslagvoorschriften voor dunne mest
22. De voorgeschreven apparatuur voor emissie-arm aanwenden
23. Beregeningsverbod op grasland tussen 1 juni en 1 augustus
24. De verplichting tot emissie-arm aanwenden op grasland
25. Bemoeilijking van grondruil als gevolg van MacSharry-regeling
26. De verplichting tot direct onderwerken op bouwland
27. De administratie bij overdracht van melkquotum
28. Beregeningsverbod op bouwland tot 1 juni
29. De I en R regeling voor rundvee

## Algemene knelpunten (rangorde melkveehouderij)

1. Kosten asbestverwijdering
2. Aanvraag schone-grondverklaring
3. Verbranding afvalhout erfbeplanting
4. Leges hinderwetvergunning
5. Weinig fiscaal kunnen reserveren
6. Aanvraag bouwvergunning
7. De voorwaarden die gesteld worden aan te subsidiëren investeringen
8. Aanvraag hinderwetvergunning
9. Bescherming weidevogels via bestemmingsplan
10. Bufferbeleid natuurgebieden
11. Waterschapsheffing
12. Ecotax op aardgas
13. Inspraak burgers in Waterschap
14. Landbouwschapsheffing
15. Kapvergunning
16. Successierechten op (dure) grondoverdracht
17. Regeling voor starters (rentevrijstelling familielening)
18. Het tijdstip van aanvragen van subsidies
19. AAW regeling voor vrouwen
20. Overgang agrarische woning naar burgerwoning voor hinderwet
21. Wildschade regeling
22. Te nauwe omschrijving van het begrip 'agrarische activiteit'
23. Ontbreken regeling zwangerschapsverlof
24. Jachtwet
25. Overdrachtsbelasting pensioengelden
26. Loonadministratie vaste medewerkers
27. Toekenning BZ regeling/bijstand

## BIJLAGE 2 UITSLAG ENQUÊTE INTENSIEVE VEEHOUDERIJ

Voorafgaand aan de panelgesprekken is de deelnemers gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin verschillende regels knellen. Na bewerking van de teruggestuurde enquêtes (28) is daaruit onderstaande rangorde bepaald, gaande van meest knellende regel tot minst knellende regel in de intensieve veehouderij. Het eerste deel heeft betrekking op regels die specifiek zijn voorgelegd aan de veehouders in het onderzoek. Het tweede deel is de rangschikking zoals die geldt voor intensieve veehouders van regels die zijn voorgelegd aan alle boeren en tuinders. In bijlage 7 treft u de rangschikking aan van deze algemene punten, daar gebaseerd op alle teruggestuurde enquêtes (117) in dit onderzoek.

### Sectorspecifieke knelpunten

1. Heffingen op energiegebruik
2. De stanknormen
3. Mestproductierechten als belemmering voor bedrijfsontwikkeling
4. De hoogte van de verliesnormen in 1998
5. De groen-label eisen
6. Forfaitaire normen kloppen niet met werkelijke fosfaatgehalten
7. De noodslachtregeling
8. Verbod op zelf enten zonder toezicht
9. Bemonstering van af te voeren mest bij invoeren verplichte mineralenboekhouding
10. Uitrijverbod voor bouwland in september
11. De toegestane hoeveelheid uit te rijden dunne fractie
12. De betaling van niet-besmette dieren in besmet gebied
13. De I&R regeling voor varkens
14. Het medicijnenlogboek
15. Fraude met biggenimport
16. Het verbod en de toelating van de entstoffen op de positieve medicijnenlijst
17. De verplichting tot afdekking van de silo
18. De-RVV controle
19. De hokbreedte voor zeugen op grond van de dierenwelzijnswet
20. Vaststelling fosfaatgehalte in vervoederde afvalprodukten
21. Gescheiden contractering van af te zetten pluimveemest in verband met de nulkorting op pluimveefosfaatquotum
22. Het Besluit Legbatterijen
23. Belemmeringen van de pluimveemestexport in ontvangende landen
24. De medische verklaring van DUR voor dode schapen
25. Verplichting tot gesorteerde eierlevering aan winkels

## Algemene knelpunten (rangorde intensieve veehouderij)

1. Kosten asbestverwijdering
2. Leges hinderwetvergunning
3. Aanvraag hinderwetvergunning
4. Aanvraag schone-grondverklaring
5. Ecotax op aardgas
6. Weinig fiscaal kunnen reserveren
7. Verbranding afvalhout erfbeplanting
8. Waterschapsheffing
9. Overgang agrarische woning naar burgerwoning
10. Bufferbeleid natuurgebieden
11. Inspraak burgers in waterschap
12. Voorwaarden die gesteld worden aan te subsidiëren investeringen
13. Tijdstip aanvragen subsidies
14. Aanvraag bouwvergunning
15. Landbouwschapsheffing
16. Kapvergunning
17. Te nauwe omschrijving begrip agrarische activiteit
18. Successierechten op dure grond overdracht
19. Bescherming weidevogels via bestemmingsplan
20. Regeling voor starters
21. AAW regeling voor vrouwen
22. Wildschade regeling
23. Jachtwet
24. Overdrachtsbelasting pensioengelden
25. Ontbreken regeling zwangerschapsverlof
26. Toekenning BZ/bijstand
27. Loonadministratie vaste medewerkers

## BIJLAGE 3 UITSLAG ENQUÊTE AKKERBOUW, BOLLEN- EN VOLLEGRONDS- GROENTETEELT

Voorafgaand aan de panelgesprekken is de deelnemers gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin verschillende regels knellen. Na bewerking van de teruggestuurde enquêtes (29) is daaruit onderstaande rangorde bepaald, gaande van meest knellende regel tot minst knellende regel in de akkerbouw. Het eerste deel heeft betrekking op regels die specifiek zijn voorgelegd aan de akkerbouwers in het onderzoek. Het tweede deel is de rangschikking zoals die geldt voor akkerbouwers en bollen en vleggrondsgroentetelers van regels die zijn voorgelegd aan alle boeren en tuinders. In bijlage 7 treft u de rangschikking aan van deze algemene punten, daar gebaseerd op alle teruggestuurde enquêtes (117) in dit onderzoek.

### Sectorspecifieke knelpunten

1. Eventueel verkrijgen van bestrijdingsmiddelen enkel op recept
2. Ontbreken harmonisatie gewasbeschermingsregels in EU
3. Toelating nieuwe bestrijdingsmiddelen duurt te lang
4. De voorgenomen toekomstige normen (N- en P-overschot)
5. Mogelijke instelling van spuitvrije zones
6. Het eventueel moeten bijhouden van een mineralenboekhouding
7. Eventuele verplichte bestrijdingsmiddelenregistratie per gewas (verantwoording achteraf)
8. Mest: ontbreken harmonisatie beleid in EU
9. (Gemeentelijke) voorwaarden voor tijdelijke opslag van aangevoerde vaste mest, schuimaarde, compost
10. MacSharry: Ongelijke invulling in EU (de gewassen die mogen worden geteeld, uitrijden van mest etc.)
11. Verplichte spuitlicentie
12. (Mest) uitrijregels (toegestane periode e.d.)
13. Ontbreken rekening-courant systeem (suikerbieten)
14. Het niet kunnen verhandelen van (suikerbieten)quotum
15. Hinderwet: AMvB voor akkerbouwbedrijven (als je aan de eisen voldoet ben je vrijgesteld van de Hinderwet)
16. Overdracht van suikerbietquotum
17. (Bruinrot) ontbreken structurele regelgeving (preventieve maatregelen, bijv. hoe en waar machinepark te reinigen, structurele compensatieregeling e.d.)
18. Verbod op stuifbestrijding met drijfmest (behalve Veenkoloniën)
19. Bepaling produktieregio's (onderscheid tussen zand en klei)
20. (Biologische landbouw) eventueel in te stellen: plicht tot gebruik dierlijke mest van biologische oorsprong (SKAL geeft daar tot nu toe ontheffing voor)
21. (MacSharry) de uitzonderingsregels (het mogen telen van een aantal non-food gewassen op braak-grond, bijvoorbeeld koolzaad voor agrificatie e.d.)
22. (De bollenteelt) de (eventuele) verplichting grond die achterblijft na het spoelen terug te brengen naar het perceel waar het vandaan komt
23. (MacSharry) verlaging braakpercentage naar 10%
24. Verordening reiniging verpakkingen bestrijdingsmiddelen (verplicht spoelen van het fust e.d.)
25. (Bruinrot) verordening dat bedrijven in een straal van 3 km rondom een besmet bedrijf hun pootgoed pas mogen verkopen als al hun partijen zijn bemonsterd en bruinrot-vrij zijn verklaard

26. Het niet mogelijk zijn van graan-mest contracten over de landsgrens heen
27. (Biologische landbouw) ruilverkaveling; uitruil met 'niet-biologische' grond
28. (Biologische landbouw) de omschakelingsregeling
29. Getroffen compensatieregeling Bruinrot
30. Verbod om grasland te scheuren
31. De aardappelteeltverordening is te ruim (1 op 3 teelt toegestaan zonder gebruikmaking van resistente rassen)

### **Algemene knelpunten (rangorde akkerbouw)**

1. Kosten asbestverwijdering
2. Weinig fiscaal kunnen reserveren
3. Verbranding afvalhout erfbepanting
4. Wildschade regeling
5. Aanvraag schone-grondverklaring
6. De voorwaarden die gesteld worden aan te subsidiëren investeringen
7. Het tijdstip van aanvragen van subsidies
8. Aanvraag bouwvergunning
9. Leges hinderwetvergunning
10. Waterschapsheffing
11. Inspraak burgers in Waterschap
12. Aanvraag hinderwetvergunning
13. Landbouwschapsheffing
14. Jachtwet
15. Ecotax op aardgas
16. Overgang agrarische woning naar burgerwoning voor hinderwet
17. Te nauwe omschrijving van het begrip 'agrarische activiteit'
18. Successierechten op (dure) grondoverdracht
19. Kapvergunning
20. Bufferbeleid natuurgebieden
21. Bescherming weidevogels via bestemmingsplan
22. Regeling voor starters (rentevrijstelling familielening)
23. Loonadministratie vaste medewerkers
24. AAW regeling voor vrouwen
25. Overdrachtsbelasting pensioengelden
26. Ontbreken regeling zwangerschapsverlof
27. Toekenning BZ regeling/bijstand



## BIJLAGE 4 UITSLAG ENQUÊTE GLASTUINBOUW

Voorafgaand aan de panelgesprekken is de deelnemers gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin verschillende regels knellen. Na bewerking van de teruggestuurde enquêtes (16) is daaruit onderstaande rangorde bepaald, gaande van meest knellende regel tot minst knellende regel in de glastuinbouw. Het eerste deel heeft betrekking op regels die specifiek zijn voorgelegd aan de glastuinders in het onderzoek. Het tweede deel is de rangschikking zoals die geldt voor glastuinders van regels die zijn voorgelegd aan alle boeren en tuinders. In bijlage 7 treft u de rangschikking aan van deze algemene punten, daar gebaseerd op alle teruggestuurde enquêtes (117) in dit onderzoek.

### Sectorspecifieke knelpunten

1. Ontbreken harmonisatie EU betreft bestrijdingsmiddelentolating
2. Niet versnelde toelating milieuvriendelijke bestrijdingsmiddelen
3. Tijdsbestek toelating nieuwe bestrijdingsmiddelen
4. Verplichting opvang first flush
5. Wet Verontreiniging Oppervlaktewater
6. Afwenteling loonkosten werknemer op werkgever wegens ziekte
7. Voorwaarden scholierenregeling
8. Onduidelijkheid over milieuvriendelijkheid bestrijdingsmiddelen
9. Waterschapsheffing
10. Ontslagprocedure vaste medewerkers
11. Verplichting tot betaling vervuilisheffing
12. AMvB hinderwet voor woningen grenzende aan bedrijf
13. Verbod op werken met Oosteuropese gastarbeiders
14. GATT-overeenkomsten voor tuinbouwprodukten
15. Verplichting tot aanschaf opslagtank regenwater
16. Aan- en afmelden bij GUO
17. Inzamelen gegevens tijdelijke medewerkers
18. Administratie rondom seizoensarbeid
19. Eventueel verkrijgen van gewasbeschermingsmiddelen enkel op recept
20. Mogelijke verplichting tot meten drainagewater d.m.v. literteller
21. Verplichte spuitlicentie
22. Eventuele gewasbeschermingsmiddelenregistratie per gewas (verantwoording achteraf)
23. Mogelijke verplichting tot het laten analyseren van drainwater per maand/3 maanden
24. Verplichting tot grondontsmetting door stomen
25. Verordening reiniging verpakking bestrijdingsmiddelen

## Algemene knelpunten (rangorde glastuinbouw)

1. Weinig fiscaal kunnen reserveren
2. Ecotax op aardgas
3. Aanvraag hinderwetvergunning
4. Leges hinderwetvergunning
5. Kosten asbestverwijdering
6. Landbouwschapsheffing
7. Inspraak burgers in waterschap
8. Aanvraag bouwvergunning
9. Aanvraag schone-grondverklaring
10. Overgang agrarische woning naar burgerwoning voor hinderwet
11. Voorwaarden subsidies
12. Verbranding afvalhout erfbeplanting
13. Tijdstip aanvragen subsidies
14. Overdrachtsbelasting pensioengelden
15. Successierechten (op) dure grondoverdracht
16. Regeling voor starters
17. Bufferbeleid natuurgebieden
18. AAW regeling voor vrouwen
19. Ontbreken regeling zwangerschapsverlof
20. Kapvergunning
21. Loonadministratie vaste medewerkers
22. Te nauwe omschrijving begrip 'agrarische activiteit'
23. Toekenning BZ regeling/bijstand
24. Bescherming weidevogels via bestemmingsplan
25. Jachtwet
26. Wildschade regeling

## BIJLAGE 5 UITSLAG ENQUÊTE FRUITTEELT

Voorafgaand aan de panelgesprekken is de deelnemers gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin verschillende regels knellen. Na bewerking van de teruggestuurde enquêtes (10) is daaruit onderstaande rangorde bepaald, gaande van meest knellende regel tot minst knellende regel in de fruitteelt. Het eerste deel heeft betrekking op regels die specifiek zijn voorgelegd aan de fruittelers in het onderzoek. Het tweede deel is de rangschikking zoals die geldt voor fruittelers van regels die zijn voorgelegd aan alle boeren en tuinders. In bijlage 7 treft u de rangschikking aan van deze algemene punten, daar gebaseerd op alle teruggestuurde enquêtes (117) in dit onderzoek.

### Sectorspecifieke knelpunten

1. Europees beleid ten aanzien van toelating bestrijdingsmiddelen
2. Tijdsbestek toelating nieuwe bestrijdingsmiddelen
3. Eventueel verkrijgen bestrijdingsmiddelen enkel op recept
4. De te voeren administratie van seizoensarbeid
5. Onduidelijkheid over milieubelastendheid bestrijdingsmiddelen
6. Mogelijke instelling spuitvrije zones
7. Het (in de toekomst) bijhouden van een mineralenboekhouding
8. De werving en selectie van seizoensarbeidskrachten
9. Regels mbt verbranding snoeihout
10. EG interventieregeling
11. Aanvragen milieuvergunning
12. Regelgeving m.b.t. geluidsoverlast
13. De registratie (logboek) en opslag van gewasbeschermingsmiddelen
14. De kosten van seizoensarbeid voor de werkgever
15. Verplichte spuitlicentie
16. Afhandeling van schade regelingen als gevolg van vorst, droogte, etc.
17. De onderwerkplicht van mest
18. EG rooiregeling appels
19. Voorschriften mbt het schoonmaken van verpakkingsmiddelen-strijdingsmiddelen)
20. De periodes waarin dierlijke mest gebruikt mag worden
21. Deelname aan MBT en/of milieukeur programma
22. Regelgeving m.b.t. stankoverlast
23. De verplichtingen rond het invullen van mestbonnen
24. Beperkte toelating bestrijdingsmiddelen in grondwaterbeschermingsgebieden

## Algemene knelpunten (rangorde fruitteelt)

1. Aanvraag schone-grondverklaring
2. Kosten asbestverwijdering
3. Landbouwschapsheffing
4. Weinig fiscaal kunnen reserveren
5. Leges hinderwetvergunning
6. Aanvraag hinderwetvergunning
7. Wildschade regeling
8. De voorwaarden die gesteld worden aan te subsidiëren investeringen
9. Jachtwet
10. Waterschapsheffing
11. Inspraak burgers in Waterschap
12. Successierechten op (dure) grondoverdracht
13. Aanvraag bouwvergunning
14. Verbranding afvalhout erfbeplanting
15. Te nauwe omschrijving van het begrip 'agrarische activiteit'
16. Het tijdstip van aanvragen van subsidies
17. Regeling voor starters (rentevrijstelling familielening)
18. Overgang agrarische woning naar burgerwoning voor hinderwet
19. Bufferbeleid natuurgebieden
20. AAW regeling voor vrouwen
21. Kapvergunning
22. Ontbreken regeling zwangerschapsverlof
23. Bescherming weidevogels via bestemmingsplan
24. Toekenning BZ regeling/bijstand
25. Ecotax op aardgas
26. Overdrachtsbelasting pensioengelden
27. Loonadministratie vaste medewerkers

## BIJLAGE 6 UITSLAG ENQUÊTE BOOMTEELT

Voorafgaand aan de panelgesprekken is de deelnemers gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin verschillende regels knellen. Na bewerking van de teruggestuurde enquêtes (7) is daaruit onderstaande rangorde bepaald, gaande van meest knellende regel tot minst knellende regel in de boomteelt. Het eerste deel heeft betrekking op regels die specifiek zijn voorgelegd aan de boomtelers in het onderzoek. Het tweede deel is de rangschikking zoals die geldt voor boomtelers van regels die zijn voorgelegd aan alle boeren en tuinders. In bijlage 7 treft u de rangschikking aan van deze algemene punten, daar gebaseerd op alle teruggestuurde enquêtes (117) in dit onderzoek.

### Sectorspecifieke knelpunten

1. Toelating nieuwe gewasbeschermingsmiddelen duurt te lang
2. De kopstenen van keuring en controle komen zwaarder bij de sector terecht
3. Off-label Use is nodig
4. De voorgenomen P & N normen
5. Eventueel verkrijgen van bestrijdingsmiddelen enkel op recept
6. Uitrijregels mest
7. Het ontbreken van het onderscheid in mestbeleid naar grondsoort
8. Verordening reiniging verpakkingen bestrijdingsmiddelen
9. Ontbreken harmonisatie gewasbeschermingsmiddelen EU
10. De discussie over het BTW-tarief
11. De loonkosten die gepaard gaan met seizoenswerk
12. De verplichte loonadministratie i.v.m. seizoenswerk
13. Beschikbaarheid seizoenswerkers
14. Een eventuele quota-regeling allochtone arbeid
15. Eventueel verplichting tot mineralenboekhouding
16. Beschikbaarheid biologische gewasbeschermingsmiddelen
17. De fytosanitaire controle gaat naar NAK-B
18. Onderwerkplicht mest
19. Verplichte spuitlicentie
20. De regels m.b.t. de onttrekking van grond- of oppervlaktewater
21. Lozingenbesluit WVO voor de glasteelt
22. Overgang aardgasprijs laag-hoog tarief

## Algemene knelpunten (rangorde boomteelt)

1. Weinig fiscaal kunnen reserveren
2. Kosten asbestverwijdering
3. Verbranding afvalhout erfbeplanting
4. Leges hinderwetvergunning
5. Inpraak burgers in waterschap
6. Te nauwe omschrijving begrip agrarische activiteit
7. Wildschaderegeling
8. Aanvraag schone-grondverklaring
9. Jachtwet
10. Successierechten op dure grondoverdracht
11. Aanvraag bouwvergunning
12. Waterschapsheffing
13. Bufferbeleid natuurgebieden
14. Aanvraag hinderwetvergunning
15. Voorwaarden investeringssubsidies
16. Landbouwschapsheffing
17. Overgang agrarische woning naar burgerwoning voor hinderwet
18. Tijdstip aanvragen subsidies
19. Loonadministratie vaste medewerkers
20. Ecotax op aardgas
21. Kapvergunning
22. Toekenning BZ/bijstand
23. Overdrachtsbelasting pensioengeleden
24. Regeling voor starters
25. Bescherming weidevogels via bestemmingsplan
26. AAW-regeling voor vrouwen
27. Ontbreken regeling zwangerschapsverlof

## BIJLAGE 7 UITSLAG ENQUÊTE ALLE SECTOREN

Voorafgaand aan de panelgesprekken is de deelnemers gevraagd een enquête in te vullen over de mate waarin verschillende regels knellen. De enquête bestond uit een aantal sectorspecifieke vragen en een aantal vragen dat voor alle deelnemers gelijk was. Na bewerking van het algemene deel van de teruggestuurde enquêtes (117) is daaruit onderstaande rangorde bepaald, gaande van meest knellende regel tot minst knellende regel onder de deelnemende agrariërs aan dit onderzoek.

1. Kosten asbestverwijdering
2. Leges hinderwetvergunning
3. Weinig fiscaal kunnen reserveren
4. Aanvraag hinderwetvergunning
5. Waterschapsheffing
6. De voorwaarden die gesteld worden aan te subsidiëren investeringen
7. Aanvraag bouwvergunning
8. Aanvraag schone-grondverklaring
9. Inspraak burgers in Waterschap
10. Ecotax op aardgas
11. Verbranding afvalhout erfbeplanting
12. Landbouwschapsheffing
13. Het tijdstip van aanvragen van subsidies
14. Overgang agrarische woning naar burgerwoning voor hinderwet
15. Bufferbeleid natuurgebieden
16. Kapvergunning
17. Wildschade regeling
18. Bescherming weidevogels via bestemmingsplan
19. Te nauwe omschrijving van het begrip 'agrarische activiteit'
20. Regeling voor starters (rentevrijstelling familielening)
21. Successierechten op (dure) grondoverdracht
22. Jachtwet
23. AAW regeling voor vrouwen
24. Overdrachtsbelasting pensioengelden
25. Ontbreken regeling zwangerschapsverlof
26. Loonadministratie vaste medewerkers
27. Toekenning BZ regeling/bijstand

## BIJLAGE 8 OVERZICHT VAN DE VOORGESPREKKEN

Voorafgaand aan de paneldiscussies zijn in de oriëntatiefase van het onderzoek 28 voorgesprekken gehouden met boeren en tuinders. Die 28 gesprekken waren als volgt verdeeld over de sector:

- \* Melkveehouderij  
5 voorgesprekken (waarvan 1 met een biologisch melkveehouder)
- \* Intensieve Veehouderij  
6 voorgesprekken
- \* Akkerbouw  
6 voorgesprekken (waarvan 1 met een biologisch akkerbouwer)
- \* Glastuinbouw  
3 voorgesprekken
- \* Fruitteelt  
4 voorgesprekken
- \* Boomteelt  
1 voorgesprek
- \* Agrarische Vrouwen  
1 voorgesprek
- \* Vernieuwers  
2 voorgesprekken



## BIJLAGE 9 OVERZICHT VAN DE PANELGESPREKKEN

In totaal hebben zijn gedurende het onderzoek 15 panelgesprekken plaatsgevonden waaraan 136 agrariërs deelnamen. Die 136 waren als volgt verdeeld over de sectoren.

26 melkveehouders  
32 intensieve veehouders  
29 akkerbouwers  
14 glastuinders  
11 fruittelers  
6 boomtelers  
9 'vernieuwers'  
9 agrarische vrouwen

Met deze agrariërs werden de volgende panelgesprekken gehouden:

* Melkveehouderij West en Midden Nederland 20 februari Duivendrecht	Deelnemers: 9
* Melkveehouderij Oost Nederland 27 februari Berg en Dal	Deelnemers: 8
* Melkveehouderij Noord Nederland 8 maart Drachten	Deelnemers: 9
* Intensieve Veehouderij Gelderse Vallei en Achterhoek 21 februari Zutphen	Deelnemers: 10
* Intensieve Veehouderij De Peel 26 februari Gemert	Deelnemers: 11
* Intensieve Veehouderij Noord Nederland 13 maart Assen	Deelnemers: 11
* Akkerbouw Zeeland en West Brabant 29 februari Goes	Deelnemers: 10
* Akkerbouw Noord Holland (bollen en vollegrondsgroente) 7 maart Heerhugowaard	Deelnemers: 9
* Akkerbouw Noord Nederland 14 maart Hoogeveen	Deelnemers: 10
* Glastuinbouw Westland & Aalsmeer regio 22 februari Bleiswijk	Deelnemers: 9
* Glastuinbouw Zuid Nederland 27 februari Horst	Deelnemers: 5
* Fruitteelt Landelijk 12 maart Geldermalsen	Deelnemers: 11
* Boomteelt Landelijk 29 februari Zeist	Deelnemers: 6
* Vernieuwers Landelijk 5 maart Breukelen	Deelnemers: 9
* Agrarische Vrouwen Landelijk 14 maart Utrecht	Deelnemers: 9

## BIJLAGE 10 OVERZICHT KENMERKEN VAN DE PANELDEELNEMERS

### Melkveehouderij

Aantal deelnemers:	26
Gemiddelde leeftijd:	44 jaar
Gemiddeld oppervlakte bedrijf:	43 hectare
Gemiddeld aantal stuks melkvee:	66
Gemiddeld aantal stuks jongvee:	58
Gemiddeld melkquotum:	485.000 kilo

### Intensieve Veehouderij

Aantal deelnemers:	32
Gemiddelde leeftijd:	43 jaar
Bedrijven met zeugen:	9
Gemiddeld aantal zeugen:	225
Bedrijven met vleesvarkens:	12
Gemiddeld aantal vleesvarkens:	2100
Bedrijven met kalveren:	3
Gemiddeld aantal kalveren:	677
Bedrijven met legkippen:	4
Gemiddeld aantal legkippen:	86.750
Bedrijven met slachtkuikens:	5
Gemiddeld aantal slachtkuikens:	166.600

### Akkerbouw

Aantal deelnemers:	29
Gemiddelde leeftijd:	46 jaar
Gemiddeld oppervlakte bedrijf:	68 hectare
Aantal akkerbouwers:	19
Aantal bollentelers:	5
Aantal vollegrondsgroentetelers:	5

### Glastuinbouw

Aantal deelnemers:	14
Gemiddelde leeftijd:	44 jaar
Gemiddeld glasoppervlakte bedrijf:	13.000 m <sup>2</sup>
Geteelde gewassen:	
Groenten:	9
Bloemen:	3
Potplanten:	3
Teeltsysteem:	
Substraatteelt:	9
Grondteelt:	3
Eb en vloed systeem:	3
Arbeid:	
Gem. aantal vaste werknemers:	2
Gem. aantal losse werknemers:	2.5

**Fruitteelt**

Aantal deelnemers:	11
Gemiddelde leeftijd:	38 jaar
Gemiddeld oppervlakte bedrijf:	13 hectare
Soort fruit:	
Hardfruit (appels, peren):	9
Zachtfruit:	2
Deelnemers met eigen koelhuis:	8

**Boomteelt**

Aantal deelnemers:	6
Gemiddelde leeftijd:	45 jaar
Gemiddeld oppervlakte bedrijf:	15 hectare

## BIJLAGE 11 EVALUATIES AGRARISCHE PANELS

Na afloop van de paneldiscussies is aan de deelnemers een evaluatieformulier uitgereikt waarop zij een oordeel konden geven over de vragenlijst die hen was toegestuurd en de paneldiscussie zelf. Hieronder volgt per vraag een korte samenvatting van de antwoorden.

### Vragen over de enquête

#### 1 *Vond u de vragenlijst een zinvolle voorbereiding op de paneldiscussie? Waarom wel/niet?*

Alle deelnemers vonden de vragenlijst een goede manier om zich voor te bereiden op de paneldiscussie en inzicht te krijgen in wat ze tijdens de paneldiscussie konden verwachten. Het gaf een overzicht en inventarisatie van een groot aantal regels, zelfs die waar een aantal deelnemers zelf nog niet aan gedacht had. De lijst stelde de deelnemers in staat *'vooraf na te denken'* over de voor hun relevante punten, zich daarop te *'oriënteren'* en *'zich een mening te vormen'*.

Verder werd het door een aantal zeer positief bevonden dat de vragenlijst als basis diende voor het opstellen van de agenda van het panelgesprek: *'hoofdzaken worden zo van bijzaken gescheiden en dat geeft de mogelijkheid tot gericht discussiëren'*. *'De prioriteitsstelling door middel van deze vragenlijst is een goede weergave van wat er echt leeft in de sector'*.

#### 2 *Heeft u verder nog opmerkingen over de vragenlijst?*

Een aantal deelnemers vond de vragenlijst duidelijk en overzichtelijk, anderen hadden moeite met het invullen doordat niet alle termen even helder omschreven waren en doordat het toekennen van een cijfer in een aantal gevallen niet makkelijk was doordat het knelpunt niet in een zwart-wit getal uit te drukken was. *'Knelpunten zijn niet altijd in hokjes in te delen. En: 'door het aankruisen van een getal kun je niet aangeven waarom het wel of niet knelt op je bedrijf. Dat is jammer'*.

Naast het invullen van de mate van knellendheid voor het eigen bedrijf is aan de deelnemers ook gevraagd of bedrijven in de omgeving met dit knelpunt te kampen hadden. Dit invullen is door een aantal deelnemers als zeer lastig ervaren. *'Het is moeilijk te beoordelen of collega's dezelfde problemen ervaren als ik, vooral omdat er zoveel verschillende bedrijven in de buurt zijn'*. Verder zijn er een aantal opmerkingen gemaakt over ontbrekende knelpunten. Het gemeentelijk en ruimtelijk orderingsbeleid kwamen daarbij het meest expliciet naar voren.

### Vragen over de paneldiscussie

#### 3 *Vond u de samenstelling van de groep evenwichtig? Zo nee, waarom niet?*

De meeste deelnemers vonden de discussiegroep een goede afspiegeling vormen van de sector in die regio. Zij hadden dan ook geen opmerkingen over de samenstelling van de groep. Enkele deelnemers maakten een opmerking over het hoge gehalte bestuurders (Melkveehouderij Noord Nederland, Intensieve Veehouderij de Peel), de overheersing van een bepaalde deelsector (Akkerbouw Noord Holland, Glastuinbouw Westland & Aalsmeer, Akkerbouw Noord Nederland, Agrarische Vrouwen), het ontbreken van agrarische vrouwen in de sectorpanels (Melkveehouderij Noord Nederland) en de leeftijdsamenstelling van de groep (Melkveehouderij Noord Nederland, Melkveehouderij Oost Nederland). Verder werd in twee panels het aantal deelnemers te laag bevonden (Boomteelt, Glastuinbouw regio Horst).

#### **4 Zijn alle, voor u belangrijke punten tijdens de paneldiscussie aan de orde geweest? Zo nee, welke punten niet?**

Vaak werd de opmerking gemaakt dat gezien het korte tijdsbestek van de discussie men tevreden was over het grote aantal punten dat besproken kon worden en dat men zich realiseerde dat daardoor onvermijdelijk punten blijven liggen. *'Er was voldoende ruimte om de punten die relevant zijn voor het eigen bedrijf uit te dragen. Dat is zeer positief'*. Toch vond een aantal deelnemers het jammer dat de tijd zo beperkt was. Door dit tijdgebrek bleven in een aantal panels agendapunten onbesproken, wat niet door iedereen als positief werd ervaren. *'Het is jammer dat de laatste drie punten niet meer aan bod zijn gekomen want die waren voor mij zeer belangrijk'*.

De punten die volgens enkele deelnemers op de agenda ontbraken hadden vooral betrekking op het ruimtelijk ordeningsbeleid (Fruiteelt, Akkerbouw Noord Holland, Melkveehouderij West Nederland, Intensieve Veehouderij Oost Nederland), het natuurbeleid (Fruiteelt, Intensieve veehouderij Oost Nederland, Melkveehouderij West Nederland), diergezondheid en dierwelzijnsbeleid (Intensieve Veehouderij Oost Nederland, Intensieve veehouderij de Peel) en het Europese beleid (Fruiteelt, Intensieve Veehouderij Noord Nederland, Akkerbouw Noord Nederland, Intensieve Veehouderij Oost Nederland).

#### **5 Wat vond u het meest waardevol van de paneldiscussie?**

De openheid waarmee gediscussieerd kon worden werd door een groot aantal deelnemers als zeer positief ervaren. *'Er was ruimte om je mening kwijt te kunnen'*. *'Er heerste een fijne sfeer doordat iedereen naar elkaar luisterde en oog had voor elkaars problemen en frustraties'*. Daarnaast werd ook het kunnen uitwisselen van ervaringen en standpunten zeer gewaardeerd. *'Door deze discussie krijg je inzicht in hoe het bij anderen leeft'*. *'We konden elkaar aanvullen'*. Ondanks de verscheidenheid aan vertegenwoordigde bedrijven was een aantal deelnemers verbaasd te merken dat er zoveel overeenkomst bestond in de gevoelde problemen en knelpunten. *'Je ziet dat je niet de enige bent die met deze problemen kampt'*.

Verder vond men het zeer waardevol dat de paneldiscussies de gelegenheid boden de problematiek vanuit de basis te belichten en er daardoor een meer directe lijn vanuit de praktijk naar de overheid ontstond. *'Het geeft je het idee dat je een beetje invloed uit kunt oefenen'*. *'De overheid vraagt het nu eindelijk een keer aan wie ze het vragen moeten'*. En: *'Het is een goede zaak dat er een keer vanaf de werkeloer kritiek geuit kan worden'*.

Het gericht benoemen van de problemen en het zoeken naar oplossingen werkten volgens enkele deelnemers zeer verhelderend. De resultaatgerichtheid van de discussies werd door een aantal deelnemers zeer gewaardeerd. *'Door erover te praten wordt het veel duidelijker waar het op aan komt'*. *'Door met elkaar te zoeken naar oplossingen voor de gevoelde problemen ga je verder dan klagen en het uiten van frustraties alleen'*.

Enkele deelnemers wilden het niet onvermeld laten dat de paneldiscussie voor hen pas echt waardevol zou zijn als er daadwerkelijk iets met de resultaten gedaan zal worden.

#### **6 Wat is uw belangrijkste kritiek op de paneldiscussie?**

De kritiek op de paneldiscussie heeft vooral betrekking op het verloop; enkelen zijn van mening dat sommige deelnemers een te zware inbreng hebben gehad, dat de discussie wat meer gestructureerd had mogen plaatsvinden, dat de discussie moeilijk op gang kwam en dat de tijd te kort was voor de hoeveelheid onderwerpen die besproken moesten worden. *'Door de weinige tijd die er was werden sommige punten wat oppervlakkig besproken, dat is jammer'*.

Verder zijn er enkele opmerkingen gemaakt over de houding van de deelnemers die in een aantal gevallen te negatief werd bevonden of die teveel gericht was op het eigen bedrijfsbe-

lang en te weinig op het belang van de sector als geheel. Sommigen hadden moeite met het gebrek aan eensgezindheid dat op een aantal punten ontstond. *'Er werd teveel gekeken naar het eigenbelang. Dat is een verkeerde houding'*.

Naast negatieve kritiek werden ook positieve opmerkingen gemaakt over de goede leiding en het goede verloop van de discussie. Wel hadden een aantal het beter gevonden als de agenda voor de discussie vantevoren aan de deelnemers zou zijn toegestuurd voor een betere voorbereiding.

### **7 Heeft u verder nog opmerkingen over de paneldiscussie?**

Een veelgemaakte opmerking bij deze vraag is de twijfel die men heeft over het vervolg op de paneldiscussie en of er daadwerkelijk iets met de resultaten gedaan wordt in Den Haag. *'Ik vraag me echt af of er nu werkelijk iets zal gaan veranderen'*. Verder leeft er bij enkelen de angst dat de resultaten tegen hen gebruikt zullen gaan worden. Een aantal deelnemers wil graag op de hoogte gehouden worden van het vervolg en sommigen geven als aanbeveling mee dat het goed zou zijn deze paneldiscussies jaarlijks of vaker te herhalen. Veel deelnemers vermelden nog dat ze de bijeenkomst nuttig en leerzaam hebben gevonden en dat het voor henzelf ook waardevol was om vanuit de eigen praktijk een beeld te geven van de oorzaken achter de knellende regels.

## BIJLAGE 12 DEELNEMERS DESKUNDIGENPANEL

Met een aantal deskundigen is op 3 april in een zogenaamd *second level panel* gediscussieerd over ontwikkelingen in het beleidsvormingsproces. Aan dat panel namen de volgende deelnemers mee.

Ing. H.C.A. van den Arend	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Mr G.R.M. van Dijk	Unie van Waterschappen
Ing. G.H. Franken	Gemeente Barneveld
J. Hambeukers RA	AID/Zuid Nederland
Ing. S. Hoitinga	Provincie Zuid Holland
Drs D.W.H. Joanknecht	Ministerie van Volkshuisvesting Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
Dr R.A. van de Peppel	Universiteit Twente
Drs M. Post	Provincie Noord-Brabant
Ir T.H.J. Sleyfer	Inspectie Ruimtelijke Ordening Noord
Ir L.C. Smits	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
Mr E.M.C. Veenman	Produktschap Vee, Vlees, Eieren
Mr M. van der Velde	Vakgroep Agrarisch Recht, Landbouwniversiteit Wageningen
Dr G. Vos	Laser Zuidoost

### Afmeldingen:

Gewestelijke Raad voor Gelderland van het Landbouwschap  
Westelijke Land- en Tuinbouw Organistatie (WLTO)  
Gemeente Gemert  
Landbouwschap

Overigens dient vermeld dat behalve agrariërs en deelnemers aan het *second level panel* een groot aantal deskundigen uit beleid, bestuur, belangenbehartiging en agro-bedrijfsleven, zijn benaderd om informatie over specifieke onderwerpen.

**BIJLAGE 13 LEDEN KLANKBORDGROEP (en begeleidingscommissie)**

Ir Tj. de Boer	Produktschap voor Vee en Vlees
Ir J.C. de Bont	Landbouwschap
Ing. T. Deij	Directie Oost Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ( <i>tevens lid begeleidingscommissie</i> )
Mr J. de Haan	Ministerie van Volksgezondheid Welzijn en Sport
Dr J.H.A. Hillebrand	LEI-DLO ( <i>tevens lid begeleidingscommissie</i> )
Drs A.A. Jaarsma	LTO-Nederland
Drs J.C. de Jong	Ministerie van Economische Zaken
Ir R. Klooster	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ( <i>tevens lid begeleidingscommissie</i> )
Ir G. Ogink	IKC-Landbouw ( <i>tevens lid begeleidingscommissie</i> )
Mw mr drs J.W.E. Spies	Inter Provinciaal Overleg
Ir P.A. Vermeij	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij



## LIJST VAN AFKORTINGEN

AAW	Algemene Arbeidsongeschikheids Wet
ADV	Arbeidsduur Verkorting
AID	Algemene Inspectie Dienst
AM	Aardappelmoetheid
AMK	Agro Milieu Keur
AMvB	Algemene Maatregel van Bestuur
BZ	Bijstandsbesluit Zelfstandigen
CTB	College Toelating Bestrijdingsmiddelen
CUWVO	Coördinatiecommissie Uitvoering Wet Verontreiniging Oppervlaktewater
DLV	Dienst Landbouw Voorlichting
DUR	Dienst Uitvoering Regelingen
EHS	Ecologische Hoofdstructuur
EU	Europese Unie
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
GLAMI	(werkgroep) Glastuinbouw en Milieu
GLP	Good Laboratory Practice
GUO	Gemeenschappelijk Uitvoerings Orgaan (Bedrijfsvereniging)
GVE	Grootvee-eenheden
IKB	Integraal Ketenbeheer
IPO	Interprovinciaal Overleg
I&R	Identificatie en Registratie (dierlijke sectoren)
LNv	Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij
MiAR	Mineralen en Aanvoer Registratie (boekhouding)
MJ-E	Meerjarenplan Energiebesparing
MLS	Middelbare Landbouw School
NAJK	Nederlands Agrarische Jongeren Kontakt
PCBL	Provinciale Commissie Beheer Landbouwgronden
PD	Plantenziektekundige Dienst
ROM	Ruimtelijke Ordening en Milieu (beleidsaanpak)
RVV	Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees
RWW	Rijksgroepsregeling Werkloze Werknemers
SBB	Staatsbosbeheer
SKAL	Stichting Keurmerk Alternatieve Landbouw
SVL	Structuur Verbetering in de Landbouw (subsidie)
TES	Bureau Toetsing Emissie-arme Stallen
UvW	Unie van Waterschappen
VAMil	Vrije Afschrijving Milieu-investeringen (fiscaal)
VROM	Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer
WAO	Wet Arbeidsongeschiktheid
WKK	Warmte Kracht Koppeling (bedrijfssysteem)
WVO	Wet Verontreiniging Oppervlaktewater
WW	Werkloosheids Wet
ZW	Ziektewet

## VERSCHENEN IN DE REEKS **BEDRIJFSSTIJLENSTUDIES:**

\* *Bedrijfsstijlen in de Zuidhollandse Veenweidegebieden*, nieuwe perspectieven voor beleid en belangenbehartiging. J.D. van der Ploeg en D. Roep. Katholieke Land- en Tuinbouw Bond en Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen, 1990. (tweede druk) 98 pag. ISBN 90-6754-173-7 (uitverkocht)

\* *Zicht op Duurzaamheid en Continuïteit*, bedrijfsstijlen in de Achterhoek. D. Roep, J.D. van der Ploeg en C. Leeuwis. Vakgroep Agrarische Ontwikkelings sociologie, Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen, 1991. (tweede druk) 208 pag. ISBN 90-73-195-03-09 (prijs f 30,00)

\* *Niet Klein te Krijgen*, bedrijfsstijlen in de Gelderse Vallei. R. de Bruin, H. Oostindie en J.D. van der Ploeg. Gelderse Valleiprojekt en Vakgroep Agrarische Ontwikkelings sociologie, Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen, 1991. ISBN 90-73-195-06-3 (uitverkocht)

\* *Maat Houden*, bedrijfsstijlen en het beheer van natuur en landschap in de Noordelijke Friese Wouden en het Zuidelijk Westerkwartier. R. de Bruin en J.D. van der Ploeg. Bos- en Landschapsbouw, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij Friesland/Groningen en Vakgroep Agrarische Ontwikkelings sociologie, Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen, 1992. (tweede druk) 112 pag. Bedrijfsstijlenstudie 4. ISBN 90-9004653-4 (uitverkocht)

\* *Toppers en tuinders*, bedrijfsstijlen in de glastuinbouw: een verkenning. J.H. Spaan en J.D. van der Ploeg. Provincie Zuid-Holland en Vakgroep Agrarische Ontwikkelings sociologie van de Landbouwuniversiteit, Wageningen 1992. (tweede druk, met daarin opgenomen een verslag van studieochtend op 31 Maart 1992 te Den Haag) 120 pag. Bedrijfsstijlenstudie 5. ISBN 90-71234-16-9 (prijs f 17,50).

'Dit boekje over bedrijfsstijlen voegt iets toe aan de tot nu toe gemaakte onderscheidingen. Het geeft zicht op de uiteenlopende opvattingen en ideaalbeelden van tuinders over het bedrijf van de toekomst. Via bedrijfsstijlen komt de doelgroep van het milieubeleid zelf aan het woord. Beleidsmaatregelen die rekening houden met technische, economische en regionale verschillen tussenbedrijven, zijn beter inpasbaar.' (H. van der Vlist, *gedeputeerde voor milieu van de provincie Zuid-Holland*)

\* *Boer Bliuwe, Blinder...!* Bedrijfsstijlen, ondernemerschap en toekomstperspectieven. J.D. van der Ploeg, S. Miedema, D. Roep, R. van Broekhuizen en R. de Bruin. AVM/CCLB en Vakgroep Agrarische Ontwikkelings sociologie van de Landbouwuniversiteit, Wageningen 1992. 85 pag. Bedrijfsstijlenstudie 6. ISBN 90-73195-07-1 (prijs f 20,-)

'Deze studie geeft een voorzet om te komen tot een gerichte aanpak van de problemen waar de landbouw in de regio voor zal komen te staan. De provincie is erg ingenomen met dit initiatief. Zij beveelt alle betrokkenen van harte aan om kennis te nemen van de inhoud van dit boek. Ik ben er van overtuigd dat hetgeen in deze studie wordt gepresenteerd zonder meer ter sprake zal komen tijdens de komende onderhandelingen over de toekomstige ontwikkeling van de Friese landbouw.' (drs. J. Walsma, *gedeputeerde voor de Landbouw in Friesland*)

\* *Wikken en Wegen*, bedrijfsstijlen en verschillen in stikstofoverschot. D. Roep en J. Roex. Vakgroep Rurale Sociologie Landbouwuniversiteit, Wageningen 1992. 63 pag. Bedrijfsstijlenstudie 7. ISBN 90-6754-245-8 (prijs f 15,-)

'De onderzoekers pleiten voor een beleid dat zich beperkt tot het formuleren van milieudoelstellingen op bedrijfsniveau. 'De vaststelling van een toelaatbaar stikstofoverschot kan een eerste stap zijn', aldus de onderzoekers. 'Binnen die grenzen moeten boeren zelf zoeken naar de meest geschikte weg om de bedrijfsvoering aan te passen. Met deze aanpak kan het vakmanschap en ondernemerschap als belangrijke vernieuwende kracht worden benut en de effectiviteit van het beleid worden vergroot.' (Agrarisch Dagblad)

\* *Bont of Blauw*, bedrijfsstijlen en koersbepaling landelijke gebieden. R. de Bruin. Provincie Friesland en Vakgroep Rurale Sociologie Landbouwuniversiteit, Wageningen 1993. 118 pag. Bedrijfstijlenstudie 8. ISBN 90-6754-252-0 (prijs f 17,50)

'Dit onderzoek bevestigt mijn vermoeden dat de boeren in de Blauwe Zone hun kansen vooral zien in de melkveehouderij. (...) Daarnaast blijkt dat sommige boeren interesse hebben in het produceren van natuur, landschap en recreatie op het boerenbedrijf. Vanzelfsprekend zal de mate van belangstelling afhangen van de prijs die voor deze producten betaald wordt. Naar mijn mening zijn de mogelijkheden voor een dergelijke verbreding van de plattelandseconomie in de landbouw aanwezig. Ook voor het voortbrengen van speciaal-producten kan een markt ontstaan. Dat boeren dat kunnen, daar ben ik van overtuigd.' (N. van Eyden, voorzitter commissie grondgebruik gewestelijke raad voor Friesland van het Landbouwschap)

\* *Stijlvol fokken*, een oriënterende studie naar de relatie tussen sociaal-economische verscheidenheid en bedrijfsspecifieke fokdoeldefinitie. A.F. Groen, K. de Groot, J.D. van der Ploeg en D. Roep. Vakgroep Veefokkerij en Vakgroep Rurale Sociologie Landbouwuniversiteit, Wageningen 1993. Bedrijfstijlenstudie 9. ISBN 90-6754-290-3 (prijs f 20,00).

'Stijlvol fokken geeft kleur aan het boerenberoep. Deze studie laat zien hoe de praktijk, ondanks alle snelle veranderingen, kans ziet haar eigen kleurenkeus tot uitdrukking te brengen. Doelbewust fokken past ook bij stijlvol fokken, maar dan moet er ook ruimte zijn om goed te kunnen kiezen. De fokkerij instellingen kunnen bij het aankoopbeleid van een ruim aantal scherp op afstamming geselecteerde proefstieren, rekening houden met accentverschillen. Bij de keuze van fokstieren kan dan later door de praktijk nog sterker met de 'kleurtonen' rekening worden gehouden. Kleurenkeus vormt de basis voor kleurenrijkdom. En ook een stukje boerenvreugde.' (R.D. Politiek, Emeritus hoogleraar Veefokkerij)

\* *It Kearpunt Foarby*, Bouwstenen voor het agrarisch ontwikkelingsplan Friesland. Landbouwuniversiteit Wageningen: Vakgroep Rurale Sociologie, Vakgroep Agrarische Bedrijfseconomie, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming; AVM/CCLB; IKC-Veehouderij. Bedrijfstijlenstudie 10. ISBN 90-6754-300-4 (prijs f 25,00).

'De Friese landbouw staat op een keerpunt. Voor een ommekeer. Voor een tijdstip waarin beslissende veranderingen plaatsgrijpen. Veel boeren en tuinders zullen dat herkennen. We staan voor beslissende veranderingen. Een aantal van die veranderingen zijn in deze studie doorgerekend. Dat levert zeer bruikbare resultaten op voor beleidsdiscussies. Interessant zijn daarbij de verschillende bedrijfsstijlen. Boeren gaan op verschillende wijzen om met hun onderneming. Nu en ook in de toekomst. Dat stelt beleidmedewerkers voor de verantwoordelijkheid om ruimte voor keuzes mogelijk te maken. Keuzes die zoveel mogelijk ondernemers in staat stellen brood op de plank te houden. Deze studie is een waardevolle en bruikbare bouwsteen voor ons tweede agrarische ontwikkelingsplan'. (P. Miedema, voorzitter Stuurgroep Agrarisch Ontwikkelingsplan Friesland)

\* *Friese Melkveehouderij, Waarheen?*, Een verkenning van de Friese melkveehouderij in 2005; modelberekeningen voor diverse bedrijfsstijlen onder uiteenlopende scenario's. S.J. Antuma,

P.B.M. Berentsen, G.W.J. Giesen. Landbouwniversiteit Wageningen, Vakgroep Agrarische Bedrijfseconomie. Bedrijfsstijlenstudie 10.1. ISBN 90-6754-299-7 (prijs f 25,00).

\* *Friese Akkerbouw, Waarheen?*, Vooruitzichten voor de Friese akkerbouw in 2000: een toepassing van LP. A. Wossink, J. van Niejenhuis, H. Haverkamp. Landbouwniversiteit Wageningen, Vakgroep Agrarische Bedrijfseconomie. Bedrijfsstijlenstudie 10.2. ISBN 90-6754-302-0 (prijs f 25,00).

\* *Perspectieven voor Landbouw en Ruimte*; Een case-study voor Zuidoost Friesland. M.C. Hidding, A.S. van Hoorn, A.J.M. Kemperman. Landbouwniversiteit Wageningen, Vakgroep Ruimtelijke Planvorming. Bedrijfsstijlenstudie 10.3. ISBN 90-6754-305 5 (prijs f 25,00).

\* *Mest en Macht*; Een politiek-sociologische studie naar belangen-behartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970. J. Frouws. Studies van Landbouw en Platteland 11. ISBN 90-6754-309-8 (prijs f 39,50)

'De mestproblematiek heeft als katalysator gewerkt voor ingrijpende veranderingen in het 'Groene Front'. Lange tijd hebben het ministerie van Landbouw en het agrarisch bedrijfsleven een daadwerkelijke aanpak van de groeiende mestoverschotten eendrachtig voor zich uit geschoven. Het mestbeleid werd aanvankelijk van een duidelijk landbouwstempel voorzien. Maar druk van buitenaf en innerlijke verdeeldheid deden het Groene Front wankelen. Deze crisis bood mogelijkheden voor hervorming van belangenbehartiging en beleidsvoering. Er is een begin gemaakt met zelfsturing in plaats van overheidsregulering en met een aanpak gericht op individuele verantwoordelijkheid in plaats van generiek beleid. De hervorming van het gesloten, neo-corporatistisch stelsel naar een open, pluriform systeem is in gang gezet, maar vereist nog grote inspanningen en institutionele veranderingen.

Evenals eerdere studies in deze reeks, kan deze analyse van het mestbeleidsproces daarvoor enige bouwstenen leveren.

\* *Sterk Gemengd*. Een socio-economische analyse van agrarische bedrijvigheid in het Pajottenland Hageland in België. Een onderzoek dat is uitgevoerd i.s.m. het Vlaamsch Agrarisch Centrum. G. Kerkhove. Studies van Landbouw en Platteland 12. ISBN 90-6754-317-9. (prijs f 25,00)

'De landbouw is in volle crisis. De succes-story van 30 jaar EG is ingestort, en het nieuwe EG-landbouwbeleid biedt al evenmin uitkomst. De besprekingen in het kader van de Uruguay-ronde (GATT) duiden op catastrofaal gevolgen. En dit alles wordt nog aangescherpt met regionale beperkingen rond milieu en ruimtelijke ordening (mestwetgeving, Groene Hoofdstructuur). De vraag is in welke mate de boer zijn eeuwenoude opdrachten (voedselproductie, landschap creëren en verzorgen) nog naar behoren vervult (kan vervullen).

Dit alles roept om een nieuwe aanpak en een toekomstgerichte visie. En het is hierbij vooral nuttig in de eerste plaats de huidige toestand en de reëel bestaande toekomstmogelijkheden te inventariseren.

In deze context zag deze, voor ons land eerste bedrijfsstijlenstudie het levenslicht. Beleidmakers, landbouwlobby's, wetenschappers en voorlichters hielden tot op heden enkel rekening met bedrijven, economie en politiek. Het is dan ook de grote verdienste van deze studie dat hierin ruim aandacht wordt besteed aan de bedrijfsleiders en hun gezin. Via talrijke interviews werd informatie bijeengebracht over beweegredenen, betrachtingen en verwachtingen van de eerste betrokkenen, de boeren zelf. *Dit werk geeft de boeren opnieuw een stem.*

Belangrijk in dit onderzoek is tevens de vaststelling dat, niettegenstaande de immense politiek-economische druk naar eenvormige industrialisering, in beide onderzoeksgebieden

tal van boeregezinnen nog op een eigen verscheiden manier hun bedrijf hebben weten te runnen en in stand te houden. Zo hebben zij, mogelijk onbewust, een eigen bedrijfsstijl voor de toekomst ontwikkeld.

Deze studie zal zeker heel wat politieke en maatschappelijke verantwoordelijken tot nadenken aanzetten. Ik ben ervan overtuigd dat dit werk een belangrijke bijdrage kan leveren in de ontwikkeling naar een meer verantwoord voedsel- en landbouwbeleid.' (*Ignace van de Walle, Landbouwer, voorzitter Vlaamsch Agrarisch Centrum*)

\* *Van Eenheid naar Verscheidenheid*. Bedrijfsstijlen in de Flevolandse akkerbouw. J.S.C. Wiskerke et al. Studies van Landbouw en Platteland 13. ISBN 90-6754-332-2 (prijs f 25,00)

'Dit boekje bevat de resultaten van een bedrijfsstijlenstudie die in Flevoland is uitgevoerd. In deze studie is gepoogd om de dynamiek in de sector zorgvuldig in kaart te brengen. De akkerbouwers hebben beslist niet stilgezeten. Uit de aanvankelijke (en doelbewust aangebrachte) eenheid groeide zo een verscheidenheid. Uit het aanvankelijke bedrijfstype groeiden verschillende bedrijfsstijlen. Dat getuigt niet alleen van dynamiek en aanpassing, het verwijst ook naar uiteenlopende situaties, naar uiteenlopende problemen en kansen dus. Tenslotte bevatten de diverse vormen van dynamiek ook meerdere oplossingsrichtingen voor de toekomst: uiteenlopende antwoorden op de omvangrijke crisis die in de akkerbouw woedt. De akkerbouw bestaat niet, zo maakt deze studie duidelijk. *Eén* oplossing is er dan ook niet. Er zal aan een breed scala van oplossingen moeten worden gewerkt. In dat opzicht bevat dit boek, zo lijkt mij, een aantal interessante, soms directe, soms indirecte aanzetten.' (*J.D. van der Ploeg, hoogleraar Rurale Sociologie*).

\* *Naar lokale zelfregulering*. Samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, milieu, natuur en landschap. Eric Hees, Henk Renting en Sabine de Rooij. Studies van Landbouw en Platteland 14. ISBN 90-6754-333-0 (prijs f 25,00) (uitverkocht)

\* *Naar een doelgericht ammoniakbeleid*. Bedrijfsstijlen en verschillen in ammoniakemissie in de melkveehouderij. P. Schuthof, A. van den Ham, L. Lekkerkerk en R. van Broekhuizen. Studies van Landbouw en Platteland 15. ISBN 90-6754-344-6 (prijs f 25,00)

In december 1993 is door de Tweede Kamer de Notitie Derde Fase Mestbeleid aangenomen. In deze notitie staat onder andere beschreven op welke wijze de landbouw een bijdrage moet leveren aan de oplossing van de ammoniakproblematiek. Dit onderzoek naar de relatie tussen bedrijfsstijlen en ammoniakemissie in de melkveehouderij (...) kan worden gezien als een eerste bouwsteen voor de uitwerking van de in de Notitie Derde Fase Mestbeleid aangekondigde ammoniakheffing. De publikatie van dit onderzoek is daarmee een startsein voor de noodzakelijke discussie over de meerwaarde en invulling van doelvoorschriften voor de grondgebonden veehouderij. Centraal in deze discussie staan de vragen: zijn er binnen het grondgebonden veehouderijbedrijf meerdere oplossingsrichtingen mogelijk en hoe moet het verzuringsbeleid hierop inspelen zodat de doelstellingen worden gerealiseerd?

(Uit het voorwoord van Dr J.H. Dewaide, Directeur Drinkwater, Water, Landbouw; Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer)

\* *Bruggen bouwen*. Een integrale aanpak van landbouw, milieu, natuur, en landschap in Eastermar's Lânsdouwe. Henk Renting, René de Bruin en Elke Pohlmann. Studies van Landbouw en Platteland 16. ISBN 90-6754-354-3 (prijs f 25,00)

Wij als Vereniging Eastermar's Lânsdouwe spannen ons in om 'beleid van onderop' te ontwikkelen. Daarbij gaan wij uit van de specifieke eigenschappen van ons gebied en van de opvattingen en de bereidheid van de boeren die er werken en leven. Wij willen geen beleid voor landbouw, milieu, ruimtelijke ordening, natuur en landschap apart, maar een

geïntegreerd beheer van de groene ruimte. Deze aanpak sluit beter aan bij de dagelijkse praktijk op de agrarische bedrijven en bij hetgeen leeft in het gebied. Wij kiezen voor een breed gedragen beleid dat recht doet aan het belang van de landbouw en de instandhouding van natuur, landschap en milieu. (...) Met deze aanpak is, naar mijn volle overtuiging, de leefbaarheid en de aantrekkelijkheid van het platteland beter gewaarborgd.

Het succes van onze inspanningen en de uitstraling ervan naar andere gebieden wordt voor een belangrijk deel bepaald door de bereidheid van overheden om initiatieven van de basis te ondersteunen en te versterken. Ook is een actieve steun van de regionale en centrale landbouworganisaties noodzakelijk. Hiervoor is het belangrijk dat de kloof tussen verschillende benaderingen wordt gedicht. Hopelijk zal 'Bruggen Bouwen' een bijdrage leveren aan de eenwording van de verschillende denkrichtingen.

*(Uit het voorwoord van F. Benedictus, voorzitter Vereniging Eastermar's Lânsdouwe)*

\* *Pluri-activiteit in de Nederlandse landbouw* Wilma de Vries. Studies van Landbouw en Platteland 17. ISBN 90-6754-390-X (prijs f 25,00)

Er is voor de Nederlandse samenleving alle reden om te pleiten voor een verdere integratie van stedelijke en agrarische levenswijze, ja zelfs van stedelijke en agrarische activiteiten. Stedelingen, die op het platteland een bestaande boerderij gaan bewonen, kunnen bijdragen aan de vergroting van de leefbaarheid van het platteland en moeten door de agrarische bevolking eigenlijk met muziek binnengehaald worden. (...) Agrariërs die op hun boerderij blijven wonen en (een beetje) werken en elders hun brood verdienen dragen op een duurzame wijze bij aan de leefbaarheid van het platteland en verdienen om die reden ieders waardering. (...)

De voorliggende studie van Wilma de Vries gaat onder meer over deze problemen. Voor boeren, burgers en buitenlui; voor leken en beleidsmakers is deze studie een leesbaar en leerzaam essay. Het verhaal houdt de lezer een spiegel van mogelijke ontwikkelingen voor. *(Uit het voorwoord van A. Vijverberg, landbouwkundige te 's Gravenzande)*

\* *Agrarische vrouwen en bedrijfsontwikkeling*, Sabine de Rooij, Elly Brouwer en Rudolf van Broekhuizen. Studies van Landbouw en Platteland 18, Wetenschapswinkel Rapport 116. ISBN 90-6754-405-1 (Prijs f 25,00)

Dit boek is een diepgaande en interessante studie. De conclusies laten zien dat er vele aangrijpingspunten zijn om belangenbehartiging van agrarische vrouwen te bevorderen. Belangrijke constatering is dat agrarische vrouwen andere accenten leggen in het schetsen van een gezonde bedrijfsvoering dan mannen. Zij kiezen veelal voor een richting die veelbelovend is voor plattelandsvernieuwing.

De Nederlandse landbouw bevindt zich op een kruispunt. Door de hoge graad van emancipatie die agrarische vrouwen ten toon spreiden, leveren vrouwen een belangrijke bijdrage aan de verscheidenheid in bedrijfsstijlen en zullen ze mede richting geven aan de weg die agrarisch Nederland zal inslaan.

*Uit het woord vooraf van Tineke Waal-Francis, Voorzitter Commissie Agrarische Vrouwen WLTO*

VERSCHEENEN IN DE REEKS *Wageningen Studies on Heterogeneity and Relocalization*

\* *Styles of farming and forestry; The case of the Mexican community of Cuzalapa*. Wageningen Studies on Heterogeneity and Relocalization 1. ISBN 90-6754-369-1. Prijs f 30,00

The integration of objectives focused on social development, and of ecological conservation has become a central aspect of many projects in rural areas, due to various reasons. Those interested in the social aspects have been increasingly aware of the necessity of incorporating environmental and sustainable elements in order to be able to respond to numerous

examples of environmental damage and natural resource depletion which often accompany development projects, especially those promoted at a large scale by governments and multilateral agencies. On the other hand, conservationists had to convince themselves – either because of ethical or pragmatic reasons that the improvement of people's life conditions is a pre-condition for nature conservation in wild areas, and that indigenous natural resources management practices may contribute significantly to conservation.

Peter Gerritsen's work on farming styles in the indigenous community of Cuzalapa is a first step towards the understanding of social dynamics in the context of a project which objectives are ecological conservation and sustainable development in an area that is internationally recognized for its biological importance.

(From the Foreword of Enrique Jardel and Sergio Graf, Instituto 'Manantlán' de Ecología y Conservación de la Biodiversidad)

\* Labor, Markets, and Agricultural Production, Jan Douwe van der Ploeg, Studenteneditie.

\* *Perspectief voor Afbouwers, Aanbiedsters of Verbreders?* Henk Oostindie en Karin Peters. ISBN-90-6754-371-3. Mededelingen nr. 21 van de Werkgroep Recreatie en Toerisme.

Een onderzoek naar de potentie van de combinatie landbouw en recreatie in de blauwe koersgebieden Zuidwest-Friesland en Midden-Brabant

\* *Trekkers op de trap* E. Hees. ISBN 90-6754-404-3 Wetenschapswinkel Rapport 118 (Prijs f 20,00)

Het thema van deze studie is 'Kritische belangenbehartiging in de land- en tuinbouw'. In de analyse – gemaakt aan de hand van zes case-studies – zijn de volgende aspecten betrokken: een definitie van kritische geluiden, een classificatie en inventarisatie van kritische organisaties, de strategieën die door deze organisaties gehanteerd worden, een inventarisatie van de behaalde successen. Op basis van de uitkomst van de studie is een onderzoeksprogramma opgesteld.

\* *Tussen bulk en kwaliteit.* Jan Douwe van der Ploeg en Maarten Ettema (red.)

De weg tussen boerenbedrijf en voedselconsument is lang en ingewikkeld geworden. Productie en consumptie werden steeds meer ontkoppeld: tussen beiden bevindt zich thans een complexe voedselproductieketen. In dit boek wordt aangegeven hoe en waarom deze voedselproductieketen steeds weer 'schandalen' oplevert. Gezondheidsaspecten, kwaliteit en arbeidsomstandigheden worden uitvoerig belicht. Ook het krachtenveld tussen industrie, grootwinkelscircuits, politiek en EG komen aan de orde. Ruime aandacht wordt besteed aan alternatieven, zowel elders als in Nederland. Die geven aan dat kwaliteit ook nu zeer goed haalbaar is – juist de structuur van de voedselproductieketen is daartoe de grootste barrière. Zo resteert het consumeren van bulkprodukten. Het boek wordt afgesloten met een radicale stellingname van enkele boerenvoormannen: de productie van kwaliteit geldt voor een groeiend aantal boeren als een nieuwe uitdaging.

Alle publikaties uit deze lijst zijn te bestellen bij:

Mevr. A. van der Lande, De Leeuwenborch (kamer 313)

Hollandseweg 1 6700 EW Wageningen

tel: 0317-484507, fax: 0317-483990