



Van plaatsingsruimte naar bemestingsproducten

De sociale inkleuring van samenwerking in de mestmarkt

Jan Buurma en Daniël de Jong



WAGENINGEN
UNIVERSITY & RESEARCH

Van plaatsingsruimte naar bemestingsproducten

De sociale inkleuring van samenwerking in de mestmarkt

Jan Buurma¹ en Daniël de Jong²

¹ Wageningen Economic Research

² Wageningen Plant Research

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen University & Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Kennisbasis onderzoeksthema 'Sustainable Food and non-Food production' (projectnummer KB-21)

Wageningen Economic Research

Wageningen, juni 2018

RAPPORT

2018-028

ISBN 978-94-6343-778-3

Jan Buurma en Daniël de Jong, 2018. *Van plaatsingsruimte naar bemestingsproducten; De sociale inkleuring van samenwerking in de mestmarkt*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2018-028. 42 blz.; 0 fig.; 6 tab.; 0 ref.

Dit rapport beschrijft een inhoudsanalyse - wie zegt wat, tegen wie, waarom en hoe? - van 100 artikelen uit Boerderij Vandaag over de mestmarkt en de akkerbouw uit de periode 2005-2016. De artikelen over de samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij zijn beschreven als ware het een theatervoorstelling waarin de stakeholders elkaar bestookten met beelden en tegenbeelden. De theatervoorstelling laat een geleidelijke verschuiving zien van 'kopen van plaatsingsruimte' naar 'leveren van bemestingsproducten'. Het rapport wordt afgesloten met aanbevelingen voor verdere kennisontwikkeling rond bodemverbetering en nieuwe opties voor samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij.

Trefwoorden: akkerbouw, veehouderij, framing, gebruiksnormen, vraagsturing, bodemverbetering, sociologie

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/450588> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2018 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Wageningen Economic Research hanteert voor haar rapporten een Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2018
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2018-028 | Projectcode 2282300302

Foto omslag: Shutterstock

Foto's binnenwerk: De Marke, Shutterstock, Wageningen University & Research

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	6
	S.1 Belangrijkste uitkomsten	6
	S.2 Overige uitkomsten	7
	S.3 Aanleiding en methode	7
1	Inleiding	9
2	Materiaal en methode	12
	2.1 Materiaal: dagbladartikelen 2005-2016	12
	2.2 Methode: analyse dagbladartikelen	12
3	De actoren in het debat	16
	3.1 Posities in de 'sociale werkelijkheid'	17
4	Het theater van de gebruiksnormen	20
	4.1 De opvatting van de veehouder	20
	4.2 De ziel van de akkerbouwer	23
	4.3 De frustratie van de varkenshouder	27
	4.4 De interventie van de overheid	30
	4.5 De vraagsturing van de akkerbouw	33
5	Betekenis voor de toekomst	37
	Bijlage 1 Wettelijke gebruiksnormen voor fosfaat	40

Woord vooraf

De samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij kan vanuit verschillende dimensies worden bekeken. Je kunt kijken naar de levering van ruwvoer of krachtvoer, naar de plaatsing van mest en mineralen of naar samenwerking in het grondgebruik. In deze voorbeelden gaat het steeds over levering van een tastbaar product of gebruiksrecht. Een geheel andere, meer kwalitatieve dimensie is kijken naar onderling vertrouwen en naar de sociale inkleuring van de samenwerking tussen beide sectoren.

Deze kwalitatieve dimensie is onderwerp van onderzoek in dit rapport. Het beschrijft de veranderingen in de beeldvorming bij akkerbouwers en veehouders rond samenwerking in de mestmarkt. Hierbij doelen wij op het creatieve proces waarin twee partijen via de uitwisseling van beelden en tegenbeelden geleidelijk komen tot een gezamenlijke opvatting over een onderwerp als (in dit geval) samenwerking in de mestmarkt.

Dit rapport is een bijdrage vanuit de sociale wetenschappen aan het KB21-project 'Akkerbouw-veehouderij interacties' (2015-2018). De doelstelling van het project was kennisontwikkeling en visievorming voor een duurzame interactie tussen akkerbouw en veehouderij. In dit rapport hebben we een methode ontwikkeld om de sociale dimensie van verduurzaming en duurzame interactie in de vingers te krijgen en de uitkomsten te vertalen naar een socio-technische visie voor verder onderzoek.

In het project hebben we positief-kritische feedback gehad van onze projectgenoten:

- Pieter de Wolf Wageningen Plant Research
- Paul Galama Wageningen Livestock Research
- Marcel Pleijte Wageningen Environmental Research

Wij danken hen voor het meedenken en voor de open mind voor de sociale dimensie van samenwerking in de mestmarkt.

De auteurs Jan Buurma en Daniël de Jong hopen hiermee een nieuwe dimensie voor samenwerking in de mestmarkt geopend te hebben.



Prof. dr. ir. J.G.A.J. (Jack) van der Vorst
Algemeen Directeur Social Sciences Group (SSG)
Wageningen University & Research



Dr. ir. E. van den Ende
Algemeen Directeur Plant Sciences Group
Wageningen University & Research

Samenvatting

S.1 Belangrijkste uitkomsten

Sinds de invoering van de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat in 2006 is het denken en handelen van veehouders en akkerbouwers rond samenwerking in de mestmarkt sterk veranderd. Waar het in 2006 begon met 'kopen van plaatsingsruimte', daar werd in 2016 gedacht in termen van 'leveren van bemestingsproducten'. De kanteling van een aanbodgerichte naar een vraaggerichte mestmarkt was het resultaat van een meerjarige dialoog waarin sectorbestuurders elkaar uitdaagden met beelden en tegenbeelden. Deze dialoog heeft elementen van een 'theatervoorstelling' in zich. De invoering van verplichte mestverwerking in 2013 zorgde voor een nieuw speelveld waardoor nieuwe verhoudingen in de mestmarkt ontstonden. Door de mestverwerking ontstond een trend naar bemestingsproducten op maat. Bodemverbetering kwam als nieuwe uitdaging op de agenda te staan. Voor de uitwerking van deze uitdaging zijn in dit rapport enkele opties uitgewerkt.

In tekstbox S.1 is aangegeven, via welke 'akten' het nieuwe speelveld is ontstaan.

Tekstbox S.1 De vijf akten in het bestuurlijke debat over de mestmarkt

1. 2005-2006: de opvatting van de veehouder
2. 2006-2010: de ziel van de akkerbouwer
3. 2007-2011: de frustratie van de varkenshouder
4. 2011-2012: de interventie van de overheid
5. 2013-2016: de vraagsturing van de akkerbouw

Bij de invoering van de gebruiksnormen (2005-2006) zaten de veehouders met mestoverschotten en de akkerbouwers met scherpe gebruiksnormen. Dat botste, omdat de veehouders meer mest kwijt moesten en de akkerbouwers per hectare minder mest kwijt konden. De veehouders vonden daarom dat er meer akkerbouw-hectares voor hun mestafzet beschikbaar moesten komen.

De akkerbouwers waren niet gediend van de 'opdringerigheid' van de veehouders. In de periode 2006-2010 werd duidelijk waarom de akkerbouwers terughoudend waren. Er waren praktische beperkingen (zoals tijdgebrek in het voorjaar) en er was onzekerheid over de werkelijke stikstof- en fosfaatgehalten in de geleverde mest (geruchten over creatief bemonsteren).

De frustratie van de varkenshouder (2007-2011) kwam voort uit hun zwakke afzetpositie op de mestmarkt. Er kwam meer rundveemeest op de markt. Omdat de akkerbouwers overstapten op rundveemest, werden de varkenshouders 'onhoudbare' afzetkosten geconfronteerd.

Dit ongelijke speelveld was niet te handhaven. Daarom ontwikkelde de overheid in 2011-2012 plannen voor verplichte mestverwerking voor alle veehouders met mestoverschotten. Dit mes sneed aan twee kanten: mestverwerkers kregen een constante aanvoer van dierlijke mest en akkerbouwers kregen keus uit mestfracties en mineralenconcentraten. Zo ontstond vraagsturing vanuit de akkerbouw.

Na enkele jaren vraagsturing kwam (2013-2016) een nieuwe uitdaging aan het licht: verarming van landbouwgrond. Door de steeds verdere aanscherping van de bemestingsnormen ontstonden bij akkerbouwers zorgen over de organische stofaanvoer. Afnemende organische stofgehalten in de grond brengen het opbrengend vermogen van de grond uiteindelijk in gevaar.

Samenvattend zijn veehouders en akkerbouwers nader tot elkaar gekomen via mestverwerking en de levering van bemestingsproducten op maat. Voor percelen met hoge stikstof- en fosfaatvoorraden in

de grond kwam verarming van landbouwgrond c.q. bodemverbetering als nieuwe uitdaging aan het licht. Op deze percelen is bodemverbetering door aanvoer van dierlijke mest geen optie vanwege de geldende gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat. Voor bodemverbetering is de akkerbouwer dan aangewezen op groenbemesters, gewasresten en compost. Door integreren van het grondgebruik (tijdelijk grasland bij de akkerbouwer, aardappelen bij de veehouder) kan hierin naar verwachting worden voorzien. Hoe dat milieukundig uitpakt en beleidsmatig kan worden ondersteund, dient verder te worden onderzocht.

S.2 Overige uitkomsten

Boerderij Vandaag had een 'monopolie' op de discussie rond de akkerbouw in de mestmarkt: slechts 1 van de 100 artikelen stond in een ander dagblad (*De Telegraaf*). Dit monopolie geeft aan dat de 'mestmarkt' een agrarisch onderwerp was, dat buiten de agrarische sector nauwelijks aandacht trok.

De aanbieders en gebruikers van mest (veehouderij en akkerbouw) speelden in de berichtgeving over 'mestmarkt en akkerbouw' een bescheiden rol. De berichtgeving werd gedomineerd door bijdragen van handelaars/verwerkers en dagbladredacteurs. Het regelen/bijhouden van de mestmarkt en het verwerken/plaatsen van het mestoverschot leverde kennelijk meer nieuwsfeiten op dan het aanbieden/leveren (veehouders) en ontvangen/toepassen (akkerbouwers) van mest op bedrijfsniveau.

S.3 Aanleiding en methode

De aanleiding achter dit onderzoek lag in de behoefte van het KB21-project 'Akkerbouw-Veehouderij Interacties' om inzicht te krijgen in de sociale dimensie (beeldvorming, vertrouwen) van samenwerking op het grensvlak van mestafzet (veehouderij) en bodemkwaliteit (akkerbouw).

Het onderzoek was opgebouwd rond de volgende onderzoeksvragen:

- Welke beelden hadden beide partijen bij de mestmarkt?
- Hoe veranderden die beelden in de loop der jaren?
- Is er inmiddels sprake van een gezamenlijk beeld?
- Wat betekent dat voor toekomstig onderzoek en beleid?

Het onderzoeksmateriaal bestond uit de artikelen met de trefwoorden 'mestmarkt' en 'akkerbouw' of 'akkerbouwers' in landelijke dagbladen over de periode 2005-2016. De artikelen zijn opgevraagd met de zoekmachine LexisNexis Academic (via library.wur.nl) en vervolgens gescreend op 'wie zegt wat, tegen wie, waarom en hoe indringend'. In een gemiddeld artikel kwamen 3 à 4 stakeholders met ieder hun eigen onderwerpen voorbij.

Tussen de 335 vermeldingen zaten 86 die over samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij gingen. Deze 86 vermeldingen zijn beschreven als ware het een theatervoorstelling over de jaren 2005-2016 waarin de stakeholders elkaar uitdaagden met beelden en tegenbeelden. Zo ontstond een tot bronnen herleidbare beschrijving van het debat waarmee de veranderingen in de sociale inkleuring van de samenwerking op de voet konden worden gevolgd.

In deze beschrijving zijn (op basis van de gesignaleerde veranderingen) akten onderscheiden en kantelpunten gezocht. De akten zijn samengevat in tussentijdse reflecties en conclusies. Daarop voortbordurend zijn uitdagingen voor toekomstig onderzoek en beleid geschetst.



1 Inleiding

‘De akkerbouw krijgt problemen door de aanscherping van gebruiksnormen. De veehouderij moet moeite doen om haar mest kwijt te raken. Je verwacht dan een nauwe samenwerking tussen akkerbouwers en veehouders om vraag en aanbod optimaal af te stemmen. Een betere benutting van de afzetruimte is in ieders belang én ook mogelijk. Alle hens aan dek, in Den Haag, maar óók in het veld, om verarming van landbouwgrond te voorkomen. Echter, wij hebben de indruk dat de noodzakelijke samenwerking maar heel moeizaam van de grond komt. Zo komen we er niet. Daarom: werk meer en beter samen. Als aanpassing van regels nodig is om te faciliteren, werken we graag mee.’

Elbert Dijkgraaf en Hans Maljaars (SGP)
Boerderij Vandaag, 11 oktober 2013

In deze rapportage wordt de sociale inkleuring van de samenwerking in de mestmarkt beschreven. Dat gebeurt via inhoudsanalyse van dagbladartikelen waarin bestuurders uit veehouderij en akkerbouw zich uitlaten over de mestmarkt, de gebruiksnormen en de bodemkwaliteit sinds de invoering van de gebruiksnormen in 2006. Het gaat daarbij om de vraag, hoe de ‘sociale inkleuring’ in de loop der jaren veranderde. Anders gezegd: hoe de betrokken bestuurders elkaar uitdaagden met beelden (‘framing’) en tegenbeelden (‘re-framing’) en na verloop van tijd tot een gezamenlijk beeld kwamen. Voortbouwend op het gezamenlijke beeld wordt een doorkijk naar toekomstig onderzoek geschetst.

Tekstbox 1 Uitleg over de akkerbouw en de mestmarkt

Het beleidsmatige begrip ‘mestmarkt’¹ is ontstaan door regelgeving van de overheid die een limiet stelt aan de hoeveelheid dierlijke mest die per ha mag worden toegediend. Veehouders die meer mest produceren dan zij op hun eigen grond kwijt kunnen, moeten hun mestoverschot afzetten op de mestmarkt. De afzetmarkt bestaat grotendeels uit akkerbouwbedrijven in Nederland of (via export en/of verwerking) daarbuiten.

Doelstelling

De doelstelling van de analyse is het vinden van een gezamenlijk handelingskader van akkerbouw en veehouderij voor een vruchtbare samenwerking op het grensvlak van mestafzet en bodemkwaliteit. Dit als resultante van de verandering in de wijze waarop betrokken partijen de sociale werkelijkheid in de loop van de tijd uitdrukten in beelden (framing) en tegenbeelden (re-framing) en integreerden in een gezamenlijk beeld.

Vraagstelling

Bij de analyse stonden de volgende onderzoeksvragen centraal:

- Welke beelden hadden beide partijen bij de mestmarkt?
- Hoe veranderden die beelden in de loop der jaren?
- Is er inmiddels een gezamenlijk beeld?
- Wat betekent dat voor toekomstig onderzoek en beleid?

Literatuur: de dramaturgische benadering

In deze studie is de inkleuring van de samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij in de mestmarkt (2006-2016) beschreven als ware het een theatervoorstelling met acteurs, gebeurtenissen

¹ CDM-rapport ‘Naar evenwicht op de mestmarkt’, juni 2008, edepot.wur.nl/5786, blz.19

en kantelpunten. We hebben de dramaturgische benadering gekozen, om te ontdekken hoe het 'tegenspel' van zegslieden uit akkerbouw en veehouderij in de loop van de tijd veranderde in een 'samenspel'. We waren op zoek naar de 'sociale inkleuring' van samenwerking in de mestmarkt als complement op de 'technische inkleuring'. Op die manier probeerden we grip op de sociale dimensie van samenwerking te krijgen.

De complementaire waarde van de dramaturgische benadering is mooi beschreven in het rapport '*Visievorming in transitieprocessen*' van Hajer en Poorter (2005):

Het theater van de verandering

Vanuit de dramaturgische methode zien we plan- en beleidsvorming als voorstellingen, ofwel *performances*. Volgens deze methode kunnen we het succes van transities analyseren aan de hand van de *performatieve dimensie* van planvorming: de manier waarop actoren interacteren in een bepaalde beleidscontext en in die interacties een 'sociale werkelijkheid' creëren. Onder 'sociale werkelijkheid' verstaan we onder meer het begrijpen van het probleem, het ontwikkelen van kennis, nieuwe machtsverhoudingen en vertrouwen (Hajer, 2004).

Framing en re-framing

Verderop in '*Visievorming in transitieprocessen*' spreken Hajer en Poorter (2005) over het veranderen van het denkkader, het "frame" van waaruit actoren hun handelen betekenis geven (Goffman, 1974; Schön en Rein, 1994). Een frame is een handelingskader van waaruit een individu de werkelijkheid om zich heen beziet, ordent en interpreteert. Een individu construeert een frame door opgedane kennis, waarden, overtuigingen, die ontstaan vanuit de interactie met andere actoren. Voor succesvolle veranderingen is het van belang dat actoren de werkelijkheid waarin ze functioneren geleidelijk 're-framen'.

Het belang van een gezamenlijk handelingskader is mooi beschreven in een essay uit de jonge jaren van Paul Schnabel (oud-directeur van het Sociaal-Cultureel Planbureau) over Erving Goffman, als de uitvinder van framing (Schnabel, 1978):

Een gezamenlijk handelingskader

Een gezamenlijk handelingskader is bepalend voor het onderlinge vertrouwen en is daarmee van groot belang voor het welslagen van een transitieproces. Het volgende voorbeeld maakt dat duidelijk. Stel ik zit aan de telefoon en vraag meneer Jansen te spreken. Zijn secretaresse vertelt me dat hij in een vergadering zit. Ik zeg dan wel te zullen terugbellen. Het kan echter zijn dat ik redenen heb om aan te nemen dat Jansen helemaal niet in vergadering is, maar mij liever niet wil spreken. In dat geval maak ik een bitse opmerking dat meneer Jansen dan maar even uit die 'vergadering' moet worden gehaald. Met andere woorden: als ik een voorstelling van zaken niet vertrouw, verdwijnt mijn vriendelijkheid naar gesprekspartners. De vraag is zodoende hoe mensen situaties interpreteren (framing) en hoe ze tot andere interpretaties komen (re-framing).

Wetenschappelijk ambitie

De aangehaalde literatuur laat zien dat de samenwerking tussen twee partijen niet alleen wordt bepaald door de levering van een tastbaar product of gebruiksrecht. Onderling vertrouwen en een gezamenlijke inkleuring van de samenwerking zijn eveneens van groot belang. In deze studie proberen we een vinger achter deze 'sociale dimensie' van samenwerking te krijgen en die te gebruiken voor visievorming op verdere inkleuring van de samenwerking en de daarvoor benodigde kennisontwikkeling.



2 Materiaal en methode

2.1 Materiaal: dagbladartikelen 2005-2016

De analyse is gebaseerd op de artikelen met de trefwoorden 'mestmarkt' en 'akkerbouw' of 'akkerbouwers' in nationale dagbladen over de periode 1 januari 2005 tot en met 1 april 2016. De artikelen zijn opgezocht met de zoekmachine LexisNexis Academic (via library.wur.nl). De begindatum van 1 januari 2005 is gekozen vanwege de aanloop naar de invoering van de gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat per 1 januari 2006. De einddatum van 1 april 2016 was het moment waarop de verzameling en analyse van der dagbladartikelen werd gestart. De aantallen artikelen zijn weergegeven in tabel 1.

Tabel 1 Aantal dagbladartikelen per jaar, uitgesplitst naar dagbladen

Jaar	Minister c.q. Staatssecretaris	Lexis Nexis	Dubbel	Effectief	Boerderij Vandaag	De Telegraaf
2005	Veerman	3	0	3	3	
2006	Veerman	10	0	10	10	
2007	Verburg	31	11	20	20	
2008	Verburg	10	1	9	9	
2009	Verburg	14	1	13	12	1
2010	Verburg	12	2	10	10	
2011	Bleeker	7	2	5	5	
2012	Bleeker	8	1	7	7	
2013	Dijkma	5	0	5	5	
2014	Dijkma	4	0	4	4	
2015	Dijkma	11	0	11	11	
2016	Van Dam	3	0	3	3	
Totaal	2005-2015	118	18	100	99	1

De analyse is toegespitst op het pakket van 100 dagbladartikelen over de mestmarkt en de akkerbouw in de periode 2005-2015. Als beginjaar is 2005 gekozen, omdat in dat jaar de aanloop werd gemaakt naar de invoering van gebruiksnormen per 1 januari 2006. Het systeem van gebruiksnormen kwam in de plaats van het Mineralenaangiftesysteem (MINAS), dat eerder was afgeschoten door het Europese Hof. De ontwikkeling is gevolgd tot 1 april 2016, de datum waarop de inhoudsanalyse werd gestart. De discussie over de akkerbouw in de mestmarkt was toen nog steeds gaande.

Boerderij Vandaag had een 'monopolie' op de discussie rond de akkerbouw in de mestmarkt: slechts 1 van de 100 artikelen stond in een ander dagblad (*De Telegraaf*). Dit monopolie geeft aan dat de 'mestmarkt' een agrarisch onderwerp is, dat buiten de agrarische sector nauwelijks aandacht trekt.

2.2 Methode: analyse dagbladartikelen

De analyse bestond uit twee stappen:

- inhoudsanalyse van alle 100 dagbladartikelen
- dramaturgische analyse van een selectie van 40 artikelen

Inhoudsanalyse

In de eerste stap zijn alle 100 dagbladartikelen geanalyseerd met de focus op: 'Wie zegt wat, tegen wie, waarom en hoe?' De basisgegevens zijn samengevat in een spreadsheet met bibliografische gegevens en inhoudelijke gegevens. Tabel 2 geeft een voorbeeld. In de originele spreadsheet staan bibliografische en inhoudelijke gegevens naast elkaar. Om de herkomst van de inhoudelijke gegevens (ook na sorteren op onderwerp) te kunnen achterhalen, zijn de bibliografische gegevens in dit voorbeeld twee keer herhaald.

Tabel 2 Gegevens verzameld bij inhoudsanalyse van dagbladartikelen over mestmarkt en akkerbouw, voorbeeld van artikel van 13 juli 2012 in Boerderij Vandaag

Bibliografische gegevens				
Datum	Dagblad	Redacteur	Titel van artikel	Woorden
13-07-2012	Boerderij Vandaag	Emmy Koeleman	Mest drukt steeds meer op voorjaar	1204
13-07-2012	Boerderij Vandaag	Emmy Koeleman	Mest drukt steeds meer op voorjaar	1204
13-07-2012	Boerderij Vandaag	Emmy Koeleman	Mest drukt steeds meer op voorjaar	1204
Inhoudelijke gegevens				
Woordvoerder	Organisatie	Onderwerp	Reden	Toelichting
Klaas Hoekstra	Akkerbouw vakb. NAV	uitrijperiode korter	Nieuwe voorschriften	Voorjaar >15/2, najaar <1/9
Hans Verkerk	Cumela Nederland	uitrijden in voorjaar	Wetgeving+benutting	Knelpunt bij nat voorjaar
Freddy de Boer	Mesthandel Logimest	Druk op mestmarkt	Scherpere P-normen	Max 55 kg/ha P-rijke grond

Het voorbeeld laat zien hoe drie woordvoerders terugkijken op de invoering van nieuwe gebruiksvoorschriften. Klaas Hoekstra van akkerbouwvakbond NAV benadrukt de kortere uitrijperiodes. Hans Verkerk van loonwerkersorganisatie Cumela signaleert dat uitrijden in het voorjaar de norm wordt. Hij voorziet knelpunten in een nat voorjaar. Freddy de Boer van mesthandel Logimest signaleert een toenemende druk op de mestmarkt door aanscherping van de gebruiksnormen voor fosfaat, met name op fosfaatrijke percelen.

De woordvoerders/organisaties zijn ingedeeld in actorgroepen en de onderwerpen in thema's. Dit maakte het mogelijk om een indruk te krijgen van de actorgroepen en de thema's die voorkwamen in de inhoudsanalyse en daaruit voor nadere analyse een selectie op actorgroep of thema te maken.

Dramaturgische analyse

In de tweede stap zijn de artikelen over de relatie akkerbouw-veehouderij samengevat op actor/stakeholder, actie/campagne, onderwerp/strategie en antwoord/reacties. Tabel 3 geeft een voorbeeld.

Tabel 3 Gegevens verzameld bij dramaturgische analyse van dagbladartikelen over de relatie akkerbouw-veehouderij, voorbeeld artikel 9/4-2005 in Boerderij Vandaag

Jaar	Actor/Stakeholder	Actie/Campagne	Onderwerp/Strategie	Antwoord/Reacties
April 2005	John Scholte Albers LTO-mestbeleid	Conclusies bij pensionering na 20 jaar betrokkenheid bij mestbeleid	Door efficiënter gebruik van meststoffen zijn grondgebonden bedrijven er financieel op vooruit gegaan. In de intensieve veehouderij zijn de mestafzetkosten flink gestegen.	Akkerbouwers vinden dat ze moeten bloeden voor de veehouderij. Oftewel, dat de aanscherping van de gebruiksnormen voor de akkerbouw werd ingegeven door de hoge nitraatuitspoeling van de veehouderij.

Bij zijn afscheid in april 2005 maakte Johan Scholte Albers van LTO de balans op van zijn 20-jarige betrokkenheid bij het mestbeleid. Hij stelde vast dat het meststoffengebruik een stuk efficiënter was geworden. Daar hadden de grondgebonden bedrijven volgens hem financieel baat bij gehad. De akkerbouwers dachten daar anders over. Zij voelden zich opgezaald met scherpe gebruiksnormen voor de akkerbouw die [volgens hen, JB] werden ingegeven door de hoge nitraatuitspoeling van de veehouderij.

Uit het verloop van de dramaturgie in de jaren 2005-2016 kan worden afgeleid hoe de 'sociale werkelijkheid' door de betrokken partijen werd gezien, en hoe die veranderde in de tijd. Onder 'sociale werkelijkheid' wordt verstaan: de interpretatie van het probleem, de benodigde kennisontwikkeling, de vorming van nieuwe machtsverhoudingen en het ontstaan van vertrouwen.



3 De actoren in het debat

De 100 dagbladartikelen zijn geanalyseerd met de focus op: 'Wie zegt wat, tegen wie, waarom en hoe?' In een gemiddeld artikel kwamen 3 à 4 stakeholders met ieder hun eigen onderwerpen voorbij. Zodoende leverden de 100 dagbladartikelen in totaal 335 'vermeldingen' op. Na de basis-analyse zijn de actoren samengevat in actorgroepen en de onderwerpen in thema's. Tabel 4 laat zien welke actorgroepen voorbijkwamen, en in welke frequentie (aantal vermeldingen per kalenderjaar).

Tabel 4 Aantallen vermeldingen van actoren/zegslieden in dagbladartikelen over 'mestmarkt en akkerbouw' ingedeeld naar actorgroep en kalenderjaar

Actorgroep	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹	Totaal
Beleid en bestuur	11	4	3	3			3	7	4	3		2	40
Onderzoek en advies		8	10	8	7	5		11		2	5	2	58
Akkerbouw		10	1			5	1	7	3		4		31
Veehouderij		11	14	2	2		1	1		3	9		43
Verwerking en handel	4	6	15	12	7	17	9	4	3	4	1	7	89
Dagbladpers		8	1	11	4	19		8	3	2	16	2	74
Totaal vermeldingen	15	47	44	36	20	46	14	38	13	14	35	13	335

¹ aantallen tot 1 april 2016

De berichtgeving over 'mestmarkt en akkerbouw' werd gedomineerd door bijdragen van handelaars/verwerkers en dagbladredacteurs.² Samen waren zij verantwoordelijk voor de helft (163 van 335) van het aantal vermeldingen. Onderzoek/advies en beleid/bestuur hadden samen een aandeel van 30% (98 van 335) in de berichtgeving.

De aanbieders en gebruikers van mest (veehouderij en akkerbouw) speelden met 20% (74 van 335) van het aantal vermeldingen een bescheiden rol in de berichtgeving. Het regelen/bijhouden van de mestmarkt en het verwerken/plaatsen van het mestoverschot leverde kennelijk meer nieuwsfeiten op dan het aanbieden/leveren (veehouders) en ontvangen/toepassen (akkerbouwers) van mest op bedrijfsniveau.

De aantalsverhoudingen in de vermeldingen van de actorgroepen veranderden niet of nauwelijks in de loop van de tijd. Wel liep het aantal vermeldingen van jaar tot jaar uiteen. De 'hoogtepunten' hingen samen met aanpassingen in het mestbeleid.

Kantelpunt in het debat

De onderwerpen uit de basisanalyse zijn samengevat in thema's. Deze thema's vormen een afspiegeling van de 'sociale werkelijkheid', als vertrekpunt voor het begrijpen van het probleem, het ontwikkelen van kennis, het vormen van nieuwe machtsverhoudingen en het ontstaan van vertrouwen. Tabel 5 laat zien welke thema's voorbijkwamen in de 100 dagbladartikelen. De vermelde thema's vertegenwoordigen onderwerpen met ongeveer dezelfde inhoud in de basisanalyse. Onder het thema 'mestproblematiek' vielen bijvoorbeeld onderwerpen als mestproblematiek, mestoverschot, problemen mestmarkt, ongebreidelde bedrijfsuitbreiding en uitblijven alternatieven.

² Deze vermeldingen betroffen nieuwsbijdragen die dagbladredacteurs op eigen gezag (dat wil zeggen zonder verwijzing naar zegslieden) leverden. Het waren meestal samenvattingen van gebeurtenissen in het verleden of opinies over actuele onderwerpen.

Tabel 5 Aantallen vermeldingen van onderwerpen in dagbladartikelen over 'mestmarkt en akkerbouw' ingedeeld naar thema en kalenderjaar

Thema	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016 ¹	Totaal
Mestproblematiek	3		2	1					2	1	1		10
Mestwetgeving	3		3	1				5	2		6	1	21
Druk op mestmarkt		13	4	4		20		2		1	2	3	49
Ruimte op mestmarkt	3	5		4	4	8	1	2		1			28
# Inzicht mestmarkt	1	1	10	1	3		1						17
Geld toe akkerbouw		4		1		1							6
Gebruiksnormen		10	4	2	1	4		4	2		5	1	33
Relatie akkerbouw	2	9	11	1	1	5	6	3	1		8		47
Logistiek mestafzet	3	3	3	4	1	1		8	1				24
Kunstmestvervanger		1		3	4			3			1		12
Mestverwerking			5	14	3	1	6	11	1	8	11	1	61
Mestexport			2		1	2			3		1		9
Illegale mestafzet					2	4			1	2		3	12
Tracking mestafzet		1								1		4	6
Totaal vermeldingen	15	47	44	36	20	46	14	38	13	14	35	13	335

¹ aantallen tot 1 april 2016

De dominante thema's in de dagbladartikelen over 'mestmarkt en akkerbouw' waren druk en ruimte op de mestmarkt (49+28 vermeldingen), de relatie met de akkerbouw en gebruiksnormen (47+33 vermeldingen) en mestverwerking en logistiek mestafzet (61+24 vermeldingen).

Het debat vertoonde verschuivingen in de tijd, aangegeven met twee diagonalen van thematische blokken. De eerste diagonaal markeert de invoering van gebruiksnormen per 1 januari 2006. De tweede diagonaal markeert de toenemende druk op de mestmarkt en de latere invoering van verplichte mestverwerking. In samenhang met de diagonalen is het spreken over de mestmarkt vanaf 2011 naar de achtergrond verdwenen. Tegelijk is het spreken over mestverwerking en mestafzet naar de voorgrond gekomen. Nieuwe trefwoorden werden logistiek van de mestafzet, mestverwerking en illegale mestafzet. Deze trefwoorden lopen parallel met de dominantie van handelaars en verwerkers, zoals gesignaleerd in tabel 4. De relatie met de akkerbouw en bemestingsnormen zijn als thema gebleven. Geld toe voor de akkerbouw werd vanaf 2011 niet meer genoemd.

Met de verschuiving van de 'mestmarkt' naar 'mestverwerking en mestafzet' werd impliciet erkend dat de veehouderij met een structureel mestoverschot zat, die alleen met technieken voor mestscheiding of mestverwerking en spelregels voor mestafzet (zoals bemonstering en vrachtbrieven) kon worden opgelost. Hiermee was een nieuwe 'sociale werkelijkheid' geboren. Het kantelpunt zat in de periode 2010/2011.

3.1 Posities in de 'sociale werkelijkheid'

De verschillende actorgroepen bekleden verschillende posities in de sociale werkelijkheid van een structureel mestoverschot. De samenhangen tussen actorgroepen en onderdelen van de sociale werkelijkheid zijn samengevat in tabel 6.

Tabel 6 Aantal vermeldingen van onderwerpen in dagbladartikelen over 'mestmarkt en akkerbouw' ingedeeld naar thema en actorgroep

Thema\Actorgroep	Beleid en bestuur	Onderzoek en advies	Akkerbouw	Veehouderij	Verwerking en handel	Dagbladpers	Totaal
Mestproblematiek	6	1		2		1	10
Mestwetgeving	6	2	3	5	2	3	21
Druk op mestmarkt	1	9	3	4	16	16	49
Ruimte op mestmarkt	3	4	2	2	10	7	28
# Inzicht mestmarkt		4		4	8	1	17
Geld toe akkerbouw		2	1			3	6
Gebruiksnormen	4	12	6	5	3	3	33
Relatie akkerbouw	6	8	8	8	8	9	47
Logistiek mestafzet	2	3	4	2	9	4	24
Kunstmestvervanger	1	3	2	1	4	1	12
Mestverwerking	8	9	1	8	16	19	61
Mestexport		1			5	3	9
Illegale mestafzet	2		1	1	4	4	12
Tracking mestafzet	1			1	4		6
Totaal vermeldingen	40	58	31	43	89	74	335

De actorgroepen 'verwerking en handel' en 'dagbladpers' waren de hoofdrolspelers op de thema's druk en ruimte op de mestmarkt, logistiek mestafzet, mestverwerking en illegale mestafzet. De actorgroepen 'onderzoek en advies', 'akkerbouw' en 'veehouderij' waren de hoofdrolspelers op het thema gebruiksnormen. In deze samenhangen schemeren de 'kerncompetenties' van de betrokken actorgroepen door.

Opvallend is dat de actorgroep 'akkerbouw' (met 1 van 61 vermeldingen) geen rol van betekenis speelde in het thema mestverwerking, terwijl zij wel de beoogde afnemers van mestproducten zijn. Anderzijds bleken alle actorgroepen wel een mening over de relatie met de akkerbouw te hebben. In deze tegenstrijdigheid school mogelijk een controversale die nadere aandacht verdiende.



4 Het theater van de gebruiksnormen

In de komende paragrafen is de berichtgeving (2005-2016) over gebruiksnormen en de relatie met de akkerbouw samengevat als ware het een theatervoorstelling, opgebouwd uit een aantal opeenvolgende aktes. Het verhaal is gebaseerd op de dagbladartikelen achter de middelste balk van tabel 6. Citaten zijn aangegeven met aanhalingstekens.

4.1 De opvatting van de veehouder

De stemming gezet

De stemming in het theater wordt direct al gezet bij de pensionering van Johan Scholte Albers als beleidsmedewerker 'mestbeleid' bij LTO. Bij zijn afscheid maakte hij melding van zijn ergernis over de opstelling van de akkerbouwers in de discussie over het nieuwe mestbeleid: 'Ik hoor regelmatig dat de akkerbouwers vinden dat ze moeten bloeden voor de veehouderij.' Hiermee suggereerden de akkerbouwers dat de scherpe gebruiksnormen voor de akkerbouw waren ingegeven door de hoge nitraatuitspoeling van de veehouderij.

Scholte Albers vond dat klinkklare onzin: 'De akkerbouw moet zich houden aan de EU-norm van 50 mg nitraat in het grondwater. Daar worden de gebruiksnormen op gebaseerd. Dat staat volledig los van de veehouderij. Overigens voldoen veel teelten al aan deze norm.' (*Boerderij Vandaag*, 9 april 2005, Mariska Vermaas).

De ontboezeming van Scholte Albers legde een controversale bloot tussen de akkerbouw en de veehouderij, die in de aansluitende periode steeds weer de kop zou steken.³ Het nieuwe mestbeleid betrof de invoering van gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat per 1 januari 2006. Het systeem van gebruiksnormen kwam in de plaats van het Mineralenaangiftesysteem (MINAS) dat door het Europese Hof was afgeschoten.

Het nieuwe mestbeleid van start

Boerderij Vandaag volgde de invoering van het nieuwe mestbeleid per 1 januari 2006 op de voet. Aike Maarsingh (LTO-Akkerbouw) wees direct op de scherpe fosfaatsnorm voor de kleigronden:

'Door het nieuwe mestbeleid krijgen deze ondernemers te maken met een scherpe fosfaatsnorm, waardoor de gewasopbrengst en kwaliteit achteruitgaan. Daar moet iets aan veranderen, want nu worden de boeren gedupeerd die het helemaal niet verkeerd deden' (*Boerderij Vandaag*, 4 januari 2006, redactie).

Even later verwachtte Jaap Haanstra (LTO-Noord, Akkerbouw) dat de akkerbouwers op klei nauwelijks dierlijke mest zouden gaan afnemen. 'Het argument dat dierlijke mest financieel aantrekkelijker is dan kunstmest geldt niet op kleigrond. Een akkerbouwer gaat de structuur van zijn grond niet kapot maken om iets goedkopere mest te gebruiken. Dan strooit hij liever kunstmest zonder structuurbederf' (*Boerderij Vandaag*, 14 januari 2006, Mariska Vermaas).

Na afloop van de uitrijperiode in voorjaar 2006 werd duidelijk dat akkerbouwers onder invloed van de gebruiksnormen andere mestsoorten kozen dan voorheen. 'De rundvee-mest blijkt gewilder dan varkens- en pluimveemest omdat de stikstof-fosfaatverhouding in rundveemest gunstiger is' (*Boerderij Vandaag*, 31 mei 2006, Mariska Vermaas). De pijn van het nieuwe mestbeleid blijkt vooral bij de (intensieve) veehouderij te zitten. Die raakt zijn mest niet kwijt, omdat akkerbouwers voorzichtig zijn met de aanvoer van dierlijke mest vanwege wisselende gehalten aan stikstof en

³ Zie overzicht wettelijke gebruiksnormen voor fosfaat in bijlage 1.

fosfaat. Om akkerbouwers over de streep te trekken, geeft landbouwminister Veerman akkerbouwers 5% marge op de stikstofgebruiksnorm (*Boerderij Vandaag*, 21 juli 2006, Roel Leferink); *Boerderij Vandaag*, 1 augustus 2006, Mariska Vermaas).

Promotiecampagne mestgebruik

In een poging om het mestgebruik te stimuleren start LTO Nederland een promotiecampagne. LTO Nederland gaat het gebruik van mest stimuleren door grootschalig onderzoek waarin de voor- en nadelen van het gebruik van dierlijke mest worden onderzocht. Daarnaast worden akkerbouwers via studieclubs en via persoonlijk advies op het landbouwtechnisch en economisch effect van het gebruik van dierlijke mest gewezen. (*Boerderij Vandaag*, 18 mei 2006, Mariska Vermaas).

Mestdeskundige Mark Brandjes van de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV) verwacht dat de promotiecampagne weinig effect zal hebben: 'Akkerbouwers weten heel goed wat de waarde van mest is voor de bodemvruchtbaarheid en de bodemkwaliteit. Ik heb echt grote twijfel of een campagne waarin dit nog eens wordt uitgelegd zin heeft'.

Brandjes schat in dat een hogere prijs voor het ontvangen van mest een groter effect op het gebruik van mest zal hebben dan een voorlichtingscampagne: 'Financiën spelen voor veel bedrijven een grotere rol dan het langetermijndenken' (*Boerderij Vandaag*, 18 mei 2006, Mariska Vermaas).

LTO-mestdeskundige Mark Heijmans ziet dat anders: 'Boeren kijken meer naar de lange termijn. Door goed gebruik van dierlijke mest kan een akkerbouwer kunstmest besparen en meer gewasopbrengst halen met een betere kwaliteit. Dat tikt voor een ondernemer harder aan dan een euro meer per kuub mest' (*Boerderij Vandaag*, 18 mei 2006, Mariska Vermaas).

Tussentijdse reflectie

2005-2006: de opvatting van de veehouder

- Mestoverschotten door nieuwe gebruiksnormen
- Plaatsingsruimte vinden bij akkerbouwers
- Akkerbouwers terughoudend in mestgebruik

Daarom:

- Promoten mestgebruik met voorlichtingscampagne
- Benadrukken van economische waarde van mest
- Aanbieden 5% marge op stikstofgebruiksruimte



4.2 De ziel van de akkerbouwer

Flexibiliteit met eigen mestopslag

In de herfst van 2006 liepen de mestprijzen op tot recordhoogte. 'Varkenshouders betalen afhankelijk van de kwaliteit van de mest en de locatie van het bedrijf €20-25 voor de afvoer van een kuub mest. Een belangrijke oorzaak van het hoge prijsniveau is de derogatie [feitelijk onjuist, wordt hier verward met invoering gebruiksnormen, JB] voor melkveebedrijven. Melkveehouders zijn veranderd van afnemers van mest in aanbieders van mest. Rundveemest verdringt de varkensmest in de regio, zodat de afzet van varkensmest over grotere afstanden moet gebeuren. Akkerbouwers varen er wel bij. Zij krijgen hoge bedragen toebetaald.' (*Boerderij Vandaag*, 21 oktober 2006, Mariska Vermaas).

Tegen de achtergrond van de hoge mestprijzen melden de coöperaties Agrifirm en CZAV dat tientallen akkerbouwers belangstelling hebben om een eigen mestsilo te bouwen. Carlos Nijenhuis van Agrifirm legde uit dat het met de huidige mestprijzen aantrekkelijk is om voor eigen opslag te zorgen. 'Hierdoor kunnen de akkerbouwers de mest op het gunstigste moment aankopen.' Naast de hoge mestprijzen noemt hij nog twee andere redenen. 'Bij een eigen silo wordt de mest alleen bemonsterd bij aanvoer op het eigen bedrijf. Dat scheelt in de kosten en heeft als voordeel dat de akkerbouwer al voor het uitrijden van de mest weet hoeveel stikstof en fosfaat er in zit' (*Boerderij Vandaag*, 21 december 2006, Mariska Vermaas).

Akkerbouwvoorman Aike Maarsingh van LTO bevestigt de grote belangstelling voor mestsilo's en geeft daarvoor een verklaring. 'Hiermee is een akkerbouwer veel flexibeler en kan er preciezer bemest worden.' (*Boerderij Vandaag*, 21 december 2006, Mariska Vermaas).

Mestmechanisatie moet beter

Tegen de achtergrond van de promotiecampagne mestgebruik bekeek onderzoeker en bemestingsspecialist Peter Dekker van PPO-Lelystad de belemmeringen voor mestgebruik in de akkerbouw. Hij legde uit dat mest uitrijden op bouwland in het najaar binnenkort verleden tijd is: 'Het uitrijden van drijfmest moet allemaal naar het voorjaar. Akkerbouwers op zandgrond doen dit al, maar akkerbouwers op klei moeten hun werkwijze aanpassen. Op klei mag vanaf 2009 na 15 september geen drijfmest meer worden gebruikt. De steeds hoger wordende werkingscoëfficiënt voor najaarsbemesting maakt dat ook onaantrekkelijk.' (*Boerderij Vandaag*, 27 januari 2007, Mariska Vermaas).

De bemestingsspecialist van PPO-Lelystad stelde vast dat de praktijk niet klaar was voor voorjaarsbemesting: 'De huidige mechanisatie is niet geschikt voor voorjaarsaanwending in het gewas. Hier zijn verdere ontwikkelingen nodig. Probleem is dat de grond vaak nog onvoldoende opgedroogd is om met een zware mestinjecteur het land op te gaan. Een sleepslangbemester biedt een beetje meer lucht omdat deze machines niet zo zwaar zijn. Vanaf 2008 kan dat ook niet meer omdat drijfmest op bouwland dan alleen nog mag worden uitgereden wanneer het in één werkgang wordt ondergewerkt. De kouters gaan niet diep genoeg, waardoor de mest onvoldoende wordt ondergewerkt. De Algemene Inspectie Dienst (AID) heeft akkerbouwers hiervoor bekeurd' (*Boerderij Vandaag*, 27 januari 2007, Mariska Vermaas).

De ontwikkeling van de mechanisatie om drijfmest uit te rijden in akkerbouwgewassen gaat heel langzaam. Dekker legde uit waarom: 'Akkerbouwers moeten geen dierlijke mest gebruiken, ze hebben met kunstmest een goed alternatief. Ze zijn hierdoor zeer terughoudend. Loonwerkers vinden het hierdoor te risicovol om te investeren in mechanisatie die speciaal gericht is op akkerbouwtoepassingen. De mechanisatiesector is op zijn beurt ook zeer terughoudend om te investeren in de ontwikkeling van nieuwe machines.' (*Boerderij Vandaag*, 27 januari 2007, Mariska Vermaas).

Gebrek aan respect bij akkerbouwer

In de winter van 2007 ziet varkenshouder Bennaar Dirven uit het Brabantse Someren het komende voorjaar met grote zorgen tegemoet. Het hoge prijsniveau voor de mestafzet gaat volgens hem meerdere varkensbedrijven de kop kosten. De varkenshouder wijt de hoge druk op de mestmarkt aan het mestbeleid. Melkveehouders met derogatie mogen geen varkensmest meer gebruiken [feitelijk

onjuist: het was niet verboden, maar ze hadden de plaatsingsruimte nodig voor hun eigen mest, JB] en akkerbouwers zijn door het beleid bang om dierlijke mest te gebruiken. De varkenshouders staan met de rug tegen de muur.

Gebrek aan respect is volgens Dirven een belangrijk deel van het mestprobleem: 'Een akkerbouwer moet toch ook voelen dat elke euro die hij toe krijgt op een meststof een vorm van smeergeld is. De vraag naar geld bij de mest vanuit de akkerbouw is gewoon "dirty cash"'. Ze draaien de varkenshouders een poot uit, tot de varkenshouders erbij neervallen. Het is echt een kortetermijnvisie, terwijl er meer gekeken moet worden naar het algemeen belang. De productie van het alternatief, de kunstmest is heel slecht voor het milieu.' (*Boerderij Vandaag*, 27 januari 2007, Mariska Vermaas).

In de herfst van 2007 bevestigt zeugenhoudster Arie Kranenburg uit het Noord-Hollandse Obdam dat de varkenssector in economisch zeer zwaar weer zit: 'De voerkosten zijn enorm gestegen, de biggenprijzen zijn laag en de mestafzetkosten zijn erg hoog.' De varkenshouder wijt de hoge mestafzetprijzen aan het overheidsbeleid: 'Ik kan wel met een beschuldigende vinger naar de afnemers van de mest te wijzen, maar dat is onterecht. Het is logisch dat een akkerbouwer het geld aanneemt dat hij kan krijgen om mest te ontvangen.'

De overheid is volgens Kranenburg de enige partij die de situatie op de mestmarkt weer naar het normale kan krijgen. De plaatsingsruimte voor mest wordt de komende jaren door de aanscherping van de gebruiksnormen minder. Kranenburg voorziet dat er meer opslagcapaciteit moet komen in de afzetgebieden zodat de transportcapaciteit het gebruik van dierlijke mest niet beperkt. Daarnaast moet de overheid meewerken aan initiatieven voor verwerking (*Boerderij Vandaag*, 4 oktober 2007, Mariska Vermaas).

Brandbrief over gebruiksnormen

In opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit deed LEI Wageningen UR onderzoek naar de effecten van het nieuwe mestbeleid dat in 2006 van kracht werd. In 2006 stegen de mestafzetkosten op veebedrijven met 120 miljoen euro. Dat kwam met name doordat de akkerbouwbedrijven minder dierlijke mest gingen gebruiken. Ze gingen massaal over op kunstmeststikstof. Ongeveer 30% van de akkerbouwers gebruikte in 2006 geen dierlijke mest meer (*Boerderij Vandaag*, 23 oktober 2007, Klaas van der Horst). In 2005 ging het om 20-30% van de akkerbouwers (*Boerderij Vandaag*, 25 oktober 2007, Mariska Vermaas).

In reactie op het LEI-onderzoek schreef LTO een brandbrief over te lage gebruiksnormen voor sommige teelten. In 2006 hadden akkerbouwers aanzienlijk meer dierlijke mest kunnen gebruiken dan er daadwerkelijk gebruikt is. Dat kwam door de onzekerheid over de mineralengehalten in dierlijke mest. Deze onzekerheid heeft geleid tot meer aankoop van kunstmest, met bijbehorende milieueffecten (*Boerderij Vandaag*, 25 oktober 2007, Mariska Vermaas).

In een bijeenkomst van de Nederlandse Vereniging voor Weide- en Voederbouw sprak Caroline van der Salm van Wageningen over het fosfaatbeleid. 'Door aanscherping van de gebruiksnormen voor fosfaat zal de plaatsingsruimte voor dierlijke mest aanzienlijk afnemen. Akkerbouwers zullen een hogere acceptatievergoeding voor de mest krijgen, maar de gewasopbrengsten zullen verminderen' (*Boerderij Vandaag*, 23 mei 2008, Mariska Vermaas).

In een monitoring van de mestmarkt over 2007 constateert LEI Wageningen UR dat de werking van de mestmarkt beter kan. Het aanbod van varkensmest blijft stijgen en de prijzen voor de afvoer blijven stijgen. Een ander knelpunt zijn de gebruiksnormen die als zeer streng en knellend worden ervaren. Tegen deze achtergrond zijn akkerbouwers beducht voor mest met lagere mineralengehalten dan de bemonsteringsgegevens van de varkenshouders aangeven (*Boerderij Vandaag*, 2 december 2008, Margje de Graaff + interpretatie JB).

Tussentijdse reflectie

2006-2010: de ziel van de akkerbouwer

- Getergd door scherpe gebruiksnormen
- Beducht voor afwijkingen in gehalten
- Beducht voor structuurbederf in voorjaar

Daarom:

- Mestopslag voor flexibiliteit en precisie
- Mestopslag voor grip op prijzen en gehalten
- Machines voor toepassing in gewassen
- Voorkeur rundveemest boven varkensmest



4.3 De frustratie van de varkenshouder

Prognose plaatsingsruimte 2015

In januari 2009 presenteerde de Commissie van Deskundigen Meststoffenwet (CDM) een prognose voor de plaatsingsruimte van fosfaat in 2015. Voorzitter Oene Oenema: 'Met de huidige voorstellen voor gebruiksnormen is er in 2015 in Nederland plaatsingsruimte voor minder dan 150 miljoen kilo fosfaat, inclusief de gebruikruimte voor kunstmest. De mestproductie in Nederland is momenteel 160 miljoen kilo fosfaat, waardoor de druk op de mestmarkt nog groter zal worden. De afzetkosten voor dierlijke mest zijn met prijzen van 20 tot 25 euro per kuub niet duurzaam. Dit houden veehouders niet vol en dit leidt tot creatieve oplossingen voor de mestproductie op veebedrijven. Dat moeten we voorkomen.' Oenema ziet een oplossing in goedkope verwerkingstechnieken waardoor de vaste verhouding tussen stikstof en fosfaat kan veranderen. Op die manier ontstaan betere afzetmogelijkheden in de akkerbouw (*Boerderij Vandaag*, 23 januari 2009, Mariska Vermaas).

Intermediairs verdienen aan mestafzet

Varkenshouder Benaar Dirven uit Someren (eerder genoemd bij 'Gebrek aan Respect') stelde dat de mestafzet beter moest worden georganiseerd. 'Wij, de varkenshouders, willen de afzet van mest gewoon niet zelf organiseren. Zestig tot zeventig procent van de landbouwgrond wordt bemest met dierlijke mest. Meer plaatsingsruimte wordt gewoonweg niet benut. Op sommige plekken in Nederland komt geen spat mest. Varkenshouders moeten het niet meer normaal vinden dat zij voor de mestafzet € 25 per kuub betalen.'

'Varkenshouders hebben de mestafzet niet zelf gezocht, maar weggegeven aan intermediairs. Daar zit nu de marge. Er zit minimaal € 10 per kuub tussen de prijs die de varkensboer betaalt en de prijs die de intermediair rekent. Zelfs de akkerbouwer krijgt het geld niet. Er moet een onafhankelijke koepel komen die de meststromen met opslag regelt, een samenwerkingsverband van een grote groep boeren. De koepel moet de meststroom efficiënt gaan aansturen. Dat betekent dat een deel van de mest verwerkt moet worden om evenwicht in de mestmarkt te krijgen. Dan moet het mogelijk zijn de mestafzetkosten te halveren. De waarde van vleesvarkensmest is ook € 10 per kuub. Nu de boel nog organiseren.' (*Boerderij Vandaag*, 17 maart 2009, Martin ten Hoven).

Het jaarlijkse 'mestspel'

Evenals in andere jaren doet *Boerderij Vandaag* verslag van de situatie op de mestmarkt. In januari begint de veehouderij het jaar beter dan een jaar eerder: de voorraden zijn kleiner en de afzetkosten fors lager. Van de aanscherpingen van het mestbeleid wordt een prijsopdrijvend effect verwacht. Of de prijzen echt omhooggaan is onzeker. Vanuit de sector zijn veel inspanningen geleverd om de druk van de mestmarkt te halen en dat werpt zijn vruchten af. De varkenshouders hebben geen haast om de mest af te voeren (*Boerderij Vandaag*, 29 januari 2010, Mariska Vermaas).

In september presenteert het Dienstencentrum Agrarische Markt (DCA) in Lelystad de resultaten van haar mestmarktonderzoek. Volgens marktanalist Pieter Post zitten de putten veel voller dan gebruikelijk. Dat komt volgens hem niet door een groei van de veestapel of een korte uitrijperiode, maar door het jaarlijkse 'mestspel': 'Vorig jaar waren de omstandigheden om uit te rijden goed, maar was er weinig aanbod. Nu zijn de omstandigheden slecht voor akkerbouwers om mest uit te rijden en is het aanbod groot.' De silo's van intermediairs zijn volgens Post voor 80 tot 90%. Toch blijven de intermediairs zich op de vlakte houden vanwege de hoge prijs. Post verwacht de hoogste prijzen rond de jaarwisseling (*Boerderij Vandaag*, 18 september 2010, Jan Cees Bron).

In december maakt *Boerderij Vandaag* de balans op. Uit cijfers van Dienst Regelingen blijkt dat sinds september een forse inhaalslag is gemaakt op het gebied van vervoer [naar akkerbouwgebieden, JB]. Door de uitrijverboden hangt deze mest nog voor een groot deel boven de markt. Veel akkerbouwers hebben dit najaar noodgedwongen veel structurele schade gemaakt bij de oogst van gewassen. Om die reden zullen zij in het voorjaar extra kritisch zijn met het toelaten van zware bemestingsmachines op het land (*Boerderij Vandaag*, 31 december 2010, Mariska Vermaas).

In januari schrijft *Boerderij Vandaag* dat veel varkenshouders proberen de tijd tot het uitrijseizoen uit te zitten. Daarbij speelt mee dat veel varkenshouders nu de financiële middelen niet hebben om mest af te voeren. Mestdistributeurs borduren hierop voort. 'We merken dat akkerbouwers ook begrip

hebben voor de situatie en genoeg nemen met minder vergoeding voor de mest. We waarschuwen dat akkerbouwers niet het onderste uit de kan moeten verwachten als het gaat om vergoeding voor het ontvangen van mest (*Boerderij Vandaag*, 21 januari 2011, redactie).

Tussentijdse reflectie

2007-2011: de frustratie van de varkenshouder

- Melkveehouders gebruiken geen varkensmest meer
- Akkerbouwers vragen 'smeergeld' voor plaatsingsruimte
- Intermediairs verdienen grof geld aan de mestafzet

Daarom:

- Meer opslagcapaciteit nodig in afzetgebieden
- Overheidssteun nodig voor initiatieven mestverwerking
- Mestverwerking nodig voor evenwicht in de mestmarkt



4.4 De interventie van de overheid

Cumela werkt aan bemesting op maat

Loonwerkersorganisatie Cumela Nederland viert in september haar 75 jarig bestaan. Algemeen directeur Jan Maris geeft aan dat Cumela-bedrijven bekend staan om hun flexibiliteit en bovenal om hun innovatiekracht. Die eigenschappen ziet hij terug in de mesttoepassing: 'In de mesthandel is de laatste jaren het nodige veranderd. De normen worden steeds scherper waardoor de vraag naar nauwkeurige bemesting steeds groter wordt. Hiervoor is een meetmethode ontwikkeld om het stikstof- en fosfaatgehalte van de mest in de stroom te kunnen vaststellen. Daarnaast heeft Cumela meegeholpen aan de ontwikkeling van een nieuwe generatie emissiearme bemesters.'

'Eén van de grotere ontwikkelingen op de mestmarkt is de groeiende interesse voor mestverwerking (feitelijk mestbewerking, JB). Hierdoor is een groeiend aantal mesttransporteurs overgegaan op het mengen van verschillende meststoffen tot een bemestingsproduct op maat' (*Boerderij Vandaag*, 9 september 2011, Emmy Koeleman).

Nieuw mestbeleid: verplichte mestverwerking

Mestverwerking is het codewoord in de visie van staatssecretaris Henk Bleker op het vijfde actieprogramma nitraatrichtlijn. De visie is gevormd in samenwerking met LTO Nederland en de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV). 'Doelstelling van de nieuwe aanpak van het mestbeleid is dat er evenwicht komt op de mestmarkt. Veehouders worden verplicht 10 tot 30 procent van hun mestoverschot (mest waar op eigen grond geen plaatsingsruimte voor is) te verwerken of te laten verwerken. Door mestverwerking verplicht te stellen, wordt een constante aanvoer van dierlijke mest voor mestverwerking gegarandeerd. Eerdere initiatieven voor mestverwerking liepen stuk, omdat veehouders de mest niet leverden als ze deze elders goedkoper kwijt konden. De verplichting raakt vooral varkensbedrijven, omdat zijn niet grondgebonden zijn.'

Akkerbouwers geven aan dat in Nederland weinig vraag zal zijn naar dikke mestfracties met een hoog fosfaatgehalte [Dit gaat dus over mestscheiding, JB]. 'Door de beperkte fosfaatgebruiksnorm hebben we meer behoefte aan meststoffen met een laag fosfaatgehalte en een hoog organische stofgehalte. Organische stof wordt echt een probleem in de akkerbouw', aldus Klaas Hoekstra van akkerbouwvakbond NAV (*Boerderij Vandaag*, 30 september 2011, Mariska Vermaas).

In de loop van 2012 worden de plannen duidelijker. Op fosfaatrijke gronden mag minder fosfaat worden aangewend. Veehouders en akkerbouwers worden verplicht om mestafzet contracten af te sluiten en een deel van het mestoverschot te laten verwerken. Ook de uitrijperiodes worden korter. Daardoor verschuift het accent nog meer naar het voorjaar. NAV-mestdeskundige Klaas Hoekstra ziet in de kortere uitrijperiodes geen probleem. Hij ziet juist meer kansen voor het gebruik van de stikstofrijke dunne fractie als vervanger van kunstmest in het voorjaar. Dat is volgens Hoekstra ook één van de sporen van het nieuwe mestbeleid. 'Het mogelijk maken om het mineralenconcentraat in het voorjaar in te zetten als kunstmestvervanger. Dat is een belangrijk spoor om meer dierlijke mest te kunnen inzetten. Dan kunnen we ook flexibeler met kunstmest omgaan. Of dit goedkoper zal zijn weet ik niet', aldus Hoekstra (*Boerderij Vandaag*, 13 juli 2012, Emmy Koeleman).

Nieuw Mestbeleid: akkerbouwer krijgt het voortouw

Het CLM schreef (met financiële steun van het ministerie van I&M) een rapport over het mestbeleid. Het rapport beschrijft het mestbeleid als een voortdurende bron van irritatie voor veehouders en een hoofdpijndossier voor de overheid. Volgens de auteurs is een verschuiving van verantwoordelijkheden nodig. Veehouders en mestdistributeurs en –verwerkers moeten zich meer vraaggericht opstellen en gebruikers van mest moeten actief gaan sturen. Ook afnemers van landbouwproducten zouden mee moeten sturen, zoals zij dat al doen bij dierenwelzijn, weidegang en antibiotica. Zo moet duurzaam gebruik van mest als waardevolle grondstof van de grond komen. 'Niet omdat het moet van de overheid, maar omdat boeren en ketenpartijen het zelf het beste vinden', aldus het CLM (*Boerderij Vandaag*, 3 augustus 2012, Wim Esselink).

Twee maanden later geven akkerbouwvoormannen Jaap Haanstra (LTO) en Klaas Hoekstra (NAV) hun visie op het nieuwe mestbeleid. Volgens de planning van het kabinet gaat het nieuwe mestbeleid in

per 1 januari 2013 en worden veehouders en akkerbouwers zelf verantwoordelijk voor de afzet en aanwending van mest.

Haanstra: 'De markt is nu heel aanbodgericht, maar zal meer vraaggestuurd gaan worden vanuit de akkerbouw. Er zullen nieuwe relaties tussen veehouders en akkerbouwers ontstaan. Dat is goed. De mestdistributeurs zullen veehouders en akkerbouwers aan elkaar gaan koppelen. Ze worden een soort makelaar.'

Hoekstra noemt het nieuwe voorgestelde mestbeleid eveneens gunstig voor zijn sector. 'In de gebieden waar akkerbouwers en veehouders dicht op elkaar zitten, kan veel efficiënter gewerkt gaan worden met mest. Vooral in het voorjaar als de druk om mest uit te rijden het grootst is, verwacht ik veel voordelen. De akkerbouwer kan direct de mest laten aanwenden uit de put van zijn buurman. Dat scheelt in de kosten en verhoogt de transparantie. Voordeel is ook dat de akkerbouwer weet waar de mest vandaan komt.' (*Boerderij Vandaag*, 26 oktober 2012, Esther de Snoo).

Tussentijdse reflectie

2011-2012: de interventie van de overheid

- LEI-rapport: werking van de mestmarkt kan beter
- CDM-rapport: mestverwerking vergroot afzetmogelijkheden
- Cumela-jubileum: mengen mestsoorten tot bemestingsproducten
- CLM-rapport: omslag naar vraagsturing vanuit de akkerbouw

Daarom:

- Verplichte verwerking van mestoverschotten van veehouders
- Geeft constante aanvoer van dierlijke mest voor mestverwerking
- Levert fracties en concentraten waaruit akkerbouwer kan kiezen



4.5 De vraagsturing van de akkerbouw

Frustratie over strengere mestregels

In september 2013 ageert NAV-voorman Klaas Hoekstra tegen de maatregelen die staatssecretaris Sharon Dijksma voorstelt in het kader van het vijfde actieprogramma nitraatrichtlijn. Hoekstra vindt dat moet worden onderzocht waarom de nitraatnorm niet wordt gehaald. 'Ik doel op geluiden over fraude. Door de grote druk van de mestmarkt schijnt er op bepaalde percelen meer te worden aangewend dan toegestaan, zowel bij akkerbouwers als veehouders. De overheid heeft moeite met handhaven en wil aan Brussel laten zien dat er maatregelen worden getroffen. Maar op deze manier wordt iedereen gestraft en wellicht werkt het juist wel meer fraude in de hand. Daar maken we ons zorgen over.'

Hoekstra pleit voor een stimuleringsbeleid. 'Iedereen heeft er meer baat bij als telers worden gestimuleerd en beloond om een iets ruimere vruchtwisseling toe te passen met meer granen en groenbemesters. Zo wordt stikstof in de winter vastgehouden en komt het vrij in het voorjaar. Daar is echt nog een slag te slaan.' Hierover is de NAV samen met LTO in gesprek met het ministerie, vertelt Hoekstra. 'De overheid is al heel ver gegaan met het aanscherpen van normen. We willen voorkomen dat dit nog verder gaat.' (*Boerderij Vandaag*, 12 september 2013, Petra Vos).

In oktober 2013 reageren Elbert Dijkgraaf en Hans Maljaars van de SGP op de onrust rond de mestmarkt en het mestbeleid. Ze leggen uit: 'De akkerbouw krijgt problemen door de aanscherping van gebruiksnormen. De veehouderij moet moeite doen om zijn mest kwijt te raken. We verwachten dan een nauwe samenwerking tussen akkerbouwers en veehouders om vraag en aanbod optimaal af te stemmen. Een betere benutting van de afzetruimte is in ieders belang én ook mogelijk. Alle hens aan dek, in Den Haag, maar óók in het veld, om verarming van landbouwgrond te voorkomen. Echter, wij hebben de indruk dat de noodzakelijke samenwerking maar heel moeizaam van de grond komt. Zo komen we er niet. Daarom: werk meer en beter samen. Als aanpassing van regels nodig is om te faciliteren, werken we graag mee.' (*Boerderij Vandaag*, 11 oktober 2013, Elbert Dijkgraaf).

Vraagsturing: varkensmest delft het onderspit

In het voorjaar van 2015 lopen de mestprijzen op. *Boerderij Vandaag* legt uit waarom: 'De uitbreiding van de melkveehouderij zorgt voor een toename van het mestaanbod. De prijs ervan ligt in een aantal regio's flink hoger dan vorig jaar. Voor rundveemest komt steeds meer vraag vanuit de akkerbouw. Akkerbouwers gebruiken liever rundveemest dan varkensmest in verband met de gunstigere gehalten en organische stof in de rundveemest. Hierdoor zal de verwerking en export van mest steeds vaker bij de varkenshouders terechtkomen, gewoonweg omdat de binnenlandse vraag afneemt.' (*Boerderij Vandaag*, 25 februari 2015, Marjan Schaftenaar).

Boerderij Vandaag houdt de vinger aan de pols: 'De spanning op de mestmarkt loopt op. De ophaalbijdragen zijn hoger dan vorig jaar rond deze tijd. De mestputten zitten wel vol. Veehouders hebben moeite voldoende geld te vinden om de reguliere mestafzet te betalen. De lage prijzen voor melk en vlees zijn hier debet aan. Omdat er veel rundveemest wordt aangeboden, komt de handel in varkensmest nog niet op gang. Akkerbouwers hebben vanwege de aanscherping van de gebruiksnormen de voorkeur voor rundveemest omdat het fosfaatgehalte veel lager is dan van varkensmest.'

Ook voor loonwerkers is het financieel interessanter om rundveemest uit te rijden. Ze kunnen meer kuubs rundveemest per hectare uitrijden dan varkensmest. Dit heeft te maken met de samenstelling van de mest. Vleesvarkensmest bevat gemiddeld 4 kilo fosfaat per kuub mest. Rundveemest bevat slechts de helft hiervan (*Boerderij Vandaag*, 5 maart 2015, Esther de Snoo; *Boerderij Vandaag*, 23 april 2015, Jan Vullings).

Aan het eind van de uitrijperiode werd duidelijk: Varkenshouders blijven zitten met hun mest. Zij zullen op zoek moeten naar andere afzetmogelijkheden. Volgens Jaap Uenk, voorzitter van de sectie meststoffen van Cumela, werd vrijwel alle plaatsingsruimte voor mest dit voorjaar benut. 'Het is dus erg onzeker of er na de oogst nog veel mest kan worden uitgereden. Op grasland mag tot 1 september drijfmest worden uitgereden, voor bouwland geldt als einddatum 1 augustus.' (*Boerderij Vandaag*, 23 april 2015, Esther de Snoo).

'Mesthandelaren spinnen garen op de overvolle mestmarkt. De prijzen voor rundveemest trokken ze op tot het niveau van varkensmest. In februari, bij de aanvang van het uitrij-seizoen, waren de prijzen voor rundveemest al € 11 in de Noordoostpolder tot € 18 per kuub in zuidelijk Brabant. Melkveehouders zijn gewend hun mest af te zetten in de regio. Dat is dit jaar moeilijker omdat er minder plaatsingsruimte is. Zodoende zijn zij dit jaar meer aangewezen op mesthandelaren dan voorheen.' (*Boerderij Vandaag*, 19 juni 2015, Esther de Snoo).

Toekomstvisie Duurzame Bemesting

In april 2015 publiceert het Nutriënten Management Instituut (NMI) een toekomstvisie op duurzame bemesting in de Nederlandse landbouw in 2030. 'Bemesting wordt in de toekomst steeds complexer. Enerzijds beperkt regelgeving het gebruik van meststoffen. Anderzijds moet de bodemvruchtbaarheid op peil blijven en worden de eisen aan de kwaliteit van de gewassen steeds strenger. De boer moet steeds efficiënter bemesten op perceels-, gewas- en bedrijfsniveau.'

'De bemesting staat niet op zichzelf. Van belang is dat de boer niet alleen kijkt naar de hoeveelheid mineralen die hij een gewas wil geven. De efficiëntie van de bemesting neemt toe als de bodem van goede kwaliteit is. De bodemkwaliteit kan verbeteren door bekalking, een lagere bodembelasting met machines en door de aanvoer van organische stof met bodemverbeteraars, groenbemesters en gewasresten.'

'Het NMI doet in de toekomstvisie aanbevelingen om de bemesting efficiënter te maken. De mestmarkt is over het algemeen een aanbodmarkt, terwijl de afnemer behoefte heeft aan maatwerk wat betreft mestsoort. Ook de bemestingsadviezen moeten beter worden toegesneden op de gebruiker en moeten meer inspelen op gewas, perceel en weer. Ook de techniek kan bijdragen aan een efficiëntere benutting van mineralen door precisiebemesting en sensorgebruik.' (*Boerderij Vandaag*, 15 april 2015, Jan Engwerda).

Derogatie inruilen voor kunstmestvervangers

Jaap Haanstra, voorzitter van LTO vakgroep akkerbouw, snijdt een gevoelige discussie aan binnen LTO. Haanstra vindt dat de melkveehouderij de derogatie moet opgeven in 2017, wanneer het zesde actieprogramma nitraatrichtlijn van kracht wordt. In ruil daarvoor moeten mineralenconcentraat en dunne fractie worden erkend als kunstmest-vervangers. Dan kunnen veehouders meer mineralenconcentraat en dunne fractie als kunstmestvervanger gebruiken. Daar worden veehouders én akkerbouwers beter van.

Haanstra licht zijn visie toe: 'Nu gebruikt een melkveehouder in Nederland gemiddeld 100 kg stikstof uit kunstmest per ha. Dat kost € 120 per hectare. De melkveehouderij wil minder kunstmest gebruiken en meer kunstmestvervangers. Door dat te doen, krijgt de intensieve veehouderij meer plaatsingsruimte voor mest. Melkveehouders kunnen meer mest op hun eigen bedrijf plaatsen, zodra het technisch mogelijk is om uit de eigen mest kunstmestvervangers te produceren. Ze hoeven dan minder of zelfs helemaal niet de mestmarkt op.'

Haanstra ziet ook een voordeel voor de akkerbouwers. 'Zonder derogatie voor de melkveehouderij is er meer kans dat Brussel niet langer heel Nederland aanwijst als kwetsbaar gebied voor de nitraatuitspoeling. In het zuidoosten wordt de nitraatrichtlijn weliswaar nog niet gehaald, maar gemiddeld over heel Nederland wel. Als Nederland niet langer één kwetsbaar gebied is, kunnen akkerbouwers voor de nitraatrichtlijn volstaan met de normen voor Goede Landbouw Praktijk.'

Kees Romijn, voorzitter van LTO-vakgroep Melkveehouderij, reageert op de site van het LTO-ledenblad Nieuwe Oogst op het plan: 'LTO begrijpt dat de akkerbouw als ontvanger van mest met dit idee komt. Ook de melkveehouderij wil erkenning van kunstmest-vervangers. Het is de vraag of je daarvoor de derogatie moet laten schieten. Dat is te kort door de bocht. Derogatie is belangrijk voor de melkveehouderij. Bedrijven met veel gras kunnen er goed mee uit de voeten.' (*Boerderij Vandaag*, 25 november 2015, Jan Engwerda).

Tussentijdse reflectie

2013-2016: de vraagsturing van de akkerbouw

- Varkensmest is uit de gratie
- Voorkeur voor rundveemest uit de regio
- Behoeftte aan fosfaatarme meststoffen
- Stikstofrijke dunne fractie in het voorjaar

Verder:

- Verarming landbouwgrond op agenda
- Organische stof wordt echt een probleem
- Bodemkwaliteit voorwaarde voor efficiëntie
- Stimuleringsbeleid voor bodemverbetering

Einde van het theater van de gebruiksnormen.

Terugblikkend kwamen vijf 'sociale werkelijkheden' voorbij:

1. 2005-2006: de opvatting van de veehouder
2. 2006-2010: de ziel van de akkerbouwer
3. 2007-2011: de frustratie van de varkenshouder
4. 2011-2012: de interventie van de overheid
5. 2013-2016: de vraagsturing van de akkerbouw

In het volgende hoofdstuk wordt de betekenis voor de toekomst geschetst.



5 Betekenis voor de toekomst

Hieronder worden de veranderingen in de 'sociale werkelijkheid' in de jaren 2005-2016 vertaald naar hun betekenis voor de toekomst. De vertaling is opgebouwd vanuit de vier aspecten van 'sociale werkelijkheid': het begrijpen van het probleem, het ontwikkelen van kennis, de vorming van nieuwe machtsverhoudingen en het ontstaan van vertrouwen.

Het begrijpen van het probleem

In het begin (2006) zaten de veehouders met mestoverschotten en de akkerbouwers met scherpe gebruiksnormen. Dat botste, omdat de veehouders meer mest kwijt moesten en de akkerbouwers per hectare minder kwijt konden. De veehouders vonden daarom dat er meer akkerbouw-hectares voor hun mestafzet beschikbaar moesten komen. Vanuit die opvatting werd een promotiecampagne opgezet waarin de economische waarde van mest voorop stond. De praktische beperkingen (structuurbederf, tijdgebrek in voorjaar) van de akkerbouwer kwamen in de jaren daarna aan het licht. Deze beperkingen verklaren waarom 20-30% van de akkerbouwers helemaal geen dierlijke mest gebruikte en bij de beschikbare toedieningstechnieken ook weinig geneigd waren om dat wel te gaan doen.

De akkerbouwers hadden nog meer redenen om voorzichtig met mest te zijn. Bij scherpe gebruiksnormen voor stikstof en fosfaat moet je zo dicht mogelijk bij de maxima uit zien te komen. Lukt dat niet, dan liggen opbrengst- en kwaliteitsderving in het verschiet. Onzekerheid over de werkelijke stikstof- en fosfaatgehalten in de geleverde mest (via geruchten over creatief bemonsteren) maakte de akkerbouwers kopschuw voor dierlijke mest. Dan kozen ze liever voor de zekerheid van kunstmest.

De frustratie van de varkenshouders is ook verklaarbaar. Zij werden het slachtoffer van de gebruiksnormen voor grasland en maisland. Melkveehouders moesten zelf mest gaan afzetten. Rundveemest past qua samenstelling (stikstof en fosfaat) beter bij de behoefte van akkerbouwgewassen dan varkensmest. Zodoende raakten de varkenshouders hun mest alleen nog kwijt tegen 'onhoudbare' afzetkosten van 20 tot 25 euro per kuub.

Dit ongelijke speelveld was niet te handhaven. De zorgen over 'creatieve oplossingen' voor de mestproductie op veebedrijven groeiden. De overheid greep daarom per 1/1-2013 in met verplichte mestverwerking voor alle veehouders met mestoverschotten. Dit mes sneed aan twee kanten: (1) mestverwerkers kregen de garantie van een constante aanvoer van dierlijke mest; (2) akkerbouwers kregen keus uit mestfracties en mineralenconcentraten. Op deze manier ontstond vraagsturing vanuit de akkerbouw.

Na enkele jaren vraagsturing kwam een nieuwe uitdaging aan het licht. Door de steeds verdere aanscherping van de bemestingsnormen ontstonden bij de akkerbouwers zorgen over de organische stofaanvoer. Bij afname van het organische stofgehalte in de grond loopt het bufferend vermogen voor vocht en mineralen terug en daarmee het opbrengend vermogen van de grond. Hier schuilt de gevreesde 'verarming van landbouwgrond'. Zo kwam bodemverbetering in de akkerbouw op de agenda te staan (2015).

Terugkijkend blijkt dat veehouders en akkerbouwers via mestverwerking en levering van bemestingsproducten een praktische modus voor samenwerking hebben gevonden.

Het ontwikkelen van kennis

De vraag blijft hoe de gevreesde 'verarming van landbouwgrond' kan worden voorkomen. Bij bemesting gaat het niet alleen om de hoeveelheid mineralen die de akkerbouwer aan het gewas wil geven. Het gaat ook om het behouden van een goede bodemkwaliteit waardoor het gewas de mineralen beter kan benutten. In die goede bodemkwaliteit kan worden voorzien door bekalking, een

lagere belasting met machines en door de aanvoer van organische stof met bodemverbeteraars, groenbemesters en gewasresten.

De uitdaging is zodoende om mestsoorten en bemestingsproducten te ontwikkelen, zodat de akkerbouwer op zijn wenken (qua mineralenbehoefte en organische stofaanvoer) kan worden bediend. Het gaat om een diversiteit aan mestsoorten en bemestingsproducten met verschillende verhoudingen qua stikstof, fosfaat, organische stof, etc. De gewenste diversiteit kan worden bereikt via mestscheiding en mengen van verschillende fracties tot bemestingsproducten op maat. Een cruciale factor voor acceptatie is zekerheid over de samenstelling c.q. standaardisatie van de aangeboden mestproducten. Een ander punt van aandacht is verenigbaarheid met de bestaande mestwetgeving, zoals erkenning van dunne fractie als kunstmestvervanger.

Welke verhoudingen (qua stikstof, fosfaat en organische stof) het best passen bij welke omstandigheden (grondsoort, fosfaattoestand, organische stofgehalte, groeidiur gewas) vergt verdere opbouw van kennis en ervaring. Hierbij kan ook worden gedacht in termen van precisiebemesting met verschillende bemestingsproducten.

Het vormen van nieuwe marktverhoudingen

De verplichte mestverwerking voor alle veehouders met mestoverschotten heeft een nieuw speelveld opgeleverd. De verplichting bevorderde mestscheiding en de export van fosfaatrijke dikke fractie naar het buitenland. De stikstofrijke dunne fractie bleef achter in Nederland. Deze fractie paste beter binnen de gebruiksnormen van de akkerbouwer en kon afhankelijk van de gewasbehoefte met andere mestsoorten worden gemengd tot passende bemestingsproducten. Door deze effecten veranderden de verhoudingen tussen melkveehouders, varkenshouders, mestverwerkers en akkerbouwers. Er ontstond een sfeer van 'bemestingsproducten leveren' in plaats van 'plaatsingsruimte kopen'.

Van veehouders en mestdistributeurs werd een meer vraaggerichte opstelling verwacht. Er kwam aandacht voor de bemestingspuzzel (mineralenbehoefte én bodemkwaliteit) van akkerbouwers en het daarop aanpassen van mestsoorten, mestfracties en bemestingsproducten is het halve werk. Varkenshouders en melkveehouders buiten de typische akkerbouwregio zijn voor hun mestafzet in grote mate aangewezen op akkerbouwgebieden in het buitenland. Gezien de transportafstanden is mestscheiding voor hen een belangrijke strategie.

De ervaring van vier jaar vraagsturing vanuit de akkerbouw (2013-2016) heeft geleerd dat de akkerbouwers een voorkeur hebben voor rundveemest boven varkensmest vanwege de gunstiger stikstof-fosfaatverhouding. Binnen rundveemest hebben zij een voorkeur voor rundveemest uit de regio. Verder hebben zij vooral behoefte aan fosfaatarme meststoffen en zien ze mogelijkheden voor toepassing van de stikstofrijke dunne fractie in het voorjaar.

Het ontstaan van vertrouwen

Door 'leveren van bemestingsproducten' als vertrekpunt te nemen, ontstaat een meer gelijkwaardige verhouding tussen veehouder en akkerbouwer, die op zijn beurt voor win-winoplossingen en onderling vertrouwen kan zorgen. Persoonlijk contact tussen akkerbouwer en veehouder vormt een aanvullende dimensie in het ontstaan van onderling vertrouwen en daarmee voor samenwerking. Een nauwe samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij heeft zodoende betere kansen bij korte geografische afstanden tussen veehouder en akkerbouwer.

Bij grotere afstanden (tussen akkerbouw regio's en veehouderijregio's) worden de contacten onpersoonlijker en lopen transacties veelal via intermediairs. De condities voor vertrouwen en een vruchtbare samenwerking worden dan ongunstiger. Het vertrouwen in de intermediair is dan de bepalende factor. De 'groeierende' verhalen over fraude in de mestafzet zijn niet goed voor het vertrouwen. Als de fraude leidt tot onzekerheid over de samenstelling van bemestingsproducten, dan zullen akkerbouwers afhaken vanwege de consequenties voor opbrengst en kwaliteit van hun gewassen.

Bodemverbetering als nieuwe uitdaging

Na 10 jaar debat (2006-2015) over mestmarkt, bemestingsnormen en mestverwerking zijn we aangeland bij 'verarming van landbouwgrond' en 'werken aan bodemverbetering'.

Verarming van landbouwgrond is vooral aan de orde op percelen met hoge stikstof- en fosfaatvoorraden. Op zulke percelen is stikstof- en fosfaatarme organische stof nodig. Bij mestafzet gaat het juist om stikstof- en fosfaatrijke organische stof. Bodemverbetering en stikstof/fosfaat afvoeren gaat op zulke percelen niet samen. Voor bodemverbetering is de akkerbouwer dan aangewezen op groenbemesters, gewasresten en/of compost.

De optie 'groenbemesters en gewasresten' kan worden ingekleurd met 'tijdelijk grasland'. Dit kan worden uitgewerkt in de volgende optie:

1. Directe samenwerking tussen akkerbouwers en veehouders binnen regio's. In een dergelijke samenwerking kunnen de akkerbouwer en de veehouder hun grondgebruik integreren (tijdelijk grasland bij akkerbouwer, aardappelen bij veehouder) en zo de vruchtwisseling verruimen en de bodemkwaliteit verbeteren. Aan het wegwerken van mestoverschotten draagt het echter weinig bij. Aandachtspunt bij deze optie is verder dat scheuren van grasland kan leiden tot extra uitspoeling van nutriënten.

Op percelen met normale stikstof- en fosfaatvoorraden biedt de aanvoer van bemestingsproducten vanuit de veehouderij goede aanknopingspunten. Bij intensief grondgebruik in de akkerbouw dreigt verarming van landbouwgrond door afbraak van organische stof en onvoldoende aanvoer via groenbemesting en gewasresten. Bemestingsproducten vanuit de veehouderij kunnen dan een welkome aanvulling zijn. We komen dan uit op:

2. Indirecte samenwerking tussen akkerbouw en veehouderij in verschillende regio's. In een dergelijke constructie komen mestsoorten en bemestingsproducten centraal te staan. Via mestbewerking en mengen van verschillende mestsoorten en mestfracties worden akkerbouwers in typische akkerbouwgebieden van bemestingsproducten op maat voorzien. Dit gebeurt in de praktijk al volop. Aandachtspunt hierbij vormt de betrouwbaarheid van de aangegeven stikstof- en fosfaatgehalten. Akkerbouwers willen bemestingsproducten die nauw aansluiten op de gewasbehoeftes.

Onderzocht kan worden in welke delen van Nederland deze twee werkvormen het meest waarschijnlijk zijn, over welke akkerbouw/veehouderij-arealen we dan spreken, en welke meerwaarde aansturen op een meer regionale vermenging van grasland en bouwland zou hebben voor de bodemvruchtbaarheid, bodemkwaliteit en milieukwaliteit.

Den Haag/Lelystad, 2 mei 2018

Jan Buurma, Wageningen Economic Research

Daniël de Jong, Wageningen Plant Research

Bijlage 1 Wettelijke gebruiksnormen voor fosfaat

Bouwland (kg fosfaat per hectare per jaar)

Fosfaattoestand Pw	2006 ¹	2007 ¹	2008 ¹	2009 ¹	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Laag <27					85	85	85	85	80	75	75	75
Neutraal 27-50	95 (85) ²	90 (85) ²	85	85	80	75	70	65	65	60	60	60
Hoog >50					75	70	65	55	55	50	50	50

1 geen onderscheid naar fosfaattoestand; 2 getal tussen haakjes: maximale aanvoer via dierlijke mest

Bron: Compendium voor de Leefomgeving + aanvulling Harry Luesink, Wageningen Economic Research

Grasland (kg fosfaat per hectare per jaar)

Fosfaattoestand Pw	2006 ¹	2007 ¹	2008 ¹	2009 ¹	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
Laag <27					100	100	100	100	100	100	100	100
Neutraal 27-50	110	105	100	100	95	95	95	95	95	90	90	90
Hoog >50					90	90	85	85	85	80	80	80

1 geen onderscheid naar fosfaattoestand

Bron: Compendium voor de Leefomgeving + aanvulling Harry Luesink, Wageningen Economic Research

De gebruiksnormen zijn geleidelijk verlaagd tot de gemiddelde afvoer van fosfaat met het gewas. Omdat de gebruiksnormen voor bouwland daar verder boven zaten dan voor grasland, ging de verlaging bij bouwland harder.

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

Wageningen Economic Research
RAPPORT
2018-028

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
E communications.ssg@wur.nl
T +31 (0)70 335 83 30
www.wur.nl/economic-research

Rapport 2018-028
ISBN 978-94-6343-778-3

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

