

## Toekomstbestendige melkveehouderij is grondgebonden

De melkveehouderijsector is tot het inzicht gekomen dat verdere intensivering geen duurzame en sociaal acceptabele oplossing is. Zij neemt zelf het initiatief om het roer om te gooien.

**Auteur: ing. A.L.M. Woestenberg MSc MRICS RT – directeur en grondzakendeskundige Overwater Grondbeleid Adviesbureau BV te Strijen. [a.woestenberg@overwater.nl](mailto:a.woestenberg@overwater.nl), [www.overwater.nl](http://www.overwater.nl)**

### Commissie grondgebondenheid

De Land- en Tuinbouworganisatie Nederland (LTO), vakgroep Melkveehouderij en de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) hebben in september 2017 de '**Commissie Grondgebondenheid**' ingesteld, met als opdracht:

*"De Stuurgroep Duurzame Zuivelketen (NZO, LTO) vraagt de Commissie om tot een gedragen voorstel te komen van de invulling van grondgebondenheid voor de melkveehouderij en daarbij een stip op de horizon richting 2025 te plaatsen. Gedragen door zowel melkveehouders, zuivelbedrijven, maatschappelijke organisaties en overheid. De Commissie adviseert daarbij tevens over de te nemen stappen voor de verschillende betrokken stakeholders om de beweging richting de stip op de horizon te realiseren."*

De Commissie kent een brede afvaardiging vanuit de melkveehouderijsector, een vertegenwoordiger voor de natuur, Natuur en Milieu, een gedeputeerde namens de provincies en een medewerker van het Ministerie van LNV. Zij hebben hun advies uitgebracht onder het onafhankelijk voorzitterschap van de heer A. Loman, verbonden aan Wageningen University en in het dagelijkse leven vooral bekend als CEO van Agrifirm. De Commissie werd secretariaeel en wetenschappelijk begeleid.

De opdracht staat in al zijn eenvoud voor een complex probleem, waar de overheid in de afgelopen jaren niet in is geslaagd richting aan te geven. De Commissie heeft in april 2018 een duidelijk standpunt ingenomen met betrekking tot de richting waarin de melkveehouderij zich moet ontwikkelen, waarbij het vizier is gericht op 2025 en een verdere doorkijk naar 2040. Daarbij is de Commissie niet alleen uitgegaan van haar eigen standpunten en inzichten, maar heeft zij 'stakeholders' uit diverse geledingen van de maatschappij geïnterviewd om tot een afgewogen advies te komen. De geïnterviewden vertegenwoordigen 23 verschillende stakeholders, variërend van banken tot natuur- en milieuorganisaties en van overheden tot belangenorganisaties.

### Het advies

Het advies bestaat uit een vijftal basiselementen:

- Visie op de toekomst van de melkveehouderij in 2040;
- Invulling grondgebondenheid in 2025;
- Ondersteunend beleid;
- Werkstromen;
- Bijlagen met achtergrondinformatie en onderbouwing van het advies.

Met een doorkijk naar 2040 wil de Commissie richting geven aan wijze waarop de melkveehouderij zich in haar ogen moet ontwikkelen. Dit is noodzakelijk omdat de beoogde maatregelen, die al in 2025 moeten worden bereikt, als los zand ervaren worden. In deze visie wordt tevens de oorzaak van het probleem blootgelegd.

De melkveehouderij heeft, zoals vrijwel de gehele Nederlandse landbouw, na de Tweede Wereldoorlog een enorme ontwikkeling doorgemaakt. De productie per koe en per hectare is verviervoudigd, en per arbeidskracht meer dan vertienvoudigd. Waar de melkveehouderij van oudsher een grondgebonden sector was, is in de afgelopen decennia sterk geïntensiveerd en is het grondgebonden karakter losgelaten. In navolging van de intensieve veehouderij, moest ook een deel van de melkveehouderij mest afzetten bij akkerbouwbedrijven en voer inkopen. De focus lag tot op heden op het opvoeren van de productie tegen een zo laag mogelijke kostprijs. Het verlaten van de korte kringlopen (winning van ruwvoer en afzet van mest in directe omgeving) heeft tot een aantal negatieve effecten geleid op het gebied van natuur, milieu en landschap, hetgeen het maatschappelijk draagvlak heeft aangetast.

De sector ziet nu in dat dat zij de omslag moet maken van het produceren tegen een zo laag mogelijke kostprijs, naar het leveren van een toegevoegde waarde op meerdere gebieden. Denk daarbij, naast het produceren van melk en vlees, aan het reduceren van de uitstoot van broeikasgassen, het vastleggen van CO<sub>2</sub>, waterberging, vergroten van de biodiversiteit, landschappelijke beleving en duurzaamheid.

#### Melkveehouderij in 2040

De stip op de horizon laat een Nederlandse melkveehouderij zien die zich niet richt op het zo goedkoop mogelijk produceren, maar op het leveren van een combinatie van hoogwaardige producten en diensten. De bedrijven zijn in de toekomst voor ruwvoer grotendeels zelfvoorzienend, waarbij de basis van het rantsoen van de melkkoeien bestaat uit gras. Dit gras wordt gewonnen op eigen bedrijf en, indien noodzakelijk, aangevuld met gras en andere voedergewassen van bedrijven in de nabije omgeving. Dit stimuleert vruchtwisseling op akkerbouwbedrijven. Mest wordt grotendeels afgezet op eigen bedrijf en voor het overige in de nabije omgeving.

Het aanvullende (krachtvoer) rantsoen bestaat primair uit rest- en bijproducten van de Nederlandse (voedingsmiddelen-) industrie. Als er al sprake moet zijn van import van grondstoffen van buiten Europa, geschiedt dat op een verantwoorde wijze, die niet ten koste gaat van bos of natuur. De melkveehouderijbedrijven bieden de koeien weidegang op blijvend grasland rondom de bedrijfsgebouwen en houden op deze wijze het karakteristieke Nederlandse cultuurlandschap in stand.

#### Grondgebondenheid in 2025

Om het streefbeeld in 2040 te kunnen bereiken, dienen er grote stappen te worden gezet. De basis hiervoor is grondgebondenheid. Twee hoofdlijnen uit het advies zijn door de sector tot bindend advies verheven; de grondgebondenheid en de uitwerking van de buurtcontracten. De kern van het advies blijkt uit de titel: **Grondgebondenheid als basis voor een toekomstbestendige melkveehouderij**. De melkveehouderij zal grotendeels (65%) zelfvoorzienend moeten worden op basis van eigen grond of afspraken over het gebruik van grond in de nabijheid van het bedrijf. Een afstand van 20 km is daarbij de maximale actieradius. Aangezien de Commissie kiest voor eiwit als indicator, ligt het voor de hand dat het areaal snijmais in de toekomst af zal nemen en plaats zal maken voor (blijvend?) grasland.

Als het bedrijf niet over voldoende grond beschikt (maar wel ten minste 50 % van de eiwitbehoefte van eigen grond kan dekken), kan het door middel van buurtcontracten afspraken maken over de levering van gras of andere voedergewassen, zodat 100 % van het ruwvoer uit de eigen streek afkomstig is. Ook de mest moet binnen dezelfde straal van 20 km worden afgezet. Onderdeel van het bindend advies van de Commissie is dat de huiskavel ten minste groot genoeg is om alle koeien en jongvee te kunnen laten grazen, met een maximale veebezetting van 10 melkkoeien per ha.

Het streven is om het gebruik van eiwitrijke grondstoffen van buiten Europa voor bijvoorbeeld krachtvoer in 2025 met 2/3 deel te laten dalen.

De Commissie realiseert zich dat er meer zal moeten gebeuren om de concurrentiepositie van de melkveehouderij op peil te houden. Er zullen nieuwe technieken en technologieën moeten worden toegepast om de eiwitbalans zo nauwkeurig mogelijk te kunnen monitoren. Gebruik van precisielandbouw zal ook in het grondgebruik binnen de melkveehouderij zijn intrede doen. Door gericht te bemesten is het gebruik van kunstmest ten opzichte van dierlijke mest terug te dringen. Wellicht zal een betrouwbaar monitoring-systeem via blockchain noodzakelijk zijn om het vertrouwen in de sector te herwinnen.

Een belangrijke succesfactor zal de maatschappelijke acceptatie zijn en daarmee de bereidheid om voor bepaalde (moeilijk kwantificeerbare) diensten – zoals het in stand houden van het cultuurlandschap, het bevorderen van de biodiversiteit, het vastleggen van CO<sub>2</sub> en het diervriendelijk en duurzaam produceren – te betalen. Dit vraagt om een wijziging van de attitude van de consument, hetgeen vele jaren kan kosten om dit tot stand te brengen. Het vraagt bovendien de samenwerking en de bereidheid om de diensten te waarderen in het geleverde product (melk, vlees) in de gehele supply-chain. Hier zal een belangrijke rol komen te liggen bij de Nederlandse Zuivel Organisatie, die zich als medeopdrachtgever heeft verbonden aan dit advies. Het meekrijgen van de grote supermarktorganisaties is daarbij een absolute voorwaarde.

Opvallend is dat in het advies geen verplichte weidegang is opgenomen, terwijl de duurzaamheidsdoelstellingen van de 'Stichting Weidegang' wel worden onderschreven. De stap van een minimale omvang van de huiskavel naar een verplichte weidegang, zou, zowel vanuit het perspectief van dierwelzijn, als vanuit de invalshoek van sociale acceptatie, een toegevoegde waarde kunnen hebben.

### Aanpak

De sector staat voor een belangrijke uitdaging om te komen tot een grondgebonden melkveehouderij, die de verbinding weet te leggen tussen landbouw, natuur en landschap en die tegelijkertijd het vertrouwen in product en sector binnen de maatschappij weet terug te winnen. De sector staat hiervoor zelf aan de lat en het advies noemt slechts enkele opties om de transitie te ondersteunen. Deze maatregelen vragen om een omslag in denken bij zowel de melkveehouder, als bij de daarop volgende keten, de bank, het waterschap, terreinbeherende organisaties en de overheid. En niet te vergeten de consument!

Het advies geeft weinig handvatten hoe de sector tot deze grondgebondenheid moet komen. De Minister van Landbouw deelt de visie van de Commissie dat de vier verschillende stelsels binnen de Meststoffenwet leiden tot een ondoorzichtig en complex

verantwoordingssysteem, wat vraagt om een integrale herziening van het mestbeleid. Het zal een vrijwel onmogelijke opgave voor het Ministerie zijn om ruimschoots binnen de gestelde termijn een sluitend systeem op te zetten dat aansluit bij de eiwitnorm uit dit advies en dat tegelijkertijd afscheid neemt van fosfaat als leidend criterium, zonder dat dit tot ongewenste uitbreiding van de productie of onoverkomelijke knelgevallen leidt.

### Huiskavel

Om te komen tot deze regionaal georiënteerde landbouw, met huiskavels waarop het vee voldoende beweiding krijgt, zal met name buiten de traditionele weidegebieden de roep om een stevige regie bijherverkaveling sterker worden. De sector kan dit niet zelf oplossen, omdat er een fors grondprijsopdrijvend effect uitgaat van deze maatregel. Een melkveehouderij moet in 2025 voldoen aan de gestelde eisen en zal deels de huiskavel moeten vergroten om het aantal melkkoeien te kunnen blijven houden. De Commissie ziet hierin een regisserende rol voor de provincie weggelegd.

Het Ministerie van LNV beschikte tot enkele jaren terug over een eigen dienst waar kennis en kunde over herinrichtingsvraagstukken gebundeld was. De Dienst Landelijk Gebied (DLG) en het daarmee gelieerde Bureau Beheer Landbouwgronden (BBL) vormden een sterke tandem in de herverkaveling en herinrichting van het landelijke gebied. Bovendien had DLG afscheid genomen van de eindeloos durende oude ruilverkavelingen en had zij zich gericht op snelle interactieve kavelruilprojecten, waarbij het belang van een goede landbouwstructuur, gelijk optrok met landschappelijke en natuurbelangen.

Het lijkt een illusie om van de provincies te verwachten dat zij op een vergelijkbare wijze uitvoering kunnen geven aan de (bindende) aanbevelingen uit dit rapport. De aanwezigheid van een provinciegrens mag voor veehouderijbedrijven niet beperkend gaan werken voor het handhaven van de straal van 20 km. Bovendien heeft de provincie geen ervaring bij het beperken van een prijsopdrijvend effect op het moment dat een overheid gaat ingrijpen op de grondmarkt. De termijn van zeven jaar waarbinnen deze transitie moet plaatsvinden, is (te) kort voor een dergelijk ingrijpend proces.

De verkavelingsproblematiek zal met een helicopterview moeten worden bekeken. Er zal een oplossing moeten worden bedacht voor de definitie van een huiskavel voor bedrijven in kleinschalig verkavelde gebieden. Daarnaast zullen op – liefst zo kort mogelijke – termijn de kavels op grotere afstand van bedrijven moeten worden uitgeruild en binnen acceptabele afstand van het bedrijf worden gebracht. Bij de herverkaveling verdienen landschap, ecologie en biodiversiteit een prominente rol. Ook dit vraagt om een integrale aanpak, om te voorkomen dat alleen de huiskavelgrootte sturend wordt in het ruilproces.

### Andere sectoren

Het plan is vanuit de melkveesector geïnitieerd en ook duidelijk vanuit deze sector belicht. Het plan om de mineralen regionaal te benutten is lovenswaardig, maar zal in bepaalde delen van Nederland strijden met een streven vanuit de vleeskalveren- en varkenshouderij om de kosten voor mestafzet te beperken. De intensieve veehouderij heeft voor een deel met vergelijkbare problemen te maken en kent een nog grotere

afhankelijkheid van eiwitten van buiten Europa. De afzet van mest is binnen de intensieve veehouderij een bepalende kostenfactor. Deze zal verder onder druk komen te staan als de melkveehouderij in 2025 moet voldoen aan zelfvoorziening voor ruwvoer en mestafzet binnen de regio.

De buurtcontracten zijn eenvoudiger te realiseren in gebieden waar melkveehouderij en akkerbouw gemengd voorkomen. In de praktijk liggen deze gebieden echter geografisch gescheiden van elkaar, waardoor de beoogde buurtcontracten slechts in de regio's waar de sectoren gemengd voorkomen, kansrijk zijn.

Het eiwitsysteem zal mogelijk goed toepasbaar zijn op gespecialiseerde gangbare melkveehouderijen. Het wordt een stuk ingewikkelder als er binnen het bedrijf een combinatie met vleesvee en/of zoogkoeien aanwezig is. Ook voor de biologische veehouderij lijken de voorgestelde normen moeilijk haalbaar, waardoor er in het advies op voorhand wordt gesproken over een overgangsregeling. Dit getuigt doorgaans niet van een krachtig systeem. De Nederlandse landbouw is gebaat bij een eenduidig stelsel binnen de Meststoffenwet, waarin de in- en output van mineralen sluitend geregeld wordt. Een apart systeem voor de melkveehouderij, dat gebaseerd is op de eiwitbalans, komt niet tegemoet aan de roep om een eenvoudig en fool-proof registratiesysteem.

#### Kracht van het advies

De kracht van het advies zit in het feit dat het een bottom-up plan is, waar organisaties als LTO en NZO zich achter scharen. Minister Schouten heeft een integrale herziening van wet- en regelgeving aangekondigd. Kortom de basis van de keten is tot het inzicht gekomen dat een toekomstbestendige melkveehouderij begint bij grondgebondenheid van de sector.

#### Waar het mis kan gaan

Het is een advies..... LTO en NZO hebben weliswaar verklaard dat de onderdelen grondgebondenheid in 2025 en buurtcontracten bindend zijn, maar hiermee zijn nog niet alle leden (en niet-leden) overtuigd van de noodzaak van het plan. Bovendien is het in rechte niet afdwingbaar, zonder dat er een wettelijke basis onder komt. Na – en vooruitlopend op – de afschaffing van het melkquotum op 1 april 2015, hebben diverse veehouders fors geïnvesteerd in de intensivering van hun bedrijf. Daarbij is niet evenredig geïnvesteerd in grondgebondenheid. Hoewel zowel de sector als het ministerie de daarmee samenhangende negatieve effecten konden zien aankomen, is er pas achteraf met reparatiewetgeving en ten koste van de sector ingegrepen. Dit verkleint het vertrouwen van de landbouw in de overheid, maar laat ook de beperkte slagkracht van de eigen sector zien. Het basale probleem hierbij is dat het collectieve belang – en daarmee het lange termijn belang – vaak haaks staat op het individuele belang. Dat is voor de organisaties lastig te managen.

Het is de vraag of dit plan staande gehouden kan worden in een sector die wordt overspoeld met verplichte wet- en regelgeving, die steeds meer als beknellend voor het ondernemerschap wordt ervaren.

#### Werkstromen

De Commissie heeft voor de realisatie van de plannen tien verschillende 'werkstromen' geformuleerd. In acht van de 10 werkstromen staat de sector mede aan de lat. Verder zijn organisaties als kennisinstellingen, twee ministeries en de duurzame zuivelketen betrokken. Op een enkele uitzondering na, hebben alle werkstromen een looptijd van 2018 tot 2025. Het zal lastig blijken om de ambities in 2025 waar te maken als de verschillende werkstromen hun activiteiten pas in 2025 beogen af te ronden. Aangenomen wordt dat er op deze werkstromen een duidelijke regie en coördinatie plaatsvindt, maar dit wordt in het advies niet nader benoemd.

De plannen om het verdienmodel voor de melkveehouderij een kwartslag te draaien van produceren tegen een zo laag mogelijke kostprijs, naar het leveren van toegevoegde waarde met diverse diensten, staat of valt met de sociale acceptatie van deze plannen. De inbreng van de consument in het transitieproces wordt dan ook node gemist. De melkveehouderijsector staat bovendien niet alleen voor de uitdaging om te komen tot een meer maatschappelijk aanvaarde bedrijfsvoering. De gehele land- en tuinbouw zal zich moeten bezinnen op een duurzame toekomst, die leidt tot een brede sociale acceptatie.

Uiteindelijk zal de consument bereid moeten zijn om iets meer te betalen voor een 'literpak halfvol' en het 'pondje jong-beleggen'. De maatschappij zal er van doordrongen moeten raken dat een aantal collectieve waarden en doelen alleen bereikt kan worden als er een sector is, die bereid is om de realisatie van deze doelen te integreren in de bedrijfsexploitatie, op het moment dat de maatschappij bereid is te betalen om deze doelen te bereiken.

Al eerder is in dit artikel opgemerkt dat deze doelstellingen alleen bereikt kunnen worden als de houding van de consument en de retail sector wijzigt. In de literatuur is uitgebreid onderzocht hoe lastig het is om gedragsverandering bij het grote publiek tot stand te brengen. Het Ministerie van Algemene Zaken heeft in 2011 een onderzoek laten verrichten naar de effectiviteit van campagnes op gedragsverandering. Hieruit blijkt dat bijvoorbeeld een 'Postbus 51 campagne' gemiddeld slechts 2% gedragsverandering tot stand brengt. Dat geeft te denken, als men ziet op welke termijn de doelen bereikt moeten worden.

In dat opzicht is de klok al aan het tikken en wordt de sector geadviseerd om tenminste één extra werkstroom te creëren, die zich richt op de relatie met de consument en retail. Er moet een communicatieplan komen voor het creëren van draagvlak binnen de sector en een plan, gericht op acceptatie door de maatschappij, zodat er een bereidheid bestaat om de melkveehouderij een nieuwe rol te laten spelen in het bereiken van een evenwichtige en duurzame leefomgeving.

#### Betekenis voor de praktijk

De dagelijkse adviespraktijk is tot op heden gericht het traditionele verdienmodel, dat uitgaat van productieverhoging in combinatie met kostprijsverlaging. De omslag naar een duurzame en grondgebonden sector, die zich richt op een bredere dienstverlening, begint bij adviseurs die dit plan ondersteunen en er mede richting aan geven. In dit opzicht is er

wellicht behoefte aan een tweede extra werkstroom, die zich op korte termijn richt op de belastingadviseur, advocaat, notaris, accountant, makelaar, rentmeester, boekhouder, ambtenaar, docent en bedrijfsadviseur.