

RAPPORT

Een boer met kiespijn lacht niet

Ervaringen van boeren met veranderlijk overheidsbeleid

4 november 2026
Publicatienummer: 2026/120

nationale ombudsman

Een boer met kiespijn lacht niet

Ervaringen van boeren met veranderlijk overheidsbeleid



Uit de praktijk

Anton is een varkensboer in het zuiden van het land.

Zijn bedrijf was groot genoeg om rendabel te zijn, maar door overheidsingrijpen is hij een gedeelte van zijn bedrijf kwijtgeraakt. De hypotheekkosten voor dit gedeelte zijn er nog wel, waardoor er extra inkomsten moesten komen. Daarom heeft hij er een fulltimebaan bij. De familie helpt mee op het bedrijf om de werkzaamheden ingepland te krijgen.

‘Ik denk dat het veel zwaarder is dan de overheid weet’

Sinds 1997 hebben opeenvolgende wetten en regels het voor Anton onmogelijk gemaakt om fulltime boer te zijn. Investeren in zijn bedrijf vindt hij moeilijk, omdat het beleid – jaarlijks en soms zelfs maandelijks – verandert. Hij heeft er geen vertrouwen in dat hij investeringen kan terugverdienen. Dat ervaart Anton niet alleen zelf, maar hoort hij ook van andere boeren.

‘Ik was 30 en had 3 ton schuld’

‘Nederland werd vlak na de varkenspest in 1997 met de Verordening Ruimte ingedeeld in landbouwontwikkelingsgebieden. De provincie bepaalde dat de boeren weg moesten uit extensiveringsgebieden bij natuurgebieden en bij de bebouwde kom. Mijn boerderij lag in een extensiveringsgebied in de buurt van de bebouwde kom, waardoor ik het proces met de gemeente moest regelen. De gemeente beperkte mijn ontwikkelingsmogelijkheden en de communicatie was slecht, soms onrespectvol. In 2013 kwamen er nieuwe regels, waardoor ik minder zeugen kon houden en een emissiearme stal moest maken. De bank wilde dat niet financieren en daarom moest ik weg op die plek. Ik kon geen beroep doen op een verplaatsingsregeling en een alternatieve oplossing met woningbouw op mijn grond ging ook niet door. Dat wilde de provincie niet. De provincie en gemeente gingen niet met elkaar in overleg om tot een oplossing te komen. Hierdoor kon ik niet meer fulltime boer zijn. Daar heb ik veel moeite mee gehad. Veel van mijn vrienden gingen samenwonen. Ik was 30 en had 3 ton schuld.’

Ander werk om lening af te lossen

‘Vanwege die schuld wilde de bank de stal op mijn huidige locatie niet financieren. Toen hebben we afgesproken dat ik ernaast zou gaan werken om de lening in vijftien jaar af te lossen. Dat is zwaar. Ik werk vijf dagen per week buiten het bedrijf. Mijn bedrijf run ik voor en na mijn werk, met hulp van mijn ouders en broer.’

‘Je hebt het gevoel dat je het nooit goed genoeg doet’

Drie keer naar de rechter om een laurierheg

‘Achter mijn stal ligt een hectare bos. Dat zijn aangeplante kerstbomen, want vroeger zat daar een boomkwekerij. Inmiddels is dat stuk grond van mij. Op mijn erf, eveneens mijn eigendom, staat een heg van laurier. Van deze heg en het bos hebben ambtenaren al drie keer in omgevingsplannen bepaald dat het – beschermd – natuurgebied is, omdat ze dat op luchtfoto’s denken te zien. Ik ben tot drie keer toe naar de rechtbank gegaan om te zeggen dat het geen natuurwaarde heeft en steeds krijg ik gelijk. Maar elke keer als het omgevingsplan wijzigt moet ik weer opzoeken of er iets is veranderd en moet ik een zienswijze indienen als ze er weer een natuurgebied van gemaakt hebben.’

‘Ik wil niet in beeld komen als PAS-melder’

‘Boeren moeten om de drie tot vijf jaar een nieuwe vergunning aanvragen. Niet omdat de eigen situatie wijzigt, maar omdat het beleid wijzigt. En nu ligt alles stil. Ik wilde mijn stallen uitbreiden, maar die plannen heb ik laten varen, omdat ik niet in beeld wil komen als PAS-melder bij Mobilisation for the Environment (MOB). Zij schieten met hagel en dan zullen ze heus wel een keer wat raken, ook bij mij. Dat zou me mijn bestaande stal kunnen kosten.’

‘Door mijn andere werk ken ik verschillende boeren die vanwege dit soort situaties gebruik hebben gemaakt van de stopregeling, bijvoorbeeld een manegehouder. Hij heeft indertijd aan de regels voor PAS-melders voldaan, maar als hij aan de additionaliteitsvereisten[1] moet voldoen, moet hij boxen leeglaten. Terwijl hij altijd heeft gedaan wat hem gevraagd is. Een vergunning aanvragen kost 3000 à 4000 euro. De legeskosten voor een Natura 2000-vergunning zijn 5000 euro. Die man is denk ik al 20.000 euro kwijt en heeft nog steeds niets.’

‘Je moet iets aanschaffen, maar voordat je de investering eruit hebt, komen ze weer met nieuwe maatregelen’

‘Varkens moeten afleidingsmateriaal hebben omdat het intelligente beesten zijn. Eerst gebruikte ik ballen, toen werd het vereiste dat het materiaal kauwbaar moest zijn en heb ik een ketting in de hokken gehangen zodat de varkens daarop kunnen bijten. Sinds 1 januari 2026 moet het ook wroetbaar zijn, dus die bal en ketting zijn waardeloos geworden en nu heb ik een emmer waar zaagsel uit valt en waar ze in kunnen wroeten. Maar dat moet dan wel voor 3500 varkens worden geregeld. Het kost allemaal geld. Je moet het aanschaffen, maar voordat je de investering eruit hebt, komen ze weer met nieuwe maatregelen. Oplossingen van de overheid zijn ook niet altijd praktisch als je bijvoorbeeld kijkt naar de hygiëne van het dier of de werkomstandigheden voor de boer, maar de nadelen wil ze niet horen.’

‘Je kunt niet investeren voor de lange termijn. Eerst moest ik mijn oude stal aanpassen, nu hoeft dat niet meer. Als ik dat wel had gedaan, was ik een hoop geld kwijt geweest voor niets. Ik heb in de nieuwe stal een biologische luchtwasser staan. Maar de provincie heeft de biologische luchtwassers niet op de lijst gezet van systemen die ze wil. Dus eigenlijk is die nieuwe stal al niets meer waard.’

Duidelijkheid en realisme

‘Elke vier jaar krijg je een regering die zichzelf wil bewijzen, dus elke vier jaar verandert het beleid weer drastisch. De politiek heeft geen langetermijnvisie en staat steeds verder van de boer af. Politici hebben daar geen kennis meer van. En een boer praat niet. Die wil het zelf oplossen. Maar die mogelijkheid is er niet altijd. Ik denk dat het veel zwaarder is dan de overheid weet. Daarom zijn er ook stichtingen als Taboer om het aantal zelfdodingen naar beneden te krijgen. Maar er komen alleen maar meer regels bij en deze veranderen ook continu. Duidelijkheid vind ik belangrijk, maar wel een reële duidelijkheid. Als je iets afdwingt wat de markt niet vraagt, maak je de markt kapot. Dan kun je wel duidelijkheid geven, maar dan lost het niets op.’

1 Het additionaliteitsvereiste houdt in dat er geen ‘stikstofruimte’ mag worden ingezet voor nieuwe projecten of wijzigingen van bestaande projecten, als niet kan worden onderbouwd dat die stikstofruimte niet al nodig is om verslechtering van de natuur tegen te gaan. Dus een boer die een stal sloopt en daardoor stikstofruimte creëert voor een nieuwe stal, mag die ruimte alleen gebruiken als die sloop niet al nodig was om een natuurgebied te redden.

Inhoudsopgave

Varkensboer Anton 4

Beschouwing 8

Melkveehouder Niels 10

Geitenhouders Wouter en Elleke 12

1. Inleiding 14

1.1 Aanleiding voor het onderzoek 14

1.2 Doel en afbakening van het onderzoek 14

1.3 Behoorlijkheid als toetsingskader 14

1.4 Aanpak van het onderzoek 15

1.5 Leeswijzer 15

Varkenshouder Norbert 16

Melkveehouder Maartje 18

2. Knelpunten in de relatie tussen boeren en overheid 20

2.1 Ervaringen van boeren 21

2.2 Wat zeggen stakeholders? 25

Biologische tuinders familie van der Mark 26

3. Impact op de boeren 30

3.1 Ervaringen van boeren 31

3.2 Wat zeggen stakeholders? 35

Fruitteler Erik 36

Akkerbouwer Jos 38

4. Conclusies en aanbevelingen 40

4.1 Introductie 40

4.2 Conclusies 40

4.3 Aanbevelingen 42

Akkerbouwer Robert 44

Pluimveehouder Leen 46

Bijlage 1: Aanpak van het onderzoek 48

Bijlage 2: Lijst van gesprekspartners 50

Bijlage 3: Overzicht van geraadpleegde literatuur 51

Bijlage 4: Impressieverslag rondetafelbijeenkomst 52

Beschouwing

Wie een boerenbedrijf runt, denkt niet in maanden, maar in jaren. Een nieuwe stal, nieuwe machines en investeren in verduurzaming – het zijn beslissingen die je voor en over een langere tijd neemt. Het boerenbedrijf is bovendien meer dan een onderneming. Het is de plek waar een familie vaak al generaties lang werkt en leeft. Juist omdat het boerenbedrijf zo nauw verweven is met het persoonlijk leven en de identiteit van boeren, komt bij hen onzekerheid door overheidsbeleid hard aan.[2]

Sinds 2019 sprak ik meerdere malen en op verschillende plekken in Nederland met boeren over hun boerenbedrijf. Ook mijn team sprak voor dit onderzoek met tientallen boeren over hun bedrijf en de problemen die zij ervaren met de overheid. Natuurlijk verschillen die bedrijven en verhalen van elkaar, maar één boodschap kwam steeds terug: ‘We weten niet meer waar we aan toe zijn.’

Boerenverstand is genegeerd

Boeren hebben de afgelopen jaren te maken gekregen met een opeenstapeling van regels en plannen, vanuit Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten. Die regels sluiten lang niet altijd op elkaar aan. Plannen worden aangekondigd om vervolgens te worden aangepast, uitgesteld of zelfs stopgezet. Voor een boer kan zo’n verandering betekenen dat een investering die al was voorbereid, niet doorgaat. Maar ook dat iemand die het bedrijf wil overnemen, zich inmiddels afvraagt of dat nog wel verstandig is.

Onder boeren is dan ook veel frustratie over de manier waarop beleid en besluiten tot stand komen. Boeren hebben het gevoel dat de overheid hun kennis en ervaring onvoldoende gebruikt. Hun boerenverstand is de afgelopen jaren te vaak genegeerd.

Meer erkenning nodig

Het is verleidelijk om te denken dat een nieuw en duidelijk landbouwbeleid de problemen zal oplossen. Maar zo eenvoudig is het niet. Wie nu met een nieuwe koers komt, begint niet opnieuw. De afgelopen jaren zijn niet weg. Sterker nog: boerenbedrijven en boerengezinnen hebben geleden onder het handelen van de overheid door het uitblijven van structureel beleid. Daar moet een nieuwe aanpak rekening mee houden. De overheid moet erkennen wat er is gebeurd en ervoor zorgen dat mensen van daaruit verder kunnen met hun bedrijf en hun leven.

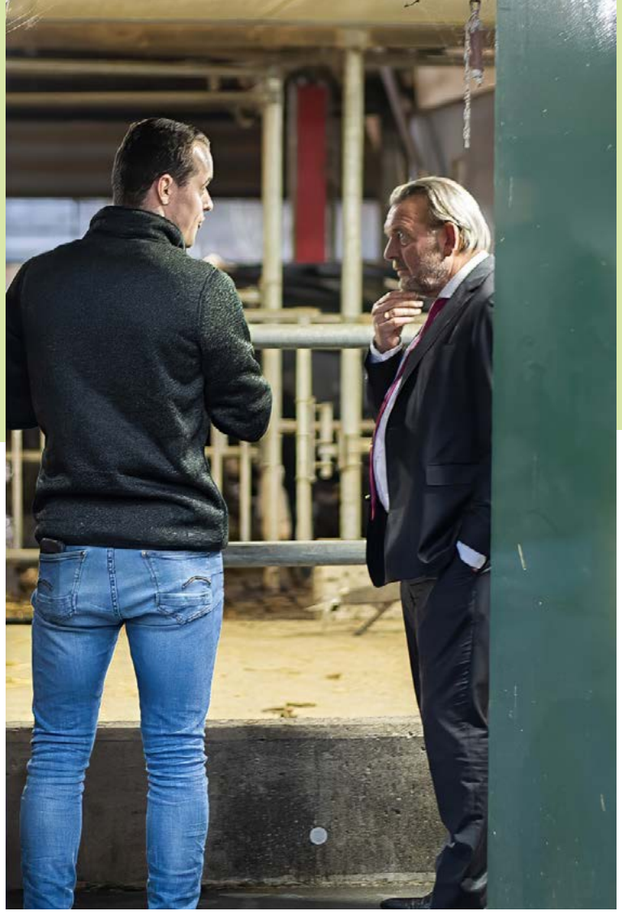
Want inderdaad, niet alles kan weer worden zoals het vroeger was. De landbouw zal veranderen. Voor sommige boeren betekent dat een ander soort bedrijf of minder dieren. Voor andere kan het uiteindelijk betekenen dat zij hun bedrijf zullen beëindigen. Sommige boeren hebben hierin ook al stappen gezet. Maar de noodzakelijke veranderingen zullen nog steeds veel van het aanpassingsvermogen van boeren vragen. Het betekent afscheid van hun dieren, afscheid van hun land of afscheid van een manier van werken en leven. Dat raakt aan hun boerenidentiteit. Meer erkenning hiervoor van de overheid helpt om de overgang naar een toekomstbestendig landbouwsysteem te maken.

Een betrouwbare overheid moet realistisch zijn

Dat betekent niet dat regels voor boeren nooit meer veranderen. Er zijn maatschappelijke opgaven, rechterlijke uitspraken en Europese regels waarmee de overheid rekening moet houden. Soms zijn moeilijke keuzes onvermijdelijk.

Maar boeren mogen wél verwachten dat de overheid eerlijk is over die keuzes. Dat zij geen beloften doet die zij niet kan waarmaken. Dat beleid duidelijk en uitvoerbaar is. En dat zij, als beleid verandert, oog heeft voor de mensen die daar hun eerdere beslissingen op hebben gebaseerd. Die hierdoor worden geraakt. Dat is wat een realistische overheid moet doen. Samen met de Raad van State en de Algemene Rekenkamer wees ik eerder al op het belang daarvan.[3] Een overheid die verwachtingen wekt die zij vervolgens niet kan waarmaken, verliest haar betrouwbaarheid. Dat geldt ook voor de landelijke politiek. Loze beloften en politieke schermutselingen hebben gevolgen buiten Den Haag.

Inmiddels heeft de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) zijn stikstofbrief gepresenteerd. Dit is opnieuw een moment om het landbouwdossier verder te brengen. De verantwoordelijkheid hiervoor ligt bij alle bestuurders. Aan die bestuurders de oproep om ons rapport hierbij ter hand te nemen. En om bewust bij te dragen aan een betrouwbare overheid. Want die heeft de boer de afgelopen tien jaar niet tegenover zich gehad.



Begin met luisteren

Tijdens onze gesprekken met boeren werd duidelijk dat er niet één oplossing is die voor iedere boer werkt. Daarom moet de overheid het gesprek voeren. Niet alleen met belangenorganisaties of aan beleidstafels, maar ook met boeren zelf. Bekijk bedrijf voor bedrijf wat er speelt, welke mogelijkheden er zijn en wat iemand nodig heeft om verder te kunnen.

Tegelijkertijd is de oplossing niet alleen op het niveau van één bedrijf te vinden. De landbouw is onderdeel van een groter geheel. De problemen van boeren hangen samen met andere keuzes die Nederland moet maken. Een oplossing voor de één kan gevolgen hebben voor de ander. De overheid moet daarom handelen als één overheid en zorgen voor een samenhangende koers die voor langere tijd houdbaar is.

Verder kunnen

Ondanks alles wat er de afgelopen jaren is gebeurd, hoorde ik tijdens onze bezoeken aan boeren ook een ander geluid. Boeren zijn trots op hun bedrijf. Velen van hen willen investeren, veranderen en verduurzamen. Zij willen verder. Maar om verder te kunnen, moeten zij weten waar zij aan toe zijn. Nogmaals, we kunnen niet terug naar hoe het was. Er zullen moeilijke keuzes nodig blijven over de landbouw en over de inrichting van Nederland. Pas als de overheid een duidelijke en realistische koers kiest voor de toekomst, regie neemt in de uitvoering ervan met erkenning van de kennis en ervaring van boeren, ontstaat er weer ruimte voor boeren om die keuzes te maken. Niet alleen over hun bedrijf, maar ook over hun toekomst, hun gezin en hun leven.

Reinier van Zutphen
Nationale ombudsman

---

2 Zie bijvoorbeeld theorieën over ‘psychological reactance’ die ingaan op de cognitieve en emotionele reacties die mensen kunnen laten zien als ervaren vrijheden ingeperkt lijken te worden. Hierbij is zowel aandacht voor het ervaren verlies in iemands persoonlijke situatie als het ervaren verlies van de groep waarmee iemand zich identificeert (Understanding Psychological Reactance: New Developments and Findings: Zeitschrift für Psychologie: Vol 223, No 4).

3 Nationale ombudsman, Raad van State en Algemene Rekenkamer roepen op tot een realistische overheid | Nationale ombudsman



Uit de praktijk

Niels is een veehouder in het midden van het land.

Veertien jaar geleden besloot hij om samen met zijn vrouw de boerderij van zijn ouders over te nemen: een gemengd bedrijf met inmiddels 100 koeien, 55 stuks jongvee en 40 schapen, en 38 hectare grasland in eigendom in het midden van het land. Het bedrijf levert melk die gecertificeerd is als Beter voor Natuur & Boer. Daarvoor moet het voldoen aan een scala van voorwaarden, zoals eisen voor biodiversiteit, gewasbeschermingsmiddelen, veebezetting per hectare en lig- en eetplekken voor elk dier.

‘Ik denk dat we gebruikt zijn als wisselgeld om te kunnen bouwen’

Als boer kent Niels het ondernemersrisico. Na een goed jaar waarin hij veel heeft verdiend, is de melkprijs flink gezakt, maar als ondernemer kan hij daarmee omgaan. Dat geldt niet voor het beleid dat de provincie heeft vastgelegd in het Ontwerp Programma Landelijk Gebied, waardoor hij zes à acht hectare weiland minder mag bemesten, terwijl onduidelijk is hoe de compensatie daarvoor geregeld is.

Kleine PAS-melder

‘We hadden een vergunning voor 88 koeien en 35 stuks jongvee. Omdat we enigszins wilden uitbreiden, hebben we een nieuwe vergunning aangevraagd, met een PAS-melding. Dat was legaal. We zijn nu PAS-melder voor 12 koeien, 20 stuks jongvee en 40 schapen Dat is een kleine PAS-melding. Als Mobilisation for the Environment (MOB) een handhavingsverzoek indient en we terug moeten naar 88 koeien, dan gaan we niet failliet, maar gelukkig worden we er ook niet van. Maar bij grote PAS-melders is de angst om hoe het afloopt veel groter.’

Oneerlijk beleid

‘Het is geen eerlijk beleid dat de provincie in het Ontwerp-Programma Landelijk Gebied het stikstofprobleem zo bij de boeren heeft neergelegd. Niemand kan bewijzen dat mijn stikstof hier opstijgt en op het blauwgrasland van het Natura 2000-gebied hier vlakbij landt. We hebben depositie uit het buitenland, van de snelweg, de scheepvaart en de industrie. De overheid meet de stikstofdepositie niet, maar berekent die met het Aeriusmodel. Dat is niet betrouwbaar: daar zit een spreiding in van ongeveer 170 procent. Daar moet je me niet op vastpinnen, maar betrouwbaarder is het om te meten!’

‘De slager keurt zijn eigen vlees’

‘Ik denk dat we gebruikt zijn als wisselgeld om te kunnen bouwen. Deze regio is heel groen. Er is veel natuur en er zijn veel agrariërs. Op dat gebied was er iets te halen. Als de provincie of gemeente één hectare bebouwt, moet dat gecompenseerd worden. Wij denken dat we daarvoor gebruikt zijn of gaan worden.’

Compensatie onduidelijk

‘Om het Natura 2000-gebied komt volgens het Ontwerp-Programma Landelijk Gebied een zone van 250 meter. Wij worden geraakt met zes à acht hectare, die we straks niet meer mogen bemesten. Dat betekent dat er veel minder gras groeit van veel lagere kwaliteit. Hierover hebben we in november 2025 een brief van de provincie gehad. Daarin staat dat we worden gecompenseerd, maar niet hoe. Dat gaan ze in Brussel vragen, terwijl die regeling al ingaat op 1 januari 2027.[4] Wij hebben die grond gekocht voor €100.000 per hectare. Wat is straks de waarde daarvan? Verkopen kan niet, want je kunt er niet komen zonder bij mij over het pad te rijden. Ze flikkeren die brief op de mat zonder te weten wat de gevolgen zijn en hoe ze die gaan compenseren. Dat is schande!’

‘De slager keurt zijn eigen vlees’

‘Ik heb drie jaar meegedaan in een werkgroep van de provincie. Hoe gaan we de stikstofproblematiek aanpakken? Ik heb onlangs ontslag genomen, want ik heb er geen zin meer in. We hebben drie jaar met elkaar gepraat en ineens legt de provincie met een grote pennenstreek een beslissing neer, het Ontwerp- Programma Landelijk Gebied. We kunnen nu een zienswijze indienen. Die zienswijze wordt beoordeeld door de ambtenaar die ook het plan gemaakt heeft. Dat is niet eerlijk. De slager keurt zijn eigen vlees.’

‘Het Ontwerp-Programma Landelijk Gebied maakt de regionale cirkel stuk’

‘Wij hebben te veel koeien in verhouding tot de hoeveelheid grond, dus wij voeren mest af door die aan de buurman te verkopen. Dat vervalt straks met dit Ontwerp-Programma, want hij mag mijn mest niet meer uitrijden. Mijn buurman teelt meer voer dan zijn paarden en vleeskoeien nodig hebben, dus wij kopen zijn maïs. Maar als ik mijn mest niet meer aan hem kan verkopen, zoek ik iemand anders bij wie ik mijn mest kan brengen en maïs kan kopen. Zo werkt dat. Dat wordt echt een probleem. We hebben het zo goed voor elkaar hier. We zitten in een prachtig veehouderijgebied en hebben een goede relatie met elkaar. Die korte keten, de kleine regionale cirkel, wordt stukgemaakt.’

De overheid kijkt niet naar goede ontwikkelingen

‘Hier in de regio hebben we al veel bereikt door beter te voeren. Hierdoor is het ureumgehalte in de melk gedaald. Dat zegt iets over de stikstof- en eiwitbenutting. Ook laten we tegenwoordig kunstmest spuiten in plaats van strooien. Deze techniek zorgt voor veel minder vervluchtiging. Je kunt het alleen niet meten en bewijzen, en omdat het niet is geborgd, neemt de overheid het niet mee. Voor de emissiearme stalvloeren geldt dat ook. We lopen stuk op de borging.’

Export en import

‘Vaak wordt er geroepen dat agrariërs wel weg kunnen, omdat we produceren voor de export. Ik ben fel tegen die uitspraak. Wij zijn goed in de productie van melk en vlees, doordat we in een vruchtbare delta zitten waar gras groeit. In Frankrijk kunnen ze bijvoorbeeld goed wijn maken. Daardoor ontstaat er handel over en weer. In Frankrijk zeggen ze ook niet dat ze niet willen telen voor de export.’

‘Door het Mercosur-akkoord mag Zuid-Amerika producten hierheen brengen. Denk je dat het dierenwelzijn daar hetzelfde is als hier? Of het antibioticagebruik daar? Ik moet elk flesje medicijnen dat ik van de dierenarts krijg verantwoorden. Denk je dat dat in Zuid-Amerika gebeurt? Een ander voorbeeld zijn de legbatterijen waarin kippen in wel zes of zeven etages boven elkaar zaten in een kooitje. Toen die in Nederland verboden werden, zijn ze niet vernietigd, maar naar Oost-Europa gebracht. Nu komen eieren uit die legbatterijen terug. Wat zijn we er dan mee opgeschoten?’

‘Onzeker en verdrietig’

‘We hebben altijd gedacht dat we heel langzaam zouden doorgroeien. Geen megastal, maar elk jaar een klein stapje. Dit jaar hoop ik vijftig te worden. Ik wil op termijn twee melkrobots kopen, zodat ik van de sociale en lichamelijke opgave af ben van veertien keer per week melken. Met die robots zou ik tot mijn pensioen door kunnen gaan. Ik weet nu niet meer of dat gaat lukken en dat maakt me onzeker en verdrietig. Wat moet je met dit zwalkende beleid?’

4 Dit is afgelopen jaar met twee jaar uitgesteld.



Uit de praktijk

Wouter en Elleke hebben een melkgeitenbedrijf met 1100 geiten in het midden van het land,

dat eerst van de ouders van Wouter was. Ze fokken zelf hun eigen jongvee en hun eigen bokjes. Die bokjes fokken ze ook voor andere boeren. Ze hebben voldoende grasland in eigendom om hun geiten te voeren.

‘Laat de mensen die er verstand van hebben beslissen’

De geitenhouderij heeft niet alleen te maken met stikstofproblematiek en Natura 2000-gebieden, maar ook met maatregelen om Q-koorts tegen te gaan en het onderzoek Veehouderij en gezondheid omwonenden (VGO). Daar komt bij dat het bedrijf van Wouter en Elleke gevestigd is op veengrond die daalt, waarbij CO_2 vrijkomt.

‘De boer wordt weggepest’

‘Wij zitten dicht bij een Natura 2000-gebied. Gelukkig hebben we een goede milieuvergunning en zijn we geen PAS-melder. Toch zijn we bang dat Mobilisation for Environment (MOB) een rechtszaak tegen ons aanspant. Het hele stikstofverhaal is zo ingewikkeld en sleept al zo lang … Bedrijven die nog dichter in de buurt van een Natura 2000-gebied liggen, worden een sterfhuisconstructie. Die grond wordt niets meer waard. De provincie zit te wachten tot die boeren twintig jaar niet meer geïnvesteerd hebben en een oud spulletje hebben. Dan koopt ze die grond.’

‘Hiernaast, op 600 meter afstand van ons, is een boerenbedrijf opgekocht. Daar hebben wij als buren geen kans voor gehad. De provincie heeft dat zo doorgesluisd naar Staatsbosbeheer. Dat gaat daar dan iets aanleggen wat stikstofgevoelig is. Vervolgens zitten wij daar dan weer dichtbij. Dan kun je erop wachten dat onze uitstoot op dat nieuwe gebied te hoog is. Dan gaat dat zo verder. De overheid zou boeren kunnen helpen om extensief te boeren en zo de natuur de ruimte geven, maar ze kiest ervoor om dat niet te doen. Zo wordt de boer weggepest.’

‘Ze hebben gebiedjes aangewezen voor Natura 2000 waarvan je tien jaar geleden al kon weten dat dat niet goed zou gaan. Ze hebben niet geluisterd naar tips. Het enige wat Europa nu doet, is ons aan onze eigen afspraken houden. Je kunt Europa hierin helemaal niets kwalijk nemen. In Nederland hebben we 160 kleine gebiedjes en de rekenkundige ondergrens van 0,1 mol stikstof per hectare per jaar. In Duitsland en België is die veel hoger. Dat is onbehoorlijk bestuur. Daar hebben wij en vooral de PAS-melders slapeloze nachten van.’

‘Ons vertrouwen in de overheid is helemaal weg’

Onlogische opkoopregeling

‘De opkoopregeling is alleen interessant voor boeren met mooie stallen. Die krijgen een goede vergoeding. Als jij een oud stalletje hebt, dan krijg je niets en kun je niet meedoen met die opkoopregeling. Help boeren met een oud stalletje die weg willen, want die zijn er ook. Als je zo’n boer met opvolger actief probeert ergens te laten boeren waar dat wel kan, dan los je iets op. Nu laten ze die boer daar verrekken. Die mag en kan niets. Die krijgt nergens een vergunning voor. Die stopt vanzelf een keer.’

‘Vertel ons niet dat het hele dorp longontsteking krijgt omdat wij hier zitten’

‘Als geitenhouders hebben we al heel lang te maken met het onderzoek VGO. We hebben niet het hele dossier gelezen, maar kunnen ons voorstellen dat er eens iets gebeurt als je veel dieren bij elkaar hebt in een droge stal met droge mest. Maar wat we missen, is aandacht voor andere factoren, zoals de jeugd die de hele dag op een fatbike zit, op een tablet zit te kijken of zit te vapen. Ook zijn er volop uitlaatgassen in steden. Hoe erg is dat allemaal? Iedereen heeft 1 procent kans op een longontsteking en hier zou dat 1,7 procent zijn volgens het VGO onderzoek, waar wij ernstige twijfels bij hebben. Hoe erg is het als je naast een snelweg, in de stad of onder de aanvliegroute van Schiphol woont? Vertel ons niet dat het hele dorp longontsteking krijgt omdat wij hier zitten.’

‘Ons vertrouwen in de overheid is helemaal weg’

‘Over Q-koorts willen we het ook hebben. We moeten onze geiten ieder jaar vaccineren. De dieren lijden daaronder. Wij doen aan duurmelk, waarbij geiten lang melk geven. Dan moet je een oude geit niet pesten. Waarom zou je een dier dat nooit meer aflamt nog inenten?[5] We zouden daar graag een praktische oplossing voor vinden. Het enten van die jonge geiten vinden we helemaal niet erg. Die hebben er geen last van. Het kost wel allemaal geld: zo’n 5000 of 10.000 euro per jaar. Dat is niet erg, maar we zien die dieren lijden.’

‘Tijdens de Q-koortsepidemie moesten we onze geiten ruimen. We begrepen niet waarom, want de geiten waren gezond. Die waren gevaccineerd. De overheid heeft niets opgelost, maar een stelletje geiten doodgemaakt. Sindsdien is ons vertrouwen in de overheid helemaal weg. In die tijd kwam onze relatie ook in gevaar. Ik moest echt stoppen met zeuren, anders was ik Elleke kwijtgeraakt.’

Zwaard van Damocles

‘En dan hangt het zwaard van Damocles ons ook nog boven het hoofd: we zijn bang dat we hier opgeofferd worden vanwege CO_2-uitstoot. De veengrond waarop ons bedrijf gevestigd is, daalt. Daarbij komt CO_2 vrij. Geef je mensen de keuze: gaan we met het vliegtuig CO_2 uitstoten en lekker op vakantie, of laten we die boer CO_2 uitstoten met zijn veengrond? Dan mag u invullen wat de meeste stemmen heeft. We zijn kansloos.’

‘We werken mee aan een project om de grond te vernatten, zodat de bodem minder daalt. Dat is trouwens een goed project, want daar staat een financiële beloning tegenover. Dat is veel beter dan een regel van bovenaf; op deze manier krijg je mensen wel mee. Dat zou bij andere maatregelen ook mooi zijn. Als je iets graag wilt, ondersteun boeren dan om de juiste dingen te doen.’

‘Helaas gaan dingen niet in overleg. De overheid zegt van wel. Iedere keer komen ze en horen ze je aan. En dan gaan ze weer naar huis. De gedeputeerde heeft een paar keer met een hok vol emotionele, boze boeren gezeten. Met hun inbreng is niets gebeurd, maar vervolgens wordt er wel gezegd dat we overleg hebben gehad. Toen we zelf een plan aandroegen, was de gemeenteraad er enthousiast over, maar bleek het juridisch onhaalbaar. Wij denken dat je met elkaar een heel eind komt. Als we iets met elkaar besluiten, dan doen we het. Als er stippen op de horizon zijn, gaan we ervoor.’

5 Q-koorts is een infectieziekte die veroorzaakt wordt door een bacterie. Als geiten, schapen of koeien besmet zijn met Q-koorts, kan de bacterie vrijkomen tijdens de geboorte van lammetjes of kalfjes. Ook mensen kunnen Q-koorts krijgen. Het is een zoönose: een ziekte die kan overgaan van dier op mens en andersom. Zie: Q-koorts | NVWA.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding voor het onderzoek

De afgelopen jaren sprak de Nationale ombudsman met enige regelmaat met boeren[6] tijdens de provincietours die hij twee keer per jaar maakt. Bij ieder gesprek viel hetzelfde op: boeren worstelen met de vaak veranderende beleidsmaatregelen, wetten en regels van de overheid. In de agrarische sector zijn de beleidsintensiteit en regeldichtheid hoog. Meer dan bij andere sectoren komt op het boerenerf veel samen en is er sprake van een stapeling van regelgeving. Regelgeving die veelal ook uit verschillende beleidsdomeinen komt.[7] Boeren kampen met voortdurende onzekerheid en een gebrek aan uitzicht op de toekomst. De vele wijzigingen en aanpassingen in het overheidsbeleid en de onvoorspelbaarheid ervan hebben een grote impact op zowel het bedrijf als het persoonlijk leven van boeren en hun gezinnen. Dit was reden voor de ombudsman om deze impact gestructureerder in beeld te brengen.

1.2 Doel en afbakening van het onderzoek

In dit onderzoek staan de ervaringen van de geïnterviewde boeren centraal. Zij vertellen hoe zij hun relatie met de overheid ervaren en welke impact het overheidshandelen op hun leven heeft: hun leven als ondernemer, maar ook hun persoonlijk leven, met een gezin, kinderen en familiegeschiedenis. Het landbouwbeleid kenmerkte zich de afgelopen tien jaar door vele wijzigingen en het uitstellen van keuzes. Het doel van dit onderzoek is om inzichtelijk te maken wat voor boeren de gevolgen zijn van deze continue beleidsveranderingen én uitstel van beleidskeuzes. Hierbij merken wij op dat er een bijzondere dynamiek bestaat tussen boeren en overheid. Enerzijds worden zij dagelijks geconfronteerd met veranderlijk beleid en wet- en regelgeving. Anderzijds lobbyt de sector actief bij de politiek. Hierdoor dragen boeren op sommige momenten zelf bij aan de veranderlijkheid, terwijl diezelfde veranderlijkheid het dagelijks reilen en zeilen van hun boerenbedrijf niet makkelijker maakt.
We keken tijdens het onderzoek terug naar ongeveer tien jaar overheidsbeleid. Hierin hebben we de PAS-regeling van 2015 meegenomen, omdat deze zo langdurig impact heeft. De gesprekken met de boeren vonden plaats tussen november 2025 en mei 2026. Tijdens de uitvoering van het onderzoek en het schrijven van het rapport stonden de ontwikkelingen niet stil. Zo presenteerde minister Van Essen in juni 2026 een nieuw pakket maatregelen voor de landbouw, natuur en stikstof.[8] Het pakket bestaat onder meer uit doelen op bedrijfsniveau, een norm voor een betere balans tussen koeien(mest) en land, extra maatregelen in gebieden waar de natuur het meest onder druk staat en investeringen in natuurherstel. Hoe de maatregelen uitwerken, was tijdens het onderzoek en het schrijven van dit rapport nog onbekend. Om die reden hebben we dit maatregelenpakket niet meegenomen in dit onderzoek.

Hetzelfde geldt voor het Landbouwadvies van de Sociaal Economische Raad (SER). Dit werd in juli 2026 gepubliceerd en omvat tal van aanbevelingen voor een bestendige toekomst voor de agrarische sector.[9] Ook dit SER-advies konden we niet meenemen in dit onderzoek. Daarnaast hebben decentrale overheden in de tussentijd besluiten genomen. Zo is bijvoorbeeld op 14 juli 2026 het Utrechts Programma Landelijk Gebied vastgesteld. Dergelijke besluiten op decentraal niveau hebben we ook niet in het onderzoek meegenomen, omdat de uitwerking ervan ten tijde van het onderzoek nog niet bekend was.

1.3 Behoorlijkheid als toetsingskader

Dit onderzoek gaat niet in op de vraag hoe het landbouwbeleid eruit zou moeten zien. Het is niet aan de Nationale ombudsman om te oordelen over, of inhoudelijk invulling te geven aan beleidskeuzes en maatregelen. Het is wel aan de ombudsman om zich te richten op de impact van de uitvoering van het beleid op de mensen voor wie het beleid is bedoeld. Burgers mogen verwachten dat de overheid behoorlijk handelt. Wat een behoorlijke manier van doen betekent voor de overheid, hebben we uitgewerkt in de behoorlijkheidsvereisten.[10] Een belangrijk behoorlijkheidsvereiste is voor de ombudsman betrouwbaarheid, dat in dit onderzoek dan ook centraal stond. In het onderzoek wilden we weten of de overheid zich betrouwbaar toont voor een specifieke groep burgers, namelijk de boeren. Het is bekend dat de agrarische sector te maken heeft met veel veranderingen in beleid en regelgeving.[11] Naast het vereiste van betrouwbaarheid keken we in het onderzoek daarom ook naar andere behoorlijkheidsvereisten, bijvoorbeeld transparantie, goede motivering en luisteren naar de burger. Het doel van het onderzoek was de impact in kaart te brengen van het overheidsbeleid van de afgelopen jaren op het (dagelijks) leven van boeren.

1.4 Aanpak van het onderzoek

Voor dit onderzoek sprak het onderzoeksteam in totaal met 32 boeren. Van elf interviews zijn de narratieven gemaakt die in dit rapport zijn opgenomen. De namen van de geïnterviewde boeren zijn pseudoniemen en ook andere persoonlijke informatie is geanonimiseerd. Een aantal van de geplaatste foto's is van de bedrijven en de geïnterviewde boeren zelf; zij hebben toestemming gegeven voor het gebruik hiervan in dit rapport.

Ook interviewden we 25 stakeholders, waaronder belangenbehartigers van boeren zoals Land- en Tuinbouw Organisatie (LTO), Nederlandse Melkvee Vakbond (NMV), Agractie en de jonge boeren van het Nederlandse Agrarische Jongeren Kontact (NAJK). Daarnaast interviewden we experts van Wageningen University en Research en de Rabobank. We interviewden voor dit onderzoek partijen die zich vooral inzetten voor milieu- en natuurvraagstukken, zoals Natuurmonumenten. Dit was voor ons onderzoek noodzakelijk omdat de maatschappelijke discussie over boerenbedrijven zich vooral afspeelt in de context van natuur- en milieubehoud. Met het onderzoek willen we echter de ervaringen van boeren naar voren brengen. We willen zichtbaar maken waar zij als groep tegenaan lopen als het gaat om overheidshandelen. Hun stem staat daarom in dit rapport centraal. Dit doen we met erkenning van het feit dat er ook partijen zijn die een andere mening zijn toegedaan dan boeren. Een gedetailleerdere uitwerking van de aanpak van het onderzoek is terug te vinden in bijlage 1. Een lijst van de gesprekspartners is terug te vinden in bijlage 2.

De groep boeren die we spraken was divers. Onder hen waren melkveehouders, akkerbouwers en pluimveehouders. We spraken met zowel gangbare boeren als biologische boeren. Ook wonen de geïnterviewde boeren verspreid over Nederland, waren het zowel mannen als vrouwen en liepen de leeftijden uiteen van 26 tot ongeveer 60 jaar. Ondanks die verschillen zien we een aantal rode draden in hun ervaringen; die brengen we in dit rapport naar voren.

Om de aanbevelingen aan te scherpen en te concretiseren, hebben we op 16 september 2026 een rondetafelbijeenkomst gehouden. Tijdens deze bijeenkomst ging de Nationale ombudsman in gesprek met de belangrijkste betrokken overheidsinstanties over zijn aanbevelingen (zie bijlage 4 voor een impressie van deze bijeenkomst).

1.5 Leeswijzer

Als we in dit onderzoek de term boeren gebruiken, bedoelen we de boeren en de belangenbehartigers die ook boer zijn en die hun persoonlijke verhalen met ons hebben gedeeld. Met de term stakeholders bedoelen we eveneens belangenbehartigers, alleen dan niet op persoonlijke titel, maar in hun hoedanigheid van belangenbehartigers. Ook bedoelen we hiermee verschillende experts, wetenschappers en zakelijke dienstverleners.

Hoofdstuk 2 laat de knelpunten zien in de relatie tussen de boeren en de overheid. Centraal hierin staan de ervaringen van de boeren en hun belangenbehartigers met wie we spraken. Ook komt (kort) aan bod wat stakeholders ons over deze onderwerpen vertelden. Hoofdstuk 3 beschrijft de impact van de knelpunten voor boeren. De ervaringen van boeren staan hierin weer centraal, maar ook hierbij komt (kort) aan de orde wat de stakeholders vertelden. In hoofdstuk 4 komt de Nationale ombudsman tot zijn conclusies en aanbevelingen. Tot slot staan in de bijlagen respectievelijk de aanpak van dit onderzoek (bijlage 1), een lijst van de gesprekspartners (bijlage 2), de bestudeerde stukken en literatuur (bijlage 3) en een impressie van de rondetafelbijeenkomst (bijlage 4).

Door het rapport heen zijn de elf narratieven te vinden van de geïnterviewde boeren en de foto's die zijn genomen op hun boerenerven. Hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3 starten daarnaast met een beknopt overzicht van wisselend overheidsbeleid. Dit is een beperkte selectie van het beleid en de wet- en regelgeving waarmee boeren te maken hebben (gehad). We hebben hiermee niet volledig willen zijn. Deze selectie dient als illustratie en geeft enige context aan de ervaringen van de boeren. Deze voorbeelden hebben we geselecteerd op basis van de mediaoverzichten die we bij de start en bij het eind van het onderzoek hebben laten maken, en op basis van de eerste grove analyse van de opgehaalde informatie (zie ook bijlage 1).

6 Gedurende dit onderzoek is tijdens de vele gesprekken besproken wat een juiste term is om de doelgroep aan te duiden: *agrarisch ondernemer, agrariër* of *boer*. De term *boer* dekte volgens de meeste gesprekspartners de lading het best. Daarom spreken we in dit onderzoek over boeren.
7 Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen | Planbureau voor de Leefomgeving.
8 Kabinet haalt Nederland van het stikstofslot | Rijksoverheid.nl.
9 Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem | SER.
10 Aan de slag met behoorlijkheid | Nationale ombudsman voor Professionals.
11 Balans van de Leefomgeving 2023 | Planbureau voor de Leefomgeving.



Uit de praktijk

Norbert is varkenshouder in het zuiden van het land.

Sinds kort is hij volledig eigenaar van een familiebedrijf met 350 zeugen en 3.000 vleesvarkens, dat hij heeft overgenomen van zijn ouders. Het bedrijf zit vlak bij een Natura 2000-gebied.

‘Ik wil vooruit, maar ik kan niet’

Om het dierenwelzijn te vergroten en de stikstofuitstoot te verlagen, heeft Norbert al in 2022 een vergunning aangevraagd bij de provincie om de stallen aan te passen. Die vergunning is nog steeds niet verleend. In plaats daarvan vraagt de provincie hem om de aanvraag in te trekken en een melding te doen van de berekende stikstofuitstoot. Maar die aanpak biedt geen juridische zekerheid en is ook geen goede basis voor de financiering van aanpassingen. Daardoor is het al jaren onmogelijk om verbeteringen door te voeren en is de onzekerheid voor de toekomst groot.

Beter Leven-keurmerk en ammoniakreductie

‘In 2015 zijn we met ons bedrijf overgestapt van gangbaar naar Beter Leven. Om aan de eisen van het Beter Leven-keurmerk te voldoen, moeten we verbeteringen doorvoeren. Het tijdpad daarvoor loopt tot 2035. Daarnaast is in 2017 het stallenbeleid van de provincie veranderd. In 2024 moest iedere stal emissiearm zijn; dat betekende voor varkensboeren 85 procent ammoniakreductie.[12] In 2022 hebben we daarom een vergunning aangevraagd voor verbeteringen die beide doelen dienen.’

‘Dat plan ligt al jaren op de plank en de deadline van 2024 kwam steeds meer in zicht. Dan vraag je je af wat je als bedrijf moet doen. Ik wil vooruit, maar ik kan niet. Ik heb geen vergunning, dus ik kan geen aanpassingen doen, terwijl de nieuwe situatie veel beter zou zijn voor dierenwelzijn en milieu. Ik verdwaal gewoon in een wirwar van procedures. Daar word ik onzeker van en ik raak erdoor gefrustreerd. Op een gegeven moment wist ik gewoon zeker dat het niet zou gaan lukken. En dat doet wat met je.’

Geen vergunningen, maar meldingsplicht

‘De provincie heeft in december 2025 besloten dat er geen vergunningen worden afgegeven, maar de varkenshouderij moet nu op 1 juli 2026 60 procent ammoniakreductie op bedrijfsniveau realiseren ten opzichte van de bestaande vergunningen uit 2019. Dat krijgt vorm met een meldingsplicht: bedrijven moeten een melding doen van de berekende stikstofuitstoot. Daardoor word ik verplicht om te investeren in milieumaatregelen terwijl ik daar geen vergunning voor krijg. Uiteindelijk krijg ik een maatwerkvoorschrift. Maar wat dat precies gaat betekenen voor de status van mijn natuurvergunning is onduidelijk. Dat maakt de toekomst van mijn bedrijf extra onzeker.’

‘Het voelt alsof je vogelvrij bent’

‘Die meldingsplicht kwam voor ons als een verrassing: “Boer, je hebt heel mooi je tijd en energie gestoken in de vergunning voor die 2024-maatregel, maar dat gaat niet werken, want wij kunnen helaas geen vergunningen verlenen.” En dus was het vriendelijke verzoek van de provincie dat wij die vergunningaanvraag zouden intrekken. Dan hoefden we geen leges te betalen, maar we moesten wel een melding doen en daarmee al onze stikstofruimte inleveren. Dan voel je je als ondernemer wel besodemieterd, gezien de tijd en energie die je erin gestoken hebt om zo goed als je kunt te voldoen aan de geldende wet- en regelgeving.’

‘Het is maar de vraag welke rechten je hebt als je zo’n melding doet. Als je een vergunning hebt, dan is dat tenminste duidelijk. Het voelt nu alsof je vogelvrij bent zodra je die melding doet. Ik laat mijn vergunningaanvraag liggen, want dat is mijn schild. Ergens voelt het alsof de provincie haar verantwoordelijkheid afschuift op de boeren. Wij moeten nu een melding doen, maar krijgen daardoor geen waarborgen die we met een vergunning wel zouden hebben. En de provincie is niet meer verantwoordelijk als wij die melding hebben gedaan. Dat vind ik een smerig spel. Vooral als je als ondernemer al vier jaar dat traject voor die vergunning hebt lopen, waar je steeds geen antwoord op krijgt.’

‘Het huidige beleid voelt als geldverspilling’

‘De provincie heeft een menukaart met maatregelen voor agrariërs met meldingsplicht, maar daarop staan maatregelen die in de praktijk niet kunnen werken. Zo wil ik een biologische luchtwasser, zoals in mijn vergunningaanvraag staat, maar die staat niet op die menukaart. Ik zou volgens de provincie een chemische luchtwasser moeten nemen. Dat kan in onze situatie helemaal niet, omdat we vlak bij de bebouwde kom zitten en we met een chemische luchtwasser niet voldoen aan de regels in de Omgevingswet voor geuroverlast. Ik loop hier muurvast op – het komt er in feite op neer dat ik hier geen varkens meer kan houden.’

‘Je wilt als ondernemer graag in één keer investeren zodat het voor lange termijn goed is; dat gaat nu niet. Ik kan niet innoveren, reduceren of investeren, want er is geen stabiele juridische basis voor de reductie of innovatie. Daardoor willen de banken geen geld lenen en de keuzes die de provincie aanbiedt sluiten niet aan op ánder beleid en regelgeving. Het huidige beleid voelt als geldverspilling.’

Behoefte aan een integraal beeld

‘Als ik puur als ondernemer kijk, dan denk ik: ik heb een aanvraag liggen waarmee ik van een jaarlijkse uitstoot van 7.500 kilo naar 2.500 kilo ga. Die aanvraag ligt al vier jaar op de plank, dus ik had de aanpassingen al drieënhalf jaar geleden gerealiseerd kunnen hebben. Dan was er al 15.000 kilo minder stikstof uitgestoten. En nu maak ik ook nog eens kosten voor die stilliggende vergunningaanvraag: die moet ik jaarlijks actualiseren, omdat ik anders het risico loop dat de provincie hem niet verder behandelt. Dat kost €10.000 per jaar, en de provincie stelt steeds weer nieuwe vragen, vanwege het telkens veranderende beleid. Ik ben een redelijk positief ingesteld persoon, maar ik raak af en toe wel gefrustreerd en boos over het provinciebeleid. Wat ik van de overheid verlang, is dat ze een integraal beeld geeft van hoe ze met het boerenbedrijf vooruit wil, met aandacht voor alle facetten die het boerenbedrijf raken: energie, dierenwelzijn en stikstof bijvoorbeeld en hoe die elkaar beïnvloeden. Die zaken moeten we combineren om uiteindelijk iets voor de natuur te kunnen bereiken.’

‘Het voelt alsof je vogelvrij bent’

12 Ammoniak is een stikstofverbinding. Ammoniakreductie draagt dus bij aan een lagere stikstofuitstoot.



Uit de praktijk

Maartje is melkveehouder samen met haar man.

Ze hebben een melkveebedrijf met jongvee en melkkoeien in het midden van het land. Het grootste deel van de grond pachten ze van een particulier landgoed in een Natura 2000-gebied. Ook runnen ze een boerderijwinkel met zuivelproducten.

‘Je hebt het gevoel dat je het nooit goed genoeg doet’

Omdat het bedrijf in een Natura 2000-gebied ligt, moest de stikstof uit dierlijke en organische mest die Maartje en haar man mogen uitrijden, in 2022 terug van 230 naar 170 kilo per hectare per jaar. Dat betekent meer mest afvoeren en daarvoor betalen, of grond erbij pachten, wat ook geld kost. Verder heeft het Maartje en haar man jaren gekost om een nieuwe schuur te bouwen, want de vergunning kwam maar niet rond.

‘Je kunt het financieel niet rondrekenen’

‘Het is mooi als wij grond erbij kunnen krijgen, want dan kunnen we in ieder geval onze eigen mest kwijt. Dan hebben we geen extra kosten voor mestafzet, maar wel voor de grond. Iedereen die kan extensiveren, wil dat ook doen. Juist om die mest op het eigen land te kunnen brengen om te voorkomen dat je die heel duur moet afvoeren. Maar uiteindelijk kost het allebei geld, het heeft beide invloed op je inkomen. Ik moet met hetzelfde inkomen 10 tot 15 hectare maal € 1.000 pacht extra betalen. Extensiveren is mooi bedacht, maar je kunt het financieel niet rondrekenen. Meer grond betekent meer pacht, terwijl hetzelfde aantal koeien het moet betalen.’

Vergunningverlening zit op slot

‘Als je een vergunning nodig hebt of iets moet aanpassen, dan kom je in de mallemolen van gemeenten, provincies en dergelijke terecht. Wij willen bijvoorbeeld graag nog een schuur bouwen en hebben daarvoor een vergunning nodig. De vergunningverlening bij de provincie zit echter op slot. Wij willen voor het milieu stappen maken en verduurzamen of investeren in een betere manier van boeren. Dat kan alleen niet, omdat de vergunningverlening niet op gang komt.’

‘De gemeente zegt dat we mogen bouwen, maar na het maken van een stikstofberekening blijkt er niks te kunnen. We hebben aangeboden om het aantal dieren te verlagen waarvoor we een vergunning hebben. Dat zou een grote stikstofwinst opleveren, maar we kregen te horen dat dit niet kan. Terwijl we wel het aantal koeien dat we in werkelijkheid houden, mogen ophogen tot het maximum van de vergunning, waardoor we meer stikstof zouden uitstoten dan nu! Dat is een beetje krom.’

Onzekerheid en onbetrouwbaarheid

‘Wij weten al sinds 2019 niet waar we aan toe zijn. Het is niet betrouwbaar als elk kabinet weer zijn eigen ijkpuntjes gaat zetten zonder consistent beleid. We hebben veel last van de onzekerheid en alles waar we afgelopen jaren tegenaan zijn gelopen, zoals dat gedoe rondom een vergunning voor de schuur. Het klinkt een beetje truttig, maar je hebt het gevoel dat je het nooit goed genoeg doet. We hebben veel investeringen gedaan die van ons gevraagd werden. Voor ons gevoel zijn we goed bezig geweest en nog krijgen we niet de zekerheid of het gevoel dat we de komende vijftien jaar ons bedrijf kunnen houden. Je moet daar niet te veel over nadenken, want dan wordt het minder leuk om boer te zijn.’

‘We zitten met natuurorganisaties, dorpskernen, ondernemers enzovoort in het proces van het Gebiedsplan van deze regio. De provincie, de waterschappen en de gemeenten hebben hun handtekening daaronder gezet en nu moet er iets gebeuren. Nu lopen we weer vast op de benodigde vergunningen. Dan heb je een overheid nodig die af en toe haar nek uitsteekt en zegt: “We gaan het hier zó doen en bekijken of het werkt.” Het blijkt toch heel lastig voor de provincie om een uitzondering te maken. Het voelt ook een beetje alsof je overgeleverd bent aan het lot, want misschien lukt het wel als je bij de juiste ambtenaren terechtkomt.’

Impact op het persoonlijke leven

‘Je moet oppassen dat je niet in negativiteit blijft hangen. Niet als je met je kinderen aan tafel zit te eten het iedere keer hebben over die vergunningen die alweer niet voor elkaar zijn. Ik denk dat dat een grote valkuil is, want je zit zeven dagen per week op je werk. Wij zijn gelukkig vrij positief ingesteld, maar ik kan me voorstellen dat je het als boer soms echt niet meer ziet zitten. Zelf zou ik er ook niet aan begonnen zijn als ik alles van tevoren had geweten. Ik verwacht ook niet dat onze kinderen het bedrijf overnemen, als je ziet hoeveel tijd en energie het kost en hoe makkelijk je op andere plekken je geld kunt verdienen. Door de regeldruk is ons werk ook veel complexer geworden de afgelopen vijftien jaar. En de druk om alles goed in te vullen is groot, want een fout kan je zomaar een paar duizend euro kosten.’

De modernste bedrijven stoppen

‘Je hebt hier veel kalverhouders die kiezen voor de beëindigingsregeling, omdat ze dan weten waar ze aan toe zijn. We zien ook dat juist de modernste bedrijven stoppen. Dat heeft te maken met hoe de regeling in elkaar zit. Degenen met een stal van maximaal vijf jaar oud krijgen 120 procent van de waarde van die stal als je hem nu zou moeten bouwen. Die krijgen dus meer dan waarvoor ze hem ooit gebouwd hebben. Dan ga je als ondernemer je knopen tellen: als mijn bedrijf zoveel waard is, met alle onzekerheden die ik voor me zie, wil ik dan nog boer blijven? Of ga ik misschien maar iets anders doen?’

Koester de agrarische sector

‘Als ik een boodschap mag meegeven, dan is het dat we de agrarische sector moeten koesteren. Het is een ongelooflijk mooie sector en die zou beter gezien en gewaardeerd moeten worden. Verder hebben we behoefte aan een consistent beleid. Ik denk dat we met elkaar moeten bekijken waar we over vijftien, twintig jaar willen staan. Wat voor agrarische sector hebben we nodig in Nederland om voor een deel in ons voedsel te voorzien? We zullen keuzes moeten maken.’

‘Ik verwacht ook niet dat onze kinderen het bedrijf overnemen’

2. Knelpunten in de relatie tussen boeren en overheid

Voorbeelden van wisselend beleid en wet- en regelgeving

In veel van de gesprekken die we gedurende het onderzoek hebben gevoerd, kwam de veranderlijkheid van beleid en het ontbreken van een consistente langetermijnvisie ter sprake. Hier volgt een korte weergave van twee voorbeelden daarvan.

PAS-melders
Doordat de stikstofneerslag op de Natura 2000 gebieden het voor boeren steeds moeilijker maakte om een vergunning voor aanpassing of uitbreiding van het bedrijf te krijgen, is in 2015 het Programma Aanpak Stikstof (PAS) ingevoerd. Boeren moesten vanaf dat moment bij nieuwe of gewijzigde activiteiten aantonen dat de stikstofdepositie niet steeg of ze moesten compenserende maatregelen nemen zoals luchtwassers en emissiearme vloeren.[13] Als de berekende stikstofdepositie onder de drempelwaarde bleef, volstond een melding in plaats van een vergunning.

De Raad van State verklaarde op 29 mei 2019 het PAS als ongeldig. Volgens de Raad is het onvoldoende mogelijk om wetenschappelijk aan te tonen dat natuurwaarden in Natura 2000 gebieden niet worden aangetast. Vanaf dat moment zijn de PAS-melders in feite illegaal.

Opeenvolgende plannen[14] om de PAS-melders te helpen hebben tot op dit moment nauwelijks effect gehad. Het afgeven van een geldige natuurvergunning is nagenoeg onmogelijk, gelet op de slechte staat van de Natura 2000 gebieden. Daarmee blijft de situatie van de PAS-melders onzeker en is er geen concreet zicht op een oplossing.

Nationaal Programma Landelijk Gebied
In juni 2022 presenteerde het kabinet nieuwe stikstofplannen in de startnotitie van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG). Hierin werd gesteld dat het huidige landbouwsysteem niet houdbaar is.

In de startnotitie staan richtinggevende doelen en keuzes voor provincies, die zelf gebiedsprogramma's moeten uitwerken. Iedere provincie is aan de slag gegaan om, in samenwerking met verschillende partijen zoals gemeenten, waterschappen, natuurorganisaties en vertegenwoordigers vanuit de agrarische sector, een eigen programma voor het landelijk gebied op te stellen. Daarin zijn plannen uitgewerkt om de stikstofuitstoot terug te brengen, wettelijke natuur- en waterdoelen te halen en de leefbaarheid van het platteland te verbeteren. In het najaar van 2023 bleek dat er geen geld kwam om de plannen voor de stikstofaanpak te kunnen financieren. Het kabinet wilde de provincieplannen betalen uit een stikstoffonds van 24 miljard euro, maar voordat dat geregeld was viel het kabinet. Het demissionaire kabinet ging niet langer over het budget, ook al waren de provincies inmiddels wel begonnen met het uitvoeren van de plannen.

Vervolgens laat het nieuwe kabinet in 2024 weten dat het NPLG wordt stopgezet en het bijbehorende fonds wordt ingetrokken. De te behalen doelen voor de provincies blijven echter staan. Daardoor moeten provincies verder gaan met hun plannen voor het landelijk gebied, zonder dat er rijksbeleid, geld en een duidelijke taakverdeling is.

13 Luchtwassers en emissiearme vloeren werken vaak niet zo goed als eerder werd gedacht. In 2017 werd duidelijk dat de luchtwassers minder goed werkten of verkeerd werden gebruikt. Het CBS constateerde in 2019 dat emissiearme vloeren meer stikstof uitstootten dan verwacht. De Wageningen Universiteit concludeerde een jaar eerder dat 99 procent van de luchtwassers onvoldoende werkte.

14 In 2022 is het legalisatieprogramma PAS-meldingen vastgesteld. Het programma is bedoeld om PAS-melders alsnog een geldige natuurvergunning te geven. Dit gebeurt door voldoende stikstofruimte te creëren en toe te delen, zonder dat de natuurdoelen in gevaar komen. In maart 2025 zouden volgens het PAS-legalisatieprogramma PAS-melders gelegaliseerd worden. De uitstoot van stikstof had nu zoveel minder moeten zijn, dat er ruimte was ontstaan voor de uitstoot van PAS-melders. Maar nergens in Nederland is die ruimte er. Begin 2026 hebben de Tweede en Eerste Kamer ingestemd met verlenging van het legalisatieprogramma voor PAS-melders met drie jaar. In de recente plannen van landbouwminister Van Essen is het Programma Maatwerk PAS-melders opgenomen. Hiervoor wordt € 350 miljoen gereserveerd en het behelst begeleiding, juridische instrumenten, innovatieve technieken en financiële oplossingen.

2.1 Ervaringen van boeren

2.1.1 Geen langetermijnvisie met concrete doelen, waardoor toekomstperspectief voor boeren ontbreekt

In vrijwel alle gesprekken geven boeren aan dat ze last hebben van de elkaar opvolgende wisselingen in de politiek – op zowel centraal als decentraal niveau – die tot verschillende keuzes leiden. Deze wisselingen veroorzaken daardoor instabiliteit van beleid en regelgeving. Boeren zien dat de overheid (lastige) keuzes op moeilijke dossiers hierdoor uitstelt of doorschuift en dat ze beloften doet die niet uitvoerbaar blijken. Dit maakt dat het overheidsbeleid in de beleving van boeren onvoorspelbaar is. Zij geven aan dat een overkoepelende langetermijnvisie blijft ontbreken. Hiermee bedoelen ze dat ze duidelijke doelen en kaders missen, waarbinnen zij op lange termijn kunnen werken en investeren. In de gesprekken komt met name het stikstof/PAS-dossier ter sprake als voorbeeld. Over dit dossier hakt de landelijke politiek geen knopen door, wat doorwerkt op provincies en gemeenten. Zo vertelt een varkensboer dat hij vanwege bouwbeperkingen door de stikstofproblematiek geen vergunning krijgt om zijn stallen te verbouwen, terwijl deze wel aan vervanging toe zijn. Hij zit klem door deze impasse en vreest voor de toekomst van zijn bedrijf. Het speelt niet alleen op dit beleidsdossier, maar op verschillende dossiers en op verschillende dossiers tegelijkertijd. Daarbij raken de veranderingen en aanpassingen ook lopende trajecten. Andere voorbeelden zijn (bouw)vergunningsprocedures, uitkoopregelingen, (ruil)verkaveling, dierenwelzijnsbeleid, mestbeleid en buffer- en spuitzones.[15]

Naast voortdurende aanpassingen in beleid en regelgeving door politieke keuzes spelen ook juridische uitspraken en gewijzigde inzichten een rol in deze veranderlijkheid. Boeren vertellen over ervaringen met goedgekeurde regels die later opnieuw ter discussie komen te staan. Investeringen of bedrijfskeuzes die eerder logisch of toegestaan leken, kunnen dan later problematisch worden. Een melkveehouder vertelt dat hij investeerde in een emissiearme stal, maar later geconfronteerd werd met gewijzigde inzichten en

15 Een spuitzone is het gebied tussen het agrarisch perceel waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en een zogenoemde gevoelige functie, zoals woningen, tuinen en scholen. De spuitzone heeft als doel te voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen door de wind van het agrarisch perceel op het perceel met de gevoelige functie neerkomen. Er zijn geen wettelijke regels voor een spuitzone. Wel is er jurisprudentie met uitspraken over spuitzones waarin 50 meter wordt aangehouden. Bufferzones rond Natura 2000-gebieden zijn ingestelde zones waarin de stikstofuitstoot extra wordt beperkt om kwetsbare natuur te beschermen. Het kabinet hanteert zones van 500 meter (bij ongeveer 85 kwetsbare gebieden) en 1.000 meter (bij zo'n 15 gebieden). Agrarisch ondernemers binnen deze zones moeten voldoen aan strengere eisen voor bijvoorbeeld kunstmest, gewasbescherming en grondgebondenheid.

regelgeving over de effectiviteit van emissiearme stallen. Hierdoor kwam de toekomstbestendigheid van die investering ter discussie te staan. Deze onzekerheden beïnvloeden niet alleen de dagelijkse bedrijfsvoering, maar ook belangrijke keuzes rond toekomstige investeringen.

De boeren die wij spraken, geven allemaal aan dat het veranderlijke beleid en het uitblijven van een langetermijnvisie hen belemmeren om plannen te maken voor de toekomst. In tegenstelling tot de kabinetsperiodes van vier jaar (of minder) denken boeren bij het maken van plannen in generaties en in investeringstermijnen. Dit betekent dat zij ten minste vijftien jaar vooruitkijken. Boeren missen een koers voor de langere termijn, bij voorkeur voor de komende twintig tot dertig jaar, zodat zij verantwoord kunnen investeren. Zij vinden dat de overheid niet altijd voldoende rekening houdt met de economische gevolgen van het wisselende beleid. Regels rond mest, gewasbescherming, vergunningen, natuur, maar ook sommige teeltkeuzes, en de daarbij behorende bedrijfsaanpassingen raken direct aan kosten, opbrengsten, investeringsruimte en verdienmodellen. Met een langetermijnvisie ontstaat volgens de boeren die wij spraken perspectief voor zowel bedrijven die willen doorgaan en groeien als voor boeren die willen omschakelen, verbreden of stoppen. Ook biedt een langetermijnvisie meer ruimte en kansen voor jonge boeren en hun keuzes in bedrijfsopvolging.

2.1.2 Versnippering van beleid tussen overheden

Een terugkerend thema in de gesprekken is de last die boeren hebben van de verschillende overheidsinstanties die elkaar tegenspreken en tegenwerken. Zij geven hiervan diverse voorbeelden. Zo vertelde een van de boeren dat ze van de gemeente een vergunning kreeg voor een nieuwe stal, maar de vergunningverlening voor de bouw ervan bleef bij de provincie maar duren. Ook noemen boeren voorbeelden waarbij de ene gemeente zones instelt waar gewasbeschermingsmiddelen niet zijn toegestaan, terwijl de aangrenzende gemeente andere regels hanteert en de gewasbeschermingsmiddelen wel toestaat. Bovendien zijn er boeren die in meer dan één gemeente, waterschap of provincie hun bedrijf voeren. Hierdoor hebben zij regelmatig te maken met verschillen in (lokaal) beleid of regelgeving. Boeren weten dan niet welk beleid of welke regels ze moeten volgen. Deze onzekerheid tast het vertrouwen in de overheid eveneens aan.

2.1.3 Beleid en regelgeving is complex en tegenstrijdig

Ook als ze niet te maken hebben met verschillende overheidsinstanties, geven boeren aan dat ze beleid en regelgeving vaak complex en/of tegenstrijdig vinden. Die complexiteit komt voor een belangrijk deel voort uit de hoeveelheid en diversiteit aan regels en wetgeving. Boeren hebben te maken met zowel milieuregels (rondom stikstof, Natura 2000, mest, gewasbescherming enzovoort) als met subsidie-, fiscale en ruimtelijke regelingen en beleid. Het is ondoenlijk voor individuele boeren om er constant van op de hoogte zijn welke regel of welk beleid op welk moment geldt en welke gevolgen dat heeft voor hun bedrijf. Hierdoor lopen ze het risico dat ze in overtreding zijn zonder dat ze daar weet van hebben. Ook kan het betekenen dat ze niet op de hoogte zijn van belangrijke ontwikkelingen, waardoor ze juist allerlei mogelijkheden mislopen. Een varkensboer beschrijft hoe een provinciaal conceptplan soms wel vijf, zes keer per jaar verandert en dat boeren zelf in de gaten moeten houden wat er verandert en wat dit voor gevolgen kan hebben voor hun bedrijf. Deze varkensboer kan dit omdat hij juridisch onderlegd is, maar hij geeft aan dat het voor een ‘gewone’ boer niet te doen is.

Daarnaast geven boeren aan dat ze er last van hebben dat afzonderlijke beleidsmaatregelen en regelgeving niet altijd goed op elkaar aansluiten. Besluiten op het gebied van mest, stikstof, natuur, water en klimaat worden volgens hen vaak los van elkaar genomen, terwijl deze onderwerpen in de praktijk nauw met elkaar verbonden zijn. Hierdoor ontstaat tegenstrijdigheid en kunnen maatregelen die bedoeld zijn om één probleem op te lossen, elders in de bedrijfsvoering juist nieuwe problemen veroorzaken. Beleid en regelgeving worden hierdoor onuitvoerbaar. Zo kwam het voorbeeld ter sprake dat een boer aan de ene kant in het kader van de stoppersregeling zijn stal moest afbreken, maar daarvoor aan de andere kant geen vergunning kreeg, omdat er een zeldzame vogelsoort was aangetroffen.

2.1.4 Toename van administratieve lastendruk

In alle gesprekken vertellen boeren over de toename van de administratieve lastendruk. Die kent verschillende oorzaken. Zo hebben boeren door de vele verschillende regelingen te maken met meerdere instanties, loketten en trajecten. Dat maakt het moeilijk om overzicht te houden. Boeren vertellen dat zij niet altijd weten welke organisatie waarvoor verantwoordelijk is, welke route zij moeten volgen en waarom een bepaald onderdeel van hun bedrijf onder de ene regeling valt en een ander onderdeel onder een andere regeling.[16] Ook ervaren ze dat de verschillende overheidsinstanties regelmatig dezelfde gegevens opvragen. Hoewel het vaak om vergelijkbare informatie gaat, moeten boeren deze telkens opnieuw en via systemen van verschillende overheidsinstanties aanleveren.

Een andere oorzaak van de toename van de administratieve lastendruk is dat boeren vergunningaanvragen, meldingen en subsidieverzoeken steeds gedetailleerder en uitvoeriger moeten invullen.[17] Daarbij moeten zij uitgebreide documentatie bijhouden om aan te tonen dat zij volgens de regels werken, bijvoorbeeld voor controles op bedrijfsvoering of teeltmaatregelen door de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO) of de Nederlandse Voedsel- en Waren Autoriteit (NVWA). Dit vraagt veel tijd en zorgvuldigheid, waarbij consistentie cruciaal is: een kleine administratieve fout kan al leiden tot extra vragen, aanvullende controles, langdurige onderzoeken of afwijzingen. Zo vertelt een akkerbouwer dat hij voor een subsidieaanvraag alle landschappelijke elementen zoals slootjes, bermen en boompjes op zijn perceel van 140 hectare moest intekenen. Omdat de kadastrale grenzen niet precies door het midden van de sloot lopen, had hij per ongeluk kleine gebiedjes grond opgegeven die niet van hem waren. Dit werd beoordeeld als fraude. Hij kreeg een kleine boete en werd voor 10 procent op zijn subsidie gekort.

2.1.5 Te weinig aandacht voor verschillen tussen boeren

De boeren die wij spraken, benadrukken dat de landbouwsector niet uit één homogene groep bestaat. Er zijn niet alleen verschillen in bedrijfsactiviteit, zoals veehouders en akkerbouwers, maar ook verschillende typen boeren; de gangbare en biologische landbouw bestaan naast elkaar. Deze diversiteit zien de boeren niet altijd terug in het overheidsbeleid. Beleid is veelal generiek. Dit kan voor een individuele boer merkwaardig uitwerken zonder dat daar een logische motivering aan ten grondslag lijkt te liggen. Zo is er vanuit de jurisprudentie een vuistregel voortgekomen van 50 meter voor spuitvrije zones tussen landbouwgrond waar gewasbeschermingsmiddelen wordt gebruikt en zogenoemde gevoelige functies, zoals woningen, scholen en kinderopvang.[18] Voor biologische boeren is onduidelijk of die vuistregel ook op hen van toepassing is en op welke manier. Een biologische boer vertelde dat er bij de 50 meterregel geen onderscheid is naar



16 Agrarische bedrijven passen vaak moeilijk in systemen die werken met afzonderlijke objecten, standaardcategorieën of generieke beoordelingskaders. Wonen en werken lopen op het erf door elkaar heen, en gebouwen kunnen tegelijk privé, bedrijfsmatig, historisch of functioneel onderdeel van het bedrijf zijn. Deze verwevenheid maakt regeltoepassing onduidelijk.

17 Zie bijvoorbeeld ook: Voorbij de stikstofaanpak: toekomstbeelden voor de landbouw | College van Rijksadviseurs. Hierin geven zij aan dat regels en modellen worden ingezet in een poging onzekerheid volledig te reduceren. Het gevolg is echter vaak schijnzekerheid en een minder wendbaar systeem.

18 Beleidsregels voor de toepassing van spuitzones | Lokale wet- en regelgeving.

het type gewasbeschermingsmiddel. Voor biologische boeren maakt dat uit omdat zij wél spuiten, maar met andere, natuurvriendelijke, middelen.

2.1.6 Ervaren oneerlijkheid

Het vertrouwen in de overheid loopt ook schade op doordat boeren vinden dat die hen strenger aanpakt dan andere partijen (zoals de industriële sector), zonder dat voor hen de redenen daarvoor duidelijk zijn. Ook vinden ze dat Nederlandse boeren aan hogere eisen moeten voldoen dan boeren in het buitenland. Dit wekt onbegrip. Boeren geven diverse voorbeelden van deze, door hen ervaren, oneerlijke concurrentie. Zoals teeltmethoden en dierhoudingssystemen; bijvoorbeeld stallen die vanwege dierenwelzijnseisen in Nederland verboden en afgebroken zijn, maar in een ander land opnieuw worden opgebouwd.

De geïnterviewde boeren vinden dat in Nederland de politiek – een enkele partij daargelaten – te weinig trots is op de boer of op boerenbedrijven. Zij zien dat andere landen heel anders omgaan met boeren en hun producten. Zo vertelt een van de boeren, die naar Slowakije is verhuisd, dat hij daar veel ruimte krijgt voor zijn bedrijf en om te ondernemen. In zijn beleving zien ze in Slowakije het belang in van zelfvoorzienend zijn en het hebben van eigen producten in de supermarkt. Slowaken zijn daar trots op. Een andere boer vertelt over het, in haar beleving, consistente beleid rondom biologische landbouw in Duitsland. Een andere veehouder zegt: ‘We gaan hier de natuur redden door de landbouw en de landbouwproductie de nek om te draaien, om het vervolgens in het buitenland te doen. Dat is niet eerlijk.’

2.1.7 Gebrek aan (praktijk)kennis bij overheden

Door de ervaren knelpunten in beleid en regelgeving vinden boeren dat beleidsmakers onvoldoende bekend zijn met de dagelijkse praktijk van het boerenbedrijf. In de beleving van de boeren die wij spraken, groeit de afstand tussen de doelen van het landbouwbeleid en de dagelijkse werkelijkheid op het boerenbedrijf. Veel boeren begrijpen de maatschappelijke ambities rond stikstofreductie, natuurherstel en dierenwelzijn, maar vinden dat de maatregelen die daaruit voortkomen vaak onvoldoende aansluiten bij hun praktijk. Zij beschrijven beleid regelmatig als te ver van de praktijk en ingewikkeld. En soms zelfs contraproductief. Volgens hen houdt de overheid te weinig rekening met de manier waarop boerenbedrijven daadwerkelijk functioneren en met de kennis die ondernemers in de loop van de jaren hebben opgebouwd.

Zo vertelde een akkerbouwer dat hij voor een ecoactiviteit[19] een groene braak[20] had aangebracht. Om in aanmerking te komen voor een vergoeding, moest hij voldoen aan de eis van de RVO dat 80 procent van de groene braak op 31 mei ‘groen’ is. Omdat het dat voorjaar erg nat was, kon hij niet vroeg zaaien. Op de peildatum waren op sommige plekken slechts kleine rijtjes met groene sprietjes te zien, maar was er nog geen sprake van groenbedekking voor 80 procent van het land. Hij kwam hierdoor niet in aanmerking voor de vergoeding en is € 16.000 misgelopen.

Het gebruik van rekenmodellen voor beleid en vergunningen versterkt dit gevoel. Boeren ervaren dat beleid daardoor ver afstaat van de werkelijkheid op hun erf. Besluiten worden genomen op basis van berekeningen, terwijl zij zien dat de praktijk op hun bedrijf er anders uitziet. Boeren ervaren dit vooral als problematisch wanneer zij niet kunnen zien hoe uitkomsten van de berekeningen zich verhouden tot hun specifieke bedrijfssituatie. Hierdoor ontstaat twijfel over de betrouwbaarheid van de systemen waarop de overheid belangrijke besluiten baseert.[21] Zoals een pluimveehouder het verwoordt: ‘De berekening van de emissie geschiedt volgens modellen. Er wordt niet gemeten. Het wordt alleen berekend.’

2.1.8 Niet gehoord worden

In het verlengde hiervan geven de boeren die wij spraken aan dat de overheid hun kennis en ervaring onvoldoende meeneemt in beleid en wetgeving. Hoewel landelijke belangenbehartigers van de boeren bij de overheid aan tafel zitten, vertellen de boeren in de interviews dat ze zich niet altijd goed gerepresenteerd voelen door deze belangenbehartigers. Boeren hebben het gevoel dat over het algemeen besluiten over hun bedrijf, grond of toekomst elders worden voorbereid en dat zij pas laat of beperkt kunnen reageren. Er is een sterk gevoel dat beleidsmakers hun input negeren en beslissingen nemen zonder oprechte consultatie of begrip van hun praktische realiteit. Dit leidt tot gebrek aan vertrouwen in de overheid en het gevoel dat de overheid hen niet serieus neemt. Zo vertelt een veehouder dat hij zich drie jaar lang heeft ingezet om tot een provinciaal landbouwbeleid te komen. Uiteindelijk moest hij toezien hoe het concept ervan met één pennenstreek van tafel werd geveegd.

2.1.9 Gebrekkige communicatie

De wijze waarop overheden beleid communiceren, draagt sterk bij aan een gevoel van wantrouwen bij boeren. Zij kunnen besluiten als onzorgvuldig ervaren wanneer de overheid onvoldoende uitlegt wat de gevolgen zijn. Boeren vinden de toon, de timing en de erkenning van hun positie ook belangrijk. Als zij communicatie als onzorgvuldig of afstandelijk ervaren, dan versterkt dit bestaand wantrouwen. Zo noemen zij in de gesprekken meerdere keren het voorbeeld dat impactvolle besluiten vaak op vrijdag worden verstuurd of vlak voor de kerst- of zomervakantie worden aangekondigd. Dan zijn de ambtenaren niet aanwezig om de telefoon op te nemen om vragen van boeren te beantwoorden of kritiek aan te horen. De boeren die wij spraken, ervaren dit alsof overheidsinstanties hopen dat boosheid na de vakantie is weggezakt of dat boeren tegen die tijd zijn bijgekomen van de aanpassing(en). Sommige boeren vertellen dat ze geen terugkoppeling ontvangen na gesprekken met ambtenaren of dat zij zien dat drones over hun land en bedrijf vliegen voor metingen of handhaving. Ambtenaren komen hiervoor en hierover dan niet met boeren praten.

2.2 Wat zeggen stakeholders?

De verschillende knelpunten die boeren ervaren, komen ook naar voren in de ervaringen die stakeholders met ons deelden. Zij onderschrijven in die zin het centrale probleem van een gebrek aan visie en duidelijke doelen plus voortdurende veranderingen in beleid en regelgeving. Meerdere stakeholders spreken over wispelturigheid van de overheid of ad-hocbeleid. Evenals de boeren ervaren zij dat wat vandaag geldt, morgen kan worden aangepast of volledig kan worden teruggedraaid. Daarbij creëert de interactie tussen verschillende overheden (Europees, nationaal, provinciaal, gemeentelijk, waterschap) ‘bestuurlijke spaghetti’. Dit leidt vaak tot uiteenlopende regelgeving tussen overheden, wat de voorspelbaarheid ondermijnt en een ongelijk speelveld creëert voor boeren. Een stakeholder ziet dat provincies in actie zijn gekomen omdat het Rijk

‘Iedere twee, drie, vier, vijf jaar veranderen er dingen, dus daar worden ondernemers onzeker van. De rechterlijke uitspraken buitelen over elkaar heen.’

Stakeholder

geen beleid maakt.[22] Provincies maken concrete beleidsplannen, maar die plannen wijken van elkaar af in het gebruik van het peiljaar, in de looptijden of in het reductiepercentage, en ze hanteren uiteenlopende regels en richtlijnen. De stakeholders zien dat het voor boeren extreem lastig is om langetermijnbeslissingen te nemen, zeker wanneer zij investeren op basis van regels die de overheid heeft goedgekeurd maar die later opnieuw onderwerp van discussie worden. Een van de stakeholders verwoordt dit als volgt: ‘Iedere twee, drie, vier, vijf jaar veranderen er dingen, dus daar worden ondernemers onzeker van. De rechterlijke uitspraken buitelen over elkaar heen. Zie je ook gebeuren. We bedenken oplossingen die maar een paar jaar standhouden.’

Net als de boeren noemen stakeholders de moeilijkheden rondom vergunningverlening en de administratieve lastendruk. Zij zien dat boeren steeds opnieuw moeten voldoen aan nieuwe eisen, formulieren moeten invullen, rapportages moeten aanleveren en vergunningen moeten herzien. Dat creëert financiële onzekerheid én emotionele belasting.

Stakeholders zien ook dat de overheid niet voldoende naar de praktijk van de boeren luistert. Zij brengen de opgeheven product- en landbouwschappen in herinnering, die voorheen de boerenkennis vervlochten met de kennis van de overheid.[23] In de beleving van een van de stakeholders laten zij als belangenbehartigers aan de overheid weten waar volgens hen ruimte ligt, bijvoorbeeld in de vertaling van Europese regelgeving naar de Nederlandse situatie. Hij ziet dat de overheid dan toch andere keuzes maakt, zonder de kennis van boeren daarbij te betrekken.

---

19 Ecoactiviteiten zijn duurzame praktijken die bedrijven of individuen kunnen ondernemen om bij te dragen aan het milieu. Voor de ecoregeling uit het Gemeenschappelijk landbouwbeleid zijn verschillende activiteiten beschikbaar.

20 Een groene braak is landbouwgrond die minimaal negen maanden niet voor reguliere oogst wordt gebruikt, maar is ingezaaid met groenbemester of kruiden, of waar planten spontaan mogen opkomen. Deze activiteit is bedoeld om de biodiversiteit te verbeteren en de milieubelasting te verminderen.

21 In 2016 constateerde de Nationale ombudsman in zijn rapport ‘Mest; erop of eronder’ dat wetenschappelijke discussies over meetmethoden open en transparant gevoerd worden en moeten worden. Dit om zo veel mogelijk te voorkomen dat er ruis ontstaat over de betrouwbaarheid van de meetmethode. Momenteel is er discussie over de betrouwbaarheid van het AERIUS-model, dat gebruikt wordt voor stikstofmetingen. De Raad van State stelde in 2018 dat het AERIUS-model op dit moment het best beschikbare instrument is, ondanks de lopende wetenschappelijke discussies.

22 De minister van LVVN heeft eind juni 2026 zijn nieuwe maatregelenpakket voor de landbouw, natuur en stikstof gepresenteerd. Dit pakket heeft invloed op de provinciale plannen. Zie ook: Utrechtse gemeenten uiten zorgen over provinciaal stikstofplan.

23 Gedurende dit onderzoek presenteerde de minister van LVVN een nieuw pakket aan maatregelen. Onder deze maatregelen valt ook het voornemen om productschappen nieuw leven in te blazen (Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2026 | Tweede Kamer der Staten-Generaal). Dit komt overeen met een van de aanbevelingen uit het advies van de SER van juli 2026 (Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem). Het volgt ook uit het coalitieakkoord, waarin gesproken wordt over ‘productschappen 2.0’: Aan de slag – Coalitieakkoord 2026-2030.



Uit de praktijk

Familie van der Mark heeft een biologisch tuinbouwbedrijf in het zuiden van het land.

Vader en moeder van der Mark begonnen in 1990 als gangbare tuinders, maar het gezin maakte in 2001 de overstap naar de biologische landbouw. Een aantal jaar geleden heeft een van de zonen het bedrijf overgenomen.

‘De overheid moet oppassen met generieke maatregelen voor de hele landbouw als ze biologische landbouw wil stimuleren’

De familie merkt dat bioboeren een streepje voor hebben bij de overheid en banken. Zo is er groene financiering met een gunstige rente. Dat maakte de beslissing voor de zoon om het bedrijf over te nemen makkelijker. Maar de familie mist een consistent overheidsbeleid en maatwerk voor biologische landbouw.

Een consistent en betrouwbaar beleid ontbreekt

‘De overheid wil graag meer biologische landbouw en veeteelt, maar weet niet goed hoe ze dat moet aanpakken. We hebben daarover goede gesprekken gehad met Biohuis, dat de belangen van de Nederlandse biologische landbouw behartigt, en de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO).

Wat we missen, is een consistent beleid voor biologische landbouw. Duitsland heeft dat wel. Daar hebben ze gezegd: of we nu een linkse of rechtse, progressieve of conservatieve regering hebben, we willen de biologische landbouw stimuleren. In Nederland is het beleid te sterk afhankelijk van de regering. De afgelopen jaren onder minister Wiersma waren waardeloos. De medewerkers van de RVO zeiden ook tegen ons dat ze niets konden doen, alles verdween weer in de la. Hopelijk is er met minister Van Essen beter resultaat te behalen.’

Voor biologische landbouw is maatwerk nodig

‘De overheid moet oppassen met generieke maatregelen voor de hele landbouw als ze biologische landbouw wil stimuleren – daarvoor is maatwerk nodig. Denk bijvoorbeeld aan de zone van minstens 50 meter tussen agrarische gronden waar gewasbeschermingsmiddelen worden gebruikt en ‘gevoelige functies’ zoals huizen. Die is volgens ons in het nieuws gekomen door lelietelers die sproeien bij woonwijken. Voor die zone is zeker iets te zeggen, maar de 50 meterregel geldt voor álle boeren. Wij bioboeren sproeien wel, maar geen chemische middelen. Het kost geld als we hierdoor 50 meter grond moeten laten liggen, want we moeten daarvoor wel een pachtprijs betalen. Nu hebben we te horen gekregen dat we het in overleg met de buurt moeten doen, maar hoe werkt dat in de praktijk?

‘Wij zouden graag zien dat gangbare extensieve veehouders de mogelijkheid krijgen om bioboer te worden’

Stel dat wij een gewas bespuiten met mineralen of bladbemesting. Komt de overheid dan naar ons toe om te vragen wat we aan het doen zijn, of neemt de burger dat initiatief? Burgers weten niet wat we daar spuiten. Die zijn ook bang gemaakt voor allerlei dingen. Dat is een heel onzekere en onduidelijke situatie. En ook andersom heeft het gevolgen: hier in het dorp wil de gemeente een woonwijk bouwen, maar dat kan niet omdat die in de spuitzone van een akkerbouwbedrijf ligt.’

‘Iets vergelijkbaars geldt voor biologische veeboeren die dicht bij Natura 2000-gebieden zitten. We weten niet wat de provincie daarmee precies wil gaan doen. Volgens ons is er biologisch meer mogelijk rond die gebieden, want biologische boeren beheren de grond anders. We zijn benieuwd of daar kansen zitten en of de bioboeren bij de plannen worden betrokken.’

Oneerlijke belasting

‘Onze gemeente wil toeristen aantrekken en vindt dat het landschap verstoord wordt door de tunneltjes, regenkapjes en hagelnetten die we een paar weken per jaar gebruiken om gewassen te beschermen. De belasting die ze daarop wilde heffen, was absurd hoog en er was geen uitzondering voor biologische boeren. Na een hoorzitting met de gemeenteraad was dat van de baan. Maar begin dit jaar kwam er weer een voorstel. De belasting was toen met een factor tien verlaagd, maar dan nog is het oneerlijk dat ondernemers in de ene gemeente wel moeten betalen en in de andere niet. Het voelt alsof de overheid ineens geld moet hebben en de boeren zijn de klos. De regionale Land- en Tuinbouwbond zat erbovenop en gelukkig is het niet doorgegaan.’

Beter nadenken over consequenties van maatregelen

‘Het valt ons op dat de overheid vaak niet nadenkt over de bredere gevolgen van maatregelen. Neem de uitkoopregeling voor boeren, die heeft ook consequenties voor andere bedrijven. Loonwerkers hebben dure machines waarmee ze zich verhuren aan boerenbedrijven. Daarvoor is een kritieke massa nodig. Een zak geld is misschien leuk voor die ene boer die stopt, maar niet voor degenen die willen doorgaan. Zo gaat het eigenlijk altijd met de overheid: ze vegen hun eigen straatje schoon, omdat van Brussel de stikstofuitstoot omlaag moet, maar vergeten de gevolgen voor andere bedrijven.’

De toekomst van de biologische landbouw

‘Er zijn niet zo veel bioboeren. Dat is een reden waarom onze producten duurder zijn, bijvoorbeeld omdat er een aparte vrachtwagen voor moet rijden. De overheid zou biologische landbouw moeten stimuleren met maatwerk. We hebben een kritische hoeveelheid producenten nodig, anders is het voor een verwerker niet gunstig om naar een bepaald gebied te rijden. Ook zien we mogelijkheden voor samenwerking. Wij zouden graag zien dat gangbare extensieve veehouders de mogelijkheid krijgen om bioboer te worden. Wij kunnen dan grasklaverveevoer en rustgewassen voor hen produceren en daar mest voor terugkrijgen. Dat is beter in balans. Verder is het belangrijk dat gronden goed biologisch beheerd worden en robuuster worden. Je zou ook moeten kunnen zeggen dat als grond eenmaal voor biologische landbouw wordt gebruikt, dat zo moet blijven. Veel grond wordt gepacht en dan beslist de eigenaar wat ermee gebeurt.’

‘Wij vinden dat de overheid de afzetmarkt voor biologische producten moet stimuleren. Die is nu klein, doordat biologische producten in de winkel duurder zijn dan niet-biologische producten. Wij zouden daarom graag zien dat er op verschillende plekken, zoals in de kantines van bedrijven of van de overheid, meer biologisch geconsumeerd wordt.’



Uit de praktijk

Harold en Linda zijn melkveehouders in het oosten van het land.

Ze hebben 150 melkkoeien en ongeveer 80 hectare grond. Ook pachten ze 20 hectare grond van natuurorganisaties van landgoederen bij hen in de buurt. Het bedrijf is al eeuwenlang in de familie.

‘We hebben een probleem met onze zwabberende overheid. Dat is het grootste probleem’

Het bedrijf van Harold en Linda grenst aan Natura 2000-gebied. Dat maakt hun toekomst zeer onzeker. Ze willen graag investeren in dierenwelzijn en goed omgaan met de natuur, maar hebben het gevoel dat de overheid het onmogelijk maakt om nog een belegde boterham te verdienen met hun bedrijf.

‘Wij zijn natuurinclusieve boeren.[24] Er zijn heel veel overheidsmensen bij ons geweest en iedereen zegt dat een bedrijf zoals dit hier moet kunnen blijven. We hebben ook altijd gezegd dat wij graag hier willen blijven. Dat is voor ons heel erg belangrijk. Hier zijn we geworteld. En waarom zou je geen gebruik maken van de dingen die de natuur je geeft? Daar staan wij heel erg achter. Wat dat betreft is een bedrijf hebben op deze locatie goed te doen. Maar we hebben een probleem met onze zwabberende overheid. Dat is het grootste probleem.’

Regels uit Brussel, Den Haag en de provincie

‘Elk regeltje dat in Den Haag wordt uitgedacht, komt bij ons bedrijf terecht, omdat wij hier zo dicht bij de natuur zitten. Alles wat er uit Brussel, Den Haag of de provincie komt, heeft invloed op ons. Dat is frustrerend.’

‘We zijn nu 26 jaar getrouwd en al die tijd hebben we het over Natura 2000. Dat is bizar. In de basis zijn we extensief genoeg, maar dan horen we dat het nog extensiever moet. Dan wordt er gezegd dat er een zone om Natura 2000-gebieden komt en dat je direct rondom de natuur niet meer kunt boeren. Het moet steeds weer anders. Ze zeggen allemaal dat het wel kan als het bedrijf biologisch wordt. Wij willen daarvoor best extensiveren, maar dan wel door meer grond in gebruik te nemen, niet door minder koeien te houden. We willen namelijk graag kaas op onze boterham houden. Maar waar moeten we die grond vandaan halen? De provincie geeft nu wel grond uit, maar dat is pachten per jaar – daar kun je qua langetermijnplanning niets mee als bedrijf.’

Ingewikkelde, onbegrijpelijke en zwalkende regelgeving

‘Onze overheid gaat van links naar rechts. Dat maakt het soms heel erg lastig. Het probleem is dat overheden constant naar elkaar wijzen. De provincie wijst naar Den Haag. Den Haag wijst naar Brussel. Brussel wijst weer naar Den Haag. Ik weet dat wij als inwoners van ons prachtige Nederland al onze wetgeving moeten kennen en moeten weten hoe alles werkt, maar dat is voor geen mens te doen. Wij zijn mensen die de Staatscourant weleens lezen, met name voor alles wat er verandert. Daar handelen we naar, maar het is bijna niet bij te houden hoe het allemaal werkt. Het is ondoorzichtig. Neem de Kaderrichtlijn Water en kijk eens naar de rivier hier in de buurt. Volgens de Kaderrichtlijn Water is hij in Duitsland schoon. Als hij in Nederland komt, is hij vies. Als hij weer in Duitsland komt, is hij schoon. Als hij weer in Nederland komt, is hij weer vies. Hoe kan dat?’

De overheid gaat uit van wantrouwen

‘Wij hebben het gevoel dat onze overheid uitgaat van wantrouwen en niet van vertrouwen in de mens. Een goed voorbeeld daarvan is een stukje landbouwgrond van ons in Natura 2000-gebied. Ik denk dat onze familie daar al een jaar of dertig à veertig agrarisch natuurbeheer op heeft. Dat stukje grond moest natuur worden. Het blijft wel ons eigendom, maar het wordt nu natuur. Dat is prima. Daar krijgen we een vergoeding voor. Daar ontwikkelt zich alles wat zich in het Natura 2000-gebied moet ontwikkelen. Maar er zat drainage in de grond en volgens het Provinciaal Inpassingsplan (PIP) moet die eruit om de Natura 2000-doelen te halen. Dan moet je dus graven, terwijl we een rapport hebben waarin staat dat de natuur goed is. De ijsvogel vliegt daar, er is wild, er bloeien orchideeën … Lieve overheid, we snappen dat het in het PIP staat, maar dit kun je niet doen, dan verstoor je de natuur! Op een gegeven moment zeiden we toch: “Het is prima als jullie morgen gaan graven, maar wij willen graag zwart op wit hebben dat het niet onze schuld is als de Natura 2000-doelen dan niet worden gehaald.” Dat kregen we niet.’

Geen vergunning voor de stal

‘Om aan de regels voor dierenwelzijn te voldoen, willen we de stal up-to-date maken. Daarvoor hebben we een vergunning nodig, maar die kunnen we momenteel niet aanvragen. Dat komt door de stikstofuitstoot. We willen aanpassingen doen om die omlaag te brengen, maar hoe kan dat als we geen vergunning kunnen aanvragen om de stal up-to-date te maken?’

Een doel om naartoe te werken

‘Je moet een doel hebben waar je naartoe kunt werken in twintig à dertig jaar. Die termijn moet in elk geval een generatie lang zijn, en niet elk jaar of elke maand veranderen. Iedereen zegt dat wij op deze locatie en op deze manier moeten kunnen boeren. Geef ons dan de mogelijkheden daarvoor. Geef ons een doel en we halen het, maar ga voor ons niet uitstippelen met welke middelen we dat moeten bereiken. De vrijheid is ons helemaal ontnomen. Alles wordt ons voorgeschreven.’

‘We willen geen stal met 400 koeien hebben, maar we willen wel ontwikkelruimte houden. We krijgen vaak het advies om er iets anders bij te doen. “Dan doe je vakantiehuisjes of wat anders op toeristisch vlak.” Daar kunnen we heel boos over worden. Wij hebben ervoor gekozen om boer te zijn en niet om in het toerisme te werken. Daar zijn we ongeschikt voor.’

‘Veel collega’s hebben psychisch last van de regelgeving. Sommigen voelen zich gedwongen om te stoppen. Een jongen van 25 jaar heeft zichzelf van het leven beroofd. Natura 2000 zag hij niet meer zitten. Er zal meer hebben gespeeld, maar dit speelde ook mee. Maar we mogen niet alles slecht noemen. Wie heeft er zo’n mooie omgeving om in te wonen als wij? Wat dat betreft word je niet snel gek.’

‘Wij hebben het gevoel dat onze overheid uitgaat van wantrouwen en niet van vertrouwen in de mens’

24 Natuurinclusief betekent dat de voedselproductie zo georganiseerd is dat deze samengaat met het versterken van de biodiversiteit en het verbeteren van de bodem.

3. Impact op de boeren

Voorbeelden van wisselend beleid en veranderende wet- en regelgeving

Op het boerenerf komen veel Europese, nationale, provinciale en gemeentelijke regels en beleidsvoorschriften samen. De regels sluiten niet altijd (goed) op elkaar aan en ook verandert er regelmatig iets in de regelgeving. Dit vraagt van boeren dermate specifieke kennis dat het hun niet altijd meer lukt om hun administratie zelf te doen. Daar komt bij dat regels die 'achter een bureau worden uitgedacht' in de praktijk niet altijd uit te voeren zijn. Hier volgen twee kort weergegeven voorbeelden van deze complexiteit.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is het landbouwbeleid van de Europese Unie (EU). De EU-landen mogen, binnen de grenzen van het GLB, hun eigen landbouwbeleid bepalen. Het GLB biedt inkomensondersteuning aan boeren met verschillende subsidies, zoals een basispremie, een ecoregeling om te verduurzamen en subsidies om samen te werken. Jaarlijks kunnen boeren met de zogenoemde Gecombineerde opgave subsidies aanvragen. De Gecombineerde opgave is een omvangrijk document waarin veel gegevens over de bedrijfsvoering moeten worden ingevuld. Volgens een expert die wij spraken, kan een Gecombineerde opgave bestaan uit 55 kantjes. Sommige vragen zijn simpel, maar sommige vragen leiden tot fouten omdat ze, aldus de expert, niet goed gesteld zijn en niet goed toegelicht worden. Boeren moeten elke vraag doorlopen en moeten doordenken hoe het antwoord uitpakt voor hun bedrijf. Volgens deze expert kunnen adviesbureaus de vraag van boeren voor ondersteuning hierbij niet meer aan.

Daarnaast verandert er op Europees niveau met enige regelmaat iets in het landbouwbeleid, wat moet worden vertaald naar de Nederlandse situatie. Voor boeren betekent dit dat zij regelmatig moeten checken of er iets in het GLB is veranderd en wat dat voor hun situatie betekent. Boeren moeten dus niet alleen de regels snappen, maar ook bijhouden en uitzoeken of er iets veranderd is. Volgens de betreffende expert is de Europese Commissie – sinds de boerenprotesten – haar best aan het doen om regels te versoepelen. Dus ook voor het GLB als Europees kader. Het ministerie van LVVN moet die veranderingen ook weer vertalen naar het nationale niveau en erover communiceren met de boeren.

Kalenderlandbouw

De Europese Nitraatrichtlijn heeft als doel het water te beschermen tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.[25] Nederland heeft de maatregelen die daarvoor nodig zijn, vastgelegd in actieprogramma's. In het momenteel geldende 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn[26] is een van de maatregelen de verplichte teelt van vanggewassen. Vanggewassen worden na de gangbare teelt geplant om onder andere de nog aanwezige nitraten uit de bodem op te nemen. Boeren moeten het vanggewas voor een bepaalde datum inzaaien, wat betekent dat zij hun gewassen voor die datum moeten oogsten. In de meeste gevallen geldt de datum van 1 oktober, maar de weersomstandigheden bepalen grotendeels het verloop van het landbouwseizoen en het juiste moment om te oogsten. Bij een heel nat voorjaar bijvoorbeeld kunnen boeren hun gewassen pas later zaaien of poten en is de datum 1 oktober te vroeg om te oogsten.[27] Het gevolg is dat hun oogst van mindere kwaliteit is. En als de bodem eigenlijk te nat is maar boeren toch met hun machines het land op gaan om te oogsten vanwege de deadline, ontstaat bodemverdichting en verslechtert de bodemkwaliteit. Als een boer de datum van 1 oktober niet haalt, heeft dat gevolgen. Deze boer mag dan bijvoorbeeld het jaar daarop minder bemesten. Het concept-8e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn schrijft de teelt van vanggewassen voor 1 oktober opnieuw voor.[28]

25 Council Directive of 12 December 1991 concerning the protection of waters against pollution caused by nitrates from agricultural sources.
26 7e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2022-2025).
27 Boeren verplicht tot oogsten door 'kalenderlandbouw', maar kunnen nog niets zaaien.
28 8e Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn (2026-2029).

3.1 Ervaringen van boeren

3.1.1 Geen toekomstperspectief betekent onzekerheid en stilstand

Zoals we in het voorgaande hoofdstuk beschreven, ontbreekt een langetermijnvisie en veranderen beleid en regelgeving voortdurend. Dit zorgt voor onzekerheden en belemmert het toekomstperspectief van boeren en hun bedrijven. Alle geïnterviewde boeren hebben te kampen met deze gevoelens van onzekerheid over de toekomst en ze voelen dat hun ondernemerschap onder druk staat. Ze kunnen moeilijk vooruitkijken, keuzes maken en het bedrijf naar eigen inzicht ontwikkelen. Als ondernemer zijn ze gewend aan onzekerheid en het nemen van risico's. Maar de onzekerheid waarmee zij als boer te maken hebben, is volgens hen van een andere – veel grotere – orde. Het zorgt voor slapeloze nachten, stress bij henzelf en hun gezin, en gevoelens van machteloosheid en wantrouwen naar de overheid.

Het ontbreken van stabiel langetermijnbeleid met duidelijke doelen zet de bedrijfsontwikkeling stil. Boeren weten niet waar ze aan toe zijn. Een akkerbouwer zegt hierover: 'Waar ik eerder vanzelfsprekend dacht dat ik samen met mijn zoon verder zou gaan, adviseer ik hem nu ook elders te kijken. Niet omdat de markt op lange termijn geen kansen biedt, maar vanwege onbetrouwbaar en inconsequent beleid.'

In meerdere gesprekken geven boeren aan dat de huidige onzekerheid tot gevolg heeft dat alleen grote boerenbedrijven in de toekomst kunnen overleven: zij hebben geld, middelen en (ingehuurde) kennis voor de juridische procedures en daarmee de mogelijkheden om deze onzekere periode te overbruggen. Hoe langer de onzekerheid duurt, hoe minder kleine en familiebedrijven bestaansmogelijkheden houden. Zo vertelde een veehouder dat haar dochter jarenlang zei dat zij koeienboer wilde worden, maar dat zij dat de laatste twee jaar niet meer zegt en inmiddels kiest voor een baan met zekerheid.

3.1.2 Geen innovatie en investeringen betekent dat gewenste duurzame doelen niet behaald worden

Boeren willen investeren in aanpassingen, innovatie of verduurzaming, maar onzekerheid over de toekomst en het wisselende beleid bemoeilijken dit. De benodigde investeringen om te verduurzamen of te innoveren zijn hoog, maar boeren hebben geen zekerheid dat zij die in de komende tien tot twintig jaar terugverdienen. Zo vertelde een fruitteler dat hij nu nieuwe bomen zou moeten planten, een investering van € 70.000 per hectare. Dit is een investering voor de komende vijftien jaar. Hij weet echter nog niet hoe groot de bufferzone rond het nabij gelegen Natura 2000-gebied wordt en of de nieuwe bomen de komende vijftien jaar kunnen blijven staan.



De onduidelijkheid van het beleid draagt niet alleen bij aan de stress en onzekerheid van de boeren, maar maakt het ook moeilijker of onmogelijk om de benodigde financiering voor aanpassingen te krijgen. Boeren merken dat banken en investeerders duidelijkheid nodig hebben over vergunningen. Zij willen wel financieren, maar alleen als er duidelijk beleid is en een toekomstperspectief. Zonder die duidelijkheid wordt financiering moeilijker. Dit raakt zowel boeren die willen doorgaan als boeren die willen verduurzamen, omschakelen, extensiveren of overdragen. Een varkensboer zegt hierover: ‘Als wij hier alleen het varkensbedrijf hadden gehad, dan was het niet gelukt om het over te nemen. Zo simpel is het. Dan had de bank het niet gefinancierd, omdat je in onzekerheid zit over de vergunning. Voor een bank is naast het rendement, de vergunning een belangrijke basis.’

Voor boeren zonder solide vergunningspositie, zoals PAS-melders of boeren die gebruik hebben gemaakt van intern salderen,[29] is de onzekerheid nog groter. Bij de beoordeling van de financieringsaanvragen van die boeren houden financiers rekening met een scenario waarin boeren een vergunning uiteindelijk niet krijgen of waarin ze een nieuwe vergunning krijgen voor minder dieren. Het aantal dieren bepaalt echter de omzet en daarmee de financiële gezondheid van het bedrijf. Als onzeker wordt hoeveel dieren een boer kan houden, zijn financiers terughoudend in het verstrekken van leningen voor investeringen. Deze terughoudendheid geldt niet alleen voor maatregelen om het bedrijf te verduurzamen of om om te schakelen, maar ook voor aanpassingen met het oog op het dierenwelzijn.

Een voorbeeld dat met regelmaat in de gesprekken terugkwam, zijn de emissiearme stalsystemen; systemen die de uitstoot van ammoniak en fijnstof verminderen.[30] Daarvan is inmiddels gebleken dat die niet altijd het gewenste effect hebben. Voor een boer is dit niet alleen een financiële strop, maar geeft het ook onzekerheid over de te verlenen nieuwe natuurvergunning, omdat de verwachte emissievermindering niet vaststaat.[31] Ook vertelde een melkveehouder dat hij voldoende grond heeft voor het aantal koeien dat hij houdt en geen Natura 2000-gebied in de buurt heeft. Toch zou een aanpassing aan de stal kunnen betekenen dat hij een nieuwe natuurvergunning moet aanvragen. Dat kan betekenen dat hij alleen een vergunning krijgt als hij minder dieren houdt om op die manier bij te dragen aan de vermindering van de uitstoot. Minder dieren betekent minder inkomen.

3.1.3 Twijfel over opvolging van het bedrijf

Onzekerheid over vergunningen, investeringen, verdienvermogen en beleidsrichting maakt het moeilijker om een bedrijf over te dragen of een opvolger perspectief te bieden. Jonge boeren of potentiële opvolgers kijken vaak tientallen jaren vooruit en daarvoor is langjarige zekerheid nodig. Door alle onzekerheid wordt het voor ouders, opvolgers en financiers ook moeilijker om afspraken te maken over overdracht, investeringen en bedrijfsontwikkeling. Veel geïnterviewde boeren vragen zich dan ook af of het voor hun kind(eren) nog wel te doen is om het boerenbedrijf voort te zetten, niet alleen financieel maar ook mentaal. Veel boeren hebben hierover gemengde gevoelens: enerzijds willen ze hun kind niet opzadelen met al deze lasten en onzekerheid, anderzijds willen ze hun mooie familiebedrijf niet beëindigen. Zo vertelt een akkerbouwer dat hij zijn zoon, die net in het bedrijf is gekomen, nu toch aanraadt ook buiten het bedrijf te kijken vanwege onzekerheid en frustratie over beleid.

3.1.4 Administratieve lastendruk en inhuur van experts

Veel boeren geven aan dat alle wijzigingen in beleid en wet- en regelgeving nauwelijks bij te houden zijn, waardoor zij afhankelijk worden van adviseurs, juristen, accountants, belangenorganisaties of erfbegeleiders. Die ondersteuning kan nodig zijn om keuzes te maken, maar maakt ondernemerschap ook duurder en minder autonoom. Door de voortdurende wijzigingen moeten boeren hun aanvragen en onderbouwingen steeds opnieuw aanpassen, waardoor de kosten blijven oplopen zonder dat dit direct iets verandert aan de bedrijfsvoering. Een geïnterviewde varkenshouder vertelde jaarlijks ongeveer €10.000 uit te geven om een vergunningaanvraag in stand te houden. Ook het aanvragen van subsidies is voor veel boeren erg omslachtig: ze moeten offertes aanvragen, onderbouwingen aanleveren en het vraagt veel administratieve inzet. Soms is de kans op toekenning echter klein omdat budgetten beperkt zijn.[32] Daarom beginnen sommige boeren er niet meer aan.

Door de afhankelijkheid van adviseurs, juristen en andere vormen van ondersteuning verschuift de rol van de boer van zelfstandig ondernemer naar iemand die voortdurend externe expertise nodig heeft om door regels, vergunningen en procedures te navigeren. Boeren met minder personeel of minder ondersteuning kunnen daardoor sneller afhaken of achteropraken. Zo vertelt een akkerbouwer: ‘Ik moest bewijzen dat ik op tijd gezaaid had. Ik heb geen advocaat in dienst genomen, maar gebruikte mijn boerenverstand. Ik heb het getracht uit te leggen met bewijsmateriaal in foto’s. Ze blijven het afkeuren.’

3.1.5 Verlies van autonomie

Naast een toekomstvisie en duidelijkheid over wet- en regelgeving missen boeren ruimte om zelf invulling te geven aan de gestelde doelen.[33] De kern van ondernemerschap is volgens hen dat ze eigen keuzes kunnen maken over investeringen, bedrijfsontwikkeling en innovatie. Veel boeren geven aan dat zij steeds minder vrijheid ervaren, doordat regelgeving vaak niet alleen doelen voorschrijft, maar ook de middelen om die doelen te bereiken. Een boerenechtpaar zegt hierover: ‘Wat ons betreft mogen die subsidies vandaag worden opgeheven. Die hoeven we niet, maar dan moeten ze ons vrij laten om te boeren. Er is niet veel vrijheid bij ons. Als boeren krijgen we heel veel regels waar we aan moeten voldoen. De vrijheid is ons helemaal ontnomen. Alles wordt ons voorgeschreven.’

Ook persoonlijke zelfbeschikking speelt een rol. Boeren willen zelf keuzes kunnen maken over hun levensloop, pensioen, bedrijfsopvolging en de balans tussen werk en privé. Zo ook over de keuze om te stoppen met het bedrijf. Dit kan een bedrijfsbeslissing zijn wanneer de koers van de overheid duidelijk is en een boer concludeert dat zijn boerenbedrijf op die plek of in die vorm niet past. Stoppen wordt wrang wanneer het geen vrije keuze meer is, maar een gevolg van een langdurige klem, ontbrekende vergunningen, onduidelijk beleid of financiële uitputting. Dan voelt stoppen als gedwongen.

3.1.6 Afbreuk aan de boerenidentiteit

Veel boeren geven aan dat boer-zijn een manier van leven is. Een boer verwoordt dit als volgt: ‘Het klinkt

29 Intern salderen betekent dat een boer extra stikstofdepositie van een nieuwe activiteit wegstreept tegen (extra) maatregelen die de stikstofdepositie verlagen, zodat de depositie per saldo niet toeneemt. Bijvoorbeeld: een pluimveehouder breidt het aantal kippen uit en streept de extra uitstoot weg door ook maatregelen te nemen die de uitstoot verminderen. Blijkt onder aan de streep dat de stikstofdepositie in de nieuwe situatie niet toeneemt ten opzichte van de huidige situatie, dan was de conclusie dat er geen extra schade ontstaat aan de natuur. Een natuurvergunning aanvragen was dan meestal niet nodig.

30 Stallen voor landbouwhuisdieren moet emissiearm zijn. Deze eisen staan in paragraaf 4.82 van het Besluit activiteiten leefomgeving. Het gaat om emissiegrenswaarden voor ammoniak en fijnstof.

31 Raad van State haalt streep door rekening emissiearme stalsystemen: hoe nu verder? | Van der Feltz advocaten; Emissiearme stalsystemen: plan voor uitfaseren | RVO.nl

32 Via de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland kunnen boeren veel van de subsidies aanvragen. Deze subsidies volgen voor een belangrijk deel uit het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Landbouwsubsidies | Rijksoverheid.nl).

33 De SER spreekt in dit verband over ‘doelsturing’, waarmee de raad bedoelt dat voor boeren wel duidelijk is wát ze moeten bereiken, maar dat ze op hun eigen manier en binnen hun eigen ondernemerschap zelf kunnen bepalen hóe ze die doelen gaan bereiken (Samenwerken aan toekomstbestendig agrosysteem | SER).

‘Het klinkt heel cliché, maar een boer, dat ben je gewoon. Dat is niet een kantoorbaan. Ik zeg altijd dat het meer een levensstijl is dan je werk. Je past je hele leven erop aan.’

Boer

heel cliché, maar een boer, dat ben je gewoon. Dat is niet een kantoorbaan. Ik zeg altijd dat het meer een levensstijl is dan je werk. Je past je hele leven erop aan. Als je niet die passie en die drive hebt om elke dag zo vroeg op te staan. Ook op de zondag of als je je snotterig voelt. Je moet er gewoon staan. Dat kan niet als je het alleen maar een soort van leuk vindt.’

Het huis, erf en bedrijf vallen voor een boer samen in één persoonlijke leefwereld. Deze verwevenheid maakt dat beleidsmaatregelen direct het dagelijks persoonlijk leven van boeren raken.[34] Een besluit om een stal weg te halen of grond te laten opkopen raakt de eigen woonomgeving en de herinneringen die daarmee gepaard gaan. De impact is zo persoonlijk omdat het boerenbedrijf voor boeren vaak samenvalt met wie zij zijn, waar zij vandaan komen en wat hun familiegeschiedenis of levenswerk is. Zoals een pluimveehouder het treffend verwoordt: ‘Ik ben de vijfde generatie op de boerderij en wil niet degene zijn die de deur sluit.’

De boerenidentiteit wordt ook geraakt door het beeld dat in de Nederlandse maatschappij heerst over ‘de boer’. Een beeld dat zeker na de boerenprotesten tussen 2019 en 2022 geleid heeft tot een verharding in het maatschappelijk debat en de publieke opinie. Veel boeren ervaren dat ze gezien worden als probleem of belemmering. Zij worden geconfronteerd met geroep en middelvingers als zij – in het dagelijks leven – met hun trekker op de weg zijn. Zij voelen dat zij door een deel van de samenleving negatief bejegend worden. Dit raakt niet enkel het imago van de sector, maar ook hun gevoel van eigenwaarde. Wanneer het bedrijf onderdeel is van wie iemand is, voelt maatschappelijke kritiek snel persoonlijk. Een aantal boeren dat wij spraken gaf aan dat dit afbreuk doet aan zowel hun waardering door de maatschappij als hun identiteit. Zo ziet een voormalig varkenshouder dat er boeren zijn die het framen en in het hokje duwen van boeren door een deel van de samenleving zat zijn en uiteindelijk besluiten om met hun bedrijf te stoppen.

3.1.7 Invloed op het privéleven

Een deel van de boeren die we spraken, vertelde dat problemen in het bedrijf direct doorwerken op het gezinsleven. De verwevenheid in boerengezinnen tussen werk en privé betekent dat hun kinderen opgroeien op het bedrijf en veel horen en zien. Daardoor is het moeilijk om werkproblemen buiten het gezin te houden.[35] Beleid, financiële druk en onzekerheid kunnen leiden tot spanningen tussen partners, tussen generaties of tussen opvolger en ouders. Verschillende visies op doorgaan, stoppen of aanpassen kunnen relaties onder druk zetten. Dit spanningsveld is kenmerkend voor boerengezinnen: het bedrijf is gezinscontext, werkplek, woonplek en toekomstbeeld tegelijk. Het is moeilijk om duidelijke grenzen te trekken tussen wat zakelijk en privé is. Uit de gesprekken bleek dat boeren proberen hun gezin te ontzien door niet alles aan de keukentafel te bespreken. Tegelijkertijd willen zij hun zorgen delen en kunnen sparren over keuzes. Soms lopen de spanning en de zorgen heel erg op. In de gesprekken kwamen enkele malen de suïcidecijfers onder boeren ter sprake, die vergeleken met andere sectoren relatief hoog zouden zijn.[36]

3.1.8 Afbrokkeling sociale cohesie op het platteland

Naast voedselproductie vervullen agrarische bedrijven volgens de boeren ook een maatschappelijke rol in het landschap en in de leefbaarheid van dorpen. Verschillende boeren vrezen dat het verdwijnen van boerenbedrijven leidt tot verlies van sociale voorzieningen, dorpsverenigingen en andere economische activiteiten in landelijke gebieden. De boeren die wij spraken, uiten hun zorgen over de verpaupering van het platteland en de kwetsbaarheid voor ondermijning. Daarom vragen zij om een bredere waardering voor de betekenis van de landbouwsector. Een van de boeren vertelt hier bijvoorbeeld over: ‘Ik zou zeggen dat als je boeren in je landschap houdt, je het toerisme en de omgeving levend houdt. Volgens mij is dat de basis die ze moeten meenemen. Daar draait alles om. Als je het hele gebied hier leegmaakt, betekent dat dat je alle dorpen leegmaakt. Dan is er niks meer te doen. Er is geen school meer. Er zijn geen winkels meer. Een carnavalsvereniging – zoals dat hier gaat – draait op die agrarische ondernemers.’

34 In dit verband wordt ook wel gesproken over ‘ecologische rouw’. Zie bijvoorbeeld: ‘De overheid moet aandacht hebben voor het verdriet van boeren’, zegt onderzoeker die promoveert op ‘ecologische rouw’ – NRC.

35 Zie hiervoor ook ‘Waar ik bij ben’ van de Kinderombudsman (september 2023). Hierin vertellen kinderen uit een boerengezin hoezeer zij merken dat hun ouders het druk hebben met alle regelingen en overleggen. Ook merken zij dat hun ouders eronder lijden.

36 Zelfdoding onder agrariërs September 2024.



3.2 Wat zeggen stakeholders?

Ook uit de gesprekken met stakeholders komt de hiervoor geschetste problematiek naar voren. Zo noemen ook zij het continu wisselende beleid van de overheid en de onzekerheden rond vergunningen. Zij zien dat deze zaken de bestaanszekerheid en investeringsbeslissingen raken, met stilstand en het uitblijven van innovatie tot gevolg.

Daarbij merkt een aantal stakeholders op dat boeren vaak grote investeringen hebben gedaan, gebaseerd op het toen geldende beleid. Veranderingen in het beleid kunnen deze investeringen minder waard maken, zodat het moeilijk is voor hun boeren om hun bedrijf aan te passen of zelfs om met hun bedrijf te overleven. Ook vertellen stakeholders dat boeren zich vaak gedwongen zien tot schaalvergroting om rendabel te blijven, ook al zouden ze zelf liever wat kleiner blijven. Ze moeten de benodigde investeringen immers wel terugverdienen.

Net als boeren zien stakeholders dat banken en financiers terughoudender worden door de onzekerheden over vergunningen, beleid of bedrijfscontinuïteit. De bedrijfsontwikkeling komt daardoor stil te staan. Verschillende stakeholders geven aan dat boeren bereid zijn om aanpassingen te doen om duurzamer te ondernemen, maar dat daar wel duidelijkheid voor nodig is. Volgens een stakeholder die we spraken is er onder boeren aanzienlijke bereidheid om stikstofruimte in te leveren of groene en blauwe diensten[37] te leveren, zolang daar langjarige duidelijkheid en een passend verdienmodel tegenover staan. Bijvoorbeeld door langdurige afspraken over beloning per hectare voor biodiversiteit, wateropslag of waterbeheer. Evenals de boeren geven de stakeholders aan dat de beslissing om het boerenbedrijf voort te zetten of over te dragen aan de volgende generatie, door al deze onzekerheden moeilijk te nemen is.

37 Diensten voor duurzaam beheer en behoud van natuur, landschap of water. Provincies, waterschappen en gemeenten kunnen die maatregelen subsidiëren.



Uit de praktijk

Erik is de derde generatie van fruittelers op een familiebedrijf

in het zuidwesten van het land dat zijn grootvader in de jaren dertig van de vorige eeuw begon. Hij nam het bedrijf in 2017 over van zijn ouders. Naast het fruitteeltbedrijf met vooral peren en een deel appels heeft hij 16 hectare akkerbouw.

‘De overheid werkt zichzelf in de nesten’

Als fruitteler kijkt Erik voor minimaal vijftien jaar vooruit, de tijd dat zijn fruitbomen meegaan. Een hectare nieuwe bomen planten kost zo’n € 70.000. De vraag is alleen of hij dat bedrag wel kan investeren voor de lange termijn met een overheid die geen houvast biedt voor de toekomst. Ook worstelt Erik met tegenstrijdige regels van de overheid. Hij zou daarom graag meer verbinding zien tussen praktijk en beleid.

‘Met een passer op de kaart blijft er niets over’

‘Op dit moment is er een bufferstrook van 50 meter rond een Natura 2000-gebied. Daarin mag ik geen kunstmest gebruiken voor nieuwe bomen. Sommige provincies zijn van plan die buffer groter te maken, bijvoorbeeld in Utrecht 250 meter en in Gelderland 500 meter. Nu zit ik hier bij een Natura 2000-gebied. Als ik met een passer op de kaart een buffer maak van 500 meter, hou ik geen land over. En dan hebben we hier nog het geluk dat er veel samenspraak is met de provincie, waardoor we er steeds op een goede manier uitkomen. Maar dat helpt niet als er landelijk eisen worden gesteld, want dan zal de provincie toch echt mee moeten. Een bufferstrook van 500 meter zou mij heel veel geld kosten. Een hectare met nieuwe bomen kost algauw € 70.000; moet ik die wel of niet aanplanten?’

‘Het zou fijn zijn als de overheid wat rechte lijnen trekt’

‘De overheid gaat alle kanten op, en als er dan uiteindelijk een doel is, dan houdt zij zich er zelf niet aan. Maar ze zit dan zo klem als een huis. Mobilisation for the Environment (MOB) spant continu rechtszaken aan om voor elkaar te krijgen dat de overheid zich houdt aan haar eigen besluiten. En dan kan de agrarische sector daar wel boos over zijn, maar de overheid heeft toch echt zichzelf in de nesten gewerkt.’

‘Voor mij is dit allemaal heel spannend voor investeringen op de lange termijn. Wat wordt bijvoorbeeld het beleid voor die bufferzones? Kómt er wel beleid? Ik denk dat de overheid als taak heeft om bijvoorbeeld te zeggen: “Er is een 50 meterzone en dat blijft zo.” Of: “Binnen twee jaar komt er een vaste uitspraak op basis van onderzoek.” Dat je dan nog niet alles precies weet, dat snap ik, want dat weet ik ook niet. Maar je wilt wel een stukje houvast. Natuurlijk moet je als ondernemer inspringen op veranderingen in de maatschappij en de wereld, maar het zou wel fijn zijn als de overheid wat rechte lijnen trekt.’

‘Wij zeggen: “Hoe heb je het ooit in je kop gekregen dat je dat zo doet?” Maar zo gaat het wel’

Verduurzamen betekent extra risico en extra investeren

‘Je mag nu geen gewasbeschermingsmiddelen met de hoogste milieubelastingspunten meer gebruiken. Maar alternatieven daarvoor zijn veel duurder: de fruitmot bestrijden met puffers[38] kost veel meer geld dan wanneer ik een emmer gewasbeschermingsmiddelen inzet. Verduurzamen betekent dus extra risico en extra investeringen. Albert Heijn, voor wie ik appels teel, helpt daarbij. Die betaalt namelijk een vergoeding voor de maatregelen die ik neem. Die vergoeding is afhankelijk van het ras. Voor de Sprank krijg ik € 0,09 per kilo. Dat is iets, én je krijgt het gevoel dat je het samen doet. Je staat er zo niet meer alleen voor. Dan heb je als gezamenlijk doel in de keten om te verduurzamen en je meer naar de wens van consumenten te richten. Telers in andere sectoren missen die samenwerking aan verduurzaming en dat frustreert hen. Ik vind dat de overheid hier een sturende rol in moet spelen.’

Ketenregie zorgt voor zekerheid

‘Dat ik voor Albert Heijn de Sprank ben gaan telen, is omdat ik vind dat er een gesloten ketenregie moet zijn. Dat dat nodig is zie je bijvoorbeeld aan de Elstar, waarbij die regie er niet is. Je hebt als teler dan geen afzetzekerheid voor een bepaalde opbrengstprijs. Als er veel van is, zakt de prijs enorm. De inkoper kan doen wat hij wil, als teler sta je dan zwak. Wil je niet aan het kortste eind trekken, dan moet je die keten dichttimmeren. Albert Heijn is niet alleen een grote afzetpartner met z’n 900 supermarkten, maar reguleert ook hoeveel Sprank je kunt planten. Je mag dus niet zomaar bijplanten, zoals bij een vrij ras als Elstar. De prijs fluctueert daardoor ook minder. Dat geeft stabiliteit. Dat is de reden dat ik ervoor gekozen heb.’

Met een lege gereedschapskist bomen beschermen

‘Mijn appelbomen zijn nu twintig jaar oud en gaan nu weg. Voor nieuwe bomen let ik erg op die stabiele prijs en op resistentie tegen bepaalde ziekten. De overheid verbiedt steeds meer middelen, bijvoorbeeld met PFAS. Zeker bij middelen die negatief zijn voor de omgeving kan ik me daar ook goed in vinden. Ik faseer die middelen uit, maar heb daar tijd voor nodig. In mijn gereedschapskist met gewasbeschermingsmiddelen om ziekten en plagen te bestrijden ontbreken dingen om bepaalde insecten of schimmels te bestrijden. Ik ben ervan overtuigd dat je bepaalde plagen en ziekten biologisch kunt bestrijden. Maar dan zie je dat je soms te weinig tijd krijgt om die in te zetten: het toelatingsbeleid van die duurzame middelen duurt veel te lang. Als die toelating bijvoorbeeld tien jaar duurt, maar ik de klassieke middelen niet meer mag gebruiken, hoe moet dat dan?’

Tegenstrijdige regels

‘Ik zal een nog een voorbeeld noemen van iets waar ik tegenaan loop. Soms hebben we veel vogelschade, en er zijn ook beschermde vogels die in mijn fruit pikken. Van het faunafonds[39] krijg ik een vergoeding als ik vogels verjaag door linten op te hangen en knalapparaten te gebruiken. Nu komt er een Beter Vogelprogramma[40] en zeggen ze: “Erik, je bent verplicht om vijf verschillende vogelhuisjes op te hangen in je boomgaard wanneer je de vergoeding wilt ontvangen.” Dan hang ik vogelhuisjes op en daaronder zet ik een knalapparaat. Daarmee voldoe ik aan wat er van me gevraagd wordt. Je hebt beleidsmakers die wat verzinnen en wij praktijkmensen moeten het maar uitvoeren. Wij zeggen: “Hoe heb je het ooit in je kop gekregen dat je dat zo doet?” Maar zo gaat het wel.’

‘Zoek de sector op’

‘De mensen die het beleid maken, moeten de sector opzoeken. Zorg dat je een beetje besef hebt van wat er gebeurt, dat je elkaar weer vindt en dat je samen dingen oplost. Ik denk het de overheid enorm zou helpen als de beleidsmakers sjoege hebben van wat er in de praktijk gebeurt.’

38 Puffers zijn geautomatiseerde spuitbussen voor feromoonverwarring. Ze verspreiden de lokstof van vrouwelijke insecten, waardoor mannetjes gedesoriënteerd raken en geen vrouwtjes meer vinden, zodat paring uitblijft.

39 Bij het faunafonds van BIJ12 kunnen agrariërs een vergoeding aanvragen voor faunaschade. BIJ12 is onderdeel van het Interprovinciaal Overleg (IPO) en ondersteunt provincies bij de uitvoering van wettelijke taken.

40 Onderdeel van het ‘Beter voor’-programma van Albert Heijn.



Uit de praktijk

Jos heeft samen met zijn vrouw een akkerbouwbedrijf in het zuiden van het land.

Ze telen knolselderij, wortelen, spinazie, bonen, erwten, aardappelen, suikerbieten, granen en graszaad als rustgewassen. Het bedrijf is al sinds 1919 in de familie.

‘Het lijkt erop dat boeren tegenwoordig van alles de schuld krijgen’

Een groot gedeelte van het bedrijf van Jos ligt in een met nutriënten verontreinigd gebied (NV-gebied), waardoor hij minder mag bemesten. Dit zorgt niet alleen voor lagere opbrengsten, maar ook voor verschraling van de bodem. En dat terwijl de oorzaak van de verontreiniging elders ligt. Ook klimaatverandering, het beleid van waterschappen en de regels voor gewasbeschermingsmiddelen hebben een negatief effect op de bedrijfsvoering. Daar komt de enorme regeldruk van de overheid bij, en het gevoel dat die boeren weg wil hebben.

‘De landbouw wordt gekort, terwijl zij ongestoord doorgaan’

‘95 procent van mijn areaal ligt in NV-gebied, waardoor ik 20 procent minder mag bemesten. Vorige week heb ik mijn bemestingsplan uitgerekend en ik red het simpelweg niet. Ik moet korten op een aantal gewassen, vooral op laagsalderende gewassen die weinig van de grond vragen, zoals graan. Daardoor heb ik voor duizenden euro’s minder opbrengst. Na de graanoogst zou ik groenbemester willen zaaien, maar zonder bemesting is dat geen optie. Groenbemester is nodig om de organische stof in de grond aan te vullen. Als dat langere tijd niet gebeurt, wordt de grond schraal.’

‘Ik vind het ook erg overdreven om water waar wat te veel nutriënten in zouden zitten “verontreinigd” te noemen. De meetgegevens waarop de overheid zich baseert, zijn uit 2013, terwijl we inmiddels aanzienlijke verbeteringen hebben doorgevoerd. We hebben als boeren zelf achterhaald dat de vervuiling afkomstig is van lozingen van de waterzuivering. Daar heb ik geen enkele invloed op. De landbouw wordt gekort, terwijl zij ongestoord doorgaan. Dat is erg frustrerend.’

‘Op de bufferstrook mag niets terechtkomen. Waarom heet het dan een bufferstrook?’

‘Langs sloten werken we met bufferstroken voor bemesting. Op een bufferstrook mogen geen kunstmestkorrels te vinden zijn. Waarom wordt het dan een bufferstrook genoemd? Er kan natuurlijk weleens iets op terechtkomen tijdens het strooien. Daarvoor is de bufferstrook juist bedoeld. Het is in feite de buffer tussen de watergang en het land. Maar als er toch korrels op terechtkomen, loop ik het risico op een boete of op een korting op toeslagrechten.’

Balanceren op de grens van wat is toegestaan

‘Je balanceert continu op de grens van wat is toegestaan. Het is toegestaan om 100 kilometer per uur te rijden op de snelweg. Om boer te blijven moet je continu 100 rijden. Als je 99 rijdt, zijn je inkomsten te laag of wordt het gewas ziek. Als je 101 rijdt, ben je in overtreding. Het is altijd mijn intentie om de voorschriften op de juiste manier uit te voeren. Ik ben er zeker van dat dit voor 99 procent van mijn collega’s geldt. Het gaat om het wantrouwen van de overheid. Dat voel je doordat je op detail moet verantwoorden wat je doet, bij een punt of komma verkeerd wordt alles al afgekeurd en word ik gekort Dat neemt de motivatie bij boeren weg. De overheid moet meer vertrouwen in wat we doen.’

Gewasbescherming dreigt onmogelijk te worden

‘Als het zo doorgaat met de regelgeving van de overheid, verdwijnt de gewasbescherming. Bij ziekten en plagen is het belangrijk om middelen af te wisselen, omdat er resistentie kan optreden. Dat is onmogelijk als de helft van de middelen verdwijnt. Dan moet je veel meer gewasbescherming inzetten, terwijl je met twee middelen in kleine hoeveelheden misschien veel verder zou komen. Er bestaan Europese richtlijnen voor gewasbeschermingsmiddelen, maar je ziet dat de politiek zich er steeds meer mee gaat bemoeien. Gemeenten wijzen bijvoorbeeld zones rondom dorpen aan waar niet meer gespoten mag worden. Tijdens het rondrijden ben ik me bewust van de mening die mensen zich over mij vormen. De trekker, spuitmachine en middelen zijn legaal en toch voelt het alsof ik iets verkeerds doe. Hoewel ik de wet niet overtreed, blijft dit gevoel aanwezig.’

‘Het lijkt erop dat boeren tegenwoordig van alles de schuld krijgen. Zo was er laatst een nieuwsbericht dat ongeveer 2,5 procent van de PFAS op de akker afkomstig is van gewasbeschermingsmiddelen. Dus komt 97,5 procent ergens anders vandaan. Waarom dan zo de focus op die 2,5 procent? De overheid lijkt dit bij de boer neer te leggen. Wellicht zijn er belangenorganisaties bij betrokken. Ook de media lijken erbij betrokken.’

De gevolgen van klimaatverandering

‘De afgelopen drie groeiseizoenen waren matig met lage opbrengsten. Het was zowel te nat als te droog. Toen ik nog op school zat, werd 30 millimeter regen als een zeer zware bui beschouwd. Nu vinden we dat niet veel meer. De klimaatverandering levert mij veel zorgen en werk op. De ene week moet ik beregenen omdat het te droog is, de andere week laat ik water af. Het beleid van de waterschappen kan boeren daarbij dwarszitten. Zo worden sloten niet meer afdoende gemaaid omdat de natuurwaarden belangrijker zijn, terwijl die sloten zijn aangelegd voor water aan- en afvoer en niet voor de natuurwaarden. Vroeger waren de waterschappen een bestuur van de mensen zelf, maar nu zijn ze politiek geworden. Hierdoor is het eigenlijk onwerkbaar geworden.’

‘Er komt alleen maar meer wet- en regelgeving bij’

‘Vanaf half maart zijn we op het land bezig. Dan zijn we intensief bezig om het bedrijf te runnen. Ik vraag me af waarom we bepaalde stukken moeten aanleveren voor 15 mei en niet in juni of in de winterperiode, als we er de tijd voor hebben. De instanties verlangen steeds meer informatie. Volgens mij was het recent een doelstelling dat er veel verlichting zou komen in wet- en regelgeving. Tot nu toe komt er echter alleen maar meer bij.’

‘De stemming onder de boeren is dat men ons weg wil hebben. Het kan bijna niet anders dan dat er een ontmoedigingsbeleid is. Is dit de visie, zeg dat dan gewoon. Maar besef wel dat er ontzettend veel aan vastzit: een complete industrie van voedselverwerking.’

‘Als het zo doorgaat met de regelgeving van de overheid, verdwijnt de gewasbescherming’

4. Conclusies en aanbevelingen

4.1 Introductie

Uit de interviews met boeren voor dit onderzoek komt een duidelijk beeld naar voren van hoe zij het overheidsbeleid de afgelopen jaren ervaren hebben en welke impact dit heeft gehad op hun bedrijf en hun persoonlijk leven. De knelpunten en de impact daarvan op hun leven komen eveneens naar voren uit de interviews met stakeholders. De boeren hebben tijdens de interviews ook geschetst wat zij nodig hebben om in de toekomst een levensvatbaar agrarisch bedrijf te voeren. Zij droegen hiervoor verschillende oplossingsrichtingen aan. De boeren die wij spraken, hebben vooral behoefte aan **toekomstperspectief**. Hiervoor is het volgens de boeren noodzakelijk dat er **duidelijke kaders** komen waarbinnen zij aan gestelde doelen kunnen werken. Binnen die kaders hebben boeren behoefte aan **autonomie** om voor hun eigen bedrijf te bepalen hoe ze de doelen gaan bereiken. Tot slot willen boeren graag dat de overheid informatie en besluiten duidelijk en bijtijds met hen deelt. Zij vragen om **heldere communicatie** van de verschillende overheidsorganisaties. De landbouw heeft volgens de geïnterviewde boeren alleen een toekomst als de overheid een helder en consistent beleid voert en boeren voldoende ruimte houden om zelf ondernemende keuzes te maken.

De Nationale ombudsman toetst het handelen van de overheid aan behoorlijkheid. In dit onderzoek stond de vraag centraal of er de afgelopen tien jaar sprake was van behoorlijk overheidshandelen in relatie tot de agrarische sector. De ervaren knelpunten en de impact hiervan op het leven van boeren die uit dit onderzoek naar voren kwamen, hebben we getoetst aan verschillende behoorlijkheidsvereisten. De conclusie is dat het overheidsbeleid voor boeren, zoals het de afgelopen tien jaar is uitgevoerd, aan ten minste vier behoorlijkheidsvereisten niet voldoet: **betrouwbaarheid, regierol, transparantie en luisteren naar de burger.** Voor het huidige en toekomstige overheidsbeleid richt ik als Nationale ombudsman mijn aanbevelingen daarom op het herstel van het vertrouwen, het nemen van die regierol en meer transparantie in het proces van besluitvorming. Hierbij moet de overheid de kennis en ervaring van boeren serieus nemen.

4.2 Conclusies

1. Betrouwbaarheid: De Nederlandse overheid is de afgelopen jaren voor boeren onbetrouwbaar geweest.

Betrouwbaarheid betekent dat de overheid doet wat ze zegt en geen beloften doet die ze niet waar kan maken. De onvoorspelbaarheid en de veranderlijkheid van het landbouwbeleid van de afgelopen jaren maken duidelijk dat de overheid voor boeren geen betrouwbare partij is geweest. Beleidsvoornemens zijn gewijzigd, ingetrokken of uitgesteld, terwijl belangrijke besluiten over onder meer stikstof, mest en vergunningverlening lange tijd onzeker bleven. Ditzelfde geldt voor de wet- en regelgeving voor de agrarische sector. Als ombudsman zie ik dat de impact van deze onbetrouwbaarheid van de overheid groot is; voor het boerenbedrijf en voor het persoonlijk leven van boeren. Deze onbetrouwbaarheid heeft de afgelopen jaren geleid tot stilstand en gebrek aan toekomstperspectief voor boeren. Daarmee heeft ze ook geleid tot een stilstand in nieuwe ontwikkelingen en innovaties die het boerenbedrijf duurzamer en bestendiger kunnen maken.

2. Regierol: Goede afstemming tussen verschillende overheden en overheidsinstanties, en regie op het agrarische dossier is de afgelopen jaren gemist.

Behoorlijk overheidshandelen houdt ook in dat de overheid een regierol pakt. Dat betekent dat de overheid zo veel mogelijk als één overheid handelt, waar nodig samenwerkt met andere organisaties en handelt vanuit het perspectief van de burger, in dit onderzoek het boerenperspectief, en niet vanuit het perspectief van de eigen organisatie.

Deze regierol vereist afstemming en samenwerking tussen verschillende beleidsterreinen en tussen verschillende (centrale en decentrale) overheden. Uit de verhalen van boeren blijkt dat deze afstemming er de afgelopen jaren niet was; beleid of wet- en regelgeving op het ene beleidsterrein sprak beleid of wet- en regelgeving op een ander beleidsterrein tegen. Het perspectief van de boer stond niet centraal en er was geen aandacht voor de praktische gevolgen voor boeren van dit gebrek aan afstemming. Meer dan in veel andere sectoren komen op het boerenerf regels en beleidsdoelen uit verschillende beleidsterreinen en van



verschillende overheden samen. De boeren hebben niet alleen te maken met landbouwbeleid, maar ook met regelgeving op het gebied van onder meer natuur, stikstof, water, klimaat, milieu, ruimtelijke ordening en dierenwelzijn, afkomstig van zowel de Europese Unie, de Rijksoverheid als provincies en gemeenten. Ik zie dat deze stapeling van beleid en deze regeldichtheid bij boeren hebben geleid tot een impasse. Voor boeren met grondgebied dat verspreid ligt over verschillende gemeenten of provincies geldt bovendien dat zij te maken hebben met regionale verschillen in beleid en regelgeving: iets wat op het ene deel van hun boerenbedrijf wel mag, mag op een ander deel van hun erf niet. Ook dit heeft geleid tot stilstand. Belangrijker nog is dat deze tegenstrijdigheden en onduidelijkheden het gebrek aan vertrouwen van boeren in de overheid hebben vergroot.

3. Transparantie: Beleid en wet- en regelgeving zijn voor boeren veelal onduidelijk en niet transparant.

Het vereiste van transparantie betekent dat de overheid open, duidelijk en voorspelbaar is over wat ze doet en waarom. Uit de ervaringen van de boeren blijkt dat zij vaak te maken hadden met een overheid die onduidelijk en onvoorspelbaar was in haar beleid en wet- en regelgeving. In de afgelopen jaren hebben boeren meegemaakt dat regels zomaar kunnen veranderen en verleende vergunningen kunnen worden ingetrokken. Ik constateer als ombudsman dat de overheid de laatste jaren voor boeren niet transparant was. Zij voelden zich overvallen door besluiten die de overheid (centraal en decentraal) nam. Tegenstrijdige regelgeving speelt hierin ook een rol. Wanneer boeren constateren dat in een andere provincie of gemeente, of in grensgebieden zelfs in een buurland als België of Duitsland, voor vergelijkbare situaties wel vergunningen worden verleend terwijl zijzelf tegen beperkingen aanlopen, is voor hen niet altijd duidelijk waarop deze verschillen zijn gebaseerd. Het gevolg hiervan is dat boeren de afgelopen tien jaar weinig begrip konden opbrengen voor de maatregelen en regels waarmee zij te maken kregen (en soms nog hebben).

4. Luisteren naar de burger: Boeren voelen zich niet gehoord en missen erkenning voor hun kennis en ervaring.

Luisteren naar de burger betekent dat de overheid het burgerperspectief centraal stelt in alles wat zij doet. Voor boeren betekent dit dat ook hun perspectief centraal moet staan in beleid en besluitvorming die hen aangaan. Dit betekent niet dat de overheid altijd kan doen wat boeren willen, maar wel dat zij duidelijk maakt hoe ze verschillende belangen tegen elkaar heeft afgewogen.

In de ervaring van boeren heeft de overheid hun perspectief het afgelopen decennium niet meegenomen. Hoewel belangenbehartigers van boeren bij de overheid aan tafel hebben gezeten bij het maken van (nieuw) beleid, is de ervaring van boeren dat de overheid hen niet als serieuze gesprekspartner zag. In hun beleving kregen zij geen erkenning voor hun kennis en ervaring. Sommige boeren hebben meegemaakt dat, na veel inzet en input, hun inbreng van tafel werd geveegd. Als ombudsman zie ik dat dit heeft bijgedragen aan het idee bij boeren dat er geen sprake is van echte invloed of participatie. Ook bij besluiten over individuele boeren, bijvoorbeeld rondom vergunningen, ervaren boeren dat ambtenaren niet goed naar hen luisteren en dat zij hun kennis en ervaring onvoldoende meenemen. Juist omdat voor boeren hun ondernemerschap zo nauw verbonden is met hun identiteit, is het voor hen extra schrijnend als zij niet gehoord worden.

4.3 Aanbevelingen

Op basis van de conclusies kom ik tot een drietal aanbevelingen. Deze aanbevelingen richten zich op betrouwbaar overheidshandelen in relatie tot de boeren, nu en in de toekomst. De aanbevelingen zien op een rol en taak voor zowel de minister als de staatssecretaris van LVVN, maar decentrale overheden en uitvoeringsorganisaties hebben hierin zeker ook een opdracht.

Als Nationale ombudsman beveel ik de minister en staatssecretaris van LVVN aan:

1. Zorg voor borging van langetermijndoelen

Bij boeren overheerst het gevoel dat er momenteel onvoldoende kansen zijn voor innovatie en doorontwikkeling, doordat regels voortdurend veranderen en duidelijke langetermijndoelen en een langetermijnkader ontbreken. Als ombudsman deel ik de waarneming dat er de afgelopen jaren een gebrek aan toekomstperspectief is ontstaan voor boeren door het consequent wisselende beleid. Het boerenbedrijf vraagt om meer standvastigheid in beleid en wet- en regelgeving. Het is aan de minister en staatssecretaris om langetermijndoelen, en het kader waarin deze vorm moeten krijgen, te ontwikkelen en te zorgen voor de borging ervan. Hierbij helpt het als deze langetermijndoelen en het daar bijhorende kader breed gedragen worden. Tegelijkertijd is het belangrijk om te erkennen dat er altijd partijen teleurgesteld zullen zijn in de uitkomst.

2. Neem regie in de organisatie en uitvoering van deze langetermijndoelen

Boeren vragen om samenhang tussen verschillende beleidsterreinen. Voor hen komen de opgaven rond stikstof, natuur, dierenwelzijn, energie en water op bedrijfsniveau samen. De overheid heeft haar beleid in de beleving van boeren te vaak vanuit afzonderlijke beleidsdomeinen ontwikkeld, terwijl zij alle aspecten tegelijkertijd moesten combineren binnen hun eigen boerenbedrijf. Om te komen tot meer samenhangend beleid en samenhangende wet- en regelgeving op al deze beleidsterreinen, is het noodzakelijk dat de minister en staatssecretaris regie nemen in de samenwerking en afstemming met de andere relevante en betrokken departementen en overheidsorganisaties. Denk hierbij aan andere ministeries, gemeenten en provincies, de RVO, de Unie van Waterschappen en de NVWA. Het vereist ook dat deze partijen onderling samenwerken. Als ombudsman zie ik dat de overheid op dit gebied weliswaar stappen heeft gezet, maar het is cruciaal om hiermee door te gaan. Vooruitblikkend op de toekomst kan ik mij voorstellen dat dit ook ministeries gaat betreffen die niet een directe link hebben met de agrarische sector, maar waarvan de taakstelling wel direct boerenbedrijven kan raken. Regie, afstemming en samenwerking moeten – ook in de toekomst – het uitgangspunt zijn en waar van toepassing worden uitgebreid.

Daarnaast beveel ik alle betrokken centrale en decentrale overheden en alle uitvoeringsorganisaties aan:

3. Zorg voor een behoorlijke uitvoering en benut hierbij de kennis en ervaring van boeren

Naast een toekomstperspectief en duidelijkheid verlangen boeren naar ruimte om zelf invulling te geven aan gestelde doelen binnen duidelijke en realistische kaders. Vrijwel alle boeren geven aan dat zij geloven dat er een toekomst is voor de landbouw in Nederland, maar alleen wanneer overheid en sector gezamenlijk optrekken. De kern van ondernemerschap is volgens hen zelf keuzes maken over investeringen, bedrijfsontwikkeling en innovatie. Of de keuze om te stoppen. Zij voelen die ruimte nu niet. Dit komt mede voort uit hun beleving dat overheden bij hun keuzes te weinig oog hebben gehad voor de kennis over en ervaring van boeren met hun eigen bedrijf en de omgeving waarin zij boeren. Dit heeft hun gevoel van autonomie aangetast en zorgt in hun optiek voor te generiek beleid dat niet altijd passend is.

Als ombudsman vind ik het essentieel dat burgers, en dus ook boeren, kunnen meepraten over besluiten die hen aangaan en dat zij daarin serieus genomen worden. De kennis van boeren over hoe maatregelen in de praktijk uitwerken is onmisbaar om tot gedragen beleid te komen. De samenwerkingsverbanden die ook de SER voorstelt, zijn een voorbeeld van het laten meepraten van boeren.[41] Om hiertoe te komen is het, in het verlengde van mijn voorgaande aanbeveling, noodzakelijk dat er betere samenwerking is en blijft bestaan tussen de boeren enerzijds en gemeente, provincies, de RVO, de Unie van Waterschappen en de NVWA anderzijds. Maar ook op individueel niveau moet er met boeren gesproken worden. Praat met hen over hoe maatregelen voor hen persoonlijk uitwerken en welke oplossingen er mogelijk zijn voor de knelpunten die zij ervaren.

Tot slot, een behoorlijke uitvoering behelst mijns inziens in deze situatie ook erkenning van de ervaringen die boeren in het verleden hebben opgedaan met het wisselende overheidsbeleid. Deze erfenis en de pijn die ze verschillende boeren en hun gezinnen gebracht heeft, kan hierin niet genegeerd worden.



41 Samenwerken aan toekomstbestendig agrosysteem | SER.



Uit de praktijk

Robert is akkerbouwer.

In 2022 verliet hij Nederland om met zijn broer en vader een bestaand bedrijf over te nemen in het westen van Slowakije. Ze telen onder meer aardappelen, granen en uien.

‘In Slowakije zijn er geen problemen met fosfaat of stikstof, omdat het land veel minder dichtbevolkt is’

In Slowakije ervaart Robert meer ruimte om te ondernemen. De grond is er goedkoper, er is geen stikstofproblematiek, de overheid is er in zijn ogen doortastender, het beleid is meer gericht op de lange termijn en mensen zijn nog echt trots op Slowaakse producten. Toch verwacht hij dat er op langere termijn ook weer betere jaren komen in Nederland.

Te klein bedrijf voor twee broers

‘Mijn broer en ik wilden allebei graag agrariër worden. Ons gezin had een relatief klein akkerbouwbedrijf en het was voor mijn broer en mij lastig om dat op die schaal in Nederland voort te zetten. Om meer grond te kopen, waren enorme investeringen nodig. En dan moet je bekijken of het eindelijk voldoende oplevert voor twee of drie gezinnen om in hun onderhoud te voorzien.’

‘Als je grond koopt in Nederland, doe je dertig of veertig jaar over het afbetalen. Als ieder jaar het beleid wijzigt, dan is het risicovol om een stap te nemen. Wij zijn naar Slowakije gegaan omdat je hier makkelijker kunt ondernemen. De kosten zijn relatief laag, want de grond is goedkoper. Bureaucratie heb je overal. Dat is hier ook zo, misschien nog wel erger dan in Nederland. Maar je krijgt meer de vrije hand om zelf de goede kant op te sturen.’

De regelgeving voor meststoffen beperkt boeren in Nederland

‘In Nederland ben je beperkt in de meststoffen die je mag toevoeren naar een bedrijf. Er is allerlei regelgeving. In Slowakije zijn er geen problemen met fosfaat of stikstof, doordat het land veel minder dichtbevolkt is. Je hebt veel meer natuur en bosgebied. Dat geeft meer ruimte aan agrariërs om te doen wat ze willen.’

Doortastende overheid

‘Naast goedkopere grond en meer ruimte om te ondernemen zie ik in Slowakije nog meer voordelen. De overheid is hier doortastender. Er zijn huizen nodig, dus er worden huizen gebouwd. Er wordt enorm geïnvesteerd in dorpen, steden en mensen. Ik vind het mooi om te zien hoe dat hier met grote stappen vooruitgaat. Het beleid is ook meer gericht op de lange termijn. Als er een keer een slechter jaar is en daar zijn bepaalde oorzaken voor, dan wordt er een subsidie vrijgemaakt om die oorzaken aan te pakken, zodat het niet weer gebeurt.

Bovendien geeft Slowakije voorrang aan de agrarische sector, omdat het land het belangrijk vindt om zelfvoorzienend te zijn en Slowaakse producten in de supermarkt te hebben. Die worden gepromoot met Slowaakse vlaggetjes en teksten. Mensen vinden dat mooi en zijn er trots op.’

‘Je zou Europa moeten opsplitsen’

‘Ik zie het zo: Europa wil een bepaalde kant op en Nederland past niet goed in die regelgeving en daarvan zijn sommige mensen de dupe. Andere landen kunnen er veel eenvoudiger aan voldoen. Europa is een groot continent met veel verschillende kleine landjes en grote verschillen in cultuur, omgeving en klimaat. Als Europa een bepaalde richting inslaat, dan kan niet iedereen zomaar volgen. Je zou Europa moeten opsplitsen: in die hoek van Europa gaan we die richting op en in die hoek van Europa gaan we die richting op. Je kunt het niet als één zien. Dat gaat ten koste van Europa als geheel.’

Oneerlijke concurrentie

‘Er is een nieuwe deal gemaakt met Zuid-Amerika voor goedkopere export en import. Ik vind dat ze daarvoor een scherper kader hadden mogen zetten. Je hebt hier bepaalde idealen en vervolgens sluit je een handelsovereenkomst met een land of continent dat andere of misschien wel geen idealen heeft of waar mensen nog niet goed behandeld worden. Daar hoeft voedsel nog niet aan strenge eisen te voldoen.’

‘Ook binnen Europa zijn er verschillen. Iets wat in Denemarken is toegestaan, wordt in Nederland afgekeurd, omdat de kwaliteit niet goed is, of omdat er een wormpje in de teelt heeft gezeten. Vervolgens is het product niet in Nederland te krijgen en importeren we het alsnog uit Denemarken. Ik vind het onbegrijpelijk.’

Verwende consumenten

‘Ik denk dat mensen over het algemeen verwend zijn. De manier van leven is veranderd. Veel mensen koken niet meer zelf, maar zijn afhankelijk van bestellen of afhalen. Er worden zelfs appartementen verkocht zonder keuken. Het gaat een bepaalde richting op en ik denk niet dat je dat nog kunt afremmen of terugdraaien.’

‘Consumenten zouden zich meer moeten verdiepen in wat ze eten en waar het vandaan komt. Nederland heeft strenge regels omdat supermarkten of consumenten voedsel op een bepaalde manier willen hebben. Maar als een product niet beschikbaar is gaan alle regels overboord en kijkt de consument niet meer naar waar het vandaan komt.’

De toekomst

‘Ik zie mezelf niet terugkeren naar Nederland om daar boer te zijn. In Slowakije ben ik hoopvol. Wij kunnen ondernemen en groeien binnen de regels die hier ook zijn. Wereldwijd zit de akkerbouw in een dip. Je hebt iedere vijf jaar een piek en een dal. We zitten nu zeker in dat dal, maar daar komen we ook weer uit. Ook in Nederland verwacht ik dat er op langere termijn weer betere jaren komen. Je hoort vaak dat boeren het gevoel hebben dat ze in de steek worden gelaten. Er worden inderdaad dingen gewijzigd die niet leuk zijn, maar het is niet zo dat iedereen ineens honderd procent van zijn bedrijf kwijt is of dat het niet meer gaat. Veel ondernemers zijn ondernemend. Zij proberen altijd een weg te vinden om verder te gaan. Ik denk dat het iets is waar Nederlanders goed in zijn.’

‘Consumenten zouden zich meer moeten verdiepen in wat ze eten en waar het vandaan komt’



Uit de praktijk

Leen is sinds 1998 pluimveehouder in het noorden van het land.

Zijn bedrijf heeft vleeskuikens voor de Nederlandse markt en hennen en hanen die voor de bevruchte eieren zorgen. Hij heeft een vof met zijn vier dochters, die hem niet willen opvolgen. Sinds enige tijd zit ook zijn overbuurvrouw Esther in de vof. Zij wil het bedrijf op termijn graag overnemen.

‘Ik word er emotioneel van. Het raakt me tot in mijn diepste wezen’

Het bedrijf van Leen is aangemerkt als piekbelaster, omdat het binnen 25 kilometer van een natuurgebied ligt en een bepaalde hoeveelheid stikstof uitstoot. Daarom krijgt het geen vergunning voor nieuwe stallen.

‘Alle boeren moesten weg uit deze omgeving’

Leen: ‘Wij zitten op twaalf, dertien kilometer van een Natura 2000-gebied. De provincie heeft een keer een brief gestuurd waarin stond dat alle boeren weg moesten uit deze omgeving vanwege dat Natura 2000-gebied. Wij ook. Alle boeren boos, maar je ziet, we zitten er nog. Je ziet nu de worsteling van de provincies, hopeloos. Het probleem is de wet. Wij hadden nieuwe stallen willen bouwen, maar daar krijgen we geen vergunning voor. Het enige wat we kunnen doen, is de boel goed onderhouden, lol houden en geld verdienen.’

‘Ik heb een Hinderwetvergunning uit 2003. Het natuurgebied is in 2004 aangewezen, dus het bedrijf valt onder bestaand gebruik. Dat kan weleens de sterkste vergunning zijn die er is. Ik ben blij dat ik die heb, want vroeg of laat komt er natuurlijk gezeur. Je voelt je bedreigd, want dat is het. Je voelt je tot in het diepst van je ziel bedreigd.’

‘We zijn al 65 procent teruggegaan in emissie’

‘Ten opzichte van 1980, 1990 zijn we al 65 procent teruggegaan in emissie. De hele wereld schreeuwt moord en brand over stikstof, maar de uitstoot is nog nooit zo laag geweest. We voldoen aan de Europese richtlijnen voor emissies. Dat maakt het allemaal zuur. Volgens de overheid kan zij de vergunningverlening pas vlottrekken als de boeren minder emissie hebben. Maar de overheid meet die emissie niet. De berekening gebeurt met modellen. Laat grondmonsters doen, dan weet je precies wat er aan de hand is. Ook over de jaren.’

Gepasseerd station

‘Hier staan dikke zomereiken. Die staan er al vijftig of honderd jaar. En dan zouden wij hier weg moeten omdat elders in het land de zomereiken dood zouden gaan van de ammoniak van onze kippen. Die bomen groeien hier gewoon naast onze stal! Ik heb nogal een mening over het stikstofprobleem. Maar je mag niet meer vragen wat nou precies het stikstofprobleem is. Dat is een gepasseerd station. Die houding blokkeert elke vooruitgang, want je blijft in dat frame zitten.’

‘Het is best heftig. Ik word boos en ik merk dat mijn hart begint te bonken. Mijn hemel. Ik had me nog zo voorgenomen om dat niet te doen. Ik word er emotioneel van. Het raakt me tot in mijn diepste wezen.’

‘Ik wil Esther ook de kans geven om pluimveehouder te worden’

‘Voordat Esther als opvolger in beeld kwam, heb ik een heel intensief traject gehad met de landelijke beëindigingsregeling Lbv-plus. Ik had graag gewild dat we gelijk over konden steken. Ik lever mijn vergunning in en ik krijg toestemming om hier tien goedkope huizen neer te zetten. Uiteindelijk mocht ik maar één huis bouwen en zou ik twee ton overhouden. Dan ben je 63 en heb je één huis en twee ton? Als ik het economisch bekijk, zou ik tegen Esther zeggen: we verkopen de pluimveerechten en klaar is het. Maar dat wil ik niet. Ik heb de kans gehad om pluimveehouder te worden en ik vind het mooi om die kans door te geven aan iemand die dat ook wil.’

‘De regels worden aangepast tijdens het spel’

Esther: ‘Het klinkt cliché, maar een boer, dat ben je gewoon. Ik zeg altijd dat het meer een levensstijl is dan je werk. Je past je hele leven erop aan. Als je niet die passie en die drive hebt om elke dag zo vroeg op te staan, dan red je het niet. Ik hoop dat ik een toekomst heb. Als het aan mij ligt wel, maar ik raak soms gedemotiveerd. De regels worden aangepast tijdens het spel. Als boer ga je er op bepaalde fronten op achteruit.’

Het pispaaltje van de maatschappij

‘Er is druk uit de omgeving; mensen willen ons weg hebben. Het gerucht ging in het dorp dat de buren verderop geen huizen mogen bouwen vanwege ons bedrijf. Dat is onzin, maar wij zijn weer de boosdoeners. Mensen zeggen ook dat ze ons bedrijf niet naast zich willen omdat het te vervuilend is. Ik denk dat het komt door de vele westerlingen die hiernaartoe komen om vrij te wonen. Die snappen het niet en zeuren meer. Het is heel bedrukkend om boer te zijn. Je maakt een mooi product waar je trots op bent, maar je bent het pispaaltje van de maatschappij.’

Geen gelijk speelveld

‘Consumenten klagen over dat dure stukje vlees en kiezen dan voor goedkope kip. Prima, maar die komt niet uit Nederland. Aan de ene kant zeuren ze omdat het zo slecht is met de dieren hier in Nederland, maar waar die kip vandaan komt, daar is het veel slechter.’

Leen: ‘In Brazilië worden de koppen, poten, veren verwerkt tot diermeel. Dat gaat hup, naar de stal toe als voer. Die kuikens groeien als een tierelier, terwijl dat hier niet is toegestaan. Die kuikens komen hier per import. Dat zie je steeds, ook bij het handelsverdrag met Zuid-Amerika, Mercosur, is dat het geval. Allerlei secundaire eisen aan producten worden bij de import niet meegenomen. Daardoor hebben we geen gelijk speelveld.’

‘Aan de ene kant zeuren mensen omdat het zo slecht is met de dieren hier in Nederland, maar waar die kip vandaan komt, daar is het veel slechter’

Bijlage 1:
Aanpak van het onderzoek

In november 2025 startte de Nationale ombudsman zijn onderzoek naar de ervaringen van boeren met het Nederlandse overheidsbeleid.[42] In deze bijlage zetten we de insteek en de aanpak van het onderzoek uiteen.

Doel en afbakening van het onderzoek
De Nationale ombudsman wilde weten wat een betrouwbare overheid voor boeren betekent en wat zij daarvoor van de overheid nodig hebben. In het onderzoek keken we hiervoor terug naar ongeveer tien jaar overheidsbeleid, vanaf de PAS-regeling van 2015. De ervaringen van boeren, en de impact die het beleid had op hun professionele en persoonlijke leven, stonden hierin centraal. We hebben in het onderzoek gekeken naar de impact van de uitvoering van het beleid aan de hand van de behoorlijkheidsvereisten die in het werk van de Nationale ombudsman centraal staan. Het is niet aan de Nationale ombudsman om een oordeel te geven over de inhoud van het beleid. Dit was daarom geen onderdeel van het onderzoek.

De respondenten in het onderzoek
Voor het onderzoek interviewden we boeren en verschillende stakeholders binnen het agrarische domein. In totaal interviewden we 32 boeren. Tien van hen spraken we persoonlijk, thuis op hun boerenbedrijf, en één digitaal omdat hij inmiddels geëmigreerd was naar Slowakije. De overige 21 boeren spraken we telefonisch. De groep boeren bestaat uit zowel gangbare boeren als biologische boeren. In de selectie van de boeren voor de interviews hebben we rekening gehouden met spreiding over het land (de tien boeren die we persoonlijk spraken komen uit zeven provincies) en met het type bedrijf: we spraken met zowel melkveehouders, pluimveehouders als akkerbouwers. Ook spraken we met fruittelers, tuinbouwers, varkenshouders en een geitenhouder. Daarnaast was er variatie in leeftijd en spraken we zowel boeren als boerinnen. De gesprekken met de boeren die we op hun boerenbedrijf spraken en de boer die inmiddels geëmigreerd is, hebben we verwerkt tot narratieven voor dit rapport.

We interviewden 25 stakeholders. Een deel van deze stakeholders bestaat uit organisaties die de belangen van boeren behartigen, zoals LTO, Producentenorganisatie Varkenshouderij, NMV, Agractie en Farmers Defence Force. Een ander deel van de stakeholders zijn financiële instellingen zoals de Rabobank en wetenschappelijke experts zoals de Universiteit Wageningen. Daarnaast spraken we nog met stakeholders die een tegengeluid laten horen zoals Natuurmonumenten. Een volledig overzicht is te vinden in bijlage 2.

Voor een groot deel van deze stakeholders geldt dat zij in hun privéleven ook boer zijn. In deze interviews kwam hierdoor ook informatie naar voren over hun ervaringen als boer. Bij de uiteindelijke analyse hebben we deze informatie daarom meegenomen bij de doelgroep boeren en niet bij de doelgroep stakeholders.

Tot slot hebben we zowel aan de start als aan het eind van het onderzoek een media-analyse gemaakt voor een overzicht van zowel de beleidsmaatregelen als de reacties van de boeren hierop. Deze media-analyse bestrijkt een periode van vijf jaar, met uitzondering van de PAS-regeling (2015) vanwege de lange doorwerking ervan. Deze overzichten schetsten een beeld van de situatie de afgelopen jaren. De overzichten hebben we ook gebruikt voor de voorbeelden van beleids-veranderingen in hoofdstuk 2 en hoofdstuk 3.

Inhoud van de interviews met boeren
Voor de interviews met de boeren en de stakeholders gebruikten we een topiclijst. Onderwerpen van gesprek waren:
- Huidige knelpunten: bij dit topic kwamen onderwerpen aan de orde als de zorgen die boeren hebben maar ook de kansen die boeren zien voor de beroepsgroep. Ook bespraken we hier wat de overwegingen waren voor de geïnterviewde boer om boer te worden en hoe het werk gedurende de dag eruitziet.
- Ervaring met de overheid: naast de contacten die de geïnterviewde boeren hebben gehad met overheden en overheidsinstanties, ging het bij dit topic vooral over de ervaren kwaliteit van het contact en de impact ervan op de boer. De impact betrof zowel de impact op het boerenbedrijf als op het privéleven van de boer.
- Behoeften: bij dit topic stonden we met de geïnterviewde boeren stil bij wat zij nodig hebben van de overheid, en ook welke rol zij voor de Nationale ombudsman zien op dit domein.
- Toekomst van de agrariër: dit topic richtte zich op het bedrijf in meer algemene zin en welke toekomst boeren zien voor ‘de boer’ in Nederland. Hierbij spraken we over zowel zorgen als hoop en redenen om door te gaan.

Naast de topics was er voor boeren ook ruimte om zelf onderwerpen in te brengen die zij graag wilden bespreken.

Analyse van de opgehaalde informatie
De analyse van de informatie gebeurde in meerdere stappen. In de eerste stap hebben we de gesprekken met de boeren die we uitgebreid interviewden en de interviews met de stakeholders woordelijk uitgewerkt en ter verificatie voorgelegd aan de gesprekspartners. Dit waren zeer uitgebreide verslagen van tussen de twintig en dertig pagina’s. De gesprekspartners kregen de gelegenheid om het woordelijk uitgewerkte verslag aan te vullen of te wijzigen.

Voor de start van de analyse hebben wij de transcripties (de letterlijke verslagen) van de interviews met de boeren samengevat aan de hand van de topiclijst en teruggebracht naar gemiddeld zes pagina’s per gesprek. Om de gesprekken met stakeholders samen te vatten, hebben we gebruikgemaakt van Microsoft CoPilot. Ook hierbij hebben we gemiddeld zes pagina’s per gesprek aangehouden. Het projectteam heeft deze samenvattingen gecontroleerd. De telefoongesprekken met boeren hebben we niet samengevat, want de telefoonnotities en -verslagen waren beknopter in omvang.

Als vervolgstap hebben we alle geanonimiseerde samenvattingen en gespreksverslagen laten coderen door de data-analysesoftware MAXQDA. Voordat we startten met het coderen van alle gesprekken hebben we een codeboom opgesteld. Als codeboom hanteerden we de onderwerpen van de topiclijst. Nadat we klaar waren met coderen hebben we in de beveiligde omgeving van Microsoft CoPilot en de AI assist van MAXQDA gevraagd om per thema een samenvatting te geven. Deze samenvattingen hebben we besproken en op basis hiervan de rode draden uit alle interviews vastgesteld. Hierbij hebben we een onderscheid gemaakt tussen de groep boeren en de groep stakeholders, zodat we de bevindingen van beide groepen met elkaar konden vergelijken. Bij het schrijven van het rapport hebben we deze thema’s onder-gebracht in twee grotere onderwerpen: knelpunten (hoofdstuk 2) en impact (hoofdstuk 3).

Tot slot hebben we de resultaten, conclusies en aanbevelingen besproken in een rondetafelbijeenkomst met verschillende overheidsorganisaties. Een weergave van dit gesprek is te vinden in bijlage 4. De weergave hebben we voorgelegd aan de deelnemers van deze bijeenkomst. De opbrengst van deze rondetafelbijeen-komst hebben we gebruikt om de conclusies aan te scherpen en de aanbevelingen verder te concretiseren.

42 Onderzoek boeren | Nationale ombudsman voor Professionals.

Bijlage 2:
Lijst van gesprekspartners

Agractie

Agrarische Sector Groningen (ASG)

Biohuis

Boer en Natuur

Drents Agrarisch Jongeren Kontact (DAJK)

Farmers Defence Force

Juridisch adviseur
(anoniem, naam bekend bij de Nationale ombudsman)

LTO

LTO regionale vertrouwenspersonen

Mobilisation for the Environment (MOB)

Nederlands Agrarisch Jongeren Kontact (NAJK)

Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV)

Nederlandse Fruittelers Organisatie (NFO)

Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV)

Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP)

Natuurmonumenten

Planbureau voor de Leefomgeving (PBL)

Producentenorganisatie Varkenshouderij (POV)

Provincie Overijssel, erfcoach

Rabobank

Socioloog en research designer, TU Eindhoven
(anoniem, naam bekend bij de Nationale ombudsman)

Taboer

Vereniging van Accountants- en Belastingadviesbureaus (VLB)

Voorzitter Convenant Versnelling Innovatie Emissiereductie Duurzame Veehouderij

Wageningen University and Research (WUR), deskundigen op het gebied van stikstof, rurale sociologie en landbouwtransitie

Zorg om Boer en Tuinder

Bijlage 3:
Overzicht van geraadpleegde literatuur

Adviescollege Stikstofproblematiek (8 juni 2020). Niet alles kan overal.

Bouwstenendocument emissiereductie landbouw (9 juli 2025). Vergunningverlening in Nederland weer in beweging.

Centraal Bureau voor de Statistiek (2019). Stikstofverlies uit opgeslagen mest.

College van Rijksbouwmeester en Rijksadviseurs (augustus 2026). Voorbij de stikstofaanpak: toekomstbeelden voor de landbouw.

Concept Landbouwakkoord 2024 (juni 2023).

Erfcoaches en PPLG Overijssel (januari 2023). Eindrapportage bijdrage erfcoaches aan doelstellingen PPLG.

GGD IJsselland (februari 2025). Boeren in beeld. Samen aan de slag voor boerenwelzijn.

Kinderombudsman (september 2023). 'Waar ik bij ben'.

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (juni 2026). Brief regering 'Weer ruimte voor boer, natuur en bouw: Maatregelenpakket voor landbouw, natuur en stikstof': Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2026 | Tweede Kamer der Staten-Generaal.

Nationale ombudsman, Raad van State en Algemene Rekenkamer (januari 2026). Naar een realistische overheid: Nationale ombudsman, Raad van State en Algemene Rekenkamer roepen op tot een realistische overheid.

Oova, R. (2024) Samenvatting Masterscriptie Sociologie. Opvattingen uit het agrarische leven: Wat ligt er ten grondslag aan de weerstand bij de boeren in Nederland rond de aangekondigde stikstofmaatregelen? *Niet gepubliceerd document.*

Planbureau van de Leefomgeving (2023). Balans van de Leefomgeving 2023.

Planbureau van de Leefomgeving (2024). Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen: Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen.

Remkens, J. (oktober 2022). Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief.

Rijksoverheid (30 januari 2026). Aan de slag. Bouwen aan een beter Nederland – Coalitieakkoord 2026-2030.

Sociaal Economische Raad (juli 2026). Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem.

Staf van de commissie LNV (januari 2024). Uitvoerbaarheid van beleid op het boerenerf *Een quick scan van knelpunten en mogelijke oplossingen*.

Subwijs (2025). Op weg naar meer verbinding tussen agrarische bedrijven en gemeente De Bilt

Veerman, D. (2025). Daarom zijn boeren boos. De werkelijkheid achter de verhalen. (E. Gravesteijn, red.) Amsterdam: Prometheus.

Wageningen University & Research (2018). Evaluatie geurverwijdering door luchtwassystemen bij stallen Deel 2: Steekproef rendement luchtwassers in de praktijk.

Wageningen University & Research (2023). Sociale impact van de landbouwtransitie

Wageningen University & Research (2026). De Nederlandse stikstofcrisis. Van verwarring naar verbinding.

Wösten, V. (2026). De Stikstofimpasse. Zeven jaar na de PAS-uitspraak van 29 mei 2029, verklaring en uitweg

Bijlage 4:

Impressieverslag rondetafelbijeenkomst 16 september 2026

Genodigden op bestuurlijk niveau: het ministerie van LVVN, IPO, VNG, Unie van Waterschappen, NVWA, RVO

De genodigden reflecteren op de bevindingen, conclusies en conceptaanbevelingen van de Nationale ombudsman. De genodigden hebben het concept-onderzoek niet van tevoren ontvangen.

Aanpak van het onderzoek

De genodigden vragen zich af of de stikstofbrief van minister Van Essen nog gevolgen heeft gehad voor de ervaringen van boeren die we in het onderzoek hebben opgehaald. Het projectteam legt uit dat de gesprekken met de boeren en de stakeholders hebben plaats-gevonden in de periode november 2025 tot en met mei 2026. De stikstofbrief van minister Van Essen kwam daarna (26 juni 2026). Desgevraagd geeft het onderzoeksteam aan dat dat voor de opgehaalde bevindingen waarschijnlijk weinig verschil uitmaakt. Uit de reacties die de onderzoekers van boeren ontvingen naar aanleiding van publicatie van de stikstofbrief, blijkt dat ook in de stikstofbrief veel dingen nog onduidelijk blijven.

De vraag of boeren het wel of niet eens zijn met de inhoud van het beleid is daarnaast niet expliciet aan de orde gesteld in de interviews. Het doel van dit onderzoek was om in kaart brengen wat het beleid voor boeren in hun dagelijks leven en bedrijfspraktijk betekent.

De knelpunten en de impact

De genodigden herkennen de knelpunten die boeren ervaren. Alleen het knelpunt ‘niet gehoord worden’ herkent niet iedereen. De genodigden geven aan dat er veel overleg plaatsvindt met de landbouwsector over het beleid. Ze kunnen zich echter wel voorstellen dat de individuele boer zich onvoldoende gehoord voelt. De genodigden zien in hun praktijk verschillen tussen de typen boeren en de ervaren knelpunten en impact. Volgens hen ervaren de melkveehouders en de akkerbouwers de meeste problemen. Ook zien genodigden verschillen tussen de boeren die al generaties lang boeren op hetzelfde erf en de grote ondernemers, zoals in de intensieve veehouderij, die goed hun weg weten te vinden in de mogelijkheden die er zijn. Voor de koplopers onder de boeren is het ook anders dan voor boeren die dat niet zijn.

Over het landschapsbeheer merken genodigden op dat boeren daar steeds meer in doen. De zorgen van boeren hierover gaan vooral over het verdwijnen van landschapsbeheer als zij er niet meer zouden zijn.

De genodigden geven ook aan dat de impact, met name de onzekerheid en stilstand, die boeren ervaren in feite toepasbaar is op iedere sector die met een veelheid aan beleid en regels te maken heeft. Wat de landbouwsector echter onderscheidt, is dat veel verschillend beleid – landbouw, natuur, milieu – bij elkaar komt op één erf en dat het een directe impact heeft op hun persoonlijk leven en hun boerenidentiteit. Een genodigde geeft aan dat boeren ook steeds meer met polarisatie te maken krijgen, doordat de maatschappelijke kijk op bijvoorbeeld dierenwelzijn de afgelopen jaren is veranderd. De maatschappij verwacht daar nu meer van en boeren hebben niet altijd oog voor deze ontwikkelingen. Een ander onderscheid is dat er veel gelden en subsidies van de overheid naar de landbouwsector gaan.

De behoorlijkheidsvereisten en de conclusies

De genodigden vragen zich af wat ‘het burger-perspectief’ in dit dossier inhoudt. Er spelen verschillende burgerperspectieven: landbouw, natuur, toekomstige generaties. Voor wie maakt de overheid het beleid, wie wordt erdoor geraakt? Een genodigde spreekt van een ‘wicked problem‘: bij veel van dit beleid komt er geen burger aan te pas, het gaat om brede onderwerpen zoals natuur en milieu. Het burgerperspectief is in die zin abstracter; het gaat om het maatschappelijk belang. Ook maakt de overheid beleid voor andere burgers dan voor de boeren die erdoor worden geraakt, bijvoorbeeld de geur- en geluidsnormen. De boeren worden hierdoor geraakt maar het is voor de omwonenden.

De genodigden geven aan dat de overheid er juist is om al die belangen tegen elkaar af te wegen. Dat is niet altijd eenvoudig. Als beleid voor het bredere maatschappelijke belang boeren raakt, dan komt er vaak forse tegendruk van de landbouwsector. De burgers en het maatschappelijk belang waarvoor de overheid ook het beleid maakt hoor je dan niet, maar die belangen moeten blijven meewegen.

Een genodigde benoemt dat het perspectief van een burger niet eenduidig is: de burger als consument gedraagt zich anders dan de burger die zich zorgen maakt over het milieu. Veel burgers zouden meer biologische producten willen, maar er is maar een klein percentage dat die ook daadwerkelijk koopt.

Een deel van de genodigden vindt de conclusies erg absoluut, zeker gezien het aantal boeren waarmee we hebben gesproken. Andere genodigden herkennen de conclusies. De regelgeving rond bufferzones komt aan bod als voorbeeld bij de conclusie dat het beleid onvoorspelbaar en veranderlijk kan zijn.

Een genodigde benoemt dat al dat verschillende beleid van verschillende overheden cumuleert op één erf en bij één gezin. De beleidsintensiviteit in deze sector is extreem en heeft daarmee een grote impact op het persoonlijk leven van de boer.

De veranderlijkheid van het beleid komt volgens een genodigde doordat we in Nederland heel graag ‘polderen’, met name in de gebiedsprocessen. Daarnaast zijn er verschillen in de typen agrarische bedrijven en in de plaatselijke omstandigheden. In sommige provincies zijn boeren al verder dan in andere. In de provincie Groningen zijn de boeren bijvoorbeeld al extensief terwijl in de provincie Brabant intensieve veehouderij zit. Generiek beleid pakt daarom niet voor iedereen goed uit.

De landbouwsector kan de onvoorspelbaarheid ook zelf voeden. Als voorbeeld wordt de derogatie genoemd. Het was al jaren duidelijk dat de uitzonderingspositie van Nederland eindig was. De sector heeft stevig gelobbyd om het beëindigen van die uitzonderingspositie uit te stellen. De genodigden zien daarin ook een zekere weerstand tegen duidelijkheid.

De conceptaanbevelingen

> **De aanbeveling over standvastigheid in beleid en een langetermijnplan en toekomstperspectief**

De genodigden geven aan dat borging van een langetermijnplan om verschillende redenen best lastig is. Als voorbeeld noemen zij het Landbouwakkoord. Dat was een poging om met alle partijen tot een langetermijnvisie te komen. Aanvankelijk verliep dat positief, maar uiteindelijk zijn de sectorpartijen zelf ervan weggelopen. De recente stikstofbrief van minister Van Essen zien de genodigden als een goede poging, maar tegelijkertijd is Nederland ook een democratie. Bij nieuwe verkiezingen kunnen partijen met andere ideeën het voor het zeggen krijgen. De langetermijnvisie komt vooral uit Brussel, bijvoorbeeld de Habitatrichtlijn. In Nederland moeten we zorgen voor randvoorwaarden om volgens die visie te werken. Dat gebeurt nu nog onvoldoende. Daarvoor is ook standvastigheid nodig. De genodigden verwijzen naar de energie- en klimaatakkoorden als voorbeelden van manieren om beleid voor een langere termijn te borgen.

De genodigden zien niet zozeer een behoefte aan een langetermijnvisie maar een behoefte aan duidelijke doelen. Boeren willen weten waar ze aan moeten voldoen en welke randvoorwaarden er gelden. Die moeten langere tijd consistent zijn.

De genodigden vragen zich af wat het betekent als boeren toekomst zien voor de landbouw in Nederland. Dat is per sector verschillend en ook op de langere termijn ongewis. Er zijn innovaties, maatschappelijke ontwikkelingen en democratische processen die hierop van invloed zijn. Ook feitelijke omstandigheden zoals het toenemende watertekort en de verdroging zijn van invloed. Waar de genodigden het over eens zijn, is dat standvastigheid in beleid helpend is bij een toekomst voor de landbouw. Ook uitvoerders van het beleid kunnen betere dienstverlening aan boeren bieden als er duidelijke langetermijndoelen zijn.

> **De aanbeveling om regie te nemen en te zorgen voor samenhang in beleid en wet- en regelgeving**

Genodigden beamen dat regie en samenhang nodig is. Een genodigde ziet vanuit de uitvoering dat afstemming van beleid tussen verschillende ministeries (LVVN, Infrastructuur en Waterstaat) ontbreekt, maar dat het beleid wel bij één boer terechtkomt. De genodigde kaart dat ook aan in de gesprekken met de verschillende ministeries en probeert boeren wegwijs te maken in alle regels. Een andere genodigde benoemt dat regelgeving open normen bevat. In de praktijk leidt dat tot onduidelijkheid over de vraag of een boer voldoet aan de regels. Bij verschil van inzicht hierover tussen bijvoorbeeld een toezichthouder en een boer kan dit leiden tot agressie op het erf.

Voor regie en samenhang is ook bestuurlijke samenwerking nodig en moeten bestuurders met elkaar voor het beleid staan. Ook de Nationale ombudsman geeft aan dat het voor lokale bestuurders belangrijk is dat zij betrokken worden bij het rijksbeleid. De stikstofbrief bijvoorbeeld heeft lokale consequenties en de lokale bestuurders moeten en willen hierover met hun inwoners in gesprek en ook antwoorden kunnen geven. Het is belangrijk om de gemeenten hiertoe uit te rusten.

> **De aanbeveling om de kennis en ervaring van boeren mee te wegen en naar hen te luisteren**

De stikstofbrief van minister Van Essen komt hieraan tegemoet volgens de genodigden. De landbouwsector heeft veel ruimte aan tafel gehad om mee te praten. In de brief staan doelen, en boeren kunnen als ondernemers zelf kiezen welke maatregelen ze inzetten om deze doelen te bereiken. Voor de bufferzones geldt ook dat er ruimte is om de omvang van de zones aan te passen zolang het gestelde doel wordt behaald. De kritiek op de brief is nu dat er te weinig partijen met andere meningen aan tafel hebben gezeten om mee te praten over de stikstofbrief.

Er zijn verschillende niveaus waarop boeren kunnen meepraten. In de systemische keuzes in het beleid heeft de overheid de stem van de boer meegenomen; de doelsturing is nu onderdeel van het beleid. En als het gaat om het besluit over een bufferzone is in de procedure altijd inspraak mogelijk. Bij de genodigden staan diverse middelen open om als boer ervaringen vanaf het boerenbedrijf te delen.

Deze aanbeveling gaat ook over het gebrek aan erkenning van de jarenlange (negatieve) ervaringen van de individuele boer. Verschillende overheden werken met een technocratische aanpak, theoretische onderzoeken en berekeningen. Die komen lang niet altijd overeen met wat een individuele boer op zijn eigen erf ziet. Het beleid en de uitvoering moeten niet alleen steunen op theoretische onderzoeken; beleidsambtenaren moeten ook naar de boer toe. Een aanbeveling is ook om ter plekke metingen uit te voeren om te bepalen of de praktijk inderdaad overeenkomt met het theoretische onderzoek. Remkes benoemde ook dat de stap naar de mensen toe echt belangrijk is. Een genodigde heeft de ervaring dat boeren zich ook laten overtuigen als je ter plekke gaat kijken en het blijkt toch anders te zitten dan dat de boer dacht. Een genodigde vertelt dat er goede ervaringen zijn met pilots waarin sensoren op het land concrete metingen doen. In alle discussies is het van belang dat iedereen het eens is over de feiten.

Als stap in de goede richting noemen genodigden de zaakbegeleiders en erfbegeleiders. Zij komen bij boeren op het erf om de mogelijkheden voor de boer te bespreken en hebben kennis van zaken.

Er zijn duizenden boeren, het is niet realistisch om met iedere individuele boer in gesprek te gaan over besluiten die hen aangaan. Tegelijkertijd heeft ook niet iedere boer dit nodig. Van belang is dat overheidsorganisaties in beeld hebben welke boeren in een moeilijke positie zitten en met hen in gesprek gaan.



nationale ombudsman

Postbus 93122
2509 AC Den Haag
Telefoon: (070) 356 35 63
Website: Nationaleombudsman.nl