

Omgaan met mest

Betekenisgeving aan landbouw, milieu en mestregelgeving

Prof. Dr. ir. C.J.A.M. Termeer (Wageningen Universiteit)

Dr. G. Breeman (Wageningen Universiteit)

Drs. F.A. Geerling-Eiff

Ing. N. van den Berkmortel

G.J. Schaick

Drs. F.B. Hubeek

Projectcode 30862

Oktober 2007

Rapport 3.07.07

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Omgaan met mest; Betekenisgeving aan landbouw, milieu en mestregelgeving

Termeer, C.J.A.M., G. Breeman, F.A. Geerling-Eiff, N. van den Berkmortel, G.J. Schaick en F.B. Hubeek

Den Haag, LEI, 2007

Rapport 3.07.07; ISBN/EAN 978-90-8615-172-1

Prijs €21,50 (inclusief 6% btw)

110 p., fig., tab., bijl.

In dit rapport zijn de resultaten beschreven van de sociaalwetenschappelijke deelstudie van de Evaluatie MeststoffenWet (EMW) 2007. Deze deelstudie betrof een belevingsonderzoek met als doel inzicht te verkrijgen in de kennis, de houding en het gedrag van ondernemers in de mestketen ten aanzien van het (nieuwe) mestbeleid en de sociale context daarvan.

This report presents the results of the socio-scientific study of the Evaluation Fertiliser Act (EMW) 2007. This study involved a perception study aimed at obtaining insight into the knowledge, attitude and behaviour of farmers in the manure chain with regard to the (new) manure policy and its social context.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2007

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponereerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	15
1. Inleiding	21
1.1 Aanleiding	21
1.2 Doelstelling belevingsonderzoek	22
1.3 Leeswijzer	23
2. Betekenisgeving als theoretisch kader	24
2.1 Inleiding	24
2.2 Beleids­theorie over de relatier­egels en gedrag­sb­e­invloeding	24
2.3 Betekenis­geving aan regel­geving	24
2.4 Netwerken	25
2.5 Eigenschappen van betekenis­geving	26
3. Onderzoeks­aanpak en methoden	29
3.1 Vraag­stelling	29
3.2 Fasen in het onderzoek	29
3.3 De interviews	32
3.4 Verwerking interviews en methodologie	32
4. Resultaten interviews met agrarische ondernemers	35
4.1 Inleiding	35
4.2 Agrarische ondernemers die mest produceren	36
4.3 Agrarische ondernemers die mest afnemen	46
4.4 Intermediairs	54

	Blz.
5. Resultaten interviews met het netwerk rondom ondernemers	62
5.1 Inleiding	62
5.2 Identiteit	62
5.3 Denken over mestbeleid en de meststoffenwet	63
5.4 Handelingen ten gevolge van het mestbeleid en de meststoffenwet	64
5.5 Denken over de toekomst	66
5.6 Sociaal netwerk	67
6. Betekenisgeving: een vergelijking tussen beleidsmakers, sectorvertegenwoordigers en ondernemers	69
6.1 Inleiding	69
6.2 Vergelijking betekenisgeving	69
6.3 Sociaal netwerk rondom landbouw en mest	77
7. Analyse en conclusies	80
7.1 Kloof tussen algemene beleidstheorieën en gedifferentieerde praktijken.	80
7.2 Draagvlak	81
7.3 Toekomst	84
7.4 De gefragmenteerde trechter	86
7.5 Integratie op bedrijfsniveau	91
7.6 Verbroken feedbackmechanismen	92
7.7 Intermediairs	93
7.8 Tips	94
8. Nabeschuwing en aanbevelingen	96
Literatuur	99
Bijlagen	
1. Vragenlijst interviews	101
2. Analyseschema interviews	103
3. Top 20 onderwerpen uit interviews	105
4. GDR-sessies: deelnemers en agenda	106
5. Tips, overwegingen en aanbevelingen ter verbetering van het huidige meststelsel	109

Woord vooraf

Het effect van een wet of een bepaalde maatregel hangt af van de wijze waarop een ondernemer een maatregel waarneemt, interpreteert en daaraan handelingsconsequenties verbindt. Dit proces van betekenisgeving is geen individuele activiteit is maar komt tot stand in het sociale netwerk rondom ondernemers. Deze publicatie doet verslag van het onderzoek naar de wijze waarop ondernemers betekenis geven aan landbouw, milieu en mestregelgeving. De publicatie geeft een rijk beeld van de inhoud en het proces van betekenisgeving. Naast een overzicht van typerende citaten uit interviews met ondernemers en adviseurs bevat het rapport ook meer kwantitatieve analyses.

Deze publicatie is uitgebracht in het kader van de Evaluatie MeststoffenWet, dat eens in de vier jaar wordt uitgevoerd. De Evaluatie MeststoffenWet 2007 (EMW 2007) bestaat uit een groot aantal deelstudies dat gezamenlijk tot een syntheserapport leidt. Naast deze publicatie is een bijdrage vanuit dit deelonderzoek geleverd aan het EMW-syntheserapport dat uitgebracht wordt door het Milieu- en Natuur Planbureau (MNP). Dit deelonderzoek vormde de sociaalwetenschappelijke studie van de EMW met als doel inzicht te verkrijgen in de kennis, de houding en het gedrag van ondernemers in de mestketen ten aanzien van het (nieuwe) mestbeleid en de sociale context daarvan. Een bijkomend doel van het onderzoek was om kort te inventariseren in hoeverre partijen met wie de overheid op institutioneel niveau overlegt over mestbeleid (vertegenwoordigers van sectoren), hetzelfde beeld representeren als ondernemers. Inzicht in deze context draagt bij aan het beter begrijpen van het al dan niet realiseren van beleidsdoelen en het kan opties genereren voor verbeteringen.

Opdrachtgever van dit onderzoek was het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV), in persoon van dhr. drs. Martin van Rietschoten. Aan deze studie hebben onderzoekers meegewerkt van de WU-leerstoelgroep Bestuurskunde, mw. prof. dr. ir. Katrien. Termeer, dhr. dr. G. Breeman en van LEI, mw. drs. Floor Geerling-Eiff, mw. ing. Noortje van den Berkmortel, dhr. Gerrit Schaick en mw. drs. Francisca Hubeek (tot 1 februari 2007). Beide instituten maken onderdeel uit van de Social Sciences Group (SSG) van Wageningen UR. De projectleiding en -management was in handen van respectievelijk Katrien Termeer en Floor Geerling-Eiff.

In het bijzonder worden alle personen en organisaties bedankt voor hun tijd en bijdrage aan de twee workshops en 70 interviews. Ook bedanken we Martin van Rietschoten en de andere leden van de projectgroep EMW 2007 en de leden van de synthesegroep voor hun waardevolle commentaar op eerdere versies van dit rapport. Daarnaast wordt ir. dhr. Wim de Hoop bedankt voor zijn *review* op de eindrapportage.

A handwritten signature in black ink, appearing to be 'J. Blom', written over a thin vertical yellow line on the left side of the page.

Dr. Jan Blom
Algemeen directeur LEI

Samenvatting

Inleiding

Dit onderzoek maakt onderdeel uit van een meer omvattende evaluatie van de meststoffenwetgeving (EMW). Terwijl de andere onderdelen milieutechnisch en economisch van aard zijn is dit onderzoek vooral sociaal wetenschappelijk van karakter. Het gaat hier om een zogenaamd belevingsonderzoek. Het primaire doel van dit onderzoek is het verkrijgen van inzicht in de houding, de kennis en het gedrag van ondernemers ten aanzien van het (nieuwe) mestbeleid. Voor het uitvoeren van dit belevingsonderzoek hebben wij gebruik gemaakt van *sensemaking*-theorie, of betekenisgeving. Deze theorie stelt dat het effect van een wet of een bepaalde maatregel afhangt van de wijze waarop een ondernemer een maatregel waarneemt (kennis nemen en kennis verwerken), hij¹ die maatregel interpreteert (mede op basis van eerdere ervaringen en zijn houding ten opzichte van ten opzichte van milieu en regelgeving) en daaraan consequenties verbindt (de keuze uit handelingsopties). Het is de betekenisverlening van een ondernemer die zo bepalend is voor zijn gedrag en daarmee uiteindelijk bepalend is voor de beoogde beleidseffecten. Betekenisgeving is geen individuele activiteit, maar een sociaal proces. Daarom vormt het verkrijgen van inzicht in het sociale netwerk rondom ondernemers, waarin deze betekenisgeving tot stand komt, een belangrijk onderdeel van deze studie.

Onderzoeksaanpak en methoden

Het onderzoek bestond uit de volgende fasen:

- twee workshops met (1) beleidsmakers en (2) sectorvertegenwoordigers. Het ging in deze workshops om het expliciteren van de beleidstheorieën. Wij hebben beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers bevraagd op hun

¹ Voor het gemak zijn alle verwijzingen naar actoren in mannelijke persoonsvorm weergegeven in dit rapport. Wij beseffen ons terdege dat het hier echter ook om vrouwelijke personen kan gaan.

- beelden en verwachtingen ten aanzien van duurzame landbouw in Nederland en de rol van het mestbeleid daarbij;
- het afnemen van 70 half gestructureerde diepte-interviews met ondernemers, adviseurs en andere actoren uit het sociale netwerk van de ondernemers;
 - verwerken, interpreteren en rapporteren. Voor de verwerking is gebruik gemaakt van het ATLAS-programma (software voor codering en verwerking). De gegevens zijn geïnterpreteerd door het onderzoekerteam die mede hiervoor gesproken hebben met onderzoekers van de andere deelstudies van de EMW en de opdrachtgever.

Resultaten en conclusies

Uit het onderzoek bleken de volgende resultaten en conclusies:

- *kloof*
Er bestaat een *kloof* tussen algemene beleidstheorieën en gedifferentieerde praktijken. Ten eerste blijkt het beeld dat ondernemers schetsen veel gedifferentieerder is dan dat van de beleidsmakers en in mindere mate ook dat van de sectorvertegenwoordigers. In de beleidstheorieën achter de mestregelgeving wordt onvoldoende doorwerking gegeven aan het gegeven dat ieder bedrijf verschillend is. Ten tweede is er sprake van een verschil in causaliteitsbeleving. De beleidsmakers en ook wel de sectorvertegenwoordigers in onze workshops redeneerden sterk vanuit het mestbeleid en de betekenis hiervan voor het gedrag van ondernemers. Ondernemers zien het mestbeleid echter veel meer als onderdeel van de totale regelgeving die voor hun bedrijf van belang is. Tot slot speelt in de afwegingen van ondernemers de rationaliteit een grote rol. De economische rationaliteit is daarin belangrijk maar niet allesbepalend zoals sommige beleidstheorieën (gedeeltelijk) veronderstellen. *Farming is a way of life* volgens veel respondenten en dus veel meer dan een boterham kunnen verdienen;
- *draagvlak*
Het draagvlak voor het mestbeleid onder ondernemers lijkt groter te zijn dan beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers verwachten. Het mestvraagstuk wordt erkend en de milieudoelen gerespecteerd. Men vindt het goed dat *free riders* worden beboet. Ook worden de administratieve lasten als minder hoog ervaren dan door beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers is ingeschat. En tot slot accepteert men over het algemeen het nieuwe systeem. Maar aan de andere kant zien we dat ondernemers

de details van de regelgeving als een belemmering ervaren. De huidige regelgeving is volgens ondernemers *doorgeschoten* (in complexiteit, big brother-gevoel), wordt als *krom* ervaren (zoals dierlijke mest afvoeren en kunstmest kopen), werkt averechts op *andere milieudoelen* (zoals een energietoename door toename van transport) en verengt de *milieuzorg* tot het kloppend krijgen van de boeken. Ondernemers voelen zich tot slot vaak *bekeken* en beoordeeld door burgers. Op termijn kan een verdere detaillering en aanscherping van de regelgeving het draagvlak ondermijnen;

- *toekomst*

Veel ondernemers zien de toekomst voor hun bedrijven redelijk positief in. De meeste zetten in op schaalvergroting. Mest speelt geen grote rol als onderwerp wanneer gesproken wordt over bedrijfsperspectief, wel als het gaat over de invloed van mestregels op de dagelijkse bedrijfsbeslissingen. Deze zouden in toenemende mate de keuze van het gewas, keuze voor verdere schaalvergroting en intensivering en de keuze voor koeien in de wei of op stal beïnvloeden. Aangegeven is dat nog strengere normen en hogere mestafzetkosten in de toekomst echt niet meer mogelijk zijn. Het is de vraag of ondernemers voldoende rekening houden met het gegeven dat de normen in de komende jaren daadwerkelijk strenger worden. Veel ondernemers zien duurzame veehouderij en akkerbouw als gesloten kringlopen (nieuwe gezinsbedrijven of samenwerkingsverbanden tussen grote gespecialiseerde bedrijven). Er is echter nauwelijks gesproken over samenwerking tussen mestproducenten en -afnemers;

- *netwerk*

Trechtersvorming en fragmentering kenmerken het sociale netwerk rondom het mestbeleid. We spreken van fragmentatie omdat ondernemers, vaak met begeleiding van adviseurs of brancheorganisaties, relatief kleine netwerken van collega's organiseren waarin ze intensief gegevens en ervaringen uitwisselen. Deze netwerken zijn van invloed op betekenisgeving waarbij onderling vertrouwen een doorslaggevende factor is. Opgemerkt dient te worden dat een aantal bedrijven, bewust of onbewust, niet in deze kleine netwerken participeert. Trechtersvorming zien we als het proces waarbij het aantal betrokkenen in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces (informereren, bepraten, adviseren en beslissen) sterk vermindert. Ondernemers laten zich nog zeer breed op heel verschillende manieren informeren over mestwetgeving. Bepraten doen ze in een kleine kring van collega's. Voor advies zoeken ondernemers vooral vertrouwde adviseurs en boekhouders op, maar collega's

worden ook wel vaak geraadpleegd. Het maken van de echte beslissingen maakt de ondernemer alleen, of samen met echtgeno(o)t(e) of opvolger. Interessant hierbij is dat juist degene die het meest belangrijk zijn voor de agrariërs bij het nemen van de beslissingen (de adviseurs), het minst toegankelijk zijn voor de beleidsmakers. Daarnaast vindt een overgrote meerderheid van de respondenten dat het mestbeleid een Europese aangelegenheid is, waarbij de Nederlandse overheid veelal als uitvoerder van Brusselse wetgeving wordt gezien. Qua bestuur hebben ondernemers meer waardering voor de regionale LTO-afdelingen als belangenbehartigers dan LTO-Nederland. De regionale afdelingen sluiten volgens de respondenten beter aan bij lokale belangen en behoeften;

- *integratie*

Een ondernemer kijkt niet naar individuele regels maar naar het totaalplaatje. Integratie van verschillende regels en toepassing hiervan vindt op bedrijfsniveau plaats. De adviseur speelt een belangrijke rol in dit integratieproces, waarbij hij gebruik maakt van zijn eigen werkwijze en de bedrijfsspecifieke kennis. LNV (Dienst Regelingen) wordt alleen in dit proces betrokken wanneer de ondernemer en zijn adviseur er echt niet samen uitkomen;

- *verbroken feedbackmechanismen*

Beleidsmakers hebben onvoldoende inzicht op het hierboven genoemde integratieproces. Geconstateerd wordt dat beleidsuitvoerders ver afstaan van de ervaringen die (individuele) ondernemers hebben met regelgeving. Dit leidt tot een kloof tussen het mestbeleid en de praktische uitvoering van de regels. Ondernemers en adviseurs zouden graag met LNV in gesprek willen gaan om deze kloof te overbruggen. Adviseurs vinden dat LNV de praktische vertaalslag en de verbinding van mestregels met andere regelgeving niet alleen aan de adviseur moet overlaten. Een betere afstemming is gewenst. We spreken dan ook van een roep om herstel van verbroken feedbackmechanismen die het vroegere OVO-drieluik kenmerkten;

- *intermediairs (mestdistributeurs en loonwerkers)*

De groep intermediairs lijkt buiten het advies- en beslissingscircuit van ondernemers te staan. Hoewel een aantal geïnterviewde intermediairs aangeeft nieuwe samenwerkingverbanden met ondernemers aan te willen gaan, lijken de gespreksonderwerpen tussen de twee groepen zich te beperken tot mesttransporten en andere zakelijke transacties.

Aanbevelingen

- Organiseer gesprekken tussen partijen in de beleidscyclus waarin partijen (in ieder geval ondernemers, adviseurs en beleidsmakers/uitvoerders) hun handelingen en overwegingen bespreken, (gewenste en ongewenste) effecten benoemen en gezamenlijk zoeken naar mogelijkheden voor verbetering. Dit om de verbroken feedbackmechanismen te herstellen.
- Onderzoek het dilemma tussen maatwerk en starheid. Het verdient aanbeveling om te onderzoeken of de huidige route van het mestbeleid met strakke regels en details inderdaad de enige beleidsroute is. Bekeken dient te worden of er alternatieven mogelijk zijn.
- Maak kleine aanpassingen en verbeteringen in het beleid waarbij beleidsmakers naar de stem van ondernemers luisteren. In dit onderzoek is een lijst met tips opgenomen. Dit helpt de kloof tussen beleid en praktijk te overbruggen en versterkt het wederzijdse vertrouwen.
- Breek de geïsoleerde positie van het mestbeleid open. We hebben gesproken over het integratieproces van regelgeving op bedrijfsniveau. Ook op het niveau van beleidsontwikkeling is het belangrijk om het mestbeleid te (blijven) verbinden met andere beleidsterreinen.
- Aandacht voor innovaties. Ondernemers, beleidsmakers en andere relevante actoren in het netwerk kunnen samen tot andere probleemdefinities van mest en daarmee samenhangende oplossingen en innovaties komen. Zo zijn er ideeën voor combinaties van mest met energieproductie, zowel op individueel (zoals een mestvergister op het bedrijf) als op meer collectief niveau (zoals agroparken, mestverbranding op sectorniveau) die niet van de grond komen. Het verdient aanbeveling om nader te onderzoeken waarom dergelijke innovatieve ideeën stagneren.

Summary

Farmers making sense of legislation relating to agriculture, the environment and fertiliser

Introduction

This study is part of a more comprehensive evaluation of the Fertiliser Act (EMW). While the other parts have a more environmental-technical and economic character, this study is mainly socio-scientific, investigating perception. The primary aim of this study is to obtain insight into the knowledge, attitude and behaviour of farmers in the manure chain with regard to the new manure policy. In order to conduct this perception research, we used *sense-making* theory. This theory states that the effect of legislation or a certain measure depends on how a farmer views a measure (acquiring and processing knowledge), how he¹ interprets that measure (partly based on previous experiences and his attitude to the environment and regulations) and links consequences to it (the available options). The way in which a farmer makes sense of a measure is crucial to how he behaves and ultimately determines the effects of the planned policy. Sense-making is not an individual activity, but a social process. An important part of this study is therefore devoted to obtaining insight into the social network around farmers, in which this sense-making occurs.

Research approach and methods

The study consisted of the following phases:

- two workshops with (1) policy makers and (2) sector representatives. These workshops were designed to present policy theories. We asked policy makers and sector representatives for their views and expectations regarding sustainable agriculture in the Netherlands and the role of the manure policy in this;

¹ For convenience, all references to actors in this report are given in the 'he' form. However, we realise that these could refer to women.

- phases 2 to 4: 70 semi-structured in-depth interviews were conducted with farmers, advisors and other actors from the farmers' social networks;
- phase 5: processing, interpreting and reporting. For the processing part, the ATLAS program was used (software for coding and processing). The data was interpreted by the research team which had talked to researchers from the other EMW studies and the principal.

Results and conclusions

The research produced the following results and conclusions:

- *gap*
There is a *gap* between general policy theories and differentiated practices. First of all, farmers' views are much more differentiated than those of the policy makers and to a lesser extent than those of the sector representatives. In the policy theories behind the manure regulations, insufficient consideration is given to the fact that every farm is different. Secondly, there is a difference in causality perception. The policy makers and the sector representatives in our workshops reasoned strongly from the manure policy and its significance for farmers' behaviour. However, farmers see the manure policy much more as part of all the regulations that are important to their farm. Finally, rationality plays a major role for farmers. Economic rationality is important here but does not determine everything, as some policy theories (partially) assume. *Farming is a way of life* according to many respondents and thus much more than merely earning a living;
- *support*
Support for the manure policy among farmers seems to be greater than policy makers and sector representatives expect. The manure problem is recognised and the environmental objectives respected. Farmers feel that *free riders* should be fined. Also, the administrative obligations are not considered to be as burdensome as the policy makers and sector representatives had estimated. And finally, farmers generally accept the new system. On the other hand, however, we see that farmers experience the details of the regulations as a hindrance. The farmers feel that the present regulations: have *gone too far* (in complexity, sense of Big Brother); are in their experience *wrong* (like removing animal manure and buying fertiliser); work against *other environmental objectives* (like an increase in energy due to increased transport); and narrow *environmental care* to

getting the books right. Finally, farmers often feel *watched* and judged by citizens. In the long term, a further detailing and tightening of the regulations may undermine support;

- *future*

Many farmers are reasonably optimistic about the future of their farms. Most of them are focusing on scale increases. Manure is not a major topic of conversation when discussing business prospects. This changes when discussing the effect of manure regulations on daily business decisions. This should increasingly influence the choice of crop, choice of further scale increases and intensification and the choice of cows in the field or in barns. Potentially stricter norms and higher manure sales costs are not really considered viable. It is questionable whether farmers fully realise that the norms will really become more stringent in the coming years. Many farmers see sustainable animal husbandry and arable farming as closed circuits (new family farms or partnerships between specialised farms). However, there is little talk of collaboration between fertiliser producers and buyers;

- *network*

Funnel-forming and fragmentation characterise the social network surrounding the fertiliser policy. We talk of fragmentation because farmers, often supported by advisors or branch organisations, create relatively small networks of colleagues with whom they intensively share information and experiences. These networks affect the sense-making process in which trust is a decisive factor. It should be noted that some farms, consciously or subconsciously, do not participate in these small networks. We see funnel-forming as the process whereby the number of people involved in the different phases of the decision-making process (informing, discussing, advising and deciding) becomes smaller and smaller. Farmers find information about fertiliser legislation in a great many different ways. They discuss these subjects in a small circle of colleagues. For advice, farmers seek out trusted advisors and bookkeepers, but they also consult colleagues. The real decisions are made alone, by the farmer or together with his wife or successor. It is interesting that those who are most important to the farmers when taking their decisions (the advisors) are least accessible to the policy makers. In addition, the vast majority of the respondents feel that the fertiliser policy is a European matter, whereby the Dutch government is rather the implementing body for legislation issued in Brussels. Concerning governing bodies, farmers have more regard for the regional LTO departments as lobby partners than

LTO-Nederland. According to the respondents, the regional departments are more aware of local interests and needs;

- *integration*

A farmer does not look at individual rules, but at the whole picture. Integration of different rules and their application takes place at farm level. The advisor plays an important role in this integration process, using his own methods and farm-specific knowledge. The Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality (*Dienst Regelingen*, Schemes Service) is only involved in this process when the farmer and his advisor really cannot find a way together;

- *broken feedback mechanisms*

Policy makers have insufficient insight into the integration process referred to above. Policy implementers seem to be very remote from how individual farmers experience regulations. This creates a gap between the fertiliser policy and the practical implementation of the regulations. Farmers and advisors would like to enter into a dialogue with the Ministry of Agriculture, Nature Management and Food Quality in order to bridge this gulf. Advisors feel that the Ministry of Agriculture, Nature Management and Food Quality should not leave the practical implementation and the linking of fertiliser regulations with other regulations to the advisor alone. Better coordination is required. There is a need for the restoration of broken feedback mechanisms which characterised the previous OVO triad (Education, Research and Extension);

- *intermediaries* (fertiliser distributors and employees)

The group of intermediaries seems to stand outside the advisory and decision-making circuit of farmers. Although some intermediaries interviewed indicated that they would be willing to enter into partnerships with farmers, the subjects of discussion between the two groups seem to be limited to manure transport and other business transactions.

Recommendations

- Organise discussions between parties in the policy cycle in which parties (at least farmers, advisors and policy makers/implementers) discuss their actions and considerations, specify (desired and undesired) effects and join forces to look for opportunities for improvement as a way to restore the broken feedback mechanisms.
- Investigate the dilemma between custom work and rigidity. It would be worth investigating whether the present route of the fertiliser policy with

its rigid rules and details is indeed the only policy route. Possible alternatives should be investigated.

- Make small amendments and improvements in the policy whereby policy makers listen to the voice of farmers. A list of tips is included with this report. This will help bridge the gulf between policy and practice and reinforces mutual trust.
- Break the isolated position of the fertiliser policy. We have talked about the integration process of regulations at farm level. Also at the level of policy development, it is important to continue to link the fertiliser policy with other policy areas.
- Focus on innovations. Together, farmers, policy makers and other relevant actors in the network can produce other problem definitions of fertiliser and thus solutions and innovations. For example, ideas for combinations of manure with energy production, both at individual level (e.g. manure fermenter on the farm) and at more collective level (e.g. agroparks, manure incineration at sector level) which cannot get off the ground. Further research is recommended into how such innovative ideas stagnate.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Sinds de verschijning van de *Interimwet* in 1984 is het Nederlandse mestbeleid regelmatig bijgesteld en meerdere malen ook ingrijpend veranderd. De minister van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit (LNV) is met de Tweede Kamer overeengekomen dat zij iedere vier jaar een evaluatie uitbrengt over de werking van de Meststoffenwet. Dit rapport is onderdeel van de *Evaluatie Meststoffenwet 2007* (EMW-2007). Het jaar 2007 is een interessant moment voor evaluatie omdat er de afgelopen jaren relatief veel is veranderd. In 2006 is een *Nieuwe Meststoffenwet* in werking getreden die is gebaseerd op het gebruiksnormenstelsel. Dit stelsel is ingevoerd omdat het Europese Hof in 2003 van oordeel was dat het voorgaande systeem, het *Mineralen aangiftesysteem* (MINAS), niet voldeed aan Europese richtlijnen. Met MINAS werd een mineralenbalans (met beperkt toegestane verliesnormen van mineralen) nagestreefd, terwijl het gebruiksnormenstelsel een maximum stelt aan de hoeveelheid mest die een agrarisch ondernemer op zijn bedrijf mag gebruiken. In de loop van 2006-2007 hebben alle betrokkenen hun eerste ervaringen met de vernieuwde wet opgedaan. De evaluatie beoogt deze eerste ervaringen zoveel mogelijk mee te nemen. Bovendien is deze evaluatie van belang voor de vorderende implementatie van de *Kaderrichtlijn Water* (KRW), omdat daarbij een directe relatie wordt gelegd tussen mest en waterkwaliteit. Verder zal de Europese Commissie (EC) het Nederlandse mestbeleid nauwlettend volgen, omdat Nederland in vergelijking met andere lidstaten voorlopig ruimere gebruiksnormen mag hanteren (bekend als het derogatieverzoek). De ambitie van dit rapport is om de (te verwachten) effecten van de nieuwe mestwetgeving te evalueren. De Evaluatie Meststoffenwet 2007 bestaat uit een aantal deelstudies, waarvan de meeste milieutechnisch of economisch van aard zijn. De minister heeft echter ook expliciet aangegeven behoefte te hebben aan een sociaalwetenschappelijke analyse in de vorm van een *belevingsonderzoek*. Dit deelrapport is hiervan het resultaat. Op basis van alle deelrapporten gezamenlijk is bovendien een syntheserapport geschreven dat aan de minister is aangeboden (MNP 2007).

1.2 Doelstelling belevingsonderzoek

Het doel van het belevingsonderzoek is drieledig. Allereerst is het gericht op het verkrijgen van inzicht in de houding, de kennis en het gedrag van ondernemers ten aanzien van het (nieuwe) mestbeleid. Het gaat daarbij onder meer om de volgende vragen: hoe denken ondernemers over het mestbeleid; hoe kijken zij naar de toekomst; is er draagvlak voor de regelgeving; wat is hun houding ten opzichte van landbouw en milieu; wat weten zij van beleid en regelgeving en hoe komen zij aan hun informatie; wat is de impact van regelgeving op hun dagelijkse gedrag en hun strategische bedrijfsbeslissingen; hoe ervaren zij de administratieve druk of de voordelen van regelgeving enzovoort?

Ten tweede brengt het onderzoek de sociale context en de invloed daarvan op het denken en handelen van agrarische ondernemers in kaart. Met sociale context doelen we op het netwerk rondom agrarische ondernemers. Het gaat dan om het inventariseren van mensen of organisaties in de omgeving van agrarische ondernemers die belangrijk zijn als het gaat om maatschappelijk contact, gerichte informatie-uitwisseling, bedrijfsadvisering of het nemen van strategische beslissingen.

Ten derde wordt met dit onderzoek geïnventariseerd in hoeverre de overlegpartners van de overheid op centraal niveau, zoals de vertegenwoordigers van de verschillende sectoren, dezelfde denkbeelden en ideeën over het mestbeleid hebben als de ondernemers.

Kennis over de beleving door ondernemers, de sociale context waarin beleving tot stand komt en de eventuele verschillen in beleving tussen de gesprekspartners van de overheid en de rest van de sector draagt bij aan een beter inzicht in het succes of falen van beleid. Bovendien kunnen op deze wijze aangrijpingspunten worden gevonden voor de verbetering van de effectiviteit van het mestbeleid, zoals de vermindering van de (ervaren) administratieve lasten, bevordering van zelfregulering (in het kader van, *van zorgen voor naar zorgen dat*), de opsporing van innovaties en de uitbreiding of selectieve activering van overlegstructuren.

Het belevingsonderzoek is uitgevoerd door een team van medewerkers van Wageningen Universiteit en Research Centers (Wageningen UR) van de leerstoelgroep Bestuurskunde en van LEI. Beide instituten zijn onderdeel van de Social Sciences Group.

1.3 Leeswijzer

In dit rapport doen we verslag van deze belevingsstudie. Allereerst gaan we in hoofdstuk 2 in op het concept van betekenisgeving dat het theoretisch kader vormt voor deze studie. Op basis daarvan bespreken we in hoofdstuk 3 de vraagstelling en de methoden van het onderzoek. Vervolgens komen de onderzoeksresultaten aan de orde. In hoofdstuk 4 beschrijven we de resultaten van de interviews met ondernemers en in hoofdstuk 5 de resultaten van de interviews met het netwerk rondom ondernemers. Een vergelijking in betekenisgeving tussen beleidsmakers, sectorvertegenwoordigers en ondernemers, is in hoofdstuk 6 weergegeven. In hoofdstuk 7 en 8 volgen tot slot respectievelijk de conclusies, een nabeschuiving en de aanbevelingen.

2. Betekenisgeving als theoretisch kader

2.1 Inleiding

Voor het uitvoeren van dit belevingsonderzoek hebben wij gebruik gemaakt van *sensemaking* theorie. Sensemaking is vertaald als betekenisgeving. Wij hebben daarbij dus expliciet niet gekozen voor belevingstheorieën. Theorieën over betekenisgeving benadrukken namelijk veel meer de actieve handelingen van actoren. Belevingsonderzoek is minder dynamisch van aard. Sensemaking is een concept dat is ontwikkeld binnen de sociale psychologie en de laatste jaren een grote belangstelling geniet binnen de organisatiekunde en recent ook binnen de bestuurskunde.

2.2 Beleidsstheorie over de relatieregels en gedragsbeïnvloeding

Een gangbare definitie van overheidssturing is het doelgericht beïnvloeden van gedrag. Beleidsmakers zijn feitelijk continue bezig om deze overheidssturing voor een bepaald beleidsterrein te ontwikkelen. Daarbij hanteren zij (vaak impliciete) aannames of *minitheorietjes* over de samenhang tussen maatregelen en beoogde gedragsveranderingen. Dit worden ook wel beleidsstheorieën genoemd. Zo bevat de mestwetgeving een samenhangend geheel van instrumenten en maatregelen die, in samenspel met het systeem van controle en handhaving, gericht zijn op het beïnvloeden van het gedrag van ondernemers in een gewenste richting. De mestwetgeving is daarbij uiteindelijk gericht op het bereiken van Europese en nationale milieudoelen.

2.3 Betekenisgeving aan regelgeving

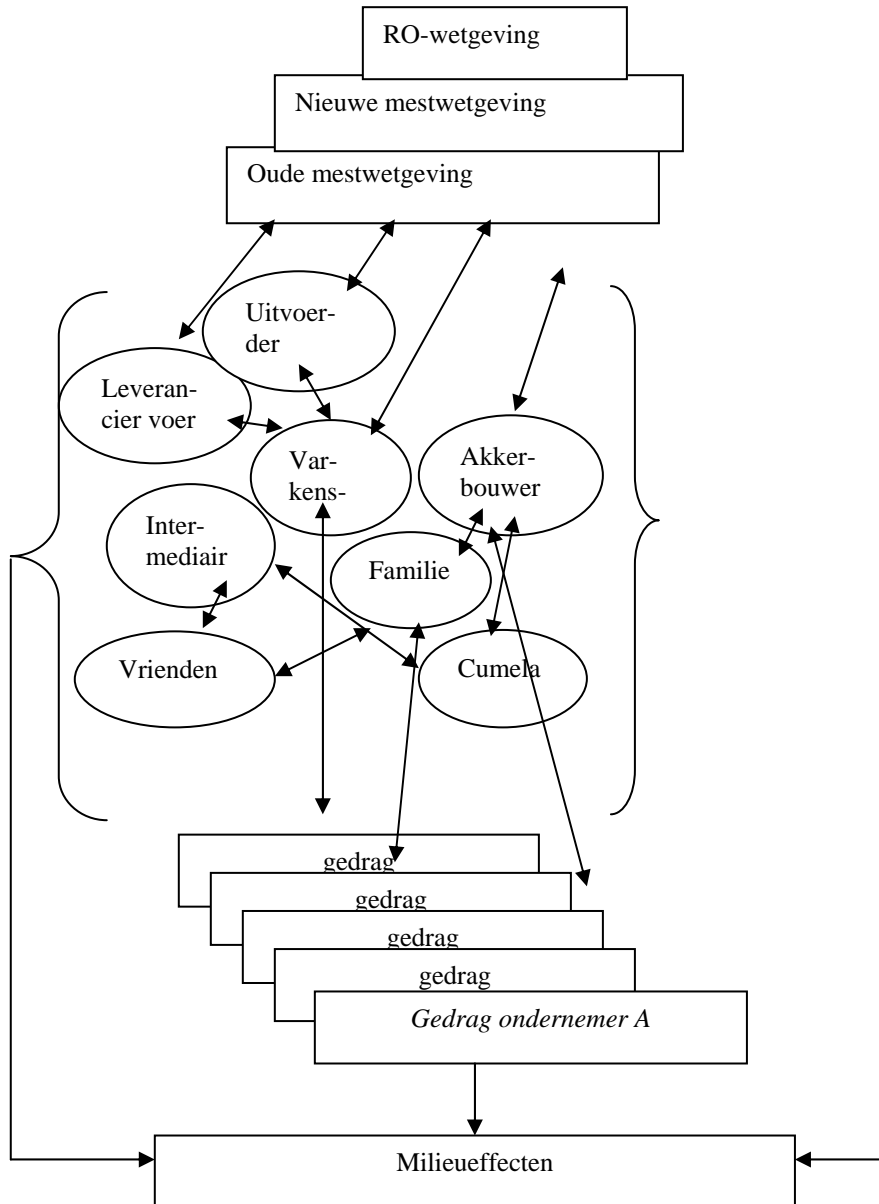
De beleidsmaker denkt en handelt dus voortdurend vanuit zijn beleidsterrein. De agrarische ondernemer denkt en handelt echter vanuit een heel ander perspectief. Hij is in principe bezig met het runnen van zijn bedrijf en daarmee met zingeving aan zijn bestaan. In de omgeving van het bedrijf speelt zich van alles af dat van invloed kan zijn op de handelingen binnen het bedrijf. De

meststoffenwet is één van deze *omgevingsfactoren*. Het effect van een wet of een bepaalde maatregel hangt af van de wijze waarop een ondernemer een maatregel waarneemt (kennisnemen en kennis verwerken), de interpretatie die hij aan de maatregel geeft (mede op basis van eerdere ervaringen en zijn houding ten opzichte van milieu en regelgeving) en de consequenties die hij daaraan verbindt (de keuze uit handelingsopties). Dit proces van waarnemen en interpreteren duiden we aan als betekenisgeving. Het is de betekenisverlening van een ondernemer die bepalend is voor zijn gedrag en daarmee uiteindelijk bepalend is voor de beoogde beleidseffecten.

2.4 Netwerken

In de meeste gevallen is betekenisgeving geen individuele activiteit. Mensen leven niet in een sociaal vacuüm. Zij zijn constant met elkaar in de weer. In interactie met anderen bepalen ze wat er gaande is, wat er toe doet, hoe de toekomst eruit zal zien, op wie ze zullen mopperen, wat handige trucjes zijn om regels te omzeilen, enzovoort. Ondernemers hebben echter geen tijd om voortdurend met iedereen interacties aan te gaan en zullen dan ook selecteren. Ze hebben daarbij vaak duidelijke beelden over personen bij wie je waarvoor moet zijn, wie het meeste invloed heeft, wiens oordeel waardevol is, maar ook wie je maar het beste kunt mijden.

Naast het ontwikkelen van betekenissen, kunnen mensen zich ook fixeren op bepaalde betekenisstructuren of juist andere opvattingen buitensluiten. Lange tijd was bijvoorbeeld het proces van betekenisverlening in de landbouw ingebed in instituties zoals het OVO-drieluik (onderzoek, voorlichting en onderwijs), het groene front en de structuur van belangenbehartiging. Door deze instituties werd het proces van betekenisgeving voorgestructureerd. Deze structuren zijn nu echter opgedroogd, opgeheven of uit elkaar gevallen. In plaats daarvan is een individualiseringproces op gang gekomen met veel fragmentatie en tijdelijke organisatievorming. Het proces van betekenisverlening is diffuser geworden en voor een buitenlander veel minder transparant (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1 Betekenisgeving aan wetgeving

2.5 Eigenschappen van betekenisgeving

Mensen geven op allerlei manieren betekenis aan hun omgeving en bovendien is een groot aantal factoren van invloed op het proces van betekenisgeving. Weick (1995) heeft een aantal kenmerken gegeven van dit proces van betekenisgeving. Wij zullen een aantal daarvan kort bespreken.

1. *Gekoppeld aan identiteit*
Betekenisgeving begint altijd met een betekenisgever. Voor de betekenisgever is betekenis niet zoiets als een perceptie of interpretatie die makkelijk is te vervangen door een andere interpretatie. Betekenisgeving is meer verwant met het begrip zingeving en raakt aan de identiteit van een individu.
2. *Retrospectief*
Wanneer je mensen vraagt naar redenen voor hun gedrag gaan ze op dat moment een redenering hiervoor ontwikkelen. Betekenisgeving is dan ook vaak retrospectief. Mensen geven achteraf betekenis aan ervaringen en handelingen. Verhalen spelen een belangrijke rol hierin.
3. *Actief*
Verschijnselen liggen niet te wachten om ontdekt te worden. Betekenisgeving is een actief proces. Mensen richten hun aandacht op bepaalde verschijnselen, gaan handelen, creëren daarmee ervaring, geven daar betekenis aan, enzovoort. Zo construeren ze als het ware een definitie van de werkelijkheid die voor hen op dat moment waar is en op basis waarvan ze handelen. Door dit handelen creëren ze weer nieuwe waarnemingen. Dit proces van werkelijkheidsconstructie gebeurt niet onbevangen maar is geworteld in eerdere ervaringen die zijn opgeslagen in referentiekaders.
4. *Sociaal*
In onderlinge interactie *onderhandelen* mensen over de betekenis die ze aan hun omgeving toekennen: wat gebeurt er, wat vinden we hiervan, wat weten we nog niet, wat betekent dat voor onze acties of welke uitkomsten verwachten we? Betekenisgeving is een sociaal proces. Bovendien ligt het voor de hand dat mensen verschillende betekenissen hanteren, omdat zij in verschillende contexten of netwerken opereren (dit kan wel eens als inconsistent overkomen).
5. *Doorgaand*
Betekenisgeving stopt nooit en heeft een systematisch karakter met feedbackmechanismen. Dit houdt in dat persoon A pas kan begrijpen wat hij doet door te ervaren hoe persoon B reageert, waarop A weer reageert, enzovoort. Omdat mensen betrokken zijn bij meerdere interacties komen de gevolgen van het eigen handelen vaak via tussenschakels pas bij hen terug.
6. *Plausibel*
Bij betekenisgeving gaat het meer om plausibiliteit dan om accuraatheid. Mensen willen genoeg weten over hun omgeving (of willen net genoeg

dubbelzinnigheid reduceren) om door te kunnen gaan met hun projecten.
Het streven naar volledige accuraatheid kan verlamvend werken.

3. Onderzoeksaanpak en methoden

3.1 Vraagstelling

Op basis van de projectdoelen (Hoofdstuk 1) en het theoretisch kader (Hoofdstuk 2) komen we tot de volgende onderzoeksvragen:

- Welke betekenissen geven ondernemers aan hun bedrijf in het algemeen en de mestwetgeving in het bijzonder?
- Hoe ziet het proces van betekenisverlening eruit: met wie hebben zij contact, waarover praten zij, met wie niet en waarom niet?
- Welke patronen vallen hierin te herkennen?
- In hoeverre komen de resultaten overeen met beelden van beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers?

3.2 Fasen in het onderzoek

Het onderzoek bestond uit het volgende 5-tal fasen:

- *fase 1: workshops beleidstheorieën*
Voor dit onderzoek zijn twee workshops gehouden, één met beleidsmakers en één met sectorvertegenwoordigers die betrokken waren bij de voorbereiding van de mestwetgeving van 2006. Deze workshops zijn gehouden in een *Group Decision Room* (GDR) met behulp van een elektronisch vergadersysteem. Het ging in deze workshops om het expliciteren van beleidstheorieën. Wij hebben beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers bevraagd op hun beelden en verwachtingen ten aanzien van duurzame landbouw in Nederland en de rol van het mestbeleid hierbij in het bijzonder.
Het doel van deze workshops was tweeledig. Allereerst dienden deze als een nulmeting voor het vervolgonderzoek. We wilden vooraf inventariseren wat ondernemers mogelijk zouden antwoorden in de interviewgesprekken (1-meting). Ten tweede zijn de workshops benut als checklist voor het verder ontwikkelen van de interviewvragen. De resultaten van deze GDR-sessies zijn tezamen met de uitspraken van ondernemers over

landbouw, milieu en mestregelgeving in hoofdstuk 6 (zie tabel 6.1) weergegeven;

- *fase 2 tot en met 4: twee ronden interviews*

De kern van het onderzoek bestond uit het voeren van 70 half gestructureerde diepte-interviews met ondernemers. In totaal hebben er twee ronden interviews plaatsgevonden die zijn afgesloten met een analyse. Voor de interviewselectie zijn twee criteria gehanteerd: (1) regio-/sectorspreiding en (2) variëteit. Er is specifieke aandacht besteed aan het samenstellen van een respondentenlijst die zeer gevarieerd was in landelijke en regionale spreiding, bedrijfstype (gangbaar of biologisch), omvang en schaal van het bedrijf (zowel klein als groot), sector en leeftijd van de ondernemers. Een verkort overzicht van het aantal geïnterviewden per sector/functie is weergegeven in tabel 3.1. De respondentenlijst en bijbehorende informatie is vertrouwelijk (derhalve is geen verdere informatie over onder andere regio en bedrijfsgrootte opgenomen).

Tabel 3.1 Verkort overzicht aantal geïnterviewden naar sector

<i>Sector</i>	<i>Ronde 1</i>		<i>Ronde 2</i>	
	wel deelgenomen	benaderd maar niet deelgenomen a)	wel deelgenomen	benaderd maar niet deelgenomen a)
Akkerbouwers	7	2	2	-
Akkerbouw/pluimvee	1	-	-	-
Varkenshouders	8	3	4	-
Melkveehouders	9	2	1	-
Melkvee/akkerbouw	1	-	-	-
Paardenhouders	2	5	-	-
Pluimveehouders	5	5	3	3
Tuinders	1	-	7	8
Intermediairs	4	6	3	4
Veevoerleveranciers	-	-	3	2
Financieel adviseurs	-	-	3	-
Adviseurs DLV	-	-	1	2
Overig adviseurs/ landbouworganisaties	-	-	4	3
WUR/divers b)	-	-	1	1
<i>Totaal</i>	<i>38</i>	<i>23</i>	<i>32</i>	<i>23</i>

a) Voornaamste redenen om niet deel te nemen waren: tijdgebrek vanwege drukke periode op het werk (maar ook uitval personeel) of geen behoefte om mee te werken aan het onderzoek; b) Genoemd door geïnterviewden in ronde 1.

In de eerste ronde zijn 38 primaire ondernemers, mestdistributeurs en loonwerkbedrijven geïnterviewd. Voor het benaderen van de geïnterviewden is gebruik gemaakt van het Bedrijven Informatienet van het LEI, websites van nieuwe initiatieven en suggesties van collega's, de opdrachtgever en deelnemers aan de workshops.

Voor de tweede ronde interviews hebben wij ondernemers benaderd die door de geïnterviewden in de eerste ronde zijn aangedragen. Zo ontstond een sneeuwbaaleffect waardoor we het sociale netwerk van de ondernemers goed in kaart konden brengen. Het ging daarbij dan vooral om die individuen waarvan de geïnterviewden uit de eerste rondes aangaven dat zij hen beïnvloed zouden hebben. In deze ronde zijn 32 interviews gevoerd met:

- collega-ondernemers die in de eerste ronde door de geïnterviewden zijn genoemd als personen met een relevant en interessant verhaal voor dit belevingsonderzoek;
- ondernemers of andere actoren die in de eerste ronde zijn genoemd omdat ze invloed hebben op betekenisgeving en besluitvorming. Hierbij gaat het vooral om adviseurs, sectororganisaties of andere bedrijven in de keten;
- overige personen die in de respondentenlijst zijn opgenomen ter aanvulling voor een goede spreiding en variëteit voor het totale onderzoek.

Een derde, telefonische interviewronde was (aanvankelijk) ingepland om de beelden die uit de eerste twee rondes naar voren waren gekomen eventueel te verrijken of te toetsen. Na een eerste analyse van de 70 interviews is echter besloten dat deze derde ronde geen toegevoegde waarde voor het onderzoek zou hebben. De 70 interviews tezamen gaven naar inschatting van de onderzoekers, een voldoende beeld voor het beantwoorden van de onderzoeksvragen;

- *fase 5: verwerken, interpreteren en rapporteren*

Tot slot zijn de gegevens uit de interviews verwerkt en geïnterpreteerd. Voor deze verwerking is gebruik gemaakt van het ATLAS-programma (software voor codering en verwerking). De gegevens zijn tijdens een aantal analyseronden door de onderzoekers zelf geïnterpreteerd, maar ook zijn de voorlopige bevindingen besproken met onderzoekers van de andere deelstudies van de EMW-2007 en de opdrachtgever.

3.3 De interviews

Voor het afnemen van de interviews zijn de volgende principes gehanteerd:

- een interviewstijl gebaseerd op waarderend onderzoeken. Hierdoor ontstonden intensieve gesprekken en werd voorkomen dat de respondenten zich vooral gingen richten op wat er allemaal fout was;
- open gesprekken met een algemene insteek. Er is niet meteen gevraagd naar de wijze waarop ondernemers denken over mest en mestregelgeving maar de interviews startten met drijfveren, het bedrijf, de eigen toekomst en visie op de landbouw in Nederland. Mocht in dit verhaal niets over mest en mestregelgeving gezegd zijn, dan hebben wij daar naar gevraagd (maar in de regel kwam dat bijna nooit voor);
- expliciet en uitvoerig vragen naar zakelijke en sociale contacten. In de interviews is uitgebreid ingegaan op relaties waarin betekenissen ontwikkeld worden. Gevraagd is met wie veel gesproken wordt over mest en mestbeleid, wie het meeste invloed heeft, waar betrouwbare informatie vandaan wordt gehaald en naar wie het goed is om te luisteren. We vroegen ook met wie ondernemers niet spreken of wie gemeden wordt;
- vragen naar voorbeelden. De bedoeling van betekenisonderzoek is dat het niet alleen over de opvattingen, het denken, moet gaan, maar juist over gedrag. Er doen zich nogal eens verschillen voor tussen wat mensen zeggen dat ze doen en wat ze echt doen;
- een gedegen introductie van het onderzoek. Aangegeven is dat het doel van dit onderzoek is inzicht te geven in de wijze waarop ondernemers over het mestbeleid denken en om beleidsmakers een spiegel voor te houden ten aanzien van de manier waarop beleid op de bedrijfsvloer beleefd wordt;
- halfgestructureerde interviews; met andere woorden een combinatie van open interviews en enige structurering vooraf. De vragenlijst is in bijlage 1 opgenomen.

3.4 Verwerking interviews en methodologie

De interviews duurden ongeveer 1,5 uur. Op een enkele uitzondering na zijn de gesprekken allemaal digitaal opgenomen. Vervolgens zijn de opnames uitgewerkt via een vooropgesteld analyseschema (zie bijlage 2). De theorie van Weick (1995) heeft gediend als theoretisch leidraad voor dit schema. Dit resulteerde in ongeveer 4 à 5 pagina's uitgeschreven tekst per interview. Voor

de verwerking van deze teksten is, zoals eerder genoemd, gebruik gemaakt van het ATLAS-programma. Alle uitspraken (circa 2.500 citaten) zijn gecodeerd, waaruit 550 verschillende antwoordmogelijkheden voortkwamen. Deze zijn ondergebracht in 65 onderwerpcodes. De top 20 van de meest besproken onderwerpen staat in bijlage 3. Uiteindelijk konden alle 65 onderwerpcodes ingedeeld worden in 5 thema's die corresponderen met de theoretische noties van Weick. Dit zijn:

- identiteit;
- denken over mestbeleid en de meststoffenwet;
- handelingen ten gevolge van het mestbeleid en de meststoffenwet;
- denken over de toekomst; en
- het sociale netwerk.

Methodologisch is dit onderzoek hermeneutisch van aard. Dit betekent dat getracht is door de analyse van kleine particuliere eenheden, een meer algemeen sociaal fenomeen te begrijpen (*Verstehen*, zie Betti, 1980, pagina 56). In dit onderzoek hebben wij het betekenisgevingproces van ondernemers ten aanzien van het nieuwe mestbeleid beter willen begrijpen door de analyse van individuele uitspraken van ondernemers. De basismethode is een voortdurende vergelijking (*hermeneutic dialogue*) van de citaten uit de interviews met onze theoretische noties (zie hoofdstuk 2) en met onze eigen voorschrijdende interpretaties. Uiteindelijk is op deze wijze een algemeen beeld ontstaan over de wijze waarop betekenisgeving ten aanzien van het nieuwe mestbeleid verloopt (zie de *causal loop* en het trechtermodel van beslissen in de hoofdstuk 7).

Deze *hermeneutische dialoog* (Alvesson en Skoldberg, 2000; Breeman, 2006) is op verschillende manieren tot stand gebracht. Daarbij is op meerdere manieren geprobeerd de validiteit van uitspraken te waarborgen. Ten eerste is een aantal interviewverslagen dubbel gecodeerd. We hebben daarmee de betrouwbaarheid van alleen de coderingen getoetst en daaruit bleek dat deze zogenaamde *intercoding reliability* 95,6% bedroeg. Ten tweede hebben we vooraf, tijdens en na de interviewronden een 6-tal interpretatieve groepsdiscussies gevoerd. Vooraf ging het dan vooral over interpretatieve verwachtingen (op 31 oktober en op 15 november, 2006). Tijdens de interviewrondes wisselden wij vooral opmerkelijke uitspraken uit (op 7 en op 19 maart, 2007) en achteraf werd hoofdzakelijk gesproken over de overeenkomsten, verschillen tussen de interviews en de zich ontwikkelende algemene analyses (op 3 april en op 14 mei, 2007). Ten derde heeft Katrien Termeer, als onafhankelijke derde (zij heeft geen interviews afgenomen), nogmaals de citaten doorge-

nomen en deze steekproefsgewijs vergeleken met de analyses en samenvattingen van de rest van de onderzoeksgroep. Ten vierde hebben we de conclusies cijfermatig onderbouwd door het aantal uitspraken, waarop de conclusies gebaseerd zijn, te cumuleren. Hierbij moet worden opgemerkt dat de groep geïnterviewden zeer divers is waardoor het trekken van conclusies op basis van de cijfers, problematisch is ($n = \text{klein}$). De conclusies zijn voornamelijk onderbouwd door de logische samenhang tussen de diverse uitspraken. Van het cijfermatig materiaal is slechts ten dele gebruik gemaakt. Het gaat in dit onderzoek dan ook meer om de mate van aannemelijkheid die we in samenhang van de uitspraken aanbrengen, dan om de mate van het aantal uitspraken.

4. Resultaten interviews met agrarische ondernemers

4.1 Inleiding

De interviews hebben een zeer gevarieerd beeld opgeleverd. Geen enkele ondernemer is hetzelfde. Iedere ondernemer vertelde zijn eigen verhaal in zijn eigen woorden.¹ Deze verhalen krijgen kleur in de context van de geschiedenis van het bedrijf, de drijfveren van de ondernemer, de verbindingen met de streek, de fysieke omgeving, de directe sociale omgeving van familie, collega's, zakelijke partners en de aaneenschakeling van al dan niet geplande gebeurtenissen. Gezien de lengte van dit rapport hebben we er niet voor gekozen om alle verhalen op te nemen maar hebben we een selectie gemaakt. Allereerst zijn de geïnterviewde ondernemers opgedeeld in de volgende drie groepen:

- agrarische ondernemers die mest produceren (houders van varkens, melkvee, pluimvee en paarden);
- agrarische ondernemers die (potentieel) mest afnemen (akkerbouwers, boomkwekerijen, tuinders en champignonbedrijven);
- bedrijven die mest transporteren (intermediairs en loonwerkbedrijven).

Hierna zullen we per groep ingaan op:

- identiteit;
- denken over het mestbeleid en de meststoffenwet;
- handelingen ten gevolge van het mestbeleid en de meststoffenwet;
- denken over de toekomst;
- het sociale netwerk.

Per onderwerp geven wij het modale beeld dat uit de interviews naar voren komt en illustreren deze met enkele citaten. Vooral de citaten in de kaders verwoorden dit modale beeld. Daarnaast hebben we onze analyses aangevuld met enkele opvallende afwijkende meningen.

¹ Alle ondernemers waren mannen.

4.2 Agrarische ondernemers die mest produceren

4.2.1 Identiteit

Alle ondernemers beschrijven hun bedrijf als een manier van leven. 'Het bedrijf betekent wel heel veel. Het is je lust en je leven. Je bent ermee opgegroeid.' Ook het houden van dieren maakt het voor velen van hen extra bijzonder. 'Het werken met levende dieren maakt het wel moeilijk soms, maar het is wel mooier.' Natuurlijk gaat het ze ook om een goed inkomen maar een aantal ondernemers geeft expliciet aan dat je er niet veel meer mee verdient. 'In het normale bedrijfsleven kun je veel meer verdienen.' De meeste voldoening geeft het 'als alles goed loopt en de dieren gezond zijn'. Een aantal ondernemers geeft aan dat het hen vooral gaat om het management. 'Bij het melken bloei ik niet echt op, het organiseren vind ik veel leuker.' Daarnaast noemen de meeste ondernemers de vrijheid. 'Er is geen moeten van bovenaf.' Wel benadrukt een aantal ondernemers dat dit ook beperkt is.

'Ik vind dat er te weinig ruimte is. Eigen initiatief wordt niet gewaardeerd. Er zijn te veel regels. De varkenshouderij wordt te sterk door regels gestuurd. Voorbeelden zijn: het spenen, behandelen van tanden, de administratieve rompslomp enzovoort.'

'Een echte ondernemer wil snel veel winst maken. Dat kan je niet echt met boeren. Ik typeer mezelf wel als ondernemer, maar het is toch een stukje, nou ja, hobby. Het is een manier van leven. Ik vind het heerlijk om te boeren. Ik heb er nooit aan gedacht iets anders te gaan doen, wil ook nog lang niet stoppen. Het bedrijf betekent 'alles' voor me. De meeste voldoening is er als ik de kalfjes lekker in de wei zie hollen. Ook is het altijd leuk als er een vracht varkens weg gaat en de bon binnenkomt waar een mooi geldbedrag op staat.'

Producenten van mest (melkvee-, pluimvee- en varkenshouders) vertalen duurzaamheid vooral in termen van het realiseren van gesloten kringlopen en een mineralenbalans. Opvallend daarbij is dat ondernemers vinden dat deze zoveel mogelijk per bedrijf moeten worden gerealiseerd. 'We moeten proberen voor ons bedrijf geen mestprobleem meer te hebben. We moeten het zelf oplossen.' Nogal eens wordt met het vingertje naar elkaar gewezen.

'Varkensschuren moeten alles afvoeren. Het voer komt vanuit het buitenland, de varkens gaan weg voor de export en de mest moet worden getransporteerd. Dat vind ik grote onzin! We moeten naar een gesloten kringloop toe.'

Zoveel mogelijk hergebruik van mineralen en zo min mogelijk energie verbruiken. Mest moet daarbij zo goed mogelijk gebruikt worden, zodat je niet teveel kunstmest nodig hebt.'

Verder vinden de meesten dat Nederland binnen de EU niet voorop moet lopen als het gaat om duurzaamheid. Een enkeling voegt daarbij nog aan toe dat 'biologisch niet per se duurzaam hoeft te zijn. Kooien in de pluimveehouderij kunnen ook duurzaam zijn en zijn milieutechnisch goed te beheren.' Sommigen menen dat duurzaamheid het best bereikt kan worden door kleine gezinsbedrijven te ondersteunen en natuurbeheer beter te vergoeden. Tot slot is het opvallend dat enkelen expliciet aangeven dat duurzaamheid ook met maatschappelijke acceptatie te maken heeft. Duurzaamheid betekent dan dat 'je een eerlijke boterham verdient, je ogen openhoudt en zorgt dat je niet op een eiland kom te zitten. Ik heb bijvoorbeeld een skybox gebouwd zodat klanten zo de stal in kunnen kijken.'

4.2.2 Denken over mestbeleid en de meststoffenwet

Veel ondernemers kunnen expliciet aangeven wanneer of door wie hun denken over mest in de afgelopen decennia bepaald is.

'Dat was toen ik met de mensen van FIR in aanraking kwam. Zij maakten zicht sterk voor het leefmilieu voor later (ik heb ook een kleinkind). Zij maakten zich sterk voor het bovengronds uitrijden; dat sprak mij het meest aan. Toen begon ik na te denken over het milieu.'

Bij personen noemen ze naast familie en inspirerende collega's opvallend vaak ook de namen van bewindslieden, zoals Braks, Brinkhorst, Faber en Veerman (zowel negatief als positief). Ook benoemen enkele ondernemers het gedrag van collega's dat hen tot denken heeft aanzet.

'Mijn denken over mest is het meest bepaald door boeren die de maatschappij niet begrijpen, die er trots op zijn als ze mest 'gedumpt' hebben en het zo verpesten voor de anderen.'

Het gros van de ondernemers beschrijft het doel van de mestwetgeving als het verbeteren van de milieukwaliteit in het algemeen en de water- en bodemkwaliteit in het bijzonder. In het benoemen van de doelen leggen ondernemers verschillende accenten zoals: 'schoon water krijgen', 'de uitspoeling van mineralen in de hand te houden', of 'de extremen eruit halen'. Een aantal denkt dat het belangrijkste doel is om te voldoen aan de regelgeving van Brussel, c.q. de Nitraatrichtlijn. 'We werden op de vingers getikt door Brussel; er moest iets anders komen.' Slechts een enkeling heeft bedenkingen bij de milieudoelen van de mestwetgeving. 'Volgens mij is het doel alleen maar boertje pesten.'

Voor veel veehouders is het belangrijkste aspect van de nieuwe mestwetgeving de stalbalans kloppend te maken. 'Als aan het eind van het jaar alles op papier maar weer klopt, dan is het goed.' Daar hoort uiteraard bij dat niet teveel bemest moet worden en dat de afzet goed geregeld is: 'Verantwoorde afzet realiseren. Dan hoeft de overheid zich niet meer druk te maken.' Hoewel ondernemers het nog moeilijk vinden precies aan te geven hoe het zal gaan lopen, verwachten ze zich met de derogatie goed te kunnen redden. 'Indien er geen derogatie zou zijn, dan was dat verschrikkelijk voor iedereen.'

'Belangrijk is dat de balans aan het eind van het jaar klopt.'

Veel ondernemers noemen de betere controleerbaarheid als een goed aspect van de mestwetgeving. 'De dumppraktijken van vroeger zijn voorbij.' Regels vinden zij daarbij wel noodzakelijk want 'veel boeren kunnen de vrijheid niet lijden.' Over het algemeen vinden ondernemers het nieuwe systeem eenvoudiger dan het MINAS en

'een belangrijk voordeel ten opzichte van MINAS is dat er een voorraad meegenomen kan worden naar het nieuwe boekjaar. Het is onbegrijpelijk dat dit voorheen niet kon.'

Ook verwachten ze dat de overheid minder streng omgaat met onschuldige overtredingen. 'De scherpe boeteclausule is eraf. Als we er 1 kg. over-

heen zitten, krijgen we geen enorme boete meer.' Het aantal ondernemers dat een toename van de administratieve lasten ervaart lijkt ongeveer even groot te zijn als het aantal ondernemers dat een vermindering van de administratieve lasten ervaart. De ondernemers uit de paardensector, die nog niet eerder met mestwetgeving te maken hebben gehad, vinden dat er veel ingevuld moet worden en dat het erg gedetailleerd is.

Een groot aantal ondernemers vindt het nieuwe systeem minder goed voor het milieu dan MINAS. 'MINAS was beter voor het milieu, omdat je dan de mineralenstroom beter onder controle had. Op zich kan ik nu net zoveel voer aankopen als ik wil.' Men beschouwt vooral het toenemende transport van mest en de daarbij vrijkomende uitlaatgassen als niet-duurzaam.

'Het gesleep met mest kost erg veel energie. Door het beperkt uitrijden gaat het toch meer stinken. Bovendien breek je je benen over de hoeveelheid mestwagens op de weg in de inrijperioden. Vroeger toen je veel meer gespreid kon uitrijden stonk het dus minder. En daar klagen dan de burgers over op het platteland.'

Veel ondernemers geven aan moeite te hebben met de normen en de bemonstering.

'Je hebt een aan- en afvoer van mineralen. Bij de afvoer van mineralen, bij de bemonstering zit de grote onbetrouwbaarheid. Je voert gewoon niet genoeg af, maar ja die bemonsteringen kloppen niet. Er vindt omzetting plaats tijdens opslag en dan kom je slecht uit. Die analysemethode klopt niet. Vooral wanneer je zure producten voert. Op een gegeven moment heb je dan de balans niet sluitend. Dan heb je een voorraad die er gewoon niet is. Dat is een groot knelpunt.'

Volgens veel ondernemers *kloppen* de excretienormen niet (zie tekstkader).

'Op dit bedrijf krijgen we de kringloop niet rond. Het is een gesloten bedrijf; er wordt geregistreerd wat erop komt en wat eraf gaat. We produceren echter meer mest dan mogelijk is. Ik begrijp hier niets van. Collega's die nooit iets gedaan hebben aan milieu-investeringen komen wel uit. De normen moeten aangepast worden.'
--

De ondernemers snappen ook niet dat er verschil wordt gemaakt tussen staldiermest, graasdiermest en kunstmest. Het mestprobleem zou voor een gedeelte opgelost zijn als het ministerie de drie mestsoorten gelijk stelt.

'Het bezwaar nu is dat er nog steeds kunstmest en dan vooral stikstof bovenop die 180-250 organische mest komt. Wij hebben gezegd: 'Waarom niet een totaal maximum?' Iemand die geen kunstmest gebruikt die kan dan veel meer dierlijke mest kwijt en dat is beter voor de grond. Het is de grootste flauwekul dat sommige boeren mest duur moeten afvoeren en dure kunstmest moeten aankopen.'

'Het meest belachelijke is dat kunstmest nog steeds geprefereerd wordt boven drijfmest. Maar goed, dat doet Brussel. Een kilo stikstof uit dierlijke mest of uit kunstmest maakt voor het milieu geen verschil maar in de administratie wel. Als melkveehouders de stikstof uit dierlijke mest mochten invullen voor kunstmest was een deel van het probleem weg. En dan hadden wij weer wat meer ruimte.'

Sommige melkveehouders hebben er moeite mee dat ze mede op het ureumgetal afgerekend worden. Bij beweiden is het lastig om te sturen, daarom zou wetgeving moeten stimuleren de koeien niet meer te beweiden.

'Ze gaan nu afrekenen op het ureumgehalte in de mest. Het is allemaal heel moeilijk te sturen. Ik heb het dan wel makkelijk omdat de koeien op de stal staan: gras voeren, ureum naar de 30 en dan met maïs compenseren. Maar als ze buiten staan vreten ze de hele dag gras en dan krijg je last van het weer, met hogere ureumgehalten tot gevolg.'

4.2.3 Handelingen ten gevolge van het mestbeleid en de meststoffenwet

Ondernemers geven zonder uitzondering aan dat het belangrijkste effect van de mestwetgeving de enorm gestegen mestafzetprijs is. 'De hoogste prijs die ik heb betaald ligt rond de 35 euro exclusief BTW.' Dit proberen zij zo goed mogelijk met kleine aanpassingen binnen de marges van het bedrijf op te vangen. Eén ondernemer heeft vorig jaar enkele maanden al zijn bedrijfsactiviteiten stilgelegd omdat de afzetprijzen te hoog waren. Enkele ondernemers geven ook aan creatief om te gaan met de nieuwe mestwetgeving. 'Ik heb in een donker hoekje nog wat kunstmest liggen' of 'ik schuif op papier met mest'.

Er zijn ondernemers die op papier met een niet-bestaande voorraad blijven zitten of juist meer mest hebben dan dat volgens de excretienormen mogelijk is. Een aantal ondernemers schuift met de voorraad om zo de stalbalans kloppend te krijgen. Anderen vinden dit geen langdurige oplossing en sturen daarom de werkelijke cijfers naar LNV in de hoop dat het probleem van de excretienormen wordt onderkend.

'De NVV zegt dat je niet de voorraad op moet rekken maar dat het is zoals het is. Dan kan je met z'n allen laten zien dat de normen niet kloppen. Dit is wel verstandig misschien, maar of het ministerie dat ook zal rechtzetten geloof ik niet zo. Dan rek je toch maar de voorraad op.'

'De grootste aanpassing lag in het verhuren van land, want anders kon ik niet met de derogatie meedoen. Het was echt een rekensom van grasland, maïs, gras met een SAN-verklaring en het op naam stellen van mijn land op die van mijn buurman. Het is echt van de zotte. Je moet een balans vinden tussen mestbeleid, derogatie en toeslagrechten.'

De meeste ondernemers geven aan dat ze door de hoge afzetkosten de noodzaak voelen om te innoveren maar dat ze daar geen geld meer voor hebben vanwege de hoge kosten.

'Ik heb vorig jaar 100.000 euro meer aan mestkosten gehad dan onder MINAS (zit ook wel een stukje uitbreiding bij). Ik heb meer mestkosten dan arbeidskosten. En nu kan ik niet in duurzaamheid investeren.'

Innovaties die ondernemers het meest noemen zijn: het drogen van mest, mestverbranding en mestvergassing. Daarnaast worden vaak ook de pyrolyse-installaties genoemd, het verbeteren van de mestkwaliteit, het scheiden van de mest en het hygiënisch maken zodat het voor de export geschikt is. Over mestverwerking lopen de uitspraken sterk uiteen, variërend van 'niet rendabel' tot 'moet plaatsvinden, hoe dan ook'. Enkele ondernemers zijn met mestverwerking bezig maar geven aan dat de regelgeving hierover zeer ondoorzichtig is. 'LNV en Assen weten het zelf niet eens!' Opvallend vaak geven pluimveehouders aan de mest te (willen) bewerken voordat deze wordt afgevoerd. Ook wordt door hen de mestverbrandingsinstallatie in Moerdijk telkens besproken. De paardensector ziet de kosten ook stijgen, maar geeft aan geen interesse te hebben in mestverwerking.

4.2.4 Denken over de toekomst

De producenten van mest verwachten voor de toekomst een drietal ontwikkelingen: schaalvergroting, specialisatie en, in sommige delen van het land, verbreding. Veel ondernemers geven aan dat er minder boeren zullen komen en de bedrijven groter zullen worden. 'Massa maakt kassa.' De concurrentie zal daarbij toenemen. 'Geen oorlog of er blijven soldaten over!' Daarbij verwachten de melkveehouders dat deze schaalvergroting vooral zal doorzetten wanneer de melkquota worden afgeschaft. Een enkeling verwacht dat de 'melkveehouderij er dan meer uit gaat zien als de varkenshouderij. Maar we kunnen dan wel over 20 jaar met de wereldmarkt concurreren.' Opvallend is dat het mestbeleid nauwelijks een rol speelt in de verhalen over de toekomst. Het gaat vaker over de quota, grondprijzen en concurrentiepositie dan over mest.

Voorals varkenshouders zijn niet bang voor de concurrentie uit Oost-Europa: 'Wij doen het niet slecht. Oost-Europa heeft totaal geen infrastructuur.' Ook varkenshouders verwachten dat

'over het algemeen de schaalvergroting wel zal doorgaan. Het perspectief voor een individuele varkenshouder zal teruglopen. Alleen de heel grote bedrijven zullen rechten kunnen opkopen. Dan zijn het managers en geen gezinsbedrijven meer. Waar een individuele boer tegenaan zal blijven lopen, is dat er geen ruimte is op plekken binnen de huidige locatie.'

Een aantal varkenshouders geeft aan dat deze schaalvergroting binnen vijf jaar zal plaatsvinden.

'Je ziet het aantal varkenshouders dalen, maar het aantal dieren blijft gelijk. De varkenssector zal een heel grote stap maken. Er gaan er veel stoppen en de rest zal groter worden. En dat gaat snel gebeuren. De bedrijven hier in de regio Brabant zullen alle quota naar zich toe trekken.'

Naast vergroting zullen bedrijven zich ook verder specialiseren. De melkveehouder zal bijvoorbeeld zijn jongvee bij een ander bedrijf laten opgroeien. Dit zal tot nieuwe vormen van zakelijke samenwerking leiden. Het traditionele gemengde bedrijf zal sowieso verdwijnen. Varkenshouders geven overigens aan de deze specialisatie niet alleen door efficiencyoverwegingen wordt ingegeven, maar ook om het risico van dierziekten te beperken. Som-

migen geven aan dat schaalvergroting wordt ingegeven door het overheidsbeleid.

'Het is een kwaal van de overheid. Ik zal bij elke nieuwe investering die ik doe voor het milieu mijn bedrijf moeten vergroten om de investering eruit te halen. Nu ben ik bijvoorbeeld bezig met nieuwe luchtwassers maar dan zal ik ook weer moeten uitbreiden. Het bedrijf zal dan verdrievoudigen. Dat was niet de bedoeling maar door die nieuwe richtlijnen ben je wel weer gedwongen om meer varkens te hebben. En zo blijft dat circus doorgaan.'

Enkelen geven aan dat vooral in de Randstad de groei niet zo'n vlucht zal nemen en dat juist daar de bedrijven zich zullen verbreden. Zij zien daar zorgboerderijen ontstaan en de boer zal ingezet worden voor natuurbeheer. 'Ik word misschien over 20 jaar wel landschapsonderhouder. Dat is dan prima. Maar daar moet ik dan wel voor betaald worden.'

Overigens zijn velen niet blij met de schaalvergroting en twijfelen enkelen aan de voordelen ervan. Kleine gezinsbedrijven kunnen veel beter scharrelkippen houden dan managers van grote bedrijven.

'Het personeel heeft veel minder vakmanschap. Daardoor zullen dierziektes veel minder snel herkend worden en zal de uitval groter zijn. Bovendien hebben zulke grote bedrijven een heel slecht imago en zal de maatschappelijke acceptatie laag zijn.'

4.2.5 Sociaal netwerk

Met uitzondering van de paardenhouders is mest en mestbeleid een belangrijk gespreksonderwerp. De meeste ondernemers geven aan veel te praten over mest. Maar het beeld varieert van 'er wordt over niks anders gepraat' tot 'ik praat weinig over mest, financieel is het niet zo goed.' In tegenstelling tot vroeger is mest niet langer een onderwerp voor verjaardagsfeestjes. Over mest wordt vooral gesproken met directe collega's die in dezelfde sector opereren en vergelijkbare ideeën hebben over hun bedrijfsvoering. Zo praten biologische boeren bijvoorbeeld vooral met biologische collega's, gaan ondernemers contacten uit de weg met mensen die hen de les willen lezen en mijden ze contacten met collega's waarvan ze weten dat ze 'rommelen'.

Naast klagen over strenge normen, de hoge kosten en de volle putten gaat het in deze contacten ook over invulformulieren, ureumgehalte, derogatie

en innovaties, zoals mestverwerking. Veel ondernemers gaan strategisch om met hetgeen ze aan wie vertellen, vanwege hun concurrentiepositie ten opzichte van collega's. Zo zijn ze voorzichtig als het gaat om mestprijzen die ze betalen, de plaatsingsruimte of het leegzetten van stallen. In de studieclubs heerst wel een cultuur van openheid. Daar komt nagenoeg alles ter sprake.

'In het algemeen wordt er veel gedeeld, maar dan wel in de studieclubs. Met cijfers en goede feedback van elkaar. Vroeger was het veel stiller, werd er meer geroddeld dan gepraat.

Eigenlijk is alles bespreekbaar: 'Hoe doe jij het?', 'Hoeveel betaal jij?', 'Heb je nog nieuwe ontwikkelingen gehoord?' De voorwaarde is dat alles binnen de muren blijft. Er is dan ook veel vertrouwen onderling.'

Opvallend is dat sommige ondernemers aangeven veel te praten over de mazen in de wet terwijl anderen juist zeggen dat het in hun gesprekken daar nooit over hebben. Slechts een enkeling geeft aan ook met burgers over mest te praten. De meesten praten weinig met burgers over mest 'omdat het maar amper uit te leggen is.' Ook is opvallend dat contacten met de mestafnemers bijna altijd via de intermediairs verlopen. Veehouders hebben zelf weinig direct contact met akkerbouwers of andere bedrijven die hun mest afnemen. Wanneer deze contacten er al zijn gaat het vooral om veehouders die zelf ook akkerbouwactiviteiten hebben, een zeer grote omvang hebben of die temidden van akkerbouwers wonen en werken. Maar ook dan zijn de contacten niet eenvoudig.

'Je merkt wel dat het met akkerbouwers wat lastiger is om te praten. Dat is natuurlijk omdat er een spanningsveld is. Wij vertegenwoordigen een groep mensen die mest moeten afzetten. En zij zijn toch de ontvangers.'

De financiële belangen spelen hierbij een hoofdrol.

Alle ondernemers geven aan dat vakbladen voor hen een belangrijke bron van informatie zijn. Een enkeling is ook wel kritisch over deze informatie. 'Vakbladen lees ik wel, maar daar staan ook wel eens rare dingen in.' Daarnaast worden internet en de brochures van bijvoorbeeld Dienst Regelingen vaak genoemd. Naast schriftelijke informatiebronnen ontlenen ondernemers ook veel informatie aan bijeenkomsten en gesprekken. Als meest belangrijke informatieleveranciers worden de veevoerleveranciers genoemd,

gevolgd door de landbouworganisaties en de andere adviseurs die regelmatig op het bedrijf komen.

Sommige ondernemers geven aan dat ze de mestwetgeving zo complex vinden dat ze geheel leunen op informatie van derden. 'De mensen die het wel weten (voervoorlichter) moeten mij maar vertellen wat ik moet doen om aan boetes te ontkomen.'

'Informatie en advies komen voornamelijk bij de voeradviseur vandaan. Dit komt omdat de voeradviseur het meeste zicht heeft op de bedrijfsvoering. Ik vind voeding namelijk één van de belangrijkste onderdelen van de bedrijfsvoering. Voervoorlichters weten ook voldoende van het mestbeleid. Hij komt toch 1 keer in de maand en dan nemen we alles even door.'

De veevoerleverancier wordt niet alleen als informatiebron gebruikt maar wordt ook gezien als een belangrijke adviseur. Naast kennis van zaken en kennis van het bedrijf speelt mee dat ondernemers dit advies als gratis ervaren en dat ze vaak een langdurige relatie hebben met deze leveranciers. Op de tweede plaats komen de adviseurs van de bank en de accountant, gevolgd door de boekhouder de loonwerker en soms de dierenarts. Over DLV lopen de meningen erg uiteen. Uitspraken variëren van: 'DLV komt hier niet; je moet ervoor betalen' tot 'DLV is een sterke onpartijdige partij en het is een sympathieke vent die het doet.' Voor een groot deel van de ondernemers zijn er geen mensen of organisaties van wie informatie of advies ze niet hoog hebben zitten of wantrouwen. De ondernemers die wel negatieve beelden hebben duiden daarbij bijvoorbeeld op LTO (behartigt de belangen niet goed), organisaties die zelf brood verdienen aan mest of het project Koeien en Kansen. 'Als het ministerie vraagt om te springen dan zegt Koeien en Kansen 'hoe hoog?', terwijl ik zeg 'waarom moet ik springen?'

Ondernemers vinden en masse dat Brussel het voor het zeggen heeft in de landbouw. 'De grote lijnen, dat is allemaal Europees beleid. De nadere invulling is Nederlands beleid, maar dit is allemaal erg beperkt.' Ook verwijten zij de Nederlandse overheid te veel voorop te lopen. 'Nederland loopt voorop met het volgen van de EU-regels. Frankrijk doet het bijvoorbeeld veel rustiger aan. Nederland is een jaknikker.' Daarentegen schatten sommigen de invloed van de Nederlandse politiek juist als zeer hoog. 'De politiek zegt precies hoe wij het moeten doen.' Maar de meesten verwijzen toch naar de invloed van de Brusselse overheid:

'Ik hoop dat de politiek de meeste invloed heeft, maar ik vrees dat de ambtenaren de macht hebben.'

Als het op beslissen aankomt, wordt de kring van betrokkenen een stuk kleiner. 'Dagelijkse beslissingen neem ik alleen. Als ik ga uitbreiden dan praat ik vooral met mijn vrouw. Mijn vader betrek ik ook nog wel eens.'

4.3 Agrarische ondernemers die mest afnemen

4.3.1 Identiteit

De meeste akkerbouwers en tuinders beschrijven hun bedrijf als een manier van leven. Ze zijn er vaak ingegroeid vanuit de familie. 'Boer zijn...je rolt erin...je kunt ook moeilijk weer terug.' Toch is het voor hen wel anders dan voor voorgangers.

'Je kunt vandaag de dag niet meer gewoon boer zijn; dat was vroeger. Je bent toch veel meer een agrarische ondernemer. Maar toch, ook dat is een manier van leven. Hoge geldvolumes die laag rendement genereren en dan het hele complex van wetgeving, dat vliegt je soms wel eens naar de keel.'

En velen noemen ook de moeilijke momenten.

'Het is mijn leven. Af en toe baal je ervan, maar de meeste momenten ben je er trots op. Ik kreeg er steeds minder zin in, door de slechte jaren. Maar nu krijg je echt weer het gevoel dat je nodig bent.'

Voldoening halen ondernemers van het werken op het land. 'Het werken in en met de natuur.' Maar ook uit vakmanschap: 'ik ben een echte plantente-ler. Het groeien van het gewas en de techniek om het goed te doen; geen jaar is hetzelfde.' Of uit het behalen van goede financiële resultaten: 'de balans is goed, de productie hoog en de problemen beheersbaar.' Of, tot slot, uit het leveren van kwaliteit: 'ik heb liever dat ik weinig verdien met een goed product, dan wanneer ik iets meer zou verdienen met een slecht product.'

'Het is het mooiste om op zondag rond te kunnen rijden langs de percelen. De gewassen staan er mooi en onkruidvrij bij. Dat is echt prachtig.'

Akkerbouwers en tuinders vertalen duurzaamheid vooral in termen van een goed bodemleven met zo min mogelijk gebruik van gewasbeschermingsmiddelen. Hoewel alle ondernemers dat wel noemen, zijn het vooral de biologische boeren die een goed bodemleven benadrukken.

'Er moet veel meer naar de grond worden gekeken. Wanneer je optimaal bodemleven tot stand brengt, dan kan de dierlijke mest misschien nog wel verder terug. Hoe, dat weten we niet en daar kan onderzoek naar gedaan worden. Welke elementen versterken een goed bodemleven? Daarvoor zijn wel nieuwe technieken nodig en een nieuwe manier van denken. Eerder hadden we technieken waardoor we ingrepen in de groei van gewassen. Bewust manipuleren zonder daarbij rekening te houden met negatieve bijeffecten. Maar nu proberen we juist door de autonome richting van de productie zoveel mogelijk in stand te houden en niet zozeer meer bot in te grijpen met pesticiden, enzovoort. Met de stroom meegaan in plaats van ingrijpen. Deze trend zie je nog maar mondjesmaat, maar ik denk dat deze ontwikkeling wel door gaat. Ik denk dat dit een must is. Er zijn teveel negatieve effecten van het systeem zoals het nu is.'

Wel wordt aangegeven dat de overheid deze nieuwe ontwikkelingen zal moeten ondersteunen. 'Fabrikanten hebben het geld er niet voor. Deze nieuwe technieken kunnen niet door een enkel individu worden ontwikkeld.' Verder pleiten enkele akkerbouwers voor nieuwe gemengde bedrijven (of vormen van samenwerking) met zoveel mogelijk gesloten mineralenkringlopen.

4.3.2 Denken over mestbeleid en de meststoffenwet

De meeste ondernemers geven aan dat ze tegenwoordig bewuster met het milieu omgaan. Ze omschrijven het veelal als een geleidelijk proces. 'We zijn er nu wel veel bewuster mee bezig maar dit is niet het gevolg van de nieuwe regelgeving.' Soms is dit ingegeven door betrokkenheid bij omgeving en milieu en soms zijn de overwegingen wat materiëler van aard. 'Mijn manier van denken over mest is het meest beïnvloed omdat ik over mijn eigen portemonnee praat.'

Net als de mestproducerende ondernemers beschrijven ook de mestafnemers de doelen van de mestwetgeving als het verbeteren van bodem- en

waterkwaliteit. Wel leggen ze iets meer accent op de bodemvruchtbaarheid. 'Overbemesting voorkomen en bodemleven gezond houden.' Sommige ondernemers geven aan dat het belangrijkste doel van de mestwetgeving is om 'aan de Europese nitraatrichtlijn te voldoen'. Wanneer we hen vragen naar goede aspecten van de mestwetgeving noemen de ondernemers als eerste het voorkomen van excessen. 'Het is goed dat de vroegere dumppraktijken op het maaisland niet meer voorkomen.' Ook ervaren ze de extra controle als nuttig. 'Kijk, er zijn mensen die zich niet aan de regels kunnen houden en dan is het goed dat er meer controle is en dat het moeilijker is geworden om te rommelen met mest.' Wel is er een aantal ondernemers dat vindt dat er in het mestbeleid te makkelijk van wordt uitgegaan dat zij alle mest wel kunnen gebruiken.

'Er wordt ook wel eens gezegd dat de akkerbouwer wel wat meer kan gebruiken en dat vind ik echt te gek.'
--

De houding ten opzichte van de mestwetgeving verschilt overigens per sector. Vooral de champignonkwekers zien problemen.

'Voorheen vielen we niet onder de mestwetgeving, maar sinds vorig jaar wel. Hier ben ik niet blij mee. Voorheen waren mensen blij met champost maar nu moet voor de afzet van de champost 3 keer zoveel worden betaald.'

Wanneer we wat dieper op de mestwetgeving ingaan plaatsen veel ondernemers vooral veel vraagtekens bij de normen. Een kwart van de mestafnemende ondernemers vraagt zich zelfs hardop af of nitraat inderdaad wel zo'n probleem is. 'Nitraat is volgens mij niet zo'n probleem. Zeker hier niet in de polder.' Ze vinden het nitraatverhaal ook vaag. 'Wij doen hier ook mee aan het RIVM-wateronderzoek en er wordt nooit wat gevonden, al jaren niet.'

'Het is wel goed dat er iets gebeurt maar er moet eens goed worden uitgezocht wat er allemaal verloren gaat in de bodem en in de lucht, want dat weten we gewoon nog steeds niet. Neem nu stikstof, dat is zo ongrijpbaar. En als ik dan meet, zit er niks in. Waar gaat dat dan heen? 'Ja', wordt dan gezegd: 'dat weten we allemaal niet precies.' Kijk, we weten niet hoe het allemaal gaat en toch hebben we allemaal strakke denkbeelden over hoe het allemaal in elkaar zit. De normen worden ook op zo'n rare manier berekend. Kijk, je kan het simpel doen door te wegen hoeveel kilo mest je hebt en te meten hoeveel stikstof er in zit. Maar ik vergelijk het altijd met een boom. Je kan de appels die eraf vallen wegen en dan weet je hoeveel kilo appels je hebt. Maar je kan ook, zoals met de mest gebeurt, meten hoeveel mineralen erin gaan en hoeveel zonlicht en water, enzovoort. Maar dat is toch hartstikke onzuiver!'

De opvattingen over de normen verschillen sterk per grondsoort.

'Het is onterecht dat löss onder zandgrond wordt geschaard. Met wisselend diep- en ondiep wortelende gewassen op lössgrond hoeft geen stikstof verloren te gaan.'

Of:

'vooral op de klei is de fosfaatruimte uitermate beklemmend, stikstof is wel redelijk hanteerbaar.'

Dan zijn er nog de verschillen per gewas. In het algemeen vinden de ondernemers de normen voor sommige gewassen royaal en voor andere gewassen te krap. 'Je hebt fosfaat nodig voor erwten en bonen en daar moet eigenlijk wat meer op dan op tarwe en maïs.'

'Het gaat nog maar net. De normen moeten niet strenger worden, voor vooral gerst, tarwe en consumptieaardappels. Want dan ontstaat er productieverlies. Met goede grond gaat het wel, met schrale grond is het lastig.'

Enkele ondernemers geven aan de strengere normen juist een goede zaak te vinden. Zij zeggen zich met goed management prima te kunnen redden. Het wordt ook als positief ervaren dat er nagedacht wordt over uitspoeling en de daarbij behorende waterkwaliteit.

'Er is goed nagedacht over de werkingscoëfficiënt. We kunnen nu nog goed uit de voeten met de gebruiksnormen. Vorig jaar hadden we nog wat ruimte over. En zo hoort het eigenlijk ook.'

Ondanks dat de meeste ondernemers aangeven normering noodzakelijk te vinden, ervaren ze de huidige mestwetgeving over het algemeen als te star.

'De beklemmendheid van dit systeem ten opzichte van MINAS is erg vervelend. Bij MINAS kon je plussen en minnen. Bij MINAS werd je beloond. Je bouwde een voorraad op en dat was motiverend. Dit nieuwe systeem is demotiverend.'

Opvallend is dat het nieuwe systeem veel ondernemers onzeker lijkt te maken.

'Je wordt per jaar afgerekend en je weet nooit 100% zeker of je het goed doet of niet.'

En:

'nu is het veel onzekerder. De bewijslast ligt nu geheel bij mij. Komt er over 4 jaar iemand van het ministerie het erf op en vraagt aan mij welke kunstmest ik 4 jaar geleden gestrooid heb, dan moet ik dat wel kunnen aantonen.'

Op dit moment ervaren de meeste ondernemers de nieuwe wetgeving als een verzwarende van de administratieve lasten.

'De administratieve rompslomp is vreselijk. Het is één grote puzzel. Zeker met een gemengd bedrijf. Daar moet je gewoon boekhouder van de hogere kunsten voor zijn.'

Toch is er ook een aantal ondernemers dat de huidige situatie beter vindt dan onder MINAS omdat: 'jezelf de administratie kunt doen', 'het eenvoudiger is geworden' en 'je niet alles hoeft op te sturen'.

Tot slot komt in de gesprekken een groot aantal grotere en kleinere problemen en onduidelijkheden aan de orde zoals de late beschikbaarheid van de gegevens over de werkelijke gehalten van de afgenomen mest, het transport van mest van de burens, de onnauwkeurige grondbemonstering ten behoeve

van toestemming voor fosfaat-reparatiebemesting, problemen met de vruchtwisseling door seizoensgebonden graslandscheuren, structuurschade door voorjaarsaanwending van mest, enzovoort.

4.3.3 Handelingen ten gevolge van mestbeleid en de meststoffenwet

Bijna alle ondernemers geven aan dat de hoge mestafzetprijzen tot een toename leiden van het gebruik van dierlijke mest.

'Want door de hoge prijzen wordt het aantrekkelijk om meer mest aan te voeren dan noodzakelijk is voor de behoefte van het gewas, wat niet ten goede komt aan de omgeving.'

Of:

'dierlijke mest kan wel leiden tot een goede bodem, maar nu wordt er zoveel drijfmest opgegooid dat daardoor de bodem verslechtert en dat is jammer.'

Deze handelingswijze heeft ook te maken met de economische situatie op een aantal akkerbouwbedrijven. 'Er moet gewoon geld bij, dan maar via de mest' of 'de 5% gedoogruimte is met halleluja ontvangen want er kwam weer extra geld in het laatje. En die ruimte zullen we gebruiken'.

'De hoge afzetprijzen zie ik als een probleem. Kunstmest wordt vervangen door dierlijke mest. Als akkerbouwers zullen we niet zo gauw overbemesten, maar melkveehouders zullen door de hoge prijzen wel het quotum vol melken.'

Op het moment dat de stikstofnormen als te scherp worden ervaren voor een goede gewasopbrengst gaan ondernemers op zoek naar creatieve oplossingen. 'Soms heb je wel eens behoefte aan een stuk slecht land om één en ander recht te rekenen.' Een enkele ondernemer noemde ook het aanvoeren van mest zonder bon (uit binnen- of buitenland) of het aanvoeren van mest op naam van een buurman. Ook geven ondernemers aan dat de mestwetgeving op termijn de gewaskeuze zal beïnvloeden. 'Gewassen met hoge stikstofbehoefte vallen sneller af, waaronder rassen met potentie.'

Verder zijn er weinig aanpassingen doorgevoerd naar aanleiding van het nieuwe mestbeleid. Andere ontwikkelingen blijven belangrijker. Wel geven veel ondernemers aan dat ze hun administratieve systeem (wat) hebben moeten veranderen. Ook zoekt een beperkt aantal ondernemers samenwerking rond innovaties zoals groene energie, mestvergisting, verbetering van het bodemleven, nieuwe rassen en gewassen en nieuwe mogelijkheden in voorjaarsaanwending van mest.

4.3.4 Denken over de toekomst

Akkerbouwers en tuinders verwachten dat bedrijven vooral nog een efficiëncyslag zullen maken in de toekomst. In hun ogen zal uitbreiden steeds moeilijker worden omdat de druk op de grond toeneemt.

'Het toerisme, de verstedelijking en de vergrijzing in de akkerbouw bedreigen de groei. De kleine boeren, die blijven het bedrijf op kleine schaal erbij doen en dan kan ik ook niet meer groeien. Ze houden de grond vast.'

Ook verwacht men een toenemende concurrentie op de wereldmarkt en dan zal Nederland het moeilijk krijgen omdat de arbeid hier duur is en de kennisvoorsprong zo langzamerhand wegebt. Sommige tuinders zetten daarom in op verdere efficiencyverbetering.

'Er blijven altijd wel agrarische ondernemers. Maar de vakman verdwijnt een beetje. Je moet veel meer manager zijn. Wij zijn akkerbouwmatig bezig met bomen kweken.'

4.3.5 Sociaal netwerk

Akkerbouwers en tuinders spreken veel minder over mest en mestbeleid dan de groep ondernemers die mest produceert. Een enkeling heeft daarvoor de volgende redenering. 'De veehouderij heeft een probleem en dan moeten wij toch niet voorop gaan lopen om het probleem op te lossen.' Toch is de laatste jaren de aandacht wel sterk toegenomen. Akkerbouwers en tuinders praten vooral over mest met collega's, adviseurs, stikstofleveranciers, loonwerkers of op bijeenkomsten en vergaderingen van de landbouworganisaties. Het gaat in deze gesprekken vooral over de nieuwe normen en regels, de bemestingsplannen en de prijzen. Interessant is ook de volgende uitspraak: 'waar niet over

gesproken wordt is waar het om gaat: het milieu. Het gaat alleen maar over de regels en hoe die toe te passen zijn.' Ook praten sommige ondernemers wel met burgers over mest, bijvoorbeeld over de plaatsing van het mestbassin.

'Wij praten als maar meer over de mest met collega's over de normen en hoe je eraan moet voldoen. We willen wel, maar de veehouderij praat te gemakkelijk dat de mest gewoon naar de akkerbouwers moet worden gereden.'

Informatie over de mestwetgeving halen ze vooral uit vakbladen, brochures, voorlichtingsbijeenkomsten en het internet. Voor specifieke vragen kunnen ze daar niet terecht. 'Informatie over gebruiksnormen voor bijvoorbeeld kapucijners is moeilijk te vinden, ook niet bij het LNV-loket.' Alleen schriftelijke informatie blijkt niet voldoende. 'De brei is zo groot dat ik wel mensen om me heen moet hebben.' De meeste ondernemers overleggen dan ook met collega's, bezoeken informatiebijeenkomst of doen een beroep op hun vaste adviseur. Daarbij speelt de studieclub een centrale rol. Interessant is dat een ondernemer aangaf vooral veel informatie te ontvangen van stagiaires.

'Toen de mestwetgeving net was ingevoerd, was ik niet zo heel erg goed geïnformeerd. Ik heb toen direct onze bedrijfsadviseur gebeld. Hij heeft me goed kunnen informeren.'

Over het algemeen geven de ondernemers aan veel advies bij collega's in te winnen door te kijken naar elkaars resultaten en ervaringen, al dan niet georganiseerd in studieclubs of praktijkprojecten. Vervolgens wordt de toeleverancier (van mest, gewasbescherming en zaad) het meest genoemd als belangrijk adviseur.

'Zij komen het bemestingsplan doornemen. Zij hebben het in de computer staan en wij hebben een open systeem met hen. Voor mest en ook voor de gewasbeschermingsmiddelen.'

De relaties zijn vaak ook intensief. 'Ik zie hem twee keer per jaar, maar heb hem wekelijks aan de telefoon.' Op de derde plaats komen de loonwerkers, de landbouworganisaties en de bank en de accountant. Ook hier worden uiteenlopende verhalen over DLV verteld, variërend van 'DLV begeleidt ons

rond het hele mestverhaal' tot 'naar DLV gaat niet mijn persoonlijke voorkeur uit. Ik vind dat ze nog een beetje zwalkt'. Echt wantrouwen is er niet. Eén ondernemer noemde de AID ('geintje!') en een ander vertelde:

'niet zo snel advies aan te nemen van de gewasbeschermingfabrikant. Zij hebben een tunnelvisie. Wij willen het product gebruiken als het als beste is aangetoond op de proefboerderij. Dat is echt onafhankelijk.'

Opvallend was dat veel ondernemers hamerden op het belang van langdurige relaties.

'Er zijn geen mensen waar ik geen advies van vraag. Het moet toch raar lopen dat je als je naar een vergadering gaat of naar iemand luistert, dommer terugkomt dan daarvoor. Wel probeer ik altijd langdurige relaties aan te gaan. De loonwerker komt ook al 20 jaar.'

Ook de groep mestafnemers gaven aan dat ze besluiten uiteindelijk vooral zelf nemen. 'Ik neem de beslissing helemaal zelf. De verkregen adviezen volg ik soms wel en soms niet op.' Slechts voor een enkeling was de mestwetgeving aanleiding tot het aangaan van nieuwe zakelijke relaties.

'We zijn met een varkenshouder een samenwerkingsverband aangegaan voor 10 jaar. Hij levert de mest aan ons (4.000-5.000 kuub per jaar, afhankelijk van de gehalten). Hij heeft hier een mestbassin geplaatst. We hebben de mest de komende 10 jaar gratis in de grond. Hij neemt alle kosten op zich. Bovendien krijgen we er geld bij als de marktprijzen hoog liggen.'

4.4 Intermediairs

4.4.1 Identiteit

Onder (mest)intermediairs verstaan we in dit onderzoek een diverse groep van grote en kleine bedrijven die op de terreinen van mesttransport, mestdistributie en soms ook mestverwerking werken. De meeste bedrijven zijn eind jaren tachtig of begin jaren negentig ontstaan, soms als neventak van een loonwerkersbedrijf en soms als een nieuw bedrijf. De meningen en opvattingen over

het mestbeleid verschillen onderling sterk. Enkele bedrijven hebben een rond-uit negatief beeld.

'Lastig om er nog lol aan te hebben. Van de vooraf gestelde prijzen profiteert iedereen, behalve wij. We worden in een hoek geduwd. Vanwege de hoge prijzen stoppen veel loonbedrijven ermee. Het rendeert niet goed.'

Anderen zitten er veel positiever in. 'Het is veel werk, je loopt een aantal keer met je kop tegen de muur, maar we gaan ervoor.'

'Ik kom van een loonbedrijf af. We hadden met 3 broers een loonbedrijf. In 1986 ben ik voor mezelf begonnen in de mest. Met een paar auto's deden we mesttransport. Vervolgens zijn we op diverse plaatsen mestsilo's gaan bouwen. Daarna ben ik pas begonnen met mestdistributie. Het verliep toen redelijk voortvarend. Ons bedrijf bleef groeien. In 1995 kwam er een kentering. Elke regel die er sinds 1995 bijkwam werkte negatief voor ons, terwijl dit voor 1995 juist andersom was. Op dat moment zat er niet veel uitbreiding meer in. Toen zijn we overgestapt naar het vloeibare transport: veevoer, afvalstoffen en toevoer aan vergistinginstallaties. We hebben toen nog uitgebreid met het wagenpark. Ik vind het prachtig om de wagens met onze naam erop te zien rondrijden. Het gaat financieel goed, maar het bedrijf heeft ook veel emotionele waarde voor mij.'

Intermediairs vertalen duurzaamheid vooral in termen van het bereiken van een mineralenevenwicht. Ook noemen zij daarbij een goede diergezondheid en oog voor natuur- en slootkantenbeheer.

4.4.2 Denken over mestbeleid en meststoffenwet

Als doel van het mestbeleid noemen de intermediairs het bevorderen van een duurzame landbouw in het algemeen en een betere verdeling van de meststromen in het bijzonder. 'Ja, dat er niet teveel op 1 plek wordt uitgereden en dat het goed verspreid wordt.' Daarnaast benoemen ze als doel dat er minder nitraat in het grondwater en oppervlaktewater komt en het voldoen aan de Europese nitraatrichtlijn. 'Dat is vooral om derogatie te laten accepteren door de EU. Daarom is het zo strak geregeld, vooral om aan de EU te laten zien dat het werkt.'

Als goed aspect van de nieuwe wetgeving benoemen ze dat het 'voor de loonwerksector het beleid minder fraudegevoelig is dan MINAS. Je moet nu wel heel creatief zijn.' Er is veel meer inzicht in de administratie gekomen, vooral ook in deze van de intermediairs.

'Er komen meer problemen aan het licht. Ik had het gevoel dan onder MINAS veel minder boven tafel kwam. Het liep ook vaak te ver achter de feiten aan. Men kan nu dichter op de zaak zitten. Onder MINAS kwam men na 2 jaar nog eens over een onregelmatigheid aanzetten. Dat is nu wel anders.'

Ook qua boekhouding vinden de meesten dat het eenvoudiger geworden.

'Alles komt via de computer binnen en we hebben er veel minder omkijken naar. Het wegen hebben we ook aan boord van de auto's. Het werkt fantastisch. Vlug een hoop gedaan. De chauffeurs hoeven minder te schrijven. Ik hoor wel dat niet iedereen zo'n uitgebreid systeem heeft. Wij hebben dan ook meteen geïnvesteerd.'

Hoewel de meeste intermediairs die wij hebben gesproken positief staan tegenover de mestwetgeving en de scherpere controles, vinden ze de huidige wetgeving wel veel te ver doorslaan.

'Maar het is een beetje overtrokken. Het idee gaat een beetje te ver, hoe mest behandeld wordt als vergif dat is wat overdreven. Regels moeten gecontroleerd worden, maar het is een beetje overdreven dat wanneer er een letter verkeerd staat direct een boete van 100 euro gegeven wordt.'

'Ik vind het prima dat er automatische bemonstering plaatsvindt. Het is echter wel veel te ver doorgesloten. Een camera om te kijken of het potje leeg is en een camera om te kijken of er geen vocht in de deksel zit enzovoort. Daar ben ik het echt niet mee eens. Nuchtere mensen hadden hier naar moeten kijken. Een ander voorbeeld is dat onze wagens altijd gevolgd worden. In een andere sector transporteren wij gevaarlijke stoffen (die echt gevaarlijk zijn) en dan is het met één formuliertje geregeld. We zijn er veel te ver in doorgesloten.'

De wetgeving wordt steeds moeilijker, alles moet gekeurd worden. Net zoals bij de eerste twee groepen lopen ook de intermediairs aan tegen de problemen met bemonstering en de normering.

'Onderzoekers en controleurs weten vaak ook niet precies wat en waarom ze meten. In de landbouw is 1 + 1 namelijk ook nooit echt 2. Je hebt te maken met organisch materiaal en de massa verandert door onder andere transport. Bijvoorbeeld bij 450 ton is het vochtpercentage 19% en op het laatst nog maar 14%. Er zitten meetverschillen tussen bemonstering aan de voorkant van de bulk (1.000 ton) terwijl aan de achterkant nog maar op basis van 10 ton wordt gemeten. Hier komen foute metingen uit.'

Of:

'het rekensysteem werkt niet; dit is te ingewikkeld. De veehouder moet gokken dat het klopt, dat je het goed hebt gedaan. En hierop wordt je afgerekend, terwijl jij denkt dat je het goed hebt gedaan.'

En:

'we hebben wel onze gegevens beschikbaar gesteld. Hierin is te zien dat de gehalten in de mest niet altijd overeen komen met de forfaitaire tabel. Het gaat hier om enkele duizenden transporten. Boeren krijgen de stalbalans dus niet rond.'

Deze onzekerheden hebben ook weer implicaties voor de afzetmogelijkheden.

'Gehaltes in mest verschillen erg. De akkerbouwer wil dus geen risico nemen en neemt liever wat minder mest af. Maar het is juist mijn taak om zoveel mogelijk mest kwijt te krijgen. Hier ligt een spanningsveld.'

4.4.3 Handelingen ten gevolge van mestbeleid en de meststoffenwet

Het lijkt dat de nieuwe mestwetgeving voor een aantal bedrijven aanleiding is geweest om te stoppen. De teneur die we in de gesprekken horen is dat vooral de *goede* intermediairs overleven.

'Op dit moment zijn er veel slechte intermediairs gestopt en er wordt nu niet meer zoveel gerommeld. Gelijke monniken gelijke kappen. De controle is nu veel beter. Achteraf is het systeem niet zo negatief.'

De nieuwe mestwetgeving heeft geleid tot nieuwe investeringen. Sommige bedrijven vonden dat zij veel investeringen hebben moeten maken, terwijl andere aangeven dat het wel meeviel.

'De aanschaf van een GPS-systeem is de belangrijkste wijziging in ons bedrijf als gevolg van de nieuwe mestwetgeving. Dit heeft veel extra kosten en administratie met zich meegebracht. De afgelopen jaren zijn er verder enkele wijzigingen doorgevoerd op het gebied van weegbruggen, weeginstallaties, bemonsteringapparatuur en automatisering.'

Intermediairs hopen wel dat het beleid nu voorlopig niet verandert.

'Wat wel een probleem is, is dat de regels vaak veranderen. We hopen dat we nu een paar jaar vooruit kunnen. Want door de veranderingen moeten we vaak dure machines aanschaffen en dat moet er dan wel weer uit.'

De meeste intermediairs geven aan dat (naast enkele kleine aanpassingen) de belangrijkste gevolgen van het nieuwe mestbeleid uit een sterke toename van het mestaanbod en de stijging van de afzetprijzen bestaan. 'Zolang de prijzen hoog zijn, zullen we nog wel blijven transporteren naar het puntje van Friesland.'

'We hebben vorig jaar de grootste omzet ooit gehad qua vloeibare mest. Financieel lag dat heel moeilijk, maar we hebben wel onze klantenkring bediend. Het mestaanbod is vooral te groot.'
--

Volgens de intermediairs heeft de druk op de mestmarkt tot gevolg gehad dat er vooral binnen een straal van 5 km. nogal eens wat wordt gesjoemeld. Daarnaast wordt exporteren moeilijker.

'We kunnen de mest nu bijna niet exporteren (te veel papierwerk). Dit zou eigenlijk makkelijker moeten kunnen. De mest die nu naar het bui-

tenland gaat, is vooral vaste mest. Alle regels die er sinds 1995 bij zijn gekomen werkte negatief voor de afzet van mest.'

Daarnaast werken enkele intermediairs aan innovatieve ideeën zoals het bouwen van mestvergistingsinstallaties, het bouwen van een mestverwerkingsfabriek of het oppakken van initiatief in Spoor 2. Overheidsbeleid wordt hierin als remmend ervaren. De kritiek is dat beleidsmakers niet (goed) luisteren naar dergelijke ideeën uit de sector of deze niet serieus genoeg (willen) nemen. Regels lijken vaak achter te lopen bij de technieken die voor handen zijn. Ook werken enkele intermediairs aan samenwerkingsprojecten met veehouders en akkerbouwers. Anderen plaatsen daarbij de kanttekening dat dit soort initiatieven vaak tot niets leiden.

4.4.4 Denken over de toekomst

Intermediairs verwachten, net zoals de voorgaande groepen geïnterviewden, dat schaalvergroting door zal zetten, zowel voor agrarisch ondernemers als voor hun branche.

'Er zullen er minder komen, maar wel groter. De machines zullen wel minder gebruikt gaan worden, omdat alles in een heel korte periode moet gebeuren. De percelen liggen dicht bij elkaar en zijn groter (in kortere tijd doe je meer) en iedereen wil tegelijk bediend worden. Daardoor worden de machines kort maar intensief gebruikt. Om ze rendabel te houden moeten ze dus meer jaren gebruikt worden.'

Men verwacht dat de hoeveelheid mest niet zal groeien.

4.4.5 Sociaal netwerk

Uit de gesprekken komt een zeer gevarieerd beeld naar voren van het sociale netwerk. Terwijl de één aangeeft de gehele dag over mest te praten met klanten, andere intermediairs en landbouworganisaties, geeft de ander aan nooit over mest te praten. 'Ik hoef niet met iemand over het mestbeleid te spreken want ik heb zelf al geconcludeerd dat het niet deugt.' In het algemeen lijken intermediairs selectief in hun contacten. 'Ik ga alleen gericht naar vergaderingen toe.' Of: 'ik praat met mijn planner over mest maar praat verder weinig met mijn personeel over mest.' Of: 'ik praat met mensen waarvan ik denk dat

ze hetzelfde in elkaar zitten als ik (bijvoorbeeld met een paar mensen in de afzet).'

De vakbeurzen vormen een belangrijke plek om de relaties met je klanten aan te halen. 'Je kan toch niet al je klanten bezoeken.' Bovendien geven intermediairs aan dat het onderlinge overleg tussen collega-distributeurs toeneemt.

'Er komen steeds meer samenwerkingsverbanden tussen distributeurs. We maken afspraken over opslagmogelijkheden en dergelijke. Dit is echt naar aanleiding van de nieuwe mestwetgeving.'

En:

'op dit moment zijn er veel slechte intermediairs gestopt en er wordt nu niet meer zoveel gerommeld.'

'Via Cumela hebben we wel wat overleg. Er wordt het meest over marktontwikkeling en afzetprijzen gepraat.'

Naast schriftelijke informatie uit vakbladen en internet halen intermediairs veel informatie vandaan bij de Dienst Regelingen (DR), de AID en Cumela. Ze zijn hier wel kritisch over.

'Bij DR wordt wel veel onkundige informatie gegeven. Ook tegengestelde adviezen (over export bijvoorbeeld). Degenen die er vorig jaar bijgekomen zijn weten het gewoon niet goed. Maar aan de andere kant zijn er wel die er langer werken en wel op de hoogte zijn.'

Ze vragen ook wel eens een collega om een oplossing. Terwijl bijna iedereen Cumela noemt als belangrijke informatiebron zijn daarop ook enkele uitzonderingen.

'Voorheen was ik aangesloten bij Cumela, maar vorig jaar heb ik gezegd dat Cumela onze belangen niet goed behartigd. Ik heb toen met een aantal distributeurs om de tafel gezeten. We werken nu samen met een transportorganisatie. Zij gaan samen met ons maandelijks naar een LNV-

vergadering over mest. Wij hebben een andere kijk op de zaak dan Cumela.'

Een aantal intermediairs zijn kritisch over de rol van Cumela. Zij vinden dat deze organisatie te veel een vooraanstaande positie in de mestwereld inneemt.

Op momenten dat er beslissingen worden genomen gebeurt dat grotendeels binnen de muren van het eigen bedrijf, door het bestuur of de eigenaren.

'Ik win erg weinig advies in. Als ik concreet weet wat ik wil gaan doen vraag ik bijvoorbeeld wel aan mijn accountant hoe het er financieel uit zou zien.'
--

5. Resultaten interviews met het netwerk rondom ondernemers

5.1 Inleiding

Tijdens de eerste ronde hebben we aan ondernemers gevraagd wie voor hen belangrijk zijn bij het nemen van beslissingen die gerelateerd zijn aan het mestbeleid en de meststoffenwet. Bijbehorende vragen luiden: 'Waar halen ze hun informatie vandaan?', 'Wie vragen ze om advies?' en 'Wie betrekken ze bij de uiteindelijke beslissingen?' Naast collega's en partners (zakelijk of familie) zijn adviseurs genoemd van de veevoederbedrijven, de bank, het accountantskantoor, DLV, een enkel praktijkproject, wetenschappers en de landbouworganisaties. In de tweede ronde hebben we een aantal van deze adviseurs geïnterviewd met een vergelijkbaar interview-format. We hebben niet met het management van deze bedrijven gesproken maar zoveel mogelijk alleen met de mensen die in de buitendienst werken en dus zelf als adviseur op de bedrijven komen. We hebben ze in algemene zin geïnterviewd en zijn niet ingegaan op hun relaties met ondernemers uit onze eerste ronde.

5.2 Identiteit

De meeste adviseurs geven aan veel liefde voor de sector te hebben. Ze zijn zelf opgegroeid op een boerderij, wilden zelf ooit boer worden of hebben een agrarische opleiding achter de rug.

'Na de Agrarische Hogeschool wou ik eigenlijk een eigen bedrijf starten, maar begon als adviseur en ontdekte dat ik in dit vak veel meer kwijt kon dan ik in een eigen bedrijf zou kunnen'

of:

'werkzaam zijn in een vakgebied dat dicht bij je staat, waar je vandaan komt. Er werken veel boerenzonen en -dochters.'

Ze zijn veelal ook sterk betrokken in de streek die tot hun werkgebied behoort. Voldoening wordt gehaald uit contacten met de klanten en het bijdragen aan goede (ook financiële) resultaten van ondernemers. 'Ik spreek met klanten bepaalde doelen af als uitdaging. Het geeft voldoening als we deze doelen behalen.'

Als het gaat om een duurzame landbouw verwachten ze dat agrarische ondernemers veel bewuster met energie omgaan en veel meer naar de kwaliteit van het voedsel kijken dan voorheen. Voor de intensieve veehouderij ligt hier de uitdaging om te laten zien dat ze echte koplopers zijn. Ze zien vooral ook toekomst voor een landbouw die rekening houdt met de omgeving in binnen- en buitenland en met de wereldmarkt.

'Het moet een mix worden tussen milieu, consument en een boterham verdienen. Indien de boer een boterham kan verdienen, wil hij ook best meewerken aan de andere aspecten die gevraagd worden.'

5.3 Denken over mestbeleid en de meststoffenwet

Iedereen weet wel iemand te noemen die het denken over mest heeft beïnvloed. Soms is dat gebeurd tijdens de opleiding, soms door een bijna gepensioneerd medewerker en soms nog op een recente lezing.

'Een speech van Veerman die hij onlangs in de regio voor 700 mensen hield, heeft mijn denken bepaald (door de Rabobank georganiseerd). Daarin zijn de schelpen van mijn ogen gevallen. De boodschap was: 'of je gaat verbreden of stoppen of verplaatsen.' Mensen werden gedwongen te zeggen dat ze moesten kiezen. Dat viel behoorlijk koud op het dak. Daarvoor hadden ze [de agrariërs] Natura2000 al gehad, en toen dat nog extra er bovenop. Men is toen wel gaan nadenken.'

Ook gaf één persoon aan dat het mislukken van de mestverwerking hem het meest is bijgebleven.

'De fabriek bleef leeg, omdat het goedkoper was om het te transporteren. En nu zeggen ze dat ze stom zijn geweest om daar niet mee in zee te gaan. Dat is voor mij de drive om de mestverwerking aan te pakken.'

Het doel van de mestwetgeving is voor de meesten niet echt veranderd. 'Dit is gelijk aan andere mestwetgevingen: overbemesting voorkomen.' Ook verwijzen de meesten naar het Europese beleid. 'Het doel is de hoeveelheid nitraat in bodemwater niet te hoog te laten oplopen (50 mg.). Hoofddoel is de Kaderrichtlijn Water.'

Als goede aspect van de huidige wetgeving benoemen ze het

'behalen van milieudoelstellingen', 'het vrijlaten om administratie bij te houden zoals de ondernemer dat wenst'

en

'het verdwijnen van het trucje: indien de organische stof onder de 20% lag, kon het product worden afgevoerd als zwarte grond.'

Over MINAS lopen de meningen uiteen: 'het kwam veel dichterbij de werkelijkheid en zou indien er geen fraude was, eerlijker zijn geweest.' Onbegrijpelijk vinden ze de verschillen tussen dierlijke mest en kunstmest. 'Mest afvoeren en kunstmest weer kopen valt niet uit te leggen aan een ondernemer.'

5.4 Handelingen ten gevolge van het mestbeleid en de meststoffenwet

De nieuwe mestwetgeving heeft er toe geleid dat adviseurs nog preciezer zijn gaan werken. Vooral ook omdat boeren kritischer zijn geworden op hun adviseurs.

'Ik ben nu ook kritisch op onze boekhouder. De afvoer moet ook precies kloppen en dergelijke. Hiernaast speculeer je meer over mestprijzen en zovoort. Wanneer zou de prijs het laagst liggen?'

Over het algemeen merken adviseurs op dat hun klanten in toenemende mate administratieve ondersteuning vragen. 'Alles wordt digitaal, daar kunnen ondernemers niet mee omgaan.'

Het belangrijkste effect voor adviseurs is de veelheid aan vragen die ze krijgen van ondernemers en de moeite die ze soms hebben om het allemaal uit te leggen.

'Er is een groot aantal boeren die de individuele maatregelen wel snappen, maar vaak ontbreekt de samenhang. Die wordt niet gezien. Hoe vaak krijg ik wel niet de vraag: waarom is dit nu weer? Waarom zus en zo? Dan leg ik het uit omdat ik het snap en niet omdat ik het wil verdedigen.'

Adviseurs geven aan dat ondernemers bijzonder veel vragen hebben over de mestregels. Bij deze een korte selectie van uitspraken:

- 'Hoe zit het voor mij met de bedrijfsspecifieke excretie?';
- 'Het nemen van een scheurmonster, dat moet ik ook bijna dagelijks uitleggen. Die moet je nemen, maar vervolgens wordt daar niet veel mee gedaan';
- 'De derogatiegrens is ook een lastige en dan de verbinding met de toelagenrechten. Dat is moeilijk om dat passend te maken. Dat is toch een lastige regeling';
- 'Wat ook lastig is, is de verwerking van mest: vooral in het jaar als je opstart. Dat zijn lastige dingen. Een heel gepuzzel. Voor ons de krenten uit de pap. Meestal neem ik dan contact op met het LNV-loket. Maar je moet het wel zelf uitpuzzelen'.

De adviseurs signaleren verder ook een aantal knelpunten voor de toekomst.

'Vooral bij de extensieve veehouderij, bij melkveebedrijven. Door de beperkingen van Natura2000 (in ons gebied), met daar bovenop de mestwetgeving zie je dat besloten wordt sommige bedrijfsuitbreidingen niet door te laten gaan. In dit geval gaat het dan om een bedrijf van 120 melkkoeien en dat loopt tegen de beperkingen op van alle regels. Wij zien dan dat het hier de andere kant op gaat. Vooral de ammoniakregeling, daar loopt iedereen tegenaan. Zij hebben geen luchtwassers en kunnen dus niet uitbreiden. En men besluit dus om niet meer uit te breiden. Mensen hebben ook minder opbrengst van de velden en de conditie van de beesten gaat naar beneden door het mestbeleid. Je gaat anders voeren en dan loopt de conditie van de beesten terug.'

5.5 Denken over de toekomst

Terwijl de ene adviseur de toekomst van de landbouwsector redelijk positief inziet. 'Er is wel elan in de sector' (een adviseur in het noorden van het land) is een ander toch wat pessimistischer (bijvoorbeeld in Noord-Oost Limburg).

'De kleine verdwijnen. De grote bedrijven zitten op slot en breiden zich niet uit. Wat met de percelen die vrijkomen moet gebeuren, is niet duidelijk. Die worden niet gebruikt voor agrarische doelen. Sommigen willen wel maar er is totaal geen financiële ruimte. Het gaat naar de industrie (kleibedrijven) of de recreatie. De druk op de grondprijs is zeer hoog. Er is heel veel spanning. Dat heeft veel mensen murw/terneergeslagen gemaakt. 'Wij zitten onze tijd wel uit', denken velen. Aan bedrijfsopvolging komt men niet meer toe. Dat is niet meer aan de orde. Dit gebied is ten dode opgeschreven voor wat betreft de extensieve veehouderij. Er zijn wel tuinbouwers die naar Duitsland gaan, maar geen melkveehouders.'

Ook hier is de verwachting dat de schaalvergroting zal doorzetten.

'De melksector zal het wel lukken om in Nederland te blijven maar het zal wel gaan met een steeds kleinere club mensen: de bedrijven worden steeds groter. Ondernemers willen toch veel meer onafhankelijk zijn en willen blijven groeien en grond verwerven.'

Ze signaleren ook een professionaliseringslag in de sector.

'Het is een voorperiode voor de grote opschaling. Ondernemers die niet kiezen voor een gezinsbedrijf zijn de mogelijkheden aan het bekijken. Het quotum gaat er af en ze zijn aan het bekijken hoe ze intensiever kunnen worden. Wat interessant is, hangt af van de fiscale situaties op dit moment.'

'Het is nu de vooravond dat er enorme stallen gebouwd gaan worden.'

De adviseurs vinden wel dat de schaalvergroting moet passen bij de dieren. Het dier moet dier blijven en de kringloop moet in stand blijven. 'Tachtig

procent van de klanten vindt dat de koeien buiten horen. Maar door de ontwikkelingen kunnen ze de dieren niet altijd naar buiten jagen.'

Een van de adviseurs van een veevoederbedrijf benadrukt dat het ook belangrijk is dat volgende generaties verder kunnen boeren. Hij vraagt zich af of volgende generaties het nog wel over kunnen nemen. Belangrijk is dat er ook een sociaal leven blijft voor ondernemers. Gezinsbedrijven bieden daarvoor meer mogelijkheden dan megabedrijven.

5.6 Sociaal netwerk

In dit sociale netwerk gaat het om mensen die een adviserende rol hebben richting ondernemers en zelf vaak werkzaam zijn binnen een groot bedrijf. Het netwerk van adviseurs vormt dan ook een combinatie van interne en externe contacten. Over het algemeen zijn ze een groot deel van de dag op pad en praten ze veel met, een grote variëteit aan, ondernemers over mest. Deze adviseurs begeleiden zowel studiegroepen als individuele ondernemers. Studiegroepen worden ook vaak door hen gevormd. 'De studieclubs zijn een belangrijk doorgeefluik van info. Het kan niet alleen via individuele gesprekken.' In hun gesprekken met ondernemers komen alle onderwerpen aan de orde. Ze duiden het zelf aan als het afstemmen van de theorie op de praktijk. Een aantal van deze adviseurs geeft aan dat ze eigenlijk (te) weinig contact hebben met beleidsmakers.

'Het is een lastig proces om de theorie af te stemmen op de praktijk. Daarnaast kostte het veel tijd om de ondernemers goed te informeren over het nieuwe mestbeleid. LNV leunde hierbij op de adviseurs. Meer interactie tussen beide partijen is wenselijk, niet alles aan de adviseurs overlaten. Het kennisbronnensysteem was zo gek nog niet. Het was nuttig voor de adviseurs om klanten tevreden te houden en te werven, maar hoever ga je?'

De grotere bedrijven beschikken over interne afdelingen die informatie verzamelen en deze vaak verwerken tot handzame programma's. 'Wij hebben 60 man voor agrarisch onderzoek en die zetten dagelijkse de nieuwste zaken op het intranet.' Daarnaast wordt er intern vaak aan uitwisseling gedaan door coachingprogramma's, het uitnodigen van sprekers, het brainstormen met klanten of het bespreken van een concrete casus. De individuele adviseurs halen veel van hun informatie uit deze interne informatiesystemen maar kijken

daarnaast ook zelf in de vakbladen en op de site van LNV. Ook hebben ze veelal nog een eigen netwerk buiten het bedrijf om. De meeste adviseurs vinden dat ze goed geïnformeerd zijn maar geven aan voorzichtig te blijven. 'Ik heb toch de angst om kleine dingen over het hoofd te zien. Kleine foutjes kunnen buitensporig grote gevolgen hebben.'

'Indien ik een vraag heb die ik zelf niet kan beantwoorden, dan ga ik eerst te rade bij mijn directe collega's. Vervolgens val ik terug op de binnendienst. Als zij het niet weten ga ik naar een gespecialiseerd bedrijf. Maar eigenlijk vind ik dat je dan bij LNV moet zijn. Het is een hele slechte zaak dat als je 5 keer belt, je 3 keer iets anders te horen krijgt. Hiernaast sturen ze ook niets schriftelijk toe. Ik kom dan eigenlijk met een verkeerd advies bij de klant, waar ik vervolgens op afgerekend kan worden.'

6. Betekenisgeving: een vergelijking tussen beleidsmakers, sectorvertegenwoordigers en ondernemers

6.1 Inleiding

Zoals in hoofdstuk 3 is toegelicht zijn er 2 GDR-sessies georganiseerd met (1) beleidsmakers en (2) sectorvertegenwoordigers. In deze workshops zijn beleidstheorieën geëxpliciteerd door:

- het genereren van een ideaalbeeld over duurzame landbouw en de te verwachten bijdragen van het mestbeleid daaraan;
- de verwachtingen die beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers hebben over de effecten van het mestbeleid op een aantal aspecten;
- het expliciteren van de beelden die beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers hebben van het netwerk rondom landbouw en mest.

Van beide workshops zijn (interne) verslagen gemaakt. In dit hoofdstuk zijn de uitkomsten van beide workshops ter vergelijking naast de resultaten van de interviews gezet (figuur 6.1 en figuur 6.2). Dit vormt tevens een samenvatting van de interviewresultaten (zie de laatste twee kolommen in beide figuren). De beschrijving van de resultaten in beide figuren volgt de thema's die in de workshops zijn besproken. Een belangrijke opmerking vooraf is dat de 4 genoemde groepen niet met elkaar in gesprek zijn gegaan en ook niet op de hoogte waren van elkaars input. Ze hebben dus niet op elkaars uitspraken kunnen reageren. Het algemene beeld is dat er zowel binnen de groep beleidsmakers als binnen de groep sectorvertegenwoordigers onderling veel overeenstemming bestond. Maar het is niet realistisch harde conclusies te trekken op basis van de resultaten die gegenereerd zijn in de workshops door respectievelijk 9 beleidsmakers en 7 sectorvertegenwoordigers. Figuren 6.1 en 6.2 geven echter wel een interessant beeld van de beleving van alle onderzoeksbetrokkenen.

6.2 Vergelijking betekenisgeving

	<i>Beleidsmakers</i>	<i>Sectorvertegenwoordigers</i>	<i>Ondernemers</i>	<i>Adviseurs</i>
<i>Ideaalbeelden duurzame landbouw</i>	Variatie in opvattingen. Algemeen: extensievere landbouw met nevenactiviteiten in combinatie met (grootschalige) duurzame hoog technologische ondernemingen met veel aandacht voor dierenwelzijn.	Een landbouw die er toe doet: economisch gezond, innovatief, concurrerend, emissiearm, koeien in de wei en maatschappelijk geaccepteerd. Verder: schaalvergroting intensieve veehouderij.	Onder duurzame landbouw verstaan de meeste ondernemers een gezonde mix van milieubewust handelen, consumentgericht, diervriendelijk (maatschappelijk geaccepteerd), een goed dierenwelzijn en vooral ook economisch rendabel. De verwachting is wel dat schaalvergroting in hoog tempo zal doorzetten.	Adviseurs verwachten dat schaalvergroting zal doorzetten. Verbreding is en blijft een marginaal verhaal. Problematisch kan het worden wanneer koeien uit de wei worden gehaald.
<i>Effecten mestbeleid op duurzame landbouw</i>	Het mestbeleid leidt wel tot verduurzaming van de veehouderij maar de vraag is of de situatie die ontstaat, voldoet aan het ideaalbeeld van een duurzame veehouderij (door hoge kosten, dwang en andere neveneffecten).	Twijfels of het mestbeleid in de huidige vorm bijdraagt aan de verduurzaming van de landbouw. Starre middelsturing frustreert ondernemerschap en daagt niet uit <i>om het on-derste uit de kan te halen</i> .	Twijfel over bijdrage van het nieuwe systeem aan het behalen van de milieudoelen.	Door het milieubeleid wordt uitspoeling verder teruggebracht. Het nieuwe systeem doet minder een beroep op vakmanschap om de hoeveelheid mest terug te dringen. (Dit was wel onder MINAS het geval).

Figuur 6.1 Beelden duurzame landbouw en effecten mestbeleid op deze beelden

	<i>Beleidsmakers</i>	<i>Sectorvertegenwoordigers</i>	<i>Ondernemers</i>	<i>Adviseurs</i>
<i>Administratieve lasten</i>	De ondernemers zullen vooralsnog een toename van de administratieve lasten beleven. Er wordt verwacht dat, zodra men weer gewend is aan het mestbeleid, lastenverlaging wordt ervaren. Dit zal net als bij MINAS enkele jaren duren.	Stijging van de administratieve lasten, deels doordat ondernemers moeten wennen aan nieuwe wetgeving. Lasten worden negatief beleefd omdat ze dienen om het voor de overheid controlebaar te houden en de ondernemer er zelf weinig aan heeft.	Het systeem is administratief eenvoudiger. Na gewenning zal het niet tot extra lasten leiden. Wel wordt de grote mate van controlezucht als storend ervaren. De meeste zien wel in dat controle noodzakelijk blijft, maar het is nu doorgeslagen	Samenhang tussen regels is vaak moeilijk te doorgronden. Na gewenning zal het systeem ook wel draaien
<i>Innovatie</i>	Middelbeleid met gedetailleerde voorschriften beperkt de ruimte tot innovatie. Ondernemers wachten af uit angst dat het beleid wéér verandert. Door druk op de mestmarkt komen er meer investeringen in technische innovatie en samenwerking.	De huidige mestafzetzprijzen (dus niet het beleid) leiden tot ontwikkeling van nieuwe alternatieven (verbranden, verwerken, scheiden en vergisten). Verbod op najaarsbemsing leidt tot nieuwe toedieningstechnieken om structuurschade te voorkomen.	Het zal geen effect hebben op innovatie. Het uitblijven van innovatie (mestverwerking enzovoort) is meer een gevolg van het opschorten van de MEP-regeling. De verwachting is dat de mestafzetkosten zullen dalen. Dat is dan ook geen impuls om te innoveren.	Mestverwerking enzovoort zal een marginaal verschijnsel blijven.

Figuur 6.2 Effecten mestbeleid

	<i>Beleidsmakers</i>	<i>Sectorvertegenwoordigers</i>	<i>Ondernemers</i>	<i>Adviseurs</i>
<i>Mestmarkt</i>	Het mestbeleid beperkt het gebruik van mest maar (vooralsnog) niet de productie van mest. De mestmarkt is nog niet transparant. Wanneer mestverwerking geen succes wordt, blijft de druk op de mestmarkt hoog met doorwerking in grondprijzen.	De mestproductie zal nog niet (snel) af gaan nemen, de mest-plaatsingsruimte wel. Dit drijft de grond- en mestafzetprijzen (nog verder) omhoog.	Is zeer ondoorzichtig en prijzen lopen sterk uiteen. Er wordt vooral over de prijzen gepraat.	Niet transparant. De druk is wel toegenomen omdat nu ook melkveehouders meer mest moeten afzetten
<i>Markt en marktwerking</i>	Milieukosten nemen enorm toe. Toch zal het mestbeleid niet of nauwelijks van invloed zijn op de marktontwikkelingen. Veranderingen in de veehouderij worden meer door de markt dan door het beleid afgedwongen.	Hoge mestprijzen leiden op korte termijn tot inkomensstijging van akkerbouwers en inkomensverslechtering van intensieve veehouders. Door hoge mestafzetkosten geen geld voor andere ontwikkelingen waardoor concurrentiepositie veehouderij verslechtert.	Mestafzetkosten zijn voor velen een extra kostenpost. Voor intensieve veehouderij is er niet veel veranderd. Melkveeouders hebben vaak een extra kostenpost erbij en proberen via nieuwe constructies van grond en bouwplan (uitruil, leasing, enzovoort) de kosten terug te dringen. De financiële positie van akkerbouwers verbetert.	Er is wel elan in de sectoren. Varkenshouders denken wel mee te kunnen draaien op de Europese en wereldmarkt. Akkerbouwers zien afzet en prijzen stijgen. Melkveeouders krijgen meer ruimte wanneer de quota er af zijn.

Figuur 6.2 Effecten mestbeleid

	<i>Beleidsmakers</i>	<i>Sectorvertegenwoordigers</i>	<i>Ondernemers</i>	<i>Adviseurs</i>
<i>Milieu- (hinder)</i>	Het mestbeleid (van gebruiks-normenstelsel) draagt bij aan een daling van het nitraat in grond- en oppervlaktewater en hiermee aan het realiseren van milieudoelstellingen. Daarnaast remt beleid (rechtenstelsel) verdere groei van de intensieve sector.	Beleid zal emissies (beperkt) verminderen. Het effect is moeilijk meetbaar in de praktijk. Het is onduidelijk wat het milieueffect van de verschuiving naar een hoger kunstmestaandeel is. Afname bodemvruchtbaarheid kan leiden tot meer gebruik bestrijdingsmiddelen en groeibevorderaars met negatieve milieueffecten.	Ondernemers zeggen zich veel meer bewust te zijn geworden van de bodemvruchtbaarheid. Zeker nu er sprake kan zijn van verminderde opbrengsten door (vermeende?) mineralentekorten. Men twijfelt aan het nut van een nieuw systeem en de wijze van monitoring (monsters).	Niet besproken.
<i>Europees recht</i>	Door het gebruiksnormenstelsel voldoet Nederland aan de Nitraatrichtlijn. Het beleid van de EC zal komende jaren alleen maar strenger worden, met negatieve gevolgen voor de relatie ondernemer - overheid. Boeren hebben er moeite mee dat lidstaten niet goed vergelijkbaar zijn en de Nitraatrichtlijn verschillend naleven.	De normen in de nitraatrichtlijn zijn vooral gebaseerd op de extensieve landbouw en passen niet bij de zeer intensieve landbouw in de Rijn-Maasdelta. Brussel wordt door sommigen verantwoordelijk gehouden voor wat Den Haag niet wil. Nederlands beleid moet zoveel mogelijk aansluiten bij Europese beleidsdoelen.	Onbegrip over enerzijds de uniforme EU-regelgeving (de normen), maar ook onbegrip over de diversiteit in de uitwerking (het ammoniakbeleid in Duitsland bijvoorbeeld). Ook onbegrip over de moeilijke export, zeker in de grensstreken.	De druk in de grensstreken is erg hoog. Het zou mooi zijn als hier meer mogelijkheden worden gegeven.

Figuur 6.2 Effecten mestbeleid

	<i>Beleidsmakers</i>	<i>Sectorvertegenwoordigers</i>	<i>Ondernemers</i>	<i>Adviseurs</i>
<i>Relatie LNV en ondernemer</i>	Door de steeds veranderende wetgeving en de hoge mestprijzen is er weinig draagvlak. Naarmate het beleid meer gaat knellen stijgt het aantal delicten of fraudezaken. Boeren roepen om maatwerk en eigen verantwoordelijkheid maar daarvan kan pas sprake zijn als de druk op de mestmarkt binnen de perken is. In de discussie roeren zich vooral de achterblijvers. Uiteindelijk zal er waarding zijn voor het LNV-beleid.	De ondernemers hebben het gevoel dat de overheid ondertussen alles van ze weet en dat ze als (potentiële) misdadigers in de gaten worden gehouden. Dit heeft alles te maken met het wederzijdse wantrouwen. De wetgeving is teveel gebaseerd op theorieën en botst vaak met de praktijksituatie. De overheid maakt teveel keuzes voor ondernemers zonder zich voldoende te bekommeren om haalbaarheid en betaalbaarheid.	LNV wordt als doorgeefluik van Brussel gezien. Men ervaart LNV als producent van regels en richtlijnen en niet als een echte kenner van de praktijk. Informatie is er voldoende maar soms erg ingewikkeld. Wel wordt de rol van LNV als controleur gerespecteerd. Zij moet erop toezien dat er geen valse concurrentie is. Men vindt dat de regels worden opgesteld om excessen te voorkomen en dat het onterecht is dat iedereen hieronder moet lijden.	Het is jammer dat LNV vooral middelvoorschriften geeft. Hierdoor worden de doelen uit het oog verloren en praat men er niet over. Samenhang van de diverse regels is dan moeilijk te doorgronden.

Figuur 6.2 Effecten mestbeleid

	<i>Beleidsmakers</i>	<i>Sectorvertegenwoordigers</i>	<i>Ondernemers</i>	<i>Adviseurs</i>
<i>Dierenwelzijn (als extra behandeld bij beleidsmakers)</i>	Om invulling te kunnen geven aan het mestbeleid kiezen boeren voor intensivering en het binnenhouden van dieren. Dit terwijl maatschappelijke discussie over dierenwelzijn gedomineerd wordt door kwesties als <i>koe in de wei</i> .	Niet besproken.	Door regelgeving is het beter om de koeien op stal te houden. Daardoor kan beter op ureum gestuurd worden.	Adviseurs zien ook meer noodzaak om koeien op stal te laten, vanwege de grotere controle op het ureum. Zorgelijk daarvan is dat dit waarschijnlijk een omslagpunt is van een goed naar een slecht imago van de sector.
<i>Ruimtelijke kwaliteit (als extra behandeld bij beleidsmakers)</i>	Mestbeleid heeft nog geen effect op de ruimtelijke kwaliteit. Verregaande extensivering kan tot 'verrommeling' leiden en de intensivering kan een ongewenste invulling van de openbare ruimte zijn.	Niet besproken	Door nieuwe investeringen in milieumaatregelen (luchtwassers enzovoort), het verdwijnen van quota, verwachten varkenshouders en adviseurs op de korte termijn een grote sprong in schaalvergroting. De verwachting is dat de concentratie van grote bedrijven zal toenemen.	

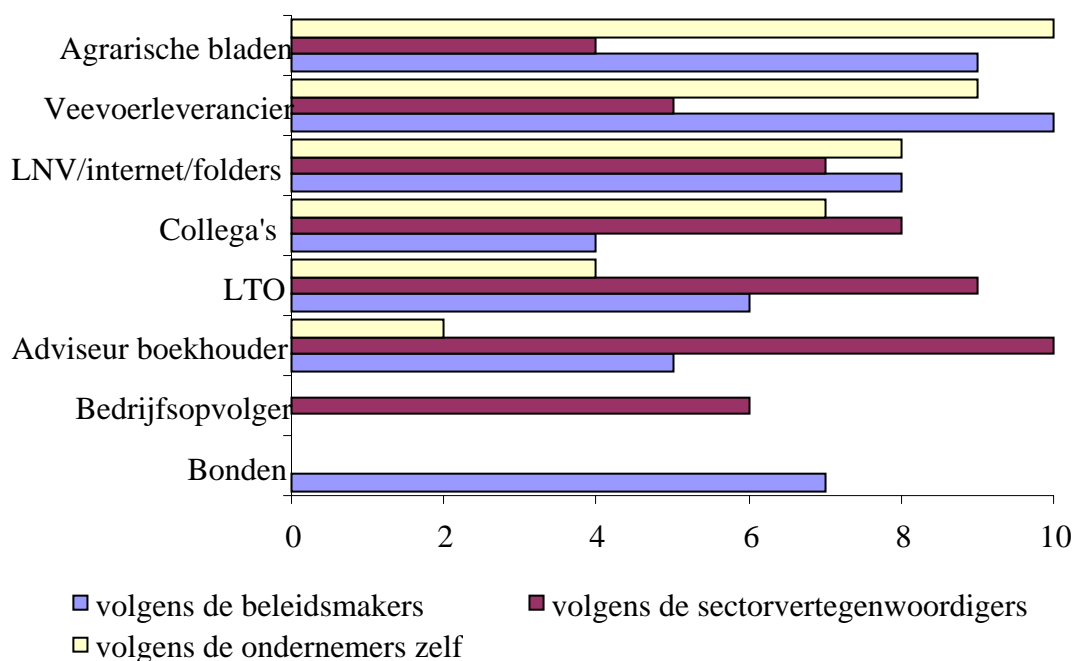
Figuur 6.2 Effecten mestbeleid

	<i>Beleidsmakers</i>	<i>Sectorvertegenwoordigers</i>	<i>Ondernemers</i>	<i>Adviseurs</i>
<i>Bodemvruchtbaarheid (als extra behandeld bij sectormensen)</i>	Niet besproken.	Organische stof is in het mestbeleid vergeten of onderschat. Het is belangrijk voor bodemvruchtbaarheid en mineralenbinding. Door een verlaging van het gehalte aan organische stof neemt de uitspoelinggevoeligheid toe. Hierdoor zou het mestbeleid kunnen leiden tot een verminderde vruchtbaarheid en niet tot minder uitspoeling.	Bodemvruchtbaarheid is een vergeten aspect. Er wordt veel over gepraat, zeker nu de discussie tussen de verhouding dierlijke mest/kunstmest op scherp is gesteld door de regelgeving.	Niet besproken.

Figuur 6.2 Effecten mestbeleid

6.3 Sociaal netwerk rondom landbouw en mest

Tijdens de GDR-sessies hebben we ook geprobeerd het netwerk rondom landbouw en mest in beeld te brengen, gezien door de ogen van beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers. Hiertoe hebben beide groepen een lijst samengesteld van actoren die een rol spelen in dit netwerk. Op basis van vervolgvragen hebben deelnemers partijen uit de lijst beoordeeld op belangrijkheid. De belangrijkste kreeg het cijfer 10, de daarop volgende belangrijkste een 9, enzovoort. De resultaten zijn weergegeven in onderstaande figuren. Ter vergelijking zijn eveneens de beoordelingen door de ondernemers gepresenteerd.

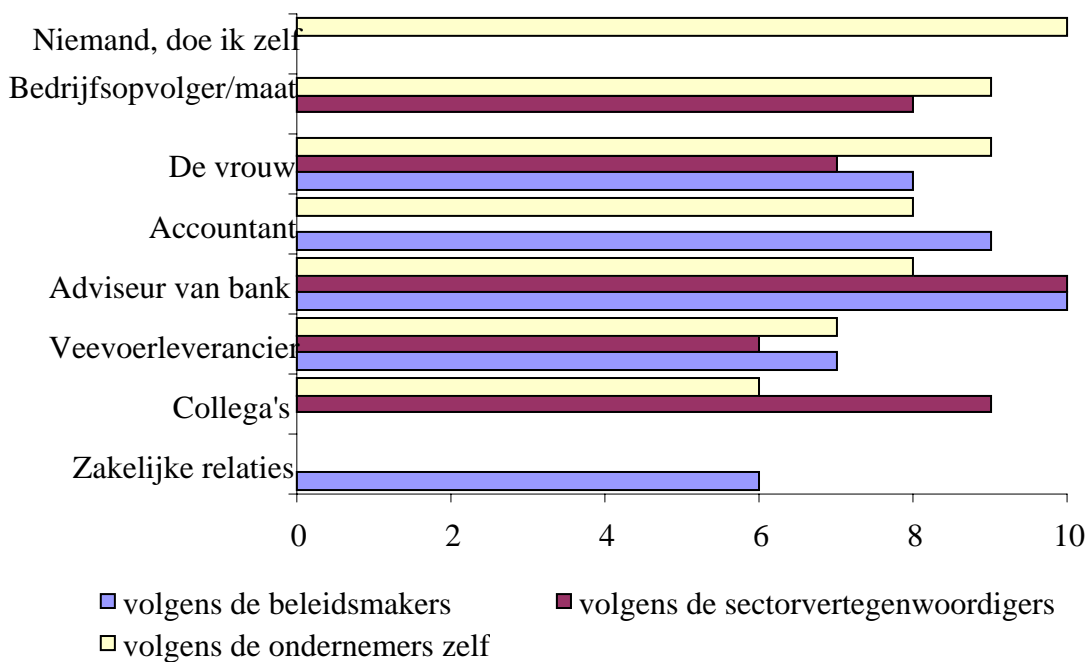


Figuur 6.3 Interpretatie belangrijkste informatiebronnen van agrariërs

In figuur 6.3 is weergegeven hoe de deelnemers denken over het gebruik van informatiebronnen van agrariërs. Volgens de ondernemers zelf zijn dit op volgorde: (a) agrarische bladen, (b) veevoerleveranciers, (c) LNV/internet/folders, (d) collega's, (e) LTO, (f) boekhouders en andere adviseurs. Volgens hen vormen bedrijfsopvolgers en bonden geen belangrijke informatiebronnen. Opvallend is dat de sectorvertegenwoordigers wel denken dat de bedrijfsopvolgers een belangrijke informatiebron zijn, en dat volgens

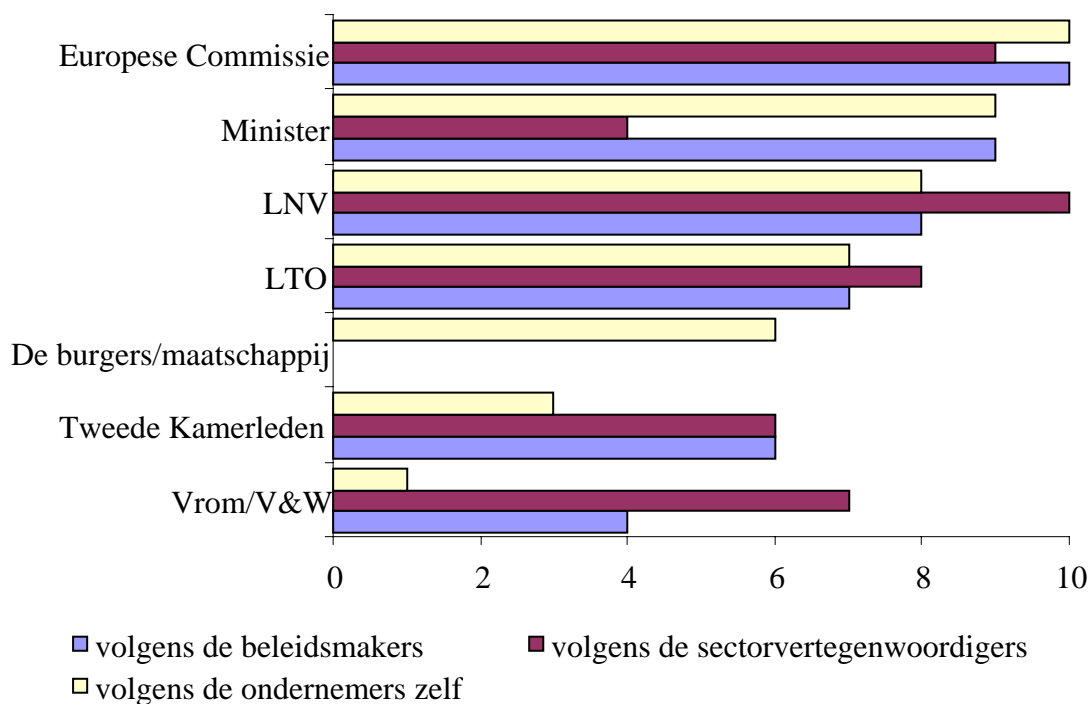
de beleidsmakers de bonden dat zijn. Beleidsmakers wijken het sterkst af in hun opvatting over de rol van de bonden als informatiebron. Sectorvertegenwoordigers wijken daarentegen het sterkst af in hun opvatting over de rollen van agrarische bladen, de veevoerleveranciers en de bedrijfsopvolger.

In figuur 6.4 is weergegeven hoe gedacht wordt over de invloed van verschillende instituties op de beslissingen van ondernemers. Volgens de ondernemers zelf zijn dit op volgorde: (a) niemand (doe ik zelf), (b) de bedrijfsopvolger/maat en de vrouw, (c) de accountant en de bankadviseur, (d) de veevoerleverancier en (e) collega's. Opvallend is dat noch beleidsmakers noch sectorvertegenwoordigers aangaven dat ondernemers alleen besluiten maken. Dit kan overigens te maken hebben met het feit dat in de GDR-sessies geen gebruik is gemaakt van vaste antwoordcategorieën en de deelnemers dus alleen over andere actoren hebben nagedacht. Daarnaast denken beleidsmakers dat zakelijke relaties invloed hebben op beslissingen van ondernemers, terwijl de ondernemers dit niet hebben aangegeven. Beleidsmakers wijken het sterkst af in hun opvatting over de rollen van bedrijfsopvolger/maat (0) en collega's (0). Sectorvertegenwoordigers wijken het sterkst af in hun opvatting over de rollen van de vrouw, de accountant (0) en de veevoerleverancier.



Figuur 6.4 Interpretatie meeste invloed op beslissingen van agrariërs

In figuur 6.5 is weergegeven welke personen en instanties de meeste invloed op het beleid uitoefenen. Volgens de ondernemers zijn dit op volgorde: (a) de EC, (b) de minister (Veerman), (c) LNV, (d) LTO, (e) burgers/maatschappij, (f) kamerleden en (g) VROM. Opvallend is dat noch de beleidsmakers, noch de sectorvertegenwoordigers aangaven dat burgers een belangrijke invloed op het mestbeleid uitoefenen. Beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers schatten de invloed van Tweede Kamerleden hoger in dan de ondernemers.



Figuur 6.5 Interpretatie meeste invloed op beleid

7. Analyse en conclusies

7.1 Kloof tussen algemene beleidstheorieën en gedifferentieerde praktijken

In hoofdstuk 2 hebben wij beleidstheorieën gedefinieerd als *minitheoretjes* van beleidsmakers waarin zij een samenhang veronderstellen tussen maatregelen en beoogde gedragsveranderingen. In dit onderzoek gaat het dus om theorieën waarin relaties zijn verondersteld tussen de mestmaatregelen en de beoogde gedragsverandering van ondernemers. In de workshops hebben wij beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers bevraagd op hun minitheorieën. Vervolgens zijn wij in de interviews nagegaan welke relaties er daadwerkelijk liggen tussen de mestmaatregelen, de ondernemers, hun gedrag en het sociale netwerk waarin zij zich begeven. Hieruit blijkt vooral dat het niet eenvoudig is algemene uitspraken te doen over de mate waarin de minitheorieën van beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers overeenkomen met het gedrag van ondernemers.

Allereerst is het beeld dat ondernemers schetsen veel gedifferentieerder dan dat van de beleidsmakers en in mindere mate ook van de sectorvertegenwoordigers. Hoewel het een open deur is, moeten we toch eerst concluderen dat ieder bedrijf verschillend is, en dat deze verscheidenheid geen vertaling heeft in de beleidstheorieën achter de mestregelgeving. Om het nog preciezer te duiden stellen wij dat beleidsmakers de verschillen tussen bedrijven wel onderkennen maar dat een belangrijk onderdeel van hun beleidstheorie is, dat het onmogelijk is deze verschillen te verwerken in beleid. Redeneringen die daarbij horen komen voort uit de verplichting in ieder geval te voldoen aan EU-voorschriften en uit overwegingen van egalitarisme en controleerbaarheid. Vaak geven beleidsmakers daarbij aan dat maatwerk in ieder geval op *dit moment* nog niet kan.

Ten tweede zijn er verschillen in causaliteitsbeleving door beleidsmakers en ondernemers. De beleidsmakers en ook wel de sectorvertegenwoordigers in onze workshops redeneren zeer sterk vanuit het mestbeleid en wat dat zal betekenen voor het gedrag van ondernemers. De ondernemers redeneren echter vanuit hun bedrijf en waarderen de mestregels veel meer in samenhang met andere wet- en regelgeving die op hun bedrijf afkomt. Mestbeleid is voor

hen één van de vele factoren die soms meer of minder op de voorgrond zal staan, maar die nooit op een geïsoleerde manier hun gedrag zal bepalen.

Ten derde valt het op dat in de afwegingen van ondernemers de economische rationaliteit weliswaar een grote rol speelt, maar dat het niet allesbepalend is ('wanneer je het voor het geld doet, moet je geen ondernemer in de landbouw worden'). Het gaat hen ook om de geschiedenis van hun bedrijf, de eigen drijfveren, de verbindingen met de streek, de grond en de dieren, de aaneenschakeling van al dan niet geplande gebeurtenissen, de familieomstandigheden, maatschappelijke betrokkenheid, opvolging enzovoort. Beleidstheorieën die alleen maar economische rationaliteit veronderstellen doen zodoende geen recht aan de volledige belevingswereld van boeren.

We concluderen dan ook dat er sprake is van een kloof tussen de algemene beleidstheorieën van beleidsmakers en de gedifferentieerde praktijken van ondernemers (een kloof die zich overigens ook wel op andere beleidsterreinen manifesteert). Beleidsmakers denken en spreken meer in termen van beheersing, terwijl ondernemers meer vanuit het geheel van hun bedrijfsvoering redeneren. De sectorvertegenwoordigers lijken hierin een soort middenpositie in te nemen, hoewel ze bij een enkele vraag ook totaal anders antwoorden dan de ondernemers (zie tabellen 6.1 tot en met 6.4). Sectorvertegenwoordigers geven een wat gedifferentieerder beeld van de praktijken, maar reageren ook sterk op de algemene theorieën van beleidsmakers, met wie ze vaak in gesprek zijn.

7.2 Draagvlak

Op het eerste gezicht is het draagvlak voor het mestbeleid groter dan beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers verwachtten. Alle ondernemers onderkennen het mestvraagstuk, ondersteunen de doelen van het mestbeleid (schoon water, voorkomen van uitspoeling) en zijn blij dat het dumpen verleden tijd is (zie verder kader 7.1).

Ook vinden ze het goed dat de overheid mestbeleid ontwikkelt en de naleving daarvan controleert, zodat er een *level playing field* ontstaat en *free riders* worden beboet (dit achten ze niet organiseerbaar binnen de sector zelf). De administratieve lasten ervaren ondernemers in het algemeen als minder hoog dan beleidsmakers en sectorvertegenwoordigers verwachtten. Daarnaast vinden vele geïnterviewden de nieuwe mestregelgeving, eenvoudiger dan MINAS. Hoewel ze tegelijkertijd ook vaak aangeven het nieuwe systeem las-

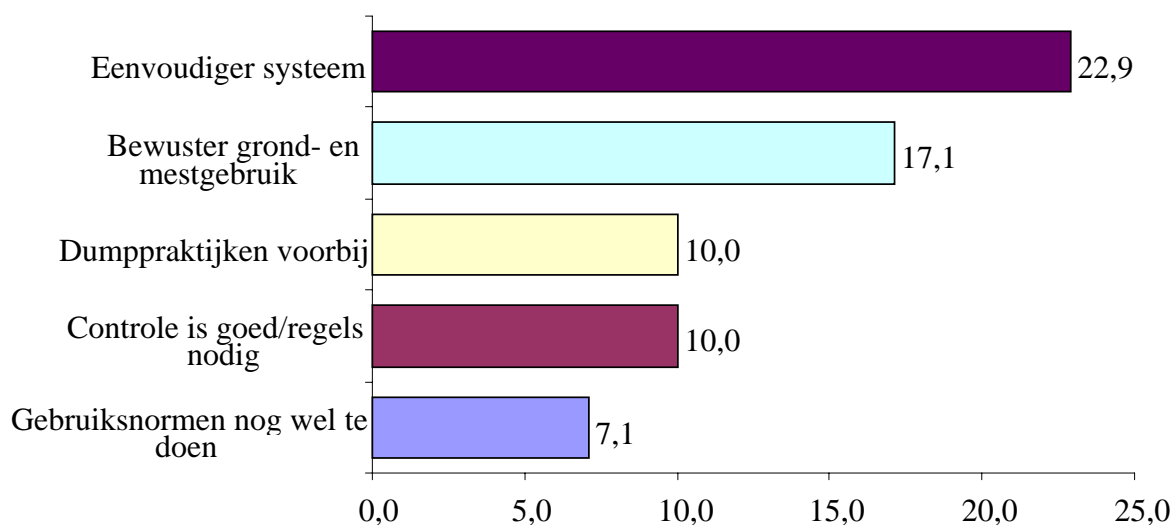
tig te vinden, omdat het hen beperkt in de ondernemerslag. Op globaal niveau is dus sprake van draagvlak voor het mestbeleid.

Intermediairs en afnemers van mest brengen de nieuwe mestregelgeving vooral in verband met waterkwaliteit en de nitraatrichtlijn, terwijl producenten van mest vooral aangaven dat de doelen van het mestbeleid gericht zijn op het controleren van de verspreiding van fosfaten, stikstof of mest op het land. Dit zou kunnen betekenen dat intermediairs en afnemers meer georiënteerd zijn op het uiteindelijk beoogde doel van het nieuwe mestbeleid, namelijk het terugdringen van nitraat in het grondwater. Dit terwijl producenten van mest meer gericht zijn op het middel om dit doel te bereiken, namelijk het effectief (en milieubewust) spreiden van mineralen. Overigens stellen afnemers van mest hierbij wel veel vaker dan producenten van mest hun vraagtekens bij de betrouwbaarheid van de metingen van nitraat in het grondwater. Tot slot onderschrijven alle geïnterviewde adviseurs het bestaan van een nitraatprobleem. Wel vinden de meesten dat het mestbeleid teveel middel gericht is en te weinig over de doelen gaat.

Kader 7.1 Verschillen in visie op mestbeleid : doelgericht en middelgericht

Opvallend daarbij is dat vooral adviseurs en akkerbouwers signaleren dat door het mestbeleid ondernemers veel meer zijn gaan nadenken over bodemvruchtbaarheid en bodemstructuur. Met andere woorden, deze groep ondernemers waarderen het mestbeleid omdat het hen heeft aangespoord nog bewuster na te denken over de bodem en een effectief gebruik van mineralen en mest. Intensieve veehouders appreciëren het mestbeleid vooral omdat het een einde heeft gemaakt aan de dumppraktijken en zien hierin ook een kans het imago van de sector te verbeteren. De geïnterviewde intermediairs geven tot slot aan dat de nieuwe regelgeving met het AGR/GPS-systeem tot een eerlijke (minder fraudegevoelige) concurrentie heeft geleid (zie figuur 7.1). Tegelijkertijd signaleren we echter dat het draagvlak wordt ondermijnd door de details van de regelgeving (figuur 7.2). Dit komt omdat de huidige regelgeving in de ogen van ondernemers doorschiet (complexiteit, big brothergevoel), krom is (dierlijke mest afvoeren en kunstmest kopen), averechts werkt op sommige milieudoelen (energie/toename van transport) en milieuzorg verengt tot het kloppend krijgen van de boeken. Opvallend daarbij is dat melkveehouders (en hun adviseurs) een groter aantal soorten negatieve aspecten van het mestbeleid noemen, dan de andere respondenten. In vergelijking met MINAS geven zij vooral aan dat zij binnen het nieuwe systeem van regelgeving veel minder hun eigen vakmanschap en ondernemerschap kunnen inzetten voor de vermindering van de hoeveelheid mest op het eigen bedrijf.

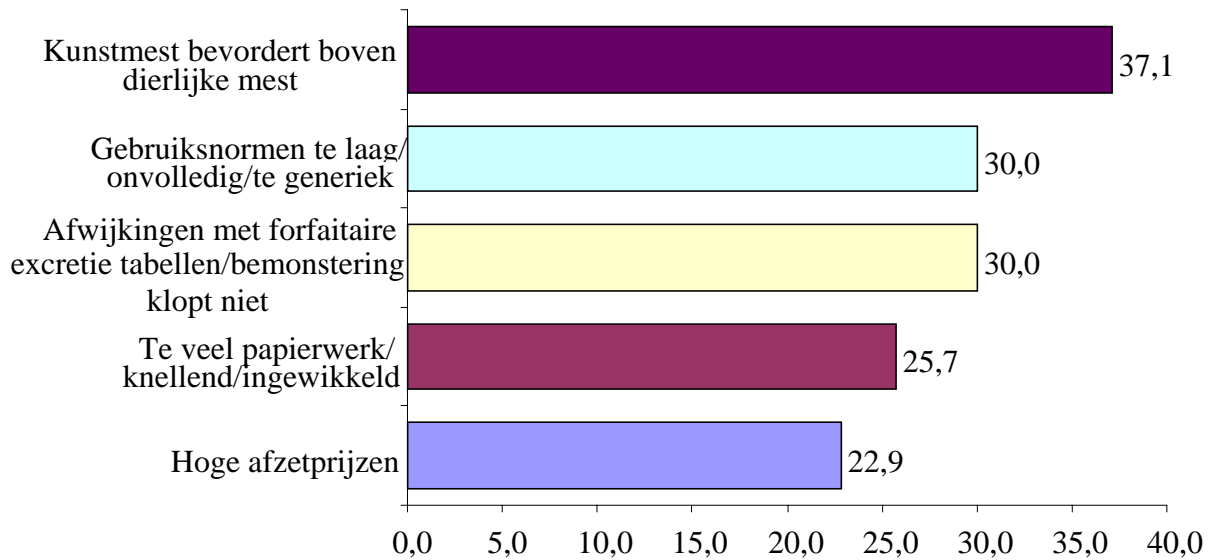
Voorlopers experimenteren weliswaar met bedrijfsspecifieke excretie maar konden tijdens de interviewronde nog niet aangeven of dit enig voordeel zal opleveren. Intensieve veehouders ervaren mest hoofdzakelijk als een kostenpost. Zij zoeken niet zo snel mogelijkheden om de mestproductie terug te brengen, maar verwachten veel van mestverwerking en export. Voor hen staat of valt het draagvlak voor het mestbeleid met de (on)mogelijkheden voor mestverwerking en export (subsidies voor mestverwerking/vergisting, dunne fractie aanmerken als kunstmest, complexiteit van de export). Alle respondenten, inclusief de intermediairs, ervaren de bevordering van kunstmest boven dierlijke mest als het meest negatieve aspect van het nieuwe mestbeleid. Verder is het opvallend dat intermediairs vooral de traagheid en slordigheid van Dienst Regelingen en de voordurende wijzigingen in de wet- en regelgeving als zeer storend ervaren. Akkerbouwers en tuinders noemen de strikte gebruiksnormen als een negatief aspect en zij klagen relatief het meest over de hoeveelheid papierwerk die het mestbeleid voor hen betekent. Tenslotte wijzen adviseurs, meer dan anderen, op de complexiteit van de wet- en regelgeving en vragen de toegankelijkheid ervan te vergroten.



Figuur 7.1 Goede aspecten van de mestregelgeving

Ondernemers zijn zich verder sterk bewust van hun maatschappelijke omgeving. Zij voelen zich vaak *bekeken* en beoordeeld door burgers. Soms merken zij dit direct wanneer mest wordt uitgereden en burens of fietsers met dicht geknepen neus opmerkingen maken maar ook indirect, wanneer de

landbouw in de media als vervuiler wordt neergezet. Daarbij maakt een enkeling zich ook zorgen wanneer de koeien uit de wei zullen verdwijnen, omdat de mestproductie nu eenmaal beter onder controle te houden is wanneer de koeien op stal staan. Dit effect van het mestbeleid valt niet aan gewone burgers uit te leggen.



Figuur 7.2 Slechte aspecten van de mestregelgeving

7.3 Toekomst

Voor ondernemers is hun bedrijf een *way of life*. Het appelleert aan vrijheid, werken in de natuur en omgaan met dieren en gewassen. Wel geven zij aan dat het ook belangrijk is om een goede boterham te kunnen verdienen. Maar, zo wordt vaak toegevoegd: '*voor het geld kun je beter wat anders doen.*' (zie kader 7.2).

De meeste ondernemers zijn desondanks redelijk optimistisch over de toekomst. Melkveehouders zien kansen voor bedrijfsuitbreiding wanneer het melkquota eraf gaat. Akkerbouwers zien hun afzetprijzen stijgen door de toegenomen vraag naar hun producten. Intensieve veehouders zien de concurrentie met de Oost-Europeanen (en de rest van de wereldmarkt) met vertrouwen tegemoet ('zij hebben totaal geen infrastructuur'). Bovendien verwachten zij een toenemende vraag vanwege de stijgende welvaart in Azië. Kortom, de meeste ondernemers zetten in op schaalvergroting.

Een verschil tussen agrariërs en intermediairs is de wijze waarop zij hun werkzaamheden waarderen. *Boer-zijn* is een levensstijl, terwijl intermediairs hun onderneming veel meer als een broodwinning zien. In vergelijking met boeren, noemden intermediairs 'het maken van hoog rendement' veel vaker als een factor die voldoening geeft. Agrarische ondernemers noemden bijvoorbeeld veel meer factoren als: ' bezig zijn met de natuur'. Aardig is ook dat adviseurs, net zo vaak als de agrarische ondernemers, hun werk als een hobby aanduiden en aangaven veel affiniteit met de sectoren te hebben. Qua identiteit lijken boeren en adviseurs dus op elkaar, terwijl intermediairs meer overeenkomsten vertonen met ondernemers van buiten de agrarische sectoren.

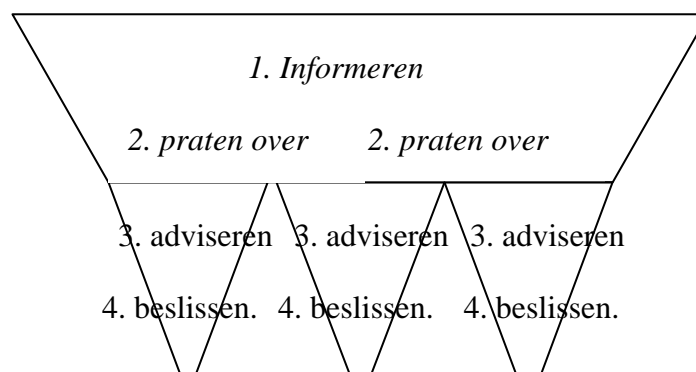
Kader 7.2 Verschillen in identiteit: levensstijl en broodwinning

Vooraf producenten van mest en adviseurs verwachten dat bedrijven in de komende 5 jaar zeer veel groter zullen gaan worden. Ook akkerbouwers denken dat, maar geven aan dat de ruimte daarvoor niet aanwezig is. Zij verwachten dat er veel meer fusies en samenwerkingsverbanden zullen komen tussen akkerbouwers onderling en tussen producenten en afnemers van mest. Tenslotte verwachten ook intermediairs dat hun bedrijven zullen moeten groeien, zowel in omvang als qua diversiteit, om concurrerend te blijven. Opgemerkt moet worden dat in specifieke gebieden (vlak bij natuurgebieden of juist bij sterk verstedelijkte regio's) de bedrijven op slot kunnen zitten en de ondernemers de toekomst van hun bedrijf veel minder rooskleurig inschatten. Wanneer ondernemers over de toekomst van hun bedrijf of de sector praten, komt mest nauwelijks aan de orde. Mestwetgeving komt wel ter sprake wanneer het gaat over de invloed van de regels op de dagelijkse bedrijfsbeslissingen en de nabije toekomst. Mestregels zouden in toenemende mate de keuze van het gewas, keuze voor verdere schaalvergroting en intensivering en de keuze voor koeien in de wei of op stal beïnvloeden. Ook geven ondernemers vaak aan dat nog strengere normen en hogere mestafzetkosten 'echt niet meer kunnen.' Ondernemers lijken zich niet te realiseren dat de normen in de komende jaren daadwerkelijk strenger zullen worden. Zij lijken de consequenties daarvan voor hun bedrijf naar de toekomst door te schuiven. De meeste ondernemers vertalen duurzame veehouderij en akkerbouw in termen van gesloten kringlopen. Over de wijze waarop dit gerealiseerd moet worden lopen de ideeën echter uiteen. Sommige zien wel mogelijkheden voor nieuwe vormen van gezinsbedrijven (eventueel geclusterd), anderen zoeken het vooral in samenwerkingsverbanden tussen grote gespecialiseerde bedrijven. De huidige zakelijke contacten zijn echter meestal vanuit economische overwegingen tot stand gekomen. Er is nauwelijks sprake van solidariteit tussen producenten en afnemers van mest om gesloten kringlopen te bevorderen. De gemengde be-

drijven, melkveehouders en intensieve veehouders met grond, proberen vaak wel bewust een kringloop op het eigen bedrijf te organiseren. Ten aanzien van vergisting is het interessant dat akkerbouwers in vergisting een goede mogelijkheid zien om hun afzetprijzen op te krikken, terwijl veehouders vergisting vooral als een sluitstuk in de kringloop beschouwen (overigens denkt niet iedereen positief over vergisting).

7.4 De gefragmenteerde trechter

Het sociale netwerk rondom het mestbeleid kenmerkt zich door trechtersvorming en fragmentering. We spreken daarom van een gefragmenteerde trechter (zie figuur 7.3). Onder trechtersvorming verstaan we het proces dat het aantal betrokkenen in de verschillende fasen van het besluitvormingsproces (informereren, bepraten, adviseren en beslissen) sterk vermindert.



Figuur 7.3 De gefragmenteerde beslissingstrechter

In figuur 7.4 tot en met 7.7 geven we een gedetailleerd overzicht van de betrokkenheid van partijen in deze vier fasen. De percentages verwijzen naar het aantal ondernemers die deze organisaties of personen hebben genoemd en dus niet naar het relatieve belang daarvan in het besluitvormingsproces van de ondernemer. Ondernemers gaven vaak aan een aantal actoren in een beslissing te betrekken. Hierna volgt een toelichting.

Alle ondernemers laten zich heel divers informeren. Ze maken gebruik van diverse schriftelijke informatiebronnen, zoals vakbladen, brochures van LNV/Dienst Regelingen, of het internet (Googlen of direct via LNV-loket). Ze gaan af en toe naar een bijeenkomst of voorlichtingsavond, ze horen veel

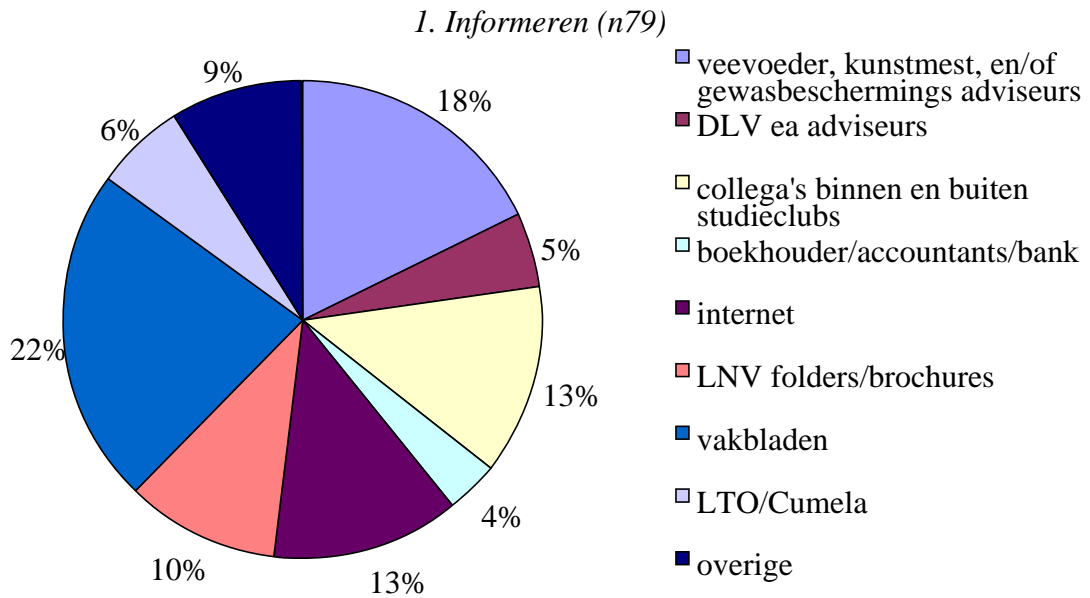
via hun eigen bestuursfuncties of laten zich informeren via collega's en adviseurs. Bij het *bepraten* van problemen en nieuwe ideeën en het uitwisselen van wetenswaardigheden, spelen vooral de collega's onderling een belangrijke rol (43%). Zij ontmoeten elkaar op vergaderingen van LTO-organisaties, studyclubs, coöperaties en vakbonden. Ook wordt veel besproken met adviseurs en boekhouders (27%). Fragmentatie ontstaat omdat ondernemers, vaak met hulp van hun adviseurs of brancheorganisaties, relatief kleine netwerken organiseren waarin ze intensief gegevens en ervaringen uitwisselen. Deze zijn vaak regionaal georganiseerd, sectorgebonden en bestaan uit *gelijkgezinde* mensen. Deze studyclubs spelen een belangrijke rol in het proces van betekenisgeving. Het onderlinge vertrouwen is de doorslaggevende factor voor het welslagen en continuïteit van deze studyclubs. Een aantal bedrijven participeert niet in deze kleine netwerken. Zover wij het kunnen overzien zijn dat de hele grote bedrijven, de meer marginale, de echte *einzelgängers* en degenen die van anderen het predicaat fraudeur hebben gekregen. Sommigen geven aan niet met collega's uit de andere sectoren of met burgers te spreken. Vaak wordt dan als reden opgegeven dat dit 'er vaak niet van komt', maar een enkele keer verwijt men elkaar de veroorzaker te zijn van het mestprobleem (zie kader 7.3).

In het proces van adviseren spelen adviseurs en boekhouders de hoofdrol (58%) en ook nog wel de collega's (20%). Voor de selectie van adviseurs is het belangrijk dat het personen zijn waarmee de ondernemer al een langere relatie heeft, die het bedrijf goed kent, die regelmatig langskomt en als het kan ook nog gratis is. Opvallend is dat producenten van mest het vaakst aangeven totaal geen gebruik te maken van adviseurs. Enkele intensieve veehouders geven dan expliciet DLV aan als een bron die gemeden wordt (vanwege uiteenlopende redenen: zie hoofdstuk 4).

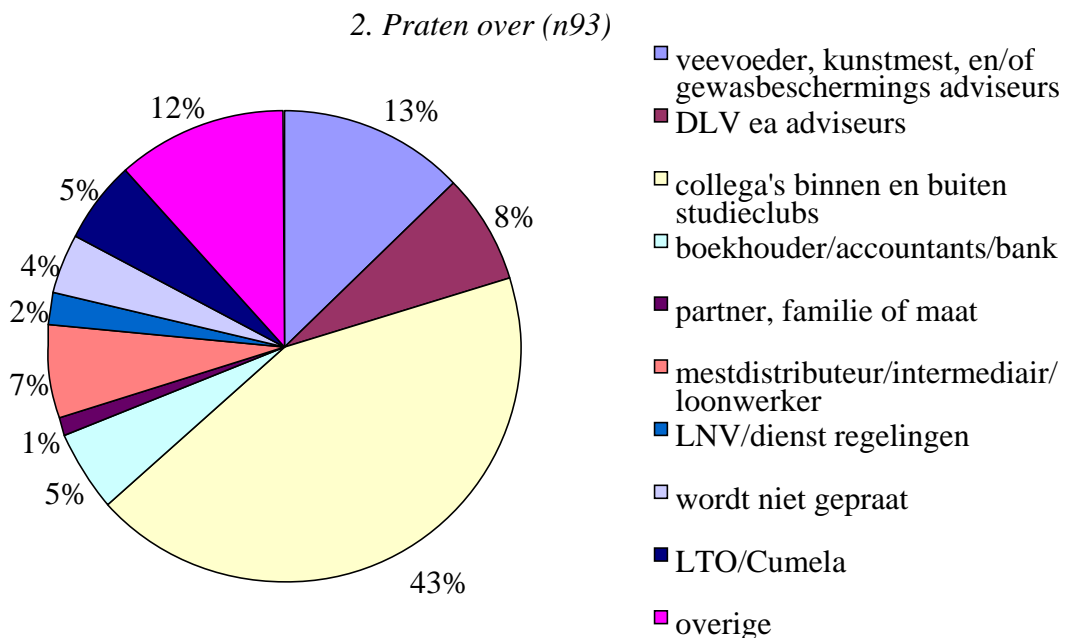
Intensieve veehouders beschouwen mest vooral als een kostenpost. Velen van hen vinden dat zij geen probleem hebben, omdat 'toch alles afgevoerd moet worden'. Vaak wordt dan ook gesteld dat mest een transportprobleem in plaats van een capaciteitsprobleem. Overigens verwijten de geïnterviewden veehouders maar zelden dat de afnemers van mest te weinig mest afnemen om een optimale spreiding te bevorderen. Wel stelt een enkeling dat mestproducenten minder afhankelijk van akkerbouwers zouden moeten worden, door bijvoorbeeld mest te verwerken of te vergisten (zou gezond zijn voor de marktwerking in de mestafzet). Bij akkerbouwers speelt de schuldvraag iets sterker: zij verwijten de intensieve veehouderij het mestprobleem te veroorzaken, maar zijn over het algemeen wel bereid om mee te werken aan oplossingen (opslag, mengsilo's).

Kader 7.3 Verschillen in schuldvraag, verwijten en samenwerken

Bij het maken van beslissingen valt op dat ondernemers vooral heel dicht bij zichzelf blijven. Beslissingen nemen ze uiteindelijk zelf (29%), met hun partner (28%) en met hun 'huis' boekhouder en -bank (28%). Opvallend is dat pas bij het nemen van beslissingen de partner erbij betrokken wordt.

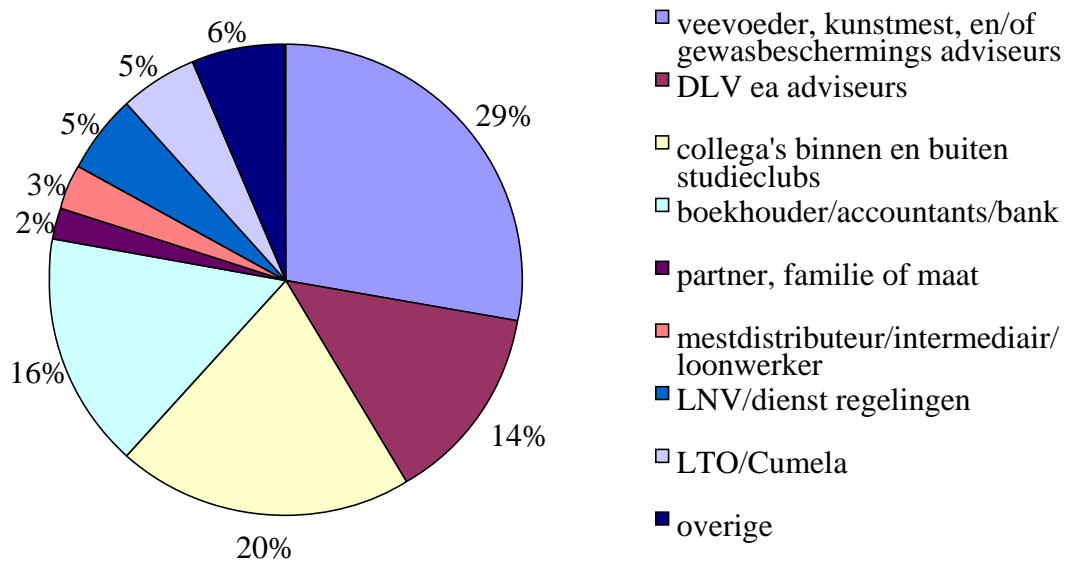


Figuur 7.4 betrokkenheid van partijen in het proces van informeren



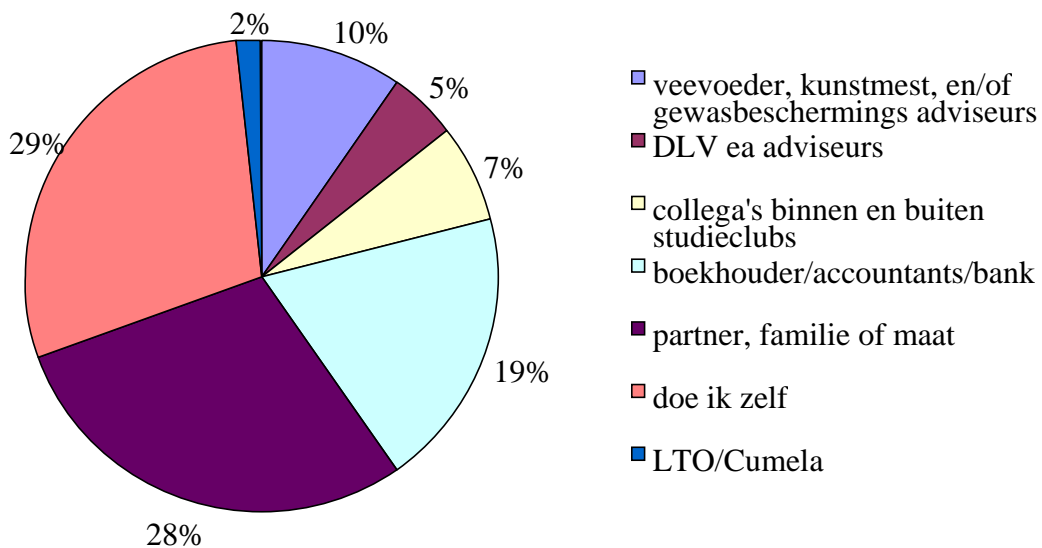
Figuur 7.5 Betrokkenheid van partijen in het proces van praten over

3. Adviseren (n94)



Figuur 7.6 Betrokkenheid van partijen in het proces van adviseren

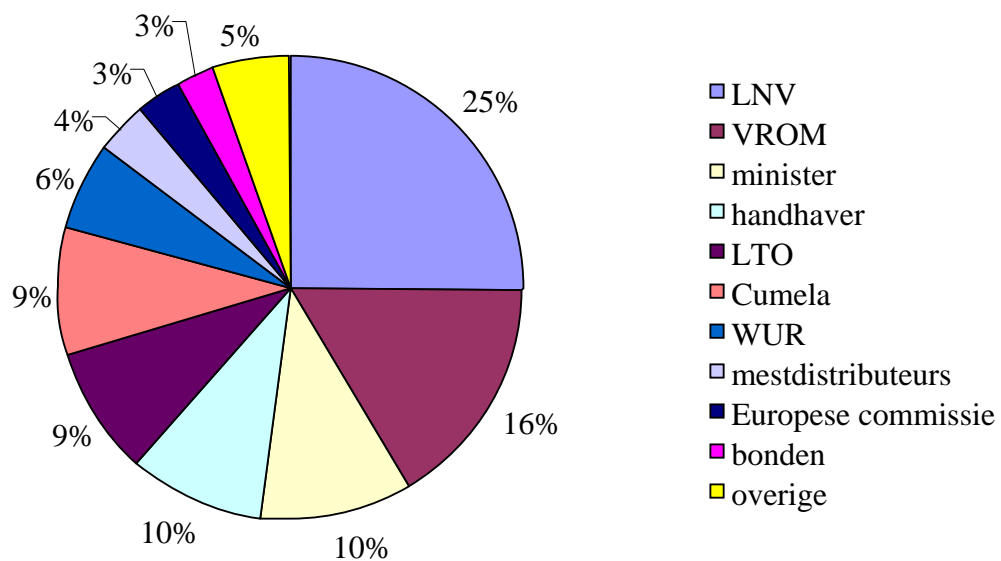
4. Beslissen (n62)



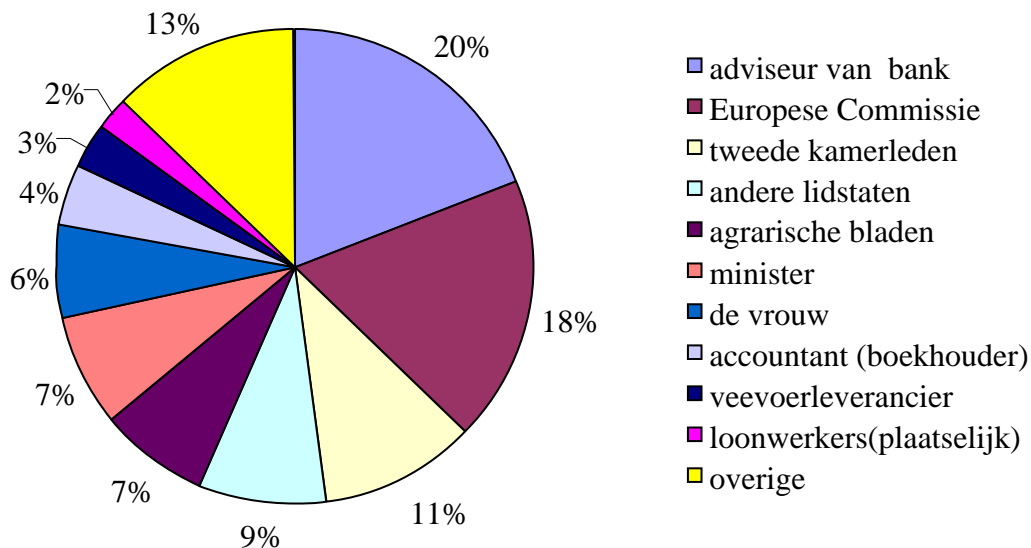
Figuur 7.7 Betrokkenheid van partijen in het proces van beslissen

Interessant hierbij is dat juist degene die het meest belangrijk zijn voor de agrariërs bij het nemen van de beslissingen (de adviseurs), het minst toegankelijk zijn voor de beleidsmakers (zie figuren 7.8 en 7.9). Daarnaast vindt

een overgrote meerderheid van de respondenten dat het mestbeleid een Europese aangelegenheid is. De Nederlandse overheid wordt veelal als uitvoerder van Brusselse wetgeving gezien. De Nederlandse politiek wordt meestal een marginale rol toebedeeld. Brussel bepaalt de kern van het beleid, terwijl de Nederlandse politiek alleen de randvoorwaarden kan aanpassen. Wel verwijten ondernemers de Nederlandse overheid en de politiek dat zij daarbij teveel voorop willen lopen en het te goed willen doen. Ondernemers vinden het meest vervelend dat de mestregelgeving vooral gebaseerd is op wantrouwen van de overheid ten aanzien van hen. Zeker 20% van de respondenten heeft weinig fiducia in de rol van LTO Nederland. Ze zouden te veel op Den Haag lijken, de belangen slecht behartigen (vanwege de grote diversiteit aan belangen binnen de organisatie) en politiek maar weinig voor elkaar krijgen. Ondernemers hebben meer waardering voor de regionale LTO-afdelingen. Deze zouden beter aansluiten bij de lokale belangen en behoeften van agrariërs. De vakbonden (NVV, NVP, NAV) worden door sommige gewaardeerd omdat deze de deelbelangen wel per sector kunnen behartigen (dit in tegenstelling tot LTO).



Figuur 7.8 Contactpersonen van beleidsmakers



Figuur 7.9 Ontoegankelijkheid van partijen voor beleidsmakers

7.5 Integratie op bedrijfsniveau

Via de gefragmenteerde trechter komt alle informatie over beleid en regels terecht op het bedrijf. Dit is een ongesorteerde mix van regels. Voor een ondernemer gaat het dan ook niet louter om het *toepassen* van deze regelgeving. Meer passend is de term *integreren*. Op bedrijfsniveau vindt een integratieproces plaats. Integratie tussen de diverse regels onderling, integratie tussen de algemene regels en de specifieke en altijd unieke bedrijfsomstandigheden en integratie tussen de regels en de overige factoren. Op dit moment speelt de adviseur een cruciale rol in dit integratieproces. Hoewel de adviseur vaak insteekt vanuit één perspectief, bijvoorbeeld veevoer, gaan de gesprekken bijna altijd over de gehele bedrijfsvoering. Zeker wanneer de adviseur al langer over de vloer komt en een vertrouwenspositie heeft binnen het bedrijf. Deze adviseur ontwikkelt daarvoor eigen routines en maakt daarbij gebruik van kennis binnen het moederbedrijf. Alleen bij echte twijfels en onduidelijkheid neemt deze adviseur contact op met een persoon van LNV (Dienst Regelingen), bij voorkeur met iemand die er al even zit en waarvan ze verwachten dat deze de goede informatie geeft.

7.6 Verbroken feedbackmechanismen

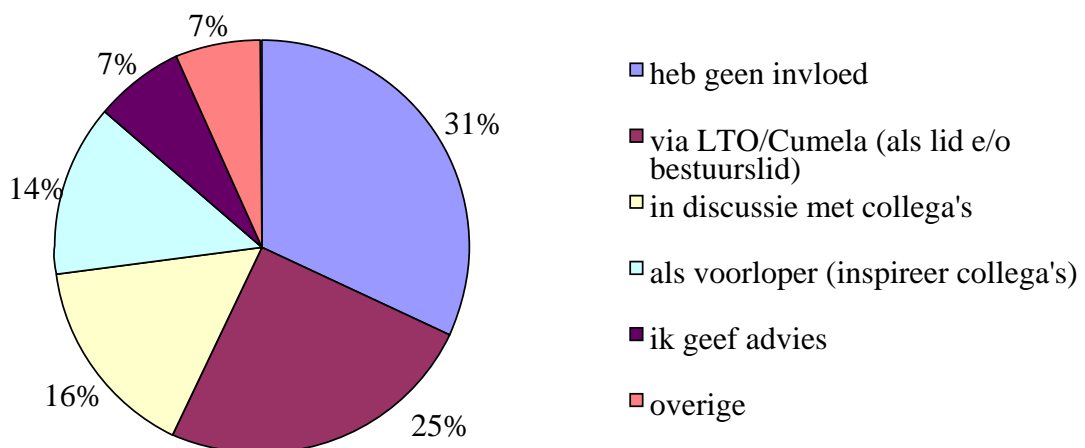
Dit proces van integreren onttrekt zich aan het zicht van de beleidsmakers. Beleidsuitvoerders (AID, DR) ontvangen natuurlijk wel de (al dan niet strategisch) ingevulde formulieren voor controle en handhaving maar krijgen geen feedback over de wijze waarop ondernemers tot hun handelen of besluiten zijn gekomen, hoe zij denken over de wet- en regelgeving of wat hun ervaringen zijn met het invullen van de formulieren. Ondernemers en adviseur geven aan dit te betreuren. Ondernemers zouden graag met LNV over hun ervaringen praten (dit wordt beschouwd als nog nuttiger dan met ons als onderzoekers). Adviseurs ervaren het als een grote en verantwoordelijke klus om de diverse beleidsregels naar de alledaagse praktijk te vertalen en deze met elkaar in verband te brengen. Zij vinden dat LNV deze praktische vertaalslag en de verbinding van mestregels met andere regelgeving niet alleen aan de adviseurs kan overlaten. Meer afstemming tussen beleidsmakers en de adviespraktijk vinden ze wenselijk. Beleidsmakers geven op hun beurt aan weinig contact te hebben met deze adviseurs en ze zelfs als ontoegankelijk te ervaren.

Opvallend is vervolgens de rol van de brancheorganisaties. In de trechter spelen deze vooral een rol in de tweede linie: het schrijven van artikelen in vakbladen, het organiseren van bijeenkomsten of het leveren van bijdragen aan studieclubs. Zij zijn meer *facilitators* dan dat zij het echte advieswerk verrichten. Ook zelf gaven deze sectorvertegenwoordigers aan dat ze weten dat adviseurs zeer belangrijk zijn voor de beslissingen van ondernemers maar dat zij als sectorvertegenwoordigers daar weinig contact mee hebben. Wanneer we vervolgens nagaan op welke wijze ondernemers invloed op beleid denken uit te oefenen, dan valt op dat naast de groep die zegt geen invloed te hebben (31%) de brancheorganisaties toch als het belangrijkste invloedkanaal worden benoemd (25%) (zie figuren 7.10 en 7.11). Terwijl hun rol in de trechter dus beperkt is, zijn ze van belang in het laten horen van het geluid van ondernemers richting beleidsmakers.

Onze constatering is dat de beleidsmakers die de regels ontwikkelen, weinig inzicht hebben in het integratieproces op het niveau van de bedrijven. De regelgeving sijpelt via de trechter wel naar de bedrijven toe maar er zijn nauwelijks feedbackmechanismen. We spreken van verbroken feedbackmechanismen omdat ten tijde van het befaamde OVO-drieluik, juist de aanwezigheid van feedbackmechanismen tussen beleid en de diverse praktijken een belangrijke succesfactor was voor de Nederlandse landbouw. De bevindingen van de bedrijfsadvisering werden tijdens de OVO-periode meteen teruggekoppeld naar de beleidsmakers en het wetenschappelijk onderzoek. Maar ook

organiseerde de overheid in samenwerking met de standsorganisaties de complete bedrijfsadviesing, waarbij aandacht werd besteed aan zowel bedrijfseconomische als sociaaleconomische aspecten van agrarisch ondernemen.

Figuur 7.12 brengt, tot slot, nogmaals de trechter van besluitvorming in beeld. De stappen 1-4 komen overeen met de trechter, zoals weergegeven in figuur 7.3. De groene cyclus is de betekenisgevingcyclus, het beslissingsproces, van de agrariër. De paarse cyclus is de beleidsketen van het ministerie van LNV. Wat opvalt is dat het ministerie niet goed zicht heeft op de extra stappen (stap 2 en 3) die de ondernemer neemt om tot een beslissing te komen. De ondernemer laat zich bijpraten door collega's en zich adviseren door vooral de veevoerleveranciers en de adviseurs van banken en accountantskantoren.

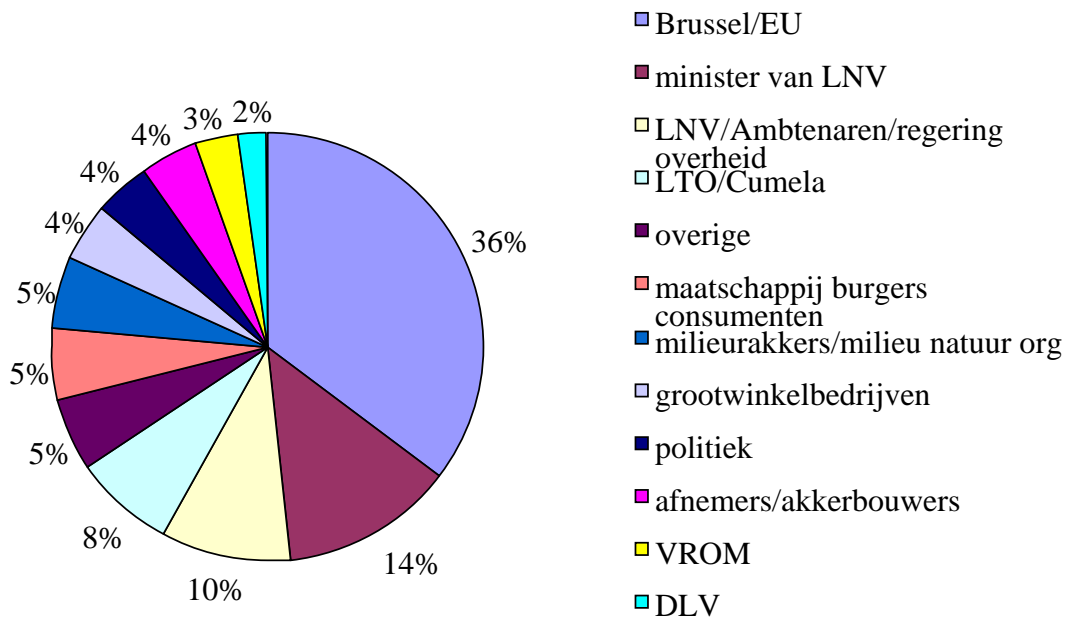


Figuur 7.10 Wijze van invloed uitoefenen (als percentage van het aantal uitspraken) door agrarische ondernemers

7.7 Intermediairs

Interessant is dat intermediairs buiten het advies- en beslissingscircuit van ondernemers lijken te staan. Zij worden nauwelijks genoemd als adviseur. Het contact tussen ondernemers en intermediairs lijkt zich te beperken tot de onderwerpen die met mesttransport te maken hebben. Sommige agrarische ondernemers vinden dat de intermediairs de afzetprijzen opdrijven, terwijl de intermediairs zelf van mening zijn dat de overheid hen op kosten jaagt door telkens nieuwe investeringen te eisen. Een aantal geeft aan dat daarmee de lol van het ondernemerschap er voor hen af is, maar anderen ervaren het ook als

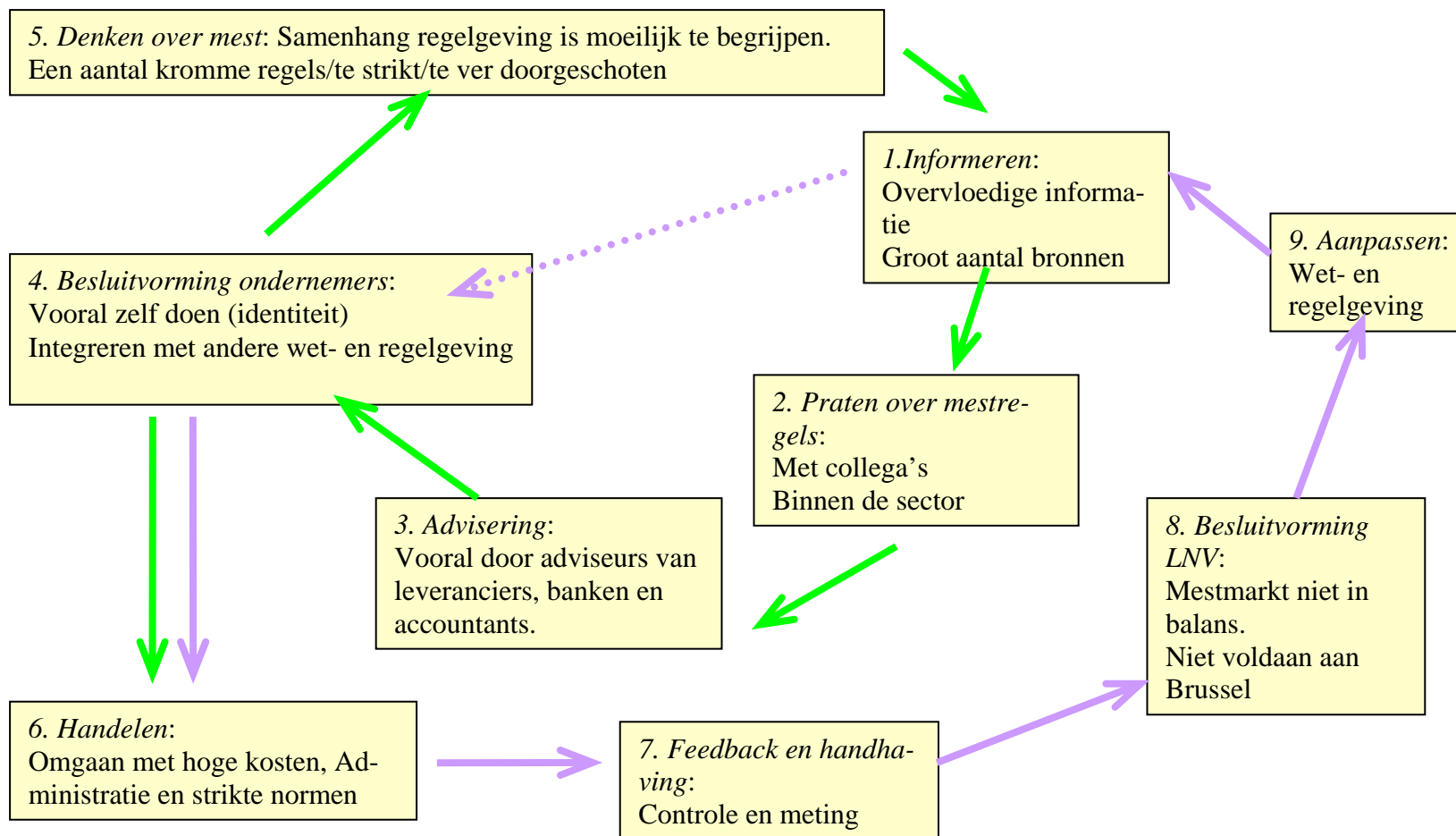
een investering in de toekomst. Deze laatste groep geeft aan voornemens te hebben om in nieuwe samenwerkingsverbanden te investeren. Afgaande op de intermediairs die wij geïnterviewd hebben, lijken zij een aparte groep te vormen die weinig geïntegreerd is in de landbouwnetwerken.



Figuur 7.11 Meeste invloed op beleid volgens de agrariërs (als percentage van het aantal uitspraken)

7.8 Tips

Tijdens de gesprekken hebben we ondernemers ook uitgedaagd mee te denken over mogelijke verbeteringen van de regelgeving en oplossingen voor het mestvraagstuk. Dit heeft een hele lijst van tips en ideeën opgeleverd. Deze zijn allemaal weergegeven in bijlage 5 (tabellen B5.1: tips ondernemers die mest produceren en B5.2: tips van ondernemers die mest afnemen). Wij hebben ervoor gekozen om alle tips en ideeën op te nemen, ook de tips die slechts door één respondent genoemd zijn. Het geeft vooral de diversiteit en soms ook de tegenstrijdigheid aan van de richtingen waarin de ondernemers denken. Deze lijsten zijn vooral bedoeld als een aanvulling op de figuren 7.1. en 7.2, waarin de positieve en negatieve aspecten van de mestregels worden weergegeven.



Figuur 7.12

De betekenisgevingcyclus van de agrariërs en de beleidsketen van LNV

8. Nabeschouwing en aanbevelingen

1. *Organiseer gesprekken tussen partijen in de beleidscyclus*

Het geoliede OVO-drieluik van weleer heeft plaats gemaakt voor een gefragmenteerde trechter. Kijkend naar de grote diversiteit in de landbouw zijn vormen van fragmentatie te verwachten. Voor de effectiviteit van het mestbeleid is dit echter problematisch, omdat door de fragmentatie de feedbackmechanismen zijn gaan haperen. Daarom is het goed aandacht te besteden aan het herstellen van deze feedbackprocessen. Een belangrijk aangrijpingspunt ligt daarvoor in het verbeteren van communicatieprocessen tussen de betrokken partijen uit de beslissingscyclus van de ondernemer. Hierbij bedoelen wij niet dat *het beleid nog eens een keer uitgelegd moet worden*. Het gaat meer om gesprekken tussen de diverse partijen uit de beslissingsketen, te weten beleidsontwikkelaars, beleidsuitvoerders, ondernemers, controleurs, belangenbehartigers maar vooral ook de adviseurs. In deze gesprekken geven partijen elkaar inzicht in hun handelingen en overwegingen, bespreken ze de gevolgen van hun handelingen, benoemen ze de gewenste en ongewenste effecten en zoeken naar mogelijkheden voor verbetering.

2. *Onderzoek het dilemma tussen maatwerk en starheid*

Het centrale dilemma in het mestbeleid is de spanning tussen globale wetgeving met veel ruimte voor maatwerk enerzijds en gedetailleerde wetgeving met veel starheid anderzijds. De tendens in het mestbeleid is een toenemende detaillering en een accumulatie van regels en controle, terwijl ondernemers juist vragen naar meer ruimte. Dit dilemma wordt breed onderkend maar op dit moment lijken beleidsontwikkelaars geen andere mogelijkheden te zien dan alleen gedetailleerde aansturing. Dit is mede ingegeven door de verplichting te moeten voldoen aan Europese regelgeving. Op termijn is het risico groot dat de toenemende detaillering averechts gaat werken. De doelen van de mestwetgeving worden breed gedragen en het zou spijtig zijn wanneer dit draagvlak verloren gaat. Het verdient daarom aanbeveling te onderzoeken of het ingeslagen pad van strakke regulering en detaillering echt de enige route is en uit te kijken naar andere mogelijkheden. Dat kan bijvoorbeeld door het ontwikkelen van scenario's of door een vergelijking te maken met andere EU-landen.

3. *Voer kleine aanpassingen en verbeteringen in*
Het onderzoek bevat een lijst van onderwerpen die door ondernemers als positief of juist als *krom* worden ervaren (figuren 7.1 en 7.2) en een lijst met tips en ideeën van ondernemers om het mestbeleid te verbeteren (bijlage 5). Door deze lijsten in onderlinge samenhang te bekijken ontstaat zicht op een aantal verbetermogelijkheden. Een aantal daarvan zullen ingrijpend zijn en vastlopen op het hierboven beschreven dilemma, maar een aantal verbeteringen is ook relatief eenvoudig door te voeren. Is het bijvoorbeeld niet mogelijk om het verschil tussen dierlijke mest en kunstmest op bepaalde specifieke punten op te heffen? Zou ook niet de spreiding van uitrijdata kunnen worden aangepast, zodat de maatschappelijke overlast minder is? De aanbeveling is deze lijsten serieus te bestuderen en na te gaan welke punten hiervan relatief eenvoudig zijn in te voeren. Natuurlijk wint het aan kracht wanneer dit in overleg met ondernemers en hun adviseurs gebeurt.
4. *Breek geïsoleerde posities in het mestbeleid open*
Mestproducerende en mestafnemende bedrijven hebben geen geïsoleerde positie in de maatschappij en hebben meer betekenis voor de samenleving dan alleen mest produceren, distribueren en afnemen. Op dit moment geven adviseurs aan dat ze enigszins solitair de regels uit de diverse beleidskokers op bedrijfsniveau integreren en daarbij ook nog allerlei andere maatschappelijke en economische overwegingen moeten (en willen) meenemen. Het is wellicht een open deur, maar ook op het niveau van beleidsontwikkeling is het belangrijk het mestbeleid te blijven verbinden met andere beleidsterreinen en maatschappelijke waarden.
5. *Houd aandacht voor innovaties*
Het mestbeleid is sterk gericht op het produceren, distribueren en afnemen/afzetten van mest. De definitie van mest als transportprobleem is hierin dominant. Het lijkt ons echter een illusie te veronderstellen dat er ooit een evenwicht op de Nederlandse mestmarkt zal ontstaan. Extra aandacht is daarom nodig voor het toelaten van andere probleemdefinities en daarmee samenhangende oplossingen en innovaties. Op het moment zijn er veel ideeën voor combinaties van mest met energieproductie, zowel op individueel (bijvoorbeeld een mestvergister op het bedrijf) als op collectief niveau (bijvoorbeeld agro-parken, mestverbranding op sectorniveau). Opvallend is dat veel van deze ideeën op de plank blijven liggen. Ondernemers noemen wel oorzaken (afschaffen MEP, onzekerheid beleid, vergunningen, negatieve ervaringen uit het

verleden) maar het verdient aanbeveling preciezer te analyseren welke innovaties mogelijk zijn en waardoor stagnaties worden veroorzaakt.

Literatuur

Alvesson, M. en K. Sköldbërg, *Reflexive Methodology: New Vistas for Qualitative Research*. Sage, Londen, 2000.

Breeman, G., *Cultivating Trust: How do public policies become trusted*. Dissertatie, Universiteit Leiden: OGC. Leiden, 2006.

Betti, E., 'Hermeneutics as the General Methodology of the Geisteswissenschaften' Pp. 51-94. In: *Contemporary Hermeneutics: Hermeneutics as method, Philosophy and Critique* (1980) pp. 51-94. Edited by J. Bleicher. London: Routledge and Kegan Paul.

MNP, *Evaluatie van de Meststoffenwet in verleden (1998-2005), Heden (2006 en 2007) en Toekomst (2008-2015): Overgang van verliesnormenstelsel naar een gebruiksnormenstelsel*. MNP, Bilthoven, te verschijnen in najaar 2007.

Termeer, C.J.A.M., 'Veranderprocessen in de mestketen, Achtergrondstudie Commissie Welschen'. In: *Rapportage van de commissie ter toetsing van alternatieve verantwoordingssystemen in de mestdistributie* (2005) pp. 95-107. Ministerie van LNV, Den Haag.

Termeer, C.J.A.M., *Vitale verschillen, over publiek leiderschap en maatschappelijke innovatie*. Inaugurele rede. Wageningen Universiteit, Wageningen, 2006.

Weick, K.E., *Sensemaking in organizations*. Sage, Londen, 1995.

Bijlage 1. Vragenlijst interviews

Introductie (10 min)

1. Wat is de geschiedenis van uw bedrijf, wanneer is het ontstaan? <2>
2. Wat maakt dat uw bedrijf nog bestaat, op welke wijze hebt u kansen aangrepen en problemen overwonnen? <2>
3. Wat betekent het bedrijf voor u? <1>
4. Hoe typeren anderen uw bedrijf <1>
5. Hoe maatschappelijk actief bent u? <4>
6. Hoe ziet voor u een duurzame landbouw er in Nederland uit? (zowel economisch als ecologisch) <6>

Bedrijfsvoering algemeen (10 min)

7. Wat geeft u nu de meeste voldoening in uw dagelijks werk en wat zijn uw grootste dagelijkse zorgen (Wat houdt u het meest bezig)? <6>
8. Hebt u recent ingrijpende beslissingen genomen (of bent u dat in de nabije toekomst van plan) en wat waren daarbij belangrijke overwegingen? <3>
9. Bent u nog nieuwe economische samenwerkingsrelaties aangegaan of daarvoor benaderd door anderen? <3,4>

Mestwetgeving (10 min)

10. Hebt u zich geïnformeerd over de nieuwe mestwetgeving en hoe? <3,4 >
11. Hebt u het idee dat u goed geïnformeerd bent? <5>
12. Hoe staat u tegenover de nieuwe regelgeving? <5>
13. Wat zijn volgens u de doelen van de nieuwe mestregelgeving <6>
14. Wat zijn volgens u de belangrijkste aspecten van de mestregelgeving. <6>
15. Wat zijn de goede onderdelen, welke onderdelen zijn overbodig en welke onderdelen werken wellicht averechts op het bereiken van de uiteindelijke milieudoelen? <6>
16. Hoe schat u de gevolgen in voor uw bedrijf en voor uzelf? Wat is het effect van het mestbeleid op innovatie <5>
17. Hebt u technische of administratieve aanpassingen doorgevoerd om te voldoen aan de regels? <3>

Interacties en invloed (20 min)

18. Welke persoon of welke gebeurtenis heeft uw denken over mest sterk beïnvloed? <4>
19. Wie hebben het voor het zeggen in de landbouwsector in het algemeen en in de mestwereld in het bijzonder. Is dit aan het veranderen? <6>
20. Wie zijn voor u belangrijk bij het nemen van ingrijpende beslissingen? Waar haalt u de informatie vandaan, wiens advies hebt u hoog zitten (vertrouwt u het meest) en wie heeft uiteindelijk de meeste invloed op uw beslissing? <4>
21. Denkt u dat u zelf invloed uitoefent tav het mestbeleid en het denken over het mestbeleid? <4>
22. Van wie zou u nooit advies accepteren? <4>
23. Met wie doet u zaken over mest en met wie niet en wat zijn daarvoor de redenen? Is dat veranderd door de nieuwe mestregeling? <4>
24. Met wie praat u verder nog over mest en welke onderwerpen komen dan aan de orde en welke niet? <4>
25. Met wie praat u niet (meer) over mest en waarom niet?
26. Met wie wisselt u wel eens ideeën uit over de uitvoering van de mestregeling? Waar gaat dat dan over? <4>
27. Ziet u (als gevolg van de mestwetgeving) nieuwe vormen van samenwerking ontstaan? (in uw eigen omgeving, of in breder verband). <4,3>

Toekomst en Aanbevelingen (5 min)

28. Welke kansen ziet u voor de toekomst en ziet u ook bedreigingen? <5>
29. Ziet u nog mogelijkheden om de milieudoelen op een andere, betere manier te realiseren? <5>
30. Hebt u nog tips voor de overheid? <5>

Afronding (5 min)

31. Zijn er collega's die er heel anders over denken dan u? Denkt u dat het mogelijk is om die te spreken? <4>

Toelichting: De cijfers tussen haakjes <> verwijzen naar de 6 eigenschappen van betekenisgeving (zie pagina 27).

Bijlage 2. Analyseschema interviews

Identiteit

Sociale rol boer 3,4,7	Sociale rol		Betekenis van boer zijn	
Maatschappelijk actief 5				
Geschiedenis bedrijf 1				
Succes bedrijf 2	Welke problemen/kansen	Hoe aangepakt	Type ondernemer	
Rol landbouw/veehouderij 6	Maatschappelijke rol landbouw in NL maatschappij	Vorm en toekomst van duurzame veehouderij in NL		

Mestbeleid

Mening over mestbeleid 12,13,14,15	Doelen	Belangrijkste aspecten	Goede aspecten	Overbodige aspecten	Irritante aspecten
Gevolgen voor bedrijf 17	Beperkingen door mestbeleid	Nieuwe investeringen/Technische aanpassingen		Administratieve aanpassingen	
Gevolgen innovatie 16	Genereert initiatieven	Werkt beperkend		Dooft innovatie	
Toekomst 28,29,30	Kansen	Bedreigingen		Andere manieren om milieudoelen te bereiken	

Sociaal netwerk en mestbeleid

Informatie inwinnen over mest 10,11	Waar vandaan	Voldoende ingelicht?	Waarom niet	Welke informatie ontbreekt
Praten over mest 24,25,26	Met wie en met wie niet	Waarom en waarom niet	Waarover specifiek	
Advies 20,22	Wie om advies gevraagd	Van wie juist niet	Waarom	Wie meeste invloed gehad
Beslissen 8,18,20	Wie heeft meeste invloed op grote beslissingen	Waarom deze persoon?	Recente ingrijpende beslissingen	Wie heeft uw denken over mest meest bepaald?

Beïnvloeden 19,21	Wie beïnvloedt u zelf	Wie is het meest invloedrijk in veehouderij	Volgorde/waarom
Zaken doen met 9,23,27	Met wie in algemeen/recente economische relaties	Meer/minder of andere partners door mestbeleid	

Toelichting: De cijfers in de eerste kolom verwijzen naar de vragen (zie bijlage 1, pagina 103/104).

Bijlage 3. Top 20 onderwerpen uit interviews

Tabel B3.1 Top 20 interviewonderwerpen

<i>Onderwerpen die meest (top 20) aan de orde zijn gekomen tijdens de interviews</i>	<i>Aantal citaten (van ongeveer 2.500)</i>
<i>NB: dit zijn zowel onderwerpen die de geïnterviewden aandroegen als ook de thema's waar wij naar gevraagd hebben.</i>	
Tips en ideeën ten aanzien van mestbeleid/milieudoelen	117
Zaken doen met	103
Vervelende aspecten van nieuwe mestregels	98
Vergister/mestverwerking	97
Succes strategie bedrijf	94
Innovatie door mestbeleid	91
Onterechte aspecten nieuwe mestregels	88
Aanpassingen bedrijfsvoering n.a.v. nieuw mestregels	86
Wie heeft meeste invloed in de landbouw?	81
Praten over mest met wie/wie niet	78
Advisering, door wie	73
Goede aspecten mestregels	72
Kansen voor bedrijf	66
Negatieve gevolgen van mestregels	60
Is er voldoende informatie over de nieuwe mestregels?	60
Wat is het doel mestbeleid?	59
Wat bent u voor type boer?	59
Wat zijn de kansen voor de Nederlandse landbouw?	55
Wie betreft u bij het maken van beslissingen?	51
Waar haalt u uw informatie vandaan?	51
Wat geeft u de meeste voldoening?	49

Bijlage 4. GDR-sessies: deelnemers en agenda

Deelnemers workshop met beleidsmakers: 30-10-2006

Beleidsmakers

1. Dhr. M. van Rietschoten, LNV (Projectleider EMW 2007)
2. Mw. R. van Tol, VROM
3. Dhr. L. van Mierlo, AID
4. Dhr. B. de Vos, AID
5. Mw. D. Brouwer, DR
6. Dhr. B. van Burggraaf, LNV
7. Dhr. P. Munters, LNV
8. Dhr. I. Neijman, LNV
9. Dhr. M. van Dijk, LNV

Overige aanwezigen

- Katrien Termeer, lsg. Bestuurskunde Wageningen UR (projectteam en voorzitter)
- Floor Geerling-Eiff, LEI Wageningen UR (projectteam)
- Francisca Hubeek, LEI Wageningen UR (projectteam)
- Gerard Breeman, lsg. Bestuurskunde Wageningen UR (projectteam)
- Gerrit van Schaick, LEI Wageningen UR (projectteam)
- Marijn Poel, LEI Wageningen UR (GDR-facilitator)
- Aart van den Ham, LEI Wageningen UR (onderzoeker EMW 2007)
- Co Daatselaar, LEI Wageningen UR (onderzoeker EMW 2007)

Deelnemers workshop met sectorvertegenwoordigers: 18-12-2006

Sectorvertegenwoordigers

1. Dhr. H. Verkerk, Cumela
2. Dhr. M. Brantjes, NAV
3. Dhr. J.W. Lagerweij, NOP
4. Dhr. H. Zonderland, NMV
5. Dhr. J. van Aartrijk, KAVB

6. Dhr. P. Brouwers, LTO
7. Dhr. J. van Leeuwen, NBvB

Overige aanwezigen

- Katrien Termeer, lsg. Bestuurskunde Wageningen UR (projectteam en voorzitter)
- Floor Geerling-Eiff, LEI Wageningen UR (projectteam)
- Francisca Hubeek, LEI Wageningen UR (projectteam)
- Gerard Breeman, lsg. Bestuurskunde Wageningen UR (projectteam)
- Gerrit van Schaick, LEI Wageningen UR (projectteam)
- Marijn Poel, LEI Wageningen UR (GDR-facilitator)

Agenda beide workshops

08:45 AM	Ontvangst met koffie en thee
09:00 AM	Opening en voorstelrondje
09:05 AM	Presentatie 'Belevingsonderzoek mest'
09:15 AM	Uitleg GDR
09:20 AM	1. Beelden duurzame veehouderij in 2016 (Categorizer)
09:35 AM	2. Bijdrage mestbeleid aan duurzame veehouderij (Categorizer)
09:55 AM	3. Effecten mestbeleid op veehouderijsector (Categorizer)
10:15 AM	4. Hoe bevordert of remt het huidige mestbeleid duurzame veehouderij? (Discussie)
10:45 AM	Pauze
11:00 AM	5. Netwerk rondom mest en veehouderij (Categorizer)
11:10 AM	5a. Belangrijke informanten ondernemers (Vote/Ranking)
11:15 AM	5b. Invloedrijke actoren ondernemer (Vote/Ranking)
11:20 AM	5c. Invloed op beleid (Vote/Ranking)
11:25 AM	5d. Contact vanuit beleid (Vote/Ranking)
11:30 AM	5e. Toegankelijkheid vanuit beleid (Vote/Ranking)
11:35 AM	6. Discussie
12:05 PM	7. Bij welke boeren moeten we op bezoek? (Categorizer)
12:15 PM	Afronding en rondvraag
12:25 PM	Evaluatie (Survey)
12:30 PM	Afsluiting

Bijlage 5. Tips, overwegingen en aanbevelingen ter verbetering van het huidige meststelsel

<p><i>Opmerkingen over normen</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Normen van excretie rundvee kloppen niet: nakijken.- Tamminga-tabellen kloppen niet: hopelijk worden deze nog bijgesteld.- Meenemen in onderzoek van CO₂: opname van grasland, bieten en maïs.- Waarom moet je kunstmest gebruiken, terwijl er zoveel dierlijke mest is?
<p><i>Overwegingen bij het systeem</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Systeem van belonen in plaats van bestraffen.- Simpeler systeem, zoals in Duitsland: volledig grondgebonden veehouderij.- Praktijkgerichte regels: minder papierwerk.- Regels zijn vaak niet te begrijpen: stel deze in eenvoudiger taal a.u.b.- Helpt regels afschaffen.- Op grote lijnen sturen, niet dat 'gepunt' en 'gekomma'.- Forfaitaire normen invoeren. Alle mineralen gelijk stellen dus géén dierlijke mest-norm meer.- Bemonstering eruit halen: werk met gemiddelden.- 3 of 5 jaarsgemiddelden nemen (geeft meer manoeuvreerruimte).- Regels moeten, maar ga er nu niets boven op zetten zoals Nederland nu doet.- Innovatie ruimte geven: door uitzonderingen te creëren.
<p><i>Andere overwegingen</i></p> <ul style="list-style-type: none">- Verbreding stimuleren door 'Halt'-taken uit te laten voeren op boerderijen.- Betaling voor natuurproductie invoeren.- Efficiënter met groene ruimte omgaan: opknappen oude industriegebieden.- Beleid niet zo vaak veranderen: komen steeds maar weer nieuwe problemen van.- Kuikenmest is van constante samenstelling: waarom zoveel monsters?- Ambtenaren moeten niet politieagent zijn maar veel meer adviseurs.

Tabel B5.1 Tips, overwegingen en aanbevelingen ter verbetering van het huidige meststelsel volgens producenten van mest (geen gewogen volgorde)

Oplossingen

- Mestverwerking moet er gewoon komen.
- Mestvergisting veel meer stimuleren.
- Export vergemakkelijken.
- Nieuwe technieken stimuleren; boeren doen dat niet uit zichzelf.
- Mestverbranding op sector niveau.
- Proberen cyclus zo klein mogelijk te houden: dicht bij de boerderij.
- MEP weer invoeren.
- Mest aan vissen voeren.
- Mestverwerking in kringloopsystemen (varkensflat-idee).
- Digistaat als kunstmest aanmerken.
- Biogasinstallaties subsidiëren.
- - Zeppelin gebruiken om mest in het voorjaar aan te wenden.

Tabel B5.1 Tips, overwegingen en aanbevelingen ter verbetering van het huidige meststelsel volgens producenten van mest (geen gewogen volgorde) (vervolg)

Twijfels over doelmatigheid van systematiek

- Mestvergister is niet de oplossing: je krijgt daardoor juist meer mest
- Niet alles in Europa over een kam scheren
- Reconstructie is erg omslachtig: van die kosten kon het mestprobleem opgelost worden
- Alleen de intermediairs verdienen aan mest. Dat zijn oneigenlijke belangen die door mestbeleid zijn ontstaan
- Het bevoordelen van kunstmest boven dierlijke mest: dat kost veel energie en is ook niet duurzaam
- Doelen van mestbeleid beter toetsen aan EU-mest doelen (in hoeverre vervuult de landbouw het grondwater)

Tabel B5.2 Tips, overwegingen en aanbevelingen ter verbetering van het huidige meststelsel volgens afnemers van mest (geen gewogen volgorde)