

Zorgen voor morgen

Bollenteelt in Drenthe

Noordelijke
Rekenkamer

Groningen
Fryslân
Drenthe

Zorgen voor morgen

Bollenteelt in Drenthe

Opstellers	Edwin de Jong, Mieke Burger en Sam Heslinga
Portefeuillehouder	Marko Bos
Datum	15 april 2024

Voorwoord

Tijdens de voorbereiding van een nieuw onderzoeksprogramma bereikte ons in 2022 het voorstel onderzoek te doen naar 'de bollenteelt'. Een interessant en actueel onderwerp; tegelijkertijd een thema waar veel tegengestelde belangen spelen. Mede op advies van de Raad van Advies hebben we dit onderwerp opgenomen in het onderzoeksprogramma, met als kernvragen: welke instrumenten heeft de provincie eigenlijk rondom dit thema en hoe effectief zet zij die in.

In dit rapport kunt u lezen dat er behalve tegengestelde belangen ook tegengestelde opvattingen zijn. Ook is sprake van onzekerheden en onvolledige kennis over de gevolgen van bepaalde middelen voor mens, water en natuur. Het tegengaan van schade aan mens, water en natuur is een taak van de provincie - naast vele andere. De provincie heeft – zij het beperkt - instrumenten daartoe, maar zet die niet of nauwelijks in. Een en ander leidt tot maatschappelijke onrust.

Die onrust heeft ook te maken met gebrekkige provinciale communicatie. Het is een uitdrukkelijke doelstelling van de provincie om de dialogoog tussen telers en omwonenden te bevorderen. In de praktijk zijn er echter vooral veel informatiebijeenkomsten geweest en - zeer recent - een enquête. Dergelijke activiteiten zijn lastig als 'dialogoog' te zien. Wel heeft de Commissaris van de Koning - afgelopen jaar - gesprekstafels georganiseerd (die overigens los staan van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe).

De discussie over de bollenteelt is gepolariseerd – in Drenthe, maar ook daarbuiten. De politiek-bestuurlijke keuzes naar aanleiding van dit rapport kunnen depolariserend werken - en de rekenkamer hoopt dat ook. Twee zaken zijn daarbij van belang. De provincie kan met concrete stappen laten zien dat zij rekening houdt met de onzekerheden en mogelijke risico's voor mens, water en natuur (juist ook gelet op het voorzorgbeginsel). Daarnaast kan zij een werkelijke dialogoog met alle betrokkenen te organiseren tonen, dat zij alle belangen serieus neemt.

De rekenkamer dankt eenieder die meegewerkt heeft aan dit onderzoek, evenals de heer Koeman (die voor ons een analyse heeft gemaakt van de juridische mogelijkheden die de provincie heeft).

Anneke Beukers,

Linze Schaap

Voorzitter

Secretaris-directeur

NB. Vrijwel dagelijks besteden diverse media, zowel binnen als buiten de provincie publicaties, er aandacht aan. Ons onderzoek liep tot en met februari 2024; publicaties van na die datum namen we niet mee.

Inhoud

Conclusies en aanbevelingen.....	5
Aanleiding en vraagstelling.....	5
Conclusies.....	5
Aanbevelingen.....	10
1. Inleiding.....	12
1.1 Aanleiding en context.....	12
1.2 Onderzoeksvraag.....	13
1.3 Onderzoeksmethoden.....	14
1.4 Leeswijzer.....	14
2. Bollenteelt in Drenthe.....	16
2.1 Ontwikkeling bollenteelt in Drenthe.....	16
2.2 Zorgen over gewasbeschermingsmiddelen.....	17
2.3 Bonje over bollen.....	21
2.4 Zoeken naar een weg uit de impasse.....	23
2.5 Samenvatting.....	23
3. Provinciaal beleid.....	24
3.1 Inleiding.....	24
3.2 Europees beleid.....	24
3.3 Nationaal beleid.....	26
3.4 Provinciaal bollenteeltbeleid.....	27
3.5 Drents Programma Landelijk Gebied.....	28
3.6 Bescherming aquatisch milieu en drinkwater.....	28
3.7 Bescherming bijzondere gebieden.....	30
3.8 Samenvatting.....	32
4. Beschikbaar instrumentarium.....	33
4.1 Inleiding.....	33
4.2 Instrumenten.....	33
4.3 Ruimtelijke grenzen aan bollenteelt.....	34
4.4 Gevolgen uitspraak rechtszaak Boterveen.....	37
4.5 Samenvatting.....	38
5. Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe.....	39
5.1 Inleiding.....	39
5.2 Wie nemen deel (en wie niet).....	41
5.3 Spoor 1: Het ontwikkelen van kennis.....	44
5.4 Spoor 2: De dialoog.....	44
5.5 Spoor 3: Toelating nieuwe middelen.....	46

5.6	Borging van resultaten en de toekomst van het programma	47
5.7	Samenvatting	47
6.	Gesprekstafels van de Commissaris van de Koning	48
6.1	Inleiding	48
6.2	Ontstaan van de gesprekstafels	48
6.3	Uitvoering van de gesprekstafels	49
6.4	Adviezen en bestuurlijke reacties	50
6.5	Samenvatting	52
7.	De rol van gemeenten en waterschappen	53
7.1	Inleiding	53
7.2	Gemeentelijk gebruik ruimtelijk instrumentarium	53
7.3	De gemeente als bemiddelaar	54
7.4	Gemeentelijke convenanten	55
7.5	Waterschappen	57
7.6	Samenvatting	58
8.	Lessen uit andere provincies	59
8.1	Inleiding	59
8.2	Aanwezigheid van bollen- en sierteelt	59
8.3	Beleid over bollenteelt	60
8.4	Ruimtelijke kaders voor bollenteelt	61
8.5	Samenvatting	62
	Bronnenlijst	64
	Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden	69
	Bijlage 2: Advies N.S.J. Koeman	70
	Bijlage 3: Onderzoeksfasen	76
	Bijlage 4: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe	77
	Bijlage 5: Nawoord	80

Conclusies en aanbevelingen

Aanleiding en vraagstelling

Drenthe is de vierde bloembollenprovincie van Nederland. De intensiteit van de bollenteelt zorgt voor belangentegenstellingen tussen telers en omwonenden. Telers en leveranciers van gewasbeschermingsmiddelen claimen dat gewasbeschermingsmiddelen veilig in het gebruik zijn. Daarbij verwijzen zij naar de toelating van deze middelen door het College beoordeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Omwonenden, drinkwaterbedrijven en natuurbeschermingsorganisaties maken zich zorgen over de gezondheid, de veiligheid en het milieu. Zij stellen dat er een groeiend bestand aan wetenschappelijke literatuur is over de schadelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen en signaleren omissies in de beoordelingssystematiek van het Ctgb. Bewoners kijken naar de overheid om de ontstane patstelling te doorbreken.

De hoofdvraag van dit onderzoek luidt als volgt:

Welke instrumenten heeft de provincie Drenthe om de schade aan mens en milieu als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt te minimaliseren, op welke manier maakt zij daarvan gebruik en hoe effectief is dit?

Conclusies

De hoofdconclusie van het onderzoek is de volgende:

De provincie Drenthe streeft volgens haar omgevingsvisie onder meer naar een gezonde en veilige leefomgeving voor mens, plant en dier. De Omgevingswet geeft de provincie de taak een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit in stand te houden. De provincie dient op grond van Europese regelgeving het aquatisch milieu, het drinkwater en Natura 2000-gebieden tegen gewasbeschermingsmiddelen te beschermen.

In 2019 is in het Rapport 'Uitgesproken' gevraagd om een sterkere rol van overheden.¹ Sinds het uitkomen van dit rapport stellen het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de provincies Drenthe en Overijssel en de inliggende gemeenten zich ten doel de geschilpunten tussen

¹ Kool, M. en Buitenkamp, M. (2019). Uitgesproken, weergave uitkomsten verkennende gesprekken telers, omwonenden en organisaties. Anantis.

omwonenden en telers op te lossen. Nu, bijna vijf jaar na het rapport 'Uitgesproken', voert de provincie nog steeds weinig regie op de bollenteelt. Gedeputeerde Staten zeggen geen reële mogelijkheden te zien om planologische grenzen te stellen aan de bollenteelt. Zij willen bovenop de geldende Europese en nationale regels geen aanvullende regels aan de landbouw opleggen en zetten in op vrijwilligheid. Daarmee gaan Gedeputeerde Staten voorbij aan de provinciale taak om in de ruimtelijke ordening een 'evenwichtige toedeling van functies aan locaties' te bevorderen en te bewaken, en aan het instrumentarium dat de provincie daartoe kan inzetten.² De provincie laat de bollenteelt nu over aan het vrije spel van de maatschappelijke krachten. Het ontbreken van ruimtelijke regie zorgt voor onvoldoende duidelijkheid over waar bollenteelt al dan niet kan plaatsvinden. Deze onduidelijkheid is nadelig voor omwonenden, maar ook voor telers die voor een toekomstgerichte bedrijfsvoering belang hebben bij een consistent duurzaam beleid.

Gedeputeerde Staten kiezen ervoor om met de telers vrijwillige afspraken te maken over bollenteelt en de inzet van gewasbeschermingsmiddelen. De provincie Drenthe voert samen met het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en diverse andere stakeholders het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe uit. Dit programma richt zich op het ontwikkelen van kennis om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de lelieteelt te verminderen, op het bevorderen van de dialoog tussen telers en omwonenden en op het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen met een lagere milieubelasting dan de bestaande middelen. Er zijn geen afspraken gemaakt over de wijze waarop de nieuwe teeltwijzen die in het programma worden ontwikkeld hun weg vinden naar de reguliere bollenteelt. Het is daardoor onzeker in hoeverre de resultaten van het programma zullen doorwerken.

Omwonenden vinden geen plek waar hun klachten worden gehoord. Overheden wijzen naar elkaar of naar het Ctgb. Hoewel het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe mede ten doel heeft een dialoog tot stand te brengen, zijn omwonenden niet uitgenodigd bij de opzet en de uitvoering van het programma. De communicatie vanuit het programma kwam van één kant en bestond in feite uit het geven van informatie over de resultaten van het programma. Begrip voor elkaars situatie kon niet ontstaan doordat het programma geen ruimte maakt voor standpuntuitwisseling met omwonenden. De Commissaris van de Koning organiseerde gesprekstafels om alle belanghebbenden bij de bollenteelt te horen. De gesprekstafels zijn losgekoppeld van het programma. Gedeputeerde Staten namen een deel van de adviezen die de Commissaris op basis van de gesprekstafels gaf over.

Doordat de provincie nagenoeg onbeperkt ruimte biedt aan bollenteelt, wegen in Drenthe de belangen van telers in de praktijk zwaarder dan het belang van een gezonde en veilige leefomgeving voor mens, plant en dier. De provincie Drenthe laat kansen liggen om risico's van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen en zorgen van omwonenden weg te nemen. Alleen al op basis van het voorzorgbeginsel is het raadzaam zorgvuldig om te gaan met onzekerheden.

² Uit een analyse die de Noordelijke Rekenkamer heeft laten uitvoeren, blijkt bijvoorbeeld dat de provincie de mogelijkheid heeft om bufferzones aan te wijzen.

Op dit moment wordt geen effectief beleid gevoerd om de schade aan mens en milieu als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te minimaliseren.

Hieronder geven we gedetailleerder antwoord op de deelvragen van het onderzoek: per deelvraag eerst een kort antwoord en daaronder een toelichting.

1. Hoe verhouden de provinciale doelen op het gebied van (grond)waterkwaliteit, kwaliteit van de leefomgeving en de natuur zich tot de bestuurlijke afwegingen die Gedeputeerde Staten van Drenthe maken met betrekking tot de bollenteelt?

In het provinciale beleid staat dat de provincie Drenthe inzet op het verbeteren van de kwaliteit van het grond- en oppervlaktewater. Ook streeft de provincie een duurzame ontwikkeling en vergroening van de landbouw na. De provincie wil geen extra regels opleggen aan de landbouwsector. Zij heeft nagenoeg geen eigen regels vastgesteld om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt te reduceren. De provincie heeft geen specifiek beleid vastgesteld om te voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in het grond- en oppervlaktewater rondom bollenvelden terecht komen.³ In de ruimtelijke ordening dient de provincie een ‘evenwichtige toedeling van functies aan locaties’ te bevorderen. Doordat de provincie nagenoeg onbeperkt ruimte biedt aan bollenteelt, wegen in Drenthe de belangen van telers in de praktijk zwaarder dan het belang om de andere doelstellingen te halen van een gezonde en veilige leefomgeving voor mens, plant en dier.

De Omgevingswet geeft de provincie de taak een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit in stand te houden. Uit Europese richtlijnen volgt dat de provincie passende maatregelen moet treffen ter bescherming van het aquatische milieu en het drinkwater tegen het effect van gewasbeschermingsmiddelen. Daarnaast is de provincie verplicht het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in specifieke gebieden, onder andere Natura 2000-gebieden, te minimaliseren of te verbieden. Het huidige beleid van de provincie Drenthe op het gebied van verduurzaming van de bollenteelt is vooral gericht op vrijwilligheid.

2. Welk instrumentarium staat Gedeputeerde en Provinciale Staten ter beschikking om regie te voeren op de bollenteelt en in hoeverre maken zij hiervan gebruik? Heeft de recente rechterlijke uitspraak gevolgen voor de inzetbaarheid van het publiekrechtelijke instrumentarium?

Provinciale Staten kunnen – als zij dit willen – bufferzones aanwijzen. Verder biedt de Omgevingswet tegenwoordig diverse mogelijkheden om te voorkomen dat het oppervlaktewater wordt verontreinigd met gewasbeschermingsmiddelen, waaronder het opnemen van omgevingswaarden en het opnemen van instructieregels in de Provinciale Omgevingsverordening. De

³ Provinciale Staten hebben wel ter bescherming van de drinkwaterwinning spuitvrije zones van 4 meter langs delen van de Drentsche Aa ingesteld. Deze afstand is te weinig om te voorkomen dat gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater terecht komen.

provincie maakt nauwelijks gebruik van het juridisch instrumentarium. Gedeputeerde Staten zien weinig mogelijkheden om op planologisch gebied grenzen te stellen aan de teelt van bloembollen. In het bollendossier kiest de provincie deels voor een ondersteunende en deels voor een samenwerkende rol, waarin zij inzet op het organiseren van gesprekstafels, pilots met daarin experimenten (en het verstrekken van subsidies hiervoor).

Met het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe wil de provincie 1) de bollenteelt verduurzamen; 2) de dialoog tussen telers en omwonenden bevorderen en 3) lobbyen voor het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen met een lagere milieubelasting. Binnen spoor 1 voeren telers veldexperimenten uit. De deelnemers hebben geen afspraken gemaakt over de doorwerking van de resultaten van deze experimenten. Het is daardoor onduidelijk in hoeverre het programma impact heeft op de daadwerkelijke verduurzaming van de bollen- en sierteelt. Binnen spoor 2 informeert het programma geïnteresseerden over de resultaten van het programma. Omwonenden zijn hier niet bij betrokken en er zijn geen activiteiten die zich specifiek richten op direct omwonenden, of op het realiseren van een dialoog. Voor het experimenteren binnen spoor 3 heeft het Ctgb één extra middel toegelaten en onderzoekt het nog twee middelen die hiervoor in aanmerking komen. De rechterlijke uitspraak die leidde tot een verbod op het gebruik van een groot aantal gewasbeschermingsmiddelen in Boterveen, heeft ertoe geleid dat enkele experimenten moesten worden gestaakt.⁴

De Commissaris van de Koning heeft, op verzoek van Gedeputeerde Staten, gesprekstafels georganiseerd met als doel de dialoog tussen telers en omwonenden te bevorderen. Op basis van deze gesprekken deed de Commissaris acht voorstellen aan Gedeputeerde Staten. Gedeputeerde Staten namen niet alle voorstellen over. Zij kiezen er bij het ontwikkelen van een ruimtelijke visie bijvoorbeeld voor om te verkennen of zij telers er op vrijwillige basis toe kunnen bewegen om de teelten in ruimtelijke zin zo te organiseren zijn dat zij meer rekening houden met ieders belangen. Verder is het opvallend dat zij in hun brief verscheidene stakeholders noemen, maar niet de omwonenden.

3. Welke actoren zijn betrokken bij het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe en hoe dragen zij bij aan de besluitvorming binnen dit programma?

De provincie is voorzitter van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe en verantwoordelijk voor de samenstelling van de stuurgroep van het programma. Aan het programma doen meerdere overheden, telers en organisaties uit de sector mee. Natuur- en milieuorganisaties en (zowel georganiseerde als ongeorganiseerde) omwonenden zijn niet betrokken bij het programma. De provincie heeft hen niet uitgenodigd aan het programma deel te nemen. Deelname aan het programma en aan concrete projecten binnen het programma is vrijwillig.

Deelnemende overheden zijn het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, de provincie Drenthe, de gemeente Westerveld en het waterschap Drents Overijsselse Delta. Vanuit

⁴ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 10-07-2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083.

de sector doen de Koninklijke Algemeene Vereniging voor Bloembollencultuur (KAVB), Agrifirm en het landbouwkundig onderzoeksbureau HLB-BV mee in het programma. HLB-BV is inhoudelijk verantwoordelijk voor de uitvoering van sporen 1 en 3. De provincie is verantwoordelijk voor de uitvoering van spoor 2. Ondanks dat spoor 2 het 'bevorderen van de dialoog tussen telers en omwonenden' ten doel heeft, heeft de provincie bewust gekozen omwonenden niet bij het programma te betrekken.

4. Wat doet de provincie om de schade aan mens en milieu rondom bollenteelt te verminderen en hoe effectief is dit?

Voor het verminderen van schade aan mens en milieu kiezen Gedeputeerde Staten in beginsel voor een ondersteunende en samenwerkende bestuursstijl, niet voor een regulerende of regisserende. De huidige inspanningen leiden tot het voortbestaan van de status quo: patstelling en onduidelijkheid. Dat is belastend voor zowel omwonenden (omdat er niets zichtbaars met hun bezwaren wordt gedaan) als telers (omdat er onzekerheid ontstaat over het bestaansrecht van hun onderneming).

De provincie Drenthe voerde samen met andere overheden en de bollensector een aantal vrijwillige pilots uit om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen en uitspoeling naar het grond- en oppervlaktewater te voorkomen. Inmiddels zijn twee pilots afgerond en loopt het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe nog. Het project Duurzame Bollenteelt Drenthe 2004 – 2007 toonde aan dat grote milieuwinst te halen viel onder meer door grondontsmetting door afrikaantjes te telen. Het UPDA-project verduurzaming bollenteelt Drentsche Aa leverde niet de verwachte milieuwinst. Hoewel de definitieve resultaten nog niet bekend zijn, biedt het huidige programma Duurzame Bollenteelt Drenthe uitzicht op reductiemogelijkheden voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De provincie heeft geen afspraken gemaakt over de doorwerking van een positief resultaat in de reguliere bedrijfsvoering van bollentelers. De provincie maakt (vrijwel) geen gebruik van ruimtelijke instrumenten om eventuele schadelijke effecten van bollenteelt te verminderen. Zij voert vooralsnog geen regie op de vraag waar zij intensieve teelten zoals bollenteelt toestaat en waar niet. Ook stelt zij geen spuit- of teeltvrije zones in tussen agrarische gronden en gevoelige functies. Gedeputeerde Staten zijn gaan handhaven tegen lelietelers in de nabijheid van Natura 2000-gebieden die geen voortoets hebben nadat ze daartoe door de rechter zijn verplicht. Inmiddels is de provincie in hoger beroep gegaan en handhaaft zij niet, in afwachting van de uitspraak.

5. Welke bijdrage leveren gemeenten en waterschappen aan het oplossen van de schade aan mens en milieu?

De gemeente is de eerste bestuurslaag die wordt aangesproken wanneer sprake is van polarisatie tussen telers en omwonenden. Waterschappen zijn wellicht minder in beeld bij omwonenden, maar zij vervullen (wettelijke) taken op het gebied van bescherming en monitoring van de waterkwaliteit en -kwantiteit.

Drentse gemeenten maken geen gebruik van de (beperkte) mogelijkheden om via het bestemmingsplan of aanlegvergunningen regels aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te stellen. De gemeenten Aa en Hunze, Coevorden en Westerveld hebben, om maatschappelijke polarisatie tegen te gaan, een convenant getekend met bollentelers over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De gemeente Westerveld zegt gesprekken met omwonenden te voeren om de polarisatie te verkleinen. Omwonenden vinden daarentegen dat de gemeente Westerveld een gesprek met omwonenden uit de weg gaat en hun grieven niet serieus neemt. Hoe succesvol deze aanpak is, is niet goed na te gaan. De Noordelijke Rekenkamer heeft geen beeld hoe de opstelling van de andere Drentse gemeenten in dit dossier is.

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de waterkwaliteit in de kleinere wateren. De kwaliteit van het oppervlaktewater in Nederland moet aan normen voldoen die zijn vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). De gemeente Westerveld en het waterschap Drents Overijsselse Delta nemen deel aan het programma duurzame bollenteelt. Waterschappen nemen diverse maatregelen om verontreiniging van het water te voorkomen en zij monitoren de waterkwaliteit. Naast hun wettelijke taken, zijn waterschappen veelal betrokken bij vrijwillige programma's waarin waterkwaliteit aan de orde is, zoals de pilot verduurzaming bollenteelt Drentsche Aa (Hunze en Aa's) en het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe (WDODelta).

6. Welke bestuurlijke afwegingen maken andere provincies waarin bollenteelt plaatsvindt en hoe voeren zij de regie? Welke lessen kan de provincie Drenthe hieruit trekken?

De Noordelijke Rekenkamer heeft het beleid over bollenteelt in drie andere provincies bestudeerd, te weten Noord-Holland, Flevoland en Overijssel. In deze provincies zijn weinig voorbeelden van effectief beleid te vinden die ook in Drenthe toepasbaar zijn.

Noord-Holland heeft in haar omgevingsverordening gebieden aangewezen waarin het intensief bewerken van de grond voor permanente bollenteelt is toegestaan en andere gebieden waar dat niet het geval is. Omdat in Drenthe alleen wisselteelt plaatsvindt, is dit beleid niet in Drenthe toe te passen. De provincie Flevoland subsidieert vooral praktijkonderzoeken en voorbeeldprojecten. In Overijssel zijn in de gemeenten Hardenberg en Tubbergen vrijwillige afspraken gemaakt in een convenant. De provincie Overijssel heeft geen specifiek bollenbeleid vastgesteld. Enkele Drentse gemeenten maken al gebruik van convenanten en de provincie Drenthe voert reeds praktijkonderzoeken uit.

Aanbevelingen

Aanbeveling 1: Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, neem de regie. Ontwikkel in gezamenlijkheid met ondernemers, ketenpartners, gemeenten, waterschappen, omwonenden en natuurbeschermingsorganisaties een inhoudelijke en ruimtelijke visie op bollen- en sierteelt in Drenthe. Maak gebruik van uw ruimtelijke bevoegdheden om bollen- en sierteelt te reguleren in

het belang van het halen van de provinciale doelen op het gebied van (grond)waterkwaliteit, kwaliteit van de leefomgeving en de natuur.

Provinciale Staten, controleer of omwonenden en natuurbeschermingsorganisaties voldoende betrokken zijn bij de totstandkoming van deze ruimtelijke visie.

Reeds in 2019 is in het rapport 'Uitgesproken' vastgesteld dat betrokkenen (zowel telers als omwonenden) gebaat zijn bij 'helder en consistent beleid en maatregelen op het snijpunt van landbouw, volksgezondheid en ruimtelijke ordening' en dus bij een regierol van de overheid. Gedeputeerde Staten stellen zich op het standpunt dat zij nauwelijks bevoegdheden hebben om ruimtelijke keuzen te maken waar wel en waar geen bollenteelt gewenst is. Uit de analyse van de Noordelijke Rekenkamer blijkt dat er (zeker onder de Omgevingswet) wel mogelijkheden zijn om bollenteelt ruimtelijk te begrenzen. Ga de ruimtelijke keuzen over de bollenteelt (waar wel en waar niet) uitdrukkelijk niet uit de weg. Onderzoek waar het gewenst is om de bollenteelt en/of het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te begrenzen, zoals in de buurt van gevoelige gebieden in de zin van Richtlijn 2009/128/EG of ter voorkoming van emissies naar het oppervlaktewater. Leg deze begrenzungen bindend vast, bijvoorbeeld in de vorm van bufferzones. De keuzen uit dit document kunnen worden vastgelegd in de Omgevingsvisie en het Drents Programma Landelijk Gebied.

Voer een actorenanalyse uit om te bepalen wie bij de ontwikkeling van de ruimtelijke visie op bollen- en sierteelt betrokken moeten worden. Voor een dialoog zijn verschillende partijen nodig die open een gesprek met elkaar aangaan dat tot nieuwe inzichten kan leiden. Door slechts stakeholders uit de bollensector aan de dialoog te laten deelnemen aan het programma ontstaat het risico dat de kernwaarden van de andere stakeholders niet geborgd zijn. Betrek naast de bollensector in ieder geval omwonenden en natuurbeschermingsorganisaties bij de totstandkoming van deze visie.

Aanbeveling 2: Gedeputeerde Staten, borg de doorwerking van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. Neem de resultaten waar mogelijk op in het provinciale beleid.

Er zijn nu geen garanties dat positieve resultaten uit het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe doorwerken in de reguliere bollenteelt in Drenthe. Denk na over de vraag hoe dit het beste kan worden bereikt en leg dit vast in afdwingbare afspraken en/of provinciaal beleid.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding en context

Momenteel is Drenthe de vierde bloembollenprovincie van Nederland.⁵ De teelt van bloembollen is een intensieve vorm van tuinbouw. Dat gaat gepaard met drainage en beregening van de bollenvelden. Daarnaast is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen hoog, met name in de lelieteelt.⁶ In Drenthe verbouwen veel telers lelies.⁷

De intensiteit van de bollenteelt zorgt voor belangentegenstellingen tussen telers en omwonenden. De telers en leveranciers van gewasbeschermingsmiddelen claimen dat gewasbeschermingsmiddelen veilig in het gebruik zijn en wijzen daarbij naar de toelating van deze middelen door het College beoordeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb). Omwonenden, drinkwaterbedrijven en natuurbeschermers maken zich steeds grotere zorgen over de veiligheid en het milieu. Zij signaleren omissies in de beoordelingssystematiek van het Ctgb en wijzen op de toenemende wetenschappelijke literatuur die het verband legt tussen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en allerlei ziekten zoals de ziekte van Parkinson. Inmiddels is vooral in de gemeente Westerveld een patstelling tussen telers en omwonenden ontstaan. Bewoners zijn zelf metingen gaan verrichten en zijn rechtszaken gestart.

Bewoners kijken nadrukkelijk steeds meer naar de overheid om de patstelling tussen hen en telers te doorbreken. Enkele Drentse Statenfracties hebben hun zorgen geuit over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen waaraan zowel bollentelers als omwonenden worden blootgesteld. Wellicht – zo is hun idee – kan de provincie haar ruimtelijke bevoegdheden gebruiken om invloed op de bollenteelt uit te oefenen. Gedeputeerde Staten stellen echter dat het ruimtelijk instrumentarium weinig houvast biedt om kaders aan de bollenteelt te stellen. De huidige coalitiepartijen geven bovendien aan voor de landbouw geen extra regels bovenop de landelijke regels te willen.⁸

Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), de provincie en gemeenten kiezen vooral voor vrijwillige regulering door de sector zelf. Sommige gemeenten hebben

⁵ Afgemeten aan het areaal aan bloembollen, zie CBS, landbouwtellingen.

⁶ CBS: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>, benaderd op 10 november 2023.

⁷ In Drenthe zijn 71% van de bollenvelden in gebruik voor lelieteelt. Over heel Nederland gerekend zijn 22% van de bollenvelden in gebruik voor de teelt van lelies (cijfers CBS over 2022).

⁸ Provincie Drenthe. Mooi voor elkaar!, coalitieakkoord 2019-2023, mei 2019 en Provincie Drenthe. Samen bouwen we Drenthe!, coalitieakkoord 2023 – 2027.

convenanten met telers afgesloten. Daarnaast hebben het Ministerie van LNV, de provincie en diverse andere stakeholders het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe opgezet. Het doel is te komen tot 'een duurzame en vitale' bollenteelt die de omgeving zo min mogelijk belast. Dit willen de deelnemende partijen bereiken door het ontwikkelen van kennis en het bevorderen van de dialoog tussen telers en omwonenden. Om de dialoog tussen deze omwonenden en telers weer op gang te brengen, voerde de Commissaris van de Koning vanaf 2021 verschillende gesprekken en kwam zij met aanbevelingen aan het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit en aan Gedeputeerde Staten.

1.2 Onderzoeksvraag

Om tot een goede vraagstelling en afbakening voor dit onderzoek te komen, voerden we een vooronderzoek uit. In dit vooronderzoek spraken we met een medewerker van de provincie Drenthe die zich bezighoudt met het beleid over bloembollenteelt en daarnaast met een bezorgde omwonende. Tevens verdiepten we ons door het lezen van openbare stukken in de problematiek rondom de teelt van bloembollen in Drenthe. Dit alles leidde tot de volgende onderzoeksvraag:⁹

Welke instrumenten heeft de provincie Drenthe om de schade aan mens en milieu als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt te minimaliseren, op welke manier maakt zij daarvan gebruik en hoe effectief is dit?

Deze hoofdvraag valt uiteen in de volgende deelvragen:

1. Hoe verhouden de provinciale doelen op het gebied van (grond)waterkwaliteit, kwaliteit van de leefomgeving en de natuur zich tot de bestuurlijke afwegingen die Gedeputeerde Staten van Drenthe maken met betrekking tot de bollenteelt?
2. Welk instrumentarium staat Gedeputeerde en Provinciale Staten ter beschikking om regie te voeren op de bollenteelt en in hoeverre maken zij hiervan gebruik? Heeft de recentelijke rechtelijke uitspraak¹⁰ gevolgen voor de inzetbaarheid van het publiekrechtelijke instrumentarium?
3. Welke actoren zijn betrokken bij het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe en hoe dragen zij bij aan de besluitvorming binnen dit programma?
4. Wat doet de provincie om de schade aan mens en milieu rondom bollenteelt te verminderen en hoe effectief is dit?
5. Welke bijdrage leveren bijdragen van gemeenten en waterschappen aan het oplossen van de schade aan mens en milieu?

⁹ De onderzoeksvraag is door voortschrijdend inzicht ten opzichte van de vraag in het onderzoeksplan enigszins gewijzigd. De oorspronkelijke vraag was: "welke instrumenten heeft de provincie Drenthe om de schade aan mens en milieu als gevolg van het gebruik van bestrijdingsmiddelen in de bollenteelt, en de maatschappelijke onrust hierover, te minimaliseren, op welke manier maakt zij daarvan gebruik en hoe effectief is dit?" We hebben gekozen om het woord gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken, in plaats van bestrijdingsmiddelen. Verder is geen onderzoek gedaan naar de grootte van de maatschappelijke onrust. Dit onderdeel is weggelaten.

¹⁰ Rechtbank Noord-Nederland, 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.

6. Welke bestuurlijke afwegingen maken andere provincies waarin bollenteelt plaatsvindt en hoe voeren zij de regie? Welke lessen kan de provincie Drenthe hieruit trekken?

1.3 Onderzoeksmethoden

We hebben een beschrijving gemaakt van de ontwikkeling van de bollenteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in Drenthe. Dit is gedaan op basis van interviews met belangenorganisaties van bollentelers, achtergronddocumenten. Ook zijn CBS-cijfers genanalyseerd. Verder beschreven we het bollenbeleid van de provincie Drenthe en analyseerden we gemeentelijke convenanten. Daarnaast voerden we gesprekken met deskundigen en stakeholders, waaronder vertegenwoordigers van omwonenden, vertegenwoordigers uit de bollensector en betrokken overheden.

We hebben in kaart gebracht welke mogelijkheden de provincie heeft om regie te voeren op de locaties waar bloembollenteelt plaatsvindt. Verder analyseerden we de ingediende handhavingsverzoeken en de relevante rechterlijke uitspraken.

Op grond van interviews met provincie-medewerkers en stakeholders en documenten brachten we in kaart wat de provincie aan regievoering doet. We analyseerden de documenten over het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe en voerden gesprekken met de stuurgroepleden van dit programma. Aan de hand van vergaderdocumenten beoordeelden we wat ieders inbreng is geweest. Verder analyseerden we de bemiddelende activiteiten van de provincie. Dit deden we op grond van documenten en interviews.

Om een breder beeld te krijgen van de sturingsmogelijkheden van de provincie op de bollenteelt, bestudeerden we het beleid van drie andere provincies: Noord-Holland (traditioneel bollengebied), Flevoland (veel bloembollen, recentere ontwikkeling) en Overijssel (weinig bloembollen, veel zandgronden). Per provincie analyseerden we of, en zo ja hoe zij regie voeren, welke instrumenten zij inzetten en hoe succesvol zij waren. We deden dit vooral door het analyseren van beleidsstukken.

In dit onderzoek zijn de ontwikkelingen tot 22 december 2023 meegenomen.

1.4 Leeswijzer

In dit rapport geven we in hoofdstuk 2 achtergrondinformatie over de bollenteelt in Drenthe. Ook gaan we in dit hoofdstuk in op de maatschappelijke zorgen over en de weerstand die is ontstaan tegen de bollenteelt. In hoofdstuk 3 bespreken we het Europese en nationale beleid over gewasbeschermingsmiddelen en het provinciaal beleid. Daarna beschrijven we de provinciale bestuurlijke afweging omtrent bollenteelt in Drenthe en het beleid ter bescherming van het aquatisch milieu en bijzondere gebieden (zoals Natura 2000-gebieden) tegen gewasbeschermingsmiddelen. In hoofdstuk 4 analyseren we welk ruimtelijk instrumentarium de

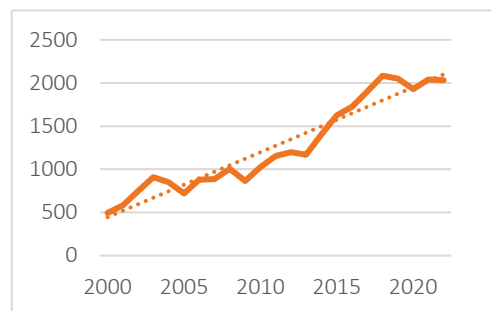
provincie tot haar beschikking heeft om telers tot spuit- en teeltvrije zones te verplichten. We staan tevens stil bij de gevolgen van de rechtszaken die in door bewoners in Boterveen zijn aangespannen. In hoofdstuk 5 bespreken wij het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. Vervolgens bespreken wij in hoofdstuk 6 de bemiddeling van de Commissaris van de Koning, die dit met gesprekstafels heeft vormgegeven. Hoofdstuk 7 gaat in op de rol van de gemeenten en de waterschappen in dit dossier. Ten slotte komt in hoofdstuk 8 een provincievergelijking aan bod. We hebben in drie andere provincies geanalyseerd of er bollenbeleid is waaruit de provincie Drenthe inspiratie kan putten.

2. Bollenteelt in Drenthe

2.1 Ontwikkeling bollenteelt in Drenthe

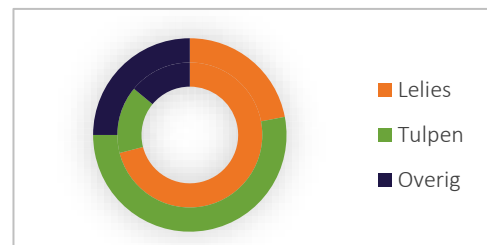
Nederland staat bekend om zijn bloembollenvelden.¹¹ Bloembollen (aanvankelijk alleen tulpen) worden hier vanaf de 16^e eeuw geteeld. De meeste bloembollen worden traditioneel in de Bollenstreek en in het noorden van Noord-Holland geteeld, maar ook in andere delen van Nederland treffen we tegenwoordig bollenvelden aan, waaronder in Drenthe.

In Drenthe heeft de bollenteelt in de afgelopen 25 jaar een grote vlucht genomen. Het areaal bloembollen in Drenthe is in de laatste 20 jaar verviervoudigd van een kleine 500 naar zo'n 2.000 hectare (zie figuur 1). Na Noord-Holland, Flevoland en Zuid-Holland is Drenthe thans de vierde bloembollenprovincie van Nederland.¹² Van alle bloembollen in Nederland wordt momenteel zo'n 7% in Drenthe geteeld.



Figuur 1: ontwikkeling areaal bloembollen in Drenthe (hectare) tussen 2000 en 2022

Drenthe is in de afgelopen 20 jaar vooral in de lelieteelt een speler van formaat geworden. In de rest van Nederland worden hoofdzakelijk tulpen geteeld. De Drentse zandgronden zijn met name geschikt voor het telen van lelies. In figuur 2 zien we dat de Nederlandse bollen- en sierteelt in 2022 voor 21% uit lelies bestond, terwijl dat in Drenthe 71% was.¹³



Figuur 2: vergelijking percentage bloembollen in Nederland en Drenthe (in hectare, 2022). Buitenste ring: Nederland. Binnenste ring: Drenthe.



Figuur 3: Zantedeschia's

Bijna een kwart van het Nederlandse areaal aan lelievelden, is te vinden in de provincie Drenthe.

Naast lelies en tulpen telen de Drentse telers op veel kleinere schaal siergewassen als dahlia's, pioenrozen, gladiolen, narcissen, krokussen en zantedeschia's (zie figuur 3).¹⁴ Aanvankelijk verbouwden de Drentse telers vooral bloembollen op contract van bollentelers uit de traditionele bollengebieden. Langzamerhand gaan steeds meer Drentse telers over op teelt in eigen beheer.

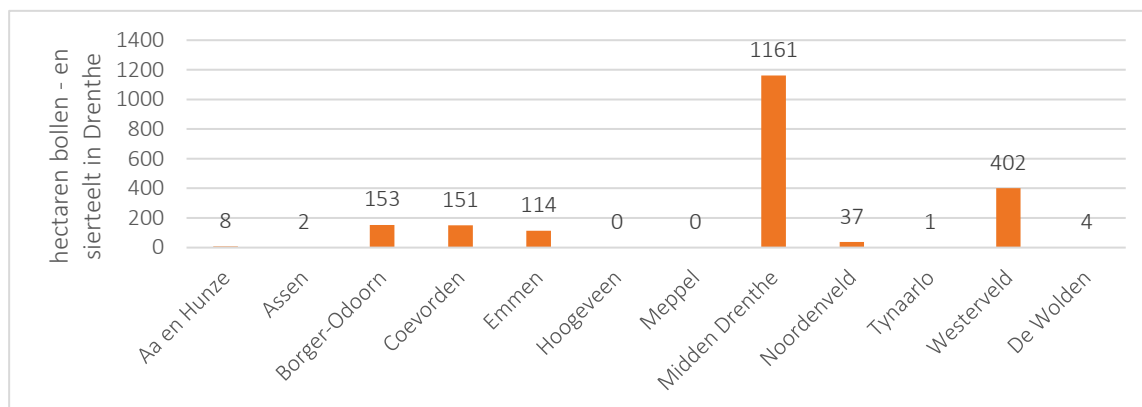
¹¹ Waar in dit document bloembollen wordt genoemd, worden ook knollen (zoals bij de dahlia) en wortelstokken (zoals bij de iris) bedoeld.

¹² Afgemeten aan het areaal aan bloembollen, zie CBS, landbouwtellingen.

¹³ Cijfers uit 2022, bron: CBS: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁴ Foto: Floratuin: <https://floratuin.com/products/zantedeschia-gemeng>, benaderd op 9 november 2023.

Binnen de provincie Drenthe liggen de meeste bollen- en sierteeltvelden in de gemeenten Midden-Drenthe en Westerveld (zie figuur 4).¹⁵ Figuur 4 geeft een overzicht van bollen- en sierteelt voor het jaar 2022 voor alle Drentse gemeenten.¹⁶ In de gemeente Midden-Drenthe vindt de meeste bloembollenteelt plaats, terwijl de scherpste weerstand momenteel uit de gemeente Westerveld komt.



Figuur 4: bollen- en sierteelt per Drentse gemeente (2022) in hectare

2.2 Zorgen over gewasbeschermingsmiddelen

Naast kleurrijke plaatjes leveren de bollenvelden discussies op. Bollenteelt is een intensieve vorm van tuinbouw. Voordat de bollen de grond in kunnen, moeten telers de waterhuishouding van het perceel kunstmatig reguleren: in het voorjaar vaak diepe drainage en in de zomer dikwijls beregening.¹⁷ Hierdoor vindt verstoring van het bodemprofiel plaats en kunnen aanliggende percelen te kampen krijgen met verdroging. Daarnaast is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt hoog.

Kader 1: gewasbeschermingsmiddelen, biociden, bestrijdingsmiddelen, pesticiden of landbouwgif?

Met gewasbeschermingsmiddelen, biociden, bestrijdingsmiddelen, pesticiden of landbouwgif worden stoffen bedoeld die worden gebruikt om ziekten, plagen of andere organismen te bestrijden die hinderlijk of schadelijk zijn. De benamingen worden nogal eens door elkaar gebruikt. De discussie over deze middelen ligt gevoelig, vooral omdat de meeste van deze middelen niet 100% specifiek zijn. Dat wil zeggen dat zij naast de organismen die zij beogen te bestrijden, ook effecten kunnen hebben op andere organismen, waaronder mensen. De keuze voor de benaming verraadt dikwijls de opinie die men heeft over het gebruik van deze middelen. De Noordelijke Rekenkamer staat neutraal in deze discussie en sluit zich aan bij de (huidige) Nederlandse wettelijke terminologie. Wij geven hieronder een toelichting op elk van deze begrippen.

Gewasbeschermingsmiddelen: stoffen die in de landbouw worden gebruikt om planten of plantaardige producten te beschermen tegen ziekten, plagen of onkruiden. Deze term geniet de voorkeur van

¹⁵ Cijfers uit 2022, bron: CBS: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁶ Cijfers uit 2022, bron: CBS: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁷ Meskers, K. (2017). De teelt van lelies. Bollenacademie.

landbouwers; de middelen zijn immers bedoeld om gewassen te beschermen.¹⁸ Door critici wordt deze term dikwijls als eufemistisch beschouwd omdat het geen nadruk legt op de toxiciteit van de middelen. Omdat de huidige Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden het begrip ‘gewasbeschermingsmiddelen’ hanteert, gebruiken wij deze term.

Biociden: stoffen die bestemd zijn om schadelijke of ongewenste organismen variërend van bacteriën en virussen tot schimmels of ratten te vernietigen, af te weren, onschadelijk te maken of voorkomen. Biociden worden ook vaak buiten de landbouw gebruikt. Het kan gaan om houtverduurzamingsmiddelen, aangroeiwerende verven, desinfectiemiddelen en insecticiden. Voor dit onderzoek zijn biociden minder relevant.

Bestrijdingsmiddelen: term voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden, gebruikt in de Wet bestrijdingsmiddelen en meststoffen 1947. Deze wet is in 2007 vervangen door de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De term wordt nog steeds gebruikt als verzamelnaam van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Pesticiden: een verzamelnaam voor gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Deze term wordt niet in de Nederlandse wetgeving gebruikt. De Europese Unie gebruikt in Engelstalige beleidsstukken wel het begrip ‘pesticides’.

Landbouwgif: informele kwalificatie van gewasbeschermingsmiddelen met een negatieve bijbetekenis.

Vooraf in de lelieteelt gebruiken telers veel gewasbeschermingsmiddelen. Figuur 5 illustreert dit: in 2020 gebruikten telers in de lelieteelt (afgerond) 114 kg werkzame stof per hectare, tegen 26 kg in de tulpenteelt en 1 kg in de teelt van zomertarwe.¹⁹ Een groot deel van de toegepaste middelen in de lelieteelt bestaat uit paraffineolie, maar er worden ook meer omstreden²⁰ middelen gebruikt, waaronder glyfosaat.²¹ Een aantal middelen dat tot voor kort veel in de lelieteelt werd gebruikt, zoals mancozeb en thiacloprid, is recentelijk verboden.²² Er is een dalende trend in het gebruik van middelen, maar deze daalt binnen de bollen- en sierteelt het minst in de lelieteelt.²³

¹⁸ Enkele uitzonderingen daargelaten. Denk bijvoorbeeld aan het doodspuiten van aardappelloof met behulp van glyfosaat.

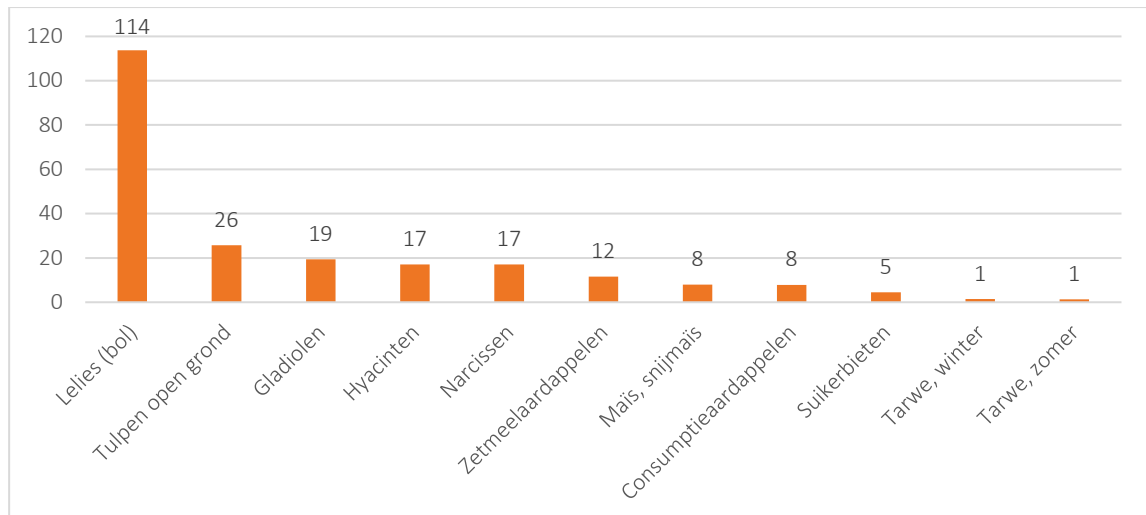
¹⁹ CBS: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>, benaderd op 9 november 2023.

²⁰ Zie bijvoorbeeld Zembla: <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/de-toekomst-van-de-omstreden-onkruidverdelger-glyfosaat-in-europa>, benaderd op 15 juni 2023.

²¹ CBS: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85130NED/table?dl=5F4F8>, benaderd op 9 november 2023.

²² CBS: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85130NED/table?dl=5F4F8>. De Europese Commissie heeft de licentie voor het gebruik van Thiacloprid niet verlengd: deze is op 30 april 2020 vervallen. Mancozeb is vanaf juni 2021 in de EU verboden.

²³ Het reductiepercentage voor lelies bedroeg tussen 2012 en 2020 11%. Het reductiepercentage voor gladiolen bedroeg 54%, voor hyacinten en narcissen beide 45% en voor tulpen 24%.



Figuur 5: gebruik van gewasbeschermingsmiddelen bij verschillende gewassen in Nederland (kilogram werkzame stof per hectare in 2020)

Kader 2: project duurzame Bollenteelt Drenthe 2004 - 2007

In de periode 2004 – 2007 vond in opdracht van de provincie Drenthe een stimuleringsproject ‘Duurzame bollenteelt in Drenthe’ plaats. Stichting Proeftuin Zwaagdijk en HLB voerden dit project uit. Het project richtte zich op de lelieteelt. De centrale doelstelling was het verminderen van de milieubelastingspunten met 75-90% bij minimaal 60% van de bollentelers.²⁴ Daarbij doelden de aanvragers op de milieubelastingspunten volgens de CLM milieumeetlat.²⁵ De proeven in het project leidden tot een vermindering van de milieubelasting van gemiddeld 75%. Deze vermindering was het gevolg van verandering in middelenkeuze en middelendosering door de telers, door verbetering van de samenstelling van de middelen en herbeoordeling van de milieueffecten door Ctgb (toen nog CTB geheten). De grootste milieuwinst is behaald bij de middelen die werden gebruikt voor de aaltjes- en virusbestrijding, maar er waren aanzienlijke verschillen tussen bedrijven. In 2006 en 2007 hebben Drentse lelietelers ook deelgenomen aan een stimuleringsproject van de Provincie Drenthe, waarbij de chemische grondontsmetting met zo’n 300 liter Monam per hectare is vervangen door de teelt van Tagetes (afrikaantjes, bloemen). Afrikaantjes produceren stoffen die schadelijke wortellesieaaltjes doden. Deze proef was succesvol, maar wettelijke maatregelen (derogatieregeling en periodiek verbod op het scheuren van grasland) stond de introductie van de afrikaantjesteelt in de weg.²⁶ Tegenwoordig is de teelt van afrikaantjes toegestaan en wordt zij toegepast in de bollenteelt.

Er is een groeiende maatschappelijke en politieke zorg over de belasting van mens, dier en milieu door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in land- en tuinbouw.²⁷ Steeds meer buitenlands onderzoek toont een correlatie aan tussen:²⁸

- blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en de ziekte van Parkinson;
- blootstelling van zwangere vrouwen aan gewasbeschermingsmiddelen en ontwikkelingsproblemen bij het ongeborn kind.

²⁴ Stichting Proeftuin Zwaagdijk en HLB. (2005). Projectplan duurzame lelieteelt in Drenthe; Op weg naar minder milieubelastingspunten in de lelieteelt. Stichting Proeftuin Zwaagdijk en HLB.

²⁵ De Milieumeetlat geeft een overzicht van de milieubelasting van alle in Nederland toegelaten gewasbeschermingsmiddelen en maakt het mogelijk om middelen onderling te vergelijken. Milieumeetlat: <https://www.milieumeetlat.nl/>, benaderd op 5 december 2023.

²⁶ Saathof, W. (2008). Rapportage resultaten stimuleringsproject 2004 – 2007, in opdracht van de provincie Drenthe. HLB.

²⁷ RTV Drenthe: <https://www.rtvdrenthe.nl/nieuws/14056943/metenweten-ziet-geen-nut-in-gesprekken-over-bollenteelt-overheid-is-aan-zet>, benaderd op 30 mei 2023.

²⁸ GGD Leefomgeving: <https://ggdleefomgeving.nl/schadelijke-stoffen/bestrijdingsmiddelen/#buitenlands-onderzoek>, benaderd op 17 oktober 2023.

Hoewel deze onderzoeken (nog) niet onomstotelijk aantonen dat er een causaal verband is tussen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen en deze aandoeningen, is de gevonden correlatie wel reden voor zorg en nader onderzoek. Naast gezondheidsschade bij mensen kan ecologische schade ontstaan door toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, zo blijkt uit diverse onderzoeken. Sommige wetenschappers pleiten uit voorzorg voor een verbod op gewasbeschermingsmiddelen.²⁹

De zorgen over gezondheidseffecten door gewasbeschermingsmiddelen bij wetenschappers, politici en omwonenden resulteerden in verschillende adviezen en onderzoeken. In 2014 stelde de Gezondheidsraad dat het onduidelijk was of omwonenden in Nederland in zo'n mate aan gewasbeschermingsmiddelen werden blootgesteld dat daar risico's voor hun gezondheid uit konden voortvloeien. De Gezondheidsraad constateerde verder dat hiernaar in ons land nauwelijks onderzoek werd gedaan en beval aan om te beginnen met een blootstellingsonderzoek.³⁰ In 2019 kwam het tot het Onderzoek Blootstelling Omwonenden (ook wel OBO-onderzoek genoemd) dat het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) uitvoerde rondom bollenvelden. Restanten van gewasbeschermingsmiddelen die op de onderzochte bollenvelden waren gebruikt, werden op diverse plaatsen teruggevonden. Daarnaast troffen de onderzoekers deze middelen aan in de urine van omwonenden van bloembollenvelden, ook bij mensen die op 250 meter afstand van de velden woonden.³¹ Het onderzoek keek naar blootstelling en niet naar gezondheidseffecten.

Om zicht te krijgen op de gezondheid van omwonenden van landbouwpercelen (niet specifiek bollenvelden) voerde het RIVM twee verkenningen (in 2018 en 2020) uit. Het RIVM vond weinig significante verbanden tussen gezondheid en de nabijheid van landbouwpercelen.³² In 2020 werd dat in een tweede verkenning nogmaals bevestigd: "Mensen die binnen 250 meter van landbouwpercelen wonen waar bestrijdingsmiddelen worden gebruikt, hebben over het algemeen niet méér gezondheidsproblemen dan mensen met geen of weinig landbouwpercelen in de buurt."³³ Deze beide kleinschalige verkenningen namen de bezorgdheid niet weg.

De Gezondheidsraad concludeerde in zijn vervolgadvisie uit 2020 dat het voorsnog onzeker is in hoeverre de (extra) blootstelling aan chemische gewasbeschermingsmiddelen resulteert in een hoger gezondheidsrisico. Hij adviseerde onder meer om het voorzorgsbeginsel toe te passen en de inzet op verduurzaming van gewasbescherming voort te zetten en te intensiveren. Enkele jaren

²⁹ AD: <https://www.ad.nl/binnenland/neuroloog-wil-bestrijdingsmiddelen-in-de-ban-laait-mensen-niet-onnodig-parkinson-krijgen~a0f1d7f0/>, benaderd op 9 november 2023.

³⁰ Gezondheidsraad. (2014). Gewasbescherming en omwonenden. Gezondheidsraad.

³¹ RIVM. (2019). Bestrijdingsmiddelen en omwonenden, samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten. RIVM en Vermeulen, R.C.H., Gooijer, Y.M., Hoftijser, G.W., Lageschaar, L.C.C., Oerlemans, A., Scheepers, P.T.J., Kivits, C.M., Duyzer, J., Gerritsen-Ebben, M.G., Figueiredo, D.M., Huss, A., Krop, E.J.M., Van den Berg, F., Holterman, H.J., Jacobs, C.J.M., Kruijne, R., Mol, J.G.J., Wenneker, M., Van de Zande, J.C., Sauer, P.J.J. (2019). Research on exposure of residents to pesticides in the Netherlands OBO fower bulbs. CLM Advies en Onderzoek, Radboudumc, Schuttelaar & Partners, TNO, Utrecht University, Wageningen University and Research.

³² RIVM. (2018). Gezondheidsverkenning omwonenden van landbouwpercelen. RIVM.

³³ Simões, N.A.H., Huss, A., Portengen, L., Vermeulen, R., Baliatsas, C., Dückers, M., Verheij, R., Janssen, N., Rijs, K., Zock, J.P. (2020). Health survey on people living in the direct vicinity of agricultural plots: additional analyses. RIVM.

daarvoor heeft de Gezondheidsraad het voorzorgsbeginsel omschreven als een strategie voor een zorgvuldige omgang met onzekerheden.³⁴ De Nederlandse overheid heeft deze zienswijze destijds omarmd. In zijn eerste advies gaf de raad aan dat passend invulling kan worden gegeven aan deze strategie door niet de gezondheidsrisico's, maar de ongewenstheid van blootstelling als uitgangspunt te nemen en kosteneffectieve maatregelen te treffen. Hij achtte daarnaast ook proportionele, duurdere maatregelen het overwegen waard. Daarnaast beval de Gezondheidsraad aan om nader gezondheidsonderzoek uit te voeren en het gebruik van en blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen beter te monitoren.³⁵

Het RIVM verkende vervolgens of en hoe dit gezondheidsonderzoek kon worden ingevuld. Dan zou ook naar andere aandoeningen en klachten moeten worden gekeken, zoals effecten op cognitieve ontwikkeling en autisme. Ook verdiende de gezondheid van kwetsbare groepen, zoals kinderen jonger dan 16 weken, speciale aandacht.³⁶ Op 1 oktober 2023 startte het RIVM samen met de Universiteit Utrecht en het Nivel het OBO-2-onderzoek. Dit onderzoek zal tot eind 2030 lopen.³⁷

2.3 Bonje over bollen

De intensiteit van de bollenteelt en de toenemende wetenschappelijke literatuur over de gezondheidseffecten van gewasbestrijdingsmiddelen zorgt voor scherpe belangen- tegenstellingen tussen enerzijds telers, producenten en leveranciers van gewasbeschermingsmiddelen en anderzijds omwonenden, drinkwaterbedrijven en natuurorganisaties.

De telers en agrarische bedrijven (waaronder ook producenten en leveranciers van gewasbeschermingsmiddelen) vertrouwen op de toelatingsprocedure voor de middelen die in hun ogen erg strikt is (zie paragraaf 3.3). Zij stellen dat de toegelaten gewasbeschermingsmiddelen veilig in het gebruik zijn. Zij wijzen verder op de twee gezondheidsverkenningen die het RIVM heeft uitgevoerd waaruit niet is gebleken dat het wonen naast landbouwpercelen een negatieve invloed heeft op de gezondheid (zie paragraaf 2.2). Ook stellen zij regelmatig dat in de lelieteelt zo'n 75% biologische middelen wordt gebruikt.³⁸

Kritische omwonenden wijzen op een aantal zwakke plekken in de toelatingsprocedure voor gewasbeschermingsmiddelen. Zo zou het College voor de toelating van gewasbeschermings-

³⁴ Gezondheidsraad. (2014). Gewasbescherming en omwonenden. Gezondheidsraad.

³⁵ Gezondheidsraad. (2020). Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden. Gezondheidsraad.

³⁶ De onderzoeksmogelijkheden zijn: 1. Cognitieve vaardigheden testen bij kinderen in groep 8, in combinatie met metingen van de blootstelling, 2. Nieuw onderzoek doen naar langetermijneffecten op de ziekte van Parkinson, 3. Onderzoek op basis van gegevens uit de Nederlandse Kankerregistratie, 4. Analyse van gegevens uit de Gezondheidsmonitor van de GGD-en en de Gezondheidsenquête van het CBS, 5. Analyse van gegevens van huisartsen over acute effecten; Zock, J.P., Janssen, N.A.H., Simões, M., Figueiredo, D.M., Huss, A., Vermeulen R.C.H., Baliatsas, C. Dückers, M. (2022). Haalbaarheid van onderzoek naar blootstelling aan bestrijdingsmiddelen en de gezondheid van omwonenden, RIVM-briefrapport 2022-0040. RIVM.

³⁷ Duurzame Bollenteelt Drenthe: https://www.duurzamebollenteeltdrenthe.nl/publish/pages/138219/presentatie_rivm_obo-2.pdf, benaderd op 17 november 2023.

³⁸ Zie bijvoorbeeld: Nieuwe oogst: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2018/07/26/lelieteelt-gebruikt-75-procent-biologische-middelen>, benaderd op 9 november 2023 en Lelieteeft: <https://lelieteelt.nl/index.php/teelt/bewust-telen>, benaderd op 9 november 2023.

middelen en biociden (het Ctgb, zie paragraaf 3.3) bij toelating onvoldoende rekening houden met de blootstelling van omwonenden. Verder beoordeelt het Ctgb alle gewasbeschermingsmiddelen afzonderlijk en houdt het geen rekening met de gevolgen van blootstelling aan combinaties van middelen. Ook houdt het Ctgb bij toelating volgens sommige deskundigen onvoldoende rekening met neurologische toxiciteit bij langdurige blootstelling aan lage doses. Om deze reden betwijfelen kritische omwonenden of een veilige toepassing van deze middelen mogelijk is.

Diverse kritische omwonenden hebben zich georganiseerd om hun standpunten voor het voetlicht te brengen. Het gaat onder meer om de stichting Bollenboos en Meten = Weten in Westerveld, de werkgroep Schone Bollen Midden Drenthe, omwonenden Eesergroen, Noord-Lheederes, Lhee/Dwingeloo, Nijlande en Coevorden.

Kader 3: activiteiten uitgevoerd door omwonenden

De georganiseerde omwonenden voeren een breed palet aan strategieën uit om hun gelijk te halen. Zij doen (onder andere) het volgende:

- het voeren van overleg;
- het schrijven van brieven aan Provinciale Staten;
- inspreken tijdens vergaderingen van Provinciale Staten;
- het opzoeken van de media;
- het verzamelen en verspreiden van bestaand wetenschappelijk onderzoek;
- het zelf (laten) verrichten van metingen rondom bollenvelden, resulterend in een meta-evaluatie;³⁹
- het opvragen van gegevens (bijvoorbeeld spuitschema's van telers) door middel van Wet open overheid (WOO)-procedures (zoals bij de Noord-Lheederes);
- de provincie verzoeken handhavend op te treden tegen telers die (al dan niet vermeend) de Natuurbeschermingswet overtreden (o.a. door Meten = Weten);
- het voeren van een civielrechtelijke procedure om een spuitverbod op te leggen aan een teler zoals de omwonenden van Boterveen.

Niet iedere bewonersgroep doet al het bovenstaande. Sommige bewonersgroepen zijn meer gericht op overleg, terwijl andere ook de juridische strijd aangaan.



Figuur 6: een veld pioenrozen bij Hooghalen.

³⁹ Buijs, J. en Mantingh, M. (2022). Onderzoek verspreiding bestrijdingsmiddelen in Drenthe en omstreken. Evaluatie van 3 jaar onderzoek van bodem, vegetatie, mest en lucht. Vereniging Meten = Weten.

2.4 Zoeken naar een weg uit de impasse

Naar aanleiding van het OBO-onderzoek gaven het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) en de provincies Drenthe en Overijssel in 2019 opdracht aan Marga Kool en Martha Buitenkamp om in Drenthe en Overijssel verkennende gesprekken te voeren met omwonenden, telers en andere belanghebbenden. Doel van deze gesprekken was te achterhalen wat er leeft rond het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt.

In het eindrapport concludeerden de rapporteurs dat de omwonenden en telers hun tegenstellingen niet samen kunnen oplossen. De gezamenlijke overheden zijn volgens het rapport aan zet. De gezamenlijke overheden moesten volgens het rapport meer regie nemen in de kwesties die spelen rondom de bollen- en lelieteelt. Het rapport vraagt om een helder en consistent beleid en maatregelen op het snijpunt van landbouw, volksgezondheid en ruimtelijke ordening. De overheden moesten de zorgen en problemen van telers en burgers rondom deze teelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen erkennen, ingrijpen en duidelijke afspraken maken met telers en omwonenden. Dit zou gepaard moeten gaan met een grote aandacht voor de onderlinge verhoudingen (welzijn, leefbaarheid en samenlevingsopbouw) op het platteland.⁴⁰ Het rapport "Uitgesproken" is samen met diverse brieven van de vereniging Meten=Weten besproken in de commissievergadering Omgevingsbeleid (OGB) van 4 december 2019.

In het verlengde van het rapport "Uitgesproken" zijn het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe in de gemeente Westerveld en de gesprekstafels met de commissaris van de Koning ontstaan. Wij behandelen deze laatste twee onderwerpen in respectievelijk hoofdstuk 5 en 6.

2.5 Samenvatting

In de afgelopen 20 jaar is de bollenteelt in Drenthe enorm toegenomen. In Drenthe worden met name lelies geteeld. Met de opkomst van de bollenteelt heeft het maatschappelijke protest ook een vlucht genomen.

Omwonenden en natuur- en milieuorganisaties maken zich zorgen om de effecten van drainage en beregening op de natuur en de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen voor de gezondheid. Bollentelers en bedrijven uit de agrarische sector stellen echter dat het gebruik van deze middelen veilig is. Naar aanleiding van de onrust die is ontstaan, zijn diverse onderzoeken uitgevoerd en adviezen gegeven. Het rapport *Uitgesproken* constateerde dat omwonenden en telers hun tegenstellingen niet samen meer kunnen oplossen. De gezamenlijke overheden zijn aan zet.

⁴⁰ Kool, M. en Buitenkamp, M. (2019). *Uitgesproken*, weergave uitkomsten verkennende gesprekken telers, omwonenden en organisaties. Anantis.

3. Provinciaal beleid

3.1 Inleiding

Verschillende bestuurslagen houden zich bezig met het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ook de provincie kan instrumenten inzetten om de bollenteelt te reguleren. Daarbij moeten we niet alleen kijken naar het provinciale gewasbeschermingsmiddelenbeleid, maar ook naar de gevolgen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op natuur- en (grond)waterdoelen. Dit is wat in dit hoofdstuk aan de orde komt. Wij zullen de volgende deelvraag beantwoorden.

Hoe verhouden de provinciale doelen op het gebied van (grond)waterkwaliteit, kwaliteit van de leefomgeving en de natuur zich tot de bestuurlijke afwegingen die Gedeputeerde Staten van Drenthe maken met betrekking tot de bollenteelt?

Het beleid over gewasbeschermingsmiddelen is sterk beïnvloed door Europees en nationaal beleid. Om die reden behandelen we in paragraaf 3.2 het Europees beleid en komt in paragraaf 3.3 het nationale gewasbeschermingsmiddelenbeleid aan de orde. Daarna volgt in paragraaf 3.4 een beschrijving van het Drentse beleid rondom gewasbeschermingsmiddelen. Paragraaf 3.5 bespreekt het Drents Programma Landelijk Gebied. Vervolgens geven we in paragraaf 3.6 een beschrijving van de interactie tussen gewasbeschermingsmiddelen en het beleid over het aquatisch milieu en drinkwater. In paragraaf 3.7 komen de gevolgen van het beleid over bijzondere gebieden (zoals Natura 2000-gebieden) op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen aan de orde. Ten slotte vatten we het hoofdstuk in paragraaf 3.8 samen.

3.2 Europees beleid

Sinds 1991 is er Europese wetgeving over de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.⁴¹ Op dit moment is vooral de Richtlijn 2009/128/EG betreffende duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen relevant.⁴² Deze richtlijn heeft als doel de milieu- en gezondheidsrisico's van gewasbeschermingsmiddelen te beperken en het gebruik te verminderen. Niet alleen moet de afhankelijkheid van gewasbeschermingsmiddelen gereduceerd worden, maar ook moeten alternatieven worden bevorderd. Lidstaten zijn onder meer verplicht om nationale actieplannen op te stellen die kwantitatieve doelstellingen, streefcijfers, maatregelen en tijdschema's bevatten om de risico's en de effecten van het gebruik

⁴¹ Europa Decentraal: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/europese-unie/landbouw/>, benaderd op 23 oktober 2023.

⁴² Deze richtlijn wordt ook wel Sustainable Use Directive of SUD genoemd.

van gewasbeschermingsmiddelen te verminderen.⁴³ Die plannen dienen zij om de vijf jaar te herzien. Verder moeten zij passende maatregelen nemen om water te beschermen tegen de gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen.⁴⁴ Sinds 2014 is toepassing van geïntegreerde gewasbescherming verplicht gesteld voor professionele gebruikers. Dit betekent dat preventieve maatregelen en natuurlijke plaagbestrijding het uitgangspunt zijn. Chemische middelen mogen in deze methode alleen worden gebruikt als alle andere mogelijkheden zijn uitgeput.

Voor dit onderzoek zijn de in de richtlijn verplichte onderdelen 'bescherming van het aquatisch milieu en drinkwater'⁴⁵ en 'vermindering van gebruik of van risico's in specifieke gebieden'⁴⁶ van belang. Hier zien we onder meer directe raakvlakken met de Kaderrichtlijn Water, de Vogel- en de Habitatrichtlijn. De gebieden die op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn aangewezen, zijn in Nederland beter bekend als Natura 2000-gebieden. Bij een beschrijving van het provinciale beleid in paragraaf 3.6, zullen deze onderwerpen aan de orde komen.

Implementatie en uitvoering van de Richtlijn 2009/128/EG is niet in alle EU-lidstaten even goed verlopen. Hierdoor garandeert de Europese wetgeving onvoldoende dat mens en milieu beschermd zijn tegen de negatieve gevolgen van gewasbeschermingsmiddelen. De Europese Commissie constateert dat het gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen gepaard gaat met belangrijke risico's voor de gezondheid van burgers. Daarnaast worden er ieder jaar te hoge concentraties gewasbeschermingsmiddelen in de Europese rivieren en meren aangetroffen. Ook ziet zij risico's voor de biodiversiteit en in het bijzonder voor insecten die voor bestuiving zorgen.⁴⁷ In recent beleid streeft de Europese Commissie daarom naar een sterke vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Met haar *Green Deal* en de *Farm to Fork* strategie beoogde de Europese Commissie een reductie van 50% in het gebruik en het risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen voor het jaar 2030.⁴⁸ Het Europees Parlement heeft op 21 november 2023 het wetgevingspakket afgewezen waarin de wettelijke doelstelling op het EU-niveau (50%-reductiedoel), nieuwe maatregelen voor milieuvriendelijke plaagbestrijding en een verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in gevoelige gebieden is opgenomen.⁴⁹ De Europese Commissie heeft besloten het voorstel in te trekken. Zij zal wel met een nieuw plan komen.⁵⁰

⁴³ Alleen die zaken zijn genoemd die relevant zijn voor dit onderzoek.

⁴⁴ Europa Decentraal: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/klimaat-en-milieu/chemische-stoffen/pesticiden/>, benaderd op 23 oktober 2023.

⁴⁵ Gebaseerd op artikel 11 SUD.

⁴⁶ Gebaseerd op artikel 12 SUD.

⁴⁷ European Commission: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_3694, benaderd op 23 oktober 2023.

⁴⁸ Eur-lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>; https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, benaderd op 23 oktober 2023.

⁴⁹ European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231117IPR12215/no-majority-in-parliament-for-legislation-to-curb-use-of-pesticides>, benaderd op 22 december 2023.

⁵⁰ Euronews: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/02/06/von-der-leyen-announces-withdrawal-of-contentious-pesticide-law-the-first-defeat-of-the-gr>, benaderd op 9 februari 2024.

3.3 Nationaal beleid

In Nederland is Richtlijn 2009/128/EG vooral geïmplementeerd via de Wet en het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden. Deze regelen onder meer de toelating van middelen door het *College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden* (Ctgb), de eisen die aan de vakbekwaamheid van de gebruiker worden gesteld en de verplichting tot geïntegreerde gewasbescherming. Het Rijk is hier bevoegd gezag.⁵¹ Toelating van deze middelen gebeurt in Nederland door het Ctgb (zie kader 4). Wanneer gewasbeschermingsmiddelen zijn toegelaten, mogen telers deze volgens de gebruiksvorschriften toepassen. Toezicht en handhaving gebeuren door de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA) en de Inspectie Leefomgeving en Transport (ILT). De provincie speelt in het toelaten van gewasbeschermingsmiddelen geen rol. Zij kan bijvoorbeeld geen gewasbeschermingsmiddelen verbieden die landelijk zijn toegelaten.

Kader 4: toelating gewasbeschermingsmiddelen⁵²

De Europese Autoriteit voor Voedselveiligheid (EFSA) brengt advies uit over de veiligheid van de werkzame stoffen in gewasbeschermingsmiddelen voor gebruikers, werknemers, consumenten en het milieu. EFSA doet dit op basis van het Europees geharmoniseerde toetsingskader, de Uniforme Beginselen. Goedkeuring van een werkzame stof is alleen mogelijk als er minimaal één veilige toepassing in een gewas mogelijk is. Voordat de Europese Commissie een voorstel doet voor het al dan niet goedkeuren van de stof, kunnen andere lidstaten hun expertise inzetten in een commentaarronde. Het proces van goedkeuring duurt circa 20 maanden.

Na goedkeuring van een werkzame stof door de EU kan een gewasbeschermingsmiddel voor de gewenste toepassingen worden beoordeeld en toegelaten in de lidstaten. Dit proces duurt 12 maanden. Voor de toelatingsbeoordeling is de EU in drie zones ingedeeld (noord, centraal en zuid). Nederland behoort samen met 12 andere lidstaten tot de centrale zone. Binnen een zone wordt per gewasbeschermingsmiddel één lidstaat aangewezen om de beoordeling voor de hele zone uit te voeren. Deze lidstaat wordt de 'zonale rapporteur lidstaat' genoemd. Na een positieve beoordeling laat deze lidstaat het middel toe in de eigen lidstaat. Binnen 120 dagen nemen de andere lidstaten van de zone de beoordeling over.

In Nederland oordeelt het Ctgb over de toelating van middelen. De producent dient bij het Ctgb een aanvraagdossier in dat voldoet aan Europese en nationale regels. Dat dossier moet bijvoorbeeld informatie bevatten uit onderzoeken door onafhankelijke laboratoria die voldoen aan de criteria voor 'Good Laboratory Practice' en 'Good Experimental Practice'. Het Ctgb berekent de mogelijke blootstelling aan stoffen voor mens, dier en milieu met een EU-model. Vervolgens vergelijkt het deze gegevens met de veilige waarden. Als blijkt dat een middel veilig kan worden gebruikt en dat het effectief is, dan besluit het college het toe te laten. Bij de toelating stelt het ook gebruiksvorschriften voor de middelen vast.⁵³

De Nederlandse overheid is vanaf de jaren '80 gericht op het verminderen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De eerste nota *Gewasbescherming in Nederland* verscheen in 1983. Zij was gericht op het verminderen van het gebruik van middelen en het toepassen van alternatieve methoden en preventieve maatregelen ter wering van ziekten en plagen. In 1991 verscheen het *Meerjarenplan Gewasbescherming* voor de periode 1990 – 2000 dat een aanzet

⁵¹ Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. (2007, 17 november). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021670/2020-01-01>.

⁵² Ministerie van Economische Zaken. (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst*, Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023. Ministerie van Economische Zaken, p. 11.

⁵³ Ctgb. <https://www.ctgb.nl/toelating-en-gebruik/toelating-aanvragen>, benaderd op 28 oktober 2023.

vormde voor een aanscherping van het beleid.⁵⁴ De eerste *Nota duurzame Gewasbescherming* gold voor de periode 2004 – 2010.⁵⁵ In deze periode zijn veel doelen bereikt, maar de waterkwaliteit was nog niet op orde en de bescherming van werknemers kon beter. Ook waren er nieuwe ontwikkelingen, waaronder zorgen bij omwonenden. De *tweede Nota duurzame Gewasbescherming* formuleerde hiervoor beleid en gold voor de periode 2013 – 2023.⁵⁶

In 2019 kwam de *Toekomstvisie Gewasbescherming 2030* uit, met hierin het Nederlands beleid voor gewasbescherming in de landbouw voor de periode 2020 – 2030.⁵⁷ Dit beleid is uitgewerkt in het *Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie Gewasbescherming 2030*. De doelstelling is om in 2030 te komen tot een duurzame productie met weerbare planten en teeltsystemen, waardoor ziekten en plagen veel minder kansen krijgen en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen zo veel mogelijk kan worden voorkomen. Als er middelen moeten worden gebruikt, dan gebeurt dit volgens de principes van geïntegreerde gewasbescherming en nagenoeg zonder emissies naar het milieu en nagenoeg zonder residuen. In het Uitvoeringsprogramma zijn doelen, tussendoelen, een tijdpad en acties uit de beleidsnota *Gezonde Groei Duurzame Oogst* overgenomen.⁵⁸ Regeringsbeleid was dat uiterlijk 2023 voldaan moest zijn aan alle (inter)nationale eisen op het gebied van milieu- en water, voedselveiligheid, menselijke gezondheid en arbeidsomstandigheden. In het Uitvoeringsprogramma zijn (tussen)doelen ten aanzien van waterkwaliteit (gekoppeld aan de Kaderrichtlijn Water (KRW) en/of de Drinkwaterrichtlijn) opgenomen.

3.4 Provinciaal bollenteeltbeleid

De provincie Drenthe ziet landbouw of ‘agribusiness’ als belangrijke economische sector en wil die faciliteren.⁵⁹ Een duurzame en innovatieve landbouw en agribusiness, waarbij landbouw, verdienmodellen, natuur en leefbaarheid met elkaar in balans zijn, acht de provincie van provinciaal belang.⁶⁰

Drenthe wil in 2030, samen met de aangrenzende provincies, in Europa worden gezien als een belangrijke Green Valley. Zij zetten in op een duurzame ontwikkeling en vergroening van de landbouw.⁶¹ De provincie beoogt die vooral op basis van vrijwilligheid te bereiken. Zij participeert in het programma *Duurzame Bollenteelt Drenthe* (zie hoofdstuk 5) en organiseerde de gesprekstafels met de commissaris van de Koning (zie hoofdstuk 6). Binnen het provinciebestuur

⁵⁴ Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. (1991). Meerjarenplan Gewasbescherming. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

⁵⁵ Ministerie van Economische Zaken. (2004). *Duurzame gewasbescherming, beleid voor gewasbescherming tot 2010*. Rijksoverheid.

⁵⁶ Ministerie van Economische Zaken. (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst, Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023*. Ministerie van Economische Zaken.

⁵⁷ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2019). *Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen*. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

⁵⁸ Ministerie van Economische Zaken. (2013). *Gezonde Groei, Duurzame Oogst, Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023*. Ministerie van Economische Zaken.

⁵⁹ In 2022 was het Agrocluster goed voor 14% van de werkgelegenheid in Noord-Nederland. Het belang van het agrocluster, uitgedrukt toegevoegde waarde, neemt toe, terwijl de werkgelegenheid afneemt. In Noord-Nederland levert Friesland de hoogste toegevoegde waarde (3,4 miljard euro), gevolgd door Groningen (2,9 miljard euro) en Drenthe (1,7 miljard euro). WUR: <https://edepot.wur.nl/579918>, benaderd op 15 november 2023.

⁶⁰ Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie 2022*, Provincie Drenthe, p. 114.

⁶¹ Provincie Drenthe, *Omgevingsvisie 2022*, Provincie Drenthe, p. 120.

is geen draagvlak voor extra regels voor de landbouwsector bovenop de landelijke regels. Zowel in het vorige als het huidige coalitieakkoord is dat het uitgangspunt.⁶² De provincie Drenthe heeft geen specifiek ruimtelijk beleid over bollenteelt. Volgens Gedeputeerde Staten zijn er geen juridische mogelijkheden om ruimtelijke regels te stellen aan de bollenteelt (zie hierover meer in hoofdstuk 4).

3.5 Drents Programma Landelijk Gebied

Met het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) zet het Rijk in op een integrale aanpak voor natuur, water en klimaat in het landelijk gebied. Hiervoor is veel geld nodig. Het nu demissionaire kabinet wil een transitiefonds instellen van circa € 24 miljard maar hierover is tot op heden geen overeenstemming in de Tweede Kamer bereikt. Het is aan de provincies om gebiedsprogramma's op te stellen. Momenteel ontwikkelt Drenthe een Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG). De provincie bundelt in het DPLG opgaven en doelen op het gebied van het Regionaal Waterprogramma, Stikstofreductie, Toekomstgerichte Landbouw, Natuur en Klimaat. De beleidskeuzen uit het DPLG werken door in de Omgevingsvisie. Om tot een DPLG te komen, doorloopt de provincie een gebiedsproces met onder andere waterschappen en gemeenten, natuurbeheerders, landbouw- en andere belangenorganisaties.⁶³ Inmiddels heeft de provincie een concept-DPLG vastgesteld. De provincie heeft dit concept nog niet volledig uitgewerkt.⁶⁴ De opgaven zijn algemeen beschreven. In het concept-DPLG is geen specifieke aandacht voor bollenteelt. Het programma geeft wel aan dat het uitspoelen van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw vraagt om maatregelen.⁶⁵ Welke maatregelen hiervoor nodig zijn, is niet concreet uitgewerkt.

3.6 Bescherming aquatisch milieu en drinkwater

Artikel 11 van Richtlijn 2009/128/EG verplicht lidstaten van de EU passende maatregelen te treffen ter bescherming van het aquatische milieu en het drinkwater tegen het effect van pesticiden. De provincie is verantwoordelijk voor het halen van de doelstellingen uit de Kaderrichtlijn Water.⁶⁶

⁶² Commissaris van de Koning van Drenthe. (2021). Rapportage van de commissaris van de Koning over de stand van zaken ten aanzien van de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het programma Duurzame bollenteelt in Drenthe. Provincie Drenthe; Provincie Drenthe. Mooi voor elkaar!, coalitieakkoord 2019-2023, mei 2019; Provincie Drenthe. Samen bouwen we Drenthe!, coalitieakkoord 2023 – 2027.

⁶³ Provincie Drenthe: <https://www.provincie.drenthe.nl/algemene-onderdelen/drents-programma-landelijk-gebied-dplg/>, benaderd op 21 december 2023.

⁶⁴ Provincie Drenthe: <https://www.provincie.drenthe.nl/actueel/nieuwsberichten/2023/juni/provincie-drenthe-stuurt-eerste/#:~:text=De%20eerste%20conceptversie%20van%20het,gebied%20bestuurlijk%20vast%20te%20stellen>, benaderd op 21 december 2023.

⁶⁵ Provincie Drenthe. (2023). Conceptversie Gebiedsprogramma Landelijk Gebied, versie 0,5. Provincie Drenthe.

⁶⁶ De Noordelijke Rekenkamer zal in 2024 een onderzoek over waterbeheer publiceren.

In de Omgevingsvisie streeft de provincie naar het terugdringen van de belasting van de bodem met meststoffen, gewasbeschermingsmiddelen en andere diffuse verontreinigen om de kwaliteit van de bodem en het grondwater te verbeteren.⁶⁷ In het Regionaal Waterprogramma zijn doelen opgenomen voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Bestrijdingsmiddelen komen er een aantal keren aan de orde.⁶⁸ Zo staat de waterkwaliteit onder druk door onder andere het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw.⁶⁹ De toestand van het grondwater moet volgens de Kaderrichtlijn Water zodanig zijn dat deze geen belemmering vormt voor het realiseren van de doelen op het gebied van het oppervlaktewater, de natuur en de grondwateronttrekking. In het concept-Drents Programma Landelijk Gebied geeft de provincie aan dat het uitspoelen van gewasbeschermingsmiddelen in de landbouw vraagt om maatregelen. De provincie geeft aan dat dit door middel van generiek rijksbeleid moet worden bereikt.⁷⁰ De provincie heeft zelf geen specifiek beleid vastgesteld om te voorkomen dat bestrijdingsmiddelen in het grond- en oppervlaktewater rondom bollenvelden terecht komen.

3.6.1 Grondwaterbeschermingsgebieden en drinkwaterwinning

Provinciale Staten stelden in de Provinciale Omgevingsverordening regels aan activiteiten in waterwingebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en boringvrije zones. In waterwingebieden is het verboden om schadelijke stoffen te hebben, te gebruiken, te vervoeren of op of in de bodem te brengen.⁷¹ Onder schadelijke stoffen worden onder meer gewasbeschermingsmiddelen en biociden verstaan. Niet-biologische bollenteelt is daardoor in deze gebieden niet toegestaan.

3.6.2 Drinkwaterwinning uit de Drentsche Aa

Het Waterbedrijf Groningen gebruikt oppervlaktewater uit de Drentsche Aa bij De Punt voor drinkwaterwinning. De Drentsche Aa is aangewezen als grondwaterbeschermingsgebied, onder meer om te voorkomen dat zij verontreinigd wordt met gewasbeschermingsmiddelen.⁷² Er geldt een verbod op het vullen en spoelen van spuitmachines.⁷³ Daarnaast geldt in dit gebied een spuitvrije zone van 4 meter.⁷⁴ Er gelden geen specifieke beperkingen voor de bollenteelt.

Waterschap Hunze en Aa's, Waterbedrijf Groningen en de provincie Drenthe stelden in 2015 het Uitvoeringsprogramma Oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa (UPDA) vast. Het doel was om in 2023 bij locatie De Punt 95% minder overschrijdingen te hebben van gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater ten opzichte van 2012.⁷⁵ Er zijn 11 uitvoeringsprojecten,

⁶⁷ Provincie Drenthe, Omgevingsvisie 2022, Provincie Drenthe, p. 109.

⁶⁸ Het is niet duidelijk waarom de provincie hier kiest voor de verouderde term 'bestrijdingsmiddelen' in plaats van de wettelijke term 'gewasbeschermingsmiddelen'.

⁶⁹ Provinciale Staten van Drenthe. (2021). Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, Inclusief Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe 2022-2027. Provincie Drenthe, p. 27.

⁷⁰ Provincie Drenthe. (2023). Conceptversie Gebiedsprogramma Landelijk Gebied, versie 0,5. Provincie Drenthe.

⁷¹ Artikel 6.6. lid 1 Omgevingsverordening.

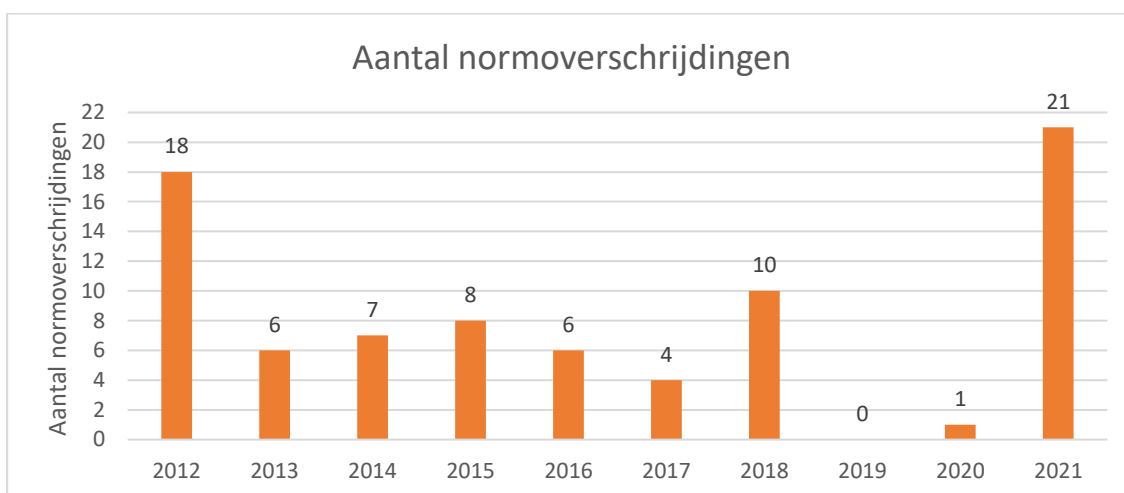
⁷² Provinciale Staten van Drenthe. (2021). Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, Inclusief Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe 2022-2027. Provincie Drenthe, p. 16 – 17.

⁷³ Artikel 6.16 Omgevingsverordening.

⁷⁴ Artikel 6.17 lid 1 Omgevingsverordening. Het verbod is niet van toepassing op pleksgewijze bestrijding van akkerdistel, brandnetel, ridderzuring en jacobskruiskruid op gronden in gebruik als grasland, wegbermen, plantsoenenranden en/of bermen langs spoorwegen.

⁷⁵ Waar waterbedrijf Groningen het water voor de drinkwaterbereiding inneemt.

waarvan verduurzaming bollenteelt Drentsche Aa er één was. Het project moest resulteren in een structureel betere kwaliteit van het oppervlaktewater. Het eindrapport van de UPDA kwam uit in 2022 en bevatte gegevens voor afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen tot 2021 (en niet de benodigde gegevens tot 2023). Het aantal normoverschrijdingen wisselde sterk van jaar tot jaar (zie figuur 7). Afspoeling tijdens hevige neerslag bleek een belangrijke emissieroute. In 2021, een jaar met veel hevige buien, waren er 21 normoverschrijdingen. De doelstellingen van het programma zijn mogelijk niet gehaald.⁷⁶



Figuur 7: Aantal normoverschrijdingen gewasbeschermingsmiddelen per jaar zoals gemeten door Waterbedrijf Groningen bij innamepunt "De Punt"⁷⁷

3.7 Bescherming bijzondere gebieden

Artikel 12 van Richtlijn 2009/128/EG verplicht de lidstaten het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in specifieke gebieden te minimaliseren of te verbieden. Het gaat bijvoorbeeld om gebieden die door het brede publiek of door kwetsbare groepen worden gebruikt. Daarnaast gaat het om gebieden die op grond van de Vogel- en Habitatrichtlijn zijn aangewezen (Natura 2000-gebieden).

3.7.1 Gebieden die door het brede publiek of kwetsbare groepen worden gebruikt

Voorbeelden van deze gebieden die in Richtlijn 2009/128/EG zijn genoemd zijn parken, openbare tuinen, sport- en recreatieterreinen, schoolterreinen en speelplaatsen en gebieden in de nabijheid van zorginstellingen. In de Provinciale Omgevingsvisie en -verordening is hierover geen beleid opgenomen. Ook zijn er geen provinciale regels over het instellen van bufferzones tussen deze gevoelige gebieden en landbouwgronden waarop gewasbeschermingsmiddelen worden toegepast.

⁷⁶ Latour Advies, Waterbedrijf Groningen, Provincie Drenthe en Waterschap Hunze en Aa's. (2022). Eindrapport Uitvoeringsprogramma Oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa 2022, Ons water uit de Drentsche Aa. Waterbedrijf Groningen, Provincie Drenthe en Waterschap Hunze en Aa's.

⁷⁷ Latour Advies, Waterbedrijf Groningen, Provincie Drenthe en Waterschap Hunze en Aa's. (2022). Eindrapport Uitvoeringsprogramma Oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa 2022, Ons water uit de Drentsche Aa. Waterbedrijf Groningen, Provincie Drenthe en Waterschap Hunze en Aa's.

3.7.2 Natura 2000-gebieden

In Natura 2000-gebieden worden plant- en diersoorten die in Europa bedreigd zijn en hun natuurlijke leefomgeving beschermd om de biodiversiteit te behouden.⁷⁸ Voor een plan of project in of nabij een Natura 2000-gebied is soms een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming (of vanaf 1 januari 2024 de Omgevingswet) vereist (zie kader 5). De provincie is hier meestal bevoegd gezag. Een natuurvergunning/omgevingsvergunning is nodig als er verslechtering van de kwaliteit van de natuurlijke habitats of een significante verstoring van de soorten waarvoor het gebied is aangewezen optreedt. Ook activiteiten buiten de Natura 2000-gebieden kunnen vergunningplichtig zijn (dit heet ook wel externe werking). Een voortoets moet de effecten van nieuwe activiteiten nabij Natura 2000-gebieden inzichtelijk maken en indien nodig moet daarna een passende beoordeling worden gemaakt.

Kader 5: verschil van inzicht vergunningplicht lelieteelt

De vergunningplicht bestaat alleen voor nieuwe activiteiten die significante effecten op het Natura 2000-gebied hebben. Hierover is een verschil van inzicht tussen milieugroeperingen en omwonenden enerzijds en de provincie anderzijds. Zij hebben de provincie verzocht handhavend op te treden tegen enkele telers.

In de kern komt het verschil van inzicht neer op de vraag of bij bollenteelt sprake is van een nieuw project, of van voortgezet agrarisch gebruik. Wanneer een activiteit vóór de inwerkingtreding van de Habitatrichtlijn plaatsvond, is sprake van een voortzetting van een bestaande situatie en bestaat er geen vergunningplicht. De provincie redeneert dat het bestemmingsplan de lelieteelt – als zijnde een normale agrarische activiteit – planologisch toestond *voordat* de Habitatrichtlijn in werking trad. Lelieteelt als onderdeel van normale wisselteelt is volgens de provincie geen nieuwe activiteit en is niet vergunningplichtig. De indiener van de handnavingsverzoeken zijn daarentegen van mening dat met de lelieteelt de agrarische activiteiten zodanig zijn geïntensiveerd, dat er *geen* sprake meer kan zijn van één enkele verrichting. In die redenering is de lelieteelt aan te merken als een nieuw project dat op grond van de Wet natuurbescherming vergunningplichtig is.⁷⁹

In een beroep van Milieudefensie tegen de provincie Drenthe stelde de rechtbank Milieudefensie op 18 juni 2021 in het gelijk. De rechtbank overwoog: *“Gebleken is (...) dat de teelt significant is uitgebreid van 1 ha in het eerste jaar tot thans een gebied van 100 ha dat blijkens de voorbereidende werkzaamheden nog altijd wordt uitgebreid. Reeds door de enorme toename in omvang voldoet het project niet aan de voorwaarden die het Hof [van Justitie] stelt om een project aan te merken als één en hetzelfde project waarvoor geen nieuwe toestemmingsprocedure behoeft te worden doorlopen. Er is immers geen sprake van continuïteit en volledige overeenstemming van plaatsen waar de activiteit wordt uitgevoerd (...).”*⁸⁰ Deze uitspraak kan een precedentwerking hebben omdat veel lelietelers nabij Natura 2000-gebieden een vergunning op grond van de Wet natuurbescherming zullen moeten aanvragen. De provincie heeft daarom hoger beroep aangetekend om duidelijkheid te krijgen over de rechtsvraag *“is lelieteelt een nieuw project, of is het voortgezet agrarisch gebruik?”* De Raad van State heeft hierover nog geen uitspraak gedaan.

Gedeputeerde Staten zijn handhavend gaan optreden tegen lelietelers in de nabijheid van Natura 2000-gebieden. Daarbij maken zij gebruik van de Landelijke Handnavingsstrategie Omgevingsrecht, een tussen de handnavingspartners afgestemde strategie om bestuursrechtelijke en strafrechtelijke handhaving af te wegen.⁸¹ Op basis van deze strategie sturen Gedeputeerde Staten telers die in overtreding zijn een waarschuwingsbrief waarin zij de teler te kennen geven dat zij een voortoets moeten uitvoeren.

⁷⁸ In 1979 is de Vogelrichtlijn opgesteld en in 1992 de Habitatrichtlijn. Deze richtlijnen bestaan uit twee delen: soortenbescherming en gebiedsbescherming. Alle EU-lidstaten wijzen beschermde gebieden aan voor specifieke (leefgebieden van) (vogel-)soorten. De onder beide richtlijnen aangewezen beschermde gebieden vormen het Natura 2000-netwerk. (zie: <https://www.natura2000.nl/>).

⁷⁹ Brief Gedeputeerde Staten Drenthe aan Raad van State, onderwerp: Gronden van beroep - nabij Lege Doakensweg Wapserveen - zaaknummer RvS 202104808/1/R2, 16 september 2021.

⁸⁰ Rechtbank Noord-Nederland 18 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483, r.o. 3.4.3.

⁸¹ Bestuurlijk Omgevingsberaad. (2022). Landelijke Handnavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Bestuurlijk Omgevingsberaad.

In een recente zaak wijken Gedeputeerde Staten weer af van deze lijn. Hoewel de Commissie Rechtsbescherming van mening was dat er voor gewasbeschermingsmiddelen geen referentiesituatie bestaat, vond de provincie dat dit wel het geval was.⁸² De provincie stelt tot er een uitspraak in het hoger beroep is geen handhaving in.⁸³

3.8 Samenvatting

Verschillende bestuurslagen hebben beleid vastgesteld over de toelating en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Het streven op alle bestuursniveaus is om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te reduceren.

In haar *Green Deal* en de *Farm to Fork* strategie beoogt de Europese Commissie in 2030 een reductie van 50% in het gebruik en het risico van chemische gewasbeschermingsmiddelen. Het Europees Parlement heeft de onderliggende wetgeving recentelijk afgewezen.

Het nationale beleid is al sinds de jaren '80 gericht op een vermindering van het gebruik van deze middelen. De provincie Drenthe streeft een duurzame en innovatieve landbouw na. Zij is vooral gericht op vrijwilligheid. De provincie wil geen extra regels opleggen aan de landbouwsector. Wel participeert de provincie in het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, dat onder andere gericht is op een reductie van het gebruik van deze middelen. Ter bescherming van de drinkwaterwinning stelt de provincie enkele gebieden eisen aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De provincie is van mening dat zij geen natuur- of omgevingsvergunning kan eisen voor het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de buurt van Natura 2000-gebieden.

⁸² Provincie Drenthe, Brief van Commissie rechtsbescherming provincie Drenthe aan Gedeputeerde Staten van Drenthe, Onderwerp: advies betreffende het bezwaarschrift van bewoners, bedrijven en een stichting buurtschap Boterveen te Dwingeloo, 18 augustus 2023.

⁸³ Gebaseerd op schriftelijke communicatie met een medewerker van provincie Drenthe op 2 november 2023.

4. Beschikbaar instrumentarium

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk inventariseren we welk instrumentarium de provincie ter beschikking heeft om regie te voeren op de bollenteelt. Er zijn verschillen van inzicht over de mogelijkheden voor de provincie om spuit- en/of teeltvrije zones aan te wijzen. Daarom zoeken we uit welk instrumentarium de provincie had onder de Wet ruimtelijke ordening en wat de veranderingen zijn bij de inwerkingtreding van de Omgevingswet. Ook gaan we in op de gevolgen van enkele recente rechterlijke uitspraken over bollenteelt in Boterveen.⁸⁴ In dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende onderzoeksvraag.

Welk instrumentarium staat Gedeputeerde en Provinciale Staten ter beschikking om regie te voeren op de bollenteelt en in hoeverre maken zij hiervan gebruik? Heeft de recentelijke rechtelijke uitspraak gevolgen voor de inzetbaarheid van het publiekrechtelijke instrumentarium?

Paragraaf 4.2 beschrijft de instrumenten die de provincie kan inzetten om regie te voeren op de bollenteelt. De mogelijkheden – nu en onder de Omgevingswet – om ruimtelijke grenzen te stellen aan bollenteelt beschrijven we in paragraaf 4.3. In paragraaf 4.4 gaan we in op de rechterlijke uitspraken in de zaak over lelieteelt in Boterveen. Ten slotte vatten we het hoofdstuk samen in paragraaf 4.5.

4.2 Instrumenten

Om haar doelen te bereiken heeft een overheid keuze uit verschillende typen instrumenten. Voor welke instrumenten een overheid kiest, is onder meer afhankelijk van de aard van het probleem, de mogelijkheden die zij heeft en de rol die zij zelf kiest.

Tabel 2 toont de rollen die de overheid kan kiezen en geeft voorbeelden van instrumenten die daar bij kunnen passen. Vaak ordenen we beleidsinstrumenten vaak in communicatieve, financieel-economische en juridische instrumenten.

⁸⁴ Rechtbank Noord-Nederland, 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.

Tabel 1: overheidsrollen en instrumenten⁸⁵

	Ondersteunende rol	Samenwerkende rol	Regulerende rol
Communicatieve instrumenten	Opleiding Experiment Pilot Goede voorbeeld geven Informatiepunt	Experiment Gesprekstafel Gebiedsvisie Participatie Denktank	Monitoring en evaluatie
Financieel-economische instrumenten	Subsidie Overheidsinvestering	Maatschappelijk fonds Lening Publiek-private samenwerking	Heffing
Juridische instrumenten	-	Bestuursovereenkomst Publiek-private overeenkomst Green deal Convenant concessie	Instructieregel Vergunningvoorschrift Omgevingswaarde Boordelingsregel Zorgplicht

Wanneer de provincie kiest voor een *ondersteunende* rol, zal zij vooral kiezen uit zaken als het uitvoeren van pilots, het inrichten van een informatiepunt en het verstrekken van subsidie. Voor de financieel-economische instrumenten, zoals het verstrekken van leningen of subsidies, geldt dat deze geen strijd mogen opleveren met de staatssteunregels. Wanneer de provincie gericht is op *samenwerking*, kan zij bijvoorbeeld gesprekstafels inrichten, leningen verstrekken en convenanten afsluiten. De provincie kan ook voor een *regulerende* stijl kiezen. Kenmerkend voor de instrumenten die bij een regulerende rol horen, is dat de wetgever daarvoor meestal een expliciete bevoegdheid in het leven moet hebben geroepen (specialiteitsbeginsel). Wanneer de provincie geen bevoegdheid heeft om regulerende instrumenten in te zetten, zal zij zich alleen kunnen richten op samenwerking en ondersteuning. In paragraaf 4.3 onderzoeken we of de provincie beschikt over regulerende ruimtelijke instrumenten.

4.3 Ruimtelijke grenzen aan bollenteelt

Gedeputeerde Staten zien geen reële juridische mogelijkheden om op planologisch gebied grenzen te stellen aan de teelt van bloembollen.⁸⁶ Daarnaast is er geen politieke wil om extra regels aan de landbouw op te leggen. Gedeputeerde Staten zien wel mogelijkheden om op vrijwillige basis afspraken te maken over de bollenteelt en de inzet van gewasbeschermingsmiddelen.⁸⁷ Enkele Drentse Statenfracties⁸⁸ hebben hun zorgen geuit over de intensieve bodembewerking die nodig is voor bollenteelt en het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Wellicht – zo was hun idee – kan de provincie toch haar ruimtelijke bevoegdheden inzetten om de bollenteelt te reguleren. Het instellen van spuit- en teeltvrije zones kan volgens hen bijdragen aan het verminderen van de bestaande zorgen bij omwonenden over de gevolgen voor de

⁸⁵ IPLO: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/omgevingswet-alleen/bewustwording/>, bewerking Noordelijke Rekenkamer benaderd op 9-11-2023.

⁸⁶ Commissaris van de Koning van Drenthe. (2021). Rapportage van de commissaris van de Koning over de stand van zaken ten aanzien van de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het programma Duurzame bollenteelt in Drenthe. Provincie Drenthe.

⁸⁷ Commissaris van de Koning van Drenthe. (2021). Rapportage van de commissaris van de Koning over de stand van zaken ten aanzien van de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het programma Duurzame bollenteelt in Drenthe. Provincie Drenthe.

⁸⁸ D66, GL, PvdA, PvdD en SP.

gezondheid en een lagere impact van de lelie- en bollenteelt op nabijgelegen natuur en waterlichamen.⁸⁹

Kader 6: verbod op telen bloembollen op eigen gronden provincie binnen het Natuurnetwerk Nederland (NNN)

Voor gebieden die de provincie in eigendom heeft en verpacht aan landbouwers, heeft zij ruimere mogelijkheden om het grondgebruik en de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen te reguleren. In gebieden binnen het NNN die de provincie verpacht en waar de functie nog landbouw is, is de teelt van bloembollen en meerjarige gewassen niet toegestaan. Ook is daar het gebruik van bestrijdingsmiddelen op gras- en bouwland niet toegestaan.⁹⁰

De provincie heeft onder het regime van de Omgevingswet een aantal ruimtelijke instrumenten om – eventueel specifiek voor bijvoorbeeld grondwaterbeschermingsgebieden – de emissie van gewasbeschermingsmiddelen naar het oppervlaktewater te beperken. Daarbij kan worden gedacht aan:⁹¹

- Het opnemen van omgevingswaarden in de Provinciale Omgevingsverordening, bijvoorbeeld over drinkwaterkwaliteitsnormen voor gewasbeschermingsmiddelen in het grondwaterbeschermingsgebied Drentsche Aa.⁹²
- Instructieregels voor het waterschap, bijvoorbeeld over het in acht nemen van omgevingswaarden voor gewasbeschermingsmiddelen of aan de inhoud van het waterbeheerprogramma of de waterschapsverordening.
- Instructieregels voor gemeenten, zoals het verplicht stellen van aanvullende maatwerkregels voor emissiereductie van gewasbeschermingsmiddelen bij agrarische milieubelastende activiteiten.
- Het opnemen van regels in de Provinciale Omgevingsverordening, waaronder aanvullende maatwerkregels over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, regels over grondgebruik (teeltbeperkingen) en het toekennen van een drinkwaterwinningsfunctie.

De Statenfracties hebben de Commissie van Onderzoek gevraagd uit te zoeken welke mogelijkheden het omgevingsrecht en het ruimtelijke ordeningsinstrumentarium van de provincie biedt om te komen tot spuit- en/of teeltvrije zones. Uit dit onderzoek – uitgevoerd door Bout advocaten – blijkt dat voor nieuwe situaties een teelt- en spuitvrije zone van 50 meter aanvaardbaar is. Voor bestaande situaties is het instellen van een teelt- en spuitvrije zone niet mogelijk omdat deze worden beschermd door het overgangsrecht.⁹³ Als de Omgevingswet op 1 januari 2024 inwerking treedt, zal het wettelijke overgangsrecht niet meer gelden, waardoor er volgens Bout advocaten mogelijkheden ontstaan om spuitvrije zones in te stellen.⁹⁴ Gedeputeerde

⁸⁹ Provincie Drenthe, Statencommissievergadering van 12 oktober 2022.

⁹⁰ Omgevingsvisie pag. 108.

⁹¹ Adviescommissie vervolg UPDA. (2023). Wie Aa zegt, Aanbevelingen voor duurzame verbetering van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Adviescommissie vervolg UPDA.

⁹² Dit instrument is in beginsel zelfbindend en zal doorgaans moeten worden gecombineerd met een extern werkende regel – zoals een bepaling of een instructieregel in een omgevingsverordening – om te kunnen doorwerken.

⁹³ Met als uitzondering de situatie waarin de gezondheid van omwonenden niet meer kan worden gegarandeerd.

⁹⁴ Provincie Drenthe, Commissie van Onderzoek, rapport ruimtelijke ordeningsinstrumentarium Bollenteelt, 11 juli 2022.

Staten zijn het hier niet mee eens.⁹⁵ Ook onder de Omgevingswet zien zij geen nieuwe bevoegdheden ontstaan om in bestaande situaties spuit- en teeltvrije zones aan te wijzen.⁹⁶

Het verschil van inzicht tussen de Commissie van Onderzoek en Gedeputeerde Staten komt door een andere interpretatie van de toepassing van het voorzorgsbeginsel. In kader 7 leggen we dit uit.

Kader 7: het voorzorgsbeginsel en spuitvrije zones

De kritiek van Gedeputeerde Staten op het rapport van de Commissie van Onderzoek richt zich op het gebruik van het voorzorgsbeginsel. Het voorzorgsbeginsel houdt in dat de overheid maatregelen kan nemen als er gegronde redenen zijn om te vrezen dat activiteiten negatieve gevolgen kunnen hebben, maar de beschikbare wetenschappelijke gegevens nog geen uitvoerige risico-evaluatie mogelijk maken.⁹⁷ Het rapport van de Commissie van Onderzoek stelt dat het voorzorgsbeginsel niet in de Wet ruimtelijke ordening voorkwam, maar wel in de Omgevingswet is vastgelegd. Hierdoor ontstaan nieuwe mogelijkheden voor het aanwijzen van spuit- of teeltvrije zones. Gedeputeerde Staten wijzen er echter op dat het voorzorgsbeginsel voortvloeit uit Europese regels. Het bestaat al geruime tijd en wordt niet door de Omgevingswet geïntroduceerd. Volgens Gedeputeerde Staten staan in de Omgevingswet ook geen passages waaruit blijkt dat zij meer dan voorheen rekening moeten houden met het voorzorgsbeginsel. De toepassing zal in die redenering ongewijzigd blijven ten opzichte van het recht onder de Wet ruimtelijke ordening. Gedeputeerde Staten wijzen er verder op dat de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State op dit punt geen genoegen neemt met een nog onzeker risico voor de gezondheid. Daarmee blijft het volgens Gedeputeerde Staten niet reëel om via de ruimtelijke ordening spuit- of teeltvrije zones aan te wijzen.

Omdat het in bovenstaande adviezen onduidelijk blijft in hoeverre de provincie spuit- en teeltvrije zones kan instellen, heeft de Noordelijke Rekenkamer prof. mr. N.S.J. Koeman gevraagd te reflecteren op de adviezen van Bout Advocaten en Gedeputeerde Staten.⁹⁸ Het volledige advies is opgenomen in bijlage 2. Zowel Bout Advocaten als Gedeputeerde Staten bouwen hun juridische redenering op vanuit het voorzorgsbeginsel. Volgens Koeman is de bevoegdheid om spuitvrije zones rondom gevoelige functies aan te wijzen niet gebaseerd op het voorzorgsbeginsel of adviezen van de Gezondheidsraad of het RIVM, maar op algemeen aanvaarde planologische inzichten omtrent de bescherming van een goed woon- en leefklimaat. Hierdoor bestaan er los van het voorzorgsbeginsel goede mogelijkheden om teeltvrije zones in te stellen.

Koeman schetst in zijn juridische reflectie samengevat het volgende beeld:

- Het instellen van teeltvrije zones tussen agrarische gronden en gevoelige functies (zoals wonen, scholen en horeca) is *bij nieuwe situaties* zowel onder het regime van de Wet ruimtelijke ordening als de Omgevingswet mogelijk. Daarbij kan 50 meter als vuistregel worden genomen. Om te beoordelen of er bij een overgang naar lelieteelt sprake is van een nieuwe, dan wel een bestaande situatie, moet in beginsel worden uitgaan van datgene dat

⁹⁵ Zie bijvoorbeeld: Statencommissie OGB, 21 oktober 2020.

⁹⁶ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Juridische mogelijkheden gewasbeschermingsmiddelen, 8 november 2022.

⁹⁷ Stb 2018, 290, p. 218.

⁹⁸ N.S.J. Koeman was staatsraad bij Raad van State, advocaat in Amsterdam gespecialiseerd in het milieurecht en het ruimtelijke ordeningsrecht, en deeltijdhoogleraar aan de Universiteit van Amsterdam.

maximaal toelaatbaar is volgens de geldende (meestal agrarische) bestemming. Dit zal van geval tot geval moeten worden beoordeeld.

- Bij *bestaande situaties* kon onder de werking van de Wet ruimtelijke ordening alleen een teeltvrije zone worden ingesteld wanneer ofwel de agrarische activiteit, ofwel de gevoelige bestemming zou worden ‘wegbestemd’. Om de teeltvrije zones werkelijk te realiseren, had de provincie daarna de gronden moeten verwerven en deze eventueel onteigenen. Dit was een zwaar middel waartoe de provincie niet snel zou besluiten. Dit maakte het instellen van teeltvrije zones bij bestaande situaties onder de Wet ruimtelijke ordening nagenoeg onmogelijk.
- Na de inwerkingtreding van de Omgevingswet op 1 januari 2024 heeft de provincie mogelijkheden om in bestaande situaties teeltvrije zones van bijvoorbeeld 50 meter rondom gevoelige functies aan te wijzen. De provincie legt de eisen ten aanzien van teeltvrije zones bij voorkeur van de wetgever vast in instructieregels. Wanneer de provincie bij bestaande situaties een overgangperiode van 10 jaar hanteert, is de kans klein dat zij nadeelcompensatie hoeft te betalen. Wanneer de gronden nog niet als bollenvelden in gebruik zijn en er nog geen investeringen zijn gedaan (zoals voor de aanleg van drainage), is er weinig reden om een overgangperiode te hanteren.

4.4 Gevolgen uitspraak rechtszaak Boterveen

In 2023 heeft een groep omwonenden uit het buurtschap Boterveen, even ten noorden van Dwingeloo, een civielrechtelijk kort geding aangespannen tegen een teler die daar grootschalig lelies en pioenrozen teelde. Zij vroegen om een totaalverbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. De Rechtbank Noord Nederland wees hun verzoek met een beroep op het voorzorgbeginsel toe.

Volgens de rechtbank kon niet worden uitgesloten dat een aantal gewasbeschermingsmiddelen (en een cocktail daarvan) een onaanvaardbaar schadelijk effect heeft op mensen. De rechter oordeelde dat een potentieel groot risico voor de gezondheid van omwonenden in het kader van een belangenafweging voor ging op de hogere winstgevendheid van de lelieteelt.⁹⁹

De uitspraak van de Rechtbank Noord Nederland heeft binnen de sector veel beroering teweeg gebracht. Omwonenden beschouwden de uitspraak als een grote overwinning, terwijl de landbouwsector er met verbijstering op reageerde.¹⁰⁰ De teler heeft tegen deze uitspraak een spoed hoger beroep ingesteld bij het Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden. Het hof vernietigde het vonnis van de voorzieningenrechter. De teler had aangegeven voor de rest van het seizoen vier gewasbeschermingsmiddelen voor de teelt te willen gebruiken. Het hof stond – mede vanuit het belang om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken – het gebruik van deze vier

⁹⁹ Rechtbank Noord Nederland, 12-06-2023. ECLI:NL:RBNNE:2023:2333

¹⁰⁰ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de KAVB op 9 augustus 2023.

middelen voor de teelt in 2023 toe. Het hof verbood de toepassing van alle andere middelen.¹⁰¹ In deze zaak kan nog een bodemprocedure worden gestart.

De provincie was geen partij in deze civielrechtelijke zaak en het provinciaal beleid stond niet ter discussie. Desalniettemin had deze rechtszaak directe gevolgen voor het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe (zie hoofdstuk 5). Op het veld bij Boterveen lagen twee proefvelden. Op één van die velden spoot de teler uitsluitend met biologische middelen en deed hij een proef met wiedegeen. Omdat hij gedurende een maand geen middelen mocht gebruiken, zijn deze proeven mislukt. Omdat deze proeven ook werden gebruikt voor dossieropbouw voor toelating herbiciden uit andere teelten kwamen ook de doelstellingen uit spoor 3 in gevaar. Het programma liep hierdoor vertraging op.¹⁰²

4.5 Samenvatting

Een provincie heeft keuze uit een arsenaal aan beleidsinstrumenten. Zij kan kiezen voor een ondersteunende, een samenwerkende en een regulerende rol. Binnen zo'n rol staat een communicatief, een financieel-economisch en een juridisch instrumentarium tot haar beschikking.

De Omgevingswet biedt diverse mogelijkheden om te voorkomen dat het oppervlaktewater wordt verontreinigd met gewasbeschermingsmiddelen, waaronder het opnemen van omgevingswaarden en het opnemen van instructieregels in de Provinciale Omgevingsverordening. Gedeputeerde Staten zien geen reële mogelijkheden om op planologisch gebied grenzen te stellen aan de teelt van bloembollen. Uit onderzoek dat enkele Drentse Statenfracties hebben geïnitieerd, blijkt dat er na de invoering van de Omgevingswet mogelijkheden zijn om bufferzones te eisen. Gedeputeerde Staten zijn het hier niet mee eens. Volgens een analyse die de Noordelijke Rekenkamer heeft laten uitvoeren, kan de provincie na de invoering van de Omgevingswet bufferzones aanwijzen. Wanneer zij een ruime overgangperiode hanteert, is de kans klein dat de provincie nadeelcompensatie hoeft te betalen.

¹⁰¹ Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 10-07-2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083.

¹⁰² Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. (2023). Tweede pilot rapportage, juli 2023. Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe; Gebaseerd op een interview met de CEO van HLB op 23 oktober 2023.

5. Programma

Duurzame Bollenteelt Drenthe

5.1 Inleiding

De bollensector heeft de afgelopen jaren stappen gezet in het terugdringen van gewasbeschermingsmiddelen. Om in te spelen op maatschappelijke ontwikkelingen en om de sector economisch perspectief te bieden, ontwikkelde het Ministerie van LNV, samen met actoren uit de landbouwsector, de Toekomstvisie gewasbescherming 2030. Deze is uitgewerkt in het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2023, met als doel via pilotprojecten de transitie in de praktijk te brengen en te versnellen.¹⁰³ In Drenthe heeft dit geleid tot het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden we de volgende twee deelvragen:

Welke actoren zijn betrokken bij het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe en hoe dragen zij bij aan de besluitvorming binnen dit programma?

Wat doet de provincie om de schade aan mens en milieu rondom bollenteelt te verminderen en hoe effectief is dit?

In dit hoofdstuk analyseren we het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. In paragraaf 5.1.1 beschrijven we de totstandkoming van het programma en in paragraaf 5.1.2 welke problemen het programma moet oplossen. Vervolgens lichten we in paragraaf 5.2 de deelnemende organisaties toe. Daarnaast gaan we in op de organisaties waarvan deelname voor de hand ligt, maar die toch niet deelnemen. Het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe bestaat uit drie sporen:

- Spoor 1, het ontwikkelen van kennis;
- Spoor 2, de dialoog;
- Spoor 3, toelating van nieuwe middelen.

In paragrafen 5.3, 5.4 en 5.5 beschrijven we de voortgang van elk van deze drie sporen. De borging van de resultaten van het programma belichten we in paragraaf 5.6. We sluiten het hoofdstuk af met een samenvatting.

¹⁰³ Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2023, pp. 4, 5 en 60 en

5.1.1 Totstandkoming

In het Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2030 formuleerde de Minister van LNV 148 actiepunten aan de hand waarvan gewasbeschermingsmiddelen teruggedrongen moeten worden. Een van deze actiepunten is het startschot voor het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, waar de provincie de leiding over heeft.¹⁰⁴ Het concrete verzoek geven we weer in kader 8.

Kader 8: Verzoek van het ministerie Ministerie van LNV aan de provincie Drenthe

Het opzetten van een regionaal pilotproject in de provincie Drenthe, onder leiding van de provincie Drenthe, waarbij een oplossing gezocht wordt voor de knelpunten van omwonenden bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door agrarische ondernemers. Het ministerie van LNV faciliteert de provincie hierbij.¹⁰⁵

Het ministerie heeft het oplossen van knelpunten van omwonenden als doel van de pilot gesteld. Omwonenden zijn echter niet bij het ontwikkelen van het programma betrokken. Leden van Meten=Weten hebben hier in gesprekken met gedeputeerden en ambtenaren wel op aangedrongen. De provincie heeft aan deze verzoeken geen gehoor gegeven.¹⁰⁶ De motivatie hiervoor ontbreekt.

5.1.2 Drie problemen oplossen

De deelnemende partijen willen met het programma drie problemen oplossen. Het eerste probleem is de toenemende bezorgdheid van de inwoners van de gemeente Westerveld. Het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen leidt namelijk tot een toenemende polarisatie. Met dit programma willen de opstellers dat telers, omwonenden, overheden en maatschappelijke organisaties deze problematiek gezamenlijk oppakken.¹⁰⁷

Het tweede probleem dat het programma wil oplossen, is de milieubelasting van chemische gewasbeschermingsmiddelen. Telers beschikken niet over goede alternatieven, terwijl de hoeveelheid gewasbeschermingsmiddelen die ze nu moeten gebruiken een grote impact heeft op de kwaliteit van de leefomgeving. Volgens het programma zijn kennis, geld en draagvlak nodig om de transitie te maken.¹⁰⁸

Ten derde is er volgens het programma onvoldoende praktisch toepasbare kennis over duurzame landbouwsystemen. Het gaat daarbij niet alleen om het eindresultaat, maar ook om 'een overgang die in een constructieve verbinding met omwonenden wordt vormgegeven en uitgevoerd'. Binnen het programma willen telers nieuwe kennis ontwikkelen en toepassen.¹⁰⁹

¹⁰⁴ Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2023, p. 45.

¹⁰⁵ Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2023, p. 45.

¹⁰⁶ Meten=Weten, Brief aan Provinciale Staten Drenthe, gemeenteraad Westerveld en Vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer, Onderwerp: Analyse door Meten=weten van het Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, 3 juni 2021.

¹⁰⁷ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 2.

¹⁰⁸ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 2.

¹⁰⁹ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 3.

5.2 Wie nemen deel (en wie niet)

In deze paragraaf beschrijven we de deelnemers aan het programma en twee adviserende leden van de stuurgroep. Natuur- en milieuorganisaties en omwonenden zijn geen onderdeel van het programma. Deze actoren lichten we ook toe. In tabel 2 geven we de deelnemers aan het programma weer. We maken daarbij een verdeling tussen overheden, organisaties uit de sector, telers en adviserende leden.

Tabel 2: Deelnemers van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe

Soort organisatie	Deelnemende organisaties
Overheden	Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, provincie Drenthe, gemeente Westerveld en het waterschap Drents Overijsselse Delta
Organisaties uit de sector	KAVB, Agrifirm en HLB-BV
Telers	10 telers uit de gemeente Westerveld
Adviserende leden	LTO Noord en een adviserend lid ten behoeve van het omwonendenperspectief

5.2.1 Deelnemers

De provincie is, in de persoon van de gedeputeerde, voorzitter van de stuurgroep en daarmee van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. Zij is verantwoordelijk voor de samenstelling van de stuurgroep.¹¹⁰ In de praktijk hebben de projectpartners gezamenlijk bepaald wie de vertegenwoordigers in de stuurgroep zijn. De provincie neemt inhoudelijk het voortouw binnen spoor 2. HLB-advies is gevraagd projectleider te zijn van de sporen 1 en 3 en is tevens penvoerder van het programma (voor de sporen, zie paragraaf 5.1).¹¹¹ Agrifirm vertegenwoordigt de deelnemende leveranciers, Agrifirm, CAV Agrotheek en WPA Robertus Alb. de Groot, binnen het programma.¹¹² HLB is verantwoordelijk voor de opzet, de uitvoering en het interpreteren van resultaten van de onderzoeken en de experimenten.¹¹³ De 10 telers die deelnemen zijn allemaal lid van KAVB en hebben allemaal het convenant van de gemeente Westerveld ondertekend. LTO Noord is een ondernemersvereniging voor boeren en tuinders in de negen noordelijkste provincies, waaronder Drenthe.¹¹⁴ Door verschillende voorkeuren van de projectpartners kon LTO Noord geen deelnemer worden, maar wel adviseur.¹¹⁵

Tijdens de startbijeenkomst van de gesprekstafels van de Commissaris van de Koning, op 6 april 2022, vroegen enkele inwoners van Westerveld of ze een bestuurlijke en inhoudelijke rol konden krijgen binnen het programma.¹¹⁶ De programmaleider van HLB-advies agendeerde deze vraag voor de stuurgroepvergadering van 22 juni 2022. De stuurgroep bespreekt dat is toegezegd dat zij met een voorstel zouden komen hoe zij omwonenden inhoudelijk en bestuurlijk zullen

¹¹⁰ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 7 en Statencommissievergadering van 7 juli 2021, p. 43 van het transcript.

¹¹¹ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van HLB op 23 oktober 2023.

¹¹² Gebaseerd op een interview met de Director public & coöperative affairs van Agrifirm op 14 september 2023.

¹¹³ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 4.

¹¹⁴ LTO Noord: <https://www.ltonoord.nl/over-lto-noord>, benaderd op 20 oktober 2023.

¹¹⁵ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Besluiten stuurgroep DBD vrijdag 7 juli 2023, 7 juli 2023 en gebaseerd op een interview met de Regiovoorzitter van LTO Noord op 10 oktober 2023.

¹¹⁶ Provincie Drenthe, Beknopt verslag startbijeenkomst 'bollen' 6 april 2022

betrekken bij het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. De stuurgroep besluit daarvoor iemand te zoeken die ‘neutraal staat ten opzichte van de inhoud van het programma en het geluid kan laten horen van omwonenden’. Het was de bedoeling deze persoon als adviserend lid deel te laten nemen aan stuurgroepvergaderingen.¹¹⁷ De motivatie waarom zij op deze manier invulling geven aan het betrekken van omwonenden is niet bekend. Op 22 september 2022 heeft de stuurgroep haar voorkeur voor een kandidaat uitgesproken, waarna de Gedeputeerde deze persoon benaderde.¹¹⁸ Tijdens de stuurgroepvergadering van 17 november was deze persoon voor het eerst aanwezig.¹¹⁹

De rol van het adviserend lid is specifiek het toevoegen van het bewonersperspectief binnen de stuurgroep. Dit lid spreekt dus niet námens de bewoners.¹²⁰ Het adviserend lid agendeerde onder andere het bespreken van prestatie-indicatoren voor de communicatie.¹²¹ Het adviserend lid is vervolgens bij alle stuurgroepbijeenkomsten aanwezig geweest.

Kader 9: organisatie pilot Duurzame Bollenteelt Drenthe¹²²

De organisatie van het programma bestaat uit vier organen, namelijk de stuurgroep, het programmateam en twee projectgroepen.

De *stuurgroep* adviseert en geeft richting aan het programma. Ook houdt ze toezicht op de vorderingen. Ze komt éénmaal per jaar bijeen en ze bestaat uit de bestuurlijke vertegenwoordigers van de provincie Drenthe, het ministerie van LNV, HLB, KAVB, de gemeente Westerveld, het waterschap Drents Overijsselse Delta en de vertegenwoordiging van middelendistributeurs. De stuurgroep fungeert als opdrachtgever en deze taak is overgedragen aan de provincie.

Het *programmateam* monitort de voortgang en de resultaten van het programma. Ze komt viermaal per jaar bijeen en bestaat uit de ambtelijke of inhoudelijke vertegenwoordiging van de provincie Drenthe, het ministerie van LNV, HLB, KAVB, de gemeente Westerveld, het waterschap Drents Overijsselse Delta, vertegenwoordigers van telers en de vertegenwoordiging van middelendistributeurs.

De *Projectgroep onderzoek & middelen* voert de programmaonderdelen onderzoeksprogramma en middelenpakket uit. De deelnemende telers, de KAVB en de middelendistributeurs zitten in de projectgroep en HLB verzorgt de projectleiding. De projectgroep komt in ieder geval viermaal per jaar bijeen. De onderzoekscommissie, die onderdeel is van de projectgroep, komt tweemaal per jaar bijeen.

De *projectgroep communicatie* voert het programmaonderdeel dialoog uit. HLB, KAVB, de ambtelijke vertegenwoordigers van de provincie Drenthe, de gemeente Westerveld, het waterschap Drents Overijsselse Delta, telers en middelendistributeurs zitten in deze projectgroep. De ambtelijke vertegenwoordiger van de provincie coördineert dit onderdeel van het programma.

¹¹⁷ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Verslag van het overleg dd 22 juni 2022, 22 juni 2022.

¹¹⁸ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Besluiten Stuurgroep DBD 22 september 2022, 22 september 2022.

¹¹⁹ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Besluiten Stuurgroep DBD 17 november 2022, 17 november 2022.

¹²⁰ Gebaseerd op een interview met een adviserend lid van de stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, op 31 augustus 2023.

¹²¹ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Besluiten Stuurgroep DBD 23 maart 2023 digitaal, 23 maart 2023.

¹²² Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 8.

5.2.2 Niet-deelnemers

Natuur- en milieuorganisaties

In het programmavoorstel staat dat “het streven van de betrokken partijen is dat er in 2030 weerbare planten en teeltsystemen en een sterke verbinding tussen land- en tuinbouw en natuur zijn”.¹²³ Natuur- en milieuorganisaties zijn niet betrokken bij het programma. De motivering hiervoor is niet bekend.

Inwoners van de gemeente Westerveld

Spoor 2 van het programma heeft als doel “het bevorderen van de dialoog tussen de telers en omwonenden, zodat een open gesprek ontstaat en begrip voor elkaars situatie”.¹²⁴ Voor het stimuleren van dergelijke gesprekken ligt het voor de hand om de gesprekspartners te betrekken bij het ontstaan van het programma.

Omwonenden zijn te verdelen in ongeorganiseerde omwonenden en georganiseerde omwonenden. De provincie heeft geen van beide groepen benaderd om deel te nemen. Volgens de Gedeputeerde was ten tijde van de ontwikkeling van het programma de polarisatie al dusdanig ver gevorderd dat het volgens hem verstandiger was om omwonenden buiten het programma te houden.¹²⁵ Tijdens een Statencommissievergadering is Gedeputeerde Staten door een insprekend lid van de stuurgroep opgeroepen georganiseerde omwonenden toe te laten in de stuurgroep.¹²⁶ De inhoud van het programma stond toen al vast en het programma was al van start gegaan. Gedeputeerde Staten hebben geen gehoor gegeven aan deze oproep.

Meten=Weten geeft aan niet te zijn gevraagd om deel te nemen aan de stuurgroep en hiertoe ook niet bereid te zijn.¹²⁷ Dit standpunt komt overeen met een brief die Meten=Weten op 3 juni 2021 stuurde naar het Drents Parlement, de gemeenteraad van Westerveld en de Vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer.¹²⁸ De belangrijkste conclusies die Meten=Weten in de brief aan het programma verbinden, geven we in het onderstaande kader weer.

Kader 10: samengevat standpunt van Meten=Weten over het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe
“Het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe voldoet niet aan de opdracht om de knelpunten van de omwonenden op te lossen, wakkert de sluimerende polarisatie tussen politiek/bestuur en (georganiseerde) omwonenden en natuurvertegenwoordigers aan, brengt de problematiek terug tot uitsluitend ‘iets doen met teelten’ en brengt maatschappelijke dialoog terug tot ‘uitleggen wat telers en industrie doen’.”¹²⁹

¹²³ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 1.

¹²⁴ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 3.

¹²⁵ Trouw, Bewoners Westerveld boos over proefproject duurzame bollenteelt. ‘Er wordt gewoon doorgespoten’, 8 mei 2021.

¹²⁶ Statencommissievergadering van 7 juli 2021, p. 24 en 27 van het transcript.

¹²⁷ Gebaseerd op schriftelijke communicatie met Meten=Weten op 30 oktober 2023.

¹²⁸ Meten=Weten, Brief aan Provinciale Staten Drenthe, gemeenteraad Westerveld en Vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer, Onderwerp: Analyse door Meten=weten van het Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, 3 juni 2021.

¹²⁹ Meten=Weten, Brief aan Provinciale Staten Drenthe, gemeenteraad Westerveld en Vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer, Onderwerp: Analyse door Meten=weten van het Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, 3 juni 2021.

5.3 Spoor 1: Het ontwikkelen van kennis

5.3.1 Doelstelling

Het concrete doel van spoor 1 is ‘kennis ontwikkelen die moet leiden tot een fundamentele verbetering in de verduurzaming van de lelieteelt’.¹³⁰ Telers geven aan dat er meer kennis moet komen over welke factoren een rol spelen bij het wel of niet voorkomen van ziektes en plagen in het gewas en het effectief vormen van alternatieve onkruidbestrijding. HLB, met input van de KAVB en de telers, voert deze onderzoeken uit. Het is de bedoeling dat deze onderzoeken aansluiten op bestaande programma’s van Stichting ROL, WUR en de KAVB. HLB stemt de omvang en locaties van de experimenten af met de telers, op wiens akkers deze plaatsvinden.¹³¹

5.3.2 Uitvoering

In 2021 voerden de telers 22 experimenten uit. Een groot deel van deze experimenten richtte zich op het verhogen van de weerbaarheid van lelies tegen luizen. Ook voerden telers experimenten uit op het gebied van schimmelbestrijding, onkruidbeheersing, bodemverbeterende maatregelen en biostimulanten. Tot slot stond akkerrandenbeheer en het aanleggen van bloemenranden centraal.¹³²

In 2022 richtten de experimenten zich op drie onderdelen. Ten eerste gewasdiversiteit in tijd, waaronder tussenzaai met granen en akkerrandenbeheer vallen. Het tweede onderdeel richtte zich op raskeuze, zaaiplant-dichtheid en een goede bolontsmetting. Tot slot het bodembeheer, waarbij onder andere nachtberegening en biostimulanten onderzocht zijn.¹³³

5.3.3 Voorlopig resultaat

In hoeverre de experimenten de gewenste lagere milieubelasting bereiken, en wat de impact ervan is op de kwaliteit van de gewassen, is nog niet in kaart gebracht. Voor de meest kansrijke teeltsystemen gaat het programmateam deze berekeningen aan het eind van het programma uitvoeren.¹³⁴

5.4 Spoor 2: De dialoog

5.4.1 Doelstelling

Het concrete doel van spoor 2 is het ‘bevorderen van de dialoog tussen de telers en omwonenden, zodat een open gesprek ontstaat en begrip voor elkaars situatie’.¹³⁵ Het programma vormt volgens de deelnemers een goed aanknopingspunt om het contact tussen telers en omwonenden te herstellen. Het programma onderscheidt drie lijnen. Ten eerste is het de bedoeling dat telers direct omwonenden laten meekijken bij hun inspanningen de bollenteelt te verduurzamen. Ten

¹³⁰ Duurzame Bollenteelt Drenthe, Rapportage pilot duurzame bollenteelt Drenthe LNV en provincie Drenthe DEF, juli 2022.

¹³¹ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 4.

¹³² Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Tweede pilot rapportage juli 2022, juli 2022.

¹³³ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Tweede pilot rapportage juli 2023, juli 2023.

¹³⁴ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Tweede pilot rapportage juli 2023, juli 2023.

¹³⁵ Duurzame Bollenteelt Drenthe, Rapportage pilot duurzame bollenteelt Drenthe LNV en provincie Drenthe DEF, juli 2022.

tweede is het de bedoeling dat telers periodiek met omwonenden in gesprek gaan, om gezamenlijk tot geschikte oplossingen te komen die tegemoet komen aan de bezwaren van de omwonenden en tegelijkertijd voldoen aan de eisen van de teler. Ten derde willen de deelnemers de bewoners van Westerveld informeren over de voortgang van de drie sporen van het programma. De opstellers benadrukken dat van alle deelnemers een open en respectvolle houding nodig is om dit spoor tot een succes te maken.¹³⁶

Gedeputeerde Staten verzochten de Commissaris van de Koning om te helpen met het op gang brengen van de dialoog. De Commissaris ging hierop in en organiseerde gesprekstafels. Aanvankelijk waren deze gesprekstafels ondergebracht bij spoor 2, maar later koos de stuurgroep ervoor deze van het programma los te koppelen. De gesprekstafels, en de verhouding met het programma, beschrijven we in hoofdstuk 6.

5.4.2 Uitvoering

Om uitvoering te geven aan spoor 2 is in opdracht van de stuurgroep een communicatieplan opgesteld.¹³⁷ Op basis van dit communicatieplan heeft de projectgroep communicatie een uitvoeringsplan geschreven. De acties in dat uitvoeringsplan zijn gericht op een breed publiek, of op Drentse belangstellenden in de breedste zin van het woord..¹³⁸

De projectgroep communicatie verzorgt de inhoud voor sociale media. Daarnaast schrijft ze pers- en nieuwsberichten voor de website, lokale kranten en de mailinglist van het programma. Tot slot organiseert de projectgroep velddagen, bedrijfsbezoeken, presentaties en informatiebijeenkomsten. Om voldoende bezoekers te trekken, organiseert de projectgroep een beperkt aantal evenementen per jaar. Er zijn bijvoorbeeld maximaal twee informatiebijeenkomsten per jaar.¹³⁹ De communicatie is sterk gericht op het verstrekken van informatie over de teelt en veel minder op het ophalen van wensen en informatie van omwonenden.

5.4.3 Voorlopig resultaat

Om de resultaten van spoor 2 te bepalen, laten de leden een onderzoek uitvoeren. Dit onderzoek moet antwoord geven op de vraag: “Wat is de invloed van de communicatie van de DBD over de bollenteelt op de kwaliteit van leven (welzijn) van inwoners van de gemeente Westerveld?” De vraag wordt beantwoord aan de hand van een anonieme kwantitatieve peiling. Deze is uitgezet bij 3.500 huishoudens in de gemeente Westerveld.¹⁴⁰ De resultaten van deze peiling waren in december 2023 of januari 2024 voorzien. Bij het vaststellen van dit rapport op 28 februari 2024 waren de resultaten nog niet bekend.

¹³⁶ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, pp. 5 & 6.

¹³⁷ Buro Wija, Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, 15 november 2021

¹³⁸ Projectgroep communicatie Duurzame Bollenteelt Drenthe, Uitvoeringsplan bij het Communicatieplan DBD van Buro Wija. z.d.

¹³⁹ Projectgroep communicatie Duurzame Bollenteelt Drenthe, Uitvoeringsplan bij het Communicatieplan DBD van Buro Wija. z.d.

¹⁴⁰ Trendbureau Drenthe, Offerte Communicatie Duurzame Bollenteelt Drenthe, 11 juli 2023, p. 6.

5.5 Spoor 3: Toelating nieuwe middelen

5.5.1 Doelstelling

Het doel van spoor 3 is het 'toelaten van een middelenpakket dat een lagere milieubelasting heeft dan de huidige toegestane middelen bij de teelt van lelies'.¹⁴¹ Er zijn gewasbeschermingsmiddelen met een lagere milieubelasting die niet zijn toegestaan voor de teelt van lelies beschikbaar. Volgens telers zouden deze prima toegepast kunnen worden. De deelnemers van het programma willen er met de betrokken instanties en met middelenleveranciers voor zorgen dat deze middelen een proefvrijstelling krijgen. Op deze manier kunnen telers experimenteren met het gebruik van deze middelen en zo toewerken naar een nieuw geïntegreerd middelenpakket.¹⁴²

5.5.2 Uitvoering

Voor het beschikbaar maken van gewasbeschermingsmiddelen heeft het Ctgb de Nationale uitbreiding kleine toepassingen (KUG) in het leven geroepen.¹⁴³ Een KUG-toelating is een uitbreiding op reeds bestaande toelatingen en is bedoeld om middelen in kleine teelten, en voor kleine toepassingen, sneller toe te staan.¹⁴⁴ Het programmateam probeert via deze procedure invulling te geven aan spoor 3.

5.5.3 Voorlopig resultaat

De eerste tussenrapportage van de stuurgroep die HLB heeft toegezonden aan alle projectpartners, beschrijven de deelnemers dat aan de hand van deskresearch een lijst met middelen is opgesteld en dat die lijst gedeeld is met het ministerie.¹⁴⁵ In de tweede tussenrapportage benadrukken de deelnemers het belang van een snellere toelating van alternatieve middelen. De deelnemers beschrijven de stand van zaken, of de voortgang ervan, niet.¹⁴⁶

In maart 2023 is naar aanleiding van spoor 3 één middel toegelaten via de KUG-regeling. Ook zaten op dat moment twee middelen in een traject om een KUG-toelating te krijgen.¹⁴⁷ In hoeverre deze worden toegelaten, is in december 2023 nog niet bekend.

¹⁴¹ Duurzame Bollenteelt Drenthe, Rapportage pilot duurzame bollenteelt Drenthe LNV en provincie Drenthe DEF, juli 2022.

¹⁴² Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 6.

¹⁴³ Ctgb: <https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraagtypen-middelen/uitbreiding-met-kleine-toepassingen>, benaderd op 3 november 2023.

¹⁴⁴ Royal Brinkman: <https://royalbrinkman.nl/kennisbank-gewasbescherming/wat-is-een-kug#:~:text=KUG%20staat%20voor%20Kleine%20Uitbreiding,waarbij%20NL%20staat%20voor%20Nederland>, benaderd op 3 november 2023.

¹⁴⁵ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Eerste pilot rapportage juli 2022, juli 2022.

¹⁴⁶ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Tweede pilot rapportage juli 2023.

¹⁴⁷ Programmateam Duurzame Bollenteelt Drenthe, Afspraken Programmateam DBD dinsdag 7 maart 2023, 7 maart 2023

5.6 Borging van resultaten en de toekomst van het programma

Over het toepassen van de resultaten van het programma zijn geen afspraken gemaakt. Het is aan de telers om zelf de afweging te maken welke resultaten ze in hun bedrijfsvoering willen opnemen en welke resultaten ze erbuiten houden. De stuurgroep van de pilot stuurt de resultaten van de pilot aan alle projectpartners. Deze organisaties stellen de resultaten ter beschikking van de telers die er gebruik van willen maken.¹⁴⁸

Het programma is gepland voor een periode van drie jaar, lopende van 9 maart 2021 tot 1 april 2025.¹⁴⁹ Het is de bedoeling dat de deelnemende partijen het programma evalueren om te beslissen in hoeverre verlenging nodig is.¹⁵⁰

5.7 Samenvatting

Om een oplossing te zoeken voor de knelpunten van omwonenden bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen, zette de provincie Drenthe het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe op. De provincie organiseert dit programma samen met overheden, telers en actoren uit de landbouwsector. Natuur- en milieuorganisaties en omwonenden zijn niet betrokken bij het programma.

Met het programma willen de deelnemers de lelieteelt verduurzamen, de dialoog tussen telers en omwonenden bevorderen en lobbyen voor een nieuwe gewasbeschermingsmiddelen die een lagere milieubelasting hebben. Dit programma loopt eind 2023 af. De deelnemende partijen zijn eind 2023 in gesprek over het verlengen van het programma. De resultaten van het programma zijn nog niet bekend. Over het toepassen van de resultaten zijn geen afspraken gemaakt.

¹⁴⁸ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de KAVB op 9 augustus 2023, een interview met een lid van het Dagelijks Bestuur van Waterschap Drents Overijsselse Delta op 13 september 2023 en een gesprek met de voorzitter van HLB op 23 oktober 2023.

¹⁴⁹ Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Brief van Ministerie van LNV aan HLB BV, Onderwerp: Subsidiebeschikking Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, 15 december 2021, p. 3

¹⁵⁰ Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2021, p. 8.

6. Gesprekstafels van de Commissaris van de Koning

6.1 Inleiding

Op 11 oktober 2019 publiceerden Buitenkamp en Kool het rapport *Uitgesproken*. Hierin beschrijven ze dat omwonenden en telers met elkaar zijn uitgesproken en dat de zorgen die zijn ontstaan niet overwaaien. De overheid was aan zet om de impasse te doorbreken.¹⁵¹ De verantwoordelijk gedeputeerde heeft de Commissaris van de Koning gevraagd in gesprek te gaan met de betrokkenen. Dit leidde tot meerdere gesprekstafels.¹⁵² Deze gesprekstafels staan los van het programma *Duurzame Bollenteelt Drenthe*.¹⁵³ Met de informatie in dit hoofdstuk beantwoorden we deels de volgende onderzoeksvraag:

Wat doet de provincie om de schade aan mens en milieu rondom bollenteelt te verminderen en hoe effectief is dit?

In dit hoofdstuk analyseren we deze gesprekstafels. In paragraaf 6.2 beschrijven we het ontstaan van de tafels. In paragraaf 6.3 schetsen we de gesprekken zelf. De resultaten van de gesprekken, en de bestuurlijke reacties van Gedeputeerde Staten en van de stuurgroep *Duurzame Bollenteelt Drenthe*, komen in paragraaf 6.4 aan de orde. Het hoofdstuk vatten we in paragraaf 6.5 samen.

6.2 Ontstaan van de gesprekstafels

In 2021 startte, onder leiding van de provincie, het programma *Duurzame Bollenteelt Drenthe*. Dit programma bestaat uit drie sporen, waarvan spoor 2 het ‘bevorderen van de dialoog tussen de telers en omwonenden’ omvat. Om invulling te geven aan dit tweede spoor, hebben Gedeputeerde Staten de Commissaris van de Koning gevraagd om “de dialoog tussen de verschillende partijen te stimuleren”.¹⁵⁴ Dit heeft ze gedaan door in gesprek te gaan met

¹⁵¹ Kool, M. en Buitenkamp, M. (2019). *Uitgesproken*, weergave uitkomsten verkennende gesprekken telers, omwonenden en organisaties. Anantis.

¹⁵² Commissaris van de Koning in de provincie Drenthe, Brief aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Voorstellen aan overheden, 17 maart 2023.

¹⁵³ Gebaseerd op een interview met de voorzitter van de KAVB op 9 augustus 2023, een groepsinterview met een wethouder en een communicatieadviseur van de gemeente Westerveld op 19 september 2023 en Stuurgroep *Duurzame Bollenteelt Drenthe*, Verslag van extra vergadering Stuurgroep DBD dd 28 april 2022.

¹⁵⁴ Commissaris van de Koning van Drenthe, Brief van de Commissaris van de Koning van Drenthe aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Tussenrapportage, geen datum.

inwoners uit Westerveld, telers, vertegenwoordigers van de landbouwsector, natuurorganisaties en overheden.¹⁵⁵

Tijdens de verkennende gesprekken gaven bezorgde bewoners aan dat de wettelijke kaders, toelatingsprocedures en de mate van toezicht en handhaving op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen huns inziens ontoereikend zijn. Natuurorganisaties en georganiseerde belangengroeperingen vroegen destijds randvoorwaarden te stellen aan plekken waar de provincie intensieve bollenteelt wil toelaten. Telers stelden binnen wettelijke kaders te werken.¹⁵⁶ Deze verkennende gesprekken vonden plaats voor 1 oktober 2021. Deze verkennende gesprekken waren nog onderdeel van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe.¹⁵⁷ De verkennende gesprekken hebben ertoe geleid dat tussen 1 oktober 2021 en 17 maart 2023 meerdere gesprekstafels door de Commissaris van de Koning zijn georganiseerd.¹⁵⁸

De verhouding tussen de gesprekstafels en het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe is gedurende het proces veranderd. Toen daarna de gesprekstafels van start gingen, bestond er binnen het programma onduidelijkheid over wat de impact ervan zou zijn op spoor 2 van dat programma.¹⁵⁹ Op 28 april 2022 besloot de stuurgroep dat de gesprekstafels geen onderdeel uitmaken van het programma. Het programma financiert de gesprekstafels niet en de deelnemers willen geen nieuwe opgaven aan het programma toevoegen.¹⁶⁰

6.3 Uitvoering van de gesprekstafels

Op 6 april 2022 zijn de gesprekstafels van start gegaan. Op basis van de verkennende gesprekken zijn acht gespreksthema's toegelicht.¹⁶¹

Binnen de thema's organiseerde de Commissaris afzonderlijke gesprekstafels. De thema's die aan de orde zijn geweest, zijn:

- bollenteelt en ruimtelijke ordening;
- verduurzaming van gewasbescherming;
- effecten van onttrekking grondwater en de kwaliteit van grondwater;
- kansen en belemmeringen m.b.t. biologisch telen;
- de bollenteelt in relatie tot de duurzame volksgezondheid;
- de bollenteelt in relatie tot natuur en essen;

¹⁵⁵ Commissaris van de Koning van Drenthe, Brief van de Commissaris van de Koning van Drenthe aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Tussenrapportage, geen datum.

¹⁵⁶ Commissaris van de Koning van Drenthe, Brief van de Commissaris van de Koning van Drenthe aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Tussenrapportage, geen datum.

¹⁵⁷ Commissaris van de Koning van Drenthe, Brief van de Commissaris van de Koning van Drenthe aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Tussenrapportage, geen datum.

¹⁵⁸ Commissaris van de Koning van Drenthe, Brief van de Commissaris van de Koning van Drenthe aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Tussenrapportage, geen datum en Commissaris van de Koning in de provincie Drenthe, Brief aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Voorstellen aan overheden, 17 maart 2023.

¹⁵⁹ Projectgroep Communicatie Duurzame Bollenteelt Drenthe, notulen 12 april 2022.

¹⁶⁰ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, notulen 28 april 2022, 28 april 2022

¹⁶¹ Provincie Drenthe, beknopt verslag startbijeenkomst 'bollen' 6 april 2022, 6 april 2022.

- de werkwijze van de toezichhouders;
- maken van praktische communicatieafspraken over wat er wordt gespoten en wanneer.

Er is gekozen ‘Verduurzaming van gewasbescherming’ niet als afzonderlijk thema te organiseren, ondanks dat dit tijdens de plenaire verkennende gesprekken wel als belangrijk onderdeel is genoemd. ‘Verduurzaming van gewasbescherming’ zou namelijk onderdeel uitmaken van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. Andere onderwerpen die binnen het programma zouden kunnen vallen, zoals de praktische communicatieafspraken bij spoor 2 of de kansen en belemmeringen bij sporen 1 en 3, zijn wel bespreekbaar binnen de gesprekstafels. Wie of welke instantie deze keuzes maakte, is de Rekenkamer niet duidelijk geworden. Tijdens de separate gesprekstafels hebben de deelnemers onder andere gesproken over mogelijke afspraken tussen bewoners en telers, het delen van kennis en ervaring en leveren van bouwstenen aan overheden, zodat deze hun beleid en regelgeving zouden kunnen aanpassen.

Tekstkader 11: de taken van de Commissaris van de Koning

De commissaris vervult diverse functies. In de eerste plaats is zij een *provinciaal orgaan*. Zij heeft op grond van artikel 175 Provinciewet een *algemene taak* om toe te zien op goed provinciaal beleid en samenwerking tussen overheden. Bovendien is zij *voorzitter van Provinciale Staten* en *voorzitter en lid van Gedeputeerde Staten*. In deze functies ziet zij onder meer toe op de kwaliteit van het provinciale beleidsproces en besluitvormingsproces. In de tweede plaats is zij een *rijksorgaan*. Zij heeft vanuit die functie onder meer als taak het stimuleren van de samenwerking tussen instellingen en organisaties in de provincie en zij heeft taken in het proces van benoeming of herbenoeming van burgemeesters. In de derde plaats is zij naast rijksorgaan ook nog *rijksheer*. Rijksheren zijn gedeconcentreerde rijksambtenaren, die voor hun werk in de provincie hiërarchisch ondergeschikt zijn aan het Rijk en die aanwijzingen van het Rijk hebben op te volgen. De commissaris heeft uitsluitend een rol als rijksheer wanneer het staatsnoodrecht wordt toegepast.

De commissaris is voor haar reguliere (provinciale) taken verantwoording verschuldigd aan Provinciale Staten (artikel 179 Provinciewet). Voor de Rijkstaken legt zij verantwoording af aan de regering.

De Commissaris van de Koning voerde de gesprekstafels over de bollenteelt vanuit haar algemene provinciale taak.¹⁶² De commissaris is hierover verantwoording verschuldigd aan Provinciale Staten (zie tekstkader 11).

6.4 Adviezen en bestuurlijke reacties

Op 17 maart 2023 stuurde de Commissaris van de Koning een brief aan het college van Gedeputeerde Staten Drenthe en aan het Ministerie van LNV. In deze brief informeerde ze hen over de resultaten van de gesprekken en stelt ze enkele vervolgstappen voor. In deze paragraaf beschrijven we deze adviezen, inclusief de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten.

In een algemene reactie geven Gedeputeerde Staten aan dat ze ‘vanuit de provincie geen extra regels stellen aan de landbouwsector bovenop de landelijke en Europese wetgeving’. In tabel 3

¹⁶² Gesprekken Commissaris van de Koning, 12 oktober 2023 en 7 december 2023.

geven we de adviezen van de Commissaris van de Koning en de reacties van Gedeputeerde Staten beknopt weer.¹⁶³

Tabel 3: adviezen Commissaris van de Koning en bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten

Nummer	Advies van de Commissaris van de Koning ¹⁶⁴	Reactie van Gedeputeerde Staten ¹⁶⁵
1	Ontwikkel een ruimtelijke visie op duurzame landbouw, samen met inwoners, ondernemers, relevante ketenpartners en overheden	Volgens Gedeputeerde Staten krijgt de implementatie van deze aanbeveling een plek in de totstandkoming van het Drents Programma Landelijk Gebied en de Omgevingsvisie. Het begeleiden van alle stakeholders is erop gericht om op vrijwillige basis te verkennen of je in ruimtelijke zin de teelten zo kunt organiseren dat er meer rekening wordt gehouden met ieders belangen. In hun reactie noemen Gedeputeerde Staten dat zij ondernemers, relevante ketenpartners en overheden zullen betrekken bij de ontwikkeling van hun ruimtelijke visie. <i>Inwoners</i> worden niet genoemd.
2	Verken de mogelijkheid om de ruimtelijke aspecten van bollenteelt te verankeren in het Drents Programma Landelijk Gebied.	Gedeputeerde Staten geven aan dat dit al onderdeel is van het proces om te komen tot de nieuwe Omgevingsvisie.
3	Stel een lijst samen van gewasbeschermingsmiddelen die verdampen of verwaaien en dring er bij het ministerie op aan dat deze met prioriteit worden verboden. Faciliteer kennisuitwisseling tussen belangenvertegenwoordigers en medewerkers van het Ctgb.	Op het advies een lijst op te stellen, reageren Gedeputeerde Staten niet. Gedeputeerde Staten organiseren een kennisbijeenkomst om kennis en expertise uit te wisselen.
4	Stel een programma samen om voor alle teelten een duurzame teeltstrategie te ontwikkelen. Stel procesbegeleiders aan, zodat omwonenden en telers zo weinig mogelijk last ervaren.	Gedeputeerde Staten hebben een onderzoeksinstelling gevraagd om vanuit het programma Toekomstgerichte Landbouw een programma-voorstel uit te werken voor een integrale duurzame gewas- en teeltstrategie voor alle teelten op bedrijfsniveau. Gedeputeerde Staten stellen geen procesbegeleider aan omdat zij in 2024 vanuit het DPLG gebiedsprocessen starten waar de genoemde vraagstukken aan de orde komen. Mochten zich grondeigenaren melden, dan zal de provincie deze faciliteren met een procesbegeleider van Prolander.
5	Ontvouw een informatieportaal, waar inwoners terecht kunnen met vragen en zorgen.	Gedeputeerde Staten hebben een 'positieve grondhouding' en geven een extern bureau opdracht de 'opzet en inrichting' te 'verkennen'.
6	Ontwikkel een blauwdruk voor gemeentelijke convenanten.	Gedeputeerde Staten hebben een 'positieve grondhouding' en onderzoeken de wenselijkheid ervan onder gemeenten.

¹⁶³ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan de Commissaris van de Koning, Onderwerp: in reactie op uw brief, 17 oktober 2023 en Commissaris van de Koning in de provincie Drenthe, Brief aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Voorstellen aan overheden, 17 maart 2023.

¹⁶⁴ Commissaris van de Koning in de provincie Drenthe, Brief aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Voorstellen aan overheden, 17 maart 2023.

¹⁶⁵ Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan de Commissaris van de Koning, Onderwerp: in reactie op uw brief, 17 oktober 2023.

7	Organiseer jaarlijks bijeenkomsten om kennis over duurzame landbouw te delen.	Gedeputeerde Staten geven aan dat op dit moment binnen het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe jaarlijks twee informatie-bijeenkomsten worden georganiseerd. Deze bijeenkomsten <i>kunnen</i> ook worden benut voor onderwerpen die breder zijn dan alleen de bollenteelt.
8	Stel een lijst op met gewasbeschermingsmiddelen die minder belastend zijn, maar niet zijn toegestaan in bollenteelt.	Volgens Gedeputeerde Staten geeft spoor 3 van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe hier al invulling aan.
9	Minister, ondersteun telers met onafhankelijke kennis en advies over duurzaam telen.	Dit advies is niet gericht aan de provincie. Gedeputeerde Staten reageerden niet op dit advies.

In gesprekken met de Rekenkamer gaven enkele leden van de Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe aan dat ze verwachten dat de resultaten van de gesprekstafels worden opgenomen in het programma.¹⁶⁶ De stuurgroep heeft niet inhoudelijk op de resultaten gereageerd, waardoor het onduidelijk is hoe de stuurgroep tegen de adviezen aankijkt en in hoeverre de adviezen van de Commissaris doorwerken in het programma.¹⁶⁷ Het ministerie heeft ook niet gereageerd.

6.5 Samenvatting

De gedeputeerde vroeg de Commissaris van de Koning om de dialoog tussen telers en omwonenden te bevorderen. De Commissaris gaf hier gehoor aan, in de vorm van meerdere gesprekstafels. Naar aanleiding van deze gesprekken stelde de Commissaris negen adviezen op voor Gedeputeerde Staten en het Ministerie van LNV. Acht van deze adviezen zijn specifiek gericht aan Gedeputeerde Staten.

Gedeputeerde Staten pakken het advies om een ruimtelijke visie te ontwikkelen op samen met diverse stakeholders in het kader van Drents Programma Landelijk Gebied en de Omgevingsvisie. In tegenstelling tot andere betrokkenen en belanghebbenden noemen zij daarbij de omwonenden niet. Gedeputeerde Staten geven aan reeds aan drie adviezen te voldoen.¹⁶⁸ Bij twee adviezen stellen zij nader onderzoek nodig te hebben, voordat ze deze concreet kunnen invullen. Bij één advies geven ze een alternatieve invulling aan het advies, zonder te reageren op het origineel. Bij het laatste advies stellen ze een mogelijke invulling voor, zonder deze concreet te maken.

¹⁶⁶ Gebaseerd op een interview met een wethouder en een communicatieadviseur van de gemeente Westerveld op 19 september 2023 en een interview met een Gedeputeerde, een bestuursadviseur en een ambtenaar van de provincie Drenthe op 26 september 2023.

¹⁶⁷ Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Besluiten stuurgroep DBD vrijdag 7 juli 2023.

¹⁶⁸ Waarvan één uit de vorige categorie.

7. De rol van gemeenten en waterschappen

7.1 Inleiding

Meerdere bestuurslagen zijn betrokken bij het dossier over de impact van bollenteelt op mens en milieu. Wanneer sprake is van polarisatie tussen telers en omwonenden is de gemeente de eerste bestuurslaag die daarop wordt aangesproken. Waterschappen zijn wellicht minder direct in beeld bij omwonenden, maar zij vervullen (wettelijke) taken op het gebied van bescherming en monitoring van de waterkwaliteit en -kwantiteit. In dit hoofdstuk kijken we welke bijdrage gemeenten en waterschappen aan dit dossier leveren. Wij beantwoorden de volgende deelvraag:

Welke bijdrage leveren bijdragen van gemeenten en waterschappen aan het oplossen van de schade aan mens en milieu?

Wij geven antwoord op deze deelvraag door in paragraaf 7.2 te kijken hoe gemeenten hun ruimtelijk instrumentarium inzetten om de bollenteelt te reguleren. Daarna brengen we in paragraaf 7.3 in kaart hoe de gemeenten hun bemiddelende rol invullen. Vervolgens gaan we in paragraaf 7.4 in op de inzet van gemeentelijke convenanten. De rol van de waterschappen beschrijven we in paragraaf 7.5. Ten slotte vat paragraaf 7.6 dit hoofdstuk samen. In dit onderzoek lag geen nadruk op de handelingen van deze lagere overheden, waardoor het beeld in dit hoofdstuk niet compleet is.

7.2 Gemeentelijk gebruik ruimtelijk instrumentarium

Net als bij de provincie biedt het gemeentelijke ruimtelijke instrumentarium van gemeenten geen mogelijkheden om een algemeen verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op te nemen.

Gemeenten hebben beperkte mogelijkheden voor het vaststellen van spuitvrije zones. Deze mogelijkheden hebben betrekking op nieuwe situaties en zijn vooral gericht op het creëren en waarborgen van afstand tussen de bron en de ontvangers of op ruimtelijke afscherming. De

motivatie om dit te doen, volgt uit het belang van de goede ruimtelijke ordening.¹⁶⁹ Uit jurisprudentie blijkt een vuistregel te zijn ontstaan waaruit volgt dat een afstand van 50 meter redelijk is.¹⁷⁰ In bestaande situaties is het instellen van een spuitvrije zone lastig.¹⁷¹ Zoals paragraaf 4.3 ook al noemde, verdwijnt onder de Omgevingswet een aantal obstakels.

Voor maatwerk in nieuwe situaties is het voor gemeenten al mogelijk om te werken met een aanlegvergunningstelsel in het bestemmingsplan. Zij kunnen dan een vergunningplicht opnemen voor de aanplant van een nieuwe teelt, maar ook voor de uitbreiding van bestaande teelt. Eventueel kan een gemeente ook toetsingskaders in beleidsregels vastleggen. Deze beleidsregels kunnen alleen nader invulling geven van wat al in een bestemmingsplan is geregeld.¹⁷²

De Noordelijke Rekenkamer kwam in Drenthe geen gevallen tegen waarin een gemeente via haar ruimtelijk beleid de bollenteelt heeft trachten te reguleren.

7.3 De gemeente als bemiddelaar

De gemeente is de bestuurslaag die direct te maken krijgt met de maatschappelijke polarisatie die de bollenteelt veroorzaakt. Kritische omwonenden benaderen de gemeente om hen te beschermen tegen blootstelling aan gewasbeschermingsmiddelen.

De gemeente Westerveld zegt gesprekken met omwonenden te voeren, met als doel de positie van de gemeente toe te lichten.¹⁷³ De gemeente geeft aan dat zij nauwelijks mogelijkheden heeft om op dit dossier invloed uit te oefenen. Omwonenden lijken te vinden dat de gemeente die mogelijkheden wel heeft. Zij geven aan dat de gemeente Westerveld een gesprek met omwonenden uit de weg gaat en hun grieven niet serieus neemt.¹⁷⁴ De gemeente Westerveld speelt geen rol als bemiddelaar in de patstelling tussen bewoners en telers. De Noordelijke Rekenkamer heeft geen beeld hoe de opstelling van de andere Drentse gemeenten in dit dossier is. De gemeente Westerveld heeft wel een convenant met bollentelers getekend. Convenanten komen in paragraaf 7.4 aan de orde.

¹⁶⁹ Arcadis. (zonder datum). 'Nabuurchap' bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

¹⁷⁰ Onder andere de uitspraak van 23 september 2009 in zaak nr. 200900750/1/R2

¹⁷¹ Arcadis. (zonder datum). 'Nabuurchap' bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

¹⁷² Arcadis. (zonder datum). 'Nabuurchap' bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

¹⁷³ Gebaseerd op een interview met een wethouder van de gemeente Westerveld op 19 september 2023.

¹⁷⁴ Gebaseerd op interviews met omwonenden op 18 juni 2023 en 1 september 2023.

7.4 Gemeentelijke convenanten

De gemeenten Aa en Hunze, Coevorden en Westerveld hebben een convenant getekend met bollentelers over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁷⁵ In hoeverre een convenant juridisch afdwingbaar is, is afhankelijk van de inhoud.¹⁷⁶ Hieronder komt de inhoud en strekking van de convenanten van de drie gemeenten aan bod.

Convenant bollenteelt gemeente Aa en Hunze

De teelt van bolgewassen in de gemeente Aa en Hunze is beperkt. De gemeente vindt het belangrijk om afspraken te maken over de wijze waarop partijen omgaan met gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot omwonenden. In 2015 is een convenant afgesloten. De afspraken zijn gemaakt tussen producenten van bolgewassen in Aa en Hunze, de gemeente Aa en Hunze, de KAVB en LTO Noord afdeling 'Aa en Hunze'. Het convenant had een geldigheidsduur van twee jaar.

De partijen zijn overeengekomen de gedragsregels die de KAVB heeft opgesteld te respecteren, zich te houden aan de Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Wgb), het Besluit gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Bgb) en de Regeling gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Rgb). Daarnaast zullen zij toepassing geven aan de spuitvrije zones van de waterschappen Aa en Hunze en Reest en Wieden, een spuitvrije zone van 5 meter hanteren (gerekend vanaf de kadastrale grens van het beteelde perceel) en het initiatief te nemen om omwonenden te informeren over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden. De partijen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om het convenant na te leven. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de bollenproducent.¹⁷⁷ In 2017 is het convenant niet verlengd. Volgens het college had het te weinig opgeleverd.¹⁷⁸

Convenant bollenteelt gemeente Coevorden

De teelt van bolgewassen in de gemeente Coevorden is beperkt. De gemeente Coevorden acht het gewenst om afspraken te maken over de wijze waarop partijen omgaan met gewasbeschermingsmiddelen in relatie tot omwonenden. De afspraken zijn gemaakt tussen producenten van bolgewassen in de gemeente Coevorden, de gemeente Coevorden, de KAVB en LTO Noord afdeling "Coevorden/Emmen-west". De partijen hebben de afspraken in 2016 in een convenant vastgelegd.

¹⁷⁵ De gemeenten Noordenveld, Tynaarlo, Assen, Midden-Drenthe, Borger-Odoorn, Emmen, Hoogeveen, De Wolden en Meppel hebben geen convenant.

¹⁷⁶ Kenniscentrum voor beleid en regelgeving: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31-beleidsinstrumenten/juridisch/convenant#:~:text=Een%20convenant%20is%20een%20afpraak,andere%20partijen%20een%20probleem%20aangepakt,benaderd%20op%2021%20november%202023.> Kenniscentrum voor beleid en regelgeving 'Convenant'.

¹⁷⁷ Convenant bollenteelt gemeente Aa en Hunze, vastgesteld op 26 juni 2015.

¹⁷⁸ De Schakel: <https://www.schakel.info/nieuws/algemeen/31127/zorgen-over-bollenteelt-in-aa-en-hunze>, benaderd op 9-11-2023.

Het convenant van de gemeente Coevorden lijkt inhoudelijk sterk op dat van de gemeente Aa en Hunze. De partijen zijn overeengekomen de gedragsregels van de KAVB te respecteren en de Wgb, het Bgb en de Rgb na te leven. Daarnaast zullen zij toepassing geven aan de spuitvrije zones zoals door de waterschappen Vechtstromen, Aa en Hunze en Reest en Wieden zijn vastgesteld, een spuitvrije zone van 5 meter te hanteren en het initiatief te nemen om omwonenden te informeren over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en biociden.

Het convenant geldt voor onbepaalde tijd. Twee jaar na ondertekening wordt gekeken of aanpassing van het convenant nodig is. De partijen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om het convenant na te leven. De primaire verantwoordelijkheid ligt bij de bollenproducent.¹⁷⁹ Op 28 februari 2022 heeft een gesprek plaatsgevonden tussen de wethouder en de vier bollentelers die nog actief zijn binnen de gemeente Coevorden. Bij dit gesprek waren ook vertegenwoordigers van LTO en KAVB aanwezig. In het gesprek is afgesproken dat het bestaande convenant op een aantal punten zou worden geactualiseerd en dat de telers het convenant zouden aanvullen met de duurzaamheidsmaatregelen die zij inmiddels in de teelt hebben doorgevoerd.

Convenant gebruik gewasbeschermingsmiddelen gemeente Westerveld

In de gemeente Westerveld is de bollenteelt een belangrijk onderdeel van de agrarische sector geworden. In 2020 zijn afspraken vastgelegd in een convenant dat een geldigheidsduur heeft van vijf jaar. Het convenant is in overleg met een aantal direct omwonenden tot stand gekomen. De omwonenden willen, voorsnog, niet in gesprek gaan met de telers. De omwonenden vinden dat de overheid aan zet is. De afspraken zijn gemaakt tussen de gemeente Westerveld, de LTO, de KAVB en de toeleveranciers van gewasbeschermingsmiddelen en andere producten (Agrifirm, WPA-Robertus en CAV-Agrotheek). Later is de overeenkomst alsnog door ruim honderd omwonenden ondertekend. De telers die deelnemen aan het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe zijn allen ondertekenaar van het convenant.

De ondertekenaars hebben afgesproken om zich te houden aan de volgende punten: respect, integriteit, professionaliteit, veiligheid, openheid en innovatie. Daarnaast zijn in het convenant regels over het gedrag van de agrariër gemaakt. Ook hebben zij afgesproken dat wanneer er vragen of klachten zijn, omwonenden in eerste instantie naar de betreffende agrariër gaat. Opvallend is dat in het convenant een spuitvrije zone van 20 meter vanaf de gevel van een woning, kinderdagverblijf, verzorgingshuis en scholen en recreatieterreinen is afgesproken. Het convenant heeft een geldigheidsduur van vijf jaar. Na elk jaar kan een evaluatie plaatsvinden tussen de ondertekenaars en een aantal omwonenden op het gemeentehuis in Westerveld. Inwoners van gemeente Westerveld en actoren die in de gemeente Westerveld met gewasbeschermingsmiddelen werken, worden uitgenodigd om het convenant ook te ondertekenen. De partijen hebben een gezamenlijke verantwoordelijkheid om het convenant na te leven.¹⁸⁰

¹⁷⁹ Convenant bollenteelt gemeente Coevorden, vastgesteld op 29 maart 2016.

¹⁸⁰ Overeenkomst gebruik gewasbeschermingsmiddelen, vastgesteld in februari 2020.

Begin 2021 is er een evaluatie van deze overeenkomst gehouden onder alle betrokken partijen. Op 20 februari 2023 vond weer een evaluatie plaats. De belangrijkste conclusie van de evaluaties was dat het convenant positief heeft bijgedragen aan het tot stand komen van overleg tussen telers en omwonenden.

7.5 Waterschappen

Waterschappen zijn verantwoordelijk voor de waterkwaliteit in de kleinere wateren. De kwaliteit van het oppervlaktewater in Nederland moet aan normen voldoen die zijn vastgelegd in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). Waterschappen nemen maatregelen om verontreiniging van het water te voorkomen. Zij stellen regels in een keur, onder meer over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de buurt van waterlopen. Ook monitoren zij de waterkwaliteit. Waterschappen kunnen (voor zover nodig, geschikt en evenredig) aanvullende maatwerkregels opnemen over lozingen van gewasbeschermingsmiddelen vanuit agrarische milieubelastende activiteiten, zoals spuitvrije zones en regulering lozingen vanuit drainages.¹⁸¹ Ook kunnen zij inzetten op maatwerkvoorschriften voor individuele lozingen van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁸²

De belangrijkste probleemstoffen zijn nutriënten (voedingsstoffen), zware metalen en gewasbeschermingsmiddelen. Op de helft van de meetlocaties in Nederland treffen waterschappen te hoge concentraties gewasbeschermingsmiddelen in het oppervlaktewater aan.¹⁸³ Als de concentratie verontreinigende stoffen in het water verhoogd is, trachten zij in te grijpen. Een probleem is dat de chemische middelen dan vaak al zo verdund zijn dat het lastig is om aan te tonen wie de middelen heeft geloosd.¹⁸⁴

Naast hun wettelijke taken, zijn waterschappen veelal betrokken bij vrijwillige programma's waarin waterkwaliteit aan de orde is. Zo ondersteunen de waterschappen de agrarische sector bij het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer (DAW).¹⁸⁵ Het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer is een bovenwettelijk programma waarin de land- en tuinbouw met hulp van allerlei betrokken partijen aan schoner en voldoende water en een betere bodem werken.¹⁸⁶ Het waterschap treedt vanuit het Deltaplan in gesprek met boeren en belangenorganisaties.¹⁸⁷ Binnen het programma voeren agrariërs diverse projecten uit om tot minder emissies van gewasbeschermingsmiddelen te komen. Het waterschap Aa en Hunze was betrokken bij de pilot verduurzaming bollenteelt

¹⁸¹ Afdeling 3.6 Besluit activiteiten leefomgeving.

¹⁸² Adviescommissie vervolg UPDA. (2023). Wie Aa zegt, Aanbevelingen voor duurzame verbetering van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Adviescommissie vervolg UPDA.

¹⁸³ Unie van Waterschappen: <https://unievanwaterschappen.nl/waterkwaliteit/>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁸⁴ Gebaseerd op een interview met een lid van het Dagelijks Bestuur van het Waterschap Drents Overijsselse Delta 13 september 2023.

¹⁸⁵ Deltaplan Agrarisch Waterbeheer: <https://agrarischwaterbeheer.nl/>, benaderd op 13 september 2023.

¹⁸⁶ Unie van Waterschappen: <https://unievanwaterschappen.nl/waterkwaliteit/gewasbeschermingsmiddelen/>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁸⁷ Gebaseerd op een interview met een lid van het Dagelijks Bestuur van het Waterschap Drents Overijsselse Delta 13 september 2023.

Drentsche Aa (zie paragraaf 3.6). Het waterschap Drents Overijsselse Delta neemt deel aan het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe (zie hoofdstuk 5).

7.6 Samenvatting

Gemeenten en waterschappen kunnen een bijdrage leveren aan de oplossing van milieuschade door de bollenteelt. Net als bij de provincie, hebben gemeenten geen mogelijkheid om een algemeen verbod op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op te leggen. Zij hebben beperkte mogelijkheden om via het bestemmingsplan of aanlegvergunningen regels aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen op te leggen. Het is ons niet gebleken dat Drentse gemeenten dat hebben gedaan.

Gemeenten krijgen direct te maken met de maatschappelijke polarisatie die is ontstaan. Enkele gemeenten hebben convenanten afgesloten met telers. In deze convenanten zijn gedragsregels opgenomen. Het succes van deze convenanten is wisselend. Het convenant in Westerveld heeft enige relevantie door overleg tussen omwonenden en telers, het opnemen van spuitvrije zones en periodieke evaluatie.

Waterschappen hebben wettelijke taken op het gebied van waterkwaliteit. Vanuit dat inhoudelijke belang zijn zij betrokken bij diverse projecten die tot doel hebben de belasting van gewasbeschermingsmiddelen op het water te verminderen.

8. Lessen uit andere provincies

8.1 Inleiding

In dit onderzoek is het bollenbeleid van Noord-Holland, Flevoland en Overijssel bestudeerd. Hieruit kunnen we opmaken of er mogelijkheden zijn die de provincie Drenthe kan overwegen om de regie te nemen.

De redenen voor selectie van deze drie provincies is dat in Noord-Holland en Flevoland veel bollenteelt plaatsvindt en in Overijssel relatief weinig. Tevens had het rapport 'uitgesproken' ook betrekking op Overijssel. Dit hoofdstuk geeft antwoord op deelvraag 6:

Welke bestuurlijke afwegingen maken andere provincies waarin bollenteelt plaatsvindt en hoe voeren zij de regie? Welke lessen kan de provincie Drenthe hieruit trekken?

In paragraaf 8.2 laten we zien hoeveel bollen- en sierteelt in de drie onderzochte provincies plaatsvindt. Vervolgens bespreken we in paragraaf 8.3 welke beleidsdoelen provincies met betrekking tot bollenteelt nastreven. Daarna kijken we in paragraaf 8.4 in hoeverre andere provincies beleid hebben vastgesteld om ruimtelijke kaders te stellen aan de bollenteelt. Ten slotte vatten we het hoofdstuk samen in paragraaf 8.5.

8.2 Aanwezigheid van bollen- en sierteelt

In dit hoofdstuk bespreken we de omvang van de bollenteelt in de drie provincies die in dit vergelijkende hoofdstuk worden besproken.

De helft van het Nederlandse areaal bloembollen, ruim 13 duizend hectare, ligt in de provincie Noord-Holland. In Noord-Holland worden veel tulpen gekweekt. Noord-Hollands Kroon staat op plek twee in het lijstje 'Waar staan de meeste tulpen'.¹⁸⁸ In absolute aantallen is Flevoland de tweede teeltprovincie van Nederland.¹⁸⁹ In de Noordoostpolder worden de meeste tulpen

¹⁸⁸ Boerenbusiness: <https://www.boerenbusiness.nl/top5/artikel/10863215/waar-groeien-eigenlijk-de-meeste-tulpenbollen>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁸⁹ Stentor: <https://www.destentor.nl/flevoland/bollenteelt-neemt-flevoland-over~a36f9470/#:~:text=In%20absolute%20aantallen%20is%20Flevoland,het%20landelijke%20beeld%20laat%20zien,> benaderd op 9 november 2023.

geteeld.¹⁹⁰ In tegenstelling tot de twee vorige beschreven provincies worden in de provincie Overijssel relatief weinig bollen geteeld. We vinden in deze provincie wel veel zandgronden. Deze grond is erg geschikt voor de teelt van lelies. Op steeds meer plaatsen in Overijssel worden daarom bollen geteeld, met name lelies. Dit gebeurt vooral in de regio Hardenberg.

8.3 Beleid over bollenteelt

In deze paragraaf brengen we het beleid over de bollenteelt van Noord-Holland, Flevoland en Overijssel in kaart. We hebben de omgevingsvisie, de omgevingsverordeningen en eventueel specifiek bloembollenbeleid in deze analyse betrokken.

Uit de Omgevingsvisie NH2050 blijkt dat de provincie Noord-Holland wil inzetten op natuurinclusieve landbouw teneinde de druk op het milieu te verminderen en de biodiversiteit te vergroten. Natuurinclusieve landbouw is onder andere gericht op het minder gebruiken van gewasbeschermingsmiddelen.¹⁹¹ De provincie Noord-Holland zet ook in de bloembollensector in op de transitie naar kringlooplandbouw. Voor verduurzaming is ruimte nodig, dus wil de provincie het begrensde areaal voor bloembollenteelt op zand behouden. Zij zet in het Provinciaal Programma Landelijk Gebied (PPLG) in bepaalde gevallen in op een herschikking van functies of verplaatsing waar percelen of bedrijven door hun ligging tot een onoplosbare milieuprobleem leiden.¹⁹² Zo kocht de provincie Noord-Holland 13 hectare grond in Egmond-Binnen die geschikt is voor bloembollen- en groenteteelt. De percelen kunnen worden gebruikt als ruilgrond voor tuinders die nu binnen het Natuurnetwerk Nederland ondernemen en daaruit willen. LTO Noord denkt dat door het omruilen van bollengronden, de tuinders onderaan de streep toch ruimte inleveren.¹⁹³

De provincie Flevoland wil vernieuwingen in de landbouw stimuleren. De provincie helpt en ondersteunt het testen van nieuwe ontwikkelingen in de praktijk. Dat gebeurt in proeftuinen. Op de Akker van de Toekomst in Ens worden nieuwe akkerbouwtechnieken- en methodieken ontwikkeld. Het streven is om 90% minder gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken. In de proeftuin 'Boerderij van de Toekomst' werkt de Wageningen Universiteit aan het stimuleren van biodiversiteit. Het doel is om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen tot een minimum te beperken.¹⁹⁴ De provincie Flevoland subsidieerde een praktijkonderzoek naar oppervlakkige afspoeling van gewasbeschermingsmiddelen naar sloten. In 2023 en 2024 wordt dit onderzoek voortgezet.¹⁹⁵ Daarnaast is in 2022 een studieclub in Flevoland opgezet. Het doel van de

¹⁹⁰ Boerenbusiness: <https://www.boerenbusiness.nl/top5/artikel/10863215/waar-groeien-eigenlijk-de-meeste-tulpenbollen>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁹¹ Provincie Noord-Holland, Omgevingsvisie NH2050, Provincie Noord-Holland.

¹⁹² Provincie Noord-Holland. (2023). Buitengewoon Noord-Holland, startversie Provinciaal Programma Landelijk Gebied. Noord-Holland.

¹⁹³ Nieuwe oogst: <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2022/02/04/noord-holland-koopt-bollengrond-om-te-ruilen>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁹⁴ Provincie Flevoland: <https://www.flevoland.nl/wat-doen-we/omgevingsvisie-flevoland/opgaven/landbouw-meerdere-smaken/proeftuinen>, benaderd op 9 november 2023.

¹⁹⁵ CLM: <https://www.clm.nl/nieuws/praktijkproeven-perceelafspoeling-flevoland-gaan-door-in-2023-en-2024/>, benaderd op 9 november 2023.

opgerichte studieclub is dat onderzoekers, leveranciers en agrariërs elkaar vinden en daarmee de ontwikkeling richting duurzame teelt versnellen. Van 1 tot 29 september 2023 konden Flevolandse boeren subsidie voor geïntegreerde gewasbescherming aanvragen. Het doel van de subsidie is om minder gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken tegen ziekten, plagen en onkruiden.

In Overijssel vinden discussies plaats over de teelt van bloembollen. De provincie heeft in het Fundament voor de Omgevingsvisie de ambitie het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te beperken.¹⁹⁶ Ook staat hierin dat de provincie aanstuurt op kringlooplandbouw. De provincie heeft verder geen specifiek bollenbeleid vastgesteld. Sommige Overijsselse gemeenten worstelen met de teelt van bloembollen, andere gemeenten (zoals Ommen) kozen voor een verbod op bollenteelt in grondwaterbeschermingsgebieden. De Raad van State vernietigde dit bestemmingsplan echter.¹⁹⁷ De gemeenten Hardenberg en Tubbergen kozen voor het maken van vrijwillige afspraken in een convenant. In die gemeenten is het convenant ondertekend door telers, de gemeente en enkele andere partijen, zoals de LTO, de KAVB (in Tubbergen) en Stichting bollenteelt Hardenberg (in Hardenberg). In de gemeente Raalte boden vier bloembollentelers een intentieverklaring aan de gemeente aan. Verder waren er geen ondertekenaars. De inhoud van deze intentieverklaring was vergelijkbaar met dat van de convenanten.

8.4 Ruimtelijke kaders voor bollenteelt

In dit onderzoek hebben we specifieke aandacht voor de vraag of – en zo ja hoe – provincies ruimtelijke kaders hebben gesteld aan de bollenteelt. We willen hiermee in beeld brengen of het mogelijk is om de bollenteelt via het ruimtelijke spoor te reguleren, bijvoorbeeld door het aanwijzen van gebieden waar wel/geen bollenteelt mag plaatsvinden.

De provincie Noord-Holland heeft van oudsher ervaring met bollenteelt. Zij wil dat de landbouw meer rekening houdt met natuurwaarden. Specifiek voor permanente bollenteelt heeft de provincie ruimtelijke beperkingen opgelegd.¹⁹⁸ Permanente bollenteelt vindt plaats op zandgronden. Provinciale Staten hebben willen voorkomen dat de permanente bollenteelt zich naar andere gebieden zou uitbreiden. Voor permanente bollenteelt moeten grootschalige ingrepen plaatsvinden om de zandgronden voor bollenteelt geschikt te maken.¹⁹⁹ Zij hebben de teelt gereguleerd door, buiten de gebieden waar permanente bollenteelt nu al plaatsvindt, dergelijke ingrepen te verbieden. In haar Omgevingsverordening Noord-Holland 2020 heeft zij het volgende opgenomen over permanente bollenteelt: “Een ruimtelijk plan kan uitsluitend ter plaatse van het werkingsgebied permanente bollenteelt voorzien in het toestaan van

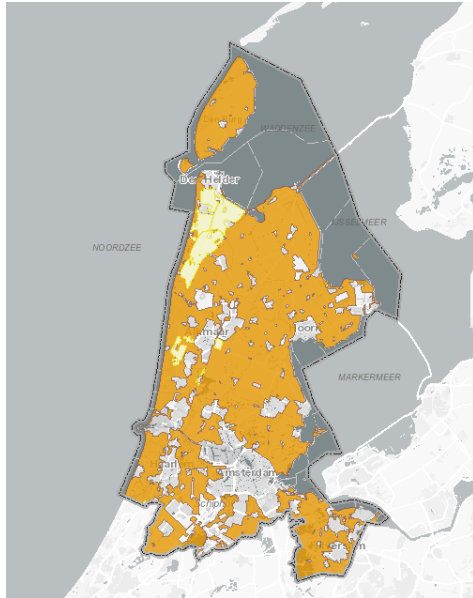
¹⁹⁶ Provincie Overijssel. (2022). Overijssel voor elkaar!, fundament voor de nieuwe omgevingsvisie. Provincie Overijssel.

¹⁹⁷ In Ommen is in 2021, met de kleinst mogelijke meerderheid, ingestemd met een drie jaar durende proef met bollenteelt in twee grondwaterbeschermingsgebieden. Tijdens de vergadering werden grote zorgen door de insprekers geuit. Eerder, in 2013, verbood de gemeente de bollenteelt in grondwaterbeschermingsgebieden. In 2015 vocht de LTO die beslissing aan bij de rechter. De Raad van State stelde de LTO in het gelijk. De reden daarvoor is dat de Raad van State een onderbouwing van een specifieke situatie wil. De gemeenteraad stond daarmee voor een dilemma: als er niet met de proef werd ingesteld, konden er geen concrete bewijzen voor de specifieke situatie worden verzameld.

¹⁹⁸ Permanente bollenteelt komt in Drenthe niet voor. In Drenthe is enkel wisselteelt aanwezig.

¹⁹⁹ Gebaseerd op een interview met twee medewerkers van de provincie Noord-Holland op 14 november 2023.

grondbewerkingen ten behoeve van de permanente bollenteelt, zoals bezanden, omzetten en opspuiten.” Daarnaast is het volgende opgenomen: “Vanwege het effect op de bodem en de waterkwaliteit is het van belang dat het bewerken van de grond, zoals opspuiten, bezanden en omzetten van permanente bollenteelt niet overal wordt toegestaan en enkel in het werkingsgebied permanente bollenteelt plaatsvindt.”^{200,201}



Figuur 8: Geel = toegestaan, oranje = uitgesloten

Momenteel vigeert de Omgevingsverordening Noord-Holland 2020. Wanneer de Omgevingswet in werking treedt, treedt ook de Omgevingsverordening Noord-Holland 2022 in werking. In de Omgevingsverordening Noord-Holland 2022 is over de bollenteelt opgenomen: “Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het werkingsgebied Grondbewerkingen voor permanente bollenteelt toegestaan kan het grondbewerkingen zoals bezanden, omzetten en opspuiten ten behoeve van de permanente bollenteelt bestaan.”²⁰² Verder: “Voor zover een omgevingsplan van toepassing is op het werkingsgebied Grondbewerkingen voor permanente bollenteelt uitgesloten, sluit het grondbewerkingen zoals bezanden, omzetten en opspuiten ten behoeve van de permanente bollenteelt uit.”²⁰³ Voor de wisselteelt van

bloembollen hebben Provinciale Staten van Noord-Holland geen bepalingen opgenomen in de omgevingsverordening.

Flevoland heeft in haar omgevingsverordening uitsluitend artikelen opgenomen over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in grondwaterbeschermings- en waterwingebieden. In de provincie Drenthe zijn dergelijke artikelen ook al opgenomen in de omgevingsverordening. De provincie Overijssel heeft geen regels over bollenteelt opgenomen in haar omgevingsverordening.

8.5 Samenvatting

Andere provincies hebben wellicht ervaring opgedaan in regievoering over de bollenteelt. Wij keken naar de provincies Noord-Holland, Flevoland en Overijssel.

²⁰⁰ Provincie Noord-Holland, Omgevingsverordening 2020, artikel 6.36, Provincie Noord-Holland.

²⁰¹ Permanente bollenteelt is het telen van bloembollen of -knollen gedurende twee of meer achtereenvolgende teeltseizoenen op hetzelfde gewasperceel. Bij de reizende bollenkraam wordt een perceel van een akkerbouwer in een vruchtwisselingschema gedurende één teeltseizoen gebruikt voor bollenteelt. Daarbij is er sprake van een zwaardere grondsoort waarbij door het eenmalige gebruik van het perceel de inzet van meststoffen en bestrijdingsmiddelen lager ligt. Zie: <https://zoek.officielebekendmakingen.nl/stb-2007-143.html>

²⁰² Provincie Noord-Holland, Omgevingsverordening 2022, artikel 6.45, Provincie Noord-Holland.

²⁰³ Provincie Noord-Holland, Omgevingsverordening 2022, artikel 6.46, Provincie Noord-Holland.

Al deze provincies streven een reductie van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen na. In Noord-Holland gebeurt dat ook specifiek voor de bollensector. Noord-Holland heeft in haar omgevingsverordening gebieden aangewezen waarin permanente bollenteelt is toegestaan en andere gebieden waar dat niet het geval is. Zij zet in op een verplaatsing van bedrijven die door hun ligging tot onoplosbare milieuschade leiden. Flevoland subsidieert vooral onderzoek en voorbeeldprojecten. In Overijssel is geen specifiek bollenbeleid vastgesteld.

Bronnenlijst

Literatuur:

- Adviescommissie vervolg UPDA. (2023). Wie Aa zegt, Aanbevelingen voor duurzame verbetering van de waterkwaliteit van de Drentsche Aa ten behoeve van de openbare drinkwatervoorziening. Adviescommissie vervolg UPDA.
- Arcadis. (zonder datum). 'Nabuurchap' bij het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Bestuurlijk Omgevingsberaad. (2022). Landelijke Handhavingsstrategie Omgevingsrecht (LHSO). Bestuurlijk Omgevingsberaad.
- Buijs, J. en Mantingh, M. (2022). Onderzoek verspreiding bestrijdingsmiddelen in Drenthe en omstreken. Evaluatie van 3 jaar onderzoek van bodem, vegetatie, mest en lucht. Vereniging Meten = Weten.
- Buro Wija, Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, 15 november 2021
- Convenant bollenteelt gemeente Aa en Hunze, vastgesteld op 26 juni 2015.
- Convenant bollenteelt gemeente Coevorden, vastgesteld op 29 maart 2016
- Duurzame Bollenteelt Drenthe, Rapportage pilot duurzame bollenteelt Drenthe LNV en provincie Drenthe DEF, juli 2022.
- Gerechtshof Arnhem-Leeuwarden, 10-07-2023, ECLI:NL:GHARL:2023:6083.
- Gezondheidsraad. (2014). Gewasbescherming en omwonenden. Gezondheidsraad.
- Gezondheidsraad. (2020). Vervolgadvies gewasbescherming en omwonenden. Gezondheidsraad.
- Kool, M. en Buitenkamp, M. (2019). Uitgesproken, weergave uitkomsten verkennende gesprekken telers, omwonenden en organisaties. Anantis.
- Latour Advies, Waterbedrijf Groningen, Provincie Drenthe en Waterschap Hunze en Aa's. (2022). Eindrapport Uitvoeringsprogramma Oppervlaktewaterwinning Drentsche Aa 2022, Ons water uit de Drentsche Aa. Waterbedrijf Groningen, Provincie Drenthe en Waterschap Hunze en Aa's.
- Meskers, K. (2017). De teelt van lelies. Bollenacademie.
- Meten=Weten, Brief aan Provinciale Staten Drenthe, gemeenteraad Westerveld en Vaste commissie voor LNV van de Tweede Kamer, Onderwerp: Analyse door Meten=weten van het Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, 3 juni 2021.
- Ministerie van Economische Zaken. (2004). Duurzame gewasbescherming, beleid voor gewasbescherming tot 2010. Rijksoverheid.
- Ministerie van Economische Zaken. (2013). Gezonde Groei, Duurzame Oogst, Tweede nota duurzame gewasbescherming periode 2013 tot 2023. Ministerie van Economische Zaken, p. 11.
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. (1991). Meerjarenplan Gewasbescherming. Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.

- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. (2019). Toekomstvisie gewasbescherming 2030, naar weerbare planten en teeltsystemen. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Overeenkomst gebruik gewasbeschermingsmiddelen, vastgesteld in februari 2020.
- Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. (2023). Tweede pilot rapportage, juli 2023.
- Programmateam Duurzame Bollenteelt Drenthe, Afspraken Programmateam DBD dinsdag 7 maart 2023, 7 maart 2023.
- Projectgroep Communicatie Duurzame Bollenteelt Drenthe, notulen 12 april 2022.
- Programmavoorstel duurzame bollenteelt in Drenthe, 29 maart 2019.
- Projectgroep communicatie Duurzame Bollenteelt Drenthe, Uitvoeringsplan bij het Communicatieplan DBD van Buro Wija. z.d.
- Provincie Noord-Holland, Omgevingsverordening 2020, Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland, Omgevingsverordening 2022, Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland, Omgevingsvisie NH2050, Provincie Noord-Holland.
- Provincie Noord-Holland. (2023). Buitengewoon Noord-Holland, startversie Provinciaal Programma Landelijk Gebied. Noord-Holland.
- Provincie Overijssel. (2022). Overijssel voor elkaar!, fundament voor de nieuwe omgevingsvisie. Provincie Overijssel.
- Rechtbank Noord-Nederland 18 juni 2021, ECLI:NL:RBNNE:2021:2483, r.o. 3.4.3.
- Rechtbank Noord-Nederland, 12 juni 2023, ECLI:NL:RBNNE:2023:2333.
- RIVM. (2019). Bestrijdingsmiddelen en omwonenden, samenvattend rapport over blootstelling en mogelijke gezondheidseffecten. RIVM en Vermeulen, R.C.H., Gooijer, Y.M., Hoftijser, G.W., Lageschaar, L.C.C., Oerlemans, A., Scheepers, P.T.J., Kivits, C.M., Duyzer, J., Gerritsen-Ebben, M.G., Figueiredo, D.M., Huss, A., Krop, E.J.M., Van den Berg, F., Holterman, H.J., Jacobs, C.J.M., Kruijne, R., Mol, J.G.J., Wenneker, M., Van de Zande, J.C., Sauer, P.J.J. (2019). Research on exposure of residents to pesticides in the Netherlands OBO fower bulbs. CLM Advies en Onderzoek, Radboudumc, Schuttelaar & Partners, TNO, Utrecht University, Wageningen University and Research.
- RIVM. (2018). Gezondheidsverkenning omwonenden van landbouwpercelen. RIVM.
- Saathof, W. (2008). Rapportage resultaten stimuleringsproject 2004 – 2007, in opdracht van de provincie Drenthe. HLB.
- Simões, N.A.H., Huss, A., Portengen, L., Vermeulen, R., Baliatsas, C., Dückers, M., Verheij, R., Janssen, N., Rijs, K., Zock, J.P. (2020). Health survey on people living in the direct vicinity of agricultural plots: additional analyses. RIVM.
- Stichting Proeftuin Zwaagdijk en HLB. (2005). Projectplan duurzame lelieteelt in Drenthe; Op weg naar minder milieubelastingspunten in de lelieteelt. Stichting Proeftuin Zwaagdijk en HLB.
- Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Verslag van extra vergadering Stuurgroep DBD dd 28 april 2022.
- Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Verslag van het overleg dd 22 juni 2022, 22 juni 2022.
- Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Besluiten Stuurgroep DBD 17 november 2022, 17 november 2022.

- Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Besluiten Stuurgroep DBD 23 maart 2023 digitaal, 23 maart 2023.
- Stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe, Besluiten stuurgroep DBD vrijdag 7 juli 2023, 7 juli 2023.
- Trendbureau Drenthe, Offerte Communicatie Duurzame Bollenteelt Drenthe, 11 juli 2023.
- Trouw, Bewoners Westerveld boos over proefproject duurzame bollenteelt. 'Er wordt gewoon doorgespoten', 8 mei 2021.
- Wet gewasbeschermingsmiddelen en biociden. (2007, 17 november). <https://wetten.overheid.nl/BWBR0021670/2020-01-01>.
- Uitvoeringsprogramma Toekomstvisie gewasbescherming 2023.

Beleidsstukken en -brieven:

- Brief Gedeputeerde Staten Drenthe aan Raad van State, onderwerp: Gronden van beroep - nabij Lege Doakensweg Wapserveen - zaaknummer RvS 202104808/1/R2, 16 september 2021.
- Commissaris van de Koning van Drenthe. (2021). Rapportage van de commissaris van de Koning over de stand van zaken ten aanzien van de gesprekken die zijn gevoerd in het kader van het programma Duurzame bollenteelt in Drenthe. Provincie Drenthe.
- Commissaris van de Koning in de provincie Drenthe, Brief aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Voorstellen aan overheden, 17 maart 2023.
- Commissaris van de Koning van Drenthe, Brief van de Commissaris van de Koning van Drenthe aan Gedeputeerde Staten. Onderwerp: Tussenrapportage, geen datum.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Brief van Ministerie van LNV aan HLB BV, Onderwerp: Subsidiebeschikking Programma Duurzame Bollenteelt Drenthe, 15 december 2021.
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan de Commissaris van de Koning, Onderwerp: in reactie op uw brief, 17 oktober 2023.
- Provinciale Staten van Drenthe. (2021). Regionaal Waterprogramma Drenthe 2022-2027, Inclusief Besluit Europese Kaderrichtlijn Water provincie Drenthe 2022-2027. Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe, Beknopt verslag startbijeenkomst 'bollen' 6 april 2022.
- Provincie Drenthe, Brief van Commissie rechtsbescherming provincie Drenthe aan Gedeputeerde Staten van Drenthe, Onderwerp: advies betreffende het bezwaarschrift van bewoners, bedrijven en een stichting buurtschap Boterveen te Dwingeloo, 18 augustus 2023.
- Provincie Drenthe, Brief van Gedeputeerde Staten aan Provinciale Staten, Onderwerp: Juridische mogelijkheden gewasbeschermingsmiddelen, 8 november 2022.
- Provincie Drenthe, Commissie van Onderzoek, rapport ruimtelijke ordeningsinstrumentarium Bollenteelt, 11 juli 2022.
- Provincie Drenthe. Mooi voor elkaar!, coalitieakkoord 2019-2023, mei 2019 en Provincie Drenthe. Samen bouwen we Drenthe!, coalitieakkoord 2023 – 2027.
- Provincie Drenthe, Omgevingsverordening, Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe, Omgevingsvisie 2022, Provincie Drenthe.
- Provincie Drenthe. Samen bouwen we Drenthe!, coalitieakkoord 2023 – 2027.

- Provincie Drenthe, Statencommissievergadering van 7 juli 2021.
- Provincie Drenthe, Statencommissievergadering van 12 oktober 2022.

Websites:

- AD: <https://www.ad.nl/binnenland/neuroloog-wil-bestrijdingsmiddelen-in-de-ban-laaten-mensen-niet-onnodig-parkinson-krijgen~a0f1d7f0/>, benaderd op 9 november 2023.
- Boerenbusiness, <https://www.boerenbusiness.nl/top5/artikel/10863215/waar-groei-eigenlijk-de-meeste-tulpenbollen>, benaderd op 9 november 2023.
- CBS: <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/>, benaderd op 9 november 2023.
- CBS: <https://opendata.cbs.nl/#/CBS/nl/dataset/85130NED/table?dl=5F4F8>, benaderd op 9 november 2023.
- CLM: <https://www.clm.nl/nieuws/praktijkproeven-perceelafspoeiing-flevoland-gaan-door-in-2023-en-2024/>, benaderd op 9 november 2023.
- Ctgb: <https://www.ctgb.nl/gewasbeschermingsmiddelen/aanvraagtypen-middelen/uitbreiding-met-kleine-toepassingen>, benaderd op 3 november 2023.
- Ctgb. <https://www.ctgb.nl/toelating-en-gebruik/toelating-aanvragen>, benaderd op 28 oktober 2023.
- Deltaplan Agrarisch Waterbeheer: <https://agrarischwaterbeheer.nl/>, benaderd op 13 september 2023.
- Eur-lex: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/NL/TXT/HTML/?uri=CELEX:52019DC0640>, benaderd op 23 oktober 2023.
- Eur-lex: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:ea0f9f73-9ab2-11ea-9d2d-01aa75ed71a1.0001.02/DOC_1&format=PDF, benaderd op 23 oktober 2023.
- Euronews: <https://www.euronews.com/my-europe/2024/02/06/von-der-leyen-announces-withdrawal-of-contentious-pesticide-law-the-first-defeat-of-the-gr>
- Europa Decentraal: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/europese-unie/landbouw/>, benaderd op 23 oktober 2023.
- Europa Decentraal: <https://europadecentraal.nl/onderwerp/klimaat-en-milieu/chemische-stoffen/pesticiden/>, benaderd op 23 oktober 2023
- European Commission: https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/QANDA_22_3694, benaderd op 23 oktober 2023.
- European Parliament: <https://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20231117IPR12215/no-majority-in-parliament-for-legislation-to-curb-use-of-pesticides>, benaderd op 22 december 2023.
- Floratuin: <https://floratuin.com/products/zantedeschia-gemeng>, benaderd op 9 november 2023.
- GGD Leefomgeving: <https://ggdleefomgeving.nl/schadelijke-stoffen/bestrijdingsmiddelen/#buitenlands-onderzoek>, benaderd op 17 oktober 2023.
- IPLO: <https://iplo.nl/regelgeving/instrumenten/samenhang-instrumenten/omgevingswet-alleen/bewustwording/>, benaderd op 9-11-2023.
- Kenniscentrum voor beleid en regelgeving: <https://www.kcbr.nl/beleid-en-regelgeving-ontwikkelen/beleidskompas/3-wat-zijn-opties-om-het-doel-te-realiseren/31->

Bijlage 1: Lijst met geïnterviewden

- Drie omwonenden Lheeder Es
- Twee leden Meten=Weten
- Voorzitter KAVB
- Twee omwonenden Boterveen
- Senior beleidsmedewerker bij Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
- Gedeputeerde provincie Drenthe
- Bestuursadviseur provincie Drenthe
- Senior Strategie en beleid; landelijk gebied, landbouw en landgebruik provincie Drenthe
- Adviseur stuurgroep Duurzame Bollenteelt Drenthe
- Wethouder gemeente Westerveld
- Communicatieadviseur gemeente Westerveld
- Lid Dagelijks Bestuur van waterschap Drents Overijsselse Delta
- Specialist waterkwaliteit van waterschap Drents Overijsselse Delta
- Director Public & Cooperative affairs van Agrifirm
- Twee medewerkers Vergunningverlening, toezicht en handhaving van provincie Drenthe
- Regiovoorzitter LTO Noord
- Commissaris van de Koning provincie Drenthe
- Adviseur kabinet van de Commissaris van de Koning provincie Drenthe
- Adviseur milieu en gezondheid bij GGD Groningen en Drenthe
- Directeur HLB BV
- Twee medewerkers provincie Noord-Holland
- Hoogleraar staatsrecht Rijksuniversiteit Groningen

Bijlage 2: Advies N.S.J. Koeman

REFLECTIE VAN PROF. MR. N.S.J.KOEMAN

Voor: Noordelijke Rekenkamer t.a.v. Dr. Ing. Edwin de Jong

Inzake: onderzoek van Bout Advocaten en reactie daarop van G.S. van Drenthe betreffende juridische mogelijkheden tot het instellen van spuitvrije zones

Datum: 14 oktober 2023

1. Inleiding

Door de Noordelijke Rekenkamer is aan mij gevraagd een reflectie te geven op het advies van Bout Advocaten te Groningen dd. 11 juli 2022 over de vraag welke mogelijkheden het omgevingsrecht en het ruimtelijke ordeningsrecht aan de provincie bieden om te komen tot spuitvrije en/of teeltvrije zones in de nabijheid van woon- of natuurgebieden in zowel bestaande en/of historisch gegroeide en/of nieuwe situaties en de reactie daarop van Gedeputeerde Staten van 1/8 november 2022. Aan dat verzoek wordt bij deze voldaan.

In het hierna volgende zal onderscheid gemaakt worden tussen nieuwe situaties (waarbij hetzij de gevoelige functie, hetzij de agrarische functie met de mogelijkheid van het gebruik van voor de leefomgeving onwenselijke gewasbeschermingsmiddelen dan wel beide functies voor de eerste maal planologisch mogelijk wordt gemaakt) en bestaande situaties (waarbij zowel de agrarische functie met het daadwerkelijke gebruik van dergelijke gewasbeschermingsmiddelen en de gevoelige functie op korte afstand van elkaar rechtmatig aanwezig zijn). Als een bestaande situatie beschouw ik hier niet de gevallen waarbij de agrarische functie weliswaar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen toelaat, maar die mogelijkheid feitelijk nooit is benut. In dergelijke gevallen zijn er ook geen investeringen gedaan verband houdende met een dergelijk gebruik (er is geen boomgaard aangelegd, er zijn geen drainagebuizen geplaatst e.d.) en bestaat er geen of minder aanleiding om bestaande rechten te beschermen of te eerbiedigen.

Hierna zal allereerst aandacht worden besteed aan het nu geldende recht, waarbij het in het bijzonder gaat om de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) en het nieuwe recht, zijnde de Omgevingswet die op 1 januari 2024 in werking zal treden. Het nu geldende recht lijkt weinig interessant omdat het praktisch bezien gaat om de mogelijkheden zoals die na 1 januari a.s. zullen gelden. Toch moet over het geldende recht en de op basis daarvan ontstane jurisprudentie iets worden gezegd, omdat die jurisprudentie alleen kan worden begrepen in het licht van het huidige recht.

2. Het huidige recht

Er bestaat weinig discussie over de vraag of onder de huidige Wro voor nieuwe situaties spuitvrije zones tussen enerzijds agrarische gronden en anderzijds gevoelige functies, zoals wonen, scholen, horeca, in bestemmingsplannen kunnen worden opgenomen. In de jurisprudentie van de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State is regelmatig overwogen dat als vuistregel kan worden gehanteerd, dat een afstand van 50 m. tussen de gevoelige functies en de agrarische bedrijvigheid niet onredelijk is om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat te garanderen. Zie in dit verband de Afdelingsuitspraken van 23 september 2009, nr. 200900570/1/R2 en van 18 september 2013, nr. 201209567/1/R1.

Mij is geen jurisprudentie bekend over de vraag welke afstand in nieuwe situaties zou moeten worden gehanteerd tussen de agrarische gronden en gronden bestemd voor natuur. In die gevallen

gaat het niet om een aanvaardbaar woon- en leefklimaat, maar om de bescherming van de natuur. Ik heb er geen twijfel over dat ook dan voor nieuwe situaties afstandsnormen gehanteerd kunnen worden, maar kan niet beoordelen of ook daar 50m als vuistregel gehanteerd kan worden of een grotere of kleinere afstand.

Nu vaststaat dat voor nieuwe situaties in bestemmingsplannen afstandsnormen mogelijk zijn, kan er tevens van worden uitgegaan dat de provincie in beginsel in instructieregels als bedoeld in art. 4.1. lid 1 Wro gemeentebesturen zou kunnen verplichten dergelijke afstandsnormen in bestemmingsplannen op te nemen.

Veel moeilijker ligt het onder het huidige recht waar het gaat om het introduceren van afstandsnormen voor bestaande, rechtmatige situaties. Dat heeft alles te maken met het wettelijk overgangsrecht dat op grond van art. 3.2.2 Besluit ruimtelijke ordening (Bro) in een bestemmingsplan moet worden opgenomen. Dat wettelijk overgangsrecht komt er kort gezegd op neer, dat bestaand rechtmatig gebruik dat in strijd is met een bestemmingsplan mag worden voortgezet.

Het wettelijk overgangsrecht heeft tot gevolg dat er naar huidig recht eigenlijk maar één mogelijkheid is om in bestaande situaties, waarbij de agrarische activiteit plaats vindt op te korte afstand tot de gevoelige bestemming, alsnog een adequate bufferzone tot stand te brengen, te weten het wegbestemmen van hetzij de agrarische activiteit hetzij de gevoelige bestemming met de aankondiging dat binnen de planperiode tot aankoop en zo nodig tot onteigening van de wegbestemde gronden zal worden overgegaan. Immers, volgens vaste jurisprudentie is het wegbestemmen van functies alleen geoorloofd, als binnen de planperiode tot verwerving / onteigening zal worden overgegaan. Het zal duidelijk zijn dat wegbestemmen en onteigenen als een zeer zwaar middel moet worden beschouwd, waartoe niet snel zal worden besloten.

Het vorenstaande vormt naar mijn mening de verklaring, dat in de Afdelingsjurisprudentie de lat zeer hoog wordt gelegd, wanneer het gaat om het ingrijpen in een bestaande rechtmatige situatie ten einde alsnog een bufferzone tot stand te brengen. Ik verwijs in dit verband naar de Afdelingsuitspraak van 26 maart 2014, nr. 201306395/1/R2, waarin de Afdeling overwoog:

“Tussen partijen is niet in geschil dat een groot aantal woningen op kortere afstand dan 50 meter ligt van de fruitboomgaard van appelland. Het enkele gegeven dat een bestaande situatie aan de orde is betekent niet dat in het geheel geen betekenis behoeft te worden toegekend aan de milieuhygiënische gevolgen van de fruitboomgaard voor de omgeving. Het laten voortbestaan van een bestaande historisch gegroeide situatie kan onder omstandigheden in strijd zijn met een goede ruimtelijke ordening, indien blijkt dat de nadelige gevolgen hiervan zo groot zijn dat deze in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht. Dit is met name het geval indien de gezondheid van omwonenden niet kan worden gegarandeerd.”

Na deze tussenuitspraak paste de gemeenteraad de motivering van het plan aan zonder de inhoud te wijzigen. In de einduitspraak van 12 november 2014, nr. 201306395/3/R2 overwoog de Afdeling onder meer:

“Uit (...) de planregels in samenhang bezien met het verweerschrift van de raad volgt dat de raad het noodzakelijk acht om in nieuwe situaties een afstand aan te houden van 50 meter tussen nieuwe boomgaarden en woningen (...) De raad heeft (...) gemotiveerd waarom een dergelijke afstandseis niet geldt in bestaande situaties. Hierbij is van belang dat de raad (...) heeft overwogen dat het belang bij behoud van de bestaande situatie in dit geval dient te prevaleren aangezien niet vaststaat dat de nadelige gevolgen hiervan vanuit een oogpunt van goede ruimtelijke ordening zo groot zijn dat deze

K

in redelijkheid niet langer aanvaardbaar kunnen worden geacht, waarbij de raad in zijn afweging heeft betrokken dat ook de financiële middelen ontbreken om de bestaande situatie te beëindigen.”

Naar mijn mening hangt de Afdelingsjurisprudentie betreffende het beëindigen van bestaande situaties direct samen met de bescherming van het bestaande gebruik ingevolge het wettelijk overgangsrecht van art. 3.2.2. Bro. Er kan dus niet zonder meer vanuit worden gegaan, dat die jurisprudentie onverkort zal blijven gelden onder de Omgevingswet, wanneer geen sprake meer is van een wettelijk overgangsrecht.

De conclusie kan, kort gezegd, zijn dat onder het geldende recht het goed mogelijk is in nieuwe situaties een spuitvrije zone in te stellen tussen een agrarisch gebied en een gevoelige bestemming. Voor bestaande situaties is de situatie, in verband met het wettelijk overgangsrecht, wezenlijk anders. Dan geldt dat het, tenzij de bereidheid tot onteigening bestaat, praktisch onmogelijk is die bestaande situatie te wijzigen.

3. De Omgevingswet.

Wanneer na 1 januari a.s. de Omgevingswet in werking is getreden, veranderen de juridische mogelijkheden niet fundamenteel waar het gaat om nieuwe situaties. In omgevingsplannen zullen regels gesteld kunnen worden inhoudende een verbod om op een bepaalde afstand van gevoelige functies in het agrarisch gebied bepaalde gewasbeschermingsmiddelen te gebruiken. Door de provincie kunnen instructieregels worden gegeven die de gemeenten verplichten in nieuwe omgevingsplannen dergelijke spuitvrije zones vast te leggen. Daarnaast is het mogelijk dat in de provinciale Omgevingsverordening ex art. 4.1. Omgevingswet regels worden gesteld die een vergelijkbaar verbod introduceren. Dergelijke regels hoeven door de gemeentebesturen niet in de omgevingsplannen verwerkt te worden, maar werken rechtstreeks jegens burgers en bedrijven.

Voor bestaande situaties veranderen de juridische mogelijkheden wel. Dat heeft allereerst te maken met het feit, dat van een wettelijk overgangsrecht voor plannen geen sprake meer is. Anders gezegd: het uitgangspunt dat bestaand gebruik dat afwijkt van het plan mag worden voortgezet, geldt niet meer onder de Omgevingswet. Daarnaast is naar mijn mening niet zonder betekenis, dat het omgevingsplan juridisch gezien volledig is aan te merken als een gemeentelijke verordening, die in beginsel voor onbepaalde tijd geldt. Van een actualiseringsplicht zoals nu neergelegd in art. 3.1. lid 2 Wro in onder de Omgevingswet geen sprake. Hoewel niet onmogelijk, ligt het niet erg voor de hand dat een gemeentelijke verordening (het omgevingsplan) die een evenwichtige toedeling van functies aan locaties bevat en andere regels die met het oog daarop nodig zijn, voor onbepaalde tijd een uitzondering maakt voor gevallen van afwijkend gebruik, zoals die bestonden ten tijde van de vaststelling. Veeleer lijkt het voor de hand te liggen, dat afwijkende gebruik op enig moment in de toekomst wordt beëindigd zodat ook daar het algemene regime gaat gelden. Dat alles betekent niet, dat het nieuwe regime van het ene moment op het andere moet gaan gelden voor bestaand afwijkend gebruik. De in het provinciale memo van 1 november 2022 geciteerde toelichting bij het omgevingsbesluit maakt dat ook duidelijk. “Zowel vanuit maatschappelijk als economisch perspectief moeten burgers en bedrijven erop kunnen vertrouwen dat hun rechtspositie niet van de ene op de andere dag aanmerkelijk wijzigt”, zo wordt in die toelichting terecht opgemerkt. Eveneens terecht wordt in datzelfde memo ook opgemerkt, dat het bieden van een redelijke overgangstermijn daarom aanbevolen blijft. Het bieden van een redelijke overgangstermijn en het voorkomen dat de rechtspositie van burgers en bedrijven van de ene dag op de andere aanmerkelijk wijzigt betekent echter niet, dat een bepaling betreffende bufferzones niet op enig moment kan gaan gelden voor bestaande situaties. Daarbij zijn verschillende varianten en formuleringen denkbaar. Als voorbeeld noem ik de volgende:

“ de verbodsbepaling dat geen gewasbeschermingsmiddelen mogen worden gebruikt binnen bijv. 50 m afstand tot gevoelige bestemmingen geldt gedurende x jaar na de vaststelling van het plan niet voor gronden waar ten tijde van die vaststelling reeds gewasbeschermingsmiddelen rechtmatig werden gebruikt, mits dat gebruik niet wordt gewijzigd “;

Voor wat betreft de vraag hoe lang de eerbiedigende werking voor bestaande situaties dient te zijn merk ik het navolgende op. Naar mate een kortere termijn (bijv. van 1 of 2 jaar) wordt gekozen wordt het risico vergroot dat de rechter de regeling waar het gaat om bestaand gebruik onrechtmatig zal achten. Bij een dergelijke korte termijn moet er tevens van worden uitgegaan dat nadeelcompensatie aan de orde zal zijn. Is sprake van een lange termijn (bijv. van 10 of 15 jaar) dan is de kans groot dat de rechter de gemaakte keus aanvaardbaar zal achten en dat geen nadeelcompensatie betaald hoeft te worden. In dat verband verwijs ik naar het arrest van de Hoge Raad van 12 december 2016, ECLI:NL:HR:2016:2888 betreffende het verbod tot het houden van pelsdieren. In dat geval ging het om de Wet verbod pelsdierhouderij uit 2013, die een verbod tot het houden van pelsdieren introduceerde per 1 januari 2024. De overgangperiode van 10 jaar werd beschouwd als tegemoetkoming in de schade. De Hoge Raad oordeelde dat geen sprake was van strijd met het eigendomsrecht als bedoeld in art. 1 van het Eerste Protocol en zag ook geen aanleiding voor een gehoudenheid tot het betalen van aanvullende schadevergoeding.

Indien een tussenweg wordt bewandeld en wordt gekozen voor een eerbiedigende werking voor bestaand gebruik voor een periode van bijv. 5 of 7 jaar is mijn inschatting dat de rechter de gemaakte keus, mits die voldoende gemotiveerd is, zal respecteren, zij het dat wellicht enige vorm van nadeelcompensatie redelijk wordt geacht.

Voor wat betreft de gebruikmaking van provinciale instrumenten onder de Omgevingswet merk ik nog het volgende op.

Allereerst is van belang het bepaalde in art. 2.3 lid 1 Omgevingswet. Dat artikel bepaalt, dat de uitoefening van de taken en bevoegdheden op grond van de wet wordt overgelaten aan de bestuursorganen van de gemeente, tenzij daarover andere regels zijn gesteld. Men spreekt hier wel over het subsidiariteitsbeginsel. Het tweede lid van art. 2.3 bepaalt, dat een bestuursorgaan van de provincie een taak of bevoegdheid alleen uitoefent, als dat nodig is met het oog op een provinciaal belang en dat belang niet op een doelmatige en doeltreffende wijze door het gemeentebestuur kan worden behartigd. Gediscussieerd kan worden over de vraag wanneer het subsidiariteitsbeginsel aan de orde is, wanneer sprake is van een provinciaal belang en of dat belang doelmatig en doeltreffend door de gemeente kan worden behartigd. De jurisprudentie op grond van de Omgevingswet zal moeten worden afgewacht, zoals dat ook geldt voor de andere aangelegenheden genoemd in deze reflectie. Vooralsnog stel ik vast dat het begrip ‘provinciaal belang’ ook voorkomt in de huidige Wro en dat in de jurisprudentie vrijwel nooit is geoordeeld dat aan dat criterium niet was voldaan. Voorts stel ik vast dat hier zonder twijfel sprake is van een gemeente-overstijgende problematiek, waarbij ook van belang is, dat wordt voorkomen dat het level playing field wordt aangetast doordat verschillende gemeenten verschillende afstandsnormen of verschillende termijnen voor de eerbiedigende werking van bestaand gebruik hanteren. Ten slotte is naar mijn mening van belang dat het hier gaat om een complexe problematiek, waaromtrent sommige gemeenten deskundigheid zullen missen. Al met al verwacht ik vooralsnog niet, dat door de rechter zal worden geoordeeld dat in geval van een provinciale regeling, gehandeld wordt in strijd met art. 2.3 van de Omgevingswet.

Waar het gaat om de vraag welk provinciaal instrument moet worden gekozen merk ik nog het volgende op. Hiervoor noemde ik al de mogelijkheid van instructieregels en de mogelijkheid van algemene regels in de provinciale omgevingsverordening. De keuze tussen beide instrumenten is

echter niet geheel vrij. Art. 4.2 lid 2 Omgevingswet bepaalt immers, dat de omgevingsverordening uitsluitend een toedeling van functies aan locaties en met het oog daarop gestelde regels mag bevatten, als het onderwerp van zorg niet doelmatig en doeltreffend met een instructieregel of met een instructie kan worden behartigd. De wetgever is dus van oordeel dat allereerst getracht moet worden met instructieregels het beoogde resultaat te bereiken. Om die reden ligt het naar mijn mening voor de hand om in een geval als dit het instrument van de instructieregels te gebruiken teneinde te komen tot spuitvrije zones in gemeentelijke omgevingsplannen.

4. Reflectie

Het hiervoor gestelde is, in hoofdlijnen sprekend, niet strijdig met het gestelde in het advies van Bout Advocaten en het gestelde in het Memo juridische mogelijkheden met betrekking tot de inzet van het ruimtelijk instrumentarium bij de regulering van gewasbeschermingsmiddelen. Bout Advocaten koppelt de verruiming van de mogelijkheden onder de Omgevingswet echter aan het voorzorgbeginsel. Die koppeling is naar mijn mening niet terecht en werkt enigszins verwarrend. Uiteraard zal een motivering gegeven moeten worden wanneer het gaat om de omvang van een spuitvrije zone. Maar de eis van een deugdelijke motivering geldt voor alle vormen van bufferzones en dergelijke. De ruimtelijke ordeningspraktijk in Nederland pleegt van oudsher rekening te houden met een zekere separatie van functies, die zich slecht met elkaar verdragen. Zo worden woonwijken op enige afstand van bijvoorbeeld bedrijfsterreinen en snelwegen gepland en gerealiseerd, onder meer om een goed woon- en leefklimaat voor bewoners te verzekeren. De in acht te nemen afstanden tussen verschillende bestemmingen zijn soms wettelijk vastgelegd, maar in veel gevallen neergelegd in richtlijnen, handleidingen, vuistregels en dergelijke. Die situatie zal blijven gelden onder de Omgevingswet, waarin het criterium van een goede ruimtelijke ordening is verbreed tot een duurzame ontwikkeling en het bereiken en in stand houden van een veilige en gezonde fysieke leefomgeving en een goede omgevingskwaliteit (vgl. art 1.3 Omgevingswet). Met betrekking tot de spuitvrije zones in nieuwe situaties wordt in de praktijk veelal de afstand van 50m tot gevoelige functies aangehouden, welke afstand door de bestuursrechter als niet onredelijk is aangemerkt. Die afstand van 50 m is bij mijn weten niet gebaseerd op het voorzorgbeginsel of adviezen van de Gezondheidsraad of het RIVM, maar op algemeen aanvaarde inzichten van planologen omtrent de bescherming van een goed woon- en leefklimaat. Nu het wettelijk overgangsrecht uit het huidige Bro dat een verregaande bescherming biedt van bestaande rechten onder de Omgevingsrecht niet meer zal gelden, ontstaan mogelijkheden om een spuitvrije zone ook te introduceren voor bestaande situaties.

Dat een verwijzing naar het voorzorgbeginsel verwarrend heeft gewerkt, blijkt ook uit de brief van Gedeputeerde Staten van 8 november 2022 waarbij aan de voorzitter en de leden van Provinciale Staten van Drenthe het Memo van 1 november wordt toegezonden. In die brief wordt de conclusie getrokken dat de uitleg van het voorzorgbeginsel onder de Omgevingswet niet anders wordt, waardoor niet wordt verwacht dat dit beginsel onder de Omgevingswet ruimer kan worden toegepast. Met die conclusie kan worden ingestemd, maar dat betekent niet dat onder de Omgevingswet geen mogelijkheden bestaan om in te grijpen op bestaande situaties. Die mogelijkheden worden in het Memo ook genoemd, zij het dat daarbij te hoge eisen worden gesteld aan de onderbouwing en de motivering.

Amsterdam, 14 oktober 2023



N.S.J. Koeman

Bijlage 3:

Onderzoeksfasen

Deze tabel bevat de fases van de onderzoeksprojecten van de Noordelijke Rekenkamer. De meeste projecten maken deel uit van het onderzoeksprogramma van de rekenkamer (<https://www.noordelijkerekenkamer.nl/onderzoek/onderzoeksprogrammas>). Daarnaast verricht de rekenkamer onderzoek op verzoek van Statenleden (zie het Onderzoeksprotocol van de NRK, <https://www.noordelijkerekenkamer.nl/over-ons>, onder 'Werkwijze').

Fase	Activiteit
Onderzoeksopzet	De rekenkamer zoekt informatie en verkent welke richtingen het project kan ingaan. Dat doet zij onder andere door zich in te lezen en door (informeel en oriënterend) in gesprek te gaan met medewerkers van de provincie(s) en andere inhoudelijk betrokkenen. <u>Resultaat</u> : onderzoeksplan, vastgesteld door het college van de NRK. De rekenkamer stuurt deze onderzoeksopzet naar de provinciesecretaris, met het verzoek een inhoudelijke contactpersoon aan te wijzen.
Uitvoering: Empirisch onderzoek /Nota van Bevindingen + Ambtelijk hoor en wederhoor	De rekenkamer voert vervolgens een startgesprek met de vaste provinciale contactpersoon en de aangewezen inhoudelijke contactpersoon. De provincie levert daarna binnen een maand de gevraagd documenten. De rekenkamer verzamelt gegevens, deels van de provincie, deels van andere instanties. Soms zet zij een enquête uit. De relevante gegevens en de antwoorden op de feitelijke onderzoeksvragen krijgen een plekje in de conceptnota van Bevindingen, vast te stellen door het college van de NRK. Aan de provincie vraagt de rekenkamer het concept van de Nota van Bevindingen te controleren op <u>feitelijke</u> correctheid (de provincie krijgt <u>vijf weken</u> om dit te doen). De rekenkamer stelt vervolgens een reactienota op en bespreekt die met de provincie (vaste contactpersoon en inhoudelijke contactpersoon). Feitelijke onjuistheden in de Nota van Bevindingen corrigeert de rekenkamer.
Uitvoering: Analyse en beoordeling	Op basis van alle gegevens formuleert de rekenkamer conclusies en aanbevelingen. Die vormen, met de inhoud van de Nota van Bevindingen, het <u>eindrapport</u> . Het college van de NRK stelt het eindrapport vast.
Afronding Bestuurlijke reactie	Vervolgens stuurt de rekenkamer het vastgestelde eindrapport aan het college van Gedeputeerde Staten, met het verzoek een bestuurlijke reactie te geven (binnen vijf weken). De rekenkamer biedt aan de desbetreffende gedeputeerde(n) een toelichting te geven op de conclusies en aanbevelingen. <u>NB</u> . Het rapport verandert door dat gesprek niet meer. De bestuurlijke reactie wordt als bijlage bij het rapport opgenomen. Naar aanleiding van de bestuurlijke reactie van het college van Gedeputeerde Staten kan de rekenkamer besluiten een nawoord te schrijven; ook dat is een bijlage bij het rapport.
Nawoord Openbaarmaking	Daarna presenteert de rekenkamer het eindrapport in een besloten bijeenkomst aan de leden van Provinciale Staten; daarna is het rapport openbaar. Daarna licht zij het rapport nog eens toe in een bijeenkomst (zoals een commissievergadering) van PS. <u>NB</u> . Dat betekent dus, dat <u>alle voorgaande stappen vertrouwelijk</u> zijn en dat de provincie geen van de stukken die zij van de rekenkamer ontvangt aan derden mag geven.

Bijlage 4: Bestuurlijke reactie Gedeputeerde Staten van Drenthe

Op 1 maart 2024 ontvingen wij uw aanbiedingsbrief en het eindrapport 'Zorgen voor morgen. Bollenteelt in Drenthe' met het verzoek om bestuurlijk inhoudelijk te reflecteren op de conclusies en aanbevelingen en aan te geven of de aanbevelingen worden overgenomen.

Met belangstelling hebben wij kennisgenomen van dit eindrapport. Wij danken u voor uw inzet voor het onderzoek naar de bollenteelt in de provincie Drenthe.

Uw onderzoek betreft de vraag:

Welke instrumenten de provincie Drenthe heeft om de schade aan mens en milieu als gevolg van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de bollenteelt te minimaliseren, op welke manier maakt zij daarvan gebruik en hoe effectief is dit?

Wij hebben onze reactie gebaseerd op de conclusies en aanbevelingen uit uw eindrapport.

Wij zijn ons zeer bewust van de zorgen rondom de bollenteelt en het gebruik van chemische gewasbescherming. Wij hebben oog voor de belangen van mens, natuur en milieu en werken aan een omgeving waarin het gezond en plezierig wonen en ondernemen is.

Wat betreft de conclusies uit uw eindrapport vinden wij dat deze dusdanig stellig geformuleerd zijn, dat wij ons er niet in herkennen.

Bij het uitvoeren van ons beleid acteren wij binnen de mogelijkheden die wet en regelgeving, zowel landelijk als Europees, ons bieden. Wij voelen ons hierin gesteund door het College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden (Ctgb).

Tijdens een recente informatiebijeenkomst stelde zij dat het Europees beoordelings-kader voor beoordeling en toelating van gewasbeschermingsmiddelen het strengste ter wereld is met een hoog niveau van bescherming voor mens, dier en milieu.

Ten aanzien van ons ruimtelijk beleid merken wij op dat onze inhoudelijke visie voor de verschillende beleidsterreinen de basis is voor onze ruimtelijke visie. Sturing op het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen wordt pas in ons ruimtelijke beleid verankerd als de inhoudelijke beleidlijn in het sectorale beleid, zoals voor water, bodem, landbouw en natuur, is uitgekristalliseerd. In de Omgevingsvisie wordt de vertaalslag gemaakt. De totstandkoming daarvan is een participatief en democratisch proces. En zo ook de toedeling van functies aan locaties.

De bollenteelt is gelijk de andere teelten een vrije keuze van de individuele akkerbouwer en ook hoe de akkerbouwer dit binnen het bouwplan vorm geeft. Met het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe zetten wij stappen richting een duurzamere teelt. Er worden nu al mooie resultaten geboekt. Binnen het Uitvoeringsprogramma Gewasbescherming 2030 van LNV zullen de bevindingen verbreed worden naar andere teelten en een vertaling krijgen naar toekomstig beleid.

Wat betreft de communicatie met omwonenden zijn wij van mening dat de gespreks-tafels met de commissaris van de Koning als onafhankelijk voorzitter hebben bijgedragen in een luisterend oor en het met elkaar in gesprek gaan over de verschillende belangen en wensen.

Inmiddels heeft er een bijeenkomst plaatsgevonden over het toelatingsbeleid inzake gewasbeschermingsmiddelen, is CMO STAMM gevraagd een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden van een te realiseren informatieportaal en is bij gemeenten een behoeftepeiling uitgezet naar het opstellen van een Drentse gedragscode nabuurschap.

Ook vanuit het programma Duurzame bollenteelt Drenthe zijn er diverse informatiebijeenkomsten en veldbezoeken georganiseerd om omwonenden en belangstellenden te informeren en te betrekken. En worden zij via een informatiepagina in de Westervelder-Woldercourant en de website duurzamebollenteeltdrenthe.nl op de hoogte gehouden van nieuwe bevindingen en ontwikkelingen; zoals recentelijk de resultaten van het onderzoek over de communicatie van het programma.

U geeft ons de volgende twee aanbevelingen mee:

Aanbeveling 1: *Gedeputeerde Staten en Provinciale Staten, neem de regie. Ontwikkel in gezamenlijkheid met ondernemers, ketenpartners, gemeenten, waterschappen, omwonenden en natuurbeschermingsorganisaties een inhoudelijke en ruimtelijke visie op bollen- en sierteelt in Drenthe. Maak gebruik van uw ruimtelijke bevoegdheden om bollen- en sierteelt te reguleren in het belang van het halen van de provinciale doelen op het gebied van (grond)waterkwaliteit, kwaliteit van de leefomgeving en de natuur. Provinciale Staten, controleer of omwonenden en natuurbeschermingsorganisaties voldoende betrokken zijn bij de totstandkoming van deze ruimtelijke visie.*

Mede gelet op de nieuwe Omgevingswet en het veranderende Landbouwbeleid wordt er nu al gewerkt aan het Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG), een koersnotitie Landbouw en ook zijn de eerste stappen gezet voor het opstellen van een nieuwe Omgevingsvisie.

Zoveel als mogelijk worden belanghebbenden hierbij betrokken en worden bij het opstellen de Europese en landelijke richtlijnen in acht genomen.

Het overnemen van uw aanbeveling sluit ook aan bij onze uitwerking van voorstel 1 en 2 vanuit de gesprekstafels, welke ook opgenomen zijn op pagina 50 van uw rapport.

Aanbeveling 2: *Gedeputeerde Staten, borg de doorwerking van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. Neem de resultaten waar mogelijk op in het provinciale beleid.*

Waar mogelijk borgen wij de doorwerking van de resultaten van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe. Het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe richt zich voornamelijk op het toepassen van gewasbeschermingsmiddelen: het verminderen van het gebruik en de risico's. De toelating van gewasbeschermingsmiddelen en het toezicht daarop ligt primair bij het Rijk. De provincie stimuleert daarbij het beperken van het gebruik van chemische middelen door onder andere het ondersteunen van experimenten waarbij alternatieve middelen en methoden worden toegepast.

Het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe maakt deel uit van het landelijk Uitvoeringsprogramma Gewasbescherming 2030 van het ministerie van LNV en is gericht op het verlagen van de milieu-impact van de bollenteelt. Resultaten uit dit programma zullen waar mogelijk ook in andere teelten worden uitgerold.

Bijlage 5: Nawoord

In de bestuurlijke reactie van Gedeputeerde Staten op het rapport 'Zorgen voor morgen' lezen wij helaas geen concrete maatregelen. Daardoor blijft er een gebrek aan provinciale (ruimtelijke) regie op de bollenteelt. Het meest duidelijk blijkt dat uit de volgende passage in de reactie: "De bollenteelt is gelijk de andere teelten een vrije keuze van de individuele akkerbouwer en ook hoe de akkerbouwer dit binnen het bouwplan vorm geeft." De provincie beschikt echter wel degelijk over ruimtelijk instrumentarium (op grond van de Omgevingswet) om de verschillende, deels tegengestelde belangen tegen elkaar af te wegen.

Gedeputeerde Staten nemen aanbeveling 1 over. Dat betekent dat de provincie serieuze dialogen zal voeren met belanghebbenden, waaronder inwoners van de provincie. Totnogtoe zette de provincie eerst en vooral communicatiemiddelen in die gericht waren op *informer* en niet of nauwelijks ruimte boden voor een dialoog. De gesprekstafels onder voorzitterschap van de Commissaris van de Koning boden die mogelijkheid wel. Maar die kwamen pas in een laat stadium. Bovendien was voor het thema 'verduurzaming van de gewasbescherming' geen tafel georganiseerd. Dit onderwerp maakte deel uit van het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe en daarin kregen omwonenden nu juist geen rol.

Het ligt dan ook voor de hand dat de provincie dit voornemen tot werkelijke dialoog zal verankeren in het aangekondigde communicatie- en participatieplan voor de Omgevingsvisie.



Groningen
Fryslân

Drenthe