



Maatregelen om weidegang te bevorderen

Inventarisatie en analyse

P.W. Blokland, A. van den Pol-van Dasselaar, C. Rougoor, F. van der Schans en L. Sebek

Maatregelen om weidegang te bevorderen

Inventarisatie en analyse

P.W. Blokland¹, A. van den Pol-van Dasselaar², C. Rougoor³, F. van der Schans³ en L. Sebek²

¹ Wageningen Economic Research

² Wageningen Livestock Research

³ CLM Onderzoek en Advies

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen University & Research en CLM Onderzoek en Advies in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Economische Zaken.

Wageningen University & Research
Wageningen, augustus 2017

RAPPORT
2017-071
ISBN 978-94-6343-653-3

Blokland, P.W., A. van den Pol-van Dasselaar, C. Rougoor, F. van der Schans en L. Sebek, 2017. *Maatregelen om weidegang te bevorderen; Inventarisatie en analyse*. Wageningen, Wageningen University & Research, Rapport 2017-071. 60 blz.; 6 fig.; 16 tab.; 25 ref.

Dit rapport biedt een overzicht van stimulerende en verplichtende maatregelen om het aandeel weidende melkkoeien te verhogen. Het betreft maatregelen - aanvullend op het huidige pakket aan maatregelen - om weidegang (ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag) te verhogen tot minimaal 80% van de melkkoeien. Uit de inventarisatie met stakeholders kwamen 49 maatregelen naar voren en daaruit zijn 12 maatregelen geselecteerd en geclusterd tot 6 kansrijke maatregelen: 3 stimulerende en 3 verplichtende maatregelen. Deze zijn nader uitgewerkt en geanalyseerd. Ook zijn financiële gevolgen van deze maatregelen beschouwd.

Trefwoorden: weidegang, melkkoeien, weiden, maatregelen

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/420737> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2017 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



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

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2017
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

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

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Rapport 2017-071 | Projectcode 2282200324

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Woord vooraf	5
	Samenvatting	6
	S.1 Kansrijke maatregelen voor verhoging aandeel weidende melkkoeien	6
	S.2 Overige maatregelen en bevindingen	8
	S.3 Methode	8
1	Inleiding	12
	1.1 Aanleiding	12
	1.2 Doelstelling	12
	1.3 Vraagstelling	12
	1.4 Afbakening	13
2	Methode van onderzoek	14
	2.1 Opzet van het onderzoek	14
	2.2 Inventarisatie van maatregelen	14
	2.3 Selectie en uitwerking van maatregelen	15
	2.4 Drijfveren van niet-weidende melkveehouders	15
3	Stand van zaken in weidegang	16
	3.1 Trends in beweiding	16
	3.1.1 Inleiding	16
	3.1.2 Percentage koeien met beweiding (CBS)	16
	3.1.3 Percentage bedrijven met beweiding (DZK)	18
	3.1.4 Vergelijking met andere landen	18
	3.2 Drijvende factoren van weidegang	19
	3.2.1 Technische mogelijkheden weidegang in Nederland	19
	3.2.2 Voor- en nadelen van weidegang	21
	3.2.3 Drijfveren voor veehouders om te weiden of op te stallen	22
	3.3 Stimulering van weidegang	23
	3.3.1 Convenant Weidegang	23
	3.3.2 Weidemelk	23
	3.3.3 Stimuleringsmaatregelen	24
	3.3.4 Ontwikkelingen buiten Nederland	25
4	Maatregelen om het aandeel weidende melkkoeien te verhogen	26
5	Analyse van enkele kansrijke maatregelen	31
	5.1 Selectie van maatregelen	31
	5.2 Gerichte communicatie met en begeleiding van niet-weiders	31
	5.2.1 Beleidstheorie	31
	5.2.2 Doeltreffendheid	32
	5.2.3 Doelmatigheid	32
	5.2.4 Conclusies	33
	5.3 Weiders voordelen bieden	33
	5.3.1 Beleidstheorie	33
	5.3.2 Doeltreffendheid	34
	5.3.3 Doelmatigheid	34
	5.3.4 Conclusies	35

5.4	Verhoging weidepremie per kg melk	36
5.4.1	Beleids­theorie	36
5.4.2	Doeltreffendheid	36
5.4.3	Doelmatigheid	36
5.4.4	Conclusies	37
5.5	Weidegang als voorwaarde bij uitbreiding	37
5.5.1	Beleids­theorie	37
5.5.2	Doeltreffendheid	38
5.5.3	Doelmatigheid	38
5.5.4	Conclusies	40
5.6	Weidegang als onderdeel van het GLB	40
5.6.1	Beleids­theorie	40
5.6.2	Doeltreffendheid	40
5.6.3	Doelmatigheid	41
5.6.4	Conclusies	42
5.7	Weidegang generiek wettelijk verplichten door overheid	42
5.7.1	Beleids­theorie	42
5.7.2	Doeltreffendheid	42
5.7.3	Doelmatigheid	43
5.7.4	Conclusies	44
6	Maatregelen in perspectief	45
6.1	Combinatie van maatregelen effectief	45
6.2	Draagvlak voor maatregelen belangrijk, maar niet onderzocht	45
6.3	Verhoging aandeel weidegang in perspectief	46
	Literatuur en websites	47
	Bijlage 1 Deelnemers bijeenkomst met stakeholders, 10 mei 2017	49
	Bijlage 2 Verslag bijeenkomst met niet-weidende melkvee­houders	50
	Bijlage 3 Monitoring van weidegang	54
	Bijlage 4 Weidepremie in Nederland	55
	Bijlage 5 Uitgangspunten berekeningen maatregelen	58

Woord vooraf

Weidende melkkoeien zijn onlosmakelijk verbonden met het Nederlandse landschap en Nederland als zuivelland. Het ministerie van Economische Zaken onderschrijft het belang van weidegang voor het draagvlak voor de melkveehouderij bij de Nederlandse burger. Het aandeel weidende melkkoeien is in Nederland de afgelopen 15 jaar echter afgenomen.

In het voorjaar van 2017 heeft de Tweede Kamer twee moties aangenomen die de regering vragen om weidegang te borgen dan wel wettelijk te regelen. In reactie op deze moties heeft de staatssecretaris van Economische zaken aan Wageningen University & Research en CLM Onderzoek en Advies opdracht verleend om onderzoek te verrichten naar mogelijke extra maatregelen om weidegang te bevorderen.

Dit rapport schetst een groot aantal mogelijkheden en werkt een aantal kansrijke maatregelen uit. Aan het rapport hebben veel mensen bijgedragen. In het bijzonder worden de deelnemers aan de stakeholdersbijeenkomst en de bijeenkomst met niet-weidende melkveehouders bedankt. De informatie uit deze bijeenkomsten is van grote waarde voor dit rapport. Ook de overige betrokkenen bij dit onderzoek worden bedankt voor hun constructieve inzet.



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

Samenvatting

S.1 Kansrijke maatregelen voor verhoging aandeel weidende melkkoeien

Dit rapport biedt een overzicht van stimulerende en verplichtende maatregelen om het aandeel weidende melkkoeien te verhogen. Het betreft maatregelen - aanvullend op het huidige pakket aan maatregelen - om weidegang (ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag) te verhogen tot minimaal 80% van de melkkoeien. Uit de inventarisatie met stakeholders kwamen 49 maatregelen naar voren en daaruit zijn twaalf maatregelen geselecteerd en geclusterd tot zes kansrijke maatregelen: drie stimulerende en drie verplichtende maatregelen. Deze zijn nader uitgewerkt en geanalyseerd (tabel S.1). Ook zijn financiële gevolgen van deze maatregelen beschouwd.

Tabel S.1 Overzicht en score kansrijke maatregelen voor verhoging aandeel weidende melkkoeien

Maatregel	Gerichte communicatie met en begeleiding van niet-weiders	Weiders voordelen bieden	Hogere weidepremie per kg melk	Weidegang als voorwaarde bij uitbreiding	Weidegang in GLB	Weidegang wettelijk verplichten
Verplichtend/stimulerend	Stimulerend	Stimulerend	Stimulerend	Verplichtend	Verplichtend ¹	Verplichtend
Robuustheid	+	+	++	++	++	++
Uitvoerbaarheid	+	-/+	+	-/+	-	-
Haalbaarheid	+	-/+	-/+	-/+	-/+	-
Termijn	+	-/+	+	-/+	-	-/+
Verantwoordelijk	Zuivel-ondernemingen	Overheden/bedrijfsleven	Zuivel-ondernemingen	Zuivel-ondernemingen en overheden	Overheid	Overheid

¹ Deze maatregel kan ook stimulerend worden ingestoken

Robuustheid: + = zeker, ++ = heel zeker dat de maatregel effect heeft

Uitvoerbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed technisch uitvoerbaar door de verantwoordelijke partij

Haalbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed haalbaar voor de verantwoordelijke partij

Termijn: - = 2020 en verder, -/+ = 2019, + = 2018 waarin maatregel is uit te voeren

Gerichte communicatie met en begeleiding van niet-weiders

Deze maatregel stimuleert weidegang door hierover met alle niet-weiders in gesprek te gaan en ze intensief te begeleiden als zij gaan weiden. Met de begeleiding wordt weidegang op een goede manier ingevuld. De maatregel is robuust voor het effect en uitvoerbaar. Daarnaast is de haalbaarheid goed omdat de doelgroep bekend is bij de zuivelondernemingen. Het betreft een intensivering van het huidige programma van Stichting Weidegang en er kan direct begonnen worden met de implementatie. De maatregel gaat gepaard met kosten voor extra communicatieactiviteiten, het opleiden van weide-experts en het vergoeden van de begeleiding van nieuwe weiders.

Weiders voordelen bieden

Overheden en bedrijfsleven kunnen melkveehouders die koeien weiden uiteenlopende voordelen bieden zoals een voorkeurspositie bij de uitgave van pachtgronden, de mogelijkheid tot bedrijfsspecifiek verantwoorden van fosfaatrechten, een voorkeur bij de verdeling van fosfaatrechten uit de fosfaatbank, een vrijstelling voor het scheurverbod van grasland in het najaar en het toestaan van mestaanwending met sleepvoet in plaats van zodebemester. Deze maatregel heeft een robuust effect op het aandeel weidende melkkoeien. De uitvoerbaarheid en haalbaarheid hangen af van de

voordelen die worden geboden. De termijn waarin de maatregel is uit te voeren is voor de meeste voordelen niet eerder dan 2019. De financiële gevolgen zijn afhankelijk van de geboden voordelen en van de keuzes die niet-weidende melkveehouders maken.

Verhoging weidepremie per kg melk

Een hogere weidepremie is een effectieve maatregel om niet-weidende bedrijven, waar weidegang tot een hogere kostprijs leidt, over te laten stappen op beweiding. Melkveehouders zullen zeker gestimuleerd worden om de melkkoeien te weiden. De uitvoerbaarheid is goed en de maatregel borduurt voort op de al bestaande weidepremie. De haalbaarheid van de maatregel is gemiddeld. Binnen zuivelondernemingen zal gekeken moeten worden op welke manier de weidepremie kan worden verhoogd. De maatregel zou al in 2018 kunnen worden uitgevoerd. Een hogere weidepremie heeft tot gevolg dat het verschil in melkprijs tussen weidende en niet-weidende melkveehouders toeneemt. Een extra weidepremie van één euro per 100 kg melk heeft voor een gemiddeld bedrijf een effect van ongeveer 8.500 euro. Als deze weidepremie niet (volledig) uit de markt komt, heeft deze maatregel een negatief financieel effect voor de bedrijven die in de toekomst niet weiden.

Weidegang als voorwaarde bij uitbreiding

Deze maatregel is erop gericht dat melkveehouders hun bedrijf alleen mogen uitbreiden als zij de melkkoeien weiden. De maatregel kan zowel door overheid als door zuivelindustrie worden toegepast. De maatregel is effectief, voornamelijk vanwege het verplichtende karakter van de maatregel. De uitvoerbaarheid is gemiddeld. Bij een wettelijke invulling komt bij de uitvoerbaarheid meer kijken dan bij een private invulling. Enerzijds omdat de overheid op dit moment geen controlesystematiek heeft voor weidegang en het bedrijfsleven wel. En anderzijds omdat de zuivelindustrie de mogelijkheid heeft om de melkaanvoer te reguleren. De haalbaarheid is ook niet eenduidig. Zuivelondernemingen zullen de maatregel moeten afstemmen met de leden/leveranciers en bij een wettelijke invulling zal er politieke wil moeten zijn. De invoering zal niet op zeer korte termijn kunnen, maar 2019 is mogelijk. De financiële gevolgen zijn voor niet-weiders op korte termijn gering omdat zij hun huidige bedrijfsvoering kunnen voortzetten. Bij uitbreiding van het bedrijf zullen zij nadrukkelijk met financiële consequenties rekening moeten houden.

Weidegang als onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

Bij deze maatregel moeten veehouders hun melkkoeien weiden om in aanmerking te blijven komen voor (een deel van de) toeslagen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. De maatregel is technisch moeilijk uitvoerbaar. De controle van weidegang komt bij de overheid te liggen en is complex en arbeidsintensief. De haalbaarheid hangt af van de politieke besluitvorming. De termijn waarop de maatregel is uit te voeren is niet eerder dan na 2020 als het nieuwe GLB wordt ingevoerd. Voor het behalen van de huidige doelstelling van 80% weidende melkkoeien in 2020 komt dit te laat, maar voor de periode daarna kan de maatregel bijdragen aan meer weidende melkkoeien. Deze maatregel betekent dat niet-weidende melkveehouders hun toeslag kunnen verliezen of extra toeslagen kunnen ontvangen door te gaan weiden, afhankelijk van de invulling van de regeling. De toeslag voor melkveehouders met een bedrijfsomvang gelijk aan het gemiddelde van de niet-weiders bedraagt momenteel circa 30.000 euro per bedrijf per jaar.

Weidegang generiek wettelijk verplichten door de overheid

Het generiek wettelijk verplichten is een mogelijkheid om het beleidsdoel 80% van de melkkoeien met ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag weidegang te realiseren. Een wettelijke verplichting kan zeer effectief zijn. De maatregel is echter technisch moeilijk uitvoerbaar, complex en arbeidsintensief. De haalbaarheid van een wettelijke verplichting voor het weiden van alle melkkoeien is gering. Dit komt mede omdat er hoogstwaarschijnlijk rekening gehouden moet worden met uitzonderingen en/of overgangstermijnen voor niet-weidende bedrijven. De termijn waarop de maatregel is uit te voeren is, gezien de tijd die de politieke besluitvorming nodig heeft, in 2019. Naar verwachting komt door deze maatregel de huidige weidepremie die door zuivelverwerkers wordt betaald, te vervallen. Als in de markt een meeropbrengst voor weidemelk kan worden gehandhaafd, zal het nadeel van het wegvallen van de weidepremie minder groot zijn. Bij deze maatregel krijgen de huidige niet-weiders altijd een hogere melkprijs. Zowel met weidepremie doordat een deel van de weidepremie door de markt wordt opgebracht als zonder weidepremie doordat de huidige herverdeling van melkgeld vervalt.

S.2 Overige maatregelen en bevindingen

Een brede groep van vertegenwoordigers uit de zuivelketen heeft in een brainstormsessie, naast de bovenstaande maatregelen, ook een groot aantal extra maatregelen geïnventariseerd. Deze maatregelen zijn niet uitgewerkt, maar wel opgenomen in deze rapportage. De maatregelen zijn onderverdeeld in verplichtende maatregelen, beleidsmaatregelen, financiële maatregelen en kennismaatregelen.

Niet-weidende melkveehouders noemen als belangrijke redenen en drijfveren om niet te weiden: hogere arbeidsbehoefte, lagere grasopbrengst en hogere mineralenverliezen naar het milieu bij beweiding. Ook zijn zij bezorgd om de gezondheid van hun dieren na overschakeling naar weiden.

Om het doel van 80% weidende melkkoeien (ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag) in 2020 te halen is een gezamenlijke en breed gedragen inzet van partijen, zowel overheid als bedrijfsleven, het meest effectief. Veel maatregelen kunnen in combinatie versterkend werken; enkele maatregelen juist niet. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat effecten van stimulerende maatregelen vaak pas in de loop van de tijd merkbaar worden. Verplichtende maatregelen grijpen directer in op doelrealisatie waardoor het effect van deze maatregelen in zijn algemeenheid sneller zichtbaar is dan bij stimulerende maatregelen.

Voor weidegang met ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag is een voldoende grote huiskavel nodig. Dit onderstreept het belang van toename van de beweidbare oppervlakte om op die manier meer mogelijkheden voor beweiding te creëren. Dit kan door het verwerven van grond (pacht, eigendom), verbetering van de verkaveling door kavelruil of aanleg van koetunnels of oversteekplaatsen, met name in het zuiden en oosten van Nederland. Ook kan extra beweidingsruimte ontstaan door ontwikkeling van nieuwe beweidingssystemen bij hoge(re) veebezettingen.

S.3 Methode

In opdracht van het ministerie van Economische Zaken hebben Wageningen Research en CLM Onderzoek en Advies maatregelen geïnventariseerd om weidegang van melkkoeien te stimuleren en/of wettelijk te verankeren waarmee de huidige maatregelen kunnen worden aangevuld of uitgebreid.

Onder weidegang wordt hierbij verstaan dat op een bedrijf alle melkkoeien ten minste 120 dagen, minimaal zes uur per dag buiten in de wei zijn. Het overheidsdoel is dat minimaal 80% van de melkkoeien conform deze norm in 2020 weidt.

Mogelijke maatregelen om weidegang te bevorderen zijn geïnventariseerd in een brainstorm met vertegenwoordigers uit de melkveesector/zuivelketen. Uit de maatregelen die in deze stakeholdersbijeenkomst naar voren zijn gekomen is een selectie gemaakt van een zestal kansrijke maatregelen, die nader worden beschreven en geanalyseerd. Dat is inclusief het in kaart brengen van neveneffecten, uitvoerbaarheid, haalbaarheid en financiële gevolgen van deze maatregelen. In een bijeenkomst met niet-weidende melkveehouders is gezocht naar redenen en drijfveren om niet te weiden en om inzicht te krijgen in de effectiviteit van de maatregelen ten behoeve van weidegang.

Summary

S.1 Propitious measures for increasing the percentage of grazing dairy cows

This report provides an overview of stimulating and obligatory measures which will increase the percentage of grazing dairy cows. Together with the current set of measures in place, these measures will increase the number of pasture-grazing cows, grazing at least 120 days per year and six hours per day, to a minimum of 80%. The inventory with stakeholders resulted in 49 measures being proposed from which twelve measures were selected. These were subsequently clustered into six propitious measures consisting of three stimulating measures and three obligatory measures which have been expounded and analysed in table S.1. The financial consequences of these measures have also been considered.

Table S.1 Overview and score of propitious measures for increasing the percentage of grazing dairy

Measure	Direct communication with and support for non-grazing farms	Provide benefits for grazing farms	Higher grazing premium per kg of milk	Grazing as a condition for expansion	Grazing in CAP	Making grazing a statutory obligation
Obligatory/Stimulating	Stimulating	Stimulating	Stimulating	Obligatory	Obligatory ¹	Obligatory
Robustness	+	+	++	++	++	++
Practicability	+	-/+	+	-/+	-	-
Feasibility	+	-/+	-/+	-/+	-/+	-
Term	+	-/+	+	-/+	-	-/+
Responsible	Dairy companies	Government institutions/business community	Dairy companies	Dairy companies and government institutions	Government	Government

¹ This measure can also be implemented as a stimulating factor

Robustness: + = certain, ++ = very certain that the measure will have effect

Practicability: - = difficult, -/+ = average, + = easy to implement by the responsible party

Feasibility: - = difficult, -/+ = average, + = easily feasible for the responsible party

Term: - = 2020 and after, -/+ = 2019, + = 2018 in which the measure is to be implemented

Direct communication with and support for non-grazing farms

This measure will stimulate grazing by starting a dialogue with non-grazing farms and to provide intensive support if they implement grazing. This support ensures that grazing is implemented efficiently and effectively. This measure is robust both in terms of effectiveness and practicability. It is also highly feasible, as the target group has already been identified by dairy companies. The current programme of Stichting Weidegang (the Grazing Foundation) must be intensified and implementation can start immediately. This measure includes costs for additional communication activities, training grazing experts and the remuneration for the support of new grazing farms.

Provide benefits to grazing farms

Government institutions and the business community can provide various benefits to dairy farmers who put their cows out to pasture including preferential status in the issuing of leasehold land, the option for company-specific justification for phosphate rights, preferential treatment when phosphate rights are distributed by the phosphate bank, an exemption from the grassland autumn ploughing ban

and permitting manure application by means of drag harrow instead of shallow injection systems. This measure has a robust effect on the percentage of grazing dairy cows. The practicability and feasibility of this measure depend on the benefits that are offered to grazing farms. For most benefits, this measure can be implemented prior to 2019. The financial consequences are dependent on the benefits that are offered and the choices made by non-grazing dairy farmers.

Increasing the grazing premium per kg of milk

A higher grazing premium is an effective measure to encourage non-grazing farmers for whom grazing would lead to a higher cost price, to make the change to grazing. This will undoubtedly stimulate dairy farmers to put dairy cows out to pasture. The practicability is good and the measure is an expansion of the existing grazing premium. The feasibility of this measure is average. The manner in which the grazing premium can be increased will need to be assessed within dairy companies. The measure could be implemented as early as 2018. A higher grazing premium will result in an increase in the difference in milk price of grazing and non-grazing dairy farms. An additional grazing premium of 1 euro per 100 kg of milk has an impact of approximately 8,500 euros for an average dairy company. If this grazing premium is not partially or completely funded by the market, this measure will have a negative financial impact for companies that do not wish to implement grazing in the future.

Grazing as a condition for expansion

This measure implies that dairy farmers may only expand their companies if they graze their dairy cows. This measure can be enforced by government institutions as well as the dairy industry. It is an effective measure, especially due to its obligatory nature. Practicability is average. Practicability is affected more if legislative measures are applied than if private measures are used. This is because the government currently has no monitoring system in place for grazing while the business community does and also because the dairy industry is capable of regulation the supply of milk. Feasibility is not a simple matter either. Dairy companies will have to agree on the measure together with the members/suppliers and political intent is needed if legislative measures are applied. Implementation is not possible in the short-term, but projections for 2019 are attainable. The financial consequences for non-grazing farms are limited in the short-term, as they can continue their current business practices. Only if they wish to expand will they expressly have to take into account financial consequences.

Grazing as part of the Common Agricultural Policy

This measure states that dairy farmers have to graze their cows to be eligible to continue receiving part or all of the subsidies from the Common Agricultural Policy (CAP). This measure is technically difficult to implement. The responsibility for monitoring grazing is shifted to government institutions and is both complex and labour intensive. Its feasibility depends on political decisions. This measure cannot be implemented prior to 2020 when the new CAP will be adopted. This is too late to contribute to achieving the current goal of reaching 80% grazing dairy cows by 2020, but this measure may assist in further increasing this percentage in the period that follows. This measure means that non-grazing dairy farmers may lose their subsidies or receive additional subsidies if they decide to implement grazing. This depends on how this regulation is defined. The subsidy for dairy farmers with a business size that is equal to the average business size of non-grazing farms currently amounts to 30,000 euros per company per year.

Generically make grazing a statutory obligation through the government

Generically make grazing a statutory obligation is a possibility for achieving the goal of reaching 80% grazing dairy cows with a minimum of 120 days and six hours a day of grazing. A statutory obligation can be highly effective. However, this measure is technically difficult to implement, as it is complex and labour intensive. The feasibility for making grazing for dairy cows a statutory obligation is limited, as it is highly likely that concessions will need to be made for exceptional cases and/or transitional periods for non-grazing farms. This measure is attainable in 2019 due to the amount needed for political decision-making. It is expected that the current grazing premium paid by dairy processing companies will lapse if this measure is implemented. If surplus proceeds for meadow milk on the market can be maintained, the disadvantage of losing the grazing premium will be cushioned. This measure ensures that current non-grazing farms will always receive a higher milk price both with the grazing premium, as a share of this premium is funded by the market as well as without the premium, as the current redistribution of milk payments will lapse.

S.2 Complementary measures and findings

A wide group of representatives from the dairy chain inventoried a large number of additional measures, in addition to those mentioned above, during a brainstorming session. These measures have not been expounded, but have been included in this report. The measures have been divided into obligatory measures, policy measures, financial measures and knowledge measures.

Non-grazing dairy farms list the following important reasons and motives for non-grazing: increased labour requirements, lower grass yields and higher mineral losses to the environment under grazing. They are also concerned about the health of their animals following a shift to grazing.

To achieve the goal of reaching 80% grazing dairy cows with a minimum of 120 days and six hours per day of grazing by 2020, a joint and widespread commitment of parties, including government institutions and the business community, will be most effective. A combination of many measures will have a mutually enhancing effect; the implementation of one or just a few measures will not. But it is important to understand that the effects of stimulating measures will only yield palpable results in the long-term. Obligatory measures will have a more direct impact on the realisation of goals and the effects of such measures are generally quicker to identify than those of stimulating measures.

A sufficiently large acreage of grassland needs to be available to guarantee 120 days and six hours a day of grazing. This highlights the importance of increasing the acreage available for grazing and to use this for creating more opportunities for grazing. This can be achieved by acquiring land through leasing and ownership, improving the parcelling out of plots through plot exchange or the construction of cow tunnels or crossings especially in the southern and eastern parts of the Netherlands. Additional grazing acreage can be created by developing new grazing systems for higher livestock densities.

S.3 Method

Wageningen University & Research and CLM Research and Advice were commissioned by the Dutch Ministry of Economic Affairs to inventory measures that stimulate and/or statutorily obligate the pasture grazing of dairy cows and which will complement and expand the current set of measures.

Grazing is defined as a farm where all dairy cows are put out to pasture for a minimum of 120 days and six hours per day. The goal of the government is to ensure that 80% of dairy cows are grazing according to this standard by 2020.

Possible measures that promote pasture grazing were inventoried during a brainstorming session with representatives from the dairy sector and dairy chain. A selection of six potentially favourable measures was taken from all the measures that were proposed during this stakeholder meeting and have been further expounded and analysed. This includes identifying the effects, practicability, feasibility and financial consequences of these measures. Reasons and motives for not implementing pasture grazing were identified during a meeting with non-grazing dairy farmers to obtain insight into the possible effectiveness of measures that promote pasture grazing.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Het aandeel melkkoeien in Nederland dat weidegang krijgt, is de laatste jaren afgenomen. Liep in 2001 nog 90% van de melkkoeien in de wei, in 2015 is dit gedaald tot 65% (CBS Statline, 2017). Ook de tijd die melkkoeien per weidedag in de wei doorbrengen is afgenomen.

De vermindering van weidegang van melkkoeien is niet ongemerkt gebleven: zowel in de samenleving, politiek als melkvee- en zuivelsector is hier aandacht voor. In 2012 is het Convenant Weidegang opgesteld om melkveehouders te stimuleren hun koeien te weiden. Zuivelondernemingen betalen een premie voor de melk van bedrijven waar koeien weiden en er zijn projecten opgezet die melkveehouders helpen om het vakmanschap op het gebied van weidegang te verbeteren.

In het voorjaar van 2017 heeft de Tweede Kamer twee moties aangenomen om weidegang te regelen. In de motie van lid Ouwenhand (TK, 21 501-32 nr. 982) wordt de regering verzocht om 'weidegang voor koeien wettelijk te borgen'. De motie van de leden Bashir, Voortman en Belhaj (TK, 34 313, nr. 8) verzoekt de regering om 'voorstellen voor te bereiden voor een wettelijke verankering van weidegang' en spreekt uit dat 'deze wettelijke regeling ingaat als de sector de doelstelling van 80% weidende koeien, uitgaande van ten minste 6 uur per dag gedurende 120 dagen per jaar, in 2020 niet haalt'.

1.2 Doelstelling

De staatsecretaris van Economische Zaken (EZ) heeft in reactie op deze moties aangegeven dat in voorbereiding op eventuele interventies vanuit de overheid, onderzoek zal worden gedaan door Wageningen University & Research in samenwerking met CLM Onderzoek & Advies (CLM). Doel van dit onderzoek is mogelijke interventies te identificeren om weidegang te stimuleren of te verplichten (Kamerbrief 20 maart 2017, DGAN-DAD/17037860).

1.3 Vraagstelling

De hoofdvraag van het onderzoek is als volgt geformuleerd:

'Welke extra stimulerings- en/of wettelijke maatregelen ten opzichte van het huidige pakket aan maatregelen zijn er om het aandeel weidende melkkoeien te verhogen?'

De volgende deelvragen zijn onderscheiden:

1. Hoe kunnen partijen die betrokken zijn bij het Convenant Weidegang en andere partijen, weidegang verder stimuleren?
2. Hoe kan de overheid weidegang stimuleren, al dan niet via wet- en regelgeving?
3. Hoe kan een wettelijke verplichting van weidegang worden ingevuld?
4. Wat zijn de mogelijk extra kosten voor de zuivelketen en overheid per maatregel?
5. Welke effecten kunnen worden verwacht op het aantal weidende melkkoeien in 2020 en mogelijk langere termijn per maatregel?
6. Wat is de haalbaarheid per maatregel voor melkveehouders en andere relevante partijen?
7. Welke andere voor- en nadelen van de maatregelen kunnen worden geïdentificeerd en in perspectief geplaatst worden?
8. Welke ervaringen zijn er met betrekking tot (wettelijke) maatregelen van weidegang in het buitenland?

Hierbij verstaat het ministerie van EZ onder weidegang dat op een bedrijf alle melkkoeien ten minste 120 dagen, minimaal zes uur per dag buiten in de wei zijn.

Op basis van deze vragen die door de opdrachtgever zijn gesteld, heeft het projectteam het volgende resultaat geformuleerd: het onderzoek identificeert maatregelen die aanvullend zijn op de huidige maatregelen om weidegang van melkkoeien te stimuleren en/of wettelijk te verankeren. Daarnaast brengt het financiële effecten, haalbaarheid en neveneffecten van deze opties voor melkveehouders en andere relevante partijen in kaart.

1.4 Afbakening

De methode van onderzoek wordt in het volgende hoofdstuk toegelicht. Deze paragraaf beschrijft hoe het onderzoek is afgebakend.

Uitwerking maatregelen

Waar mogelijk worden maatregelen voor verhoging van het aandeel weidende koeien kwantitatief uitgewerkt; anders wordt volstaan met een kwalitatieve beschrijving van de toepassing van de maatregel.

Het onderzoek richt zich primair op de periode tot en met 2020. Waar nodig wordt verder in de toekomst gekeken.

Dit onderzoek gaat niet over de (technische) implementatie van maatregelen bij betrokken partijen. Zo wordt niet specifiek onderzocht hoe een melkveehouder de maatregel dient toe te passen in zijn bedrijfsvoering.

De mogelijke financiële gevolgen van de maatregelen voor melkveebedrijven, overheid en andere relevante partijen worden globaal uitgewerkt.

Juridische haalbaarheid van maatregelen staat niet centraal in dit onderzoek, maar wordt waar mogelijk behandeld.

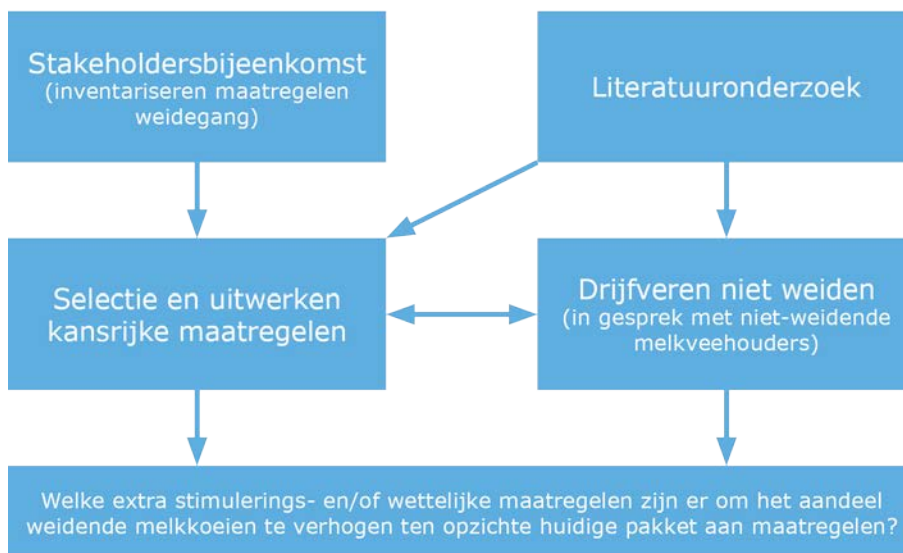
Draagvlak

Vanwege de beperkte doorlooptijd van het onderzoek is geen draagvlakmeting uitgevoerd. De maatregelen die voortkomen uit dit onderzoek dienen eerst verder uitgewerkt te worden en kunnen dan, indien gewenst, worden getoetst op draagvlak.

2 Methode van onderzoek

2.1 Opzet van het onderzoek

In figuur 2.1 worden de stappen weergegeven die zijn genomen om de onderzoeksvragen te beantwoorden.



Figuur 2.1 Overzicht onderzoeksmethoden en stappen ter beantwoording van de onderzoeksvraag

Na een korte oriëntatie op het potentiële veld van stakeholders is een stakeholdersbijeenkomst georganiseerd om maatregelen te inventariseren. Om inzicht te krijgen in de drijfveren van melkveehouders om melkkoeien niet te weiden en in de effectiviteit van de maatregelen ten behoeve van weidegang is daarnaast een bijeenkomst met niet-weidende melkveehouders georganiseerd. De informatie uit deze bijeenkomst is benut bij het uitwerken van de geselecteerde maatregelen. Daarnaast is een literatuurstudie uitgevoerd naar achtergronden van weidegang, redenen en effecten van weiden en niet weiden en maatregelen om weidegang te bevorderen. De resultaten van de literatuurstudie zijn ook gebruikt bij het uitwerken van de maatregelen om weidegang te bevorderen.

2.2 Inventarisatie van maatregelen

Mogelijke maatregelen om weidegang te bevorderen zijn geïnventariseerd in een bijeenkomst met vertegenwoordigers uit de melkveesector/zuivelketen (bijlage 1). Middels een brainstorm zijn maatregelen geïnventariseerd die genomen kunnen worden om het doel te realiseren van minimaal 80% weidende melkkoeien in 2020 (ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur weidegang).

Er is in groepen gediscussieerd over mogelijke maatregelen met betrekking tot:

1. directe stimulering van weidegang
2. directe sturing op weidegang
3. indirecte stimulering van weidegang door wegnemen oorzaken om niet te weiden
4. indirecte stimulering van weidegang door waarderen van positieve effecten van weidegang.

Per groep zijn potentiële maatregelen geïnventariseerd, wie voor (de uitvoering van) de maatregel verantwoordelijk is en wat de mogelijke effecten zijn van de maatregel. De deelnemers hebben de

mogelijkheid gehad om na de bijeenkomst te reageren op de geïnventariseerde maatregelen. Deze reacties zijn gebruikt in het vervolg van het onderzoek, onder meer om de maatregelen scherper te definiëren. Het resultaat van de stakeholdersbijeenkomst is gebruikt voor de selectie van maatregelen die verder zijn uitgewerkt. Het volledige overzicht van maatregelen is te vinden in hoofdstuk 4.

2.3 Selectie en uitwerking van maatregelen

Op basis van de maatregelen die in de stakeholdersbijeenkomst naar voren zijn gekomen is een selectie gemaakt van maatregelen voor verdere uitwerking. Hierbij hebben de onderzoekers voor het scoren van de maatregelen op basis van 'expert judgement' de onderstaande criteria gehanteerd:

1. Robuustheid van het effect van de maatregel
In welke mate draagt de maatregel bij aan het verhogen van het aandeel weidende melkkoeien en hoe robuust is dit?
2. Uitvoerbaarheid
Is de maatregel technisch uitvoerbaar op basis van beschikbare kennis en technieken?
3. Haalbaarheid
Kan de verantwoordelijke partij dit realiseren?
4. Termijn
Op welke termijn is de maatregel uit te voeren?

De onderzoekers hebben individueel en onafhankelijk van elkaar de maatregelen gescoord. De meest kansrijke maatregelen zijn geselecteerd. Enkele maatregelen liggen qua werking dicht bij elkaar en zijn na de selectie geclusterd in een overkoepelende maatregel.

Alleen de geselecteerde maatregelen zijn verder uitgewerkt. Van deze maatregelen is de werking om het beleidsdoel te behalen beschreven (beleidstheorie), de doeltreffendheid en de doelmatigheid geanalyseerd. Bij de doelmatigheid worden de uitvoerbaarheid, haalbaarheid, termijn waarop de maatregel is uit te voeren en de financiële gevolgen behandeld.

2.4 Drijfveren van niet-weidende melkveehouders

Om meer inzicht te krijgen in de effectiviteit van de maatregelen ten behoeve van weidegang, is een bijeenkomst met niet-weidende melkveehouders georganiseerd. De bijeenkomst is opgezet als een open gesprek met niet-weidende melkveehouders over hun beweegredenen voor het niet weiden en over de vraag of, en zo ja hoe, zij te bewegen zijn om te gaan weiden. Deelnemers uit verschillende regio's en met uiteenlopende bedrijfstypen zijn uitgenodigd op basis van adressen aangeleverd door het programmateam Weidegang van de Duurzame Zuivelketen. Aan de bijeenkomst hebben elf niet-weidende melkveehouders deelgenomen en één heeft een schriftelijke bijdrage geleverd. Het verslag van de bijeenkomst is opgenomen in bijlage 2.

3 Stand van zaken in weidegang

3.1 Trends in beweiding

3.1.1 Inleiding

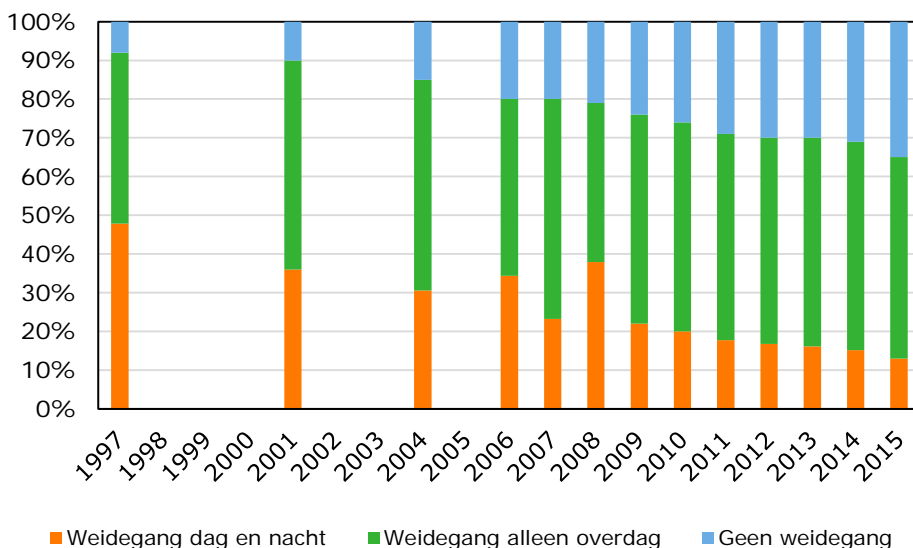
Het merendeel van de Nederlandse bedrijven past weidegang toe, maar beweiding is de afgelopen twintig jaar wel afgenomen. De laatste jaren zijn er diverse ontwikkelingen en initiatieven op gang gekomen om weidegang te behouden en de dalende trend te keren. Dit lijkt zijn vruchten af te werpen. Recentelijk is er een stabilisatie in het percentage bedrijven dat enige vorm van beweiding toepast (Reijs et al., 2016). Of dit een trendbreuk is, zal de komende jaren moeten blijken. De volgende bronnen voor het monitoren van weidegang zijn beschikbaar (zie ook bijlage 3):

1. Weidegangstatistiek van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS)
2. Weidegangstatistiek van de Duurzame Zuivelketen (DZK)

Per bron wordt kort de huidige stand van zaken beschreven.

3.1.2 Percentage koeien met beweiding (CBS)

Het CBS verzamelt al bijna 20 jaar gegevens over beweiding door melkkoeien en jongvee. Figuur 3.1 laat zien dat het percentage weidende koeien in Nederland de afgelopen jaren is gedaald. In 2001 kreeg 90% van de melkkoeien weidegang, in 2006 en 2007 was dit gedaald tot 80% en in zowel 2012 als 2013 was het percentage weidende koeien 70%. De meest recente gegevens van CBS komen uit 2015; het percentage melkkoeien met weidegang was in 2015 65% (CBS, 2017). Figuur 3.1 laat ook zien dat het percentage koeien met onbeperkte weidegang (dag en nacht) de afgelopen decennia is afgenomen van 48% in 1997 naar 13% in 2015. De koeien met weidegang worden in Nederland voor het grootste deel beperkt beweid, meestal gedurende de dag.

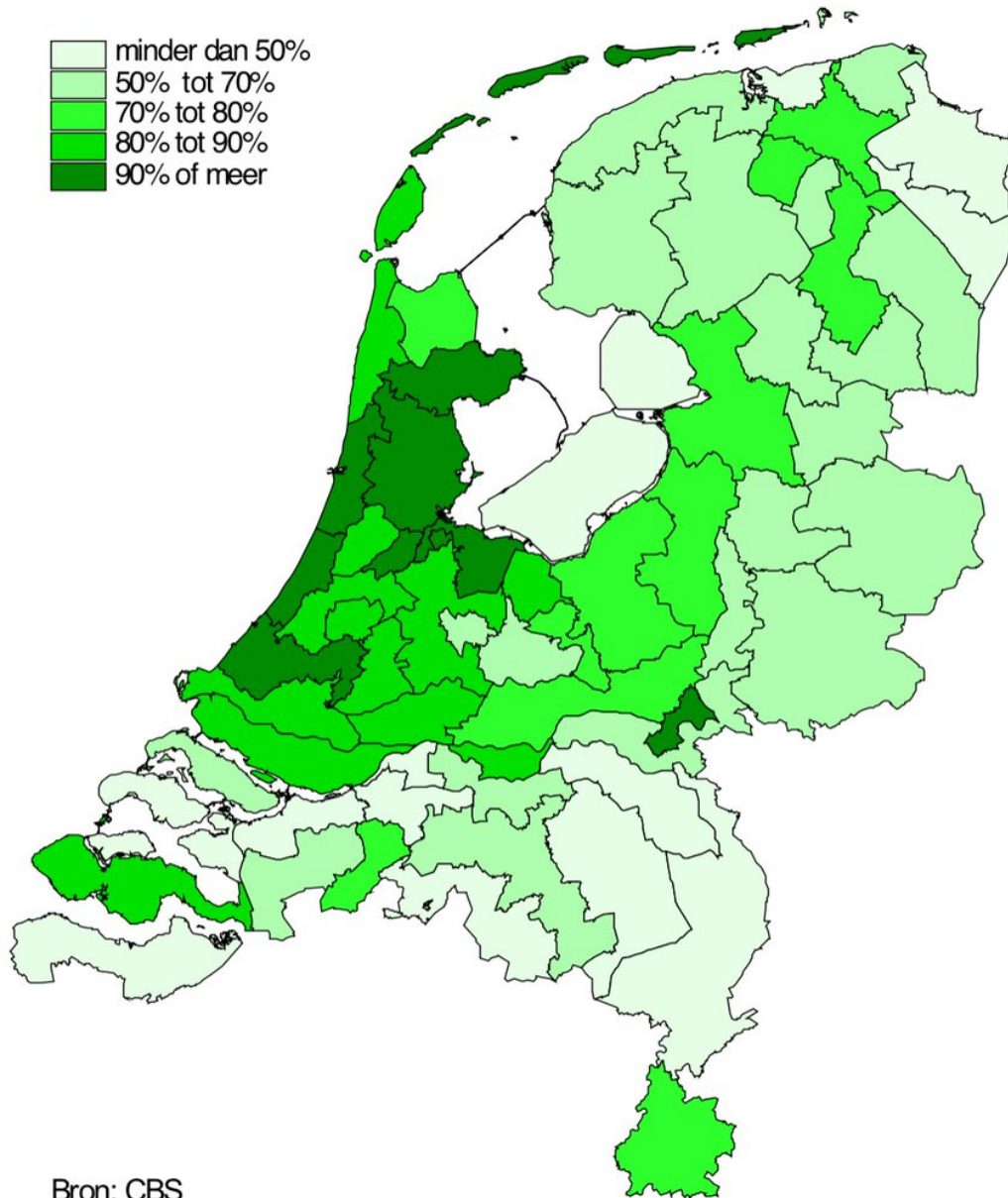


Figuur 3.1 Beweiding van melkkoeien in Nederland (% melkkoeien)

Bron: CBS (2017).

Er zitten grote verschillen in weidegang tussen de verschillende regio's van Nederland. Figuur 3.2 laat zien dat in West-Nederland tot meer dan 90% van de koeien wordt geweid, terwijl in Zuidoost-Nederland het percentage koeien dat weidt het laagst is, minder dan 50%.

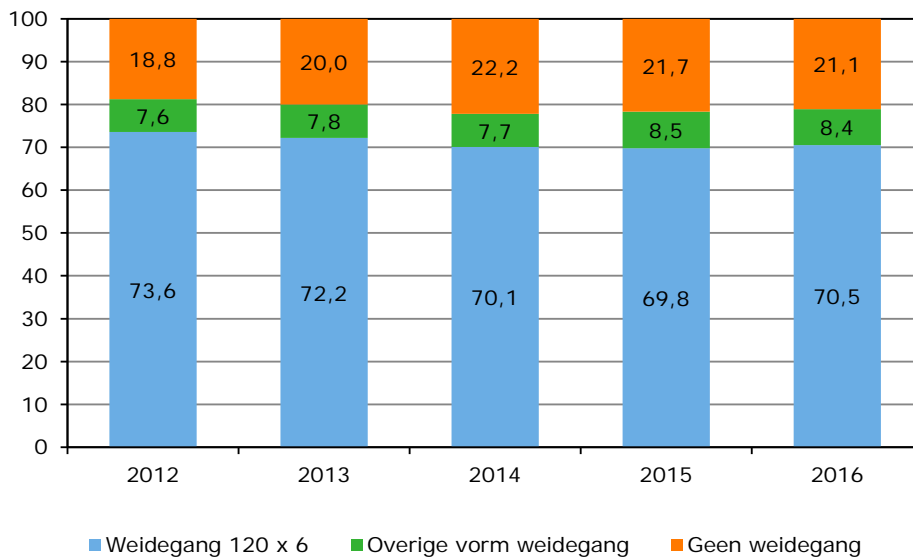
Percentage melkkoeien met weidegang per landbouwgebied, 2015



Figuur 3.2 Beweiding van melkkoeien in Nederland in 2015 (% melkkoeien)
Bron: CBS, 2017.

3.1.3 Percentage bedrijven met beweiding (DZK)

Sinds de ondertekening van het Convenant Weidegang in 2012 wordt het percentage melkveebedrijven met weidegang jaarlijks vastgesteld door DZK. Het Convenant Weidegang heeft als doel ten minste het niveau van melkveebedrijven met weidegang van 2012 te behouden. In de jaren na de ondertekening nam het percentage bedrijven echter af (figuur 3.3). In de Sectorrapportage Duurzame Zuivelketen over 2015 beschrijven Reijs et al. (2016) dat er in 2015 een stabilisatie is in het percentage bedrijven dat beweiding toepast. Eind december 2016 heeft DZK gegevens gepubliceerd over 2016, waaruit bleek dat het percentage bedrijven met weidende koeien in 2016 is toegenomen. Het niveau van 2012 is nog niet bereikt. In 2017 hebben verschillende zuivelbedrijven bekend gemaakt dat enkele honderden veehouders die voorheen niet weidden, weer zijn begonnen met weiden. Daarnaast zullen in 2017 ook melkveebedrijven gestopt zijn die voorheen wel weiden. Het effect van beide tegengestelde bewegingen op het totale percentage weidegang in 2017 zal aan het eind van 2017 bekend worden.



Figuur 3.3 Melkveebedrijven met weidegang in Nederland (%).

Bron: www.duurzamezuivelketen.nl.

3.1.4 Vergelijking met andere landen

Gegevens over beweiding in Europa worden niet eenduidig verzameld. Er zijn vrijwel geen statistieken en data van het weiden van melkvee. Ook registreren zuivelbedrijven in het buitenland niet of een melkveebedrijf de koeien wel of niet weidt. Daardoor is het slechts mogelijk de stand van zaken met betrekking tot beweiding te schatten. De gegevens in dit hoofdstuk zijn afkomstig van de Working Group 'Grazing' (Werkgroep Beweiding) van de European Grassland Federation. Dit is dus geen statistische informatie zoals in Nederland, maar een inschatting door deskundigen ('educated guess'). Deze deskundigen hebben een indicatie gegeven van de mate van en de trends in beweiding in Europa.

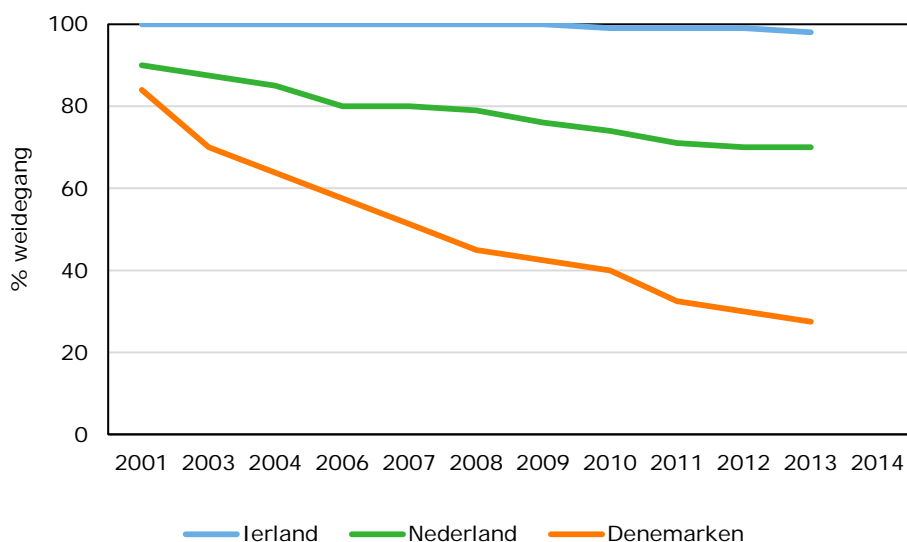
Wat betreft het weiden van de melkkoeien, is Europa grofweg in zes regio's te verdelen (Van den Pol-van Dasselaar, 2016):

- Noord (landen als Zweden, Finland, Noorwegen)
Veel beweiding. Door welzijnswetgeving moeten alle koeien of moet een deel van de koeien verplicht naar buiten.
- West (landen als Ierland, Engeland)
Veel beweiding. In deze landen, in tegenstelling tot in Noord-Europa, wordt traditioneel veel beweid

vanuit kostprijsoverwegingen. Weidegras is volop beschikbaar en wordt gezien als het goedkoopste voedermiddel voor melkproductie (Hennessy et al., 2015).

- Midden-West (landen als Nederland, Luxemburg, Frankrijk, Zwitserland)
Afname van beweiding in de laatste jaren; nog wel meer dan 50% beweiding.
- Midden-Oost (landen als Denemarken, Duitsland)
Sterke afname van beweiding in de laatste jaren, minder dan 50% beweiding.
- Oost (landen als Oostenrijk, Estland, Tsjechië, Hongarije, Bosnië-Herzegovina, Slovenië)
Weinig weidegang.
- Zuid (landen als Spanje, Griekenland)
Weinig weidegang omdat de klimatologische omstandigheden niet gunstig zijn voor grasland en het laten weiden van melkkoeien.

In de meeste landen in Europa is, net als in Nederland, beweiding de afgelopen jaren teruggedaan. Er zijn steeds minder melkkoeien die naar buiten gaan en waar dat wel gebeurt, gaan ze steeds minder dagen en steeds minder uren per dag naar buiten. Er zijn wel verschillen in regio's, wat wordt geïllustreerd met drie voorbeeldlanden uit verschillende regio's (figuur 3.4). Rond 2000 hadden de drie landen nog ongeveer hetzelfde percentage weidende koeien. Vervolgens zijn er in de periode 2000-2013 grote verschillen ontstaan in het percentage weidende koeien tussen deze drie landen.



Figuur 3.4 Trend in beweiding van melkkoeien (%) in Denemarken ('educated guess'), Nederland (CBS) en Ierland ('educated guess')

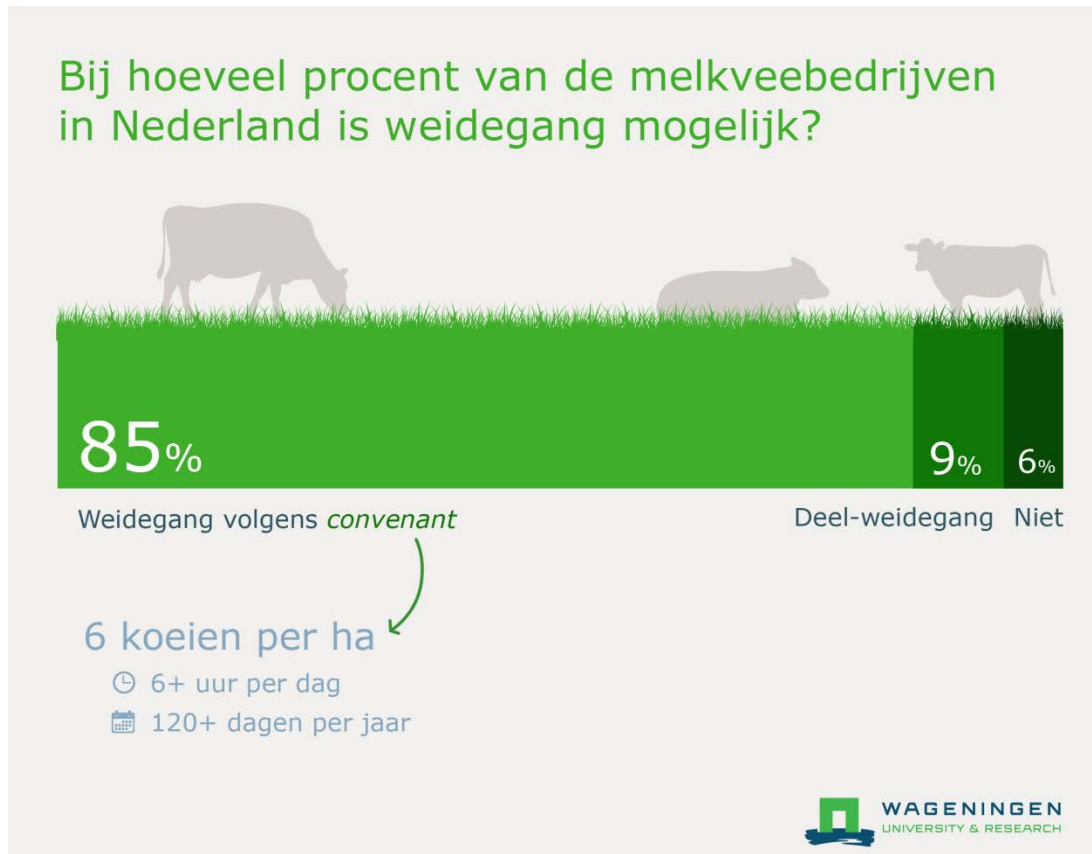
Bron: Van den Pol-van Dasselaar (2016).

3.2 Drijvende factoren van weidegang

3.2.1 Technische mogelijkheden weidegang in Nederland

In 2015 is door Wageningen UR onderzocht in hoeverre weidegang van melkkoeien nu en in de toekomst mogelijk is (zowel technisch als bedrijfseconomisch) op melkveebedrijven in Nederland gezien de grootte van de potentieel beweidbare oppervlakte (Van den Pol-van Dasselaar et al., 2015). De analyse had betrekking op het jaar 2013, wat op dat moment het meest recente jaar was waarvan gegevens beschikbaar waren. In het rapport is uitdrukkelijk rekening gehouden met de beweidbare oppervlakte huiskavel. Veel bedrijven hebben wel meer grasland beschikbaar, bijvoorbeeld op veldkavels, maar vanwege het melken van de koeien is beweiding van dat grasland door melkkoeien niet haalbaar.

Op 94% van de bedrijven kon in 2013 een vorm van weidegang worden toegepast. In de studie is ook gekeken naar de norm van minimaal 120 dagen weidegang met minimaal 6 uur weidegang per dag. Gemiddeld genomen kunnen bedrijven met een veebezetting van maximaal 6 melkkoeien per ha beweibare oppervlakte voldoen aan deze norm. Ongeveer 85% van de bedrijven had in 2013 voldoende beweibare huiskavel beschikbaar om aan dit criterium te voldoen (figuur 3.5). Op de overige bedrijven kon een vorm van deelweidegang worden toegepast (9%) of was weidegang niet mogelijk (6%). Criterium bij deelweidegang was een minimale opname van 1 kg droge stof per melkkoel per dag uit weidegras. Dat komt overeen met maximaal 12 melkkoeien per ha beweibare huiskavel. In het onderzoek bleek 1-2% van de bedrijven in 2013 in het geheel geen huiskavel rondom de stal te hebben.



Figuur 3.5 Technische mogelijkheden van weidegang in Nederland
 Bron: naar Van den Pol-van Dasselaar et al. (2015).

In het onderzoek is ook gekeken naar de mogelijkheden van beweiding in de toekomst (het jaar 2020). Hierbij is rekening gehouden met trends rondom schaalvergroting en automatisering. De trend van verdergaande automatisering leidt vooral tot een toename van het aantal automatische melksystemen (van ongeveer 20% van de bedrijven in 2015 tot 30% van de bedrijven in 2020). Bij schaalvergroting is rekening gehouden met verschillende scenario's, variërend van een verhoging van het aantal melkkoeien per ha beweibare oppervlakte indien het aantal koeien toeneemt zonder toename in de beweibare oppervlakte tot een gelijkblijvend aantal melkkoeien per ha beweibare oppervlakte indien er ook groei in de beweibare oppervlakte plaatsvindt. De combinatie van beide trends leidt tot een schatting voor 2020: in 2020 heeft 69-84% van de bedrijven een veebezetting (maximaal 6 melkkoeien per ha beweibare oppervlakte) waarbij ze kunnen voldoen aan de weidenorm van minimaal 120 dagen weidegang met minimaal 6 uur beweiding per dag (Van den Pol-van Dasselaar et al., 2015). In de studie is uitsluitend gekeken naar het percentage bedrijven met weidegang; niet naar het percentage koeien. Of het daarmee haalbaar is dat minimaal 80% van de melkkoeien minimaal 120 dagen van 6 uur per dag weidegang krijgt, blijkt niet uit de studie. Bij de genoemde 69% van de bedrijven lijkt het echter niet reëel om te veronderstellen dat een percentage

van 80% van de koeien haalbaar is. Het percentage weidende koeien is immers in de afgelopen jaren altijd lager geweest dan het percentage weidende bedrijven (In 2015 65% melkkoeien en 78% bedrijven met weidegang, zie ook paragraaf 3.1.2 en 3.1.3). Dit onderstreept dus het belang van toename van de beweibbare oppervlakte om op die manier meer mogelijkheden voor beweiding te creëren. Dit kan door verwerven van grond (pacht, eigendom), verbetering van de verkaveling door kavelruil of aanleg van koetunnels of oversteekplaatsen. Gezien het relatief hoge aantal koeien per ha beweibbare oppervlakte speelt dit aspect met name in Zuid- en Oost- Nederland. Ook kan extra beweidsruimte ontstaan door ontwikkeling van nieuwe beweidsystemen bij hoge veebezettingen. Hiervoor is onderzoek en innovatie nodig.

3.2.2 Voor- en nadelen van weidegang

Het wel of niet weiden van de melkkoeien beïnvloedt vele aspecten van de bedrijfsvoering op een bedrijf. Daarnaast heeft beweiding effecten buiten het melkveebedrijf zoals imago, landschap en milieu. Beweiding heeft voordelen maar ook nadelen en die lopen per bedrijf uiteen. Hierbij gaat het onder meer om diergezondheid en dierenwelzijn, grasproductie, melkwaliteit, biodiversiteit en milieu (tabel 3.1).

Tabel 3.1 Voor- en nadelen van weidegang op verschillende thema's

	Voordelen	Nadelen
Diergezondheid en dierenwelzijn	<ul style="list-style-type: none"> • Meer mogelijkheden voor natuurlijk gedrag (onder andere grazen) • Minder kans op uierproblemen (Washburn et al., 2002) • Minder kans op klauwproblemen (Haskell et al., 2006; Burow et al., 2013) 	<ul style="list-style-type: none"> • Relatief grote schommelingen in de samenstelling van het rantsoen (Huyghe et al., 2014) • Risico op insleep van ziektes door besmetting met specifieke pathogenen (bijvoorbeeld wormen, leverbot)
Grasproductie		<ul style="list-style-type: none"> • Beweiding leidt tot een lagere benutting van de productiecapaciteit van het grasland dan maaien (Peyraud en Delagarde, 2011) • Onzekerheid over grasbeschikbaarheid en graskwaliteit is een knelpunt voor veehouders (Dillon et al., 2005)
Kwaliteit van de melk	<ul style="list-style-type: none"> • Hoger gehalte onverzadigde vetzuren in de melk (Elgersma, 2015; Wyss et al., 2010) 	
Arbeid	<ul style="list-style-type: none"> • Minder uren arbeid, omdat de koe het werk zelf doet (Hennessy et al., 2015) 	<ul style="list-style-type: none"> • Management van beweiding is moeilijker dan management van niet weiden (Hennessy et al., 2015)
Biodiversiteit	<ul style="list-style-type: none"> • Beweiding leidt tot meer biodiversiteit (Metera et al., 2010) 	
Milieu (mineralen, broeikasgassen)	<ul style="list-style-type: none"> • Minder ammoniakemissie • Minder energiegebruik • Minder CO₂-emissie • Minder methaanemissie 	<ul style="list-style-type: none"> • Meer nitraatuitspoeling • Meer denitrificatie • Meer lachgasemissie • Meer N-verliezen
Imago	<ul style="list-style-type: none"> • Koeien in het landschap dragen bij aan een positief beeld van de veehouderij (Boogaard et al., 2011) 	

Er is een mix van voor- en nadelen. Voor veel thema's geldt dat hoe meer uren weidegang, hoe groter het effect. Voor veel voor- en nadelen geldt dat ze erg afhankelijk zijn van het type melkveebedrijf. Zo verschillen effecten voor een bedrijf op zand ten opzichte van een bedrijf op klei of veen, voor een intensief ten opzichte van een extensief bedrijf en voor een groot ten opzichte van een klein bedrijf. En voor bedrijven met vrijwel geen huiskavel biedt het weiden een heel ander perspectief dan voor bedrijven met een ruime huiskavel.

Bedrijfseconomie staat niet in bovenstaande tabel vermeld. Bedrijfseconomie is echter vaak wel een belangrijk thema voor melkveehouders. Bij beweiding zijn er minder kosten: weidegras is een goedkoop productiemiddel (Dillon et al., 2005; Shalloo, 2009; Reijs et al., 2013). Recent onderzoek op ruim 1.000 Nederlandse melkveebedrijven toont echter ook aan dat in Nederland weidegang een verwaarloosbaar effect heeft op de economische resultaten. Het verschil in economische resultaten binnen een groep weiders is ook vele malen groter dan tussen weiden en niet weiden (Van den Pol-van Dasselaar, niet gepubliceerd).

Het effect van beweiding is vaak verstrengeld met een effect van bedrijfsinrichting. Verschillende negatieve effecten van zowel weidegang als niet weiden op diergezondheid en dierenwelzijn kunnen worden voorkomen door een goede huisvesting. Goede huisvesting is sowieso van belang want ook op bedrijven met weidegang zijn de koeien immers in de winter in de stal. De infrastructuur van de kavel is van belang voor beweiding. Paden waarover de dieren lopen dienen bijvoorbeeld vrij van steentjes te zijn om klauwproblemen te voorkomen.

Door de grote diversiteit aan melkveebedrijven is het moeilijk om te zeggen wat 'het effect van weiden of niet weiden' is voor de gehele melkveehouderij. Daarbij speelt ook nog het management van de melkveehouder een grote rol. Een weidende melkveehouder zal met gericht management de voordelen van weidegang zo veel mogelijk uitbuiten en nadelen van weidegang zo veel mogelijk opheffen. En dat zal een niet-weidende melkveehouder voor zijn situatie ook doen. Weidegang is een onlosmakelijk onderdeel van de totale bedrijfsvoering.

3.2.3 Drijfveren voor veehouders om te weiden of op te stallen

De belangrijkste redenen om te weiden worden weergegeven in tabel 3.2 samen met de belangrijkste redenen om op te stallen.

Tabel 3.2 Drijfveren van melkveehouders om te weiden en om op te stallen

Drijfveren om te weiden	Drijfveren om op te stallen
Cultureel ingegeven, historie en/of gewoonte	Schaalvergroting en meer koeien per beweidbare oppervlakte door bedrijfsontwikkeling (Parsons et al., 2004; Hennessy et al., 2015)
Bewuste strategische keuze	Optimaal benutten dure kapitaalgoed grond, met name in akkerbouwregio's (zie ook figuur 3.2)
Sociale druk vanuit omgeving en/of maatschappelijke waardering	Wens om rantsoenen van het vee volledig onder controle te hebben en volledig af te stemmen op de behoefte van het vee (constant rantsoen)
Weidezuivelproducten hebben een meerwaarde in de regionale, nationale en internationale markt	Automatische melksystemen; de combinatie melkrobot en weidegang wordt als moeilijk uitvoerbaar ervaren (Bühlen et al., 2014)
Bedrijfseconomische overwegingen, weidepremie	Adviezen derden. Erfbetreders kunnen meer verkopen aan een niet-weider dan aan een beweider (bijvoeding, machines, etc.). Te weinig kennis over beweiding bij veehouders en adviseurs door afnemende aandacht voor beweiding in onderzoek, onderwijs en voorlichting; sinds enkele jaren is deze trend echter omgekeerd (Hennessy et al., 2015)
Diergezondheid*	Diergezondheid a)

a) Door veehouders wordt vaak diergezondheid genoemd als drijfveer, zowel door niet-weiders als door weiders (enquête uitgevoerd op de NRM binnen het project Koe & Wij)

Tabel 3.2 laat zien dat er bij beweiding diverse overwegingen een rol spelen:

- technische argumenten die te maken hebben met de opzet en de inrichting van het bedrijf
- bedrijfseconomische argumenten die te maken hebben met economie en arbeid
- sociale argumenten die te maken hebben met de intrinsieke motivatie van de veehouder en met de mind-set van de veehouder.

Met name die laatste argumenten (sociale argumenten) zijn van belang bij het bepalen van maatregelen om weidegang te stimuleren. Van Well et al. (2007) zochten in het Project Koe & Wij naar de verschillende drijfveren van melkveehouders. Er werd destijds onderscheid gemaakt tussen vier typen melkveehouders; de zakelijke, de genietende, de traditionele en de overtuigde ondernemer. Deze drijfveren komen voor bij zowel de weidende als de niet-weidende melkveehouders. Die drijfveer bepaalt sterk de wijze waarop de melkveehouder kan worden benaderd. Nu omschakeling van een deel van de niet-weidende melkveebedrijven nodig is, is het belangrijk dat de genomen maatregelen aansluiten bij de drijfveren van de niet-weidende melkveehouders.

Läpple et al. (2012) toonden aan dat de mate van beweiding niet alleen wordt bepaald door de bedrijfskarakteristieken, maar ook door de eigenschappen van de veehouder. Ook onder Nederlandse omstandigheden is dit aangetoond (Van den Pol-van Dasselaar et al., 2016). De houding en mind-set van de veehouder ten opzichte van beweiding bleek een belangrijke factor van invloed op de mate van beweiding. Houding en mind-set hebben te maken met de voorkeuren en de kennis van de veehouder. De veehouder die meer voordelen dan nadelen van weidegang zag, koos eerder voor weidegang dan de veehouder bij wie dat precies andersom was. Vrijwel alle veehouders in het Nederlandse onderzoek gaven aan dat het systeem dat zij gekozen hebben (weiden of niet weiden) volgens hen voor het eigen bedrijf het hoogste rendement oplevert en de minste arbeid kost. Dat is consequent met de keuzes die ze gemaakt hebben. De conclusie van het Nederlandse onderzoek was dat de hoeveelheid beweiding zal veranderen als het beeld van de veehouder over beweiding verandert of als het beeld dat de veehouder heeft over de mogelijkheden om beweiding toe te passen op het bedrijf verandert. Beelden van de veehouder over beweiding kunnen veranderen, bijvoorbeeld door verkaveling, training van de veehouder, scholing van jonge ondernemers of voorbeelden in de praktijk.

3.3 Stimulering van weidegang

3.3.1 Convenant Weidegang

Door de afname van weidegang heeft beweiding steeds meer maatschappelijke aandacht gekregen. Voor de sector is het imago-aspect steeds zwaarder gaan wegen. Op 18 juni 2012 hebben daarom ruim 50 partijen uit de melkveehouderij/zuivelketen de handen ineengeslagen om de koe in de wei te houden. Zij hebben daartoe het Convenant Weidegang ondertekend. Het initiatief voor het Convenant werd genomen door de Duurzame Zuivelketen, een samenwerkingsverband van de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) en LTO Nederland. In het Convenant is het volgende beschreven:

‘De ondertekenaars van het Convenant Weidegang zien een gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het doel om koeien zoveel als mogelijk weidegang te bieden en tenminste het huidige niveau van melkveebedrijven met weidegang te behouden, ieder zet zich hier vanuit de eigen rol voor in.’¹

In de jaren na 2012 hebben nog meer organisaties zich aangesloten bij het Convenant Weidegang en inmiddels zijn er 73 ondertekenaars (www.duurzamezuivelketen.nl). Hieronder bevinden zich organisaties van melkveehouders, zuivelondernemingen, erfbetreders, retail, kaashandelaren, maatschappelijke organisaties, terreinbeherende organisaties, overheid, onderwijs-, onderzoek- en adviesorganisaties. De groep erfbetreders bestaat onder andere uit voerleveranciers, robotproducenten, banken, accountants, dierenartsen, fokkerij- en bedrijfsadviseurs. Jaarlijks geven alle ondertekenaars in een voortgangsrapportage aan wat zij in het afgelopen jaar hebben gedaan om weidegang te stimuleren en welke plannen zij hebben voor het komende jaar.

3.3.2 Weidemelk

De maatschappelijke belangstelling voor beweiding heeft gezorgd voor meerwaarde voor melk van koeien die weidegang krijgen. Daartoe moet de melk van deze koeien apart worden opgehaald en verwerkt tot weidezuivelproducten. Deze producten mogen het Weidemelklogo voeren. De Stichting

¹ Bron: www.duurzamezuivelketen.nl

Weidegang is eigenaar van dit logo en stelt de voorwaarden voor het gebruik vast. Op www.weidemelk.nl is te vinden aan welke voorwaarden weidegang moet voldoen:

'Weidegang is gedefinieerd als: in hun normale bedrijfsvoering gedurende minimaal zes uur per dag en ten minste 120 dagen per jaar alle daarvoor in aanmerking komende melkgevende koeien op een weide met voldoende grasaanbod laten grazen, zodat de dieren voortdurend hun natuurlijk graasgedrag kunnen uitoefenen. Melkveehouders moeten uiterlijk op 15 juni starten met weiden en in een eigen registratie bijhouden wanneer en hoe lang er geweid wordt.

Vanaf 2016 hanteert Stichting Weidegang de volgende interpretatie van Weidegang als volwaardig alternatief: in hun normale bedrijfsvoering gedurende minimaal 720 uur en ten minste 120 dagen per jaar alle daarvoor in aanmerking komende melkgevende koeien op een weide met voldoende grasaanbod laten grazen, zodat de dieren voortdurend hun natuurlijk graasgedrag kunnen uitoefenen (Variant 720/120). Ook voor de Variant 720/120 geldt dat de uiterlijke startdatum 15 juni is.

Vanaf 2017 is er een tweede registratie optie (meetsysteem voor individuele koeregistratie van weidetijd) toegevoegd.'

3.3.3 Stimuleringsmaatregelen

Sinds de ondertekening van het Convenant Weidegang zijn naast weidemelk diverse andere stimuleringsmaatregelen voor beweiding ingevoerd. Veel stimuleringsmaatregelen zijn geïnitieerd en uitgevoerd door Convenantpartijen. Het Ministerie van Economische Zaken (ook een ondertekenaar van het Convenant Weidegang) heeft de afgelopen jaren ingezet op ondersteuning van de activiteiten vanuit het Convenant. Financiële ondersteuning is en wordt onder meer gegeven voor onderzoeks-, begeleidings-, scholings- en voorlichtingsactiviteiten en voor een eenmalige premie voor veehouders die vroeg in het jaar met het weiden starten (2016). Een greep uit de activiteiten van de Convenantpartijen:

- het aanbieden en promoten van weidezuivel aan consumenten
- het betalen van een weidepremie door zuivelbedrijven aan melkveehouders die koeien weiden
- het geven van adviezen over weidegang aan melkveehouders door erfbetreders
- het invoeren van de zogenaamde FarmWalk met begeleiding voor melkveehouders onder leiding van de Stichting Weidegang, waarin kennis wordt vertaald in praktische handvatten voor melkveehouders; de basis is een wekelijkse ronde door het grasland om beweiding goed te kunnen managen
- het ontwikkelen van een specifieke FarmWalk voor de nieuwe weiders
- het uitvoeren van beweidingsonderzoek (zie bijvoorbeeld www.amazinggrazing.eu); dit vond in de jaren voor ondertekening van het Convenant nog slechts beperkt plaats, terwijl bedrijven wel voortdurend veranderen en er nieuwe kennis nodig is over passende beweidingssystemen in de toekomst
- het aanstellen van een lector Weidegang en het invoeren van onderwijsmodules over beweiding om de veehouders en adviseurs van de toekomst de juiste kennis en vaardigheden mee te geven.

Het effect van stimuleringsmaatregelen is vaak pas na enkele jaren zichtbaar. De keuze om weer te gaan beweiden of om te blijven beweiden is een strategische keuze die om een brede afweging vraagt. Daarvoor is ondersteuning en advisering van verschillende kanten gewenst. Daarnaast moet met bepaalde maatregelen eerst enige ervaring worden opgedaan om resultaat te boeken. Uit de voortgangsrapportages van het Convenant Weidegang van de afgelopen jaren is af te leiden dat de activiteiten steeds meer en steeds intensiever worden. Positief is ook dat er in de hele breedte van de melkvee-/zuivelketen initiatieven zijn ontwikkeld waardoor er een meer eenduidige advisering en stimulering ontstaat. De hernieuwde belangstelling in het onderwijs vormt een goede basis voor toekomstige veehouders en adviseurs om met kennis van zaken omtrent beweiding de praktijk in te gaan. Ten slotte laat de meest recente voortgangsrapportage van het Convenant Weidegang (december 2016) zien dat in 2017 volop wordt ingezet op verdere versterking van de ondersteuning van weidegang.

3.3.4 Ontwikkelingen buiten Nederland

De afgelopen decennia kreeg grasland en beweiding, net als in Nederland, relatief weinig aandacht in het Europese onderzoek. De aandacht was meer gericht op de koe en op de stal. Sinds enkele jaren is daar verandering in gekomen. In de Europese onderzoeksagenda heeft grasland en beweiding weer een plaats gekregen, onder andere via de Europese Focus Group 'Permanent grassland', waar is geconcludeerd dat het afstemmen van grasproductie en graskwaliteit op de behoeften van het (weidende) dier één van de belangrijkste thema's is voor onderzoek en onderwijs.² In een Europees project (www.multisward.eu) is het belang van de verschillende functies van grasland onderzocht (Van den Pol-van Dasselaar et al., 2014). Beweiding kwam als belangrijkste functie van grasland naar voren in een Europese enquête in acht talen met een respons van bijna 2000 stakeholders (veehouders en vertegenwoordigers van overheden, bedrijfsleven en organisaties gericht op advies, onderzoek en onderwijs). Ondanks deze brede positieve waardering, wordt weidegang in andere landen nog niet breed gestimuleerd. Wel ontstaan ook in het buitenland enkele initiatieven. Zo is er bijvoorbeeld in 2015 in Duitsland een 'Charta Weideland Norddeutschland' ondertekend door diverse partijen naar voorbeeld van het Convenant Weidegang in Nederland en met als doel beweiding te stimuleren. Ondertekenaars zijn melkveehouders, zuivelbedrijven, NGO's, overheid en onderzoeksinstituten in Duitsland. In 2017 is een logo geïntroduceerd om de weidemelk uit dit Charta herkenbaar te positioneren in de supermarkt. Criteria die gelden voor dit label zijn naast 120 dagen van 6 uur weidegang, per melkkoe minimaal 2.000 m² blijvend grasland beschikbaar waarvan 1.000 m² kan worden beweid en GMO-vrij veevoer.

In sommige Europese landen is weidegang wettelijk verplicht. Deze verplichting is veelal ingegeven vanuit de gedachte dat het dierenwelzijn beter is als de dieren de mogelijkheid hebben om naar buiten te gaan. De effecten van een verplichting van weidegang zijn besproken binnen de werkgroep 'Beweiding' van de European Grassland Federation. In Scandinavië zijn de afgelopen jaren ervaringen opgedaan met wettelijke maatregelen rondom beweiding. In Zweden is de regelgeving het meest dwingend. Melkkoeien moeten verplicht zes weken tot vier maanden buiten zijn (minimaal zes uur per dag). De periode hangt af van de plaats in Zweden. In het noorden moeten de koeien verplicht zes weken naar buiten en in het zuiden vier maanden. Uit de betreffende regelgeving valt op te maken dat koeien moeten kunnen grazen om zodoende hun natuurlijk gedrag uit te kunnen oefenen, maar dat het niet nodig is dat zij hun voerbehoefte uit weidegras halen. Leden van de Werkgroep Beweiding van de European Grassland Federation geven aan dat in de afgelopen jaren in Zweden het aantal uren dat melkkoeien op jaarbasis buiten zijn voortdurend afneemt. De verplichting maakt dat veehouders minder intrinsiek gemotiveerd zijn om de koeien te weiden en het zo minimaal mogelijk proberen in te vullen.

In Noorwegen is de verplichting wat minder sterk. De koeien moeten vrij kunnen bewegen op grasland gedurende minimaal acht weken in de zomer. Dit geldt zonder uitzondering voor alle aanbindstallen. Voor ligboxstallen golden in eerste instantie geen verplichtingen, maar met ingang van 2014 zijn die er wel. Bij ligboxstallen hoeven de koeien niet naar buiten op grasland, een uitloop zonder gras is ook voldoende. Er wordt gewerkt aan wetgeving om voor nieuwe stallen de verplichting van grasland wel op te nemen. Als voordeel van de huidige regelgeving wordt gezien dat Noorse melkveehouders de beweiding niet hoeven te registreren. Bij controle moeten zij wel aan kunnen tonen dat ze weiden, maar het aantal dagen en uren hoeft niet precies te worden bijgehouden. Leden van de Werkgroep Beweiding van de European Grassland Federation verwachten dat door aanscherpen van de verplichting een situatie vergelijkbaar als in Zweden zal ontstaan, waarbij veehouders kiezen voor een minimale invulling van beweiding. Ook vrezen zij de administratieve verplichtingen die naar alle verwachting ook in Noorwegen intrede zullen gaan doen.

In Finland ten slotte moeten melkkoeien in aanbindstallen de mogelijkheid hebben om minimaal zestig dagen naar buiten te gaan in de periode mei - september. Dit mag ingevuld worden via grasland, maar ook via een uitloop. Er is geen aantal uren per dag vastgesteld en er zijn ook geen regels voor koeien in ligboxstallen.

² <https://ec.europa.eu/eip/agriculture/en/content/profitability-permanent-grassland>

4 Maatregelen om het aandeel weidende melkkoeien te verhogen

Dit hoofdstuk geeft een overzicht van maatregelen die in de stakeholdersbijeenkomst zijn geïdentificeerd om het aandeel weidegang te verhogen. In tabel 4.1 zijn de maatregelen kort toegelicht en is aangegeven wie verantwoordelijk voor de maatregel zouden moeten zijn. De maatregelen zijn gegroepeerd in vijf categorieën: verplichtende maatregelen, beleids-, financiële, kennismaatregelen en overige suggesties. In de tabel zijn 12 maatregelen groen gekleurd welke, al dan niet geclusterd, verder worden geanalyseerd in hoofdstuk 5, zie ook paragraaf 5.1.

Tabel 4.1 Maatregelen om het aandeel weidegang te verhogen

	Verplichtende maatregelen	Omschrijving	Verantwoordelijk
1	Weidegang generiek wettelijk verplichten	In Wet Dieren verplicht weidegang opnemen voor melkvee (minimaal 120 dagen en 6 uur per dag), waardoor aan alle melkkoeien weidegang moet worden geboden.	Rijksoverheid
2	Weidegang regionaal en/of lokaal verplichten	Gebaseerd op provinciaal en/of gemeentelijk beleid weidegang regionaal of lokaal verplichten. Deze verplichting treedt dan op bij het aanvragen van een nieuwe vergunning (Natuurbeschermingswet, bouw- en/of milieuvergunning).	Provincie en gemeente
3	Weidegang generiek verplichten bij uitbreiding	Een melkveebedrijf mag alleen uitbreiden als weidegang wordt toegepast. Dit kan bijvoorbeeld als eis worden opgenomen in de Wet Verantwoorde Groei Melkveehouderij.	Rijksoverheid
4	Weidegang als onderdeel van cross compliance GLB	Weidegang opnemen als cross compliance eis voor het kunnen ontvangen van de inkomensondersteuning (hatoeslag).	Rijksoverheid (in overleg met EU)
5	Weidegang als generieke leveringsvoorwaarde van zuivelbedrijf	In de leveringsvoorwaarden van zuivelbedrijven wordt weidegang als (verplichte) leveringsvoorwaarde opgenomen.	Zuivelbedrijven
6	Weidegang als leveringsvoorwaarde van zuivelbedrijf voor nieuwe leden en/of leveranciers	Als leveringsvoorwaarde voor melkveehouders die melk willen gaan leveren aan (of lid willen worden van) een zuivelbedrijf wordt weidegang verplicht gesteld.	Zuivelbedrijven
	Beleidsmaatregelen	Omschrijving en motivering	Verantwoordelijk
7	Weidegangvriendelijk ruimtelijk beleid	Bij nieuw ruimtelijk beleid expliciet rekening houden met de mogelijkheden voor weidegang en daar waar weidegang door ruimtelijke ontwikkelingen wordt bemoeilijkt of verhinderd, zorgdragen voor compenserende maatregelen.	Provincie en gemeente
8	Weidegang bij (regionale en lokale) vergunningverlening ondersteunen	Aanvragen voor vergunningen bij provincies en gemeenten ten behoeve van maatregelen die weidegang mogelijk maken of ondersteunen, worden vanuit een positieve grondhouding beoordeeld. Het beleid dient daartoe expliciet rekening te houden met onder andere de aanleg van koetunnels en oversteekplaatsen en mogelijkheden voor huisverkoop van weidemelk.	Provincie en gemeente
9	Aantal uren weidegang opnemen in RAV-lijst (ammoniak)	Koeien in de wei zorgen voor een lagere ammoniakemissie dan koeien op stal. Alle RAV-normen voor de verschillende staltypen differentiëren naar weidegang, niet alleen voor ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag maar ook veelvoud.	Rijksoverheid

10	Weidegang opnemen in ammoniakbeleid	Weidegang zorgt voor een lagere emissie van ammoniak vanuit stallen, hetgeen in de RAV-normen is verwerkt, en voor lagere ammoniakemissie in het weiland. Er hoeft immers minder mest te worden uitgereden. Weidende melkveebedrijven mogen desgewenst op een andere wijze hun dierlijke mest aanwenden (bijvoorbeeld sleepvoet in plaats van zodebemesting).	Rijksoverheid
11	Gebruiksnorm bij beweiding gelijktrekken of ophogen	Door het gelijktrekken of ophogen van de (stikstof)gebruiksnormen bij beweiding wordt de negatieve prikkel die hiervan uitgaat verminderd. Daarmee biedt weidegang een voordeel.	Rijksoverheid
12	Compensatie op mineralenefficiëntie weidende bedrijven	Instrumenten als BEX ¹ en KLW ² stimuleren een hoge mineralenefficiëntie van het bedrijf en houden geen rekening met de verliezen bij voerproductie en mestgebruik op derde bedrijven. Sturing met de KLW lijkt daardoor effectiever op intensieve bedrijven en/of met de koeien op stal. Bij het gebruik van de KLW zal dit nadeel worden gecompenseerd.	Rijksoverheid
13	Gebruik KLW alleen op weidende bedrijven	Een instrument als KLW stimuleert een hoge efficiëntie van het melkveebedrijf. Sturing op een efficiënte voeding en bemesting is gemakkelijker met de koeien op stal. Het enkel mogen gebruiken van deze instrumenten op weidende bedrijven stimuleert weidegang.	Rijksoverheid
14	Scheuren grasland huiskavel in najaar toestaan op weidende bedrijven	Bedrijven lopen risico's op beschadiging van grasland door het weiden onder minder optimale omstandigheden. Omdat beschadigd grasland pas in het voorjaar mag worden gescheurd, is het slechts deels bruikbaar in het volgende weideseizoen. Scheuren en inzaaien in het najaar van dit grasland heeft voordelen voor weidegang.	Rijksoverheid (in overleg met EU)
15	Geen derde gewas bij weidegang verplichten (vergroening GLB)	Melkveebedrijven met meer dan 30 ha bouwland moeten in het kader van de vergroening (GLB) een 3e gewas verbouwen. Juist in een rantsoen voor weidende koeien past snijmais erg goed. Voor een optimaal rantsoen is veel minder dan 20% mais (vanwege derogatie-eis >80% grasland) in het bouwplan te weinig.	Rijksoverheid (in overleg met EU)
16	Hoger aandeel snijmais toestaan op weidende bedrijven met derogatie	Melkveebedrijven moeten vanwege derogatie over minimaal 80% grasland beschikken. Juist in een rantsoen voor weidende koeien past snijmais erg goed. Ter stimulering van weidegang is voor niet-weidende bedrijven een hogere eis voor het percentage grasland te hanteren: bijvoorbeeld 85% versus 75% voor weidende bedrijven.	Rijksoverheid (i.o.m. EU)
17	Voorkeur voor weidende bedrijven bij verdeling pachtgronden	Overheden maar ook particulieren met aanzienlijke arealen grond kunnen voorwaarden stellen aan bedrijven die hun gronden mogen pachten. Een voorbeeld hiervan is provincie Brabant die aan weidende bedrijven een (lichte) voorkeur geeft.	Provincie, gemeente en particuliere grondeigenaren
18	Hogere waardering voor beweiding in kwaliteitssysteem zuivel	Naast een premie voor weidemelk kan het weiden -net als andere kwaliteitskenmerken- een positieve score krijgen in de kwaliteitssystemen van zuivelbedrijven.	Zuivelbedrijven
19	Verbod op het gebruik van niet-Europese soja	Weidende koeien maken gebruik van vers gras met een relatief hoog gehalte aan eiwit. Hierdoor kan in het weideseizoen worden volstaan met minder eiwitrijk krachtvoer en dus krachtvoer zonder soja, gebaseerd op meer lokaal geproduceerde grondstoffen. Het sluiten van de voer-mestkringloop in NW-Europa komt daarmee dichterbij.	Zuivelbedrijven

20	Bedrijven met de koeien op stal definiëren als 'intensieve veehouderij bedrijven'	Door bedrijven met de koeien permanent op stal onder de intensieve veehouderij te brengen gaan er andere regels (voor mest, ammoniak, geur, bouwblok, derogatie, etc.) gelden bij ontwikkelen/uitbreiden van het bedrijf. Deze negatieve prikkel maakt het aantrekkelijker voor een bedrijf om te blijven weiden of weer te gaan weiden.	Rijksoverheid
21	Voorrang voor weiders bij toedeling van fosfaatrechten	In het stelsel van fosfaatrechten worden rechten afgeroomd als deze overgaan naar een andere melkveehouder. Deze afgeroomde rechten komen in een fosfaatbank. Met deze maatregel krijgen weidende bedrijven voorrang bij het toedelen van deze afgeroomde fosfaatrechten uit de fosfaatbank.	Rijksoverheid
22	Weidetoets om tegengestelde stimulering te voorkomen	In het stimuleringsbeleid van overheden (subsidie, fiscaal, etc.) wordt een toets opgenomen om te voorkomen dat een maatregel negatieve impact heeft op weidegang, zoals bijvoorbeeld de SDE-subsidie op mestvergisting.	Rijksoverheid, provincie en gemeente
23	Opzetten van kavelruil om huiskavels te vergroten	Door middel van kavelruil huiskavels vergroten zodat de beweibare oppervlakte toeneemt, waardoor weidegang gemakkelijker wordt gemaakt.	Provincie en gemeente
24	Voorkeur geven binnen kavelruilen aan weidende bedrijven	Bij de beschikbaarstelling van grond in geval van kavelruil -in situaties dat andere omstandigheden vergelijkbaar c.q. gelijk zijn- de voorkeur geven aan weidende bedrijven.	Provincie en gemeente
Financiële maatregelen			Omschrijving en motivering
25	Verhoging weidepremie per kg melk	Door de weidepremie sterk te verhogen, wordt de prikkel vóór weidegang nog (veel) sterker.	Zuivelbedrijven
26	Differentiatie weidepremie naar bedrijfstype	Weidegang is niet op alle bedrijven even gemakkelijk en/of aantrekkelijk en daarom krijgen bedrijven waar weidegang moeilijker of minder aantrekkelijk is -denk aan bedrijven met wisselbouw, zeer renderende andere teelten, grootschalige bedrijven, melkrobot, slechte verkaveling- een hogere weidepremie.	Zuivelbedrijven
27	Weidepremie als premie per weidende koe	De maatschappelijke waardering gaat primair uit naar weidende koeien. Deze maatregel zet die waardering om in een premie gericht op het aantal koeien in de wei en niet op de hoeveelheid weidemelk.	Zuivelbedrijven
28	Gunstigere financieringsvoorwaarden	Melkveebedrijven die koeien weiden, worden - bijvoorbeeld vanuit perspectief van MVO- daarvoor gewaardeerd door financiering onder gunstigere voorwaarden zoals een lager rentetarief.	Banken
29	Weidegang als voorwaarde voor (beperkte) groenfinanciering	Melkveebedrijven die weidegang toepassen zouden in aanmerking moeten kunnen komen voor het afsluiten van een lening onder voorwaarden van (enige vorm van) groenfinanciering.	Rijksoverheid (i.o.m. banken)
30	Vergroening GLB gericht op weidegang	Het Europese landbouwbeleid vergroent en in die vergroening kan ook weidegang worden opgenomen. Daardoor krijgen weidende melkveebedrijven een hogere inkomensondersteuning en/of financiële waardering.	Rijksoverheid (in overleg met EU)
31	Financiële bijdragen voor infrastructuur	Verbetering van de infrastructuur voor beweiding door financiële tegemoetkoming in kosten voor kavelpaden, weidemelkrobot, weideselectiepoorten, waterleidingen, drinkbakken voor in de wei, afrastering, etc. etc.	Rijksoverheid, provincie en gemeente
32	Natuurbeheerpakket met weidegang	Weidevogels hebben baat bij weidende koeien in eerste en tweede snede: mestflatten, mozaiekgebruik van huiskavel, minder homogeen grasland (kwantiteit en kwaliteit), etc.. En weidende bedrijven hebben een veel kleinschaliger perceelstructuur. In combinatie met afrastering en sloten en mozaiekbeheer biedt dit kansen voor biodiversiteit.	Provincie (in overleg met Rijksoverheid)

	Kennis, bewustwording en waardering maatregelen	Omschrijving en motivering	Verantwoordelijk
33	Communicatie met niet-weidende melkveehouders	Verandering van de mindset van melkveehouders door met hen te spreken over de redenen en oorzaken van niet weiden en over effect dat niet weiden heeft op beeldvorming van de melkveehouderij.	Stichting Weidegang, partijen binnen Convenant Weidegang
34	Vergroten kennis over weidegang bij melkveehouders en erfbetreders	Meer en betere informatie en kennis over weidegang bij (niet-weidende) melkveehouders en erfbetreders om het beeld over risico's van en angst voor weidegang weg te nemen en zo de veehouder en zijn adviseur het vertrouwen te geven dat weidegang op zijn minst haalbaar is.	Stichting Weidegang, groen onderwijs, erfbetreders, partijen binnen Convenant Weidegang
35	Begeleiden melkveehouders bij het toepassen van weidegang	De (bedrijfseconomische) meerwaarde van weiden optimaal realiseren via het aanreiken van kennis met betrekking tot mogelijkheden en uitvoering.	Stichting Weidegang, erfbetreders, partijen binnen Convenant Weidegang
36	Weidegang en graslandbeheer grotere plek geven in het onderwijs	Het stimuleren van weidegang vraagt een brede basis van enerzijds landbouwkundige kennis (agrarisch onderwijs) en anderzijds van maatschappelijk bewustzijn (algemeen onderwijs). Daar moet in het onderwijs gericht aan worden gewerkt.	Rijksoverheid, groen onderwijs
37	Bij onderzoek weidegang als standaard nemen	Veel technisch onderzoek wordt ingestoken op detailniveau, bijvoorbeeld de voeding van de dieren, en vindt plaats op stal. Weidegang als systeem wordt daarin niet meegenomen, waardoor resultaten minder of zelfs geen betekenis hebben voor weidende bedrijven. Daarom dient nieuw onderzoek uit te gaan van een bedrijf met weidegang als standaard.	Oprachtgevers en opdrachtnemers van onderzoek
38	Nederland profileren als weidend melkveeland	Melkveehouders die koeien weiden, krijgen daarvoor veel waardering. De weidepremie is een belangrijke stimulans, maar de expliciete waardering van burgers is voor veel veehouders ook erg belangrijk. Melkveehouders trekken zelf aandacht voor het weiden en vanuit de sector kan dit nog meer worden ondersteund.	Zuivelbedrijven
39	Fokken van weidekoeien door te selecteren onder weidekoeien	De (genetische) aanleg van veel-weidende en niet-weidende koeien verschilt. Desondanks wordt bij de selectie van koeien en stieren geen rekening gehouden met het onderscheid tussen wel of niet weiden. Vrijwel alle stieren stammen af van koeien die nooit weiden en melkveehouders vinden het belangrijk dat onderscheid wel te maken.	Fokkerijorganisaties
40	Van weidende koeien naar weidend melkveebedrijf	Het weiden van melkvee is geen losstaande activiteit die past op elk bedrijf en bij elke melkveehouder. Het is een 'way of farming' en alles op het bedrijf hangt daarmee samen en dient daarop te zijn gericht. Alle partijen in de keten maar ook overheden dienen zich integraal te richten op het 'Weidende melkveebedrijf'.	Stichting Weidegang, partijen binnen Convenant Weidegang, overheden
41	Specifieker maken van de weidegras opname in de Kringloopwijzer	In de KLW wordt het aandeel van weidegras berekend op basis van het aantal dagen en aantal uren weidegang. Door de KLW hier specifieker en nauwkeuriger op te maken wordt meer en beter inzicht verkregen in de vers gras opname van het melkvee.	WUR, ZuivelNL

Overige suggesties die zijn gedaan maar naar verwachting geen direct effect hebben op 80% van de melkkoeien ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag weidegang

42	Effect van weidegang integraal zichtbaar maken	Het melkveebedrijf moet aan verschillende (milieu)eisen voldoen. Maak inzichtelijk wat het effect van weidegang voor alle aan het melkveebedrijf gestelde eisen is. Voorbeeld is integraal afrekenen met behulp van de Kringloopwijzer. Zorg dat het effect van weidegang op alle emissies (nitraat, ammoniak, lachgas, methaan, fosfaat) zichtbaar is.	Stichting Weidegang, partijen binnen Convenant Weidegang
44	Andere definitie van weidegang	Huidige definitie van weidegang belemmert niet-weiders om te gaan weiden. Zij hikken tegen de grens van 120/6 of 720 uur aan. Wordt als niet haalbaar gezien, dus geen inzet op weidegang. Aanpassing definitie op basis van bijvoorbeeld melkkoeien per ha kan hierbij helpen, bijvoorbeeld <10 melkkoeien per ha = weidegang, anders niet.	Stichting Weidegang, partijen binnen Convenant Weidegang
45	Iedere supermarkt verkoopt uitsluitend weidezuivel	De Nederlandse supermarkten eisen dat alle melk en zuivelproducten die zij krijgen aangeleverd, gemaakt is van weidemelk. Vanwege de Mededingingswet kunnen hier geen sector brede collectieve afspraken over worden gemaakt. Supermarkten moeten dit individueel regelen (of mogelijk via de wet Algemene gelding duurzaamheidsinitiatieven)	Supermarkten
46	Differentiëren van premies naar mate/intensiteit van weidegang.	Met deze maatregel wordt een toename van weidegang ongeacht het niveau van weidegang beloond (een toename van 100 uur van 200 naar 300 geeft eenzelfde beloning als een toename van 100 uur van 2.000 naar 2.100).	Zuivelbedrijven
47	Eenvoud in regelgeving realiseren.	Regelgeving, voorwaarden, instrumenten, een veelheid van eisen/doelen zorgen voor een ondoordringbaar woud voor de melkveehouder. Dat belemmert het toepassen van weidegang. Door dit obstakel weg te nemen (te verminderen) wordt weidegang gestimuleerd.	Rijksoverheid, provincie en zuivelbedrijven
48	Elk 'koe-weide-uur' telt	Het gebruiken van alleen de norm, ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag, stimuleert niet tot 'veel-weiden' en 'veel-weiders' kunnen zonder effect op de weidepremie de mate van weidegang terugbrengen. Differentiatie in norm en waardering voorkomt dat.	Zuivelbedrijven
49	Echte vrije keuze	In een 'echt vrije keuze stal' zijn melkkoeien volledig vrij om te kiezen voor weiden. In essentie is dat het summum van dierenwelzijn, mits aan voorwaarden als voldoende goed weidegras, altijd fris water, beschutting en schaduw in de weide, weide-ervaring als kalf/pink, etc. wordt voldaan.	Zuivelbedrijven

¹ Handreiking bedrijfsspecifieke excretie melkvee

² Kringloopwijzer

5 Analyse van enkele kansrijke maatregelen

5.1 Selectie van maatregelen

Uit de maatregelen die in het vorige hoofdstuk zijn geschetst, is een selectie van kansrijke maatregelen gemaakt, waarbij enkele maatregelen zijn geclusterd in een overkoepelende maatregel. Daarbij is een inschatting gemaakt van de score op de volgende criteria (zie ook paragraaf 2.3): robuustheid van het effect van de maatregel; uitvoerbaarheid; haalbaarheid; en termijn van implementatie. Verder is gekozen voor een gevarieerd pakket van stimulerende en verplichtende maatregelen. Op grond hiervan zijn de volgende zes maatregelen verder geanalyseerd:

- Gerichte communicatie met en begeleiding van niet-weiders
- Weiders voordelen bieden
- Verhoging weidepremie per kg melk
- Weidegang als voorwaarde bij uitbreiding
- Weidegang als onderdeel van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid
- Weidegang generiek wettelijk verplichten door de overheid

5.2 Gerichte communicatie met en begeleiding van niet-weiders

5.2.1 Beleidstheorie

Versterkt inzetten op begeleiding van veehouders richting weiden kan bijdragen aan het beleidsdoel om in 2020 80% van de melkkoeien voor ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur te weiden.

Deze maatregel heeft twee onderdelen. Het eerste onderdeel is communicatie met veehouders die nu nog niet weiden over wat nodig zou zijn om hen over te halen om te gaan weiden. Het tweede onderdeel is het begeleiden bij het toepassen van weidegang op bedrijven die nu nog niet weiden, zodat weidegang op een goede manier ingevuld wordt (met oog voor koe, gras en ondernemer) en de veehouder succes ervaart. Op beide onderdelen wordt nu ook al ingezet via het project 'Nieuwe Weiders', dat wordt uitgevoerd door de Stichting Weidegang, maar door versterkte inzet kan extra resultaat behaald worden. In de beschrijving wordt uitgegaan van versterkt inzetten op beide onderdelen (communicatie en begeleiding).

Communicatie met veehouders die nu nog niet weiden

Om het percentage weidende koeien omhoog te krijgen, is het noodzakelijk dat veehouders die nu nog niet weiden weer gaan weiden. Een belangrijke sleutel ligt bij de mind-set van de niet-weidende melkveehouder. Het is daarom van belang om met deze groep veehouders te communiceren over mogelijkheden en voordelen van weidegang en ze zo te verleiden om met weidegang te beginnen. In deze maatregel gaan alle zuivelfabrieken over weidegang in gesprek met al hun niet-weidende melkleveranciers. Dit zijn 1-op-1 gesprekken. Momenteel voeren verschillende zuivelbedrijven dergelijke gesprekken al (belronde, eventueel gevolgd door een bezoek). De hier beschreven maatregel gaat verder; in deze maatregel gaan alle zuivelfabrieken op bezoek bij al hun niet-weidende veehouders.

Daadwerkelijke individuele en/of groepsbegeleiding bij het toepassen van weidegang

Veehouders die met beweiding starten, lopen vaak tegen opstartproblemen aan. Daarom worden FarmWalks met begeleiding voor zogenaamde nieuwe weiders aangeboden aan groepen veehouders, gecoördineerd door de Stichting Weidegang. Hier maken momenteel enkele honderden veehouders gebruik van. Het blijkt echter dat dit nog niet voor elke veehouder met beweidingproblemen interessant is (te arbeidsintensief of niet specifiek genoeg of niet geïnteresseerd in een groepsaanpak). De hier beschreven maatregel gaat verder dan alleen groepsbijeenkomsten. In deze maatregel gaan weide-experts (naast of in plaats van groepsbijeenkomsten) in het voorjaar wekelijks en in de zomer/herfst maandelijks bij individuele veehouders op bezoek om hen te helpen met praktische en theoretische ondersteuning voor weidegang. Een rondgang door de graslanden maakt hier onderdeel van uit. Door deze begeleiding wordt weidegang op een goede manier ingevuld en ervaart de veehouder eerste successen. Deze succeservaringen motiveert de melkveehouder om met beweiding aan de slag te gaan.

5.2.2 Doeltreffendheid

De maatregel draagt bij aan het halen van de doelstelling van een aandeel van 80% weidende melkkoeien in 2020. Omdat deze maatregel zich specifiek richt op de bedrijven waar geen weidegang plaatsvindt, is de doeltreffendheid naar verwachting groot. Een aantal bedrijven zal niet mee willen doen of niet mee kunnen doen wegens gebrek aan beweidbare oppervlakte.

Neveneffecten

Voordeel is de directe positieve ondersteuning van veehouders die nu nog niet weiden, waardoor onder andere het graslandmanagement goed uitgevoerd wordt. Dat heeft ook een positief effect op andere aspecten van duurzaamheid. Nadeel is de ongelijkheid in benadering, omdat deze maatregel zich specifiek richt op niet-weidende melkveehouders. De overige melkveehouders kunnen wel gebruik maken van de ontwikkelde voorlichtingsproducten.

5.2.3 Doelmatigheid

Uitvoerbaarheid

De maatregel is uitvoerbaar omdat op dit gebied al veel ontwikkelingen gaande zijn. De maatregel borduurt voort op de reeds bestaande inspanningen. Een risico is dat er onvoldoende geschikte experts voor begeleiding van beweiding gevonden worden. Het is belangrijk dat er voldoende gekwalificeerde experts beschikbaar komen die de bezoeken aan individuele veehouders af kunnen leggen. Gezien de grote aantallen bezoeken zullen er extra experts opgeleid moeten worden. Opleiding kan plaats vinden volgens het reeds bestaande concept Praktijkschool voor Beweiding, waarbij het verstandig is speciale aandacht te besteden aan het proces van individuele bezoeken. De extra opleiding en het afleggen van de bezoeken kan tegelijkertijd plaatsvinden, zodat de experts de opgedane kennis direct weer toe kunnen passen in de praktijk.

Haalbaarheid

Binnen de zuivelondernemingen zijn de adressen van de niet-weidende melkveehouders bekend en kunnen deze melkveehouders individueel benaderd worden. De maatregel is dus goed haalbaar voor onder andere de zuivelondernemingen.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen van deze maatregel bestaan vooral uit de vergoeding die nodig is voor de bezoeken van de zuivelondernemingen aan de niet-weidende melkveehouders en de scholingskosten en bezoeken van de weide-experts aan melkveehouders die beginnen met beweiding. Bij de huidige maatregelen dragen andere partijen, zoals bijvoorbeeld de overheid, al bij aan de financiering van deze maatregelen. Voor deze maatregel kan ook een dergelijke constructie worden opgezet. Op hoofdlijnen is dit een intensivering (van kosten) van het huidige programma van Stichting Weidegang. Ook kan gekeken worden of andere partijen, zoals de toeleverende industrie of partners in het Weidegang Convenant, kunnen bijdragen om de financiële gevolgen te verminderen.

5.2.4 Conclusies

De robuustheid van het effect op weidegang van de maatregel is zeker. De uitvoerbaarheid van de maatregel is goed omdat het voortborduurde op reeds bestaande maatregelen. Daarnaast is de haalbaarheid ook goed. De doelgroep van de maatregel is bekend bij de zuivelondernemingen. De termijn waarop de maatregel is uit te voeren is kort (tabel 5.1).

Tabel 5.1 Overzicht en score maatregel 'Gerichte communicatie met en begeleiding van niet-weiders'

Maatregel	Robuustheid	Uitvoerbaarheid	Haalbaarheid	Termijn	Verantwoordelijke
Stimulerend					
Gerichte communicatie met en begeleiding van niet-weiders	+	+	+	+	Zuivelondernemingen

Robuustheid: + = zeker, ++ = heel zeker dat de maatregel effect heeft

Uitvoerbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, += goed technisch uitvoerbaar voor de verantwoordelijke partij

Haalbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed haalbaar voor de verantwoordelijke partij

Termijn: - = 2020 en verder, -/+ = 2019, + = 2018 waarin maatregel is uit te voeren

Er moeten voor deze maatregel veel kosten worden gemaakt voor de bezoeken van de zuivelondernemingen aan de niet-weidende melkveehouders en de scholingskosten en bezoeken van de weide-experts aan melkveehouders die weer beginnen met beweiding.

5.3 Weiders voordelen bieden

5.3.1 Beleidsstheorie

Het bevoordelen van weidende bedrijven kan bijdragen aan het beleidsdoel om in 2020 80% van de melkkoepen voor ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur te weiden. Binnen deze maatregel kunnen verschillende onderliggende maatregelen worden opgenomen. In tabel 5.2 worden enkele voorbeelden weergegeven van submaatregelen die weiders voordelen kunnen bieden. In deze paragraaf wordt niet ingegaan op het voordeel van een hogere weidepremie. Deze maatregel wordt beschreven in 5.4.

Tabel 5.2 Overzicht van enkele submaatregelen die voordelen kunnen bieden aan melkveehouders die hun melkkoeien weiden.

Submaatregel	Verantwoordelijke partij
Weidende bedrijven bevoordelen bij uitgave pachtgronden	Landelijke en/of regionale overheden, terrein- beherende organisaties, private partijen
Bedrijfsspecifieke verantwoording fosfaatrechten alleen bij weidende bedrijven	Overheid
Weidende bedrijven krijgen voorrang bij de toedeling van fosfaatrechten uit de fosfaatbank	Overheid
Scheuren grasland huiskavel in najaar toestaan op weidende bedrijven	Overheid
Weidegang opnemen in ammoniakbeleid	Overheid

¹ Zie tabel 4.1 in hoofdstuk 4 voor meer voorbeelden.

De eerste submaatregel bevoordeelt weidende bedrijven bij uitgifte van pachtgronden, de tweede submaatregel stelt alleen weidende bedrijven in staat om de fosfaatrechten door middel van een bedrijfsspecifieke invulling te verantwoorden. Ook kunnen weidende bedrijven voordeel ondervinden bij het verdelen van de fosfaatrechten uit de fosfaatbank binnen het stelsel van fosfaatrechten. Omdat grasland pas in het voorjaar mag worden gescheurd, is het in het daaropvolgende weideseizoen slechts deels bruikbaar. Scheuren en inzaaien in het najaar van dit grasland heeft voordelen voor weidegang. Als laatste voorbeeld kan voor weidende melkveehouders voordeel worden geboden binnen het ammoniakbeleid. Te denken valt bijvoorbeeld aan het toestaan van de sleepvoetbemester in plaats van de zodebemester wanneer de melkkoeien worden geweid. Elk van de bovenstaande submaatregelen kan bijdragen aan het behalen van het beleidsdoel van 80% weidegang van melkkoeien in 2020. Het zijn slechts enkele voorbeelden om een indruk van de mogelijkheden binnen deze maatregel te krijgen.

5.3.2 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van deze maatregel hangt af van de invulling ervan. Alle submaatregelen binnen deze maatregel dragen individueel bij aan het halen van de doelstelling van een aandeel van 80% weidende melkkoeien in 2020. Invoer van één enkele maatregel heeft minder effect dan wanneer meerdere maatregelen gelijktijdig worden getroffen. Het bieden van voordelen kan zorgen voor een duwtje in de juiste richting voor niet-weidende melkveehouders. Het kan ook de weidende melkveehouders versterken in het blijven weiden van de melkkoeien.

Neveneffecten

Het kan zijn dat de onderliggende maatregelen die weidegang bevorderen op andere (duurzaamheids) thema's minder gunstige effecten hebben. Hier zal rekening mee moeten worden gehouden. Denk bijvoorbeeld aan het milieukundige effect van het scheuren van grasland in het najaar op weidende bedrijven of het gebruik van de sleepvoetbemester op de ammoniakuitstoot.

5.3.3 Doelmatigheid

Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van deze maatregel hangt af van de onderliggende maatregel die wordt geïmplementeerd. Over het algemeen zijn de maatregelen goed uitvoerbaar. De overheid kan bijvoorbeeld relatief eenvoudig instellen dat weidende melkveehouders voorrang krijgen bij het verdelen van pachtgronden van het Rijk. Ook kan de overheid zorgen dat er geen fosfaatrechten uit de fosfaatbank worden toegedeeld aan niet-weidende melkveehouders. De maatregelen met betrekking tot ammoniak- en scheurbeleid zijn ook relatief goed uitvoerbaar, echter de controle hierop zal wat meer inspanning vergen.

Wanneer de overheid een maatregel uitvoert, moet rekening worden gehouden met de controle en borging van de voorwaarden (weidegang) voor het gebruik van de maatregel door de overheid. Deze voorwaarden moeten helder en duidelijk worden geformuleerd en de controle instanties moeten

instrumenten krijgen om de controles uit te voeren. Ook kan gebruik worden gemaakt van de huidige controle via de zuivelondernemingen. Met een verklaring van de zuivelonderneming waarin wordt aangetoond dat de melkveehouder weidegang toepast kan dan worden volstaan.

De termijn waarop deze maatregelen zijn uit te voeren zal vooral afhangen van de inzet van relevante partijen. Het verbod op het gebruik van de sleepvoetbemester wordt in 2018 verwacht. Mogelijk dat weidegang hierin nog meegenomen kan worden. Het 6^e actieprogramma Nitraatrichtlijn is op dit moment nog in ontwikkeling. Het scheuren van grasland voor weidende melkveehouders in het najaar kan hierin misschien nog worden meegenomen. Het stelsel van fosfaatrechten is op dit moment ook nog in ontwikkeling. Hierin zouden ook nog maatregelen kunnen worden opgenomen om weidegang te stimuleren. De inschatting is dat de meeste submaatregelen niet eerder dan in 2019 geïmplementeerd kunnen worden.

Haalbaarheid

De haalbaarheid van deze maatregel zal per submaatregel verschillen. In de hierboven genoemde voorbeelden kan vooral de overheid een rol spelen bij het implementeren van onderliggende maatregelen. De haalbaarheid van de maatregel zal in dat geval afhangen van de politieke wil; (aankomende) wetgeving kan hier ook een rol bij spelen: de introductie van het stelsel van fosfaatrechten, het verbod op het gebruik van de sleepvoetbemester en het 6^e actieprogramma Nitraatrichtlijn.

Financiële gevolgen

De financiële gevolgen voor bedrijven die de melkkoeien niet weiden zijn afhankelijk van de keuzes die zij maken. Als zij niet gaan weiden, missen zij de voordelen van de weidende bedrijven en moeten zij mogelijk investeren in bijvoorbeeld fosfaatrechten of emissiearme aanwendsystemen voor dierlijke mest. Door te gaan weiden, kunnen zij ook profiteren van de voordelen. Wel hebben zij bij het overschakelen naar weiden te maken met opstart- en faalkosten, zie ook bijlage 5.

Wanneer de overheid de controle en borging zelf ter hand neemt moet rekening worden gehouden met kosten. Hoe hoog deze kosten zijn hangt af van de mate van controle. De controlekosten kunnen oplopen tot 3,5 miljoen euro wanneer alle melkveehouders fysiek worden gecontroleerd, zie ook bijlage 5. Ook kan gekozen worden voor een steekproefcontrole. De kosten zullen dan afhankelijk zijn van de steekproefgrootte.

5.3.4 Conclusies

De inschatting is dat deze maatregel effect zal hebben op het aandeel weidende melkkoeien. De robuustheid van dit effect is zeker. De uitvoerbaarheid is afhankelijk van de onderliggende maatregelen en kan zowel moeilijk als goed technisch uitvoerbaar zijn. De haalbaarheid van de maatregel hangt ook af van de onderliggende maatregelen en kan moeilijk of goed haalbaar zijn. Dit kan afhangen van de politieke wil om onderliggende maatregelen door te voeren. De termijn waarin de maatregel is uit te voeren is voor de meeste onderliggende maatregelen niet eerder dan 2019 (tabel 5.3).

Tabel 5.3 Overzicht en score maatregel 'Weidende melkveehouders voordelen bieden'

Maatregel	Robuustheid	Uitvoerbaarheid	Haalbaarheid	Termijn	Verantwoordelijk
Stimulerend					
Weiders voordelen bieden	+	-/+	-/+	-/+	Overheden/ bedrijfsleven

Robuustheid: + = zeker, ++ = heel zeker dat de maatregel effect heeft

Uitvoerbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, += goed technisch uitvoerbaar voor de verantwoordelijke partij

Haalbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed haalbaar voor de verantwoordelijke partij

Termijn: - = 2020 en verder, -/+ = 2019, + = 2018 waarin maatregel is uit te voeren

De financiële gevolgen zijn afhankelijk van de keuzes die niet-weidende melkveehouders maken. Als zij niet gaan weiden, missen zij de voordelen van de weidende bedrijven en moeten zij mogelijk investeren in bijvoorbeeld fosfaatrechten of emissiearme aanwendsystemen voor dierlijke mest. De uitvoering van deze maatregel kan bij de overheid, semioverheid of private partijen liggen.

5.4 Verhoging weidepremie per kg melk

5.4.1 Beleidstheorie

Zuivelbedrijven waarderen weidegang met een premie op de melkprijs. Deze weidepremie is de afgelopen jaren toegenomen van een halve cent tot maximaal twee cent per kg melk (zie ook bijlage 4) en deels gebaseerd op de meerwaarde die in de markt kan worden gerealiseerd en deels bonus/malus toekenning voor melkveehouders die wel en zij die niet weiden. Voor veel melkveehouders is die premie een voldoende stimulans om te blijven weiden en voor anderen een passende financiële prikkel om te gaan weiden. Een hogere weidepremie kan een effectieve maatregel zijn om niet-weidende melkveebedrijven waar weidegang leidt tot een hogere kostprijs ook te laten overstappen op beweiding.

5.4.2 Doeltreffendheid

De doeltreffendheid van deze maatregel is groot want zolang het doel niet is bereikt wordt de weidepremie verder verhoogd. Het verschil tussen de prijs voor melk van weidende en niet-weidende koeien zal derhalve toenemen tot het niveau is bereikt waarbij het beoogde aandeel van de melkveehouders zijn koeien weidt.

Neveneffecten

Onder melkveehouders die de koeien onvoldoende weiden of permanent op stal houden, heerst irritatie over het feit dat de melkprijsdifferentiatie niet direct voortkomt uit de waardering van weidemelk in de markt. Deze irritatie zal naar mate het prijsverschil toeneemt, via een bonus-malustoekenning tussen weidemelk en andere melk, waarschijnlijk groter worden. Daarmee zorgt deze maatregel mogelijk voor een verdere polarisatie tussen weidende en niet-weidende melkveebedrijven. Voor veel melkveehouders is de huidige weidepremie hoog genoeg om de melkkoeien te weiden en een hogere premie is voor deze bedrijven niet noodzakelijk. Dit betekent dat een hogere weidepremie uitsluitend leidt tot extra weidende koeien op bedrijven die de huidige weidepremie onvoldoende compensatie vinden voor de meerkosten van weiden. Terwijl de maatregel op alle bedrijven een positief of negatief inkomenseffect heeft, draagt alleen de selecte groep bedrijven die overschakelt (van niet of gedeeltelijk weiden naar ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag weiden) bij aan een stijging van het aantal weidende koeien.

5.4.3 Doelmatigheid

Uitvoerbaarheid

Om een sectorale ambitie ten aanzien van weidegang te halen is het nodig om deze door te vertalen naar een doelstelling per zuivelbedrijf. Daarmee heeft elk zuivelbedrijf een doelstelling waaraan kan worden gewerkt. Vanuit de historie van elk zuivelbedrijf verschilt het aandeel weidegang sterk tussen de zuivelbedrijven. De uitvoering van deze maatregel kan aansluiten bij de huidige systematiek van de weidepremie.

Haalbaarheid

De haalbaarheid is afhankelijk van het draagvlak binnen de zuivelbedrijven voor een groter verschil in de prijs van melk tussen weidende en niet-weidende bedrijven. Dat verschil kan onderbouwd worden door verschillen in waardering voor de beide typen melk in de markt of door de wens om het melkgeld te herverdelen om op die manier weidegang te stimuleren. De governance-structuur van coöperatieve zuivelbedrijven maakt dat leden-melkveehouders meebeslissen over invoering van deze maatregel wat

van invloed kan zijn op de haalbaarheid. Gezien de bijeenkomst met niet-weiders ligt herverdeling van melkgeld tussen melkveehouders gevoelig en zal de nodige discussie opleveren.

Financiële gevolgen

Een hogere premie voor weidemelk heeft tot gevolg dat weidende bedrijven een hogere en niet-weidende bedrijven een lagere prijs voor de melk ontvangen. Per euro extra weidepremie per 100 kg melk c.q. verschil in melkprijs levert dit voor het gemiddelde bedrijf (circa 100 melkkoeien en 850.000 kg melk) een voordeel/nadeel op van 8.500 euro.

Een hogere weidepremie heeft geen financiële gevolgen voor de zuivelondernemingen, de maatregel is budgetneutraal. Mogelijk dat een hogere waardering in de markt tot uiting komt in de vorm van een hogere prijs voor weidemelkproducten, anderzijds kan worden gekozen voor een bonus/malus toekenning waarbij niet-weidende melkveehouders bijdragen aan de weidepremie van weidende melkveehouders.

5.4.4 Conclusies

De robuustheid van het effect van de maatregel is heel zeker. Melkveehouders zullen zeker gestimuleerd worden om de melkkoeien te weiden. De uitvoerbaarheid is goed. De maatregel borduurt voort op de reeds bestaande weidepremie. De haalbaarheid van de maatregel is gemiddeld. Binnen zuivelondernemingen zal gekeken moeten worden op welke manier (bonus/malus of extra verwaardiging uit de markt) de weidepremie kan worden verhoogd. De termijn waarop de maatregel is uit te voeren is kort. In 2018 zou de maatregel al kunnen worden uitgevoerd (tabel 5.4).

Tabel 5.4 Overzicht en score maatregel 'Verhoging weidepremie per kg melk'

Maatregel	Robuustheid	Uitvoerbaarheid	Haalbaarheid	Termijn	Verantwoordelijk
Stimulerend					
Hogere weidepremie per kg melk	++	+	-/+	+	Zuivelondernemingen

Robuustheid: + = zeker, ++ = heel zeker dat de maatregel effect heeft

Uitvoerbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, += goed technisch uitvoerbaar voor de verantwoordelijke partij

Haalbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed haalbaar voor de verantwoordelijke partij

Termijn: - = 2020 en verder, -/+ = 2019, + = 2018 waarin maatregel is uit te voeren

Een hogere weidepremie heeft tot gevolg dat het verschil in melkprijs tussen weidende en niet-weidende melkveehouders toeneemt. Een stijging van één euro per 100 kg melk heeft een effect - indien relevant positief of negatief - van ongeveer 8.500 euro voor een gemiddeld melkveebedrijf.

5.5 Weidegang als voorwaarde bij uitbreiding

5.5.1 Beleidstheorie

Deze maatregel kan zowel wettelijk als privaatsrechtelijk worden ingevuld.

Bij de invoering van weidegang voor melkkoeien in de Wet Dieren willen de initiatiefnemers SP, Groen Links en D66 van de initiatiefnota 'Wei voor de Koe' (Van Gerven et al., 2015) de bestaande melkveehouders, waarbij weidegang niet mogelijk is, ontzien. De maatregel 'Weidegang als voorwaarde bij uitbreiding' werkt voor boeren met een kleine huiskavel een uitzonderingsbepaling uit, waarbij koeien bij toerbeurt kunnen worden geweid. En voor bestaande gevallen waar helemaal geen weidegang mogelijk is, kan een ontheffing worden verleend. Deze ontheffingshouders komen niet meer in aanmerking voor nieuwe vergunningen voor uitbreiding of verbouwing, tenzij weidegang hiermee mogelijk wordt gemaakt. Deze voorwaarde betreft in principe alle melkkoeien op het bedrijf.

Bij een private invulling kunnen zuivelondernemingen bij uitbreiding van de melkproductie eisen dat de melk die wordt geleverd alleen weidemelk betreft. Niet-weidende melkveehouders kunnen niet meer uitbreiden in melkproductie tenzij na de uitbreiding de melkkoeien worden geweid. Van belang is dat alle Nederlandse zuivelondernemingen deze maatregel toepassen om ontwijkend gedrag te voorkomen.

5.5.2 Doeltreffendheid

Bij een wettelijke invulling van de maatregel wordt de huidige situatie van bedrijven zonder weidegang gefixeerd. Bedrijven zonder weidegang kunnen hun bedrijfsvoering alleen voortzetten door een ontheffing aan te vragen. Die ontheffing vervalt als zij het bedrijf willen uitbreiden, waardoor deze maatregel kan worden getypeerd als 'uitsterf-beleid'. Voor bedrijven die reeds weidegang toepassen verandert er weinig. Zij kunnen op basis van dit beleid in de toekomst hun werkwijze op het bedrijf continueren en uitbreiden.

Bij een private invulling zal ook de huidige situatie van bedrijven zonder weidegang worden gefixeerd. Voor verdere groei in melkproductie zullen deze bedrijven moeten gaan weiden. Voor weidende bedrijven verandert er weinig. Net als bij de wettelijke invulling kunnen zij op basis van dit beleid in de toekomst hun werkwijze op het bedrijf continueren en uitbreiden.

Neveneffecten

Vooruitlopend op een dergelijke regeling is het mogelijk dat melkveehouders gaan anticiperen door versneld vergunningen aan te vragen en/of door koeien niet meer te weiden.

Een belangrijk effect van deze verplichting voor weidegang is dat bedrijven die nu niet weiden zullen moeten kiezen tussen:

1. op de bestaande locatie bedrijf zonder weidegang consolideren
2. op de bestaande locatie omstandigheden creëren om te kunnen weiden
3. bedrijf uitbreiden op een tweede locatie waar weidegang mogelijk is
4. gehele bedrijf verplaatsen naar locatie waar weidegang mogelijk is, of
5. bedrijf beëindigen.

Er zijn dus diverse ontwikkelingsmogelijkheden. Niet ieder van de vijf varianten hierboven is voor ieder bedrijf haalbaar of soms alleen met aanzienlijke financiële consequenties. Op de lange termijn zullen slechts enkele niet-weidende bedrijven c.q. bedrijfslocaties overblijven. Op alle andere bedrijven/bedrijfslocaties zullen koeien weidegang aangeboden krijgen.

Weidegang is gemakkelijker te organiseren op bedrijven met weinig koeien per ha beweibare oppervlakte dan op bedrijven met veel koeien per ha beweibare oppervlakte. Melkveehouders die omvangrijke ambities hebben, zullen dat realiseren op meerdere locaties. Dit zou effect kunnen hebben op het aantal verkeersbewegingen rondom de bedrijfslocaties.

Bij een private invulling kan ontwijkend gedrag plaatsvinden, ondanks dat alle Nederlandse zuivelondernemingen de maatregel toepassen, doordat melkveehouders hun melk kunnen gaan afzetten aan bijvoorbeeld buitenlandse zuivelondernemingen.

5.5.3 Doelmatigheid

Uitvoerbaarheid

Het doorvoeren van deze maatregel heeft grote consequenties voor niet-weidende bedrijven die binnen enige tijd een nieuwe uitbreidingsvergunning nodig hebben. Ze moeten hun bedrijfsvoering zo aanpassen dat ze kunnen weiden en daarmee in aanmerking komen voor een nieuwe omgevingsvergunning.

Het lijkt logisch dat het Rijk rechtstreeks verantwoordelijk wordt voor het beoordelen van aanvragen en het toekennen van eventuele ontheffingen van de Wet dieren. Maar als een ontheffing wordt gekoppeld aan bedrijfsuitbreiding en/of het verlenen van een nieuwe omgevingsvergunning, zijn ook gemeenten bij de uitvoering van deze maatregel betrokken. De bijna 400 gemeenten dienen deze

maatregel door te vertalen in de bestemmingsplannen. Bij het beoordelen van een aanvraag voor een omgevingsvergunning dienen zij te onderzoeken of aan de gestelde eisen wordt voldaan. En na verlening van de omgevingsvergunning dient de gemeente de voorwaarden waaronder de vergunning is verleend, te handhaven. Een goede samenwerking tussen Rijk en alle gemeenten is noodzakelijk voor de uitvoering van deze maatregel.

Bij een private invulling is de uitvoerbaarheid eenvoudiger te regelen. Bedrijven die niet weiden krijgen een vorm van fabrieksquotum opgelegd. Willen deze bedrijven meer melk leveren, dan dienen zij weer te gaan weiden. De huidige monitoring en controle van weidende melkveebedrijven ligt al bij de zuivelondernemingen en kan hiervoor worden gehanteerd.

Voor zowel een wettelijke als private invulling van deze maatregel geldt dat bedrijven zonder weidegang die willen uitbreiden, ervoor moeten zorgen dat zij kunnen weiden. Technisch gezien kan dit door op de bestaande locatie maatregelen te nemen waardoor weidegang mogelijk wordt. Of bijvoorbeeld door het bedrijf te ontwikkelen op een tweede locatie waar weidegang mogelijk is.

Haalbaarheid

De overheid kan deze maatregel wettelijk opleggen. Dit kan bijvoorbeeld in de Wet Dieren, Omgevingsvergunning of andere ruimtelijke ordeningswetgeving. De haalbaarheid is afhankelijk van de politieke wil om deze maatregel wettelijk te verankeren.

Bij een private invulling van deze maatregel zal er draagvlak binnen de zuivelondernemingen moeten zijn. De haalbaarheid is dus afhankelijk van, of zuivelondernemingen bereid zijn om deze maatregel binnen hun organisatie toe te passen voor leveranciers/leden.

Bij de haalbaarheid van deze maatregel dient rekening te worden gehouden dat, zowel wettelijk als privaat, de mogelijkheid bestaat dat alleen de daadwerkelijke uitbreiding van melkkoeien of melkproductie van niet-weiders binnen deze maatregel valt. Verleende vergunningen of de bestaande situatie kan het recht geven op voortzetting van het niet weiden van het huidige aantal melkkoeien. Alleen de uitbreiding hoeft dan geweid te worden. Daarnaast is het niet duidelijk of zuivelondernemingen niet-weiders kunnen beperken in hun melkproductie. Dit zal juridisch verder moeten worden uitgezocht.

Financiële gevolgen

Als weidegang een wettelijke voorwaarde wordt voor bedrijfsuitbreiding, is het mogelijk om een systeem van weidepremie te handhaven. Het is nog steeds mogelijk om - bijvoorbeeld in concurrentie met zuivelbedrijven in het buitenland - in de markt de meerwaarde van weidezuivel door te berekenen en een meerprijs te bedingen. Op welke wijze dat wordt vertaald in de melkprijs die veehouders ontvangen, is ter beoordeling van de zuivelbedrijven.

Bij een private invulling van de maatregel kan de weidepremie ook blijven bestaan. De extra melk die namelijk wordt geproduceerd kan worden afgezet als weidemelk.

Niet-weiders zullen op korte termijn hun huidige bedrijfsvoering kunnen voortzetten. Bij uitbreiding van het bedrijf zullen zij nadrukkelijk wel rekening moeten houden met financiële consequenties, o.a. opstart- en faalkosten (bijlage 5).

De financiële gevolgen voor de (landelijke en/of regionale) overheid komen vooral tot uitdrukking in borgings- en controlekosten. Bij een controle door de landelijke overheid van alle melkveehouders komen de arbeidskosten uit op 3,5 miljoen euro, zie bijlage 5. Er kan ook gebruik worden gemaakt van controle op basis van een steekproef. De kosten nemen dan af naar rato van het aantal bedrijven dat niet in de steekproef wordt meegenomen. Mogelijk zijn er goedkopere (digitale) controlesystemen die op termijn gebruikt kunnen worden.

5.5.4 Conclusies

De maatregel is zeker effectief, voornamelijk vanwege het verplichtende karakter van de maatregel. De uitvoerbaarheid is gemiddeld. Bij een wettelijke invulling komt bij de uitvoerbaarheid meer kijken dan bij een private invulling. Zo kunnen zuivelondernemingen de melkaanvoer goed monitoren. De overheid zal een apart controle- en borgingsysteem moeten opzetten. De haalbaarheid is ook niet eenduidig. Zuivelondernemingen zullen de maatregel moeten afstemmen met de leden/leveranciers en bij een wettelijke invulling zal er politieke wil moeten zijn. De termijn waarop de maatregel is uit te voeren hangt daar ook weer van af. De inschatting is dat dit niet op zeer korte termijn kan, maar 2019 is mogelijk (tabel 5.5).

Tabel 5.5 Overzicht en score maatregel 'Weidegang als voorwaarde bij uitbreiding'

Maatregel	Robuustheid	Uitvoerbaarheid	Haalbaarheid	Termijn	Verantwoordelijke
Verplichtend					
Weidegang als voorwaarde bij uitbreiding	++	-/+	-/+	-/+	Zuivelondernemingen en overheden

Robuustheid: + = zeker, ++ = heel zeker dat de maatregel effect heeft

Uitvoerbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, += goed technisch uitvoerbaar voor de verantwoordelijke partij

Haalbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed haalbaar voor de verantwoordelijke partij

Termijn: - = 2020 en verder, -/+ = 2019, + = 2018 waarin maatregel is uit te voeren

Bij een private invulling kan de weidepremie blijven bestaan. Bij een wettelijke invulling zou het mogelijk moeten zijn om een systeem van weidepremie te handhaven. Op welke wijze dat wordt vertaald in de melkprijs die veehouders ontvangen, is ter beoordeling van de zuivelbedrijven.

5.6 Weidegang als onderdeel van het GLB

5.6.1 Beleidstheorie

Deze maatregel richt zich op het opnemen van weidegang in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB). Het huidige GLB loopt tot en met 2020. In dit beleid ligt de nadruk op het stimuleren van duurzame landbouw en nieuwe landbouwtechnieken. Het GLB voor na 2020 is nog niet bekend. Aannemelijk is dat een verdere focus op duurzame landbouw onderdeel wordt van het nieuwe beleid. Hierin kan dus ruimte ontstaan om bijvoorbeeld weidegang te stimuleren/verplichten door middel van het inzetten van GLB-budget. Dit kan (uitgaande van de huidige systematiek) bijvoorbeeld door budget over te hevelen van pijler 1 (inkomensondersteuning) naar pijler 2 (plattelandontwikkelingsprogramma) of zelfs een nieuwe pijler voor thema's als klimaatverandering, weidegang, biodiversiteit enz.

Door weidegang te belonen in het nieuwe GLB kan het aandeel weidende melkkoeien worden gestimuleerd, maar ook kan het een verplichtende werking hebben. Bedrijven met weidegang krijgen dan een (hogere) vergoeding vanuit het GLB. Bedrijven die niet weiden krijgen geen of een lagere vergoeding. De exacte invulling van dit beleid zal de komende jaren zijn beslag moeten krijgen.

5.6.2 Doeltreffendheid

Bij deze maatregel ontvangen weidende melkveehouders in het nog te ontwikkelen GLB na 2020 een hogere bijdrage dan melkveehouders die niet weiden. De doeltreffendheid is afhankelijk van de hoogte van het bedrag dat een weidende melkveehouder kan ontvangen. Een gemiddeld melkveebedrijf ontvangt in het huidige GLB ongeveer 22.000 euro aan hectaretoeslagen. Niet-weidende melkveebedrijven ontvangen gemiddeld 30.000 euro per hectare, zie ook bijlage 5. Hoe hoger het bedrag dat een melkveehouder kan ontvangen voor het toepassen van weidegang, mogelijk in combinatie met andere positieve maatregelen op andere duurzaamheidsgebieden, des te groter zal de

doeltreffendheid van de maatregel zijn. De doeltreffendheid is het grootst wanneer niet-weidende bedrijven niet meer in aanmerking komen voor GLB-toeslagen.

Neveneffect

Doordat melkveehouders naast de GLB-toeslagen ook nog een (vorm van) weidepremie van de zuivelondernemingen ontvangen, kan dit het effect van de maatregel versterken.

5.6.3 Doelmatigheid

Uitvoerbaarheid

De uitvoerbaarheid van deze maatregel binnen het nieuwe GLB hangt af van de mogelijkheden die het beleid zal gaan bieden. Wanneer weidegang een onderdeel wordt om extra toeslagen te ontvangen, dan zal de Nederlandse overheid moeten controleren of melkveehouders aan de randvoorwaarden voldoen.

De borging van deze controle is een punt van aandacht. Er zullen duidelijke criteria ontwikkeld moeten worden om bedrijven te controleren. Dit maakt de uitvoering complex en arbeidsintensief.

Haalbaarheid

In de komende jaren zal de discussie in zowel de lidstaten als de Europese Unie gaan plaatsvinden over een nieuwe invulling van het GLB. In de kamerbrief 'Modernisering en vereenvoudiging van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid' van 3 juli 2017 gaat de staatssecretaris van EZ al in op de Nederlandse inzet voor het nieuwe GLB. Hierin is ook aandacht voor het koppelen van betalingen aan melkveehouders voor maatschappelijke tegenprestaties. De uiteindelijke haalbaarheid hangt af van de politieke besluitvorming over de nieuwe invulling van het GLB na 2020.

Financiële gevolgen

Voor weidende bedrijven of bedrijven die beginnen met het weiden van de melkkoeien zijn de gevolgen van deze maatregel gering. Deze bedrijven zullen in aanmerking komen voor toeslagen onder het nieuwe GLB, alleen de hoogte van deze toeslagen is nog onbekend. Voor bedrijven die niet weiden kunnen de financiële gevolgen aanzienlijk zijn. De hoogte van het financiële effect hangt echter vooral af van de invulling van het nieuwe beleid. Krijgen deze bedrijven nog een basistoelage per hectare of kunnen zij door weer te gaan weiden extra toeslagen boven op de basistoelage ontvangen. Op dit moment ontvangen niet-weidende melkveehouders gemiddeld ongeveer 30.000 euro aan hectaretoeslagen binnen het huidige GLB, zie bijlage 5. Het effect van verlies van toeslagen kan per bedrijf verschillend uitpakken. Het is in ieder geval zo dat het verlies van toeslagen direct negatieve gevolgen heeft voor de bedrijfswinst.

Het effect van de maatregel op de weidepremie is onduidelijk. Bij een meer verplichtende invulling (geen recht meer op toeslagen) zal de weidepremie vervallen. Hierbij moet worden opgemerkt dat de meeropbrengsten in de (internationale) markt van weidemelk waarschijnlijk kunnen worden gehandhaafd. Wel is onduidelijk of deze opbrengsten op het huidige niveau kunnen blijven. Een doorvertaling van deze opbrengsten naar een weidepremie zal waarschijnlijk niet meer het geval zijn. Bij een meer stimulerende invulling kan de weidepremie een aanvulling zijn op deze maatregel.

Bedrijven die de melkkoeien niet weiden en door de maatregel besluiten om dit wel weer te gaan doen krijgen te maken met opstart- en faalkosten, zie ook bijlage 5.

De financiële gevolgen voor de overheid komen vooral tot uitdrukking in borgings- en controlekosten. Bij een controle van alle melkveehouders komen de arbeidskosten uit op 3,5 miljoen euro, zie bijlage 5. Er kan ook gebruik worden gemaakt van controle op basis van een steekproef. De kosten nemen dan af naar rato van het aantal bedrijven dat niet in de steekproef wordt meegenomen. Mogelijk zijn er goedkopere (digitale) controlesystemen die op termijn gebruikt kunnen worden.

5.6.4 Conclusies

De robuustheid van het effect van de maatregel is heel zeker. Om in aanmerking te komen voor (extra) GLB-toeslagen zullen melkveehouders de melkkoeien gaan of blijven weiden. De discussie over het nieuwe GLB zit in de beginfase. De maatregel is technisch moeilijk uitvoerbaar, de controle van weidegang komt bij de overheid te liggen en is complex en arbeidsintensief. De haalbaarheid hangt af van de politieke besluitvorming. Nederland kan het proces nog beïnvloeden. De termijn waarop de maatregel effect kan hebben is wel na 2020 als het nieuwe GLB is ingevoerd. Voor het behalen van de huidige doelstelling van 80% weidende melkkoeien in 2020 komt dit te laat, maar voor de periode daarna kan de maatregel bijdragen aan meer weidende melkkoeien (tabel 5.6).

Tabel 5.6 Overzicht en score maatregel 'Weidegang als onderdeel in GLB'

Maatregel	Robuustheid	Uitvoerbaarheid	Haalbaarheid	Termijn	Verantwoordelijke
Verplichtend/stimulerend					
Weidegang in GLB	++	-	-/+	-	Overheden

Robuustheid: + = zeker, ++ = heel zeker dat de maatregel effect heeft

Uitvoerbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, += goed technisch uitvoerbaar voor de verantwoordelijke partij

Haalbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed haalbaar voor de verantwoordelijke partij

Termijn: - = 2020 en verder, -/+ = 2019, + = 2018 waarin maatregel is uit te voeren

De financiële effecten zijn voor niet-weidende melkveehouders negatief, maar voor weidende melkveehouders neutraal. De financiële gevolgen voor de overheid komen vooral tot uitdrukking in borgings- en controlekosten.

5.7 Weidegang generiek wettelijk verplichten door overheid

5.7.1 Beleidsstheorie

Een generieke wettelijke verplichting door de overheid betekent dat melkveehouders alle melkkoeien ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag moeten weiden. De maatregel kan worden opgenomen in de Wet Dieren onder artikel 2.2, dat handelt over het houden van dieren.

5.7.2 Doeltreffendheid

Het doel dat 80% van de melkkoeien in 2020 ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag worden geweid, wordt met deze maatregel ruimschoots gehaald.

Naar schatting kan op basis van de beschikbare beweidbare oppervlakte 69-84% van de melkveehouders in 2020 weidegang toepassen binnen de randvoorwaarden van deze maatregel (Van den Pol-van Dasselaar et al., 2015). Deze bedrijven hebben in 2020 een gemiddelde veebezetting van maximaal 6 melkkoeien per hectare beweidbare oppervlakte. Daarmee kunnen deze bedrijven de melkkoeien ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag weiden.

Voor de overige melkveebedrijven zijn maatregelen nodig zodat er beweid kan worden. Veel van deze bedrijven hebben een veebezetting per hectare beweidbare oppervlakte die hoger is dan 6 melkkoeien per hectare, waardoor er niet volledig kan worden beweid. Ook zijn er bedrijven die in het geheel geen beweidbare oppervlakte voor de melkkoeien ter beschikking hebben. Voor deze bedrijven is het niet mogelijk om te voldoen aan de norm voor volledige weidegang, zonder het doen van aanpassingen in de bedrijfsvoering en/of bedrijfssituatie.

Het percentage melkveebedrijven dat geen huiskavel heeft was in 2013 1,9% (Van den Pol-van Dasselaar et al., 2015). Dit waren ongeveer 320 bedrijven in 2013. De huidige situatie met betrekking tot het aantal bedrijven zonder huiskavel is onbekend. De overige bedrijven die wel een huiskavel ter beschikking hebben, maar bijvoorbeeld een hoge veebezetting per hectare beweidbare oppervlakte hebben, zullen (forse) aanpassingen moeten doen in ofwel de veebezetting ofwel de beweidbare oppervlakte.

Neveneffecten

Een neveneffect van deze maatregel is dat melkveehouders beïnvloed worden in het vrije ondernemerschap. De keus voor weiden of niet weiden kan niet meer worden gemaakt in de bedrijfsvoering. Dit beperkt de melkveehouder in het organiseren van zijn bedrijfsprocessen.

Ervaringen in het buitenland leren dat meer dwingende maatregelen kunnen leiden tot het zoeken naar mogelijkheden om de verplichte weidegang zo minimaal mogelijk toe te passen.

5.7.3 Doelmatigheid

Uitvoerbaarheid

De overheid zal moeten controleren of melkveebedrijven ook daadwerkelijk voldoen aan de minimale eisen voor weidegang. De borging hiervan is een punt van aandacht. Er zullen duidelijke criteria ontwikkeld moeten worden om bedrijven te beoordelen. Dit maakt de uitvoering complex en arbeidsintensief. Hierbij kan de overheid wel gebruik maken van de ervaringen van de zuivelindustrie met betrekking tot de controle op weidegang.

Zoals in de paragraaf doeltreffendheid al is beschreven kunnen niet alle bedrijven met melkkoeien voldoen aan weidegang van melkkoeien van ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag. Bedrijven zonder huiskavel kunnen niet aan de verplichting voldoen. Daarnaast zijn er nog bedrijven die een hoog aandeel melkkoeien per hectare beweidbare oppervlakte hebben. Deze bedrijven zullen voor de uitvoering van de wet dus of het aantal melkkoeien moeten verlagen, de beweidbare oppervlakte moeten uitbreiden of het bedrijf verplaatsen dan wel beëindigen.

Haalbaarheid

De maatregel kan worden opgenomen in de Wet Dieren. Onder deze wet is er de mogelijkheid om een verplichting van weidegang op te nemen onder artikel 2.2. Dit betekent wel dat de wet aangepast dient te worden. Aanpassing van de wet vraagt een doorlooptijd van circa een tot twee jaar afhankelijk van het tijdstip van (politieke) behandeling en de doorlooptijd van de politieke besluitvorming.

Gezien de (juridische) gebeurtenissen rond de wetgeving van het stelsel van fosfaatrechten mag ook bij invoering van deze wet worden verwacht dat er (juridische) consequenties zijn aan het verplichten van weidegang voor alle melkkoeien. Het is niet ondenkbaar dat voor bepaalde situaties of bedrijven uitzonderingen of overgangstermijnen moeten worden gecreëerd.

Financiële gevolgen

In 2017 wordt naar schatting tussen de 130 en 140 miljoen euro aan weidepremies door de zuivelondernemingen aan melkveehouders uitgekeerd die de melkkoeien ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag weiden (zie bijlage 4). Deze bron van opbrengsten zal zeer waarschijnlijk wegvallen door het invoeren van deze maatregel. Een gemiddeld weidend melkveebedrijf verliest dan ruim 10.000 euro aan opbrengsten in 2017. De overige opbrengsten en kosten zullen op deze weidende bedrijven niet dalen omdat er verder niets verandert.

Hierbij moet worden opgemerkt dat de meeropbrengsten in de (internationale) markt van weidemelk waarschijnlijk kunnen worden gehandhaafd. Wel is onduidelijk of deze opbrengsten op het huidige niveau kunnen blijven. Een doorvertaling van deze opbrengsten naar een weidepremie zal waarschijnlijk niet meer het geval zijn. De basismelkprijs zal daardoor wel iets hoger zijn.

Sommige zuivelondernemingen maken gebruik van een bonus/malus systeem door een heffing per kg melk te hanteren en dit bedrag vervolgens weer te verdelen over alle weidende melkveehouders. Niet-weidende melkveehouders betalen dus voor een deel de weidepremie van de weidende melkveehouders. Dit vervalt bij implementatie van deze maatregel. Dat betekent dat de niet-weiders er qua melkgeld op vooruit zullen gaan, zowel met weidepremie doordat een deel van de weidepremie door de markt wordt opgebracht als zonder weidepremie doordat de huidige herverdeling van melkgeld vervalt. Wanneer het weiden op deze bedrijven extra kosten veroorzaakt (dat was wellicht een belangrijke reden om niet te weiden), zullen deze extra kosten in mindering gebracht moeten worden op de extra melkgeldopbrengsten. Afhankelijk van dit verschil - dat per bedrijf zal verschillen - zal het inkomen op de niet-weidende bedrijven dalen of toenemen. Ook zullen deze bedrijven rekening moeten houden met opstart- en faalkosten bij het toepassen van weidegang, zie ook bijlage 5.

De financiële gevolgen voor de overheid komen vooral tot uitdrukking in borgings- en controlekosten. Bij een controle van alle melkveehouders komen de arbeidskosten uit op 3,5 miljoen euro, zie ook bijlage 5. Er kan ook gebruik worden gemaakt van controle op basis van een steekproef. De kosten nemen dan af naar rato van het aantal bedrijven dat niet in de steekproef wordt meegenomen. Mogelijk zijn er goedkopere (digitale) controlesystemen die op termijn gebruikt kunnen worden.

5.7.4 Conclusies

De robuustheid van het effect van een wettelijke verplichting tot het weiden van alle melkkoeien is heel zeker. De maatregel is technisch moeilijk uitvoerbaar, de controle van weidegang komt bij de overheid te liggen en is complex en arbeidsintensief. De haalbaarheid van een wettelijke verplichting voor het weiden van alle melkkoeien is gering. Dit komt mede omdat er hoogstwaarschijnlijk ook rekening gehouden moet worden met uitzonderingen en/of overgangstermijnen voor niet-weidende bedrijven. De termijn waarop de maatregel is uit te voeren is, gezien de tijd die de politieke besluitvorming nodig heeft, in 2019 (tabel 5.7).

Tabel 5.7 *Overzicht en score maatregel 'Weidegang generiek verplichten'*

Maatregel	Robuustheid	Uitvoerbaarheid	Haalbaarheid	Termijn	Verantwoordelijke
Verplichtend					
Weidegang wettelijk verplichten	++	-	-	-/+	Overheid

Robuustheid: + = zeker, ++ = heel zeker dat de maatregel effect heeft

Uitvoerbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed technisch uitvoerbaar voor de verantwoordelijke partij

Haalbaarheid: - = moeilijk, -/+ gemiddeld, + = goed haalbaar voor de verantwoordelijke partij

Termijn: - = 2020 en verder, -/+ = 2019, + = 2018 waarin maatregel is uit te voeren

De financiële gevolgen van de maatregel zullen negatief zijn voor de weidende melkveehouders. Deze melkveehouders verliezen waarschijnlijk een deel van of de gehele weidepremie (ruim 10.000 euro per bedrijf in 2017) als de zuivelondernemingen geen meeropbrengsten voor weidemelk uit de markt kunnen halen.

6 Maatregelen in perspectief

6.1 Combinatie van maatregelen effectief

In hoofdstuk vier zijn 49 maatregelen geschetst om het aandeel melkkoeien in de wei te verhogen. Hieruit zijn 12 maatregelen geselecteerd en geclusterd tot zes kansrijke maatregelen welke verder zijn uitgewerkt in hoofdstuk vijf. De niet nader uitgewerkte maatregelen kunnen - al dan niet in combinatie - ook relevant zijn om een groter aandeel weidende melkkoeien te realiseren. Dit geldt o.a. voor stimulerende maatregelen die heel goed in combinatie kunnen worden toegepast, zowel voor de uitgewerkte als de niet uitgewerkte maatregelen. Een groot cumulatief effect zal met name optreden als melkveehouders op verschillende manieren door verschillende partijen worden gestimuleerd. Een eenduidige stimulering richting weidegang door alle stakeholders rond de melkveehouders geeft de grootste kans op een maximaal resultaat en dus ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag weidegang voor minimaal 80% van de koeien.

Het versterkende effect van meerdere, tegelijkertijd in uitvoering genomen maatregelen treedt nadrukkelijk op bij stimulerende maatregelen. Maar omdat het werkingsmechanisme van verplichtende en stimulerende maatregelen tegengesteld is, zal een combinatie van deze maatregelen niet altijd positief uitpakken. Als een verplichtende maatregel niet voor alle bedrijven geldt, kan een aanvullende stimulerende maatregel positief uitwerken op de andere bedrijven.

Om het doel van 80% weidende melkkoeien (ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag) in 2020 te halen is een gezamenlijke en breed gedragen inzet van partijen, zowel overheid als bedrijfsleven, het meest effectief. Veel maatregelen kunnen in combinatie versterkend werken, enkele maatregelen juist niet. Daarbij is het belangrijk te realiseren dat effecten van stimulerende maatregelen zich vaak pas in de loop van de tijd merkbaar worden. Dit komt doordat melkveehouders eerst kennis moeten nemen van de maatregel, dan bewust worden van het beoogde effect (voordeel) van de maatregel voor het eigen bedrijf en daarna hun bedrijfsvoering zullen gaan wijzigen. Verplichtende maatregelen grijpen directer in op doelrealisatie waardoor het effect van deze maatregelen in zijn algemeenheid sneller zichtbaar is dan bij stimulerende maatregelen.

6.2 Draagvlak voor maatregelen belangrijk, maar niet onderzocht

In de voorgaande paragraaf is gesproken over de effectiviteit van zowel stimulerende als verplichtende maatregelen. Maatregelen kunnen op zich effectief zijn, maar zullen alleen worden genomen als er voldoende draagvlak bestaat of ontstaat. Zonder draagvlak zal een maatregel niet worden toegepast en is er dus geen effect. Het gaat hierbij om draagvlak bij zowel de uitvoerende, verantwoordelijke partijen als ook bij veehouders. Zij zullen immers de koeien gaan weiden.

De intrinsieke motivatie van de melkveehouder speelt een rol bij het effect van maatregelen op beweiding en bij het succes van beweiding. Voor succesvolle beweiding zijn vakmanschap en motivatie van de veehouder van groot belang. Zo blijkt de houding en mind-set van een melkveehouder ten opzichte van beweiding een belangrijke factor van invloed op de mate van beweiding. Een veehouder kan kiezen voor maximalisatie van beweiding, maar ook om net aan de vereisten te voldoen. Ervaringen in het buitenland leren dat meer dwingende maatregelen kunnen leiden tot het zoeken naar mogelijkheden om de verplichte weidegang zo minimaal mogelijk toe te passen.

In dit onderzoek is geen draagvlakmeting voor de maatregelen uitgevoerd vanwege de beperkte doorlooptijd. Wanneer maatregelen door relevante partijen gezien worden als kansrijk om het aandeel

weidende melkkoeien te verhogen, zou alsnog een draagvlakonderzoek onder de betrokken partijen uitgevoerd kunnen worden.

6.3 Verhoging aandeel weidegang in perspectief

Het ministerie van EZ heeft de ambitie uitgesproken dat in 2020 minimaal 80% van de melkkoeien ten minste 120 dagen per jaar en 6 uur per dag dient te weiden. Naar aanleiding van enkele aangenomen moties in de Tweede Kamer heeft het ministerie de melkveehouderijsector uitgedaagd om dat niveau van weidegang op eigen kracht te realiseren. Mocht dat niet lukken, dan overweegt de overheid verplichtende maatregelen om het aandeel weidende melkkoeien op het gewenste niveau te krijgen. In dit onderzoek worden daarom maatregelen weergegeven die kunnen bijdragen aan het behalen van een hoger aandeel weidende koeien. Hierbij moeten wel een aantal opmerkingen geplaatst worden.

Op melkveebedrijven is weidegang geen eenvoudige, enkelvoudige maatregel. Het wel of niet weiden beïnvloedt de totale bedrijfsvoering. Daardoor vraagt een verandering van permanent op stal naar weiden in de zomer een omschakeling van zowel de melkveehouder als zijn bedrijf en zijn veestapel. De focus van dit onderzoek ligt op het verhogen van het aandeel weidegang. Er is beperkt aandacht geschonken aan de (neven-)effecten van het weiden van meer melkkoeien. Die effecten kunnen positief maar ook negatief zijn. Daarom is het van belang om bij de implementatie van maatregelen de effecten op duurzaamheid integraal te benaderen.

Binnen dit project lag de focus op ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag weidegang van melkkoeien. Veel melkveehouders weiden hun melkkoeien aanzienlijk meer dagen per jaar en/of meer uren per dag. Het is vanwege verschillende aspecten van weidegang (bijvoorbeeld ammoniakemissie en zichtbaarheid melkkoeien) belangrijk om die royale weidegang te behouden ('veel-weiden'). Gelijktijdig zijn er melkveehouders die vanwege omstandigheden op hun bedrijf niet (gemakkelijk) in staat zijn om ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag te weiden. Een andere normering kan voor hen uitkomst bieden zoals binnen het Convenant Weidegang is afgesproken (minimaal 720 uur per jaar en minimaal 120 dagen per jaar). De voorgestelde maatregelen kunnen ook worden ingezet om te voldoen aan weidegang volgens een andere norm en/of om 'veel-weiden' te behouden of te bereiken.

Voor weidegang met ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag is een voldoende grote huiskavel nodig. Dit onderstreept dus het belang van toename van de beweidbare oppervlakte om op die manier meer mogelijkheden voor beweiding te creëren. Dit kan door het verwerven van grond (pacht, eigendom), verbetering van de verkaveling door kavelruil of aanleg van koetunnels of oversteekplaatsen, met name in het zuiden en oosten van Nederland. Ook kan extra beweidingsruimte ontstaan door ontwikkeling van nieuwe beweidingssystemen bij hoge(re) veebezettingen.

Literatuur en websites

- Boogaard, B.K., B.B. Bock, S.J. Oosting, J.S.C. Wiskerke en A.J. van der Zijpp, 2011. Social Acceptance of Dairy Farming: The Ambivalence Between the Two Faces of Modernity. *J Agric Environ Ethics* 24: 259-282.
- Bühlen, F., S. Ivemeyer, C. Krutzinna en U. Knierim, 2014. Potential effects of automatic milking systems on grazing in organic dairy farming. *Org. Agr.* 4: 301-308.
- Burow, E., T. Rousing, P.T. Thomsen, N.D. Otten, J.T. Sørensen, 2013. Effect of grazing on the cow welfare of dairy herds evaluated by a multidimensional welfare index. *Animal* (7)5: 834-842
- CBS Statline, 2017. Statline. www.statline.cbs.nl
- Dillon P., J.R. Roche, L. Shalloo en B. Horan B., 2005. Optimising financial return from grazing in temperate pastures. In: Murphy J.J. (ed.), *Utilisation of grazed grass in temperate animal systems*, Cork, Ireland, pp. 131-147.
- Elgersma A. (2015) Grazing increases the unsaturated fatty acid concentration of milk from grass-fed cows: A review of the contributing factors, challenges and future perspectives. *European Journal of Lipid Science and Technology* 117(9): 1345-1369.
- Haskell, M.J., L.J. Rennie, V.A. Howell, M.J. Bell en A.B. Lawrence, 2006. Housing System, Milk Production, and Zero-Grazing Effects on Lameness and Leg Injury in Dairy Cows. *Journal of Dairy Science* 89: 4259-4266.
- Hennessy D., L. Delaby, A. van den Pol-van Dasselaar en L. Shalloo, 2015. Possibilities and constraints for grazing in high output dairy systems. *Grassland Science in Europe* 20: 151-162.
- Huyghe, C., A. de Vlieghe, B. van Gils en A. Peeters (2014) *Grasslands and herbivore production in Europe and effects of common policies*. Éditions Quae, Versailles, France.
- Läpple, D., T. Hennessy en M. O'Donovan, 2012. Extended grazing: a detailed analysis of Irish dairy farms. *Journal of Dairy Science* 95: 188-195.
- Metera, E., T. Sakowski, K. Śloniewski en B. Romanowicz, 2010. Grazing as a tool to maintain biodiversity of grassland - a review. *Animal Science Papers and Reports* 28 (4): 315-334.
- NVWA, 2017. Onderbouwing retributietarieven NVWA 2017. Utrecht, NVWA, december 2016.
- Parsons, R.L., A.E. Luloff en G.D. Hanson, 2004. Can we identify key characteristics associated with grazing-management dairy systems from survey data? *Journal of Dairy Science* 87: 2748-2760.
- Peyraud, J.L. en R. Delagarde, 2011. Managing variations in dairy cow nutrient supply under grazing. *Animal* 7: 57-67.
- Reijs, J.W., C.H.G. Daatselaar, J.F.M. Helming, J. Jager en A.C.G. Beldman, 2013. *Grazing dairy cows in North-West Europe: economic farm performance and future developments with emphasis on the Dutch situation*. LEI Wageningen UR, Wageningen.
- Reijs, J.W., G.J. Doornewaard, J.H. Jager, M.W. Hoogeveen en A.C.G. Beldman, 2016. *Sectorrapportage Duurzame Zuivelketen; Prestaties 2015 in perspectief*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2016-094. 176 blz.
- Shalloo L., 2009. Milk production costs - Can we compete? *Teagasc National Dairy Conference*, Cork, Ireland, pp. 19-38.
- Van den Pol-van Dasselaar, A., P. Goliński, D. Hennessy, C. Huyghe, G. Parente en J.-L. Peyraud, 2014. Évaluation des fonctions des prairies par les acteurs européens. *Fourrages* 218: 141-146.
- Van den Pol-van Dasselaar, A., P.W. Blokland, T.J.A. Gies, M.H.A. de Haan, G. Holshof, H.S.D. Naeff en A.P. Philipsen, 2015. *Beweidbare oppervlakte en weidegang op melkveebedrijven in Nederland*. Wageningen, Wageningen UR (University & Research centre) Livestock Research, Livestock Research Rapport 917.
- Van den Pol-van Dasselaar, A., 2016. *Kijken met een weide blik*. Publicatie 16-002PP. Dronten, CAH Vilentum, 47 pp.
- Van den Pol-van Dasselaar, A., A.P. Philipsen en M.H.A. de Haan, 2016. The effect of social factors on the extent of grazing. *Grassland Science in Europe* 21: 62-64.
- Van Gerven, H., R. Grashoff en F. Fatma Koser Kaya, 2015. Initiatiefnota 'Wei voor de koe'. Tweede Kamer, oktober 2015.

-
- Van Well, E., Y. Gooijer, F. van der Schans, 2007. Waardering weidegang. En wat drijft jou?
Culemborg, CLM Onderzoek en Advies BV, rapport CLM 672-2008.
- Washburn S.P., S.L. White, J.T Green Jr. en G.A. Benson, 2002. Reproduction, mastitis, and body condition of seasonally calved Holstein and Jersey cows in confinement or pasture systems. *Journal of Dairy Science* 85: 105-111.
- Wyss U., A. Munger en M. Collomb, 2010. Variation of fatty acid content in grass and milk during the grazing season. *Grassland Science in Europe* 15: 422-424.

Bijlage 1 Deelnemers bijeenkomst met stakeholders, 10 mei 2017

Blokland (Pieter-Willem)	Wageningen Economic Research (organisatie)
De Rond (Marleen)	FrieslandCampina
De Roos (Sander)	CRV
Folkers (Harm)	ABN AMRO
Gielen (Jaap)	Countus
Hegen (Gerrit)	Dierenartsenpraktijk
Heijmans (Toine)	Agrifirm
Hessels (Wilfred)	Stichting Weidegang (stagiair)
Hin (Kees-Jaap)	Stichting Weidegang
Hoekstra (Grietsje)	Cono
Ondersteijn (Christien)	CZ Rouveen
Remmers (Jeroom)	MilieuDefensie
Rougoor (Carin)	CLM Onderzoek & Advies (organisatie)
Saaman (Diana)	GRONDig
Sebek (Leon)	Wageningen Livestock Research (organisatie)
Temmink (Johan)	ForFarmers
Van Erve (Bregje)	Duurzame Zuivelketen
Van de Kandelaar (Willemien)	Duurzame Zuivelketen / ZLTO
Van den Berg (Jan-Willem)	ING
Van der Aa (Clemens)	Rabobank
Van der Heijden (Mark)	KNMvD
Van der Schans (Frits)	CLM Onderzoek & Advies (organisatie)
Van Paassen (Aad)	Provinciale Landschappen
Van Reeuwijk (Ansjenet)	Provincie Gelderland
Van Wissen (Koos)	Ministerie EZ
Verstraten (Jos)	LTO
Vroege (Willemijn)	FrieslandCampina
Werners (Carolien)	Noorderlandmelk

Bijlage 2 Verslag bijeenkomst met niet-weidende melkveehouders

Datum/plaats: 23 juni 2017, De Schakel in Nijkerk.

Deelnemers: 3 onderzoekers, 11 niet-weidende melkveehouders en 1 schriftelijke reactie van een niet-weidende melkveehouder.

Inhoud

1. Beelden delen over het maatschappelijk debat 'Stimuleren van weidegang'.
2. Workshop 'Beweegredenen deelnemende niet-weidende melkveehouders'.
3. Brainstorm 'Weidepremie en Beeldvorming'.
4. Samenvatten en afronden.

1. Beelden delen over het maatschappelijk debat 'Stimuleren van weidegang'

Er ontstaat een geanimeerd gesprek over de beeldvorming over niet-weidende melkveehouders.

Daarbij brachten de melkveehouders de volgende punten naar voren:

- Door de huidige beeldvorming wordt de consument op het verkeerde been gezet. Weidegang wordt te positief neergezet en niet weiden niet positief genoeg. De maatschappelijke waardering gaat daardoor naar weidegang, ten koste van niet weiden. Dat klopt niet met de feiten met betrekking tot dierenwelzijn en mineralenefficiëntie.
- De beeldvorming is het resultaat van onvoldoende aandacht vanuit de sector voor de positieve kanten van niet weiden en geen interesse bij de media om er zendtijd aan te besteden. Het heeft als resultaat dat weidegang de norm wordt. Dat wordt door de niet-weidende melkveehouders als kwalijke ontwikkeling ervaren.
- De maatschappij ziet weidegang nu als een invulling van duurzaamheid, maar dat berust op niet veel meer dan beeldvorming.
- Een verplichting tot weidegang kan grote consequenties hebben voor dierenwelzijn als melkveehouders de kwaliteiten en/of omstandigheden niet hebben om (goed) te kunnen weiden.
- Als weidegang wordt verplicht, is er dan nog wel ruimte voor een 'verdienmodel' voor weidegang? Dat is immers gebaseerd op een herverdeling van melkgeld ten gunste van weiders.

2. Workshop 'Beweegredenen deelnemende niet-weidende melkveehouders'

De volgende hoofdredenen zijn genoemd:

- Arbeidstechnisch en -efficiëntie
- Graslandopbrengst
- Weidegang past niet bij bedrijfsvoering
- Dierziekten
- Melkproductie
- Milieu
- Huisvesting/dierenwelzijn
- Grondsoort
- Huiskavel/veebezetting
- Financieel
- Beleving

• Arbeidstechnisch en -efficiëntie

Hieronder wordt verstaan dat het niet weiden van de melkkoeien het arbeidsproces en efficiëntie op het bedrijf verbeteren en versimpelen. Redenen om niet te weiden die zijn genoemd door de deelnemers zijn:

- a. Akkerbouwmatige planning van de voederwinning.
- b. Grote oppervlakten in één keer bewerken. Hierdoor wordt er beter en efficiënter gewerkt en zijn de loonwerkkosten lager.

-
- c. Regelmaat in arbeid en het werken met protocollen (rust in management). Het werk rondom de koe is bij niet weiden makkelijker. Met weidegang lukt het niet om met protocollen te werken. Weidegang vereist meer flexibiliteit.
 - d. Beschikbare arbeid. Weidegang vraagt meer arbeidsinzet en deze moet er wel zijn.
 - e. Het bedrijf heeft specifieke vakmanschap voor niet weiden en/of heeft slechte ervaring met weidegang.
 - f. Door niet weiden is er meer tijd om buiten het bedrijf deel te nemen aan maatschappelijke activiteiten (sociale participatie).

- *Graslandopbrengst*

Weiden van melkkoeien heeft gevolgen voor de graslandopbrengst. De redenen om niet te weiden met betrekking tot de opbrengst van grasland zijn:

- a. De graslandopbrengst bij niet weiden wordt door melkveehouders 20-25% hoger geschat dan bij weiden.
- b. Door vertrapping neemt de bodemstructuur af en verliest het gras aan smakelijkheid.

- *Weidegang past niet bij de bedrijfsvoering*

- a. Dat weidegang niet in de bedrijfsvoering past kan uiteenlopende redenen hebben (zie ook punt 1 en 2). Wel werd uitdrukkelijk genoemd dat het op stal houden van de melkkoeien bijdraagt aan het creëren van regelmaat in de bedrijfsvoering.
- b. Niet weiden is beter te combineren met automatisch melken (melkrobot).

- *Dierziekten*

Niet-weiders noemen dierziekten als reden om niet te weiden. Dit kunnen uiteenlopende redenen zijn bijvoorbeeld:

- a. Leverbotbesmettingen voorkomen.
- b. Klauwproblemen onder controle houden is makkelijker op stal.
- c. Ziektes/bacteriën die via ganzen overgedragen zouden kunnen worden.

- *Melkproductie en productie-intensiteit*

De melkproductie is bij niet weiden hoger en constanter, mede door het voeren van een constant(er) rantsoen en stalklimaat. Hierdoor kan er bij niet weiden meer melk per ha worden gemolken en dat is nodig in verband met de internationale concurrentiepositie.

- *Milieu*

De melkveehouders noemden een hogere mineralenefficiëntie als reden om niet te weiden. De bemesting kan bij niet weiden efficiënter worden uitgevoerd omdat er dan sprake is van een gelijkmatigere verdeling van de mest dan bij weiden. Door de hoge mineralenefficiëntie en de betere financiële resultaten is er sprake van echt duurzaam melk produceren.

- *Huisvesting/dierenwelzijn*

Over huisvesting en (in combinatie met) dierenwelzijn zijn de volgende redenen genoemd om de melkkoeien niet te weiden:

- a. Een Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV) stal is gebouwd op basis van regels die de overheid heeft opgelegd met betrekking tot dierenwelzijn. De melkkoeien hebben een goed welzijn in de stal. Het enige dat ontbreekt is het kunnen uitoefenen van natuurlijk graasgedrag.
- b. Het klimaat in de stal is beter in tijden van hitte en met regen.
- c. De deelnemers merken niet dat hun koeien een minder welzijn hebben dan collega's die de melkkoeien weiden. Genoemd wordt dat sommige weidende collega's weiden omdat de stal (welzijn) niet op orde is.
- d. Bij een deelnemer is na het niet meer weiden de levensduur van de melkkoeien toegenomen.
- e. Niet weiden geeft meer rust in de stal.

- *Grondsoort*

De grondsoort is ook van invloed of er wel of niet geweid wordt. Dit heeft vooral te maken met vertrapping als er wordt geweid. Weinig draagkrachtige gronden en gronden die vertrappingsgevoelig

zijn (bijvoorbeeld zware kleigronden), zijn een reden om de koeien op stal te houden. Ook de smakelijkheid van het gras kan verminderen door vertrapping.

- *Huiskavel/veebezetting*

Bij sommige deelnemers was de huiskavel die het bedrijf ter beschikking heeft een reden om de melkkoeien niet te weiden. Er zijn twee insteken:

- a. Er is niet of nauwelijks een huiskavel en andere veldkavels zijn niet bereikbaar met de melkkoeien.
- b. Het aantal melkkoeien per hectare beweidbaar oppervlak is hoog. Hierdoor is de versgrasvoorziening laag en de kans op vertrapping groter.

- *Financieel*

Op het financiële vlak zijn de redenen om de melkkoeien niet te weiden:

- a. Een optelsom van bovenstaande redenen, waardoor het financieel niet interessant is om te gaan weiden.
- b. De weidepremie is te laag om financieel voordeel te halen uit weidegang. Zie ook a.
- c. De arbeidsinzet voor weiden wordt als hoog gezien. Als door weidegang vreemde arbeid nodig is kan het financieel nog minder uit (overlap/verband met punt a en b).

- *Beleving*

De deelnemers vinden dat de beleving van weidegang wordt overdreven. Bij niet-weiders hebben de melkkoeien het niet minder, qua dierenwelzijn enz., dan bij weidende bedrijven. Zo is de proef op de som genomen om het melkveebedrijf open te stellen voor bezoekers. Hieruit kwamen richting de ondernemer weinig reacties over het niet weiden van de melkkoeien. Als er reacties waren kon aan de vragers uitgelegd worden waarom de melkkoeien niet worden geweid. Dit heeft de gedachte gesterkt dat het niet weiden voor de burger/consument minder van belang is dan dat de sector, overheid en maatschappelijke organisaties willen doen geloven.

3. Brainstorm 'Weidepremie en Beeldvorming'

Na het ordenen en vastleggen van de beweegredenen voor niet weiden geven de melkveehouders aan nog over twee onderwerpen te willen discussiëren:

Weidepremie en marktwerking

- De weidepremie is een verkeerde insteek, want het is geen goed verdienmodel. Het betreft namelijk herverdeling van melkgeld zonder relatie met de kostprijs van melk.
- Het extra geld voor weidegang zou puur uit de markt moeten komen. Als de consument daar voor wil betalen, zou dat niet weiden tot een minder aantrekkelijke keuze maken, omdat het uiteindelijk wel om de centen gaat. De melkveehouder is immers een ondernemer.
- Controle van weidegang kost handenvol geld.

Beeldvorming

- De pluspunten van niet weiden worden nu onvoldoende gewaardeerd. Weidegang krijgt in Koekompas automatisch meer punten (of niet weiden krijgt automatisch minpunten). Daarom moet er een objectieve maatlat komen.
- Een wettelijke regeling om weidegang af te dwingen wordt onacceptabel genoemd. Sinds wanneer houdt de politiek zich bezig met de interne bedrijfsvoering van bedrijven? Laat marktwerking het mechanisme zijn dat bepaald of er wel of niet wordt geweid.

4. Samenvatten en afronden

Bij het samenvatten en afronden worden door de melkveehouders nog enkele opmerkingen gemaakt:

- We zijn blij dat ieder zijn verhaal heeft kunnen doen en hopen dat het een goed rapport wordt en dat de staatssecretaris er wat mee doet. Hopelijk komen wij eindelijk weer eens positief (of niet meer negatief) in de aandacht.
- Niet-weiders voelen zich minderwaardig behandeld door collega's, belangenbehartiging, media, zuivelbedrijven... Gevoel van ongewenstheid leeft breed. Belangenbehartiging zou meer moeten aangeven dat niet weiden ook goed is voor melkkoeien. Het is geen eenzijdig verhaal.

-
- Welke acties ondernemen de niet-weiders om ervoor te zorgen dat hun beeld van een duurzame melkveehouderij maatschappelijk wordt gedeeld? Alle argumenten (met maatschappelijk draagvlak) vóór niet weiden zijn van harte welkom. We kunnen, mogen en moeten uitdragen wat we zo goed doen!
 - Niet-weiders moeten transparant laten zien waar ze mee bezig zijn. Eventueel kunnen er extra eisen worden gesteld aan niet-weiders. Ook niet-weiders kunnen werken aan meer biodiversiteit op het bedrijf.
 - We moeten uitdragen waar we mee bezig zijn. We zijn overgeleverd aan de politiek.
 - Als weidegang verplicht wordt gesteld, komt er opstand onder de boeren!
 - Men moet eerlijk zijn in de verstrekte informatie! Dat is nu niet aan de orde. Ook moet er een goede maat komen om weidegang te meten (80% van de bedrijven kan heel goed 60% van de koeien zijn). Alles bij elkaar moeten we betere informatie hebben en die beter uitdragen.
 - 'Gelukkig kunnen de koeien weer naar buiten!', is de meest erge opmerking die weiders kunnen maken. Het betekent vaak dat de omstandigheden op stal niet in orde zijn en daar verblijven de dieren het overgrote deel van het jaar.
 - Weidegang voor ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag is een concept en is niet dezelfde weidegang als in de beeldvorming. Is het stimuleren van minder weidegang (deel-weiden of uitloop) door de sector wel verstandig?

Bijlage 3 Monitoring van weidegang

De monitoring met betrekking tot beweiding in Nederland kan op verschillende manieren weergegeven worden. De volgende bronnen zijn beschikbaar bij het monitoren van weidegang in Nederland: CBS en DZK.

CBS (Centraal Bureau van de Statistiek)

Het CBS monitort en publiceert het percentage melkkoeien dat beweid wordt. In het verleden werd dit gedaan middels een steekproef; inmiddels wordt dit elk voorjaar via de landbouwtelling bepaald. Nadeel van de data van het CBS is dat deze achterlopen. We illustreren dat hier met een voorbeeld. Bij de landbouwtelling van 2017 is aan veehouders gevraagd hoe zij in 2016 de beweiding al dan niet ingevuld hebben. Voor 2017 was immers nog niet bekend hoe de weidegang er uit zou komen te zien. Deze gegevens worden vervolgens geanalyseerd door het CBS en komen in de regel in het najaar als voorlopige cijfers naar voren. De definitieve cijfers volgen later, in de regel in de daaropvolgende winter. Dit betekent dat in de winter van 2017/2018 de gegevens van 2016 bekend zijn, bijna 2 jaar na dato. Kort cyclisch sturen op deze cijfers is dus niet mogelijk. Voor het meest recente jaar waarover gegevens van beweiding beschikbaar zijn (2015) is niet bekend wat de tijdsduur in dagen en uren was. Voor het jaar 2016 zal dit te zijner tijd wel bekend zijn door een gewijzigde vraagstelling.

DZK (Duurzame Zuivelketen)

DZK monitort het percentage bedrijven dat beweidt sinds de ondertekening van het Convenant Weidegang in het jaar 2012. Dit krijgt invulling via de zuivelindustrie. Veehouders registreren dagelijks hun beweiding voor hun zuivelfabriek. Rond 1 december van elk jaar geeft elke fabriek de totaalstand door aan DZK, zodat deze half december de cijfers openbaar kan maken. Voordeel van de DZK-gegevens is dat zij actueel zijn. Zodra het beweidingsseizoen is afgesloten, zijn de resultaten bekend (zowel % bedrijven dat beweiding toepast volgens de normen voor weidemelk als % bedrijven dat een andere vorm van weidegang toepast). Nadeel is dat via de DZK-cijfers alleen inzichtelijk wordt wat het percentage weidende bedrijven is en niet wat het percentage weidende melkkoeien is. Nu veehouders ook verplicht zijn de Kringloopwijzer in te vullen voor hun zuivelfabriek, wordt het mogelijk om via DZK ook inzicht te krijgen in het percentage weidende koeien. DZK werkt eraan om deze koppeling van data gerealiseerd te krijgen.

Bijlage 4 Weidepremie in Nederland

De hoogte van het bedrag aan weidepremie dat wordt uitgekeerd aan melkveehouders is onbekend. In deze bijlage wordt een berekening gegeven van het totaal uitgekeerde bedrag aan weidepremie in Nederland in het jaar 2017. Deze berekening is een inschatting en gebaseerd op uitgangspunten die in deze bijlage worden beschreven.

Uitgangspunten

De berekening is gebaseerd op volledige weidegang (ten minste 120 dagen, minimaal 6 uur per dag). Sommige zuivelondernemingen keren ook deelweidepremies uit voor overige vormen (deelweidegang) van weidegang. Hier wordt geen rekening mee gehouden. De bedragen die melkveehouders ontvangen voor deelweidegang zijn flink lager dan voor volledige weidegang.

In tabel B4.1 zijn de weidepremies voor volledige weidegang per zuivelonderneming weergegeven die in 2017 worden uitbetaald.

Tabel B4.1 Weidepremie per zuivelonderneming en gemiddelde weidepremie voor volledige weidegang in Nederland in 2017.

Zuivelonderneming	weidepremie (€ per 100 kg melk) ¹	Aandeel in Nederlands melkvolume (%) ²
FrieslandCampina	1,5	69
DOC	1,75 ³	7
A-Ware	1,25	4
Bel Leerdammer	2	5
Nemelco	1,5	4
DeltaMilk	1,5	3
Cono	2	3
Rouveen	1,5	3
Hochwald	1,7	1
Henri Willig	2	1
Gemiddelde weidepremie	1,55	

¹ Bij volledige weidegang (120 dagen en 6 uur per dag). Bron: Boerderij, 2017.

² Schatting van het aandeel per zuivelonderneming door Wageningen Economic Research.

³ Maximale weidepremie. Bron: Boerderij, 2017.

Bovenstaande tabel toont de gemiddelde weidepremie die in 2017 door de zuivelondernemingen (maximaal) wordt betaald bij volledige weidegang. Gemiddeld bedraagt de weidepremie 1,55 euro per 100 kg melk.

Voor het berekenen van de weidepremie die in 2017 wordt uitbetaald worden de volgende uitgangspunten gehanteerd, zie tabel B4.2.

Tabel B4.2 *Uitgangspunten voor inschatting weidepremie in 2017.*

Variabele	Bron	Waarde
Aantal bedrijven met melkkoeien	CBS Landbouwtelling, 2016 ¹	17.909
Percentage bedrijven met weidegang 120/6	DZK, 2016 ¹	70,5%
Totale melkaanvoer 2016 (kg)	CBS, 2016 ¹	14.324.294.000
Correctie melkaanvoer 2017	RVO, 2017	0,99
Gemiddelde weidepremie	Boerderij	1,55
Correctiefactor gemiddelde melkproductie weidende bedrijven t.o.v. totaal gemiddelde	Bedrijven-Informatienet van Wageningen Economic Research	0,875

¹ Gegevens over 2017 zijn niet beschikbaar op moment van schrijven

Aangezien er voor 2017 veel gegevens nog niet beschikbaar zijn, worden de meest recente beschikbare gegevens gebruikt om een inschatting te maken van het totale bedrag aan weidepremie in Nederland voor volledige weidegang. Voor het aantal bedrijven met melkkoeien is dit de CBS Landbouwtelling van 2016. De meest recente gegevens met betrekking tot het percentage bedrijven met weidegang is in december 2016 door de DZK gepubliceerd. De totale melkaanvoer is gebaseerd op gegevens van het CBS van het jaar 2016. Op basis van de melkaanvoergegevens van de Rijksdienst van Ondernemend Nederland (RVO) van de eerste vijf maanden van 2017 wordt een correctiefactor berekend ten opzichte van 2016. De gemiddelde weidepremie is gebaseerd op tabel B4.1. De correctiefactor voor de gemiddelde melkproductie is gebaseerd op het Bedrijven-Informatienet van Wageningen Economic Research. Deze correctiefactor is nodig omdat bedrijven met weidegang gemiddeld een lagere totale melkproductie hebben dan bedrijven die de melkkoeien niet weiden, zie ook tabel B4.3.

Tabel B4.3 *Structuur van melkveebedrijven met weidende melkkoeien en bedrijven zonder weidegang in 2015.*

	Bedrijven met weidende melkkoeien	Bedrijven zonder weidegang melkkoeien	Totaal
Aantal bedrijven	12.487	4.075	16.562
Oppervlakte cultuurgrond (ha)	50,0	61,7	52,9
Oppervlakte grasland (ha)	42,8	45,9	43,6
Oppervlakte overige voedergewassen (ha)	6,4	13,4	8,1
Overige gewassen (ha)	0,8	2,4	1,2
Aandeel grasland (%)	85,7	74,3	82,9
Oppervlakte huiskavel (ha)	23,1	22,5	23,0
Gemiddeld aantal melkkoeien	88	125	97
Gemiddeld aantal jongvee per 10 melkkoeien	7,4	7,7	7,5
Gemiddelde melkproductie per koe (kg)	7.877	8.571	8.048
Melkproductie geleverd aan fabriek (kg)	684.336	1.079.232	781.505
Afwijking t.o.v. gemiddelde melkproductie	0,875	1,38	1,00

Bron: Bedrijven-Informatienet van Wageningen Economic Research

Inschatting weidepremie in Nederland

Op basis van bovenstaande uitgangspunten kan worden berekend hoeveel weidepremie er in Nederland wordt uitbetaald. In tabel B4.4 wordt de berekening weergegeven.

De totale weidepremie wordt berekend door het aantal bedrijven met melkkoeien te vermenigvuldigen met het percentage bedrijven met weidegang. Vervolgens worden de bedrijven met weidegang vermenigvuldigd met de gemiddelde melkproductie per weidend bedrijf en daarna met de gemiddelde weidepremie. Het totale bedrag aan weidepremies is bij inschatting voor 2017 ongeveer 135,6 miljoen euro. Gemiddeld per weidend bedrijf is dit bijna 10.800 euro.

Ook is gekeken naar de gevoeligheid van de totale nationale weidepremie voor de factoren hoogte van de weidepremie en percentage bedrijven met weidegang. Bij een 1% lagere weidepremie bedraagt de totale weidepremie ongeveer 134,2 miljoen euro, bij bijna 136,9 miljoen euro bij een 1% hogere weidepremie. Als het percentage bedrijven met weidegang 1% punt lager of hoger is betekent dit respectievelijk een premie van 132,7 en 136,6 miljoen euro.

Tabel B4.4 *Inschatting van de totale weidepremie in Nederland voor het jaar 2017.*

	Inschatting 2017
Aantal bedrijven met melkkoeien 2016 (A)	17.909
% bedrijven met weidegang 2015 (B)	0,705
Totaal melkaanvoer 2016	14.324.294.000
Correctie melkaanvoer 2017	0,99
Gemiddelde weidetoeslag 2017 (C)	1,55
Correctiefactor melkproductie weidende bedrijven t.o.v. gemiddeld	0,875
Gemiddeld melkproductie per bedrijf	791.839
Gemiddelde melkproductie per weidend bedrijf (D)	692.859
<hr/>	
Totale weidepremie in 2017 $((A*B*C*D)/100)$	135.593.006
<hr/>	
Premie 1% lager	134.237.076
Premie 1% hoger	136.948.936
% bedrijven met weidegang 1% punt lager	132.708.048
% bedrijven met weidegang 1% punt hoger	136.554.659
<hr/>	
Gemiddelde weidepremie per bedrijf	10.739

In Nederland wordt naar schatting ongeveer tussen de 132,7 en 136,9 miljoen euro aan weidepremie door de zuivelondernemingen aan melkveehouders uitgekeerd. Dit betreffen melkveehouders die ten minste 120 dagen en minimaal 6 uur per dag de melkkoeien weiden. Sommige zuivelondernemingen betalen ook weidepremie aan melkveebedrijven die een overige vorm van weidegang toepassen. Deze bedrijven zijn in de berekening niet meegenomen.

Bijlage 5 Uitgangspunten berekeningen maatregelen

Controle weidegang door overheid

Voor een inschatting van de kosten van controle van weidegang door de overheid is het van belang dat de controle en borgingswijze bekend is. Er is een aannahme gedaan, dat er een fysieke controle op het bedrijf plaatsvindt. Het huidige NVWA tarief (kostprijs) voor toezicht is in 2017 vastgesteld op 98,24 euro per uur (NVWA, 2017). Wanneer er per bedrijf bijvoorbeeld 2 uur nodig is voor de controle op weidegang, dan bedragen de totale arbeidskosten voor de NVWA 196,48 euro per bedrijf. Dit zou betekenen dat, wanneer 17.909 bedrijven met melkkoeien gecontroleerd moeten worden, de arbeidskosten voor de controlerende instantie uitkomen op ongeveer 3,5 miljoen euro per jaar. Hier kunnen eventueel andere uitvoeringskosten bijkomen.

Uitbetaling bedrijfstoelagen in Nederland

In tabel B5.1 wordt een overzicht gegeven van de totale opbrengsten en de bedrijfstoelagen voor melkveebedrijven die wel of niet weiden in 2015. Gemiddeld bedroegen de bedrijfstoelagen 22.000 euro per bedrijf. Een weidend melkveebedrijf ontving 20.000 euro aan toelagen tegenover 30.000 euro voor een niet-weidend melkveebedrijf.

Tabel B5.1 *Totaal opbrengsten en opbrengsten uit bedrijfstoelagen op melkveebedrijven die wel of niet weiden in 2015.*

	Bedrijven met weidende melkkoeien	Bedrijven zonder weidegang melkkoeien	Totaal
Totaal opbrengsten	317.000	497.000	361.000
Opbrengsten uit bedrijfstoelagen EU	20.000	30.000	22.000
Percentage toelagen ten opzichte van opbrengsten	6,3	6,0	6,1

Bron: Bedrijven-Informatienet van Wageningen Economic Research

Opstart- en faalkosten

Bedrijven die de melkkoeien niet weiden en door de maatregel besluiten om dit wel weer te gaan doen krijgen te maken met opstart- en faalkosten. Opstartkosten zijn bijvoorbeeld kosten voor het aanleggen van kavelpaden, afrastering, watervoorziening enzovoorts. Faalkosten zijn kosten die voorkomen uit een niet optimaal beweidingssysteem. Deze kosten hebben te maken met het vakmanschap en kennis van de melkveehouder met betrekking tot weidegang. Bij het opnieuw weiden zal de melkveehouder (opnieuw) moeten leren wat voor hem of haar de beste strategie is, hierbij rekening houdend met de financiële consequenties. Zo kan het zijn dat er door een niet optimale beweidingstrategie kosten worden gemaakt die voorkomen hadden kunnen worden. De opstart- en faalkosten zijn erg bedrijfsspecifiek en van veel factoren afhankelijk. Een inschatting van deze kosten is daarom niet gemaakt.

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
2017-071

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



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



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

Report 2017-071
ISBN 978-94-6343-653-3

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

