



In gesprek over koeien, kringlopen en mest

Melkveehouders en ambtenaren over mestpraktijk en beleid

Anne-Charlotte Hoes, Olga van der Valk, Tom Kisters en Emma Termeer

Anne-Charlotte Hoes, Olga van der Valk, Tom Kisters en Emma Termeer, 2022. *In gesprek over koeien, kringlopen en mest; Melkveehouders en ambtenaren over mestpraktijk en beleid*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-087. 36 blz.; 2 fig.; 6 tab.; 24 ref.
ISBN 978-94-6447-316-2

Dit onderzoek is in 2021 en 2022 uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Beleidsondersteunend onderzoeksproject 'Transitie naar Kringlooplandbouw' (BO-43-109-001).

Dit verkennend onderzoek begon met de vraag: wat zijn de achterliggende redenen voor de hoogoplopende spanningen tussen agrarisch ondernemers en de overheid in de transitie naar kringlooplandbouw? Om deze brede vraag concreet te maken en beleidsrelevant te maken is het Nederlandse melkveehouderij- en mestbeleid kwalitatief onderzocht. Analyses van interviews laten zien dat er zes lastig verenigbare doelen bestaan bij melkveehouder en ambtenaren rond het mestbeleid en praktijk.

This exploratory study started with the question: what are the underlying reasons for the tensions between agricultural entrepreneurs and the government in the transition to circular agriculture? To make this broad question more specific and to make it relevant for policy the Dutch dairy farming and manure policy has been studied qualitatively. Analyses of interviews show that there are six difficult to reconcile goals for dairy farmers and policy makers regarding manure policy and practice.

Trefwoorden: transitie, kringlooplandbouw, mest, beleid, melkveehouders

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/574062> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2022 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.



Dit werk valt onder een Creative Commons Naamsvermelding-Niet Commercieel 4.0 Internationaal-licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2022
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 9001:2015 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2022-087 | Projectcode 2282300497

Fotografie: pag. 1, 14, 18, 19: Shutterstock; 12: Dictus Hoeskma; 16, 17: Harry Kolenbrander project Netwerk Praktijkbedrijven; 20, 21: Eigen foto's Graasboerdeij

Inhoudsopgave

Woord vooraf	4
1 Samenvatting en beschouwing.....	5
2 Introductie: doel onderzoek, achtergrond mestbeleid en aanpak onderzoek	7
2.1 Het mestbeleid grijpt ruim 30 jaar in op de melkveehouderij sector	7
2.2 Aanpak onderzoek: in gesprek met melkveehouders, ambtenaren en mestadviseur	9
3 Narratieven van 5 melkveehouders over hun bedrijf, mestpraktijk en mestbeleid.....	12
3.1 Dictus Hoeksma	12
3.2 Els Uijterlinde, Erve Mentink.....	14
3.3 Geert Stevens	16
3.4 Guus Mensink	18
3.5 Welmoed Deinum, de Graasboerderij.....	20
4 Ambtenaren over herbezinning mestbeleid	23
5 Mestadviseur over mestbeleid.....	25
6 Perspectieven vergelijken: zes lastig verenigbare doelen en/of oplossingsrichtingen.....	27
7 Discussie	31
Literatuur en websites	33

Woord vooraf

Het ministerie van LNV zet in op een transitie naar kringlooplandbouw om verschillende duurzaamheidsdoelen te bereiken zoals het verlagen van de uitstoot van stikstof en broeikasgassen en het verbeteren van waterkwaliteit, biodiversiteit, maatschappelijke waardering en verdienvermogen. Zoals elke transitie vergt de omslag naar kringlooplandbouw veel inspanningen en brengt deze onzekerheden met zich. Dit roept weerstand op en in de lente en zomer van 2022 staan de kranten vol met berichten over boerenprotesten. Deze verkennende studie presenteert vijf portretten van melkveehouders die op verschillende manieren werken aan het verbeteren van de nutriëntenkringloop op hun bedrijf en laat zien hoe het (mest)beleid hun inspanningen beïnvloedt. Ook de beschouwingen van drie ambtenaren en één mestadviseur over het mestbeleid en grondgebonden melkveehouderij komen aan bod. Analyses van interviews laten zien dat er zes lastig verenigbare doelen bestaan bij melkveehouder en ambtenaren rond het mestbeleid en de praktijk. Bewustwording van deze lastig verenigbare doelen kan een bijdrage leveren aan het vergroten van het wederzijds begrip, zowel tussen melkveehouders en ambtenaren, als tussen verschillende typen melkveehouders en verschillende lagen in de overheid over de soms hoogoplopende spanningen.

Dit onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. We danken de geïnterviewden hartelijk voor hun waardevolle bijdrage en inzet bij dit onderzoek.



Ir. O. (Olaf) Hietbrink
Business Unit Manager Wageningen Economic Research
Wageningen University & Research

1 Samenvatting en beschouwing

Lastig verenigbare doelen zorgt voor spanningen mestpraktijk en beleid

Dit onderzoek biedt inzicht in de achterliggende redenen van de vaak hoog oplopende discussies over mestpraktijk en beleid. In dit rapport staan vijf portretten van melkveehouders die op verschillende manieren werken aan het verbeteren van de nutriëntenkringloop op hun bedrijf. Ook de perspectieven van drie ambtenaren en één mestadviseur over het mestbeleid en grondgebonden melkveehouderij komen aan bod. De vergelijking tussen de perspectieven van de melkveehouders, ambtenaren en mestadviseur maakte zes spanningen zichtbaar (zie tabel 1.1). Bewustwording van deze spanningen is een belangrijke eerste stap in het zoeken naar en verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen. Daarnaast komen we tegemoet aan het verzoek van LNV om beleidsadviezen te formuleren die een bijdrage kunnen leveren aan de realisatie van Kringlooplandbouw door de resultaten van onze studie te beschouwen vanuit het 'small wins'-perspectief (zie tekstbox Termeer, 2019).

Tabel 1.1 Zes lastig verenigbare doelen in mestpraktijk en beleid

1	Houden aan internationale milieuafspraken	↔ Ruimte voor ondernemerschap
2	Gelijke regels voor iedereen	↔ Ruimte voor experimenteren op bedrijf
3	Berekenen met standaardwaardes	↔ Per bedrijf nutriëntenuitstoot specificeren
4	Simple administratiesysteem	↔ Realistische weergave van praktijk
5	Mestmarkt en praktijk reguleren	↔ Kosten bedrijfsvoering verlagen
6	Ammoniakuitstoot verminderen	↔ Methaanuitstoot verminderen

Small wins

Small wins zijn kleine stappen op weg naar systeemverandering die tastbare resultaten opleveren voor de direct betrokkenen en een diepgaande verandering teweegbrengen, waarbij de bijbehorende wrijving wordt overkomen en barrières worden geslecht. Een enkele small win is natuurlijk geen transitie maar door meerdere small wins te verdiepen, te verbreden en te verspreiden treedt transformatie op. Verdieping gaat over het radicaler maken van de vernieuwing, verbreding over het zijn van een vliegwiel voor andere veranderingen en verspreiden gaat over opschaling (Termeer, 2019; Termeer et al., 2019).

Herbezinning mestbeleid betekenisvolle stap kringlooplandbouw: grondgebonden melkveehouderij vergt verdieping, verbreding en verspreiding

Sinds 1984 grijpt de Nederlandse overheid in op de mestmarkt en zijn de mestmilieuproblemen sterk afgenomen maar nog niet opgelost (Beldman et al., 2022; Van Grinsven en Van Eerd, 2020). Het vorige kabinet (Rutte III) zette in op een fundamentele herbezinning van het mestbeleid: wij herkennen dit als een betekenisvolle stap richting kringlooplandbouw (zie tabel 7.2, pagina 31). Onderdeel van het nieuwe mestbeleid is het realiseren van een grondgebonden melkveehouderij waarbij alle melkveebedrijven hun mest op het eigen bedrijf plaatsen of op de grond van een collega in een samenwerkingsverband. In september 2022 stuurt de Minister een brief naar de kamer met de uitwerking van grondgebonden melkveehouderij (Staghouver, 2022).

Tijdens de afronding van dit rapport is LNV het nieuwe mestbeleid aan het uitwerken. Om zorgvuldig mestbeleid te vormen, is het van belang om grofweg de consequenties voor melkveehouders vooraf in beeld te hebben. In Routekaart Toekomstig Mestbeleid staat dat waarschijnlijk 40% van de

melkveebedrijven niet voldoet aan minder dan 2,25 GVE¹/ha, een toen gekozen definitie voor grondgebondenheid. Een recente studie toont aan dat de huidige mestgebruiksnormen een beperkende factor vormen in het kunnen plaatsen van alle koeienmest op het eigen bedrijf. Met de huidige Europese regelgeving is het onwaarschijnlijk dat alle melkveehouders met een GVE/ha van 2,25 al hun mest kunnen plaatsen op hun eigen grond vanwege de gebruiksnormen van mest (Daatselaar et al., 2022). Dergelijke inzichten zijn essentieel om haalbaar en effectief beleid te vormen.

Beschouwend vanuit het 'small wins'-perspectief (Termeer, 2019) is ons advies het idee van grondgebonden melkveehouderij verder te *verdiepen*. Geef helderheid in de ondernemers- en ontwikkelingsruimte die grondgebonden melkveehouderij biedt aan melkveehouders. Het hebben van een vitaal en concurrentiekrachtig bedrijfsontwikkelingsperspectief is één van de pijlers onder het verdienmodel van bedrijven, naast de kosten en de opbrengsten. 'Een welhaast "ijzeren constante" in de landbouwgeschiedenis' is een bedrijfsontwikkeling van schaalvergroting en intensivering (Jongeneel, 2022, p. 2). De voorgestelde grondgebonden melkveehouderij zal schaalvergroting in termen van groei in aantal dieren en intensivering in termen van toename melkproductie/ha hinderen. Voor melkveehouders die de afgelopen decennia hebben ingezet op dergelijke intensivering is omschakelen naar een andere bedrijfsontwikkelingsrichting een grote omslag. Daarnaast zijn er onzekerheden over de verdienmogelijkheden van extensivering van de gehele melkveehouderijsector.

Er zijn veel voorbeelden van melkveebedrijven die zich onderscheiden met extensieve en natuur-inclusieve bedrijfsvoering en via korte ketens hun zuivelproducten verkopen en zodoende meer inkomen ontvangen per liter melk (zie bijvoorbeeld destreekboer.nl). Deze melkveehouders ontwikkelen hun bedrijf verder door biodiversiteit en sociale impact te bieden. Andere voorbeelden zijn nauwere samenwerkingen met akkerbouwers en/of landeigenaren zoals landgoederen (zie bijvoorbeeld PAVEx-K, 2021). Ook zijn er radicalere bedrijfsontwikkelingsideeën die passen binnen de milieugrenzen zoals de productie en verwerking van plantaardige melk (zie nieuwemelkboer.nl). Andere sporen die nu onderzocht worden zijn het tonen en belonen van

¹ Eén grootvee-eenheid (GVE) komt overeen met één melkkoe. Een kalf (0-1 jaar) telt voor 0,23 GVE en jongvee van 1 jaar en ouder telt voor 0,53 GVE.

duurzaamheidsprestaties via een KPI-systematiek (Van Doorn et al., 2021) en true pricing (Galgani et al., 2021). En het voorstel om de meest extensieve bedrijven minder te belasten met administratie² (Schouten, 2021). Het uitdiepen van dit soort alternatieve ontwikkelingsrichtingen is nodig zodat extensiveren verschillende type melkveehouders ondernemersruimte biedt.

Ook adviseren wij om grondgebonden melkveehouderij te *verbreden* met andere doelen. Grondgebonden melkveehouderij kan zoveel meer bieden dan het verlagen van de mestafvoer: het kan een bijdrage leveren aan het verbeteren van de biodiversiteit, klimaatuitstoot en volksgezondheid. Ook is *verbreding* nodig in termen van 'gezamenlijk de omslag maken'. Veel melkveehouders zitten vast in het afbetalen van leningen en keten- en pachtafspraken. De realisatie van grondgebonden melkveehouderij vergt ook investeringen van, en risicospreiding met, ketenpartners, andere stakeholders en de overheid. En in onze ogen gaat *verbreding* ook over het vormen van een inclusiever beleid. Met bemiddeling van een onafhankelijke partij zouden een reeks van gesprekken kunnen plaatsvinden om zo het nieuwe mestbeleid verder te verbeteren/specificeren.

Om vervolgens *verspreiding* van het nieuwe mestbeleid te realiseren is het belangrijk dat voor de langere termijn het nieuwe mestbeleid wordt vastgesteld en dat een communicatiestrategie en -aanpak wordt opgezet. Het duidelijk en toegankelijk uitleggen van het *waarom* en het *hoe* van het mestbeleid is nodig. De persoonlijke verhalen van dit onderzoek illustreren dat het vaak aanpassen van de regels onbegrip, onduidelijkheid en complexiteit creëert, wat draagvlak en naleving van beleid ondermijnt. Ook lijken melkveehouders vanuit verschillende hoeken verschillende boodschappen te ontvangen met betrekking tot aankomend beleid. Van uitkoopregelingen, doelsturing (Van Doorn et al., 2021), regionale/gebiedsgerichte aanpak tot grondgebonden melkveehouderij (Schouten, 2021). Daarnaast lijkt er behoefte aan keukentafelgesprekken waarbij inzichtelijk wordt wat de consequenties zijn van het nieuwe beleid voor de individuele melkveehouder. Waarschijnlijk kan de uitvoering hiervan het beste plaatsvinden op regionaal niveau, in de gebiedsprocessen, omdat hier meer begrip is voor de plaatselijke opgave en ruimte kan ontstaan voor creatieve lokale oplossingen.

² 'Voor de hand ligt om de meest extensieve bedrijven zo min mogelijk te belasten en van de meer intensieve bedrijven (binnen grondgebondenheid) wel meer te vragen in hun verantwoording van het mestgebruik om milieurisico's te minimaliseren' (Schouten, 2021, p. 9)

2 Introductie: doel onderzoek, achtergrond mestbeleid en aanpak onderzoek

Het kabinet-Rutte IV zet in op een transitie naar kringlooplandbouw om verschillende duurzaamheidsdoelen te bereiken zoals het verlagen van de uitstoot van stikstof en broeikasgassen en het verbeteren van waterkwaliteit, biodiversiteit, maatschappelijke waardering en verdienvermogen. Het bouwt verder op de visie kringlooplandbouw (LNV, 2018) en voorstellen zoals beschreven in de kamerbrief 'Contouren voor een toekomstig mestbeleid' (Schouten, 2020). Een transitie naar kringlooplandbouw vergt inspanningen van alle betrokken stakeholders, of zoals de infographic van LNV kopt: 'Samen maken we de omslag naar kringlooplandbouw' (LNV, 2020).

Alhoewel kringlooplandbouw past bij de huidige tijdgeest, en velen aangeven dat duurzaam boeren onontkoombaar is (rli, 2021), laten nieuwsberichten over boerenprotesten en acties zien dat agrarisch ondernemers zich zorgen maken over hun toekomst. Op basis van een enquête onder 981 veehouders concludeert I&O research dat veeboeren zich onbegrepen voelen en geen vertrouwen hebben in de overheid. In hun ogen wordt de veehouderij onevenredig belast met klimaat- en stikstofeisen in vergelijking met andere activiteiten en industrie (I&O Research, 2021).

Het doel van dit onderzoek is het vergroten van het inzicht in de achterliggende redenen van de spanningen tussen agrarisch ondernemers en de overheid. In overleg met LNV hebben we gekozen voor een casus waarbij de gemoederen tussen boeren en beleid hoog oplopen: de casus mestbeleid en melkveehouderij. Wij verwachten namelijk dat dit een ingang biedt om barrières bloot te leggen die de transitie naar kringlooplandbouw remmen.

2.1 Het mestbeleid grijpt ruim 30 jaar in op de melkveehouderij sector

In september 2020 presenteerde LNV de kamerbrief 'Contouren van de herbezinning mestbeleid' met de volgende 3 sporen: 1, grondgebondenheid voor

de melk- en rundvleesveehouderij; 2, afvoer en verwerking van mest van niet-grondgebonden veehouderij; 3, gebiedsgerichte aanpak voor teeltgerichte maatregelen. Deze fundamentele herbezinning werd gestart om het mestbeleid eenvoudiger, effectiever en toekomstgerichter te maken (Schouten, 2020).

Citaat (p.3-5) uit kamerbrief 'Contouren toekomstig mestbeleid', 8 september 2020

Ik zie voor de toekomst dan ook een verdere ontwikkeling in deze twee richtingen voor me: óf grondgebonden veehouderijbedrijven waarbij alle geproduceerde mest op het eigen bedrijf of op de grond van een collega in een (regionaal) samenwerkingsverband kan worden aangewend, óf niet-grondgebonden veehouderijbedrijven waarbij alle geproduceerde mest wordt afgevoerd en verwerkt. Dit onderscheid maakt het niet alleen mogelijk om naar een situatie toe te gaan met transparantere meststromen, waardoor mestafvoer van overschotbedrijven beter geborgd wordt, ook draagt deze stap er sterk aan bij om mestverwerking door de intensieve sectoren te professionaliseren en de melkveehouderij grondgebonden te laten worden.

De facto komt dit beeld erop neer dat ik in de toekomst een volledig grondgebonden melkveehouderij en rundvleesveehouderij voor me zie. [...]

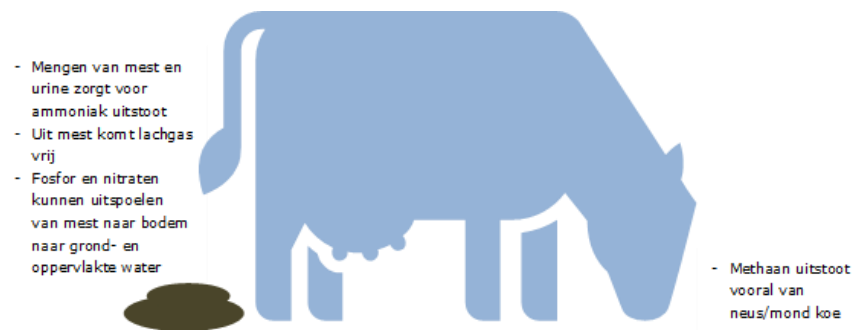
Voor extensieve bedrijven is de mestregelgeving en bijbehorende administratieve last op dit moment al beperkter en is het vooral van belang dat de lasten niet toenemen. Minder extensieve bedrijven zullen naast de mest op eigen grond de mest op basis van een duurzame samenwerking afzetten in de regio. Daarnaast kan bedrijfsspecifieke verantwoording mede op basis van de in de sector aanwezige innovaties mogelijk een rol spelen binnen grondgebondenheid. Bedrijfsspecifieke verantwoording vergt samenwerking met de sector om tot een werkwijze te komen die betrouwbaar en controleerbaar is. Zo'n sluitende werkwijze is er nu nog niet. [...]

Voor de melkveehouderij, die al voor een groot deel grondgebonden of bijna-grondgebonden is, vind ik het onwenselijk als een situatie zou ontstaan waarin melkveehouders alle mest zouden laten verwerken. Eerder is de stap gezet om alleen grondgebonden groei van de melkveehouderij mogelijk te maken. Ik wil hierin verder gaan door ook bestaande situaties van melkveehouders die in

verhouding met het aantal koeien dat zij houden over weinig land beschikken, stimuleren om hun bedrijf grondgebonden te maken.

Deze toekomst waarin sprake is van 100% verwerking van alle geproduceerde mest van niet-grondgebonden bedrijven zal investeringen en veranderingen in bedrijfsmanagement vergen. Qua management betekent dit dat deze bedrijven niet meer hun eigen onbewerkte mest op eigen grond plaatsen. Zij zullen voor het bemesten van eigen grond gebruik maken van mest uit een samenwerkingsovereenkomst met een (mede daardoor) grondgebonden ondernemer, of bewerkte mest aanvoeren. Hoewel het op het eerste gezicht misschien vreemd aandoet vanuit het principe van kringlooplandbouw dat bedrijven hun eigen mest niet meer op eigen land aanwenden, draagt deze werkwijze naar verwachting bij aan een vereenvoudiging in meststromen. Intensieve bedrijven zullen alles afvoeren, bij voorkeur naar dezelfde mestverwerker.

Het mestdossier speelt al ruim 50 jaar en zorgt voor spanningen tussen boeren en beleid. In 1970 werd het probleem van het mestoverschot beschreven in het rapport 'De afvoer en eliminatie van mestoverschotten van een Adviescommissie van het ministerie van LNV' (Argos, 1993). Nitraat uit de mest verdampt als ammoniakgas dat door regen en wind neerkomt op de bodem in onder andere natuurgebieden en daar voor verzuring en vermisting zorgt. Daarnaast spoelt nitraat en fosfaat uit mest, wat het grondwater en oppervlaktewater vervuult. Het verzuren en vermesten van niet-landbouwgronden tast de kwaliteit van het drinkwater en de biodiversiteit aan. Daarnaast zorgen bemesting en het verteringsstelsel van koeien ook voor de uitstoot van de broeikasgassen methaan en lachgas (zie figuur 2.1).



Figuur 2.1 Emissies melkveehouderij

De afgelopen 50 jaar is er veel gebeurd. In 1987 legde de Meststoffenwet een begrenzing aan het gebruik van mest (PBL, 2017) en sinds 1991 is de Europese Nitraatrichtlijn van kracht waarin staat dat lidstaten maximaal 170 kilo stikstof per hectare uit dierlijke mest mogen toedienen en de overige bemestingsruimte moet dan opgevuld worden met kunstmest. Er is kritiek op het feit dat er wel ruimte is voor kunstmest en niet voor dierlijke mest omdat de productie van kunstmest grote hoeveelheden energie vereist. Daarnaast zorgt kunstmest voor een wereldwijde toename van beschikbare nutriënten, in plaats van deze te recyclen. Het voordeel van kunstmest is dat er preciezer kan worden bemest omdat de nutriënten niet gebonden zijn aan organische stof en stikstof en fosfaat gescheiden zijn. Daarnaast is er bij dierlijke mest uitstoot van ammoniak. Een aantal lidstaten, waaronder Nederland, mag onder strikte voorwaarden afwijken van de gebruiksnorm voor dierlijke mest. Dit wordt derogatie genoemd. Zo kunnen melkveehouders die grond hebben met minimaal 80% grasland, jaarlijks derogatie aanvragen om 230 of 250 kilo stikstof uit dierlijke mest per hectare op het land brengen. Dit mag omdat meststoffen minder uitspoelen bij graslanden. Wel moet de Nederlandse overheid hier vierjaarlijks over onderhandelen bij de EU en via landelijke monitoring laten zien dat Nederland vooruitgang boekt in het halen van milieuafspraken. Omdat de monitoring laat zien dat Nederland nog niet overal voldoet aan de gestelde norm van maximaal 50 mg nitraat per liter grondwater moet Nederland elke vier jaar een Nitraat actieprogramma opstellen gericht op de realisatie van waterkwaliteitsnormen (Hoes et al., 2022).

De productie van mest is gereguleerd via dier- en fosfaatrechten, en ook zijn er strikte regels rond het gebruik, de opslag, vervoer en verwerking van mest (PBL, 2017). Ondanks alle inspanningen van boeren en beleid en de forse verbeteringen van de grondwaterwaterkwaliteit, laten de stikstofcrises en het niet halen van de oppervlaktewatermilieudoelen van de Kaderrichtlijn Water zien dat de milieumestproblemen nog steeds urgent zijn (Oenema et al, 2019). In 2017 concludeerde het PBL dat de Meststoffenwet en de beleidsaanpak onvoldoende waren om de milieudoelen te bereiken en dat het te weinig perspectief bood aan boeren (PBL, 2017). Daarnaast is het draagvlak voor het mestbeleid laag onder agrarische ondernemers vanwege de complexiteit en zorgen over de gevolgen voor de bodemgezondheid en bodemvruchtbaarheid (De Lauwere et al., 2016). Wel vinden melkveehouders het in principe goed dat er mestbeleid is en ze vinden dat ondernemers zo nauwkeurig mogelijk invulling moeten geven aan het mestbeleid op hun bedrijf (De Lauwere et al., 2016).

Uit een studie over de beleving van agrarische ondernemers met betrekking tot het mestbeleid blijkt:

'dat ondernemers het goed vinden dat er een mestbeleid is, en de intentie hebben om hier nauwkeurig aan te blijven voldoen; ook als het verder wordt aangescherpt. Ze zijn echter geen voorstander van het huidige mestbeleid en beschouwen het als risicovol en/of weinig perspectief biedend voor hun bedrijf. Volgens deze studie uit 2016 zijn de belangrijkste knelpunten die agrarische ondernemers ervaren: tegenstrijdige milieudoelen, verminderde bodemvruchtbaarheid, te duur en te ingewikkeld, weinig ruimte voor maatwerk en gebrek aan flexibiliteit. Oplossingen zijn eenvoudigere en flexibelere mestwetgeving met compensatie- en verrekenmogelijkheden, meer samenhangend beleid, soepelere vergunningverlening voor mestverwerking en aandacht voor bodemvruchtbaarheid.' (De Lauwere et al., 2016, p. 7).

Tabel 2.1 laat bijvoorbeeld zien dat geënquêteerde melkveehouders gemiddeld genomen het eens zijn met de stellingen dat de mensen die het mestbeleid maken niet begrijpen hoe moeilijk het is deze in de praktijk toe te passen (gemiddelde scores op 7-puntsschaal, variërend van 1=helemaal mee oneens tot 7=helemaal mee eens).

Tabel 2.1 Resultaten enquête over hoe melkveehouders tegen beleidmakers en burgers aankijken met betrekking tot mestbeleid (De Lauwere et al., 2016, p. 85)

Gemiddelde scores op 7-puntsschaal, variërend van 1=helemaal mee oneens tot 7=helemaal mee eens.	Melkveehouderij		
	Mean	sd	N
De mensen die het mestbeleid maken, begrijpen niet hoe moeilijk het is om het toe te passen	5,80	1,24	83
Er zouden minder regels ten aanzien van mest moeten zijn	5,90	1,32	84
Ik heb het gevoel dat Nederland is opgedeeld in 2 groepen: boeren en burgers	4,84	1,80	83
Ik heb het gevoel dat Nederland is opgedeeld in 2 groepen: boeren en ambtenaren	5,20	1,85	84
Boeren hebben bijna niets te zeggen over het mestbeleid	5,49	1,58	82
De mensen die het mestbeleid bepalen, hebben de juiste kennis hiervoor	2,81	1,67	81
Ook al zijn boeren en burgers aparte groepen, het voelt alsof we allemaal aan dezelfde kant staan ten aanzien van het mestbeleid	3,45	1,65	77
De overheid zou strenger moeten handhaven en controleren om fraude te voorkomen	4,32	1,77	79

Mest is een belangrijk thema binnen kringlooplandbouw en boeren en beleid zijn zoekend naar beleid dat leidt tot betere mestpraktijken. Zo is de fundamentele herbezinning mestbeleid als speerpunt opgenomen in het Realisatieplan Kringlooplandbouw van LNV (LNV, 2019). Daarnaast experimenteren groepen melkveehouders met een low-input grondgebonden bedrijfsvoering en samenwerkingsverbanden tussen melkveehouders en akkerbouwers om mestoverschotten tegen te gaan en goed bodembeheer te bevorderen.

2.2 Aanpak onderzoek: in gesprek met melkveehouders, ambtenaren en mestadviseur

Het doel van dit onderzoek is het vergroten van het inzicht in de achterliggende redenen van de spanningen tussen agrarisch ondernemers en de overheid. Om dit behapbaar te houden is na overleg met LNV gekozen voor de case 'mest en melkveehouderij in Nederland'. Dit is een exploratief kwalitatief onderzoek waarin verhalen van melkveehouders centraal staan. Deze verhalen gaan over hun bedrijfsvoering, drijfveren, ervaringen, perspectieven over goede mestpraktijken, en hun (toekomst)beeld van de melkveehouderij.

De melkveehouders die zijn benaderd voor deelname aan dit onderzoek zijn gekozen omdat ze op verschillende manieren experimenteren met het verbeteren van de nutriëntenkringloop. Wij hebben gekozen voor deze specifieke groep melkveehouders omdat wij verwachten dat deze groep goed op de hoogte is van nieuwe ontwikkelingen op het gebied van mestpraktijk en beleid en hier ook een duidelijke visie over heeft. Daarnaast kan de diversiteit in bedrijven ons meer leren over de verschillende vormen van grondgebonden melkveehouderij (zie tabel 2.2). Figuur 2.2 plaatst de geïnterviewde melkveehouders in een overzicht van de spreiding van de totale populatie van melkveehouders met betrekking tot omvang in aantal melkkoeien. Ook zijn een beleidsmedewerker bij LNV, een ambtenaar bij RVO, een inspecteur bij NVWA en een adviseur mestboekhouder geïnterviewd. Alle interviews zijn opgenomen en na het interview uitgewerkt en samengevat. Omdat er bedrijfsportretten van de melkveehouders staan in deze publicatie, zijn deze niet geanonimiseerd. De interviews met de ambtenaren en mestadviseur zijn wel geanonimiseerd.

Naast het identificeren van spanningen verzocht LNV om naar aanleiding van deze studie small wins te benoemen die de realisatie van kringlooplandbouw ondersteunen. Het 'small wins'-perspectief op transitie is dat grote en complexe systeemveranderingen vaak niet groots en meeslepend tot stand komen maar juist door een opstapeling van kleine betekenisvolle stapjes (Termeer, 2019). Small wins zijn te herkennen wanneer er sprake is van:

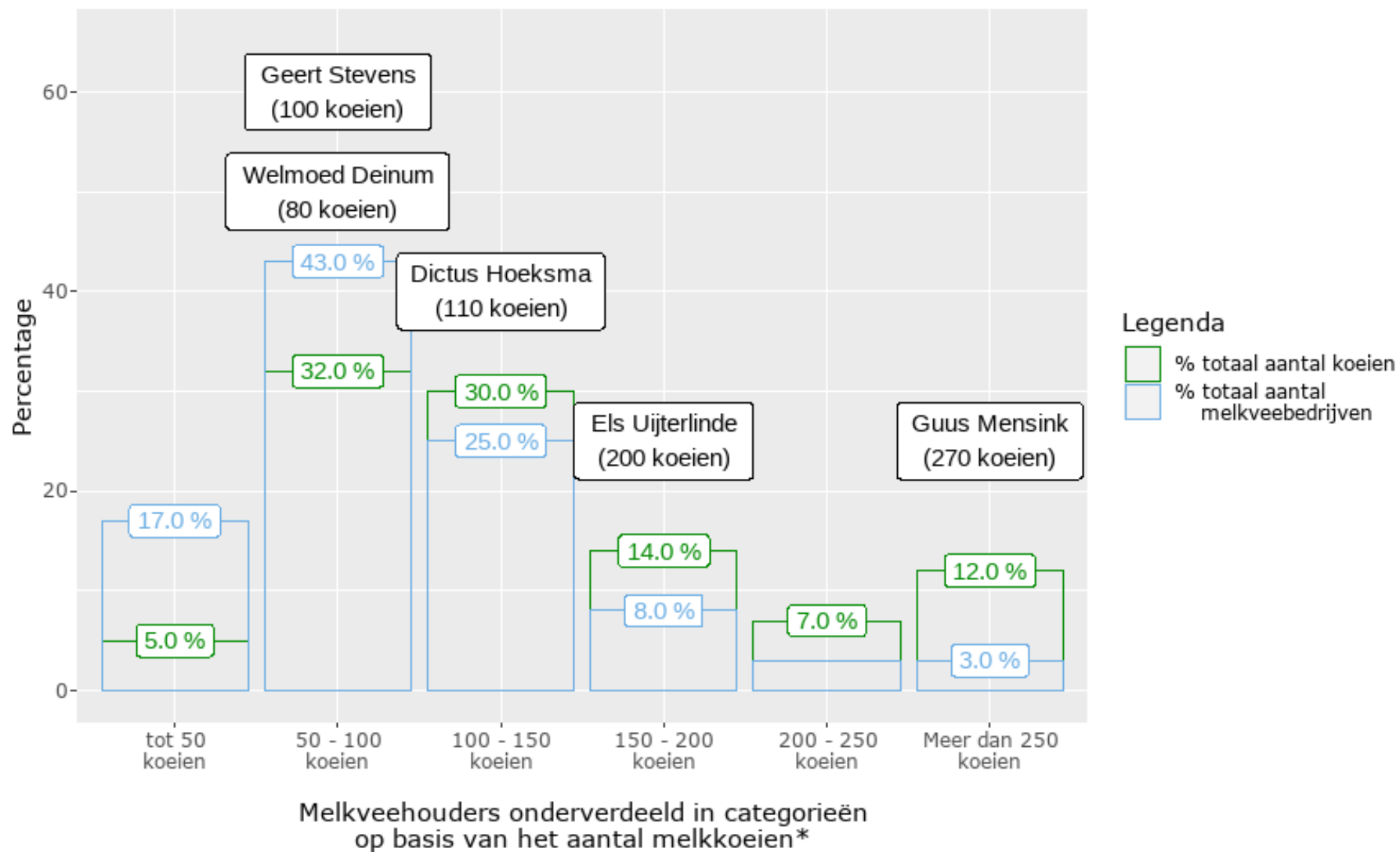
- tastbare resultaten voor direct betrokkenen
- een betekenisvolle stap op weg naar systeemverandering
- een diepgaande verandering/omdenken
- wrijving tegengekomen en barrières doorbroken
- een verbinding tussen technische en sociale verandering
- een plek met energie.

Het herkennen en vervolgens waarderen en aanjagen van small wins is belangrijk om transformaties te realiseren. Echte transformatie treedt op als meerdere small wins verspreiden, verdiepen en verbreden. Verspreiden gaat over opschaling, verbreding over het zijn van een vliegwiel voor andere veranderingen en verdieping gaat over het radicaler maken van de vernieuwing (Termeer, 2019; Termeer et al., 2019).

In hoofdstuk 3 portretteren wij de 5 melkveehouders die zijn geïnterviewd. In hoofdstuk 4 komen de perspectieven van de 3 geïnterviewde ambtenaren aan bod en hoofdstuk 5 gaat in op het perspectief van de geïnterviewde mestadviseur. De citaten uit deze 9 interviews zijn geparafraseerd om de leesbaarheid van dit essay te vergroten. In hoofdstuk 6 vergelijken we de perspectieven en presenteren we 6 spanningen die we hebben geïdentificeerd. In hoofdstuk 7 staan kort de belangrijkste bevindingen en relateren wie die aan eerder onderzoek en het 'small wins'-perspectief. De resultaten van deze studie zijn gepresenteerd en bediscussieerd in de Werkgroep Kringlooplandbouw van LNV en de geïnterviewden hebben de mogelijkheid gehad om conceptteksten op basis van de interviews te corrigeren.

Tabel 2.2 Lijst met geïnterviewde melkveehouders

Melkveehouder	Locatie	Type bedrijf	Omschrijving	Aanduiding tabel 6.1
1. Dictus Hoeksma	Drogeham, Noordoost Friesland	Gangbaar met lage inputs en natuur-inclusief	80 ha grond met veen en zand 110 melkkoeien en 60 jongvee	A
2. Els Uijterlinde	Deurningen, Oost-Overijssel	Gangbaar precisielandbouw, praktijkonderzoek en kruidenrijk	82 ha zandgrond en ongeveer 200 melkkoeien	B
3. Geert Stevens	Holten, Zuid-Overijssel	Planetproof, bedrijfsspecifiek	46.5 ha grond en 100 melkkoeien	C
4. Guus Mensink	Dedemsvaart, Noord-Overijssel	Topmelkers, kuilgras, melkmachines	95 ha voornamelijk zandgronden en 270 melkkoeien	D
5. Welmoed Deinum	Sondel, Zuidwest Friesland	Biologisch dynamisch, Iers systeem, streven is geen inputs	80 ha, 80 melkkoeien en 55 jongvee, 6 stieren en 150 kippen	E



*Op basis van het aantal melkkoeien (bron: landbouwtelling)

Figuur 2.2 Omvang melkveekudde van geïnterviewde melkveehouders ten opzichte van de totale populatie van melkveehouders³

³ De interpretatie van de bovenstaande figuur is als volgt: De meest linkse blauwe kolom laat zien dat 17% van alle melkveebedrijven minder dan 50 koeien hebben. De rode kolom laat zien dat deze melkveebedrijven samen 5% van alle melkkoeien houden. De meest rechtse blauwe kolom laat zien dat 3,4% van alle melkveebedrijven meer dan 250 koeien heeft. De rode kolom laat zien dat deze melkveebedrijven samen 11,6% van alle melkkoeien houden. De namen van de geïnterviewde melkveehouders laten zien in welke categorie zij zich bevinden.

3 Narratieven van 5 melkveehouders over hun bedrijf, mestpraktijk en mestbeleid

3.1 Dictus Hoeksma



De boerderij van Dictus en Douwe Hoeksma is gelegen in het Friese coulissegebied van Nationaal Landschap Noardlike Fryske Wâlden. Tot en met het jaar 2020 kon Dictus de mest zelf bovengronds uitrijden. Dat deed hij ongeveer 4 keer per jaar met kleinere hoeveelheden. Hierdoor kan het bodemleven de nutriënten in de mest beter omzetten en is de benutting van nutriënten hoger. Echter, vanaf 2021 zijn er nieuwe Europese regels waardoor melkveebedrijven niet zowel vrijstelling voor bovengronds mest uitrijden als voor derogatie kunnen aanvragen. De reden hiervoor is dat mest ondergronds

toedienen via zodebemesting/injecteren zorgt voor minder ammoniakuitstoot. Dictus erkent dat ondergronds mest uitrijden ammoniakuitstoot vermindert maar geeft aan dat testen laten zien dat de verschillen niet zo ver uit elkaar liggen als de berekeningen van LNV laten zien. Er wordt namelijk geen rekening gehouden met het feit dat zijn mest minder ammoniak uitstoot door het koolstofrijke en eiwitarme voer.

'Ze zeggen met injecteren heb je 30% uitstoot en met bovengronds mest uitrijden 70% uitstoot. Maar wij hebben testen gedaan en komen op heel andere cijfers. Richting 50% uitstoot. Soms zelfs 40%. Maar die cijfers hebben ze nooit willen erkennen en dat is de ergernis aan onze kant.'

Onderzoek heeft aangetoond dat de bedrijfsvoering van Dictus zorgt voor mest met een hogere C/N ratio en minder ammoniak (Reijs, 2007). Vervolgonderzoek toonde aan dat de ammoniakemissie van het bovengronds mest uitrijden van deze mest tijdens optimale weersomstandigheden (weinig wind en regen) lager is dan de modellen berekenen (Sonneveld et al., 2009). Echter, deze gemeten cijfers worden niet meegenomen in het mestbeleid dat uitgaat van gestandaardiseerde waarden. Een recentere studie laat vergelijkbare conclusies zien en meldt ook dat het injecteren van mest resulteert in een minder goede opname van stikstof door het gewas dan het bovengronds toedienen van mest.⁴

Sinds de jaren tachtig vermindert de familie Hoeksma al stapsgewijs de hoeveelheid extern voer en kunstmest (Van der Ploeg, 2020). 'We proberen de input laag en de opbrengsten gelijk te houden. Ons idee is altijd geweest, met wat je hebt, daar moet je het mee doen.' De koeien worden dan ook het grootste deel van het jaar buiten gehouden. 'Je moet proberen die koe zoveel

⁴ <https://www.platformkringlooplandbouw.nl/initiatieven-en-inspiratie/drijfmestonderzoek>

mogelijk gras te laten eten. Je kunt haar wel andere dingen voeren maar dat gaat ten koste van de hoeveelheid gras die de koe eet.'

Door het eiwitarme en koolstofrijke dieet gaat de koe meer herkauwen, wordt de benutting van de nutriënten verhoogd, en 'gaat de mest minder rotten in de mestput'. Dictus legt uit dat zijn mest zuurstofrijk verteert, een hogere C/N ratio heeft en minder ammoniak uitstoot. Het bedrijf van Dictus kan ongeveer 45 m³ dierlijke mest per ha/per jaar verdelen. 'Je moet verstandig met die relatief kleine hoeveelheid mest omgaan.'

Omdat Dictus geen zodenbemester machine heeft moet hij vanaf 2021 een loonwerker inhuren voor de bemesting. Dat kost ongeveer 10.000 euro per jaar. Dictus ziet daarnaast andere nadelen. De loonwerker kan weinig rekening houden met optimale weersomstandigheden voor minimale ammoniak uitstoot, zoals weinig wind en verwachte regen, omdat afspraken vooraf ingepland worden. Bovendien zijn de machines van Dictus minder zwaar en kent hij zijn graslanden goed, waardoor hij weet waar de risico's van insporing van banden groot zijn en hij daarom daar met een legere mesttank rijdt. Op die manier kan Dictus de bodem minder verstoren en wordt de bodembioïologie minder aangetast.

De bodembioïologie speelt volgens Dictus een essentiële rol in de melkveehouderij en hij maakt zich dan ook zorgen over de mogelijke negatieve gevolgen van het injecteren van mest. 'Onze indruk is, dat we meer bodemleven hebben. Je creëert een gezondere bodem en die produceert beter. En waarschijnlijk heb je dan ook minder ziektes [bij koeien], maar dat moet ik nog hardmaken'. Dictus dacht verder na over de apotheekfunctie van de natuur en samen met Van Hall Larenstein loopt er nu een onderzoek naar de medicinale werking van bomen en struiken bij het weidende melkvee van het bedrijf Dictus.

Melkveehouderij Hoeksma

De keuzes van de vader van Dictus en Douwe Hoeksma zijn nog zichtbaar anno 2022. De boeren in dit gebied wilden in de jaren zestig geen ruilverkaveling waardoor deze boerderij nog omringd wordt door 55 ha van kleine percelen met boomwallen en houtsingels: 3.805 meter aan dijkwallen en 13.785 meter aan elzensingels om precies te zijn (Strootman et al., 2020). 'Met zo een grote huiskavel kunnen we dag en nacht beweiden en dat is ideaal' (interview Dictus).

Dictus vertelt dat kringlooplandbouw volgens hem gaat over optimale bedrijfsvoering en niet over maximale productie. Hij houdt van het landschap en hij geniet van de bomen en dieren die er leven. Zijn vader, Taeke Hoeksma, was één van de eerste bestuurders van de Vereniging voor Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen (Vanla.nl). Wel kost het onderhouden van het landschap veel tijd en zijn de vergoedingen laag. Echter: 'Het boer zijn is werken met de natuur. En dat vind ik zelf een van de mooiste dingen.'



Friesland: Regulier melkveebedrijf
Afnemer Friesland Campina
80 ha grond met veen en zand
110 melkkoeien en 60 jongvee

3.2 Els Uijterlinde, Erve Mentink



In Twente ligt melkvee- en praktijkonderzoeksbedrijf Erve Mentink van Gerard en Els Uijterlinde. Els vindt het jammer dat de bemestingsruimte niet wordt afgestemd op het weer. Het beste is als boeren minder bemesten tijdens een droog jaar en wat ruimte krijgen bij een groeiseizoen zoals 2021. Dat bemestingsruimte wordt gegeven bij betere benutting van het gewas. 'Want het is toch krom dat je wel kunstmest mag strooien maar niet meer dierlijke mest?'

Volgens Els is de kringloopwijzer het best beschikbare nutriënten-berekeningsinstrument van dit moment en via de bedrijfsspecifieke excretie kom je dicht bij de werkelijke waarden waardoor je minder mest hoeft af te voeren. Dat is mooi omdat dit spaarzaam omgaan met nutriënten beloont. Maar exact kloppend zijn de rekentools niet. Oorspronkelijk was de rekentool een managementsysteem. Maar sinds de kringloopwijzer gekoppeld is aan de mestboekhouding, wat elk jaar cijfermatig moet kloppen en waar veel consequenties aan hangen, is het minder bruikbaar als management tool. Els: 'een mestboekhouding is heel rigide hè (...) soms zit er een mismatch tussen wat de koe forfaitair en daadwerkelijk produceert'. 'Er hangt veel af van die

boekhoudkundige voorraad' 'die moet aan het eind van het jaar kloppen want anders heb je sowieso een boete en dat zijn geen kleine boetes'.

In het verleden deed Els zelf de mestboekhouding, maar ze stoorde zich eraan dat het vooral ging om het kloppend maken van de cijfertjes in plaats van bezig zijn met vakmanschap op het gebied van voeding, bodem en dier. Een keer kregen ze bijna een boete, die bleek later niet gegrond, maar sindsdien doet de adviseur het. Els dacht wel: 'Het is zo ingewikkeld gemaakt dat een wetenschappelijk opgeleide boer het zelfs niet meteen snapt.' Vroeger konden voeradviseurs helpen, maar de aansprakelijkheid is nu te groot voor deze partij. 'Dus dat hebben we met zijn allen gecreëerd, een systeem waar niemand nog de vingers aan wil branden. De aansprakelijkheid, de boetes, de gevolgen van een foutje, dat is twee keer het inkomen wat een gezin [40.000]. Dat heb je niet.' De RVO zegt zelf tegen de boeren dat ze beter een adviseur kunnen nemen. Boeren mogen het ook zelf doen maar dan moeten ze goed op de hoogte blijven van alle regels. Voor Els zijn de mestboekhouding en de mestpraktijk van efficiënt met nutriënten omgaan twee verschillende werelden. 'De mestboekhouding moet kloppen voor de wet. Maar het bedenken en realiseren van efficiëntie en benutting, dát vind ik leuk' en het halen van die resultaten, daar gaat kringlooplandbouw volgens Els om, en niet over het invullen van administratieve systemen.

Want waarom bestaat er een mestboekhouding? Omdat vorige generaties boeren heel veel mest op het land hebben gebracht en vanwege fraude. Maar het woord fraude wordt makkelijk gebruikt in de volksmond. Els vindt het eerlijker als er onderscheid wordt gemaakt tussen mensen die moedwillig de boel belazeren en iemand die het goed probeert te doen maar waarvan de mestboekhouding cijfertechnisch niet klopt. 'Een rechter zal verschillende straffen opleggen voor iemand die per ongeluk iets in zijn winkelwagentje laat liggen of iemand die via phishing honderden supermarktfilialen oplicht.' Els mist die nuance.

Els heeft gehoord over de herbezinning mestbeleid en is niet blij met het idee om al de mest van intensieve bedrijven af te voeren, te laten verwerken en dan weer terug te laten komen. Als je 0% land hebt is er wat voor te zeggen, maar op Erve Mentink is grond aanwezig waar gras, klavers, kruiden, cichorei en duizendblad groeien. Die bemest ze het liefst met haar eigen verse mest. En voor mestoverschot bestaan ook mobiele mestscheiders. Els zou het mooi vinden als je als melkveehouder zelf mest mag scheiden maar ze snapt ook dat dit spannend is omdat ermee gesjoemeld kan worden.

Ander beleid dat volgens Els onlogisch voelt is zodenbemesting. Ze heeft zorgen over uitdroging van de bodem doordat zoden openliggen. Daarnaast ziet ze weinig leven bij zo'n sleufje met mest. Wel ziet ze gewas door een koeienvlaai groeien met vliegen en wormen. Els vraagt zich weleens af: 'Onderschatten we niet veel te veel de functie die de bodem heeft in het zorgen voor weinig emissies en het goed benutten van onze mineralen?' Ondanks deze opmerkingen geeft Els het algemene huidige mestbeleid nog wel een voldoende. Echter, voor vooruitstrevende melkveehouders klemt de huidige mestwetgeving te veel, waardoor ondernemers lastig kunnen experimenteren of minder flexibel kunnen inspelen op bijvoorbeeld het weer of hun dieren en gewas en dat is wel nodig om nutriëntenefficiëntie te verbeteren en emissie te verminderen.

Els heeft ook interesse in een koe-toilet. Deze nieuwe techniek maakt het mogelijk om de urine apart op te slaan. Dit kan omdat dit toilet de plasreflex van de koe opwekt en urine vervolgens opvangt. Els zou dan graag willen experimenteren met het gebruik van deze opgevangen urine van de koeien. Zou dat een kunstmestvervanger kunnen zijn omdat het wellicht snellere beschikbare stikstof heeft? Dan zouden ze de urine goed kunnen inzetten in het voorjaar om het gewas een goede start te geven. Echter, de investeringsruimte voor de aanschaf van een koe-toilet is er niet. Verder merkt Els op dat de onderzoeksgelden vooral gaan naar de ontwikkeling van de techniek en veel minder naar het verbeteren van het management, wat een gemiste kans is volgens haar: 'De grootste slagen zijn te halen uit het verbeteren van het management met die technieken [...] Hoe kan ik als boer daarmee sturen?' Ook zijn er nog veel managementvragen rond precisiebemesting: moeten de gewassen die minder goed groeien wellicht wat extra nutriënten krijgen of juist de goed groeiende gewassen? Voor beide strategieën is wat te zeggen. Meer praktijkonderzoek is nodig om hier duidelijkheid over te krijgen.

Een wens is om koe-specifiek eiwit te voeren. Als je niet te veel eiwit voert, komt er minder ammoniak vrij uit de mest van de koe, en hoef je minder te investeren in dure technieken om emissies af te vangen. Nu wordt er gestuurd op eiwit- en ureumgehaltes⁵ die elke drie dagen in de tank worden gemeten. Het is handig dat het bedrijf nog 10% gewoon gras heeft, want als de klaver veel stikstof vangt kan er gewoon gras met een lager N-gehalte bij worden gemengd. Het hebben van verschillende mixen van gras geeft extra voerstmogelijkheden.

⁵ Eiwit- en ureumgehaltes zijn makkelijk in de melk te meten en zijn een parameter voor de hoeveelheid stikstof/eiwit die een koe gevoerd krijgt en dus ook in de mest zitten.

Melkveehouderij Erve Mentink

Erve Mentink, het bedrijf van Gerard en Els Uijterlinde, omvat 82 ha grond en ongeveer 200 koeien. Er hangen veel sensoren want naast melk levert de boerderij een plek waar wetenschappelijk onderzoek op praktischschaal gevalideerd kan worden. 'Het bedrijf is erop ingericht herhaalde metingen uit te voeren, volgens een gezamenlijk opgesteld onderzoeksprotocol en verzorgt ook de verslaglegging met statistische analyse.'

De graslanden zijn voor 90% kruiden- en klaverrijk. Volgens Els past dat goed op zandgronden die gevoelig zijn voor droogte; daarnaast bindt het stikstof en stimuleert het de biodiversiteit. Graag zet ze nog meer in op precisiebemesting. Want het is zinloos te bemesten waar weinig gras is geoogst en het is fijn meer te bemesten als het gewas er behoefte aan heeft. Nu worden de voedingstofwaardes in het gras gemeten en zelf kijkt ze naar de kwaliteit van het gras op de percelen waar de koeien weiden. Daarnaast loopt er een experiment met een drone met camera.

Ook denkt Els dat beweging op gang komt als boeren worden beloond voor het halen van bijvoorbeeld lage ammoniakemissies. Boeren hebben er zelf belang bij om zuinig om te gaan met de grondstoffen, maar ammoniakemissie raakt minder de kern van de op efficiency gerichte bedrijfsvoering. Dat meten en belonen kan een drijfveer brengen.



Gangbaar precisielandbouw, praktijkonderzoek en kruidenrijk
Met 82 ha zandgrond en ongeveer 200 melkkoeien

3.3 Geert Stevens



Ongeveer 15 km ter oosten van Deventer ligt het melkveebedrijf van de familie Stevens. De melk valt onder het keurmerk PlanetProof en Geert Stevens doet mee aan het project Koeien & Kansen. Het bedrijf heeft 3,5 ha kruidenrijk grasland; dit was een voorwaarde van het keurmerk PlanetProof. Hij is tevreden met het kruidenrijke grasland maar het past niet zo goed in de bedrijfsvoering. Zijn bedrijf valt niet binnen de aangewezen natuurgebieden. Zodoende kan hij geen natuursubsidie ontvangen voor deze bio-diverse graslanden en hij kan deze graslanden niet intensief benutten voor grasproductie. Kruidenrijk grasland moet je namelijk minimaal bemesten. Het is dus een uitdaging om deze kruidenrijke graslandgronden rendabel te krijgen, omdat de grond duur is het en het lastig is de gewasproductie hoog te houden met minimale bemesting. Wel krijgt PlanetProof melk 2 eurocent per liter melk extra op de gangbare melkprijs.

Er zijn melkveehouders die behoefte hebben aan het bedrijfsspecifiek verantwoord van mestplaatsingsruimte, en melkveehouders die liever een simpel systeem hebben. Geert geeft aan dat het mooi zou zijn als er twee systemen zijn voor melkveehouders: een voor boeren die bereid zijn om veel te doen en te berekenen, en een simpel systeem voor de boeren die kiezen voor een andere bedrijfsvoering. Zulke melkveehouders zouden met Europese bemestingsnormen kunnen werken.

Volgens Geert ervaren sommige extensieve melkveehouders de kringloopwijzer als oneerlijk. 'Je haalt veel voer van je eigen land, maar als je het niet goed benut heb je daar een laag getal staan (vanwege lagere melkproductie). Als je extensiever bent ga je misschien makkelijker met grondstoffen om, dat is mijn gevoel weleens'. Elk dubbeltje dat je kan besparen is dan meegenomen volgens Geert, wat ervoor zorgt dat je de koeien wat meer op dieet hebt. Een extensieve boer doet dat niet, die worden volgens Geert in hetzelfde systeem gedrukt als boeren die bedrijfsspecifiek willen verantwoord. 'Kunnen we als sector niet beter divers blijven?'

Geert geeft aan dat er 5 jaar geleden veel laaghangend fruit was voor verduurzaming, dat makkelijk werd aangereikt en goed werkte. Maar nu is dat geplukt en komt het lastige deel. Bijvoorbeeld als je bezig bent met het verlagen van methaanuitstoot en je erachter komt dat dit voer meer kost en het de ammoniakuitstoot verhoogt. Volgens Geert komen we nu op onbekend terrein en is er te weinig oog voor integraliteit, waarbij de ambtenaren van LNV het ook niet meer weten. De ene ambtenaar praat over klimaatdoelstellingen en de ander over het mestbeleid, daar zitten trade-offs waar we nu niet uitkomen. Geert hoopt dat er beleid komt dat meerdere doelen integreert, ook het behoud van een inkomen. En dat er zeker 10 jaar de tijd wordt genomen om grondgebonden te worden, waarbij de sector stappen neemt maar de overheid de regie voert. Het is daarbij belangrijk vaak te communiceren en het onderwerp onder de aandacht te houden, zodat mensen niet worden verrast. Het gaat eerst om bewustwording, je moet niet meteen met verplichte maatregelen komen, vindt Geert.

Geert is op zoek naar de optimale balans in melkproductie, nutriëntenkringloop, broeikasgassen en biodiversiteit. Door efficiënt om te gaan met je eigen eiwitten, heb je minder stikstofverliezen en hoeft je minder voer van ver te halen. Soms is

het een uitdaging om de optimale balans te vinden omdat er moeilijke trade-offs zijn: je kunt niet alle doelen maximaal behalen. Als je bijvoorbeeld werkt met kruidenrijk grasland, dan oogst je de kruiden tijdens de bloei. Een koe die dat eet moet meer herkauwen en stoot dan meer methaan uit. Daar staat tegenover dat makkelijker verteerbaar voer methaan verlaagt, maar zorgt voor meer ammoniakuitstoot. Verder pleit Geert voor grondgebondenheid waarin ook ruimte is voor bedrijven die inzetten op efficiëntie waarbij (een deel van de) graslanden en de koeien intensief produceren.

Zelf heeft Geert de ambitie om de versgrasconsumptie van de koeien in 2021 te verdubbelen. Geert: 'Dat is het meest efficiënt, qua mest, bodem, stikstof en er ontstaat geen ammoniak.' Wel is het een uitdaging om het gras continu van een goede kwaliteit te houden. Op het bedrijf wordt de drijfmest verdund met water, als deze wordt geïnjecteerd, om de uitstoot van ammoniak te verminderen en de bodemopname te verbeteren. De ruige mest verbetert het koolstofgehalte en bodemleven.



Melkveehouderij Stevens

Het melkveebedrijf Stevens heeft 46,5 ha en produceert melk onder het keurmerk On the way to PlanetProof.

De mestboekhouding doet Geert zelf en hij vindt het administratieve werk meevallen. Hij geeft ook toe een redelijke 'cijferboer' te zijn omdat hij graag inzicht heeft in wat er op zijn bedrijf gebeurt. Maar nog belangrijker is voor Geert dat je als boer oog hebt voor de maatschappij. 'Ik ben geen plankgasboer. Het gaat om meer dan alleen geld verdienen.' De discussie over wat grondgebondenheid is en hoeveel mest je op je land kan brengen zonder het milieu te schaden vindt hij lastig.

Af en toe voelt Geert zich een eenling: hij is de enige melkveehouder in de straat. Daardoor is de verbinding zoeken met andere boeren via landelijke netwerken nog belangrijker. Geert doet dit door veel in netwerken bezig te zijn, in de buurt maar ook in het land.



Overijssel: Planetproof, bedrijfsspecifiek, 46,5 ha grond en 100 melkkoeien

Zonder beperkende regels zou Geert graag een gedeelte van zijn mest zelf willen bewerken. Het bedrijf heeft beperkte ruimte voor de dierlijke mest, maar hij mag wel kunstmest gebruiken. Hij zou graag zien dat er meer ruimte komt voor dierlijke mest.

3.4 Guus Mensink



In Dedemsvaart, nabij de provinciegrens Overijssel/Drenthe, ligt het bedrijf van Guus en Bert Mensink. Het bedrijf Mensink streeft naar efficiënt voeren van de koeien. De koeien eten zoveel mogelijk ruwvoer zoals kuilgras en mais. Dit wordt aangevuld met voeders die meestal reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie zijn. De koeien verblijven op een moderne stal met 4 melkrobots en worden niet beweid. Het inkuilproces kost veel energie omdat ze een lasagnekuil maken waarbij verschillende snedes gras op elkaar liggen. Zo krijgen de koeien constanter voer. De koeien eten niet te veel, maar ook niet te weinig eiwitten.

In het ontwerp van het melkveebedrijf staat 300 koeien en 200 stuks jongvee en de investeringskosten zijn daarop berekend. Als bedrijf kom je vervolgens klem te zitten als productierechten worden verlaagd vanwege de fosfaat en stikstofcrises. Guus zegt gekscherend: 'Toen de fosfaatrechten zijn ingevoerd en er is gekort zijn ze vergeten ook de financieringslasten af te pakken.'

In 2015 is een beregeningssysteem aangekocht om zo effectief mogelijk de grond in te zetten die ze hebben. Ook wordt water bij de mest toegediend. 'Zuinig zijn op je grasland, dat is het belangrijkste. Zoveel mogelijk graslandproductie met elke vierkante meter.' Het bedrijf produceert genoeg ruwvoer en wat dat betreft is er geen motivatie om qua oppervlakte uit te breiden. 'Echte grondgebonden bedrijven hebben eigenlijk een grasoverschot, ook vanwege die 80%-norm.'

Guus is kritisch over de hoeveelheid mest die hij moet afvoeren, wat tussen de 10 en 14 euro per m³ kost. Doordat hij de koeien efficiënt voert, meten mestafnemers een stikstofgehalte van 3,8 kg. Ongeveer de helft van de geproduceerde mest van Mensink wordt afgevoerd. Echter, voor het aanwenden van mest wordt er gerekend met de standaardexcretie van mest met een gehalte van 4,5 kg stikstof waardoor Guus minder dierlijke mest kan toedienen dan waar zijn gewas behoefte aan heeft. Nu vult Guus dit aan met 16 ton kunstmest: 'Wat ik al helemaal niet snap. Je hebt een belangrijke grondstof op je eigen bedrijf, in organische vorm, en dan ga je een kunstmatige vorm, die geproduceerd is met bakken aardgas, op je bedrijf brengen. Ik heb daar een vreselijke hekel aan.'

Guus legt uit dat er nog wel fosfaatruimte is op zijn bedrijf, maar dat de dierlijke stikstofruimte de belemmerende factor is. Het afgelopen jaar moest het bedrijf ruim 5.000 m³ mest afvoeren, wat het verdienvermogen van het bedrijf drukt. De financieringslasten van het bedrijf zijn ook hoog vanwege bijvoorbeeld de hoge investeringen in gebouwen en grond in Nederland.

Meer grond aankopen of een samenwerkingsverband aangaan met een collega akkerbouwers drukt de kosten voor afvoer van mest. Echter, Guus vestigt het liefst zijn aandacht op het vee, waar zijn hart ligt, en heeft geen behoefte aan extra grond. Verder is het lastig om grond aan te kopen omdat er weinig beschikbaar komt voor gangbare landbouwbedrijven in zijn gebied en het financieel niet haalbaar is met de huidige grondprijzen.

Samenwerkingsverbanden met regionale akkerbouwers aangaan blijkt lastig in dit gebied. Ondernemers willen hun onafhankelijkheid behouden en de grond niet op papier verbinden met derden.

Ook merkt Guus dat de overheid politieke keuzes maakt om bijvoorbeeld vrijgekomen grond te verpachten aan biologische boeren. Guus hoopt op eerlijkere regels. Een intensieve bedrijfsvoering kan een erfenis zijn uit het verleden, het voelt voor Guus oneerlijk als melkveehouders daarop worden afgerekend. Guus is ook voor minder middelengebruik en leert graag van de biologische sector maar vindt het oneerlijk als het reguliere melkveehouders lastig wordt gemaakt om te extensiveren.

De mestregels zijn ingewikkeld en de controles via bijvoorbeeld luchtfoto's streng: zoveel cm rond de sloot telt niet mee, en een boom op een perceel telt ook niet mee in mestplaatsingsruimte. 'Het zijn allemaal digitale systemen, en niemand heeft de schuld. 'Maar als je het fout invult krijg je eerst een korting op je toeslagen', geeft Guus aan. 'Overbemesting, daar hebben we niks aan. We zijn inmiddels wel gewend aan die normen. Gewoon een balans tussen wat je aanvoert en afvoert. Dat moet toch voldoende zijn? Moeten die normen elke keer naar beneden bijgesteld?' Ook geeft Guus aan de mestadministratie te weinig flexibiliteit biedt. Zo moet hij in februari aangeven waar de mais komt te staan, waardoor ze minder flexibel zijn om percelen effectief in te zetten.



Melkveehouderij Mensink

Het bedrijf van Guus en Bert Mensink heeft 270 koeien en ligt voornamelijk op zandgronden. Het zijn topmelkers want ze halen gemiddeld 40 liter melk per koe per dag. Guus vertelt trots: 'We hebben gisteren onze 20e 100.000 liter koe gevierd. Dat is een kroontje op je werk.' Guus noemt zichzelf een koeienboer: de koeien halen alleen een hoge melkproductie als ze zich comfortabel voelen. Met behulp van de managementsystemen controleert hij de koeien en stuurt hij op de individuele behoeftes van de koe. Door de koeien fit te houden probeert hij preventief te werk te gaan. 'Ik vind data heel erg leuk. Ik maak zelf rapportjes uit het managementprogramma van Lely. Welke koeien doen het goed? Waar kan ik vroegtijdig ingrijpen om bijvoorbeeld ziekte te voorkomen?'

In totaal heeft het bedrijf 95 ha grond, met een huiskavel van 50 ha. Er wordt 65 ha benut voor de productie van gras(klaver) en mais. Vroeger was Mensink een gemengd akkerbouwbedrijf maar nu is het een melkveebedrijf.

In 2010 stapte Guus volledig in het bedrijf. Daarvoor werkte hij bij de Rabobank en ABN Amro, na zijn Master Management, Business en Economie aan de WUR, en bachelor in Dronten.



Overijssel: Topmelkers, kuilgras, melkmachines, 95 ha voornamelijk zandgronden en 270 melkkoeien

Mestfraude kwam recent voorbij in het nieuws. Volgens Guus houdt de overheid het allemaal in de gaten en hij herkent absoluut niet dat er bewust en op grote schaal gesjoemeld wordt. 'Wij zijn als sector dan opeens fraudeurs, tuurlijk heb je er rotzakken bij, [...] dat gebeurt in elke sector. Maar wij zijn dan direct fraudeurs.'

Het zou volgens Guus wenselijker zijn als bedrijven meer ruimte krijgen om eiwitrijke gewassen te telen zoals Luzerne, veldbonen, soja of koolzaad. Als deze gewassen meer worden geteeld wordt de inzet op veredeling en verbetering van dergelijke gewassen ook groter.

Een vergister staat nog op het wensenlijstje maar dat kan alleen als er een markt is voor de nutriëntenstromen uit de vergister. Deze nutriëntenstroom moet de kunstmeststikstof kunnen vervangen. Bert Mensink wil weer gaan beweiden. Guus vindt het efficiënter en handiger om niet te beweiden maar kan zich voorstellen dat de levensduur van de koeien omhoog gaat bij beweiding. Omdat een koe die kilometers loopt waarschijnlijk fitter is.

3.5 Welmoed Deinum, de Graasboerderij



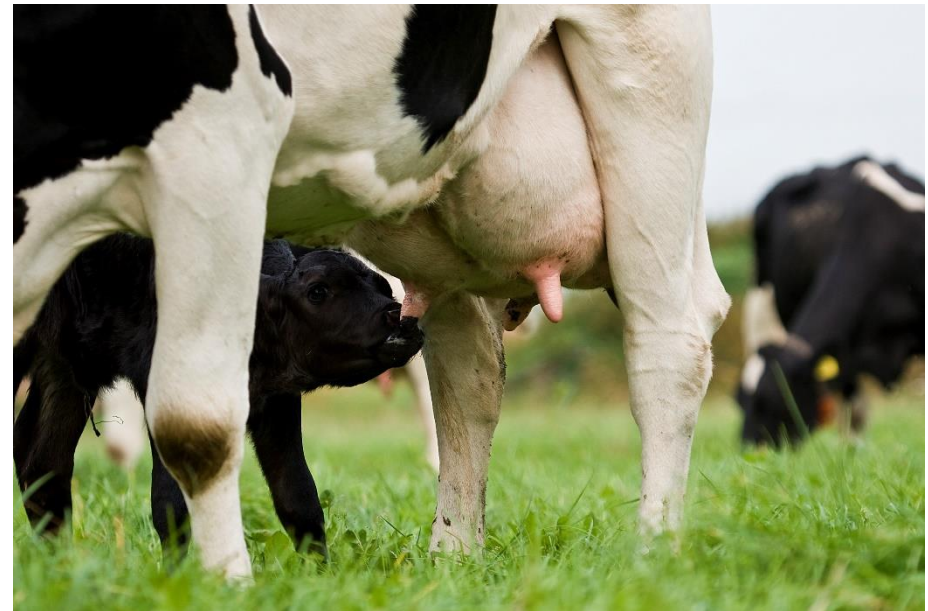
De Graasboerderij van Sierd Deinum, Joke Ensing en dochter Welmoed Deinum is een biologisch-dynamisch bedrijf in het Friese Sondel. De mest wordt bovengronds uitgereden. 'Dit is een belangrijke, goed-gewaardeerde factor dat dit mag en we hopen dat dit zo blijft.' Ook de ouderwetse drijfmest-methode met een ketsplaat geeft volgens Welmoed goede resultaten. Volgens de biologische richtlijnen mag er niet te veel mest aangewend worden, dus er hoeft geen derogatie aangevraagd te worden. Als het ureumgehalte onder de 20 is, mag er ontheffing worden aangevraagd voor bovengronds mest uitrijden. Dit geldt ook voor De Graasboerderij. Volgens Welmoed is het aanvragen van die ontheffing soms wel tricky: er zijn maar twee weken waarin de aanvraag kan worden gedaan. Gelukkig worden ze hierop geattendeerd, ook door een collega-boer. Volgens Welmoed denken gangbare collega's vaak dat het illegaal is om bovengronds uit te rijden, waarschijnlijk omdat zij dit niet mogen aanvragen.

'Jaloezie, misschien? Ze vinden er in ieder geval wat van. En wij vinden er weer wat van als collega's vloeibare kunstmest toedienen, ach ja.'

De administratieve lasten zijn hetzelfde als voor andere melkveebedrijven en ze doen de boekhouding zelf. Welmoed is niet anti-mestboekhouding: 'Het is erg goed om te weten waar de mest naartoe gaat.' Maar soms is er wel veel administratieve boekhouding nodig voor kleine beetjes. Bijvoorbeeld een transportbewijs voor mest dat van de boerderij naar het naastgelegen natuurgebied gaat. Dat wordt niet gecontroleerd, maar het moet wel gemaakt worden. Net als voor de aspergeboer op ons veld, daarvoor moeten we ook een bewijs hebben. Welmoed merkt op dat de nutriëntenproblematiek dus blijikbaar zo groot dat deze administratieve lasten nodig zijn.

Vanuit de zuivelorganisatie is De Graasboerderij verplicht de kringloopwijzer in te vullen. Die kan soms een beetje ingevuld worden naar eigen gelang geeft Welmoed aan. Ook de buitenpotstal en weidegang passen niet in het systeem. Daardoor struikelen ze soms over dingen die niet mogelijk zijn om erin te zetten, hoewel ze wel bestaan. 'Gelukkig is het maar één keer per jaar' zegt Welmoed. 'We hebben er zelf niet zoveel aan, en sturen er dan ook niet op.'

Welmoed merkt op dat het beter zou zijn als bedrijven hun eigen mest benutten. 'Er wordt veel kunstmest aangevoerd terwijl dierlijke mest afgevoerd wordt. Dit is een krom systeem.' Ze merkten tijdens de droogte vorig jaar ook de voordelen van kunstmest: bij de burens met kunstmest schoot het gras wel omhoog bij een klein beetje regen. Dat is een pijnpunt, aangezien bij de productie van kunstmest veel broeikasgassen vrijkomen. Volgens Welmoed zijn veel boeren gericht op kostenverlaging, waardoor bijvoorbeeld voer uit Argentinië geïmporteerd wordt. Welmoed zou het liefst wet- en regelgeving zien waarin het gebruik van kunstmest beperkt wordt en het aantrekkelijker wordt voor boeren binnen een aantal vierkante kilometers voer aan te kopen zodat de uitstoot lager wordt, en de mest afgezet kan worden in de omgeving. 'Sturen op een kwalitatief hoogstaand product in plaats van een koe die 1.200 liter geeft met minder voedingsstoffen.'



Met het nieuwe GLB is er opnieuw aandacht voor vergroening en subsidies daarvoor. 'Maar wij hebben het al gedaan natuurlijk. Is er nog iets van beloning of waardering voor ons?' Welmoed geeft ook aan dat ze andere boeren echt een langetermijnvisie gunt waar ze op kunnen sturen. Als er vanuit Den Haag bijvoorbeeld wordt gezegd: over 10 jaar is iedereen biologisch, weten mensen in ieder geval waar ze aan toe zijn.

De Graasboerderij krijgt veel aandacht en er worden regelmatig onderzoeken gedaan op de boerderij, zoals het Kippenexperiment van Zembla.⁶ Welmoed geeft aan dat het leuk is om die aandacht te ontvangen, maar dat zij zelf hopen dat boeren hun gedrag veranderen en we met z'n allen beter op de aarde gaan passen. 'Wij delen daar ook veel over, bijvoorbeeld de boekhouding, om anderen over de streep te trekken om het te durven doen.' Het leren van andere boeren die door hetzelfde gaan was voor De Graasboerderij erg belangrijk in hun eigen transitie. Het moeilijkste aan de transitie bleek de persoonlijke kant van het proces: het opnieuw leren van een

⁶ <https://www.bnnvara.nl/zembla/artikelen/het-kippenexperiment>

(ander) vakmanschap vanuit een andere benadering. Bovendien is koeien niet meer het maximale laten produceren 'not done' in de melkveehouderij. Sociaal en emotioneel was het dus moeilijk vertrouwde zaken en partners opnieuw tegen het licht te houden.⁷

Toen zij begonnen, waren er weinig biologische boeren in Nederland. Maar inmiddels is er veel meer kennis en veel boeren die elkaar kunnen helpen. 'Die kennis moet gedeeld worden, daar heb je het meeste aan. Daarvoor is ondersteuning handig, bijvoorbeeld voor studiegroepen. Maar daar kan geen subsidie voor worden aangevraagd.' De meeste subsidies zijn voor technische oplossingen en apparaten, waar De Graasboerderij niet voor in aanmerking komt.

In de buurt zijn de meningen over de boerderij verdeeld. Van de boeren-buren komen niet altijd positieve reacties, volgens Welmoed: 'Die hebben er een mening over en zijn sceptisch.' De omwonenden zijn wel positief over de producten, vanwege de smaak en het uiterlijk van de weilanden ten opzichte van andere boeren, vooral door de vogels en bloemen. Voor Welmoed is verbinding met de producten en de boerderij erg belangrijk en sterk. 'Dit is heel waardevol. En door de tijd heen wordt het een steeds mooier geheel.'

Uiteindelijk hebben transities tijd nodig, vindt Welmoed. Wet- en regelgeving is daar onderdeel van. En de voorlopers moeten geduld en vertrouwen hebben.

Melkveehouderij De Graasboerderij

De Graasboerderij heeft 80 melkkoeien, 55 stuks jongvee en 150 kippen en probeert zoveel de kringloop te sluiten. Zo wordt er zo weinig mogelijk met inputs van buiten gewerkt, geen graan of mais gevoerd en geen antibiotica gebruikt. Ze werken volgens een 'Iers systeem': de koeien kalveren eind februari/begin maart af, waardoor je een grasgroeïe piek hebt wanneer de behoefte van de koeien het hoogst is. Daardoor kan de boerderij zonder krachtvoer. Er is daardoor wel een werkpiek vanaf eind februari tot augustus, om de koeien weer op tijd drachtig te krijgen.

Ook wordt er door stripgrazen voor gezorgd dat koeien zo lang mogelijk buiten kunnen grazen. De weideperiode is 6 maanden dag en nacht, naast 3 maanden overdag buiten en 's nachts binnen, wat resulteert in minder mest in de stal. De vaste mest wordt buiten in een potstal geproduceerd, die over het land wordt uitgereden. Als biodynamisch bedrijf mogen ze 112 kilo stikstof uitstoten. Met een akkerbouwer in de buurt wisselen ze mest en stro uit. Vorig jaar werd er door droogte veel mest geproduceerd: 3 vrachten vaste mest (58 ton per vracht) en 8 vrachten drijfmest (36 ton per vracht). 'Biologische mest wordt al steeds meer gewaardeerd, het is een uniek product. Zo kun je de akkerbouwer die biologisch is op gang helpen. En wij zijn heel blij met stro.'



Friesland: Biologisch-dynamisch, Iers systeem, streven is geen inputs, 80 ha, 80 melkkoeien en 55 jongvee, 6 stieren en 150 kippen

⁷ Hoes et al. 2020. Toekomstige voedselproductie. Een portret van pionierende boeren die bijdragen aan kringlooplandbouw in Nederland, Wageningen Economic Research, rapport 2020-019.

4 Ambtenaren over herbezinning mestbeleid

De gesprekken met de ambtenaren vinden plaats tijdens de formatie van kabinet-Rutte IV. De ambtenaren spreken uit dat er doorgepak moet worden met de herbezinning mestbeleid. 'Ik hoop dat er een ambitieus plan komt en dat er gebroken wordt met het "pappen en nathouden" van de afgelopen decennia. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS) is daar een voorbeeld van, een soort tijdelijke oplossing, het net niet helemaal ingrijpen, wat uiteindelijk niet standhoudt.' Ook wordt er opgemerkt dat nu het momentum daar is om het mestbeleid fundamenteel te herbezielen: 'Eigenlijk heb je nu een perfecte storm met de internationale afspraken en uitdagingen op het gebied van fosfaat, stikstof en water. Of dat [fundamentele verandering] gaat gebeuren hangt ook héél erg van de formatie af. Ik heb wel goede hoop, want ik zie duidelijke verandering in de laatste programmaboekjes van de politieke partijen.' Daarnaast moet Nederland een nieuw Actieprogramma Nitraatrichtlijn en een nieuwe Stroomgebied beheerplannen voor de Kaderrichtlijn Water indienen.

Voor de melkveehouderij is de beleidsinzet grondgebondenheid, waarbij de geproduceerde mest voor het eigen land wordt gebruikt. Of, wanneer grondgebondenheid niet realistisch is, een samenwerking met een nabijgelegen akker- of tuinbouwbedrijf. In de interviews komt naar voren dat met grondgebondenheid de perverse prikkel verdwijnt om minder, of op een goedkopere manier, mest af te voeren. In de huidige markt kost mestafvoeren veel geld en loont het om daar creatief mee om te gaan. Het idee is dat deze mestmarkt verdwijnt met het nieuwe mestbeleid omdat melkveehouders de mest voor zichzelf of de samenwerking gebruiken. Voor niet-grondgebonden melkveehouders zal alle mest opgehaald worden door een mestverwerkingsfabriek.

Grondgebondenheid past bij de kringlooplandbouwvisie en maakt mestbeleid effectiever en eenvoudiger. De hoop is dat de druk op de mestmarkt afneemt met grondgebondenheid in combinatie met mestverwerking. Als Nederland vervolgens binnen de afgesproken milieuwaardes blijft 'zou een minder strikt

regime kunnen ontstaan voor de minder intensieve boeren, omdat hun bedrijfsvoering minder risicovol is. En bij intensieve boeren striktere monitoring en verantwoording'. Of zoals een andere ambtenaar het verwoordt: 'De stip op de horizon is deze: als een bedrijf kan aantonen dat het grondgebonden is op basis van meetbare zaken en harde criteria, dan kunnen we daar de teugels laten vieren.'

Daarnaast werkt LNV aan een spoor voor de niet-grondgebonden veehouderij. Hier is het idee dat alle geproduceerde mest wordt afgevoerd naar de mestverwerkingsinstallaties. LNV investeert in de ontwikkeling van mineralenfabrieken en mestverwerkingsinnovatie. Ook wordt er ingezet op Europese toelating van het nieuwe product REcovered Nitrogen from manURE (RENURE) als alternatief voor kunstmest, want: 'Een overschot aan dierlijke mest met de bijbehorende stikstofproblemen, maar wel elk jaar 200 miljoen kilogram stikstof in de vorm van kunstmest op het land brengen. Dat moet veranderen.' Wel is de insteek van LNV voor de intensieve niet-grondgebonden veehouderij dat mestverwerking centraal plaatsvindt: 'In de melkveehouderij zijn geluiden om mestverwerking zelf, ofwel op het eigen bedrijf, te doen. Daar zijn de beleidsmakers echter niet zo happig op, omdat er dan veel minder controle van meststromen is en dat een bedrijf hiermee intensiever kan worden.'

LTO geeft aan dat veel melkveehouders in de knel komen als grondgebonden melkveehouderij verplicht zou zijn (LTO, 2020). LNV schetst een toekomstvisie waarbij veehouderijen die niet grondgebonden zijn, alle mest moeten afvoeren naar een mestverwerker. Op dit moment zijn er veel melkveehouderijen die niet volledig grondgebonden zijn, maar wel behoorlijk wat grond bezitten waar ze nu hun mest op kunnen brengen. Politiek moeten er keuzes gemaakt worden over hoe strikt grondgebondenheid wordt ingevuld en of gedeeltelijk grondgebonden bedrijven ook al hun mest moeten afvoeren. Of zoals een ambtenaar het verwoordt: 'Gaat er uiteindelijk gezegd worden, jammer, maar jullie mest wordt verplicht opgehaald. [...] Je hoort vanuit de politiek ook weer

geluiden als "Het is toch raar dat een niet-grondgebonden bedrijf met 10 ha grond niet de grond kan bemesten met eigen drijfmest".'

De vraag is of er voldoende politieke draagvlak is voor besluit en uitvoering van volledige grondgebondenheid en verplichte mestverwerking. De ambtenaren vragen zich echter af of een compromis effectief, duidelijk, handhaafbaar en simpel genoeg is. 'We beginnen altijd heel simpel: zo gaan we het doen. Doordat het dan pijn doet voor sommige ondernemers, wordt er toch gedraaid en van alles gedaan om het toch voor veel mensen te laten passen. Dan komen er allerlei uitzonderingen en vervalt de eenvoud en wordt het gaandeweg steeds complexer.' Een ander voegt toe: 'Men besluit: we maken het niet zo zwart-wit, er komen uitzonderingen. Die uitzonderingen zetten de deur echter op een kier. En ook al is het kiertje eerst heel klein, er komt veel druk op, en op een gegeven moment knalt die deur eruit.'

Wel is er empathie voor de nadelen die het mestbeleid voor agrarisch ondernemers heeft. Een ambtenaar merkt op dat de vrijheid van boeren steeds kleiner wordt en er steeds meer verplichtingen worden opgelegd. 'Soms heb ik het gevoel: we zijn al bijna te ver doorgeslagen. Aan de andere kant is het ook noodzakelijk om milieudoelen te behalen. Boeren ervaren steeds meer bemoeienis op hun bedrijf, hun eigendom. De melkveesector staat al met de hakken in het zand. Als daar eerder een duidelijkere keuze in was gemaakt door de overheid, was het misschien niet zo ver gekomen.'

Ook wordt er gesignaleerd dat er vanwege de matige waterkwaliteit en hoge mate van stikstofdepositie beperkt ruimte is voor het bieden van experimenteerruimte. 'Het zou ontzettend helpen als je minder rond de milieugrenzen opereert als sector. Nu zitten we daar de hele tijd net onder, óp of net óver, en op het moment dat je daar wat ruimer onder zit, dan kan je ook meer ruimte geven.' Ook ziet een medewerker de nadelen van een mestbeleid dat vooral kijkt naar de naleving van alle regels: 'De landbouw heeft geen fantastische trackrecord als het daarom gaat [naleven van alle regels]. Dat is misschien wel weer gedreven doordat er zoveel regels zijn. Er zijn ook voorbeelden van groepen boeren die een handigheidje hebben waarmee ze het kunnen ontlopen en daarmee hun collega's in een kwaad daglicht zetten.'

Volgens een ambtenaar is de mestboekhouding de afgelopen 10 jaar steeds complexer en daardoor ook onoverzichtelijker geworden. Veel melkveehouders besteden hun mestboekhouding uit; dat is voor deze ambtenaar een teken dat het te ver is gegaan. Ook wordt er aangegeven: 'Bij een boer die zich niet goed heeft verantwoord, om welke reden dan ook, kunnen de boetes flink oplopen.' Om te voorkomen dat iemand onterecht boetes krijgt streeft de NVWA naar 'heel consequent en uitgebreid rapporteren zodat alle feiten boven tafel komen. Dan kan de rechter later beslissen of de boete terecht is of niet'. Het knelt bij de NVWA vanwege de afgenomen budgetten de afgelopen 15 jaar en daarmee is ook de handhaving capaciteit sterk afgenomen. Daarom is overgegaan op risicogerichte in plaats van representatieve controle. De bezuinigingen hebben niet de kwaliteit van de rapportages verlaagd, maar wel de kwantiteit (hoeveelheid). In het coalitieakkoord 2021-2025 staat dat er weer meer geïnvesteerd gaat worden in de NVWA en dat is ook wat er nu gebeurt.

Dat de kringlooplandbouwtransitie ook veranderingen van de overheid vergt, wordt benoemd tijdens de interviews: 'Ook het ministerie moet ongetwijfeld veranderen in de transitie. We weten misschien alleen nog niet hoe.' De andere ambtenaar heeft een scherper beeld van de veranderingen die nodig zijn: 'Hokjes, kadering, dat is sowieso één van de zaken die moet veranderen. [...] De één is bezig met mestbeleid, een andere met biodiversiteit [...] het begint al bij de potjes van de Rijksbegroting, dat is niet opgavegericht.' In een ideale wereld 'zou je eigenlijk één rekentool moeten hebben waarin je alles kunt afrekenen: biodiversiteit, klimaatresultaten en CO₂-uitstoot bijvoorbeeld. Alleen voor de handhaving wordt dat heel complex. Een systeem als de kringloopwijzer is heel goed als managementsysteem, maar niet geschikt als afrekensysteem'.

Gevraagd naar de persoonlijke ambitie en drijfveren in het werk dat ze doen, noemen twee beleidsmedewerkers het meer op de kaart zetten van de waarde van voedsel. 'De boer en de consument bij elkaar brengen, dat de één waardeert wat de ander gedaan heeft, dat die daar ook wat meer voor betaalt wellicht.' 'Nederlanders zijn minder bewust met eten bezig, met bepaalde recepten, eetgewoontes, het is minder een onderdeel van onze cultuur.' Deze medewerker bezoekt graag 'de bedrijven die juist die verbinding tussen boeren en burgers proberen te herstellen'.

5 Mestadviseur over mestbeleid

Volgens de mestadviseur is een groot knelpunt van het mestbeleid de opeenstapeling van verschillende soorten regels. Er zijn regels over hoeveel mest er op de grond mag, en daarbovenop fosfaatrechtenregels en daarbovenop grondgebondengroeieregels. Hij geeft aan dat die drie stelsels allemaal verschillend zijn, waardoor de ondernemer door de bomen het bos niet meer ziet. Ten slotte worden die regels ook vaak aangepast, wat het extra ingewikkeld maakt.

Gelukkig zijn niet alle mestregels ingewikkeld. Volgens de mestadviseur zijn een aantal eisen inmiddels zo ingeburgerd dat agrarische ondernemers die makkelijk kunnen opvolgen. Als voorbeeld noemt hij de hoeveelheid mest die je op het land kwijt kan en hoeveel je zonder bemonsteren af mag voeren. 'Dat is aan voorwaarden gekoppeld. Die voorwaarden die zijn niet super moeilijk. Toch zijn dat dingen die in de praktijk wel eens misgaan. Maar dan denk ik, ja, boeren, dan moet je beter opletten.' En ook bij het stelsel van fosfaatrechten: 'Dat zijn simpele sommetjes, daar moet je gewoon niet boven zitten. Punt.' Echter, de regels omtrent de grondgebonden groei zijn zo ingewikkeld, de mestadviseur begrijpt dat een ondernemer daarmee in problemen komt: 'Dat kan een adviseur niet eens meer fatsoenlijk uitrekenen.'

Behalve de complexiteit is het mestbeleid volgens de mestadviseur soms inflexibel, onlogisch en niet voor iedere ondernemer gelijk, waardoor de regels soms vervelend uitpakken. Een voorbeeld van een onlogische situatie heeft te maken met de mest voorraad in de mestkelder aan het begin en einde van het jaar. In de regelgeving staat dat de boer moet uitgaan van de best beschikbare gegevens. Op het moment dat er analyse data zijn van afgevoerde mest moet daarmee worden gerekend in plaats van de forfaitgehaltes. Echter, 'het kan zijn dat het geen betrouwbaar monster is geweest. Als de mest in de kelder niet goed gemengd is, komen er getallen uit die niet kloppen. De overheid is vrij halsstarrig met hoe ze hiermee omgaan. Dan komt een boer niet uit met zijn plaatsingsruimte en zijn systeem.' Kortom, het kan gebeuren dat door onlogische mestanalyses de boer ineens op papier een veel grotere voorraad

fosfaat in zijn kelder heeft dan de jaren ervoor, wat negatieve boekhoudkundige, economische en agronomische effecten heeft.

De mestadviseur merkt verder op: 'Het gebruik van een peildatum voor de invoering van de fosfaatrechten heeft voor sommige ondernemers heel slecht uitgedrukt, waardoor ze een financieel probleem hebben. Bij fosfaatrechten is het zo dat gekeken wordt naar het aantal stuks vee, wat een melkveehouder had op 2 juli 2015. Dat aantal dieren is bepalend voor het aantal fosfaatrechten dat een melkveehouder toegewezen gekregen heeft van het ministerie. Nou, dan heb je dus de situatie dat, stel iemand die was in 2015 een nieuwe stal aan het bouwen. Die had 80 koeien en ging net een nieuwe stal bouwen voor 150, dan heb je dus een probleem.'

Een ander probleem bij de invoering van de fosfaatrechten was het verschil in opgave van de melkproductie. Melkveehouders moesten de totale melkproductie van het jaar 2015 opgeven. Sommigen gaven de melk op die naar de fabriek gaat. Anderen telden ook de geproduceerde melk mee die gebruikt werd voor de kalveren, eigen consumptie en/of de verkoop aan huis. 'De mensen die dat [niet alleen melk voor de fabriek] toen wel meegeteld hebben, die zitten goed, de mensen die dat toen niet meegeteld hebben, zitten nu fout. Dat zijn praktische voorbeelden die nu gebeuren en wij merken dat de NVWA bij die controles echt kijkt naar de totale hoeveelheid geproduceerde melk.'

De mestadviseur gaat ook in op de verhalen omtrent fraude. Melkveehouders hebben bij overtredingen het idee dat ze van fraude beticht worden. In werkelijkheid is dit niet het geval. Als voorbeeld noemt hij een melkveehouder die te weinig fosfaatrechten heeft ten opzichte van de omvang van de veestapel. De adviseur geeft aan dat daar dan een kleine boete uit volgt, maar het uiteindelijk bedrag loopt op omdat het een economisch delict is. Doordat de melkveehouder een economisch delict pleegt moet hij het berekende economisch voordeel terugbetalen. Dat bedrag, wat vaak veel hoger is, komt

boven op de boete. In een recente rechtszaak werd er door de officier van justitie gerekend met € 70 per kilo fosfaat. Dat is een bedrag per koe van ongeveer € 2.800. Dit terwijl voor het verhuren van die rechten 30-35 euro per kilo wordt betaald door een boer. 'Dus dan zou je zeggen, dat zou dus maximaal het economisch voordeel moeten zijn.'

Op de vraag waar die beeldvorming over fraude dan vandaan komt, geeft de mestadviseur aan dat er een categorie ondernemers is die zich nergens wat van aantrekt, die wel fraude pleegt en op een negatieve manier in de pers komt. En de melkveehouders, die voelen dat ze natuurlijk vaak op een negatieve manier in de pers komen. De veroorzaker van het stikstofprobleem, de veroorzaker van de CO₂-uitstoot, megastallen.

De 'I&R'-fraude voedde ook het onderlinge wantrouwen. 'Dat was in 2017, toen waren er persberichten dat veehouders allemaal fraudeerden. Het bleek om een heel klein deel van de veehouders te gaan dat dit bewust en actief deed. Er zaten fouten in het controlesysteem. De groep die echte fraude pleegde bleek veel kleiner. Daar heeft Carola Schouten later als minister ook haar excuses voor aangeboden.'

6 Perspectieven vergelijken: zes lastig verenigbare doelen en/of oplossingsrichtingen

In hoofdstuk 3, 4 en 5 schetsten we de perspectieven van 5 melkveehouders, 3 ambtenaren en een mestadviseur over de mestpraktijk en beleid in de melkveehouderij. In dit hoofdstuk vergelijken we deze perspectieven. Het valt op dat zowel de melkveehouders als de ambtenaren het een onlogische situatie vinden dat melkveebedrijven mest moeten afvoeren en nog wel kunstmest mogen strooien. De overheid zet daarom in op de realisatie van technieken en regelgeving die het mogelijk maakt mest van dieren te verwerken tot een product dat vergelijkbaar is met kunstmest. Deze REcovered Nitrogen from manURE (RENURE) is circulair en niet afhankelijk van aardgas (Huygens et al., 2020).

Verder valt op dat de melkveehouders en ambtenaren verschillende doelen en oplossingsrichtingen noemen die lastig verenigbaar zijn. Wij noemen dit spanningen en uit onze analyse komen 6 van dergelijke overkoepelende spanningen naar voren die deels overlappen en niet uitputtend zijn (zie tabel 6.1). Er zijn geen gemakkelijke oplossingen voor deze spanningen omdat hier sprake lijkt te zijn van trade-offs. Een trade-off, ofwel afweging, is een situatie waarbij je het ene opgeeft ten behoeve van het andere.

Spanning 1: Houden aan internationale milieu afspraken ↔ ruimte voor ondernemerschap

Een belangrijke spanning is de maatschappelijk wens om zowel internationale milieuafspraken te behalen en ruimte te bieden aan de sociaaleconomische activiteiten en ontplooiing van de ondernemingen in het landelijk gebied. Alhoewel de meeste mensen achter beide doelen staan, zit hier een spanning tussen. Het mestbeleid perkt al decennia de ondernemersvrijheid van melkveehouders in om de uitstoot, en daarmee vervulling van het milieu, te verminderen. En alhoewel verbeteringen zijn behaald, houdt Nederland zich nog steeds niet aan internationale afspraken waardoor de politieke druk om verder in te grijpen toeneemt.

Spanning 2: Gelijke regels voor iedereen ↔ ruimte voor experimenteren op het melkveebedrijf

De vijf melkveehouders die zijn geïnterviewd pionieren op verschillende manieren, en in verschillende mate, met het verbeteren van de nutriëntenkringloop. Ze ervaren echter weinig ruimte om dit te doen vanwege de beperkende mestregelgeving. Zo geven drie melkveehouders aan graag verder te willen experimenteren met het scheiden (koe-toilet), verwerken en of opwaarderen van mest op het eigen bedrijf. Voor de overheid is het lastig dergelijke experimenteeruimte te bieden. Ten eerste omdat milieuafspraken nog niet gehaald worden. Ten tweede is lastig uit te leggen waarom de ene ondernemer wel en de andere ondernemer niet een uitzondering krijgt. En in het specifieke geval van mestverwerking zet de overheid juist in op centrale mestverwerking van alle niet-grondgebonden bedrijven, ook om de transparantie en controle van meststromen te verhogen.

Spanning 3: Simpel administratiesysteem met standaardwaarden ↔ berekenen van nutriëntenuitstoot per bedrijf

Een andere spanning is dat melkveehouders en ambtenaren zowel behoefte hebben aan een simpel administratief systeem als de behoefte hebben om de nutriëntenuitstoot per bedrijf te specificeren. Het tonen en belonen van nutriëntenefficiëntie motiveert melkveehouders om kringlooplandbouwpraktijken te implementeren. Voor melkveehouders die graslanden intensief beheren is hier onderhand wel wat ruimte voor bedrijfsspecifieke verantwoording door de kringloopwijzer. Maar voor extensieve melkveehouders, die aantoonbaar minder ammoniak in hun mest hebben, bestaat nog geen bedrijfsspecifieke verantwoordingstool dat wellicht ruimte zou kunnen bieden voor uitzonderingen zoals bovengrondse bemesten. Wel kunnen bedrijven die aan bepaalde voorwaarden voldoen ontheffing aanvragen om bovengronds mest uit te rijden, maar sinds 2021 kan dat niet meer in combinatie met derogatie.

Spanning 4: Standaard kengetallen voor transparantie, vergelijkbaarheid, en beleid ↔ zichtbaar maken diversiteit aan bedrijfsvoering

Een andere spanning is dat de digitale borgingssystemen weinig ruimte bieden om de realistische situatie van de boerenpraktijk weer te geven. Zo geeft een melkveehouder aan de potstallen niet in te kunnen voeren in de kringloopwijzer. Ook de rigiditeit van de mestboekhouding komt naar voren in de interviews. Er wordt gesproken over twee werelden: de boeren praktijk van nutriëntenhuishouding en de digitale wereld van de boekhoudsystemen. Deze twee werelden dicht bij elkaar brengen en voldoen aan de behoefte om een simpel administratief systeem te hebben lijken anno 2022 onrealistisch.

Spanning 5: Mestmarkt en praktijk reguleren ↔ kosten bedrijfsvoering verlagen

Het mestbeleid reguleert de mestmarkt en de agrarische activiteiten die plaatsvinden op melkveehouderijen om de mestproblematiek in te dammen. Veel maatregelen die melkveehouders nemen vanwege het mestbeleid verhogen de kosten van de bedrijfsvoering. Zoals het afvoeren van mest, het inhuren van zodenbemesting, het inhuren van een mestadviseur en het aanvoeren van kunstmest. Het huidige mestbeleid brengen ook maatschappelijk handhavingskosten met zich mee. Al deze aspecten kwamen naar voren tijdens de interviews.

Spanning 6: Ammoniakuitstoot verminderen ↔ methaanuitstoot verminderen

Tijdens de interviews met de melkveehouders komt ook naar voren dat het verminderen van de ammoniakemissies maar één van de opgaven is op een boerenbedrijf. En dat je niet alle duurzaamheidsdoelen optimaal kan realiseren. Melkveehouders zoeken naar een goede balans tussen de opgaven. Zo geven ze aan dat het sturen op het verminderen van de ammoniakemissie kan drukken op klimaat- en bodemgezondheidsdoelen. Door eiwitarm en koolstofrijk te voeren daalt het ammoniakgehalte in de mest. Echter het verteringsstelsel van de koe moet dan harder werken waardoor de methaanuitstoot verhoogt. Een ander voorbeeld is zodenbemesting. Door de mest via sleuven in de grond te brengen verdampt er minder ammoniak. Een aantal van de geïnterviewde melkveehouders maakt zich echter zorgen over de effecten voor de bodemgezondheid en het bodemleven. Daarnaast drukken de kosten voor de inzet van technieken zoals zodemesting op het inkomen van de melkveehouder (dit past onder spanning 5).

Tabel 6.1 Illustraties bij zes lastig verenigbare doelen in mestpraktijk en beleid

Ter illustratie per spanning drie samengevatte uitspraken van melkveehouders, ambtenaren en mestadviseur		Bron ⁸
1	Houden aan internationale milieufspraken/ruimte voor concurrerende bedrijfsontwikkeling	
	- Melkveehouders zijn gewend aan de bemestingsnormen. Overbemesting is nutteloos. Het gaat over de balans tussen de aan- en afvoer van nutriënten. Waarom moeten die normen elke keer naar beneden bijgesteld?	D
	- De nutriëntenproblematiek is kennelijk zo groot dat voor het transport van kleine hoeveelheden biologische mest administratie en transportbewijzen nodig zijn.	E
2	Gelijke regels voor iedereen/ruimte voor experimenteren op het melkveebedrijf	
	- Voor vooruitstrevende melkveehouders knelt de huidige mestwetgeving, ze kunnen lastig experimenteren. Denk aan experimenteren op het eigen bedrijf met het koe-toilet, die urine apart opvangt, en de mobiele mestscheiders. Dit zouden hulpmiddelen kunnen zijn voor precisiebemesting.	B
	- Als bedrijven de ruimte krijgen om meer eiwitrijke gewassen te telen, zoals luzerne, veldbonen, soja of koolzaad, zullen de veredelaar meer inzetten op het verbeteren van deze gewassen.	D
3	Berekenen met standaardwaardes/tonen van nutriëntenoverschot en uitstoot per bedrijf	
	- Het zou mooi zijn als er twee systemen zijn: één voor melkveehouders die bedrijfsspecifiek mestplaatsingsruimte willen verantwoorden en dus bereid zijn die berekeningen te maken en één voor melkveehouders die liever een simpele administratie hebben en uit de voeten kunnen met de Europese bemestingsnormen. Een extensieve boer wordt nu nog te veel in hetzelfde systeem gedrukt als boeren die bedrijfsspecifiek willen verantwoorden. 'Kunnen we als sector niet beter divers blijven?'	C
	- Onderzoek toont aan dat de managementkeuzes van deze melkveehouderij resulteert in een lagere ammoniakuitstoot bij bovengrond mest uitrijden ten opzichte van de standaardwaardes waarmee wordt gerekend. Deze resultaten zijn naar LNV gestuurd maar het beleid wordt niet hierop aangepast.	A
4	Simpel administratiesysteem/realistische weergave van praktijk	
	- Een mestboekhouding is heel rigide. Aan het eind van het jaar moet de boekhoudkundig kloppen. De mestboekhouding en de praktijk van efficiënt met mest en nutriënten omgaan zijn twee verschillende werelden. Via de bedrijfsspecifieke excretie kom je dichterbij de werkelijkheid waardoor je minder mest hoeft af te voeren. Dat is mooi omdat dit spaarzaam omgaan met nutriënten beloont. Om zulke spaarzaamheid verder te stimuleren zouden melkveehouders flexibel moeten kunnen inspelen op de condities van het weer, de dieren en het gewas. In het huidige mestbeleid is dit lastig.	B
	- Zeer extensieve, natuurinclusieve biologisch-dynamische melkveebedrijven met minimale inputs van buiten het bedrijf moeten administraties invullen, net zoals bedrijven die een nutriëntenoverschot hebben. Zo verplichten zuivelverwerkers dat hun melkveehouders de kringloopwijzer invullen. Maar sommige melkveebedrijven passen niet goed bij de invulhokjes van de kringloopwijzer. Zoals een buitenpotstal en vormen van weidegang waarbij de koeien maximaal buiten zijn. Het demotiveert om een administratie in te vullen die niet klopt met de realiteit. En waarbij de uitkomsten ook niet gebruikt worden omdat het doel van maximaal kringlopen sluiten is bereikt.	E
	- Het kan gebeuren dat er een onlogisch fosfaatgehalte uit de analyse van een mestmonster komt. Melkveehouders moeten toch met deze fosfaatgehalten rekenen waardoor ze op papier een veel grotere voorraad fosfaat in de mestkelder hebben dan de jaren ervoor, wat negatieve boekhoudkundige, economische en agronomische effecten heeft.	Advis.

⁸ De cijfers verwijzen naar het narratief van een geïnterviewde melkveehouder. In tabel 2.2 op pagina 9 kun je de verwijzingen terugvinden. Ambt. = ambtenaren; advis. = mestadviseur.

Ter illustratie per spanning drie samengevatte uitspraken van melkveehouders, ambtenaren en mestadviseur**Bron⁸**

5	Mestmarkt en praktijk reguleren/kosten bedrijfsvoering verlagen	
	- Vanwege wijzigingen in het mestbeleid nemen vanaf 2021 de bedrijfsvoering-kosten voor deze melkveehouder met ongeveer 10.000 euro toe omdat ze een loonwerker met zodenbemester moeten inhuren. Voorheen konden ze ontheffing aanvragen om bovengronds mest uit te rijden, deze bemestingsmethode kunnen ze zelf uitvoeren.	A
	- Melkveebedrijf zijn gefinancierd en gebouwd die berekend zijn op een groei van het aantal koeien. Met de invoering van fosfaatrechten zitten deze bedrijven klem. 'Toen de fosfaatrechten zijn ingevoerd en er is gekort zijn ze vergeten ook de financieringslasten af te pakken.' Daarnaast zijn de afvoerkosten van mest gestegen en beargumenteert de melkveehouder dat de lage stikstofgehalten in de mest, die hij met voer management bereikt, niet worden meegenomen in de berekeningen voor het aanwenden van de mest. Hierdoor ontstaat een situatie waarbij jaarlijks ruim 5.000 m ³ mest wordt afgevoerd en stikstof voor de gronden wordt aangevuld met kunstmest.	D
	- Een boete vanwege overschrijding fosfaatrecht is niet zo hoog. Maar het bedrag dat moet worden betaald loopt enorm op omdat het een economisch delict is volgens de wetgeving. Daardoor moet de melkveehouder bovenop de boete het berekende economisch voordeel terugbetalen, wat vaak veel hoger is dan de boete zelf.	Advis.
6	Ammoniakuitstoot verminderen/methaanuitstoot verminderen, bodemleven verbeteren	
	- De ene ambtenaar heeft het over klimaatdoelstellingen en de ander over stikstof. Maar melkveehouders die sturen op het verlagen van de methaanuitstoot blijken slechter te scoren op ammoniakuitstoot. Daar zitten trade-offs waar we nu niet uitkomen. Beleid is nodig dat meerdere milieudoelen integreert en oog heeft voor de diversiteit aan bedrijven en behoud van inkomen.	C
	- Alhoewel bovengronds bemesten slechter scoort op ammoniakemissies, kan dit wel met lichtere machine en wordt de grasmat niet bewerkt waardoor het bodemleven minder wordt aangetast. Ook hoeft dit niet te worden ingepland omdat de melkveehouder dit zelf kan doen en dan kan wachten op weercondities die ammoniakemissies verlagen.	A
	- Dat de kringlooplandbouwtransitie ook veranderingen van de overheid vergt wordt erkend. Dat de ene ambtenaar bezig is met biodiversiteit en de ander met het mestbeleid maakt de transitie lastig. Een ambtenaar merkt op dat het goed zou zijn als er één rekentool is waarin alle duurzaamheidsdoelen staan. Wel is zoiets complex voor de handhaving van de wet.	Ambt.

7 Discussie

Deze verkennende studie maakt inzichtelijk waarom er vaak hoogoplopende discussies zijn over mestpraktijk en beleid door de perspectieven van vijf melkveehouders, drie ambtenaren en één mestadviseur te beschrijven. Als de perspectieven worden vergeleken valt op dat er verschillende lastig te verenigen doelen en/of oplossingsrichtingen zijn. In hoofdstuk 6 identificeren we zes van zulke spanningen met betrekking tot mestbeleid en praktijk (zie 7.1 en 6.1). Bewustwording van deze spanningen is een belangrijke eerste stap in het zoeken naar en verkennen van mogelijke oplossingsrichtingen.

Tabel 7.1 Zes lastig verenigbare doelen in mestpraktijk en beleid

1	Houden aan internationale milieuafspraken	↔ Ruimte voor ondernemerschap
2	Gelijke regels voor iedereen	↔ Ruimte voor experimenteren op bedrijf
3	Berekenen met standaardwaardes	↔ Per bedrijf nutriëntenuitstoot specificeren
4	Simpel administratiesysteem	↔ Realistische weergave van praktijk
5	Mestmarkt en praktijk reguleren	↔ Kosten bedrijfsvoering verlagen
6	Ammoniakuitstoot verminderen	↔ Methaanuitstoot verminderen

Verder bevestigen onze bevindingen de conclusies uit een eerdere enquête onder 154 agrarische ondernemers: ze vinden het mestbeleid te duur en te ingewikkeld. Ook ervaren ze te weinig oog voor tegenstrijdige milieudoelen, bodemgezondheid, maatwerk en flexibiliteit (De Lauwere et al., 2016). De vijf melkveehouders die wij spraken werken gemotiveerd aan het verhogen van de nutriënten efficiëntie en zij geven aan weinig ondernemers- en experimenteerruimte te ervaren vanwege alle beperkende maatregelen. Daarnaast geven sommige melkveehouders aan moeite te hebben met de negatieve beeldvorming en het gebrek aan begrip voor de boeren die belast

zijn met een type bedrijfsvoering en nutriëntenoverschot erfenis die is opgebouwd in het verleden.

Uit de gesprekken met de ambtenaren komt naar voren dat ze kampen met het feit dat na ruim 35 jaar mestbeleid de doelen van de Nitraatrichtlijn, Kader Richtlijn Water en Natura 2000 nog niet zijn bereikt. Vanuit de EU, de tweede kamer en de maatschappij wordt LNV steeds meer aangesproken op het niet halen van deze internationale milieu- en natuurafspraken. Om de complexiteit en effectiviteit van het mestbeleid te verbeteren heeft Kabinet Rutte III het initiatief Herbezinning mestbeleid uitgevoerd (Schouten 2020; Schouten 2021).

Zoals beargumenteerd in tabel 7.2, is het initiatief Herbezinning mestbeleid tot op zekere hoogte te herkennen als een small win. Dat dit 'meer dan klein bier' is (Termeer, 2018) blijkt wel uit de naam 'Herbezinning mestbeleid' in plaats van de eerdere naam 'Herziening mestbeleid'. Wat minder goed past bij in het kader van small win is dat herbezinning mestbeleid een centrale rol inneemt in het overheidsbeleid en niet onder de radar opereert (Termeer, 2019).

Tabel 7.2 Herbezinning mestbeleid beoordelen met kenmerken small win

Kenmerken 'small wins' (Termeer, 2019)	Te herkennen in herbezinning mestbeleid?
Tastbare resultaten voor direct betrokkenen	Tot op zekere hoogte, zoals vermeld in de kamerbrief 'Contouren toekomstig mestbeleid' waarin ambitie volledig grondgebonden melkveehouderij staat. 5 mindmaps van de start en regiobijeenkomsten die de opgaves van huidige mestbeleid blootleggen. Nog geen wijzigingen in regelgeving, protocollen en/of procedures.
Betekenisvolle stap op weg naar systeemverandering	Ja, in het coalitieakkoord 2021-2025 staat: 'de transitie naar kringlooplandbouw voort te zetten op het terrein van voer, mest, bodem, [...met] vervanging van kunstmest door organische mest en een grondgebonden melkveehouderij sluiten we kringlopen.'
Diepgaande verandering/omdenken	Ja, in de relevante kamerbrieven staat fundamentele herbezinning mestbeleid (Schouten, 2018; Schouten, 2020; Scouten, 2021).
Wrijving ontmoet en barrières doorbroken	Wrijving ja, zie de reacties van LTO en de kamervragen/moties op de brief contouren toekomstig mestbeleid. Barrières nog niet doorbroken in de zin van vastgelegd in nieuwe regelgeving.
Verbinding technische en sociale verandering	Ja, in de kamerbrief 'Contouren toekomstig mestbeleid' staan mestver-werkingstechnieken en bedrijfs- en gedragsverandering beschreven.
Plek met energie	Ja, in vijf regionale sessies werden diverse onderwerpen van het mestbeleid doorgesproken.

Voor de melkveehouderij zet het nieuwe mestbeleid in op een grondgebonden sector. Dit betekent dat alle melkveebedrijven hun mest op het eigen bedrijf moeten plaatsen of op de grond van een collega in een samenwerkingsverband. Ons advies is om in kaart te brengen wat grofweg de consequenties zijn van grondgebonden melkveehouderij voor de melkveehouders. En vanuit het 'small wins'-perspectief (Termeer, 2019) stellen wij voor het beleid van grondgebonden melkveehouderij verder te verdiepen en te verbreden. Met verdiepen bedoelen we dat scherper wordt voor melkveehouders welke ondernemers- en ontwikkelingsruimte

grondgebonden melkveehouderij biedt. Verbreed daarnaast grondgebonden melkveehouderij met andere duurzaamheidsdoelen, op het gebied van biodiversiteit-, klimaatuitstoot en gezondheid, en met meer stakeholders die een bijdrage moeten leveren in de omslag naar Kringlooplandbouw.

Ook roept dit exploratief kwalitatief onderzoek veel vragen op over hoe representatief de bevindingen zijn voor de ongeveer 15.000 melkveehouders in Nederland. Kwantitatief vervolgonderzoek is nodig om dit te achterhalen. Zo kunnen de resultaten van deze studie worden gebruikt voor het vormen van een enquête om te achterhalen:

- in welke omvang (elk van) deze kwesties spelen (en wat dus het grootste probleem is)
- welke aspecten van deze kwesties als het meest prangend worden ervaren (rangschikken naar importantie)
- welke oplossingsrichtingen aansluiten bij verschillende groepen melkveehouders via keuze-experimenten

Door de ingevulde enquêtes te koppelen aan de gegevens uit de landbouwtelling kan onderzocht worden of bepaalde type problemen vaker voorkomen bij specifieke bedrijfseigenschappen. Als dat het geval is, kan met die kennis beleid worden afgestemd op verschillende doelgroepen van melkveehouders. Daarnaast kan worden gemeten hoe melkveehouders het contact en communicatie met de overheid ervaren. In hoeverre vernemen ze liever alleen wat er met zekerheid gaat veranderen? In hoeverre hebben ze meer behoefte aan uitleg over waarom er bepaalde keuzes worden gemaakt, of wat niet goed te begrijpen is of slecht vindbaar is?

Naast het agenderen van spanningen en onzekerheden die om vervolg vragen, hopen wij dat dit onderzoek een bijdrage levert aan het vergroten van het wederzijds begrip, zowel tussen melkveehouder en ambtenaren, als tussen verschillende typen melkveehouders en verschillende lagen in de overheid, van beleidsbepaling tot uitvoering. Dit begrip lijkt ons belangrijk voor de verdere beleidsvorming van spoor 1 van toekomstig mestbeleid, de grondgebonden melkveehouderij.

Literatuur en websites

- De Lauwere, C., B. Bock, R. van Broekhuizen, J. Candel, F. Geerling-Eiff, T. de Koeijer, C. Rougoor en K. Termeer (2016) Agrarische ondernemers over de mestwetgeving: beleving van het mestbeleid: draagvlak, knelpunten en oplossingen. (Wageningen Economic Research rapport; No. 2016-103). Wageningen Economic Research. <https://doi.org/10.18174/397357>
- Daatselaar, C., A. Beldman, G. Doornwaard, M. De Haan en G. Hilhorst (2022) Verkenning grondgebondenheid melkveebedrijven op basis van mestplaatsing op het eigen bedrijf. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2022-029.
- Frankowski, A., M. Schlz, M. van der Steen en L. Schroer (2021) Omgaan met verlies in transities. Voorbij een focus op koplopers. Report Nederlandse School voor Openbaar Bestuur (NSOB). <https://www.nsob.nl/sites/www.nsob.nl/files/2021-03/NSOB%20-%202021%20-%20Omgaan%20met%20verlies%20in%20transities.pdf>
- Galgani, P., G. Woltjer, R. de Adelhart Toorop, A. de Groot Ruiz en E. Varoucha (2021) Contribution to climate change: impact-specific module for true price assessment; true pricing method for agri-food products. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/556017>
- Grinsven, H. van en M. van Eerd (2020) Dertig jaar mestbeleid. Milieuproblemen sterk afgenomen maar niet opgelost. Bodem, nummer 6, december 2020
- Gruisen, W. van (2021) Schouten ziet geen ruimte voor tussenspoor bij herziening mestbeleid, Melkvee, 14 april 2021, <https://www.melkvee.nl/artikel/397897-schouten-ziet-geen-ruimte-voor-tussenspoor-bij-herziening-mestbeleid/>
- Huygens, D., G. Orveillon, E. Lugato, S. Tavazzi, S. Comero, A. Jones, B. Gawlik en H. Saveyn (2020) Technical proposals for the safe use of processed manure above the threshold established for Nitrate Vulnerable Zones by the Nitrates Directive (91/676/EEC), EUR 30363 EN, Publications Office of the European Union, Luxembourg, 2020, ISBN 978-92-76-21540-0, doi:10.2760/984729, JRC121636. <https://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/handle/JRC121636>
- I&O Research (2021) Onbegrepen veeboeren wantrouwen overheid <https://www.ioresearch.nl/actueel/onbegrepen-veeboeren-wantrouwen-overheid/>
- Jongeneel, R. (2022) Notitie WUR Verdienmodel agrarisch ondernemers: Principes en praktijken met de melkveehouderij als illustratie.
- LNV (2018) Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2019) Realisatieplan Visie LNV. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LTO (2020) <https://www.lto.nl/terugijken-ledenwebinar-contouren-mestbeleid-hoe-nu-verder/>
- Oenema, O., W. de Vries, H. van Dobben, J. Kros, G. Velthof en G Reinds (2019) Factsheet 'stikstofbronnen'. t.b.v. 2de Kamer Commissie Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Wageningen University & Research. <https://edepot.wur.nl/503747>
- PAVEx-K (2021) Pilots Akkerbouw en Veehouderij in de vijf experimenteergebieden Kringlooplandbouw (PAVEx-K). <https://www.wur.nl/nl/project/Kringlooplandbouw-Pilots-samenwerking-Akkerbouw-en-Veehouderij.htm>
- PBL (2017) Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport, Den Haag: PBL.
- Ploeg, J.D. van der (2021) The political economy of agroecology. The Journal of Peasant Studies 48 (2): 274-297.
- Reijs, J. (2007) Improving Slurry by Diet Adjustments, a Novelty to Reduce N Losses from Grassland Based Dairy Farms. Wageningen University.
- Schouten, C. (2020) Contouren toekomstig mestbeleid [Kamerbrief]. 8 september 2020. <https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2020/09/08/kamerbrief-contouren-toekomstig-mestbeleid>

-
- Schouten, C. (2021) Routekaart Toekomstig Mestbeleid [Kamerbrief].
13 april 2021.
<https://www.rijksoverheid.nl/documenten/kamerstukken/2021/04/13/kamerbrief-over-routekaart-toekomstig-mestbeleid>
- Sonneveld, M., J. Bos, J. Schroder, J. Roelsma, D. Brus, J. Bloem, R. Goeë, en J. Bouman (2009) Effectiviteit van het 'Alternatieve Spoor' in de Noordelijke Friese Wouden. Wageningen University & Research.
<http://edepot.wur.nl/4087>.
- Strootman, B., C. Janssen en J. de Boer (2020) Boer doet leven, portretten van landschapsboeren.
- Termeer, K. (2018) Evaluatie van Landbouw Innovatie Brabant (LIB) 2015-2018. Meer dan klein bier! LIB als continue aanjager van betekenisvolle verandering. Leerstoelgroep Bestuurskunde. Wageningen University & Research. <https://www.wur.nl/nl/nieuws/LIB-als-continue-aanjager-van-betekenisvolle-verandering.htm>
- Termeer, K. (2019) Het bewerkstelligen van een transitie naar kringlooplandbouw. Leerstoelgroep Bestuurskunde. Wageningen University & Research. <https://www.wur.nl/en/newsarticle/Termeer-C.J.A.M.-2019-Expertpaper-over-het-bewerkstelligen-van-een-transitie-naar-kringlooplandbouw-1.htm>
- Termeer, C. en T. Metze (2019) More than peanuts: Transformation towards a circular economy through a small-wins governance framework. Journal of Cleaner Production, <http://dx.doi.org/10.1016/j.jclepro.2019.118272>

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
2022-087
ISBN 978-94-6447-316-2

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, 7.200 medewerkers (6.400 fte) en 13.200 studenten en ruim 150.000 Leven Lang Leren-deelnemers 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.
