

# Belemmeringen in certificering en wet- en regelgeving voor de kleinschalige biologische tuinbouwsector

**De huidige wet- en regelgeving sluit niet aan op de praktijk van de kleine biologische agro-ecologische boer. Hierdoor wordt de transitie naar een duurzame toekomstbestendige landbouw gehinderd.**

**De Federatie van Agro-ecologische (AE) Boeren pleit voor:**

- Het dragen van certificeringskosten voor biologische landbouw door de overheid.
- Een Skal Biocontrole waarbij de administratieve druk voor biologische certificering bij kleinschalige bedrijven wordt verlicht. De overheid moet hiervoor Skal en biologische bedrijven steunen om weer te komen tot een menselijke maat in het handhavings- en sanctioneringsbeleid voor de biologische certificering.
- Het veranderen van wet- en regelgeving van overheden om kleinschalige AE bedrijven te ondersteunen.
- Het toelaten van meerdere instanties voor biologische en agro-ecologische certificering door het ministerie van LNV waardoor er ook alternatieve certificeringssystemen kunnen worden ontwikkeld zoals een Participatief Garantie Systeem (PGS).
- Nederlandse deelname aan het Small Farmers Payment, beschikbaar vanuit de Europese Unie, waarbij er inkomenssteun voor boeren wordt geregeld ongeacht het aantal hectare.
- Een werkbare en toegankelijke RVO-perceelsregistratie en bijbehorende GLB-gelden voor alle landbouwbedrijven.

***“Al deze landbouwinitiatieven zijn niet ontstaan dankzij overheidsbeleid, maar juist uit ontevredenheid met de gang van zaken. Nu is het tijd dat de overheid deze bewezen manieren van landbouw én financiering actief gaat ondersteunen.”***

**Thomas Oudman,  
Uit de shit, De Correspondent**



April 2024

**Auteurs:**

Frederique Dekker. Master student International Development Wageningen University, student Warmonderhof en stagiair bij de Ommuurde Tuin, Renkum

Ir. Esther Kuiler. Eigenaresse de Ommuurde Tuin, Renkum, landbouwkundig ingenieur afgestudeerd in bosecologie aan Wageningen University

**Vormgeving:**

Annick Gaarhuis

Wij, de auteurs en de Federatie van Agro-ecologische Boeren, willen alle boeren en tuinders bedanken voor hun bijdrage aan dit rapport.

Bij vragen kunt u terecht bij de Federatie van Agro-ecologische Boeren via het e-mailadres [info@federatieagroecologischeboeren.nl](mailto:info@federatieagroecologischeboeren.nl)

De Federatie van Agro-ecologische Boeren bestaat uit boeren die telen op een manier waarbij ecologische en maatschappelijke waarden even belangrijk zijn als economische waarden. Agro-ecologische boeren zijn actief onderdeel van de lokale gemeenschap en kiezen voor autonomie. Autonomie voor de boer om keuzes te maken die aansluiten bij een bedrijfsvoering die zorg draagt voor de boer, de natuur en de gemeenschap. En daarmee de autonomie van de gemeenschap om haar omgeving zelf vorm te geven en daar de verantwoordelijkheid voor te dragen.

# Inhoudsopgave

## 01

Introductie blz. 4

## 02

Methodologie blz. 5

## 03

Probleemstelling blz. 6

## 04

Aanbevelingen blz. 10

*4.1. Aanbevelingen Skal*

*4.2. Aanbevelingen ministerie LNV*

*4.3. Alternatief Participatief Garantie Systeem*

## 05

Conclusie blz. 12

## 06

Bibliografie blz. 13

## 07

Bijlage blz. 14

# 1. Introductie

*In samenwerking tussen de BioTuinders en de Federatie van Agro-ecologische boeren is een onderzoek uitgevoerd naar de ervaring van kleinschalige tuinderijen op het gebied van biologische certificering en wet- en regelgeving. Momenteel sluit de huidige wet- en regelgeving vanuit de overheid niet aan bij de praktijk van agro-ecologische boeren. Agro-ecologische boeren zijn biologisch werkende boeren die naast hun biologische certificering ook de 11 ecologische en sociaaleconomische principes onderschrijven die te vinden zijn in het wereldwijd erkende Nyeleni-akkoord. Daarom spreken we in dit rapport afwisselend over biologische en agro-ecologische boeren. De 11 principes van het Nyeleni-akkoord zijn in de bijlage van dit rapport te vinden.*

Agro-ecologische landbouw is een oplossing voor veel uitdagingen waar de Nederlandse landbouw nu tegenaan loopt. Boeren die werken volgens de agro-ecologische waarden werken biologisch, vergroten biodiversiteit, leggen CO2 vast in hun bodems, zorgen voor schoon oppervlakte- en grondwater, produceren zonder stikstofoverschot, creëren arbeidsplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, dragen bij aan een levendig platteland met een bloeiende lokale economie en bouwen een onafhankelijk voedselsysteem op.

Kleinschalige boerderijen en tuinderijen met directe verkoop aan de consument zijn het gezicht van de biologische sector. Zij zijn voorlopers, innovatief en hebben direct contact met de burger. Regelgeving die aansluit op de praktijk zorgt voor een goed werkende landbouwsector waar geen energie en tijd wordt verspild.

Volgens Europese wetgeving dient de Nederlandse biologische sector te groeien van 4,4% in 2023 naar 15% in 2030 (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Om dit grotere areaal te verkrijgen dienen kleinschalige tuinderijen beter ondersteund te worden door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselveiligheid (LNV) en instanties als de Stichting Keur Alternatief voortgebrachte Landbouwproducten Biocontrole (Skal), verantwoordelijk voor de certificering van biologische productie. Dit rapport brengt in kaart waar het ministerie van LNV en Skal meer ondersteuning kunnen bieden aan kleinschalige tuinderijen. Uit ons onderzoek blijkt dat tuinders met name financiële en administratieve lasten ervaren rondom biologische certificering en wet- en regelgeving van overheden.

Dit rapport is als volgt opgebouwd: eerst worden de huidige problemen toegelicht, daarna worden het onderzoek en de gebruikte methoden besproken, gevolgd door een analyse van de resultaten. Daaropvolgend zullen aanbevelingen gedaan worden richting de overheid en de Skal-adviesraad. Tot slot biedt de conclusie een samenvatting van alle besproken punten.

De volgende aanbevelingen worden in dit rapport onderbouwd om de kleinschalige agro-ecologische sector te ondersteunen en de transitie naar een duurzame landbouwsector te bevorderen.

## Aanbevelingen Skal

- Stel tuinders niet verantwoordelijk voor de pakbonnen of fouten van hun leveranciers.
- Schaf de verplichte oogstregistratie af óf zorg voor een efficiënt en praktisch werkbaar administratiesysteem.
- Stel tweejaarlijkse controles in voor boeren die al meer dan 10 jaar biologisch werken.
- Schaf de registratie van lichte afwijkingen af. Voer een beoordelingssysteem in waarbij er wordt gekeken naar wat er goed gaat en wat er beter kan en hoe dit tot elkaar in verhouding staat.
- Laat boeren niet opdraaien voor de kosten van schaarse materialen in de keten. Verminder kosten voor ontheffingen door (gedeeltelijke) afschaffing van deze kosten.
- Stimuleer gezamenlijk inkopen door dit administratief mogelijk te maken.
- Laat de jaarlijkse controles gericht zijn op de processen op de bedrijven en niet op de administratie.

## Aanbevelingen ministerie LNV

- ─ Laat andere instanties tot de markt voor het verstrekken van biologische certificering toe zodat boeren kunnen kiezen voor een certificeringssysteem dat bij hun bedrijf past.
- ─ Zorg ervoor dat biologisch boeren beloond worden en niet ontmoedigd door het verstrekken van subsidies en het opheffen van bijkomende kosten zoals certificering.
- ─ Controleer gangbare bedrijven streng op gedrag rond het gebruik van pesticiden en bemesting nabij biologische bedrijven.
- ─ Pas in het tarief 'kleine bio-bedrijven', die een lagere jaarlijkse bijdrage aan Skal betalen, de omzetgrens aan van 50.000 euro naar 200.000.
- ─ Bescherm behalve mest ook andere producten bij schaarste in de biologische keten.
- ─ Verminder pachtprizen of bied tegemoetkoming voor agro-ecologische boeren.
- ─ Zorg voor een werkbare en toegankelijke RVO-perceelsregistratie en bijbehorende GLB-gelden voor kleinschalige agro-ecologische boerderijen. De praktijk moet leidend zijn voor de mogelijkheden van registreren zodat agroforestry-systemen, strokenteelt en combinatieteelten kunnen worden aangegeven.
- ─ Geef agro-ecologische landbouw een ontheffing t.a.v. permanent grasland. Het is duurzamer om grasland in een vruchtwisseling te scheuren en plantaardig voedsel voor de mens te produceren, dan het grasland niet te scheuren en herkauwers te laten grazen.
- ─ Zorg voor Nederlandse deelname aan de EU Payment for Small Farmers waarbij er inkomenssteun voor boeren wordt geregeld ongeacht het aantal hectare.

## 2. Methodologie

*Dit onderzoek is opgezet in opdracht van Biotuinders en de Federatie van Agro-ecologische Boeren om belemmeringen rondom biologische certificering en wet- en regelgeving bij kleinschalige tuinderijen in kaart te brengen. Voor het onderzoek zijn telefonische interviews afgenomen bij tuinders die zijn aangesloten bij de Nederlandse vereniging Biotuinders.*

De opzet van de studie is een zogenaamde Delphi-Studie waarbij consensus wordt beoogd bij complexe vraagstukken. Een Delphi-Studie bestaat uit meerdere rondes waarbij een enquête wordt afgenomen onder experts en vervolgens wordt geanalyseerd en bediscussieerd. De gekozen experts zijn tuinders uit Nederland aangesloten bij de vereniging Biotuinders. Deze vereniging is opgericht om de belangen van

kleinschalige biologisch werkende groentetelers in Nederland te behartigen en kennis te delen. Biotuinders bestaat uit meer dan 80 leden en is vertegenwoordigd in de Skal-adviesraad.

Alle leden van de Biotuinders zijn via de mail en telefonisch benaderd over het onderzoek naar biologische certificering en wet- en regelgeving. De tuinders die bereid waren mee te doen aan dit onderzoek zijn vervolgens telefonisch geïnterviewd. De duur van deze interviews varieerde tussen de 15 tot 60 minuten. De bevindingen uit het onderzoek zijn via e-mail gedeeld met tuinders om hun feedback te verkrijgen. Om de privacy van alle tuinders te waarborgen zijn alle namen in dit rapport geanonimiseerd. De namen van deze tuinders zijn bekend bij de onderzoekers.

### 3. Probleemstelling

*Er ligt een grote uitdaging in het verschieft voor de Nederlandse landbouw. Volgens de Europese richtlijnen dient in 2030 15% van het totale landbouwoppervlak biologisch te zijn. Momenteel is het aandeel van de biologische landbouw 4,4% (Ministerie van Algemene Zaken, 2023). Er ligt een cruciale rol voor de overheid om de groei van en transitie naar een duurzamere sector te bevorderen. Wij zien dat Skal een belangrijke rol heeft in de biologische sector en een grote verantwoordelijkheid zou mogen dragen om de landbouwtransitie te bevorderen. Veel vollegrondse agro-ecologische tuinders en boeren telen op kleine percelen van 0,5 tot 2 hectare. Deze tuinders hanteren een biologische werkwijze maar zien de administratieve en financiële last die het telen onder het biologische keurmerk met zich meebrengt als een drempel. Door deze groep te faciliteren zou er met weinig moeite een groter areaal biologische landbouw kunnen worden verkregen.*

Skal bestaat sinds 1987 en is in 1992 aangewezen door de Nederlandse overheid om de Europese verordening voor biologische landbouw te controleren en de kwaliteit van de biologische sector te waarborgen. Sindsdien is Skal wettelijk gezien de enige instantie in Nederland met de bevoegdheid om biologische certificering te verstrekken. De werkwijze van Skal geldt sectorbreed. Dit wil zeggen dat Skal dezelfde methode hanteert voor de controles, ongeacht de verschillen in bedrijfsvoering door bedrijven. Grootschalige akkerbouwbedrijven en kleinschalige tuinderijen zijn hierdoor aan dezelfde richtlijnen onderworpen. Doordat de bedrijfsvoering van kleinschalige tuinderijen over het algemeen betrekking heeft op een meer diverse teelt, en dus meer werkzaamheden door een grotere variëteit aan gewassen, hebben zij te maken met disproportionele administratieve en financiële lasten ten aanzien van Skal-controles.

Ten aanzien van Skal blijkt uit ons onderzoek dat de ondervraagde tuinders de meeste lasten ervaren met de administratie van hun pakbonnen, met de verplichte oogstregistratie, de manier waarop jaarlijkse controles worden uitgevoerd, de kosten van ontheffingen, en de traceerbaarheid van gezamenlijke inkopen. Daarnaast ervaren tuinders belemmeringen rondom wet- en regelgeving vanuit de overheid. Als knelpunten benoemen kleinschalige tuinderijen de ongelijkheid rondom subsidies, vervuiling door gangbare bedrijven, schaarste in de keten, ruimtelijke ordening en pachtprizen, en de gecombineerde opgaven. Eerst zullen de belemmeringen rondom Skal worden toegelicht, gevolgd door belemmeringen rondom andere wet- en regelgeving.

## Knelpunten voor kleine tuinders bij de certificering van Skal

### Administratieve lasten

#### Administratie van pakbonnen.

Veruit de meeste tuinders geven aan dat de controles van Skal bestaan uit het controleren van de administratie. Dit betekent dat wanneer de administratie niet op orde is een zogenaamde 'afwijking' door Skal wordt genoteerd. Deze afwijkingen kunnen uiteindelijk tot het intrekken van een biologische certificering leiden. Het ontbreken van het woord 'biologisch' op een pakbon is al reden om een afwijking te noteren. Dit geldt niet alleen voor de eigen verkoop, maar ook voor de inkoop. Tuinders zijn hierdoor verantwoordelijk voor de administratie van hun partners. Zo vertelt Geert ons: *"Het meest concrete voorbeeld is mijn inkoop bij Odin. Er ontbrak op de bon het woord 'bio' waardoor ik een afwijking kreeg. Dit is mij al eens eerder gebeurd bij een zadenbedrijf, waarvan het keurmerk op de verpakking stond en ik het certificaat kon laten zien. Maar omdat op de pakbon niet expliciet 'bio' stond, werd het alsnog als afwijking."* Deze nadruk op administratie door Skal zorgt voor een onwerkbaar situatie en stress bij tuinders. Jos vertelt ons:

**'Mijn ervaring is dat er tot het jaar 2000 geen problemen waren, maar daarna is het steeds meer papierwerk geworden, waardoor het mij nooit meer lukte om een keuring van de Skal door te komen zonder afwijking. Al veertig jaar zijn wij biologisch en dan denk ik: wat een huichelarij.'**

#### Verplichte oogstregistratie.

Volgens de Skal-richtlijnen dienen alle geoogste gewassen geregistreerd te worden. Het soort gewas en het gewicht worden hierbij genoteerd. In tegenstelling tot grootschalige akkerbouwbedrijven hebben kleinschalige tuinderijen vaak veel meer variëteiten aan gewassen. Marleen vertelt dat de diversiteit aan gewassen op haar bedrijf zorgt voor veel administratie: *"De oogstregistratie is een probleem, omdat wij zo divers telen dat het niet te doen is. (...) Ik kan dat niet blijven noteren en aan iedereen op het bedrijf vragen."* De verplichte oogstregistratie betreft dagelijks vele noteringen van kleine hoeveelheden kruiden en groenten door een grote verscheidenheid aan oogst. Tuinders geven aan dat dit een hogere werkdruk veroorzaakt. Daarnaast is er een gebrek aan een efficiënt registratiesysteem voor de oogstregistratie.

### Jaarlijkse controles willekeur.

Er zijn verschillende kritieken geuit over de (twee-)jaarlijkse Skal-controles. Tuinders geven aan vaak afhankelijk te zijn van de subjectiviteit of gemoedstoestand van controleurs. De nadruk van de controles ligt op de administratie in plaats van wat er op het land afspeelt. Daarnaast geven tuinders aan dat controleurs vaak niet de benodigde kennis of expertise bezitten over wat er op het land gebeurt. Zo stelt Anne-Marie: "Ik heb wel eens een controleur gehad die na 30 minuten zei: "Ah, ik heb mijn afwijking!" Blijkbaar moeten ze dat doen, anders hebben ze geen goede controle." Jeanette ziet liever dat haar bedrijf wordt geïnspecteerd in plaats van de administratie: "We hebben een rondgang over het bedrijf en we hebben een hele berg compost en daar vragen ze niet naar. Maar ze kunnen wel moeilijk doen over de administratie en dat vind ik gek, ik zou als controleur vragen: waar komt uw mest vandaan?"

Daarnaast is de manier van beoordelen onderhevig aan kritiek. De geregistreerde 'afwijkingen' bij bedrijven zijn nu de maatstaf voor hoe het gaat op een bedrijf. Er wordt dus niet geregistreerd wat er wél goed gaat op een bedrijf of hoe dit in verhouding staat met de afwijkingen. Deze punten van kritiek zijn de oorzaak van stress en spanning voor en tijdens het controlemoment. Zo is Joost kritisch op de manier van beoordelen: "Op honderd steekproeven heb je weleens een afwijking, omdat je vanwege de hoge aantallen een variabele ertussen kan hebben. (...) Eigenlijk zegt Skal dat als je een 9,9 hebt gehaald, je een onvoldoende hebt gehaald. (...) Dat zijn gekmakende gevolgtrekkingen, die ook geen hout snijden." Hij vervolgt met: "Je zou bij iedere audit een leereffect moeten hebben, maar met de manier van Skal om afwijkingen te schrijven, heb je eigenlijk altijd een crisisgevoel. Binnen de kortste keren heb je een afwijking en dat nadat de controleur zegt: "Jullie hebben een prachtig bedrijf." Maar de jurist kijkt het rapport met de afwijking na en zegt dat het ernstig is, omdat er vorig jaar ook al een afwijking was."

Omdat Skal door de overheid als enige is aangewezen om biologische certificering te verstrekken, wordt er nu geen maatwerk geboden voor verschillende bedrijven. Dit resulteert erin dat te weinig rekening wordt gehouden met de omstandigheden van specifieke doelgroepen binnen de sector. Zo geeft Margot aan dat de Skal-controleurs op haar bedrijf geen kennis hadden over de snijbloementeelt en handelskanalen (siertuinbouw, bloemen-/bollen-/plantenteelt). Als gevolg duren de controles langer en worden de kosten in rekening gebracht bij de ondernemer. In tegenstelling tot Nederland biedt de Duitse overheid de biologische sector de mogelijkheid om zich te laten certificeren bij verschillende organisaties. Hierdoor ontstaat er keuzevrijheid en kunnen bedrijven op zoek gaan naar expertise en

maatwerk aangepast aan hun bedrijf. Wanneer de overheid aan meerdere instanties deze bevoegdheid verstrekt, kunnen naast een toename van maatwerk ook administratieve lasten worden verminderd. De overheid zou bio-bedrijven en Skal moeten steunen om weer te komen tot een menselijke maat en handhavings- en sanctioneringsbeleid voor de biologische certificering.

### Kosten en lasten liggen nu bij de biologische boeren.

Het ministerie van LNV heeft besloten om vanaf 2024 kleinschalige biologische bedrijven met een omzet lager dan 50.000 euro vrij te stellen van de jaarbijdragen voor een Skal-certificering (Skal Biocontrole, 2024). Deze uitzondering geldt echter niet voor andere kosten zoals ontheffingen en initiële kosten bij omschakeling. Ook is deze omzetgrens van 50.000 al gebruikt in eerdere regelingen en is deze door de jaren heen nooit aangepast aan de inflatie van afgelopen jaren. Deze omzetgrens lijkt niet te zijn gebaseerd op de realiteit. Els reageert op het nieuws van de vrijstelling voor bedrijven met een omzet tot 50.000 euro: "De hoogte van dit bedrag is ook lachwekkend als je een boer serieus zou nemen. Een modaal inkomen is immers al 40.000 euro, dan hebben we het niet eens over de kosten die ook binnen de omzet vallen." Een omzet van 200.000 euro lijkt de Federatie een betere norm.

Waar Skal de samenleving zou moeten faciliteren om de transitie naar 15% biologisch landbouwooppervlak te behalen blijkt de werkwijze en het kostenplaatje van Skal eerder vertragend dan bevorderend. Zo stelt Antoine: "Wij hebben er maar één in Nederland [controlerende instantie, Skal], dus wij zijn gedwongen honderden euro's te betalen. (...) Ik vind het bizar, ik verdien zelf 8 euro per uur en dan zit er iemand bij mij koffie te drinken voor meer dan 100 euro per uur." In dezelfde gedachtlijn geeft Margot aan dat zij te maken heeft gehad met een inspectie waarbij een Skal-controleur werd ingewerkt. De extra tijd voor het inwerken van de controleur kwam op de rekening van de ondernemer. Tevens stelt Margot dat de rapporten van de voorgaande jaren simpelweg aangepast kunnen worden in plaats van telkens opnieuw opgesteld te worden, om zo tijd en kosten te besparen.

### Extra kosten door schaarste in de keten.

Biologische mest is beschermd door wetgeving. Dit houdt in dat wanneer je geen biologisch gecertificeerde boer bent, je geen biologische mest mag afnemen om schaarste in de keten te voorkomen. Wanneer er schaarste is voor bijvoorbeeld zaden of pootgoed dienen tuinders zelf de kosten te betalen voor een ontheffing.

Wanneer er schaarste in de productieketen ontstaat en bepaalde producten niet verkrijgbaar zijn, kunnen tuinders tegen betaling een ontheffing aanvragen voor een alternatief; een niet (officieel) biologisch, niet chemisch behandeld product. Nu er steeds meer door particuliere en niet-gecertificeerde boeren om deze biologische uitgangsmaterialen wordt gevraagd, is deze schaarste een realiteit. Gecertificeerde boeren hebben hierdoor meer kosten.

We hebben tuinders gesproken die nu niet gecertificeerde biologische zaden aanschaffen bij leveranciers die te klein zijn om de kosten voor een certificering te kunnen betalen. Hier ligt de mogelijkheid om het aanbod van biologische zaden te vergroten.

#### **Gezamenlijk inkopen en traceerbaarheid .**

Gezamenlijke aanschaf van inputmaterialen zoals meststoffen, zaden of plantgoed om transportkosten maar zeker ook kilometers te verminderen wordt door Skal afgeraden omdat een factuur en eventuele ontheffing maar te traceren is naar één bedrijf. Beide voorbeelden werken demotiverend voor kleine agro-ecologische bedrijven in de biologische sector. En dat terwijl juist deze bedrijven zich inzetten om transportkosten en dus milieu-impact te verlagen.

#### **Extra kosten en lasten door vervuiling door gangbare bedrijven.**

Biologische bedrijven zijn verplicht zich te certificeren wanneer zij zichzelf of hun producten biologisch willen noemen. Om een certificering te verkrijgen moeten er zoals hierboven beschreven veel kosten gemaakt worden. De gangbare landbouwsector, die gebruik maakt van chemische mest- en gifstoffen, heeft deze extra kosten niet. De overheid zou biologische bedrijven moeten ondersteunen en zou binnen de landbouwsector geen extra verplichtingen moeten opleggen aan bedrijven die zich inzetten voor een schone landbouw en natuur. Op biologische bedrijven wordt vervuiling door gangbare bedrijven uit de omgeving geconstateerd. De extra controlekosten, tijd en stress die hiermee gepaard gaan, komen voor rekening van de biologische boer.

Bovenstaande bevindingen betreffen de biologische certificering via Skal. Naast de knelpunten met certificering ondervinden biologische boeren ook problemen met wet- en regelgeving vanuit overheidsinstanties.

## **Knelpunten voor kleine tuinders in de wet- en regelgeving van overheden.**

#### **Pachtprijzen.**

Veel tuinders zijn afhankelijk van het aanbod wat zij krijgen met betrekking tot de pachtprijzen. Karel is van mening dat boeren die investeren in de omgeving tegemoetkoming verdienen: "Ik vind per definitie dat biologische boeren vermindering op hun pacht moeten hebben, want ik investeer in de bodem en in de natuur." De duur van het contract en de financiële kosten hebben grote invloed op de zekerheid voor de toekomst van een biologisch bedrijf.

#### **De gecombineerde opgave .**

Ieder landbouwbedrijf is verplicht om een Gecombineerde Opgave in te dienen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Hierin staan alle details van het bedrijf. Onder andere dienen alle gewassen en de oppervlakte hierin opgenomen te worden. Voor kleinschalige tuinderijen is dit een bijna onmogelijke opgave wanneer zij veel variëteiten en kleine percelen aan gewassen hebben. Een flink aantal tuinders heeft hiervoor een bureau in de arm genomen wat kosten met zich meebrengt.

#### **Geen hectarevergoeding.**

Vanuit de Europese Unie (EU) wordt via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) een vergoeding mogelijk, afhankelijk van het aantal hectare per bedrijf. Om voor deze uitbetaling in aanmerking te komen moet het bedrag van uitbetaling minimaal 400 euro zijn. Kleine tuinderijen hebben vaak ook recht op een tegemoetkoming, maar zitten dan onder deze 400 euro. De tuinders waar deze subsidie voor komt te vervallen dienen wel verplicht hun gecombineerde opgave bij het RVO in te vullen. Hier worden altijd kosten voor gemaakt in de vorm van bijvoorbeeld de verplichte DigiD. Juist tuinders met een lage tegemoetkoming kunnen deze steun gebruiken en dienen niet uitgezonderd te worden van de betaling van bedragen onder de 400 euro.

#### **Subsidies.**

Nederland is het enige Europese land dat geen subsidies verstrekt aan biologische boeren. De Nederlandse overheid heeft ervoor gekozen om subsidiëring te verstrekken voor verduurzamingsmaatregelen. In de praktijk leidt dit ertoe dat gangbare bedrijven kleine aanpassingen doen aan hun bedrijfsvoering in plaats van om te schakelen naar biologisch. Subsidies zijn vaak alleen toegankelijk voor kapitaalkrachtige grote bedrijven, omdat subsidies meestal verstrekt worden op basis van eigen vooruitbetaling met grote bedragen en een heel lange termijn voor terugbetaling. Deze investering dient te worden voorgeschoten door de boer.

Terwijl Nederlandse kleinschalige boeren vaak buiten de subsidieboot vallen heeft de Europese Unie wel



dekelijk subsidies beschikbaar voor kleine boeren, bekend als Payment for Small Farmers (PSF), voorheen het Small Farmers Scheme. Lidstaten kunnen hier op vrijwillige basis aanspraak op maken. Door deze verschillen tussen lidstaten is er geen gelijk speelveld tussen Europese biologische boeren. De Nederlandse overheid heeft deze Europese inkomenssteun niet vertaald naar Nederlands beleid. Ilse vertelt ons: "Hoe kan het dat als ik in Frankrijk een kleine tuinderij zou hebben ik wel (GLB) geld ontvang, terwijl ik hier in Nederland die onmogelijke gecombineerde opgave moet doen en dan doodleuk te horen krijg dat ik te weinig subsidie zou ontvangen om uit te keren. Het gaat om 360 euro! Dat is voor mij veel geld."

Een ander probleem met subsidies ligt bij het RVO. Het RVO betaalt subsidies vaak uit vanaf een minimumbedrag. Het PSF zou hierdoor mogelijk niet uitgekeerd kunnen worden aan boeren. Echter, voor agro-ecologische boeren volstaan vaak kleinere bedragen. Dit wordt bekrachtigd door Moniek: "Ik krijg vaak de vraag hoeveel subsidie ik krijg of bijvoorbeeld de tip dat er een heel leuke subsidie is om bedrijven te verduurzamen. Als ik dan vertel dat we daar niet voor in aanmerking komen, omdat we te kleine investeringen willen doen, zijn mijn klanten verontwaardigd." Subsidies zijn in Nederland niet afgestemd op het beleid van de Europese Unie én niet op de praktijk van agro-ecologische boeren.

## Ruimtelijke ordening.

### **Agro-ecologische praktijk is onbekend en past niet in huidige wet en regelgeving.**

Vanuit de tuinders zijn ook verschillende geluiden te horen dat wet- en regelgeving vooral bedoeld is voor gangbare en grootschalige bedrijven. Dit betekent dat wanneer tuinders experimenteren met innovatieve methoden, zij gehinderd kunnen worden door bepaalde wetgeving. Een voorbeeld hiervan is de praktijk agroforestry waarbij o.a. landbouw, veeteelt en bosbouw met elkaar gecombineerd wordt. Zo vertelt Marieke ons: "Waar ik echt ongelofelijk en verschrikkelijk ziek en moe van wordt wat betreft wet- en regelgeving zijn de koeien. Ik heb een deel bos en daar heb ik twee waterbuffels in lopen. Daar moet ik een transportmelding en een afvoermelding voor maken. Ik heb ook nog een paar varkens rondlopen en dan zeggen ze tegen mij: "Nee mevrouw, dat kan niet. U mag geen koeien en varkens samen hebben in verband met ziektes." Daar heb ik als bioboer niet mee te maken, want er is stabiliteit op mijn bedrijf, dus ik investeer in de bodem en in dieren." Marieke heeft hier te maken met vee en bosbouw. Andere

tuinders geven ook aan problemen te ondervinden met het aanplanten van bomen, iets wat vaak niet mogelijk is omdat bepaalde eisen aan het landschap zijn vastgelegd in regelgeving. Marieke legt dit ook uit: "Ik ben bezig met een bomenrij aan te planten in plaats van struikgewas om (vervuiling door gif bij drift tijdens) het bespuiten van de burens tegen te gaan, maar ik heb geen toestemming gekregen om bomen te planten. Degene op het ministerie hebben geen enkel besef van hoe agroforestry eraan toe gaat." De overheid zou agro-ecologische werkwijzen moeten stimuleren in plaats van verhinderen.

### **Permanent grasland.**

Een ander voorbeeld waarbij er geen rekening wordt gehouden met de alternatieve werkwijze binnen de (veganistische) biologische en biodynamische landbouw is het gebruik van permanent grasland. In sommige gebieden mag permanent grasland wanneer het ouder dan vijf jaar is niet geploegd of gescheurd worden. Daarom hebben boeren als enige keuze om op deze graslanden dieren te houden. Maar agro-ecologische boeren zouden graag dit land ook willen kunnen gebruiken voor een vruchtwisseling van gras, klavers en plantaardige gewassen voor menselijke consumptie.

Onder grasland bevindt zich vruchtbare grond die geschikt is om te gebruiken voor bepaalde gewassen binnen een vruchtwisseling. Ook een gras-klavermengsel wordt meegenomen in deze vruchtwisseling. Klaver zorgt voor een natuurlijke stikstofbemesting, maar kan echter niet groeien op permanent grasland. Door een (paar) jaar andere gewassen in te zaaien kan de klaver weer floreren. Wanneer je in een langjarige vruchtwisseling gras-klaver inzet komt vruchtbare grond beschikbaar voor gewasteelt van bijvoorbeeld groenten, aardappelen of granen. Hierdoor kan er zonder of met weinig dierlijke mest (of kunstmest) goede opbrengsten verkregen worden. De regel rond het verbod op het scheuren van permanent grasland beperkt de langjarige visie van agro-ecologische boeren en stimuleert het gebruik van (dierlijke) mest, wat weer zorgt voor milieubelasting.

## 4. Aanbevelingen

Naar aanleiding van de belemmeringen die in de vorige paragraaf worden geschetst, geeft deze paragraaf de aanbevelingen voor alternatief beleid weer. Als eerste worden aanbevelingen gegeven richting Skal. Dit gaat over verlichting voor agro-ecologische boeren van financiële en administratieve lasten. Daaropvolgend geven we aanbevelingen voor het ministerie van LNV om barrières voor biologische boeren weg te nemen en de biologische sector te ondersteunen. Afsluitend bieden we een alternatief voor de huidige certificering, namelijk een Participatief Garantie Systeem (PGS).

### 1. Aanbevelingen Skal

- Stel tuinders niet verantwoordelijk voor de pakbonnen of fouten van hun leveranciers.
- Schaf de verplichte oogstregistratie af óf zorg voor een efficiënt en praktisch werkbaar administratiesysteem.
- Stel tweejaarlijkse controles in voor boeren die al meer dan 10 jaar biologisch werken.
- Schaf de registratie van lichte afwijkingen af. Voer een beoordelingssysteem in waarbij er wordt gekeken naar wat er goed gaat en wat er beter kan en hoe dit tot elkaar in verhouding staat.
- Verminder kosten voor ontheffingen door (gedeeltelijke) afschaffing van deze kosten.
- Stimuleer gezamenlijk inkopen door dit administratief mogelijk te maken.
- Laat de jaarlijkse controles gericht zijn op de processen op de bedrijven, en niet op de administratie.

### 2. Aanbevelingen ministerie LNV

- Laat andere instanties tot de markt voor het verstrekken van biologische certificering toe zodat boeren kunnen kiezen voor een certificeringssysteem dat bij hun bedrijf past.
- Zorg ervoor dat biologisch boeren beloond worden en niet ontmoedigd door het verstrekken van subsidies en het opheffen van bijkomende kosten zoals certificering.
- Controleer gangbare bedrijven streng op gedrag rond het gebruik van pesticiden en bemesting nabij biologische bedrijven.
- Pas in het tarief 'kleine bio-bedrijven', die een lagere jaarlijkse bijdrage aan Skal betalen, de omzetgrens aan van 50.000 euro naar 200.000.
- Bescherm behalve mest ook andere producten bij schaarste in de biologische keten.
- Verminder pachtprizen of bied tegemoetkoming voor agro-ecologische boeren.
- Zorg voor een werkbare en toegankelijke RVO-perceelsregistratie en bijbehorende GLB-gelden voor kleinschalige agro-ecologische boerderijen. De praktijk moet leidend zijn voor de mogelijkheden van registreren zodat agroforestry-systemen, strokenteelt en combinatieteelten kunnen worden aangegeven.
- Geef agro-ecologische landbouw een ontheffing t.a.v. permanent grasland. Het is duurzamer om grasland in een vruchtwisseling te scheuren en plantaardig voedsel voor de mens te produceren, dan het grasland niet te scheuren en herkauwers te laten grazen.
- Zorg voor Nederlandse deelname aan de EU Payment for Small Farmers waarbij er inkomenssteun voor boeren wordt geregeld ongeacht het aantal hectare.

### 3. Alternatief Participatief Garantie Systeem

De Federatie van Agro-ecologische boeren pleit voor het onderzoeken van een Participatief Garantie Systeem (PGS) als alternatief of aanvulling op een Skal-certificering. De huidige vorm van certificering kenmerkt zich door controles uitgevoerd door een externe instantie. Hierbij ontstaat een machtsverhouding tussen degene die de controle uitvoert en degene onderworpen aan de controle. Dit houdt in dat tuinders onderworpen zijn aan de subjectiviteit van controleurs. Bij een PGS bestaat het certificeringsproces uit een collegiale toetsing waarbij collega's elkaar beoordelen en van elkaar leren aan de hand van tevoren opgestelde richtlijnen. Een PGS kan hierdoor gezien worden als certificeringssysteem waarbij een wederzijds leerproces en een vertrouwensband centraal staat (Voedselteams, 2023). Hierdoor kunnen voedselsystemen eerlijker, inclusiever, democratischer en duurzamer gemaakt worden (Smessaert & van Oers, 2022). StreekWaar, een vereniging van bevlogen boeren en voedselmakers actief in de omgeving Wageningen, werkt aan een gezamenlijk PGS met hun leden. Niet alle leden van StreekWaar zijn Skal-gecertificeerd door bijvoorbeeld de hoge kosten voor kleine ondernemers. Door het PGS dragen zij gezamenlijk naar buiten duurzame richtlijnen te hanteren (Bruil & Klingen, 2023).

## 5. Conclusie

Dit rapport laat zien dat de huidige praktijk van certificering en wet- en regelgeving voor biologische bedrijven niet aansluit bij kleinschalige tuinderijen. Er liggen grote uitdagingen in het verschieft voor de biologische landbouw met de doelstelling om in Nederland van 4,4 naar 15 procent biologisch landbouwooppervlak te gaan. Om deze transitie te bevorderen dienen het ministerie van LNV en Skal kleinschalige tuinderijen te ondersteunen in plaats van te verhinderen. De huidige problemen, namelijk de administratie van pakbonnen, de verplichte oogregistratie, de manier waarop jaarlijkse controles worden uitgevoerd, de kosten van ontheffingen, de traceerbaarheid van gezamenlijke inkopen, de onduidelijkheid rondom subsidies, de vervuiling door gangbare bedrijven, de schaarste in de keten, de ruimtelijke ordening en pachtprizen, en de gecombineerde opgaven kunnen door deze organisaties verholpen worden. De Federatie van Agro-ecologische boeren pleit daarom voor:

- Het dragen van certificeringskosten voor biologische landbouw door de overheid. Een Skal Biocontrole waarbij de administratieve druk voor biologische certificering bij kleinschalige bedrijven wordt verlicht.
- De overheid moet hiervoor richting de EU bio-bedrijven en Skal steunen om weer te komen tot een menselijke maat en handavings- en sanctioneringsbeleid voor de biologische certificering.
- Het veranderen van wet- en regelgeving door de overheid om kleinschalige agro-ecologische bedrijven te ondersteunen.
- Het toelaten van meerdere instanties voor biologische en agro-ecologische certificering door het ministerie van LNV waardoor er ook alternatieve certificeringssystemen kunnen worden ontwikkeld.
- Nederlandse deelname aan de EU small-farmers scheme waarbij er inkomenssteun voor boeren wordt geregeld ongeacht het aantal hectare. Een werkbare en toegankelijke RVO-perceelsregistratie en bijbehorende GLB-gelden voor alle landbouwbedrijven.

Daarnaast vinden wij als Federatie van Agro-ecologische boeren dat agro-ecologisch als landbouwpraktijk meer erkenning verdient als oplossing voor de huidige problematiek van klimaatverandering, afname van de biodiversiteit, afname van de bodemkwaliteit en sociale onrechtvaardigheid. Boeren die werken volgens de agro-ecologische waarden werken biologisch, vergroten biodiversiteit, leggen CO<sub>2</sub> vast in hun bodems, zorgen voor schoon oppervlakte- en grondwater, produceren zonder stikstofoverschot, creëren arbeidsplekken voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt, dragen bij aan een levendig platteland met een bloeiende lokale economie, bouwen een onafhankelijk voedselsysteem op en houden rekening met verschillende generaties en gendergelijkheid.

# Bibliografie

Ministerie van Algemene Zaken. (2023, 19 december). Aanpak groei van aandeel biologische landbouw. Landbouw en Tuinbouw Rijksoverheid.nl. <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/landbouw-en-tuinbouw/aanpak-groei-van-aandeel-biologische-landbouw>

Tarieven 2024 gepubliceerd: klein 100% bio vrijgesteld van bijdrage. (2024, 17 januari). Skal Biocontrole. <https://www.skal.nl/nieuws/tarieven-2024-gepubliceerd-klein-100-bio-vrijgesteld-van-bijdrage>

Over PGS. (2023, 6 april). Voedselteams – Lekker Eten van Dichtbij. <https://www.voedselteams.be/over-pgs>

Bruil, & Klingen. (2022, 27 december). Streekwaar: bouwen aan een regionaal voedselnetwerk – StreekWaar. StreekWaar – Lekker duurzaam van hei tot klei. <https://streekwaar.nl/systeemverandering/>

Smessaert, J., & Van Oers, L. (2022). Participatieve garantiesystemen (PGS) voor buurtmarkten. een instrument voor boer-burgerdialogen. In Copernicus Instituut Voor Duurzame Ontwikkeling.

# Bijlage

## De 11 principes van Agro-ecologie

*De 11 principes van Agro-ecologie zijn vastgesteld door het International Forum for Agroecology in de Nyéléni Declaration (2015). Toekomstboeren heeft samen met het Agro-ecologie Netwerk deze principes naar het Nederlands vertaald.*

### 1. Agro-ecologie is een manier van leven.

Agro-ecologie is een manier van leven en de taal van de natuur, die we leren als kinderen van die natuur. Het is niet slechts een verzameling van technologieën of productiepraktijken. Het kan niet in alle gebieden op dezelfde manier als een blauwdruk worden toegepast. In plaats daarvan is het gebaseerd op principes die, hoewel ze vergelijkbaar zijn in de verscheidenheid van onze regio's, op veel verschillende manieren kunnen worden beoefend, waarbij elke sector bijdraagt in hun eigen kleuren volgens de lokale realiteit en cultuur, maar altijd met respect voor Moeder Aarde en onze gemeenschappelijke, gedeelde waarden.

### 2. Agro-ecologische praktijken bouwen op diversiteit.

De productiepraktijken van agro-ecologie (zoals combinatieteelt, traditionele visserij, nomadische kudde, , integratie van gewassen, bomen, vee en vis, bemesting, compost, lokale zaden en dierenrassen, enz.) zijn gebaseerd op ecologische principes zoals het opbouwen van bodemleven, het recyclen van voedingsstoffen, het dynamisch beheer van biodiversiteit, en energiebesparing op alle schaalniveaus. Agro-ecologie vermindert drastisch ons gebruik van extern aangekochte inputs waar de industriële landbouw zo afhankelijk van is. Er wordt in de agro-ecologie geen gebruik gemaakt van chemische bestrijdingsmiddelen, kunstmatige hormonen, GGO's of andere gevaarlijke nieuwe technologieën.

### 3. Agro-ecologie is plaatsgebonden.

De gebiedsgebonden benadering is een fundamentele pijler van agro-ecologie. Volkeren en gemeenschappen hebben het recht om hun eigen spirituele en materiële relaties met hun land te onderhouden. Ze hebben het recht om hun sociale gebruiken veilig te stellen, te ontwikkelen, te beheren, en aan te passen. Zo ook het politiek en sociaal besturen van hun land en leefgebied, met inbegrip van visgronden. Dit impliceert de volledige erkenning van hun wetten, tradities, gebruiken, eigendomstelsels en instellingen, en vormt de erkenning van de zelfbeschikking en autonomie van volkeren.

### 4. Agro-ecologie staat voor gemeenschappelijk toegang en gebruik van natuurlijke hulpbronnen.

Collectieve rechten op, en toegang tot de commons, gemene goederen en gronden zijn fundamentele pijlers van agro-ecologie. We delen de toegang tot gebieden die de thuisbasis zijn van veel verschillende groepen, en we hebben geavanceerde systemen om de toegang te reguleren en conflicten te vermijden, die we willen behouden en versterken.

### 5. Agro-ecologie erkent en bouwt voor op diverse vormen van kennis.

De verscheidenheid aan kennis en manieren om kennis te verwerven bij onze volkeren is fundamenteel voor agro-ecologie. Wij ontwikkelen kennis door onderlinge dialogen (diálogo de saberes). Onze leerprocessen zijn horizontaal en tussen gelijken, gebaseerd op volksonderwijs. Ze vinden plaats in onze eigen opleidingscentra en op onze eigen leef- en werkgebieden (boeren onderwijzen boeren, vissers onderwijzen vissers, enz.), en zijn intergenerationeel, met uitwisseling van kennis tussen jongeren en ouderen. Agro-ecologie is ontwikkeld door onze eigen innovatie, onderzoek, veredeling van gewassen en fokkerij van vee.

### 6. Mens, natuur en spiritualiteit aan elkaar verbonden.

De kern van onze holistische visie is het noodzakelijke evenwicht tussen de natuur, de kosmos en de mens. We erkennen dat we als mensen slechts een deel van de natuur en de kosmos zijn. We delen een spirituele band met ons land en met het web des levens. We houden van ons land en van onze volkeren. Zonder dat, kunnen we onze agro-ecologie niet verdedigen, niet vechten voor onze rechten, of de wereld voeden. Wij verwerpen de commodificatie van elke vorm van leven.

### 7. Organisaties en bewegingen zijn de grond waaruit agro-ecologie bloeit.

Families, gemeenschappen, collectieven, organisaties en bewegingen zijn de vruchtbare grond waarin agro-ecologie bloeit. Collectieve zelforganisatie en actie maken het mogelijk om agro-ecologie op te

schalen, lokale voedselsystemen op te bouwen, en de corporate heerschappij over ons voedselsysteem uit te dagen. Solidariteit tussen volkeren, tussen landelijke en stedelijke populaties, is een cruciaal ingrediënt.

**8. De autonomie van agro-ecologie verbreekt de controle van mondiale markten en genereert zelfbestuur door lokale gemeenschappen.**

Het betekent dat we het gebruik van aangekochte inputs die van buitenaf komen tot een minimum beperken. Het vereist het her-vormen van markten, zodat ze gebaseerd zijn op de principes van solidariteitseconomie en de ethiek van verantwoorde productie en consumptie. Het bevordert een directe, eerlijke en korte distributieketen. Het impliceert een transparante relatie tussen producenten en consumenten, en is gebaseerd op de solidariteit van gedeelde risico's en voordelen.

**9. Agro-ecologie vraagt ons om machtsstructuren in de maatschappij uit te dagen en te transformeren.**

We moeten de controle over zaden, biodiversiteit, land en grondgebieden, water, kennis, cultuur en de gemene goederen in de handen plaatsen van de mensen die de wereld voeden.

**10. Agro-ecologie bouwt op de kennis, waarden, visie en leiderschap van vrouwen.**

Vrouwen en hun kennis, waarden, visie en leiderschap zijn van cruciaal belang om vooruit te komen. Migratie en globalisering heeft er voor gezorgd dat het werk van vrouwen is toegenomen, maar toch hebben vrouwen veel minder toegang tot hulpbronnen dan mannen. Maar al te vaak wordt hun werk noch erkend, noch gewaardeerd. Om agro-ecologie haar volledige potentieel te laten bereiken, moet er een gelijke verdeling zijn van macht, taken, besluitvorming en vergoedingen.

**11. Jongeren vormen samen met vrouwen een belangrijke sociale basis voor de evolutie van agro-ecologie.**

Agro-ecologie kan jongeren de ruimte bieden om bij te dragen aan radicale sociale en ecologische transformatie, die gaande is in veel van onze samenlevingen. De jeugd draagt de verantwoordelijkheid om de collectieve kennis die zij van hun ouders, ouderen en voorouders hebben opgedaan, mee te nemen en naar de toekomst te brengen. Zij zijn de rentmeesters van agro-ecologie voor toekomstige generaties. Agro-ecologie moet een gebiedsgebonden en sociale dynamiek teweeg brengen die kansen schept voor jongeren op het platteland en die het leiderschap van vrouwen waardeert.

