

Rapport

Mest; erop of eronder?

Een onderzoek naar de werkwijze van de staatssecretaris van Economische Zaken als opdrachtgever van wetenschappelijk onderzoek naar het mestbeleid.

Oordeel

Op basis van het onderzoek vindt de Nationale ombudsman de klacht over de staatssecretaris van Economische Zaken niet gegrond.

Datum: 1 juni 2016

Rapportnummer: 2016/052

Inhoudsopgave

Samenvatting	3
Wat is de situatie?	4
Wat is er gebeurd?	4
Wat was de aanleiding voor de klacht bij de Nationale ombudsman?.....	5
Wat is de visie van de VBBM?	6
Wat heeft de Nationale ombudsman onderzocht?	7
Hoe reageerde de staatssecretaris van Economische Zaken?	8
Aanvullende informatie gevraagd aan de staatssecretaris van Economische Zaken	10
Wat is het oordeel van de Nationale ombudsman?	13
Conclusie.....	15
Slotbeschouwing	15

SAMENVATTING

Al jaren is het mestbeleid in Nederland onderwerp van discussie. Sinds begin jaren '90 is het verplicht om de mest ondergronds in te spuiten. Doel hiervan is om de ammoniakuitstoot terug te dringen. De effectiviteit van dit beleid wordt door het Ministerie van Economische Zaken (EZ) beoordeeld aan de hand van rekenmodellen. Daaruit blijkt dat de ammoniakconcentratie afneemt. Volgens de Vereniging tot Behoud van Boer en Milieu (VBBM)¹ werkt het beleid echter niet omdat uit feitelijke luchtmetingen blijkt dat de ammoniakconcentratie helemaal niet afneemt. De VBBM klaagt erover dat de wetenschappelijke onderbouwing van het huidige beleid is gebaseerd op een rekenmethode in plaats van de feitelijke gegevens. Ook klaagt de VBBM erover dat telkens dezelfde wetenschappers de onderzoeken uitvoeren en dat er geen ruimte is voor kritische geluiden. De Nationale ombudsman concludeert in zijn onderzoek dat er voldoende openheid en transparantie is over de resultaten van het wetenschappelijk onderzoek dat het huidige beleid onderbouwt. De staatssecretaris geeft opdracht tot aanvullend onderzoek bij onvolledigheden of onduidelijkheden. De resultaten zijn publiek beschikbaar en onderwerp voor wetenschappelijk debat. De staatssecretaris ziet er voldoende op toe dat bij de onderbouwing van het beleid alle relevante wetenschappelijke inzichten worden betrokken en het onderzoek naar de effectiviteit van het beleid op onafhankelijke en transparante wijze plaatsvindt.

¹ Met ingang van 1 mei 2016 is de VBBM opgegaan in de stichting Netwerk GRONDig.

WAT IS DE SITUATIE?

De Vereniging tot Behoud van Boer en Milieu (VBBM)

De VBBM is een actieve vereniging van melkveehouders die werken volgens principes van kringlooptlandbouw. Daarbij achten zij het van belang dat zij efficiënt omgaan met (eigen) mineralenstromen en daarbij minimaal gebruik maken van bijvoorbeeld kunstmest, eiwit en antibiotica. Boeren die volgens deze principes werken, stellen bepaalde eisen aan de dierlijke mest waardoor deze, naar hun mening, de juiste voeding is voor bodem en gewas. Het bovengronds aanwenden van kwalitatief goede, dierlijke mest is een speerpunt van de VBBM.

Emissiearm aanwenden van mest

Sinds de jaren '90 bestaat in Nederland de verplichting tot het emissiearm aanwenden van mest. Dat betekent dat de mest niet meer bovengronds mag worden uitgereden maar dat de mest ondergronds moet worden ingebracht. Het doel is om de uitstoot van ammoniak fors terug te dringen. Hier zijn op Europees niveau ook afspraken over gemaakt. Het ondergronds inbrengen van mest is sinds 1994 verplicht.

Deze wijze van mestverwerking sluit niet aan bij de wijze waarop de VBBM de mest wil verwerken, namelijk bovengronds uitrijden. De VBBM-leden hebben een vrijstelling gekregen waardoor zij de mest kunnen gebruiken op de manier die past binnen hun principes, maar dat is tijdelijk.

Tevens maakt de VBBM zich zorgen over de effecten van de emissiearme mestaanwending op natuur en milieu. Dat de voorgeschreven emissiearme mestaanwending het gewenste effect heeft; het terugdringen van de ammoniakuitstoot, is volgens de VBBM niet bewezen. Uit feitelijke metingen blijkt dat de concentraties ammoniak in de lucht niet afnemen.²

WAT IS ER GEBEURD?

Effectiviteit mestbeleid

De VBBM heeft zich eerder gewend tot het Rijksinstituut Volksgezondheid en Milieu (RIVM) en het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) met hun bezwaren tegen de huidige mestverwerkingsmethode van ondergronds inbrengen. Deze onderzoeksinstituten doen onderzoek naar de effectiviteit van het mestbeleid. Het belangrijkste bezwaar van de VBBM is dat daarbij gebruik wordt gemaakt van modelberekeningen die moeten aantonen of het mestbeleid werkt. Uit die modelberekeningen blijkt volgens de onderzoeksinstituten dat het mestbeleid effectief is. Volgens de modelberekeningen nemen de

² In reactie op het Verslag van bevindingen nuanceerde het Ministerie van Economische Zaken dit als volgt: "Uit feitelijke metingen blijkt dat de concentraties ammoniak in de lucht niet afnemen vanaf het jaar 2000. Tussen 1990 en 2000, de periode waarin de verplichting tot emissiearme aanwending is ingevoerd, zijn de concentraties ammoniak in de lucht wel afgenomen."

ammoniakconcentraties in de lucht af. Volgens de VBBM klopt dat niet. Feitelijke luchtmetingen laten een heel ander beeld zien. De gemeten ammoniakconcentraties zijn hoger dan de berekende concentraties. Er is sprake van een zogenaamd "ammoniakgat". De VBBM heeft herhaaldelijk om een verklaring voor dit ammoniakgat gevraagd maar stelt dat daar tot op heden nog geen bevredigend antwoord op is gegeven. Ook de metingen waarop de huidige modelberekeningen zijn gebaseerd, worden niet vrijgegeven waardoor het niet mogelijk is om de controleren of de destijds ontworpen modelberekeningen kloppen. Tot slot verwijt de VBBM het Ministerie van Economische Zaken dat er bij nieuwe of aanvullende onderzoeken telkens dezelfde beperkte groep wetenschappers wordt betrokken. De VBBM acht de uitkomsten van deze onderzoeken niet onafhankelijk en geeft ook aan dat de kritische wetenschappers die de gebruikte modelberekeningen betwisten, niet bij deze onderzoeken worden betrokken.

Gesprek met RIVM en PBL

Omdat de VBBM het niet eens is met de werkwijze van het RIVM en het PBL, heeft de VBBM zich in maart 2014 tot de Nationale ombudsman gewend. Daarbij stelde de VBBM dat het RIVM en het PBL relevante wetenschappelijke inzichten over het emissiearm aanwenden van mest en de feitelijke metingen en waarnemingen niet meenamen in hun onderzoeken.

De Nationale ombudsman heeft in reactie daarop met de VBBM afgesproken dat hun klachten in eerste instantie door de betreffende instanties zelf afgehandeld zouden worden. Daarop hebben er gesprekken plaatsgevonden tussen RIVM en VBBM en ook tussen PBL en VBBM.

In deze gesprekken zijn de bezwaren en vragen van de VBBM aan de orde gesteld en hebben RIVM en PBL toelichting gegeven op de wijze waarop zij hun onderzoeken uitvoeren. Het uitgangspunt daarbij zijn de modelberekeningen. Volgens de onderzoeksinstituten is dit een beproefde methode. Voor wat betreft het bestaande ammoniakgat is erkend dat daar nader onderzoek naar gedaan zou moeten worden en er is toegezegd dat dat signaal bij het Ministerie van Economische Zaken zou worden neergelegd. Dat wil volgens de onderzoeksinstituten echter niet zeggen dat het huidige mestbeleid niet werkt. De ammoniakconcentraties in de lucht kunnen ook een andere oorzaak hebben waar in de gebruikte modelberekeningen geen rekening mee is gehouden.

WAT WAS DE AANLEIDING VOOR DE KLACHT BIJ DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Ammoniakgat en geen kritisch onderzoek

De VBBM kan zich niet vinden in de reacties van PBL en RIVM. Zij stelt nog altijd geen bevredigend antwoord te hebben gekregen op hun vragen betreffende het ammoniakgat. De wetenschappelijke inzichten die de VBBM aandraagt, worden, zo stelt de VBBM, door beide instituten niet meegenomen in hun onderzoeken en het rekenmodel is leidend. Van onafhankelijk en deugdelijk onderzoek is volgens de VBBM geen sprake en zij blijft van mening dat niet is aangetoond dat het huidige mestbeleid effectief is. De VBBM heeft zich daarom op 16 december 2014 weer tot de Nationale ombudsman gewend.

Verzoek aan de ombudsman

De VBBM vraagt de Nationale ombudsman om te bewerkstelligen dat er deugdelijk en onafhankelijk onderzoek wordt gedaan naar de effectiviteit en de gevolgen van het verplichte emissiearm aanwenden van mest. Daarbij behoren alle wetenschappelijke inzichten, ook de kritische, en de feitelijke metingen en waarnemingen betrokken te worden. De VBBM beklaat zich daarbij over de opstelling van de staatssecretaris van Economische Zaken aangezien het mestbeleid en het wetenschappelijk onderzoek daarnaar onder zijn verantwoordelijkheid vallen.

WAT IS DE VISIE VAN DE VBBM?

Twijfel aan effectiviteit mestbeleid

De VBBM betwist de effectiviteit die door wetenschap en overheid wordt toegeschreven aan de emissiearme aanwending van mest die begin jaren '90 verplicht is gesteld. De VBBM twijfelt al jaren aan het rekenmodel dat gebruikt wordt bij het vaststellen (inschatten) van ammoniakemissie bij welke mestaanwending dan ook. Volgens de VBBM laten de feitelijke metingen van ammoniakconcentratie in de lucht geen daling zien sinds 1993 en dat geldt ook voor de korstmossenmonitoring³. Hieruit blijkt volgens de VBBM geen effect van de emissiebeperkende maatregelen op de ammoniakconcentratie in de lucht. De modelberekeningen die de grondslag zijn voor het Nederlandse beleid worden, zo stelt de VBBM, daarom vanuit verschillende hoeken (wetenschap, milieu, agrarisch) in twijfel getrokken. Er is sprake van een zogenaamd "ammoniakgat"; de feitelijke metingen en waarnemingen komen niet overeen met de berekende concentraties. De VBBM constateert dat bij de evaluatie van het emissiearm aanwenden van mest, waartoe het Ministerie van Economische Zaken in 2008 opdracht heeft gegeven, toch alle bestaande modelberekeningen zijn overgenomen en niet kritisch tegen het licht zijn gehouden. De VBBM wil dat de gebruikte modelberekeningen, waarop de huidige regelgeving is gebaseerd, getoetst worden aan actuele en representatieve emissiemetingen waarbij ook de veranderde omstandigheden in het bedrijfsmanagement⁴, die invloed hebben op de ammoniakemissie, worden meegenomen.

Dezelfde groep wetenschappers

Ook stelt de VBBM aan de orde dat de onderzoeken naar de ammoniakuitstoot en de effecten van emissiearme aanwending van mest waartoe het ministerie opdracht geeft, telkens binnen dezelfde kleine groep wetenschappers worden uitgevoerd. Die wetenschappers zijn tevens betrokken geweest bij de destijds ontworpen modelberekeningen. De diverse kritische geluiden over de wetenschappelijke basis van het mestbeleid en de gebruikte modelberekeningen worden volgens de VBBM niet meegenomen in deze onderzoeksopdrachten.

³ Korstmossen zijn in de natuur belangrijke indicatoren voor luchtverontreiniging

⁴ De VBBM stelt dat door het gebruik van andersoortig veevoer de mestsamenstelling ook verandert.

Geen vertrouwen in onderzoek in opdracht

De VBBM laat weten geen vertrouwen te hebben in de wijze waarop het RIVM en het PBL hun onderzoeken uitvoeren omdat daarbij nog altijd wordt uitgegaan van de, volgens de VBBM, omstreden rekenmodellen. De feitelijke metingen en waarnemingen van de ammoniakconcentraties in de lucht worden daar niet bij betrokken. Ook laat de VBBM weten dat het RIVM en het PBL enkel in opdracht van het Ministerie van Economische Zaken werken. De VBBM ontvangt van het ministerie ook geen bevredigend antwoord op hun vragen over de wetenschappelijke onderbouwing van het huidige emissiearme mestbeleid en de verklaring voor het ammoniakgat.

WAT HEEFT DE NATIONALE OMBUDSMAN ONDERZOCHT?

De Nationale ombudsman heeft naar aanleiding van de verstrekte informatie besloten om de klacht in onderzoek te nemen. Op 28 mei 2015 is de klacht als volgt voorgelegd aan de staatssecretaris van Economische Zaken:

Verzoekers klagen erover dat het huidige mestbeleid en de daaruit voortvloeiende verplichtingen niet zijn gebaseerd op onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek waarbij alle wetenschappelijke inzichten, waarnemingen en metingen betrokken worden. Voorts klagen verzoekers erover dat het Ministerie van Economische Zaken opdrachten voor wetenschappelijk onderzoek naar de effectiviteit van het mestbeleid belegt bij de groep wetenschappers die onderzoek baseren op de modelberekeningen, waardoor andere inzichten buiten beschouwing blijven.

Met de klachtformulering heeft de Nationale ombudsman de staatssecretaris ook een aantal vragen voorgelegd met het verzoek deze te beantwoorden. De Nationale ombudsman acht het van belang dat in dit onderzoek duidelijk wordt welke waarborgen er gelden rond wetenschappelijk onderzoek, hoe de staatssecretaris het opdrachtgeverschap invult en welke wetenschappers daarbij worden betrokken.

De onderbouwing van het huidige mestbeleid is al jaren onderwerp van wetenschappelijke discussie. Een dergelijke discussie behoort te worden gevoerd in de nationale en internationale wetenschappelijke kringen die op dat vlak deskundig zijn. De Nationale ombudsman ziet hierin geen rol voor zichzelf weggelegd. Dat betekent dat de ombudsman zich niet zal buigen over de vraag of het huidige beleid en de gegevens waarmee dat is onderbouwd de wetenschappelijke toets der kritiek kan doorstaan.

Het onderzoek en de beoordeling van de ombudsman ziet op de wijze waarop de overheid invulling geeft aan het opdrachtgeverschap bij wetenschappelijk onderzoek ten behoeve van onderbouwing van beleid.

HOE REAGEERDE DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN?

Op 13 juli 2015 stuurde de staatssecretaris de reactie op de klacht en de gestelde vragen. Hieruit blijkt dat de staatssecretaris de klacht van de VBBM ongegrond acht. Dat is gebaseerd op het volgende.

Verplichting emissiearme mestaanwending

De verplichting tot emissiearme mestaanwending is ingevoerd in de periode 1988 tot en met 1994. Het doel daarvan is om de ammoniakemissie te verminderen en zo mede te voldoen aan de Europese NEC-richtlijn (National Emission Ceiling). De verplichting is ingevoerd op basis van een zeer uitgebreid onderzoeksprogramma, bestaande uit vele tientallen emissiemetingen onder diverse weersomstandigheden.

Effect methode VBBM

De Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO), onderdeel van de Wageningen Universiteit (WUR), heeft vanaf de jaren '90 ook metingen uitgevoerd naar de emissiebeperkende methoden die de VBBM heeft aangedragen. Hieruit is gebleken dat deze onvoldoende effectief zijn. Tevens is in 2010 een praktijkproef uitgevoerd, waarin de VBBM de gelegenheid kreeg om aan te tonen dat hun methode van mestaanwending tot vergelijkbare emissiereductie leidt. De Commissie van Deskundigen Meststoffen (CDM) heeft de review naar deze praktijkproef uitgevoerd en is tot de conclusie gekomen dat de emissiereductie van de alternatieve mestaanwendingmethode ver achterblijft bij de emissiereductie die met de wettelijk voorgeschreven methoden wordt gerealiseerd.

Evaluatie effectiviteit wettelijk voorgeschreven methoden

In 2009 heeft het PBL de effectiviteit van de emissiearme mestaanwending geëvalueerd. Over het PBL laat de staatssecretaris van Economische Zaken weten dat dit het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte is. Het PBL verricht gevraagd en ongevraagd onderzoek, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd. Het PBL heeft in de evaluatie ook de kritische geluiden van de VBBM meegenomen. De conclusie luidde dat de ammoniakemissie als gevolg van de wettelijk voorgeschreven methoden van emissiearm bemesten 60 tot 70% is afgenomen. Daarmee levert deze manier van bemesten de grootste bijdrage aan de noodzakelijke afname van ammoniakemissie. Negatieve effecten zoals schade aan bodemstructuur, bodemleven en de weidevogelstand zijn beperkt, van tijdelijke aard of konden niet worden aangetoond.

Internationale review vanwege discussie over de wetenschappelijke onderbouwing

In 2013 ontstond, naar aanleiding van een niet gepubliceerd onderzoek in het kader van een afstudeeropdracht naar de ammoniakemissie na mestaanwending, een discussie

over de wetenschappelijke onderbouwing van de ammoniakemissiefactoren. Naar aanleiding hiervan heeft de staatssecretaris toen een aantal gerenommeerde internationale wetenschappers gevraagd om een internationale review uit te voeren.

De conclusies van deze review waren dat de in Nederland gebruikte ammoniakemissiefactoren wetenschappelijk goed zijn onderbouwd. De onderzoekers constateerden ook dat de Nederlandse factoren zijn gebaseerd op data uit de jaren '80 en '90. Inmiddels zijn er meer meetdata beschikbaar in de internationale literatuur. Hoewel er geen aanwijzingen zijn dat deze meetdata de huidige nationale emissiefactoren zouden veranderen, kan de wetenschappelijke onderbouwing worden versterkt door deze recente internationale wetenschappelijke inzichten daarin mee te nemen. Volgens de reviewers is de wetenschappelijke onderbouwing van het model dat in Nederland wordt gebruikt goed. Wel behoeft het gebruik van het huidige model op nationale schaal een aanpassing om ook internationaal state-of-the-art te zijn. Hierop heeft de staatssecretaris het RIVM gevraagd om de aanpassingen aan te brengen.

Nogmaals een internationale review

Na de internationale review hielden de kritische geluiden, waaronder van de VBBM, aan. Daarom besloot de staatssecretaris nogmaals een internationale review uit te laten voeren en dan nu naar de complete kennisketen van ammoniak. Er zijn opnieuw een aantal vooraanstaande internationale wetenschappers uitgenodigd om de wetenschappelijke onderbouwing van het Nederlandse ammoniakbeleid te beoordelen. Volgens de staatssecretaris zijn de wetenschappers die zich kritisch hebben uitgelaten over de wetenschappelijke onderbouwing ook nadrukkelijk gevraagd om hun visie aan de internationale reviewcommissie te presenteren. Ten tijde van de beantwoording van de brief van de Nationale ombudsman liep de internationale review nog. Mocht de review tot aanbevelingen leiden dan zal de staatssecretaris deze serieus bekijken om de kwaliteit van de berekeningen te verbeteren. Wetenschap is namelijk, aldus de staatssecretaris, een continue proces van verbetering in inzichten die verwerkt worden in de berekeningen en in het beleid.

De staatssecretaris acht het gevolgde traject zorgvuldig en stelt dat afwijkende meningen, zoals die van de VBBM, onafhankelijk zijn getoetst in evaluaties en internationale reviews. De staatssecretaris herkent zich dan ook niet in de klacht van de VBBM dat er geen onafhankelijk onderzoek wordt gedaan waar alle relevante inzichten, ook de kritische, bij betrokken worden.

Basis van het beleid

Het is fysiek en financieel onmogelijk om continue metingen uit te voeren en daarom zijn modellen nodig om de depositie en concentratie te kunnen inschatten. Deze modellen zijn gebaseerd op metingen en worden regelmatig met metingen gevalideerd.

In 2014 constateerde het RIVM dat de trend in de berekende ammoniakemissie en de

trend in de gemeten ammoniakconcentratie, niet meer parallel lopen (het ammoniakgat). Daarop heeft de staatssecretaris een quick scan laten uitvoeren door de CDM.

Resultaten quick scan ammoniakgat

De conclusie van de uitgevoerde quick scan luidde dat de gebruikte modellen rekenmethoden toepassen die wetenschappelijk zijn geaccepteerd, internationaal worden toegepast en regelmatig worden aangepast aan nieuwe inzichten.

Voor het verschil in trends tussen de gemeten ammoniakconcentratie en de berekende ammoniakemissie werden een aantal mogelijke oorzaken genoemd zoals de ligging van de meetpunten, weersomstandigheden en een mogelijke onderschatting van emissies van bepaalde bronnen. Dit wordt nader uitgezocht.

Voorwaarden bij opdrachten wetenschappelijk onderzoek

In antwoord op de gestelde vragen liet de staatssecretaris weten dat bij wetenschappelijk onderzoek het onderzoeksinstituut van excellente wetenschappelijke kwaliteit moet zijn en geen belang heeft bij de uitkomsten van het onderzoek. Ook dienen de onderzoeksresultaten openbaar en voor een ieder toegankelijk te zijn. De onderzoeksopdracht wordt verstrekt aan de instelling waarvan de wetenschappers het beste aansluiten bij het doel van het onderzoek. Kritische geluiden worden meegenomen in de onafhankelijk uitgevoerde onderzoeken.

In reactie op de vragen over het ammoniakgat verwees de staatssecretaris naar de uitgevoerde quick scan.

AANVULLENDE INFORMATIE GEVRAAGD AAN DE STAATSSECRETARIS VAN ECONOMISCHE ZAKEN

Hoewel de schriftelijke reactie van de staatssecretaris uitvoerig was, riep het ook een aantal vragen op. Dit werd mede ingegeven door de aanvullende informatie die de VBBM aan de ombudsman had toegestuurd.

Volgens de VBBM stelde de reviewcommissie de meetgegevens die ten grondslag liggen aan de huidige rekenmodellen niet beschikbaar aan kritische wetenschappers die waren uitgenodigd om hun visie aan de reviewcommissie te presenteren. Om die reden hebben deze wetenschappers afgezien van medewerking. Ook liet de VBBM weten dat het Ministerie van Economische Zaken bij het inplannen van de review, niet heeft willen wachten op resultaten van kritische wetenschappelijk onderzoek.

De Nationale ombudsman liet daarom de staatssecretaris per brief van 18 september 2015 weten dat hij graag in gesprek ging aan de hand van een aantal thema's; het selectieproces van wetenschappers, de beschikbaarheid van onderzoeksgegevens, het betrekken van andere onderzoeksresultaten en het vertalen van de resultaten van onderzoek naar definitieve conclusies. Dit gesprek vond plaats op 30 oktober 2015 met twee ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken.

Keuze voor middelvoorschriften

De ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken lichtten toe dat in het vaststellen van beleid de voorkeur uitgaat naar doelvoorschriften waarbij het resultaat direct meetbaar is. Bij het ammoniakvraagstuk is dat niet mogelijk omdat ammoniak niet gemakkelijk meetbaar is en het te kostbaar is om voortdurend metingen te verrichten. Om die reden heeft de politiek gekozen voor een middelvoorschrift om de ammoniakuitstoot terug te dringen; het ondergronds inbrengen van mest. Volgens het ministerie is uit de verschillende onderzoeksprojecten de afgelopen jaren voldoende aangetoond dat deze methode effectiever is dan het bovengronds uitrijden. Het nadeel van middelvoorschriften is dat er geen maatwerk geleverd kan worden op zeer specifieke omstandigheden.

Welke wetenschappers?

Het Ministerie van Economische Zaken maakt gebruik van twee onderzoeksinstituten, het RIVM en de Dienst Landbouwkundig Onderzoek dat onderdeel is van de Wageningen Universiteit. De gang van zaken is dat het ministerie een opdracht formuleert en dat het onderzoeksinstituut de opdracht uitvoert. Het onderzoeksinstituut werkt volgens de wetenschappelijke uitgangspunten en gedragsregels. Wanneer het ministerie kritiek op de resultaten van het onderzoek ontvangt, zoals van de VBBM, wordt dat voorgelegd aan de onderzoekers. Dat kan leiden tot aanvullend onderzoek en dat is in het verleden ook gebeurd. Zo heeft de staatssecretaris toegezegd aan de Tweede Kamer om een tweede internationale review te laten uitvoeren. Hierbij zijn ook de kritische wetenschappers uitgenodigd om hun inzichten en conclusies aan de reviewers kenbaar te maken. Een gedeelte van de kritische wetenschappers heeft daarop aangegeven dit niet te kunnen, gelet op het feit dat zij de rapportage nog niet hadden afgerond. Zij hebben toen wel schriftelijk het punt ingebracht dat de Wageningen Universiteit de basisgegevens niet heeft verstrekt. De reviewcommissie heeft deze schriftelijke inbreng uitgebreid besproken. Vanwege toezeggingen aan de Tweede Kamer kon de staatssecretaris het uitvoeren van de review niet uitstellen tot het onderzoek van de kritische wetenschappers was afgerond.

De uitkomst van de review was dat de werking van het huidige ammoniakbeleid plausibel is maar dat er een aantal zwaktes in zitten. Die worden nu nader onderzocht.

Beschikbaarheid gegevens

Een belangrijke klacht van de VBBM is dat de gegevens waar de nu gebruikte rekenmodellen destijds op zijn gebaseerd, niet meer beschikbaar zijn. Reden hiervoor is dat er voor dergelijke gegevens vastgestelde bewaartermijnen gelden, te weten vijf jaar. Deze termijn is inmiddels verstreken en de gegevens zijn niet langer beschikbaar. Wel zijn de onderzoeken reproduceerbaar en dat is ook een aantal keren gebeurd.

Onderzoeksconclusies

De verantwoordelijkheid voor de wetenschappelijke onderzoeksconclusies ligt bij de betrokken wetenschappers. En uit die conclusies trekt het Ministerie van Economische

beleidsmatige conclusies. Uit de laatste internationale review is volgens het ministerie voldoende geconcludeerd dat het gebruikte model op hoofdlijnen juist is. Wel zitten er een aantal zwaktes in die nu nader worden onderzocht. Bij dit onderzoeksprogramma zijn ook tegengeluiden betrokken.

Hoe reageerde de VBBM?

De schriftelijke reactie van de staatssecretaris op de klacht en het verslag van het gesprek met de ambtenaren van het Ministerie van Economische Zaken is op 26 november 2015 aan de VBBM toegestuurd met de mogelijkheid hierop te reageren. De reactie is op 4 januari 2016 ontvangen.

Effectiviteit ammoniakbeleid

De VBBM stelt dat de door het ministerie berekende effectiviteit van het beleid (afname ammoniakemissie met 60-70%) niet herleidbaar en niet controleerbaar is. Uit de metingen van de luchtkwaliteit blijkt dit niet, er is geen sprake van een daling van de ammoniakconcentratie. En de gegevens waarop de gebruikte rekenmodellen zijn gebaseerd, zijn niet meer beschikbaar zodat de conclusies van destijds niet meer te controleren zijn. Volgens de VBBM weigeren de onderzoekers van de Wageningen Universiteit inzage te geven in hun emissiemetingen en berekeningen.⁵ De VBBM blijft bij haar standpunt dat het huidige ammoniakbeleid niet effectief is.

Gegevens niet beschikbaar

De VBBM acht het onzorgvuldig dat de data waarop het huidige beleid is gebaseerd, niet langer zijn bewaard. Zeker wanneer het huidige beleid zoveel twijfel en onzekerheid oproept. Tevens plaatst de VBBM vraagtekens bij de wijze waarop de tweede internationale review is uitgevoerd als de oorspronkelijke data niet meer beschikbaar zijn. In de conclusies van de reviewcommissie wordt er geen aandacht besteed aan het ontbreken van deze gegevens. De VBBM acht het noodzakelijk dat er een aantal metingen opnieuw worden uitgevoerd en dat de resultaten hiervan openbaar en beschikbaar blijven.

Ammoniakgat

Ten behoeve van het ammoniakgat heeft de staatssecretaris een Quick scan laten uitvoeren. De VBBM wijst de ombudsman erop dat deze Quick scan nog altijd niet volledig is opgeleverd. Wat nog ontbreekt is een analyse van de trends vanaf begin jaren '90. Met name deze periode is voor de VBBM interessant omdat dat de periode betreft waarin het emissiearm bemesten verplicht werd gesteld.⁶

⁵ Uit de Kamerbrief van 2 oktober 2015, waarin antwoord wordt gegeven op vragen over het openbaar maken van meetdata, blijkt dat de Wageningen Universiteit de uitnodiging heeft gedaan om toe te lichten hoe zij tot hun conclusies zijn gekomen. Daar is tot dan toe geen gebruik van gemaakt.

⁶ Uit nadere informatie van het ministerie van Economische Zaken blijkt dat de oplevering hiervan vertraagd is door de uitkomsten van de internationale review. De aanbevelingen uit de review hebben een effect op de analyse. Dit is ook vermeld in de aanbiedingsbrief van de review aan de Tweede Kamer (Kamerstuk 33037, nr.161). Dit betekent dat eerst de aanbevelingen uitgewerkt zullen moeten worden voordat de analyse kan worden afgerond. Hierdoor loopt de oplevering van de analyse vertraging op.

De VBBM blijft bij haar standpunt dat de gebruikte rekenmodellen als werkelijkheid zijn gaan functioneren terwijl uit de feitelijke metingen iets anders blijkt. Om een deugdelijk ammoniakbeleid te voeren zouden er frequente metingen moeten worden gedaan. Op basis van die resultaten moet worden vastgesteld wat de gevolgen zijn voor het milieu en wat er moet gebeuren.

Internationale review

De VBBM stelt onverminderd dat bij de tweede internationale review geen kritische geluiden zijn meegenomen en dat de kritische wetenschappers, op een enkeling na, ook niet zijn uitgenodigd. Ook heeft de staatssecretaris in haar reactie aan de Tweede Kamer over de resultaten verzuimd te noemen dat de Wageningse methode volgens één van de reviewers behoorlijk gedateerd was en dat de wetenschappelijke onderbouwing dateert uit de jaren '80 en '90. En dat niet duidelijk is of de relatief hoge emissies uit de jaren '90 worden veroorzaakt door omgevingsfactoren of de meetmethode zelf.

De VBBM vraagt zich af wat de waarde is van de uitkomst van deze review als de belangrijkste vragen door het ministerie van Economische Zaken niet zijn gesteld; kloppen de emissiefactoren aan de hand van de verouderde berekeningsmethodiek?

Mestsamenstelling

De staatssecretaris van Economische Zaken stelt dat uit onderzoek is gebleken dat de mestverwerkingsmethode van de VBBM niet leidt tot een lagere ammoniakuitstoot. De VBBM daarentegen stelt dat de resultaten niet zijn gebaseerd op de werkelijkheid. Bij de evaluatie van de ontheffing om twee jaar lang de mest bovengronds uit te rijden is namelijk uitgegaan van forfaitaire normen die zijn gebaseerd op gangbare mest. De VBBM boeren geven hun koeien echter ander voer waardoor de mest samenstelling verandert, er zit aanzienlijk minder stikstof in. De mest is geanalyseerd en de resultaten zijn ten behoeve van de evaluatie overgelegd. In de evaluatie is daar echter niets mee gedaan. De VBBM is ervan overtuigd dat wanneer de evaluatie was gebaseerd op de feitelijke mest samenstelling, dat tot andere conclusies had geleid.

Concluderend geeft de VBBM aan op hun standpunt te blijven dat de gebruikte methode verouderd is en tot onjuiste gegevens leidt. Zij pleiten voor nieuwe metingen, uitgevoerd door onafhankelijke wetenschappers, waarbij het bovengronds uitrijden van mest wordt vergeleken met het huidige emissiearm bemesten.

WAT IS HET OORDEEL VAN DE NATIONALE OMBUDSMAN?

Het vereiste van transparantie houdt in dat de overheid open en voorspelbaar is in haar handelen, zodat het voor de burger duidelijk is waarom de overheid bepaalde dingen doet. Dat betekent onder andere dat de overheid bij het vaststellen van beleid een open houding heeft en in de beleidsontwikkeling alle relevante wetenschappelijke inzichten betreft. De overheid behoort ervoor te zorgen dat burgers inzicht kunnen hebben in de

procedures die tot beslissingen leiden en het hoe en waarom ervan. En dat haar handelingen getoetst kunnen worden. Dat betekent dat het onderzoek naar de effectiviteit van het huidige mestbeleid op onafhankelijke en transparante wijze plaats moet vinden.

Het mestbeleid in Nederland is erop gericht om de uitstoot van ammoniak zoveel mogelijk terug te dringen. Mest is een belangrijke bron van ammoniak en om die reden is vanaf de jaren '90 het ondergronds inspuiten van mest verplicht gesteld. Dit beleid is gebaseerd op conclusies van wetenschappelijk onderzoek dat in opdracht van het ministerie is en nog altijd wordt uitgevoerd.

Omdat het mestbeleid verplichtingen stelt aan de wijze waarop de boeren hun mest moeten verwerken en dat ook investeringen en gevolgen voor de bedrijfsvoering met zich meebrengt, mag verwacht worden dat de onderbouwing van dit beleid gedegen is. Dat alle relevante inzichten betrokken worden, dat de onderbouwing transparant en onafhankelijk is en dat gevolg wordt gegeven aan nieuwe inzichten of conclusies.

Bij de totstandkoming van het mestbeleid en de daaruit voortvloeiende verplichtingen voor agrarisch ondernemers heeft de staatssecretaris van Economische Zaken zich gebaseerd op conclusies uit wetenschappelijk onderzoek. Het Ministerie van Economische Zaken verstrekt de onderzoeksopdrachten hiertoe aan de instituten die, zo laat de staatssecretaris weten, het meest deskundig zijn op dit gebied. Deze wetenschappers voeren aan de hand van de geformuleerde opdracht, het onderzoek uit. De staatssecretaris vertrouwt daarbij op de wetenschappelijke integriteit van de betrokken onderzoekers en gaat ervan uit dat het onderzoek onafhankelijk en volgens de wetenschappelijke normen en waarden wordt uitgevoerd. Voorts informeert de staatssecretaris de Tweede Kamer gevraagd en ongevraagd over de wetenschappelijke onderbouwing. Als onderzoeksconclusies daartoe aanleiding geven, worden opdrachten tot aanvullend onderzoek verstrekt.

De Nationale ombudsman constateert dat de conclusies van het wetenschappelijk onderzoek publiek beschikbaar zijn en dat het debat daarover in alle openheid plaatsvindt. Tevens is openbaar welke wetenschappers erbij zijn betrokken en de wijze van onderzoek waarop de conclusies zijn gebaseerd.

De betrokkenheid van de kritische wetenschappers bij de wetenschappelijke onderbouwing van het huidige beleid is volgens de VBBM onvoldoende. De ombudsman bezit niet de deskundigheid om te oordelen of een wetenschapper zijn kritiek voldoende wetenschappelijk onderbouwt en of hij om die reden betrokken moet worden.

Uit het voorgaande concludeert de ombudsman wel dat de wetenschappelijke onderbouwing onderwerp is van openbaar debat. De kritische wetenschappers hebben daarmee een publiek podium voor hun inzichten en publicaties.

De staatssecretaris van Economische Zaken erkent dat de huidige wetenschappelijke onderbouwing op punten bijstelling of aanvulling behoeft. Hier worden ook aanvullende

onderzoeken naar uitgevoerd. Daaruit blijkt dat de staatssecretaris ook oor heeft voor de boodschap van de kritische wetenschappers. In hoeverre dit voldoende is, zal binnen de (inter-)nationale wetenschappelijke kringen moeten worden beoordeeld.

Op grond van het voorgaande is de Nationale ombudsman van oordeel dat de staatssecretaris van Economische Zaken behoorlijk optreedt bij het verstrekken van opdrachten tot wetenschappelijk onderzoek. De wijze waarop en door wie het onderzoek wordt uitgevoerd en de resultaten ervan zijn onderwerp van publiek debat in het parlement en binnen wetenschappelijke kringen. Daarmee is het proces voldoende transparant en zijn de handelingen toetsbaar.

CONCLUSIE

De klacht over de onderzochte gedraging van de staatssecretaris van Economische Zaken is niet gegrond.

SLOTBESCHOUWING

De VBBM heeft er geen vertrouwen in dat de onderbouwing van het huidige mestbeleid juist is. Dit is voor de VBBM van belang omdat het beleid verplichtingen met zich meebrengt die niet passen in hun bedrijfsfilosofie.

De opvattingen van de VBBM over agrarische bedrijfsvoering sluiten niet aan bij de voorschriften die het mestbeleid stelt. Dat betekent niet dat het Nederlandse mestbeleid ondeugdelijk is. Wat wel van belang is, is dat er vanuit het Ministerie van Economische Zaken voldoende oog en oor is voor de bedrijfsfilosofie van boeren die anders denken.

Vanuit het perspectief van het ministerie is de wijze waarop het mestbeleid is vormgegeven en de wijze van onderzoek daarnaar logisch en transparant. Er is destijds gekozen voor een modelmatige berekening om de effectiviteit van het beleid vast te stellen en tot op heden wordt dat volgens het ministerie door wetenschappelijk onderzoek voldoende onderbouwd.

Het perspectief van de VBBM is het tegenovergestelde. Zij zien geen reden voor het mestbeleid zolang niet op basis van feitelijke metingen vast staat dat dit beleid in de praktijk tot de gewenste vermindering van ammoniakuitstoot leidt. Zij zijn van meet af aan kritisch over het huidige beleid en de onderbouwing daarvan. Daarbij baseert de VBBM zich ook op wetenschappelijk onderzoek.

Het ligt op de weg van de overheid om de burgers die zich aan verplichtingen van overheidsbeleid moeten houden, het vertrouwen te geven dat bij beleidsonderbouwing ook de kritische geluiden worden gehoord en meegewogen. Dit betekent niet dat men het

altijd eens moet zijn over de beleidskeuzes. Van belang is dat andersdenkende burgers zich door de overheid serieus genomen voelen en er ruimte en aandacht is voor hun standpunten.

Het is het Ministerie van Economische Zaken niet gelukt om vertrouwen bij de VBBM te wekken dat het mestbeleid is gebaseerd op deugdelijk en onafhankelijk wetenschappelijk onderzoek. Voor een groot deel vloeit dat voort uit de bestaande onduidelijkheden rond het ammoniakgat. Dit bevestigt voor de VBBM dat het ondergronds inbrengen van mest niet helpt. De waarde van de wetenschappelijke inbreng wordt ook in het onderzoek van de Nationale ombudsman niet getoetst. Publiek wetenschappelijk debat zal daar mogelijk in de toekomst een definitief uitsluitsel over geven. Het ligt op de weg van het ministerie om over de wijze van onderzoek en de waarde van de verschillende wetenschappelijke inzichten toetsbaar en transparant te zijn en te blijven.

Gelet hierop roept de Nationale ombudsman het Ministerie van Economische Zaken op om actief en doorlopend aandacht te blijven besteden aan de kritische inbreng van de VBBM en over de huidige onderbouwing van het beleid zo transparant mogelijk te zijn.

De Nationale ombudsman,

Reinier van Zutphen