

# Evaluatie Wet Herstructurering Varkenshouderij

*Onderdeel Milieu  
(hoofdstukken I tot en met IV van de wet)*

Ir. G.J.A. Ogink  
Ir. J.H. Olink  
Ing. L.F.I. Westerlaken



landbouw, natuurbeheer  
en visserij

© 2002 Expertisecentrum LNV, Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij

Rapport EC-LNV nr. 2002/102  
Ede/Wageningen

Teksten mogen alleen worden overgenomen met bronvermelding.

Deze uitgave kan schriftelijk of per e-mail worden besteld bij het Expertisecentrum LNV onder vermelding van code 2002/102 en het aantal exemplaren.

Oplage 275 exemplaren

Samenstelling Ir. G.J.A. Ogink, Ir. J.H. Olink, Ing. L.F.I. Westerlaken

Druk Ministerie van LNV, directie IFA/Bedrijfsuitgeverij

Productie Expertisecentrum LNV  
Bedrijfsvoering/Vormgeving en Presentatie  
Bezoekadres : Galvanistraat 7  
Postadres : Postbus 482, 6710 BL Ede  
Telefoon : 0318 671400  
Fax : 0318 624737  
E-mail : Balie@eclnv.agro.nl

# Voorwoord

Ingevolge artikel 40 van de Wet herstructurering varkenshouderij moet het milieuspoor van deze wet binnen drie jaar worden geëvalueerd. De wet is in werking getreden op 1 september 1998. Dit rapport geeft een verslag van de uitgevoerde evaluatie.

De Wet herstructurering varkenshouderij heeft primair tot doel de mestproductie van varkens met 25% te verminderen. De wet beoogt daarmee een belangrijke bijdrage leveren aan een beter milieu in Nederland. In dit rapport wordt beschreven welke resultaten zijn bereikt en wat daarvan de achtergronden zijn.

De evaluatie is uitgevoerd door het Expertisecentrum LNV in opdracht van de Directeur Landbouw van LNV. Het onderzoek is begeleid door een stuurgroep van beleidsmedewerkers van LNV en VROM en een klankbordgroep van vertegenwoordigers van overheid en bedrijfsleven. De benodigde informatie is verkregen door middel van literatuuronderzoek, opgevraagde gegevens van de betrokken instanties en interviews met betrokkenen.

Drs. R.P. van Brouwershaven  
Directeur Expertisecentrum LNV



# Inhoudsopgave

<b>Samenvatting en conclusies</b>	<b>7</b>	
Samenvatting	7	
Conclusies	11	
<b>1</b>	<b>Inleiding</b>	<b>13</b>
<b>2</b>	<b>Context en probleemanalyse</b>	<b>15</b>
2.1	Context	15
2.2	Probleemanalyse	16
<b>3</b>	<b>Het milieuspoor van de WHV: doel en aanpak</b>	<b>17</b>
3.1	Doel	17
3.2	Aanpak	17
3.3	Bereik hoofddoel	20
3.4	Beoogde neveneffecten	22
3.4.1	Vergroting van de oppervlakte per varken	23
3.4.2	Tegengaan van de groei van het biggenoverschot	23
3.4.3	Schoon houden van de schone gebieden	23
3.5	Invloed van externe factoren	24
<b>4</b>	<b>Proces</b>	<b>27</b>
4.1	Politiek	27
4.2	Juridisch	29
4.3	Sociaal-economisch proces	30
4.4	Communicatie	31
<b>5</b>	<b>Effecten in de praktijk</b>	<b>33</b>

<b>6</b>	<b>Doelmatigheid</b>	<b>37</b>
6.1	Organisatie van de uitvoering	37
6.2	Organisatie van de controle, handhaving en behandeling juridische procedures	38
6.3	Overige activiteiten en kosten	39
<b>Bijlage 1</b>	<b>Begrippen</b>	<b>41</b>
<b>Bijlage 2</b>	<b>Projectplan Evaluatie Wet Herstructurering Varkenshouderij (WHV)</b>	<b>43</b>
<b>Bijlage 3</b>	<b>Overzicht met geïnterviewde personen</b>	<b>47</b>
<b>Bijlage 4</b>	<b>Theorie van de beleidsevaluatie</b>	<b>49</b>
<b>Bijlage 5</b>	<b>Chronologische volgorde van het beleidsproces</b>	<b>53</b>
<b>Bijlage 6</b>	<b>Activiteiten van SEP Varkenshouderij</b>	<b>61</b>
<b>Bijlage 7</b>	<b>Activiteiten van het Communicatieproject Herstructurering Varkenshouderij</b>	<b>63</b>

# Samenvatting en conclusies

## Samenvatting

De Wet herstructurering varkenshouderij (WHV) is in werking getreden per 1 september 1998.

Artikel 40 van de WHV bepaalt: "Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de hoofdstukken I tot en met IV van deze wet in de praktijk."

Onderhavige evaluatie is een uitwerking van dit artikel. De hoofdstukken I t/m IV van de wet hebben betrekking op het milieuspoor, ofwel de vermindering van de fosfaatproductie door varkens. De evaluatieperiode loopt van de ingangsdatum van de wet (1/9/1998) tot eind 2001.

De opkoopregelingen BEVAR en RBV behoren niet tot de WHV. Van deze regelingen is in deze voorliggende evaluatie alleen meegenomen de vermindering aan varkensrechten en fosfaatproductie als gevolg van de opkoop van varkensrechten. De overige aspecten worden meegenomen bij de evaluatie van het flankerend beleid die eveneens dit jaar wordt uitgevoerd.

De benodigde informatie is verzameld via literatuuronderzoek, opgevraagde gegevens van de betrokken instanties en interviews met betrokkenen.

### Beoogde en gerealiseerde effecten milieudoel

#### *Doel*

Doel van het milieuspoor van de WHV is het verminderen vóór het jaar 2000 van de mestproductie door varkens met 14 miljoen kg fosfaat ten opzichte van de productie die wordt genoemd in de Integrale Notitie 1996.

#### *Instrumenten*

De instrumenten voor de vermindering van de fosfaatproductie door varkens bestaan uit:

1. de invoering van een stelsel van varkensrechten,
2. een korting van het aantal varkensrechten met 25% en
3. de invoering van een 'veevoerspoor'.

Bovenstaande instrumenten moesten leiden tot minder varkens en daardoor 14 miljoen kg minder fosfaatproductie.

Met de invoering van een stelsel van varkensrechten werd beoogd een stabilisatie van de fosfaatproductie per 1-09-1998 door een stabilisatie van het aantal gehouden varkens. Varkenshouders mochten bij de opgave van het aantal gehouden varkens kiezen uit de twee voorgaande jaren 1995 en 1996 en in sommige gevallen (hardheidsgevallen) ook 1994. Daarbij vervielen de uitbreidingsmogelijkheden op basis van de toenmalige mestproductierechten. Naderhand zijn om reden van billijkheid ook aan enkele aanvullende groepen hardheidsgevallen varkensrechten toegekend.

Om de fosfaatproductie te verminderen werd vervolgens een korting toegepast op de varkensrechten. De korting van 25% werd in twee delen gesplitst: een eerste korting van 10% gelijktijdig met de invoering van het systeem (1/9/1998) en een tweede korting per 1-1-2000 van 15%. De tweede korting zou voor maximaal tweederde deel

worden verminderd met de resultaten van afroming door de overheid bij verplaatsing van rechten en de resultaten van opkoopregelingen.

Op basis van het 'veevoerspoor' zouden bedrijven met een laag gehalte aan stikstof en fosfaat in het voer als beloning maximaal 5% meer varkens mogen houden dan waartoe ze rechten hadden. Het veevoerspoor leidde dus niet tot een lagere fosfaatproductie.

#### Resultaat

De stabilisatie bij de invoering van het stelsel per 1/9/1998 van het aantal gehouden varkens is gerealiseerd. Uit gegevens van Bureau Heffingen blijkt dat naar schatting 2,3 miljoen niet gebruikte mestproductierechten zijn doorgehaald die zonder de invoering van varkensrechten in de toekomst hadden kunnen worden gebruikt voor het houden van varkens.

Het resultaat van de vermindering van het aantal varkensrechten en de fosfaatproductie door varkens via kortingen, afroming en opkoop is vermeld in tabel 1.

Tabel 1 Vastgestelde, afgeroomde en opgekochte varkensrechten uitgedrukt in varkensseenheden en in kg. fosfaat. Bron Bureau Heffingen

	Varkens- eenheden	mln kg. fosfaat <sup>1)</sup>	%
Varkensrechten vóór de korting (1/9/1998)	11.889.200	62	100,0
af: eerste generieke korting per 1/9/1998	804.600	4	6,8
af: afroming in 1998 en 1999	262.550		
af: opkoop in 1998 en 1999	329.500		
Stand per 1/1/2000	10.492.600	55	88,3
af: afroming in 2000	69.900		
af: opkoop in 2000	60.700		
Stand per 1/1/2001	10.362.000	54	87,2
af: geschatte afroming en opkoop RBV na 1/1/2001 (maximale schatting van LASER)	1.700.000		
Eindstand (geschat minimum)	8.700.000	45	73,2
Vermindering aantal rechten en kg. fosfaat <sup>1)</sup> (cumulatief)	3.200.000	17	26,9

<sup>1)</sup> Per varkensrecht wordt in dit rapport gerekend met 5,2 kg. fosfaat; dit getal komt overeen met de forfaitaire norm die in de Integrale Notitie wordt gebruikt voor de berekening van het toekomstig mestoverschot.

Het resultaat van de geplande korting met 25% per 1/1/2000 week op drie punten af van de planning:

- ?? Door de geringere korting bij voorloperbedrijven bedroeg de eerste korting effectief slechts 6,8%.
- ?? De tweede generieke korting (inclusief het veevoerspoor) werd door de rechter opgeschort.
- ?? Een eerste korting van 10% en een tweede korting van 15% over de resterende 90% rechten levert totaal geen 25% korting op maar slechts 23,5%.

Vanwege de slechte economische situatie in de varkenshouderij en de juridische procedures tegen de WHV werd de realisatiedatum van 1/1/2000 met 1 jaar verlengd. Bovendien kwam de overheid met aanvullend flankerend beleid waaronder de extra opkoopregelingen BEVAR en RBV. De op deze wijze gerealiseerde vermindering van het aantal varkensrechten ging gepaard met hogere kosten dan oorspronkelijk de bedoeling was. Bovendien ging het geld nu niet naar structuurverbetering (zoals gepland) maar naar bedrijven die stopten met de varkenshouderij. De verdere evaluatie van het flankerend beleid wordt in een afzonderlijk onderzoek uitgevoerd.



### **Beoogde neveneffecten**

Als neveneffecten werden beoogd:

- ?? Doel: Vergroting van de vloeroppervlakte per varken.  
Resultaat: De korting op het aantal varkensrechten zou leiden tot minder varkens en daardoor een grotere vloeroppervlakte per dier. Dit geldt echter slechts op de bedrijven die geen rechten bijkopen, daarom minder varkens gaan houden en geen stallen afbreken. De oppervlakte per varken wordt echter niet geregistreerd zodat een evaluatie op dit punt niet mogelijk is.
- ?? Doel: Vermindering van de groei van het biggenoverschot.  
Resultaat: Binnen het varkensrecht zijn afzonderlijke rechten voor fokzeugen ingesteld om een verdere omschakeling naar zeugenbedrijven tegen te gaan en daarmee de behoefte aan lange-afstands-transport van biggen. De export is de laatste jaren inderdaad gehandhaafd op ruim 3 miljoen biggen per jaar. Het is echter de vraag of de stabilisatie alleen wordt veroorzaakt door de beperking van het aantal zeugenrechten. Bij opkoopregelingen worden namelijk ongeveer evenveel fokzeugenrechten te koop aangeboden als niet-fokzeugenrechten.
- ?? Doel: Het schoon houden van de schone gebieden.  
Resultaat: In de wet is een beperkende voorwaarde opgenomen voor de verplaatsing van varkensrechten naar niet-concentratiegebieden. Doel hiervan is te voorkomen dat intensieve varkensbedrijven zich verplaatsen naar relatief schone gebieden. Tot op heden zijn slechts circa 200 varkensrechten (grondgebonden) verplaatst naar niet-concentratiegebieden. Dit is dermate gering dat geconcludeerd mag worden dat de schone gebieden inderdaad zijn schoongehouden.

### **Invloed van externe factoren**

Een aantal externe factoren heeft veel invloed gehad op de effectiviteit van de ingezette instrumenten:

- ?? de nasleep van de varkenspest met een lang exportverbod,
  - ?? ongekend diep prijsdal op korte termijn en sombere verwachtingen voor de langere termijn als gevolg van de uitbreiding van de varkensstapel in andere landen,
  - ?? aanpassing van de welzijnsmaatregelen van het Varkensbesluit,
  - ?? de onzekerheid over de consequenties van lopende wetgevingstrajecten.
- Gevolg van deze externe factoren was dat de handel in varkensrechten vanaf begin 1999 sterk afnam en daarmee het aantal afgeroomde varkensrechten. Om sociaal/economische redenen kwam de overheid met diverse flankerende maatregelen waaronder opkoopregelingen voor varkensrechten. De genoemde factoren hebben de deelname aan deze opkoopregelingen positief beïnvloed. In de jaren 1998, 1999 en 2000 zijn respectievelijk 294.000, 100.000 en 47.000 rechten tussen bedrijven verhandeld. In dezelfde jaren kocht de overheid respectievelijk 1.500, 328.000 en 61.000 rechten.

### **Invloed van het proces**

De maatschappelijke en politieke druk om de varkenshouderij aan te pakken was groot. In de sector was er echter geen draagvlak voor de WHV. Deskundigen van binnen en buiten LNV hadden inhoudelijke kritiek op de WHV. Het ministerie, Kabinet en Parlement luisterden naar de kritiek, maar namen deze niet over, omdat er volgens hen geen goede alternatieven waren om de mestproblemen in de veehouderij op te lossen. Voor een zo goed mogelijke juridische onderbouwing vroeg LNV advies bij juristen van meerdere instellingen en organisaties. Er werd geen onafhankelijke integrale ex ante evaluatie uitgevoerd naar haalbaarheid en te verwachten effecten.

Ondanks het verzet van de sector, vanwege de verwachte negatieve gevolgen, en ondanks de juridische twijfels bij sommige externe juristen, was er voldoende politiek draagvlak voor de wet. LNV hield rekening met juridische procedures. Er was echter niet vooraf geanticipeerd op het gedeeltelijk buiten werking stellen van de wet door de rechter. Hierdoor ontstond in de periode begin 1999 – begin 2000 onzekerheid binnen de sector over de toekomstige voorwaarden waarbinnen het bedrijf al dan niet kon worden gecontinueerd. Wijkers moesten lang wachten op de afwikkeling van de aanmelding voor de opkoopregeling varkensrechten en blijvers bleven onzeker

over de afhandeling van het Besluit Hardheidsgevallen en al dan niet doorgaan van de kortingen. Ook de overheid zelf kreeg door de buiten werking stelling van de wet te kampen met de nodige uitvoeringsproblemen. De uitvoering van de WHV stagneerde. Pas op 16/11/2001 bepaalde de rechter dat ook de tweede generieke korting rechtmatig is en alsnog mag worden doorgevoerd. De minister heeft inmiddels aan de Kamer bericht dat hij afziet van de tweede generieke korting.

Varkenshouders hebben mede door het harde karakter van de WHV oog gekregen voor het veranderde politieke draagvlak voor hun sector. Het gevolg was dat er veel belangstelling ontstond voor de latere opkoopregelingen; sommige ondernemers vertrokken naar het buitenland.

De wet en de werkwijze bij de invoering van de wet, hebben ook tot gevolg gehad dat veehouders LNV niet meer als een betrouwbare partner zagen. Ze deden afbreuk aan het draagvlak voor LNV en het overheidsbeleid in het algemeen.

De overheid wilde in 1998 het mestprobleem niet oplossen door het opkopen van mestproductierechten omdat ze de voorkeur gaf aan het ondersteunen van de blijvers en omdat opkoop te duur zou zijn. Toen de resultaten van de WHV tegenvielen, was de overheid wel bereid middels flankerend sociaal/economisch beleid geld beschikbaar te stellen voor bedrijfsbeëindigers.

Het Sociaal Economisch Programma (SEP) voor de varkenshouderij is er in geslaagd om bedrijfsbeëindiging bij de doelgroep bespreekbaar te maken. Een belangrijk aantal personen uit de primaire varkenshouderij is ondersteund bij het zoeken naar een nieuwe toekomst. Het is niet bekend hoeveel extra ondernemers hierdoor het bedrijf heeft aangepast of beëindigd.

Voor de communicatie is door LNV het "Communicatieproject Herstructurering Varkenshouderij" opgezet. Dit project is uitgevoerd door het Expertisecentrum LNV. In het project was de coördinatie van de communicatie ondergebracht.

Mede door de vele artikelen die verschenen in de landelijke pers en de landbouwers was de informatievoorziening zeer intensief. De vraag naar informatie was echter nog groter; dit betrof vooral vragen naar de gevolgen voor het individuele bedrijf en de gevolgen van de juridische procedures. Deze vragen konden in het begin onvoldoende worden beantwoord, later is hierin voorzien door Bureau Heffingen via intensieve samenwerking met de diverse voorlichtingsdiensten.

### **Effecten in de praktijk**

De verwachting van de overheid was dat, door de forse ingreep op korte termijn, voor de varkenshouderij op langere termijn een nieuw positief perspectief zou ontstaan. Deze verwachting was gebaseerd op een studie van het CPB/LEI betreffende de te verwachten sociaal/economische gevolgen van de WHV.

De voorspelde sanering van de varkenshouderij op korte termijn is momenteel in de praktijk duidelijk zichtbaar. Volgens de CBS-landbouwtelling is in de afgelopen vijf jaar 40% van de varkenshouders gestopt met het houden van varkens. Hierdoor is het aantal varkens gedaald met 9%. Het zijn dus, zoals verwacht, vooral de kleinere eenheden varkens die zijn afgestoten. De gevolgen van de opkoopregeling Regeling Beëindiging Veehouderij (RBV), vanaf 2000, zijn in deze cijfers nog niet of nauwelijks merkbaar, omdat de afwerking enkele jaren in beslag kan nemen. De daling van het aantal bedrijven met varkens zal dus de komende jaren nog verder gaan.

Het op basis van de CPB/LEI-studie voor de langere termijn verwachte nieuwe positieve perspectief voor een kleiner aantal overblijvende bedrijven is momenteel nog niet zichtbaar. Een oordeel is nu echter ook nog niet te geven. Van de planperiode van 12 jaar tot 2010, zijn op dit moment nog slechts enkele jaren verstreken. Uit de gehouden interviews blijkt dat het bedrijfsleven verwacht dat het nieuwe perspectief voor slechts weinig bedrijven zal zijn weggelegd.

Uit de gehouden interviews blijkt dat de uitgangspunten die LNV heeft aangeleverd aan LEI/CPB voor de genoemde studie naar de gevolgen van de WHV, in de praktijk niet algemeen worden onderschreven. Deskundigen van onder andere banken en accountantsbureaus vinden dat meerdere uitgangspunten niet aansluiten bij de praktijk: ze hadden vooral opmerkingen over de hoogte van de berekende kosten van

de noodzakelijke bedrijfsaanpassingen, de mogelijkheden van de bedrijven om deze kosten op te brengen en de verwachte opbrengstverbetering via vergroting van de toegevoegde waarde. Ook het IKC-L heeft indertijd opmerkingen gemaakt bij de gehanteerde uitgangspunten.

### **Doelmatigheid**

De inzet van Bureau Heffingen was groter dan was voorzien. Dit had vooral te maken met wijzigingen in de regelgeving, met rechterlijke interventies en met de onbedoelde mogelijkheid dat bezwaar kon worden gemaakt tegen bepaalde beslissingen van het Bureau Heffingen.

De AID stopte tijdelijk haar controles in verband met de juridische procedures. De inzet van deze dienst, van het Openbaar ministerie en van de strafrechter bleven daardoor achter bij de verwachtingen. Het College van Beroep voor het Bedrijfsleven heeft meerdere beroepen op afgewezen bezwaren beoordeeld en krijgt in de nabije toekomst nog meer beroepen te behandelen.

De administratieve lasten voor varkenshouders zijn niet of nauwelijks veranderd door de overgang van mestproductierechten naar varkensrechten.

## **Conclusies**

### **Effectiviteit**

#### *Realisatie van het milieudoel*

1. Doel was het verminderen van de jaarlijkse varkensmestproductie door de varkensstapel met 14 miljoen kg fosfaat per 1/1/2000. Op deze datum was hiervan 7,2 miljoen kg gerealiseerd.
2. De einddatum voor het realiseren van de reductiedoelstellingen (1/1/2000) is los gelaten en er zijn opkoopregelingen ingezet om het doel te behalen. Per 1/1/2001 bedroeg de vermindering 7,9 miljoen kg. In de komende jaren kan de totale vermindering, nog oplopen tot maximaal ca. 17 miljoen kg door de opkoopregeling RBV en voortgaande afroming bij verplaatsing. Hiermee wordt het doel van de WHV wel gehaald, maar op een later tijdstip.
3. Het beschikbare bedrag van € 216 miljoen was in eerste instantie bedoeld voor structuurverbetering (blijvers); hiervan is later ruim € 90 miljoen beschikbaar gesteld voor opkoopregelingen; bovendien is hiervoor € 100 miljoen extra beschikbaar gesteld. De gerealiseerde vermindering van het aantal varkensrechten ging dus gepaard met hogere kosten voor de overheid dan oorspronkelijk de bedoeling was. Bovendien werd het beschikbare geld vooral uitgegeven aan bedrijven die stopten met varkens in plaats van structuurverbetering van de varkenshouderij.

#### *Realisatie van de beoogde neveneffecten*

4. De nevendoelstelling van toename van beschikbare vloeroppervlakte per dier is niet geoperationaliseerd.
5. De groei van het lange-afstands-transport van biggen is (conform de bedoeling) gestopt. Het is niet bekend in welke mate dit kan worden toegeschreven aan de WHV.
6. Verplaatsing van varkensrechten van concentratiegebieden naar niet-concentratiegebieden is conform de WHV nauwelijks voorgekomen. Er zijn slechts circa 200 rechten verplaatst van concentratie- naar niet-concentratiegebieden.

#### *Invloed van externe factoren*

7. De handel in varkensrechten kwam eind 1998 goed op gang maar werd begin 1999 verlamd door de nasleep van de varkenspest, lage marktprijzen, de onzekerheid over de uitkomst van juridische procedures tegen de WHV en de voor de toekomst te verwachten hoge uitgaven voor milieu, welzijn en diergezondheid. Bij de opzet van het instrument afromen was geen rekening gehouden met deze ontwikkelingen. De ontwikkelingen droegen wel bij aan het latere "succes" van de opkoopregelingen.

### *Invloed van het proces*

8. Ministerie, kabinet en parlement hebben, onder politieke en maatschappelijke druk, met de WHV hoog ingezet en bewust risico's genomen. Na uitvoerige discussies waren zij er van overtuigd dat er geen betere alternatieven waren. Er werd geen onafhankelijke integrale ex ante evaluatie uitgevoerd naar haalbaarheid en te verwachten effecten.
9. De inschatting van LNV was dat korten op rechten zou leiden tot handel in varkensrechten. Deze inschatting bleek bij de eerste korting slechts gedeeltelijk juist. De tweede korting werd door de rechter opgeschort.
10. Korting op rechten zonder financiële compensatie is in zijn algemeenheid juridisch houdbaar gebleken.
11. LNV had rekening gehouden met juridische procedures en daarmee het goedkeuren of verwerpen van de wet door de rechter. Zij werd verrast door de uitspraak van gedeeltelijke buiten-werking-stelling.
12. De beleving bij de sector is dat de communicatie in het begin eenzijdig en sterk aanbodsgestuurd was. Er waren aanvankelijk te weinig mogelijkheden om de vele vragen te beantwoorden om informatie op individueel bedrijfsniveau. Later is dit ondervangen door meer samenwerking van Bureau Heffingen met de diverse voorlichtingsdiensten.
13. Varkenshouders hebben mede door het harde karakter van de WHV, en het politieke draagvlak daarvoor, oog gekregen voor het veranderde politieke draagvlak voor hun sector.

### **Effecten in de praktijk**

14. Het draagvlak voor de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de berekening van de te verwachten bedrijfseconomische effecten van de WHV (CPB/LEI-studie) was extern en intern (IKC-L) niet algemeen: sommige uitgangspunten sloten volgens hen niet aan bij de praktijk.
15. De verstreken periode van 3 jaar is te kort voor een goede analyse van de toekomst op de langere termijn zoals beschreven in de CPB/LEI-studie. De geschetste positieve toekomst op langere termijn voor een kleinere sector, is momenteel nog niet zichtbaar. Het bedrijfsleven verwacht dat het goede perspectief slechts zal zijn weggelegd voor een gering aantal bedrijven.
16. De sanering van de varkenshouderij op korte termijn is duidelijk ingezet. De verwachting was dat er, in vergelijking met 1996 (basisjaar IN), in 2010 40% minder bedrijven met varkens zouden zijn. De afname was reeds 40% in het jaar 2001.  
In de toeleverende en afnemende industrie voltrekt zich momenteel eveneens een sanerings- en concentratieproces. Het bedrijfsleven verwacht dat de sanering groter zal zijn dan voorspeld. De sanering is duidelijk versneld door de opkoopregelingen van de overheid.

### **Doelmatigheid**

17. Voor de gekorte varkensrechten is geen vergoeding betaald; voor de afroming van rechten is in 1998 en 1999 gemiddeld € 20 per afgeroomd recht betaald; voor de opgekochte rechten is gemiddeld € 245 betaald.
18. De doelmatigheid van de uitvoering was in eerste instantie goed, maar werd later beperkt door (discussies over) wijzigingen in de regelgeving, doordat de rechter de uitvoering van de wet tijdelijk opschortte en doordat sommige beslissingen van het Bureau Heffingen tegen de verwachtingen in toch voor bezwaar ontvankelijk werden verklaard.  
De inspanningen en kosten van Bureau Heffingen zijn hoger dan begroot. Tot nu toe werd minder dan gepland gecontroleerd en gehandhaafd.

# 1 Inleiding

De Wet herstructurering varkenshouderij (WHV) is in werking getreden op 1 september 1998.

Artikel 40 van de WHV bepaalt: "Onze Minister zendt binnen drie jaar na de inwerkingtreding van deze wet, en vervolgens telkens na vijf jaar, aan de Staten-Generaal een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de hoofdstukken I tot en met IV van deze wet in de praktijk."

Onderhavige evaluatie is een uitwerking van dit artikel. De hoofdstukken I tot en met IV bevatten de invoering van een stelsel van varkensrechten, een generieke korting op deze rechten, afroaming van varkensrechten bij aankoop ervan en opkoop van varkensrechten door de overheid. In dit rapport noemen we dit het milieuspoor van de WHV.

In hoofdstuk 2 zijn de context van de wet beschreven en een analyse van de problematiek waarvoor de WHV een oplossing moest bieden.

Hoofdstuk 3 geeft een evaluatie van de doeltreffendheid van de wet; dit is een beoordeling van gerealiseerde effecten in relatie tot de gestelde doelen.

De effecten van de WHV in de praktijk worden besproken in hoofdstuk 4.

De doelmatigheid van de WHV is beschreven in hoofdstuk 5. De doelmatigheid van het flankerend beleid (waaronder de opkoopregelingen Bevar en RBV) is niet nu geëvalueerd, maar is onderdeel van de evaluatie in 2002 van de meststoffenwet.

Doelmatigheid heeft betrekking op de inzet van mensen en middelen en op aspecten als uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid van de wet.

In hoofdstuk 6 wordt het proces beschreven om de geconstateerde bevindingen te kunnen verklaren. Onder het proces wordt verstaan de manier waarop relevante actoren hebben gereageerd en samengewerkt.

Omdat de instrumenten en de effecten van het milieuspoor van de WHV niet nauwkeurig kunnen worden losgekoppeld van het algemene mestbeleid en die van het overige beleid gericht op de varkenshouderij, heeft de evaluatie meer een beschrijvend dan een toetsend karakter, met name als het gaat om doelmatigheid en proces.

In bijlage 1 zijn een aantal veel gebruikte begrippen verklaard.

Het projectplan staat in bijlage 2 en een overzicht met de geïnterviewde personen in bijlage 3.

In bijlage 4 zijn enige achtergronden van beleidsevaluatie uiteengezet.



## 2 Context en probleemanalyse

### 2.1 Context

Onderstaande contextbeschrijving is voor het grootste deel een samenvatting van het hoofdstuk "Mestproblemen en varkenspest: crisis en kansen in de landbouwsector", uit het boek van het Crisis Onderzoek Team van de Universiteit Leiden: "Institutionele crises, breuklijnen in beleidssector en"; redactie Arjen Boin, Sanneke Kuipers en Marc Otten.

Om de groeiende mestproductie een halt toe te roepen diende minister Braks van LNV op 2 november 1984 het voorstel voor de Interimwet Beperking Varkens- en Pluimveehouderij in bij de Tweede Kamer. Het werd met onmiddellijke ingang verboden nieuwe varkens- en pluimveebedrijven te beginnen. Bestaande bedrijven in de concentratiegebieden Noord-Brabant, Noord-Limburg en grote delen van Gelderland mochten de varkens- en pluimveestapel met maximaal 10% uitbreiden. Het belangrijkste effect van de interim-wet was dat geprobeerd werd het mestoverschot te verkleinen door stimulering van grootschalige mestverwerkingsfabrieken.

In 1993 werd in de notitie "Derde Fase Mest- en Ammoniakbeleid", van de ministeries LNV (Bukman) en VROM (Alders) (Kamerstuk 1992-1993, 19882, nr. 34) voor het eerst de inkrimping van de varkensstapel als voorwaarde genoemd voor beteugeling van het mestoverschot. De beide ministeries wilden dit bereiken door een mestakkoord te sluiten met het bedrijfsleven. Het mineralenaangifte-systeem (MINAS) was een van de belangrijkste onderdelen dat werd uitgevoerd.

In 1995 maakten de nieuwe ministers Van Aartsen (LNV) en De Boer (VROM) hun gezamenlijk beleidsplan bekend in de "Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid" (Kamerstuk 1995-1996, 24445, nr. 1). Een traject werd uitgezet om de hoeveelheden fosfaat en stikstof stap voor stap terug te brengen. Verder werd een fonds van 216 miljoen € beschikbaar gesteld voor een herstructurering van de varkenssector; hierbij dacht de minister aan het opkopen van mestproductierechten, maar LTO-Nederland had hiermee grote problemen, onder andere omdat het geld dan ging naar de wijkers en niet werd gebruikt voor een versterking van de sector. De wensen van LTO gingen meer in de richting van bedrijfsontwikkeling en innovatie. Ondanks allerlei acties vanuit het bedrijfsleven werd de Integrale Notitie in de Kamer aanvaard, maar het debat met de sector was volledig vastgelopen.

Begin 1997 doorkruiste de uitbraak van varkenspest de discussies over het mestbeleid. Er ontstond bij maatschappelijke groeperingen, de overheid en politieke groeperingen een roep om herstructurering van de varkenssector. Op 16 april maakte de minister een koppeling tussen de pest en de mest in een overleg met de Tweede Kamer. Op 25 april volgde een discussienotitie van de minister aan de Tweede Kamer over de toekomst van de varkenshouderij en op 10 juli een brief waarin onder meer het voornemen tot de wet Herstructurering Varkenshouderij werd aangekondigd (Kamerstuk 1996-1997, 25448, nr. 1).

Bij de indiening van deze wet bij de Tweede Kamer benadrukte Minister van Aartsen de noodzaak tot snel handelen. Ook Tweede Kamerleden hadden het idee dat snelheid noodzakelijk was. De druk van de publieke opinie was groot. Er bestond een

brede consensus dat de varkenspest een unieke kans bood die moest worden benut. De WHV werd per 1 september 1998 van kracht.

## 2.2 Probleemanalyse

In het beleidsvoornemen van 10 juli 1997 waarin de WHV wordt aangekondigd, wordt de varkenssector genoemd als een sociaal-economisch belangrijke sector met een flinke bijdrage aan werkgelegenheid en inkomen maar ook met grote problemen. Als problemen worden genoemd een verbrokkelde ketenstructuur en onvoldoende ketendisdiscipline, een beperkt kwaliteitsaanbod en het ontbreken van een adequate welzijns- en diergezondheidsaanpak; deze problemen belemmeren het goed inspelen op wijzigende voorkeuren van consumenten. De varkenshouderij stond volgens LNV aan de vooravond van een koude sanering als er geen omslag zou komen van een lage kosten/bulk-strategie naar een strategie van hoge toegevoegde waarde.

Daarnaast stellen, volgens het beleidsvoornemen, consument en samenleving steeds hogere eisen aan de kwaliteit van de producten en aan de productiewijze, waaronder het welzijn van de dieren. De productiewijze in de intensieve varkenshouderij stuitte in toenemende mate op ethische bezwaren.

De invoering van een systeem van heffingen op mineralen (MINAS) dreigde te weinig te renderen in de varkenshouderij als niet tegelijkertijd de andere problemen op het gebied van kwaliteit, diergezondheid en welzijn zouden worden aangepakt. De ruimtelijke structuur van de varkenshouderij, met name in de concentratiegebieden, betekende een directe aanslag op de kwaliteit van natuur en landschap in deze gebieden.

Daarnaast moest de sector nog veel werk verzetten om op tijd te kunnen voldoen aan de doelstellingen van de Integrale Notitie Mest en Ammoniak.

De varkenspestcrisis toonde de grote kwetsbaarheid van de sector. Het Kabinet meende dat niet de maatschappij de lasten en kosten moest blijven dragen die voortvloeien uit de huidige wijze van bedrijfsvoering. Als eerste dient de ondernemer zelf verantwoordelijk te zijn voor zijn keuzes en de risico's die hij neemt. Naar het oordeel van het Kabinet moest de inzet van het bedrijfsleven en de overheid er op gericht worden de varkenssector in Nederland een hernieuwd perspectief te bieden, binnen de randvoorwaarden van milieu, diergezondheid, dierwelzijn, markt en concurrentiekracht en ruimte. Daartoe is een fundamentele herstructurering nodig in alle schakels van de varkenshouderijketen.

Om het milieudoel te bereiken achtte het Kabinet een forse ingreep noodzakelijk. Het bedrijfsleven ontplooidde wel initiatieven voor mestverwerking en mestexport, maar deze werden niet afgestemd en er werd geen garantie gegeven voor het geval de initiatieven geen of onvoldoende resultaat zouden opleveren. De overheid moest daarom zelf ingrijpen.

Het milieuspoor van de WHV bestaat uit een maximering van het aantal varkens dat per bedrijf mag worden gehouden en vervolgens een generieke korting op dat aantal. Het beoogde resultaat hiervan is een wezenlijke vermindering van het aantal varkens, met als finaal doel opheffing van het fosfaatoverschot.

Onderhavig document is een evaluatie van het milieuspoor van de WHV.



## 3 Het milieuspoor van de WHV: doel en aanpak

### 3.1 Doel

In de Integrale Notitie Mest en Ammoniakbeleid (1995) is voorzien in een aanscherping van de toelaatbare verliezen van stikstof en fosfaat naar het milieu. Bij ongewijzigde productie van mineralen zal deze aanscherping leiden tot een overschot van niet-plaatsbare mest. De WHV wil dit voorkomen door de mestproductie te verminderen. Dit is uitgedrukt in een beoogde vermindering van de fosfaatproductie vanuit de varkenshouderij met 14 miljoen kg.

### 3.2 Aanpak

De beleidsaanpak van het milieuspoor van de WHV is als volgt: de mineralenproductie kan worden verminderd door het aantal varkens te verminderen. Om dat mogelijk te maken zijn mestproductierechten omgezet in varkensrechten. De kern van het milieuspoor was vervolgens het aantal varkensrechten te verminderen, daarmee het aantal varkens en zodoende de mineralenproductie.

Een beoogd neveneffect van deze benadering was, dat er meer oppervlakte per individueel varken beschikbaar zou komen, doordat bij gelijkblijvend vloeroppervlak minder varkens zouden worden gehouden. De extra oppervlakte per varken zou ook meer opvangruimte geven bij calamiteiten met een vervoersverbod.

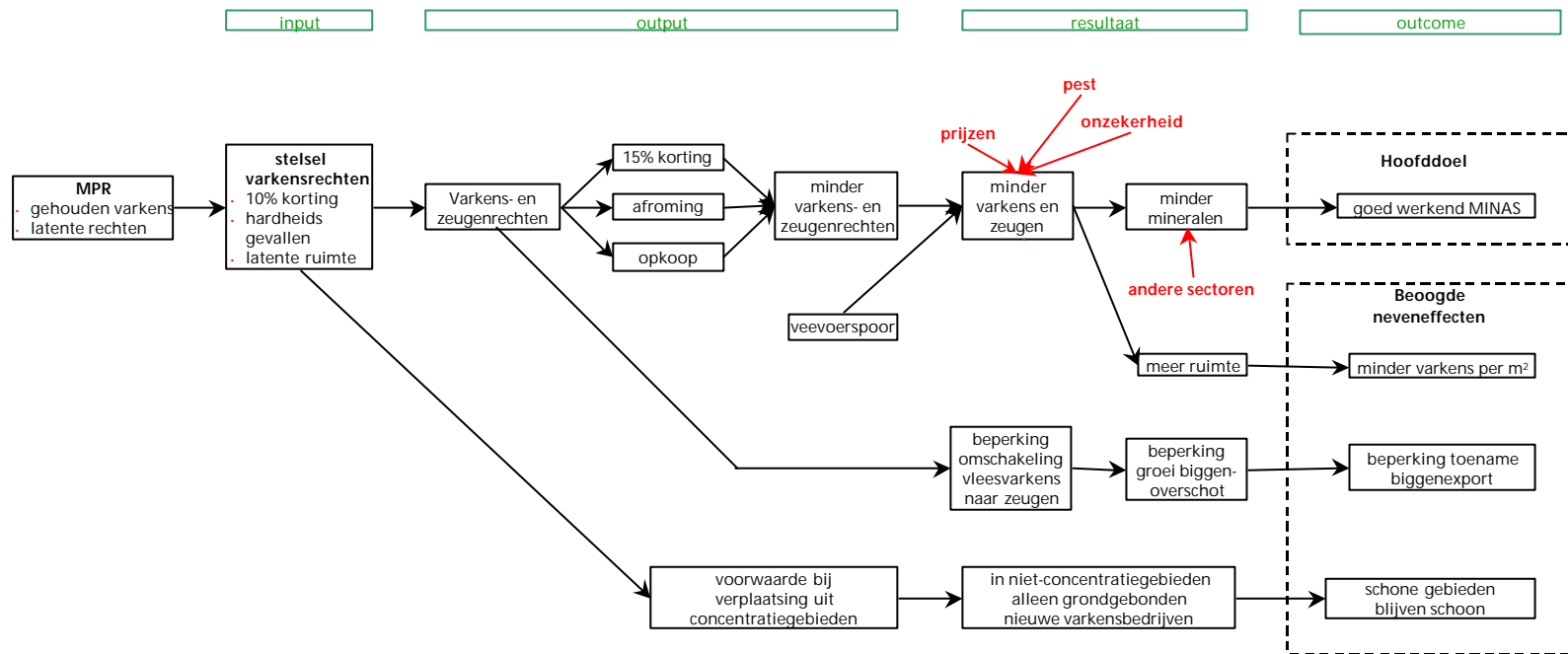
Het tweede beoogde neveneffect was een stabilisering van het biggenoverschot en van de export van biggen. Dit is nagestreefd door afzonderlijke fokzeugenrechten in te stellen. Doel hiervan was te voorkomen dat meer bedrijven zouden omschakelen van vleesvarkens naar fokzeugen.

Het derde beoogde neveneffect was dat voorkomen zou worden dat het aantal niet grondgebonden bedrijven in niet- concentratiegebieden zou toenemen door verhuizing van bedrijven uit concentratiegebieden of door aankoop van niet- grondgebonden rechten uit concentratiegebieden.

De beleidsanalyse is schematisch weergegeven in Figuur 1. In deze figuur is weergegeven hoe via de invoering van varkens- en fokzeugenrechten, generieke korting + afoming + opkopen, op een vermindering van de varkensstapel van 25% wordt gekoerst, met als uiteindelijk doel verkleining van het jaarlijkse mineralenoverschot met 14 miljoen kg.



Figuur 1 Causaliteitsdiagram van het milieuspoor van de WHV



### 3.3 Bereik hoofdoel

#### **Werkingsmechanisme**

De WHV kent twee fasen voor het verminderen van het aantal varkensrechten en daarmee voor het aantal varkens dat kan worden gehouden en de hoeveelheid mest die kan worden geproduceerd.

De eerste fase bestaat uit het omzetten van mestproductierechten naar varkensrechten. Bij de omzetting werden latente mestproductierechten geschrapt en werd een korting van 10% toegepast. De geplande generieke korting van 10% is niet geheel bereikt, omdat voorloperbedrijven minder werden gekort. Verder werden aan hardheidsgevallen extra rechten toegekend; deze waren wel van invloed op het aantal toegekende varkensrechten, maar niet op het kortingspercentage.

Beleidsaanneمة was dat de bedrijven die ook in de toekomst met evenveel of meer varkens wilden blijven produceren, varkensrechten zouden aankopen van bedrijven die wilden stoppen. De tweede krimpfase bestaat daarom uit een afroaming van de verplaatste varkensrechten, opkoopregelingen en een aanvullende tweede generieke korting na 15 maanden.

Doel was om bij de tweede krimpfase het aantal varkensrechten te verminderen met 15%.

De mineralenproductie kan ook worden beperkt door minder mineralen in het voer op te nemen. Daartoe werd een zogenaamd veevoerspoor uitgewerkt: bedrijven met een stikstof- en fosfaatgehalte van het voer beneden een nog te bepalen grens zouden maximaal 5% meer varkens mogen houden dan het aantal in bezit zijnde varkensrechten.

#### **Doelbereik**

##### *Doel en beleidssynthese*

Doel van het milieuspoor van de WHV is het verminderen van de fosfaatproductie door varkens met 14 miljoen kg fosfaat per 1-01-2000 ten opzichte van de productie die wordt genoemd in de Integrale Notitie 1996.

##### *Instrumenten*

De instrumenten voor de vermindering van de fosfaatproductie door varkens bestaan uit:

1. de invoering van een stelsel van varkensrechten,
2. een korting van het aantal varkensrechten met 25% en
3. de invoering van een 'veevoerspoor'.

Bovenstaande instrumenten moesten leiden tot minder varkens en daardoor 14 miljoen kg minder fosfaatproductie.

Met de invoering van een stelsel van varkensrechten werd beoogd een stabilisatie van de fosfaatproductie per 1-09-1998 door een stabilisatie van het aantal gehouden varkens. Varkenshouders mochten bij de opgave van het aantal gehouden varkens kiezen uit de twee voorgaande jaren 1995 en 1996 en in sommige gevallen (hardheidsgevallen) ook 1994. Daarbij vervielen de uitbreidingsmogelijkheden op basis van de toenmalige mestproductierechten. Naderhand zijn om redenen van billijkheid nog aan enkele aanvullende groepen hardheidsgevallen ook varkensrechten toegekend.

Om de fosfaatproductie te verminderen werd vervolgens een korting toegepast op de varkensrechten. De korting van 25% werd in twee delen gesplitst: een eerste korting van 10% bij invoering van het systeem (1/9/1998) en een tweede korting per 1-1-2000 van 15%. De tweede korting zou voor maximaal tweederde deel worden verminderd met de resultaten van afroaming door de overheid bij verplaatsing van rechten en de resultaten van opkoopregelingen.

Op basis van het 'veevoerspoor' zouden bedrijven met een laag gehalte aan stikstof en fosfaat in het voer als beloning maximaal 5% meer varkens mogen houden dan waartoe ze rechten hadden. Het veevoerspoor leidde dus niet tot een lagere fosfaatproductie.

#### *Resultaat*

De stabilisatie bij de invoering van het stelsel per 1/9/1998 van het aantal gehouden varkens is gerealiseerd. Volgens Bureau Heffingen zijn naar schatting 2,3 miljoen niet gebruikte mestproductierechten doorgehaald die zonder de invoering van varkensrechten in de toekomst hadden kunnen worden gebruikt voor het houden van varkens.

Het resultaat van de toegepaste korting op de varkensrechten en fosfaatproductie was **per 1/1/2000** (in eerste instantie geplande einddatum) als volgt:

- ?? generieke korting per 1/9/98: 804.600 ve (effectieve korting 6,8%);
- ?? afroming bij verplaatsing van rechten: 262.500 ve;
- ?? opkoop van rechten: 329.500 ve;
- ?? totaal 1.396.600 ve is omgerekend 7,2 miljoen kg fosfaat.

Als flankerend beleid heeft de overheid in 2000 de opkoopregeling Bevar ingesteld. Het resultaat van de vermindering van het aantal rechten en fosfaat was daardoor **per 1/1/2001** als volgt:

- ?? generieke korting per 1/9/98: 804.600 ve;
- ?? afroming bij verplaatsing van rechten: 332.400 ve;
- ?? opkoop van rechten: 390.200 ve (incl. 112 ve RBV);
- ?? totaal 1.527.200 ve is omgerekend 7,9 miljoen kg fosfaat.

Begin 2000 heeft de overheid de opkoopregeling RBV ingesteld waarvan de tweede tranche is opengesteld in 2001. De eerste tranche heeft tot medio 2001 112.000 varkenseenheden opgeleverd; bij de verdere afhandeling kunnen hier nog maximaal 615.000 varkenseenheden bijkomen. De tweede tranche kan maximaal 1 miljoen varkenseenheden opleveren. Totaal kunnen de eerste en tweede tranche dus maximaal 1.727.000 eenheden opleveren ofwel 9,0 miljoen kg fosfaat. Hiermee kan het totaal van de hoeveelheid uit de markt genomen fosfaat, inclusief de voortgaande afroming, oplopen tot ca. 17 miljoen kg.

In tabel 2 wordt een samenvattend overzicht gegeven van de vermindering van het aantal rechten en kg. fosfaat.

Het resultaat van de geplande korting met 25% per 1/1/2000 week op drie punten af van de planning:

- ?? Door de geringere korting bij voorloperbedrijven bedroeg de eerste korting effectief slechts 6,8%.
- ?? De tweede generieke korting (inclusief het veevoerspoor) werd door de rechter opgeschort.
- ?? Een eerste korting van 10% en een tweede korting van 15% over de resterende 90% rechten levert totaal geen 25% korting op maar slechts 23,5%.

Vanwege de slechte economische situatie in de varkenshouderij en de juridische procedures tegen de WHV werd de realisatiedatum van 1/1/2000 met 1 jaar verlengd. Bovendien kwam de overheid met aanvullend flankerend beleid waaronder de extra opkoopregelingen BEVAR en RBV. De op deze wijze gerealiseerde vermindering van het aantal varkensrechten ging gepaard met hogere kosten dan oorspronkelijk de bedoeling was. Bovendien ging het geld nu niet naar structuurverbetering (zoals gepland) maar naar bedrijven die stopten met de varkenshouderij. De verdere evaluatie van het flankerend beleid wordt in een afzonderlijk onderzoek uitgevoerd.

Tabel 2 Vastgestelde, afgeroomde en opgekochte varkensrechten uitgedrukt in varkensseenheden en in kg. fosfaat. Bron Bureau Heffingen

	Varkens- eenheden	mln kg. fosfaat <sup>1)</sup>	%
Toegekend vóór de korting per 1/9/1998	11.889.200	62	100,0
af: eerste generieke korting per 1/9/1998	804.600	4	6,8
af: afroming in 1998	196.150		
af: opkoop in 1998	1.500		
Stand per 1/1/1999	10.887.000	57	91,2
af: afroming in 1999	66.400		
af: opkoop in 1999	328.000		
Stand per 1/1/2000	10.492.600	55	88,3
af: afroming in 2000	69.900		
af: opkoop in 2000	60.700		
Stand per 1/1/2001	10.362.000	54	87,2
af: geschatte afroming en opkoop RBV na 1/1/2001 (maximale schatting van LASER)	1.700.000		
Eindstand (geschat minimum)	8.700.000	45	73,2
Vermindering aantal rechten en kg. fosfaat <sup>1)</sup> (cumulatief)	3.200.000	17	26,9

<sup>1)</sup> Per varkensrecht wordt in dit rapport gerekend met 5,2 kg. fosfaat; dit getal komt overeen met de forfaitaire norm die in de Integrale Notitie wordt gebruikt voor de berekening van het toekomstig mestoverschot.

### Conclusies

1. Doel was het verminderen van de jaarlijkse fosfaatproductie door de varkensstapel met 14 miljoen kg per 1/1/2000. Op deze datum was hiervan 7,2 miljoen kg gerealiseerd.
2. De einddatum van de WHV 1/1/2000 is verlengd en er zijn opkoopregelingen ingezet om het doel te behalen. Per 1/1/2001 bedroeg de vermindering 7,9 miljoen kg. In de komende jaren kan de totale vermindering, nog oplopen tot maximaal ca. 17 miljoen kg door de opkoopregeling RBV en voortgaande afroming bij verplaatsing. Hiermee wordt het doel van de WHV wel gehaald, maar op een later tijdstip.
3. Het beschikbare bedrag van € 216 miljoen was in eerste instantie bedoeld voor structuurverbetering (blijvers); hiervan is later ruim € 90 miljoen beschikbaar gesteld voor opkoopregelingen; bovendien is hiervoor € 100 miljoen extra beschikbaar gesteld. De gerealiseerde vermindering van het aantal varkensrechten ging dus gepaard met hogere kosten voor de overheid dan oorspronkelijk de bedoeling was. Bovendien werd het beschikbare geld vooral uitgegeven aan bedrijven die stopten met varkens in plaats van structuurverbetering van de varkenshouderij.

## 3.4 Beoogde neveneffecten

Als nevendoelen voor de invoering van het stelsel van varkensrechten en de kortingen daarop, worden in de toelichting op de wet genoemd:

- ?? vergroting van de oppervlakte per varken,
- ?? vermindering van de groei van het biggenoverschot, en
- ?? het schoon houden van de schone gebieden.

#### **3.4.1 Vergroting van de oppervlakte per varken**

In de Memorie van Toelichting wordt vermeld dat door de korting op het aantal varkensrechten, en daarmee het aantal varkens, extra ruimte in de stallen wordt gecreëerd. Extra ruimte betekent een grotere oppervlakte per dier en tevens meer ruimte voor opvang van dieren in geval van calamiteiten.

De extra ruimte ontstaat alleen op de bedrijven die geen rechten bijkopen, daarom minder varkens gaan houden en geen stallen afbreken.

De oppervlakte per varken wordt echter niet geregistreerd zodat een evaluatie op dit punt niet mogelijk is.

#### **Conclusie:**

4. De nevendoelestelling van toename van beschikbare vloeroppervlakte per dier is niet geoperationaliseerd.

#### **3.4.2 Tegengaan van de groei van het biggenoverschot**

Binnen het varkensrecht zijn afzonderlijke rechten voor fokzeugen ingesteld om een verdere omschakeling naar zeugenbedrijven tegen te gaan en daarmee de behoefte aan export van biggen. Bij de generieke kortingen zijn het aantal rechten voor vleesvarkens en voor fokzeugen, procentueel gezien, in gelijke mate verminderd. Zonder de afzonderlijke rechten voor fokzeugen zou, volgens een berekening van het CPB/LEI, door het groter wordende biggenoverschot de export van biggen toenemen tot 5,7 miljoen per jaar in 2010, terwijl bij de instelling van fokzeugenrechten de export zich zou handhaven op een niveau van 3,2 á 3,5 miljoen biggen per jaar. Uit PVV-gegevens blijkt dat de biggenexport de afgelopen jaren conform de bedoeling is gehandhaafd op ongeveer 3 miljoen stuks per jaar. Hierbij wordt afgezien van grote schommelingen als gevolg van varkenspest en MKZ.

Het is echter de vraag of de stabilisatie van de biggenexport alleen wordt veroorzaakt door de beperking van het aantal zeugenrechten. Bij opkoopregelingen worden namelijk ongeveer evenveel fokzeugenrechten te koop aangeboden als niet-fokzeugenrechten. Dit wijst op eveneens een autonome ontwikkeling die het biggenoverschot beperkt.

#### **Conclusie:**

5. De groei van de biggenexport is conform de bedoeling gestopt. Het is niet bekend in welke mate dit kan worden toegeschreven aan de WHV.

#### **3.4.3 Schoon houden van de schone gebieden**

In de wet is een beperkende voorwaarde opgenomen voor de verplaatsing van varkensrechten naar niet-concentratiegebieden. Doel hiervan is te voorkomen dat intensieve varkensbedrijven zich verplaatsen naar relatief schone gebieden. Verplaatsing van varkensrechten naar niet-concentratiegebieden is slechts mogelijk tot maximaal 15 varkensseenheden per hectare op het ontvangende bedrijf. Tot op heden zijn slechts circa 200 varkensrechten (op basis van grondgebondenheid) verplaatst naar niet-concentratiegebieden. Dit is dermate gering dat geconcludeerd mag worden dat de schone gebieden inderdaad zijn schoongehouden.

#### **Conclusie:**

6. Verplaatsing van varkensrechten van concentratiegebieden naar niet-concentratiegebieden is conform de WHV nauwelijks voorgekomen. Er zijn slechts circa 200 rechten verplaatst van concentratiegebieden naar niet-concentratiegebieden.

### 3.5 Invloed van externe factoren

Een aantal externe factoren hebben veel invloed gehad op de effectiviteit van de ingezette instrumenten; dit zijn:

- ?? de nasleep van de varkenspest met een lang exportverbod,
- ?? ongekend prijsdal op korte termijn en sombere verwachtingen voor de langere termijn als gevolg van de uitbreiding van de varkensstapel in andere landen,
- ?? aanpassing van het welzijnsbesluit,
- ?? de onzekerheid over de consequenties van lopende wetgevingstrajecten.

Begin 1997 werd in Nederland varkenspest geconstateerd. De financiële schade werd op € 1,36 miljard geschat door ruiming van bedrijven en transportverbod voor varkens. Het grootste aantal getroffen bedrijven lag in Zuid-Nederland. Meerdere moderne, gespecialiseerde bedrijven kwamen in financiële problemen.

De varkenspest en de geluiden over een overheidsbeleid gericht op vermindering van het aantal varkens in Nederland, waren voor varkenshouders in sommige andere landen het sein om de varkenshouderij uit te breiden. Deze uitbreiding had een overproductie met extreem lage opbrengstprijzen tot gevolg en daardoor een verdere daling van de vermogenspositie op veel bedrijven.

Voor de langere termijn ontstonden door de scherpere concurrentie met andere Europese landen minder gunstige vooruitzichten voor de rentabiliteit van de varkenshouderij.

Parallel aan de inwerkingtreding van de WHV werd het welzijnsbesluit aangepast. De eisen werden strenger en bovendien verviel de overgangperiode tot 2008 voor bedrijven die veranderingen aanbrachten in één of meer stallen. Het gevolg was een verhoging van de kosten bij bedrijfsvergroting en bij aanpassing van de stallen. Deze hogere welzijnskosten kwamen bovenop de steeds verder stijgende mestafzetkosten en de invoering van een heffing voor het diergezondheidsfonds. Volgens een schatting in 1999 waren de te verwachten totale extra kosten voor welzijn, milieu en diergezondheid circa € 9,50 per big en € 20 per vleesvarken (inclusief de extra bigkosten). (Bron berekeningen van EC-LNV, 1999)

In de praktijk bestond veel onzekerheid over de consequenties van lopende wetgevingstrajecten. De WHV werd juridisch aangevochten en er werd gewerkt aan noodwetten voor herstel. Hierdoor verdween de drang om onmiddellijk rechten bij te kopen en werd de juistheid van investeringen onzeker. Er werd een reconstructiewet aangekondigd met pilot-projecten in de concentratiegebieden. De eisen betreffende geur- en ammoniakemissie zouden strenger worden. Het gevolg was dat varkenshouders geen zicht meer hadden op in de toekomst vereiste bedrijfsaanpassingen.

Gevolg van dit alles was dat het aantal bedrijfsaanpassingen afnam; juist de modernere bedrijven hadden onvoldoende financiële ruimte om op korte termijn grote uitgaven te doen. Daarmee nam ook de handel in varkensrechten af en het aantal afgeroomde varkensrechten. De afname blijkt uit de volgende gegevens. De investeringen in het jaar 1999/2000 waren op fokvarkensbedrijven € 44.300 en op de andere varkensbedrijven € 17.500; in het jaar 1997/98 waren deze respectievelijk € 57.200 en € 47.300. (bron LEI-LEB-2001)

Het aantal afgeroomde rechten bedroeg in de laatste 4 maanden van 1998, geheel 1999 en geheel 2000 respectievelijk 196.150, 66.370 en 69.890; dit betekent dat bedrijven respectievelijk de volgende aantallen rechten kochten na aftrek van de afoming: 294.000, 100.000 en 47.000. Ter vergelijking bedroeg het aantal door de overheid opgekochte rechten in deze jaren respectievelijk: 1.500, 328.000 en 61.000. De overheid kocht in de jaren 1999 en 2000 via opkoopregelingen 2,5 keer zoveel rechten als varkenshouders deden.



Om sociaal-economische redenen kwam de overheid met diverse flankerende maatregelen waaronder opkoopregelingen voor varkensrechten. De bovengenoemde factoren hebben de deelname aan deze opkoopregelingen positief beïnvloed. De evaluatie van het flankerend beleid wordt volgend jaar meegenomen met de evaluatie van de meststoffenwet.

### **Conclusie**

7. De handel in varkensrechten kwam eind 1998 goed op gang maar werd begin 1999 verlamd door de nasleep van de varkenspest, lage marktprijzen, de onzekerheid over de uitkomst van juridische procedures tegen de WHV en de voor de toekomst te verwachten hoge uitgaven voor milieu, welzijn en diergezondheid. Bij de opzet van het instrument afkomen was geen rekening gehouden met deze ontwikkelingen. De ontwikkelingen droegen wel bij aan het latere "succes" van de opkoopregelingen.



## 4 Proces

### 4.1 Politiek

Besproken worden de keuze van de instrumenten, de onderkenning van voorloperbedrijven en hardheidsgevallen en de discussies over de rechtmatigheid van de wet. De conclusies worden aan het eind van het hoofdstuk vermeld. Een chronologische volgorde van het beleidsproces vindt u in bijlagen 5.

#### **Keuze van de instrumenten**

Bij de beleidsvoorbereiding is nauwelijks gecommuniceerd met het bedrijfsleven. De maatschappelijke en politieke druk om de varkenshouderij aan te pakken was groot. In de sector was er geen draagvlak voor de WHV. Het ministerie, Kabinet en Parlement luisterden naar de kritiek, maar namen deze niet over, omdat er volgens hen geen goede alternatieven waren om de mestproblemen in de veehouderij op te lossen.

Over de voorgestelde wet werd door LNV uitvoerig gecommuniceerd met het Kabinet en met het Parlement. De noodzaak, evenredigheid en doelmatigheid van het gekozen instrumentarium zijn uitvoerig besproken. Allerlei alternatieven hebben daarbij de revue gepasseerd, zoals: de export van mest, vermindering van de fosfaatproductie door veevoermaatregelen, regionale mestverwerking, progressieve afroming en opkoop. Het betrof hier overigens ook reeds voor de indiening van het wetsvoorstel beproefde oplossingsrichtingen. Er werd geen onafhankelijke integrale ex ante evaluatie uitgevoerd naar haalbaarheid en te verwachten effecten.

Bij de indiening van de wet bij de Tweede Kamer benadrukte de minister de noodzaak tot snel handelen. Ook Tweede Kamerleden hadden het idee dat snelheid noodzakelijk was. De druk van de publieke opinie was groot. Er bestond een brede consensus dat de varkenspest een unieke kans bood die moest worden benut. Ter beperking van de juridische risico's werden een aantal wijzigingen in het wetsvoorstel aangebracht waardoor de evenredigheid werd vergroot:

- ?? splitsing van de korting in twee fasen,
- ?? voorlopers ontzien,
- ?? veevoerspoor toepassen,
- ?? verlaging tweede generieke korting met de opbrengst van opkoop en afroming,
- ?? basis voor een hardheidsregeling.

In de Eerste Kamer werd uitvoerig gesproken over de vraag of het afnemen van varkensrechten niet moest worden gecompenseerd door middel van een schadeloosstelling.

Op 7 april 1998 werd de wet door de Eerste Kamer aangenomen, de wet is per 1 september daaropvolgend in werking getreden.

Na de inwerkingtreding van de WHV bleek dat afroming en generieke korting niet het gewenste effect hadden. Oorzaken waren vooral de slechte financiële situatie van de varkenshouders en de juridische procedures. Op dat moment is in overleg met de Tweede Kamer een sociaal-economisch flankerend beleid ontwikkeld. Daarbij werd onder meer voorzien in de opkoop van varkensrechten bij bedrijfsbeëindiging. Tevens werd een wetswijziging aangekondigd om de tweede korting niet op 1 januari 2000 maar op een later te bepalen tijdstip in de periode van 1 januari 2000 tot 1 januari 2002 door te voeren. Als gevolg van de juridische procedures is tot op heden ove-

rigens noch de 2<sup>e</sup> generieke korting noch een wetwijziging om de korting uit te stellen van kracht geworden.

Uit de verzamelde informatie en de gehouden interviews kan worden geconcludeerd dat:

- ?? de wetgever van oordeel was dat er voor genoemde mix van maatregelen geen beter, minder ingrijpend alternatief voor handen was om de doelstelling te realiseren.
- ?? gedurende en na de wetsbehandeling is de nadruk verschoven van een generieke vermindering van de varkensstapel naar het met extra geld opkopen van varkensrechten.

### **Voorloperbedrijven**

In het wetsvoorstel werd opgenomen dat voorloperbedrijven op het gebied van dierenwelzijn en bedrijven met minder milieubelasting geheel of gedeeltelijk werden vrijgesteld van de vermindering van het aantal varkensrechten met 10% bij de eerste generieke korting. Artikel 24 van de wet noemt vijf categorieën voorloperbedrijven:

1. bedrijven waar fokzeugen in groepen worden gehouden,
2. scharrelvarkensbedrijven,
3. bedrijven die biologische productiemethoden toepassen,
4. bedrijven die hun varkens in groenlabelstallen huisvesten en
5. volledige grondgebonden bedrijven.

Deze uitzonderingsbepaling heeft er aan bijgedragen dat de beoogde 10% generieke korting niet geheel is gerealiseerd.

### **Hardheidsgevallen**

In het wetsvoorstel werd de mogelijkheid opgenomen om voor groepen bedrijven die door de invoering van varkensrechten onevenredig zwaar werden getroffen, te voorzien in een afwijkende bepaling van deze rechten. Deze wettelijke basis is ingevuld met het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij. Bij besluit van 25 mei 2000 zijn nieuwe categorieën hardheidsgevallen toegevoegd. Verder zijn op 18 juni 2001 in samenspraak met LTO-Nederland nog drie groepen van gevallen ter beoordeling voorgelegd aan een Commissie van Wijzen. Het oordeel van deze Commissie is thans nog niet bekend.

Over de hardheidsgevallen kan worden gezegd dat:

- ?? naarmate de voorziening voor hardheidsgevallen ruimhartiger is, het totaal aan productierechten in Nederland hoger zal worden,
- ?? de tussentijdse wijzigingen hebben nadelige gevolgen gehad voor de uitvoering (vooral snelheid) en handhaving,
- ?? de uitvoerige discussies leidden tot onduidelijkheid voor de sector en een groot aantal juridische procedures en bezwaren.

### **Rechtmatigheid van de wet**

De rechtmatigheid van de wet en vooral een eventuele schadeplicht, zijn bij de voorbereiding en de behandeling van de wet uitgebreid aan de orde geweest. Bij de voorbereiding is overleg gevoerd met juristen van LNV, Justitie, Binnenlandse Zaken en de juridische dienst van de Europese Commissie. Bovendien is gebruik gemaakt van het advies van de Commissie Mok over de inperking van visquota. Tijdens de behandeling in de Eerste Kamer kwamen externe juristen met tegengestelde opvattingen over de rechtmatigheid van de voorgestelde maatregelen. Duidelijk was bij de minister en Staten Generaal dat na aanvaarding van het wetsvoorstel de juridische discussie zou voortgaan.

Over de rechtmatigheid van de wet kan worden gezegd dat de wetgever rekening heeft gehouden met de mogelijkheid van juridische procedures. Verwacht werd dat de overheid de procedures zou winnen en dat deze geen grote gevolgen zouden hebben voor de implementatie van de wet. Bij onverhoopt verlies, moest worden omgezien naar andere instrumenten.

Er was geen rekening gehouden met het langdurig buiten werking stellen van een gedeelte van de wet waardoor de uitvoering werd geblokkeerd.

## 4.2 Juridisch

Besproken worden: het oordeel van de civiele rechter over de rechtmatigheid van de wet, door de rechter uitgesproken ordemaatregelen en de uitspraken van het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

### **Rechtmatigheid van de wet**

LTO-Nederland, de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders (NVV) en individuele varkenshouders spanden civiele procedures aan. In veel van die procedures was de vraag aan de orde of de generieke korting en het vervallen van de zogenoemde latente ruimte, in strijd komt met de gemeenschappelijke marktordening voor varkens en met het Europese Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens. De procedure van de NVV c.s. is het meest ver gevorderd en bepaalt derhalve de stand van de jurisprudentie.

Het gerechtshof te 's-Gravenhage heeft op 20-01-2000 uitgemaakt dat het stelsel van varkensrechten als zodanig, de bij de invoering doorgevoerde eerste generieke korting van 10% en het vervallen van de latente ruimte rechtmatig zijn. Het hof oordeelde daarentegen wel dat de tweede generieke korting, inclusief de compensatie voor veevoedermaatregelen, buiten toepassing moet worden gelaten, omdat de noodzaak en proportionaliteit van die korting onvoldoende vaststaat. De regering besloot daarop de korting voor alle varkenshouders buiten toepassing te laten. De NVV heeft beroep in cassatie ingesteld, de Staat incidenteel cassatieappiel.

De Hoge Raad heeft op 16/11/2001 uitspraak gedaan en bepaald dat ook de tweede generieke korting mag worden doorgevoerd zonder schadevergoeding. Dit geldt voor alle varkenshouders die varkensrechten en mestproductierechten **niet** tegen betaling hebben verworven. De uitspraak kan anders liggen in bijzondere omstandigheden van individuele varkenshouders die bijvoorbeeld in verband met door de overheid gewekte verwachtingen kosten hebben gemaakt die zij anders niet zouden hebben gemaakt. Dit laatste punt moet door het gerechtshof te Arnhem worden uitgezocht.

### **Rechterlijke ordemaatregelen**

Bij vonnis in kort geding van 23 februari 1999 gebod de rechtbank op vordering van de NVV c.s. om de wet voor leden van de NVV buiten toepassing te laten totdat in de bodemprocedure NVV/Staat zou zijn beslist.

Het gevolg was een uitvoerings- en handhavingsprobleem.

Door de minister werd een voorstel voor een Tijdelijke wet varkensrechten aangekondigd, dat begin maart 1999 om advies naar de Raad van State werd gestuurd. Dit voorstel sloot aan bij het bestaande uitbreidingsverbod maar stond ten opzichte daarvan een uitbreiding tot 100/90 van het varkensrecht toe zodat feitelijk varkenshouders weer konden produceren tot het niveau van vóór invoering van de wet.

Verder werd de controle en handhaving van de rechten bij alle varkenshouders opgeschort. Registratie van mutaties in varkensrechten vond uitsluitend plaats als de betrokken varkenshouders schriftelijk verklaarden daartegen geen bezwaar te hebben. Ook de NVV-leden werd de mogelijkheid geboden om met een verklaring van geen bezwaar de genoemde registratie doorgang te laten vinden.

Op 4 mei 1999 sprak de rechtbank uit dat de Staat onrechtmatig jegens de NVV-leden heeft gehandeld. NVV-leden waren ten onrechte verplicht om zich er thans over uit te spreken of zij eerder gedane aanvragen in het kader van de wet al dan niet handhaafden. De minister zag zich daarop gedwongen te stoppen met de registratie van mutaties van NVV-leden.

Dit vonnis is later, op 18 november 1999, weer vernietigd.

Op 10 juni 1999 bekrachtigde het hof de uitspraak van 23 februari 1999. De vordering van de Staat om de ordemaatregel te wijzigen overeenkomstig het voorstel voor de tijdelijke wet varkensrechten werd door het hof afgewezen.

Derhalve werd door de minister een nieuw wetsvoorstel voorbereid (Tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij) met eigenstandige uitbreidingsverboden. Het

voorstel voor deze tijdelijke wet is op 10 november 1999 bij de Tweede Kamer ingediend en -in vervolg op het hofarrest in de bodemprocedure van 20 januari 2000- op 4 april 2000 weer ingetrokken.

#### **Bezwaren tegen de terugmelding van het varkensrecht (aantal varkensseenheden)**

Op basis van door de varkenshouder verstrekte informatie en het aantal geregistreerde mestproductierechten melde Bureau Heffingen aan de varkenshouder terug hoeveel varkensseenheden werden geregistreerd als zijnde het varkensrecht. Het College van Beroep voor het bedrijfsleven oordeelde op 1 juni 1999 dat de terugmelding door Bureau Heffingen van het geregistreerde varkensrecht van feitelijke aard is en niet als een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing kan worden aangemerkt. Op basis van deze uitspraak heeft Bureau Heffingen alle ingediende bezwaarschriften niet ontvankelijk verklaard. Vele varkenshouders gingen vervolgens met hun individuele bezwaren in beroep bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Op 19 juni 2001 heeft het College van Beroep, in een zaak over het besluit hardheidsgevallen, opnieuw uitspraak gedaan over het rechtskarakter van de terugmelding van het varkensrecht door Bureau heffingen. Het College heeft hierbij uitgemaakt dat in situaties waarbij een melding moet worden beoordeeld op juistheid van de verstrekte informatie, wél sprake is van een rechtshandeling en dat de terugmelding van het varkensrecht wél een voor bezwaar en beroep vatbare beslissing is. Het gevolg is dat vele varkenshouders alsnog een bezwaarschrift hebben ingediend bij Bureau Heffingen.

De gevolgen zijn thans nog niet precies te bepalen. Naar verwachting op korte termijn zal het College in een aantal andere beroepszaken uitspraak doen en alsdan gelegenheid hebben verdere duidelijkheid te verschaffen. De uitspraak betekent in ieder geval dat in een aantal zaken veehouders alsnog bezwaar kunnen aantekenen.

Samenvattend kan over het juridische proces worden gezegd dat:

- ?? Het principe van korting is na 3 jaar juridisch houdbaar gebleken.
- ?? De wet kon vanaf 23 februari 1999 gedurende een jaar niet worden uitgevoerd en niet worden gehandhaafd. De sector en de uitvoerings- en controleorganisaties moesten voortdurend inspelen op nieuwe ontwikkelingen en bijstellingen.
- ?? Veel varkenshouders hebben nog steeds geen zekerheid over het aantal varkensrechten waarover zij kunnen beschikken. Verder heeft de overheid nog steeds geen definitief nauwkeurig zicht op het aantal uitgegeven en gekorte varkensrechten.

### **4.3 Sociaal-economisch proces**

In dit hoofdstuk worden besproken:

- ?? het draagvlak voor de wet bij de sector en de wijze waarop de overheid hiermee omging,
- ?? de activiteiten van het SEP-Varkenshouderij.

#### **Draagvlak bij de sector en aanpak van de overheid**

Vanaf de aankondiging van de wet hebben sectororganisaties en individuele varkenshouders zich verzet tegen de wet. Redenen waren:

- ?? de uitwerking en invoering van de wet zonder inspraak van het bedrijfsleven,
- ?? de door de overheid voorziene positieve effecten van de wet voor de toekomst van de varkenshouderij, werden door het bedrijfsleven niet geloofd. De uitgangspunten van LNV die waren gebruikt betreffende te verwachten economische effecten, werden door de praktijk niet herkend. Organisaties (zoals banken en accountantsbureaus) en varkenshouders waren van mening dat het perspectief van de bedrijven door de wet daalde in plaats van steeg,
- ?? door externe factoren hadden veel bedrijven op dat moment niet de financiële ruimte voor de benodigde investeringen. Veel potentiële wijkers hadden vanwege de financiële schulden niet de mogelijkheid het bedrijf te beëindigen,

?? de aanzienlijke belemmeringen die werden verwacht vanwege andere wetgevingstrajecten.

Varkenshouders hebben mede door het harde karakter van de WHV oog gekregen voor het veranderde politieke draagvlak voor hun sector. Veel varkenshouders legden het hoofd in de schoot toen in 2000 bleek dat de wet niet door de rechter werd verboden, dat in de toekomst bovendien nog mestafzetcontracten zouden worden vereist en dat de maatschappij en de politiek zich steeds meer keerden tegen de intensieve veehouderij. De wet en de werkwijze bij de invoering van de wet, hebben ook tot gevolg gehad dat veehouders LNV niet meer als een betrouwbare partner zagen. Ze deden afbreuk aan het draagvlak voor LNV en het overheidsbeleid in het algemeen. Het gevolg van dit alles was dat er in de sector veel belangstelling ontstond voor opkoopregelingen; sommige ondernemers vertrokken naar het buitenland.

De overheid wilde in 1998 het mestprobleem niet oplossen door het opkopen van mestproductierechten omdat ze de voorkeur gaf aan ondersteuning van de blijvers en omdat opkoop te duur zou zijn. Toen de WHV min of meer vastliep was de overheid wel bereid middels flankerend sociaal-economisch beleid geld beschikbaar te stellen voor bedrijfsbeëindigers.

### **SEP-Varkenshouderij**

De grote onduidelijkheid bij de varkenshouders was voor 3 agrarische organisaties (LTO, NAJK en SAVH) aanleiding om te komen met het Sociaal Economisch Programma Varkenshouderij (SEP-Varkenshouderij). Het programma werd financieel gesteund door LNV omdat dit programma een gezonde bedrijfsontwikkeling zou kunnen bevorderen. Doelstelling was om voor varkenshouders bewuste keuzes mogelijk te maken en ondernemers te ondersteunen die te maken kregen met continuïteitsvragen.

Per 1 april 2000 is het SEP-Varkenshouderij van LTO/NAJK omgezet tot SEP-Veehouderij van LNV in het kader van het inmiddels geformuleerde nieuwe mestbeleid.

In de ruim 3 jaar van SEP-Varkenshouderij zijn veel ondernemers begeleid. De afzonderlijke activiteiten zijn vermeld in bijlage 6.

Geconcludeerd wordt dat SEP-Varkenshouderij er in is geslaagd om bedrijfsbeëindiging bij de doelgroep bespreekbaar te maken en dat een belangrijk aantal personen uit de primaire varkenshouderij is ondersteund bij het zoeken naar een nieuwe toekomst. Het is niet bekend hoeveel extra ondernemers hierdoor het bedrijf heeft aangepast of beëindigd.

## **4.4 Communicatie**

Voor de communicatie is door LNV het "Communicatieproject Herstructurering Varkenshouderij" opgezet. Dit project is uitgevoerd door het Expertisecentrum LNV. In het project was de coördinatie van de communicatie ondergebracht.

De informatieverstrekking werd uitgevoerd door:

- ?? Directie Voorlichting van LNV: persberichten,
- ?? Bureau Heffingen: beantwoording van vragen via telefoon, schriftelijk en internet alsmede via brochures en toelichtingen bij formulieren die werden toegezonden aan varkenshouders,
- ?? LNV-centraal en Regiodirecties: beantwoorden van ontvangen vragen en inleidingen op bijeenkomsten
- ?? Expertisecentrum LNV: productie van de nieuwsbrieven, een aantal brochures, sommige mailingen naar intermediairen en veehouders, de organisatie van een aantal voorlichtingsbijeenkomsten en de aanwezigheid op beurzen.

De afzonderlijke activiteiten van het Communicatieproject zijn vermeld in bijlage 7.

Mede door de vele artikelen die verschenen in de landelijke pers en de landbouwpers, was de informatievoorziening zeer intensief. De vraag naar informatie was echter nog groter; dit betrof vooral vragen naar de gevolgen voor het individuele bedrijf en de gevolgen van de juridische procedures. Deze vragen konden in het begin onvoldoende worden beantwoord, later is hierin voorzien door Bureau Heffingen via intensieve samenwerking met de diverse voorlichtingsdiensten. De communicatie was dus eenzijdig en sterk aanbodsgestuurd.

### **Conclusies proces**

8. Ministerie, Kabinet en Parlement hebben, onder politieke en maatschappelijke druk, met de WHV hoog ingezet en bewust risico's genomen. Na uitvoerige discussies waren zij er van overtuigd dat er geen betere alternatieven waren. Er werd geen onafhankelijke integrale ex ante evaluatie uitgevoerd naar haalbaarheid en te verwachten effecten.
9. De inschatting van LNV was dat korten op rechten zou leiden tot handel in varkensrechten. Deze inschatting bleek bij de eerste korting slechts gedeeltelijk juist. De tweede korting werd door de rechter opgeschort.
10. Korting op rechten is juridisch in principe houdbaar gebleken.
11. LNV had alleen rekening gehouden met het goedkeuren of verwerpen van de wet door de rechter. Zij werd verrast door de uitspraak van gedeeltelijke buiten werking stelling.
12. De beleving bij de sector is dat de communicatie in het begin eenzijdig en sterk aanbodsgestuurd was. Er waren aanvankelijk te weinig mogelijkheden om de vele vragen te beantwoorden om informatie op individueel bedrijfsniveau. Later is dit ondervangen door meer samenwerking van Bureau Heffingen met de diverse voorlichtingsdiensten.
13. Varkenshouders hebben mede door het harde karakter van de WHV, en het politieke draagvlak daarvoor, oog gekregen voor het veranderde politieke draagvlak voor hun sector.



## 5 Effecten in de praktijk

In de wet is opgenomen dat na drie jaar naast het milieuspoor ook de effecten in de praktijk moeten worden geëvalueerd.

Volgens de Memorie van Toelichting bij de WHV werd het volgende mechanisme in de varkenshouderij verwacht:

"Er zal een dynamiek ontstaan waarbij bedrijven die versneld stoppen, hun varkensrechten zullen aanbieden aan de blijvers. De wijkers zullen over het algemeen verouderde bedrijven zijn of bedrijven die om andere redenen weinig toekomstperspectief hebben. De bedrijven die zullen doorgaan zullen er naar streven tenminste een gelijk aantal varkens als in 1996 of 1995 te houden. Zij zullen bereid zijn direct te voldoen aan de eisen voor de bedrijven van de toekomst, omdat deze eisen worden gekoppeld aan het verwerven van varkensrechten."

Deze verwachting was gebaseerd op een studie van het CPB/LEI betreffende de te verwachten sociaal-economische gevolgen. De conclusie hiervan was dat, door de forse ingreep op korte termijn, voor de varkenshouderij op langere termijn een nieuw positief perspectief zou ontstaan.

De verwachting dat de blijvende bedrijven direct bereid zouden zijn te voldoen aan de eisen voor bedrijven van de toekomst bleek niet juist. De oorzaken hiervoor zijn genoemd in het hoofdstuk "externe factoren". Meteen na de invoering van de WHV werden wel vrij veel varkensrechten verhandeld, maar de kopers waren vooral bedrijven die nog onvoldoende mestproductierechten hadden voor reeds gerealiseerde uitbreidingen en bedrijven die rechten bijkochten ter compensatie van de eerste generieke korting. Na deze startgolf daalde het aantal kopers van varkensrechten aanzienlijk evenals de prijs voor de rechten.

Het aantal afgeroomde rechten bedroeg in de laatste 4 maanden van 1998, geheel 1999 en geheel 2000 respectievelijk 196.150, 66.370 en 69.890; dit betekent dat bedrijven respectievelijk de volgende aantallen rechten kochten na aftrek van de afroming: 294.000, 100.000 en 47.000. Ter vergelijking bedroeg het aantal door de overheid opgekochte rechten in deze jaren respectievelijk: 1.500, 328.000 en 61.000. De overheid kocht in de jaren 1999 en 2000 via opkoopregelingen 2,5 keer zoveel rechten als varkenshouders deden.

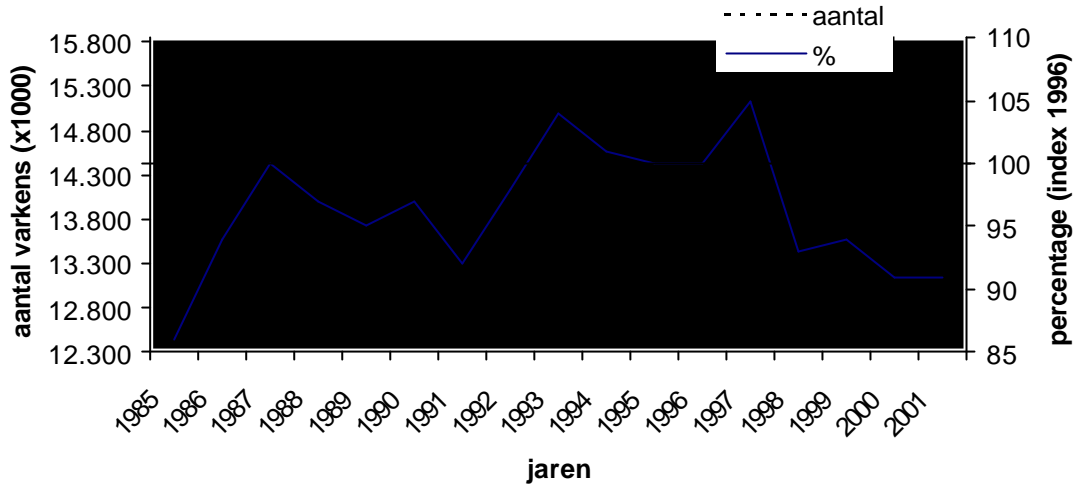
Om de dynamiek te vergroten werd eerst door de overheid de koppeling met het varkensbesluit losgelaten; dit had echter nauwelijks of geen effect. Later heeft de overheid opkoopregelingen ingesteld. Deze bevorderden wel de sanering maar de rechten gingen daarbij naar de overheid in plaats van naar zich ontwikkelende bedrijven.

### Sanering

De voorspelde sanering van de varkenshouderij op korte termijn is momenteel in de praktijk duidelijk zichtbaar. In de afgelopen vijf jaar is 40% van de varkenshouders gestopt met het houden van varkens. Hierdoor is het aantal varkens gedaald met 9%; het zijn dus, zoals verwacht, vooral de kleinere eenheden varkens die zijn afgestoten. Verder is er momenteel een sanerings- en concentratieproces bij veevoerb企业 en slachterijen gaande. Ook deze sanering is ongetwijfeld versterkt door de WHV, maar de mate waarin is niet duidelijk.

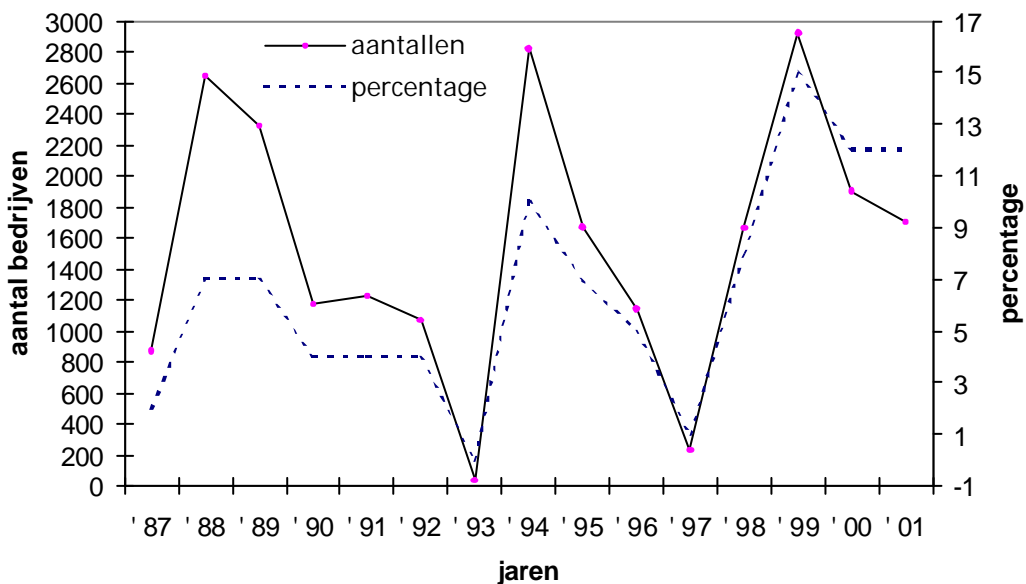
Informatie over de sanering in de varkenshouderij vindt u in de figuren 2, 3 en 4.

Figuur 2 Verloop van de omvang van de varkensstapel in aantallen varkens en in percentage ten opzichte van 1996 (basisjaar 1N). Bron: CBS



In figuur 2 is op de eerste plaats te zien dat in 1997 het aantal varkens extreem hoog was door het exportverbod als gevolg van de varkenspest en in 1998 ongewoon laag door leegstand als gevolg van de varkenspest. Vervolgens is in 1999, 2000 en 2001 dit aantal laag gebleven, eerst vooral door de lage prijzen en later vooral door de invoering van de WHV. De daling is in 2001 9% ten opzichte van het referentiejaar 1996. Het effect van de beëindigingsregeling RBV is in 2001 nog maar ten dele zichtbaar omdat de afwerking van de regelingen enkele jaren kan duren. De daling van het aantal varkens zal dus de komende jaren nog verder gaan.

Figuur 3 Afname van het aantal bedrijven met varkens; uitgedrukt in absolute aantallen en in percentage van het aantal bedrijven met varkens in het voorgaande jaar. Bron: CBS

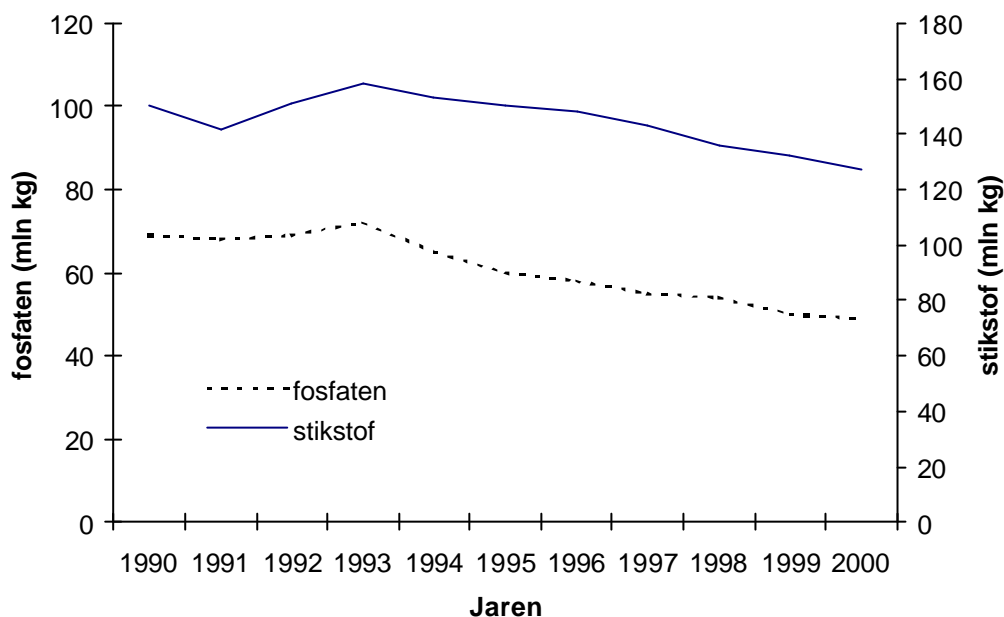


In figuur 3 is te zien dat de afname van het aantal bedrijven met varkens jaarlijks sterk wisselt en dat de procentuele afname de laatste jaren duidelijk groter is dan in de

beginjaren. Vanaf 1996 (referentiejaar IN) is het aantal bedrijven met varkens in vijf jaar tijd gedaald met 40 %.

De gevolgen van de opkoopregeling RBV vanaf 2000 zijn nog niet of nauwelijks zichtbaar omdat de afwerking enkele jaren in beslag kan nemen. De daling van het aantal bedrijven met varkens zal dus de komende jaren nog verder gaan.

Figuur 4 Verloop van de fosfaat en nitraatproductie door varkens Bron: WUM-cijfers



Uit figuur 4 blijkt dat de fosfaatproductie door varkens vanaf 1993 regelmatig daalt. Tot 1998 is de daling vooral veroorzaakt door lagere mineralengehaltes in het voer en daarna door een dalend aantal varkens. Het veevoerb企业sleven verlaagde de fosfaat- en stikstofgehaltes van het voer vooruitlopend op het veevoerspoor. Na de opschorting van de tweede generieke korting en daarmee ook van het veevoerspoor hebben veevoederbedrijven met elkaar afgesproken dat zij het fosfaat- en stikstofgehalte van het voer niet weer zouden verhogen.

Tussen 1996 (referentiejaar IN) en 2000 is de jaarlijkse fosfaatproductie door varkens met 9 miljoen kg. gedaald.

#### Perspectief op langere termijn

Het op basis van de CPB/LEI-studie voor de langere termijn verwachte nieuwe positieve perspectief voor een kleiner aantal overblijvende bedrijven is momenteel nog niet zichtbaar. Een oordeel is nu echter ook nog niet te geven. Van de planperiode van 12 jaar tot 2010, zijn op dit moment nog slechts enkele jaren verstreken. Uit de gehouden interviews bij vertegenwoordigers van het bedrijfsleven blijkt dat zij verwachten dat het nieuwe perspectief voor slechts weinig bedrijven zal zijn weggelegd. De basisproducten zullen steeds meer worden geïmporteerd uit landen met lagere productiekosten zoals Polen, Hongarije en Spanje. De markt voor producten met meer toegevoegde waarde op basis van alternatieve productiesystemen krijgt slechts een beperkte omvang.

Uit de gehouden interviews blijkt ook dat de uitgangspunten die LNV heeft aangeleverd aan LEI/CPB voor de genoemde studie naar de gevolgen van de WHV in de praktijk niet algemeen worden onderschreven. Deskundigen van onder andere banken en accountantsbureaus vinden dat meerdere uitgangspunten niet aansluiten bij de praktijk: ze hadden vooral opmerkingen over de hoogte van de berekende kosten van de noodzakelijke bedrijfsaanpassingen, de mogelijkheden van de

bedrijven om deze kosten op te brengen en de verwachte opbrengstverbetering via vergroting van de toegevoegde waarde. Ook het IKC-L heeft indertijd opmerkingen gemaakt bij de gehanteerde uitgangspunten. De verwachting in de praktijk is dat de sanering groter zal zijn dan werd voorzien en dat grote vraagtekens worden gezet bij het geschetste nieuwe perspectief voor de varkenshouderij.

### **Conclusies**

14. Het draagvlak voor de uitgangspunten die zijn gehanteerd bij de berekening van de te verwachten bedrijfseconomische effecten van de WHV (CPB/LEI-studie) was extern en intern (IKC-L) niet algemeen: sommige uitgangspunten sloten volgens hen niet aan bij de praktijk.
15. De verstreken periode van 3 jaar is te kort voor een goede analyse van de toekomst op de langere termijn zoals beschreven in de CPB/LEI-studie. De geschetste positieve toekomst op langere termijn voor een kleinere sector, is momenteel nog niet zichtbaar. Het bedrijfsleven verwacht dat het goede perspectief slechts zal zijn weggelegd voor een gering aantal bedrijven.
16. De sanering van de varkenshouderij op korte termijn is duidelijk ingezet. De verwachting was dat er, in vergelijking met 1996 (basisjaar IN), in 2010 40% minder bedrijven met varkens zouden zijn. De afname was reeds 40% in het jaar 2001.

In de toeleverende en afnemende industrie voltrekt zich momenteel eveneens een sanerings- en concentratieproces. Het bedrijfsleven verwacht dat de sanering groter zal zijn dan voorspeld. De sanering is duidelijk versneld door de opkoopregelingen van de overheid.

## 6 Doelmatigheid

Als onderdelen van doelmatigheid worden in dit hoofdstuk beschreven:

- ?? de organisatie van de uitvoering (5.1),
  - ?? de organisatie van de controle, handhaving en behandeling juridische procedures (5.2)
  - ?? overige activiteiten met kosten (5.3).
- De conclusies worden aan het eind van het hoofdstuk beschreven.

### 6.1 Organisatie van de uitvoering

Bureau Heffingen werd belast met de uitvoering van de wet en kreeg de volgende taken:

- ?? omzetting van mpr naar varkensrechten,
- ?? verwerking hardheidsgevallen,
- ?? overschrijving/registratie van rechten,
- ?? opzet systeem voor doorvoering varkensheffingen ten behoeve van een nieuw diergezondheidsfonds,
- ?? informatievoorziening naar de bedrijven.

De uitvoering gaf inhoudelijk geen problemen; wel was de noodzakelijke inzet groter dan gepland door:

- ?? wijzigingen in de regelgeving (loskoppeling varkensbesluit, verandering afroompercentages, nieuwe groepen hardheidsgevallen),
- ?? tijdelijke uitvoeringsstop door rechterlijke dwang,
- ?? groot aantal bezwaren en beroepen,
- ?? extra benodigde voorlichting.

Verder werd in 2000 besloten geen nieuw diergezondheidsfonds op te zetten, maar de heffing middels een gewijzigde opzet over te laten aan het PVE. Er was door Bureau Heffingen wel reeds werk verzet.

Voor de uitvoering van deze taken waren de volgende middelen begroot (Memorie van Toelichting bij de WHV):

- ?? registratie van de rechten éénmalig € 0,8 miljoen en structureel jaarlijks € 409.000 (verplaatsing van rechten te betalen door € 182 leges per transactie);
- ?? vaststelling aanslag en invordering varkensheffing ten behoeve van diergezondheidsfonds: éénmalig € 1,05 miljoen en structureel jaarlijks € 2,5 miljoen (te betalen door bedrijfsleven). Deze heffing diergezondheidsfonds is naderhand overgedragen aan het bedrijfsleven.

Tabel 3 geeft een overzicht van de gerealiseerde en begrote uitvoeringslasten van Bureau Heffingen in de jaren 1998, 1999 en 2000.

Tabel 3 Uitvoeringslasten van Bureau heffingen voor verschillende onderdelen van de WHV in miljoenen €. Tussen haakjes staan de begrote bedragen

	1998	1999	2000	Totaal
Registratie	3,00 (1,21)	6,18 (0,41)	3,50 (0,41)	12,68 (2,03)
Diergezondheidsfonds	0,27 (3,55)	0,95 (2,50)	0,59 (2,50)	1,77 (8,55)
Bezwaar en beroep	0,18	0,27	0,14	0,59
Informatievoorziening	0,45	0,64	0,32	1,45
Totaal	3,91 (4,76)	8,05 (2,91)	4,59 (2,91)	16,50 (10,58)

## 6.2 Organisatie van de controle, handhaving en behandeling juridische procedures

### Controle

De controle werd opgedragen aan de AID, het betrof de volgende onderdelen:

- ?? controle van de voorloperbedrijven,
- ?? controle op hardheidsgevallen (naderhand toegevoegd),
- ?? controle bij verplaatsing van varkensrechten op ligging in concentratiegebied,
- ?? controle op het uitbreidingsverbod,
- ?? controle op naleving varkensheffingen.

De controle op de voorloperbedrijven en hardheidsgevallen is steekproefsgewijs uitgevoerd.

De controle bij verplaatsing van varkensrechten is (nog) niet uitgevoerd.

De controle op het uitbreidingsverbod is onlangs opgestart. Voor een effectieve controle moesten eerst de bij Bureau Heffingen geregistreerde gegevens over 1999 bekend zijn; vanwege de juridische procedures was dit pas in 2001 het geval.

De controle op de naleving van de varkensheffingen werd in 2000 grotendeels overbodig met het niet doorgaan van het Diergezondheidsfonds; daarom is er in 2000 ook maar weinig inzet op gepleegd.

In tabel 4 worden de controlelasten van de AID vergeleken met de begrote bedragen (Memorie van Toelichting bij de WHV).

De bedragen zijn benaderingen omdat geen duidelijke scheiding is gemaakt met de controle op de naleving van het varkensbesluit.

Tabel 4 Controlelasten van de AID voor verschillende onderdelen van de WHV in miljoenen €. Tussen haakjes staan de begrote bedragen.

	1998	1999	2000	Totaal
Voorloperbedrijven, hardheidsgevallen en verplaatsing rechten	0 (0,68)	0,64 (0)	0 (0)	0,64 (0,68)
Uitbreidingsverbod	0 (0)	0 (0,68)	0 (0)	0 (0,68)
Structureel jaarlijks vanaf 2000	0 (0)	0 (0)	0,41 (0,73)	0,41 (0,73)
Varkensheffingen	0,18 (0,18)	0,48 (0,50)	0,71 (0,68)	1,36 (1,36)
Totaal	0,18 (0,86)	1,12 (1,18)	1,12 (1,41)	2,41 (3,46)

### Handhaving en inzet voor juridische procedures

Met de handhaving zijn belast het Openbaar Ministerie en de strafrechter. Omdat het stelsel van varkensrechten een vervanging vormt voor mestproductierechten werd verwacht dat de werklust slechts marginaal zou toenemen en opgevangen zou kunnen worden binnen de bestaande capaciteit. Dit gold ook voor het College van Beroep voor het bedrijfsleven.

Doordat tot op dit moment nog nauwelijks is gecontroleerd, zijn ook nog geen zaken aangebracht bij de strafrechter.

Tot medio 2001 zijn door LTO, NVV en individuele varkenshouders ruim 50 civiele bodemprocedures aangespannen, 180 beroepen op afgewezen bezwaren voorgelegd aan het College van Beroep voor het Bedrijfsleven en 650 bezwaren (deels pro forma) ingediend bij Bureau Heffingen; van dit laatste aantal zal een deel als beroep tevens worden voorgelegd aan het College van Beroep voor het Bedrijfsleven.

Zoals gebruikelijk is er geen aparte voorziening getroffen voor de inzet van de landsadvocaat en juristen van LNV bij de afhandeling van de juridische procedures.

## 6.3 Overige activiteiten en kosten

### Uitgaven Directie Landbouw van LNV

Voor de Wet Herstructurering Varkenshouderij was in eerste instantie € 216 miljoen beschikbaar voor structuurverbetering in de varkenshouderij; later is hier als flankerend beleid € 100 miljoen aan toegevoegd voor de opkoop van varkensrechten. In tabel 5 wordt een overzicht gegeven van de definitieve begroting en de werkelijke uitgaven van deze post.

Tabel 5 Overzicht van begroting en uitgaven Directie Landbouw ten behoeve van de WHV. (in miljoenen €)

Totaal beschikbaar 216+100	Begroting	Realisatie t/m 2000	Realisatie t/m 2004
Bureau Heffingen	18,2	9,1	18,2
Diversen w.o. SEP, Demo-projecten, exportverzamelplaatsen en ketencertificering	14,5	6,9	10,8
Compensatie bijstelling	14,5		
Rentelasten		6,4	22,7
Afoming van rechten <sup>1)</sup>	24,0	5,2	5,4
Opkoopregelingen	90,9	80,8	85,7
Bevar	22,7	15,2	15,5
Borgstellingsfonds	22,7	0,2	0,2
Nog beschikbaar voor opkoopregelingen	108,3		
Totaal	315,9	123,9	158,5

<sup>1)</sup> In de jaren 1998 en 1999 werd een vergoeding gegeven voor de afoming boven de 25% (tot 40%).

Uit tabel 5 blijkt dat in 1998 en 1999 voor de afoming van rechten in totaal € 5,22 miljoen is betaald. Voor de afoming boven 25 % werd een vergoeding per afgeroomd varkensrecht betaald van € 58 in Zuid, € 30 in Oost en € 26 in niet-concentratiegebieden. Over alle in 1998 en 1999 afgeroomde rechten bedroeg de vergoeding gemiddeld € 20 per afgeroomd recht (inclusief € 159.000 betaald in 2001). Voor de opkoopregelingen exclusief Bevar is t/m 2000 € 80,8 miljoen betaald, ofwel € 245 per opgekocht recht en voor Bevar € 15,2 miljoen ofwel € 250 per opgekocht recht.

### Financiële en administratieve lasten voor de varkenshouders

De leges die varkenshouders aan Bureau Heffingen moeten betalen bij verplaatsing van varkensrechten zijn vastgesteld op € 182 per transactie.

De administratieve lasten voor de varkenshouders door de overgang van mestproductierechten naar varkensrechten zijn zoals verwacht niet of nauwelijks veranderd. (Bron LEI-rapport 6.01.08: Inkomens in de agrarische sector en administratieve lasten door wet- en regelgeving van LNV)

### Conclusies

17. Voor de gekorte rechten is geen vergoeding betaald; voor de afoming van rechten is in 1998 en 1999 gemiddeld € 20 per afgeroomd recht betaald; voor de opgekochte rechten is gemiddeld € 245 betaald.
18. De doelmatigheid van de uitvoering was in eerste instantie goed, maar werd later beperkt doordat de rechter de uitvoering van de wet tijdelijk opschortte en doordat sommige beslissingen van Bureau Heffingen tegen de verwachtingen in toch voor bezwaar ontvankelijk werden verklaard.  
De inspanningen en kosten van Bureau Heffingen zijn hoger dan begroot.  
Tot nu toe werd minder dan gepland gecontroleerd en gehandhaafd.





# Bijlage 1 Begrippen

- ?? AID: Algemene Inspectie Dienst van LNV
- ?? AMvB: Algemene Maatregel van Bestuur
- ?? Bevar: Beëindigings- en verplaatsingsregeling voor bedrijven in concentratiegebieden in of nabij de EHS (Ecologische Hoofdstructuur)
- ?? Bhf: Bureau Heffingen
- ?? CBB: College van Beroep voor het Bedrijfsleven
- ?? Conversie: omzetten van mestproductierechten naar varkensrechten
- ?? Diergezondheidsfonds: fonds ter bestrijding van de kosten van overheidsmaatregelen bij de bestrijding van besmettelijke dierziekten. Bij de heffing wordt een differentiatie toegepast die is gerelateerd aan het risico dat een bedrijf vormt vanuit het oogpunt van dierziektebestrijding.
- ?? Fe: fokzeugeneenheden (1 fokzeugeneenheid is gelijk aan 2,74 varkensenheden)
- ?? Fz: varkens eenheid die mag worden gebruikt voor het houden van fokzeugen
- ?? Hardheidsgevallen: bedrijven die om reden van billijkheid extra varkensrechten kregen toegekend.
- ?? IN: Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid: notitie van 1995 waarin o.a. is berekend hoe groot het mestoverschot is en hoe groot de bijdrage is die de diverse veehouderijsectoren moeten leveren om dit op te lossen.
- ?? Latente rechten: mestproductierechten varkens-/pluimvee die niet in gebruik waren voor het houden van vee
- ?? LTO: Land- en Tuinbouw Organisatie
- ?? Minas: Mineralenaangiftesysteem
- ?? MKZ: Mond- en Klauwzeer
- ?? Mpr: mestproductierechten
- ?? Nfz: varkens eenheid die niet mag worden gebruikt voor het houden van fokzeugen
- ?? NVV: Nederlandse Vakbond van Varkenshouders
- ?? PVE: Produktschappen voor Vlees en Eieren
- ?? RBV: Regeling Beëindiging Veehouderijtakken
- ?? Ve: varkens eenheden = varkensrechten
- ?? Veevoerspoor: instrument dat werd ontwikkeld voor bedrijven met varkensvoer met een laag mineralengehalte; indien het voer aan de gestelde eisen voldoet mag het bedrijf maximaal 5% meer varkens houden dan waarvoor het varkensrechten bezit.
- ?? Voorloperbedrijven: bedrijven met varkens die op basis van grondgebondenheid, emissie beperkende maatregelen of extra welzijnsvoorzieningen minder dan 10% werden gekort bij de conversie van mpr naar varkensrechten.
- ?? WHV: Wet Herstructurering Varkenshouderij



# Bijlage 2 Projectplan Evaluatie Wet Herstructurering Varkenshouderij (WHV)

## Inhoud

De inhoud van het project betreft het opstellen van een rapport met de evaluatie van de Wet Herstructurering Varkenshouderij.

In artikel 40 van de wet is vermeld dat jaarlijks een voortgangsverslag over de toepassing en de uitvoering van de wet wordt opgesteld en binnen drie jaar (en daarna iedere vijf jaar) een verslag over de doeltreffendheid en de effecten van de hoofdstukken I tot en met IV van deze wet in de praktijk.

De evaluatie moet dus betrekking hebben op de hoofdstukken I tot en met IV van de wet; dit zijn de toekenning, korting, en afroaming van varkensrechten en de toestemming voor het houden van maximaal 5% extra varkens bij toepassing van veevoermaatregelen. Bij de evaluatie hoeft dus niet te worden meegenomen het bredere beleidsveld waaronder het flankerend beleid voor zover deze maatregelen geen verband houden met de toekenning, korting, afroaming en opkoop van varkensrechten.

De jaarlijkse rapportage is uitgevoerd door de Directie Landbouw met behulp van informatie van Bureau Heffingen. DL heeft het EC-LNV gevraagd de evaluatie van de wet na drie jaar uit te voeren.

## Programma en Activiteitscategorie bij EC-LNV

Het project behoort tot het onderdeel Herstructurering Veehouderij van het programma Omgevingscondities en nieuwe landbouwsystemen.

De activiteitscategorie is Monitoring en evaluaties

## Resultaat

Het resultaat van het project is een door de stuurgroep, CSG en minister goedgekeurde EC-LNV publicatie die als evaluatierapport beschikbaar is voor de opdrachtgever. Het rapport bevat ook conclusies.

Per beleidsdoel worden de volgende vragen beantwoord:

- ?? beleidsdoel,
- ?? instrumenten (wet, AMvB enz),
- ?? input (doel van het instrument),
- ?? beleidsprestatie van LNV (wetsartikelen, AMvB uitvoeringsopdrachten,
- ?? resultaat (deelnemers aan regelingen, uitvoeringsresultaten, wijzigingen in structuren),
- ?? impact in de praktijk (bijdrage aan milieu, welzijn, enz.)

## Beslisdocumenten

Beslisdocumenten zijn:

- ?? projectplan,
- ?? onderzoeksopzet: geoperationaliseerde evaluatievragen, indicatoren en streefwaarden; infobronnen,
- ?? presentatie op hoofdlijnen,
- ?? concept eindrapport ten behoeve van SG.
- ?? eindrapport.

## **Afbakening**

In artikel 40 van de wet staat dat de evaluatie betrekking moet hebben op de doeltreffendheid en de effecten van de hoofdstukken I tot en met IV van deze wet in de praktijk.

- ?? Evaluatie van de doeltreffendheid is een beoordeling op effecten in relatie tot de doelen van de WHV. Bij de evaluatie van de genoemde "effecten in de praktijk" wordt er van uit gegaan dat hiermee worden bedoeld de economische effecten en worden deze vergeleken met het autonome scenario van de ex ante-evaluatie van het CPB/LEI: Economische effecten bij voorstel herstructurering varkenshouderij. Voor een goede beoordeling van de doeltreffendheid en de effecten in de praktijk, wordt ook het proces meegenomen voor zover dit nodig is voor een verklaring.
- ?? Onder doelmatigheid van de wet- en regelgeving wordt meegenomen: proportionaliteit, uitvoerbaarheid, handhaafbaarheid, afstemming op andere regelingen, eenvoud, duidelijkheid en toegankelijkheid. Wat betreft financiële aspecten worden meegenomen de verwachte kosten en de werkelijke uitvoeringskosten van inzet BH en AID alsmede kosten van opkoopregelingen, kosten communicatieproject en eventuele andere activiteiten voor zover deze direct verband houden met de WHV.
- ?? De evaluatie moet betrekking hebben op de hoofdstukken I tot en met IV van de wet; dit zijn de toekenning, korting, afoming en opkoop van varkensrechten en de veevoermaatregelen. Bij de evaluatie hoeft dus niet te worden meegenomen het bredere beleidsveld waaronder het flankerend beleid. De in hoofdstuk V genoemde aanpassingen die via andere wetten moesten worden doorgevoerd zullen eveneens niet worden meegenomen. Dit betreft:
- een verbetering van de kwaliteit van het landelijk gebied via de indiening van een Reconstructiewet;
  - de instelling van varkensvrije zones via de Reconstructiewet;
  - de opname van een structuurschema varkenshouderij in het Structuurschema Groene Ruimte;
  - de instelling van een diergezondheidsfonds en
  - een versnelde doorvoering van welzijnseisen via aanpassingen van de GWWD.

## **Leveringstijdstip**

De rapportage aan de Kamer moet plaatsvinden binnen drie jaar na invoering van de wet, ofwel voor 1 september 2001. De einddatum van het evaluatieproject is daarom gesteld op 31 augustus 2001.

## **Organisatie**

Opdrachtgever: Mevr. Ir. A.M. Burger (directeur DL)

Gedelegeerd opdrachtgever: Drs. J. van der Linden (DL)

Opdrachtnemer: Drs. R.P. van Brouwershaven (directeur EC-LNV)

Gedelegeerd opdrachtnemer: Ir. J.A.M. van Vliet (programmaleider EC-LNV)

Projectleider: Ir. G.J.A. Ogink (EC-LNV)

Stuurgroep: beleidsmedewerkers van LNV en VROM

De stuurgroep neemt besluiten over de beslisdocumenten: projectplan, onderzoeksopzet van de evaluatie, inhoud op hoofdlijnen, eindrapport (kwaliteitsbewaking).

Klankbordgroep: inhoudelijk betrokken beleidsmedewerkers van LNV, medewerkers van uitvoerende diensten en vertegenwoordigers uit de kolom varkenshouderij.

De klankbordgroep adviseert over het realiteitsgehalte van de evaluatie (toetsing van beelden).

Inhoudelijke informatie wordt verder verzameld via onderzoek van literatuur, interviews en het opvragen van informatie bij BH en AID.

Opdrachtgever en gedelegeerd opdrachtgever worden maandelijks op de hoogte gehouden van de voortgang van het project.

## Kosten

De te maken kosten zijn voor de Directie Landbouw van LNV.

## Activiteitenplan

Opstellen projectplan

- stuurgroep: projectplan goedkeuren

## Context

- reconstructie van beleidsfilosofie: van welke (impliciete) aannames gaat men uit; causaliteit (beleidsbouwwerk)
- belangrijke actoren om te raadplegen tijdens het onderzoek

## Onderzoeksopzet

- operationaliseren evaluatievragen, evt. in overleg met beleidsmedewerkers, tot kwantificeerbare en evalueerbare vragen
- opstellen indicatoren, in overleg met beleidsmedewerkers
- vaststellen van streefwaarden bij vastgestelde indicatoren
  - klankbordgroep: opzet toetsen
  - stuurgroep: opzet goedkeuren

## Uitvoering onderzoek

- afspraken maken met gegevenshouders (via brief van opdrachtgever); verzamelen van gegevens bij indicatoren
- verwerken van gegevens
- interviews met belangrijke actoren en interviews om beeld in het veld op te stellen, ten behoeve van onderdeel 'proces';
  - klankbordgroep: gevonden feiten toetsen aan beeld van klankbordgroep

## Evaluatie uitvoeren

- gevonden feiten toetsen aan oorspronkelijke voornemens
- interactie en/of aggregatie van de verschillende aspecten tot een overall beeld
- eerste conceptrapport op hoofdlijnen opstellen
  - klankbordgroep: integrale beeld op hoofdlijnen toetsen
  - stuurgroep: presentatie op hoofdlijnen beoordelen

## Reflectie 15/07/2001

## Eindrapportage 31/08/2001

- ?? kwaliteit van de beleidsvorming (met o.a. beschikbaarheid van concrete beleidsdoelen")
- ?? kwaliteit van de beleidsuitvoering
- ?? aanbevelingen voor bijsturing van het beleid

## Betrokken instellingen

Organisaties die nodig zijn voor de levering van informatie zijn: BH, CBS, LEI, AID, beleidsdirecties van LNV en bedrijfsleven.

Van CBS en LEI kan worden volstaan met algemeen beschikbare kennis en informatie. Met BH en AID worden afspraken gemaakt over informatielevering via een brief van de directeur DL. De informatie van beleidsdirecties van LNV en bedrijfsleven wordt verkregen via de klankbordgroep en interviews.

## Projectleider en dossiervormer

EC-LNV: Ir. G.J.A. Ogink  
Ede, 01/06/2001



## Bijlage 3 Overzicht met geïnterviewde personen

Handhaving Uitvoering Banken	AID Bureau Heffingen Rabo ABN-Amro	J.C.W. van Leeuwen Mevr. Ir. L.E. Helder-Klamer Ing. W.J.M. Thus Ir. P.J.M. Berntsen
Accountants	ABAB GIBO ALFA	Ir. F.C.N.M. Josten Ir. G.H.M. ten Have en Ir. H. van Dijk Ir. A.J.J. Endeman en Ir. W.J. Engberts
LNV	DL IZ DG JZ	Drs. J. van der Linden en Dr. Ir. M. Kool Drs. J.A.M. van Sluisveld Drs. C.J. Kalden Mr. R. Haije
VROM Adviseurs	DLV ZLTO	Ing. N.J. Molenaar Ing. P.A.M. Bens Ing. A.J.H.M. Voet
Onderzoek Productschap LTO NVV Slachterij	LEI PVE Sector Varkensh. Dumeco	Ir. W. de Hoop Ir. B.J. Odink J. van Gisbergen W. van de Brink Drs. L.C.M. Sala





# Bijlage 4 Theorie van de beleidsevaluatie

## 1 Begrippen

De ervaring wijst uit dat er verschillende (onuitgesproken) verwachtingen bestaan over de evaluatie van een beleidsactie. Om misverstanden hieromtrent te voorkomen volgen hier enige begripsomschrijvingen en een beschrijving van de evaluatiefilosofie (methodologie). De definities zijn afkomstig van het vak 'Beleidskunde' van de Open Universiteit.

*Beleed is het streven naar het bereiken van bepaalde doeleinden met bepaalde middelen in een bepaalde tijdvolgorde.*

Beleed kent dus duidelijke doelen, er is sprake van de inzet van instrumenten om die doelen te bereiken (voorlichting, wet- en regelgeving, financiële prikkels, collectieve voorzieningen) en er is sprake van een planmatige aanpak.

*Evalueren is het beoordelen van een bepaald verschijnsel aan de hand van bepaalde criteria.*

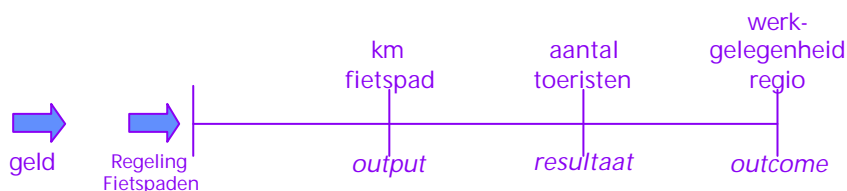
Van een evaluator wordt dus een oordeel verwacht. Zo'n oordeel is alleen mogelijk als duidelijk is waarover een oordeel moet worden gegeven: het verschijnsel moet duidelijk worden gedefinieerd. Een objectief oordeel is mogelijk als er objectieve criteria beschikbaar zijn, waarmee de waargenomen verschijnselen kunnen worden vergeleken.

*Beleedsevaluatie is het beoordelen van de inhoud, effecten en processen van beleid, aan de hand van de verwachte effecten van het beleid.*

De gerealiseerde effecten van het beleid moeten dus worden vergeleken met de oorspronkelijke verwachtingen, die als criteria functioneren voor de evaluatie. Dit zijn dus de concrete beleidsdoelen. Om die te kennen moeten de verwachte effecten van het betreffende beleid duidelijk zijn.

De relatie tussen de ingezette middelen (beleidsinstrumenten) en de beleidsdoelen (verwachte effecten) berusten op aannames. Het beleid veronderstelt een causaliteit tussen actie en effect. In de praktijk blijken dit vaak impliciete aannames te zijn. Bij evaluatie van complexe beleidsacties is het nodig deze aannames inzichtelijk te maken. Dit kan door alle relaties tussen ingezette instrumenten en de nagestreefde doelen expliciet te maken. De opeenvolgende causale relaties vormen tezamen causale ketens.

Een causale keten bestaat uit een aantal logische denkstappen, waarlangs de beleidsmedewerker denkt als hij een instrument inzet om een doel te bereiken. Het volgende schema is hiervan een voorbeeld.



Het doel van het instrument (Regeling Fietspaden) is de werkgelegenheid in een bepaald gebied te bevorderen. De eerste aanname is dat met de regeling fietspaden zullen worden aangelegd. De tweede aanname is dat de fietspaden toeristen zullen

aantrekken. De derde aanname is dat meer toeristen in een gebied zal leiden tot een verbetering van de werkgelegenheid.  
Beleid is doorgaans minder lineair dan dit schema suggereert.

De denkstappen moeten expliciet gemaakt worden, om een uitspraak over het einddoel mogelijk te maken. De effecten op outcome-niveau kunnen namelijk meestal niet zomaar worden toegeschreven aan één ingezet instrument. Op dat niveau spelen namelijk veel meer invloeden, bijvoorbeeld autonome ontwikkelingen en parallelle stimuleringsprogramma's. Dit heten concurrerende factoren.

Om de invloed van de ingezette instrumenten op het beleidsdoel op *aannemelijk* wijze vast te kunnen stellen, moeten de tussenliggende denkstappen bekend zijn en is het nodig vast te stellen of die stappen daadwerkelijk zijn geconcretiseerd.

Een goede evaluatie is opgebouwd uit oordelen op verschillende niveaus:

- ?? heeft het departement de juiste acties ondernomen (output, ofwel beleidsprestatie)
- ?? heeft dat geleid tot de verwachte resultaten (resultaatniveau)
- ?? dragen die resultaten in de verwachte mate bij aan de beoogde beleidsdoelen (outcome).

Om deze vragen te kunnen beantwoorden zijn in de eerste plaats criteria nodig op deze drie niveaus. Hiertoe moeten indicatoren worden ontwikkeld. Dit zijn meetbare variabelen, aan de hand waarvan uitspraken kunnen worden gedaan over het beleid. In de tweede plaats moeten streefwaarden bij deze indicatoren worden gevoegd. Aan de hand van een streefwaarde kan worden vastgesteld of op de betreffende indicator voldoende resultaat is bereikt.

In de derde plaats zijn gegevens nodig over deze indicatoren. Dergelijke gegevens maken het mogelijk planning en realisatie met elkaar te vergelijken. Gegevens over indicatoren die permanent en systematisch worden verzameld heten monitoringsgegevens.

Het is niet altijd mogelijk uitspraken te doen op basis van uitsluitend monitoringsgegevens. Vooral op outcomeniveau zijn conclusies slechts mogelijk als gericht onderzoek wordt uitgevoerd, bijvoorbeeld een vergelijking tussen een situatie met beleidsinterventie en een vergelijkbare situatie zonder ingrijpen. Het onderzoek moet zo worden ingericht dat de invloed van concurrerende factoren zoveel mogelijk kan worden uitgesloten.

Een belangrijk uitgangspunt bij monitoring ten behoeve van beleidsevaluatie is, dat die gegevens worden verzameld die nodig zijn om de evaluatievragen te kunnen beantwoorden. Dit voorkomt de situatie dat eerst veel gegevens worden verzameld, die bij nader inzien niet geschikt blijken te zijn om uitspraken mee te doen over het succes van het beleid. De evaluatiesystematiek die in dit document is opgenomen dient hiertoe.

## 2 VBTB

De beschreven basisidee achter beleidsevaluatie is sinds kort vastgelegd in de regeringsnota «Van beleidsbegroting tot beleidsverantwoording» van 19 mei 1999. Hieronder volgt een passage uit de nota, waarin beschreven staat wat van verantwoording wordt verwacht.

### *Algemene beleidsdoelstelling: beoogde effecten in de maatschappij*

De verantwoording begint met een algemene beleidsdoelstelling. Daarbij gaat het idealiter om de beoogde effecten in de maatschappij, ook wel de finale beleidseffecten genoemd. Aangegeven wordt op welke doelgroep het beleid betrekking heeft, wat de beoogde streefwaarden zijn en wanneer die waarden bereikt moeten zijn. Hierbij worden – indien mogelijk – ook realisatiecijfers van de afgelopen twee jaar en een meerjarenraming voor de tussenliggende periode opgenomen; een en ander voor een adequate beoordeling van de geformuleerde doelstellingen.

### *Nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen*

Het expliciteren van de algemene beleidsdoelstelling in streefwaarden zal niet in alle gevallen mogelijk blijken te zijn. Daarnaast geldt dat, wanneer een algemene beleidsdoelstelling wel in streefwaarden uit te drukken valt, de beleidsvoerder daarmee

nog niet altijd over een geschikt aanknopingspunt voor directe sturing of beleidsinstrumentatie beschikt.

In beide gevallen is een «vertaling» van de algemene beleidsdoelstelling in één of meer nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wenselijk. Daarbij kan het gaan om intermediaire effecten (stuurbare en meetbare effecten die bijdragen aan het realiseren van de zogenoemde finale beleidseffecten) of nader geconcretiseerde effecten die een adequate indicatie geven van de finale beleidseffecten.

Bij de nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen wordt aangegeven wat de doelgroep is en wat de beoogde streefwaarden zijn, idealiter in het perspectief van de realisatiecijfers vanaf het jaar t-2 en de tussenliggende jaren, tot het laatste meerjarencijfer t+4.

Wanneer de algemene beleidsdoelstelling zowel meetbaar is als concrete aanknopingspunten biedt voor directe sturing en beleidsinstrumentatie, is een vertaling naar nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen natuurlijk overbodig. De algemene en nader geoperationaliseerde beleidsdoelen vallen dan samen.

In de toelichting op de beleidsdoelstellingen wordt aangegeven welke producten of activiteiten moeten leiden tot de te behalen effecten. Bij de afbakening van artikelen geldt de homogeniteit van de meetbare en stuurbare effecten als primair criterium. Wanneer er dus meerdere meetbare en stuurbare effecten bijdragen aan één en dezelfde niet meetbare of stuurbare algemene beleidsdoelstelling, worden meerdere beleidsartikelen onderscheiden.

Het formuleren van zowel algemene als nader geoperationaliseerde beleidsdoelstellingen is geen eenvoudige aangelegenheid. Soms is het in het geheel niet mogelijk om de beoogde effecten te kwantificeren en te meten. In dat geval zal moeten worden teruggegrepen op het zoveel mogelijk kwantificeren en meten van de te leveren producten of de te verrichten activiteiten.

De gekwantificeerde en meetbare beleidsdoelstellingen maken het mogelijk een oordeel te vormen over doeltreffendheid van beleid. De realisatie van de desbetreffende beleidsdoelstellingen kan op een reguliere – aan de jaarlijkse begrotingscyclus gekoppelde – wijze worden gevolgd met behulp van prestatiegegevens.

Niet voor elk beleidsartikel zal het mogelijk zijn om over de volle breedte goede prestatiegegevens te formuleren. Dit doet zich voor indien de effecten van het beleid, de op te leveren producten dan wel de te verrichten activiteiten in kwantiteit en/of kwaliteit lastig meetbaar zijn, of waar het gaat om de interactie van de ministeries met andere actoren zowel binnen als buiten de (rijks-)overheid. In sommige gevallen zal het ook te kostbaar zijn.

Er zijn echter ook andere instrumenten waarmee doelmatigheid en doeltreffendheid gemeten kunnen worden. Te denken valt aan (periodiek) evaluatieonderzoek.

Evaluatieonderzoek dient volgens erkende methodologische spelregels te worden uitgevoerd. Deze zijn vastgelegd in de Regeling Prestatiegegevens en Evaluatieonderzoek Rijksoverheid (Comptabiliteitswet). De regeling treedt per 1 januari 2002 in werking.

### **3 Stappen**

Op basis van bovenstaande beschrijving van de filosofie achter beleidsevaluatie kunnen de volgende noodzakelijke stappen worden onderscheiden. Belangrijke notie hierbij is dat deze stappen reeds tijdens de fase van beleidsontwikkeling moeten worden genomen:

1. concrete, meetbare beleidsdoelen vaststellen;
2. de instrumenten bepalen die tot die doelen leiden;
3. de impliciete aannames die liggen tussen instrument en doel expliciteren;
4. causale ketens opstellen: alle relaties tussen instrumenten en doelen in beeld brengen, met onderverdeling in output, resultaat en outcome;
5. per causale keten (relatie instrument – doel) op de onderscheiden niveaus indicatoren benoemen of onderzoeksvragen formuleren;
6. per indicator of onderzoeksvraag de streefwaarde vaststellen.
7. op outcomeniveau onderzoeksvragen formuleren
8. efficiëntievragen formuleren: zijn de gemeten effecten bereikt tegen acceptabele inzet van middelen, tijd en menskracht

9. procesvragen formuleren: is de interactie tussen betrokken actoren optimaal geweest voor de uitvoering van het beleid

Als deze stappen zijn gerealiseerd zijn twee belangrijke acties mogelijk gemaakt:

- ?? gegevensverzameling: monitoring op basis van functionele indicatoren en onderzoek op basis van de juiste vraagstelling
- ?? synthese: beoordeling van de bevindingen op basis van een expliciete beleidsfilosofie en van de juiste gegevens

## Bijlage 5 Chronologische volgorde van het beleidsproces

Selectie uit [Invweb.nl/belinfo/issue/varkens/varken.97htm](http://Invweb.nl/belinfo/issue/varkens/varken.97htm) en idem [varken.98htm](http://varken.98htm); vanaf 14/07/98 [minInv.nl/bhf/herstructurering](http://minInv.nl/bhf/herstructurering); en de cursief gedrukte tekst uit: [Invweb.nl/infobalie/thema/herstructurering/documenten/whv.htm](http://Invweb.nl/infobalie/thema/herstructurering/documenten/whv.htm)

- ?? 25/04/97 heeft Minister Van Aartsen een discussienotitie over de toekomst van de varkenssector doen toekomen aan de Tweede Kamer.
- ?? 10/07/97 gevolgd door het beleidsvoornemen over de herstructurering van de varkenssector.
- ?? 12/09/97 zijn het wetsvoorstel herstructurering varkenshouderij en de ontwerpwijziging Varkensbesluit naar de Raad van State verstuurd.
- ?? 03/10/97 verschijnt het CPB/LEI rapport als ex ante evaluatie betreffende de te verwachten economische gevolgen in de praktijk.
- ?? 17/11/97 zijn het wetsvoorstel herstructurering varkenshouderij en de ontwerpwijziging Varkensbesluit naar de Tweede Kamer verstuurd.
- ?? 15/11/97 Gewijzigd Varkensbesluit  
Door middel van dit besluit worden maatregelen in het kader van de herstructurering van de varkenshouderij in het Varkensbesluit vastgelegd. De maatregelen, die zowel in het belang zijn van het milieu en de ruimtelijke kwaliteit, als in het belang van dierenwelzijn en diergezondheid, behelzen
  - ?? verplichte groepshuisvesting voor gebruiksvarkens, gelten en zeugen zonder biggen;
  - ?? verbod om varkens aan een eenmaal gevormde groep gespeende varkens of gebruiksvarkens toe te voegen en een daarmee samenhangende identificatie en registratie ten behoeve van de controle op de naleving;
  - ?? meer vrije ruimte voor gespeende varkens, gebruiksvarkens, gelten en zeugen;
  - ?? verkorting van de bestaande overgangstermijnen die betrekking hebben op de eisen inzake roostervloeren en op het verbod om gelten en zeugen aangeboden te houden.Dit besluit voorziet tevens in een nadere concretisering van het in richtlijn 91/630/EEG tot vaststelling van minimumnormen ter bescherming van varkens gebruikte begrip "volwassen beer" en de voor de verschillende categorieën beren vereiste minimumoppervlakenormen.
- ?? 20/11/97 overleg vaste commissie voor LNV met de minister over het beleidsvoornemen van 10/07/97
- ?? 01/12/97 Varkenshouders in het varkenspestgebied oost-N.Brabant en noord Limburg, kunnen tot en met 16 december 13.00 uur (later verlengd tot 23 december) hun mestproductierechten aanbieden aan de Staat. Het ministerie van LNV heeft hiervoor een tenderregeling in het leven geroepen. Voor de uitvoering heeft het ministerie 50 miljoen gulden beschikbaar uit het herstructureringsfonds. (Reeds aangekondigd in de Integrale Notitie mest- en ammoniakbeleid) (Resultaat zie brief van 28/01/98)
- ?? 03/12/97 De minister gaat in deze brief in op een tweetal toezeggingen (over schadeloosstelling en vrijkomende mestproductierechten bij bedrijfsbeëindiging) gedaan tijdens het algemeen overleg over het beleidsvoornemen Structuurverandering varkenshouderij.

- ?? 12/12/97 nota van wijziging herstructurering varkenshouderij na behandeling in Tweede kamer. Het aantal varkens in Nederland moet in 1998 met 10% worden gereduceerd. In het jaar 2000 volgt een korting met nog eens 15%, voor zover die dan nog nodig is. De overheid zal in de tussenliggende jaren namelijk varkensrechten opkopen en bovendien bij transacties tussen veehouders in 1998 40% en in 1999 60% van de verhandelde varkensrechten afkopen. De verkoper krijgt daarbij een financiële tegemoetkoming voor het afgeroomde deel. Daarnaast kunnen individuele veehouders maximaal 5% van de korting in 2000 compenseren, als zij de uitscheiding van fosfaat in mest door het gebruik van speciaal veevoer aantoonbaar hebben weten terug te dringen.  
Voor varkenshouders die varkensrechten van anderen aankopen geldt in 1998 en 1999 nog niet dat zij aan de strengste dierenwelzijnseisen moeten voldoen, als zij zich beperken tot de 10% die nodig is om de oorspronkelijke omvang van hun varkensstapel te handhaven.
- ?? 15/12/97 brief over door het LEI uitgevoerde analyse inkomenssituatie varkenshouderij in relatie tot de herstructurering.
- ?? 11/02/98 memorie van antwoord Eerste kamer. Reacties en beantwoording van vragen en opmerkingen uit de vaste Commissie voor LNV.
- ?? 23/02/98 Varkensbesluit voor advies naar Raad van State.  
De ministerraad heeft ermee ingestemd het ontwerpbesluit houdende wijziging van het Varkensbesluit voor spoedadvies naar de Raad van State te zenden. Het Varkensbesluit bevat welzijnsbepalingen voor het huisvesten en houden van varkens. Het huidige Varkensbesluit dateert uit 1994 en is in november 1997 aangepast. De huidige wijzigingen komen onder andere voort uit het debat over de herstructureringsvoorstellen voor de varkenshouderij.
- ?? 24/02/98 aangepaste LEI/CPB berekening naar beide kamers verstuurd.  
De economische gevolgen van het herziene wetsvoorstel herstructurering varkenshouderij zijn minder vergaand dan die van het oorspronkelijk wetsvoorstel. Volgens het LEI/CPB zijn de continuïteitsperspectieven van de varkensbedrijven iets gunstiger.
- ?? 16/03/98 - Minister Van Aartsen (LNV) is van plan om voor vijf categorieën varkenshouders een regeling te treffen waardoor zij een hoger varkensrecht kunnen krijgen dan nu mogelijk is. Het zijn bedrijven die in 1995 en 1996 tijdelijk minder varkens hebben gehouden, investeringen hebben gedaan voor bedrijfsovername of voornemens waren het bedrijf uit te breiden dan wel om te schakelen.
- ?? 23/03/98 Aangepast varkensbesluit naar Kamers.  
Dit besluit voorziet in de concretisering van maatregelen in het kader van herstructurering van de varkenshouderij, namelijk:
- ?? het voor de jaren 1998 en 1999 loslaten van het uitgangspunt dat bij aankoop van varkensrechten onmiddellijk aan de aangescherpte welzijnseisen moet worden voldaan, voor zover slechts sprake is van compensatie van de in 1998 doorgevoerde korting. In dat geval zullen de reguliere overgangstermijnen van artikel 19 van het besluit van toepassing zijn. Bij aankoop van een groter aantal varkensrechten dan de overeenkomst met de vermindering van 10%, zal wel onmiddellijk aan de aangescherpte welzijnseisen moeten worden voldaan. Tevens is een voorziening getroffen voor op 10 juli 1997 reeds in aanbouw zijnde stallen waarvoor reeds voor die datum een geldende milieuvergunning was verleend;
  - ?? een algemenere opzet voor de introductie van noodzakelijke bepalingen gericht op de uitvoering en controle van de voorschriften met betrekking tot de stabiele groepen;
  - ?? een technisch-juridische aanpassing van de bepalingen met betrekking tot de minimumoppervlakte dichte vloer binnen de totale voor varkens beschikbare oppervlakte van een stal, voor zover het betreft gespeende varkens, gebruiksvarkens en niet in een groep gehouden gelten of zeugen.
- ?? 25/03/98 nadere memorie van antwoord naar aanleiding van vragen eerste kamer. Over de regeling voor hardheidsgevallen; een schadeloosstelling van

- varkenshouders; de vermeende terugwerkende kracht van het wetsvoorstel; de verhouding van de voorgestelde maatregelen tot het communautaire recht.
- ?? 07/04/98 goedkeuring WHV in Eerste kamer.
- ?? 14/04/98 brief met lijst van namen van Tweede kamer leden die voorstander zijn van het wettelijk regelen van de inwerkingtreding van het gewijzigd Varkensbesluit.
- ?? 28-04-1998, *Staatsblad 1998, 236*  
*Wet van 9 april 1998, houdende regels inzake een stelsel van varkensrechten en een heffing ter zake van het houden van varkens (WHV)*  
*Deze wet strekt tot invoering van een stelsel van varkensrechten en stelt voorwaarden waaronder deze rechten kunnen overgaan. Daarnaast voorziet het in een structuurschema dat inzicht geeft in de ruimtelijke aspecten van de varkenshouderij en wordt de Gezondheids- en Welzijnswet voor dieren gewijzigd. De invoering van een bestemmingsheffing voor het houden van varkens dient ter bestrijding van de kosten voor overheidsmaatregelen bij de bestrijding van besmettelijke ziekten, zoals varkenspest.*
- ?? 28-04-1998, *Staatsblad 1998, 237*  
*Besluit van 21 april 1998, houdende het tijdstip van inwerkingtreding van de WHV*  
*De wet treedt 1 september 1998 in werking.*  
*Juridische Grondslag: art. 43, Wet herstructurering varkenshouderij*
- ?? 28/05/98 voorstel verhandelbaarheid grondgebonden varkensrechten (nav motie Blauw)
- ?? 29/05/98 tweede opkoopregeling mestproductierechten in de concentratiegebieden van 1 t/m 29 juli, 50 miljoen gulden beschikbaar.
- ?? 02/06/98 wetsvoorstel inwerkingtreding gewijzigd Varkensbesluit.  
 In het besluit is o.a. voor de jaren 1998 en 1999 het uitgangspunt, dat bij verwerving van varkensrechten onmiddellijk aan de aangescherpte welzijnseisen moet worden voldaan, losgelaten voor zover met deze verwerving uitsluitend de in 1998 doorgevoerde korting wordt gecompenseerd. De beoogde datum van inwerkingtreding van wijziging van het Varkensbesluit is 1 september 1998.
- ?? 11/06/98 brief aan Eerste Kamer met verzoek om spoedige behandeling wetsvoorstel Inwerkingtreding gewijzigd Varkensbesluit.
- ?? 15/06/98 nota bij wetsvoorstel Inwerkingtreding gewijzigd Varkensbesluit  
 O.a. over: de lasten voor het bedrijfsleven; handhaving; groepshuisvesting voor gelten en zeugen; verruiming van de minimumoppervlakte per varken; dichte vloeren; het handhaven van stabiele groepen; het gebruik van stro.
- ?? 15/06/98 nota van wijziging bij wetsvoorstel Inwerkingtreding gewijzigd Varkensbesluit.
- ?? 26/06/98 de verstreking van een financiële vergoeding aan de vervreemder van varkensrechten voor de in 1998 en in 1999 bij verplaatsing met respectievelijk 40% en 60% afgeroomde varkensrechten. (vergoeding voor boven 25% afromen)
- ?? 30-06-1998, *Staatsblad 1998, 368*  
*Besluit van 18 juni 1998, houdende regels voor de hardheidsgevallen bij de toepassing van hoofdstuk II en artikel 24 van de WHV (Besluit hardheidsgevallen WHV)*  
*In artikel 25 van de wet is voorzien in een mogelijkheid afwijkende bepalingen te stellen voor bepaalde groepen waarbij de bepaling van de hoogte van het varkensrecht of het fokzeugenrecht bij de inwerkingtreding van deze wet tot onbillijkheden van overwegende aard zou leiden. Hoofdstuk 2 van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij somt acht categorieën van bedrijven op ten aanzien waarvan sprake is van een onbillijkheid van overwegende aard. Hoofdstuk 3 strekt ertoe om te voorkomen dat de onverkorte toepassing van het nieuwe artikel 55a van de Meststoffenwet (art. 38, onderdeel C, van de Wet herstructurering varkenshouderij) ook anders dan door een te laag varkensrecht leidt tot een zeer onbillijk resultaat. Voor de genoemde acht categorieën komt het onderhavig besluit in de plaats van hoofdstuk II van de Wet herstructurering varkenshouderij.*  
*Juridische Grondslag:*  
 ?? art. 25 en 33, *Wet herstructurering varkenshouderij*

- ?? art. 7, derde lid, 55, zesde lid, en 61, eerste lid, Meststoffenwet
- ?? 15-07-1998, Staatscourant 1998, 131, pag. 7  
*Regeling financiële tegemoetkoming WHV*  
 Ingevolge artikel 21, derde lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij wordt een financiële tegemoetkoming toegekend aan varkenshouders die, als gevolg van een overgang van hun varkensrecht of een gedeelte daarvan, of als gevolg van een bedrijfsoverdracht, op hun overgedragen varkensrecht worden gekort. Die tegemoetkoming moet de dynamiek in de sector waarborgen en voorkomen dat ondernemingen hun beslissingen tot investeren of desinvesteren uitstellen tot na het jaar 2000. Juridische Grondslag: art. 21, derde lid, Wet herstructurering varkenshouderij
- ?? 16-07-1998, Staatsblad 1998, 417  
 Besluit van 3 juli 1998, houdende nadere regels in het belang van een goede uitvoering van WHV en regels omtrent de vermindering van het varkensrecht bij overgang (Uitvoeringsbesluit WHV)  
 Dit besluit geeft nadere regels in het belang van een goede uitvoering van de Wet herstructurering varkenshouderij. Deze nadere regels betreffen:
- ?? de toepassing van een aantal concrete bepalingen inzake het zogenaamde grondgebonden deel van het varkensrecht;
  - ?? de wijze waarop de gemiddeld tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond moet worden bepaald;
  - ?? de gevolgen die een vrijwillige doorhaling van het varkensrecht heeft voor de benutting van het varkensrecht in het lopende kalenderjaar.
- Verder voorziet het besluit op grond van artikel 21 van genoemde wet voor een tweetal specifieke situaties in afwijkende percentages met betrekking tot de vermindering van het varkensrecht bij de overgang naar een ander bedrijf respectievelijk bij de overdracht van een geheel bedrijf.  
 Juridische Grondslag:
- ?? art. 21, eerste en tweede lid, en 33, Wet herstructurering varkenshouderij
  - ?? art. 55, zesde lid, en 61, eerste lid, Meststoffenwet
- ?? 28-07-1998, Staatscourant 1998, 140, pag. 5  
*Regeling leges en blokkades WHV*  
 Ingevolge de Wet herstructurering varkenshouderij (Stb. 1998, 237) wordt een stelsel van varkensrechten ingevoerd waarbij het aantal varkens dat een bedrijf mag houden gemaximeerd wordt. Onder voorwaarden kan een deel van de varkensrechten overgaan naar een ander bedrijf. In deze regeling worden twee onderwerpen geregeld die van belang zijn voor de inbehandelingneming van kennisgevingen van overgang van varkensrechten door het Bureau Heffingen: leges en blokkaderecht. Leges: degene naar wiens bedrijf het varkensrecht overgaat, moet € 182 aan het Bureau Heffingen betalen voordat wordt overgegaan tot registratie van de kennisgeving. Blokkaderecht: gedurende een bepaalde periode worden kennisgevingen van overgang van varkensrechten niet in behandeling genomen door het Bureau Heffingen. Hierdoor hebben hypotheekhouders de mogelijkheid te trachten de varkenshouder van de voorgenomen overgang van het gehele of gedeeltelijke varkensrecht af te doen zien, zo nodig via een civielrechtelijke procedure.  
 Juridische Grondslag: art. 22, tweede en derde lid, en 23, Wet herstructurering varkenshouderij
- ?? 28-07-1998, Staatscourant 1998, 140, pag. 13  
*Regeling financiële tegemoetkoming WHV*  
 Herplaatsing van de publicatie in Staatscourant 1998, 131, in verband met het ontbreken van alineanummers.
- ?? 10-08-1998, Staatscourant 1998, 149, pag. 6  
*Regeling voorloperbedrijven WHV*  
 De onderhavige regeling stelt nadere regels voor de toepassing van artikel 24 van de Wet herstructurering varkenshouderij. Dat artikel beoogt varkenshouderijen die vooroplopen op het gebied van dierenwelzijn of de bescherming van het milieu, geheel of gedeeltelijk vrij te stellen van de vermindering van 10% van het in 1996 of 1995 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens. Artikel 24 van die wet noemt vijf categorieën voorloperbedrijven: 1. bedrijven waar fokzeugen in groepen



worden gehouden, 2. scharrelvarkensbedrijven, 3. bedrijven die biologische productiemethoden toepassen, 4. bedrijven die hun varkens in groenlabelstallen huisvesten en 5. volledige grondgebonden bedrijven. De toelichting bij de regeling gaat nader in op genoemde categorieën.

Juridische Grondslag: art. 24, vijfde lid, Wet herstructurering varkenshouderij

?? 21-08-1998, Staatscourant 1998, 158, pag. 12

Besluit aanwijzing toezichthoudende ambtenaren WHV

Ter uitvoering van artikel 35 van de Wet Herstructurering Varkenshouderij bepaalt dit besluit dat de ambtenaren werkzaam bij de Algemene Inspectiedienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (AID) belast zijn met het toezicht op de naleving van de Wet herstructurering varkenshouderij.

Juridische Grondslag: art. 35, Wet herstructurering varkenshouderij

?? 31-08-1998, Staatsblad 1998, 525

Besluit van 3 juli 1998, houdende het tijdstip van inwerkingtreding van het Besluit hardheidsgevallen WHV

Het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij (Stb. 1998, 368) treedt in werking met ingang van 1 september 1998.

Juridische Grondslag:

?? art. 25 en 33, Wet herstructurering varkenshouderij

?? art. 7, derde lid, 55, zesde lid, en 61, eerste lid, Meststoffenwet

?? 17/09/98 brief van minister met voorgestelde oplossingen voor problemen. Bij de herstructurering van de varkenshouderij doen zich momenteel twee problemen voor. De varkensprijzen zijn laag, waardoor varkenshouders minder investeren en dus minder snel voldoen aan de welzijnseisen van de Wet herstructurering varkenshouderij. Bovendien leiden de bepalingen van het Varkensbesluit in sommige gevallen tot onbillijke effecten of ongewenst uitstel van het plegen van welzijnsinvesteringen. Minister Apotheker stelt drie oplossingen voor: tijdelijke versoepeling van de welzijnseisen van het Varkensbesluit, derde opkoopregeling voor het uit de markt halen van varkensrechten zodat een aantal ondernemers het bedrijf kan beëindigen, en ondersteuning van welzijnsinvesteringen door de overheid (bijv. Groen Labelplus-concept, Borgstelling en fiscale maatregelen). De minister zegt toe de ontwikkelingen in de komende tijd nauwlettend te blijven volgen en de TK in het voorjaar van 1999 daarover te informeren.

?? 28/09/98 aanvulling Besluit hardheidsgevallen. De zgn. hardheidsgevallenregeling wordt aangevuld met een algemeen "vangnet" waarmee de gevolgen van de wet voor de varkenshouders worden beperkt en een zeker minimumniveau van het aan het bedrijf toekomstige varkensrecht is verzekerd. Daarnaast is nog een aparte categorie gevormd voor bedrijven die varkens grondgebonden zijn gaan houden en daarvoor gedurende een aantal jaren twee mestnummers hebben gehanteerd.

?? 21/10/98 uitbreiding hardheidsgevallenregeling.

Minister Apotheker heeft besloten zeven nieuwe categorieën knelgevallen aan te wijzen. Dit is het resultaat van zijn analyse van de LTO-inventarisatie hardheidsgevallen.

Het gaat hier om: een vrijstellingsregeling voor omschakelaars van kippen naar varkens; varkensbedrijven die al vóór 1 januari 1993 een milieuvergunning hebben aangevraagd maar die door (juridische) oponthoud pas heel laat hebben gekregen; bedrijven die na 1 januari 1996, maar voor 10 juli 1997 grond hebben verworven voor gebruik in de varkenshouderij; een aanvullende voorziening voor kopers van een bedrijf waarvoor geen aangifte is gedaan in 1995 of 1996; bedrijven die grond hebben verkocht aan overheid of natuurbeschermingsorganisatie; een groep herstarters; en bedrijven die de latente ruimte voor varkens wilden gebruiken voor andere dieren.

?? 16/11/98 over flankerend beleid varkenshouderij. Minister Apotheker stelt voor de korting bij afroming te wijzigen: van 40% in 1998 en 60% in 1999 naar 40% in 1998 en 1999 en 60% in 2000 en 2001. Verder trekt hij € 100 miljoen uit voor de noodlijdende varkenssector. Met het geld wil hij o.a. een opkoopregeling van varkensrechten tegen marktprijzen treffen en de boeren ouder dan 52 jaar tegemoetkomen als die willen stoppen. Ook extra gelden voor BF.

?? 20-11-1998, Staatscourant 1998, 222, pag. 6

Mededeling inzake steunmaatregel N 449/98 inzake de regeling financiële tegemoetkoming WHV i.v.m. geen bezwaar Europese Commissie

*De Europese Commissie heeft onlangs laten weten, geen bezwaar te hebben tegen de steunmaatregel N 449/98 inzake de Regeling financiële tegemoetkoming Wet herstructurering varkenshouderij.*

- ?? 23/12/98 vaststelling bedragen opkopen en afromen van varkensrechten, waarvoor € 105 miljoen beschikbaar is gesteld.
  - ?? Opkoop van varkensrechten door de overheid tegen marktconforme prijzen bij bedrijfsbeëindiging in 1999;
  - ?? Wijziging van de Regeling Financiële tegemoetkoming Wet herstructurering varkenshouderij. Toegevoegd worden: (a) een dubbele financiële tegemoetkoming voor de afroming tussen 1-1-1999 en 1-7-1999 voor beëindigers jonger dan 52 jaar en (b) een tijdelijke marktconforme vergoeding voor het verschil tussen 60% en 40% afroming in 1999
  - ?? BEVAR (beëindigings- en verplaatsingsregeling voor bedrijven in of nabij de EHS in de concentratiegebieden);
- ?? 23-12-1998, *Staatscourant 1998, 245, pag. 26*  
*Wijziging regeling financiële tegemoetkoming WHV*  
*Deze wijziging vormt een onderdeel van flankerende maatregelen voor de varkenshouderij.*  
*Juridische Grondslag: art. 21, derde lid, Wet herstructurering varkenshouderij*
- ?? 24/12/98 brief over tussenvonnis rechtbank in kort geding NVV/Staat
- ?? 28-12-1998, *Staatscourant 1998, 247V, pag. 20*  
*Wijziging regeling financiële tegemoetkoming WHV: rectificatie*  
*Verbetering van een bedrag genoemd in onderdeel C, art. 3a sub 1 en een formulering in onderdeel E.*  
*Juridische Grondslag: art. 21, derde lid, Wet herstructurering varkenshouderij*
- ?? 11/01/99 brief waarin minister aangeeft dat hij hoger beroep aantekent tegen het tussenvonnis.
- ?? 15/01/99 De minister informeert de TK over zijn beeld van het landelijk mestoverschot. Dit ook om te voorkomen dat in de varkenshouderij in het licht van de lopende procedures het beeld ontstaat dat de opgenomen reductiedoelstelling in de Wet herstructurering varkenshouderij (WHV) niet nodig zou zijn.
- ?? 20/01/99 besluit tot wijziging van het varkensbesluit (ontkoppeling met de WHV) (in werking getreden per 1/04/99)
- ?? 26/02/99 brief nav uitspraak rechtbank vonnis tweede kort geding NVV/Staat: Informatie over de reactie van het Kabinet op het vonnis (23/02/99) in kort geding van de president van de Haagse rechtbank over de Wet herstructurering varkenshouderij (schorsing hoofdstukken II t/m IV) en de daaruit voortvloeiende stappen die het Kabinet zet. Daartoe behoort het verder voortzetten van het flankerende beleid (o.a. opkoopregeling) om daarmee de noodzaak van de in de wet vastgelegde tweede generieke korting zoveel mogelijk te verkleinen. De minister geeft aan in hoger beroep te gaan tegen het vonnis. Ook heeft hij een wetsvoorstel voorbereid, dat erop gericht is het effect van de eerste korting op varkensrechten uit te stellen totdat duidelijk is of de maatregelen strijdig zijn met de Europese mensenrechten. Het wetsontwerp wordt volgende week om spoedadvies naar de Raad van State gestuurd. (latere 15% korting proberen op te vangen door 5% voerspoor en opkopen 10%)
- ?? 04/03/99 brief over voortgang herstructurering. De minister gaat in op:
  - ?? De tweede 10% korting per 1 januari 2000 over de varkensrechten
  - ?? Stand van zaken flankerend beleid
  - ?? Verplaatsing van varkensrechten naar en aanbod van varkensrechten in het niet-concentratiegebied
  - ?? Opkoop varkensrechten door de overheid voor woningbouw
  - ?? Knelgevallen
  - ?? Financiële aspecten
- ?? 17-03-1999, *Staatsblad 1999, 115*  
*Besluit van 23 februari 1999, houdende wijziging van het Uitvoeringsbesluit WHV*  
*De wijziging strekt ertoe:*
  - ?? om in afwijking van de in artikel 18, derde lid, en 20, tweede lid, van de Wet herstructurering varkenshouderij opgenomen percentages voor vermindering

*van varkensrechten bij overgang naar een ander bedrijf of bij een gehele bedrijfsoverdracht, andere percentages vast te stellen;*

?? *een afwijkende bepaling vast te stellen van het grondgebonden deel van het varkensrecht voor bedrijven die in 1994, 1995 of 1996 grond hebben verkocht aan een publiekrechtelijk lichaam.*

*Juridische Grondslag: art. 21, eerste lid, en 33, Wet herstructurering varkenshouderij*

- ?? 18/03/99 brief waarin een wet wordt aangekondigd op basis waarvan met terugwerkende kracht tot 23/02/99 het effect van de 10% korting wordt uitgesteld (dit om verdere uitbreidingen te voorkomen)
- ?? 07/05/99 brief over de gevolgen van het op 4 mei 1999 door de president van de Haagse rechtbank gewezen vonnis in het derde kort geding van de NVV/Staat. De Haagse rechtbankpresident bepaalde dat de WHV niet mag gelden voor leden van de NVV zolang er een bodemprocedure tegen de wet loopt. Minister Apotheker gaat opnieuw in hoger beroep.
- ?? 14/06/99 brief waarin wordt vermeld dat de rechter het spoedappiel van de overheid heeft verworpen en dat de minister zich nu beraadt over hoe nu verder.
- ?? 14/07/99 Bureau Heffingen zal haar activiteiten hervatten voor niet NVV-leden; deze kunnen daartoe een verklaring toezenden aan BH.
- ?? 15/07/99 Tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij voor advies naar Raad van State.
- ?? 21/09/1999 brief aan de Tweede kamer waarin de nieuwe mestplannen worden bekend gemaakt. De nieuwe plannen hebben betrekking op de totale veehouderij. Kern van de plannen is de invoering van een stelsel van mestafzetcontracten. Tevens aankondiging dat in 2005 de varkensrechten en andere productie- en dierrechten komen te vervallen.
- ?? 25/11/1999 de rechter heeft in hoger beroep bepaald dat BH ook weer registraties voor NVV-leden mag doorvoeren als deze een verklaring van geen bezwaar tekenen.
- ?? 25-11-1999, *Staatscourant 1999, 227, pag. 8*  
*Gedeeltelijke goedkeuring EU-Commissie van wijziging Regeling financiële tegemoetkoming WHV*  
*Minister Brinkhorst (LNV) deelt mee welk onderdeel van de Wijziging Regeling financiële tegemoetkoming Wet herstructurering varkenshouderij is goedgekeurd en tegen welk onderdeel de EU-Commissie bezwaar heeft.*  
*Juridische Grondslag: art. 4, derde lid, Regeling financiële tegemoetkoming Wet herstructurering varkenshouderij*
- ?? 30-12-1999, *Staatscourant 1999, 252, pag. 17*  
Wijziging Regeling financiële tegemoetkoming WHV  
De periode waarbinnen een aanvraag voor een verhoogde tegemoetkoming kan worden gedaan door varkenshouders die hun bedrijf beëindigen en op 1 juli 1999 nog geen 52 jaar waren, is verlengd van 1 juli 1999 tot 29 december 1999 om 17:00 uur.  
*Juridische Grondslag: art. 21, derde lid, Wet herstructurering varkenshouderij*
- ?? 20/01/2000 Het Haagse hof heeft in hoger beroep bepaald dat de vaststelling in de WHV van de eerste generieke korting van 10 % en het verval van de latente ruimte noodzakelijk en geschikt zijn voor het met de WHV beoogde doel en dat wat die maatregelen betreft geen strijd met onder andere het Eerste Protocol van het EVRM bestaat. Alleen de tweede korting van 15% (en het daarmee samenhangende veevoerspoor) komen te vervallen. Op basis hiervan kan het voorstel voor een tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij worden ingetrokken.
- ?? 04/04/2000 brief dat voorstel voor tijdelijke wet beperking omvang varkenshouderij wordt ingetrokken.
- ?? 04/04/2000 brief dat de rechter heeft bepaald dat ook afroming en plafond varkensrecht (inclusief 10% korting) met terugwerkende kracht rechtsgeldig zijn.
- ?? 18/04/2000 brief waarin wordt medegedeeld dat het afrompercentage voor het jaar 2000 en daarop volgende jaren is vastgesteld op 60% (zoals reeds aangekondigd op 16/11/1998)
- ?? 8-06-2000, *Staatsblad 2000, 233*

*Besluit van 25 mei, houdende wijziging van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij*  
*Onderhavig besluit strekt tot wijziging van het Besluit hardheidsgevallen herstructurering varkenshouderij. De wijzigingen betreffen onder meer nadere voorzieningen voor:*

- ?? aangrijpingspunten voor een hoger varkens- of fokzeugenrecht: milieuvergunningen verleend in de periode van 1 januari 1993 tot en met 9 juli 1997, in aanvulling op in diezelfde periode aangevraagde milieuvergunningen;*
- ?? bedrijven die hebben geïnvesteerd in uitbreiding van de oppervlakte landbouwgrond met het oogmerk om varkens meer grondgebonden te gaan houden;*
- ?? varkenshouders die een bedrijf hebben overgenomen ten aanzien waarvan geen aangifte van 1995 en 1996 verschuldigde overschotheffing is betaald en varkenshouders die vóór 10 juli 1997 opnieuw zijn gestart met het houden van varkens;*
- ?? bedrijven die door toepassing van artikel 55a Meststoffenwet onevenredig benadeeld zouden worden: realiseren uitbreiding met andere diersoorten dan varkens en kippen, zoals rundvee en geiten. Verder wordt een algemene voorziening toegevoegd waarmee een bepaald minimumniveau van het aan varkenshouders toekomende varkensrecht wordt verzekerd.*

*Juridische Grondslag: art. 25 en 33, Wet herstructurering varkenshouderij en art. 7, derde lid, 55, zesde lid, en 61, eerste lid, Meststoffenwet*

*?? 29-06-2000, Staatscourant 2000, 122 pag. 10*

Wijziging Regeling voorloperbedrijven varkenshouderij en rectificatie Voorloperbedrijven zijn varkenshouderijen die vooroplopen op het gebied van dierenwelzijn of de bescherming van het milieu. Deze bedrijven worden (geheel of gedeeltelijk) vrijgesteld van de vermindering met 10% van het in 1995 en 1996 gemiddeld op het bedrijf gehouden aantal varkens. Deze wijziging van de Regeling voorloperbedrijven varkenshouderij betreft een verruiming van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor een hoger varkens- of fokzeugenrecht voor twee categorieën van voorloperbedrijven, te weten bedrijven waarbij de fokzeugen in groepen worden gehouden en bedrijven die varkens in groen-labelstallen huisvesten.

Juridische Grondslag: art. 24, vijfde lid, Wet herstructurering varkenshouderij en art. 8a, Uitvoeringsbesluit Wet herstructurering varkenshouderij

*?? 20-11-2000, Staatscourant 2000, 224 pag. 21*

Goedkeuring EU-Commissie van wijziging Regeling financiële tegemoetkoming WHV

Minister Brinkhorst (LNV) deelt mede dat de Commissie op 18 oktober 2000 heeft verklaard goedkeuring te verlenen aan de wijziging van de aanmelding voor de voorziening, bedoeld in artikel 3a van de regeling.

Juridische Grondslag: art. 4, derde lid, Regeling financiële tegemoetkoming Wet herstructurering varkenshouderij

## Bijlage 6 Activiteiten van SEP Varkenshouderij

In de ruim 3 jaar van SEP-Varkenshouderij zijn veel ondernemers begeleid. Onderstaand volgt een overzicht van de activiteiten met het aantal betreffende bedrijven.

- ?? Oriëntatie en vervolgesprekken 724 bedrijven,
- ?? Bedrijfsanalyse (sterke en zwakke punten van het bedrijf met mogelijke ontwikkelingsrichtingen) 1281 bedrijven,
- ?? Bedrijfsplan (de bedrijfsanalyse wordt uitgewerkt tot een stappenplan voor uitvoering inclusief haalbaarheid van investeringen) 915 bedrijven,
- ?? Analyse beëindiging (analyse van de gevolgen van een bedrijfsbeëindiging) 57 bedrijven,
- ?? Afbouwplan (het opstellen van een stappenplan voor de financiële en zakelijke afwikkeling inclusief aandacht voor nieuwe arbeid of levensinvulling) 129 bedrijven,
- ?? Begeleiding bij bedrijfsbeëindiging en persoonlijke begeleiding gericht op bedrijf 58 bedrijven,
- ?? Begeleiding bij aanvragen BBZ (Bijstands Besluit Zelfstandigen), IOAZ (Inkomensvoorziening Oudere gewezen Agrarische Zelfstandigen) of schuldsanering 472 bedrijven,
- ?? Cursussen en individuele begeleiding gericht op andere arbeid 433 deelnemers,
- ?? Persoonlijke opvang en eventueel doorgeleiding naar reguliere instanties 373 personen.

Sommige bedrijven hebben meerdere producten afgenomen, zodat bovenstaande aantallen niet mogen worden opgeteld om het totale bereik te verkrijgen. Verder zijn 681 bijeenkomsten gehouden met in totaal 17.322 deelnemers met als onderwerpen vooral informatie over nieuwe wet- en regelgeving en de noodzaak voor ondernemers voor oriëntatie op de toekomst. De telefonische informatielijn is bijna 3700 keren gebeld.



## Bijlage 7 Activiteiten van het Communicatieproject Herstructurering Varkenshouderij

Voor de communicatie is door LNV het "Communicatieproject Herstructurering Varkenshouderij" opgezet. Dit project is uitgevoerd door het Expertisecentrum LNV. In het project was de coördinatie van de communicatie ondergebracht.

De informatieverstrekking werd uitgevoerd door:

- ?? Directie Voorlichting van LNV: persberichten,
- ?? Bureau Heffingen: beantwoording van vragen via telefoon, schriftelijk en internet alsmede via brochures en toelichtingen bij formulieren die werden toegezonden aan varkenshouders,
- ?? LNV-centraal en Regiodirecties: beantwoorden van ontvangen vragen en inleidingen op bijeenkomsten
- ?? Expertisecentrum LNV: productie van de nieuwsbrieven, een aantal brochures, sommige mailings naar intermediairen en veehouders, de organisatie van een aantal voorlichtingsbijeenkomsten en de aanwezigheid op beurzen.

De coördinatie van het Communicatieproject Herstructurering Varkenshouderij had betrekking op:

- ?? 24 persberichten,
- ?? de opzet van een vraag en antwoordsysteem,
- ?? 41 informatiebijeenkomsten voor intermediairen en veehouders,
- ?? 33 mailings naar intermediairen,
- ?? 1 studiedag voor LNV-ambtenaren,
- ?? 2 artikelen over de WHV,
- ?? 4 brochures over de herstructurering van de varkenshouderij,
- ?? 4 exemplaren van de Nieuwsbrief Herstructurering Varkenshouderij.