

A.van den Ham
D.W. de Hoop
G.J.F.van den Elzen

Januari 2004

Projectnummer 30006

LEI, Den Haag

Naar een integraal emissiebeleid
Met een Plan van Aanpak voor onderzoek

Inhoud

| | Blz. |
|--|------|
| Samenvatting | 5 |
| 1. Inleiding | 12 |
| 1.1 Aanleiding | 12 |
| 1.2 Probleemstelling | 13 |
| 1.3 Doelstelling | 13 |
| 1.4 Effect | 13 |
| 1.5 Opbouw van het rapport | 14 |
| 2. Methode van onderzoek | 15 |
| 3. Perceptie, knelpunten, kennis en ervaring elders | 17 |
| 3.1 Inleiding | 17 |
| 3.2 Perceptie van veehouders bij het overheidsbeleid voor gasvormige emissies | 17 |
| 3.3 Barrières bij de overheid/overheden | 19 |
| 3.4 Knelpunten bij overheid en praktijk | 20 |
| 3.5 Ervaringen binnen en buiten de landbouw met alternatieven | 21 |
| 3.5.1 Verschil in kritische succesfactoren voor goed bedrijfsresultaat | 21 |
| 3.5.2 Op zoek naar de lef in het bedrijfsmanagement | 21 |
| 3.5.3 Ervaringen buiten de landbouw | 23 |
| 3.6 Het waarom van bedrijfsmilieuplannen en bedrijfsontwikkelingsplannen | 26 |
| 3.7 Naar integrale oplossingen | 27 |
| 3.8 Structuur van belangrijke veehouderijsectoren en de ontwikkelingen daarbij | 30 |
| 4. Plan van Aanpak voor onderzoek | 33 |
| 4.1 Inleiding | 33 |
| 4.2 Het uitgangspunt bij het uitwerken van beleidsalternatieven | 33 |
| 4.3 De werkwijze bij het uitwerken van beleidsalternatieven | 33 |
| 4.4 Het Plan van Aanpak | 35 |
| Literatuur | 45 |

Bijlagen:

| | | |
|----|--|----|
| 1. | De tijdens de workshop genoemde knelpunten voor overheid, praktijk, en de relatie overheid en praktijk | 47 |
| 2. | Uitslag van de stemming naar belang van de knelpunten | 50 |
| 3. | Tijdens de workshop genoemde integrale oplossingen | 52 |
| 4. | Relatie tussen gebied en actoren, knelpunten/kansen en oplossingen en de interactie met de overheid c.q. overheden | 57 |
| 5. | Deelnemerslijst workshop vermindering gasvormige emissies | 58 |

Samenvatting

Wageningen UR bereidt, in opdracht van het Ministerie van LNV, een nieuw onderzoek-programma voor. De hoofddoelstelling van dat programma is het ondersteunen van de beleidsvorming voor en de bewaking en evaluatie van het op efficiënte en effectieve wijze terugdringen van gasvormige emissies uit de veehouderij. Onder gasvormige emissies wordt in dit verband niet alleen ammoniak verstaan, maar ook broeikasgassen, (koolzuurgas, lachgas en methaan), geur en fijn stof.

Integrale aanpak nodig

Het gaat om het ontwikkelen van een integrale aanpak via management en techniek, maar met aandacht voor sociale factoren. Dat moet leiden tot een succesvol emissiebeleid. Dat heeft twee kanten. Enerzijds het inspelen op het management van de veehouder: die moet zich uitgedaagd voelen om vermindering van gasvormige emissies integraal in het bedrijfsmanagement op te nemen. Anderzijds is de taak waarvoor de overheid staat belangrijk: het realiseren van nationaal en Europees afgesproken doelen. Beleidsopties zullen dus niet alleen perspectief moeten bieden op bedrijfsniveau maar ook op overheidsniveau.

Plan van Aanpak voor onderzoek dat tot integrale beleidsopties leidt

Om de kansen voor nieuwe beleidsopties beter in beeld te brengen, is vooraf onderzocht hoe het onderzoek vorm zou moeten krijgen. Daarvoor zijn de volgende vragen beantwoord:

- wat is de perceptie van de veehouders bij het huidige beleid en wat zijn de knelpunten die ze ervaren;
- welke bruikbare ideeën voor sturingssystemen zijn er, binnen of buiten de landbouw;
- welke mogelijkheden zien de praktijk, de overheid en de kennisinstellingen voor goede beleidsopties die in de loop van het onderzoek kunnen worden uitgewerkt.

Daarvoor is een beperkte literatuurstudie uitgevoerd, een workshop georganiseerd met personen vanuit de overheid, uit de praktijk en van kennisinstellingen en is er een gesprek gevoerd met medewerkers van het Ministerie van VROM vanwege de ervaringen die daar zijn opgedaan met het uitgewerkt doelgroepenbeleid 'Milieu en Industrie'.

Gasvormige emissies onzichtbaar en ongrijpbaar

Zeker bij niet eenduidige problemen als de ammoniak- en broeikasproblematiek nu eenmaal zijn, is er sprake van meerdere interpretaties op basis van verschillende maatstaven waarvan wetenschappelijke rationaliteit er een is. Dat heeft consequenties voor de te for-

muleren beleidsdoelen en voor de te kiezen beleidsinstrumenten. Een conceptie van algemeen belang die diverse actoren kunnen onderschrijven, leidt per definitie tot een compromis. De oplossing kan namelijk niet alleen van de overheid komen.

Ammoniak en broeikasgassen zijn voor boeren ongrijpbare en onzichtbare stoffen. Er leven bij hen vragen hoe schadelijk deze stoffen voor het milieu zijn omdat die schade niet direct aantoonbaar en zichtbaar is. Waar aanvankelijk sprake leek te zijn van zichtbaarheid en grijpbaarheid van ammoniak (bossterfte door verzuring) werd later erkend dat dit verhaal grotendeels achterhaald is maar dat vermesting door ammoniak het probleem is. Deze ervaring versterkt de discrepantie tussen de waarneming en de aangelegde maatstaven om de situatie te beoordelen. De overheid en andere actoren slagen er zo niet in om aan veehouders uit te leggen wat het nadelig effect is van ammoniakemissie uit hun bedrijf op de omgeving en wat de gunstige effecten zijn als zij de ammoniakemissie verminderen. Of anders gezegd: 'wat is het gunstig effect op het milieu als ik op mijn bedrijf kosten maak voor vermindering van ammoniakemissie'. Bij broeikasgassen gaat het om een mondiaal probleem wat het voor een individu nog moeilijker maakt om het effect van maatregelen op mondiaal niveau af te zetten tegen de eigen inspanningen. Stank ervaren burgers als onplezierig en dit is meestal gemakkelijker te herleiden tot de bron. Het effect van maatregelen die door die bron worden genomen, is direct merkbaar. Dat maakt het stankprobleem beter grijpbaar dan ammoniak en broeikasgassen

Discrepantie tussen inspanning en waarneming 'probleem' maakt boeren afwachtend

Het verschil in maatstaven, de discrepantie tussen de eigen inspanningen en de waarneming van het milieuprobleem en de door boeren geconstateerde 'rammelende wetenschappelijke onderbouwing' maakt boeren afwachtend en wantrouwend ten aanzien van de beleidsdoelen en beleidsmaatregelen. Het verstrekt bij hen de gedachte dat niet milieudoelen, maar beleid van ruimtelijke ordening de achterliggende, maar onuitgesproken drijvende kracht is. Het leidt ook tot weinig draagvlak voor dure of moeilijk inpasbare oplossingen. Andere percepties bij het huidige beleid zijn dat dit het resultaat van een scherp mineralenmanagement miskent, dus al genomen initiatieven niet beloont, de ondernemersvrijheid en – dynamiek te weinig stimuleert, onvoldoende afrekent op heldere, haalbare doelen op de uitstoot die ze zelf veroorzaken, de regelgeving te complex is en soms in tegenspraak met andere regelgeving. Maar ook tussen verschillende sectoren van de veehouderij zijn er fricties. Varkens- en pluimveehouders zien het als bevoordeling dat melkveehouders geen emissiearme stal hoeven te bouwen. Bovengenoemde discrepanties leiden in feite rechtsreeks tot de knelpunten die onder zijn vermeld.

Boeren vragen aan overheden hen positief te faciliteren en hen daarmee uit te dagen om vermindering van gasvormige emissies integraal in het bedrijfsmanagement op te nemen.

Spanning tussen faciliterende en wetgevende en beleidsuitvoerende overheidstaak

Overheden hebben in beginsel een wetgevende en beleidsuitvoerende taak. Daardoor is een praktijk ontstaan van sturen door wet- en regelgeving. Op overtredingen wordt gereageerd met sancties. Dat is een steeds complexer proces geworden, mede door de individualise-

ring, grotere mondigheid van de burger, toenemende 'benutting' van de beschikbare ruimte en het bestaan van meer bestuurslagen. De toegenomen individualisering en mondigheid hebben er bijvoorbeeld toe geleid dat afspraken op hoger geaggregeerd niveau op individueel niveau toch weer met succes worden aangevochten. Dat leidt er bij overheden eerder toe de wetgevende en juridische touwtjes aan te trekken dan die via facilitering te laten vieren. Dat heeft ook te maken met het gegeven dat er sprake moet zijn van rechtsgelijkheid en met het feit dat doelen en middelen, steeds meer op Europees niveau worden bepaald waaraan de lidstaat maar heeft te voldoen. Dat leidt er toe dat overheden slechts schoorvoetend naar nieuwe vormen van beleidsvorming kijken. De vrees bestaat namelijk dat de wetgevende taak, de rechtsgelijkheid en het realiseren van op EU – of nationaal niveau afgesproken doelen daaronder lijdt.

Weinig draagvlak, veel inspanningen, moeilijke inpasbaarheid en weinig vertrouwen

Tijdens de workshop kwamen de volgende knelpunten naar voren die door beleidsmedewerkers, praktijk en kennisinstellingen als belangrijk worden ervaren:

- A Knelpunten vanuit de overheid gezien:
- gering draagvlak in de praktijk voor het huidige overheidsbeleid;
 - weinig draagvlak, ook door onduidelijkheid over wat emissie aanricht;
 - de controle op de uitvoering van de regelgeving kost veel inspanning en geld (handhaving).
- B Knelpunten vanuit de praktijk gezien:
- de kosten van de maatregelen staan niet in verhouding tot de baten.
 - maatregelen zijn niet of moeilijk inpasbaar in het bedrijf (starre regelgeving).
 - het effect van de emissievermindering is niet waarneembaar.
- C Knelpunten vanuit de relatie tussen overheid en praktijk gezien:
- de communicatie verloopt niet optimaal;
 - geen duidelijkheid over de doelstellingen voor de lange termijn;
 - algemeen overheidsbeleid niet passend voor differentiatie op de bedrijfsvloer;
 - gebrek aan onderling vertrouwen.

Zoek de uitdaging: waar liggen aangrijpingspunten, waar zit de lef?

Maatregelen die de ondernemer dwingen maatregelen te nemen die in zijn beleving weinig effectief en/of weinig efficiënt zijn of te negatief ingrijpen op heel belangrijke succesfactoren voor zijn bedrijfsresultaat leiden er toe dat de ondernemer niet tot het nemen van die maatregelen zal overgaan. Hoe de ondernemer 'goed bedrijfsresultaat' ook definieert, het heeft te maken met de continuïteitsmogelijkheden voor zijn bedrijf zoals hij die ziet. Staat dat door de te nemen maatregelen onder druk, dan toont de ondernemer niet de lef om vermindering van gasvormige emissies in zijn management op te nemen. En voldoen aan normen is meer een kwestie van lef dan van 'niet kunnen'. Die lef moet echter wel worden opgezocht en geactiveerd om een integrale uitdaging voor de ondernemer te kunnen vormen in zijn management.

Doelgroepenbeleid VROM: overheid stelt doel ('wat'), praktijk geeft aan 'hoe'

Het Ministerie van VROM heeft voor de doelgroep 'Milieu en Industrie' integraal milieubeleid opgezet, dus niet sturen op enkele stoffen, maar op zoveel mogelijk stoffen. Daarbij werd gebruik gemaakt van het bedrijfsmanagement van de ondernemer. Het ministerie gaf inzicht aan het bedrijfsleven hoe het met de uitstoot van stoffen stond en welke doelen voor 2010 werden gesteld. Die doelen werden opgeknipt in tussendoelen om ze hanteerbaar te maken. Ook werd aangegeven hoe de emissies over de bedrijfstakken was verdeeld. Daardoor werd duidelijk dat bij tien takken het leeuwendeel van de uitstoot zat. Het bestaande middelenbeleid bleef, maar met de brancheorganisaties van de tien belangrijkste takken werd overlegd om dat te vervangen door een doelenbeleid op basis van door de bedrijven zelf op te stellen bedrijfsmilieuplannen (BMP). Daarin konden ze aangeven hoe ze aan de doelen wilden voldoen. Het ministerie gaf de verdeling van de doelen tussen de bedrijfstakken aan, het bedrijfsleven kreeg daarvoor lange termijn perspectief en per bedrijfstak werd een convenant gesloten met een overlegstructuur om na te kunnen gaan hoe het met de tussendoelen stond. Daaraan was een integrale milieuvergunning gekoppeld met een voortgangs- en monitoringsprogramma.

Elke ondernemer maakte een BMP waarin aangegeven de wijze van doelrealisatie en de indicatoren aan de hand waarvan hij rapporteert in hoeverre hij in zijn opzet slaagt. Het bevoegd gezag dat de milieuvergunningen verstrekt, krijgt de plannen om na te gaan of er voldoende ambitie in zit en tevens om het resultaat van alle plannen te sommeren om na te gaan of de op hoger aggregatieniveau gestelde doelen gehaald zouden worden. Als dat niet het geval was, volgde overleg over de knelpunten en hoe die konden worden weggenomen. Naast haar wetgevende taak nam het ministerie daarmee ook een faciliterende taak op zich. Daarbij werd ook de mogelijkheid benut meer stoffen bij het convenant te betrekken waardoor het perspectief en de creativiteit werden vergroot. Het uitgangspunt was, dat het op bedrijfsniveau niet realiseren van de doelen van stof A gecompenseerd werd door extra inspanningen op de doelen van stof B waardoor op bedrijfstak- of gebiedsniveau beide doelen beter en goedkoper konden worden gerealiseerd dan wanneer ieder op alle stoffen probeert te excelleren.

Ervaringen vooral positief op grote bedrijven en bij goed georganiseerde sectoren

De ervaringen van het systeem van integrale milieuvergunningen zijn vooral positief in sectoren met relatief weinig, maar wel grote bedrijven en een goed georganiseerde structuur zoals de chemische industrie. De metaalnijverheid met zijn grote aantal eenmansbedrijven kiest vaker voor het middelvoorschrift. Een uitdaging is het in de hand houden van het de uitvoerings- en handhavingslast, zowel voor bedrijven als voor de overheid. Dan moeten we vooral denken aan rapportage en administratie.

Integrale oplossingen: doelrealisatie op gebied en haalbaarheid voor bedrijf

Integraal beleid moet er toe leiden dat doelen op gebiedsniveau worden gerealiseerd maar ook dat die doelen op bedrijfsniveau haalbaar zijn. Tevens moet het leiden tot vermindering van de administratieve lastendruk, zowel voor het bedrijfsleven als voor de overheid.

Daarbij moet de ondernemer worden uitgedaagd om het realiseren van doelen integraal in het bedrijfsmanagement op te nemen. Tegelijkertijd moet het vertrouwen van de verschillende bestuurslagen worden gewonnen dat doelen worden gerealiseerd. Daarvoor is een Plan van Aanpak nodig dat werkt aan beleidsvorming, beleidsimplementatie, zoeken naar technische- en managementoplossingen en zoeken naar monitoringssystemen. Het geheel moet kunnen worden getest op praktijkbedrijven om fouten er uit te kunnen halen.

Bedrijfsstructuur in de Nederlandse veehouderij

De ervaring bij VROM toont dat het uitgewerkt doelgroepenbeleid vooral werd ingezet bij sectoren en bedrijven met een belangrijk aandeel van de uitstoot en een goede organisatie. Daarom is nagegaan hoe de structuur van de twee belangrijkste veehouderijsectoren is, de melkveehouderij en de varkenshouderij.

Voor de melkveehouderij geldt dat van bedrijven met minder dan 40 melkkoeien het aantal bedrijven en hun aandeel in de totale melkproductie snel afneemt. Toename van het productieaandeel is vooral zichtbaar bij bedrijven met meer dan 100 koeien. Van alle melkveebedrijven heeft al ruim eenderde meer dan 60 melkkoeien en die leveren al tweederde van de totale melkproductie. Die lijn zet zich voort, de laatste jaren versneld.

Tweederde van de bedrijven met fokzeugen heeft meer dan 150 dieren; ze leveren bijna 90 % van de totale biggenproductie. Eenderde van de bedrijven met vleesvarkens heeft meer dan 500 dieren, zij verzorgen ongeveer driekwart van de nationale varkensvleesproductie. Ook in de varkenssector zet de vergroting van de bedrijfsstructuur door.

De verwachting is dat binnen vijf tot tien jaar 75 tot 90 % van de productie van melk, biggen en varkensvlees afkomstig is van bedrijven met meer dan 60 melkkoeien, meer dan 150 fokzeugen of meer dan 500 vleesvarkens.

Het Plan van Aanpak: interactief en participatief

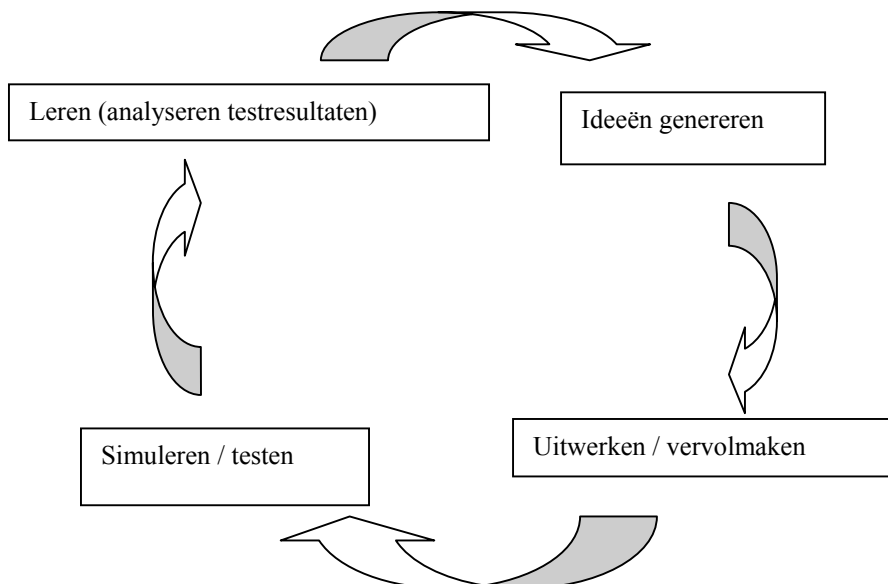
Een interactieve en participatieve aanpak is de kern van het Plan van Aanpak. De doelen zijn:

- beleids- en implementatiealternatieven sturend doen zijn voor het genereren van technische oplossingen en monitoringssystemen;
- ervaring opdoen met knelpunten en daarvoor creatieve oplossingen zoeken;
- samen leren: waar zijn omschakelingen nodig bij overheid en praktijk, hoe ontwikkelen van een gedragen overheidsbeleid met minder administratieve lastendruk en minder handhavingslast dat ondernemers en beleidsmakers uitdaagt;
- een goede communicatie naar de verschillende 'aanpalende' actoren.

Interactief en participatief samen werken en samen leren heeft raakvlakken met innovatie:

Innovatie vereist verbeeldingskracht en het vermogen om van bestaande denkpatronen af te stappen. Het vereist ook het vermogen om kennis van anderen in het eigen denkkader te kunnen integreren. Als dat niet gebeurt, wordt niet gereflecteerd op elkaars kennis omdat men niet over de vaardigheden en het vertrouwen beschikt om deze binnen het eigen denkkader toe te passen. Daardoor blijven oplossingen voor dilemma's en gezamenlijke vernieuwing achterwege. Want alleen als denkkaders integreren, gaat kennis van anderen onlosmakelijk deel uitmaken van het eigen denken en dus integraal meedoen aan de eigen planvorming, maar ook aan de *gezamenlijke* planvorming. Wezenlijke omslagen zitten in het leren werken met vragen in plaats van met antwoorden.

Daarbij gaat het er om samen te ontdekken of een beleids optie de spankracht biedt om aan de behoeften van zowel de praktijk als de overheid te voldoen. Beide typen actoren staan ver van elkaar wat aandachtsveld en type kennis betreft, maar beiden zijn voor het voldoen aan maatschappelijke doelen sterk van elkaar afhankelijk. Beiden zullen meer inzicht moeten krijgen in elkaars mogelijkheden, vragen, moeilijkheden en blokkades. Dan biedt de mogelijkheid met elkaar mee te groeien, elkaars kennis in het eigen denkkader te integreren en daarmee gezamenlijk tot oplossingen te komen. Onderling gesloten kennissystemen die elkaar aanvankelijk uitsluiten en gevangen houden, kunnen dan worden doorbroken en elkaar versterken. De aanpak van het interactief onderzoek wordt samengevat in figuur 1.



Figuur 1 Aanpak van het interactief onderzoek (Plsek, 2001)

De cyclus van genereren, operationaliseren, testen/simuleren, leren en vervolmaken wordt voor vier hoofdonderdelen, gedeeltelijk parallel aan elkaar, doorlopen:

- beleidsvorming;
- beleidsimplementatie;
- het zoeken naar mogelijkheden van technische oplossingen en managementoplossingen, ingebed in A en B;
- het zoeken naar geschikte, snelle, goedkope en betrouwbare monitoringssystemen die het vertrouwen kunnen borgen dat ambities van veehouders worden waargemaakt in het realiseren van afgesproken beleidsdoelen, eveneens ingebed in A en B.

Niet opnieuw 'het wiel' uitvinden

Het gaat er bij dit Plan van Aanpak niet om opnieuw 'het wiel' uit te vinden of allerlei nieuwe opties te gaan uitproberen c.q. alles ter discussie te stellen. Eerst wordt gezamenlijk nagegaan wat de mogelijkheden en moeilijkheden van het bestaande overheidsbeleid zijn en breng daarin dan, ten tweede, verbeteringen aan. Bedenk daarna enkele kansrijke nieuwe opties en kies dan welke twee of drie als meest kansrijk worden gezien om verder uit te werken. Daarna hetzelfde met de beleidsorganisatie of de implementatie, de technische maatregelen en het meten.

Het betekent wel dat de essentiële actoren van begin tot eind bij het proces betrokken moeten zijn. Een mogelijke vorm staat in bijlage 4.

Tabel 1 Tijdschema gedurende de looptijd van het programma:

| | Eerste helft 2004 | Tweede helft 2004 | 2005 | 2006 |
|----------|-------------------|-------------------|----------------|--------|
| | Stap 1 | Stap 2 | Stap 3 | Stap 4 |
| Cyclus A | XXX | XXX | XXXXXXXXXX | XXXX |
| Cyclus B | XXX | XXX | XXXXXXXXXX | XXXX |
| Cyclus C | XXX | XXX | XXXXXXXXXXXXXX | XXXX |
| Cyclus D | XXX | XXX | XXXXXXXXXXXXXX | XXXX |

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Wageningen UR heeft, in opdracht van het Ministerie van LNV, een nieuw onderzoekprogramma in voorbereiding dat als doel zal krijgen bij te dragen aan de vermindering van gasvormige emissies uit de veehouderij. Onder gasvormige emissies wordt in dit verband niet alleen ammoniak verstaan, maar ook broeikasgassen (koolzuurgas, lachgas en methaan), geur en fijn stof. De hoofddoelstelling van dit programma is het ondersteunen van de beleidsvorming voor, en de bewaking (monitoring) en evaluatie van, het op efficiënte en effectieve wijze terugdringen van de gasvormige emissies uit veehouderijbedrijven. Het gaat daarbij om het ontwikkelen van een integrale aanpak via management en techniek met aandacht voor sociale factoren. Dat moet uiteindelijk leiden tot een succesvol emissiebeleid waarbij wordt ingespeeld op het management van de veehouder. Daarbij wordt onderzocht welke barrières er liggen voor de praktijk en hoe deze barrières kunnen worden weggenomen. Succesvol emissiebeleid hangt namelijk niet alleen af van de beschikbare oplossingsrichtingen maar ook van hun economische haalbaarheid zoals de veehouder die in zijn omstandigheden ervaart en daarmee van de acceptatiegraad door de gebruikers. Niet minder belangrijk echter is de taak waar de overheid voor staat, namelijk het realiseren van nationaal en Europees afgesproken doelen. Oplossingen zullen dus niet alleen perspectief moeten bieden op bedrijfsniveau maar ook op overheidsniveau.

De overheid wil geformuleerde doelen realiseren, de praktijk moet aanhaken bij en eventueel anticiperen op beleidsvoornemens (Melse et al, 2002), maar die zal daarvoor alleen de noodzakelijke lef kunnen opbrengen als ze perspectief ziet voor continuïteit.

Het huidige overheidsbeleid op het gebied van de vermindering van ammoniak en geur is grotendeels gebaseerd op voorgeschreven technieken zonder dat dit een link heeft met het management van de veehouder. Veehouders ervaren deze regelgeving vaak als knellend. Ze voelen zich daardoor niet uitgedaagd en gestimuleerd om, bij het streven naar continuïteit van hun bedrijf, vermindering van emissies als randvoorwaarde mee te nemen in hun managementbeslissingen. Dat leidt er toe dat, ondanks op zich goede technieken, de daadwerkelijke vermindering van emissies lager is dan op grond van die technieken zou mogen worden verwacht.

Dit leidt tot inefficiëncy van de techniek, tot het minder realiseren van doelen dan anders mogelijk zou zijn, tot hoge administratieve lasten voor landbouw en overheid en tot ontevredenheid bij veehouders, overheid en burger.

Vandaar dat het Ministerie, bij het nieuwe onderzoekprogramma, wil beginnen met het genereren van beleidsopties waarbij veehouders zich wel uitgedaagd en gestimuleerd voelen vermindering van emissies integraal in hun bedrijfsmanagement op te nemen, maar waarbij er ook voor de beleidslijn wenkend perspectief moet zijn. Die opties kunnen dan in de loop van het onderzoekprogramma worden uitgewerkt.

Ter voorbereiding op dat deel van het nieuwe programma dat de kansen van nieuwe beleidsopties beter in beeld moet brengen, wil het ministerie nagaan welk onderzoek daarvoor nodig is. Dat (voor)onderzoek moet uiteindelijk leiden tot een Plan van Aanpak voor het onderzoek aan kansrijke beleidsopties die de potentie in zich hebben om tot overheidsbeleid te komen waarbij rekening wordt gehouden met de perceptie van agrarische ondernemers en hun management.

De uitgangspunten zijn:

- het realiseren van nationale en Europese milieudoelen;
- toewerken naar overheidsbeleid waarin ondernemers worden uitgedaagd om via management en techniek te komen tot minder emissie naar het milieu uit hun bedrijf.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling voor dit onderzoek is:

- wat is de perceptie van veehouders bij het huidige overheidsbeleid;
- wat zijn de knelpunten die veehouders en overheid bij het huidige overheidsbeleid ervaren;
- zijn er, binnen en buiten de landbouw, reeds ideeën of zelfs reeds werkende sturingssystemen die bruikbaar zijn;
- welke mogelijkheden zien praktijk, overheid en kennisinstellingen voor alternatieve beleidsopties;
- welke mogelijkheden zien overheid, praktijk en kennisinstellingen voor nieuwe beleidsopties die in de loop van bovengenoemd programma verder kunnen worden uitgewerkt.

1.3 Doelstelling

- inzicht in de perceptie van veehouders van het huidig agrarisch milieubeleid en de daarbij optredende knelpunten;
- ontwikkeling van een set randvoorwaarden waaraan en criteria waarop agrarisch (milieu) beleid beoordeeld zou moeten worden (op welke terreinen zoals betrokkenheid van welke actoren, hoe komen tot voor veehouders uitdagend overheidsbeleid, inzet van welke instrumenten, voor welke technieken is nader onderzoek nodig).

1.4 Effect

Inzicht in de weg om, met gebruik van de percepties van veehouders, te komen tot onderzoek dat moet leiden tot beleidsopties voor het realiseren van reducties van gasvormige emissies in de veehouderij.

Plan van Aanpak voor de verdere invulling van het programma voor het onderzoek de komende jaren met richtlijnen voor:

- de richting(en) waarin moet worden gezocht om te komen tot een agrarisch milieubeleid dat:
 - tot het realiseren van regionale, nationale en Europese doelen leidt;
 - inspeelt op de percepties van veehouders en daarmee ingrediënten levert die veehouders uitdagen om met management en techniek de emissie uit het bedrijf naar het milieu te verminderen;
- de richtingen waarin moet worden gezocht om nationale doelen te vertalen naar regionale doelen en bedrijfsdoelen met behoud van de uitdaging. Kernwoorden:
 - samenwerken met actoren;
 - verantwoordelijkheid van de ondernemer;
 - initiatief van de ondernemer;
 - inspelen en faciliteren door de beleidsmaker.

1.5 Opbouw van het rapport

In hoofdstuk 2 beschrijven we de bij dit vooronderzoek toegepaste methode waarbij het naast literatuurstudie vooral gaat om een workshop met actoren en gesprekken met deskundigen van buiten de landbouw. Hoofdstuk 3 geeft een indruk van de perceptie van de praktijk bij het huidige overheidsbeleid, de barrières bij de overheid en de knelpunten die overheid en praktijk ondervinden bij het huidige overheidsbeleid voor vermindering van gasvormige emissies. Daarnaast worden in dat hoofdstuk de ervaringen beschreven van alternatieven, zowel binnen als buiten de landbouw. Daarbij gaat het vooral om de ervaringen van het door het ministerie van VROM verder uitgewerkt doelgroepenbeleid voor Milieu en Industrie en ervaringen die overheid en praktijk (veehouders) hebben opgedaan in het noorden van Nederland. Van uit het bovenomschreven materiaal hebben we aan het einde van hoofdstuk 3 een zevental dilemma's geformuleerd en tevens een indruk gegeven van de ontwikkeling en structuur van de belangrijkste veehouderijsectoren. Hoofdstuk 4 bevat een Plan van Aanpak voor het genereren en verder uitwerken van beleidsopties met het doel om aan het einde van de programmaperiode zicht te geven op mogelijke verbeteringen in het overheidsbeleid.

2. Methode van onderzoek

Om inzicht te krijgen in de perceptie van veehouders bij het huidige overheidsbeleid, de knelpunten die optreden bij overheid en praktijk en de mogelijkheden om, met gebruik van reeds bestaande ideeën of ervaringen binnen en buiten de landbouw, te komen tot verbetering van het overheidsbeleid, is de volgende methode gebruikt:

- bestudering van beschikbare literatuur, vooral op het gebied van de perceptie van boeren bij het overheidsbeleid voor gasvormige emissies, maar ook op het gebied van barrières bij de overheid. Daarnaast literatuur die meer inzicht geeft in de achtergronden bij het voldoen aan integrale doelstellingen door boeren met ideeën die sterk afwijken van wat in het bedrijfsmanagement gangbaar is;
- gesprekken met deskundigen buiten de landbouw. Het doel daarvan is om na te gaan of er buiten de landbouw ideeën of institutionele settings zijn die uitgaan van de eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer bij het integreren van doelen voor gasvormige emissies in het bedrijfsmanagement en de aansturing daarvan door overheden;
- interactieve workshop met beleidsmedewerkers, veehouders en deskundigen van kennisinstellingen. Het doel daarvan is om, met actoren uit een groot deel van het speelveld, gezamenlijk inzicht te krijgen in elkaars grootste knelpunten en mogelijke oplossingen daarvoor.

Deze workshop werd uitgevoerd met behulp van het instrument 'Group Decision Room' (GDR). Met GDR kunnen de deelnemers aan een workshop voor een deel met elkaar discussiëren met behulp van de computer. Het is mogelijk om plenaire en individuele delen van de sessie af te wisselen zonder dat de deelnemers van plaats veranderen en veel tijd kwijt zijn aan het onderling bijpraten van de resultaten uit deelsessies. In dit geval konden de deelnemers, onafhankelijk van elkaar en gelijktijdig, belangrijke knelpunten intypen bij het huidige overheidsbeleid en daarna oplossingen die belangrijk zijn voor verbetering van het overheidsbeleid waarbij het bedrijfsmanagement van de veehouder centraal staat.

Alle ingevulde knelpunten of oplossingen komen op een centraal scherm te staan zodat ieder er kennis van kan nemen. Plenair kunnen daarna de beelden worden aangescherpt waarna iedere deelnemer in GDR individueel het belang van elk knelpunt of oplossing kan aangeven. Plenair kunnen daarna de scores worden besproken en verklaringen worden gezocht voor verschillen. Op deze wijze is het mogelijk de discussie op een efficiënte wijze te structureren en toch de expertise van iedere deelnemer tot zijn recht te laten komen. Plenair wordt gezorgd dat ieder zoveel mogelijk een gelijk beeld heeft bij de ingevulde knelpunten of oplossingen. Eveneens wordt plenair gediscussieerd over de oorzaak van geconstateerde verschillen. Deze aanpak vergroot de effectiviteit van een bijeenkomst met deskundigen.

De opzet van de workshop was als volgt:

De deelnemers kregen vooraf schriftelijke informatie over het doel van de workshop. Aan het begin werd het doel van de bijeenkomst nog eens kort uiteengezet, gevolgd door uitleg over de werking van GDR. Daarna werden de knelpunten bij het huidige overheidsbeleid en de oplossingen voor beter beleid achtereenvolgens uitgewerkt:

- knelpunten voor overheid en praktijk. De knelpunten bij het huidige beleid kunnen worden verdeeld in knelpunten die de overheid (het beleid) als zodanig ervaart, knelpunten die de veehouder (de praktijk) als zodanig ervaart en knelpunten die beiden ervaren in de relatie tussen de overheid en de praktijk. Aan alle deelnemers werd gevraagd voor ieder categorie twee a drie knelpunten in te typen. Daarna werden deze knelpunten plenair geïnventariseerd en besproken.
- prioriteren knelpunten per categorie. Iedere deelnemer kon, door het verdelen van 100 punten, aangeven welke knelpunten het belangrijkste waren. Dat gebeurde apart voor elk van de drie bovengenoemde categorieën. Aan de hand van de uitslag werd daarna door de deelnemers uitgemaakt welke knelpunten centraal zouden staan bij het aangeven van oplossingen. Uit elke categorie ging het om 3 á 4 knelpunten.

Hoe komen we tot integrale oplossingen van de genoemde knelpunten.

Met de genoemde knelpunten in het achterhoofd hebben de deelnemers vervolgens integrale oplossingen ingetypt die daarna werden bediscussieerd.

Het integrale beeld uit de literatuur, de gesprekken met deskundigen buiten de landbouw en de GDR workshop is de basis geweest voor het Plan van Aanpak dat het projectteam, met enkele deelnemers aan de workshop, heeft ontwikkeld. Daarna is dat Plan van Aanpak voorgelegd aan alle deelnemers aan de workshop.

3. Perceptie, knelpunten, kennis en ervaring elders

3.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de perceptie die veehouders hebben bij het huidige overheidsbeleid, de knelpunten die zij bij het huidige beleid ervaren, maar ook de knelpunten die de overheid ervaart. Ook gaan we in op ideeën en ervaringen die elders zijn opgedaan met sturing die aangrijpt op het management en eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer. Daarna geven we een aanzet voor integrale oplossingen als aanzet voor het volgende hoofdstuk. Om de ervaringen van elders te kunnen projecteren op de veehouderij geven we tenslotte in paragraaf 3.8 een schets van de structuur en de ontwikkelingen in de melkveehouderij en de varkenshouderij.

3.2 Perceptie van veehouders bij het overheidsbeleid voor gasvormige emissies

Ammoniak is voor boeren een ongrijpbare en onzichtbare stof. Er leven bij hen grote vragen of ammoniak wel zo schadelijk voor het milieu is als altijd wordt beweerd. In de eerste plaats zijn mensen het er onderling niet over eens wat milieuschade is, zeker als de schade niet direct zichtbaar is. Naast de wetenschappelijke waardering van milieuproblemen zijn er andere waarderingen op basis van andere maatstaven. Deze maatstaven zijn niet minder belangrijk dan de wetenschappelijke hoewel ze als 'subjectief' worden aangeduid. Als er discrepantie is tussen de waarneming van een bepaalde situatie en de maatstaven die worden aangelegd om die situatie te beoordelen, is er een probleem. De maatstaven die men aanlegt, bepalen de consequenties van het eigen gedrag. Meestal wordt dus niet eenduidig over 'het milieuprobleem' gesproken (Glasbergen, 1989).

Het probleem wordt versterkt door de erkenning dat de door verzuring veroorzaakte bossterfte een deels 'achterhaald' verhaal is, maar dat vermesting door ammoniak nu 'ineens' als groter probleem wordt gezien (Slobbe, 1994, Edel, 1995; HAN, 1996; NVV, 2000;). Het komt vreemd over als een jarenlang als vaststaand gecommuniceerd probleem (bossterfte door verzuring vanwege ammoniak) ineens toch achterhaald blijkt te zijn terwijl dan meteen een 'nieuw' probleem wordt gesignaleerd. In de ogen van veehouders slaagt de overheid er zo niet in uit te leggen wat het nadelig effect van ammoniakemissie uit hun bedrijven op de omgeving is en wat de gunstige effecten zijn als ze de ammoniakemissie verminderen. De helft van de boeren is er niet van overtuigd dat door 'te veel' mineralen er sprake is van vervuiling van de omgeving (Prinsen et al, 2002). De vraag dringt zich op of het voor sommige stoffen gehanteerde 'voorzorgprincipe' (uit voorzorg strenge eisen stellen) hierbij een rol speelt waarbij in de beleving van boeren onwaarschijnlijk kleine hoeveelheden van die stoffen in voedsel toelaatbaar worden geacht zoals bijvoorbeeld bij residuen van gewasbeschermingsmiddelen.

Stank ervaren burgers als onplezierig en dit is meestal gemakkelijker te herleiden tot de bron. Het effect van maatregelen die door die bron worden genomen, is direct merkbaar. Dat maakt het stankprobleem beter grijpbaar dan ammoniak.

Bij broeikasgassen gaat het om een mondiaal probleem dat voor het individu nog minder zichtbaar is en waarvan nog minder duidelijk is wat de eigen individuele bijdrage aan het probleem kan oplossen. Daarom zal het daar nog moeilijker zijn dan voor ammoniak om de bijdrage van sectoren en individuele bedrijven en de schade daarvan voor het eigen imago te kunnen inschatten. De door Glasbergen (1989) geconstateerde discrepantie tussen de waarneming van 'het probleem' en de gehanteerde maatstaven, is dan nog groter dan bij ammoniak. Dat maakt het voor veehouders moeilijk om het effect van maatregelen af te kunnen zetten tegen de inspanningen die zij moeten verrichten.

Het verschil in maatstaven van wat een milieuprobleem is, de discrepantie tussen de eigen inspanningen en de waarneming van 'het probleem' en de door hen geconstateerde 'rammelende wetenschappelijke onderbouwing' maakt boeren afwachtend en wantrouwend ten aanzien van beleidsdoelen en -maatregelen:

- het versterkt bij hen de gedachte dat niet de milieudoelen maar het overheids- beleid op het gebied van ruimtelijke ordening de onuitgesproken, sturende kracht is voor 'ammoniakbeleid';
- er is geen draagvlak voor dure oplossingen of oplossingen die moeilijk in het bedrijfsmanagement zijn in te passen.

Andere onderdelen van de perceptie van boeren bij het huidige overheidsbeleid zijn:

- het ammoniakbeleid miskent het voeren van een scherp mineralenmanagement; initiatieven van veehouders worden niet beloond. Veehouders zijn van mening dat een scherp mineralenmanagement ook goed is voor de ammoniakemissie, dat zou volgens hen meer moeten worden 'gewaardeerd';
- het huidige overheidsbeleid stimuleert de ondernemersvrijheid en –dynamiek te weinig;
- boeren willen afgerekend worden op heldere, haalbare doelen en alleen op hetgeen waaraan ze zelf een bijdrage leveren. Dat is nu onvoldoende het geval;
- er is, naar hun mening, sprake van 'overregulering' bij het ammoniakbeleid;
- met depositie door emissie van anderen heeft een individuele veehouder in zijn perceptie niets te maken; boeren vinden dat die depositie de beloning van de eigen inspanningen niet mag beïnvloeden. Hetzelfde geldt voor emissiedoelen die, op sectoraal niveau afgesproken en niet gerealiseerd, in negatieve zin terugslaan op individuen die zich wel hebben ingespannen. Vandaar dat varkens- en pluimveehouders het niet redelijk vinden dat bij het toepassen van ammoniakreducerende stallen deze bedrijven toch uit de EHS moeten worden geweerd; Emissiebeleid moet naar de mening van veehouders daarom uitgaan van emissiedoelen per bedrijf;
- de regelgeving is in de ogen van boeren te complex: een van de oorzaken is het veranderen van beleid waardoor het onduidelijk is hoe de visie voor de lange termijn er uit ziet;
- soms is er sprake van 'tegenspraak' met andere regelgeving c.q. overheidsbeleid. Dat maakt inspanningen minder waardevol, stimuleert niet en daagt niet uit tot het gewenste gedrag;

- varkens en pluimveehouders hebben er moeite mee dat melkveehouders worden 'bevooroordeeld' omdat zij geen emissiearme stallen hoeven te bouwen.

Algemeen geldt dat als gevraagde gedragsveranderingen op gespannen voet staan met andere belangrijke drijfveren van mensen de vanuit milieuoogpunt wenselijke gedragsverandering niet tot stand komt (Glasbergen, 1989). Milieu-innovaties moeten passen bij de leefstijlen van mensen (VROM, 2000). Zeker bij niet eenduidige problemen als de ammoniak- en broeikasproblematiek nu eenmaal zijn, is er sprake van meerdere interpretaties op basis van verschillende maatstaven waarvan de wetenschappelijke rationaliteit er een is. Dat heeft consequenties zowel voor de te formuleren beleidsdoelen als voor de te kiezen beleidsinstrumenten. Waar steeds naar moet worden gezocht, is een conceptie van algemeen belang die diverse betrokken actoren kunnen onderschrijven. Dat kan dus niet anders zijn dan een compromis. Het probleemoplossend vermogen kan namelijk niet alleen van de overheid als wetgevende macht komen. In de eerste plaats is de overheid gefragmenteerd in verschillende bestuurslagen (rijk, provincie, gemeenten). In de tweede plaats speelt ook de perceptie van andere actoren een belangrijke rol (Glasbergen, 1989).

3.3 Barrières bij de overheid/overheden

Overheden hebben in beginsel een wetgevende en beleidsuitvoerende taak. Vanuit die context is een praktijk ontstaan om te sturen via wet- en regelgeving. Op overtredingen van deze wet- en regelgeving wordt gereageerd met het opleggen van sancties. Daarnaast is er de rechterlijke macht die overtredingen aan deze wet- en regelgeving toetst. Mede door de individualisering, de toenemende mondigheid van de burger en de toenemende 'benutting' van de beschikbare ruimte is dit een steeds complexer proces geworden. Bovendien is er geen sprake van een centrale overheid, maar van meerdere bestuurslagen namelijk rijk, provincie en gemeente. Sinds de oprichting en steeds verdergaande ontwikkeling van de EU zet ook de Europese regelgeving een steeds nadrukkelijker stempel op de nationale wetgeving. De toenemende mondigheid van de burger en de toenemende individualisering heeft er voor gezorgd dat het niet langer vanzelfsprekend is dat overeengekomen regelgeving door iedereen gemakkelijk wordt geaccepteerd. Het is steeds minder zo dat 'vertegenwoordigers' van een bepaalde groep kunnen garanderen dat onderlinge afspraken nooit zullen worden aangevochten door individuele leden van die groep of door een subgroep binnen die groep. Tenslotte is het binnen het Nederlandse rechtsbestel zo dat er sprake moet zijn van het rechtsgelijkheid zodat iedereen in vergelijkbare situaties op dezelfde wijze wordt beoordeeld en behandeld.

De toegenomen mondigheid en complexiteit hebben er toe geleid dat opgelegde sancties of afgewezen vergunningen, gebaseerd op een bepaalde wet- en regelgeving nogal eens werden aangevochten en dat meerdere malen met succes. Overheden reageerden daarop door er voor te zorgen dat nieuwe wetten zoveel mogelijk juridisch waterdicht waren om te voorkomen dat ze in een later stadium via de rechter onderuit zou worden gehaald. Regelgeving voor bijvoorbeeld een en hetzelfde gebied wordt bovendien bij meer bestuurslagen gemaakt (rijk, provincie, gemeente). Zelfs is bij een bestuurslaag sprake van meerdere sectoren. Bijvoorbeeld verschillende ministeries op rijksniveau met alle hun ei-

gen bevoegdheden. Omdat zoveel regelgeving van uit verschillende disciplines in een en hetzelfde gebied neerslaat, die bovendien formeel juridisch waterdicht moet zijn en vooral aanvankelijk sectoraal was opgezet, ontstond een complexe en starre situatie waarbij regelgeving elkaar onderling zelfs tegenwerkt. Bij de opzet en uitvoering van deze materie werden ook steeds meer belangengroeperingen met hun lobbycircuits politiek actief. Alles bij elkaar leidde dat er toe dat de roep om integrale regelgeving steeds sterker werd, maar doordat het integraal overzicht steeds meer ontbrak, werd dat steeds onmogelijker. En de burger probeert steeds meer de grenzen van het systeem af te tasten. Met als gevolg dat steeds sterker de neiging ontstond, ook bij de overheid, om eerst en vooral voor de eigen veiligheid te zorgen (onder meer formeel juridisch waterdicht) (Glasbergen, 1989). Dat leidt er toe dat slechts schoorvoetend naar nieuwe vormen van beleidsvorming wordt gekeken waarvan interactie tussen de overheid en de burger een belangrijk deel uitmaken. De vrees bestaat tamelijk dat vooral de wetgevende taak van de overheid hier onder te lijden heeft en dat het realiseren van politiek afgesproken doelen hierdoor steeds onmogelijker wordt.

3.4 Knelpunten bij overheid en praktijk

Omdat niet alleen veehouders knelpunten ervaren, maar ook de overheid, is tijdens een workshop met beleidsmedewerkers, veehouders en medewerkers van Wageningen-UR onderscheid gemaakt in knelpunten voor veehouders, voor de overheid en in de relatie overheid-praktijk. De deelnemers aan die workshop hebben een rangorde aangebracht in het belang van die knelpunten voor overheidsbeleid waarbij op het management van de veehouder wordt gestuurd (bijlage 2). De volgende knelpunten worden door de gehele groep als heel belangrijk ervaren:

- Knelpunten vanuit de overheid gezien:
 - gering draagvlak in de praktijk voor het huidige overheidsbeleid;
 - weinig draagvlak, ook door onduidelijkheid over wat emissie aanricht;
 - de controle op de uitvoering van de regelgeving kost veel inspanning en geld (handhaving).
- Knelpunten vanuit de praktijk gezien:
 - de kosten van de maatregelen staan niet in verhouding tot de baten;
 - maatregelen zijn niet of moeilijk inpasbaar in het bedrijf (starre regelgeving);
 - het effect van de emissievermindering is niet waarneembaar.
- Knelpunten vanuit de relatie tussen overheid en praktijk gezien:
 - de communicatie verloopt niet optimaal;
 - geen duidelijkheid over de doelstellingen voor de lange termijn.
 - algemeen overheidsbeleid niet passend voor differentiatie op de bedrijfsvloer.
 - gebrek aan onderling vertrouwen.

De hoofdconclusie uit de paragrafen 3.2 en 3.3 is dat een niet rechtstreeks naar het individuele bedrijf te leggen relatie tussen de door dat bedrijf veroorzaakte emissie en de schade die deze emissie aan de omgeving veroorzaakt tot weinig draagvlak leidt voor het realiseren van doelen door de veehouder. Dat geldt te meer als het om maatregelen gaat die

duur zijn en/of moeilijk zijn in te passen in de bedrijfsvoering. Al snel ontstaat bij de praktijk wantrouwen over de diepere drijfveren van de maatregelen. Dat stelt hoge eisen aan de communicatie en het onderling invoelingsvermogen tussen het bedrijfsleven en de beleidsinstanties. Het stelt ook eisen aan de afstemming tussen diverse beleidslagen (van lokaal tot Europees) en tussen de wetgever en de handhaver. En uiteindelijk stelt het eisen aan de in te zetten instrumenten.

3.5 Ervaringen binnen en buiten de landbouw met alternatieven

3.5.1 Verschil in kritische succesfactoren voor goed bedrijfsresultaat

De belangrijkste doeleinden van bedrijfsorganisaties zijn productie en continuïteit. De cultuur en structuur van een bedrijf worden bepaald door het continuïteitsdoel. Het kan zelfs zo zijn dat het milieubesef hoog kan zijn terwijl bij het handelen onvoldoende aan het milieu wordt gedacht. (Glasbergen, 1989). De oorzaak daarvan is dat 'milieu' onvoldoende in het strategisch concept en het daarop gebaseerde tactisch en operationeel handelen is verinnerlijkt. Dat is in de landbouw in principe niet anders.

De wijze waarop landbouwers hun bedrijf uitoefenen, is divers. Tussen bedrijven van hetzelfde type komen grote verschillen voor in bedrijfsstructuur en bedrijfsresultaten. Verschillen die vooral veroorzaakt worden door verschillen in de wijze waarop de ondernemer invulling geeft aan zijn visie, bedrijfsstrategie en bedrijfsvoering. Door de veranderde maatschappelijke kijk op de landbouw zijn die verschillen tussen bedrijven alleen maar groter geworden. Landbouwers moeten met meer zaken rekening houden: de p's van 'planet' (milieu) en 'people' worden belangrijker voor de p van 'profit' op de lange termijn. Landbouwers implementeren die maatschappelijke wensen en randvoorwaarden op verschillende manieren en de een gaat daarin verder of voert dat op andere wijze uit dan de ander. Daarbij maken ze gebruik van hun competenties en interesses ofwel hun sterke kanten. Dat betekent ook dat landbouwers op een verschillende wijze aankijken tegen het belang van de verschillende bedrijfsonderdelen voor een goed bedrijfsresultaat. Een goed bedrijfsresultaat kunnen we hier definiëren als de bijdrage aan de continuïteit van het bedrijf. De kritische succesfactoren zoals landbouwers die ervaren, zijn verschillend. Dat heeft ook gevolgen voor de wijze waarop ze de vermindering van de milieubelasting door hun bedrijf willen en kunnen aanpakken. De constatering uit onderzoek dat het mineralenoverschot op melkveebedrijven meer samenhangt met de bedrijfsstrategie en het bedrijfsmanagement dan met de bedrijfsstructuur ondersteunt dit. (Beldman en Doornewaard, 2003)

3.5.2 Op zoek naar de lef in het bedrijfsmanagement

Het grote verschil in het belang dat ondernemers aan de verschillende bedrijfsonderdelen toekennen als succesfactor voor een goed bedrijfsresultaat heeft tot gevolg dat het moeilijk is om via een generiek middelenbeleid de vermindering van emissies aan te pakken. De opmerking tijdens de workshop dat 'de overheid de boer tot vijand van de eigen (natuurlijke) omgeving maakt' is daarvan een voorbeeld. Deze veehouder voelt zich via het

generieke beleid gedwongen een maatregel te nemen die naar zijn beleving te sterk ingrijpt in een heel belangrijke succesfactor voor het bedrijfsresultaat. Dit is een voorbeeld van een bedrijfssituatie waarbij duidelijk is dat het overheidsbeleid niet aangrijpt op het bedrijfsmanagement van de veehouder of anders gezegd: daar waar de veehouder mogelijkheden ziet en dus lef kan en durft te tonen. Het gevolg is dat geen gebruik wordt gemaakt van een constatering uit onderzoek, namelijk dat het voldoen aan de normen voor mineralenoverschotten meer een kwestie is van lef dan van 'niet kunnen' (Beldman en Zaalink, 1997). Die lef moet echter wel worden opgezocht en geactiveerd: waar zit die voor de veehouder? In ieder geval niet op die onderdelen die naar zijn beleving een aanslag doen op het functioneren van het integraal geheel of op voor hen belangrijke bedrijfsonderdelen.

Een voorbeeld waar het bovenstaande onder meer heeft gespeeld en waarop de overheid in overleg goed heeft ingespeeld, is het werkgebied van VEL VANLA, een vereniging van veehouders in Friesland. De leden van deze vereniging zijn onder meer van mening dat een heel belangrijke maatregel in het huidige generieke emissiebeleid, namelijk het toedienen van mest met een injecteur of een zodenbemester, een onaanvaardbare aanslag doet op de bodem en het bodemleven. Dit terwijl deze ondernemers de bodem en het bodemleven als een heel belangrijke factor voor het bedrijfsresultaat beschouwen. De ondernemers en de overheid traden met elkaar in overleg over het voor een bepaalde periode verstrekken van een ontheffing zodat het mogelijk werd de mest bovengronds toe te dienen. De overheid vroeg daarvoor een tegenprestatie, namelijk het sneller verlagen van het stikstofoverschot dan landelijk was afgesproken. De laatste berichten zijn dat dit deze ondernemers inderdaad lijkt te gaan lukken (Eshuis et al, 2001). Dat betekent dat de overheid met bovengenoemde afspraak het totaal niet inspelen op het bedrijfsmanagement (verplicht 'injecteren'), heeft ingeruild voor het inspelen op dat deel van het bedrijfsmanagement waarop de ondernemers hun lef in mineralenmanagement konden inzetten. Want door de bodem in goede conditie te houden of te brengen, door de voeding van het vee vergaand aan te passen en de mest nog beter te benutten, bleek het mogelijk met veel minder mineralen dezelfde opbrengst te bewerkstelligen. Het heeft het Ministerie van LNV echter veel tijd en inspanning gekost voordat het verlenen van de ontheffing rond was. In de beleidslijn is het dus niet eenvoudig snel en flexibel op wensen van de praktijk in te spelen.

Uit hetzelfde onderzoek van Eshuis et al (2001) blijkt dat boeren met een verschillende insteek ten aanzien van het gebruik van mest en kunstmest (er worden in dat onderzoek vier groepen onderscheiden) ook verschillende indicatoren gebruiken om na te gaan of er sprake is van goede resultaten. Dat geldt niet alleen op economisch, maar ook op technisch gebied en qua milieuresultaten. Zo kijkt een van de deelnemers aan de workshop sterk naar de samenstelling van de mest: het aandeel minerale stikstof blijkt door maatregelen in de veevoeding aanzienlijk lager te zijn dan gemiddeld (Volkskrant, 2003).

De vier onderscheiden groepen veehouders in bovenvermeld onderzoek van Eshuis et al (2001) leiden tot zulke grote onderlinge verschillen in kritische succesfactoren dat er op het integrale niveau in feite sprake is van geheel verschillend werkende bedrijfssystemen. Dat is in verschillende opzichten een belangrijke constatering:

- vermindering van gasvormige emissies heeft verschillende kanten, namelijk vermindering van de emissie van ammoniak, vermindering van broeikasgassen (methaan, lachgas en koolzuurgas), vermindering van het door de omgeving als hinderlijk ervaren geurniveau en de vermindering van fijn stof. Aparte maatregelen die gunstig zijn

- voor de vermindering van stof A kunnen negatief uitpakken voor stof B (Glasbergen, 1989, Velthof et al, 2000);
- landbouwers nemen integrale beslissingen, geen beslissingen op het niveau van deelaspecten. Deze integrale beslissingen hebben wel gevolgen voor het management op deelaspecten;
 - ondernemers die de bodem en het bodemleven van groot belang achten, zullen veel minder snel tot herinzaai van het grasland over gaan. Dat is gunstig voor de uitspoeling en voor de emissie van lachgas (Vellinga et al, 2000). Bij ondernemers met andere integrale benaderingen kan de verhouding tussen de vermindering van de uitstoot van verschillende stoffen weer anders zijn.

Integraal beleid kan proberen op bedrijfsniveau van deze verschillen in benadering gebruik te maken. Vervolgens kan worden nagegaan wat het gesommeerd effect daarvan is op sector- of gebiedsniveau. Het is dan mogelijk optimaal aan te sluiten op de mogelijkheden die de ondernemer ziet waardoor die minder snel het idee krijgt dat de doelen zijn economische en technische mogelijkheden te boven gaan (Glasbergen, 1989). Het sterke punt bij het inhaken op integrale beslissingen van de landbouwer is dat de strategische aanpak van de landbouwer en de afstemming tussen de verschillende stappen in het bedrijfsmanagement door de landbouwer zelf worden gezet en daardoor in het systeem op elkaar worden afgestemd. In een project als 'Koeien en Kansen' ontbrak die afstemming omdat er wel vrijheid was voor de veehouder om zijn eigen strategische aanpak te kiezen, maar om onderzoekstechnische redenen werden de stappen in het proces van strategievorming, implementatie en evaluatie, alsmede de bijbehorende instrumenten van uit het project, voorgeschreven (Beldman en Doornewaard, 2003).

3.5.3 Ervaringen buiten de landbouw

Uitgewerkt doelgroepenbeleid

Een concrete invulling van het twee-sporenbeleid (effect- en brongericht) waarbij de aansturing van het gedrag van de ondernemer sterk wordt bepaald door enerzijds het stellen van doelen door de overheid (wat moet er gebeuren), anderzijds de ondernemer zelf laten invullen hoe hij die doelen wil realiseren is het doelgroepenbeleid (Glasbergen, 1989). Bij het Ministerie van VROM is sprake van zo'n concreet en verder uitgewerkt doelgroepenbeleid 'Milieu en Industrie'.

Het doel van dit beleid is om, waar mogelijk en door het bedrijfsleven gewenst, gebruik te maken van het bedrijfsmanagement van de ondernemer bij het verminderen van emissies naar het milieu. Daarbij heeft het ministerie gestreefd naar integraal milieubeleid, dus niet alleen sturen op enkele stoffen, maar zoveel mogelijk op alle stoffen die verantwoordelijk zijn voor de verontreiniging van lucht en water die door industriële bedrijven worden uitgestoten.

Het ministerie is begonnen met het geven van inzicht aan het bedrijfsleven hoe het in 1990 was gesteld met de uitstoot van stoffen naar water en lucht door het bedrijfsleven. Daarnaast gaf het ministerie aan wat de doelstelling voor de vermindering in 2010 was. Vervolgens werd die doelstelling opgeknipt in tussendoelstellingen waarbij de doelen har-

der waren naarmate die in de tijd dichterbij lagen. Zo waren de doelen van 2000 naar 2010 vooral tentatief.

Het voordeel voor het bedrijfsleven was, dat ze daarmee voor alle van belang zijnde stoffen inzicht kregen in de situatie en in het eindplaatje. Daarmee werd, op stoffenniveau, inzicht gegeven in de gebruiksruimte voor het industriële bedrijfsleven en daarmee het handelingsperspectief. Te meer daar de doelen in de tijd hanteerbaar werden gemaakt door tussendoelen te stellen.

Het ministerie is vervolgens nagegaan hoe de verdeling van de emissies tussen de verschillende bedrijfstakken was (zoals de chemische industrie, de metaalindustrie et cetera). Daaruit kwam naar voren dat ongeveer 10 bedrijfstakken verantwoordelijk waren voor 90% van de totale emissies.

Het reeds aanwezige middelenbeleid waarbij werd voorgeschreven welke maatregelen een bedrijf moest nemen, bleef gehandhaafd. Daarnaast werd met de brancheorganisatie van de bovenstaande 10 bedrijfstakken overlegd over een alternatief voor het bestaande middelenbeleid waarvoor bedrijven op vrijwillige basis konden aangeven op welke wijze ze aan de doelen wilden gaan voldoen. Het ministerie gaf de verdeling tussen de bedrijfstakken aan van de doelen c.q de gebruiksruimte voor iedere tak;

- het bedrijfsleven stelde als voorwaarde dat het lange termijn perspectief ook inderdaad een lange termijn perspectief was, dus dat daarin niet steeds wijzigingen zouden optreden. Mocht er toch iets bijkomen, dan willen ze graag gezamenlijk de agenda bepalen;
- daarna is per bedrijfstak een convenant gesloten waarbij een overlegstructuur werd afgesproken en waarbij een voortgang- en monitoringprogramma werd opgezet om na te kunnen gaan in hoeverre de afspraken qua tussendoelstellingen werden gerealiseerd;
- daaraan was gekoppeld dat de bedrijven een integrale milieuvergunning kregen. De basis voor die integrale milieuvergunning en het voortgang- en monitoringprogramma was het opstellen door het bedrijf van een bedrijfsmilieuplan (BMP). Daarin geeft de ondernemer aan op welke wijze zijn bedrijf aan de vermindering van de emissie gaat bijdragen en welke indicatoren hij zou gebruiken om na te gaan of hij in zijn opzet ging slagen. Deze BMP's werden verzonden naar het bevoegd gezag dat de integrale milieuvergunningen verstrekt, deze instantie gaat na of er voldoende ambitie in de plannen zit. Daarna stuurt dat bevoegd gezag de BMP's door naar de Facilitaire Organisatie Industrie (FOI), een door het ministerie gecontracteerde organisatie. Deze sommeert al de doelen van de BMP's waarna wordt nagegaan of op bedrijfstakniveau de doelen worden gerealiseerd. Als dat niet zo is, volgt overleg met de betreffende brancheorganisatie om na te gaan:
 - waar de knelpunten liggen;
 - hoe die kunnen worden opgelost.

Het doel van het ministerie is daarbij om, naast haar wetgevende taak, mede te faciliteren. Zo kunnen er bijvoorbeeld meer stoffen bij worden betrokken waardoor het perspectief wordt verbreed en waarmee de creativiteit een impuls krijgt. Het Ministerie van VROM streeft er naar om een doelstelling voor de sector en de bedrijven te creëren die enerzijds voldoende uitdaging en ambitie uitstraalt, maar anderzijds ook als haalbaar wordt

gezien. Daarmee wil het ministerie bereiken dat de ondernemers zich uitgedaagd voelen om vermindering van de emissies integraal in het bedrijfsmanagement op te nemen.

Voor elke BMP ronde maakt een projectgroep een handreiking waarop bedrijven hun plannen kunnen baseren.

Het middelenbeleid blijft wel bestaan. Ondernemers mogen namelijk voor het maken van een BMP en het rapporteren van de vorderingen kiezen, maar ze hoeven dat niet. Als een ondernemer volgens het middelenbeleid, dus voorgeschreven maatregelen, wil werken zonder BMP dan heeft hij die vrijheid.

Het ministerie heeft overigens wel behoefte aan officiële goedkeuring van de rapportages, op vergelijkbare wijze als een accountant de financiële jaarrekening van bedrijven controleert en goedkeurt. Dat is een van de zaken die nodig is om het onderling vertrouwen tussen beleid en bedrijfsleven te borgen.

In het kort gezegd, betekent de bovenstaande benadering dat wat er moet gebeuren (doelen) door de overheid wordt besloten. Hoe dat gebeurt, is de verantwoordelijkheid van de ondernemer(s). Daarbij blijft er een set middelvoorschriften beschikbaar om ondernemers die denken daarmee het beste uit de voeten te kunnen van dienst te kunnen zijn.

De ervaringen van het Ministerie van VROM zijn, dat het systeem van integrale milieuvergunningen, gekoppeld aan een BMP het beste werkt in bedrijfssectoren met relatief weinig, maar grote bedrijven en een goed georganiseerde structuur. In de chemische industrie bijvoorbeeld gaat het om ongeveer 250 bedrijven die voor 98% bij de brancheorganisatie zijn aangesloten. Bij de 15.000 veel kleinere bedrijven in de metaalnijverheid wordt veel vaker gekozen voor het middelvoorschrift. Een van de oorzaken daarvan zou de voor een BMP en de bijbehorende rapportage noodzakelijke administratie kunnen zijn. Die moet niet worden onderschat. Grote bedrijven zoals die vooral bij de chemische industrie aanwezig zijn, hebben vaak een werknemer daarvoor vrijgesteld. Dat is bij de kleinere bedrijven in de metaalindustrie veel minder vaak het geval. Daar komt bij dat de chemische industrie enkele decennia geleden nogal negatief in de belangstelling stond wat hen sneller tot het inzicht bracht dat er iets moest gebeuren. In de zuivelindustrie zijn de voedingsmiddelkwaliteit en het milieu met elkaar verbonden: deze bedrijven zijn daardoor sterk gericht op het in evenwicht brengen van de 3 P's (Profit, Planet en People). Voor bedrijven die niet op hun eindproduct worden afgerekend, ligt het moeilijker.

Vermeldenswaard is tevens dat de brancheorganisaties die voor de convenant aanpak kiezen, de overheid er wel aan wensen te houden dat ze ondernemers die wel plannen maken maar vervolgens de afspraken aan de laars lappen, streng aanpakt. Als dat niet gebeurt, voorzien de brancheorganisaties een 'dodelijk negatief effect' bij de goedwillenden. Verder wijst het ministerie er op dat de industrie voor wat de milieukwaliteit betreft, niet sterk wordt gehinderd door een grote belangstelling van de zijde van de politiek. Dat is een wezenlijk verschil met de situatie in de landbouw.

Handel in emissierechten

Voor emissies die op mondiaal niveau moeten worden aangepakt (zoals de vermindering van broeikasgassen) overweegt het Ministerie van VROM toch weer met stoffenbeleid te werken. De gedachte hier achter is, dat ieder bedrijf een reductiedoelstelling krijgt, maar dat ze die doelstelling ook elders in de wereld kunnen realiseren door bijvoorbeeld extra reductiekosten te betalen voor een bedrijf of bedrijven elders in de wereld. Hierbij wordt

dan het sturen op een integrale milieudoelstelling (weer) verlaten, maar wordt gestuurd op één stof. Eventueel zou dit in Nederland voor ammoniak ook kunnen maar dan moet de afstand tussen bedrijven veel geringer zijn en meer overeenkomen met het gedrag van geëmitteerde ammoniak. Voor geur kan dat niet, omdat dit door de omgeving erg lokaal wordt beleefd. Ook jaarquota werken bij dat thema niet omdat er sprake kan zijn van ongewenste pieken (bijvoorbeeld in het voorjaar).

De hoofdconclusie van paragraaf 3.4 is dat het grote verschil in belang dat ondernemers aan de verschillende bedrijfsonderdelen toekennen als succesfactor voor goede continuïteitsmogelijkheden van het bedrijf het moeilijk maakt om via een generiek middenbeleid de vermindering van emissies aan te pakken. Inspelen op de grote verschillen in bedrijfsmanagement tussen ondernemers vraagt echter veel van de (gefragmenteerde, Glasbergen, 1989) beleidslijn. Het is de vraag of die daar op is ingesteld. Het Ministerie van VROM heeft goede ervaringen met uitgewerkt doelgroepenbeleid voor Milieu en Industrie. Maar de ervaring dat dit systeem vooral goed werkt bij branches die goed georganiseerd zijn en waar het aandeel grote bedrijven hoog is, geeft aan dat het niet zomaar zal zijn over te planten naar de landbouw met zijn gezinsbedrijven en diversiteit aan sectoren met een matige organisatiegraad. Bovendien zal het een uitdaging zijn om de administratieve lastendruk en de handhavingslast binnen de perken te houden.

3.6 Het waarom van bedrijfsmilieuplannen en bedrijfsontwikkelingsplannen

De uitdaging van het te ontwikkelen overheidsbeleid is om een situatie te creëren die ondernemers uitdaagt om het verminderen van gasvormige emissies integraal op te nemen in het bedrijfsmanagement. Het voordeel daarvan is dat meteen een nieuwe vorm van ondernemerschap wordt ontwikkeld waarbij de aandacht voor de drie P's (Profit, Planet en People) doelbewust op het strategisch niveau wordt geïmplementeerd. Dat betekent meer verantwoordelijkheid voor de ondernemer en een meer integrale aanpak van het bedrijfsmanagement, maar ook integratie van de diverse beleidsthema's. Ook de diverse overheidsinstanties (wetgeving, handhaving, lokale en regionale overheid, nationale overheid, Europese overheid) moeten echter goed met nieuw overheidsbeleid uit de voeten kunnen. Dat vraagt veel van de flexibiliteit van nieuwe institutionele vormen.

De grote lijn van het onderzoek is daarom om met elkaar na te gaan welke institutionele inbedding daarvoor geschikt is en die als overheid en praktijk gezamenlijk te ontwikkelen en te testen. Zo kan gebruik worden gemaakt van elkaars kennis, de actoren kunnen gezamenlijk leren en gezamenlijk tot integrale oplossingen komen voor dilemma's.

In het recente verleden hebben zich op de weg naar nieuwe vormen van ondernemerschap (zoals omschakeling naar biologische landbouw, inspelen op streekproducten) teleurstellingen voorgedaan. Die teleurstellingen bevestigt een grote groep ondernemers in een operationele manier van werken in plaats van het maken van integrale strategische keuzen.

Innovatie is het zoeken naar ruimte waarin mensen elkaar vertrouwen om eigen beelden los te laten en samen te leren. Waar dat vertrouwen ontbreekt, komen ondernemers en beleidsmakers niet met creativiteit tot oplossingen voor hun (als probleem ervaren) di-

lemma's. Individuele goede ideeën krijgen dan niet de kans om op gebieds- en sectorniveau uit te groeien. Innovatie op dat hogere niveau komt dan niet van de grond.

Operationeel werken en denken staat innovatief ondernemerschap in de weg, leidt niet tot integratie op strategisch niveau van 'ondernemerschap' en staat daarmee het evenwichtig scoren op Profit, Planet en People in de weg. Beleidsopgaven lopen daardoor het risico niet te worden gerealiseerd.

Innovatie leidt tot organisatorische veranderingen en vereist een omslag in het management van overheid en praktijk. Innovatie berust op het praktisch kunnen combineren van verschillende soorten ervaring en kennis om tot iets nieuws te komen. Dat vereist verbeeldingskracht en het vermogen om van bestaande denkpatronen af te stappen. Het vereist ook het vermogen om kennis van anderen in het eigen denkkader te kunnen integreren. Het integreren van de kennis van anderen in het eigen denkkader is essentieel bij integrale vernieuwingen. Als dat niet gebeurt, blijven de gedachten losse stukken en smelten niet samen tot één gedachte. Er wordt niet gereflecteerd op elkaars kennis omdat men niet over de vaardigheden en het vertrouwen beschikt om deze binnen het eigen denkkader toe te passen. Daardoor blijven oplossingen voor dilemma's en gezamenlijke vernieuwing achterwege (Plsek, 2001; De Bono, 1970; Schön, 1983; Nonaka & Takeuchi, 1995; Nunamaker et al., 1996). Want alleen als denkkaders integreren, gaat kennis van anderen onlosmakelijk deel uitmaken van het eigen denken en dus integraal meedoen aan de eigen planvorming, maar ook aan de gezamenlijke planvorming. Wezenlijke omslagen zitten in het leren werken met vragen in plaats van met antwoorden.

Bij innovatie op sector- en gebiedsniveau gaat het er om een proces tussen actoren op gang te brengen dat in staat is de vitale ruimte te vergroten waarin die actoren zich uitgedaagd voelen om innovatief en creatief te worden binnen de randvoorwaarden die door de doelen van diverse partijen worden opgespannen (Wielinga, 2001). Als er sprake is van verschillen en niet alleen van overeenkomsten, is er de vitale ruimte om samen te leren. Overheid en praktijk komen dan, in interactie met elkaar, tot nieuwe vormen van beleidsvorming en ondernemerschap. De betrokken disciplines moeten samen in staat zijn om bestaande netwerken te laten functioneren of nieuwe netwerken te creëren, het proces bij die netwerken te initiëren. Dat is waar het om gaat bij het vinden van nieuwe institutionele vormen

3.7 Naar integrale oplossingen

De belangrijkste knelpunten (hoofdstuk 3.2) waren tijdens de workshop de input voor het genereren van de integrale oplossingen zoals die in bijlage 3 zijn vermeld.

Het integrale beeld uit de workshop, gesprekken met derden en de literatuur is als volgt:

- er is behoefte aan een integraal en consistent beeld van het overheidsbeleid voor de lange termijn. Daarbij moet het niet alleen gaan om aparte thema's zoals - in dit geval - gasvormige emissies. De aparte thema's waaronder ook dierwelzijn, diergezondheid, voedselveiligheid, sterke vermindering van het risico van calamiteiten (MPA, dioxine, mkz, varkenspest, vogelpest, BSE) moeten worden ingebed in een integraal beeld van duurzaamheid. Dan wordt duidelijk binnen welke kaders de veehouderij zich kan ontwikkelen, zowel nationaal als regionaal en binnen Europese kaders;

- het overheidsbeleid zou gebaseerd moeten zijn op individuele bedrijfsontwikkelingsplannen (BOP's), gekoppeld aan milieuvergunningen (of nog beter: iets integraals op basis van een Planet - BOP en waarvan een milieuvergunning deel uitmaakt. Mogelijk zou een BMP zoals bij het Ministerie van VROM wordt gebruikt daarvan een onderdeel kunnen zijn). Dat kan voorkomen dat investeringen moeten worden gedaan op momenten dat dit niet in de ontwikkelingscyclus van het bedrijf past. Daarvoor is een lijn nodig van ondernemers met een integrale visie op een duurzame bedrijfsontwikkeling met evenwicht in de drie P's (Profit, Planet en People) naar maatschappelijke organisaties, regionale en nationale overheden, maar ook naar de Europese overheid. Dit laatste om te voorkomen dat in Nederland breed gedragen overheidsbeleid wordt overruled door Europees overheidsbeleid dat inzet op afzonderlijke stoffen;
- er is enerzijds bij de overheid behoefte aan vermindering van de lastendruk door controle en handhaving, anderzijds is er bij de praktijk behoefte aan vermindering van de administratieve lastendruk en het moeten voldoen aan regels die slecht in de eigen bedrijfsvoering en -visie passen. Daardoor is voor beiden de uitvoeringslast hoog en het uiteindelijk resultaat relatief gering. Er is behoefte aan een systeem van zelfsturing dat gebruik maakt van de diversiteit in bedrijfsvisie, bedrijfsontwikkeling en bedrijfsvoering, inspeelt op juist de sterke punten c.q. kritische succesfactoren van elke bedrijfsvisie en dat beloont in plaats van straft (een straf is dat een 'beloning' niet wordt verkregen wat bijvoorbeeld gevolgen heeft voor de mogelijkheden van bedrijfsontwikkeling);
- doordat de kritische succesfactoren, zoals door de veehouder als zodanig beleefd, zo sterk verschillen, is ook de wijze van kijken naar de bedrijfsresultaten verschillend, ook op het gebied van Planet (milieu, ecologie etc). Dat betekent dat voor de resultaten belangrijke indicatoren divers zijn. Het betekent ook dat aangrijpingspunten voor verbetering verschillen en ook dat bepaalde technieken voor de een zeer bruikbaar en voor de ander een bedreiging zijn. De uitkomst per thema kan daardoor verschillen. Een integraal kengetal kan meerwaarde hebben (bijvoorbeeld integraal N beleid). Maar sommige veehouders zijn sterk in de combinatie milieu en natuur en landschap. Dan ontstaat al een meer integraal beeld van een bepaalde vorm van duurzaamheid. En als bedrijf A zich meer inspant op stof Y en bedrijf B op stof Z omdat dit het beste in hun bedrijfsmanagement past, kan voor beide stoffen op sectorniveau wellicht meer worden bereikt dan wanneer ieder op alle stoffen probeert te excelleren;
- er is behoefte aan een goede, breed gedragen vorm van uitvoering en handhaving van het overheidsbeleid: hoe moet dat worden geïnstitutionaliseerd? Een mogelijkheid is het vormen van co-managementsgroepen zoals bijvoorbeeld in de visserij de Biesheuvelgroepen. Het voordeel daarvan is dat mensen uit de praktijk met hun kennis daarmee rekening kunnen houden bij de uitvoering. Een andere mogelijkheid is dat de overheid dit geheel voor zijn rekening neemt.
- Er is een groot communicatief en interactief dilemma. Aspecten daarvan:
 - het overnemen van de gedachte dat ammoniak en broeikas in die mate als vermeld wordt schadelijk zijn en dat de bijdrage van de veehouderij daaraan zo groot is. Een bijkomend probleem is, dat dit moeilijk aanwijsbaar, zichtbaar en verklaarbaar is te maken en dat verbeteringen moeilijk zichtbaar zijn te maken.

- Dat maakt het extra belangrijk 'mee te rijden' op door de veehouder als voor de bedrijfsvoering goed ervaren aspecten;
- het grote aantal belanghebbenden: diversiteit aan veehouders, maatschappelijke organisaties en beleidsniveaus.

Bovenstaande punten sluiten goed aan op de ervaringen die het Ministerie van VROM heeft opgedaan bij het uitgewerkt doelgroepenbeleid Milieu en Industrie (integrale milieuvergunningen, gekoppeld aan een BMP). Ook daar wordt sterk gestuurd op het management van de ondernemer en op een grotere verantwoordelijkheid in ruil voor flexibiliteit en wordt gewerkt met integratie van meer thema's. Kort geformuleerd, gaat het om de volgende problematiek:

- beleidsdoelen kunnen op een alternatieve wijze worden gerealiseerd die niet in het huidige institutionele kader passen (Eshuis et al, 2001, Volkskrant 2003);
- met het behalen van die doelen worden ook nog andere doelen 'binnen gehaald' zoals biodiversiteit (Eshuis et al, 2001, Volkskrant 2003);
- de overheid heeft problemen met controle en handhaving zoals die nu is opgezet; volledig oplossen daarvan zal echter een utopie zijn (Glasbergen, 1989);
- de overheid heeft problemen met het communiceren van de beleidsdoelen;
- twijfel aan generiek, gedetailleerd overheidsbeleid waarbij de praktijk de indruk heeft dat middelen om beleidsdoelen te realiseren tot doel lijken te worden verheven;
- zowel de overheid als het bedrijfsleven moeten beleidsalternatieven kunnen uitvoeren om te kunnen spreken van haalbare beleidsalternatieven.

Als blijkt dat beleidsdoelen gehaald kunnen worden, is het niet redelijk om op grond van de problemen in het huidige emissiebeleid te pleiten voor een sanering. Integraliteit (opgevat als het op verschillende beleidsterreinen bereiken van doelen) lijkt voor bedrijven mogelijk te zijn (Eshuis et al, 2001, Volkskrant 2003).

Afzonderlijke beleidsdoelen zijn beter uitvoerbaar door bedrijven en mogelijk ook op grotere schaal indien het overheidsbeleid verandert. Dit is wel een opgave (zowel politiek als technisch met verschillende dilemma's en succes- en faalfactoren. Enkele grote dilemma's en even zo grote uitdagingen zijn:

- er is vraag naar een integraal beleid waarbij wordt gestuurd op de sterke punten van het management van de ondernemer waardoor hij meer lef aan de dag legt. Dat zal tot uiteenlopende en alternatieve combinaties leiden waarbij toch wederzijds het vertrouwen geborgd moet zijn dat perspectief wordt geboden en doelen worden gerealiseerd;
- zowel van de zijde van de overheid als van de zijde van de praktijk is behoefte aan vereenvoudiging van het overheidsbeleid zodat de handhavinglast en administratieve last vermindert. De ondernemer moet kunnen aangeven hoe hij met voldoende ambitie aan doelen wil voldoen in ruil voor een lange termijn perspectief. Maar hij moet op een ook door andere partijen als betrouwbaar beoordeelde manier de resultaten rapporteren zodat naar overheid en samenleving toe het vertrouwen is geborgd;
- ondernemers met een geheel verschillend palet aan competenties, visies en strategieën gebruiken verschillende indicatoren om naar resultaten te kijken. Die indicatoren moeten ook voor derden gemakkelijk meetbaar en betrouwbaar zijn;

- bij de doelgroep Milieu en Industrie bleken vooral goed en hoog georganiseerde branches met grote bedrijven goed in te spelen op BMP's met integrale milieuvergunningen;
- doelen en tijdpad moeten helder zijn, er moet overeenstemming zijn tussen de partijen en de doelen moeten voor de lange termijn perspectief bieden. Alleen dan zijn convenanten mogelijk. Veel politieke bemoeienis kan dat doorkruisen, maar dat is voor de landbouw een gegeven;
- sturen op management van de ondernemer via doelen lijkt niet overeen te stemmen met de richting van het EU beleid (denk aan de nitraatrichtlijn);
- een opgelegd middelenbeleid zoals door de EU wordt voorgestaan, is dodelijk voor de motivatie van ondernemers om een uitdaging te zien in het integraal opnemen van milieudoelstellingen in het bedrijfsmanagement.

Juist vanwege bovengenoemde uitdagingen is het nodig breed na te gaan hoe beleidsalternatieven scoren bij overheid en praktijk. Voor de oplossing van milieuproblemen en het beperken van de handhavingslast is consensus van groot belang (Glasbergen, 1989).

3.8 Structuur van belangrijke veehouderijsectoren en de ontwikkelingen daarbij

Bij de beschrijving van het uitgewerkt doelgroepenbeleid zoals het ministerie van VROM dat voor Milieu en Industrie vorm heeft gegeven, is opgemerkt dat het vooral grote bedrijven zijn waar dit vorm krijgt. In sectoren zoals de metaalnijverheid met een veel kleinschaliger structuur komt het minder van de grond. Ook de landbouw heeft in vergelijking met bijvoorbeeld de industrie een kleinschalige structuur, maar die ontwikkelt zich wel. In deze paragraaf geven we een indruk van de structuur van de melkveehouderij (tabel 3.1) en van de varkenshouderij (tabellen 3.2 en 3.3). Het doel daarvan is om een indruk te geven van welk deel van de totale productie uit welke bedrijfscategorie afkomstig is.

Tabel 3.1 *Structuur van de melkveehouderij in noordwest, west en zuid Nederland en het aandeel in het aantal bedrijven en in de totale melkproductie per bedrijfscategorie (koeien/bedrijf)*

| jaar | % bedrijven van totaal | | | | % melkproductie van totaal | | | |
|--------------------|------------------------|-------|-------|------|----------------------------|-------|-------|------|
| | < 40 | 40-59 | 60-99 | > 99 | < 40 | 40-59 | 60-99 | > 99 |
| 1990 | 44 | 32 | 40 | 4 | 20 | 39 | 32 | 9 |
| 2000 | 31 | 34 | 29 | 6 | 13 | 28 | 49 | 10 |
| 2010 ¹⁾ | 15 | 31 | 29 | 15 | 5 | 21 | 42 | 32 |

Bron: Van den Ham et al, 2002

¹⁾ prognose

Het totaal aantal melkveebedrijven neemt af terwijl de totale melkproductie op peil blijft. In noordwest, west en zuid Nederland nam het aantal melkveebedrijven af van ruim 15.000 in 1990 tot ruim 10.000 in 2000 (Van den Ham et al, 2002). Voor 2010 is de verwachting dat er nog ongeveer 6.500 melkveebedrijven in dit gebied zullen zijn. De daling van het aantal bedrijven en het aandeel in de totale melkproductie voltrekt zich vooral in de categorie bedrijven met minder dan 40 melkkoeien, maar ook in de categorie met 40 tot 59 melkkoeien. Het aandeel bedrijven in die categorie blijft redelijk constant hoewel het aantal, absoluut gezien, natuurlijk wel daalt. In de categorie met 60 tot 99 koeien steeg tot 2000 het aandeel in de totale melkproductie, maar voor 2010 verwachten we dat ook in die categorie het aandeel in de melkproductie zal zijn gedaald. De stijging van het aandeel van de melkproductie zal zich na 2000 vooral voordoen op bedrijven met 100 koeien en meer. Samengevat betekent dit dat bedrijven met 60 koeien en meer nu reeds 35% van het totaal aantal bedrijven omvat die samen 60 % van de totale melkproductie in het gebied voor hun rekening nemen. In 2010 is dat naar verwachting opgelopen tot bijna 75% van de totale melkproductie op 44 % van de bedrijven die dan nog over zullen zijn.

Voor geheel Nederland is het beeld naar verwachting niet anders dan voor het noordwesten, westen en zuiden van Nederland.

Voor de varkenshouderij maken we onderscheid tussen de zeugenhoudery en de vleesvarkenshouderij. In tabel 3.2 geven we een beeld van de zeugenhoudery. We geven het aandeel bedrijven van het totaal per bedrijfscategorie en het aandeel fokzeugen dat in iedere bedrijfscategorie aanwezig is van het totaal aantal fokzeugen in Nederland. Die aantallen zijn globaal representatief voor het productieaandeel dat die bedrijfscategorie in het geheel heeft.

Tabel 3.2 *Structuur van de zeugenhoudery in Nederland uitgedrukt in het aandeel bedrijven per bedrijfscategorie en het aandeel van de totale zeugenstapel per bedrijfscategorie (fokzeugen/bedrijf)*

| jaar | % bedrijven van totaal | | | | % fokzeugen van totaal | | | |
|------|------------------------|--------|---------|------|------------------------|--------|---------|------|
| | < 50 | 50-149 | 150-249 | >249 | < 50 | 50-149 | 150-249 | >249 |
| 1990 | 36 | 37 | 18 | 9 | 6 | 33 | 31 | 30 |
| 2002 | 12 | 27 | 29 | 32 | 1 | 12 | 24 | 63 |

Bron: CBS Landbouwtelling, LEI bewerking (LEI-CBS 2003)

Het totaal aantal bedrijven met fokzeugen in Nederland daalde van bijna 13.500 in 1990 tot ruim 5.000 in 2002. Het totaal aantal fokzeugen daalde in die periode van bijna 1,5 miljoen tot bijna 1,2 miljoen. Die daling trad vooral op bedrijven met minder dan 150 fokzeugen. Het aandeel bedrijven steeg zowel in de categorie van 150 tot 249 fokzeugen per bedrijf als in de categorie van 250 fokzeugen en meer, maar het aandeel in de totale productie daalde in eerstgenoemde categorie tot ongeveer een kwart terwijl die ruimschoots verdubbelde in de categorie met 250 bedrijven en meer. Op die bedrijven wordt nu ongeveer tweederde van de totale productie gerealiseerd. De gemiddelde omvang in die categorie is ongeveer 450 fokzeugen per bedrijf.

Ruim 80% van het totaal aantal fokzeugen wordt gehouden op hokdierbedrijven. Ongeveer 55% van het totaal aantal bedrijven met fokzeugen is hokdierbedrijf. Dat betekent dat minimaal 60% van de totale bedrijfsomvang op die bedrijven uit hokdieren bestaat (fokzeugen, vleesvarkens, pluimvee, vleeskalveren). Ongeveer 10% van de fokzeugenstapel wordt gehouden op bedrijven die aangemerkt worden als veeteeltcombinaties. Daar zit ongeveer 15% van het aantal bedrijven met fokzeugen. Een veeteeltcombinatie is een bedrijf waarvan de totale bedrijfsomvang voor minimaal 60 % uit veehouderijtakken bestaat.

Tabel 3.3 geeft informatie van de structuur van de vleesvarkenshouderij.

Tabel 3.3 Structuur van de vleesvarkenshouderij in Nederland uitgedrukt in het aandeel bedrijven per bedrijfscategorie en het aandeel van de totale vleesvarkens-stapel per bedrijfscategorie (vleesvarkens/bedrijf)

| jaar | % bedrijven van totaal | | | | % vleesvarkens van totaal | | | |
|------|------------------------|---------|---------|------|---------------------------|---------|---------|------|
| | < 200 | 200-499 | 500-999 | >999 | < 200 | 200-499 | 500-999 | >999 |
| 1990 | 58 | 24 | 13 | 5 | 16 | 29 | 33 | 22 |
| 2002 | 37 | 28 | 20 | 15 | 6 | 18 | 29 | 47 |

Bron: CBS Landbouwtelling, LEI bewerking (LEI-CBS 2003)

Het totaal aantal bedrijven met vleesvarkens halveerde ruimschoots van ruim 24.000 in 1990 tot ongeveer 10.500 in 2002. In dezelfde periode daalde het aantal vleesvarkens in Nederland van ruim 7 miljoen tot ruim 5,5 miljoen.

De daling heeft zich vooral voorgedaan op bedrijven met minder dan 500 vleesvarkens. Vooral de categorie met minder dan 200 vleesvarkens stelt qua aandeel in de vleesproductie niet veel meer voor terwijl toch nog ruim eenderde deel van de bedrijven met vleesvarkens er minder dan 200 heeft. De categorie van 500 tot 1000 vleesvarkens per bedrijf heeft nu wel een groter aandeel van het totaal aantal bedrijven, maar hun aandeel in de totale vleesproductie is gedaald. Vijftien procent van het totaal aantal bedrijven met vleesvarkens heeft er 1000 of meer, maar die nemen inmiddels wel bijna de helft van de totale vleesproductie voor hun rekening.

Tweederde van alle vleesvarkens wordt gehouden op hokdierbedrijven. De veeteeltcombinaties en de graasdierbedrijven hebben ieder ongeveer 12% van de vleesvarkens. Op beide bedrijfstypen komt vooral de bedrijfsgrootteklasse met 200 tot 500 vleesvarkens voor (ongeveer eenderde). Zestig procent van de varkens op graasdierbedrijven komt voor op bedrijven met dat aantal. Voor de veeteeltcombinaties is dat nauwelijks eenderde. Toch heeft die 60% op de graasdier-bedrijven maar ruim 6 % van de totale productie aan vleesvarkens in Nederland.

Het algemene beeld is dat de ontwikkeling naar minder, maar wel grotere bedrijven de laatste jaren versneld doorzet. Binnen vijf tot tien jaar zal minimaal 75 tot 90% van de productie van melk, biggen en varkensvlees afkomstig zijn van bedrijven met meer dan 60 melkkoeien, meer dan 150 fokzeugen of meer dan 500 vleesvarkens.

4. Plan van Aanpak voor onderzoek

4.1 Inleiding

De knelpunten en integrale oplossingsrichtingen die de deelnemers aan de workshop hebben aangegeven, zijn voor het Plan van Aanpak voor het onderzoek voor de komende vier jaar een heel belangrijke bron geweest. De input uit deze workshop strookt goed met de ervaringen die in de industrie zijn opgedaan. Van die ervaringen zal daarom een goed gebruik worden gemaakt. Daarbij zijn aandachtspunten die juist voor de relatie veehouderij - overheid belangrijk zijn. Bijvoorbeeld dat juist ondernemers van kleinere bedrijven, zoals de sector metaal, veel minder voor het systeem van integrale milieuvergunningen hebben gekozen. Daarnaast dat de administratieve last moet worden bewaakt (paragraaf 3.4.3). Daarom zetten we het Plan van Aanpak qua beleidsopties breder op dan alleen via BMP's.

4.2 Het uitgangspunt bij het uitwerken van beleidsalternatieven

Het uitgangspunt is 'de ondernemer centraal' en 'de beleidsmedewerker centraal'. Dat betekent dat de ondernemer bij het realiseren van de door de overheid gestelde doelen wordt aangesproken op zijn management, maar ook leert van en begrip toont voor de complexiteit van de beleidsvorming en –uitvoering. De ondernemer is in staat om uit de voorgestelde alternatieven datgene te halen wat in zijn optie goed werkt. Voor de beleidsmedewerker gaat het er om tijdens het proces te leren hoe die 'centrale ondernemer' moet worden aangestuurd. De ondernemers geven sturing aan het proces van de wijze van doelrealisatie doordat ze aangeven op welke wijze, dus met elke technische en/of managementoplossingen, ze de milieudoelen gaan realiseren. Vervolgens op welke wijze ze zich gaan verantwoorden en hoe dat wordt gemonitord.

De overheid stelt dus de doelen, dat is de invulling van zijn wetgevende bevoegdheid. Maar hij stelt de ondernemer centraal in de uitvoering. Daarin kan hij zijn faciliterende taak waarmaken. De ondernemer is, door rekening te houden met de complexe opdracht waarvoor beleidsmakers en –uitvoerders staan, beter in staat om via zijn kennis op het gebied van techniek en management aan te geven hoe doelen kunnen worden gerealiseerd. Het uitgangspunt is dus ook dat beiden goed begrip hebben voor ieders rol in het proces.

4.3 De werkwijze bij het uitwerken van beleidsalternatieven

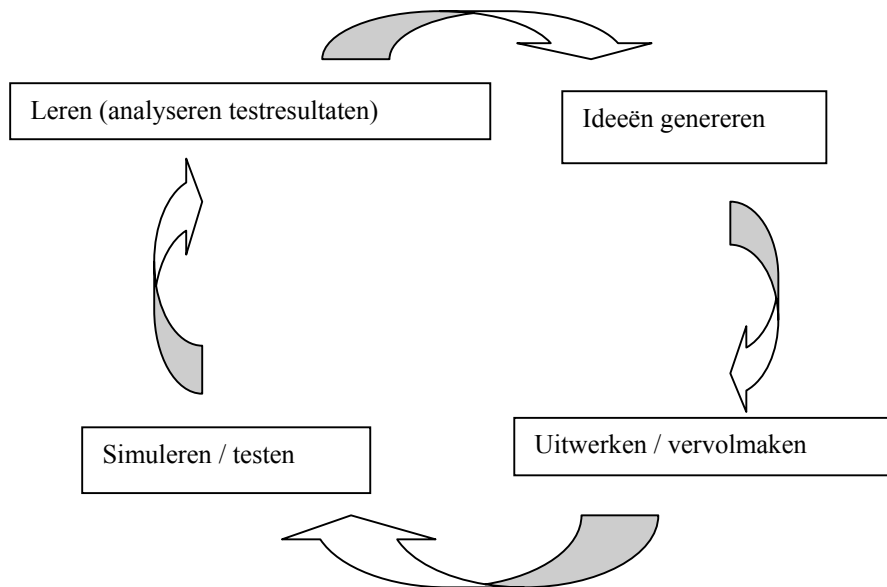
Bij het uitwerken van beleidsalternatieven gaat het er om na te gaan of deze alternatieven een verbetering kunnen zijn van het huidige overheidsbeleid. Daarbij spelen de volgende aspecten een rol:

- de hoofdvraag is welke beleidsalternatieven nader kunnen worden verkend;
- hoe geschikt is elk alternatief voor de praktijk (te maken);
- hoe geschikt is elk alternatief passend (te maken) in het overheidsbeleid van het uitvoerende en lokale overheidsniveau tot committent op het Europese niveau (implementatie);
- hoe kan de ontwikkeling van 'technische oplossingen' worden ingepast in de beleidsbehoefte;
- hoe kan monitoring dienstbaar zijn aan het borgen van het vertrouwen dat inspanningen door veehouders daadwerkelijk tot het realiseren van doelen leidt;
- hoe past het in de algemene beleidslijn voor de groene ruimte;
- hoe communiceer je het geheel naar de verschillende actoren en beleidslagen.

Om goed te kunnen beoordelen of een nieuwe aanpak een verbetering van het bestaande overheidsbeleid kan bieden, is het niet voldoende alleen maar met actoren te spreken. Het is beter samen te ontdekken of een beleidsoptie de spankracht biedt om aan de behoeften van zowel de overheid als de praktijk te voldoen. Beide actoren staan ver van elkaar wat aandachtsveld en type kennis betreft, maar zijn bij het voldoen aan maatschappelijke doelen wel sterk van elkaar afhankelijk. Beiden zullen dus meer inzicht moeten hebben in elkaars mogelijkheden, vragen, onmogelijkheden en blokkades. De boer zou zich meer moeten kunnen voorstellen bij 'het werk op de burelen', de beleidsambtenaar zou zich meer betrokken moeten voelen met 'de bieten en de beesten'. Dan bestaat de mogelijkheid om met elkaar mee te groeien, elkaars kennis in het eigen denkkader te integreren en daarmee gezamenlijk tot innovatieve oplossingen te komen. Want innovatie is 'zien wat iedereen ziet, maar daarbij denken wat niemand denkt'. En dat kan alleen als onderling gesloten kennissystemen die elkaar uitsluiten en gevangen houden, kunnen worden doorbroken. Voorbeelden van resultaten zijn het verder uitgewerkte doelgroepenbeleid Milieu en Industrie van het Ministerie van VROM en de wijze waarop het Ministerie van LNV afspraken heeft gemaakt met melkveehouders in het werkgebied van de vereniging VEL VANLA (Eshuis et al., 2001). Het Plan van Aanpak is gericht op een werkwijze om die geslotenheid van elkaar uitsluitende en elkaar gevangen houdende kennissystemen te doorbreken zodat gezamenlijk een goede institutionele setting kan worden opgebouwd. De hoofdaanpak van dat (interactief) onderzoek staat in figuur 4.1.

We herhalen hier een belangrijk deel van paragraaf 3.5, dit bepaalt de aanpak van het onderzoek:

Innovatie vereist verbeeldingskracht en het vermogen om van bestaande denkpatronen af te stappen. Het vereist ook het vermogen om kennis van anderen in het eigen denkkader te kunnen integreren. Als dat niet gebeurt, wordt niet gereflecteerd op elkaars kennis omdat men niet over de vaardigheden en het vertrouwen beschikt om deze binnen het eigen denkkader toe te passen. Daardoor blijven oplossingen voor dilemma's en gezamenlijke vernieuwing achterwege. Want alleen als denkkaders integreren, gaat kennis van anderen onlosmakelijk deel uitmaken van het eigen denken en dus integraal meedoen aan de eigen planvorming, maar ook aan de *gezamenlijke* planvorming. Wezenlijke omslagen zitten in het leren werken met vragen in plaats van met antwoorden.



Figuur 4.1 Aanpak van het interactief onderzoek (Plsek, 2001)

Het betekent dat de essentiële actoren van begin tot het eind bij het proces betrokken moeten zijn. Een mogelijke vorm staat in bijlage 4. De stappen worden in de volgende paragraaf verder uitgewerkt.

Het gaat er daarbij niet om opnieuw 'het wiel' uit te vinden of allerlei nieuwe opties te gaan uitproberen. Eerst wordt gezamenlijk nagegaan wat de mogelijkheden en moeilijkheden van het bestaande overheidsbeleid zijn en breng daarin dan, ten tweede, verbeteringen aan. Bedenk daarna enkele kansrijke nieuwe opties en kies dan welke twee of drie als meest kansrijk worden gezien om verder uit te werken. Daarna hetzelfde met de beleidsorganisatie of de implementatie, de technische maatregelen en het meten. Bijvoorbeeld: welke technische oplossing zou je als boer bij optie A kiezen en welke meting is dan geschikt.

4.4 Het Plan van Aanpak

In deze paragraaf wordt het Plan van Aanpak in de vier stappen van figuur 4.1 uitgewerkt met een tijdsplanning.

De doelen van de interactieve en participatieve aanpak zijn:

- beleidsalternatieven en alternatieven voor beleidsimplementatie sturend doen zijn voor het genereren van technische oplossingen en/of oplossingen in gehele bedrijfs-systemen;
- beleidsalternatieven en alternatieven voor beleidsimplementatie sturend doen zijn voor het genereren van monitoringssystemen waarmee op een eenvoudige wijze het vertrouwen kan worden geborgd dat ambities van veehouders worden waargemaakt in het realiseren van doelen;

- ervaring opdoen met de knelpunten en daarvoor creatieve oplossingen zoeken;
- samen leren waar omschakelingen nodig zijn bij overheid en praktijk om een gedragen overheidsbeleid te ontwikkelen dat ondernemers en beleidsmakers uitdaagt en stimuleert 'er voor te gaan';
- gezamenlijk de uitdaging aangaan dat geen extra handhaving- en administratieve last ontstaat, beter nog dat die vermindert;
- het leren van de noodzakelijke communicatie van nationaal overheidsbeleid naar regionaal overheidsbeleid en praktijk, maar ook omgekeerd tot op het overheidsbeleid op Europees niveau.

De cyclus van figuur 4.1 wordt voor vier hoofdonderdelen parallel aan elkaar doorlopen:

- beleidsvorming;
- beleidsimplementatie;
- het zoeken naar mogelijkheden van technische oplossingen, managementoplossingen of oplossingen in gehele bedrijfssystemen, ingebed in A en B;
- het zoeken naar geschikte, snelle, goedkope en betrouwbare monitoringssystemen die het vertrouwen kunnen borgen dat ambities van veehouders worden waargemaakt in het realiseren van afgesproken beleidsdoelen, eveneens ingebed in A en B.

Alle cycli worden onafhankelijk van elkaar doorlopen, maar dus wel parallel aan elkaar. In de testfase kunnen de alternatieven van A, B, C en D waar nuttig afzonderlijk worden getest, maar er zijn ook tests nodig die alternatieven van A, B, C en D onderling verbinden tot een geheel beleidsplan van A tot Z. Met name voor die test is het belangrijk dat ze op praktijkbedrijven plaatsvinden. Een voorbeeld: er kunnen in cyclus D sensoren worden ontwikkeld die op proefbedrijven op hun werking worden getest. Maar daarna zal moeten blijken of ze in de gehele beleidscyclus voldoen om het vertrouwen te borgen dat doelen worden gerealiseerd. Bovendien moet de praktijk er goed mee overweg kunnen. Onderstaand worden de cycli verder uitgewerkt.

Vooraf de eerste stap van elke cyclus kan sturend werken naar het programma of naar andere programma's.

- *De cyclus van de beleidsvorming.*

In deze cyclus worden beleidsalternatieven gegenereerd waarbij tevens nagegaan wordt hoe deze alternatieven op belangrijke criteria kunnen scoren, waar voor elk alternatief knelpunten liggen, of die kunnen worden opgelost en zo ja, hoe of dat het om werkelijke blokkades gaat.

Stap 1 Beleidsalternatieven genereren

Doel: Breed blikveld met elkaar ontwikkelen, vertrouwen vergroten en elkaars denkkaders leren kennen ('boeren naar burelen, beleidsmakers naar bieten en beesten'). Dat brede blikveld is nodig vanwege de dilemma's (slot van hoofdstuk 3).

In hoeverre lijkt sprake van een verbetering ten opzichte van het huidige overheidsbeleid.

Methode: Workshops met actoren en gesprekken met ervaringsdeskundigen.

Mogelijke alternatieven:

- huidig middelenbeleid (dient als referentie);

- optimaliseren van het huidige overheidsbeleid;
- uitgewerkt doelgroepenbeleid naar het voorbeeld van Milieu en Industrie;
- voor de landbouw aangepast doelgroepenbeleid;
- andere...

NB Er zijn aanzienlijke dilemma's op te lossen; daarom wordt gekozen voor een breed palet aan beleidsopties waaronder ook het optimaliseren van het huidige overheidsbeleid.

Criteria voor de beleidsoptie en de omschrijving daarvan:

- Ontwikkelen van de criteria waar aan een beleidsoptie moet voldoen qua doeltreffendheid en efficiency:
 - passen in het Europees overheidsbeleid of hoe daar committent verkrijgen;
 - passen in het beleid van regionale en lokale overheden;
 - mogelijke aanpassingen in het Europees en lokaal/regionaal beleid om op elkaar af te stemmen;
 - de praktijk moet er qua management mee uit de voeten kunnen;
 - het moet de ondernemer de uitdaging opleveren om milieudoelen integraal in het bedrijfsmanagement op te nemen (verbreding van alleen profit naar ook planet en people): hij moet lef gaan tonen;
 - een ondernemer moet zich kunnen verantwoorden naar overheid en samenleving voor de mate waarin doelen zijn gerealiseerd;
 - wederzijds moet het vertrouwen geborgd kunnen worden (overheid en praktijk);
 - er moeten goede indicatoren beschikbaar komen waarmee de ondernemer zich mee kan verantwoorden, maar die voor overheid en samenleving eenvoudig en goed meetbaar kunnen laten zien wat gerealiseerd wordt. Daarvoor zullen mogelijk sensoren nodig zijn;
 - de ondernemer moet perspectief zien voor de continuïteit van het bedrijf;
 - de administratieve last (praktijk) en de handhavingslast (overheid) moeten binnen de perken kunnen blijven;
 - voldoende en helder zicht op de doelen voor de lange termijn en de tussendoelen;
 - wat zijn de gevolgen voor de doelen bij iedere beleidsoptie;
- Omschrijving van elke beleidsoptie, vergelijken en scoren op de criteria;
 - vergelijkingskader opstellen;
 - scoringskader opstellen.

Periode: eerste helft 2004

Stap 2 Verdere operationalisering van de beleidsopties aan de hand van de criteria

Doel: Test- of simuleringsrijp maken van uit te werken beleidsopties.

In hoeverre lijkt sterk sprake van een verbetering ten opzichte van het huidige overheidsbeleid.

Methode: per beleidsoptie een werkgroepje die deze optie interactief en participatief uitwerkt. Elk werkgroepje bestaat uit vertegenwoordigers van de actoren en werkt interactief om het gezamenlijk denkkader (verder) uit te bouwen.

Aan het einde van deze stap wordt tussen de groepjes de kennis en ervaring uitgewisseld.

Wat zijn de succes- en faalfactoren van de uit te werken beleidsopties. (Hoe) kunnen de faalfactoren worden vermeden en de succesfactoren worden uitgebuit:

- hoe moeten de doelen worden geformuleerd, hoe geoperationaliseerd naar gebieden en/of bedrijven, hoe integraliseren, hoe integraliteit aansturen;
- te maken keuzen en afwegingen;
- waar moet een BMP aan voldoen (vertrouwensborging, administratieve lastendruk, voldoende ambitie);
- 'verbreding' c.q. integraliseren van de doelen zoals: kan over de hele linie met een integraal N beleid worden gewerkt in plaats van alleen ammoniak, kunnen meer doelen integraal worden verwezenlijkt;
- hoe kan het huidige middelenbeleid worden verbeterd voor de praktijk;
- hoe kan een uitgewerkt doelgroepenbeleid draagvlak krijgen bij de EU;
- hoe de ondernemer uit te dagen om doelen te realiseren (hoe stimuleren);
- institutionalisering;
- hoe organiseren om het draagvlak bij sectoren voor het alternatief te vergroten;
- hoe organiseren om het draagvlak bij beleidsinstanties voor het alternatief te vergroten (lokaal tot Europees);
- waar liggen blokkades, welke zijn dat; zijn die op te lossen, zo ja hoe;
- educatieve werking van elke optie.

Periode: tweede helft 2004

Stap 3 Testen en/of simuleren

Doel: Gezamenlijk leren van onvolkomenheden en daar oplossingen voor bedenken.

In hoeverre is sprake van een verbetering ten opzichte van het huidige overheidsbeleid, waar zitten onvolkomenheden en hoe kunnen die worden vermeden.

Methode: Op drie niveaus testen of simuleren:

- overheidsniveau;
- gebiedsniveau;
- bedrijfsniveau;

Voldoet de beleidsoptie aan de criteria zoals die in de vorige stappen zijn opgesteld zoals:

- kan de praktijk omgaan met het BMP;
- kan de overheid omgaan met het vaststellen en operationaliseren van de eisen waaraan het BMP moet voldoen
- kunnen overheid en praktijk elkaar vinden en faciliteren bij het vaststellen en realiseren van de ambitieniveaus
- kunnen de ambities zodanig zijn en/of op elkaar worden afgestemd dat ze in zijn totaliteit leiden tot het realiseren van doelen op gebiedsniveau. Daarvoor is het nodig om:

- twee gebieden kiezen, een relatief extensief veehouderijgebied met overwegend melkveehouderij en een relatief intensief veehouderijgebied met melkvee en varkens/pluimvee;
- operationaliseren en realiseren van de milieudoelen naar bedrijfs- en gebiedsniveau;
- hoe af te stemmen met het algemene gebiedsgerichte overheidsbeleid voor de groene ruimte in de gekozen regio;
- enkele uiteenlopende typen bedrijven met ondernemers met een totaal verschillende visie en strategie (bijvoorbeeld 'VEL VANLA' of 'Spruit' aanpak ten opzichte van meer gangbare, technologische aanpak);
- ontwikkeling van individuele BOP's/BMP's; concretiseren naar integrale bedrijfsrapportage (welke indicatoren, realiseren van planet doelen; communiceren van het eigen plan);
- link naar andere delen van het programma:
 - ontwikkelen van een snelle, betrouwbare meetmethode die het vermogen in zich heeft het vertrouwen mede te borgen;
 - betrouwbare en geaccepteerde meetmethode met bijbehorende grenswaarden;
 - eenvoudige technische oplossingen (emissiearme stalsystemen).

Aan het einde van deze stap wordt tussen de groepjes de kennis en ervaring uitgewisseld.

Periode: voorbereidingen 2004, echte test en simulatie 2005

Stap 4 Leren (analyseren van de testresultaten)

Per beleidsoptie de criteria doorlopen en scoren en nagaan in hoeverre de dilemma's zijn opgelost of gemakkelijk op te lossen zijn met aanbevelingen hoe dat zou kunnen. Ook of er dilemma's zijn bijgekomen. Dat gebeurt aanvankelijk door elk werkgroepje apart, maar de bevindingen van elke groep worden in de grote groep besproken. Tenslotte volgt een aanbeveling naar de opdrachtgever.

Periode: eerste helft 2006

B De cyclus van de beleidsimplementatie

In deze cyclus wordt nagegaan hoe beleidsalternatieven kunnen worden geïmplementeerd: wie doet dat en hoe ziet het instrument van implementatie er uit.

Stap 1 Genereren van alternatieven van beleidsimplementatie

Doel: Breed blikveld met elkaar ontwikkelen, vertrouwen vergroten en elkaars denkkaders leren kennen. In hoeverre lijkt sprake van een verbetering ten opzichte van het huidige overheidsbeleid.

Methode: Workshops met actoren en gesprekken met ervaringsdeskundigen.

Mogelijke opties zijn:

- co-managementgroepen zoals bijvoorbeeld de Biesheuvelgroepen in de visserij. Kenmerk: de sector zelf is nauw betrokken bij de implementatie en voert die (geheel of gedeeltelijk) zelf uit;
- de overheid draagt zelf geheel zorg voor de uitvoering (optimaliseren huidige overheidsbeleid);
- anders...

Criteria voor de beleidsoptie en de omschrijving daarvan:

- Ontwikkelen van de criteria waar aan een instrument van implementatie moet voldoen qua doeltreffendheid en efficiency:
 - welke voordelen heeft het de sector of sectoren zelf in te schakelen bij de implementatie;
 - hoe doeltreffend kan dit zijn;
 - welke knelpunten treden op;
 - zijn die knelpunten oplosbaar of gaat het om echte blokkades;
 - hoe organiseren om het draagvlak naar de sectoren te vergroten;
 - hoe organiseren om het draagvlak naar overheidsinstanties te vergroten (europees, nationaal, regionaal, lokaal, maar ook het uitvoerend niveau);
 - omschrijven van het implementatie-instrumentarium;
 - hoe ziet het implementatiealternatief er uit en welke belangrijke aandachtspunten voor uitwerking moeten worden vermeld;
 - scoringskader opstellen;
 - vergelijkingskader opstellen.

Stap 2 verder operationaliseren van de implementatiealternatieven aan de hand van de criteria

Doel: Test- of simuleringrijp maken van uit te werken implementatiealternatieven.

In hoeverre lijkt sterk sprake van een verbetering ten opzichte van het huidige overheidsbeleid.

Methode: per alternatief een werkgroepje die deze optie interactief en participatief uitwerkt. Elk werkgroepje bestaat uit vertegenwoordigers van de actoren en werkt interactief om het gezamenlijk denkkader (verder) uit te bouwen.

Aan het einde van deze stap wordt tussen de groepjes de kennis en ervaring uitgewisseld.

Wat zijn de succes- en faalfactoren van elk alternatief, hoe kunnen de faalfactoren worden vermeden en de succesfactoren worden uitgebuit.

- hoe moet (bijvoorbeeld) een co-managementgroep worden opgezet;
- waar moet volledige overheidsimplementatie worden verbeterd en hoe;
- welke knelpunten treden op, kunnen die worden opgelost, zo ja, hoe of is er sprake van blokkades;
- hoe staat de sector/sectoren tegenover het implementatiealternatief;
- hoe staan de verschillende overheidsgeledingen tegenover het alternatief;
- mogelijkheden van sancties bij niet voldoen aan doelen: hoe kan worden gehandhaafd en door wie;

- educatieve werking van elk alternatief;

Stap 3 Testen en/of simuleren

Doel: Gezamenlijk leren van onvolkomenheden en daar oplossingen voor bedenken.

In hoeverre is sprake van een verbetering ten opzichte de huidige wijze van implementeren, waar zitten onvolkomenheden en hoe kunnen die worden vermeden.

Methode: Op drie niveaus testen of simuleren:

- overheidsniveau;
- gebiedsniveau;
- bedrijfsniveau.

Voldoet de implementatieoptie aan de criteria zoals die in de vorige stappen zijn opgesteld zoals:

- kan de praktijk omgaan met co-managementsgroepen of met een verbeterd 'huidig' overheidsimplementatie-instrumentarium;
- kan het de overheid omgaan met en voldoende vertrouwen hebben in co-managementsgroepen en/of met het verbeterd 'huidig' overheidsimplementatie-instrumentarium;
- kunnen overheid en praktijk elkaar vinden en faciliteren bij de verschillende vormen van implementatie. Welke wel, welke niet en waarom. Is dat per gebied verschillend door de zwaarte van de problematiek. Ook hier daarom twee gebieden met verschillende bedrijfssystemen (zie ook stap 3 bij A):
 - twee gebieden kiezen, een relatief extensief veehouderijgebied met overwegend melkveehouderij en een relatief intensief veehouderijgebied met melkvee en varkens/pluimvee;
- hoe verloopt het met sancties als bedrijven niet aan de doelen (willen) voldoen

Aan het einde van deze stap wordt tussen de groepjes de kennis en ervaring uitgewisseld.

Stap 4 Leren (analyseren van de testresultaten)

Per implementatie-instrument de criteria doorlopen en scoren en nagaan in hoeverre de dilemma's zijn opgelost of gemakkelijk op te lossen zijn met aanbevelingen hoe dat zou kunnen. Ook of er dilemma's zijn bijgekomen. Dat gebeurt aanvankelijk door elk werkgroepje apart, maar de bevindingen van elke groep worden in de grote groep besproken. Tenslotte volgt een aanbeveling naar de opdrachtgever.

C De cyclus van de technische-, managements- en/of systeemoplossingen.

Dit is een link naar het meer technische deel van het programma. Het doel hiervan is om uit de opties van A en B na te gaan hoe technische en managementoplossingen kunnen bijdragen en hoe met geheel verschillende bedrijfssystemen zit. Ook hiervoor kan de cyclus van figuur 4.1 worden doorlopen.

Stap 1 Genereren van oplossingsrichtingen

Doel: Breed blikveld met elkaar ontwikkelen, vertrouwen vergroten en elkaars denkkaders leren kennen. In hoeverre lijkt sprake van een verbetering ten opzichte van het huidige overheidsbeleid.

Methode: Workshops met actoren en gesprekken met ervaringsdeskundigen.

Opties zijn:

- hoe kan het bedrijfsmanagement worden aangepast (voeding, bemesting);
- hoe kunnen technieken worden aangepast/verbeterd/vernieuwd;
- hoe werken totaal andere bedrijfssystemen door. Denk daarbij aan bedrijven VEL VANLA of het bedrijf van Th. Spruit.

Stap 2 Verder operationaliseren van de management- en technische alternatieven aan de hand van de criteria

Doel: Test- of simuleringssrijp maken van uit te werken alternatieven.

Technisch uitwerken van de mogelijkheden: hoe ver kom je er mee, waar past het wel, waar past het niet, hoe kunnen verbeteringen worden aangebracht. Het kan een zuiver 'technische' cyclus zijn, maar ook hier is interactie en participatie met verschillende 'denk-richtingen' aan te bevelen. Het doel daarvan is om geheel verschillende denkkaders open voor elkaars mogelijkheden te krijgen.

Aan het einde van deze stap wordt tussen de groepjes de kennis en ervaring uitgewisseld.

Wat zijn de succes- en faalfactoren van elk alternatief, hoe kunnen de faalfactoren worden vermeden en de succesfactoren worden uitgebuit.

- welke mogelijkheden biedt voeding en bemesting onder welke omstandigheden;
- welk type emissiearme stallen zijn bruikbaar en goedkoop, hoe is de emissie in bestaande staltypen;
- hebben 'afwijkende' systemen inderdaad veel voor, in welk opzicht, hoe komt dat en onder welke omstandigheden;

Stap 3 Testen en/of simuleren

Doel: Gezamenlijk leren van de mogelijkheden van diverse oplossingsrichtingen op 'technisch' terrein en de mogelijkheden die te verbeteren. Inzicht krijgen in de werking van afwijkende systemen. Gebruik maken van elkaars expertise

Methode: Technieken en managementbeslissingen vergelijken op basis van bestaande kennis en ervaring

Stap 4 Leren (analyseren van de testresultaten)

Wat zijn de leerervaringen uit de testfase, blijken er onvermoede mogelijkheden te zijn, blijken er onvermoede knelpunten te zijn. Zijn daarvoor oplossingen, zijn er blokkades en zo ja, waarom. Waarom ziet bijvoorbeeld praktijk A iets wel als mogelijkheid en praktijk B niet. En hoe kijkt de overheid daar tegenaan.

D De cyclus van het ontwikkelen van monitoring

Doel: Het zoeken naar geschikte, snelle, goedkope en betrouwbare monitoringssystemen die het vertrouwen kunnen borgen dat ambities van veehouders worden waargemaakt in het realiseren van afgesproken beleidsdoelen, eveneens ingebed in A en B. Ook dit onderdeel heeft vooral een link naar de techniek van dit of andere programma's.

Om het vertrouwen te kunnen borgen naar overheid en samenleving dat de inspanningen en ambities van de veehouderij er inderdaad toe leiden dat doelen worden gerealiseerd, is het nodig eenvoudige, goedkope en snel werkende monitoringssystemen te ontwerpen die geschikt zijn om te monitoren op die opties die worden uitgewerkt.

Stap 1. Genereren van monitoringssystemen

- wat moet worden gemeten bij de diverse beleidsopties;
- welke apparatuur / instrumenten zijn beschikbaar en/of geschikt;
 - sensoren die op bedrijven worden geplaatst;
 - informatie van leveranciers;
 - informatie van afnemers;
 - administratief, zoals MINAS;
- waar moet die apparatuur / instrumentarium aan voldoen
- moet nieuw type instrumentarium worden ontwikkeld;
 - zijn er geheel nieuwe opties denkbaar om het vertrouwen te borgen zodat de resultaten overtuigingskracht hebben naar overheid en samenleving en gebruikt kunnen worden voor de externe communicatie. Dat geldt ook voor de Europese overheid en andere overheidsinstanties.

Het gaat zowel om monitoring op bedrijfsniveau als op gebiedsniveau. Op beide niveaus moet immers kunnen worden nagegaan of doelen worden gerealiseerd.

Stap 2 Verder operationaliseren van de monitoring aan de hand van de criteria

Criteria ontwikkelen en aan de hand daarvan nagaan welk type monitoring daaraan voldoet of geschikt is te maken en wat er eventueel moet worden ontwikkeld. Wat is onder welke omstandigheden bruikbaar.

Stap 3 Testen en/of simuleren

De geschikte systemen, eventueel na aanpassing, testen op bruikbaarheid op bijvoorbeeld proefboerderijen of laboratoria, maar ook op praktijkbedrijven en in regio's. nagegaan moet worden of praktisch en overheid er goed mee kunnen en betrouwbaar mee kunnen werken.

Stap 4 Leren (analyseren van de testresultaten)

Welke systemen blijken wanner en onder welke omstandigheden geschikt, waar moeten en kunnen verbeteringen worden aangebracht, waar blijven knelpunten over.

Tenslotte:

De cycli A t/m D lopen parallel aan elkaar, maar moeten wel interacteren. Daarbij is het van belang dat de juiste combinaties van opties uit elke cyclus op elkaar en samen worden getest om uiteindelijk te kunnen beschikken over combinaties van beleidsmogelijkheden van A tot D. Daarna kan de definitieve keuze worden gemaakt door de opdrachtgever.

Tijdbalk:

| | Eerste helft 2004 Stap 1 | tweede helft 2004 Stap 2 | 2005 Stap 3 | 2006 Stap 4 |
|----------|-----------------------------|-----------------------------|----------------|----------------|
| Cyclus A | XXX | XXX | XXXXXXXXXX | XXXX |
| Cyclus B | XXX | XXX | XXXXXXXXXX | XXXX |
| Cyclus C | XXX | XXX | XXXXXXXXXXXXX | XXXX |
| Cyclus D | XXX | XXX | XXXXXXXXXXXXX | XXXX |

Literatuur

Beldman A.C.G., B.W. Zaalmink, 'Het stikstofoverschot nader bekeken'; In: *Management op Duurzame Melkveebedrijven*. PR, Lelystad, publicatie nr. 6, 1997 .

Beldman, A.C.G. en G.J. Doornewaard, *Van kwartje tot strategie. De ondernemers in Koeien & Kansen, hun proces van strategievorming en de mogelijkheden tot bredere toepassing*. Rapport 14, februari 2003, PV Lelystad.

Bono, E. de, *Lateral thinking: a textbook of creativity*. Penguin Books, London, 1970.

Edel, Bart, 'Ik vertrouw de berekeningen niet'; *weerstand tegen ammoniakregels blijft*. Boerderij 80 nr 38, 20 juni 1995, pg 22-23.

Eshuis, Jasper, Marian Stuiver, Frank Verhoeven en Jan Douwe van der Ploeg, *Goede mest stinkt niet. Een studie over drijfmest, ervaringskennis en het terugdringen van mineralenverliezen in de melkveehouderij*. Studies van Landbouw en Platteland 31, Rurale Sociologie Wageningen Universiteit, februari 2001.

Glasbergen, P. (red). *Milieubeleid; theorie en praktijk*. VUGA Uitgeverij B.V., 's Gravenhage, 1989.

HAN, 'Rondetafelgesprek ammoniakbeleid: 'Bossterfte door zure regen gepasseerd station' In: *Nieuwsbrief nr 5*, juni 1996, Heidelberg Appeal Nederland, 1996.

LEI-CBS, *Land- en tuinbouwcijfers 2003*. LEI rapport PR.03.03, Den Haag, 2003.

Melse, R.W., J.W. Erisman, P.J. Kuikman, H.G. van der Meer, G.J. Monteny, N.W.M. Ogink en N. Verdoes, *Visie op toekomstig onderzoek naar gasvormige emissies uit de Nederlandse veehouderij*. Rapport 2002-10, IMAG, Wageningen, december 2002.

Nonaka, I. & Takeuchi, H., *The knowledge creating company: how Japanese companies create the dynamics of innovation*. Oxford University Press, New York, 1995.

Nunamaker, J.F., Briggs, R.O., Mittleman, D.D., Vogel, D.R. & Balthazard, P.A., Lessons from a Dozen Years of Group Support System Research: A Discussion of Lab and Field Findings. *Journal of Management Information Systems*, vol. 13 (3), pp. 163-207, 1996.

NVV, *Ammoniakbeleid op praktijk stoelen*. Ammoniaknotitie Nederlandse Vereniging van varkenshouders, 2000.

Plsek, Paul E., *Directed Creativity: creative thinking for serious people*. (WWW document) URL <http://directedcreativity.com>, 2001.

Prinsen, H.M., A.H. Spriensma-Heringa en R.M.M. Vossen, *Eindrapport Evaluatie uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid Meststoffenwet over de jaren 2000 en 2001*. Ministerie van Justitie, Expertisecentrum Rechtshandhaving, april 2002.

Schön, D.A., *The reflective practitioner: How Professionals Think in Action*. Basic Books, Inc. USA, 1983.

Slobbe, Lany, *Geen directe schade bossterfte maar schade op termijn, drie promoties bij afsluiting verzuringonderzoek*. Wagenings Alumniblad 29-9-1994, pg 3.

Vellinga, Th.V., P.J. Kuikman & A. van den Pol-Dasselaar, *Beperking van lachgasemissie bij het scheuren van grasland. Een systeemanalyse*. Alterra-rapport 114.5, Alterra, 2000.

Velthof, G.L., M.H.de Haan, G. Holshof, A. van den Pol-Dasselaar & P.J. Kuikman, *Beperking van lachgasemissie uit beweid grasland. Een systeemanalyse*. Alterra-rapport 114.1, Alterra, 2000.

Volkskrant. *Goeie stront stinkt niet*. Volkskrant 4 april 2003.

VROM, Ministerie van, *Milieuprogramma 2001-2004 deel 2, 'Actoren van het milieubeleid'* Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 2000-2001, 27404, nrs. 1-2, Sdu Uitgevers, 's Gravenhage, 2000.

Wielinga, H.E., *Netwerken als levend weefsel: een studie van kennis, leiderschap en de rol van de overheid in de Nederlandse landbouw vanaf 1945*. Uitgeverij Uilenreef, 's Hertogenbosch, 2001.

Bijlage 1 De tijdens de workshop genoemde knelpunten voor overheid, praktijk en de relatie overheid en praktijk.

Tijdens de workshop werden aanvankelijk de knelpunten door iedere deelnemer afzonderlijk ingevuld. Daarna werd plenair nagegaan of twee of meer genoemde knelpunten konden worden samengevoegd omdat ze dezelfde betekenis hadden. Tevens werd over de betekenis van de knelpunten gediscussieerd. In onderstaande tekst is dat weergegeven door het hoofdknelpunt vet weer te geven. En nadere toelichting of een vermeld knelpunt met dezelfde betekenis staat onder het vet weergegeven hoofdknelpunt.

A **Knelpunten overheid**

1 sturingsprobleem

2 emissiereductie doelstelling

3 controle uitvoering

controle

4 draagvlak in de praktijk

5 controle van bedrijfsspecifieke oplossingen is kostbaar en vergt veel kennis

controle en handhaving (administratieve lastendruk)

6 door veel onduidelijkheid over wat emissie aanricht weinig draagvlak bij boeren. Tijdens de discussie werd hierbij aangetekend dat de overheid er niet in slaagt om uit te leggen wat het nadelig effect van de emissie is op de omgeving en wat het gunstig effect is bij vermindering er van. Wat is 'schoon'. Dit probleem zal bij broeikasgassen nog groter zijn. Hoe dat te communiceren?

7. effectieve handhaving

kosten van wetgeving, invoering, controle, naleving.

bureaucratie

8 toenemende complexiteit wettelijk kader door opeenstapeling van wet- en regelgeving

verspreide verantwoordelijkheid over verschillende Ministeries en bestuurslagen

9 maatschappelijke druk om doelstellingen te bereiken

druk van de maatschappij.

10 niet of onvoldoende halen van de doelstellingen

niet bereiken doelstellingen

het niet halen van reductiedoelstellingen

11 overheid te weinig praktijkinzicht

kennis van de bedrijfspraktijk

12 vastzitten in technologie- niet het bereiken van de doelstellingen schade aanbrengen aan het bodemleven

de beperking van het inspelen op de natuur - het verplicht worden schade toe te brengen aan de bodem en het bodemleven. Hiermee wordt bedoeld dat de overheid met een overheidsbeleid zit waarmee de veehouder in zijn beleving cruciale punten van zijn bedrijf ondergraaft

- 13 moeilijk kunnen voldoen aan internationale (= EU) verplichtingen**
- 14 veel onduidelijkheid over wat er met verminderde emissie bereikt wordt**
het overheidsbeleid moet zo zijn dat het duidelijk wordt voor de veehouder waar men heen wil en dat dit dan ook niet steeds verandert. De overheid heeft geen controle/grip op dat proces.
- 15 financiën, wie betaalt wat.**
financieel moeilijk haalbaar door slechte prijzen
economische draagkracht; omdat kosten en baten niet met elkaar in verhouding staan, is er geen draagvlak te creëren
- 16 er zou een resultaatsbeloningssysteem moeten komen in plaats van een bestraffingsysteem. Vroeger werd er gestimuleerd, nu gestraft.**
- 17 het overheidsbeleid moet zo zijn dat het duidelijk wordt voor de veehouder waar men heen wil en dat dit dan ook niet steeds verandert**
- 18 belemmering ontwikkeling overige functies**

B Knelpunten veehouder

- 1 praktijkrijpe techniek**
- 2 waarnemen van effect**
- 3 kosten/baten**
hogere kosten
financiële ruimte is vaak niet aanwezig
kosten
extra kosten
- 4 geen bedrijfsontwikkeling meer op huidige locatie**
beklemmend in de bedrijfsvoering
- 5 niet of moeilijk inpasbaar voor elk bedrijf (starre regelgeving)**
generiek overheidsbeleid werkt niet altijd goed
inpassen van regelgeving in eigen bedrijfsvoering
standaard regels
- 6 nadruk op technologische oplossingen (hoge investeringen)**
- 7 complexiteit regelgeving**
- 8 geen geloof in noodzaak maatregelen**
- 9 overheid maakt boer tot vijand van eigen (natuurlijke) omgeving**
- 10 stapeling van regels (het is nooit genoeg)**
- 11 geen rendement voor beide partijen**

C Knelpunten relatie veehouder – overheid

- 1 afstemmen investeringsritme op het overheidsbeleid**
- 2 gebrek aan onderling vertrouwen**
vertrouwen
gebrek aan onderling vertrouwen
- 3 complexiteit van regelgeving**
- 4 communicatie verloopt niet optimaal**

communicatie

onvoldoende uitwisselen van mogelijkheden (kennis) zowel van de praktijk als van regelgeving (communicatie). De overheid zou niet eenzijdig de regelgeving moeten vaststellen, maar samen met de praktijk.

5 begrip voor elkaars standpunten ontbreekt soms

veehouderij niet altijd bewust van het probleem, daardoor onbegrip en met het gevolg geen draagvlak

6 algemeen overheidsbeleid niet passend voor differentiatie op de bedrijfsvloer

7 kennisachterstand bij beleidsmakers en -handhavers

8 verschillende probleemdefinities

9 overheidsbeleid te fragmentarisch (ontbreken integrale duidelijkheid)

10 meetbaarheid van resultaten op bedrijfsniveau is problematisch

11 overheid meer praktijkgericht denken

12 geen duidelijkheid voor langere termijn

Bijlage 2 Uitslag van de stemming naar belang van de knelpunten.

A Knelpunten overheid

| Knelpunt | Aantal punten |
|--|---------------|
| Draagvlak in de praktijk | 175 |
| Weinig draagvlak door onduidelijkheid over wat emissie aanricht | 100 |
| Controle uitvoering | 85 |
| Niet/onvoldoende halen van doelstellingen | 80 |
| Vastzitten in technologie | 70 |
| Belemmering ontwikkeling overige functies | 60 |
| Overheid te weinig praktijkinzicht | 50 |
| Onduidelijk wat met minder emissie wordt bereikt | 50 |
| Resultaatbeloningssysteem nodig | 45 |
| Sturingsprobleem | 45 |
| De overige knelpunten had 30 punten of minder | |

B Knelpunten veehouder

| Knelpunt | Aantal punten |
|--|---------------|
| Kosten/baten | 273 |
| Niet of moeilijk inpasbaar (starre regelgeving) | 180 |
| Waarnemen van het effect | 90 |
| Geen geloof in noodzaak maatregelen | 89 |
| Geen bedrijfsontwikkeling meer op huidige locatie | 83 |
| Complexiteit regelgeving | 55 |
| Overheid maakt boer tot vijand eigen omgeving | 45 |
| Praktijkrijpe techniek | 45 |
| Nadruk op technologische oplossingen | 40 |
| De overige knelpunten hadden geen punten | |

C Knelpunten relatie veehouder – overheid

| Knelpunt | Aantal punten |
|--|---------------|
| Communicatie verloopt niet optimaal | 120 |
| Geen duidelijkheid voorde lange termijn(doelstellingen) | 110 |

| | |
|---|------------|
| Algemeen beleid niet passend voor differentiatie op bedrijfsvloer | 100 |
| Gebrek aan onderling vertrouwen | 99 |
| Complexiteit van regelgeving | 93 |
| Meetbaarheid van resultaten op bedrijfsniveau is problematisch | 80 |
| Overheid meer praktijkgericht denken | 60 |
| Afstemmen investeringsritme op praktijk | 60 |
| Beleid te fragmentarisch (geen integrale duidelijkheid) | 53 |
| Verschillende probleemdefinities | 50 |
| Kennisachterstand bij beleidsmakers en handhavers | 45 |
| Het laatste knelpunt (begrip elkaars standpunten ontbreekt) had 30 punten | |

Bijlage 3 Tijdens de workshop genoemde integrale oplossingen

Tijdens de workshop werden aanvankelijk de integrale oplossingen door iedere deelnemer afzonderlijk ingevuld. Daarna werden die plenair bediscussieerd. In onderstaande tekst staat de toelichting uit de discussie onder de vet weergegeven integrale oplossing.

1 uitvoering overheidsbeleid voor langere termijn

Doelstelling voor de lange termijn. Voetprint maken: wat willen we in Nederland, er zijn meer agrarische activiteiten dan de natuur in Nederland aan kan. Het gaat er om dat de landbouw in evenwicht komt met de omgeving. Bekijk het probleem *integraal* met dierwelzijn, diergezondheid, kansen op calamiteiten (MPA, dioxine, mkz, varkenspest, vogelpest, BSE). Kijk *daarna* wat de voorgestelde aanpak voor elk thema afzonderlijk betekent. Anders botsen de belangen van het ene deelprobleem met het andere. Het spreken over bijvoorbeeld handhaven van dierrechten of handhaven van mestproductierechten, gaat alleen over N. Zoek naar integrale indicatoren.

Werk daarna uit *binnen* vastgestelde kaders wat waar mogelijk is. Ga uit van duurzaamheid, van een gesloten kringloop. Als we weten wat we in Nederland willen, vallen we in ieder geval altijd binnen de Europese kaders. De 'gebruiksruimte' kan door de overheid worden vastgesteld, maar een alternatief is dat de verantwoordelijkheid bij de ondernemer komt te liggen (met kwaliteitsborging). Daarbij is een belangrijke vraag hoe een en ander wordt aangestuurd en wie de kaders vaststelt en hoe dat gebeurt (gemeente, landelijk). Het vaststellen van de gebruiksruimte is lastig. Wat moet er precies onder worden verstaan en hoe verantwoordt de ondernemer zich binnen de kaders die (bijvoorbeeld) de overheid stelt. Het is niet eenvoudig om een 1:1 relatie te leggen tussen gebruiksruimte en duurzaamheid enerzijds en de omvang van de sector.

Hoe houd je het in de hand c.q. hoe stuur je het aan als ondernemers zelf de verantwoordelijkheid krijgen. Hoe zorg je dan dat ongewenste situaties niet meer ontstaan. En hoe zorg je er voor dat ondernemers die wel hun verantwoordelijkheid nemen, niet het slachtoffer worden van niet willende collega's. Heeft (alleen) de overheid een taak om slechtwillenden aan te pakken of is het (deels) een verantwoordelijkheid van de sector zelf

Als het duurzaam evenwicht met de omgeving niet wordt bereikt, blijft de sector in discussie.

2 overheidsbeleid gebaseerd op individueel bedrijfsontwikkelingsplan gekoppeld aan milieuvergunning (zie ook 25). Biedt integrale mogelijkheden. Een 'knoeier' is lang niet altijd via het intrekken van de milieuvergunning aan te pakken. Als op een bedrijf, bij wijze van spreken, meer ratten dan varkens aanwezig zijn en/of het erf niet om te aanschouwen is, biedt de wet geen mogelijkheid om de milieuvergunning in te trekken. Dat frustriert ondernemers die zien dat het realiseren van duurzame kwaliteit via reconstructie niet van de grond komt. Sommigen verbazen zich er over dat het niet mogelijk is 'knoeiers' uit te sluiten.

Welke mogelijkheden biedt de Wet Milieubeheer reeds, waaraan moet een BOP voldoen. Welke mogelijkheden zijn er als een bedrijf, ondanks dat de ondernemer een BOP heeftgemaakt, toch 'op slot' zit? Driekwart van de bedrijven in de intensieve gebieden zit op slot. Daar is met de maatschappelijke organisaties wel uit te komen, maar dan gaat wel eerst het verhaal bij 1 op: binnen welke kaders kunnen we duurzaam werken? En als aan toekomstige ontwikkelaars geen ruimte wordt geboden, komt de vraag van de kaders waarbinnen duurzaam kan worden gewerkt, toch aan bod via een andere weg: hoe saner je het teveel aan productiecapaciteit? Veehouders die uit zichzelf stoppen, zitten meestal niet op de meest geschikte plaats, afwachten heeft dus geen zin. Het is beter na te gaan hoe snel ruimte voor ontwikkelaars kan worden gecreëerd binnen vast te stellen, duurzame kaders voor de lange termijn.

3 spreiden van intensieve veehouderij over Nederland (opheffen beperkingen)

4 milieu-investeringen afstemmen op investeringsritmen op het bedrijf.

5 op deze bijeenkomst speelt de natuur, het natuurgevoel van de ondernemer en het werken met, in en voor de natuur helaas een te bescheiden rol. Een hoge productie per dier is niet goed voor de vitaliteit.

6 interactief lange termijn oplossingen zoeken.

7 Biesheuvelsysteem in emissiebeleid. Ook in de visserijwereld is er de situatie dat de (Europese) overheid een probleem heeft (overbevissing) maar dat de vissers het probleem niet zien: ze zien vissen genoeg. Daarom is er een laag tussen de overheid en de individuele vissers gezet die voor de verdeling zorgt. Dat is een niveau waarbij de sector toch invloed heeft. Daarbij werd wel aangetekend, dat het een convenant was dat door de sector en één ministerie was opgezet. In de landbouw is het zo dat verschillende ministeries over een thema gaan. Dat is mogelijk een complicerende factor. Privaatrechtelijke sancties behoren ook tot het Biesheuvel-pakket: als namelijk, ondanks de overeenkomst, boven het toegestane totaalquotum wordt gevestigd doordat individuen zich niet aan de afspraken houden, heeft dat voor de goeden ook negatieve gevolgen. Die willen de veroorzaker van het probleem kunnen aanpakken.

8 meer verantwoordelijkheid voor het bedrijfsleven (ketenbenadering). Als bijvoorbeeld FCDF de melk niet meer ophaalt bij boeren die niet aan de eisen voldoen, is het snel gedaan.

9 fiscale voordelen voor specifieke investeringen die niet praktijkrijp zijn

10 beloningsystematiek voor 'goed gedrag'. Zie ook nr. 20

11 goed gedrag belonen (mogelijk maken door invoering experimenteerwet).

Het doel daarvan is om bij de bestaande wet- en regelgeving meer experimenteer- ruimte te genereren zonder dat experimenten meteen het gevaar lopen via bestaande wet- en regelgeving afgeschoten te worden. Dit geeft weliswaar nog niet de nodige duidelijkheid voor de lange termijn, daarvoor kan beter het huidig wettelijk kader worden aangepast maar een experimenteerwet kan wel sneller tot mogelijkheden leiden. Als een experiment via de bestaande wet- en regelgeving moet worden geregeld, duurt het lang voor er mogelijkheden zijn.

12 kiezen voor duurzaamheid (zie ook opm. bij 1 en 2).

13 kijk naar en beloon een laag ureumgehalte in de melk; eiwitarm voeren dient verder onderzocht en gestimuleerd te worden. Opm.: in de praktijk gebeurt dat al. Als de melkveesector een laag ureumgehalte in de melk (< 20) realiseert, wordt afgezien van de verplichting een emissiearme stal te bouwen.

14 integraal N-beleid voeren.

15 oplossing in lage kostensystemen b.v. via voerstrategie

16 intern overheid: van technisch beleid naar visionair beleid

17 meer integratie van ammoniakbeleid met overig milieubeleid en aanpalende beleidsthema's

18 samenvoegen van locaties vergemakkelijken, bevorderen, stimuleren

19 mogelijkheden veevoerspoor benutten. Dat biedt mogelijkheden voor lage inputs en dus minder 'end of the pipe' oplossingen. Ook de intensieve veehouderij zou hier mogelijk nog meer mee kunnen.

20 belonings- en stimuleringsbeleid voeren door de overheden. Zie ook nr. 10.

21 ondernemers stimuleren lange termijn plannen te laten maken waarbij integraal aan randvoorwaarden overheid wordt voldaan: de ondernemer centraal (zie ook nr. 29). Zelfsturing, zelfrapportage van de eigen resultaten naar de samenleving op basis van indicatoren die volgens de boer zelf tekenend zijn voor de specifieke eigenschappen van zijn bedrijfsvoering en daardoor ook voor hemzelf als geschikte indicatoren dienen, niet alleen als rapportage-instrument naar de samenleving toe.

22 voorlopers meer betrekken beleidsontwikkeling (interactief). Zie ook nr. 29. Ook nagaan: hoe kan ik mijn Nederlands overheidsbeleid op Europees niveau communiceren zodat het nationale beleid past binnen en geaccepteerd wordt door EU (ter voorkoming van problemen zoals bij de derogatie).

- 23** het ontwikkelen van agroclusters voor de intensieve veehouderij.
- 24** efficiënt identificeren en verspreiden van Best Practices zoals boeren die ontwikkeld hebben. Dat geeft mogelijkheden voor nieuwe werkwijzen met nieuwe indicatoren die in de visie van de veehouder passen en hem uitdagen.
- 25** geen gedwongen investeringen voorschrijven indien bedrijf nog niet aan investeren toe is. (niet verplicht afschrijven van productiemiddelen als die nog niet aan afschrijven toe zijn); Dus werken met bedrijfsplan gekoppeld aan WM vergunning
- 26** zie gezonde mest als een waardevol voedingsmiddel voor de plant en het bodemleven; ga hier zuinig mee om en wendt het weloverwogen aan. Op het goede moment in kleine hoeveelheden gelijk; dan is kunstmest overbodig is onze ervaring. Een van de veehouders noemde in de discussie al de indicatoren waar hij mee werkt en die voor hem een teken zijn dat hij goed bezig is: ureumgehalte melk: 18 door eiwitarm voeren; mestsamenstelling: 1,3 kg Nmineraal, 2,6 kg Norg en 1,5 kg fosfaat per kuub mest. Hoge gehalten in de melk (4,70 % vet en 3,80 % eiwit). Die gegevens communiceert de veehouder ook naar de samenleving om daarmee aan te geven hoe hij het doet.
- 27** afzonderlijke beleidsdoelstellingen meer (beter) op elkaar afstemmen (voorbeeld: milieu - dierwelzijn) Zie ook 1.
- 28** onderzoek verschillende systemen en effecten daarvan op de bodem
- 29** co-management toepassen in beleidsimplementatie, -controle en communicatie en stimulering ondernemersplannen. Zie ook de nrs. 21 en 22.
- 30** milieudoelstellingen afstemmen op andere doelstellingen van overheidsbeleid
- 31** Ruimte in regelgeving geven met daarbij helder aangegeven waarop gecontroleerd wordt. Welk type indicatoren, zie ook nr. 21. Hoe maak ik zichtbaar wat het effect is, hoe maak ik zichtbaar hoeveel kg N minder vervluchtigt (is er iets dat vergelijkbaar is met mineralen)
- 32** derde tranche opkoopregeling. Ondernemers met een milieuvergunning die overwegen om te stoppen, kunnen worden uitgekocht, dan zullen ze daadwerkelijk willen stoppen. Maak een derde tranche beëindiging, maar dan voor maatwerk op ontwikkelingsmogelijkheden om bedrijven perspectief te bieden binnen duurzame ruimte, met het bijbehorende RO beleid. Het gaat niet alleen om een veehouderij-probleem, maar het is een maatschappelijk probleem voor de gehele samenleving. Ontwikkel toekomstvisie.
- 33** voetafdruk van Nederlandse veehouderij bepalen, waarbinnen sector moet blijven

34 emigreren

35 duidelijkheid naar buiten toe waar je heen wilt en in welk tijdspad zodat je ook draagvlak kweekt bij de bedrijven en het financieel ook dragelijk maken. Communicatief / interactief deel.

36 interactieve aanpak bij beleidsvorming. Interactief/communicatief deel in het programma nodig; hoe krijg je boeren op 1 lijn, hoe krijg je overheden en andere actoren op 1 lijn en mee. Onderzoekers interactiever met boeren en beleidsmakers.

37 verteerde ruige stalmest is goud voor de bodem!

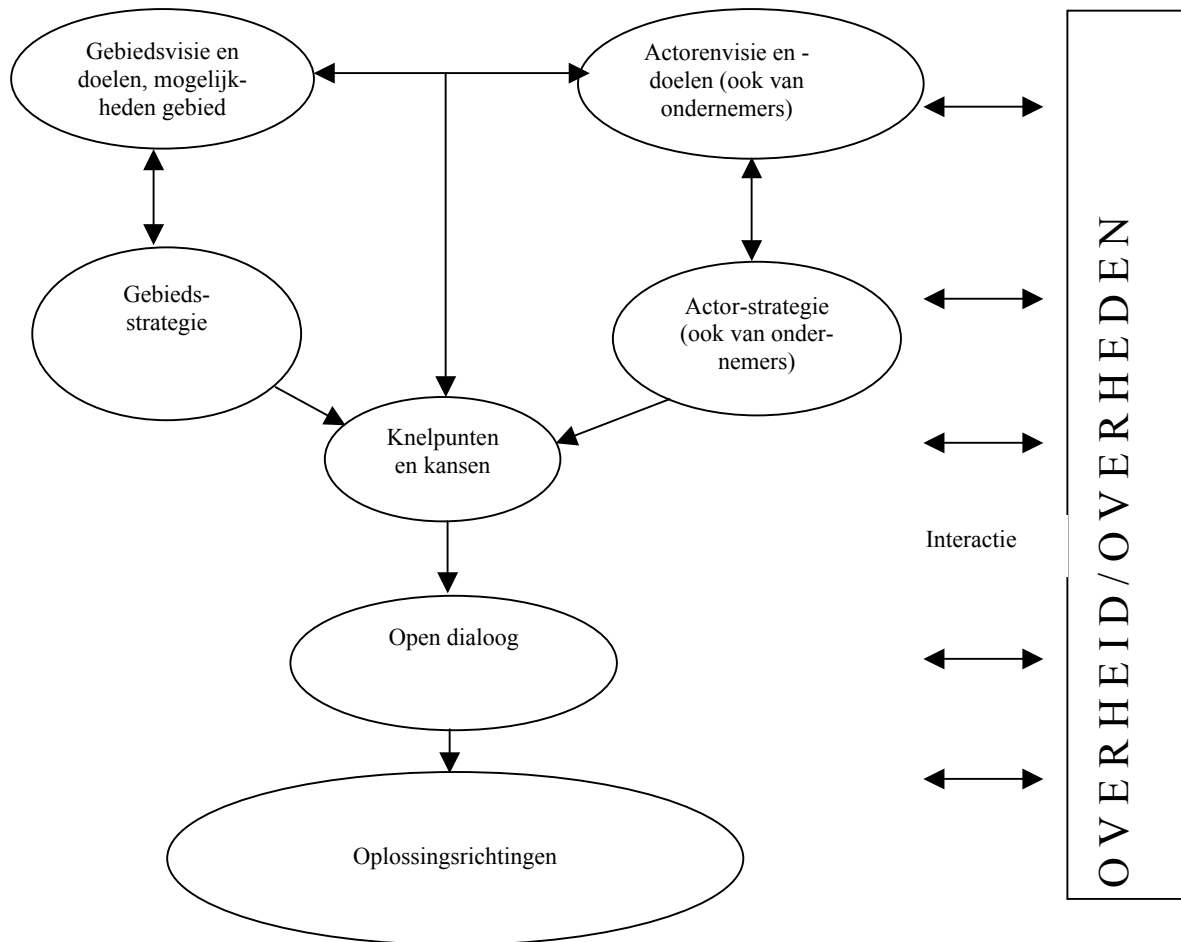
38 lange termijn afspraken over omvang veestapel (zie ook nr. 1).

39 samenwerking in de sector intensieve veehouderij.

40 de ondernemer centraal in het zoeken van technische en economische oplossingsrichtingen

41 melkquotum continueren

Bijlage 4 Relatie tussen gebied en actoren, knelpunten/kansen en oplossingen en de interactie met de overheid c.q. overheden.



Bijlage 5 Deelnemerslijst workshop vermindering gas- vormige emissies

Praktijk

- J. Baak, varkenshouder.
- Sj. Boersma, melkveehouder.
- Th. A.M. Spruit, melkveehouder.
- P. Willekens, varkenshouder en wethouder.

Overheid en externe adviseurs

- H.J.M. Hendriks, Expertisecentrum LNV.
- J. Scholte Albers, GLTO.
- C.W.J.M. van der Vleuten, Van der Vleuten Raadgevers.

Kennisinstellingen

- J.L.F. Hagelaar, Leerstoelgroep Bedrijfskunde, LUW.
- D.W. de Hoop, LEI afd Dier.
- J. W. van der Schans, LEI, afd Dier.