
Lastige lasten

Mogelijkheden voor reductie van (administratieve) lasten
voor de landbouwsector

- mestwetgeving
- veterinaire wetgeving

mr. W. Sorgdrager

INHOUDSOPGAVE

	SAMENVATTING	5
I	INLEIDING	7
1.1	Aanleiding tot het onderzoek	9
1.2	Definities	9
1.3	Aandacht voor lastenreductie in afgelopen jaren	10
1.4	Aanpak	10
II	OORZAKEN VAN ADMINISTRatieve LASTEN	11
2.1	Achtergronden en beleidsdoelen	13
2.2	EU-regelgeving	14
2.3	Totstandkoming van regelgeving	14
2.4	Alles onder controle?	16
2.5	Begrippen en definities	18
2.6	De praktijk	19
III	ENKELE SPECIFIEKE ASPECTEN	22
3.1	Klimaat	23
3.2	Mestwetgeving en het veterinair complex	24
IV	NULMETINGEN	26
V	OPLOSSINGSRICHTINGEN	30
5.1	Preventie bij nieuwe regelgeving	31
5.2	Vereenvoudiging van bestaande regelgeving	33
5.2.1	Te veel gegevens	33
5.2.2	Mestwetgeving	35
5.2.3	Veterinaire wetgeving	42
5.3	Harmonisering	47
5.3.1	Van begrippen	47
5.3.2	Van momenten van aanleveren	48
5.3.3	Van controles	49
5.4	Verleggen van verantwoordelijkheden	52
VI	HET GEBRUIK VAN ICT	54
6.1	Toekomstbeeld	55
6.2	Bestaande systemen	56
6.3	Voorwaarden, initiatieven en mogelijkheden	59
6.3.1	Bij het ministerie van LNV	59
6.3.2	Bij de sector	62
6.4	Winst op korte termijn	63

VII	CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN	64
2.3	Totstandkoming van regelgeving	66
2.4	Alles onder controle?	66
2.6	De Praktijk	66
3.1	Klimaat	66
5.1	Preventie bij nieuwe regelgeving	67
5.2	Vereenvoudiging van bestaande regelgeving	67
5.3	Harmonisering	69
5.4	Verleggen van verantwoordelijkheden	69
6.1	Toekomstbeeld	70
6.2	Bestaande systemen	70
6.3	Initiatieven	70
6.4	Winst op korte en middellange termijn	70
6.5	Winst in de toekomst	70
	BIJLAGE	71

SAMENVATTING

Veel regelgeving van de overheid veroorzaakt administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De administratieve lastendruk wordt in het jaar 2001 rijksbreed geschat op ongeveer 18 miljard gulden. Het aandeel van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij wordt in 2002 voor zover het gaat om de wetgeving op veterinair en mestgebied berekend op 231 miljoen euro. In dit onderzoek is bekeken hoe op deze twee terreinen een reductie van de administratieve lasten kan worden bereikt. De aanleiding van het onderzoek is gelegen in de al maar toenemende regelgeving voor de landbouw en de groeiende behoefte om de administratieve lastendruk te beheersen, zo niet te verminderen. Ter uitvoering van het onderzoek zijn onder meer enkele bedrijfsbezoeken afgelegd en zijn gesprekken gevoerd met vertegenwoordigers van organisaties uit de landbouw en diensten van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

Het kabinetsbeleid is gericht op een vermindering van 25%, zonder daarmee de doelstelling van het beleid aan te tasten. Dat wil niet zeggen dat niet gekeken moet worden of dezelfde doelstelling niet op een andere wijze bereikt kan worden. Bovendien zijn er nogal wat voorschriften die niet zozeer administratieve lasten als wel speciale kosten met zich meebrengen, waarvan het de vraag is of daarin geen verandering kan worden aangebracht. Tenslotte geven sommige regels weinig administratieve lasten maar wel een grote mate van irritatie. Stress is weliswaar geen administratieve last, maar wel een psychische, die de bedrijfsvoering kan beïnvloeden. In de landbouwsector komt de regelgeving niet alleen van overheidswege tot stand, ook de PBO heeft er een substantieel aandeel in. Bovendien zijn er nog allerlei verplichtingen die voortvloeien uit private regelingen, zoals certificeringssystemen. De perceptie ten aanzien van deze regelingen is echter zeer verschillend. Hoe meer de zin van een regeling wordt ingezien, hoe minder men tilt aan de moeite die men moet doen om aan de verplichting te voldoen. Boeren zien zeker de zin van doelstellingen op het gebied van milieu, diergezondheid en voedselveiligheid, maar zij verwachten van de overheid dat zij tracht deze doelstellingen op zo effectief en efficiënt mogelijke wijze te bereiken. Natuurlijk zal de overheid wat dat betreft nooit geheel aan de verwachtingen kunnen voldoen, maar een poging daartoe kan wel gedaan worden. Regelingen waarvan direct het economisch voordeel kan worden ingezien en ten aanzien waarvan men de keuze heeft om er wel of niet aan deel te nemen, stuiten, volgens verwachting, op veel minder weerzin dan de overheidsregelgeving. Certificeringsregelingen bijvoorbeeld zijn vaak veel gedetailleerder dan overheidsregels, maar de motivatie om aan die regels te voldoen is een stuk groter.

De betrokken wetgevingsgebieden worden, zoals de meeste LNV-wetgeving, beheerst door regelgeving vanuit Brussel. Dat maakt vereenvoudigingen lastig te realiseren. Soms is er in de EU-regeling een mogelijkheid voor eigen nationale invulling. Vaak echter ontbreekt die door de grote mate van detaillering. Dat laatste is vooral het geval bij de veterinaire regelgeving.

Daarbij komt dat de beide gebieden, de mest- en de veterinaire wetgeving te maken hebben met een grote maatschappelijke en politiek druk. Milieu, diergezondheid en voedselveiligheid staan hoog op de agenda. Daardoor is de regeldichtheid groot, de ruimte voor versoepeling relatief klein en bovendien is er sprake van elkaar snel opvolgende regelingen. Dat komt de duidelijkheid niet ten goede. Mest en milieu vormen een moeilijke combinatie in een land met een hoge 'veedichtheid'. Het grote aantal dieren op een relatief klein oppervlak maakt de veestapel ook kwetsbaar voor de uitbraak van besmettelijke dierziekten. Dat is wel gebleken in de recente crises op dat gebied. De veiligheid van dierproducten als voedsel wordt verbonden met diergezondheid en om het vertrouwen van de consument in deze producten te behouden (of te herwinnen) zullen hoge eisen aan de voedselveiligheid, en dus de diergezondheid gesteld moeten worden. Regelingen volgen elkaar in snel tempo op en vanuit Brussel is in de komende tijd alleen nog maar meer regelgeving te verwachten.

Door de verplichtingen vanuit Brussel zijn de mogelijkheden voor vereenvoudiging van regelgeving beperkt. Toch levert dit onderzoek wel een behoorlijk bedrag aan mogelijke lastenverlichting op, bijvoorbeeld door het verminderen van het aantal vereiste formulieren, door samenvoeging van mestnummers, door afschaffing van de verplichting tot het bijvoegen van een rapport van bevindingen van de accountant bij de Minas-aangifte. In totaal komen de voorgestelde vereenvoudigingen neer op een verlichting van de administratieve lasten tot een bedrag van 48 miljoen euro, zijnde een kleine 25%. Wanneer veranderingen worden aangebracht in de norm voor de forfaitaire mineralenaangifte kan dit bedrag nog aanzienlijk oplopen (als bijvoorbeeld 50% van de bedrijven forfaitair zou aangeven scheelt dat 18 mln euro).

Verder liggen er mogelijkheden op het gebied van harmonisering van begrippen, definities, controles en momenten van gegevensinwinning die tot een forse reductie kunnen leiden. Berekningen zijn in dit kader niet gemaakt omdat eerst bepaald moet worden op welke terreinen dergelijke harmonisering kunnen plaatsvinden. In de bestaande regels moet bezien worden in hoeverre harmonisering van begrippen en definities kan plaatsvinden. Niet alleen voor de gegevensinwinning nu, maar ook voor de toekomst, wanneer dit via elektronische weg zou geschieden. Voor het effectief gebruik van ICT is nodig dat er een relatief beperkt pakket aan basisgegevens wordt gehanteerd, neergelegd in een 'datadictionary' waar men niet buiten mag gaan, tenzij daarvoor zeer dringende redenen aanwezig zijn.

Ten slotte is, in de toekomst, de meeste winst te behalen door effectief gebruik van ICT. Op dit moment is moeilijk te bepalen welke mate van lastenreductie, in geld uitgedrukt, te behalen zal zijn, omdat nog niet duidelijk is hoe de toekomstige systemen eruit gaan zien en welke informatieverplichtingen langs de weg van ICT gerealiseerd kunnen worden.

Het ministerie zal, tegen de achtergrond van regelgeving, de ontwikkeling van ICT-systemen en de effecten daarvan op de doelgroep, wel een aantal randvoorwaarden onder de loep moeten nemen. De politieke druk als gevolg van de verhoogde aandacht voor milieu, diergezondheid en voedselveiligheid heeft geleid tot de noodzaak van snelle regelgeving. Dergelijke situaties leiden als

vanzelf tot verminderde aandacht voor de uitvoering. Bovendien is door beleid in het verleden waarin 'beleid' en 'uitvoering' werden gescheiden, de afstand tussen degenen die zich met de opstelling van regelgeving bezighielden en de uitvoeringsorganisaties (te) groot geworden. Het gevolg is dat er systemen naast elkaar zijn ontstaan en eigen begrippenkaders zijn geschapen. Nu is de tijd gekomen om ervoor te zorgen dat de uitvoeringsorganisaties vanaf het begin bij het concipiëren van regels worden betrokken zodat alle alternatieven op uitvoerbaarheid worden getoetst.

Los van de vrij technische operatie van vereenvoudiging van regelgeving, harmonisering van begrippen en toepassing van ICT, zal het ministerie van LNV zich een aantal fundamentele vragen moeten stellen.

In de eerste plaats de vraag hoe strak de greep van de overheid moet zijn om een bepaald doel te bereiken. De ervaring leert dat, hoeveel gegevens men ook heeft en hoeveel controle men ook zou willen uitvoeren, de greep op de situatie meer op papier dan in werkelijkheid zal bestaan. Vaak is het beter om een beperkt aantal cruciale punten echt in de hand te hebben en daarop te controleren. Bovendien moeten veranderde omstandigheden steeds de achtergrond vormen van de vraag: is de wijze waarop de doelen bereikt moeten worden nog dezelfde als voorheen of kan de overheid 'globaler' optreden en de greep meer 'loslaten'?

In hoeverre kan de verantwoordelijkheid voor het goed functioneren van de sector verlegd worden naar het bedrijfsleven zelf? In veel gevallen zullen EU-regels overheidsbemoeienis voorschrijven, maar in veel gevallen ook niet. Kan deelname aan certificeringssystemen bevorderd worden en volstaan worden met 'controle op controle'? Wederzijds vertrouwen tussen bedrijfsleven en overheid is essentieel in een sector waarin de belangen voor een groot deel parallel lopen. Alleen als dat vertrouwen er is kunnen samen initiatieven ontplooid worden. Het gebruik van certificeringssystemen is daarvan een voorbeeld, het samen ontwikkelen van ICT-voorzieningen nog meer.

Het ministerie van LNV is een open organisatie die luistert naar haar omgeving. Veel initiatieven worden ontplooid, er wordt snel op situaties gereageerd. Deze attitude heeft naast een intrinsiek voordeel ook nadelen. Initiatieven worden soms onvoldoende in de organisatie geïmplementeerd, soms ontbreekt een regie op initiatieven. Dat laatste is echter van het grootste belang bij de ontwikkeling van ICT-systemen. Zonder de noodzakelijke regie ontstaan verschillende systemen naast elkaar die niet met elkaar kunnen communiceren, verschillende begrippen hanteren en niet aansluiten bij ontwikkelingen op ICT-gebied in de sector. Op dit moment is dat een van de grootste bedreigingen voor de verdere ontwikkeling van LNV.

I INLEIDING

1.1 Aanleiding tot het onderzoek

De almaar toenemende hoeveelheid regelgeving heeft geleid tot een forse hoeveelheid lasten voor bedrijfsleven en overheid. Deze toenemende lastendruk is in 1999 voor het kabinet aanleiding geweest voor het instellen van de MDW-commissie Administratieve Lasten. In haar rapport 'Regels zonder overlast' schrijft de commissie:

'Administratieve lasten kosten ondernemingen veel tijd en geld. Onnodige lasten moeten daarom worden teruggedrongen of voorkomen. Deze lasten hebben een negatieve invloed op de internationale concurrentiepositie en doen afbreuk aan de maatschappelijke acceptatie van overheidsmaatregelen. Het terugdringen van administratieve lasten is derhalve wenselijk om het ondernemingsklimaat te verbeteren, maar moet tevens worden gezien als een verbetering van de kwaliteit van het openbaar bestuur'.

Naar aanleiding van het rapport is het Advies College Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL) ingesteld, dat tot taak heeft nieuwe regelgeving te toetsen op de administratieve lastendruk die ze oplevert, of er alternatieven zijn onderzocht en of voor het minst belastende alternatief is gekozen. Als dat niet het geval is, dient een motivering voor de andere keuze te worden gegeven. Verder is aan het College opgedragen een methode te ontwerpen voor het meten van administratieve lastendruk en het transparant maken van de departementale toetsingsprocedures. Naast deze voorziening voor toekomstige wet- en regelgeving is besloten ook de reeds bestaande regelingen aan een kritisch onderzoek te onderwerpen. Dit is een taak voor de afzonderlijke departementen zelf. Het kabinet heeft in zijn brief van 11 oktober 2001 aangegeven dat een reductie van administratieve lasten van 25% wordt nagestreefd. Elk departement zal daartoe actie moeten ondernemen.

De administratieve lastendruk wordt rijksbreed geschat (in het jaar 2001) op ongeveer 18 miljard gulden. Het ministerie van LNV heeft in 2001 een quick scan naar de globale administratieve lastendruk laten uitvoeren door het onderzoeksinstituut EIM. Op basis daarvan zijn de belangrijkste wetgevingsdomeinen met administratieve lasten geïdentificeerd. Het mest- en veterinaire wetgevingscomplex zijn de domeinen met de grootste administratieve lasten. Besloten is tot een nadere studie van deze domeinen met tevens het uitvoeren van een gedetailleerde nulmeting van de administratieve lasten.

Het voorliggende rapport is het resultaat van een deelstudie naar twee wetgevingsdomeinen die een hoge lastendruk veroorzaken: de mestwetgeving en het veterinair complex.

1.2 Definities

Het kabinet hanteert als definitie voor 'administratieve lasten':

'De kosten om te voldoen aan informatieverplichtingen voortvloeiend uit wet- en regelgeving van de overheid. Het gaat om verzamelen, bewerken, registreren, bewaren en ter beschikking stellen van informatie'.

De definitie slaat dus niet op kosten die voortvloeien uit de regelgeving zelf. Toch is daar een enkele keer ook aandacht aan besteed, namelijk wanneer de verplichting naast de relatief hoge kosten weinig meerwaarde oplevert.

Voor het agrarische bedrijfsleven is echter ook bijvoorbeeld de milieuregelgeving van provincies en gemeenten van belang. Bekend is bovendien dat ook de productschappen nogal wat verordeningen kennen waaruit administratieve lasten voortvloeien. Voor de individuele boer maakt het in de praktijk niet zoveel uit waar de verplichting vandaan komt; voor hem telt alleen het feitelijk resultaat. De administratieve verplichtingen die voortvloeien uit private regelingen, zoals certificeringssystemen, vormen een extra last voor de agrarische ondernemer. De wijze waarop deze hier tegenaan kijkt is echter wezenlijk anders. Het is een eigen keuze om aan dergelijke systemen deel te nemen en men ziet er ook het eigen voordeel van.

1.3 Aandacht voor lastenreductie in afgelopen jaren

In de afgelopen jaren is naast intensivering van beleid ook aandacht geweest voor het reduceren van de administratieve lasten. In de brief van 11 oktober 2001 aan de Tweede Kamer wordt aangegeven dat in de periode vanaf 1994 een lastenreductie van 25 miljoen gulden is gerealiseerd met betrekking tot de mineralenwetgeving, de pachtwet, de landbouwtelling, de boswet, de visserijwet en de diergeneesmiddelenwet.

Op basis van de quick scan en de geluiden uit het bedrijfsleven is ervoor gekozen in eerste instantie de mestwetgeving en het veterinaire complex aan een onderzoek te onderwerpen, aangezien verwacht werd dat in elk geval op deze twee terreinen een substantiële reductie te bereiken is.

1.4 Aanpak

De doelstelling van de wetgeving op zichzelf is geen onderwerp van onderzoek geweest. Wel werd bezien of dezelfde doelstelling met andere middelen bereikt zou kunnen worden. Daarnaast kunnen de omstandigheden waaronder de regelgeving tot stand is gekomen veranderd zijn, wat de discussie kan oproepen in hoeverre de overheid de greep op de problematiek zou kunnen 'loslaten'. Dat geldt zowel voor de mestwetgeving als voor regelgeving die in tijden van crisis tot stand is gekomen.

In de eerste plaats is nagegaan of een vereenvoudiging van de regelgeving mogelijk is. Vervolgens in hoeverre harmonisering van begrippen en in elkaar

schuiven van termijnen waarop informatie wordt gevraagd winst op kan leveren. De uitbreidingsmogelijkheden voor ICT-toepassingen zijn gezien en ten slotte is aandacht besteed aan het verleggen van verantwoordelijkheden van de overheid naar het bedrijfsleven.

Bij het onderzoek is een groot aantal medewerkers van het kerndepartement van LNV betrokken geweest. Er zijn gesprekken gevoerd met uitvoeringsorganisaties (LNV-loket, Dienst Basisregistraties, Bureau Heffingen, Algemene Inspectie Dienst, Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees), met organisaties en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven (LTO, Cumela (transporteurs), accountants, software-leveranciers, slachterijen), met de productschappen en last but not least is een aantal bedrijfsbezoeken afgelegd. De voorstellen van die zijden zijn in het onderzoek betrokken. Overbodig te zeggen dat niet alle voorstellen van de betrokken organisaties en vertegenwoordigers in dezelfde richting wezen, maar waar dat wel het geval was, vormde dat uiteraard een extra impuls om te bezien of de gewenste wijzigingen haalbaar zijn, ook tegen de achtergrond van de Brusselse regelgeving.

Tegelijk met dit onderzoek is door Cap Gemini Ernst & Young een nulmeting naar de hoogte van de administratieve lasten uitgevoerd voor de domeinen van de mestwetgeving en het veterinaire complex. De resultaten van deze nulmeting, als bijlage bij dit rapport gevoegd, hebben de landbouwsector tot doelgroep. De hoogte van de berekende lasten zijn voor de mestwetgeving 117.696.000 euro en voor het veterinaire complex 113.822.000 euro. De administratieve lasten voor de andere dan de landbouwbedrijven zijn daarin niet opgenomen. Deze zijn nog in studie. Tevens zijn de verbetervoorstellen voor de onderzochte domeinen door-gerekend en is een model ontwikkeld om ook bij nieuwe wetgeving de lasten te berekenen.

II OORZAKEN VAN ADMINISTRATIEVE LASTEN

2.1 Achtergronden en beleidsdoelen

De twee onderzochte domeinen hebben beide achtergronden die het niet verwonderlijk maken dat een zeer grote en complexe hoeveelheid regelgeving is ontstaan. De mestwetgeving bijvoorbeeld is grotendeels ingegeven uit milieuoverwegingen, begonnen in de tijd dat de mestoverschotten angstwekkend groot werden.

De veedichtheid in Nederland is zeer groot in vergelijking tot andere landen en de nationale en internationale handelsbewegingen zeer frequent. Zo is er op dit moment één koe op iedere vier Nederlanders, bijna één varken per inwoner en ongeveer zeven kippen. En dan zijn er 1,4 miljoen schapen, 150.000 geiten en voorts paarden, konijnen, eenden en nog andere diersoorten. In de tijd dat de aandacht voor de mestproblematiek opkwam, was het aantal nog groter. Er is niet veel verbeeldingskracht voor nodig om te beseffen dat met deze structuur en aantallen dieren Nederland uitermate kwetsbaar is voor een dierziekte-uitbraak en voor de verspreiding van dierziekten. De uitbraken van varkenspest en mond- en klauwzeer hebben wat dat betreft duidelijke sporen in de sector achtergelaten. Anderzijds is het, in de discussie over de vraag in hoeverre regelgeving die in crisistijden tot stand is gekomen, losgelaten kan worden, opvallend hoe snel sommige aspecten weer naar de achtergrond verdwijnen. De wens naar minder regels overheerst, terwijl men in geval van uitbraak snel geneigd is te wijzen naar de overheid als de verantwoordelijke instantie voor de preventie en bestrijding van dierziekten.

Het mestoverschot is inmiddels aanzienlijk teruggebracht en – afgezien van nieuwe Brusselse normen – kan geconstateerd worden dat een redelijke evenwicht is bereikt. Nederland is echter door 'Brussel' in gebreke gesteld ten aanzien van de implementatie van de Nitraatrichtlijn. Nadien heeft Nederland de regelgeving fors aangescherpt door het versneld invoeren van strengere stikstofverliesnormen in Minas en per 1 januari 2002 de invoering van het stelsel van mestafzetovereenkomsten. Binnen laatstgenoemd stelsel maakt Nederland voor het areaal grasland gebruik van de mogelijkheid van derogatie die de Nitraatrichtlijn biedt. Op dit moment is nog niet duidelijk of Brussel dit pakket aan regels en de daarbij behorende normen voldoende vindt. Overleg daarover vindt nog plaats.

De veterinaire wetgeving wordt voor een groot deel beheerst door de toenemende aandacht voor voedselveiligheid. Aan levende dieren en dierproducten worden steeds meer eisen gesteld en met de toename van de mogelijkheden van meetapparatuur worden steeds geringere hoeveelheden van schadelijk geachte stoffen aanvaardbaar geacht. De bescherming van de volksgezondheid is in toenemende mate gekoppeld aan de diergezondheid. In dat licht worden tegenwoordig volks- en diergezondheid in één adem genoemd en zijn beide belangen onlosmakelijk met elkaar verbonden. Dit aspect van voedselveiligheid is

nadrukkelijk naar voren gebracht in de nota 'Voedsel en Groen' van de minister van LNV. Ook in Europees verband wordt de integrale voedselketen ('from farm to fork') hoger op de agenda gezet, getuige de verschillende (voorstellen voor) verordeningen op dit gebied.

De Nederlandse dieren en dierproducten worden voor 75% geëxporteerd. Het buitenland stelt specifieke eisen aan deze producten en als Nederland zijn marktpositie wil handhaven, zal aan deze eisen tegemoet gekomen moeten worden, ondanks de hoge lasten die een en ander met zich meebrengt. Bovendien stellen de afzonderlijke landen elk hun eigen eisen. Deze eisen zijn voor een deel in overheidsregelgeving vastgelegd; het grootste deel komt echter voor rekening van eigen regelingen van de sector in bijvoorbeeld certificeringseisen.

2.2 EU-regelgeving

De EU-Nitraatrichtlijn richt zich voornamelijk op nitraat in de bodem. Met het onder § 2.1 genoemde pakket beoogt Nederland te voldoen aan de richtlijn. Daarnaast hebben we in ons land ook nog te maken met fosfaatverzadigde gronden en normen voor de kwaliteit van oppervlaktewater (Vierde Nota Waterhuishouding). Vanuit deze invalshoeken dienen de fosfaatsnormen in de toekomst waarschijnlijk nog verder aangescherpt te worden dan nu al gebeurt met ingang van 2003. Vraag daarbij is echter wat het tijdpad zal worden. Of de stikstofverliesnormen in de toekomst nog verder aangescherpt moeten worden, met name voor de droge zandgronden, hangt af van nader wetenschappelijk onderzoek. Dit laatste heeft sterk de aandacht in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet zoals die nu wordt uitgevoerd.

Op veterinaire gebied wordt veel tot in detail door Europese regels voorgeschreven. Dat geldt voor het overgrote deel van de veterinaire voorschriften. Er is een algemeen controlekader voor de handel in levende dieren en dierlijke producten. Op het gebied van identificatie en registratie van varkens wordt een controle intensiteit van jaarlijks 5% van de bedrijven voorgeschreven. Daarnaast gelden nog vele specifieke maatregelen per diersoort. Speciaal voor de bestrijding van besmettelijke dierziekten zijn dwingende bepalingen neergelegd in bijvoorbeeld de richtlijnen voor mond- en klauwzeer en klassieke varkenspest. Vooral op het gebied van de voedselveiligheid is de komende jaren alleen maar meer Brusselse regelgeving te verwachten. Begin 2000 heeft de Europese Commissie het Witboek Voedselveiligheid uitgegeven, dat tot doel heeft het voedsel veiliger te maken en - na de BSE-crisis - het vertrouwen van de consument te herwinnen. Dit Witboek telt ruim tachtig actiepunten, die veelal nieuwe wetgeving inhouden, met bijbehorende administratieve verplichtingen. Mogelijk zullen de nu bestaande systemen daarop moeten worden aangepast, wat op zich alweer lasten met zich meebrengt.

2.3 Totstandkoming van regelgeving

Beleidsintensivering

Door de beleidsintensivering op het gebied van milieu, veterinaire zaken en voedselveiligheid is, zoals gezegd, de regelgeving voor de gehele agrarische- en voedselsector de laatste jaren sterk toegenomen. Veel van deze regels zijn onder grote tijdsdruk en/of in crisissfeer tot stand gekomen. In het ambtelijk apparaat is door de hoge politieke prioriteit de inzet van de LNV-medewerkers primair gericht geweest op het snel en goed vormgeven van alle afzonderlijke regelingen. De aandacht voor administratieve lasten had daardoor een lagere prioriteit. Dit werd nog versterkt door het ontbreken van goede nulmetingen van administratieve lasten op regelingenniveau en van rekenmodellen waarmee snel inzicht verkregen kan worden in de effecten van de beleidsintensiveringen. Hierdoor ontbrak een goed instrument op basis waarvan goed onderbouwde keuzes gemaakt konden worden. Bovendien waren de administratieve lasten van de beleidsintensivering per afzonderlijke regeling vaak beperkt van omvang. Dat neemt niet weg dat het effect van de vele regelingen tezamen wèl van betekenis was, maar dit onttrok zich door het ontbreken van het genoemde meetinstrument en de snelheid waarmee de beleidswijzigingen elkaar opvolgden aan de individuele beleidsmedewerkers, projectleiders en leidinggevendenden.

Het resultaat was dat onvoldoende nagegaan is of de nieuwe regels aansloten bij al bestaande systemen.

Beleid boven uitvoering

Lange tijd is binnen de Nederlandse overheid prioriteit gegeven aan beleidsontwikkeling boven de uitvoering. De uitvoering diende zich te richten naar het beleid, handhaving was van minder belang dan de totstandkoming van de regeling zelf. Deze praktijk ligt nu achter ons, maar in crisissituaties steekt hij nog wel de kop op: de regeling moet er komen, de uitvoering komt daarna. Dit heeft geresulteerd in regelingen die los van elkaar tot stand zijn gekomen en min of meer naast elkaar bestaan, informatieverplichtingen die op kleine onderdelen verschillen. De informatie moet op verschillende wijzen en tijdstippen aan de overheid verstrekt worden die misschien beter gecombineerd hadden kunnen worden.

Ook de opvatting dat binnen de overheidsorganisatie 'beleid' en 'uitvoering' gescheiden moesten worden heeft niet alleen tot gevolg gehad dat bij de beleidsontwikkeling te weinig rekening met de uitvoering werd gehouden, maar ook dat de uitvoerende diensten in hiërarchie achter het beleid kwamen. Het plaatsen 'op afstand' heeft vervolgens de feitelijke scheiding nog groter gemaakt.

Op dit moment wordt bij de totstandkoming van regelgeving wèl rekening gehouden met de uitvoering, maar toch blijkt het vaak binnen de juridische en politieke kaders al zo moeilijk om tot een acceptabel beleid te komen dat er pas ruimte is om over de uitvoering na te denken als de inhoud al vaststaat. De mogelijkheden om ten behoeve van een efficiëntere of klantvriendelijke uitvoering aanpassingen te doen, zijn dan gering. De kennis van de uitvoeringsinstanties wordt op deze wijze niet optimaal benut. Is de uitvoering eenmaal begonnen, dan is het moeilijk om in een lopend systeem nog grote wijzigingen aan te brengen.

Beleid en uitvoering moeten op dezelfde waarde worden geschat en ook in hiërarchisch opzicht naast elkaar functioneren. Alternatieven komen dan al aan het begin van het proces aan de orde, wat een groter succes garandeert bij de uiteindelijke keuze voor de minste lasten.

Het verdient aanbeveling dat de uitvoeringsorganisatie al meteen bij het ontwerpen van de regeling wordt betrokken, zodat de uitvoeringsaspecten meewegen in de keuze voor de vormgeving van de regeling.

Hoewel het kabinetsbeleid is gericht op reductie van administratieve lasten voor het bedrijfsleven, verdient het ook aanbeveling de lasten voor de overheid bij de afwegingen te betrekken. Een Bureau Heffingen van meer dan 600 medewerkers alleen voor de mestadministratie, plus ruim 100 medewerkers van de AID voor de controle op de mestboekhouding betekent een forse inzet van de overheid om het beoogde doel te bereiken. En dan nog zijn er klachten van boeren over het feit dat de aangiften over 1998 nog niet zijn afgehandeld.

Tweede Kamer en sector

Politieke compromissen komen in het algemeen de kwaliteit van wetgeving niet ten goede. Een deel van de administratieve lasten, met name op het gebied van de mestwetgeving, wordt veroorzaakt door amendementen die door de Tweede Kamer al dan niet op instigatie van de sector in de wetsvoorstellen worden aangebracht. Opkomen voor het belang van enkelen kan voor een grote groep nadelige gevolgen hebben. Voor sommige groepen worden op deze wijze uitzonderingen gemaakt, die een belasting voor de hele sector opleveren. Bovendien hebben amendementen soms een negatieve uitwerking op het systeem van de wet. Ook de Tweede Kamer zal zich dus beperkingen moeten opleggen, evenals de sector.

Europese Unie

Ook de wetgeving van de Europese Unie wordt gekenmerkt door compromissen, met dezelfde negatieve gevolgen. In feite gelden alle problemen die we op het nationale niveau ontmoeten ook, en soms in versterkte mate, voor de wetgeving die op het niveau van de EU wordt gemaakt. Ook de Europese wetgeving lijdt aan gebrek aan consistentie en verkokering, de vraag naar de uitvoerbaarheid speelt een ondergeschikte rol.

Op sommige gebieden, en dat is vaak op het veterinaire gebied het geval, is er geen ruimte voor een nationale invulling van de EU-regeling. Bovendien is ze soms buitengewoon gedetailleerd. In gevallen waarin er wel ruimte voor eigen invulling is, moet gekeken worden of deze kan aansluiten bij al bestaande systemen. Soms is dat onmogelijk, maar dikwijls is dat wel, zij het met enige moeite, te realiseren.

2.4 Alles onder controle?

Alle gegevens nodig?

Opvallend is dat de mestwetgeving sterk is ingericht vanuit de invalshoek dat uitvoerings- en handhavingsinstanties zelf ten behoeve van de controle rechtstreeks moeten beschikken over alle benodigde administratieve bescheiden. Bijna alle

gegevens in dat kader worden vastgelegd in voorgeschreven formulieren en moeten binnen een bepaalde tijd naar de desbetreffende overheidsinstantie worden gestuurd. Daar waar het gaat om zeer belangrijke onderdelen, zoals bijvoorbeeld de mineralenafgifte, spreekt het vanzelf dat de overheid strenge voorschriften oplegt. Ook de fraudebestendigheid van de regels is in die gebieden van groot belang.

Het is echter de vraag of het gerechtvaardigd is een dergelijke werkwijze in alle gevallen voor te schrijven.

In lijn met de werkwijze van de Belastingdienst waar de heffingsplichtige desgevraagd -vormvrij- een bepaalde post aannemelijk dient te maken, zou binnen het stelsel van Minas kritisch gekeken moeten worden of een dergelijke benadering in het kader van een reductie van de administratieve lasten, soelaas biedt. In dit verband kan als voorbeeld het voorgeschreven formulier inzake het in- en uitscharen van vee genoemd worden, dat op dit moment met de aangifte naar Bureau Heffingen moet worden gestuurd.

Boeren kunnen forfaitair of verfijnd aangifte doen in Minas. De norm voor forfaitair aangeven ligt vrij hoog en de meeste boeren kunnen zo produceren dat ze (ver) beneden die grens blijven. Daarom kiezen ze ervoor om verfijnd aangifte te doen, ondanks de hoge administratieve lasten die dat met zich meebrengt.

Gezien de huidige context van het mestbeleid kan de vraag gesteld worden of het verantwoord is de norm voor de forfaitaire aangifte te verlagen. (zie ook § 5.2.2)

Ook op andere gebieden zou de overheid zich de vraag moeten stellen hoe globaal gewerkt kan worden, tegen de achtergrond van het beoogde doel en in hoeverre de situatie een zekere terugtreding van de overheid rechtvaardigt.

De overheid heeft nogal eens de neiging veel gegevens te vragen ten behoeve van de controle, vanuit de gedachte dat hij dan alles in de hand heeft. Dat daarmee echter dikwijls een papieren werkelijkheid wordt gecreëerd wordt niet altijd voldoende beseft. De hoeveelheid papier die deze werkwijze oplevert, is echter wel erg groot. Bij degenen die de gegevens moeten leveren en zien dat er weinig mee gebeurt vermindert op deze manier de motivatie om aan de verplichting tot verstrekking van de gegevens te voldoen, terwijl de sector er in het algemeen wel van overtuigd is dat er gegevens verstrekt moeten worden en dat controle geboden is. Het is dan beter een geringere hoeveelheid gegevens te vragen en die gegevens dan ook werkelijk te gebruiken voor controle en handhaving.

Aanbevolen wordt ten aanzien van de in de verschillende regelingen gevraagde gegevens nauwkeurig na te gaan of deze gegevens alleen maar 'handig' zijn of werkelijk nodig voor de uitvoering van het beleid.

De illusie dat met veel gegevens en strakke regelingen de zaken onder controle zijn speelt dikwijls een rol bij het kiezen van een systeem van regelgeving en vervolgens van de wijze van uitvoering ervan. De vraag in hoeverre een 'globalere' regeling gemaakt kan worden moet steeds gesteld worden, evenals de vraag in hoeverre de overheid de strakke greep kan 'loslaten'.

Op dit moment vindt een discussie plaats over de vraag of ten aanzien van voertuigen die mesttransporten naar het buitenland uitvoeren als verplichting moet worden ingevoerd dat deze voertuigen zijn voorzien van een GPS-systeem, opdat via de satelliet gecontroleerd kan worden of deze voertuigen zich daadwerkelijk, volgens opgave, naar het buitenland begeven dan wel de mest ergens in Nederland gaan dumpen. Moet de overheid zo ver willen gaan om eventuele fraude op te sporen?

2.5 Begrippen en definities

Door de verschillende momenten van en aanleidingen tot de totstandkoming van regelgeving is een veelvoud van begrippen en definities ontstaan. Soms dient een afwijkende definitie een speciaal doel en is die te rechtvaardigen. Vaak echter is het 'toeval', door tijdgebrek of onvoldoende aandacht voor andere sectoren van wetgeving.

Begrippen als 'bedrijf', 'perceel', 'grond', 'varken' kennen diverse omschrijvingen, waarvan niet in alle gevallen vaststaat dat de verschillen noodzakelijk zijn om de regeling goed te laten functioneren, noch om het gestelde doel te bereiken

Omschrijvingen van het begrip 'bedrijf':

- geheel van productie-eenheden bestaande uit één of meer gebouwen of afgescheiden gedeelten daarvan en de daarbij behorende landbouwgrond, uitsluitend of onder meer dienende tot de uitoefening van de landbouw, zulks beoordeeld naar de feitelijke omstandigheden, en in ieder geval dat geheel van productie-eenheden dat als één bedrijf is opgegeven op grond van de krachtens artikel 7 gestelde regels inzake de registratie van de productie van dierlijke meststoffen, dan wel het na deze opgave ontstane geheel van productie-eenheden als gevolg van splitsing of samenvoeging overeenkomstig de bij of krachtens hoofdstuk V, de Wet verplaatsing mestproductie of de Wet herstructurering varkenshouderij gestelde regels (Meststoffenwet artikel 1 onderdeel j)
- op Nederlands grondgebied gelegen landbouwbedrijf of handelaarsstal, waar gewoonlijk dieren, niet zijnde paardachtigen, worden gehouden of gefokt alsmede op Nederlands grondgebied gelegen landbouwbedrijf of entrainement, stal, iedere ruimte of iedere inrichting waar gewoonlijk paardachtigen worden gehouden of gefokt, ongeacht hun gebruik; (Regeling handel levende dieren en levende producten, art. 1.1)
- op één locatie op het Nederlands grondgebied gelegen
 - bedrijf als bedoeld in artikel 2, tweede gedachtestreepje, van verordening 1760/2000, voor zover dit begrip betrekking heeft op runderen of
 - bedrijf als bedoeld in artikel 2, onderdeel b, van richtlijn 92/102/EEG, voor zover dit begrip betrekking heeft op varkens, schapen of geiten (Regeling identificatie en registratie van dieren 2002).

- geheel van de door de producent beheerde of te zijner beschikking gestelde productie-eenheden die in Nederland zijn gelegen waarvan hij eigenaar, vruchtgebruiker of erfpachter is, dan wel pachter op basis van een door de grondkamer goedgekeurd of geregistreerd pachtcontract, dan wel door de producent beheerde grond dan wel grond tijdelijk in gebruik gekregen op grond van een overeenkomstig artikel 192, respectievelijk artikel 194, van de Landinrichtingswet vastgesteld plan van tijdelijk gebruik, dan wel krachtens artikel 46, vierde lid, van de Reconstructiewet Midden-Delfland of krachtens artikel 28, vierde lid, van de Herinrichtingswet Oost-Groningen en de Gronings-Drentse Veenkoloniën, dan wel grond tijdelijk in gebruik gekregen van de Dienst Landelijk Gebied van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, of de in Nederland gelegen bedrijfsgebouwen waarvan de producent op basis van een schriftelijke overeenkomst ten minste gedurende de aanhoudperiode het gebruik heeft, of in Nederland gelegen grond welke door een terreinbeherende organisatie op basis van een schriftelijke overeenkomst ten minste gedurende 7 maanden vanaf 31 maart van het jaar waarin de premie wordt aangevraagd, aan de producent in gebruik is gegeven, of voorzover het een producent van schapenvlees betreft en onverminderd het hiervoor gestelde: andere dan de bovenbedoelde grond en/of gebouwen die de producent voor de productie van schapenvlees in gebruik heeft mits de in artikel 5.3, eerste en tweede lid, bedoelde schriftelijke mededeling door LASER is ontvangen (dierlijke EG-premies)
- geheel van productie-eenheden die door de producent worden beheerd en die op het geografische grondgebied van de gemeenschap zijn gevestigd (Beschikking Superheffing 1998)

Omschrijvingen van het begrip 'perceel':

- een deel van het Nederlands grondgebied van welk deel de Dienst de begrenzing met behulp van landmeetkundige gegevens heeft vastgelegd op grond van gegevens betreffende de rechtstoestand, bestemming en het gebruik en dat door zijn kadastrale aanduiding is gekenmerkt (Kadasterwet)
- aaneengesloten, door wegen, waterwegen, sloten, houtopstanden, muren, wallen of anderszins topografisch begrensde oppervlakte grond (Meststoffenwet)
- ononderbroken stuk grond waarop één gewas wordt geteeld door één producent (Regeling dierlijke EG-premies)
- aaneengesloten oppervlakte die daadwerkelijk wordt benut voor de teelt van een akkerbouwgewas dan wel voor het uit productie nemen als bedoeld in de onderhavige regeling, welke is gelegen in één productieregio (Regeling EG-steunverlening akkerbouwgewassen)

2.6 De praktijk

Door de wijze waarop de regels tot stand zijn gekomen worden de agrarische ondernemers geconfronteerd met een scala aan niet geïntegreerde, maar afzonderlijk vormgegeven regels. Dit heeft geleid tot verschillende typen formulieren, verschillende inzendtijdstippen, verschillende definities, verschillende LNV-loketten voor retournering en communicatie. De irritatie hierover bij de agrarische ondernemers is de laatste tijd sterk toegenomen. Bovendien wordt de boer niet alleen geconfronteerd met de regels van het ministerie van LNV, maar ook van andere ministeries, zoals VROM, van gemeenten en provincies. Deze regelingen zijn niet aanvullend, maar vertonen soms overlap, ja zelfs tegenstrijdigheden. Voor de boer maakt het niet zo veel uit waar de regels vandaan komen, hij moet aan alle voldoen.

Bij een bedrijfsbezoek aan een gemengd bedrijf met melkvee, varkens en akkerbouw werd ons een blik in de administratie gegund (een kloeke rij ordners, mappen en de computer) en een lijst overhandigd van de regelingen waarmee de boer in kwestie te maken heeft en die administratieve verplichtingen met zich meebrengen.

- dieradministratie rundvee
 - melkcontrole/stamboek
 - mestboekhouding: stikstofproductienorm, veebezetting, plaatsingsruimte, verliesnorm
 - accountant
 - I&R-regeling
 - Diergezondheidsregelingen; bezoekersadministratie

Hetzelfde voor de varkens, plus de varkensrechten; de I&R is voor varkens anders dan voor runderen

- Diergeneesmiddelenregistratie
 - KKM (Keten Kwaliteit Melk; vrijwillig, maar de afnemer zal geen melk nemen die niet aan KKM voldoet)
 - IKB voor varkens (ook vrijwillig)
- Perceelsregistratie
 - Mc Sharry aanvraag
 - Basisregistratie percelen: eigendom, huur gewasregistratie, wisseling gras/bouwland
 - Plaatsingsruimte: dierrechten, stikstofverliesnorm, stikstofgebruiksnorm, aanvoer/gebruiksnorm, fosfaatverliesnorm, fosfaatgebruiksnorm
 - Teeltregistratie: projectmatig, voedselveiligheid, middelengebruik (wordt voor verschillende doeleinden gevraagd, o.a. door productschappen), crosscompliance, bedrijfs Certificering, eisen afnemers, berekening op maat

- Mestboekhouding
 - vee-administratie
 - grondadministratie
 - benoemde diervoeders
 - overige diervoeders
 - dierlijke mest/mestafzetcontracten
 - overige meststoffen
 - dierlijke producten
 - akker- en tuinbouwproducten
 - minas-aangifte
- gewasbeschermingsmiddelenregistratie
- waterverbruik
 - grondwaterbelasting
 - provinciale grondwaterheffing
 - beregenen op maat
- vaktechnische administratie t.b.v. bedrijfsvergelijking
 - rundveehouderij
 - weidebouw
 - akkerbouw
 - varkenshouderij
- fiscale verplichtingen (met boekhoudpakket)
 - belastingdienst
 - loonadministratie
 - studiefinanciering
 - G.U.O.
- Veiligheidsverplichtingen
 - ARBO-dienst
 - Hulpverleningscertificaat
 - Risico-inventarisatie
- overige administratieve verplichtingen
 - metelling L.N.V.
 - bank
 - verzekeringen
 - gemeentelijke zaken: vergunningen, OZB
 - teeltcontracten

Hoewel er enkele overlappings zijn, zijn er ook verplichtingen die op grond van verschillende regelingen over hetzelfde onderwerp op een verschillende manier moeten worden bijgehouden (bijvoorbeeld de mestproductie op grond van LNV-regelingen en op grond van gemeentelijke (Wet milieubeheer) en provinciale regelingen)

Het is dus zaak om niet alleen binnen de departementen te bezien waar en hoe afstemming en stroomlijning van regelgeving gewenst is, ook tussen departementen en tussen de verschillende overheden verdient dat sterk aanbeveling.

ACTAL heeft inmiddels een begin gemaakt met de interdepartementale relaties, in een later stadium zou dat wellicht verder uitgebouwd kunnen worden.

Project vernieuwing Werkprocessen LNV'

De projectdirectie 'Vernieuwing Werkprocessen LNV', voorheen het project 'kanteling' is een recent initiatief binnen het ministerie van LNV dat zich richt op vernieuwing van werkprocessen binnen het departement. Kanteling houdt in: relatiegericht werken. Dit betekent dat LNV zich bij het maken van beleid, regelgeving en de uitvoering daarvan de doelgroep centraal stelt. Binnen dit project zou ook de dringend noodzakelijke coördinatie kunnen plaatsvinden van alle projecten die al lopen op het gebied van stroomlijning van gegevensinwinning en -beheer binnen LNV en ook van de contacten naar buiten. Het denken vanuit de positie van degene bij wie de regelingen terecht komen, kan helpen de gedachte meer te richten op uniformering van regels en systemen.

Relatiegericht werken is daarnaast van belang bij de opzet van een ICT-systeem dat een optimale verbinding tot stand moet brengen tussen bedrijfsleven en overheid.

Aanbevolen wordt personen en diensten die met de ontwikkeling van ICT-projecten zijn belast, bij het project 'kanteling' te betrekken

III ENKELE SPECIFIEKE ASPECTEN

3.1 Klimaat

De verhouding tussen het agrarische bedrijfsleven en de overheid is niet optimaal. Er is, als gevolg van externe omstandigheden een sfeer van cynisme, wantrouwen en soms bitterheid gegroeid. De omstandigheden zijn de laatste jaren ook niet gemakkelijk geweest. Boeren hebben als gevolg van de moderne ontwikkelingen een ander imago dan vroeger. Waren ze vroeger de ruggengraat van de samenleving, degenen die ervoor zorgden dat er voedsel was, nu zijn ze in de ogen van sommige maatschappelijke groepen milieuvervuilers zonder oog voor dierenwelzijn. De zorg voor milieu, diergezondheid en voedselveiligheid heeft nu prioriteit, dierziekten hebben hun tol geëist.

De maatschappelijke en politieke druk is hoog, waardoor wijzigingen in regelgeving elkaar snel opvolgen. Veranderde opvattingen leiden tot andere eisen aan de bedrijfsvoering.

Varkenshouder H toonde ons tijdens het bedrijfsbezoek de huisvesting van zijn dieren. Een van de stallen was in 1997 geheel vernieuwd. De varkens waren volgens de toenmalige norm op de modernste manier, individueel, gehuisvest en ook de voertoevoer was aan de eisen van de tijd en de moderne bedrijfsvoering aangepast. Vanwege de nieuwe wetgeving op het gebied van dierenwelzijn moet de huisvesting van de varkens nu geheel anders worden georganiseerd. Binnen enkele jaren moet de stal dus op een geheel andere wijze, voor groepshuisvesting, worden ingericht.

Wijzigingen in de regelgeving brengen niet alleen kosten met zich mee, ze vergen ook steeds een aanpassing in de administratie. De wetgeving is ingewikkeld en veel ondernemers hebben er dan ook moeite mee om de nieuwe regelingen te doorgronden. Toch valt het op dat de meeste ondernemers begrip hebben voor de veranderde eisen en ook bereid zijn eraan te voldoen. Als het maar niet zo ingewikkeld was en als men de zin van de regelingen maar kon inzien. Kennelijk werkt de voorlichting die bij nieuwe regelingen wordt gegeven onvoldoende. Ook de invoering van de Basisregistratie Percelen is niet positief ontvangen, ondanks het feit dat deze BRP in de toekomst besparing van administratieve lasten zal opleveren. Die toekomst is voor de meeste agrariërs niet duidelijk. Voorlopig brengt het alleen maar extra werk met zich mee. Er ligt dus een taak voor het ministerie op het gebied van communicatie.

Aanbevolen wordt de wijze van communiceren met het agrarisch bedrijfsleven aan een toets te onderwerpen. De persoonlijk consulent van vroeger wordt gemist; vervanging door schriftelijke, telefonische of digitale informatiever-schaffing voldoet onvoldoende.

Opvallend tenslotte is het feit dat de perceptie ten aanzien van de opgelegde lasten een grote rol speelt. Tegen lasten die van de overheid afkomstig zijn bestaat een intrinsieke weerzin, ook als het om relatief kleine dingen gaat. Lasten die het gevolg zijn van deelname aan certificeringssystemen zijn dikwijls groter, maar worden als minder belastend ervaren. Hetzelfde geldt voor de gegevens die verstrekt moeten worden om een premie of subsidie te verkrijgen. Hoewel in dat laatste geval, bijvoorbeeld voor de Mc Sharry-premie, die een wezenlijk onderdeel uitmaakt van het inkomen van de boer, de administratieve belasting ook als een zware wordt beschouwd.

3.2 Mestwetgeving en het veterinaire complex

Juist de mest- en de veterinaire regelgeving hebben te maken met bovengenoemde maatschappelijke ontwikkelingen. Het is dientengevolge ook deze regelgeving die het meeste lijdt onder de gevolgen van snelle wetgeving en politieke druk en de meeste weerstanden oproept. Op beide gebieden is sprake van een grote regel-dichtheid, en gezien de maatschappelijke omstandigheden en de ontwikkelingen van de EU-regelgeving is niet te verwachten dat die druk zal afnemen. Het tegen-deel zal eerder het geval zijn.

Mest

Het mestbeleid is opgedeeld in een aantal fasen. In fase 1 werden maatregelen ter stabilisering van de mestproblematiek ingevoerd. De mestboekhouding werd ingevoerd, het Bureau Heffingen opgericht. Er werden heffingen op overschotten ingevoerd. De mineralenaangifte werd in de derde fase (- 2000) ingevoerd, mede in verband met de Nitraatrichtlijn van de EU (91/676/EEG). Het MINAS-systeem werkt inmiddels een aantal jaren en men is er nu wel aan gewend, hoewel het systeem erg ingewikkeld is. Het gaat echter niet alleen om een vrij gecompliceerde mineralenboekhouding, maar ook om veel formaliteiten rond de mesttransporten, monsterneming en -analyse, mestafzetcontracten en mineralenaangifte. Het contact tussen de ondernemers en de overheid verloopt niet altijd even soepel. Voor de verschillende schakels in de keten van de mestwetgeving zijn bijvoorbeeld veel verschillende formaliteiten voorgeschreven. De hoge lasten, zowel administratieve lasten als andere kosten, zijn veelvuldig onderwerp van kritiek. In de eerste plaats moet dus bekeken worden op welke wijze aan deze kritiek tegemoet gekomen kan worden, zonder de doelstelling van de regeling aan te tasten. Daarna kan, wanneer geconstateerd kan worden dat het mestevenwicht is bereikt (voor zover Brussel geen strakkere normen gaat opleggen), bezien worden of ook enige versoepeling mogelijk is (zie ook § 2.4). Voorlopig ziet het er echter naar uit dat dit nog niet het geval is. Er zijn nog strengere normen voorzien op het gebied van fosfaatverlies en misschien ook nog voor stikstof

Diergezondheid

Op het gebied van de diergezondheid kent Nederland een groot scala aan voorschriften. Deze zijn niet alleen gericht op het bestrijden van besmettelijke dierziekten, maar zien voor een groot deel ook op de preventie van insleep en het uitbreken ervan. De voorschriften op dit gebied zijn voornamelijk neergelegd in de Gezondheids- en Welzijnswet voor Dieren (GWWD) en de daarop gebaseerde

algemene maatregelen van bestuur en ministeriele regelingen (in totaal ruim 70) en daarnaast in de (regels op basis van de) Veewet, de Destructiewet, de Landbouwwet en de Vleeskeuringswet.

Het overgrote deel van de veterinaire voorschriften is dwingend voorgeschreven door de Europese Unie. De richtlijnen 90/425/EEG, 89/662/EEG, 91/496/EEG en 97/78/EEG vormen het algemene controlekader voor de handel in levende dieren en dierlijke producten. Daarnaast gelden nog vele specifieke maatregelen per diersoort, zoals neergelegd in de richtlijn 64/432/EEG, of ten aanzien van de wijze waarop producten moeten worden geproduceerd, zoals neergelegd in de richtlijn 64/433/EEG. Specifiek voor de bestrijding van besmettelijke ziekten zijn dwingende bepalingen neergelegd in bijvoorbeeld de richtlijnen voor de bestrijding van mond- en klauwzeer (richtlijn 85/511/EEG) en klassieke varkenspest (richtlijn 2001/89/EG). In Nederland zijn de Europese regels in nationale regels omgezet.

Vanwege de korte afstanden in ons land en frequente bedrijfscontacten kunnen veel dieren met een ziekte in aanraking komen, met alle gevolgen voor de veestapel, de binnenlandse handel en de export. Om die risico's zoveel mogelijk te beperken zijn gedetailleerde voorschriften opgesteld ten aanzien van onder meer de reiniging en ontsmetting van gebouwen en vervoermiddelen, de vervoersbewegingen van dieren tussen bedrijven en hygiënecontroles op bedrijven waar dieren worden gehouden. Deze voorschriften gaan uit hun aard gepaard met de nodige administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De gedetailleerde regelgeving is in het licht van het bovenstaande echter niet zonder reden; de Nederlandse veehouderij heeft immers veel te verliezen wanneer een dierziekte de kans krijgt zich te manifesteren.

Ten tijde van een dierziektecrisis worden specifieke maatregelen getroffen ter beteugeling van de ziekte. Waar ten tijde van de crisis vervoer van dieren en/of producten is toegestaan, zal dit vervoer in de regel slechts onder strenge voorwaarden mogen plaatsvinden. Administratieve lasten in de vorm van transportformulieren of bewijzen van onderzoek maken daarvan deel uit. Deze categorie van regelingen is normaliter van tijdelijke aard. Zodra de crisis voorbij is, zullen de meeste maatregelen 'in de ijskast' worden gezet, afhankelijk van de dierziektesituatie in Nederland en in de ons omringende landen. Toch maken crises als de varkenspest van 1997-1998 en de mond- en klauwzeer in 2001 ons, overheid en burgers, bewust van de kwetsbaarheid van de veehouderijsector. Dit leerproces heeft tot gevolg dat bepaalde maatregelen die ten tijde van de crisis zijn getroffen in meer of mindere mate van kracht blijven en structureel worden. Zo heeft de varkenspest ertoe geleid dat stringente eisen worden gesteld aan de vervoersbewegingen van varkens (Regeling varkensleveringen) en aan het verzamelen van varkens op met name exportverzamelcentra (Regeling betreffende het bijeenbrengen van dieren). De mond- en klauwzeercrisis maakte duidelijk dat een virus zich niet binnen enkele dagen laat zien en dat het om die reden noodzakelijk is om extra eisen te stellen aan het verzamelen van evenhoevigen en het aan- en afvoeren van evenhoevigen op primaire bedrijven. Ook kwamen ten aanzien van de identificatie en registratie van dieren tekortkomingen aan het licht. Dit alles neemt echter niet weg dat de, niet alleen in de ogen van de veehouder, grote wirwar van regels zodanig gestroomlijnd moet worden dat de lasten die de regels met zich meebrengen tot een minimum beperkt kunnen worden.

Voedselveiligheid

Naast de problematiek van de besmettelijke dierziekten speelt het aspect van de voedselveiligheid een prominente rol bij de totstandkoming van regelgeving. Niet alleen in Nederland, maar ook in Europa is dit een belangrijk speerpunt van beleid. Het Witboek van de Europese Commissie is daar een neerslag van. Eén van de uitgangspunten in dit Witboek is dat de primaire verantwoordelijkheid voor de veiligheid van het voedsel bij de producent ligt. Producenten moeten die verantwoordelijkheid invullen door onder andere zelfcontrolesystemen te ontwikkelen. Een internationaal erkend systeem op dit gebied is HACCP: Hazard Analysis of Critical Control Points. Op kritieke punten moet regelmatig worden gecontroleerd om na te gaan of normen niet zijn overschreden. Deze controles moeten schriftelijk worden vastgelegd, zodat daarop door externe auditdiensten en de overheid kan worden toegezien. Omdat deze systematiek nogal wat administratieve lasten oplevert en ook anderszins hoogwaardige inspanningen moeten worden geleverd (bijvoorbeeld het ontwikkelen en bijhouden van de systemen) worden de primaire producenten vooralsnog buiten deze verplichting gehouden, door middel van een ontheffing. Gedurende de periode van de ontheffing wordt extra onderzoek gedaan naar de uitvoerbaarheid van het systeem voor de primaire bedrijven. Het kan dus zijn dat de uitkomst van dit onderzoek leidt tot invoering van dezelfde systematiek voor de primaire sector, wat voor velen een substantiële toename van de administratieve lasten zal betekenen.

Overigens moet hierbij opgemerkt worden dat al een groot aantal bedrijven werkt met certificeringssystemen, dikwijls gestimuleerd door de afnemers. Zo is er bijvoorbeeld het KKM (Keten Kwaliteit Melk) systeem voor melkveehouders en zijn er speciaal voor de export bedoelde certificaten in de vleessector. De werking van deze systemen lijkt op bovengenoemde zelfcontrolesystemen. De vraag kan dus gesteld worden of de bestaande systemen waarbij de overheid alle gegevens ontvangt en controleert, op daarvoor geschikte plaatsen omgevormd kunnen worden naar systemen met meer eigen verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven. (zie ook § 5.4)

IV NULMETINGEN

Met een nulmeting wordt bedoeld een meting van de omvang van de administratieve lasten voor bedrijven voortvloeiend uit informatieverplichtingen van wet- en regelgeving. Voor de wet- en regelgeving van het mest- en het veterinaire dossier is een nulmeting uitgevoerd met als peildatum de vigerende regelgeving per 1 januari 2002. In de bijlage bij dit rapport zijn de resultaten van deze nulmeting opgenomen. Deze resultaten hebben betrekking op de mest- en veterinaire regelgeving en de daaruit voortvloeiende informatieverplichtingen voor de landbouwsector. De administratieve lasten voor het bedrijfsleven buiten de landbouwsector zijn in studie en worden binnenkort opgeleverd. Tevens zijn op basis van de nulmetingen van de vigerende wet- en regelgeving ook de effecten op reductie van administratieve lasten doorgerekend.

Administratieve lasten in het wetgevingsdomein veterinaire

In onderstaande figuren zijn de resultaten voor de nulmeting voor het wetgevingsdomein Veterinaire weergegeven.

Figuur 1a. Administratieve lasten wetgevingsdomein Veterinaire per bedrijf per doelgroep

Regeling en besluit	Melkvee- houderij	Rundvee- houderij	Pluimvee- houderij
Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten	395	395	nvt
Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten	6	6	nvt
Identificatie en registratie dieren 2002	729	4.543	nvt
Regeling vaccinatie Newcastle disease	nvt	nvt	489
Besluit welzijn productiedieren ¹⁾	395	789	607
Regeling varkensleveringen	nvt	nvt	nvt
	1.524	5.733	1.096

Regeling en besluit	Varkens- houderij	Schapen- en geitenhouderij	Hokdierbedrijf
Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten	132	395	nvt
Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten	26	6	nvt
Identificatie en registratie dieren 2002	2.298	643	nvt
Regeling vaccinatie Newcastle disease	nvt	nvt	177
Besluit welzijn productiedieren ¹⁾	789	31	188
Regeling varkensleveringen	169	nvt	nvt
	3.414	1.073	365

¹⁾ Het merendeel van de lasten uit dit besluit zijn afkomstig uit de Diergeneesmiddelenwet, omdat in het kader van het onderzoek is uitgegaan van de lasten voor de primaire sector is deze verplichting wel als onderdeel van de nulmeting opgenomen.

Figuur 1b. Aantallen bedrijven per doelgroep

Doelgroep	Aantal bedrijven per doelgroep
Melkveehouderij	27.421
Rundveehouderij	5.742
Pluimveehouderij	791
Varkenshouderij	10.709
Schapen- en geitenhouderij	1.049
Hokdierbedrijven	1.528

Figuur 1c. Administratieve lasten wetgevingsdomein Veterinair voor de sector

Regeling en besluit	Administratieve lasten		
	Melkveehouderij	Rundveehouderij	Pluimveehouderij
Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten	10.823.00	2.266.000	nvt
Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten	167.000	35.000	nvt
Identificatie en registratie dieren 2002	19.980.000	26.086.000	nvt
Regeling vaccinatie Newcastle disease	nvt	nvt	387.000
Besluit welzijn productiedieren ¹⁾	10.823.000	4.533.000	480.000
Regeling varkensleveringen	nvt	nvt	nvt
	41.793.000	32.920.000	867.000

Regeling en besluit	Administratieve lasten		
	Varkenshouderij	Schapen- en geitenhouderij	Hokdierbedrijf
Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten	1.409.000	414.000	nvt
Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten	282.000	6.000	nvt
Identificatie en registratie dieren 2002	24.608.000	674.000	nvt
Regeling vaccinatie Newcastle disease	nvt	nvt	270.000
Besluit welzijn productiedieren ¹⁾	8.453.000	32.000	288.000
Regeling varkensleveringen	1.806.000	nvt	nvt
	36.558.000	1.126.000	558.000

Regeling en besluit	Administratieve lasten
	Totaal
Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten	14.912.000
Regeling inzake hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten	490.000
Identificatie en registratie dieren 2002	71.348.000
Regeling vaccinatie Newcastle disease	657.000
Besluit welzijn productiedieren ¹⁾	24.609.000
Regeling varkensleveringen	1.806.000
	113.822.000

¹⁾ Het merendeel van de lasten uit dit besluit zijn afkomstig uit de Diergeneesmiddelenwet, omdat in het kader van het onderzoek is uitgegaan van de lasten voor de primaire sector is deze verplichting wel als onderdeel van de nulmeting opgenomen.

Administratieve lasten in het wetgevingsdomein mest

Figuur 2a. Administratieve lasten wetgevingsdomein Mest per bedrijf per doelgroep

Regeling en besluit	Varkens- houderij	Pluimvee- houderij	Rundvee- houderij
Meststoffenwet	840	427	753
Besluit Administratieve verplichtingen Meststoffenwet	245	322	301
Regeling Landbouwgrond Meststoffen	41	41	83
Regeling hoeveelheidbepaling dierlijke en overige organische meststoffen	355	355	355
Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs meststoffenwet			
Besluit stfstofcorrectie Meststoffenwet	10	984	7
Regeling accountantswerkzaamheden Meststoffenwet	215	257	215
Regeling mestafzetovereenkomsten Meststoffenwet	294	250	359
	2.000	2.636	2.071

Regeling en besluit	Schape- en geitenhouderij	Intermediair	Akkerbouw
Meststoffenwet	254	400	127
Besluit Administratieve verplichtingen Meststoffenwet	167	188	455
Regeling Landbouwgrond Meststoffen	31		83
Regeling hoeveelheidbepaling dierlijke en overige organische meststoffen	355	6.072	
Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs meststoffenwet		2.782	
Besluit stfstofcorrectie Meststoffenwet	0		
Regeling accountantswerkzaamheden Meststoffenwet	85	0	
Regeling mestafzetovereenkomsten Meststoffenwet	63		
	954	9.441	665

Figuur 2b. Aantallen bedrijven per doelgroep

Doelgroep	Aantal bedrijven per doelgroep
Melkveehouderij	27.421
Rundveehouderij	5.742
Pluimveehouderij (inclusief hokdierbedrijven)	2.319
Varkenshouderij	10.709
Schape- en geitenhouderij	1.049
Akkerbouwbedrijven	13.749
Intermediaire (mest) ondernemingen	1.200

Figuur 2c. Administratieve lasten wetgevingsdomein Mest voor de sector

Regeling en besluit	Administratieve lasten		
	Varkens- houderij	Pluimvee- houderij	Rundvee- houderij
Meststoffenwet	8.999.000	991.000	24.968.000
Besluit Administratieve verplichtingen Meststoffenwet	2.620.000	746.000	9.967.000
Regeling Landbouwgrond Meststoffen	442.000	96.000	2.740.000
Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen	3.799.000	823.000	11.764.000
Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet	nvt	nvt	nvt
Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet	111.000	2.282.000	288.000
Regeling accountantswerkzaamheden Meststoffenwet 2001	2.301.000	597.000	7.127.000
Regeling mestafzetovereenkomsten Meststoffenwet	3.150.000	579.000	11.898.000
	21.422.000	6.114.000	68.692.000

Regeling en besluit	Administratieve lasten		
	Schapen- en geitenhouderij	Intermediair	Akkerbouw
Meststoffenwet	266.000	480.000	1.742.000
Besluit Administratieve verplichtingen Meststoffenwet	175.000	225.000	6.260.000
Regeling Landbouwgrond Meststoffen	33.000	nvt	1.136.000
Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen	372.000	7.286.000	nvt
Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet	nvt	3.338.000	nvt
Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet	0	nvt	nvt
Regeling accountantswerkzaamheden Meststoffenwet 2001	89.000		nvt
Regeling mestafzetovereenkomsten Meststoffenwet	66.000	nvt	nvt
	1.001.000	9.138.000	9.138.000

Regeling en besluit	Administratieve lasten
	Totaal
Meststoffenwet	37.446.000
Besluit Administratieve verplichtingen Meststoffenwet	19.993.000
Regeling Landbouwgrond Meststoffen	4.447.000
Regeling hoeveelheidsbepaling dierlijke en overige organische meststoffen	24.044.000
Besluit erkenning tussenpersonen, mestverwerkers en exporteurs Meststoffenwet	3.338.000
Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet	2.621.000
Regeling accountantswerkzaamheden Meststoffenwet 2001	10.114.000
Regeling mestafzetovereenkomsten Meststoffenwet	15.693.000
	117.696.000

V OPLOSSINGSRICHTINGEN

5.1 Preventie bij nieuwe regelgeving

Toetsen op administratieve lasten

Bij de totstandkoming van nieuwe regelgeving kan veel gedaan worden om de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden. Het lijkt eenvoudig: slechts die gegevens vragen die absoluut nodig zijn en bij het verkrijgen van die gegevens uitgaan van en aansluiten bij de gegevens die al bekend zijn. In § 2.3 is beschreven waardoor administratieve lasten in de praktijk vaak hoger uitvallen dan nodig is. Er is een actieve en bewuste inzet van beleidsmakers en uitvoerders nodig, wil het bij nieuwe regelgeving beter gaan. Er moet over muurtjes heengekeken worden naar andere beleidsvelden. Onderzocht moet worden bij welke bestaande informatiestromen en uitvoeringssystematieken kan worden aangesloten. De uitvoeringsorganisaties moeten al vanaf het begin bij de beleidsontwikkeling betrokken worden. De uitvoering moet voorts zo klantvriendelijk mogelijk worden vormgegeven en er moet nadrukkelijk worden nagedacht over andere inwinningsmethoden dan een papieren formulier.

Samenvoegen van gegevensinwinning

In § 5.3 komt aan de orde hoe lastig het is om de gegevensinwinning voor de bestaande regelgeving samen te voegen. In de verschillende regelingen worden vaak afwijkende begrippen gehanteerd. Er zijn bijvoorbeeld verschillende manieren om de oppervlakte van een perceel te bepalen. Dit bemoeilijkt in hoge mate een centrale inwinning. Hetzelfde kan gelden voor het tijdstip in het jaar waarop vergelijkbare informatie moet worden aangeleverd. Bij de totstandkoming van nieuw beleid en regelgeving moet hier dus bij uitstek op worden gelet. Als de gehanteerde begrippen zoveel mogelijk aansluiten bij reeds bestaande regelingen vergemakkelijkt dat in de toekomst één centrale en gelijktijdige inwinning. Binnen één wetgevingsdomein is dit meestal goed op orde. Het gaat hier juist om de afstemming tussen verschillende wetgevingsdomeinen. Denken vanuit degene op wie de regel zich richt, helpt daarbij: waarmee heeft hij al te maken? Zoveel mogelijk aansluiten bij bestaande gegevensvragen betekent overigens ook dat de beleidsmaker zichzelf beperkingen moet opleggen in de gegevens die hij nodig oordeelt voor de uitvoering van het beleid. Hoe minder aanvullende gegevens worden gevraagd, hoe gemakkelijker kan worden aangesloten bij bestaande gegevensstromen. Ook hier komt weer de vraag aan de orde hoe gedetailleerd de overheid het onderwerp wil (denken te) beheersen.

Verdere verinnerlijking van de aandacht voor administratieve lasten bij het maken van beleid en regels is punt van aandacht.

Het is mogelijk een aantal concrete zaken aan te wijzen waarop bij het maken van beleid en regels gelet kan worden om de administratieve lasten zo beperkt mogelijk te houden. Hierboven is al een aantal genoemd. Het kabinet heeft gezorgd voor formele structuren die moeten garanderen dat er aan administratieve lasten van een regeling aandacht wordt besteed. In de toelichting bij wetten en algemene maatregelen van bestuur wordt nadrukkelijk aandacht besteed aan de gevolgen voor het bedrijfsleven. Ieder pakket regelgeving van LNV (en alle andere ministeries) wordt aan ACTAL (Advies College Administratieve Lasten) voorgelegd om in ieder geval ambtelijk te worden getoetst. Deze inzet van ACTAL en zijn contactpersoon voor LNV heeft de laatste tijd geleid tot intensievere contacten tot op medewerkersniveau. Daardoor zijn de administratieve lasten meer gaan leven, maar het is nog niet voldoende.

Als toetsingskader kan gedacht worden aan een effectentoets naar de vraag hoe nieuw beleid en wetgeving neerslaat op moderne landbouwbedrijven met moderne managementsystemen.

Dit zal tevens de uitvoerende diensten stimuleren tot een zo efficiënt mogelijke gegevensuitvraag. Belangrijke katalysator daarvoor is dat het bedrijfsleven dat met LNV overleg voert over nieuw beleid, hier ook sterk op wil toetsen.

Binnen het ministerie van LNV worden inmiddels verschillende initiatieven ontplooid om de administratieve lastendruk te beperken. Er zijn verschillende projecten die als eindresultaat een stroomlijning van de gegevensinwinning zullen hebben. Met het opstellen en breed verspreiden van de 'Kwaliteitsstappen beleidsvoornemens voorgenomen regelgeving' in september 2001 is een eerste stap gezet naar een bredere bewustwording. De kwaliteitsstappen bevatten een stappenplan voor het opstellen van beleid waarin nadrukkelijke aandacht voor lasten voor bedrijfsleven en overheid is voorzien.

Uitzonderingen beperken

De beleidsterreinen van de mest en de veterinaire problematiek worden gekenmerkt door een zekere verscheurdheid tussen enerzijds het verlangen om met ingrijpende maatregelen de belangen van volks- en diergezondheid en milieu te beschermen en anderzijds de wens om de bestaansmogelijkheden van het boerenbedrijf niet te veel aan te tasten. Bij bestudering van de regelgeving is dit gegeven herkenbaar. De vele knelgevallen die in de mestwetgeving worden erkend zijn hiervan een goed voorbeeld. Het rekening houden met bijzondere omstandigheden van enkele bedrijven leidt er echter dikwijls wel toe dat de regelgeving als geheel ingewikkelder wordt. Uitzonderingen ter bescherming van de belangen van enkelen leiden nogal eens tot het opnemen van verplichtingen voor velen. Wat dit betreft mogen sector en Tweede Kamer ook bij zichzelf te rade gaan.

In de memorie van toelichting bij een wetsvoorstel wordt, volgens recente afspraken, aangegeven hoe hoog de lasten voor het bedrijfsleven zullen zijn en wordt uiteengezet waarom de uitvoering op de voorgestelde wijze wordt

vormgegeven. Door de Kamer ingediende amendementen kunnen echter ook ingrijpende gevolgen hebben voor het bedrijfsleven, mede op het gebied van administratieve lasten (en voor de uitvoeringslasten voor de overheid). Tot dusverre vindt daarop echter geen toets plaats. In beginsel kan daarvoor hetzelfde model dienen dat ook ten departemente wordt gehanteerd bij de totstandkoming van regels. Uiteraard leent het moment waarop amendementen worden ingediend zich er niet voor om een langdurige studie naar de omvang van de administratieve lasten uit te voeren. Maar waar de gevolgen van de voorgestelde amendementen niet op een snelle manier berekend kunnen worden, zouden die toch eerst in kaart gebracht moeten worden alvorens een beslissing te nemen.

Indien regering en Tweede Kamer serieus werk willen maken van het terugdringen van administratieve lasten verdient het aanbeveling om niet alleen door de regering voorgestelde regelingen maar ook amendementen vanuit de Kamer vóór de beslissing daarover te toetsen op de gevolgen voor de administratieve lasten en andere (uitvoerings)kosten.

5.2 Vereenvoudiging van bestaande regelgeving

Initiatieven op EU-niveau

Mede door de aandacht die in het verleden vanuit Nederland voor de kwaliteit van de EU-regelgeving is gevraagd, is men ook daar tot de overtuiging gekomen dat de kwaliteit en uitvoerbaarheid een punt van zorg zijn. De zogeheten Mandelkern-groep, die voorstellen moet doen voor de verbetering van de kwaliteit van de Europese regelgeving, heeft onlangs een rapport uitgebracht. Het rapport van deze High Level Group, met daarin een concreet actieplan (met deadlines) is bedoeld als input voor het aangekondigde Actieplan voor de verbetering van de wetgevingskwaliteit van de Europese Commissie. Dit actieplan had al eind 2001 klaar moeten zijn. De Commissie is echter nog niet verder gekomen dan een consultatiedocument waarin enkele algemene voornemens zijn geformuleerd. Het Actieplan is nu voorzien voor de eerste helft van 2002.

Daarnaast zijn er nog andere Europese initiatieven, zoals het SLIM-project, de werkgroep Business Test Panel, het Better Regulation Network (BRN) en het Benchmark-project. Dit laatste is een informeel samenwerkingsverband tussen (thans) zes lidstaten, gericht op het ontwikkelen van een benchmark-methode om van elkaar te leren over de wijze van implementeren van EU-regelgeving, met als doel de lasten voor het bedrijfsleven zoveel mogelijk te beperken.

5.2.1 Te veel gegevens

Eén van de gevolgde sporen in het LNV-onderzoek om te komen tot een reductie van de administratieve lasten, is het nader bezien van de huidige regelgeving. Daarbij was het niet de bedoeling te tornen aan de doelstelling van het beleid en de ingezette instrumenten zelf, maar is enkel gekeken naar de mogelijkheden binnen de bestaande regelgeving. Zo is bekeken of verschillende administratieve verplichtingen in de loop der tijd niet dubbelop zijn voorgeschreven, bepaalde voorschriften anders kunnen worden ingevuld of binnen het huidige afwegingskader zelfs geheel kunnen vervallen. In een redelijk aantal gevallen zijn

dit zaken die op relatief korte termijn gerealiseerd of in elk geval in gang gezet kunnen worden. Dat neemt echter niet weg dat het zinvol kan zijn in een volgende stap te onderzoeken of de ingezette instrumenten, gezien de ontwikkelingen op de betreffende beleidsgebieden, nog steeds de meest adequate zijn.

Naast de reeds bestaande systemen voor informatievoorziening heeft LNV de op de toekomst gerichte Basis Registratie Percelen (BRP) ingevoerd. Dit is een (geautomatiseerde) registratie die in de toekomst deel moet gaan uitmaken van een groter systeem van basisregistraties in het LNV-domein, en in de verre toekomst wellicht van het rijksbrede systeem van basisregistraties.

Het is duidelijk dat een gecompliceerd systeem als de BRP in het begin nog niet optimaal functioneert. De technische problemen moeten aan het einde van dit jaar grotendeels tot het verleden behoren, maar het systeem wordt onnodig ingewikkeld doordat (te) veel gegevens worden gevraagd. Mede omwille van het noodzakelijke draagvlak is het nodig op zo kort mogelijke termijn te komen met oplossingen voor gesignaleerde problemen. Dat kan op een aantal punten:

Grondgebruikmutaties bij kortlopende titels als grondgebruikverklaring en pacht. Tot 1 januari jl. liep de grondgebruikverklaring via het Bureau Heffingen en was een eenmalige melding van beide partijen over de begin- en einddatum voldoende. Nu dit via de BRP verloopt, moeten beide partijen zowel de begin- als de einddatum afzonderlijk doorgeven.

Het ministerie heeft al laten weten dat dit zal worden veranderd, maar een en ander is nog niet geëffectueerd.

Het gaat nu jaarlijks om tweemaal 60.000 tot 70.000 meldingen; de reductie van de lasten zal dus aanzienlijk zijn.

Verbetervoorstel: 'Grondgebruikmutaties'

Huidige situatie

Wanneer een perceel grond wordt overgedragen tussen twee ondernemingen, moeten op dit moment uit hoofde van artikel 16.a van de Regeling administratieve verplichtingen Meststoffenwet verklaringen worden opgesteld door de leverende en de verkrijgende partij.

Verbetervoorstel

Het veranderen van het meldingsformulier zodat er slechts één grondgebruikmutatie noodzakelijk is, in plaats van twee. Hierdoor is een besparing te realiseren van 50% van de administratieve lasten, waarbij wordt uitgegaan van een invultijd van het formulier van 15 minuten en een jaarlijks aantal aan ingeleverde verklaringen van 130.000.

Administratieve lasten reductie

Het verbetervoorstel 'Grondgebruikmutaties' kan een administratieve lastenreductie realiseren van circa 500.000 euro.

Aanbevolen wordt deze werkwijze niet enkel te beperken tot de gebruiksverklaringen, maar ook toe te passen bij eenjarige pachtovereenkomsten.

Het opgeven van mutaties beperkt zich echter niet tot situaties waarbij de gebruiker van het perceel verandert. Ook mutaties van gewassen moeten in een aantal gevallen doorgegeven worden. Daarbij moet de ondernemer behalve de mutatie, ook het perceel weer intekenen in een kaart. In het merendeel van de gevallen verandert de betaalde oppervlakte niet en betreft het enkel een mutatie van het gewas.

Wanneer BRP zo is ingericht dat de percelen een unieke codering kennen, is het doorgeven van mutaties veel eenvoudiger; onder vermelding van het unieke nummer, zonder intekening van het perceel, wordt dan een mutatie doorgegeven.

Behalve een directe, substantiële, vermindering van de benodigde administratieve handelingen, levert dit ook indirecte winst op. Op deze wijze worden namelijk ook de vele, niet bedoelde, administratieve slordigheden als het intekenen van een verkeerd perceel of een afwijkende oppervlakte voorkomen. Dergelijke foutjes leiden namelijk weer tot extra communicatie met de Dienst Basisregistraties, met de daarbij optredende irritatie.

Het werken met unieke perceelsnummers leidt bovendien voor de Dienst Basisregistraties tot een verlaging van de uitvoeringslasten.

Tot slot – en dit is niet de onbelangrijkste constatering – blijkt dat de gegevens zoals ze nu worden gevraagd, een stapeling opleveren van de gegevens die nodig zijn voor de verschillende regelingen die de verschillende uitvoeringsinstanties van het ministerie nodig hebben. Dit heeft als bijkomend effect dat een deel van de ondernemers gegevens doorgeeft die voor hen niet relevant zijn.

Om te voorkomen dat ondernemers meer gegevens en mutaties doorgeven dan absoluut noodzakelijk is, verdient het aanbeveling de gegevens zoals ze nu worden gevraagd, kritisch tegen het licht te houden, met als doel te komen tot een kleinere set aan basisgegevens die alle ondernemers in moeten sturen. Maakt een ondernemer vervolgens gebruik van een specifieke regeling, dan moet hij alleen in dat kader extra gegevens overleggen.

Zie ook § 6.3.1

5.2.2 Mestwetgeving

Alle gegevens nodig?

Opvallend is dat de mestwetgeving sterk ingericht is vanuit de invalshoek dat uitvoerings- en handhavingsinstanties ten behoeve van de controle zelf rechtstreeks dienen te beschikken over alle benodigde administratieve bescheiden. Bijna alle gegevens in dat kader worden vastgelegd in voorgeschreven formulieren en moeten binnen een bepaalde tijd naar de desbetreffende overheidsinstantie worden gestuurd. Daar waar het gaat om zeer belangrijke posten, zoals de mineralen-

boekhouding is het evident dat de overheid strenge voorschriften kent. Bovendien moet rekening gehouden worden met de fraudebestendigheid van een regeling. Het is echter de vraag of het gerechtvaardigd is een dergelijke werkwijze in alle gevallen voor te schrijven.

In lijn met de werkwijze van de Belastingdienst waar de heffingplichtige desgevraagd -vormvrij- een bepaalde post aannemelijk dient te maken, zou binnen het stelsel van Minas kritisch gekeken moeten worden of een dergelijke benadering in het kader van een reductie van de administratieve lasten, soelaas biedt.

In dit verband kan als voorbeeld genoemd worden het voorgeschreven formulier inzake het in- en uitscharen van vee dat op dit moment met de aangifte naar Bureau Heffingen moet worden gestuurd.

Samenloop gegevens en formulieren

Zoals gezegd kent de mestregelgeving tal van administratieve verplichtingen, inclusief daarbij behorende formulieren. Via zowel de forse uitbreiding van de regelgeving als de verdergaande verfijning, is daarmee ook het aantal formulieren in de loop der tijd flink gestegen. Het gevaar daarbij is dat voor iedere nieuwe regeling of wijziging, een apart formulier wordt gemaakt, zonder daarbij te kijken of de benodigde gegevens niet al voorhanden zijn of dat de gegevensopvraag geïntegreerd kan worden in een ander formulier.

Zo blijkt het Bureau Heffingen bijvoorbeeld meerdere formulieren te hebben voor het melden van een bedrijfsoverdracht en kent het aanvragen van een erkenning als mestverwerker in het kader van het stelsel van mestafzetovereenkomsten een geheel gescheiden traject voor het gebruik van de regeling mestbe- en -verwerking in het kader van Minas.

Aanbevolen wordt de formulieren zoals ze nu gebruikt worden, eens tegen het licht te houden. Daarbij kan niet alleen gekeken worden of gegevens via verschillende formulieren dubbel worden gevraagd, maar kan ook gekeken worden of een aantal formulieren geïntegreerd kan worden.

Over het gebruik van ICT op dit gebied wordt in § 6 nader ingegaan.

Samenvoegen mestnummers

Als een van de belangrijke bronnen van niet alleen administratieve lasten, maar ook irritatie, werd door bijna alle betrokkenen met wie is gesproken, het hebben van meerdere mestnummers genoemd. Eind 2000 is via een wijziging van de regelgeving het kunnen samenvoegen van mestnummers al versoepeld, maar deze versoepeling blijkt als gevolg van de strikte voorwaarden nog niet in de sterke behoefte van de praktijk te voorzien. Het feit dat een ondernemer meerdere mestnummers heeft, betekent dat de administratie ten aanzien van al die mestnummers strikt gescheiden dient te gebeuren, terwijl het bedrijf feitelijk als één bedrijf wordt gevoerd. Dit stelt de ondernemer in al zijn handelingen voor extra administratieve verplichtingen: zo moet hij bijvoorbeeld de voerleverancier per leverantie laten weten op welk mestnummer de levering moet worden

¹ Indien een ondernemer over meerdere mestnummers beschikt, bijvoorbeeld als gevolg van overname van een bedrijf, en besluit deze samen te voegen tot één nummer heeft dat volgens de thans geldende regeling een korting op het totaal van de mestproductierechten tot gevolg.

geboekt, moet de ondernemer per mestnummer een vee- en grondadministratie voeren, moet hij bij elke vracht mest die wordt afgevoerd zorgen dat dit geschiedt via het bij dat specifieke mestnummer behorende mestafleveringsbewijs en dient hij voor ieder mestnummer apart aangifte te doen waarbij iedere aangifte, indien van toepassing, vergezeld moet gaan van een aparte verklaring van de accountant. Hoewel de oorzaak van het hebben van meerdere mestnummers ook gezocht moet worden bij de ondernemers zelf - namelijk het voorkomen van het verlies van een deel van de productierechten ¹ - verdient het sterk aanbeveling deze problematiek in de huidige context opnieuw te bekijken. Dit alles mede omdat de problematiek van de meerdere mestnummers ook de overheid zelf voor problemen stelt. Zo heeft de Algemene Inspectiedienst bijvoorbeeld aangegeven dat de problematiek van meerdere mestnummers per bedrijf, bij fysieke bedrijfscontroles vaak problemen oplevert. Want hoewel de regelgeving voorschrijft dat de administraties gescheiden (per mestnummer) moeten worden bijgehouden, gebeurt dit niet altijd. Dit betekent dat de AID in die gevallen veel tijd moet steken in het administratief uitsplitsen van de administraties, om vervolgens dikwijls tot de conclusie te komen dat de afzonderlijke aangiftes voor de verschillende mestnummers goed zijn gedaan. In mindere mate - zij komen immers niet fysiek op de bedrijven - wordt ook het Bureau Heffingen met deze problematiek geconfronteerd. Voor het Bureau Heffingen speelt dit bijvoorbeeld ten aanzien van de voeroverzichten per mestnummer zoals die door de voerleveranciers aan het Bureau worden verstuurd. In geval van bijvoorbeeld vier mestnummers voor een bedrijf dat feitelijk als één bedrijf wordt gevoerd, blijken die vier overzichten niet te corresponderen met de hoeveelheden mineralen als opgenomen op de vier afzonderlijke aangiftes, terwijl de hoeveelheid qua totaal voor de vier aangiftes klopt. Daarnaast geldt voor het Bureau Heffingen dat, als gevolg van het feit dat veel ondernemers meerdere mestnummers hebben, zij ook veel meer aangiftes, inclusief eventuele bezwaarschriften, moeten verwerken.

Wanneer de belemmeringen voor de ondernemer om mestnummers van bedrijven die feitelijk al als één bedrijf worden gevoerd, worden weggenomen, ontvangt het Bureau Heffingen ook veel minder aangiftes, met als gevolg een substantiële vermindering van de uitvoeringslasten voor de overheid.

Tot slot kan in dit kader de Dienst Basisregistraties genoemd worden die op dit moment eveneens geconfronteerd wordt met verwerkingsproblemen, die hun oorsprong vinden in het hebben van meerdere mestnummers.

Zoals bekend moeten de gegevens van de Dienst Basisregistraties door meerdere diensten gebruikt kunnen worden. De registratie bij LASER is echter geënt op het bedrijf zoals dat feitelijk als bedrijf wordt gevoerd. Dit heeft tot gevolg dat de registratie bij LASER in zeer veel gevallen niet één op één gelijk loopt aan de registratie bij Bureau Heffingen. De Dienst Basisregistraties dient vervolgens de gegevens zo te structureren dat deze toch voor beide diensten toegankelijk zijn. Niet alleen het bedrijfsleven bij monde van LTO Nederland en de individuele ondernemer vragen om het onbelemmerd mogelijk kunnen maken van het samenvoegen van mestnummers. Ook vanuit de accountancy is sterk aangedrongen op dit punt. De accountants doen naast de Minas-aangifte namelijk in veel gevallen ook de fiscale aangifte. Het voor de Minas-aangifte kunstmatig splitsen van de daarbij behorende gegevens levert veel extra werk en dientengevolge ook veel extra kosten op voor de ondernemer, terwijl het voor de

verantwoording over het mineralengebruik van het bedrijf per saldo niet uitmaakt of dit geschiedt via bijvoorbeeld vier aangiftes, of één aangifte.

In afwachting van het afschaffen van de productierechten wachten bedrijven met het samenvoegen van mestnummers. Het afkomen van rechten als gevolg van die samenvoeging levert voor wat betreft de milieudoelstelling in de praktijk dus nauwelijks iets op.

Gezien het feit dat voorgaande niet alleen leidt tot veel extra administratieve lasten bij het bedrijfsleven maar ook problemen oplevert voor de overheid, wordt sterk aanbevolen te bezien in hoeverre de belemmeringen voor bedrijven om mestnummers samen te voegen kunnen worden weggenomen.

Verbetervoorstel: 'Reduceren aantal mestnummers'

Huidige situatie

Bij het berekenen van de administratieve lasten is uitgegaan van de verplichte handelingen per mestnummer. Deze lasten zijn vervolgens teruggerekend naar het aantal bedrijven. Hieruit is gebleken dat bedrijven gemiddeld meer dan één mestnummer bezitten, waardoor sommige bedrijven hierdoor meerdere malen moeten voldoen aan gestelde verplichtingen.

Verbetervoorstel

Het veranderen van de wetgeving zodanig dat elk bedrijf slechts één mestnummer heeft en hierdoor geen dubbele administratieve lasten heeft. Voor de berekening van het effect op de administratieve lasten van het aantal mestnummers is het aantal mestnummers gelijk gesteld aan het aantal bedrijven.

Administratieve lasten reductie

Het verbetervoorstel 'Reduceren aantal mestnummers' kan een administratieve lastenreductie realiseren van circa 21 mln euro.

Mestafleveringsbewijzen en kwartaaloverzichten

Dierlijke mest is de meest belangrijke mineralenstroom binnen Minas. Het is daarom evident dat dit traject omgeven is met extra waarborgen: een voorgeschreven wijze van bemonstering, een erkenningstelsel ten aanzien van personen die hiertoe bevoegd zijn, het enkel door aangewezen laboratoria uitvoeren van een analyse en het gebruik van verplichte formulieren (mestafleveringsbewijzen) die gestuurd moeten worden naar het Bureau Heffingen. Tijdens de gevoerde gesprekken is van verschillende zijden aangegeven dat dit traject, zeker gedurende de eerste twee jaar, niet tot een ieders tevredenheid is verlopen. Er werd geklaagd over fouten bij de verwerking van de gegevens en een zeer trage afhandeling bij het Bureau Heffingen.

Aangezien het hier gaat om handelingen die veelvuldig (jaarlijks ongeveer 1 miljoen afleveringsbewijzen!) en bij nagenoeg ieder landbouwbedrijf voorkomen, is de winst die bij het verbeteren van dit traject geboekt kan worden groot. Dit besef leeft op dit moment ook binnen het ministerie.

Op basis van de huidige regelgeving gaat een transport van de veehouder, via een intermediair naar een akkerbouwer, gepaard met 2 afleveringsbewijzen, namelijk één van de veehouder naar intermediair en één van de intermediair naar de akkerbouwer. Dit terwijl de gegevens ten aanzien van de samenstelling van die vracht gelijk zijn. Het invullen van een tweede afleveringsbewijs is daarmee niet alleen een extra administratieve last, maar ook een extra bron voor administratieve fouten. Het doorvoeren van deze wijziging zal leiden tot een forse reductie van de administratieve lasten.

De weg die is ingeslagen om in dit kader te komen tot een meerpartijenbewijs is dan ook een goede, die krachtige ondersteuning verdient.

Verbetervoorstel: 'Ontwikkelen meerpartijenbewijs'

Huidige situatie

Voor de levering van mest is het verplicht in artikel 7 van het 'Besluit Administratieve verplichtingen Meststoffenwet' een standaard mestafleverbewijs op te maken. Dit gebeurt in veel gevallen door een intermediair bedrijf, die de mest afneemt van een producent en deze vervolgens afvoert naar een afnemer. Indien laatstgenoemde het geval is, is het verplicht voor één levering van mest twee afleverbewijzen aan te maken. In 2001 zijn circa 1 miljoen mestafleverbewijzen opgemaakt en verstuurd naar Bureau Heffingen. Het invullen, versturen en archiveren van een dergelijk formulier kost gemiddeld 15 minuten.

Verbetervoorstel

Het ontwikkelen van een meerpartijenbewijs waarop het mogelijk is een mesttransport volledig te registreren voor het traject van producent via intermediair naar mestaanvoerder. Hierdoor kan het aantal in te vullen afleverbewijzen worden gereduceerd. Voor het berekenen van de reductie van de administratieve lasten is uitgegaan van een reductie van het aantal afleverbewijzen van 50% door invoering van een meerpartijenbewijs.

Administratieve lasten reductie

Het verbetervoorstel 'Ontwikkelen meerpartijenbewijs' kan een administratieve lastenreductie realiseren van circa 3,6 mln euro

Daarnaast kan gekoppeld aan voorgaande wijziging het huidige kwartaaloverzicht komen te vervallen.

Verbetervoorstel: 'Afschaffen kwartaaloverzichten'

Huidige situatie

In de Mestwet onder het Besluit Administratieve verplichtingen Meststoffenwet, art 12 is de verplichting opgenomen om elk kwartaal een overzicht te leveren van de in dat kwartaal af- en aangeleverde meststoffen. Deze verplichting geldt naast de verplichting een administratie bij te houden en jaarlijks aangifte te doen. Op basis van de huidige nulmeting bedragen de administratieve lasten 9 mln euro

Verbetervoorstel

Het afschaffen van de kwartaaloverzichten, waardoor de volledige administratieve lasten voor dit onderdeel van het besluit komen te vervallen.

Administratieve lasten reductie

Het verbetervoorstel 'Afschaffen kwartaaloverzichten' kan een administratieve lastenreductie realiseren van circa 9 mln euro.

Rol van de accountant en rapport van bevindingen

In de regelgeving krijgt de accountant op verscheidene plaatsen een rol toebedeeld. Verklaringen zijn bijvoorbeeld vereist bij subsidie-aanvragen, bij het verlenen van erkenningen en bij de mineralenaangiftes.

Het verplicht voorschrijven van een verklaring van de accountant, zeker wanneer dit beperkt wordt tot de RA- en AA- accountant, brengt voor de individuele ondernemer hoge kosten met zich mee. Vanuit dit oogpunt moet dan ook steeds nadrukkelijk de afweging worden gemaakt in hoeverre de verklaring van de accountant daadwerkelijk een meerwaarde vervult en niet leidt tot een schijnzekerheid dan wel overlap met controles die de overheid zelf doet, of kan doen.

In dit kader kan als voorbeeld genoemd worden de verklaring van de accountant die bijgevoegd moet worden bij het aanvragen van erkenning als monsternemer. De accountant verklaart niet meer dan dat de ondernemer de beschikking heeft over de vereiste apparatuur en de persoon in kwestie de voorgeschreven opleiding met succes heeft afgerond. Aan het vereiste de beschikking over de apparatuur te hebben, heeft iemand al snel voldaan. Dat kan namelijk ook het medegebruik van het apparaat van een ander zijn, waardoor deze verklaring van de accountant weinig zegt. Daarnaast geldt dat het hebben van het voorgeschreven getuigschrift eenvoudig door Bureau Heffingen zelf te controleren is.

Gezien het voorgaande kan de conclusie eenvoudig getrokken worden dat een verklaring van de accountant in deze geen toegevoegde waarde heeft en dientengevolge in de regelgeving als verplichting kan worden geschrapt.

Het voorbeeld zoals zojuist genoemd is slechts van toepassing op een relatief kleine groep ondernemers. Dat is anders voor de vee-intensieve bedrijven (bedrijven met een veebezetting van meer dan 2,5 GVE per hectare) die verplicht zijn hun mineralenaangifte vergezeld te laten gaan van een verklaring van de accountant. Deze maakt op basis van een voorgeschreven protocol een 'rapport van

bevindingen' op. Dat wil zeggen dat hij aangeeft wat hij tijdens die controle als bijzonderheden heeft opgemerkt. Het is nadrukkelijk geen verklaring waarbij hij aangeeft of de aangifte juist en volledig is. Het is weliswaar nooit de bedoeling geweest de accountant in de plaats te laten treden van de overheid, maar de beperkte status van het rapport van bevindingen maakt dat het rapport inderdaad ook slechts gebruikt kan worden als een selectiemechanisme bij de controle en handhaving.

Daar waar de controlerende instanties (Bureau Heffingen en de Algemene Inspectiedienst) meer en meer aansluiting zoeken bij de werkwijze van de Belastingdienst en naast het gebruiken van brongegevens bij derden ook interne-verband controles gaan leggen, is de meerwaarde van dit accountantsrapport gering.

Niet alleen gezien de hoogte van dit bedrag, maar ook vanwege het beperkte effect van deze verklaringen wordt aanbevolen de verplichting tot het bijvoegen van een rapport van bevindingen te schrappen.

Verbetervoorstel: 'Afschaffen Rapport van bevindingen'

Huidige situatie

In de Meststoffenwet onder de Regeling Accountantswerkzaamheden meststoffenwet 2001 valt de administratieve verplichting om een Rapport van Bevindingen op te laten maken door een registeraccountant. Gemiddeld worden er door het bedrijfsleven 20.000 rapporten opgesteld en overlegd aan Bureau Heffing. De kosten van een dergelijk rapport bedragen circa 500 euro.

Verbetervoorstel

Het afschaffen van de verplichting om door een registeraccountant een Rapport van Bevindingen te laten opmaken. Een alternatief voor het wegvallen van deze controle kan worden ondervangen door Bureau Heffingen deze controle te laten uitvoeren op basis van de MINAS-aangifte. Voor het berekenen van de reductie van de administratieve lasten wordt ervan uitgegaan dat de kosten voor het opmaken van het Rapport van Bevindingen hierdoor komt te vervallen.

Administratieve lasten reductie

Het verbetervoorstel 'Afschaffen rapport van bevindingen' kan een administratieve lastenreductie realiseren van circa 10 mln euro.

Forfaitaire aangifte

Voor de mineralenaangifte kunnen de boeren kiezen tussen forfaitair of verfijnd aangeven. Om het verfijnd aangeven - en daarmee zo 'zuinig' mogelijk produceren te bevorderen - te stimuleren is de norm voor forfaitair aangeven hoog gesteld. Hoe minder verlies van mineralen naar het milieu, hoe lager immers de heffing uitvalt.

Gelet op het - volgens de huidige normen - bereiken van het mestevenwicht en op het feit dat vanaf 2001 alle bedrijven, ook de meer extensieve landbouwbedrijven - Minasplichtig zijn, is het uit oogpunt van administratieve lastendruk te overwegen de forfaitaire aangifte aantrekkelijker te maken. Voordeel is dat het vooral voor de

extensieve bedrijven soelaas zal bieden. Groot nadeel is dat de mineralenstromen minder nauwkeurig worden en dat er waarschijnlijk grotere verliezen van mineralen naar het milieu zullen optreden.

Aanbevolen wordt nader te onderzoeken of de voordelen uit oogpunt van de administratieve lastendruk van het aantrekkelijker maken van de forfaitaire aangifte opwegen tegen de mogelijke nadelen voor het milieu

Verandering in de normstellingen zou bijvoorbeeld het volgende gevolg kunnen hebben voor de administratieve lasten.

Verbetervoorstel: Aanpassen forfaitaire aangifte mestboekhouding

Huidige situatie

In de Meststoffenwet onder de regeling Meststoffenwet, Besluit stikstofcorrectie Meststoffenwet en het Besluit hoeveelheidbepaling dierlijke en overige organische meststoffen valt de verplichting tot het voeren van een mestboekhouding op forfaitaire of verfijnde grondslag. Op basis van financiële argumenten kiest 90% van de ondernemingen voor de verfijnde methode. Het bijhouden van de mestboekhouding met de verfijnde methode kost meer tijd

Verbetervoorstel

De standaard voorwaarde van de forfaitaire grondslag zodanig veranderen zodat 50% van de bedrijven hiervan gebruik gaat maken.

Administratieve lasten reductie

Het verbetervoorstel 'Aanpassen forfaitaire aangifte mestboekhouding' kan een administratieve lastenreductie realiseren van circa 18 mln euro.

Loze mestcontracten

Met ingang van 2003 worden in het stelsel van mestafzetovereenkomsten de excretiecijfers van de dieren verhoogd van 85% naar 95% en daalt de aanvoernorm voor grasland van 300 naar 250 kg stikstof. Uit het rapport van het RIVM zoals dat onlangs is gepresenteerd in het kader van de evaluatie van de Meststoffenwet, is gebleken dat met name de melkveehouderij vanaf dat moment geconfronteerd wordt met een zeer hoog percentage aan loze contracten. Voor de sector is dit een extra kostenpost. Men moet een contract afsluiten, maar hoeft vervolgens in werkelijkheid de mest niet af te voeren.

Aanbevolen wordt het moeten afsluiten van loze contracten te voorkomen.

5.2.3 Veterinaire wetgeving

Bij de bestudering van de mogelijkheden tot lastenreductie in de sfeer van de veterinaire wetgeving is in de eerste plaats gekeken naar de primaire sector. De verzamelcentra en slachthuizen bijvoorbeeld zijn dus voorshands niet in beschouwing genomen.

A. *Identificatie en registratie van runderen*

Meldingen aan het I&R systeem

De veehouder is verplicht iedere mutatie in zijn veestapel binnen 3 werkdagen te melden aan het I&R systeem. Of een dergelijke melding ook daadwerkelijk in de I&R database is verwerkt, merkt een veehouder pas als hij de 3 maandelijkse uitdraai uit de computer ontvangt, de zgn. stallijst.

Veel veehouders hebben hier problemen mee omdat bij een eventuele uitbraak op hun bedrijf, een foutieve melding of foutieve verwerking vergaande consequenties kunnen hebben voor de hoogte van de schadeloosstelling.

Aanbevolen wordt het I&R systeem zodanig in te richten dat na een melding directe terugkoppeling plaatsvindt naar de veehouder.

Meerdere meldingen door de veehouder

Nu LNV het beheer van het I&R systeem op zich heeft genomen en inmiddels gestart is met de bouw van een nieuw systeem, zal een ontvlechting plaatsvinden van de publieke en private gegevens, in verband met de verantwoordelijkheid voor het beheer van die gegevens. Daarmee zal een aantal gegevens van veehouders op het gebied van de fokkerij en private gezondheidszorg uit het I&R systeem verdwijnen. Dit kan betekenen dat veehouders hun bedrijfsgegevens meerdere malen moeten gaan melden bijv. aan de I&R database, de fokkerij-organisatie en de Gezondheidsdienst voor Dieren.

Aanbevolen wordt in het nieuwe systeem faciliteiten in te bouwen zodat derden de gegevens kunnen gebruiken, of in elk geval de systemen zo op elkaar af te stemmen dat de veehouder dezelfde gegevens slechts eenmaal hoeft te verstrekken.

B. *Regeling varkensleveringen (RVL)*

Integreren van de RVL, I&R en Regeling Bedrijfscontrole Dierziekten (RBD)

De Regeling Varkens Leveringen (RVL) heeft tot doel het aantal relaties tussen varkensbedrijven te beperken en te structureren. Eén van de uitgangspunten hierbij is dat varkens slechts eenmaal in hun leven van een varkensbedrijf naar een ander varkensbedrijf mogen worden vervoerd. Alleen in het geval van transport van en naar opfokbedrijven mag een varken één keer vaker worden getransporteerd. Een ander uitgangspunt is dat het aantal toegestane bedrijfscontacten afhankelijk wordt gesteld van de hygiënische omstandigheden op het bedrijf. Bedrijven zijn daartoe in vier verschillende categorieën ingedeeld. Indien een varkenshouder van plan is varkens te leveren aan een ander varkensbedrijf dan moet hij dit twee werkdagen van tevoren melden bij het Identificatie- en Registratiebureau Varkensleveringen (I&RVL) in Deventer, de zogenaamde RVL melding. Van het I&RVL bureau ontvangt het bedrijf een bevestiging van de melding met daarop aangegeven of het transport voldoet aan de Regeling. Deze melding is verplicht voor ieder vervoer van varkens, behalve voor het vervoer van slachtvarkens naar een verzamelcentrum of slachthuis. Inmiddels is een koppeling tot stand gebracht tussen een RVL melding en het I&R systeem. Een RVL melding leidt nu automatisch tot een afmelding in het I&R systeem,

wat al heeft geleid tot verlichting van de administratieve lastendruk bij de varkenshouder. In het kader van de Regeling Bedrijfscontrole Dierziekten (RBD) worden varkensbedrijven eenmaal in de vier weken bezocht door een dierenarts, die de dieren aan een klinische inspectie onderwerpt. Tijdens dit bezoek wordt ook bloed afgenomen voor serologisch onderzoek op blaasjesziekte. Indien het bedrijfsrapport van de dierenarts in orde wordt bevonden en ook het onderzoek een negatief resultaat heeft opgeleverd, worden door de Gezondheidsdienst aan het betreffende bedrijf RBD stickers toegekend. Een dergelijke sticker heeft een beperkte geldigheidsduur en moet door de varkenshouder op o.a. de RVL verklaring worden bevestigd.

Gelet op het feit dat de actuele gegevens van de varkenshouders voorhanden zijn bij het I&RVL bureau ligt het voor de hand om naast de koppeling tussen RVL melding en I&R afmelding, een koppeling tot stand te brengen tussen de RVL melding en de stickerregeling van de RBD. Aanbevolen wordt de gegevens van de sticker op te doen nemen op het formulier van de RVL melding.

Zie op dit punt ook § 6 voor de mogelijkheden op het gebied van ICT.

Verkorten van de meldtermijn van een voorgenomen transport

Op jaarbasis worden ongeveer 165.000 RVL-meldingen gedaan bij het I&RVL bureau waarvan ruim 15% uiteindelijk geen doorgang vindt. Het vanwege die reden laten vervallen van een RVL melding veroorzaakt een administratieve last bij zowel de varkenshouder als het I&RVL bureau. Deze is echter vrij gering van omvang, maar de bedrijfsvoering wordt er wel door belemmerd, wat in de praktijk een grote mate van irritatie oproept.

Aanbevolen wordt de meldtermijn vooraf van een voorgenomen transport terug te brengen van 48 naar 24 uur teneinde hierin verbetering te brengen

Verbetervoorstel: Verkorten meldingstermijn varkenstransporten

Huidige situatie

In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren onder de 'Regeling varkensleveringen' (artikel 16.5) valt de verplichting van het terugsturen van de bevestigende melding indien de levering niet is doorgegaan. De melding moet minimaal 48 uur voor transport plaatsvinden. In de nulmeting is uitgegaan van 27000 annuleringen op jaarbasis en daarmee een administratieve last van 67.000 voor de intensieve varkenshouderij.

Verbetervoorstel

Het terugbrengen van de meldingstermijn van 48 naar 24 uur. Dit zal tot gevolg hebben dat er minder I&RVL bevestigde meldingen moeten worden teruggestuurd. Voor het berekenen van de te behalen administratieve lasten reductie is uitgegaan van afname van het aantal annuleringen met 50%.

Reductie administratieve lasten

Het verbetervoorstel 'Verkorten meldingstermijn varkenstransporten' kan een administratieve lastenreductie realiseren van circa 33.000 euro

Verlengen van de geldigheidsduur van de RVL verklaring

Een belangrijke oorzaak van het weer intrekken van een transportaanvraag is hoogstwaarschijnlijk ook de beperkte geldigheidsduur van de RVL verklaring, die vastgesteld is op 1 dag. Varkenshouders doen uit voorzorg een extra melding om te voorkomen dat door onvoorziene omstandigheden een transport niet kan doorgaan. De RVL verklaring die de varkenshouder uiteindelijk niet gebruikt, wordt ingetrokken.

Aanbevolen wordt te onderzoeken of verlening van de geldigheidsduur van de RVL verklaring naar bijv. 48 uur soelaas kan bieden. Nadeel van deze optie is wel dat in geval van een dierziekte-uitbraak het een dag langer niet geheel duidelijk is waar de varkens verblijven.

Een andere optie is om de huidige systematiek van de RVL in tact te laten maar te voorzien in een herstelprocedure zodat in geval van onvoorziene omstandigheden (bijv. uitvallen veewagen) de varkenshouder op snelle wijze een herstel melding kan doen en niet weer 48 uur moet wachten voordat hij weer kan transporteren.

Ook hier geldt dat het niet zozeer om reductie van administratieve verplichtingen gaat als wel om het wegnemen van mogelijke belemmeringen in de bedrijfsvoering.

C. Regeling hygiënevoorschriften besmettelijke dierziekten (HBD).

In de HBD-regeling is voorgeschreven dat een vervoermiddel waarmee varkens zijn afgeleverd op een varkensbedrijf direct na lossing op dit bedrijf moet worden gereinigd en ontsmet. Een vervoermiddel voor het vervoer van varkens waarmee vier keer achtereenvolgens dieren zijn afgeleverd op een varkensbedrijf moet een uitgebreide reiniging en ontsmetting ondergaan op een speciaal hiervoor ingerichte wasplaats (art. 23 lid 1).

Voor vervoermiddelen waarmee andere evenhoevige dieren (runderen, schapen, geiten e.d.) worden vervoerd, geldt een ander R&O regiem. In de Regeling Aanvullende Voorschriften Besmettelijke Dierziekten is bepaald dat een dergelijk vervoermiddel na ieder transport moet worden gereinigd en ontsmet op het bedrijf van lossing en direct daarna opnieuw op de vermelde speciaal ingerichte wasplaats.

Om aan deze onevenwichtigheid een einde te maken wordt aanbevolen de betreffende bepalingen met betrekking tot veevervoermiddelen in de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten in te trekken en de HBD regeling van toepassing te verklaren op alle vervoermiddelen ongeacht welke diersoort vervoerd is.

D. Registratie van bezoekers.

In de Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten is vastgelegd dat de veehouder van iedere bedrijfsmatige bezoeker² een aantal gegevens moet

² In de praktijk bestaat onduidelijkheid over deze regeling. Nogal wat boeren leven in de veronderstelling dat het niet alleen gaat om bedrijfsmatige bezoekers, maar om alle bezoekers.

vastleggen in een register. Deze gegevens betreffen: 1) naam, adres en woonplaats 2) de reden van het bezoek 3) aard en kenteken van het vervoermiddel van de bezoeker (voorzover van toepassing) en 4) tijdstip van aankomst en vertrek. Doel van deze registratie is om bij een eventuele dierziekte-uitbraak snel te kunnen nagaan wie de laatste tijd op het bedrijf is geweest zodat verdere verspreiding van de dierziekte kan worden voorkomen. Daarnaast bestaat onduidelijkheid over wat onder een bedrijfsmatige bezoeker moet verstaan Men is beducht voor een korting op een eventuele schadeloosstelling als blijkt dat het register niet juist is bijgehouden en ook daarom vindt soms registratie van elke bezoeker plaats.

Aanbevolen wordt het aantal te registreren gegevens van bedrijfsmatige bezoekers te verminderen en het begrip bedrijfsmatige bezoeker duidelijker te omschrijven.

Het begrip bedrijfsmatige bezoeker kan aangeduid worden als 'iemand die uit hoofde van zijn beroep of bedrijf een veehouderij bezoekt en die in contact komt met de daar aanwezige dieren' (bijv. de dierenarts, de inseminator, de klauwbekapper).

Voor het registreren van de gegevens kan volstaan worden met de naam van de bezoeker of de naam van het bedrijf en de datum van het bezoek. Voor de tracering hoeft dit geen probleem te zijn omdat veel bedrijfsmatige bezoekers zelf een nauwkeurige administratie bijhouden.

Verbetervoorstel: Vereenvoudigen bezoekersregistratie

Huidige situatie

In de Gezondheids- en welzijnswet voor dieren onder de 'Regeling aanvullende voorschriften besmettelijke dierziekten' (artikel 7.2) valt de verplichting tot bijhouden van een register met een viertal gegevens over bezoekers. In de tussenresultaten van de nulmeting is voor deze verplichting een totaallast van 13 miljoen euro berekend voor de doelgroepen melkveehouderij, intensieve runder- en kalverhouderij, schapen- en geitenhouderij. Deze administratieve last bedraagt voor een bedrijf ongeveer 15 minuten per week voor het invullen, bijhouden en archiveren van de bezoekersregistratie.

Verbetervoorstel

De regeling zodanig aanpassen dat slechts registratie van professionals – die in contact komen met evenhoevigen- verplicht is. Dit in tegenstelling tot de huidige regeling waar bij alle bedrijfsbezoeken geregistreerd moeten worden. De besparing die dit oplevert, wordt geraamd op ca. 5 minuten per bedrijf per week. Het voorstel is van toepassing op de doelgroepen melkveehouderij, intensieve runder- en kalverhouderij, schapen- en geitenhouderij.

Reductie administratieve lasten

Het verbetervoorstel 'Vereenvoudigen bezoekersregistratie' kan een administratieve lastenreductie realiseren van circa 4 miljoen euro

E. Zelf enten door de varkenshouder

In de Diergeneesmiddelenwet is het toedienen van vaccins aan dieren vooralsnog uitsluitend voorbehouden aan dierenartsen.

Uit praktische overwegingen (waaraan ook economische motieven ten grondslag liggen) wordt momenteel de mogelijkheid onderzocht om de varkenshouder zelf vaccins te laten toedienen aan varkens tegen bedrijfsgebonden dierziekten (bijv. mycoplasma, vlekziekte, e-coli, Atrofische Rhinitis). De besprekingen over dit onderwerp tussen LTO, KNMvD en LNV zijn in een vergevorderd stadium. Inmiddels is een modelovereenkomst opgesteld waarin de verantwoordelijkheden van de betreffende dierenarts en varkenshouder zijn vastgelegd.

Het effectueren van deze mogelijkheid zal voor de varkenssector een grote kostenbesparing (niet zozeer een vermindering van de administratieve last) opleveren.

F. Varia

Voor elk transport van schapen zijn drie dezelfde formulieren nodig. Eén blijft bij het afvoerende bedrijf, één op het vervoermiddel en één bij het bedrijf van bestemming. Het zijn drie aparte formulieren die elk apart moeten worden ingevuld. Downloaden vanaf Internet is wel mogelijk, maar, naar het blijkt, alleen met behulp van speciale programma's.

*Vereenvoudiging van de Internettoepassing verdient aanbeveling
Voor de niet-Internetgebruikers zou de simpele oplossing van een formulier met doorslagen al soelaas bieden.*

5.3 Harmonisering

5.3.1 Van begrippen

Hoewel degene tot wie de regelgeving zich richt het uniformeren van begrippen niet direct zal associëren met een vermindering van de administratieve lasten, is een gebrek aan uniformiteit wel degelijk een belangrijke bron van administratieve lasten. Immers daar waar begrippen niet op elkaar aansluiten, vereist dit van de ondernemer dat hij zich verdiept in de verschillen en voor de diverse regelingen zorgt dat zijn administratie in overeenstemming is met wat die regelingen vragen. Naast de tijd die de ondernemer hiermee kwijt is, betekent dit ook veel ergernis, zo is gebleken tijdens de gevoerde gesprekken.

Het uniformeren van de begrippen is om twee redenen geen eenvoudig traject. In de eerste plaats hanteert de regelgeving vanuit Brussel soms verschillende begripsomschrijvingen die bovendien in een aantal gevallen weer niet precies aansluiten op het in Nederland gebruikte begrippenkader (of andersom).

Daarnaast werken de diverse directies van het ministerie van LNV specifiek aan bepaalde onderwerpen op hun eigen, min of meer afgebakende, beleidsterrein. In de loop der tijd is niet alleen de hoeveelheid regelgeving sterk vermeerderd, maar

zijn de verschillende directies ook meer en meer een eigen begrippenkader gaan hanteren. Zo kan het zijn dat een bedrijf zoals dat is geregistreerd bij LASER, niet gelijk is aan de registratie van een bedrijf bij het Bureau Heffingen. Of dat grond die in het kader van de Mc-Sharry steunverlening braakland is, en dat ingevolge de Meststoffenwet weer niet is. (zie ook § 2.5) Vanuit de regelgeving te verklaren, maar voor de ondernemer leidt dit tot een forse extra en dikwijls onnodige administratieve last.

Om uniformiteit van begrippen te bewerkstelligen, zal alle regelgeving van het hele ministerie tegen het licht gehouden moeten worden. Hierbij zullen ambtenaren voor de verschillende deelgebieden hun natuurlijke neiging het voortbestaan van hun eigen begrippenkader als noodzakelijkheid aan te merken moeten relativeren. Een zware sturing van bovenaf lijkt dan ook noodzakelijk, waarbij tevens durf nodig is om te kiezen voor een veel beperkter begrippenkader

Na deze doorlichting zal de werkwijze van de verschillende directies binnen het ministerie zo afgestemd moeten worden, dat niet nadien wederom een wildgroei aan verschillende begrippen zal ontstaan.

Voor de begrippen 'grond' en 'bedrijf' is het gewenst om op de korte termijn al te komen tot een uniformering

Basisregistraties

Zoals eerder aangegeven, streeft het ministerie van LNV naar het opzetten van basisregistratiesystemen. Hiermee worden geautomatiseerde systemen bedoeld waarbij de gegevens en vervolgens de mutaties daarbinnen, door de ondernemer slechts één maal behoeven te worden doorgegeven. Deze gegevens worden vervolgens door de verschillende diensten van het ministerie benut en niet meer afzonderlijk opgevraagd. 'Basisregistratie percelen' (BRP) is daarvan de eerste stap. Voor het goed kunnen functioneren van dergelijke systemen is het hanteren van een geüniformeerd begrippenkader een vereiste. Het hanteren van veel verschillende definities maakt het inwinnen van de gegevens alles behalve eenvoudig. Dit bleek vorig jaar bij de eerste inwinning van de gegevens ten behoeve van Basisregistratie Percelen. Zo bestaan er bijvoorbeeld in de verschillende regelingen verschillende definities voor bijvoorbeeld 'braak' en zijn er verschillen ten aanzien van het begrip 'oppervlakte'.

Tijdens de gesprekken die ter voorbereiding van dit rapport zijn gevoerd, bleek dat er grote irritatie heerst over de Basisregistratie Percelen. Hoewel de doelstelling is dat het systeem, in de toekomst, leidt tot vermindering van administratieve lasten, is het bij lange na nog niet zo ver dat het bedrijfsleven dat ook zo ervaart. Ook ziet men dat niet op korte termijn gebeuren. Communicatie en concrete verbeteringen zijn dus dringend nodig

Zeker ten behoeve van het optimaal functioneren van geautomatiseerde systemen als de Basisregistratie Percelen is het noodzakelijk dat op zo kort mogelijke termijn gezorgd wordt voor uniformiteit ten aanzien van zoveel mogelijk begrippen (zie ook § 6 3.1)

5.3.2 Van momenten van aanleveren

Sommige gegevens moeten zeer frequent worden aangeleverd (bijvoorbeeld de I&R), andere meer incidenteel. De landbouwtelling vindt eenmaal per jaar plaats. De gegevens moeten los van elkaar, op verschillende momenten worden geleverd, terwijl het dikwijls om dezelfde gegevens gaat. Het is de moeite waard te bezien of het mogelijk is verschillende momenten te laten samenvallen zodat de gegevens eenmaal verstrekt voor verschillende doelen gebruikt kunnen worden. In § 6.4 wordt dit onderwerp ook aan de orde gesteld in het kader van de mogelijkheden die ICT biedt, maar ook los daarvan zouden combinaties gemaakt kunnen worden.

Aanbevolen wordt te onderzoeken of de (I&R-)gegevens die al bij LNV aanwezig zijn gebruikt kunnen worden voor de landbouwtelling. Als dat zo is, kan de metelling vervallen. Te verwachten is, dat dit eerst gerealiseerd kan worden als de bouw van het geautomatiseerde I&R-systeem gereed is. Voordien kan in elk geval bezien worden of de benodigde inwinning van gegevens op een zodanig moment kan plaatsvinden dat deze samenvalt met de inwinning van de gegevens voor andere doelen (bijvoorbeeld EU-subsidies)

5.3.3 Van controles

Combineren van de verschillende LNV controles op de naleving van de I&R regels voor runderen.

Vanuit verschillende invalshoeken worden door uitvoerende diensten van LNV I&R controles verricht op primaire bedrijven. Deze controles vinden hun basis in communautaire regelgeving en zijn globaal te splitsen in controles op de daadwerkelijke naleving van de I&R regels en controles die samenhangen met premieregelingen. Het juridisch kader waarin deze controles plaatsvinden ziet er als volgt uit:

- Relevante communautaire I&R regelgeving:
 - a. Verordening (EG) nr. 1760/2000 van het Europees Parlement en de Raad van 17 juli 2000 tot vaststelling van een identificatie- en registratieregeling voor runderen en inzake de etikettering van rundvlees en rundvleesproducten.
 - b. Verordening (EG) Nr. 2630/97 van de Commissie van 29 december 1997 inzake de minimaal te verrichten controles overeenkomstig de identificatie- en registratieregeling voor runderen.
 - c. Verordening (EG) Nr. 2629/97 van de Commissie van 29 december 1997 inzake uitvoeringsbepalingen m.b.t. oormerken, bedrijfsregisters en paspoorten overeenkomstig de identificatie- en registratieregeling voor runderen.

Op basis van deze regelgeving worden jaarlijks 5% van het aantal rundveebedrijven (+3000 bedrijven) door de RVV gecontroleerd op de naleving van de I&R voorschriften.

- Relevante communautaire I&R regelgeving ter zake van de Mc Sharry-premie voor runderen:

- a. Verordening (EEG) nr. 3508/92 van de Raad van 27 november 1992 tot instelling van een geïntegreerd beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen.
- b. Verordening (EEG) nr. 3887/92 van de Commissie van 23 december 1992 houdende uitvoeringsbepalingen inzake het geïntegreerde beheers- en controlesysteem voor bepaalde communautaire steunregelingen.
- c. Verordening (EEG) nr. 3886/92 van de Commissie van 23 december 1992 tot vaststelling van de uitvoeringsbepalingen inzake de premierregelingen waarin is voorzien bij Verordening (EEG) nr. 805/68 van de Raad houdende een gemeenschappelijke ordening der markten in de sector rundvlees.

Op basis van deze regelgeving wordt jaarlijks ruim 10% van het aantal rundveebedrijven (+ 6300 bedrijven) door de AID en LASER gecontroleerd op naleving van de premievoorwaarden (stieren-, zoogkoeien- en slachtpremie). Premies mogen alleen worden verleend voor dieren waarvoor aan alle vastgestelde I&R verplichtingen is voldaan.

Om te voorkomen dat verschillende overheidsdiensten na elkaar op hetzelfde bedrijf de naleving van de I&R voorschriften controleren, wordt aanbevolen deze werkzaamheden voortaan door één controledienst te laten verrichten. In de communautaire regelgeving is uitdrukkelijk de mogelijkheid opengelaten dat de controle op de naleving van de premievoorwaarden wordt gecombineerd met de controle op de naleving van de I&R voorschriften.

Het bovenstaande ziet op overheidscontroles. De boer heeft echter ook te maken met controleurs vanwege private partijen. Voor de boer zijn de lasten van deze controles hoog. Hij moet immers tijd vrijmaken om de controleur te ontvangen, gegevens uit zijn administratie te halen, meehelpen bij het nemen van monsters, etc.

Samenvoeging van deze controles zonder meer zal niet mogelijk zijn. Een controleur van een private organisatie kan niet zonder meer worden ingezet voor overheidscontroles, ook al omdat hij niet over de vereiste bevoegdheden beschikt. Bovendien moet altijd duidelijk zijn dat een controleur die de naleving van de overheidsregelgeving controleert onder overheidsgezag staat en dat de minister verantwoordelijk is voor de wijze waarop hij zijn werk doet.

Aanbevolen wordt te bezien in hoeverre afstemming tussen controles van overheidsdiensten en private organisaties mogelijk is en in hoeverre de controle-intensiteit kan worden afgestemd op de activiteiten van de private controleurs.

In dit verband moet vermeld worden dat dat laatste in zoverre al het geval is, dat de controle instanties werken met zogenaamde risico-analyses: de controle-activiteiten worden afgestemd op de veronderstelde naleving door de doelgroep.

Opschonen van regelgeving

Bij het bezoek aan de Rijksdienst voor de keuring van Vee en Vlees (RVV) kwam de controle op de slachterijen en de producten waarin dierlijke materialen zijn

verwerkt aan de orde. Als voorbeeld van het niet opschonen van regelgeving werd genoemd de controle op de vleeskroket. Door steeds verbeterende analysemethoden kunnen steeds geringere hoeveelheden van schadelijk geachte stoffen aangetoond worden. Van steeds meer stoffen wordt de schadelijkheid aangenomen. Stoffen waarop al sinds lange tijd gecontroleerd moet worden komen soms in de praktijk nauwelijks meer voor, maar de controle-uitkomsten moeten wel genoteerd worden. Zo bedraagt het aantal stoffen waarop de controle nu moet plaatsvinden ongeveer 80.

Periodieke opschoning van regelgeving is in het algemeen noodzakelijk

Een illustratie.

Hoewel de controle op andere dan de primaire bedrijven niet in het onderzoek waren betrokken heeft een van de kringdirecteuren van de RVV op ons verzoek een weekjournaal bijgehouden van zijn dagelijkse ervaringen met betrekking tot administratieve lasten voor bedrijven als gevolg van veterinaire regelgeving.

Maandag

Discussie met een grote varkensslachterij over de samenloop van IKB-gegevens en resultaten van de keuring van de slachtvarkens. De overheid stuurt aan op een ketenbenadering voor de beheersing van volksgezondheidsrisico's bij de productie van voedsel van dierlijke oorsprong. Concreet betekent dit onder meer dat voor de keuring van belang is kwaliteitsgegevens beschikbaar te hebben over aangevoerde slachtvarkens. De slachterij heeft er belang bij dat aan de slachtlijn gegevens van door mesters aangevoerde koppels slachtvarkens worden vastgelegd ter terugkoppeling naar de veehouder en naar de inkoopafdeling van de slachterij. Voor een deel betreffen dit gegevens die het resultaat vormen van het keuringsproces door de RVV en die de RVV (zou) moet(en) verzamelen. Met betrekking tot de overlap ontstaan twee administraties die geïntegreerd zouden moeten kunnen worden.

Dinsdag

In het overleg met de Cluster Levende Vee Exporteurs is voor de zoveelste keer aan de orde dat bij het aanvragen van exporten levende varkens een lijst van gegevens overgelegd moet worden zonder dat daarbij het historisch perspectief voortdurende aansluiting is gehouden met de relevante ontwikkelingen. Een typisch voorbeeld van administratieve belasting (aan beide zijden) waarover alle partijen het eens zijn dat die grotendeels afgebouwd kan en moet worden omdat de initiële aanleidingen voor de procedure vervallen zijn.

Woensdag

Bij de voorbereiding van het tweede controlebezoek van de Europese Commissie inzake de schadeloosstellingen in verband met de MKZ-bestrijding in 2001 wordt weer eens duidelijk dat in verband met de financiële afrekeningen en verrekeningen van de kosten van de bestrijdingsoperatie en vooral vanwege de zeer hoge eisen aan de betrouwbaarheid van de veterinaire en financiële administraties het risico bestaat dat in de toekomst nog meer administratieve eisen gesteld (moeten) worden aan veehouders. Ten denken is aan de ontwikkelingen met betrekking tot de registratie van alle verplaatsingen (schapen!)

Donderdag

Telefonische geconfronteerd met de moeilijkheden van bedrijven om traceerbaar karkassen en losse organen administratief bij elkaar te houden totdat monster-

uitslagen bekend zijn. In casu een zelfslachtende slager waar in verband met de slacht van één rund achtereenvolgens de RVV komt voor:

- de levende keuring
- de geslachte keuring
- de monsterneming BSE
- de vrijgeving van het slachtmateriaal plus de slachtafvallen na negatieve uitslag op het monster

Indien één van de monsters positief is moeten hele batches materiaal vernietigd worden, tenzij alle onderdelen van het betreffende rund eenduidig administratief en fysiek traceerbaar zijn. Deze zelfde constructie kennen we ook bij het slachten van varkens met trichinenonderzoek; alleen wordt daar het monster tegelijk met de geslachte keuring genomen.

Vrijdag

Niet alleen de Nederlandse overheid zorgt voor grote administratieve lasten, ook buitenlandse landen doen dat. Vooral als het gaat om derde landen is er amper tot geen sprake van gecoördineerde sets van eisen in verband met de import van vlees vanuit Nederland. Dat leidt tot allerlei zogenaamde kanalisatieconstructies waarbij de bedrijven (bijvoorbeeld koel- en vrieshuizen) per individuele partij allerlei gegevens moeten bijhouden zodat na verloop van soms maanden nog kan worden vastgesteld of zo'n partij (of een uit meerdere bronnen samengestelde partij) geëxporteerd kan worden naar een bepaald derde land. Als het (alleen maar) om volksgezondheidsaspecten zou gaan, zou het mogelijk moeten zijn tot afgestemde eisen te komen waardoor de administratieve lasten van tracing voor dergelijke bedrijven sterk zouden kunnen worden teruggedrongen.

Aanbevelingen van betrokkene:

- Integratie van overheids- en bedrijfsadministraties teneinde onnodige overlap (wederzijds) te beperken
- Regelgeving en vooral ook procedures tijdig aanpassen aan gewijzigde omstandigheden
- Niet willen registreren wat amper zonder enorme administratieve lasten te registreren is (zoeken naar uitvoerbare alternatieven in plaats van steeds de oude items blijven handhaven)
- Risico-analyse toepassen in samenhang met administratieve lasten en op grond daarvan durven differentiëren in plaats van algemeen verbindend verklaren van administratieve procedures op een sterk gedifferentieerde doelgroep
- Coördinatie en integratie van importeisen van derde landen

Het is de moeite waard om bij de uitvoeringsorganisaties van geheel LNV na te gaan in hoeverre vanuit de praktijk voorstellen kunnen worden gedaan voor vereenvoudiging van administratieve procedures.

5.4 Verleggen van verantwoordelijkheden

In de Nota 'Voedsel en Groen' wordt opgemerkt:

'De verantwoordelijkheid van de overheid vermindert niet ten principale door verhoogde inspanningen van het bedrijfsleven voor aspecten als milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn en arbeidsomstandigheden. Alle zijn dit belangen die niet automatisch door de werking van de markt worden behartigd. Dit laat echter onverlet dat het ministerie van LNV wil stimuleren dat marktpartijen verantwoordelijkheid nemen voor deze aspecten. In dit kader stimuleert LNV het ontstaan van ketengarantiesystemen.'

De vraag is vervolgens welke consequenties aan het ontstaan van deze systemen worden verbonden. Om deze vraag te kunnen beantwoorden is eerst een discussie nodig over de vraag in hoeverre de overheid zich wil terugtrekken en erop kan vertrouwen dat de belangen in kwestie op een goede manier door de betrokken partijen worden behartigd. Vanuit het bedrijfsleven wordt sterk aangedrongen op de erkenning door de overheid van certificeringssystemen en deelname daaraan te belonen.

Voor de hoogte van de administratieve lasten maakt het in de praktijk niet veel uit of een bepaalde maatregel in de eerste plaats door de overheid is opgelegd of door een ketengarantiesysteem. Uit bezoeken aan veehouders en akkerbouwers is duidelijk geworden dat ook uit de meer private stelsels forse administratieverplichtingen kunnen voortvloeien. Voorbeelden hiervan zijn KKM, IKB, fokprogramma's en gegevens die aan de Gezondheidsdienst voor Dieren (GD) moeten worden aangeleverd. Het blijkt dat er ook in de door die organisaties gevraagde gegevens overlap bestaat, evenals tussen de gegevens van die organisaties en de overheid.

Opvallend, maar niet onverwacht, is de constatering tijdens de bedrijfsbezoeken dat de betrokken boeren minder zwaar tillen aan de administratieverplichtingen die door private partijen zijn opgelegd dan aan verplichtingen die afkomstig zijn van de overheid en ten behoeve van de overheid worden ingewonnen. Een belangrijke reden hiervoor is dat zij de private systemen meer als eigen beschouwen. Aan de sanctie kan het nauwelijks liggen: de aard van de sanctie is verschillend, de gevolgen van het niet voldoen aan de verplichtingen kunnen bij de private regelingen soms ernstiger zijn dan bij de overheidsregelingen.

Het valt dus te betwijfelen of het overdragen van verantwoordelijkheden naar de keten zal leiden tot een belangrijke feitelijke reductie van administratieve lasten. De irritatie zal echter wel minder worden en daarmee zal de motivatie om aan de verplichtingen te voldoen groter zijn.

Het is dus in de eerste plaats de moeite waard om na te gaan waar samenvoeging van de gevraagde gegevens en gezamenlijke inwinning kan plaatsvinden (zie ook de tweede aanbeveling onder § 5.2.3 en § 6)

Daarmee kan al een behoorlijke besparing bereikt worden. Een zorgvuldige vormgeving in verband met de privacyregelgeving is in dit verband dan wel vereist.

Daarna kan gezien worden op welke plaatsen en onder welke voorwaarden de overheid kan volstaan met 'toezicht op toezicht'. Met andere woorden: daar waar de certificeringssystemen betrouwbaar, volledig en doorzichtig zijn, zou de overheid een afweging moeten maken of een zekere mate van terugtreden mogelijk is.

Hierbij moet ook de situatie in de praktijk in beschouwing genomen worden: de controle van de overheid kan nooit volledig zijn, ook al is die op papier bijna 100%. (Zie hiervoor ook § 2.4.)

VI HET GEBRUIK VAN ICT

6.1 Toekomstbeeld

Rijksbrede registraties

Op initiatief van het ministerie van BZK en onder leiding van het ministerie van Economische zaken vindt een onderzoek plaats naar de mogelijkheden van rijksbrede basisregistraties, naar het voorbeeld van de Gemeentelijke Basis Registratie. Deze laatste kan als een basisregistratie van personen worden beschouwd. Gedacht wordt aan de registratie van bedrijven (zoals die nu nog door de Kamers van Koophandel gebeurt), van gebouwen (waaraan het ministerie van VROM zal bijdragen), grond (een uitgebreide Basis Registratie Percelen), dieren (I&R). Zo wordt dan heel Nederland in kaart gebracht.

Wanneer de overheid inderdaad tot een dergelijk ambitieus project zou besluiten en bovendien de ambitie heeft deze registraties te koppelen, zullen de systemen die door het ministerie van LNV worden opgezet moeten passen in het totaalconcept van de rijksbrede basisregistraties.

Het ministerie van LNV

Het is de bedoeling dat op termijn wordt gewerkt met één LNV-loket. Een virtueel loket dat als 'front-office' zal dienen, het eerste contact met het ministerie van iemand die informatie wil hebben, gegevens moet leveren of gegevens moet ontvangen.

De algemene doelstelling van het loket is het leveren van actuele en betrouwbare gegevens over de LNV-relaties en aan de LNV-relaties ten behoeve van de uitvoering, controle en handhaving van LNV-regelgeving, alsmede voor beleid en beleidsondersteunend onderzoek, én ten behoeve van de LNV-relaties zelf.

Het loket kent verschillende kanalen. Uitgangspunt is dat de relatie het kanaal kiest waarlangs hij met LNV wil communiceren. In beginsel reageert LNV via datzelfde kanaal. Dat kan zijn langs elektronische weg, maar ook via telefoon, fax of de post. Dat uitgangspunt neemt echter niet weg dat LNV kiest welke kanalen voor welk doel worden aangeboden. LNV stuurt bovendien naar de kanalen met de hoogste effectiviteit tegen de laagste kosten, waarbij de bedrijfsvoering van de relaties het uitgangspunt is.

Het LNV-loket kan gekoppeld worden met de bedrijfsmanagementsystemen die in de agrarische sector worden gebruikt. Via een gecertificeerde koppeling of interface worden gegevensstromen heen en weer gezonden, waarbij de ondernemers altijd heer en meester van zijn eigen gegevens blijft. Hij is degene die door middel van de druk op de knop bepaalt welke van zijn gegevens wanneer naar wie worden verzonden.

Een privacyreglement is daarbij een vereiste.

De agrarische sector

In de agrarische sector zal in de toekomst een zwaarder accent komen te liggen op het ondernemerschap, met een duidelijke doorwerking naar een goed bedrijfsmanagement. De verscherpte internationale concurrentie in de agrosector is een van de elementen die deze ontwikkeling beïnvloeden. Dit stelt de agrarische ondernemer voor een aantal uitdagingen. Hij zal een beter en sneller inzicht moeten hebben in de technische en economische mogelijkheden van zijn bedrijf om in te spelen op vernieuwingen en marktontwikkelingen. Bovendien zal hij naast het leveren van fysieke producten als melk, vlees (en eventueel natuur- en landschapswaarden) ook de benodigde informatie over die producten en productiewijze moeten kunnen leveren als 'licence to produce' aan consument, maatschappij en overheid.

Om hier goed op in te kunnen spelen zullen de agrarische ondernemers optimaal de mogelijkheden van ICT willen benutten om hun bedrijfsprocessen, zowel technisch als administratief beter te kunnen managen.

Bedrijfsmanagementcomputers en procescomputers, onderling gekoppeld, zullen de kern van het managementproces op de bedrijven worden, voor de optimalisatie van de interne bedrijfsvoering en voor de communicatie met ketenpartijen en overheden. Alle belangrijke bedrijfsgegevens zullen door de ondernemer eenmalig in de database van zijn managementcomputer ingevoerd worden voor meervoudig gebruik intern en voor on-line berichtenverkeer met externe organisaties van bedrijfsleven en overheden.

Deze standaardisatie bestaat niet alleen uit het vaststellen van gegevensdefinities en uitwisselingsformats, maar ook uit het inrichten van intermediaire instanties voor het routeren van de gegevens, zowel op het publiek-private domein als binnen het publieke domein. Vanwege de frequentie van gegevensuitwisseling met derden zullen in de komende jaren de gegevensbeveiliging, elektronische handtekening en privacyaspecten goed geregeld moeten zijn.

Naast de communicatie met overheden zal de communicatie binnen het bedrijfsleven onderling ook in sterke mate bepaald worden door elektronische communicatie, via portals of loketten met belangrijke functies als e-commerce, het leveren van financiële diensten, informatievoorziening etc.

In de agrarische sector zal in de toekomst dus sprake zijn van een breder scala aan communicatie methoden: schriftelijke (papieren)communicatie, telefonische, fax, voice-mail, on-line gegevensuitwisseling, internet.

Belangrijke voorwaarde is een zekere standaardisatie van het elektronisch verkeer tussen agrarische ondernemers met ketenorganisaties en overheden

6.2 Bestaande systemen

Bij het ministerie van LNV

Het LNV-loket is in opbouw en verkeer in een nog zeer pril stadium. Er staat een visie op papier, maar de indruk bestaat dat die nog niet door alle betrokkenen op dezelfde wijze wordt beleefd. De verwachtingen zijn echter hoog gespannen, zowel intern als in de buitenwereld. Het zal echter nog lang duren voordat aan deze verwachtingen kan worden voldaan.

Het verdient aanbeveling nog niet al te veel over de toekomstige vormgeving van het LNV-loket te communiceren. Teleurstelling bij de presentatie van de eerste functies kan daarmee wellicht voorkomen worden.

De Basisregistratie Percelen is als geautomatiseerd systeem in functie. Aanloopproblemen moeten nog worden opgelost, maar dat zal naar verwachting aan het einde van 2002 gereed zijn. Het functioneren van het systeem wordt echter ernstig belemmerd door het ontbreken van een datadictionary met een beperkt aantal, voor alle regelingen geldende begrippen en definities (zie ook onder § 6.3.1)

Het Bureau Heffingen functioneert al enige tijd. Het kampt echter met grote achterstanden, wat tot veel klachten in de sector leidt. ICT-systemen zijn qua opbouw nog betrekkelijk basaal. Via Internet kan alleen algemene informatie worden verkregen en informatie over bijvoorbeeld minassystemen en het mestafzetsel. Wel kunnen bepaalde formulieren gedownload worden.

LASER kent geautomatiseerde systemen ten behoeve van subsidies en premies. In 2000 gerealiseerd:

- de aanvragen (1 mln aanvragen, 45.000 begunstigden) voor slachtpremie geautomatiseerd door gebruik te maken van I&R. Dit systeem stelt bijzondere eisen aan samenwerking met derde partijen en aan de kwaliteit van gegevensbestanden van derden en tijdige duidelijkheid omtrent de eisen die aan de automatisering gesteld moeten worden.

Aandachtspunt: alle eisen moeten in een vroeg stadium duidelijk zijn in verband met de uitvoering zodat ICT optimaal kan worden benut.

- de mogelijkheid om de aanvraag voor ooiënpremie aan te vragen via internet is als pilot uitgevoerd.
- één telefoonnummer voor LASER (LNV-loket), vanaf 1 april gratis via 0800 te bereiken. Op de vraag toegesneden informatie voor alle regelingen is voor alle call centre medewerkers beschikbaar. Hierdoor zijn de wachttijden en de behandelzeiten teruggebracht.

Bij de sector³

De mate waarin in de veehouderij met ICT wordt gewerkt verschilt per sector en per ondernemer. Kunnen de melkveehouders in feite niet meer zonder, in andere sectoren wordt hier en daar nog gewerkt met de schoenendoosadministratie.

³ De onderstaande gegevens zijn verstrekt door het Praktijkonderzoek veehouderij, maart 2002

Automatisering in de veehouderij sector in 2001				
	PC	FAX	Internet	BMS ⁴
Bedrijven met meer dan 30 melkkoeien (22.612)	18.100	12.800	13.500	10.000
%	80	57	60	44
Aantal bedrijven met meer dan 50 zeugen (5.220)	4.900	4.500	3.800	4.600
%	94	87	73	88
Aantal bedrijven met meer dan 100 vleesvarkens (9.930)	8.400	7.200	6.100	3.700
%	85	73	61	37
Aantal bedrijven met meer dan 5000 leghennen(1.050)	880	925	700	350
%	84	88	66	33
Aantal bedrijven met meer dan 10.000 vleeskuikens(1.008)	885	930	675	300
%	88	92	67	30

⁴ BMS = Bedrijfsmanagementsystemen.

De bedrijfsmanagementsystemen (BMS) kunnen zeer veelomvattend zijn en het hele bedrijfsmanagement bevatten. Vanuit deze systemen zouden -via een tussenschakel – gegevens kunnen worden doorgegeven aan de overheid, bijvoorbeeld de belastingdienst en het Bureau Heffingen.

Elektronische gegevensuitwisseling bij een melkveehouder:

De voerleverancier meldt de samenstelling van het te leveren product elektronisch aan de boer. Deze verwerkt dat in zijn bedrijfsmanagement-systeem. Bij de verkoop van melk of koeien aan de slachterij worden de gegevens over de koeien of melk meegezonden aan de afnemer. In het geval van de levering van melk kunnen de veeboeren sinds 1999 gebruik maken van 'zuivelnet'. Hiermee kunnen via internet alle gegevens over de geleverde melk worden opgevraagd door de melkveehouder.

Bij de administratie van de bedrijven zijn vele partijen betrokken. Zuivel, fokkerij, accountant, leveranciers van diverse aard, transporteurs, lokale en rijksoverheden zijn slechts een paar voorbeelden van de informatie vragende en leverende partijen. Verwacht wordt dat het aantal informatievragers en leveranciers alleen maar toeneemt, evenals de hoeveelheid en veelsoortigheid van gegevens die worden bijgehouden.

De toename van, met name elektronische, registratie, verwerking en gebruik van agro-gegevens kent een aantal oorzaken.

- Het is in het belang van de veehouder zelf zijn eigen administratie goed op orde te hebben, zeker als de procesautomatisering gekoppeld is aan een bedrijfsmanagementsysteem. Bedrijfsbeslissingen worden in toenemende mate

- gebaseerd op analyses en adviezen vanuit het bedrijfsmanagementsysteem. Betere administratie betekent betere bedrijfsvoering.
- Voedselveiligheid, certificering e.d. veroorzaken een forse toename van de informatiestromen binnen de productieketens. Ketenpartijen willen steeds meer weten over de producten die ze aan de consument aanbieden. Informatie wordt een concurrentie argument.
 - Een boer moet aan veel wet- en regelgeving voldoen. Het wordt gemakkelijker hieraan te voldoen als de gevraagde gegevens direct beschikbaar zijn vanuit de eigen administratie. Dit bespaart tijd.

Met betrekking tot de runderregistratie wordt al veel elektronisch aangemeld. De I&R wordt over het algemeen gezien als een registratie die niet veel tijd hoeft te kosten. Door een goede definitie van de elektronische gegevenselementen is de verplichte I&R-melding teruggebracht tot een elektronisch bericht dat in zeer korte tijd wordt overgebracht. Bovendien dient de registratie van de runderen ook de eigen bedrijfsvoering van de veehouder. Zorgpunt voor de veehouders op dit moment is dat er nog geen synchronisatiebericht gerealiseerd is. In de ontwikkeling van het I&R systeem wordt wel voorzien in een goede procedure en uitvoering van verificatie van de meldingen. (zie ook § 5.2.3)

Elektronische gegevensuitwisseling tussen veehouderijbedrijven vanuit hun managementsystemen en ketenpartijen is al sterk ontwikkeld. Zo maakt van de 10.000 melkveehouders met een managementsysteem ruim 90% gebruik van de mogelijkheid bedrijfsgegevens elektronisch uit te wisselen met externe gegevensbronnen. Bij het ophalen van de melkcontrolegegevens, het versturen van I&R-mutaties, en het versturen van inseminatiegegevens neemt de elektronische uitwisseling fors toe. De uitwisseling van diergezondheidsgegevens met de dierenarts komt echter nog maar moeizaam op gang.

In het algemeen kan gesteld worden dat bedrijven die met een bedrijfsmanagementsysteem (BMS) werken nadrukkelijk op zoek zijn naar aansluiting van de wet- en regelgeving op hun gegevensstroom binnen het systeem. Op dit moment kan echter alleen aan de LNV-wet- en regelgeving voldaan worden door gegevens uit het BMS over te schrijven op papieren formulieren die vervolgens worden ingestuurd. I&R is hierop een uitzondering op.

Het instellen van een onderzoek naar de mogelijkheid tot koppeling – via een (gecertificeerde) interface - van de systemen van LNV (Loket, Bureau Heffingen) met bedrijfsmanagementsystemen die in de sector worden gebruikt wordt sterk aanbevolen

6.3 Voorwaarden, initiatieven en mogelijkheden

6.3.1 Bij het ministerie van LNV

Het LNV-loket is in opbouw. Het valt echter, zoals al gezegd, op dat niet iedereen hetzelfde eindbeeld van dit loket heeft. Is het dé ingang voor het contact met LNV of zijn er verschillende voor verschillende doelen? Dient het loket alleen voor snelle

en adequate informatieverschaffing of ook voor gegevensuitwisseling? Kan er een koppeling zijn tussen het loket en de door het bedrijfsleven gebruikte bedrijfsmanagementsystemen?

Eén regie

Naast horizontale schotten tussen beleid en uitvoering kent de overheid een groot aantal verticale. Deze verkokering is ook het departement van LNV niet vreemd, ondanks het feit dat er sprake is van een open mentaliteit, korte lijnen en een grote bereidheid tot overleg en luisteren. Deze mentaliteit heeft geleid tot een groot aantal initiatieven op verschillende gebieden, maar door de verkokering hebben deze initiatieven dikwijls geen relatie met elkaar. Nu is het moment gekomen om de ontwikkelingen met elkaar in verband te brengen opdat de energie doelmatig wordt gebruikt. Dit geldt in versterkte mate voor de ontwikkelingen op het gebied van ICT. Er worden op verschillende plaatsen binnen het departement projecten opgezet. Verbinding van deze projecten is dringend nodig om te voorkomen dat er systemen worden ontwikkeld die later niet op elkaar blijken aan te sluiten, die elkaar niet verstaan en toch deels dezelfde dingen doen.

Nu er een algemeen concept voor de toekomst in ontwikkeling is, is het noodzakelijk nu al te bezien hoe en in hoeverre de verschillende systemen, niet alleen tussen overheden, maar ook tussen overheid en bedrijfsleven, op elkaar moeten aansluiten. Er is te veel ervaring bij de overheid met gescheiden ontwikkelingen van systemen die later weer aangepast moeten worden. Vanuit het totaalconcept kan de implementatie stap voor stap plaatsvinden.

Er kan gestart worden vanuit het gemeenschappelijk belang. Daar waar gewenst kan onderscheid gemaakt worden, beveiliging aangebracht, etc. Als maar duidelijk is wie op welk moment eigenaar is van de gegevens en erover kan beschikken.

De drie grootste gegevensvragers van de overheid, de Belastingdienst, het CBS en de UWV hebben een gemeenschappelijk model ontwikkeld waardoor de meest gevraagde gegevens van bedrijven uit elektronisch opgeslagen administratieve bestanden van een bedrijf worden afgeleid en langs elektronische weg (via Internet), beveiligd, worden verzonden.

Er is één interface die de verschillen tussen gegevensvragers en gegevensaanleveraars overbrugt.

(Zie ook de aanbeveling onder § 6.2)

Datadictionary

Elektronische gegevensuitwisseling tussen overheidssystemen onderling en tussen overheid en bedrijfsleven wordt bemoeilijkt door het bestaan van afwijkende begrippen, afwijkende berichtenstructuur, afwijkende communicatie en geen of weinig beveiliging. Is het bestaan van afwijkende begrippen in de papieren communicatie al lastig, voor elektronische communicatie werkt dit prohibitief.

Een tweede voorwaarde voor het functioneren van ICT-systemen is een beperkt, uniform begrippenkader dat voor zoveel mogelijk regelingen wordt gehanteerd. Deze begrippen moeten in een 'dictionary' worden neergelegd en tot 'verplicht'

gebruik leiden van al degenen die met het ontwerpen van nieuwe regelingen zijn belast. Bestaande regelingen moeten op hun begrippenkader worden doorgelicht. Dit kader kan worden gehanteerd in de elektronische communicatie tussen LNV- instanties onderling en met het agrarische bedrijfsleven

Uitbreiding bestaande LNV-systemen

LNV wil in de nabije toekomst het LNV-loket gaan uitbouwen en daaraan de bestaande systemen als BRP, LASER en Bureau Heffingen gaan koppelen. Het is de bedoeling dat het Loket als toegangspoort (front-office) gaat functioneren voor de achterliggende systemen van LNV (back-office).

Voorts zijn er plannen om een Basisregistratie Relaties op te zetten, die in een later stadium moet worden gekoppeld aan de Basisregistratie bedrijven van het Ministerie van Economische zaken.

Ook de activiteiten van LASER worden verder uitgebreid. Het systeem dat voor de ooiënpremie is ingevoerd kan mutatis mutandis gebruikt worden om ook de andere premies via internet aan te vragen. Een directe toets op de invoer hoort hierbij. Dus een aanvrager kan direct zien of zijn aanvraag volledig en (op zekere hoogte) goed is ingevuld. Een 'boterloket' en een loket voor Cites (beschermde dieren en planten) is in ontwikkeling voor specifieke klantengroepen.

Voorts wordt gedacht aan één log-in code en 'username id' voor LASER, BHF en andere LNV-systemen, wat weer een extra gebruiksgemak oplevert.

Bouw van het I&R-bureau LNV

Nu de I&R-registratie van de Productschappen is overgenomen moet een eigen overheidssysteem worden gebouwd voor de registratie. In de eerste plaats moeten de publieke en private gegevens worden ontvlecht zodat duidelijk is wie voor welke gegevens de verantwoordelijkheid draagt. De juridische ontvlechting is inmiddels gereed, de technische volgt nog. Met het nieuwe systeem wordt beoogd een actueel bestand te hebben (mede in verband met dierziekte-uitbraken) waarin alle diergegevens zijn opgeslagen.

Met de overname van het systeem moest ook de regelgeving worden overgeheveld.

Van die gelegenheid is gebruik gemaakt door de 21 verordeningen en uitvoeringsbesluiten van de productschappen samen te voegen tot één geheel.

Nu het concept voor het systeem nog moet worden ontworpen is er een mogelijkheid te kijken naar harmonisering en eventuele aansluiting bij bedrijfsmanagementsystemen. Harmonisatie vanuit het concept van een Basisregistratie Dieren, die voor meerdere diersoorten gelijksoortig zou moeten zijn. De al dan niet unieke nummers per dier voor alle diersoorten, zoals bij runderen al voorgeschreven is punt van discussie. Invoering van een dergelijk nummer (dat wellicht op grond van EG-regelingen verplicht wordt) betekent een behoorlijke lastenverzwaring, die slechts enigszins verlicht kan worden door de invoering van elektronische identificatiemiddelen. Dit is echter voorlopig nog toekomstmuziek.

Concrete mogelijkheden voor harmonisering liggen er wel op het gebied van combinaties van gegevensinwinning voor EU-subsidies en de meitelling.

Bovendien wordt bij de bouw van het systeem overwogen de nu nog vereiste dubbele melding bij het afvoeren van varkens (zowel het afvoerende als het ontvangende bedrijf moeten melden) te laten vervallen en te volstaan met de melding van het afvoerende bedrijf.

Perceelskaarten

De koppeling van GEO-informatie met andere regelgeving is een zeer kansrijk gebied omdat perceelskaarten een meervoudig gebruik kennen op het agrarisch bedrijf en omdat op dit moment een 15-tal LNV- en EU-wetten en regels perceelsgegevens gebruiken bij de uitvoering van processen. Enige standaardisering van de kaarten is gewenst!

Koppeling van LNV-systemen met bedrijfsmanagementsystemen in de sector

De moderne ondernemer is, zo is gebleken in de gesprekken die met het bedrijfsleven zijn gevoerd, alleszins bereid zijn managementgegevens te koppelen aan de informatievraag. Alhoewel een directe geautomatiseerde koppeling met LNV bij veel boeren een gevoelig punt kan zijn (vertrouwenskwestie!) wordt dit door de vooruitstrevende melkveehouder niet als een zwaarwegend probleem gezien. 'Een I&R koppeling via EDI is er immers al' en 'laten we nu maar eens gebruiken wat er is', zijn zo de algemene reacties.

Randvoorwaarden en aandachtspunten in dit verband zijn:

- de controle door de ondernemer over de te versturen output
- managementinformatie retour; bij voorkeur zou alle informatie van de veehouder (bedrijfs- en ondernemersgegevens) die bekend is bij LNV in één elektronisch dossier toegankelijk moeten zijn
- certificering van systeemoutput: borging van de kwaliteit van aanlevering van gegevens. Niet zozeer van de inhoud van de gegevens maar wel van de manier waarop deze in de output is verwerkt, zijn gevalideerd en worden aangeleverd.
- Harmonisatie van begrippen en definities (zie ook § 2.5) ⁴

Starten van een pilot waarin koppeling plaatsvindt van LNV-systemen met systemen in de sector (zie ook § 6.4)

Belangrijk in dit verband is aandacht te besteden aan de wederzijdse vertrouwensrelatie

6.3.2 Bij de sector

Naast de verdere uitbouw van bedrijfsmanagementsystemen wordt in de agrarische sector gewerkt aan de ontwikkeling van Agro-portal, een initiatief van Agrifirm, LTO-Nederland, de Rabobank, CR Delta, de GD en Dumeco. De belangrijkste functies zullen zijn: E-commerce, financiële dienstverlening, informatievoorziening en het on-line invullen van registratieformulieren naar de eigen bedrijfsadministraties. Doel ervan is de versterking en optimalisering van de bedrijfsvoering van de agrarische ondernemer. Deze moet in de toekomst alle al vastgelegde gegevens in het systeem kunnen opnemen in verband met zijn eigen bedrijfsvoering. De eerste testen zijn reeds aan de gang. Als nieuwbouwprojecten zijn gepland de ontsluiting

⁴ Uit de notitie Quick scan Reductie administratieve lasten van Praktijkonderzoek Veehouderij, maart 2002.

van back-office systemen van o.a. CR Delta en voorts de inrichting van een virtuele veemarkt en (andere) e-commerce toepassingen.

Het kan voor de sector zinvol zijn bij de opbouw van deze systemen en voor de overheid bij de verdere uitbouw van het LNV-loket om van elkaars activiteiten op de hoogte te blijven, zodat in de toekomst, mocht het tot een gemeenschappelijke wens tot aansluiting komen, in elk geval met één systeem kan worden gewerkt.

6.4 Winst op korte termijn

LNV-loket

Het LNV-loket wordt op 6 mei 2002 officieel geopend. Dit markeert een eerste start van het project LNV-loket.

In het loket zullen voorshands worden opgenomen:

- één gratis telefoonnummer voor alle uitvoerende diensten van LNV
- een site op het LNV-net waarop alle regelingen van Bureau Heffingen en LASER overzichtelijk worden weergegeven met een toelichting op die regelingen. Voor enkele regelingen zal het mogelijk zijn langs elektronische weg formulieren in te vullen en te verzenden.

NB: bij de bezoeken aan bedrijven werd veel geklaagd over de telefonische bereikbaarheid van het Bureau Heffingen. Wil dit loket kunnen functioneren zal er wel voldoende capaciteit aanwezig moeten zijn bij de help desk.

In de nabije toekomst zullen regelingen omtrent klant-identificatie en de elektronische handtekening worden ontworpen. Dat kan on-line terugzending van formulieren mogelijk maken, zodat de uitgebreide papierwinkel tot het verleden kan gaan behoren.

Mest

De MINAS-aangifte geschiedt nog altijd door middel van een formulier dat telefonisch moet worden opgevraagd bij het Bureau Heffingen. Daar wordt het in een envelop gedaan en per post verzonden. De boer vult het met de hand in en stuurt het weer per post terug. Bij Bureau Heffingen wordt het 'ingelesen' en in de database gebracht. Dit gebeurt meer dan een miljoen keer per jaar.

Het telefonisch opvragen van het formulier kost tijd doordat het Bureau slecht bereikbaar is en de beller in de wachtstand wordt geplaatst. De ergernis die dit opwekt is voorstelbaar.

Eerste aanbeveling: het mestformulier kan ook per e-mail worden aangevraagd

Tweede aanbeveling: het formulier kan via Internet worden ingevuld en on-line worden verzonden (zie hierboven m.b.t. de klant-identificatie en de elektronische handtekening)

De logische tweede stap, te weten het downloaden van het formulier van Internet kan niet genomen worden omdat de apparatuur van Bureau Heffingen dat

formulier niet kan 'lezen' en ombouwen van het systeem zou hoge kosten met zich meebrengen. Daarom is het beter maar meteen de volgende stap te zetten.

In verband met de elektronische aangifte van Minas start het Bureau Heffingen binnenkort een pilot in de varkenshouderij. Dit houdt in feite in een eerste aansluiting in van het bedrijfsmanagementsysteem op het LNV-loket. Het concept wordt mogelijk hergebruikt voor andere uitvoeringsprocessen.

Veterinair

De vele transportmeldingen die binnenkomen, de vele RVL (Regeling Varkens Leveringen)- verklaringen die teruggefaxt worden, de RVL-verklaringen die weer ingetrokken worden alsmede de diverse standaardbrieven die moeten worden opgesteld, zorgen voor een hoge lastendruk bij het I&RVL bureau.

In verband hiermede wordt gewerkt aan een onderzoek naar de mogelijkheden te onderzoeken om de RVL verklaring via internet en e-mail te verwerken. Dit zal niet zozeer een reductie van de administratieve lasten meebrengen als wel een hoge mate van irritatie wegnemen.

Zo mogelijk snel invoeren

Indien de mogelijkheid tot het elektronisch bijvoegen van de RBD-stickers kan worden ingevoerd zal dit wel een reductie kunnen opleveren.

VII CONCLUSIES EN AANBEVELINGEN

LNV-regelgeving geeft aanleiding tot een aanzienlijke hoeveelheid administratieve lasten. Voor de domeinen mest en veterinaire komt dat neer op ruim 231 miljoen euro. Tevens zijn dit de gebieden waarop het grootste deel van de administratieve lasten als gevolg van de LNV-wetgeving betrekking heeft. Daarom is het onderzoek naar de mogelijkheden tot vermindering daarvan allereerst op deze twee gebieden gericht.

De betrokken wetgevingsgebieden worden, zoals de meeste LNV-wetgeving, beheerst door regelgeving vanuit Brussel. Dat maakt vereenvoudigingen lastig te realiseren. Soms is er in de EU-regeling een mogelijkheid voor eigen nationale invulling. Vaak echter ontbreekt die door de grote mate van detaillering. Dat laatste is vooral het geval bij de veterinaire regelgeving.

Daarbij komt dat de beide gebieden, de mest- en de veterinaire wetgeving te maken hebben met een grote maatschappelijke en politiek druk. Milieu, diergezondheid en voedselveiligheid staan hoog op de agenda. Mest en milieu vormen een moeilijke combinatie in een land met een hoge 'veedichtheid'. Het grote aantal dieren op een relatief klein oppervlak maakt de veestapel ook kwetsbaar voor de uitbraak van besmettelijke dierziekten. Dat is wel gebleken in de recente crises op dat gebied. De veiligheid van dierproducten als voedsel wordt verbonden met diergezondheid en om het vertrouwen van de consument in deze producten te behouden (of te herwinnen) zullen hoge eisen aan de voedselveiligheid, en dus de diergezondheid gesteld moeten worden. Regelingen volgen elkaar in snel tempo op en vanuit Brussel is in de komende tijd alleen nog maar meer regelgeving te verwachten.

Toch is op het spoor van de vereenvoudiging van regelgeving nog wel het een en ander te bereiken. In totaal worden voorstellen gedaan voor een bedrag van 48 mln euro, zijnde een kleine 25%. Wanneer veranderingen worden aangebracht in de norm voor de forfaitaire mineralaangifte kan dit bedrag nog aanzienlijk oplopen (als bijvoorbeeld 50% van de bedrijven forfaitair zou aangeven scheelt dat 18 mln euro).

Op het gebied van harmonisering van begrippen en definities, van controles en van momenten van inwinnen van gegevens is ook een forse reductie te verwachten. Berekeningen zijn in dit kader niet gemaakt, omdat eerst bepaald moet worden op welke terreinen dergelijke harmonisering kunnen plaatsvinden. Hetzelfde geldt voor het ICT-spoor. Het spreekt bijna vanzelf dat daarin grote winsten zijn te behalen, maar dat zijn wel ontwikkelingen van langere adem. Voorlopig heeft bijvoorbeeld de Basisregistratie percelen alleen nog maar een verzwaring van de lasten opgeleverd, omdat het systeem nog niet zodanig functioneert dat andere wijze van gegevensverstrekking losgelaten kan worden. Aan de sector is echter al wel gemeld dat de BRP een lastenverlichting oplevert. Nu dat niet zo is, is de teleurstelling groot en het vertrouwen in nieuwe plannen van LNV op het gebied van ICT-toepassingen gering. Hier ligt duidelijk een taak op het gebied van communicatie. Dit geldt in versterkte mate voor de ontwikkeling van het LNV-loket.

De verwachtingen zijn hoog gespannen. Binnen het departement moet echter geconstateerd worden dat niet iedereen hetzelfde beeld heeft van het eindresultaat, noch van de weg die tot dat resultaat moet leiden. Er is een visie, die is ook gecommuniceerd. In dat licht is de start van het loket, voorzien in de eerste helft van mei 2002 wellicht wat mager.

Niet alleen de communicatie, op zowel ICT-gebied alsook de introductie van nieuwe regelingen, verdient de aandacht. Ook het, nog belangrijker punt, van de regie over de ontwikkelingen. Er zijn veel initiatieven gaande, maar een 'overall'-visie op die ontwikkelingen is nog niet duidelijk aanwezig. Zeker op het gebied van de ontwikkeling van ICT-systemen is het moment nu gekomen om de verschillende initiatieven aan elkaar te verbinden door middel van een strakke regie van bovenaf.

Bij het ontwerpen van nieuwe regelgeving is ter beperking van het ontstaan van nieuwe administratieve lasten, het preventieve aspect van belang. Al bij het eerste begin van het ontwerpproces moet de uitvoeringsorganisatie betrokken zijn. Hoewel die intentie er zeker is, en de uitvoering ook bij het opstellen van nieuwe regels betrokken is, is het toch vaak zo, dat het inhoudelijk denkproces al is voltooid, zodat de ruimte om alternatieven te ontwikkelen er eigenlijk niet meer is. Beleidsmakers zullen dus ook bij het overdenken van alternatieven de uitvoeringsorganisaties moeten betrekken.

De volgende aanbevelingen worden, per hoofdstuk gerangschikt, gedaan.

2.3 Totstandkoming van regelgeving

- Het verdient aanbeveling dat de uitvoeringsorganisatie al meteen bij het ontwerpen van de regeling wordt betrokken, zodat de uitvoeringsaspecten meewegen in de keuze voor de vormgeving van de regeling.

2.4 Alles onder controle?

- In lijn met de werkwijze van de Belastingdienst waar de heffingsplichtige desgevraagd -vormvrij- een bepaalde post aannemelijk dient te maken, zou binnen het stelsel van Minas kritisch gekeken moeten worden of een dergelijke benadering in het kader van een reductie van de administratieve lasten, soelaas biedt. In dit verband kan als voorbeeld het voorgeschreven formulier inzake het in- en uitscharen van vee genoemd worden, dat op dit moment met de aangifte naar Bureau Heffingen moet worden gestuurd.
- Ten aanzien van de in de verschillende regelingen gevraagde gegevens nauwkeurig nagaan of deze gegevens alleen maar 'handig' zijn of werkelijk nodig voor de uitvoering van het beleid.

2.6 De Praktijk

- Personen en diensten die met de ontwikkeling van ICT-projecten zijn belast moeten bij het project 'Verandering Werkprocessen LNV' (voorheen 'Kanteling') worden betrokken

3.1 Klimaat

- De wijze van communiceren met het agrarisch bedrijfsleven moet aan een toets worden onderworpen. De persoonlijk consulent van vroeger wordt gemist; vervanging door schriftelijke, telefonische of digitale informatieverstopping voldoet onvoldoende.

5.1 Preventie bij nieuwe regelgeving

- Verdere verinnerlijking van de aandacht voor administratieve lasten bij het maken van beleid en regels is punt van aandacht
- Als toetsingskader bij de voorbereiding van regelgeving kan gedacht worden aan een effectentoets met betrekking tot de wijze waarop nieuw beleid en wetgeving neerslaat op moderne landbouwbedrijven met moderne managementsystemen.
- Indien regering en Tweede Kamer serieus werk willen maken van het terugdringen van administratieve lasten verdient het aanbeveling om niet alleen door de regering voorgestelde regelingen maar ook amendementen vanuit de Kamer vóór de beslissing daarover te toetsen op de gevolgen voor de administratieve lasten en andere (uitvoerings)kosten.

5.2 Vereenvoudiging van bestaande regelgeving

Mestwetgeving

- Grondmutaties bij kortlopende titels als grondgebruikverklaring en pacht: tot 1 januari jl. liep de grondgebruikverklaring via het Bureau heffingen en was een eenmalige melding van beide partijen over de begin- en einddatum voldoende. Nu dit via BRP verloopt, moeten beide partijen zowel de begin- als de einddatum afzonderlijk doorgeven. Dit dient weer teruggedraaid te worden naar eenmaal.
- Deze werkwijze dient niet enkel beperkt te worden tot de gebruiksverklaringen, maar ook toegepast te worden bij eenjarige pachtovereenkomsten.
- Wanneer BRP zo is ingericht dat de percelen een unieke codering kennen, is het doorgeven van mutaties veel eenvoudiger; onder vermelding van het unieke nummer, zonder intekening van het perceel, wordt dan een mutatie doorgegeven.
- Om te voorkomen dat ondernemers meer gegevens en mutaties doorgeven dan absoluut noodzakelijk is, verdient het aanbeveling de gegevens zoals ze nu worden gevraagd, kritisch tegen het licht te houden, met als doel te komen tot een kleinere set aan basisgegevens die alle ondernemers in moeten sturen. Maakt een ondernemer vervolgens gebruik van een specifieke regeling, dan moet hij alleen in dat kader extra gegevens overleggen..

- De formulieren zoals ze nu gebruikt worden moeten eens nader bekeken worden. Daarbij kan niet alleen bezien worden of gegevens via verschillende formulieren dubbel worden aangevraagd, maar kan ook gekeken worden of een aantal formulieren geïntegreerd kan worden.
- Bezien moet worden in hoeverre de belemmeringen voor bedrijven om mestnummers samen te voegen kunnen worden weggenomen.
- De weg die is ingeslagen om te komen tot een meerpartijenbewijs bij het mesttransport is een goede die krachtige ondersteuning verdient.
- Het huidige kwartaaloverzicht van de mesttransporten kan komen te vervallen.
- De verklaring van de accountant ten aanzien van een aantal elementen in de mestwetgeving kan vervallen.
- Ook het rapport van bevindingen van de accountant bij de Minas-aangifte kan vervallen.
- Aanbevolen wordt nader te onderzoeken of de voordelen uit oogpunt van de administratieve lastendruk van het aantrekkelijker maken van de forfaitaire aangifte opwegen tegen de mogelijke nadelen voor het milieu.

Veterinaire wetgeving

- Een I&R-systeem dient zo ingericht te worden dat na een melding directe terugkoppeling plaatsvindt naar de veehouder.
- In het nieuwe systeem moeten faciliteiten worden ingebouwd zodat derden de gegevens kunnen gebruiken. Hiermee wordt voorkomen dat een GD bij een veehouder dezelfde gegevens gaat opvragen die deze al eerder aan het I&R-systeem heeft gemeld.
- Gelet op het feit dat actuele gegevens van de varkenshouders voorhanden zijn bij het I&RVL bureau ligt het voor de hand om naast de koppeling tussen RVL melding en I&R afmelding, een koppeling tot stand te brengen tussen de RVL melding en de stickerregeling van de BRD. Aanbevolen wordt de gegevens van de sticker op te doen nemen op het formulier van de RVL-melding.
- De meldtermijn vooraf van een voorgenomen transport kan worden teruggebracht van 48 naar 24 uur.
- Onderzocht zou moeten worden of verlenging van de geldigheidsduur van de RVL-verklaring naar bijvoorbeeld 48 verbetering brengt voor de bedrijfsvoering.
- Een andere optie is om de huidige systematiek van de RVL in tact te laten maar te voorzien in een herstelprocedure zodat in geval van onvoorziene omstandigheden de varkenshouder op snelle wijze een herstelmelding kan doen en niet weer 48 uur moet wachten voordat hij weer kan transporteren.

- Voor het reinigen van veevoermiddelen wordt aanbevolen de HBD-regeling van toepassing te verklaren op alle vervoermiddelen ongeacht welke diersoort vervoerd is.
- Aanbevolen wordt in de bezoekersregistratie het aantal te registreren gegevens van bedrijfsmatige bezoekers te verminderen en het begrip bedrijfsmatige bezoeker duidelijker te omschrijven.
- Het begrip bedrijfsmatige bezoeker zou aangeduid kunnen worden als iemand die uit hoofde van zijn beroep of bedrijf een veehouderij bezoekt en die in contact komt met de daar aanwezige dieren.
- Voor het registreren van de gegevens zou volstaan kunnen worden met de naam van de bezoeker of de naam van het bedrijf en de datum van het bezoek.
- Het invoeren van de mogelijkheid voor de varkenshouder om in bepaalde gevallen zelf te enten zal een grote kostenbesparing opleveren

5.3 Harmonisering

- Om uniformiteit van begrippen te bewerkstelligen zal alle regelgeving van het ministerie tegen het licht gehouden moeten worden. Een zware sturing van bovenaf is daarbij gewenst.
- Voor de begrippen 'grond' en 'bedrijf' is het gewenst om op de korte termijn al te komen tot een uniformering.
- Ten behoeve van een optimaal functioneren van BRP is het noodzakelijk dat op zo kort mogelijke termijn in het algemeen gezorgd wordt voor uniformiteit ten aanzien van begrippen die voor dit systeem relevant zijn.
- Aanbevolen wordt te onderzoeken op welke wijze de al aanwezige gegevens bij LNV ook voor de landbouwtelling kunnen worden gebruikt, zodat deze als zelfstandige informatie vraag kan vervallen.
- Werkzaamheden op het gebied van controles op de overheidsregelingen moeten zoveel mogelijk door één dienst op één moment worden uitgevoerd.
- Vervolgens moet bekeken worden in hoeverre publieke en private controles op elkaar kunnen worden afgestemd.
- Periodieke opschoning van regels is noodzakelijk
- Het is de moeite waard om bij de uitvoeringsorganisaties van geheel LNV na te gaan in hoeverre vanuit de praktijk voorstellen kunnen worden gedaan voor vereenvoudiging van administratieve procedures.

5.4 Verleggen van verantwoordelijkheden

- Ten aanzien van de publieke en de private regelingen kan nagegaan worden waar samenvoeging van de gevraagde gegevens en gezamenlijke inwinning kan plaatsvinden
- Daarna kan bezien worden op welke plaatsen en onder welke voorwaarden de overheid kan volstaan met 'toezicht op toezicht'.

6.1 Toekomstbeeld

- Er dient een zekere standaardisatie te komen van het elektronisch verkeer tussen agrarische ondernemers met ketenorganisaties en overheden

6.2 Bestaande systemen

- Het wordt sterk aanbevolen een onderzoek te verrichten naar de mogelijkheden tot koppeling – via een (gecertificeerde) interface – van de systemen van LNV (Loket, Bhf, BRP, LASER) met bedrijfsmanagementsystemen die in de sector worden gebruikt.

6.3 Initiatieven

- Nu er een algemeen concept voor LNV-systemen in de toekomst in ontwikkeling is, is het noodzakelijk nu al te bezien hoe en in hoeverre de verschillende systemen op elkaar moeten aansluiten. Vanuit het totaalconcept kan de implementatie stap voor stap plaatsvinden.
- Er dient een 'datadictionary' opgesteld te worden van begrippen en definities die worden gehanteerd in de elektronische communicatie tussen LNV-instanties onderling en met het agrarische bedrijfsleven.

6.4 Winst op korte en middellange termijn

- Ten aanzien van het Bureau Heffingen de Dienst Basisregistraties Percelen: de eerste aanbeveling is het opvragen van de formulieren voor de aangifte per e-mail mogelijk te maken; de tweede aanbeveling is het invullen en elektronisch opzenden van het formulier mogelijk te maken.
- De koppeling van GEO-informatie met andere regelgeving is een zeer kansrijk gebied omdat perceelskaarten een meervoudig gebruik kennen op het agrarisch bedrijf. Standaardisering van de kaarten is gewenst.
- Zo snel mogelijk dient de mogelijkheid voor verwerking van de RVL-verklaring via internet en e-mail ingevoerd te worden.

6.5 Winst in de toekomst

- Er zou een pilot gestart kunnen worden waarin koppeling van LNV-systemen met bedrijfsmanagementsystemen in de sector plaatsvindt.
- Het is belangrijk aandacht besteden aan de wederzijdse vertrouwensrelatie tussen LNV en het bedrijfsleven.

BIJLAGE

De hieronder genoemde personen zijn zo vriendelijk geweest in het kader van dit onderzoek gelegenheid te geven tot een bedrijfsbezoek of een gesprek.

Bedrijfsbezoeken

De heer J. de Kleine, rundveehouder te Landhorst

De heer J. Vermeer, veehouder en akkerbouwer te Heeze

De heer A. Hilhorst, varkenshouder te Soest

LTO: ing. D. Duijzer, G.J. Doornbos, drs G. van der Grind, Chr. W.C van Gisbergen

N-LTO: de heer De Kroon

PVE: Ir. J.A. Odink

PZ: Dr. F. Beekman

HPA: Ir. H.G.G. Vergoossen

VLB: mr H.J. van den Kerkhof, ir G.H.M. ten Have, H.M. van der Wal RA, mevrouw ir Y.T.M.W. van de Camp, J.M. Mes

Cumela Nederland: M. van den Heuvel, J. Bukman

Gezondheidsdienst voor dieren: Drs. J. Braamskamp

Koninklijke Maatschappij voor Diergeneeskunde: Dr. Tj. Jorna

Centrale Organisatie voor de Vleessector: Ir. W.J.M. Klessens

SIVA projecten: Dhr. K. Blokker

Uniform Agri BV: ir H.J. van der Beek, W. van Eck

Agroportal: de heer Smeets

Cap Gemini Ernst & Young: drs. ing. P.M.H.H. Bex

LNV-intern:

Directie Landbouw

Directie Veterinaire en Voedingsaangelegenheden

Directie Juridische Zaken

Projectdirecteur Kanteling

LNV-loket

Bureau Heffingen

Dienst Basisregistratie

Algemene Inspectiedienst

Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees

Taskforce I&R

Directie Informatiemanagement en Facilitaire Aangelegenheden

