



Wat wel kan

Uit de impasse en een aanzet voor perspectief

5 oktober 2022

Johan Remkes

Inhoudsopgave

1. Inleiding	5	5. Uitwerking eerste lijn: de kortetermijnaanpak	31
1.1 Aanleiding en opdracht: de dialoog weer op gang brengen	5	5.1 Uitwerking van de doelen en resultaten van de eerste lijn	32
1.2 In de dynamiek heb ik mijn aanpak moeten veranderen	6	5.2 Het soort maatregelen dat nodig is	33
1.3 De kernboodschap van dit rapport	7	5.3 Een eerste uitwerking van de kortetermijnaanpak	35
1.4 Dit rapport bevat een denklijn en geen plan ...	8		
1.5 Persoonlijke noot	8		
2. Samenvatting van het stikstofvraagstuk	9	6. Uitwerking tweede lijn: het perspectief	37
2.1 De verplichting om de natuur in stand te houden en waarom te veel stikstof een probleem is	10	6.1 De grote politieke vraag: wat wil Nederland? ..	38
2.2 Het vastlopen van de vergunningverlening en het ontbreken van een werkende aanpak ..	11	6.2 De hele bocht: wat er op Nederland afkomt ...	39
		6.3 Het eerste perspectief: wat waar wél kan	42
		6.4 Het tweede perspectief: hoe te verdienen	44
3. Analyse van de impasse en de wensen van de gesprekspartners	15	7. Uitwerking derde lijn: de gebiedsgerichte transitie	51
3.1 Analyse over hoe de impasse is ontstaan en persoonlijke waarnemingen ten opzichte van het gevoerde beleid	16	7.1 Inleiding	52
3.2 Verwachtingen en wensen van de gesprekspartners	19	7.2 De realiteit op het erf	52
		7.3 De realiteit in de provinciale gebiedsprocessen	53
		7.4 De realiteit in de landelijke processen	54
		7.5 Het nationale innovatieprogramma	55
		7.6 Governance van de gehele transitie	56
4. Aanbevelingen voor een betere aanpak	23		
4.1 Aanbevelingen voor het herstel van vertrouwen	24		
4.2 Aanbevelingen voor een betere stikstofaanpak	25		
4.3 Aanbevelingen voor het realiseren van perspectief	27		
4.4 Aanbevelingen voor de gebiedsprocessen en de transitie	28		
4.5 Denklijn voor een integrale aanpak in drie lijnen	30		



HOOFDSTUK 1

Inleiding

1.1 Aanleiding en opdracht: de dialoog weer op gang brengen

Na aankondiging van de stikstofmaatregelen van het kabinet ontstond groot protest. Grotendeels vond dit plaats binnen de kaders van de wet. De omgekeerde Nederlandse vlag werd een uiting van onvrede. Er waren demonstraties vol heftige emoties en veel artikelen met bezwaren en alternatieve suggesties. Ook werd het land opgeschrikt door acties buiten de grenzen van de wet. Een normale dialoog tussen overheid en de sector bleek niet meer mogelijk.

Het kabinet heeft mij in juli gevraagd om als onafhankelijk gespreksleider bijeenkomsten te begeleiden tussen het kabinet en de agrarische sector, medeoverheden en andere belanghebbende organisaties. Het doel was om de dialoog weer op gang te brengen.¹ Er moest weer een verstandhouding gaan ontstaan die de inhoud en het gesprek over een duurzame toekomst voor agrarische ondernemers centraal stelt.

¹ Ministerie LNV (2022). *Informatie t.b.v. opdracht onafhankelijke gespreksleider.*

Na enige overweging heb ik positief op dit verzoek gereageerd. Ik heb daarbij nadrukkelijk aangegeven mijn rol niet als bemiddelaar, maar als onafhankelijk gespreksleider te zien. De aanwezigheid van de agrarische sector aan tafel was voor mij een voorwaarde om die rol te willen en te kunnen invullen.

In de uitnodigingsbrief² schreef ik dat ik voornemens was om dit traject te beëindigen met een reflectieverslag. Ik was van plan om daarin zowel procesmatige als inhoudelijke reflecties op te nemen. Mijn doel daarmee was om gevonden ruimte op papier te zetten, zodat kabinet en sector die konden gebruiken om zelf – in een normale dialoog – de plannen te verbeteren en tot uitvoering daarvan te komen.

1.2 In de dynamiek heb ik mijn aanpak moeten veranderen

Ik heb dit voornemen niet kunnen volgen. Direct na het eerste gesprek constateerde ik dat er sprake was van een stevige vertrouwenscrisis. Niet alle partijen waren in eerste instantie bereid om aan tafel te komen. Na de toezegging van een gesprek zonder taboes en na een gesprek tussen de agrarische organisaties onderling, was een eerste gesprek toch mogelijk. Met kleine stappen leek er tijdens de gesprekken toch enige ruimte te ontstaan. Ook bij mij ontstond het inzicht dat er inhoudelijk een betere aanpak mogelijk én nodig is. Stap voor stap kwam er een proces op gang dat leek op een echte dialoog.

Eind augustus volgden de gebeurtenissen elkaar in hoog tempo op. Na het interview van minister Hoekstra en het aftreden van minister Staghouwer werd tijdens het stikstofdebat in de Tweede Kamer aangegeven ‘de aanbevelingen uit het rapport van Remkes’ af te wachten. Tijdens de gesprekken werd beargumenteerd dat een perspectiefvolle aanpak van de stikstofcrisis niet alleen een aanpak op stikstof vereist. Er is ook *inzicht* nodig in de gehele bocht waar het landelijk gebied de komende jaren voor staat, onder andere op het gebied van klimaat, dierenwelzijn, water, bodem en gezondheid. Er is *uitzicht* nodig op wat een daadwerkelijk perspectief voor de agrarische sector is, zowel wat betreft ruimtelijke ordening als wat betreft een concreet verdienmodel. Ik ben het daar mee eens. Die verbreding is nodig voor een langjarig en duurzaam perspectief.

In de gesprekken ging het ook veel over menselijkheid en over emotie. Veel boeren weten dat er iets moet veranderen én vinden ook dat er iets moet veranderen. Er is geen boer te vinden die niet om de natuur geeft. Dat wordt vaak vergeten en een deel van de boeren ervaart dat ze als ‘verliezer van de discussie’ in het verdomhoekje zijn gezet. Daarom werd er tijdens de gesprekken op gehamerd dat er een waardig en fatsoenlijk transitieproces moet komen. Bovendien – misschien wel het belangrijkste – moet er echte erkenning zijn van de emoties en woede. Dat krijg je nooit goed op papier, maar de kern is dat een groot deel van de boeren én inwoners van het landelijk gebied zich zwaar tekort gedaan (en soms zelfs bedonderd) *voelt* en naar mijn inzicht ook tekort gedaan is. Hoewel wetsovertreding en intimidatie altijd afgekeurd moeten worden, ben ik enorm geschrokken van de oprechte wanhoop die in de ogen van redelijke mensen te zien is. Dat hier heftige emoties uit volgen, begrijp ik wel.

Na de gebeurtenissen in augustus constateerde ik met gemengde gevoelens dat ik in steeds meer in politiek en bestuurlijk vaarwater was gekomen. Die gemengde gevoelens waren er ten eerste omdat het schrijven van een rapport met aanbevelingen over de gehele aanpak zich naar mijn mening slecht verdraagt met de politiek-bestuurlijke verantwoordelijkheden van het kabinet. Ten tweede ontstonden die gevoelens omdat de verwachtingen over dit rapport te hoog zijn opgeschroefd voor wat mogelijk is in de beschikbare tijd.

Hoewel het de oorspronkelijke scope van een reflectieverslag ver overstijgt, heb ik niet willen weglopen voor het verzoek om een integrale denklijn te schrijven. Ik heb vier weken extra tijd genomen om te praten en te schrijven. In die periode heb ik met mijn secretariaat de meer dan 6.000 pagina’s met inhoudelijke suggesties die ons zijn toegestuurd gelezen. Er zijn meer dan 60 aanvullende gesprekken gevoerd met ministeries, vertegenwoordigende organisaties, betrokkenen en experts, die gericht waren op het verzamelen van aanvullende kennis.

Ik heb geprobeerd om bij het schrijven van deze denklijn rekening te houden met het gevoel dat leeft op het boeren erf en in de samenleving, met bijzondere aandacht voor het landelijk gebied. De door gedeputeerde Jumelet verzamelde 80 brieven van individuele agrarische ondernemers in Drenthe hielpen hier geweldig bij. Dat gold ook voor het Twentse theaterstuk *Hanna van Hendrik*, dat gaat over het leven van een boerin tijdens de boerenopstanden en de ruilverkaveling in de jaren zeventig. Daar zagen we hoe groot de impact van de transitie toen was en begrepen we nogmaals hoe belangrijk het is om

2 Remkes, J. (2022). *Brief met uitnodiging gesprek*.

respect te hebben voor de tradities en de kracht van een gebied zelf. Daar zagen we ook nogmaals de belangrijke historische les dat dit niet de eerste keer is dat Nederland voor een grote transitie van de landbouw staat. Ook de vorige keren is het de sector, na een heftige periode, gelukt om grote stappen te zetten, die hebben geleid tot een lange periode van bloei.

Ook wil ik benoemen dat er de afgelopen weken breed vanuit vertegenwoordigende organisaties en vanuit de ministeries constructieve voorstellen zijn gedaan. Zowel bij de sectoren als bij de ministeries werken kundige mensen, die zeer moeilijke kennisvragen in korte tijd uitstekend wisten te beantwoorden. Heel veel inhoudelijk goede voorstellen voor een betere aanpak lagen bovendien al op de plank, maar konden in de verharde verhoudingen niet meer voldoende op waarde geschat worden.

1.3 De kernboodschap van dit rapport

U zult in dit rapport lezen dat het noodzakelijk is om op zeer korte termijn veel minder stikstof te gaan uitstoten, om natuurherstel mogelijk te maken. U zult ook lezen dat als dat niet gebeurt, de consequenties ook voor andere aspecten van het leven heel groot zijn. Nederland gaat dan op slot, omdat het juridisch nauwelijks meer mogelijk is om vergunningen te verlenen. Niet voor huizen, niet voor boerderijen, niet voor wegen. Dat betekent ook dat de bouw zal gaan stilvallen, met forse economische en sociale gevolgen. Bovendien houdt dit ook in dat het onmogelijk is om PAS-melders en interimmers, die slachtoffer zijn van onbetrouwbaar beleid, te vergunnen.

Daarom is er een gerichte aanpak op de korte termijn nodig, die daadwerkelijk stikstofreductie realiseert. Ik schrijf deze boodschap met een bezwaard hart op, maar ik zie geen andere route. Door binnen een jaar 500 tot 600 piekbelasters (zowel uit de agrarische sector als uit het bedrijfsleven) uit te kopen, maakt het kabinet ruimte voor de eerste stap van natuurherstel. Door dit gericht te doen, raakt het zo min mogelijk agrariërs (circa 1% van de populatie) en wordt het mogelijk om de meer dan 2.500 PAS-melders en interimmers met voorrang te vergunnen. Ook kunnen enkele belangrijke bouwprojecten dan een vergunning krijgen. Om deze fase waardig te doorlopen, is het cruciaal de uitkoopregeling zo ruim mogelijk op te rekken en te garanderen dat er geen beter aanbod komt. Ook moet de overheid openstaan voor ieder ander voorstel dat leidt tot de gegarandeerde reductie binnen het jaar.

U zult in dit rapport ook lezen dat, onder de voorwaarde van een kortetermijnaanpak, een slimmere aanpak wel degelijk mogelijk is. Veel wensen van de gesprekspartners zijn reëel en ik adviseer vanuit inhoud om die allemaal door te voeren. Dat betekent onder andere dat de staat van de natuur centraal gesteld moet worden, dat de KDW op termijn uit de wet kan, dat het kaartje van tafel moet en dat de agrarische ondernemer moet gaan sturen op emissies in plaats van op deposities. Er moet veel meer aandacht komen voor natuurbeheer, inclusief biosysteemvergoedingen. Er moet een nationaal innovatieprogramma komen, want innovatie (technologisch en sociaal) is de komende jaren een serieuze oplossing. Ik vind ook dat er ruimte moet zijn om in 2025 en 2028 opnieuw te kijken naar het tijdpad voor de reductiedoelstellingen. Het moet onder voorwaarden mogelijk zijn om meer ruimte te geven aan specifieke gebieden, als daar dwingende redenen toe zijn.

Ik constateer in dit rapport ook dat er zonder perspectief voor de sector geen beweging te verwachten is. Het moet duidelijk zijn waar welke soorten landbouw wél kunnen en nodig zijn. Het moet helder zijn hoe hier een verdienmodel uit volgt. In dit rapport doe ik hier een concrete aanzet voor. Ik constateer dat er in Nederland ruimte is voor een sterke en bloeiende agrarische sector. Ook voor hoogproductieve landbouw, gericht op de export. Maar het zal in onze landbouw wel ook echt anders moeten. Er zullen in de toekomst, grotendeels door natuurlijk verloop, minder agrarische bedrijven zijn en er zullen nieuwe vormen van landbouw groot moeten worden. Boerenbedrijfsvoering moet in lijn gebracht worden met de eisen die klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur stellen. De noodzaak van een sterke agrarische sector betekent ook dat deze niet het sluitstuk mag zijn in alle huidige claims op de schaarse ruimte in Nederland.

Ik verwacht met deze boodschap niet dat de agrarische sector blij kan zijn met dit rapport. Ik heb echter gemeend dat het belangrijker is om het eerlijke verhaal begrijpelijk op te schrijven dan om – ten behoeve van een goede ontvangst – met halve redeneringen te doen alsof er nog veel andere mogelijkheden zijn. Dat is ook waar in de individuele gesprekken met boeren om gevraagd werd: geen irreële beloftes meer.

Mijn verwachting is ook dat het kabinet dit rapport niet met blijdschap zal ontvangen. Ik ben kritisch op het gevoerde beleid. Ik vind dat aan een groot aantal wensen van de sector tegemoet moet worden gekomen. Niet omdat het kabinet moet buigen voor asbest op de snelweg of omdat de natuur niet belangrijk is. Simpelweg omdat plannen voor een beter werkende en

meer gedragen aanpak altijd de voorkeur verdienen. Ongeacht politieke gevoeligheden.

Ik heb de hoop dat natuurorganisaties en het bedrijfsleven deze lijn kunnen steunen, ondanks het feit dat het niet zo snel gaat als zij gehoopt hadden. Maar er gaat daadwerkelijk forse reductie plaatsvinden en het pad wordt onontkoombaar ingezet. Daarmee wordt de noodzakelijke snelle start gerealiseerd en ontstaat ruimte voor vergunningverlening. Voor medeoverheden blijft de situatie zoals ze was. Provincies zijn en blijven verantwoordelijk voor de gebiedsprocessen, waar het uiteindelijk gebeurt.

1.4 Dit rapport bevat een denklijn en geen plan

Ik presenteer in dit rapport een denklijn om uit de impasse en naar een perspectief te komen. Deze denklijn moet niet verward worden met een definitief plan. Ik beveel aan dat deze kaders de komende maanden onder regie van het kabinet, in een normale dialoog met sectoren, uitgewerkt worden. Zo kunnen ook de lacunes, die dit rapport ongetwijfeld nog bevat, worden aangevuld. Ik zou het verstandig vinden als dit uiteindelijk uitmondt in een *landbouwakkoord*. Als dat niet haalbaar is, dan moet er een nieuw *kabinetsplan* komen.

In het *eerste deel van dit rapport* vat ik het vraagstuk samen en kom ik tot mijn aanbevelingen.

- In hoofdstuk 2 vat ik het stikstofvraagstuk feitelijk samen.
- In hoofdstuk 3 analyseer ik hoe deze impasse is ontstaan en beschrijf ik de wensen en verwachtingen van de gesprekspartners.
- In hoofdstuk 4 formuleer ik 25 aanbevelingen om tot een betere aanpak te komen en presenteer ik de integrale denklijn voor die aanpak.

In het *tweede deel van dit rapport* werk ik de aanbevelingen en de denklijn verder uit:

- In hoofdstuk 5 werk ik de eerste lijn, de kortetermijnaanpak, nader uit.
- In hoofdstuk 6 werk ik de tweede lijn, het perspectief, nader uit.
- In hoofdstuk 7 werk ik de derde lijn, de gebiedsgerichte transitie, nader uit.

1.5 Persoonlijke noot

Het is mij niet ontgaan dat er vraagtekens zijn gezet bij mijn onafhankelijkheid. Ik heb inderdaad een verleden in dit vraagstuk als voorzitter van het Adviescollege Stikstofproblematiek. Ik heb gebruik gemaakt van die kennis. Ik heb echter ook opnieuw mijn licht opgestoken bij experts. Dat heeft actuele en nieuwe inzichten gebracht. Ook heb ik een verleden in de politiek. Ik heb gebruik gemaakt van kennis over hoe in die omgeving de hazen lopen, maar ik heb me niet laten leiden door politieke gevoeligheden. Tot slot kom ik uit Groningen en ken ik het landelijk gebied goed. Ook daar heb ik, met mate, gebruik van gemaakt.

Ik heb ervoor gekozen om zeker het eerste deel van dit rapport zo begrijpelijk mogelijk en niet in ambtelijke taal op te schrijven. Dat is best lastig, want het is een groot en complex vraagstuk. Maar ik vind dat iedereen, en zeker de mensen die het betreft, moeten kunnen begrijpen wat ik voorstel en waarom. Dat soort voorstellen moeten niet vermomd worden in taal die alleen door bestuurskundigen of juristen te ontcijferen is. Technische uitweidingen heb ik daarom aan de voetnoten toevertrouwd.

Tot slot hoop ik van harte dat de verhouding tussen kabinet, sector en de maatschappij stapsgewijs hersteld kan worden. Dit vraagstuk gaat me zeer aan het hart. Zeker voor wat betreft de individuele personen die schade, onzekerheid of angst ondervinden. Ik hoop dat dit rapport een bijdrage kan leveren aan een goede oplossing en aan herstel van vertrouwen.

Johan Remkes



HOOFDSTUK 2

Samenvatting van het stikstofvraagstuk

Het stikstofvraagstuk wordt regelmatig nodeloos ingewikkeld gemaakt of juist ten onrechte versimpeld. Voor een goede dialoog is een gedeeld beeld van de feiten echter cruciaal. Alleen dan kun je er achter komen waar je het wel en niet over eens bent. Om deze reden start ik dit rapport met een feitelijke samenvatting van het stikstofvraagstuk. Dat doe ik zo beknopt en begrijpelijk mogelijk. Uiteraard betekent dit ook dat ik niet iedere nuance kan behandelen.

2.1 De verplichting om de natuur in stand te houden en waarom te veel stikstof een probleem is

De Habitatrichtlijn is door de Europese Unie uitgevaardigd om de biodiversiteit in Europa in stand te houden. In deze richtlijn is specifiek aangegeven welke planten en dieren beschermd moeten worden. Daarvoor moet iedere lidstaat in de EU Natura 2000-gebieden aanwijzen.³ Nederland heeft 14% van het land verdeeld over 162 verschillende Natura 2000-gebieden.⁴ Sommige natuur die Nederland verplicht moet beschermen, is er op dit moment niet goed aan toe en vertoont een negatieve trend. Een groot deel van deze natuur is gevoelig voor te veel stikstof. Daarom volgt uit de richtlijn (hoewel daarin niet expliciet over stikstof gesproken wordt) dat stikstof gereduceerd moet worden als de natuurkwaliteit verslechtert door te veel stikstof.⁵ In de kern zit dat als volgt:

1. **Sinds 1994 is Nederland gebonden aan de Europese Habitatrichtlijn.** Voor Natura 2000-gebieden volgen uit deze richtlijn drie cruciale verplichtingen:
 - In de Natura 2000-gebieden moeten de beschermde natuursoorten duurzaam en robuust in stand worden gehouden. Dat wordt de ‘gunstige staat van instandhouding’ genoemd.⁶ In de instandhoudingsdoelstellingen voor elk gebied is vastgelegd wat daarvoor per Natura 2000-gebied bereikt moet worden.
 - In de Natura 2000-gebieden moeten maatregelen genomen worden om te voorkomen dat de kwaliteit van de beschermde natuur achteruitgaat.
 - Plannen en projecten die een effect kunnen hebben op beschermde natuur, mogen alleen een vergunning krijgen als er de *zekerheid* is dat ze niet leiden tot negatieve effecten op deze beschermde natuur.

Het ontbreken van deze zekerheid is het probleem dat Nederland in de tang houdt in de stikstofcrisis. Een plan of project kan niet zomaar vergund worden als dit leidt tot te veel stikstofneerslag in beschermde natuur. De in de Habitatrichtlijn vereiste zekerheid is dan niet te geven. Nieuw vergunde activiteiten kunnen dan immers negatieve effecten hebben.

Dat geldt in beginsel ook als het maar een heel klein effect is. Een vergunning is wel mogelijk als je bij de aanvraag concreet kunt aantonen dat de extra neerslag geen enkel negatief effect heeft op de te beschermen natuur.

De Habitatrichtlijn is bindend voor alle landen in de EU en dus ook voor Nederland. De Nederlandse regering kan deze regels niet zelf veranderen. Ook de Raad van State en andere rechters zijn verplicht om de Habitatrichtlijn te volgen. Dat volgt uit afspraken die de Nederlandse regering jaren geleden zelf gemaakt heeft. Dat is dus geen ‘keuze van de rechter’. De suggestie, die ik soms in uitspraken tegenkom, dat de stikstofcrisis te danken is aan de Raad van State, is dan ook onjuist. Dit leidt naar mijn inzicht tot uitholling van onze rechtsstaat. Ik zie dat soort uitspraken als het afschuiven van verantwoordelijkheid.

2. **Te veel stikstof (eigenlijk: ammoniak en stikstofoxiden) is slecht voor een deel van de natuur die beschermd moet worden.** Kort door de bocht: ammoniak komt voornamelijk vanuit de landbouw en stikstofoxiden komen voornamelijk vanuit industrie en het verkeer, inclusief het vliegverkeer. Hoewel te veel ammoniak en stikstofoxiden slecht zijn voor veel van de natuursoorten die wij moeten beschermen, is het juist een voedingsstof voor andere natuursoorten. Een deel van de natuur doet het namelijk juist goed met veel stikstof. Denk bijvoorbeeld aan bramen en meerdere soorten distels. Waar die natuur in de plaats komt van beschermde natuur, is dat onder de Habitatrichtlijn ook een probleem. De biodiversiteit die Nederland moet beschermen, gaat dan namelijk achteruit.

Logischerwijs is het voor instandhouding van de natuur cruciaal waar de stikstof neerslaat. Daar tast het namelijk de beschermde natuur aan. Daarom wordt vaak gesproken over *depositie* (neerslag), naast de term *stikstofemissie* (uitstoot). Per soort hebben wetenschappers de zogeheten kritische depositiewaarden (KDW) vastgesteld. Komt de depositie in een stikstofgevoelig gebied boven deze norm, dan bestaat het risico dat de natuur door stikstofdepositie achteruitgaat. Dan kun je dus niet met zekerheid stellen dat er geen negatief effect is op de natuur. Hoe hoger de overschrijding en hoe langer die duurt, hoe groter de kans op een achteruitgang van de natuurkwaliteit. De laatste jaren zijn er veel rapporten verschenen die bepleiten dat een kleine overschrijding van de KDW niet per se slecht is voor de natuur. Ook in die rapporten wordt echter geconstateerd dat de huidige *forse overschrijdingen* wel slecht zijn. Dat een

³ Zie: <https://www.bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/natuurwetten-en-regelgeving/europese-richtlijnen-en-verdragen/vogel-en-habitatrichtlijn/>
⁴ Zie: <https://www.natura2000.nl/gebieden>

⁵ Zie ook PBL (2021). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak.*

⁶ Het bereiken daarvan kan betekenen dat in een gebied uitbreiding, verbetering of herstel moet plaatsvinden.

fors dalende lijn in de neerslag van stikstof nodig is, staat dan ook niet ter discussie. Op dit ogenblik is er in circa 90 van de 162 Natura 2000-gebieden een stikstofprobleem.

Er is de laatste jaren veel onderzoek gedaan naar de vraag waar de stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden vandaan komt. De precieze cijfers uit deze onderzoeken verschillen van elkaar. Het gedeelde beeld is dat ongeveer 40% van de stikstofneerslag in Natura 2000-gebieden afkomstig is van de landbouw, circa 10% van verkeer en zo'n 10% van industrie en gebouwde omgeving. De rest is afkomstig van zee (5%) en uit het buitenland (35%).⁷

3. **De huidige hyperfocus op stikstof doet het natuurvraagstuk tekort.** Terecht wordt in verschillende rapporten gesteld dat de neerslag van stikstof heel belangrijk is voor de instandhouding van de natuur, maar niet allesbepalend is. Ook als de KDW niet wordt overschreden, kan de natuur verslechteren. Bijvoorbeeld door de waterstand of doordat er grote aantallen mensen overheen lopen. De andere kant van die medaille is dat ook waar de KDW (beperkt) wordt overschreden de natuur een positieve trend kan vertonen, onder andere doordat er natuurmaatregelen zijn genomen. In dit kader hebben ook de terreinbeherende organisaties een grote verantwoordelijkheid.

Momenteel wordt voor de vergunningverlening, op basis van het AERIUS-model⁸, vooral gekeken naar de hoeveelheid stikstofneerslag ten opzichte van de KDW. Bij een toename van de stikstofneerslag in een gebied waar de KDW is overschreden, kan namelijk niet met zekerheid worden gezegd dat het plan of het project de natuur niet aantast.

Juridisch is het echter niet noodzakelijk om alleen naar de KDW te kijken. Het gaat uiteindelijk om de staat van de natuur. Dat betekent dat als de KDW is overschreden, dit niet in alle gevallen hoeft te betekenen dat een vergunning ook per se geweigerd moet worden. Dit vraagt dan wel om een ecologische onderbouwing dat een vergund plan of project met zekerheid niet leidt tot aantasting van de

beschermde natuur. Dit vraagt om een feitelijke analyse en kennis van de staat van de natuur. Hier ligt een belangrijke sleutel voor een mogelijk ander model in de nabije toekomst.

2.2 Het vastlopen van de vergunningverlening en het ontbreken van een werkende aanpak

Nederland heeft met het PAS geprobeerd om de stikstofuitstoot naar beneden te brengen. Dit is niet gelukt. Daardoor is de vergunningverlening vastgelopen. Mijn verwachting is dat dit nog verder gaat vastlopen en dat Nederland bijna volledig op slot gaat. In de kern heeft dat de volgende oorzaken:

4. **De Nederlandse aanpak heeft de afgelopen jaren niet gewerkt.** Nederland stoot, ook in vergelijking met andere Europese landen, zeer veel stikstof uit. Er is sprake van een zogeheten 'stikstofdeken' over het hele land. Het inzicht dat daar iets aan moet gebeuren, is er al jaren. Vanaf de jaren negentig is er lange tijd effectief beleid gevoerd. De stikstofuitstoot is namelijk jarenlang naar beneden gegaan. Het laatste decennium is er echter nauwelijks meer een dalende trend waar te nemen. In 2015 introduceerde de regering de zogeheten PAS-aanpak om reductie te realiseren. Met deze aanpak werd – kort door de bocht – voorgesorteerd op verwachte effecten in de toekomst.

Die verwachtingen van deze aanpak kwamen veel te weinig uit. Het afgelopen decennium is er geen reductie meer zichtbaar geweest. Er is dus geen andere conclusie mogelijk dan dat de PAS-aanpak niet goed gewerkt heeft. Het beoogde effect –het verder terugdringen van stikstofneerslag in kwetsbare natuur – is geen realiteit geworden. De rechter, die de Europese richtlijn moet volgen, mag niet afgaan op toekomstbeloftes. De consequentie daarvan is dat het vastleggen van een doel in de wet ('Nederland belooft dat het in 2028 zo veel reductie heeft') onvoldoende is voor vergunningverlening. Dat is als beloven dat je volgende week in Rome bent, zonder dat duidelijk is of je vervoer hebt. Tegen deze achtergrond heeft de overheid de laatste jaren talloze rechtszaken verloren.

In 2019 constateerde het Adviescollege Stikstofproblematiek onder mijn voorzitterschap dat de PAS-aanpak niet werkte en juridisch niet houdbaar was. Het rapport stelde onder

⁷ PBL (2021). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis: overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*; PBL (2019). *Stikstof in perspectief*. Hierbij moet worden aangetekend dat nieuwe studies rekening houden met een lagere hoeveelheid ammoniak uit zee. Het RIVM doet hier onderzoek naar, maar heeft al aangegeven dat de uitkomst daarvan weinig verandert aan de stikstofbelasting van de natuurgebieden in kustprovincies. Zie: <https://www.rivm.nl/stikstof/actueel#Ammoniakinkuststreek> (17 mei 2022). Het eindresultaat wordt eind dit jaar verwacht.

⁸ Waarvan de nauwkeurigheid over de precieze verhouding tussen emissie en depositie ter discussie staat.

de titel *Niet alles kan overal* concrete doelstellingen voor, maar sprak bewust niet over maatregelen, omdat wij vonden dat dit aan het kabinet en de sector zelf was.⁹ Ook het maatschappelijk middenveld constateerde dat een andere aanpak nodig was. In 2021 sloten agrarische vertegenwoordigers, natuurorganisaties én het bedrijfsleven een versnellingsakkoord onder de titel *Duurzaam Evenwicht*, om de stikstofuitstoot fors te reduceren.¹⁰

5. **Zonder werkende aanpak op stikstofreductie zal vergunningverlening de komende tijd nog lastiger worden.** Een reële en voor velen onbegrijpelijke vraag is hoe het kan dat Nederland de afgelopen jaren niet *helemaal* op slot is gegaan. Er worden namelijk nog steeds soms huizen en wegen gebouwd. Op dit moment kan in de vergunningverlening nog gebruik gemaakt worden van de 'bouwvrijstelling'. Daarvoor is in de wet onderscheid gemaakt tussen de bouw- of gebruiksfase. De vrijstelling gaat alleen over de bouw- of aanlegfase, inclusief de vervoersbewegingen. Daarin is vaak sprake van uitstoot. Voor de impact van stikstofemissies in de gebruiksfase, die er meestal niet is, geldt dan geen vrijstelling. De bouwvrijstelling staat juridisch ter discussie en een uitspraak van de Raad van State wordt op korte termijn verwacht. Experts verwachten dat de bouwvrijstelling van tafel gaat. Daarmee kan er op korte termijn nog minder vergund of gebouwd worden dan nu al het geval is. Economen wijzen op de grote economische gevolgen van het stilvallen van de bouw. Vele mensen wijzen op het effect van te weinig woningen. Ook voor de agrarische sector is een werkende aanpak op korte termijn belangrijk. Anders is het namelijk juridisch onmogelijk om PAS-melders en interimmers te vergunnen.

Het vraagstuk van de PAS-melders en interimmers

Op dit moment voeren diverse ondernemers activiteiten uit zonder de vereiste vergunning.¹¹ Dit zijn de zogeheten PAS-melders en de interimmers.

- **PAS-melders.** Tijdens het Programma Aanpak Stikstof (PAS) gingen activiteiten met weinig stikstofneerslag door zonder dat een vergunning nodig was, zolang er melding van werd gemaakt bij de overheid. Omdat het PAS niet voldeed aan de eisen van de Habitatrichtlijn, verdween ook deze op het PAS gebaseerde vrijstelling voor activiteiten met weinig stikstofneerslag. Dus is voor deze activiteiten toch een vergunning nodig.¹²
- **Interimmers.** Het heeft enige jaren geduurd voordat de Vogel- en Habitatrichtlijn, die soorten en leefgebieden beschermt, volledig was ingevoerd in de Natuurbeschermingswet. Er zijn daarom vergunningplichtige activiteiten gestart, voordat de richtlijn compleet in de Nederlandse wet- en regelgeving was omgezet en correct werd toegepast. Als gevolg hiervan is een aantal van deze activiteiten niet passend beoordeeld en hebben deze activiteiten geen rechtmatig toestemmingsbesluit. Die moeten dus alsnog een vergunning aanvragen.¹³

Totdat een vergunning is verleend, zijn deze activiteiten illegaal. Dit leidt tot grote onzekerheid voor ondernemers die te goeder trouw waren én zijn. Het is niet mogelijk om hun nu alsnog vergunningen te verlenen, omdat daarvoor eerst stikstofruimte vrijgemaakt moet worden. Ook gedogen is geen oplossing, ook omdat handhaving juridisch afdwingbaar is.

6. **Vergunningverlening is weer mogelijk nadat een fors dalende lijn in de neerslag van stikstof is ingezet en er een onomkeerbaar pad is ingeslagen.** De vraag is wanneer vergunningverlening weer op gang kan komen. Hierin zijn er rekkelijke en precieze juristen. Heel precieze juristen stellen dat vergunningverlening alleen op gang kan komen als echt *alle* natuur verbeterd is.¹⁴ Dan zou in delen van het land zelfs decennialang geen enkele vergunning verleend kunnen worden. Dat leidt tot een onwerkbaar perspectief. Andere juristen lezen de Habitatrichtlijn wat meer rekkelijk. Vergunnen kan volgens deze juristen als aan de volgende twee voorwaarden is voldaan:
- De beschermde natuur mag in alle Natura 2000-gebieden niet verder verslechteren.
 - Het pad naar een gunstige staat van instandhouding moet onontkoombaar zijn.

⁹ Adviescollege Stikstofproblematiek (2022). Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak.

¹⁰ Bouwend Nederland, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, VNO-NCW, MKB-Nederland (2021). Een duurzaam evenwicht: Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030.

¹¹ Wet Natuurbescherming.

¹² <https://www.aanpakstikstof.nl/vergunningverlening/pas-meldingen>

¹³ <https://www.bijl2.nl/onderwerpen/stikstof-en-natura2000/vergunningen-en-toestemmingsbesluiten/interimmers/>

¹⁴ In jargon: geen enkel 'hexagoon' mag dan rood kleuren in een gebied.

Op dit moment zijn er circa 90 gebieden waarin kwetsbare natuur leidt onder te veel stikstof. Het zal voor vergunningverlening nodig zijn om te zorgen dat in bijna al die gebieden fors minder stikstof neerdaalt. Daarnaast kunnen ook andere (natuur)maatregelen helpen om verslechtering te voorkomen. Per gebied zijn kennis, analyse en maatwerk vereist om te zorgen dat de natuur niet verslechtert én dat gewerkt wordt aan een gunstige staat van instandhouding van de natuur.

Daarnaast moet er, zoals hiervoor aangegeven, sprake zijn van een daadwerkelijk fors dalende lijn in de neerslag van stikstof in kwetsbare natuurgebieden. Plannen of afspraken zijn niet genoeg: daadwerkelijke *realisatie* is nodig. Er moet daarnaast zekerheid zijn dat die lijn blijft dalen. Daar zijn *onontkoombare* en *juridisch afdwingbare* maatregelen voor nodig: nu en in de toekomst. Het is niet toegestaan om in de vergunningverlening vooruit te lopen op verwachte positieve effecten van maatregelen. Dit is de kern van de juridische uitspraken van het Hof van Justitie en de Raad van State.

Een belangrijk inzicht is dat er geen vergunning mag worden verleend op basis van maatregelen die eigenlijk nodig zijn om achteruitgang van de natuur te voorkomen. Zonder grote stappen te zetten voor natuurherstel, is het creëren van ruimte voor vergunningen (ook als dat maar tot heel weinig uitstoot leidt) niet mogelijk.

7. **De door het kabinet voorgestelde aanpak in 2022 kan niet op draagvlak rekenen in de sector. Deze aanpak heeft bij veel boeren voor onzekerheid en emotionele schade gezorgd, en werkt verlamdend in het verkrijgen van financiering.** Feitelijk heeft het huidige kabinet dus te maken met een erfenis van een jarenlang niet werkend stikstofbeleid. Het is nu niet meer mogelijk om maatregelen vooruit te schuiven. In dat licht kwam het kabinet in 2022 met een nieuwe aanpak en werd een kaart met reductiedoelstellingen per gebied openbaar gemaakt. Het idee was dat de provincies dat zelf zouden gaan invullen, in lijn met andere opgaven in het gebied. Delen van het breed gedragen versnellingsakkoord *Duurzaam Evenwicht*¹⁵ waren in de aanpak overgenomen, maar forse delen ook niet. Na het publiceren van ‘het

kaartje’ brak groot protest uit. Omdat doelen en tijdpad als te fors ervaren werden, omdat er niet tegelijk een concreet perspectief voor de sector werd geboden en omdat het kaartje op individueel bedrijfsniveau werd geïnterpreteerd. Dat had schadelijke effecten. Zo konden ondernemers geen lening meer krijgen, omdat ze op een plek gevestigd waren waar op de kaart veel reductie stond. Voor jonge (potentiële) boeren verdween praktisch zicht op een goede toekomst, omdat het niet meer mogelijk was om financiering voor investeringen te krijgen. Het kaartje is veel te absoluut overgekomen, pas later kwamen er verschillende nuanceringen. Voor veel boeren en voor een flink deel van de samenleving in het landelijk gebied viel deze crisis samen met een vertrouwenskloof met ‘Den Haag’. Velen ervaren zwakke beleid en een tekort aan empathie.¹⁶ Sommigen voelen dat het landelijk gebied moet opdraaien voor problemen die vooral in de Randstad gevoeld worden. In het volgende hoofdstuk kom ik uitgebreid terug op de onvrede met het beleid en het achterliggende sentiment.

¹⁵ Bouwend Nederland, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, VNO-NCW, MKB-Nederland (2021). *Een duurzaam evenwicht: Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030*.

¹⁶ Dit is duidelijk naar voren gekomen in de vele gesprekken die ik heb gevoerd, maar ook in de inzendingen, mails en brieven die ik heb gekregen, zoals Boeren met Perspectief (2022). *E-mail aan secretariaat Remkes*; Initiatiefgroep Regie op Ruimte (2022). *Toekomst zoekt boer*; Van Veen, Ard (2022). *Brief aan Remkes*; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2021). *Rli-advies Boeren met toekomst*; Jumelet, H (2022). *Verzameling brieven uit Drenthe*.



HOOFDSTUK 3

Analyse van de impasse en de wensen van de gesprekspartners

Mijn opdracht was om de impasse in de dialoog te doorbreken. Ik heb, gelet op de reikwijdte van de opgave, een breed spectrum van organisaties uitgenodigd. Op mijn uitnodiging voor deze gesprekken zijn veel, maar niet alle genodigden in eerste instantie ingegaan. De meesten deden dat bij een tweede mogelijkheid, vaak op eigen verzoek, wel.

Ik heb in augustus achtereenvolgens gesproken met

1) vertegenwoordigers van de agrarische sector¹⁷
2) vertegenwoordigers van natuurorganisaties, 3)
vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, 4) vertegenwoordigers
van banken en ketenpartijen in de agrarische sector, 5)
vertegenwoordigers van medeoverheden, onder wie alle
gedeputeerden die het vraagstuk in portefeuille hebben en 6)
een tweede maal met vertegenwoordigers van de agrarische
sector.

In september heb ik met mijn secretariaat nog aanvullende
gesprekken gevoerd gericht op kennisvergaring. Deze gesprekken
waren met 1) alle betrokken departementen, 2) de partijen die
het versnellingsakkoord¹⁸ gesloten hebben, 3) supermarkten en
verwerkers die bij het eerste ketengesprek niet aanwezig waren,
waaronder FrieslandCampina en Vion Food Group, en 4) het
Interprovinciaal Overleg. Ook heb ik gesproken met boeren,
met wetenschappers en met andere experts. In totaal zijn er
meer dan zestig gesprekken gevoerd.

Uiteraard verschillen de opvattingen tussen, maar ook *binnen*
de partijen. Omwille van de vertrouwelijke aard van gesprekken
en omwille van de leesbaarheid heb ik ervoor gekozen om
belangrijke verwachtingen en wensen in dit hoofdstuk samen te
vatten. De meeste organisaties hebben hun specifieke inbreng
in de gesprekken openbaar gemaakt. Ik verwijs daarbij specifiek
naar de openbare brieven die door de agrarische partijen zijn
verstuurd voorafgaand aan het tweede gesprek.

Ik start dit hoofdstuk met een analyse van hoe de impasse
is ontstaan, inclusief persoonlijke waarnemingen over het
gevoerde beleid. Vervolgens vat ik belangrijke wensen en
verwachtingen van de gesprekspartners samen.

3.1 Analyse over hoe de impasse is ontstaan en persoonlijke waarnemingen ten opzichte van het gevoerde beleid

Tijdens de gesprekken constateerde ik dat bijna alle partijen
krachtige stappen willen zetten op het stikstofdossier. Het
viel op dat niemand het erover oneens was dat de snel
verslechterende staat van de natuur om ingrijpen vraagt,
dat de agrarische sector perspectief nodig heeft en dat de
vergunningverlening weer op gang moet komen. Ik heb me
daarom weleens afgevraagd hoe deze impasse heeft kunnen
ontstaan. In mijn waarneming is dat als volgt gebeurd:

1. **Er was jarenlang een beleid dat zich richtte op
schaalvergroting en intensivering.** Vele agrarische
families zijn na de Tweede Wereldoorlog onder de noemer
van ‘nooit meer honger’ opgegroeid met het idee dat
schaalvergroting en intensivering de norm zou moeten zijn.
Zij werden hiertoe mede gestimuleerd door de overheid
en andere erfbetreders. Boerderijen gingen daarmee
stapsgewijs meer op bedrijven lijken. Ze kregen te maken
met een cultuur van productie en omzetmaximalisatie,
tegen zeer wisselende productieprijzen. Vanwege hoge
grondprijzen én voor noodzakelijke technologische
innovaties moest er veel geld geleend worden. Dat kon
meestal alleen onder de voorwaarde van een hogere omzet.
Zo ontstond er een spiraal die steeds meer tendeerde
naar ‘industriële landbouw’. Een deel van de boeren is
hierin meegegaan. Grotendeels leidde dit tot grotere
grondgebonden ondernemingen. Er ontstonden echter ook
niet-grondgebonden en fabrieksachtige ondernemingen,
waar dieren niet veel meer buiten kwamen. Een ander
deel van de boeren is de bedrijfsvoering gaan diversifiëren
of zich gaan richten op kleinere markten, onder andere
met biologische landbouw. Het effect van dit beleid van
schaalvergroting en intensivering is geweest dat er in
Nederland ook in internationaal perspectief een grote
agrarische sector ontstond, met heel veel dieren per
hectare. Het overheidsbeleid is de jaren daarna, mede onder
invloed van Europese afspraken, vaak veranderd. Na een
periode van grote groei rond de jaren zeventig kwamen
er restricties op onder andere het aantal dieren en op de
wijze waarop daar mee omgegaan moest worden. Op dit
moment heeft Nederland een zeer omvangrijke maar meer
diverse landbouwsector. Deze is van hoge kwaliteit, maar de
omvang drukt ook op de milieudoelen.

¹⁷ waaronder LTO Nederland, Biohuis, BoerenNatuur, Caring Farmers, Federatie
Agro-ecologische boeren, Netwerk GRONDig, Sectorraad paarden, Stichting
Demeter, Transitie Coalitie Voedsel, Vereniging Agrarisch Landschap achterhoek.

¹⁸ Bouwend Nederland, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuur &
Milieu, VNO-NCW, MKB-Nederland (2021). *Een duurzaam evenwicht:
Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030*.

De agrarische sector in vogelvlucht

- Er zijn in Nederland 52.500 agrarische ondernemers. Onder hen 2.700 tuin- of champignonbouwers, 5.600 opengrondtuinbouwers, ruim 11.000 akkerbouwers, ruim 25.000 werken in de veeteelt, van wie 14.500 melkveehouders, 5.500 intensieve veehouders en zo'n 3.000 ondernemers combineren minimaal twee sectoren in hun bedrijf.¹⁹
- Van alle agrarische ondernemingen heeft 70% een bedrijfshoofd boven de 50. Ruim 60% van hen heeft naar verwachting geen opvolger (in totaal zo'n 20.000 bedrijven; het gaat hier om bedrijven met als rechtsvorm een natuurlijk persoon).²⁰
- Biologisch is een klein aandeel van de markt. Variërend per sector rond de 4% (laag vergeleken met het EU-gemiddelde). Dit groeit gestaag, maar de betalingsbereidheid onder consumenten van de meerprijs voor bioproducten is het grote vraagstuk.²¹ De EU-ambitie *Farm to Fork* is zo'n 25 tot 30% van de productie biologisch te maken.
- Er is sprake van een langjarige, natuurlijke afname van het aantal ondernemers (niet van veestapel of areaal) van zo'n 3% per jaar, door pensionering of uitstap.
- 60% tot 75% van de productie is bedoeld voor de export (afhankelijk van de sector), 25% tot 40% voor Nederlandse consumptie. Daarvan is grofweg 50% voor supermarkten en 50% voor food services (bedrijfskantines, verpleeghuizen, ziekenhuizen, maaltijdservices, horeca) bestemd.
- Grofweg 50% van de boeren krijgt inkomen uit een breed scala aan nevenactiviteiten (van bijvoorbeeld camping tot kaasproductie, directe verkoop op het erf, kinderopvang, boerderij-educatie óf natuurbeheer). De totale bijdrage van deze activiteiten aan het inkomen van de boeren is echter gering. Minder dan 10% van de boeren met nevenactiviteiten vergaart hier ook een substantieel deel van zijn inkomen uit.

2. **Boeren hebben de laatste jaren te maken met zwalkend beleid.** Het is te kort door de bocht om de boerenprotesten en maatschappelijke onrust alleen te wijten aan het voorgenomen stikstofbeleid en de gemankeerde communicatie daarover. De impasse in de dialoog tussen kabinet en agrarische sector gaat veel verder terug. Boeren geven aan al jaren geconfronteerd te worden met zwalkend overheidsbeleid. Een goed voorbeeld daarvan is het loslaten van de melkquota in 2015, waardoor veel agrariërs werden aangespoord om uit te breiden. Daarvoor konden langjarige

leningen worden afgesloten, bijvoorbeeld voor stalsystemen. Toen in 2018 het fosfaatrechtenstelsel werd ingevoerd, moest de veestapel weer inkrimpen en kon een deel van de investeringen niet meer uit. Dit leidt tot de vraag wat Nederland nu eigenlijk wil met de agrarische sector.

3. **De laatste jaren zijn voor veel boeren een stapeling van slecht nieuws geweest.** Er is in Nederland jarenlang beleid geweest ten gunste van de groei van de agrarische sector. De overheid is er altijd trots op geweest. Het laatste decennium is het beleid echter niet gunstig geweest voor een groot deel van de sector. Er zijn veel maatregelen gepubliceerd die de agrarische sector hard troffen. Het laatste jaar gebeurde dit wel in een heel hoog tempo. De EU kondigde de afschaffing van mestderogatie aan. Er ontstond onzekerheid door Europese staatssteunregels. De Raad van State vernietigde de mogelijkheid om vergunningen te verlenen op basis van bepaalde vernieuwde stalsystemen. De EU kondigde het actieprogramma aan over de Nitraatrichtlijn.²² Hoewel dit buiten de bevoegdheden van de regering ligt, versterkt het wel het beeld dat de overheid niet meer naast de boeren staat.
4. **De laatste jaren is er herhaaldelijk sprake geweest van miscommunicatie tussen kabinet en agrarische partijen.** Te vaak ervaart de agrarische buitenwacht de rijksoverheid als een gesloten bolwerk, waarbij niet of te laat op signalen van buitenaf werd gereageerd. Ook bij onderhavige problematiek hadden partijen (nog) beter aan de voorkant bij het proces en de dilemma's moeten worden betrokken.
5. **De stikstofmaatregelen zijn jarenlang vooruitgeschoven.** Tot de uitspraak van de Raad van State uit 2019 is de stikstofproblematiek volstrekt onvoldoende onderkend en hebben opeenvolgende kabinetten oplossingen steeds voor zich uitgeschoven. Ook na deze uitspraak zijn de aanbevelingen van het in 2019 ingestelde Adviescollege Stikstofproblematiek onvoldoende integraal opgevolgd.
6. **Toen dit kabinet op stikstof nieuw beleid aankondigde, is te eenzijdig gefocust op stikstof en op de agrarische sector.** Het was beter geweest om gelijktijdig de stikstofopgaven voor de industrie, mobiliteitssector

¹⁹ Berkhout, P., H. van der Meulen & P. Ramaekers (2021). *Staat van Landbouw en Voedsel*; Jukema, G., P. Ramaekers & P. Berkhout (2022). *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2022*.

²⁰ Wageningen University & Research, Agrimatie (2022). *Dashboord opvolgingssituatie Land- en Tuinbouw*.

²¹ Jukema, G., P. Ramaekers & P. Berkhout (2022). *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2022*.

²² Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.

en de bouw concreet in beeld te brengen. Ook voor de gebiedsprocessen op provinciaal niveau is dat beeld nodig. Een betere interdepartementale afstemming was ook op zijn plaats geweest. Zo is het echter niet gegaan. De discussie spitste zich veel te veel toe op enkel de agrarische sector. Daardoor is het gevoel ontstaan dat zij als enige sector pijn moeten lijden. Het beeld is ontstaan dat de beschikbare middelen met name bestemd zijn voor uitkoop of onteigening als oplossing voor het stikstofvraagstuk, terwijl de transitieopgave veel breder is. Het gaat om een goede toekomst voor het landelijk gebied, om een stevige positie van de agrarische sector en om het halen van doelstellingen op het gebied van klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur.

7. **Er kwam te weinig reactie van de overheid op initiatieven en plannen vanuit de sectoren om het stikstofvraagstuk aan te pakken.** Het valt mij op dat zowel de agrarische sector als natuurorganisaties en het bedrijfsleven de afgelopen jaren veel plannen hebben opgeleverd om de stikstofcrisis te lijf te gaan, zoals *Duurzaam Evenwicht* en het *Groenboerenplan*.²³ Een deel van de gesprekspartners geeft aan dat het kabinet of departementen daarop beperkt inhoudelijk gereageerd hebben. Dit leidde tot de overtuiging dat praten met de overheid niet veel zin heeft.
8. **Natuurorganisaties ervaren te weinig gehoor aan overlegtafels waardoor zij geen andere mogelijkheid zagen dan naar de rechter te stappen.** Natuurorganisaties maken zich grote zorgen om de staat van de natuur. Dat wordt overwegend ondersteund door wetenschappelijke publicaties. Zij probeerden de afgelopen jaren aan overlegtafels het kabinet te bewegen om meer te doen. Ze ervoeren dat dit te weinig gebeurde en constateerden dat Nederland niet voldeed aan (internationale) juridische vereisten. Toen het aan de overlegtafel niet ging, is de gang naar de rechter gemaakt. Omdat dit steeds succes opleverde, is hiermee ruimschoots doorgedaan.²⁴ Voor andere partijen maakt de dreiging van de gang naar de rechter door natuurorganisaties een oprecht en goed gesprek met die organisaties juist ingewikkelder. Dat is pijnlijk, omdat beide zijden om natuur en natuurbeheer geven.

9. **Door onderlinge spanningen binnen de sectoren is het bijna niet mogelijk om een compromis te sluiten.** De Nederlandse poldertraditie heeft vertegenwoordigende partijen nodig die meerdere stromingen in hun achterban verenigen. Dat maakt het mogelijk om – alles afwegende – een compromis te sluiten. In de stikstofdialog waren partijen aan alle zijden van de tafel verdeeld. De agrarische sector lukte het soms niet om met één mond te spreken. Partijen speelden elkaar soms uit en zetten elkaar onder druk. Er was zelfs sprake van intimidatie tussen boeren onderling. Eind augustus ontstond in de media en het debat ook een beeld van verdeeldheid binnen het kabinet. Daarmee is er niet alleen openbare spanning tussen beide zijden van het touw, maar ook aan beide zijden van het touw. Dat maakt het sluiten van compromissen aan de overlegtafel heel moeilijk.
10. **Er is een groeiende kloof tussen Randstad en landelijk gebied én tussen stad en platteland. Bijna alle gesprekspartners, en zeker ook individuele agrariërs, geven aan dat het hun niet alleen om stikstof te doen is.**²⁵ Dit gevoel is moeilijk goed op papier te krijgen. In essentie zie ik dat mensen elkaar de afgelopen jaren steeds minder zijn gaan begrijpen. Zeker in het landelijk gebied wordt ervaren dat het op veel dossiers moet opdraaien voor problemen die vooral de stad ervaart. Mensen ervaren een groeiend verschil in culturele waarden, in economische positie en in kansen. Ze zien belangrijke voorzieningen verdwijnen. Dat zit bijvoorbeeld in het sluiten van de laatste school, in het weghalen van bushaltes en het verdwijnen van de laatste pinautomaten. Er is angst voor leegloop van het platteland, een gevoel dat ook ondersteund wordt door mensen die daadwerkelijk weggaan. Er is te weinig gevoel dat ‘Den Haag’ echt begrijpt wat daar speelt, dat er vooral over en niet met hen gesproken wordt en soms ook dat ze bewust klein worden gehouden. Dat gevoel verschilt natuurlijk van mens tot mens, maar het is mij in het algemeen duidelijk dat er sprake is van groeiende afstand tussen Randstad en landelijk gebied én tussen stad en platteland.

²³ Biohuis et al. (2022). Groenboerenplan; Bouwend Nederland et al. (2021). *Een duurzaam evenwicht: Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030*.

²⁴ Mobilisation for the Environment (2022). Brief aan Remkes over overleg 15 augustus; Werkgroep Behoud de Peel (2021). *Werkgroep Behoud de Peel en de strijd tegen ammoniak*.

²⁵ Zie ook de Raad van het Openbaar Bestuur (2022). *Brede welvaart, grote opgaven*; Sociaal-Economische Raad (2021). *Verkenning naar een landbouwakkoord: Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw*; SCP (2017). *Dorpsleven tussen stad en land*.

Het is de komende jaren cruciaal, zowel voor het kabinet als voor vertegenwoordigende partijen, om weer ruimte te voelen om oprecht elkaars standpunten te bevragen en het compromis te vinden. Dat zal stap voor stap moeten, want vertrouwen keert alleen te voet terug. Het is belangrijk dat de ministers van het departement van LNV echt het land in en de zeepkist opgaan. Die gesprekken moeten niet alleen technisch over stikstof en KDW's gaan, maar vooral ook over de vraag hoe de afstand te verkleinen.

3.2 Verwachtingen en wensen van de gesprekspartners

Onderstaand vat ik de wensen en verwachtingen van de gesprekspartners samen langs drie assen:

- Wensen en verwachtingen over het stikstofbeleid.
- Wensen en verwachtingen over de aanpak op korte termijn.
- Wensen en verwachtingen over perspectief en gebiedsprocessen.

3.2.1 Wensen en verwachtingen over het stikstofbeleid

Over het stikstofbeleid werd in essentie het volgende ter tafel gebracht:

- **Omgang met 'het kaartje'. De kaart met richtinggevende emissiereductiedoelstellingen**²⁶ zoals gepresenteerd op 10 juni 2022, moet volgens meerdere agrarische partijen van tafel. Zij geven aan dat de kaart tot grote ongewenste effecten leidt voor individuele ondernemers. Provincies en in stevigere mate natuurorganisaties zien het belang van duidelijke en scherpe doelen, maar stellen ook dat de kaart die nu is gepresenteerd tot onrust en onduidelijkheid leidt.
- **Omgang met doelen.** Het doel van de Stikstofwet moet volgens de meeste agrarische partijen aangepast worden naar een 'doelformulering'. Daarmee bedoelen ze dat de gunstige staat van instandhouding van de natuur met alle essentiële drukfactoren (naast stikstof bijvoorbeeld ook droogte) centraal moet staan. Dit in plaats van het verminderen van de stikstofneerslag, gekoppeld aan de KDW. De meeste natuurorganisaties en de provincies hebben geen bezwaren tegen meer focus op de staat van de

natuur. Zij vinden wel dat er ook duidelijke stikstofdoelen moeten zijn. Natuurorganisaties achten het doel en de maatregelen van het huidige stikstofbeleid juist niet concreet genoeg, terwijl de natuur op sommige plaatsen volgens hen al onherstelbaar beschadigd is.

- **Omgang met de KDW.** Agrarische partijen wensen dat de KDW geschrapt wordt uit de Stikstofwet en het kabinetsbeleid. Volgens hen moet niet alleen door wetenschappers, maar ook door natuurorganisaties, boswachters, waterschappen, provincies, ecologen en boeren gekeken worden naar wat er in het gebied gebeurt. Dit laatste erkennen ook natuurorganisaties. Tegelijkertijd geven meerdere gesprekspartners aan te verwachten dat veel vergunningen op losse schroeven komen te staan als de KDW uit de wet verdwijnt.²⁷
- **Omgang met het tijdpad.** De versnelling naar 2030 is volgens veel agrarische partijen niet haalbaar. Medeoverheden maken zich ook zorgen om het tijdpad, omdat een integrale benadering (inclusief water in 2027 en klimaat in 2030) capaciteit, expertise en tijd vraagt. Zij willen vooral snel beginnen en duidelijkheid vanuit het Rijk. Meerdere natuur- en milieuorganisaties geven juist aan dat de huidige staat van de natuur vraagt om het naar voren halen van het tijdpad. In plaats van discussie is volgens hen nu actie nodig.
- **Verschuiving van de focus op depositie en maatregelen naar een focus op emissie en doelen.** Meerdere partijen, waaronder agrarische organisaties, vinden het verstandig om over te stappen op een systeem dat emissie centraal stelt, in plaats van depositie. Dit vanuit de overtuiging dat een boer wel kan sturen op wat hij uitstoot, maar niet op waar de stikstof neerslaat. Het werken met doelen in plaats van verplichte maatregelen geeft ruimte: voor de gebiedsprocessen, voor voorkeuren van de individuele boer en voor het doen van renderende investeringen. Een voorwaarde is wel dat het juridisch houdbaar is. Onder andere de natuurorganisaties wijzen wel op het belang van depositie, omdat het uiteindelijk gaat om de staat van de natuur in een gebied.
- **Omgang met AERIUS.** De stikstofdepositie in Natura 2000-gebieden wordt berekend met behulp van rekentools, het AERIUS-instrumentarium.²⁸ Meerdere partijen betwisten

²⁶ Ministerie van LNV (2022). Kaart richtinggevende emissiereductiedoelstellingen per gebied.

²⁷ N.B. mede op basis van gesprekken met experts zie ik dit punt inhoudelijk anders.
²⁸ Er zijn verschillende tools die voor specifieke doeleinden ingezet kunnen worden.

de bruikbaarheid van deze instrumenten, vooral op lokaal niveau, omdat ze de onzekerheden bij de berekeningen te groot vinden en een aantal factoren die van invloed zijn niet terugzien in de modellen. Zij pleiten ervoor om de modellen verder te ontwikkelen en het meetnet²⁹ uit te breiden.

Het kabinet heeft op deze punten aangegeven dit rapport af te wachten. Het gaf al wel aan de stap van depositie naar emissie en een andere omgang met de KDW te ondersteunen. Het kabinet wil tot op heden vasthouden aan doelen, tijdpad en aan het kaartje. Tijdens het tweede gesprek met de agrarische sector is de afspraak gemaakt dat het kabinet en de agrarische partijen in gezamenlijkheid verkennen of en zo ja hoe de KDW op termijn te vervangen is door een andere systematiek die juridisch houdbaar is en de staat van de natuur als uitgangspunt heeft. Ik adviseer om per direct dat proces op te starten.

3.2.2 Wensen en verwachtingen over de aanpak op korte termijn

In de gesprekken is aandacht gevraagd voor een manier om op korte termijn stappen vooruit te zetten op het stikstofdossier. In essentie werd het volgende ter tafel gebracht:

- **Omgang met PAS-melders**, interimmers en andere knelgevallen. De agrarische partijen eisen op korte termijn een oplossing voor PAS-melders, interimmers en overige knelgevallen. In het kort gaat dat om alle bedrijven die nu géén vergunning hebben, maar die wel door de overheid werden verzekerd dat dit geen probleem zou zijn. Zij vragen de overheid om te garanderen dat dit probleem binnen afzienbare tijd wordt opgelost. Een oplossing is nodig, omdat de overheid verplicht is om PAS-melders te handhaven als deze bekend zijn. Andere partijen, waaronder het kabinet, begrijpen deze problematiek. Zij zien geen andere mogelijkheid dan op korte termijn stikstofruimte voor deze bedrijven te maken, omdat het anders onmogelijk is om hun een vergunning te geven.
- **De noodzaak om op korte termijn te kunnen vergunnen**. Vanuit het bedrijfsleven en zeker vanuit de bouw wordt een dringend beroep gedaan om op korte termijn vergunningverlening mogelijk te maken. Ze geven aan dat de pijplijn van vergunde projecten leeg is en dat de bouw bijna volledig stil zal vallen zonder vergunning.

Dat leidt tot kosten die in de vele miljarden lopen. Ook provincies, die de vergunningen verlenen, zien die stilval. Zij verwachten grote problemen als er op korte termijn geen ruimte vrijkomt. Er zullen dan, onder andere, geen woningen gebouwd kunnen worden, terwijl de vraag heel groot is. Natuurorganisaties begrijpen dit, maar geven aan dat op grond van de Habitatrichtlijn natuurherstel op de eerste plaats moet blijven staan. Ook op korte termijn.

- **Mogelijke instrumenten voor de korte termijn.** Agrarische partijen begrijpen overwegend dat er een korte termijn aanpak nodig is en vragen de overheid om evenwichtig beleid te voeren dat niet alleen de agrarische sector raakt. In dat licht vraagt de agrarische sector van de overheid bijvoorbeeld om een hogere juridisch houdbare drempelwaarde voor vergunningverlening.³⁰ Een ander punt dat partijen noemen, is de noodzaak van een werkende stikstofbank die ervoor zorgt dat ontwikkelruimte wordt uitgegeven aan projecten.
- **De wenselijkheid van innovatie op korte termijn.** Agrarische partijen verwachten dat er op korte termijn veel reductie kan worden gerealiseerd met innovatie, bijvoorbeeld op het gebied van stallen, meetsystemen en voer. Natuurorganisaties en het bedrijfsleven schatten in dat dit te langzaam tot meetbare effecten zal leiden om vergunningverlening weer op gang te brengen. Alle partijen wijzen op het belang van juridische houdbaarheid.
- **De omgang met piekbelasters.** Een deel van de gesprekspartners vindt dat het voor de hand ligt om op korte termijn te starten met een aanpak van piekbelasters. Dat gaat dan zowel om boerderijen als om bedrijven. Het bedrijfsleven begrijpt dit, maar vindt dat het een aanpak naar rato van piekbelasting zou moeten zijn.
- **De omgang met rechtszekerheid op korte termijn.** Het is voor de meeste agrarische partijen niet acceptabel dat het kabinet agrarische ondernemingen gaat onteigenen of een vergunning gaat intrekken. Eens vergund blijft vergund, stellen zij.

Het kabinet geeft aan dat ze de juridische realiteit te onderkennen hebben en dat een korte termijn aanpak daarmee noodzakelijk is. Daarnaast ondersteunt het kabinet de beweging

²⁹ Het meetnet is de verzameling meetpunten in Nederland waar de daadwerkelijke emissie of depositie wordt gemeten. Met deze gegevens kunnen de berekeningen gecontroleerd worden en de modellen eventueel aangepast.

³⁰ Hierbij verwijzen ze naar het recente TNO-rapport (2022). Een weg uit de stikstofproblematiek.

naar meer innovatie en vindt het dat PAS-melders in een onrechtvaardige situatie zitten. Het kabinet wacht verder dit rapport af.

3.2.3 Wensen en verwachtingen over perspectief en gebiedsprocessen

In essentie werd over perspectief en de gebiedsprocessen het volgende ter tafel gebracht:

- **Dé agrarische sector bestaat niet.** Agrarische partijen benadrukken dat de agrarische sector bestaat uit vele subsectoren en verschillende soorten boeren. Voor al deze sectoren is duidelijkheid nodig over waarvoor wel en geen ruimte is en welke verdienmodellen daarbij passen. Zij vragen oog te hebben voor de diversiteit in de sector.
- **De noodzaak van een duidelijk en meerjarig verdienmodel.** Agrarische partijen geven aan dat de marges voor de meeste boeren krap zijn. Zonder duidelijk verdienmodel is er geen toekomst. Daarbij moet meegewogen worden dat 70% van de productie bestemd is voor de wereldmarkt. Ook banken en bedrijven uit de keten onderkennen dit. Partijen uit de keten vragen de overheid om marktcorrectie. Zeker daar waar van de boer gevraagd wordt om te extensiveren. Natuurorganisaties vinden overwegend dat er überhaupt minder landbouw moet zijn en stellen dat er geen kunstmatige markt moet ontstaan.
- **Groen boeren verdient een realistische positie en vraagt samenwerking in de hele keten.** Natuurorganisaties willen dat groen boeren loont. Agrarische partijen, ketenpartijen en banken benadrukken dat er te simpel wordt gesproken over kringlooplandbouw, biologische landbouw en andere alternatieve vormen waarmee boeren hun dienstverlening en verdienmodel kunnen aanpassen. Ketenpartijen geven aan dat de meerderheid van de consumenten niet bereid is om de meerprijs voor biologische producten te betalen. Ook is duidelijk dat niet elke agrarische ondernemer een boerderijwinkel of camping wil of kan hebben. Die markt is bijna verzadigd. Er zijn voorbeelden van agrarische ondernemers die de omslag van product naar dienst maken als natuurbeheerder. Ook dat kan niet voor alle boerenbedrijven aan de orde zijn. Voor grootschalige verandering is samenwerking in de keten nodig. Hierbij erkennen alle ketenpartijen de brede verantwoordelijkheid: elke partij moet zijn steentje bijdragen aan de transitie. Daarbij vragen medeoverheden en een

aantal agrarische partijen en ketenpartijen aandacht voor onderwijs en onderzoek. Die moeten meer aansluiten bij toekomstbestendige vormen van landbouw. Dat geldt zowel voor het agrarisch onderwijs en onderzoek als voor het onderwijs en onderzoek van ketenpartners zoals veeartsen.

- **De omgang met randvoorwaarden voor innovatie.** De agrarische sector vraagt ten aanzien van innovatie meer ondersteuning van de overheid. Dat gaat over zekerheid dat de investering juridisch houdbare technologie levert. Dan is er zeker ook bereidheid tot investeren. Daarnaast is er ook vraag naar financiële ondersteuningen garanties, gezien het risico van desinvestering en de gelijktijdige wens tot versnelling van investeringen³¹. Alle partijen benadrukken desinvesteringen en lock-ins te willen voorkomen.

Wat is een lock-in?

Het begrip lock-in valt veel in het debat over innovatie in de landbouw. Een lock-in is een patroon waar je niet goed meer uit kan, als je er eenmaal bent ingegaan.³² Een voorbeeld is een investering in een hightech stal, die zo duur is dat de lening een doorlooptijd van dertig jaar heeft en een bedrijf alleen winst kan maken als er meer dan 150 koeien zijn. Als twee jaar na die investering blijkt dat dit eigenlijk niet (op die plek) kan, dan zit de boer nog voor 28 jaar aan de lening vast. Vaak gaan dit soort patronen van kwaad tot erger. Bijvoorbeeld omdat de boer dan andere leningen afsluit. De angst voor lock-ins bij innovatie is dat boeren op kosten worden gejaagd voor innovaties die nu een bijdrage lijken te leveren, maar uiteindelijk niet goed genoeg werken of die een andere (natuur)opgave over twee jaar juist verergeren.

- **De noodzaak tot integrale gebiedsprocessen.** Vrijwel alle gesprekspartners vinden een integrale aanpak nodig. Lokale overheden vragen duidelijke kaders vanuit het Rijk om alle ruimtevragers een plek te geven: per gebied en gebiedsoverstijgend. Agrarische partijen vragen voorafgaand aan de gebiedsprocessen om objectieve en transparante ecologische analyses. Zij willen dat de overheid bij de landinrichting een evenwicht zoekt tussen twee doelen: herstel van de natuur en versterken van het landbouwperspectief in het gebied. Sommige partijen willen dat er naast een ecologische autoriteit ook een agrarische autoriteit komt, zodat er evenwicht in de weging van kennis en belangen ontstaat.

³¹ Concrete ondersteuning is gevraagd ten aanzien van budget beschikbaar voor ecosysteemdiensten, stalsystemen, extensivering, natuurinclusieve bedrijfsvoering, pillen en voer.

³² In't Veld et. al (2013). *Randloos Duurzaam. Voorbij wijsheid achteraf*.

- **Omgang met rechtszekerheid in gebiedsprocessen.**

De agrarische sector benadrukt dat rechtszekerheid, rechtsbescherming en zeggenschap voor boeren, ondernemers en grondeigenaren cruciaal is. Zeker in de gebiedsprocessen. Zij staan een zeer open proces voor, waarin betrokkenen en deskundigen worden gehoord. Ze benadrukken dat de overheid een brede informatieplicht heeft. Zij vragen ruime perioden om zienswijzen en bezwaren in te dienen en het uiteindelijke besluit aan te vechten bij de rechter.

Het kabinet erkent het belang van integrale gebiedsprocessen en wil daarvoor aansluiten bij het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) en lopende natuurdoelanalyses. Het kabinet erkent dat het een verantwoordelijkheid heeft om richting te geven in de keten. Het wil een gezamenlijk en transparant traject met ketenpartijen opstarten om inzichtelijk te maken waar knelpunten zitten en wat alle partijen kunnen bijdragen in de transitie. Tijdens de gesprekken is in dat kader ook afgesproken dat VNO-NCW gaat uitzoeken welke beren er op de weg zijn en hoe daar goed mee om te gaan. Het kabinet wacht verder dit rapport af.



HOOFDSTUK 4

Aanbevelingen voor een betere aanpak

Op basis van de feitelijke situatie, de wensen van de gesprekspartners en inzichten van experts kom ik tot de conclusie dat een andere aanpak zowel mogelijk als nodig is. Het stikstofvraagstuk staat daarbij niet op zichzelf, maar moet onderdeel uitmaken van een brede transitie van de landbouw en het landelijk gebied. In dit hoofdstuk formuleer ik 25 concrete aanbevelingen voor verscherping, versnelling en verbreding. Hieruit volgt een denklijn voor een integrale aanpak, die ik in het tweede deel van dit rapport uitwerk.

Ik benadruk dat dit voorstel in samenhang beschouwd moet worden. Het is niet verstandig om alleen ‘prettige’ aanbevelingen over te nemen. Meer ruimte voor de gebiedsprocessen op de (middel)lange termijn kan bijvoorbeeld alleen maar ontstaan als er ook daadwerkelijk effectieve maatregelen op de korte termijn getroffen worden.

4.1 Aanbevelingen voor het herstel van vertrouwen

Voor het herstel van de dialoog heb ik de volgende aanbevelingen:

1. **Er is meer tussen hemel en aarde dan stikstof. De overheid moet door meer brillen kijken dan enkel de juridische en ecologische bril.** Het valt op dat veel mensen door één dominante bril lijken te kijken naar het stikstofvraagstuk. Het algemeen belang raakt daardoor buiten beeld. Dit vraagstuk is zowel ecologisch, juridisch, agrarisch, maatschappelijk als economisch van aard. Het combineren van brillen is een verantwoordelijkheid van alle partijen, maar alleen de overheid vertegenwoordigt geen deelbelang. Die moet dus vooroplopen in het wegen van meerdere belangen en moet vanuit een gewogen invalshoek gaan communiceren. Om redenen van integrale weging van kennis, adviseer ik daarom ook om niet een aparte ecologische en agrarische autoriteit in te richten, maar om agrarische experts evenwichtig in de ecologische autoriteit op te nemen.
2. **In de aanpak die het kabinet kiest, moet voortdurend oog zijn voor de menselijke maat.** Dat betekent nadrukkelijk niet dat er voor iedere persoon een aparte regeling moet komen. Dat is niet uitvoerbaar. Het betekent wel dat de abstracte doelen uit het landelijke en regionale beleid concreet vertaald moeten worden naar wat die betekenen voor die ene persoon op het erf. Het gesprek hierover moet ook op het erf plaatsvinden, met passende onafhankelijke begeleiding als dat gewenst is. Iedereen heeft recht op rechtszekerheid en de overheid moet hierop toezien. De overheid moet binnen de grenzen van het redelijke (systeem)belemmeringen wegnemen die oplossingen in de lokale context in de weg staan. Dat kan heel concreet zijn: bijvoorbeeld het wijzigen van een bestemming, waardoor een ondernemer wel een andere bedrijfsactiviteit kan ontwikkelen.
3. **Het Rijk moet niet alleen goed luisteren, maar ook beter inhoudelijk antwoorden.** Herstel van vertrouwen begint bij daadwerkelijk luisteren en inhoudelijk antwoorden. Ik ben de afgelopen weken overstelpt met rapporten en voorstellen. De betrokken departementen horen die te wegen en erover in gesprek te gaan. Met het inhoudelijk uitwisselen en onderzoeken van ideeën kan het (inhoudelijke) gesprek weer op gang komen. Als bijeffect daarvan kan dan ook de relatie verbeteren. Zeer terecht heeft de minister van LNV in het tweede gesprek dan ook aangegeven dat “vanaf nu open luiken en deuren” geboden zijn. De overheid heeft een belangrijke verantwoordelijkheid voor een open en reëel overlegklimaat. Het simpele feit dat het kennelijk nodig was om een ‘onafhankelijke voorzitter’ in te schakelen, onderstreept de tekortkomingen tot nu toe. Ik adviseer dat er iedere drie maanden open en reëel overleg is tussen een (interdepartementale) delegatie van het kabinet en een delegatie van de agrarische sector. De afvaardiging hiervoor moet zo min mogelijk wisselen en deze mensen moeten mandaat hebben. In die delegatie neemt naar mijn oordeel ook een vertegenwoordiging van jonge agrarische ondernemers plaats: het gaat immers ook in hoge mate om hun toekomst.
4. **De agrarische sector zou aan kracht winnen als hij meer met één mond zou spreken.** Voor een goede dialoog ligt ook een belangrijke verantwoordelijkheid bij de agrarische sector zelf. De organisatie van die sector is de afgelopen jaren ingrijpend veranderd en versnipperd. Het aan de ene kant moeten boeken van resultaten aan de overlegtafel en het aan de andere kant moeten boeken van resultaten met actievormen buiten de overlegtafel om, is een klassiek dilemma. Wat zich echter nu manifesteert is dat meer gematigde opvattingen overschaduw worden door meer heftige opvattingen. Dat staat een open en reëel overlegklimaat in de weg. Zorgelijk zijn ook signalen dat agrarische ondernemers die een middenpositie innemen in het debat of die wel overwegen de eigen bedrijfsvoering aan te passen, door sommigen in de eigen sector geïntimideerd worden. Het zou de sector sterker maken als hij meer met één mond weet te spreken.
5. **De denklijn uit dit rapport moet uitgewerkt worden tot een concreet plan. Bij voorkeur mondt dit uit in een gedragen landbouwakkoord.** Deze denklijn kan de harde kaders bevatten waarbinnen meerdere uitwerkingen en aanvullingen acceptabel zijn. Ik beveel aan dat dit proces spoorslags in gang wordt gezet, onder regie van het kabinet.

Het zou het beste zijn als hier een landbouwakkoord uit voortvloeit. Als dat niet haalbaar is, dan is een aangepast kabinetsplan noodzakelijk, dat dan ook in goede dialoog met de sector tot stand moet komen.

4.2 Aanbevelingen voor een betere stikstofaanpak

Voor de algemene aanpak van het stikstofvraagstuk heb ik de volgende aanbevelingen:

6. **Er is een werkende kortetermijnaanpak nodig: voor de natuur, voor PAS-melders en interimmers en voor de belangrijkste bouwprojecten.** Zonder werkende aanpak op de korte termijn kan de natuur niet herstellen, kunnen er geen PAS-melders en interimmers vergund worden en valt de vergunningverlening voor onder andere huizen, wegen en de energietransitie bijna helemaal stil. Vanuit het algemeen belang is daarom een werkende kortetermijnaanpak noodzakelijk. Die is er de afgelopen jaren niet geweest. Een kortetermijnaanpak bestaat in mijn ogen uit onomkeerbare stappen die effect realiseren binnen één jaar. Doordat werkende maatregelen zo lang vooruitgeschoven zijn, zijn er geen goede routes meer over. De minst kwade route die ik zie, is het gericht en versneld beëindigen van de emissies van 500 tot 600 piekbelasters. Op deze manier worden er zo min mogelijk ondernemingen geraakt (circa 1% van de agrarische bedrijven) en kunnen PAS-melders en interimmers met voorrang op bouwprojecten vergund worden. Ik realiseer me dat de ondernemers die dit betreft hier geen boodschap aan hebben. Daarom benadruk ik dat de overheid alternatieven moet ondersteunen die op deze locaties tot gegarandeerde reductie binnen een jaar leiden. Stoppers moeten binnen de mogelijkheden van de wet maximaal en ruimhartig gecompenseerd worden, met de garantie dat er door te wachten geen beter aanbod meer komt. Daarvoor is een *PlusRegeling* nodig. De kortetermijnaanpak moet zoveel mogelijk op vrijwillige basis zijn, maar een deadline voor de keuze hoe gereduceerd wordt is wel noodzakelijk. Een krachtige organisatie met mandaat en budget is noodzakelijk om deze aanpak goed van de grond te krijgen. Als deze kortetermijnaanpak gerealiseerd wordt ontstaat er ook meer ruimte in de gebiedsprocessen.
7. **Alle sectoren moeten bijdragen.** Ik verwacht na een eerste analyse dat de meeste piekbelasters agrarische ondernemingen zullen zijn. Dat leidt niet tot het

evenwichtige beeld dat wel beoogd was. Dit betekent echter niet dat de industrie op korte termijn niets hoeft te doen. Om tot een evenwichtiger beeld te komen, dienen op korte termijn ook afspraken over een stikstofaanpak voor de sectoren industrie, mobiliteit en bouw te worden gemaakt, om de stikstofdeken versneld verder terug te dringen.

8. **Ga verstandig om met doelstellingen en tijdpad.**

Dit was tijdens de gesprekken één van de meest dominante thema's. Vanuit mijn onafhankelijke positie kijk ik er in de eerste plaats inhoudelijk naar. Inhoudelijk is het voor zowel natuurherstel als voor de vergunningverlening belangrijker om snel te beginnen en een stevig deel van de reductie snel te realiseren, dan om precies op het afgesproken moment het allerlaatste deel te verwezenlijken. Tegelijk leert het verleden ook dat er zonder duidelijke doelstellingen en een deadline op korte termijn, geen actie te verwachten is. Een aantal partijen heeft daar in de gesprekken ook op aangedrongen. Daarom beveel ik aan om vooralsnog vast te houden aan 2030 en aan de gestelde doelstellingen. Als op afgesproken ijkmomenten blijkt dat het realiseren van de afgesproken doelstelling binnen bereik is én er dwingende inhoudelijke – dus geen politieke – redenen zijn om iets meer tijd te nemen, dan moet dat naar mijn oordeel mogelijk zijn. Die inhoudelijke redenen kunnen de volgende zijn:

- Als een provincie kan aantonen dat in een gebied al een groot deel van de doelstelling is gerealiseerd én dat natuurherstel onomkeerbaar is ingezet, maar ook kan aantonen dat er dwingende redenen zijn waarom wat meer tijd nodig is, dan moet het mogelijk zijn dat specifieke gebied iets meer tijd te geven.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en de precieze realisatie van de doelstellingen in de knel komt als gevolg van een tekortschietend landelijk instrumentarium, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.
- Als natuurherstel voldoende op koers ligt en het resterende probleem met iets meer tijd via natuurlijk verloop kan worden opgelost, dan moet het mogelijk zijn om iets meer tijd te nemen.

Ik beveel aan om 2025 en 2028 hiervoor als ijkmomenten te kiezen. Tijdens deze ijkmomenten wordt bepaald of er voldoende redenen zijn om nuanceringen op het tijdpad aan te brengen. Naar mijn mening zou dit ook wettelijk verankerd moeten worden.

9. **De communicatie en interpretatie van de doelen moet zorgvuldig gebeuren. Daarom adviseer ik om het huidige 'kaartje' van tafel te halen. Er moeten zo spoedig mogelijk regionale kaarten komen die minder gedetailleerd zijn.** Ongetwijfeld onbedoeld is het kaartje geïnterpreteerd als absolute en gedetailleerde wijsheid, met ook schaduweffecten op het gebied van financiering. Zoals het kabinet ook tijdens enkele gesprekken heeft aangegeven, is hier sprake geweest van een miscommunicatie. Het kabinet heeft de verantwoordelijkheid om dit soort miscommunicatie en de conclusies die geldverstrekkers hieraan verbinden te voorkomen. Kortom, deze kaart had dus niet op deze wijze gepresenteerd moeten worden. Hiervoor is excuus aangeboden. Omdat nuanceringen onvoldoende doorkomen zolang de kaart op tafel ligt én omdat de opgave breder is, vind ik het verstandig om de bestaande kaart van tafel te halen. Er moeten zo spoedig mogelijk regionale kaarten komen die minder gedetailleerd zijn.

10. **Zet de staat van de natuur centraal en haal de KDW op termijn uit de wet.** De discussie over de vraag of de KDW heilig is óf helemaal niet gebruikt moet worden, is oneigenlijk. Vanuit inhoud gaat het om de staat van de natuur. De stikstofdepositie is een belangrijke factor voor natuurherstel en ook voor vergunningverlening. Strikt genomen is opname van de KDW in de wet dus niet noodzakelijk, maar het blijft door zijn wetenschappelijke onderbouwing voor rechters een ijkpunt in de vergunningverlening. Dat betekent dat de KDW goed gebruikt moet worden en niet heilig moet worden verklaard. Zoals is afgesproken zal daarom samen met de sector gezocht worden naar een andere juridisch houdbare systematiek waarin 'de staat van de natuur' centraal staat. Indien de juridische houdbaarheid is verzekerd, dient dit alternatief de KDW wettelijk te vervangen. Voor de staat van de natuur is het belangrijk dat de komende jaren meer wordt ingezet op natuurbeheer en herstelmaatregelen. Daar hebben de terreinbeherende organisaties én de boerenorganisaties een belangrijke rol in.

11. **Ontwikkel een stoffenbalans waarmee de agrarische ondernemer kan sturen op doelen en emissies. Maak deze balans op termijn afrekenbaar.** Een ondernemer kan veel beter sturen op de emissies van zijn bedrijf dan op waar die emissies precies neerslaan. Het hoort bij ondernemersvrijheid dat je zelf verantwoordelijk bent voor de keuzes die je maakt om gestelde doelen te bereiken. Om deze stap te zetten is een meetsystematiek nodig, een zogeheten 'stoffenbalans'.

Daarmee kun je zien welke stoffen op het erf komen en welke stoffen het erf verlaten. Het is niet eenvoudig om een goed werkende stoffenbalans te maken, waarvan de kwaliteit geborgd is en die handhaafbaar is.³³ Een stoffenbalans mag geen papieren realiteit zijn en moet gebaseerd zijn op daadwerkelijke registratie en meting op bedrijfsniveau. Als deze systematiek op orde is, dan is het ook mogelijk om er een handhaafbaar instrument van te maken.³⁴ Dan heet het een *Afrekenbare Stoffenbalans*. Ik vind het verstandig om op korte termijn eerst een 'gewone' stoffenbalans in te voeren als instrument om boeren te helpen sturen op stikstofuitstoot en andere stoffen. Bij bewezen werking wordt deze binnen enkele jaren 'afrekenbaar' gemaakt en is het daarmee ook een handhaafbaar sturingsinstrument.

12. **Versterk de werking van de nationale stikstofbank.**

Het is voor veel initiatieven in Nederland lastig om een vergunning te krijgen, omdat niet duidelijk is hoeveel ruimte daarvoor is. Als één van de oplossingen hebben overheden gezamenlijk een stikstofbank ontwikkeld. Een stikstofbank biedt als registratiesysteem een extra mogelijkheid om vergunningen te verlenen voor initiatieven waarbij stikstof wordt uitgestoten. In deze bank moet geregistreerd worden welke ruimte uit welke bron afkomstig is én waar die ruimte voor gebruikt wordt. Een voorwaarde voor succes is dat er voldoende vulling is én dat de initiatieven niet leiden tot verslechtering van de natuur.³⁵ Ik adviseer dat deze bank met prioriteit wordt doorontwikkeld, waarbij ook aandacht uitgaat naar het voorkomen van fraude.

13. **Er moet een effectieve buitenlandaanpak komen.**

Ongeveer 35% van de stikstofdepositie in Nederland is afkomstig uit het buitenland, waarbij overigens wel geldt dat Nederland netto in Europa een exporteur van stikstof is. De maatregelen in Nederland hebben echter uiteraard ook positieve effecten in de buurlanden. Omgekeerd heeft Nederland ook de buurlanden nodig om stikstofneerslag in Nederland terug te dringen. Het is daarom zaak dat Nederland, in overleg met buurlanden en in verbinding met andere vraagstukken, tot een geïntensiveerde gezamenlijke aanpak komt. Daarnaast moeten knelpunten in de Europese wet- en regelgeving zo veel mogelijk samen met andere

³³ Ministerie van LNV (2022). *Verkenning Afrekenbare Stoffenbalans*; Spijkerman, Ine et al. (2022). *Afrekenbare stoffenbalans: het vrijdenkersspoor*; Vellinga, T. & M. de Haan (2021). *Onderzoek naar de mogelijkheden van een Afrekenbare Stoffen Balans voor de melkveehouder*.

³⁴ Adviescollege Stikstofproblematiek (2022). *Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak*.

³⁵ <https://www.ipo.nl/nieuws/stikstofbank-bewaart-stikstofruimte-voor-toekomstig-gebruik/>

lidstaten in Brussel aangekaart worden. Een belangrijk punt in mijn ogen is dat de Habitatrictlijn een te statisch karakter heeft en te veel uitgaat van maakbaarheid van de natuur.

14. Innovatie is een belangrijk instrument voor het halen van de doelstellingen. Ik beveel een nationaal innovatieprogramma aan zodat dit versneld wordt.

De belofte van innovatie is geen 'silver bullet' voor de kortetermijnaanpak. De reden is dat pas vergund kan worden als de daling daadwerkelijk gerealiseerd is. Tegelijk is innovatie wel degelijk een pad dat de komende jaren in de gebiedsprocessen enorme kansen biedt. Er zijn goede voorbeelden én kansrijke innovaties, onder andere op het gebied van voer en stalsystemen, maar ook op het gebied van management en bedrijfsvoering. Tegelijkertijd zijn sommige mensen sceptisch, omdat beloften uit het verleden in de praktijk niet altijd standhielden én vanwege het risico op lock-ins door desinvesteringen.³⁶ Die risico's zijn te beheersen met een gericht innovatieprogramma, waarbinnen innovaties gestimuleerd, gewogen en beschikbaar gemaakt worden. Ik adviseer als eerste stap om een rondetafelgesprek te organiseren met bedrijven die in potentie een bijdrage kunnen leveren aan innovaties in de agrarische sector. Het moet daarbij gaan om bewezen vernieuwingen die juridisch houdbaar zijn en een bijdrage leveren aan oplossingen voor de integrale problematiek, zonder dat dit leidt tot ongewenste verindustriëlisering van de sector. Innovaties kunnen geen excuus zijn om alles bij het oude te houden. Hanteer voor de financiële ondersteuning door de overheid het adagium 'geld volgt inhoud'.

4.3 Aanbevelingen voor het realiseren van perspectief

Voor de totstandkoming van echt, langjarig perspectief voor het landelijk gebied en de agrarische sector heb ik de volgende aanbevelingen:

15. Het kabinet moet komen met een echte visie op de landbouw. De Nederlandse landbouw is groot in omvang, functioneert in een Europese markt en ongeveer 70% van de

productie is bestemd voor de export. Er moet een visie zijn op wat Nederland wil, wie zijn (beoogde) klanten zijn en met wie samenwerking vereist is. Ik denk zelf dat het realistisch en wenselijk is dat er in Nederland hoogproductieve landbouw is, ook gericht op de export. Ik denk ook dat het logisch is dat de Nederlandse landbouw en daarmee ook veestapel stapsgewijs in omvang afnemen. De bedrijfsvoering van een deel van de boeren zal wel echt anders moeten. Hoogproductieve landbouw is niet meer mogelijk zonder dat a) deze plaatsvindt op een plek waar dit conform eisen van bodem, water en klimaat kan; b) er weinig schadelijke emissies zijn en c) het diervriendelijk en dierveilig is.

16. Nederland zal moeten inzetten op nieuwe vormen van landbouw. De wereld verandert. Technologie maakt nieuwe ontwikkelingen mogelijk. Voedingspatronen zijn aan het veranderen en de vraag naar biologische producten is de afgelopen jaren fors toegenomen.³⁷ Er ontstaat ook meer vraag naar biobased bouwmaterialen. Nederland is vanwege zijn historie, kennis én vanwege het feit dat het qua landbouw als een van de eerste landen tegen de klimaatgrenzen aanloopt, in de positie om voorop te lopen in nieuwe vormen van landbouw. Onder andere de eiwittransitie biedt hier kansen voor.³⁸ Het is heel belangrijk dat Nederland ruimte maakt voor nieuwe (jonge) boeren die kansen zien in dit soort ontwikkelingen.

17. Perspectief vereist dat de hele bocht aan opgaven in beeld is. Mensen hebben het recht om zich voor te bereiden op wat ze redelijkerwijs kunnen verwachten. Nederland heeft te maken met *autonome ontwikkelingen*, zoals toenemende droogte. Er volgen de komende jaren (*Europese*) *juridisch bindende committeringen*, zoals de Kaderrichtlijn Water en Europese keuzes rondom mest. Tot slot zijn er ook *politieke beleidsvoornemens*, zoals de omgang met ruimte, de wens om huizen te bouwen en specifieke invullingen van het Klimaatakkoord per provincie. Die eerste twee categorieën ontwikkeling zijn nauwelijks te veranderen, maar politieke keuzes naar hun aard natuurlijk wel. Ik heb de hele bocht voor zover als bekend bekeken. Ik kom tot de conclusie dat er weliswaar op veel plekken dingen niet meer kunnen, maar dat er ook gebieden zijn waar specifieke soorten landbouw juist wel goed kunnen en ook nodig gaan

³⁶ Op het gebied van innovatie is het mantra 'het mag als het juridisch houdbaar is en niet tot lock-ins leidt' tijdens de gesprekken veel gehuldigd. Een innovatie is juridisch houdbaar als een innovatie daadwerkelijk bijdraagt en handhaafbaar is. Ingewikkelder is het voorkomen van een lock-in, als ondernemers bijvoorbeeld dure innovaties invoeren die voor stikstof genoeg helpen, maar die twee jaar later voor bijvoorbeeld water- of mestdoelen niet voldoende zijn. Om dit soort desinvesteringen te voorkomen, moet de hele bocht aan doelen in beeld zijn.

³⁷ Sociaal-Economische Raad (2021). *Verkenning naar een landbouwakkoord: Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw*.

³⁸ Met de eiwittransitie wordt een vermindering van de inname van dierlijke eiwitten en een verschuiving naar meer andere eiwitbronnen zoals insecten, planten of micro-organismen bedoeld. Dit zowel ten behoeve van de gezondheid als vanwege de lagere impact op het klimaat.

zijn voor een goede omgang met de natuur. Ik denk dat uitstel van de opgave de landbouw meer kwaad dan goed doet. Nu is er momentum, omdat er nu nog slimme keuzes met ruimte en grond mogelijk zijn. Ik beveel daarom aan dat het kabinet zorgt voor integrale besluitvorming en voor integrale sturing op natuurherstel, water, bodem en klimaat.

18. **Het eerste perspectief voor de agrarische sector is er een van ruimtelijke ordening. Het is verstandig om stapsgewijs toe te werken naar een zonering. Dat betekent ook dat de landbouw niet het sluitstuk mag zijn in de discussie over ruimte.** Voor perspectief moet de goede landbouw op de goede plek plaatsvinden. Door meer clustering zijn ook kostenvoordelen te verwachten. Ik denk alles overziend dat er een zonering moet komen met vier gebieden. Rode gebieden waar hoogproductieve landbouw geclusterd kan plaatsvinden. Oranje gebieden met kwetsbare natuur, waar alleen natuurinclusieve landbouw mogelijk is. Dat zal in veel gevallen extensivering en omschakeling vereisen. Groene en gele gebieden rond en in de Natura 2000, waarin alleen heel beperkt biologische landbouw mogelijk is, in combinatie met natuurbeheer waar biosysteemvergoedingen tegenover staan.³⁹ Naar een zonering moet stapsgewijs toegewerkt worden, omdat grootschalige verplaatsingen cultureel niet haalbaar zijn en bovendien veel tijd kosten. De overheid kan deze keuzes echter wel stimuleren, door duidelijk te zijn over wat waar langjarig kan en door positieve prikkels te introduceren om hiervoor te kiezen. Het is cruciaal dat de sector hier zelf ook achter staat. Daarom adviseer ik om de komende periode in een Landbouwakkoord of kabinetsplan hier kaderstellende uitspraken over te doen, die verwerkt worden in de kaders voor de NPLG-plannen en in de ruimte-uitvraag die nog naar provincies moet gaan. Momenteel is de landbouw naar mijn inzicht te veel het sluitstuk in de discussie over ruimte. Om perspectief te krijgen moet dat veranderen. Daarom beveel ik aan dat de minister van LNV een duidelijke positie krijgt bij het maken van de integrale keuzes over ruimte.

19. **Het tweede perspectief voor de agrarische sector is gelegen in reële en harde verdienmodellen. Die komen niet vanzelf tot stand. Overheidscoördinatie is nodig.** Uit eerste berekeningen volgt dat er goede verdienmodellen mogelijk zijn. Hoewel ondernemers zelf aan de lat staan

om tot goede verdienmodellen te komen, is het niet reëel dat dit lukt zonder enige coördinatie vanuit de overheid. In de rode gebieden zal primair geproduceerd worden voor de export. Dat betekent dat efficiency en conceptontwikkeling de belangrijkste route is. Daarvoor is ook slimme Europese samenwerking noodzakelijk. In de oranje gebieden is extensivering nodig. Dat betekent dat het moeilijker wordt om internationaal te concurreren. Daarom moet de overheid stimuleren dat Nederlandse supermarkten en food services zo veel mogelijk producten uit deze gebieden afnemen. In de oranje gebieden, maar ook in de groene en gele gebieden moet betaald worden voor natuurbeheer als een dienst. In hoofdstuk 6 werk ik ook een eerste aanzet uit voor specifieke verdienmodellen binnen de verschillende subsectoren. Ik kom tot de conclusie dat er voor alle subsectoren een verdienmodel is, maar dat veranderingen in volume en soort bedrijfsvoering onvermijdelijk zijn. Daarnaast zijn ook algemene maatregelen ter stimulering van de gewenste ontwikkelingen nodig, zoals het introduceren van minimale vereisten in standaarden en keurmerken. Dat stimuleert aanpak van de juiste producten en maakt consumenten bewust.

20. **Het onderliggende sentiment moet benoemd en echt geadresseerd worden.** Er is een groeiende afstand tussen Randstad en landelijk gebied én tussen stad en platteland. Die afstand komt voort uit verschillen in economische positie, maar veel meer nog uit sociale en culturele waarden en uit voorzieningen die (dreigen te) verdwijnen. Ik vind het nodig dat dit goed onderzocht wordt om het beter te begrijpen en om ervoor te zorgen dat er daadwerkelijk een aanpak komt.⁴⁰

4.4 Aanbevelingen voor de gebiedsprocessen en de transitie

Nederland heeft niet alleen een ‘snelle oplossing’ voor het stikstofvraagstuk nodig. Gezien de hele bocht van opgaven is een transitie noodzakelijk. Dat betekent dat de komende jaren zowel de natuurdoelen (waaronder stikstof) op de korte- en middellange termijn gehaald moeten worden, als dat er een beweging moet ontstaan naar langjarig perspectief. Voor zowel

³⁹ Deze indeling is overgenomen uit Scholten, M., Bakker, M. & Jongeneel, R. (2021). *Perspectieven voor landbouw in een gebiedsgerichte benadering: Essay op verzoek van ministerie van LNV*. Ook sluit dit aan bij het denken van Rabbinge, Winsemius en Veerman.

⁴⁰ Ik wijs er op dat de Europese Commissie de ambitie heeft uitgesproken de toekomst van het Europese platteland voor 2040 vorm te geven in, onder andere, een Rural Pact en een EU Rural Action Plan. Daaruit komen ook gelden vrij voor plannen die de kloof tussen stad en platteland dichten. https://ec.europa.eu/info/strategy/priorities-2019-2024/new-push-european-democracy/long-term-vision-rural-areas_en.

de agrarische sector als voor het landelijk gebied. Als dit goed gebeurt, dan kunnen deze ontwikkelingen elkaar versterken. Hiervoor heb ik de volgende aanbevelingen:

21. Provincies hebben duidelijke integrale kaders én ruimte nodig om de gebiedsprocessen goed vorm te geven.

Duidelijk moet zijn welke zonering van toepassing is, aan welke ruimtevragers voldaan moet worden en welke eisen klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur stellen. Binnen die kaders is voor de provincies veel ruimte nodig om het zelf te kunnen regelen. Die ruimte betekent ten eerste dat de gebiedsplannen beoordeeld moeten worden op het realiseren van de doelstellingen en de samenhang, en niet op de wijze waarop die doelstellingen worden bereikt. Die ruimte betekent ten tweede dat financiële en ruimtelijke instrumenten niet dichtgeregeld moeten zijn. Provincies hebben ruimte nodig om te kunnen schuiven. Kies daarom voor een benadering van integrale gebiedsfondsen en niet te veel voor aparte (subsidie)regelingen.

22. Grond en middelen zijn het scharnierpunt van de transitie. Om daar goed mee om te gaan, zijn voorzieningen nodig.

Voor extensivering en verplaatsing is grond nodig. Grond is duur. Voor de meeste boeren is extensivering tegen marktprijzen financieel niet mogelijk. Daarom moet er een groundbank komen waarin de overheid grond aankoopt, waar nodig afwaardeert en onder voorwaarden uitgeeft. Omdat grond zo belangrijk is, moet ook bij de regelingen de aankoop van grond meegenomen worden. Dit ligt gevoelig, dus de afspraken hierover moeten in nauw overleg met de sector en de provincies tot stand komen. Ook moet het kabinet, zoals het heeft toegezegd in de gesprekken, inventariseren welke grondposities van Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten, Rijksvastgoedbedrijf en provincies gebruikt kunnen worden voor perspectievolle agrarische activiteiten en kunnen bijdragen aan bedrijfsverplaatsingen. Er moet op zeer korte termijn een transitiefonds komen met passende, begrijpelijke, ruimhartige en snel beschikbare regelingen, die binnen de kaders van staatssteun blijven.⁴¹ Daarbij moet uitgezocht worden of het mogelijk is om het overkopen van een boerderij buiten Natura 2000-gebied door een boer binnen Natura 2000-gebied (die dan dus verplaatst) te stimuleren. Dat helpt ook bij de aanpak op de korte termijn.

23. De overheid moet stabiliteit van de kaders garanderen.

Cruciaal is dat het boeren mogelijk wordt gemaakt om te bewegen richting de gewenste staat van de landbouw. Dat eist stabiliteit in wat waar langjarig wel kan én er moet uitzicht zijn op een concreet verdienmodel. Als boeren die stabiliteit hebben, wordt het mogelijk om zelf een keuze te maken. Onder die omstandigheid geven de meeste ondernemers ook aan dat ze kunnen omgaan met (relatieve) prijsinstabiliteit. De stabiliteit in wat de centrale overheid doet, moet dus zo veel mogelijk gegarandeerd zijn. Wachten moet nooit kunnen lonen. Ook vind ik het cruciaal dat de rechtszekerheid van de ondernemer door de overheid expliciet wordt gemaakt én dat deze wordt gewaarborgd.

24. Er moet een goed functionerend landelijk procesteam zijn.

Provincies en hun gebiedsteams moeten in hun contact met ondernemers snel kunnen weten welke voorwaarden gelden en welk maatwerk mogelijk is. Ze moeten in staat zijn de ondernemer de tijd te bieden die hij zelf nodig heeft, maar moeten snel kunnen acteren als de timing juist is. Daarnaast hebben provincies soms hulp nodig bij landinrichtingsvragen, zeker bij gebiedsoverstijgende kwesties. Het Rijk dient daarom op korte termijn met de provincies afspraken te maken over adequate facilitaire ondersteuning voor het opstellen van de gebiedsplannen en de uitvoering daarvan. Het Rijk moet tevens (interdepartementaal) een snelle beantwoording van vragen die daarbij naar voren komen faciliteren.

25. De integrale governance moet beter ingericht worden.

In de transitie van de landbouw en het landelijk gebied komen veel opgaven samen. Iedere opgave heeft een eigen verdeling van verantwoordelijkheden en een eigen tijdlijn. Hier moet samenhang in worden aangebracht. Aandachtspunt hierin is de synchroniteit van de tijdpaden en de aanwezigheid van een structuur waarmee gebiedsoverstijgende keuzes gemaakt worden. Een nauwkeurige verdeling van spelregels tussen Rijk en provincies (conform de gemaakte afspraken) is en blijft cruciaal. Dat geldt ook voor onderlinge samenwerkingsbereidheid. Omdat het tijdpad krap is en vele departementen betrokken zijn, beveel ik aan dat dit gehele onderwerp wordt belegd bij een Ministeriële Onderraad, voorgezeten door de minister-president.

⁴¹ Ik merk daarbij op dat er een specifieke bepaling in Europees recht is voor uitkoop van landbouwbedrijven in een transitie en dat er juridische ruimte zit in bepalingen over een eventueel beroepsverbod. Daar moet dus zakelijk én reukelijk naar gekeken worden.

4.5 Denklijn voor een integrale aanpak in drie lijnen

Volgend uit deze aanbevelingen zie ik een aanpak in drie lijnen voor me. Deze lijnen starten alle drie tegelijk en per direct. Ze leiden elk op een ander moment tot resultaat.

1. **Lijn één: Nederland van het slot af en ruimte maken.**

De kortetermijnaanpak mag maximaal een jaar duren. Dit dient te voorkomen dat de natuur verder verslechtert en creëert ruimte voor vergunningverlening. Dit is alleen mogelijk door een flinke reductie van stikstof te realiseren én door een onomkeerbaar pad in te zetten. Zodra er ruimte is om te vergunnen, worden met voorrang PAS-melders en interimmers vergund. Ook dient de ruimte gebruikt te worden om de belangrijkste bouwprojecten te vergunnen. Dankzij de kortetermijnaanpak kunnen de gebiedsprocessen zorgvuldiger vorm gegeven worden. Het kabinet moet de regie nemen in de kortetermijnaanpak, in nauw samenspel met de provincies.

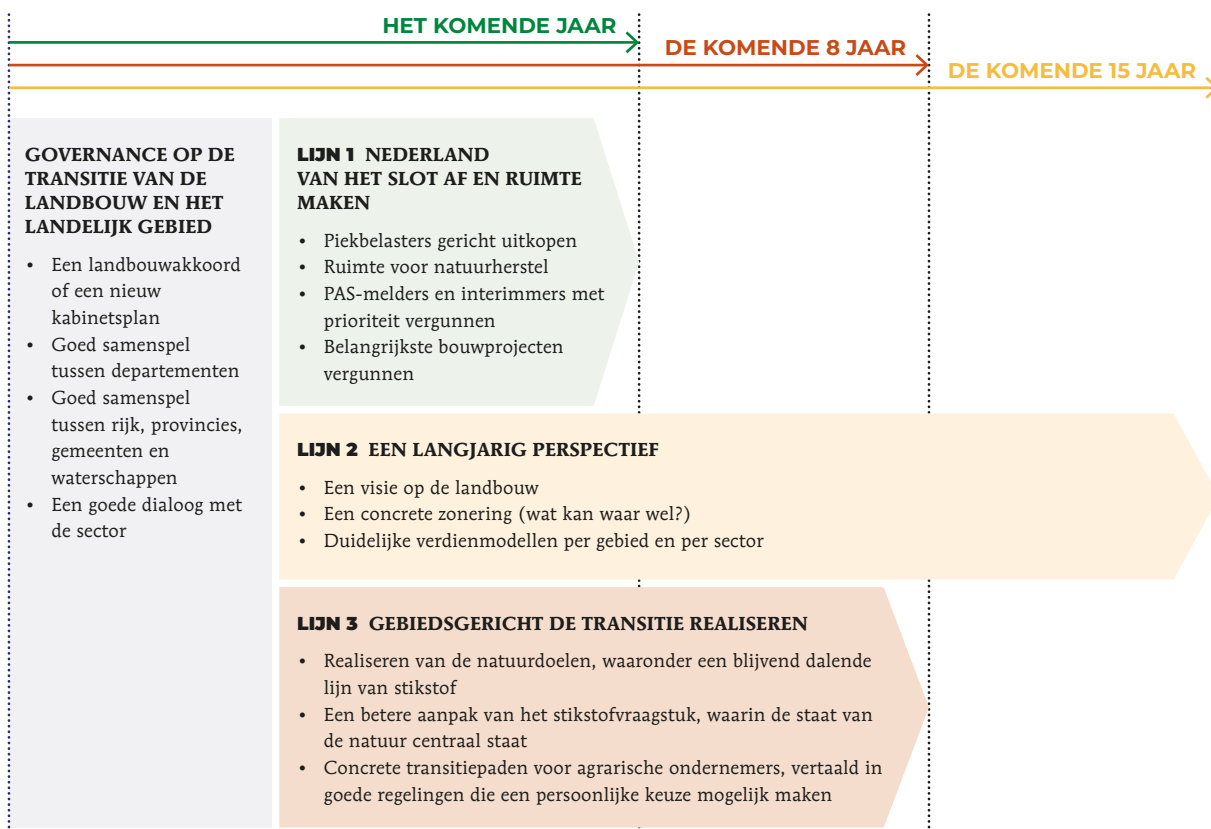
2. **Lijn twee: een langjarig perspectief voor de agrarische sector en het landelijk gebied.**

In deze tweede lijn wordt gewerkt aan het perspectief en de transitie van het landelijk gebied. Zo snel mogelijk moet het kabinet met een visie

duidelijk maken wat waar wel kan. Er komt een zonering en er komen duidelijke verdienmodellen, waar stapsgewijs naartoe gewerkt wordt. Er komt een stoffenbalans die zo snel mogelijk afrekenbaar wordt, waarbij boeren zelf aan het stuur zitten.

3. **Lijn drie: de gebiedsgerichte transitie realiseren.**

In deze derde lijn worden de gebiedspuzzels gelegd, worden de natuurdoelen gerealiseerd en wordt de stikstofuitstoot gereduceerd. Ondernemers zetten transitie in waardoor ze naar een langjarige toekomst bewegen. Voor iedere agrarische ondernemer komt er tegen gunstige voorwaarden een individuele keuze, afhankelijk van de specifieke context: doorontwikkelen, omschakelen of stoppen. De transitiepaden moeten zodanig uitgewerkt worden met concrete regelingen en tijd, zodat iedere boer die individuele keuze ook kan maken. Ter ondersteuning bij die keuze is desgewenst een onafhankelijk betrouwbaar gezicht op het erf beschikbaar, dat in nauw contact staat met de overheid. Met een grondbank en een transitiefonds wordt het mogelijk gemaakt om in Nederland een waardige en werkende transitie in te zetten. Er komen kaders en voorzieningen voor een betere stikstofaanpak en er komt een generieke inzet op de reductie van de stikstofdeken.





HOOFDSTUK 5

Uitwerking eerste lijn: de kortetermijn- aanpak

Er is het afgelopen decennium te weinig reductie van stikstof geweest. Op basis van de gesprekken met juridische experts verwacht ik dat Nederland nog verder op slot gaat als er op korte termijn geen actie wordt ondernomen. Ecologen wijzen op de forse effecten die het ontbreken van een kortetermijnaanpak heeft op de natuur. Voor de natuur is snel beginnen daarom cruciaal. Agrariërs wijzen op de noodzaak van stikstofruimte om PAS-melders en interimmers te vergunnen. Economen geven aan dat een stilstand van de bouw het laatste is wat Nederland nu kan gebruiken, ook gelet op het tekort aan woningen. Dat is de reden dat een werkende kortetermijnaanpak in mijn ogen noodzakelijk is, vanuit het oogpunt van het algemeen belang.

Een kortetermijnaanpak bestaat in mijn ogen uit onomkeerbare stappen die effect realiseren binnen één jaar. Iedere dag dat die aanpak langer duurt, zal er bijna niets vergund kunnen worden. Het gevolg van deze tijds-klem is dat alle plannen voor stikstofreductie die wél verstandig zijn, maar pas na een jaar effect hebben, niet tot de vereiste ruimte op de korte termijn leiden en dus geen onderdeel kunnen zijn van de kortetermijnaanpak. Wel zijn ze belangrijk voor de middellange termijn en moeten ze dus parallel aan de kortetermijnaanpak ingezet worden. Uiteraard is het tijdspad een politieke keuze.

In dit hoofdstuk beschrijf ik *waarom*, *hoeveel* en *hoe* op korte termijn ruimte gemaakt kan worden voor zowel de natuur, de PAS-melders als de belangrijkste bouwprojecten. Hoewel ik denk dat vanuit het algemeen belang alle burgers van Nederland hier nu mee gediend zijn, benadruk ik dat er geen gemakkelijke routes meer over zijn die tot het noodzakelijke kortetermijneffect leiden. Ik denk dat de door mij voorgestelde route van de piekbelasters (zowel agrarisch als industrieel) de minste van alle kwaden is. De reden hiervoor is dat het de minste ondernemers treft (circa 1% van alle agrarische ondernemers en een beperkt aantal bedrijven), het ruimte biedt in de gehele transitie van het landelijk gebied en omdat er voor piekbelasters dicht bij kwetsbare natuur uiteindelijk geen toekomst zal zijn. Daar hebben de ondernemers die het betreft nu echter niets aan. Daarom hebben zij recht op rechtsbescherming en ondersteuning en beargumenteer ik hoe hen zo ruimhartig mogelijk te compenseren.

5.1 Uitwerking van de doelen en resultaten van de eerste lijn

In deze paragraaf werk ik de doelen en resultaten uit.

5.1.1 De doelen van de kortetermijnaanpak

Volgend op de gesprekken met de sectoren en de opvattingen van experts, denk ik dat de kortetermijnaanpak drie doelen moet combineren:

1. **Voorkomen dat de natuur verder verslechtert en ervoor zorgen dat de Nederlandse stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden herstellen.** Stikstofuitstoot en de daarmee samenhangende stikstofneerslag in stikstofgevoelige natuurgebieden is één van de belangrijke factoren waardoor de natuur onder druk staat. Een fors dalende stikstofdepositielijn moet (juridisch en ecologisch) allereerst ten goede komen aan de natuur. Iedere dag dat de overbelasting langer duurt, maakt het probleem groter en duurder. Deze neerwaartse spiraal moet op korte termijn gekeerd worden. Dat is ook juridisch vereist.
2. **Ruimte én voorrang voor PAS-melders en interimmers.** Ondernemers die er op hadden moeten kunnen vertrouwen dat zij hun activiteiten rechtmatig uitoefenden, maar voor wie dit niet het geval blijkt te zijn, moeten daarin tegemoetgekomen worden. Zij moeten daarom gelegaliseerd worden en anders compensatie krijgen. Legalisatie van bijna alle PAS-melders en interimmers vereist dat er eerst stikstofruimte ontstaat, want zonder die ruimte zal de overheid – opnieuw – die verwachting niet kunnen waarmaken. PAS-melders en interimmers krijgen daarom voorrang boven ieder bouwproject, hoe belangrijk ook.
3. **Ruimte maken voor ontwikkeling van bouwprojecten.** De bouw is tot stilstand aan het komen. De eerste tekenen hiervan zijn te zien in onder andere de woningbouw en rondom initiatieven voor bijvoorbeeld de energietransitie en het klimaat. Hoewel het tegenstrijdig kan voelen, is de bouw ook cruciaal voor de energietransitie en het klimaat. Duurzame objecten moeten immers ook gebouwd worden. Bovenop de huidige belemmeringen voor vergunningverlening dreigen op korte termijn ook nieuwe uitspraken vanuit de Raad van State. De taxatie van vele juristen is dat de bouwvrijstelling het niet haalt. Dit gaat het belang en de urgentie van een werkende kortetermijnaanpak vergroten. Vertegenwoordigers van het bedrijfsleven en de bouw geven aan dat bedrijven momenteel al aan

het afschalen zijn en dat de pijplijn met reeds vergunde projecten bijna helemaal is opgedroogd. De kosten hiervan lopen naar verwachting in de tientallen miljarden.⁴²

5.1.2 De resultaten die Nederland op korte termijn moet behalen

Om de drie doelen te behalen, moet er op korte termijn een stevige hap uit de emissies worden genomen en moet de neerslag van stikstof flink dalen. De kernvraag is: hoeveel is genoeg? Dat antwoord is niet met zekerheid te geven. Uiteindelijk zal de rechter zich aan de hand van concrete zaken hierover buigen. Wel kan ik met zekerheid drie kaders meegeven die gaan leiden tot een resultaat dat genoeg is om Nederland van het slot te krijgen. Dat zijn de volgende kaders:

1. **Er moet een totaalpakket komen waarin de balans fors uitslaat ten gunste van de natuur.** Voorstellen, plannen, maatregelen en redeneringen die het ‘minimale’ willen doen voor de natuur om zo veel mogelijk ontwikkelruimte te krijgen voor andere doeleinden, zijn niet houdbaar.
2. **Het gebruiken van ruimte voor het vergunnen van nieuwe activiteiten kan alleen als de lijn in de neerslag van stikstof daadwerkelijk daalt.** Zonder fors dalende lijn in de neerslag van stikstof is er géén ruimte voor maatschappelijke en economische ontwikkelingen. Omdat de natuur er op verschillende plekken verschillend aan toe is, zijn er op de ene plek meer en op de andere plek juist minder maatregelen nodig om de stikstofuitstoot op korte termijn terug te dringen. Ook geldt dat er op sommige plekken meer ruimte nodig is, omdat er relatief meer PAS-melders zijn of omdat zich daar belangrijke bouwprojecten bevinden. Dit alles vraagt om maatwerk per gebied.
3. **Ook maatregelen om nieuwe ontwikkelingen te vergunnen, moeten bijdragen aan het herstel van de natuur.** Ik stel voor om bij iedere vergunning 40% extra ruimte te maken voor het herstel van de natuur. Dat betekent dat er per ontwikkeling meer ruimte gemaakt wordt dan strikt noodzakelijk is. Zo is zeker dat elke ontwikkelingsmaatregel óók bijdraagt aan de natuur. Dit is

meer dan alleen symbolisch: het is ook een krachtige manier om vergunningverlening juridisch mogelijk te maken.⁴³

Om te kunnen werken, is het belangrijk dat de gecreëerde ruimte in een werkende stikstofbank geregistreerd wordt. Daarin is het cruciaal om onderscheid te maken tussen gemaakte ruimte voor de natuur en gecreëerde ruimte voor economische en maatschappelijke ontwikkelingen, omdat voor beide een verschillende juridische context geldt.⁴⁴

5.2 Het soort maatregelen dat nodig is

Gedurende dit traject ben ik overspoeld met diverse opties, maatregelen en gedachten voor een kortetermijnaanpak. Omdat deze kortetermijnaanpak juridisch houdbaar (dat wil zeggen: bewezen effectief én handhaafbaar) moet zijn, heb ik een onderscheid moeten maken tussen opties die gelden als juridisch houdbare maatregelen en opties die gelden als andere verstandige maatregelen. Ook heb ik een onderscheid aangebracht tussen opties met effect op korte termijn en op lange termijn. Daarmee ontstaat onderstaand schema. Voor een aanpak die op korte termijn ruimte maakt, moeten maatregelen in het vak linksboven vallen.

42 Economisch Instituut voor de Bouw (2022) Notitie effecten stikstofproblematiek 29 sept 2022 Via: <https://fd.nl/economie/1453492/schade-door-politieke-stikstofcrisis-is-al-28-mrd-odj2caZUHIG1>

43 Er ontstaat op deze manier samenhang tussen het grotere pakket met natuurmaatregelen en maatregelen om economische en maatschappelijke ontwikkeling te vergunnen, waarbij alle maatregelen – ten minste gedeeltelijk – een positieve bijdrage leveren aan een dalende lijn in de neerslag van stikstof.

44 Op deze problematiek wordt ook terecht gewezen in PBL (2022). *Beëindigen van veehouderijen. Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen.*

	JURIDISCH HOUDBARE MAATREGEL	ANDERE MAATREGELEN
WERKEND OP KORTE TERMIJN	Geschikt voor de kortetermijnaanpak <i>Voorbeelden: beëindiging van piekbelasters; toepassen van bewezen effectieve innovaties</i>	Nuttig, maar niet geschikt voor de kortetermijnaanpak <i>Voorbeelden: Eiwit in krachtvoer; inzet van adviseurs⁴⁵; langere weidegang⁴⁶; multi-lateraal verankeren duurzaamheidsnormen⁴⁷</i>
WERKEND OP LANGE TERMIJN	Nuttig, maar niet haalbaar om op korte termijn te implementeren <i>Voorbeelden: bedrijfsgerichte doelsturing a.d.h.v. Afrekenbare Stoffenbalans⁴⁸</i>	Nuttig, maar niet haalbaar om op de korte termijn te implementeren <i>Voorbeelden: transitie naar biograndstoffenproductie⁴⁹; adoptie van levenscyclusmonitorprocessen.⁵⁰</i>

45 Ruud Tijssens (2022). Versnellen van innovatie voor en toekomstbestendig agrarisch Nederland: Eindrapport kwartiermaker; Noud Jansen (2022). Vaktechnische adviseurs de 'missing link' in kennisoverdracht?

46 Planbureau voor de Leefomgeving (2020). Analyse Stikstofbronmaatregelen.

47 Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2021). RLI-advies Boeren met toekomst.

48 Ministerie van LNV (2022). Verkenning Afrekenbare Stoffenbalans.

49 Platform Groen Gas (2022). Kansen voor integrale aanpak stikstofreductie en groen gas; Verdoes, N. et al. (2021) Overzicht en beoordeling van technologie voor verwaarden van mest; Sociaal-Economische Rad (2020). Biomassa in balans: Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biograndstoffen.

50 David Nickell & David Morris (2022). Making Animal Protein More Sustainable Requires Accurate Footprint Measurement.

Het eerlijke verhaal is dat er niet veel maatregelen zowel werken op de korte termijn als juridisch houdbaar zijn.

In essentie heeft het kabinet voor de kortetermijnaanpak de keus tussen *gerichte maatregelen* en *ongerichte maatregelen*. Gerichte maatregelen raken relatief weinig ondernemers, maar de ondernemers in kwestie zullen dan wel geheel of in ieder geval grotendeels hun emissie moeten reduceren. Ongelijke maatregelen betreffen generieke maatregelen ten behoeve van de stikstofdeken en raken veel ondernemers die relatief minder emissie zullen moeten reduceren.

Ongelijke maatregelen zijn op de korte termijn minder effectief, omdat niet overal evenveel noodzaak is voor maatregelen, niet overal evenveel mogelijkheden zijn voor maatregelen en ook niet overal evenveel behoefte is aan ruimte. Met een ongerichte aanpak zou er op korte termijn dan ook méér ruimte gemaakt moeten worden dan met een gerichte aanpak. Het aanpakken van de stikstofdeken via ongerichte maatregelen moet wél gebeuren, maar past dus beter in het maatregelenpakket van de (middel)lange termijn.

Om effect te hebben op de korte termijn, zou het naar mijn inzicht verstandig zijn als het kabinet inzet op gerichte maatregelen. Dit betekent een focus op piekbelasters en puntbronnen. Van alle beschikbare keuzes tussen kwaden, zie ik een op piekbelasters gerichte aanpak als de minst kwade. Mijn

inschatting, op basis van cijfers die ik bij het ministerie heb opgevraagd, is dat het gaat om 500 tot 600 ondernemingen. Deze ondernemingen zijn evidente piekbelasters, gelegen nabij kwetsbare Natura 2000-gebieden. Voor deze ondernemingen is in ieder mogelijk scenario een ingrijpende verandering nodig, maar dat maakt de boodschap niet minder hard en pijnlijk voor de ondernemers in kwestie.

Piekbelasters kunnen zowel agrarische bedrijven als industrie zijn. Ik heb echter de indruk dat de groep piekbelasters voor het grootste gedeelte bestaat uit agrarische ondernemers, waarvan een flink deel intensieve veehouderij. Om tot een evenwichtiger beeld te komen is te overwegen om, aanvullend, versneld enkele maatregelen te nemen om via NOx-uitstoters de stikstofdeken verder terug te dingen.

In totaliteit geeft deze aanpak de mogelijkheid om met voorrang PAS-melders en interimers te vergunnen, die zonder kortetermijnaanpak illegaal blijven.

Hoe te bepalen wat een piekbelaster is

Ik heb aan het ministerie gevraagd om een redenering te ontwikkelen die zo min mogelijk ondernemers treft, maar wel de benodigde ruimte maakt. Hierbij heb ik gevraagd om een bandbreedte en niet om een concrete lijst. Om daartoe te komen, is het nodig om eerst in beeld te brengen in welke gebieden maatregelen voor de natuur nodig zijn. Vervolgens moet de overheid ook in beeld brengen welke ontwikkelruimte nodig is. Dat hangt af van het aantal PAS-melders en interimers in die omgeving. Verder moet er in kaart gebracht worden waar (wenselijke) maatschappelijke en economische ontwikkelingen gaan plaatsvinden. Door deze gegevens in beeld te brengen, ontstaat meer duidelijkheid over hoeveel ruimte in een gebied nodig is. Vervolgens kan gekeken worden welke ondernemers heel veel uitstoten en welk effect het zou hebben als zij zouden stoppen. Bij een gerichte benadering komen de eerste berekeningen uit op 500 tot 600 ondernemers. Hoe minder gericht de benadering wordt, hoe meer ondernemingen het betreft.

5.3 Een eerste uitwerking van de kortetermijnaanpak

De overheid tracht al jaren piekbelasters uit te kopen. Tot nu toe is daarbij alleen gekozen voor oplossingen via de markt. Dat heeft weinig resultaat opgeleverd, deels omdat de regelingen nog niet goed waren en deels ook omdat de ondernemers in kwestie een prikkel hebben om te wachten met hun beslissing. De kans dat er later een beter bod komt, is altijd aanwezig en in de beleving van velen ook waarschijnlijk. Bovendien geldt bij een aanpak met gerichte uitkoop dat *alle* piekbelasters hun emissie moeten terugbrengen of uitgekocht worden. Als er veel piekbelasters al gestopt zijn, krijgen de piekbelasters die nog niet gekozen hebben een betere marktpositie en dus de prikkel om niet te verkopen tegen eerdere prijzen.

Ik vind uiteraard dat de aanpak voor deze 500 tot 600 piekbelasters gebaseerd moet zijn op vrijwilligheid. Reële transitiepaden moeten ook voor hen vooropstaan. De eerste keuze die ze kunnen maken, is om binnen een jaar de uitstoot op de betreffende locatie naar bijna nul terug te brengen. Bijvoorbeeld door toepassing van bewezen en erkende innovaties, door een ander bedrijfsmodel of door te verplaatsen. Het is aan de ondernemer om hiervoor concrete voorstellen te doen. En het is aan de overheid om maximaal mee te werken met tijdige, redelijke, haalbare en effectieve voorstellen. Dat geldt nadrukkelijk ook voor mogelijkheden tot verplaatsing. De tweede keuze die piekbelasters kunnen maken, is vrijwillige

verkoop aan de overheid. Ik vind dat deze ondernemers bij uitkoop zo ruimhartig mogelijk gecompenseerd moeten worden. Dat betekent dat er een maximale 'plus'⁵¹ nodig is op de bestaande regeling. Daar is naar mijn inzicht meer ruimte voor dan tot nu toe gevonden is. Dit betekent dat de financiële waardering, de inhoud van het doorstartverbod en de fiscale gevolgen zo gunstig mogelijk moeten uitpakken, binnen de grenzen van de wet en de staatssteunregels. Het kabinet moet hierover in Brussel snel en op het hoogste niveau in gesprek. Het geld voor de uitkoop is het waard. Enerzijds omdat er van de ondernemers in kwestie echt iets ingrijpends wordt gevraagd. Anderzijds omdat het stilvallen van de vergunningverlening al vele miljarden heeft gekost. Om uitkoop op korte termijn aantrekkelijk te laten zijn, moet de overheid *garanderen* dat er later geen gunstiger regeling beschikbaar komt. Ook moet worden uitgezocht hoe binnen de grenzen van het redelijke het moment van taxatie zo gunstig mogelijk te maken.

Tegelijk is het naar mijn oordeel onvermijdelijk voor het reduceren van de emissies binnen een jaar dat de overheid vooraf een deadline aan de individuele keuze van de betreffende ondernemers stelt. Dat oordeel wordt ondersteund door de resultaten van de aanpak in afgelopen jaren, door het recente PBL-rapport over uitkoopregelingen⁵² en doordat er nauwelijks meer iets gebouwd kan worden. Er is gewoonweg geen tijd meer. Zonder een gereduceerde uitstoot zal de vergunningverlening niet op gang komen. Dat betekent dat de overheid bij de (hopelijk enkele) ondernemingen die de deadline laten verlopen, niet anders kan dan verplichtend instrumentarium in te zetten. Voordat dit gebeurt, moet de overheid eerst alle andere mogelijke redelijke opties geprobeerd hebben, inclusief het wegnemen van systeembelemmeringen die een andere keuze in de weg staan.⁵³ Alle ondernemers hebben bij het maken van een keuze recht op de waarborgen van rechtszekerheid. Hier moet toezicht op zijn.

Ik besef dat dit ingewikkelde en emotionele keuzes zijn, die ondernemers direct raken. Daarom vind ik dat mensen recht hebben op onafhankelijke ondersteuning. Dat moet een betrouwbare partij zijn die aan de zijde van de ondernemer staat, die daadwerkelijk steun kan bieden en die de menselijke maat bewaakt. De overheid heeft hierbij de plicht om per

⁵¹ Deze regeling moet gegeven de korte tijd in verlengde zijn van de nu bestaande en in voorbereiding zijnde regelingen. De *PlusRegeling* moet beschikbaar zijn voor piekbelasters in de landbouw en de industrie.

⁵² PBL (2022). *Beëindigen van veehouderijen. Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*

⁵³ Het kabinet moet voordat zij tot dit instrumentarium overgaat naar redelijkheid hebben geprobeerd zoveel mogelijk belemmeringen op systeemniveau weg te nemen, om verkoop zo aantrekkelijk mogelijk te maken.

piekbelaster een onderbouwing te geven: waarom is sprake van een piekbelaster, waarom zijn er geen minder ingrijpende maatregelen voorhanden en wat is de urgentie gezien de staat van de nabijgelegen natuur? Dit hoort de overheid te doen, conform de algemene beginselen van goed bestuur.



HOOFDSTUK 6

Uitwerking tweede lijn: het perspectief

In dit hoofdstuk werk ik uit welke opgaven de komende vijftien jaar op Nederland afkomen en wat dit betekent voor het perspectief van de agrarische sector. In de gesprekken is steeds aangegeven dat dit nodig is. Niet steeds opnieuw alleen een gedeelte van 'de bocht' kunnen zien, waarna er om de hoek weer een nieuwe opgave opdoemt, maar in één keer zicht op de hele bocht. Ik vind dat reëel. Mensen hebben het recht om zich voor te bereiden op wat ze redelijkerwijs kunnen verwachten. En zonder zicht op waar een langjarige toekomst is, kan niet verwacht worden dat mensen bereid zijn te bewegen.

Mijn positieve conclusie is dat het geheel aan opgaven weliswaar betekent dat er plekken zijn in Nederland waar specifieke vormen van landbouw *niet* kunnen, maar ook dat er plekken zijn waar specifieke vormen van landbouw juist *wel* goed kunnen en zelfs moeten. Klimaat, water, bodem, gezondheid, dierenwelzijn en cultuur stellen eisen aan wat waar wel en niet kan. Dat inzicht betekent dat perspectief niet kan bestaan zonder duidelijke keuzes in de *ruimtelijke ordening*. Die ontbreken in de perspectieven die het kabinet tot op heden heeft geschetst. Ik pleit ervoor om stapsgewijs naar een zonering toe te groeien. Dat is het eerste perspectief.

Uiteraard ontstaat er geen perspectief zolang niet duidelijk is of, en zo ja, hoe, de boer zijn brood verdient. Er moet uitzicht zijn op een langjarig *verdienmodel*, zodat het voor een boer mogelijk is om te ondernemen. Dat uitzicht moet duidelijk en vooral eerlijk zijn. Dat is het tweede perspectief.

Het is voor mij niet mogelijk om, ondanks het raadplegen van experts, in een maand een volledig perspectief uit te schrijven. De eerste lijnen uit dit rapport vereisen nadere uitwerking.

6.1 De grote politieke vraag: wat wil Nederland?

In hoofdstuk 3 beschreef ik op hoofdlijnen hoe de sector ervoor staat. Nederland heeft, ook internationaal gezien, een zeer omvangrijke agrarische sector. Ongeveer 70% van de productie is voor de export bestemd.⁵⁴ Grotendeels binnen Europa, maar deels ook op de wereldmarkt. Dat internationale karakter heeft grote betekenis voor het perspectief en maakt doordacht handelen nog meer noodzakelijk. Zeker aangezien de huidige omvang van de landbouw en veestapel tegen de klimaatgrenzen aanloopt. Voordat ik in de volgende paragrafen overga tot het beschrijven van de hele bocht en het perspectief, wil ik een aantal punten aanstippen die het belang van doordacht handelen onderstrepen. Hieruit het volgt het belang dat er een visie komt voor de Nederlandse landbouw.

Ten eerste wil ik benadrukken dat het introduceren van te hoge eisen of een te snelle afbouw van de landbouw, zal leiden tot een internationaal waterbedeffect. De Nederlandse landbouw produceert in internationaal perspectief overwegend conform

hoge eisen van kwaliteit en dierenwelzijn. Hierbij merk ik wel op dat er in Nederland ook 'fabriekslandbouw' in bijna volledig gesloten systemen is ontstaan, die voor mij niet in dit beeld past. Mede door de omvang van de sector loopt Nederland nu als een van de eerste landen tegen de grenzen aan van wat kan. Daarmee loopt Nederland bij ondoordacht handelen het risico dat het ook afbreekt wat goed is. De grootste afnemer van nationale producten zijn namelijk niet de Nederlandse supermarkten, maar Europese ketens. Die zijn niet met Nederlands beleid te verplichten om duurdere producten af te nemen. Als er ondoordacht (d.w.z., te hoge eisen of te snelle afbouw) gehandeld wordt, verplaatst de productie zich automatisch naar delen van de wereld die minder hoge standaarden van kwaliteit en dierenwelzijn halen.

Ten tweede wil ik benadrukken dat een te snelle verhoging van stikstofeisen eveneens kan leiden tot een toename van fabriekslandbouw. In die stallen kunnen wellicht met technologie wel alle emissies opgevangen en weggezogen worden, maar daar is dan ook geen weidegang meer mogelijk. Stikstofbeleid dat leidt tot een prikkel om dit type landbouw verder te intensiveren, lijkt me niet de bedoeling.

Ten derde wil ik wijzen op relevante ontwikkelingen in de opbouw van de agrarische populatie. Op dit moment heeft meer dan 60% van de huidige boeren boven de 50 geen opvolger. Weinig jonge boeren treden nu toe, omdat zowel de eisen als de prijzen te hoog zijn. Ook bij ongewijzigd beleid zal er de komende vijftien jaar sprake zijn van een autonome daling van het aantal bedrijven én van overnames. Mettertijd is het dus mogelijk om de omvang van de landbouw grotendeels af te bouwen met natuurlijk verloop en met afroeping van productierechten. Daarmee zijn grote ontwrichtende bewegingen te voorkomen.

Volgend uit deze beschouwing denk ik dat Nederland een visie nodig heeft op welke landbouw Nederland wil. Er moet een beeld zijn van wie de beoogde klanten zijn, met wie samenwerking gewenst is én welke omvang van de landbouw wenselijk is.

In dit hoofdstuk werk ik een perspectief uit voor de agrarische sector, in de veronderstelling dat politiek, bestuur en samenleving dat ook echt willen. Die veronderstelling heb ik, omdat het kabinet dit in de gesprekken heeft gezegd en dit in de Tweede Kamer en in de media meermaals is herhaald. Het is uiteraard niet aan mij, maar aan de politiek om kaders te bepalen. Desalniettemin is het niet mogelijk om een aanzet tot

⁵⁴ Jukema, G., P. Ramaekers & P. Berkhout (2022). De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2022; WUR (2022). Scenariostudie perspectief voor ontwikkelrichtingen Nederlandse landbouw in 2050.

een perspectief te formuleren, zonder dat ik ook kaders hanteer voor wat een ‘goed perspectief’ betekent. Daarom expliciteer ik onderstaand de kaders waar ik van uitgegaan ben:

1. Nederland moet voldoende produceren om zelfstandig de eigen bevolking te kunnen voeden, mocht die nood ooit aan de man komen.
2. De agrarische sector moet werken in lijn met de eisen van klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur.
3. De agrarische sector moet voorsorteren op veranderingen van voedingspatronen in de toekomst. De sector moet voorop lopen in de eiwittransitie.
4. Nederland blijft een exportland. De vraag hoeveel export in de toekomst wenselijk is, beantwoord ik niet, maar het antwoord bepaalt wel de omvang van het perspectief voor dit deel van de sector. De huidige omvang van de export lijkt mij vanuit klimaateisen, maar ook vanuit marktontwikkeling, niet reëel om te behouden. Dat betekent ook dat de veestapel in omvang zal afnemen. Dat kan stapsgewijs.
5. Nederland wil geen toename van ‘fabriekslandbouw’ in gesloten systemen zonder weidegang.
6. Nederland heeft boeren nodig om samen met de beheerorganisaties de natuur te beheren.
7. Ondernemers lopen een ondernemersrisico en zijn zelf verantwoordelijk voor goede keuzes en een perspectiefvolle bedrijfsvoering. De overheid is wel nodig om coördinatieproblemen in de markt op te lossen en heeft een faciliterende verantwoordelijkheid met betrekking tot perspectief.
8. Er moet waardig worden omgegaan met zowel stoppers als doorgaande boeren. Nederland moet voldoen aan de juridische waarborgen van rechtszekerheid. Natuurlijk verloop en zelfgekozen verplaatsing heeft, als dat kan conform de geldende eisen, de voorkeur.

6.2 De hele bocht: wat er op Nederland afkomt

In deze paragraaf beschrijf ik de gehele bocht aan opgaven, zoals die nu bij ons in beeld is. Ik vind het daarin relevant om onderscheid te maken tussen drie soorten ontwikkelingen:

1. **Autonome ontwikkelingen.** Dat zijn ontwikkelingen waar Nederland niet iets in te kiezen heeft. Een voorbeeld daarvan is de toenemende droogte.
2. **Bindende juridische committeringen.** Een voorbeeld is de Kaderrichtlijn Water (KRW), die al in 2027 stevige eisen stelt aan waterkwaliteit.⁵⁵ Een ander voorbeeld zijn de recente ontwikkelingen rond mest en derogatie.
3. **Nederlandse politieke beleidsvoornemens.** Er zijn in Nederland politieke keuzes gemaakt, zoals de keuze om 900.000 woningen te bouwen voor 2030 en specifieke (additionele) klimaatdoelen.⁵⁶

Naar hun aard zijn autonome ontwikkelingen niet te veranderen en bindende juridische committeringen nauwelijks. Politieke beleidsvoornemens kunnen uiteraard wel veranderd worden, door de politiek.

Het is niet mogelijk om in dit rapport iedere opgave uitvoerig te beschrijven. De afzonderlijke opgaven zijn al wel in verschillende beleidsdocumenten en wetenschappelijke publicaties beschreven. Hoewel dit heel nuttig zou zijn, zijn de opgaven nog niet in één leesbaar verhaal geïntegreerd. En er is nog geen vertaling gemaakt naar wat die optelsom van opgaven betekent voor de beschikbare ruimte in Nederland. Ik kan op basis van deze documenten en gesprekken de inhoud van de bocht wel benaderen. De bocht als geheel bestaat naar mijn inzicht uit vier type opgaven, die op elkaar inwerken:

1. **De stikstofopgave.** Op dit moment staat Nederland voor de stikstofopgave, die in hoofdstuk 2 van dit rapport is samengevat. Op dit ogenblik is deze opgave het meest

⁵⁵ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

⁵⁶ Deels is deze opgave bindend juridisch vastgelegd, deels heeft Nederland een eigen aanvullende ambitie geformuleerd. Voor juridische vastlegging: Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Europese Green Deal; Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999.

prangend, omdat hij op de meest korte termijn resultaat moet hebben en de maatschappelijke gevolgen van uitblijvende vergunningverlening ontwrichtend zijn voor alle sectoren. Ook als Nederland op korte termijn ruimte maakt, zal de komende jaren zoals beschreven een dalende lijn van uitstoot nodig zijn. Nadrukkelijk ook van het bedrijfsleven.

2. **De natuur-ecologische opgaven.** De komende tien jaar staat Nederland niet alleen voor het stikstofvraagstuk, maar voor meerdere soortgelijke opgaven. In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) staan tien opgaven uitgebreid beschreven.⁵⁷ De klimaatdoelen (juridisch bindend) hebben daarin naar mijn inzicht de grootste impact, zeker op de industrie, met een reductie van 55% aan broeikasgassen in 2030 en 100% in 2050.⁵⁸ Dat betekent overigens automatisch ook dat de stikstofuitstoot van die bedrijven navenant moet afnemen. Voor het boerenerv zullen de juridisch bindende restricties op mest en de uitstoot van methaan erg belangrijk gaan zijn. Daarnaast moet de waterkwaliteit, beschreven in de Kaderrichtlijn Water, juridisch bindend op orde zijn vanaf 2027.⁵⁹ Dat heeft grote effecten voor de gebruiksmogelijkheden van grond in de buurt van beken en rivieren. Dit geldt zowel voor teelt van gewassen als voor het houden van vee, maar bijvoorbeeld ook voor het lozen van afvalwater door de industrie.⁶⁰ Ook autonoom staat er in Nederland veel te gebeuren. Er worden flinke periodes van droogte verwacht. Er komt een tekort aan zoet water. De bodem is er in delen van het land slecht aan toe. De verwachting is bijvoorbeeld dat een deel van de bodem de komende tijd verder zal verzilten, met (afhankelijk van het tempo en de mate van verzilting) stevige gevolgen voor de mogelijkheden van specifieke soorten akkerbouw op die plekken.

3. **De ruimtelijke opgaven.** De natuur-ecologische opgaven vragen om ruimtelijke inpassing in een breder ruimtelijk vraagstuk. Uit de huidige plannen volgt dat er meer natuurareaal moet komen (een combinatie van bindende juridische verplichtingen en politieke keuzes). Ook is er (meer) ruimte nodig voor wonen, infrastructuur, nieuwe vormen van landbouw, nieuwe vormen van energieopwekking en industrie. Ik merk hierbij op dat dit een indringend voorbeeld is van hoe de verschillende opgaven met elkaar verbonden zijn. Zonder stikstofruimte zullen er bijvoorbeeld maar zeer weinig van de beoogde 900.000 woningen vergund kunnen worden. De totale ruimtelijke puzzel is uitvoerig beschreven in de ruimtelijke-orderingsbrief van mei 2022.⁶¹ Tezamen vragen deze opgaven om een grootschalige ruimtelijke verbouwing van Nederland.

4. **De leefbaarheidsopgaven.** Leefbaarheidsopgaven laat ik in dit betoog grotendeels buiten beschouwing. Twee belangrijke punten wil ik wel meegeven. Ten eerste gaan bovengenoemde opgaven ook om de gezondheid van mensen. Een reductie van de uitstoot van stikstof verlaagt bijvoorbeeld de vorming van smog en fijnstof die onze gezondheid negatief beïnvloeden. Te hoge nitraatgehaltes in het drinkwater zijn ook schadelijk.⁶² Ten tweede moet Nederland voldoen aan de eisen van dierenwelzijn (juridisch bindend). Andere thema's zijn hier wellicht minder prangend, maar wel goed om in het achterhoofd te houden bij de transitie van het landelijk gebied. Hierbij denk ik aan de structuur van de Nederlandse economie en verrommeling van het landschap.

Het is naar mijn inzicht verstandig dat deze opgaven in één analyse samengebracht worden en dat daarin ook de onderlinge verbanden worden aangeven.

⁵⁷ Ministerie van LNV (2022). *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*.

⁵⁸ In de Klimaatwet naar aanleiding van het Klimaatakkoord van Parijs zijn de percentages van 49% voor 2030 en 95% voor 2050 opgenomen. <https://wetten.overheid.nl/BWBR0042394/2020-01-01>; Met de Europese Green Deal is de ambitie verhoogd naar 55% voor 2030 en 100% voor 2050. Mededeling van de Commissie aan het Europees Parlement, de Europese Raad, de Raad, het Europees Economisch en Sociaal Comité en het Comité van de Regio's. De Europese Green Deal; Verordening (EU) 2021/1119 van het Europees Parlement en de Raad van 30 juni 2021 tot vaststelling van een kader voor de verwezenlijking van klimaatneutraliteit, en tot wijziging van Verordening (EG) nr. 401/2009 en Verordening (EU) 2018/1999; Het huidige kabinet heeft in het regeerakkoord afgesproken om 60% te ambiëren, zodat de wettelijk verplichte 55% in ieder geval wordt gehaald. VVD, D66, CDA en Christenunie (2021). Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst Coalitieakkoord 2021 – 2025.

⁵⁹ Richtlijn 2000/60/EG van het Europees Parlement en de Raad van 23 oktober 2000 tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.

⁶⁰ Groenendijk, P. (2021). *Kansen van de stikstofaanpak voor het doelbereik van de KRW voor nutriënten*.

⁶¹ Minister van VRO (2022). *Kamerbrief 17 mei*.

⁶² Richtlijn 91/676/EEG van de Raad van 12 december 1991 inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen.



6.2.1 Observaties bij de gehele bocht

Het geheel aan opgaven overziend, kom ik tot de volgende observaties:

1. **Veel opgaven volgen uit een autonome ontwikkeling in de natuur of uit een juridisch bindende afspraak over hoe daarmee om te gaan.** Veel ontwikkelingen op het gebied van natuur zijn beperkt beïnvloedbaar vanuit Nederland alleen. Met name wat betreft de omgang met ruimte zijn keuzes echter vooral politiek en daarmee wel te veranderen. Dat geldt ook voor de specifieke invulling van de energietransitie. Ik denk dat er ook op ruimtelijk vlak aanpassingen nodig zijn om tot een goed perspectief voor de agrarische sector te komen. Daar kom ik in de volgende paragraaf op terug. Ook denk ik dat er aanleiding is om goed te kijken naar de verdeling van de klimaatopgave over de verschillende provincies en gebieden. Sommige gebieden in Nederland krijgen het in de optelsom naar mijn inzicht te zwaar.
2. **Nederland zal in 2050 veel minder schadelijke stoffen moeten uitstoten.** Na stikstof komen er juridisch bindende restricties op de uitstoot van vele andere stoffen. Dat leidt tot de onvermijdelijke conclusie dat Nederland in 2050 heel veel minder moet uitstoten. Deze restricties raken in zeer hoge mate de industrie en de mobiliteit, maar zeker ook het erf. In al deze sectoren zal innovatie cruciaal zijn om zonder teveel economische schade de doelen te behalen. Ik benadruk voor de veeteelt dat dierenwelzijn ook bij deze innovaties cruciaal is.

3. **De komende jaren zullen autonome ontwikkelingen en juridisch bindende afspraken nog zichtbaarder maken dat niet alles overal kan.** Wat nu misschien nog net lukt rond stikstof, zal vanuit ontwikkelingen in de bodem en het water voor veel bedrijven in de toekomst niet meer gaan. Soms zal dat fysiek zichtbaar worden, omdat er bijvoorbeeld onvoldoende zoet water is. Lock-ins⁶³ door grote investeringen die alleen een stikstofprobleem oplossen, moet het kabinet zien te voorkomen. Dit inzicht moet meegenomen worden in de gebiedsprocessen.
4. **Op dit moment is al duidelijk dat specifieke soorten landbouw heel goed in specifieke gebieden kunnen én nodig zijn. Daar moeten op korte termijn positieve keuzes in gemaakt worden.** Soms wordt er ten onrechte gedaan alsof er bijna niets meer zou kunnen. Dat is niet in lijn met de werkelijkheid. Op sommige plekken is de bodem heel goed, raakt de waterkwaliteit niet van slag en is er weinig kwetsbare natuur. Daar kan dus veel. Op andere plekken is juist een specifiek soort landbouw nodig om goed met de kwetsbare natuur om te gaan. Die gebieden vormen dus – letterlijk – goede grond voor specifieke vormen van landbouw. Hier moet in de huidige ruimtelijke puzzels rekening mee gehouden worden. Er moeten in de gebieden geen ondoordachte keuzes voor invulling van de ruimte gemaakt worden, die een duurzame ontwikkeling van de landbouw in Nederland onmogelijk maken. Daarom zijn naar mijn inzicht aanvullende beleidskeuzes nodig, in goed samenspel tussen provincies en het Rijk.
5. **Vermindering van de veestapel is geen doel op zich, maar lijkt onvermijdelijk.** Er is volgens bijna alle experts die zijn gesproken een ongemakkelijke waarheid te vertellen. Die waarheid is dat het vanwege eisen die klimaat, dierenwelzijn, water, bodem, gezondheid en cultuur stellen, niet mogelijk is om dezelfde omvang van de veestapel te behouden. Die verandering hoeft niet van de ene op de andere dag te geschieden, maar het is wel verstandig om hiermee te beginnen. Zo kan het grotendeels natuurlijk en stap voor stap. Vermindering is echter geen doel op zich. Als het behoud van de veestapel wél zou kunnen conform de eisen van klimaat en diervriendelijkheid, hoeft het naar mijn inzicht niet uit ideologie tegengewerkt worden.

⁶³ Zie in hoofdstuk 3 de uitwerking van het begrip lock-in als een patroon waar je niet goed meer uit kan komen als je er eenmaal in bent getreden.

6. **Het verder uitstellen of uitsmeren van de opgaven gaat de agrarische sector niet vooruit helpen.** In het maatschappelijk debat en in sommige van mijn gesprekken komt ook de logische vraag naar boven: is dit allemaal wel nodig? Kan de bocht niet wat korter, of zelfs worden afgesneden? Ik ben daar niet optimistisch over. Ik zie door de autonome ontwikkelingen en in de EU-context weinig ruimte om daadwerkelijke versoepeling mogelijk te maken. Bovendien is er momentum om voor een duurzame toekomst voor de landbouw te zorgen. Naast geld is er immers ook planningsruimte in de ruimtelijke puzzel. Dat pleit ervoor om nu door te pakken. Wachten leidt naar mijn inschatting eerder tot minder dan tot meer perspectief voor de agrarische sector.

6.3 Het eerste perspectief: wat waar wél kan

Een duurzame toekomst van de landbouw eist een ruimtelijke en kwalitatieve inpassing in Nederland. De natuur- en wateropgaven (inclusief wateropvang) vergen echter ook een substantiële areaaluitbreiding. Daarnaast hebben de woningbouw en de infrastructuur eveneens grond nodig. De landbouw mag niet het sluitstuk van die discussie zijn. De vraag welke ruimte er moet zijn voor de landbouw, moet dus positief en in samenhang met de andere ruimtevragers aan de orde gesteld worden. Ik noem een aantal overwegingen die bij de beantwoording van deze vraag kunnen helpen. Ik kom tot de conclusie dat een *zonering* in Nederland verstandig is. Dit volgt uit onderstaande overwegingen:

1. **Qua ruimtevraag is mijn eerste inschatting dat er veel overlap gaat zijn tussen ruimtevragers: slimme combinaties zijn dus nodig.** Zo is er sprake van 200.000 hectare landschapsgrond in het coalitieakkoord, maar wordt ook in andere beleidsstukken⁶⁴ gesproken over overgangszones of buffergebieden rond de Natura 2000-gebieden. Ook wordt er 10% groenblauwe dooradering als doel gesteld én zijn er natuurzones rond beekdalen te realiseren.⁶⁵ Dit zal gedeeltelijk om dezelfde hectares gaan. Waar mogelijk lijkt het mij nuttig om de ruimtebehoefte voor Nederland verder te versimpelen en eventuele overlap zo snel mogelijk te identificeren. Zo kunnen dubbelingen

worden weggestreept en zijn er slimme combinaties te maken.⁶⁶ Dit leidt niet alleen tot een andere feitelijke puzzel, maar ook tot een andere gevoelsmatige puzzel.

2. **De grootste ruimtelijke botsing zit naar mijn inzicht tussen het benodigde natuurareaal en het benodigde landbouwareaal.** Opgaven op het gebied van wonen en infrastructuur hebben wel ruimte nodig, maar de hoeveelheid hectares is vergeleken met de natuuropgave zeer te overzien. Hier is het vooral belangrijk wáár de ruimte voor wonen precies ligt. Een stad laat zich immers maar moeilijk verplaatsen. Landbouw en natuur hebben beide echter wel veel ruimte nodig en sluiten elkaar niet altijd, maar soms ook wel uit. Dat vereist dus integrale keuzes, om elkaar zo min mogelijk in de weg zitten en zoveel mogelijk te versterken.
3. **Een zonering is verstandig.** Zowel vanuit natuur- als vanuit economische overwegingen kom ik tot de conclusie dat een zonering voor de landbouw verstandig is. Er zijn in Nederland gebieden die zeer geschikt zijn voor bepaalde vormen van landbouw en industrie én er zijn gebieden waar specifieke soorten landbouw of industrie niet kunnen. Als dezelfde soort bedrijven enigszins logisch geclusterd zijn, biedt dat bovendien ook economische voordelen. De ketens van verwerkers, leveranciers en vervoerders worden dan immers korter, met kostenvoordelen tot gevolg. Daarnaast is het ook goed denkbaar om tot nieuwe economische concepten te komen, naar analogie van Parmaham of Goudse kaas. Nederland kent natuurlijk geen plangestuurde samenleving. Zulke verplaatsingen zullen stapsgewijs moeten plaatsvinden, maar het werken met een zonering (waarbij verplaatsingen positief gestimuleerd worden met voordelen) geeft naar mijn inzicht veel houvast om tot een goede verdeling van ruimte te komen. Ik denk niet dat dit automatisch uit gebiedsprocessen zal komen, dus hier zijn ook kaderstellende keuzes voor nodig, in overleg met de sectoren en de provincies.
4. **Water, bodem en de ligging van Natura2000-gebieden zijn de leidende variabelen voor de zonering.** Zowel vanuit autonome ontwikkelingen als vanuit vastliggende juridische kaders ligt het voor de hand om water en bodem leidend te laten zijn in de zonering. Dat betekent dat de draagkracht van het water- en bodemsysteem leidend is

⁶⁴ Ik verwijs hier naar de NPLG en de RO-brief.
⁶⁵ Ministerie van LNV (2022). Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied; Minister van VRO (2022). Kamerbrief 17 mei.

⁶⁶ College van Rijksadviseurs (2022). Advies aan Remkes.

voor het soort functie dat het gebied aan kan. Uiteraard blijft gelden dat er geen teveel aan stikstof in de Natura 2000-gebieden mag zijn.

5. **Oog voor de menselijke maat én een stap-voor-stapbenadering is cruciaal voor de realisatie van een werkende zonering. Een pats-boembenadering wordt helemaal niets.** In alle gesprekken die ik heb gevoerd, geven mensen aan rationeel te begrijpen dat een zonering nodig is. Ze stellen echter ook dat de kans dat mensen dit graag willen niet groot is. Een Friese boer kan vanuit 'water en bodem leidend' wellicht prima verder boeren in Zeeland (of vice versa), maar de culturele en sociaal-maatschappelijke (on)mogelijkheden van zo'n verplaatsing spelen ook mee. Dit lukt dus alleen als mensen er zelf voor kiezen, de sector er achter staat en de overheid keuzes slim stimuleert.
6. **Benut de aanwezige ruimte ook voor (nieuwe soorten van) landbouw en voor (jonge) nieuwe toetreders.** Uit mijn eerste analyses volgt dat er veel grond is waar landbouw goed mogelijk is, zij het soms anders qua intensiteit. Veel bodem- en watergesteldheid zal vragen om extensivering van agrarische activiteit. Dat betekent minder productie per hectare. De verandering van soort activiteit is ook relevant vanuit het perspectief van natuurbeheer.⁶⁷ Verder geldt dat veel gebieden zeer geschikt zijn voor nieuwe vormen van landbouw. Het is voor een gezonde sector eveneens belangrijk om ruimte te creëren voor nieuwe toetreders. Het ligt voor de hand om die mogelijkheden in de nieuwe landbouw te scheppen en ook actief ruimte te maken voor jonge toetreders. Daar moet ook in de financiële voorwaarden ruimte voor gemaakt worden.
7. **Goede grondafspraken zijn noodzakelijk om tot beweging te komen.** Verplaatsing en extensivering vergen grond. Grond is schaars en dus zeer duur. Het is onmogelijk om beweging voor de landbouw te creëren zonder dat er grond beschikbaar is. Daar moet de overheid dus een rol in spelen. Zij moet, ook bij opkoopregelingen als dat mogelijk is, grond

opkopen. Deze kan dan (al dan niet afgewaardeerd) weer uitgegeven worden om het schuiven en verplaatsen mogelijk te maken. Een grondbank is hiervoor cruciaal.

8. **Gebiedsoverstijgende afspraken zijn onvermijdelijk voor goede gebiedsprocessen.** Verplaatsings- en uitruilmogelijkheden vragen, net als extensivering, om een gebiedsoverstijgend perspectief. Gebiedsprocessen komen in het eigen gebied waarschijnlijk ver, maar kennen beperkingen in het denken over gebiedsgrenzen heen. Er kan niet van individuele gebieden verwacht worden dat ze de rest van Nederland overzien op bijvoorbeeld de mogelijkheden tot verplaatsing van economische activiteiten of voor het aankopen van grond. Dat moet dus in goed samenspel tussen provincies en het Rijk tot stand komen, waarbij het niet zo mag zijn dat het Rijk zonder instemming van de provincie(s) bepaalt wat er gebeurt met verworven grond.

6.3.1 Eerste invulling van een passende zonering

Wat betreft de hoofdlijn van een verstandige zonering volg ik grotendeels de inzichten van onder anderen Rabbinge, Winsemius en de coalitiepartijen van Duurzaam Evenwicht⁶⁸. Deze verschillen onderling iets van elkaar, maar in essentie staan dezelfde soort ideeën centraal. In de kern komen er in mijn denken in Nederland vier soorten gebieden:

- **Groene gebieden.** Dit zijn de Natura 2000-gebieden waarin alleen zeer kleinschalige biologische landbouw mogelijk is, zonder uitstoot van schadelijke gassen. Deze landbouw moet direct bijdragen aan natuurbeheer en -herstel.
- **Rode gebieden.** Dit zijn de gebieden waar natuur, water en bodem veel ruimte laten voor hoogproductieve landbouw (binnen de kaders van minimaal benodigde extensivering) én waar de grond ervoor geschikt is. Qua akkerbouw valt dit vooral samen met de bodem- en waterkwaliteit. Voor de veeteelt valt dit vooral samen met de afwezigheid van nabijgelegen natuurgebied. De rode gebieden grenzen niet aan groene gebieden en er zijn 'tussenstroken' zonder uitstoot.
- **Oranje gebieden.** Dit zijn de gebieden met kwetsbare natuur. Daar is ruimte voor extensieve en natuurinclusieve

⁶⁷ De ruimtelijke puzzel is op basis van huidige beschikbare informatie moeilijk kwantitatief in te schatten maar gaat naar mijn beste beeld nu om zo'n 10% verdere uitbreiding diepgroene natuurgrond (grootweg 50.000 hectare) én aanvullend zeker nog eens 25-30% 'landschapsgroten/ overgangszones/ beekdalen/ extensiveringsgrond' (grootweg 150.000 - 200.000 hectare) totaal benodigde areaaluitbreiding van natuur en andere functies, ten koste van het huidige areaal landbouwgrond (1.800.000 hectare). Mijn aanname is dat er namelijk geen reëel alternatief is: alle andere grond is óf water, óf al bebouwd, óf al natuur. De hoeveelheid benodigde hectares voor natuur zijn in sterke mate afhankelijk van hoe strikt of ruim je kijkt naar wat de natuur nodig heeft. Dit heeft met name impact op de hoeveel grond waarin fors geëxtensieerd gebruik noodzakelijk zal zijn.

⁶⁸ Rabbinge, R. & Winsemius, J.W. (2022). *Vijfpuntenplan*; Bouwend Nederland, LTO Nederland, Natuurmonumenten, Natuur & Milieu, VNO-NCW, MKB-Nederland (2021). *Een duurzaam evenwicht: Versnellingsakkoord stikstofemissiereductie 2021-2030*.

landbouw, met zeer beperkte emissies, in de mate waarin het gebied het aankan.

- **Gele gebieden.** Dit zijn de overgangsgebieden rond Natura 2000-gebieden. Deze gebieden kunnen worden benut voor woningbouw, waterberging, energiewinning en CO₂-opslag. Daar is alleen kleinschalige landbouw mogelijk, zonder schadelijke uitstoot.

Ik wil in dit rapport niet ingaan op de vraag om welke gebieden dit precies zou gaan. Dat ligt gevoelig en moet goed, in normale dialoog met de sector, uitgezocht en besloten worden.

Voorbeeld van waarom een zonering nodig is: de omgang met verzilting

Onze kustprovincies gaan deels verzilten (door diverse oorzaken, met als gevolg meer zout in de bodem). Die verzilting leidt op termijn tot beperkingen voor de akkerbouw en de veeteelt. Dat betekent niet dat er daar niets meer kan. Het vergt wel aanpassingsvermogen om hier door te kunnen boeren. Hiervoor zijn meerdere mogelijkheden denkbaar:

- Verschuiving richting meer zilt-resistente gewassen binnen de akkerbouw.
- Verschuiving van akkerbouw naar veeteelt.
- Verschuiving binnen veeteelt van gevoelige dieren richting robuustere diersoorten.

6.4 Het tweede perspectief: hoe te verdienen

Perspectief eist ook zicht op hoe de boer zijn brood verdient. Daar is het naar mijn inzicht tot op heden nog onvoldoende gelukt om concreet te worden. In deze paragraaf werk ik langs vier relevante assen een aantal eerste concrete mogelijkheden uit:

1. Perspectieven voor verschillende zones in Nederland.
2. Perspectieven voor verschillende agrarische subsectoren.
3. Algemene maatregelen ter versterking van de sector.
4. Perspectieven voor individuele agrarische ondernemers.

6.4.1 Perspectief voor de zones

In mijn denken over zones volgt per zone een duidelijk perspectief op een verdienmodel. Ten eerste, de **rode gebieden**, waar ruimte is voor relatief hoogproductieve landbouw. In de rode gebieden zal 'normaal' moeten worden ingezet op het ondernemerschap van de agrarische ondernemers, die voor een groot deel ook voor de export werken. Zij werken hightech,

met een bedrijfsvoering die voldoet aan de eisen van klimaat en diervriendelijkheid. Ik benadruk hierbij dat het door velen gevreesde (maar conform klimaateisen acceptabele) doembeeld van heel veel dieren, die nooit een weidegang beleven, in een stal waarin alle uitstoot afgevangen en opgezogen wordt, nadrukkelijk niet het beeld is wat ik hierbij voor ogen heb. Dat geldt overigens ook voor de meeste agrariërs. Het rode gebied kent dus zeer moderne stallen, maar ook diervriendelijke methoden.

Deze ondernemers concurreren voor een groot deel op de wereldmarkt en dus op prijs. Door *clustering* zijn er kostenvoordelen te verwachten. Door de concurrentie in de gebieden gaat de kwaliteit omhoog en ondernemers kunnen samen afspraken maken over *concepten* en over *gecombineerde deals*. Dit lijkt op de modellen waarmee bijvoorbeeld de tuinbouw werkt. Om succesvol te zijn op de wereldmarkt, zijn afspraken met andere Europese landen cruciaal, gegeven de huidige afzetmarkt nadrukkelijk ook met Frankrijk en Duitsland.

De overheid hoeft niet veel te doen voor deze gebieden, anders dan te zorgen voor coördinatie van de vereiste voorzieningen en wellicht door met een aantal subsidies de eerste echte beweging mogelijk te maken. Daarna moeten de bedrijven zelf concurrerend zien te zijn. De overheid moet wel de omvang van de export reguleren. Daar zijn verschillende instrumenten voor te kiezen.

Ten tweede zijn er de **oranje gebieden**, die de sleutel bevatten voor de actuele natuuropgaven. Hier is alleen plaats voor natuurinclusieve bedrijven, die aansluiten bij de eisen die het gebied stelt.⁶⁹ In de praktijk zal dat neerkomen op extensivering en op omschakeling. Eerste berekeningen laten zien dat een goed verdienmodel regelmatig niet in een 'normale vrije markt' tot stand kan komen. Een wijdverspreid misverstand is dat extensivering samengaat met kleinschaligheid. Dat is niet het geval. Extensivering betekent bijvoorbeeld voor de melkveehouderij dat er minder koeien per hectare zijn. Financieel geldt dat dit voor de meeste boeren alleen uitkan als ze (ruim) meer dan honderd koeien hebben. Dat betekent dus dat er grotere bedrijven komen, die langjarig meer grond

⁶⁹ Hoe dit er in de praktijk uit kan zien staat goed beschreven in Stichting Heideboerderij (2022). *Notitie Heideboerderij en stikstof*.

nodig hebben.⁷⁰ Dat is gegeven de grondprijs en de gemiddelde liquiditeit van zo'n onderneming enorm ingewikkeld en dat kan mijns inziens niet ontstaan zonder *afwaardering en uitgifte van grond door de overheid* (hetzij in de vorm van verkoop onder voorwaarden, hetzij als lease-/pachtconstructie). Naast meer grond voor een goede prijs is het verdienmodel erin gelegen dat boeren in deze gebieden beloond gaan worden voor *natuurbeheer, dat als dienst beschouwd gaat worden* en dus via contracten vormgegeven wordt, net zoals bij iedere andere dienstverlener. Tot slot, en dat is een gevoelig punt, denk ik dat het goed is dat de rode gebieden grotendeels produceren voor de export, en dat *de oranjegebieden vooral produceren voor de Nederlandse markt*. Dat betekent dat de overheid moet proberen om zowel in supermarkten als in de food services (restaurants en andere diensten) zoveel mogelijk productie van juist dit soort ondernemingen afgezet te krijgen. Over de vraag hoe dat te doen, zullen goede gesprekken nodig zijn, ook met de supermarkten, de horeca en ketenpartijen zelf. Het moet daarin niet bij praten of kennis alleen blijven, er zijn ook harde instrumenten nodig. In dit spoor kan ook aandacht voor gedragsbeïnvloeding van de consument niet ontbreken, hetzij via belasting op niet-duurzame producten, hetzij via voorlichting en campagnes. Uiteindelijk is voor een vitale landbouwsector in de oranje gebieden ook de zelfstandige groei van de marktvraag naar deze duurzamere, maar duurdere producten de sleutel tot langjarig perspectief. Tot slot kan er aanleiding zijn om de *lasten* van deze bedrijven naar beneden te brengen, bijvoorbeeld op het gebied van waterschapsbelasting. Uiteraard moeten deze ondernemers ook inzetten op *efficiency*, om de kosten naar beneden te krijgen. Op deze manier moet het goed mogelijk zijn om ook in de oranje gebieden, met minder bedrijven, een duurzaam verdienmodel te laten ontstaan.

Ten derde zijn er de **groene en gele gebieden**. In deze gebieden krijgt natuurontplooiing volop de kans en is er alleen en heel beperkt ruimte voor biologische landbouw. Daar moeten alle voordelen voor gelden die ook bij de oranje gebieden

zijn genoemd, waarbij goed en langjarig⁷¹ wordt *betaald voor natuurbeheer en biosysteemvergoedingen*. Zij produceren (tot nu toe nog) vooral voor de biologische nichemarkt. Die wordt overigens wel steeds groter en kan volgens vrijwel alle gesproken partijen nog verder vergroot worden door bijvoorbeeld, *marktcorrecties, subsidieregelingen, het uitbouwen van biologische keurmerken en het verplichten van een aandeel biologisch in de verwerking*.

6.4.2 Perspectief voor de verschillende subsectoren

De Nederlandse landbouwsector bestaat zoals gezegd uit heel diverse subsectoren. In dit deel focus ik daarom op de verschillende subsectoren en benoem ik de inhoudelijke en ruimtelijke ontwikkelrichtingen die ik voor deze subsectoren zie. Uiteraard zijn dit eerste en zeer schematische onderscheidingen en zijn er vele tussenvormen en combinaties mogelijk. Ik baseer me voor de schets van mogelijke veranderingen op diverse studies naar transitiepaden, maar dan wel in versimpelde vorm.

Ik realiseer me goed dat deze paragraaf veel voer voor discussie zal bieden. Omdat meningen over wat wel en niet kansrijk is verschillen en omdat de belangen groot zijn. Ook zullen er ongetwijfeld relevante nuances niet opgenomen zijn. Tegelijkertijd ben ik ervan overtuigd dat dit inhoudelijke perspectief voor subsectoren hard nodig is en ook een deel van de hete brij bevat waar te lang omheen gedraaid is. Ik hoop dat onderstaande schets het vertrekpunt kan vormen voor een goed gesprek tussen de subsectoren, ketenpartijen en het kabinet. Daar zal uiteindelijk de duidelijkheid uit voortkomen die nodig is om de zoneringsideeën inhoudelijk in te vullen en tot concrete ontwikkelpaden voor agrariërs te komen. Daarbij geldt vanzelfsprekend ook dat er op iedere grote lijn uitzonderingen bestaan en dat onderstaand beeld ongetwijfeld enige correctie zal behoeven.

⁷⁰ Ik proef dat veel mensen, als ze het hebben over extensiveren van de landbouw, denken aan schaalverkleining. Dat zijn echter twee verschillende dingen. Extensiveren van de sector gaat over het verlagen van de productiviteit: minder teelt, minder gewasbescherming, en minder koeien per hectare. Daarmee wordt de belasting van productie op de bodem verlaagd. Schaal gaat over de omvang van het bedrijf. Over het algemeen geldt bedrijfseconomisch: een verlaging van de productie vraagt een toename in schaal. Je moet je vaste kosten kunnen uitsmeren over meer producten om dezelfde marge te kunnen draaien. Kortom: een levensvatbaar scenario rond extensiveren bestaat (grosso modo) uit grotere bedrijven die minder productie uit een hectare persen. Met lokale afname (korte keten) en hoogwaardige productie is een kleinschalig én geëxtensieerd bedrijf wellicht voor sommige boeren een perspectief, maar voor veel boeren geldt dat zij deels ook zullen blijven concurreren op de wereldmarkt. En dan is de combinatie: extensiveren én groeien.

⁷¹ Dus langer dan de gebruikelijke 6 á 7 jaar.

Een voorstel voor versimpeling van de transitiepaden

Bij het analyseren van de verschillende transitiepaden die zijn voorgesteld door bijvoorbeeld de SER of LTO valt naar mijn inzicht een grofmazig onderscheid te maken tussen twee verschillende vormen van transitie. De eerste is *doorontwikkeling*. Dan wordt doorgegaan op het bestaande pad, maar wordt de bedrijfsvoering aangepast. De tweede is *omschakeling*. Dan ga je naar een nieuw soort bedrijfsvoering.⁷² Bij doorontwikkeling denk ik aan SER-transitiepaden als hightech gesloten en open systemen (technische innovatie), schaalvergroting en extensivering (landschappelijke innovatie). Bij omschakeling denk ik aan SER-transitiepaden als 'biologisch plus' en natuurbeheer. Deze transitiepaden zijn in verschillende mate passend voor de uiteenlopende agrarische sectoren en eisen specifieke vormen van ondersteuning.

De tuinbouw en sierteelt

De tuinbouwsector is klein qua oppervlak en qua aantal ondernemers, maar groot qua exportwaarde. De sector levert hoogwaardige producten, die ook als zodanig herkend worden op de markt. Een impactvolle opgave voor deze sector, die produceert voor de wereldmarkt⁷³, is de klimaat- en energieopgave. Zij moeten de stap zetten naar een klimaatneutrale productie in 2050. Dat kunnen de meeste ondernemingen zelf realiseren, mits de energieprijzen weer normaliseren. Door die onzekerheid is het voor deze sector nu ook heel moeilijk om stabiele uitspraken te doen. Onderstaande uitspraken doe ik daarom onder de conditie van normalisering van prijzen. Als dat uitblijft, dan gaan deze uitspraken op korte termijn niet meer op.

Onder de conditie van normalisering is er wat betreft het *doorontwikkelperspectief* voor de tuinbouw een staand en rendabel verdienmodel aanwezig. Daarbinnen moet de aandacht uitgaan naar verdere technologisering, in relatie tot voedingsstoffenproductie, restproducten en energieverbruik. Dit vraagt om innovatie. Ook vergt het nieuwe productontwikkeling en verdere veredeling/teeltaanpassing. Hier zal naar mijn verwachting geen grote rol voor de overheid ontstaan.

Voor de tuinbouwsector is *omschakelen* minder noodzakelijk. Wel lijkt biologische productie een logische beweging, waar

nationaal en internationaal een langzaam groeiende markt voor bestaat. De ontwikkeling naar meer biologisch kan in de tuinbouw zelfstandig gemaakt worden.

Voor de sierteelt geldt een heel vergelijkbaar beeld, is mijn indruk. Deze subsector heeft een wereldwijde reputatie, levert hoogwaardige producten en een groot deel van de productie is voor de export bestemd. Dezelfde opgaven als voor de tuinbouw gelden ook hier: energieverbruik en klimaat is voor de sierteelt, zeker in kassen of onder overkapping, het grootste vraagstuk. Als geheel geldt dat ook hier, zeker bij de openlucht sierteelt, mestgebruik en gewasbescherming geminimaliseerd zullen moeten worden, al is die opgave minder groot dan in de open akkerbouw. En ook de sierteelt kent een gestaag groeiend smaldeel dat zich toelegt op biologische productie.

Akkerbouw

Deze sector produceert voornamelijk in grote hoeveelheden voor een internationale markt met veel concurrentie. Daarbij is de kwaliteit van de producten hoog, bijvoorbeeld bij bollen, pootgoed en de groenteteelt. De concurrentie betekent druk op de kostprijs en een continue marktprikkel tot intensivering. Er is wel een groeiend aantal specifieke kwaliteitsproducten en biologisch telende ondernemers zichtbaar. Het merendeel van de productie wordt geëxporteerd, vooral naar Noordwest-Europa.

De primaire uitdaging voor deze sector is, gezien zijn gebruik van voedingsstoffen en gewasbeschermingsmiddelen, de combinatie van de wateropgave (zeker op de zuidelijke zandgronden) en de klimaatopgave. In mindere mate is ook stikstofemissie – samenhangend met mestgebruik – een uitdaging. Vanuit de opgaven van water en bodem is extensivering en verdere technologisering voor de akkerbouw onvermijdelijk. De sector zal daardoor in omvang (door ruimteconcurrentie, in combinatie met toenemende verzilting) waarschijnlijk gaan krimpen, zowel in areaal als in aantal ondernemers.⁷⁴

Vanuit het *doorontwikkelperspectief* is een stabiel verdienmodel voor de extensieve grootgrondgebruikers mogelijk. Deze ondernemers zullen vooral in de rode zones een plek vinden. Zij verlagen de productie per hectare. De kostprijs per product moet relatief laag kunnen blijven. Met een extensiveringsopdracht vergt dat een zekere schaal, omdat er meer hectares nodig zijn

⁷² Sociaal-Economische Raad (2021). *Verkenning naar een landbouwakkoord: Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw*; LTO (2022). *Inbreng hoofdlijnen*; LNV: *Kies voor agrarisch perspectief en creëer beweging*; WUR (2020). *Scenariostudie perspectief voor ontwikkelrichtingen Nederlandse landbouw in 2050*.

⁷³ Jukema, G., P. Ramaekers & P. Berkhout (2022). *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2022*.

⁷⁴ WUR (2022). *Scenariostudie perspectief voor ontwikkelrichtingen Nederlandse landbouw in 2050*.

om de kosten per geproduceerde eenheid te drukken. Hierbij zal een basis in duurzaam en regeneratief boeren ook de norm worden (bijvoorbeeld mozaïek akkerbouw). Ik zie hier ook een kans voor producenten die in vraaggedreven ketens actief zijn, zeker ook in de Noordwest-Europese markt. De klimaat-, water- en natuuropgaven maken dat onvermijdelijk. Eenmalige ondersteuning vanuit de overheid bij opschaling en technologische ontwikkeling is noodzakelijk.

Het *omschakelperspectief* voor de akkerbouw bestaat uit het inzetten op lokale productie in wat nu nog een nichemarkt is. Dat betreft dus productie met een kortere keten, met een specifiek profiel (bijvoorbeeld biologisch) en een hogere productprijs. Ook de Europese *farm to fork* ambities en de Europese biodiversiteitsstrategie liggen in deze lijn, met een streven naar 25% biologisch areaal in de EU in 2030. Dit zijn nog steeds bedrijven met enige schaal en hightech-productie. Het verbreden naar een meer multifunctionele bedrijfsvoering (met nevenactiviteiten zoals recreatie, natuurbeheer, aanleg/beheer groenblauwe dooradering of duurzame energieopwekking/CO₂-opslag) is hier waarschijnlijk voor sommige boeren nodig. Het is goed om te beseffen dat de nevenactiviteitenmarkt al behoorlijk volwassen is, omdat de helft van de boeren dit al in meer of mindere mate doet. Ook laten de cijfers zien dat dit momenteel over de gehele sector bezien geen significante bijdrage aan het inkomen van boeren levert, uitzonderingen daargelaten. Voor de akkerbouw is daarom, afhankelijk van de internationale markt, overheidssteun nodig in de vorm van advies/begeleiding, afnamegaranties voor bioteelt, kostenbeïnvloeding, prijs- en afzetbeïnvloeding. Dat geldt ook voor betaling voor biosysteemdiensten. Zo wordt een langjarig verdienmodel gewaarborgd. Deze ondernemers zullen vooral in de oranje en de gele zones actief kunnen zijn.

Intensieve veeteelt

Dit zijn de ondernemingen waartegen publiekelijk regelmatig weerstand is, vanwege dierenwelzijn en risico's voor de volksgezondheid. De subsector bestaat vooral uit varkens-, pluimvee-, vleeskalver- en melkgeitenbedrijven. Ze produceren voor de wereldmarkt en exporteren soms ook ver buiten de interne markt van de EU. Vanuit de stikstofopgave bekeken zijn veel van de *moderne* intensieve veeteeltbedrijven niet het meest problematisch. Ze zijn vaak technologisch hoogstaand en relatief emissiearm. Vanzelfsprekend zijn de verouderde intensieve veeteeltbedrijven, zeker wanneer gelegen nabij natuurgebieden wel zeer problematisch. Zij veroorzaken veel emissie (en dus ook depositie).

Gegeven de gehele bocht zoals ik die schetste, zijn de inputstroom (voedsel en grondstoffen) en de outputstroom (restproducten zoals mest) de meest problematische kant in deze subsector. Voer wordt vaak geïmporteerd, outputs juist geëxporteerd. Daarmee levert de subsector per dier een grote milieu- en klimaatdruk, zeker internationaal bekeken. Dit kan wel duurzaam, maar leidt regelmatig – als dit niet ordentelijk gebeurt – tot veel milieu- en natuurbelasting. Een toekomst voor deze subsector vraagt daarom een forse investering in verlaging van de klimaat- en milieudruk. En dus ook veel innovatie, zeker in de combinatie van emissiereductie, dierenwelzijn, volksgezondheid en reststroomreductie. Technisch is dat alles wél mogelijk, is mijn inschatting.

Daarmee is de toekomst van deze subsector vooral ook een politieke keuze rond de wenselijkheid ervan. Wil Nederland op deze manier voedsel produceren én voor wie dan wel/niet? Wil het bijvoorbeeld varkensvlees naar China blijven vershippen of concentreert deze subsector zich op de markt in bijvoorbeeld Noordwest-Europa? Gegeven het totaal aan opgaven rond natuur, milieu, klimaat en water (die niet ophouden bij de Nederlandse grens), vind ik terughoudendheid in de omvang van deze subsector passend, met beperkt ruimte voor nieuwe ondernemers.

Veeteelt

Ik concentreer me hier op de melkvee- en rundvleesteelt. Vanzelfsprekend zijn er ook vraagstukken rond de varkens- en pluimveeteelt. De veeteelt is in zijn geheel een sector die veel emissie van stikstof veroorzaakt. Duidelijk is dat er vanuit de combinatie van de stikstof-, water- en klimaatopgave een forse extensivering nodig is. Dat is op veel van de bestaande plekken lastig vanwege de grote ruimtedruk, waardoor beschikbaarheid van grond om te kunnen extensiveren laag is. Productie van zowel vlees als melk en eieren is maar beperkt voor de Nederlandse markt. Veel productie wordt geëxporteerd, al varieert de mate waarin per product. Het aandeel is echter vrijwel altijd minimaal 60%.

Vanuit het *doorontwikkelperspectief* is forse extensivering nodig. Om mee te kunnen op de internationale markt, is een grotere schaal nodig (nu gemiddeld iets meer dan honderd koeien). Per ondernemer is gemiddeld dan ook meer grond nodig. De grotere schaal vraagt mogelijk ook een andere bedrijfsstructuur. Een bedrijf met personeel in dienst kent een andere bedrijfsvoering (ook financieel, met een vaste kostenvoet) dan een familiebedrijf. Net als bij de akkerbouwer die extensiveert, vraagt dat ondersteuning vanuit de overheid, zowel voor de

technologische transitie als voor de schaa sprong in grond. Het lijkt mij verstandig om te verkennen of het mogelijk is zo veel af te waarden aan grond, dat een familiebedrijf nog een sluitende bedrijfseconomische situatie kan realiseren. Anders raakt de wens tot extensivering juist de familiebedrijven hard. Dit is een inzicht wat volgens mij nog niet voldoende geland is in het debat.

Gegeven de druk op beschikbare grond en ruimte zal ook hier een krimp van het aantal ondernemers onvermijdelijk zijn. Deze opgave wordt vergemakkelijkt als de veestapel krimpt en als een deel van de boeren verplaatst, conform de gedachten over de zonering. Ruimte zal er voor hen voornamelijk zijn in de rode zones en, in beperkte mate, de oranje zones.

Het voorgestelde transitiepad voor *omschakelen* is dat van de nicheboeren en multifunctionele boeren. Voor beiden geldt dat de oranje en wellicht deels ook de gele zones het meest voor de hand liggen. Nicheboeren (zoals biologisch of natuurinclusief) kiezen voor een relatief beperkte, maar wel een zekere en stabiele markt. Dit gaat om korteketenboeren óf om specifieke hoogwaardige-product-boeren (bijvoorbeeld VOG-melkboeren). Het zijn meestal géén kleinschalige ondernemers. Het gaat vaak om nog steeds robuuste en gespecialiseerde boerenbedrijven, waar door middel van technologie en management van productietechnieken productie tot stand komt. Multifunctionele boeren zijn de boeren die naast hun agrarische productie ook een flink deel van hun inkomsten verwerven uit nevenactiviteiten. Ook hier geldt dat deze markt al een zekere volwassenheid kent én dat de marges relatief laag liggen. De overheid moet deze omschakelroute, afhankelijk van de internationale markt, ook tijdelijk steunen met afnamegaranties voor bioteelt, kostenbeïnvloeding, en/of prijs- en afzetbeïnvloeding. Naast ketensturing is hier ook consumentenbeïnvloeding van groot belang. Verder is reële beprijzing van geleverde nevenactiviteiten (zeker natuurbeheer) nodig. Ook met het oog op het leveren van een bijdrage aan de gewenste groenblauwe dooradering.

6.4.3 Algemene maatregelen ter ondersteuning van de sector

Om de gewenste beweging naar perspectief met ruimtelijke invullingen en een financiële toekomst te maken, moeten een aantal zaken tegelijk gaan gebeuren. Hier is sprake van klassieke coördinatieproblematiek. Dat betekent dat die zaken niet automatisch tegelijk zullen gebeuren, tenzij iemand dat coördineert. Een voorbeeld is dat boeren niet tegelijk individueel besluiten naar een specifiek gebied te gaan, zonder dat bekend is of anderen ook gaan en de beoogde kostenvoordelen door clustering

daadwerkelijk zullen optreden. Een ander voorbeeld is de omgang met grond, waarbij zonder overheidsingrijpen de markt altijd meer zal kunnen betalen dan de boer. Daar is specifiek industriebeleid nodig, dat niet alleen op de principes van de vrije markt geschoeid kan zijn.⁷⁵ Naar mijn inzicht zijn hierin de volgende instrumenten belangrijk. De inzet ervan verschilt per gebied en sector. Ik loop hier in dit rapport niet op vooruit. Dit zal in het uiteindelijke akkoord of plan uitgewerkt moeten worden:

1. **Het actief verwerven en uitgeven van grond.** Binnen en tussen gebieden moet geschoven kunnen worden. Er moeten constructies komen voor boeren die het (net) niet zelf kunnen bekostigen. Zowel in overname van afgewaardeerde grond als in lease-/pachtconstructies. Hierbij moeten de beperkingen aan gebruik van die grond (extensivering) goed en stevig geborgd worden, voor de huidige én toekomstige gebruikers.
2. **Het verplichten van minimale vereisten ('een bodem') in keurmerken en standaarden.** In Nederland zijn vele verschillende standaarden en keurmerken, die niet allemaal onderworpen zijn aan serieuze audits. Door minimale vereisten voor ieder keurmerk te introduceren ontstaan er minimale vereisten die voor iedereen gelden. Dat stimuleert vraag naar duurzame landbouw en het maakt de consument bewust.
3. **Het stimuleren van (gedeeltelijke) afname van producten van boeren uit oranje gebieden.** Dat kan door middel van afspraken met supermarkten en food services. Ook zijn verplichtingen tot bijmenging denkbaar. Verder heeft afname door alle (kantines binnen) overheidsorganisaties ook een stimulerende werking.
4. **Het verhogen van de kosten van 'onwenselijke' vormen landbouw.** Bijvoorbeeld door het invoeren van milieuheffingen of uitstootplafonds.
5. **Het dempen van kosten.** Dat kan onder andere via reductie van (waterschaps)belastingen of door subsidies.
6. **Het stimuleren van verplaatsing.** Dit is te realiseren door positieve prikkels, bijvoorbeeld door het onder voorwaarde garanderen van zoet water in een specifiek gebied. Ook negatieve prikkels zijn denkbaar.

⁷⁵ De inzichten van de econoom Dani Rodrik zijn hier behulpzaam bij.

7. **Remmingen vanuit fiscaliteit en pachtwetgeving verminderen.** Stoppen en investeren in verduurzaming moeten niet onaantrekkelijker gemaakt worden door fiscale remmingen. Een stopper moet niet zijn stop-vergoeding grotendeels weer terug hoeven overmaken aan de bank en de Belastingdienst. Het is noodzakelijk om deze belemmeringen te inventariseren en er passende maatregelen op te formuleren. Ook de huidige pachtwetgeving dient hierop te worden aangepast.⁷⁶
8. **Het stimuleren van kennisontwikkeling en verspreiding.** De transitieopgave waar de agrarische sector voor staat is voor elke subsector die ik beschreef, kennisintensief. Technologie is hoogwaardig en er komen veel innovaties bij kijken. Centrale kennisontwikkeling over verdere verduurzaming van productietechnieken én de verspreiding van die kennis onder boeren (toegankelijk, bruikbaar en beperkt) is een opgave waar de overheid én de sectororganisaties samen veel meer kunnen bereiken dan los van elkaar. Dit gebeurt al deels, maar kan met een innovatieprogramma naar mijn indruk nog sterker. Hiervoor doe ik in hoofdstuk 7 een aanzet.
9. **Het stimuleren van de gehele keten.** Voor stabiliteit en duidelijkheid voor agrarische ondernemers is helderheid en zekerheid over het functioneren van de hele keten nodig. Dat betekent: streven naar en prikkels inbouwen tot langjarige afspraken over prijs en afname tussen leveranciers (boeren) en afnemers (supermarkten en food services). Ik denk dan aan afspraken voor zeker vijf jaar. Ook is het van belang om met ketenpartijen de druk tot schaalvergroting te doorbreken. Het kabinet zou eventuele belemmeringen voor zulke afspraken weg moeten nemen, waar nodig.
10. **Het stimuleren van de consument.** Ik heb het al meerdere keren benoemd: voor een langjarige toekomst van de agrarische sector is uiteindelijk de marktvraag cruciaal. Dat betekent dat de (Nederlandse) consument uiteindelijk meer duurzame producten moet gaan afnemen. Deels kan dat door het aanbod daarheen te verschuiven, maar in de internationale markt is dat maar beperkt mogelijk. De consument zelf moet dus ook aangesproken blijven worden.

6.4.4 Perspectief voor individuele agrarische ondernemers

Hiervoor schetste ik het perspectief voor de zones en voor de subsectoren, inclusief een grove aanzet tot de concrete verdienmodellen die daarbij horen. Dat is nog niet het perspectief voor een individuele boer, die de komende periode moet gaan komen tot persoonlijke keuzes over het eigen bedrijf. Hoe ziet zijn of haar perspectief eruit? Deels is dat afhankelijk van de eigen keuzes als ondernemer. Deels is het echter ook afhankelijk van de ondersteuning die een ondernemer krijgt bij de verandering. Die ondersteuning kan op de volgende drie aspecten betrekking hebben:

1. **Begeleiding.** De overheid zou zich moeten inzetten voor duidelijk inzicht in de keuzes die een ondernemer heeft. Dat vraagt om de beschikbaarheid van onafhankelijke advisering en een specificering van de mogelijke transitiepaden die er zijn voor de individuele ondernemer. De boeren zullen in de komende jaren allen zelf een keuze moeten maken. Sommigen zullen daarbij geen begeleiding willen, anderen wel. Daarbij denk ik ook aan omscholing en sociaal-emotionele begeleiding rond bijvoorbeeld stoppen of verplaatsen. Specifiek is aandacht nodig voor jonge boeren, die een bedrijf hebben of willen overnemen. Zij moeten geholpen worden om dit mogelijk te maken.⁷⁷
2. **Financiële ondersteuning bij doorontwikkeling, omschakeling of verplaatsing.** Financiering voor de transitie bij boeren die kiezen voor doorontwikkeling, omschakeling of verplaatsing zal noodzakelijk zijn. Daartoe zijn al veel middelen voorhanden. Die moeten wel geclusterd én begrijpelijk beschikbaar gemaakt worden. Ik denk hierbij aan:
 - eenmalige bijdrages in het maken van de benodigde schaa sprong naar extensivering. Dit kan naar mijn inzicht het meest logisch door afwaardering of door pachtconstructies.
 - eenmalige bijdrages in het installeren van betere en nieuwere technieken, om de bedrijfsvoering te verduurzamen.
 - structurele financiële prikkels rond bedrijfsgerichte doelsturing, bijvoorbeeld door het belonen van verduurzaming of een financiële compensatie voor het niet in gebruik nemen van land.⁷⁸

⁷⁶ Binnen de huidige erfpachtbepalingen kunnen verpachters geen eisen opleggen aan de pachters over het bevorderen van duurzaamheidsdoelstellingen. Het pachtsysteem wordt daarom zodanig aangepast dat boeren ook rendabel kunnen investeren in het goed gebruiken van de grond. Zie hiervoor Adviescollege Stikstofproblematiek (2022). Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak.

⁷⁷ Nederlands Agrarisch Jongeren Contact (2021). *Perspectief jonge boeren en tuinders*; Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur (2021). *Rli-advies Boeren met toekomst*.

⁷⁸ Zoals bij de eerdere MacSherry-regeling.

- mogelijkheden voor boeren om boerderijen van stoppers over te kopen. Zeker voor boeren rond Natura 2000-gebieden en voor jonge boeren biedt dit perspectief.

3. **(Financiële) compensatie bij stoppen.** Vrijwillig stoppen op de voor de natuur belangrijke plekken moet maximaal gestimuleerd worden. Dat betekent een ruimhartige compensatie, met een eenduidige regeling, die uitstel van keuzes niet beloont. Daarbij zijn fiscaliteit en tijd belangrijk. Knelpunten die weggenomen moeten worden betreffen onder andere onduidelijkheid over mogelijkheden tot herbestemming van het areaal⁷⁹, de fiscale consequenties van een abrupte beëindiging van de bedrijfsactiviteit, de manier om vastgoed en productierechten te waarderen en het gat dat voor veel stoppers ontstaat tussen het moment van stoppen en de AOW-leeftijd. Hier hebben ook de banken nadrukkelijk een verantwoordelijkheid in. Op korte termijn moeten hier antwoorden op komen.

Mijn constatering is dat er al heel veel geschreven en bedacht is, zowel door de sector, door ketenpartijen, als door de overheid. Er zijn vele gedachten over regelingen, ondersteuning en compensatie. Ik denk eerder dat er te veel verschillende concepten en ideeën rondgaan dan te weinig. Daarom ga ik niet zelf ook nog eens nieuwe of andere concepten introduceren. Ik pleit vooral voor versimpeling, voor strakke tijdslijnen en voor een ruimhartige houding in compensatie, maar ook een duidelijk tijdsvak waarin die compensatie beschikbaar is. De transitie moet nú in beweging komen.

⁷⁹ Zeker bij regelingen die het areaal niet meekopen wordt het areaal de facto onbruikbaar, tenzij de bestemming verandert



HOOFDSTUK 7

Uitwerking derde lijn: de gebiedsgerichte transitie

7.1 Inleiding

Een rapport is niets meer dan een verzameling volgeschreven papieren als het niet tot uitvoering in de praktijk leidt. De vraag is hoe van een papieren werkelijkheid tot de echte werkelijkheid te komen. In het land, in de gebieden en vooral ook op het erf.

In de vorige hoofdstukken is duidelijk geworden dat Nederland niet alleen een ‘snelle oplossing’ voor het stikstofvraagstuk nodig heeft maar dat, gezien de hele bocht van opgaven, een echte landbouwtransitie noodzakelijk is. Dat betekent dat de komende jaren zowel de stikstofdoelen op de korte- en middellange termijn gehaald moeten worden, als dat er een beweging moet ontstaan naar perspectief. Voor zowel de agrarische sector als voor het landelijk gebied. Als dit goed gebeurt, dan kunnen deze ontwikkelingen elkaar versterken.

Ik benadruk daarbij dat de noodzaak van de blijvend dalende lijn van uitstoot, zoals in hoofdstuk 2 beschreven, noodzakelijk is. Een gerealiseerde kortetermijnaanpak geeft ruimte voor betere processen, maar zonder werkende maatregelen op de middellange termijn zitten we over een korte tijd in precies hetzelfde gesprek als de afgelopen periode. De maatregelen zoals in hoofdstuk 4 beschreven moeten dus stevig uitgewerkt en ingezet worden.

Uiteindelijk moet deze transitie zich voltrekken in gebiedsprocessen. De beweging moet immers op de erven en in de gebieden gaan ontstaan. Daar is coördinatie voor nodig. Tussen boeren onderling, in de gebieden als geheel én in de nationale optelsom. Er zijn, zoals in de vorige hoofdstukken beschreven, voorzieningen nodig om de beweging mogelijk te maken.

Ik schrijf in dit hoofdstuk niet precies voor hoe die transitie te organiseren. Dat is in eerste instantie een zaak van de provincies, de sectoren en het Rijk. Ook zijn bijdragen van andere overheden én van ketenpartijen noodzakelijk. In dit hoofdstuk doe ik wel een aantal kaderstellende uitspraken over waar die organisatie aan zou moeten voldoen. Ik sluit daarbij nauw aan bij wat al afgesproken was, maar formuleer ook enkele aanvullende kaders.

In dit hoofdstuk redeneer ik vanuit het individuele erf terug naar wat dit voor de processen in de gebieden vereist. En vanuit de gebieden redeneer ik terug welke achterliggende nationale organisatie nodig is. Ik ga daarbij ook in op de bestuurlijke verdeling van verantwoordelijkheden en op de governance van de transitie als geheel.

Voor ik hiertoe overga, maak ik een opmerking over vertrouwen. Vertrouwen is de belangrijkste voorwaarde voor een goede transitie. Vertrouwen van de agrarische sector in een overheid die naast hem staat. Vertrouwen van de samenleving en het landelijk gebied, dat de transitie een goede toekomst gaat brengen. En vertrouwen van de boer dat hij de best mogelijke steun krijgt, ook bij moeilijke beslissingen. In dit hoofdstuk benoem ik daarom met nadruk een aantal aspecten die dit vertrouwen moeten versterken. In het beste geval voelen mensen zich in deze transitie waardig behandeld en zitten ze zelf mede aan het stuur. Dan heb ik er vertrouwen in dat, net als in het verleden, de Nederlandse landbouw koerst op een bloeiende toekomst.

7.2 De realiteit op het erf

De realiteit van de transitie is dat op een gegeven moment een persoon aan de boer vraagt of hij op het erf mag komen. Vanaf dat moment is het gebiedsproces ineens echt, omdat het een gezicht krijgt. Op dat moment ontstaat of verdwijnt vertrouwen. Voor een goed proces op het erf stel ik de volgende eisen:

1. De agrarische ondernemer moet weten welke kansen en restricties op hem afkomen. Hij moet weten welke mogelijkheden en onmogelijkheden er in en buiten zijn gebied zijn.
2. De agrarische ondernemer moet, tenzij hij valt in de groep piekbelasters, de *tijd* hebben om zelf zijn afweging te maken. Die tijd kan emotioneel nodig zijn om afscheid te nemen van de beroepsinvulling of het gebied, maar kan ook financieel nodig zijn om bijvoorbeeld de fiscaliteit te regelen.
3. De agrarische ondernemer moet inzicht krijgen in mogelijke transitiepaden ten aanzien van zijn persoonlijke situatie. Op hoofdlijnen zijn dat drie keuzes:
 - *Doorontwikkelen*. De ondernemer verandert zijn bedrijfsvoering zodanig dat hij voldoet aan de eisen die in het gebied gelden. Dat kan bijvoorbeeld met innovatie of extensivering.
 - *Omschakelen*. De ondernemer schakelt om naar een vorm van landbouw of dienstverlening die in het gebied langjarig houdbaar is.
 - *Stoppen of verplaatsen*. De ondernemer verplaatst zijn onderneming naar een gebied waarin zijn beroep langjarig mogelijk is of hij stopt, via een door hem gekozen regeling of via natuurlijk verloop.

4. Niet ieder pad is voor iedere ondernemer mogelijk. Dat hangt af van de ligging van zijn bedrijf, van zijn financiële situatie en van mogelijkheden in het gebied. Dit is een moeilijke afweging, die hij samen met een betrouwbaar gezicht op het erf moet kunnen doorleven en wanneer wenselijk maken. Als hij geen behoefte heeft aan (te vaak) dat gezicht, dan is dat uiteraard niet verplicht. Als hij dat wel wil, is het belangrijk dat de ondernemer ook kan kiezen voor een erfbetreder zonder commerciële belangen.
5. De ondernemer moet na het maken van de keuze, deze zo snel mogelijk kunnen verwezenlijken. De overheid moet voorkomen dat hier wegneembare belemmeringen blokkerend werken.
6. De betrokkenen in de gebiedsprocessen moeten in het kader van rechtszekerheid kunnen rekenen op een transparante overheid, inzage hebben in de plannen en daar zienswijzen en bezwaarschriften op kunnen indienen. Ook kan er over een besluit geprocedeerd worden bij de rechter.

Het belang van tijd

Bij het maken van deze individuele, indringende keuze wordt in beleidsdocumenten en rapporten naar mijn inzicht het aspect *tijd* te weinig benadrukt. Mensen hebben *tijd* nodig om te bedenken wat ze willen, maar ook om zaken als fiscaliteit goed te kunnen regelen. De *timing* van het nemen van het besluit is belangrijk. Tot slot is ook *gelijktijdigheid* van belang, omdat een keuze ook afhankelijk is van wat anderen doen. Door de kortetermijnaanpak ontstaat er meer ruimte om deze keuzes goed te kunnen maken.

7.3 De realiteit in de provinciale gebiedsprocessen

Om dit proces op het erf mogelijk te maken, moeten de gebiedsprocessen en de gebiedsteams die daaraan werken heel goed georganiseerd zijn. Zij hebben tot taak om a) stikstof te reduceren, b) rekening te houden met doelen op het gebied van water, bodem en klimaat, c) de gebiedspuzzels te leggen en d) de landbouwtransitie te stimuleren. Dit is geen gemakkelijke taak. Ik benadruk op deze plaats dat veel gebiedsprocessen in Nederland al begonnen zijn. De provincies zijn verantwoordelijk voor deze processen. Onderstaande eisen zijn daarop vooral bekrachtigend (en wellicht soms aanvullend) bedoeld:

1. Leden van de gebiedsteams hebben scherp welke transitiepaden er zijn, wat ze betekenen en welke regelingen daarbij horen. Ze kunnen dit begrijpelijk vertellen, kunnen heel goed luisteren en antwoorden altijd inhoudelijk.
2. Leden van de gebiedsteams kunnen de transitiepaden vertalen naar de situatie van de individuele agrarische ondernemer.
3. Leden van de gebiedsteams bespreken met de boer welk transitiepad het beste past bij de omgeving en de ambities van de boer, maar houden ook oog voor het emotionele en fundamentele aspect van het boerenbestaan.
4. De gebiedsteams bewaken de reductiedoelstellingen in een gebied en zijn in staat overzicht te creëren in de voortgang van de doelrealisatie.
5. Leden van de gebiedsteams zijn competent en voortvarend. Zij geven continu snelle opvolging aan gevoerde gesprekken en gemaakte afspraken. Een vervolgspraak vindt altijd op korte termijn plaats.
6. De gebiedsteams zijn vaardig in het samen met de gemeenschap van boeren creëren van collectieve oplossingen. Er moeten *coalitions of the willing* ontstaan, die de regionale opgave gezamenlijk oplossen. De attitude moet zijn: hoe komen we hier binnen de gestelde kaders met elkaar uit?
7. De gebiedsteams worden geleid door mensen die lokaal en regionaal het vertrouwen genieten en kunnen opbouwen. Zij zijn verantwoordelijk voor het leggen van de gebiedspuzzel als geheel en voor provinciale afstemming over wat wel en niet mogelijk is.
8. De gebiedsteams zijn verantwoordelijk voor het opstellen van passende gebiedsplannen. Zowel met het oog op de provinciale puzzel, als met het oog op de landelijke optelsom van plannen. Het is zaak dat de ecologische analyses en de te nemen maatregelen in de gebiedsprocessen vastgelegd worden in de beheerplannen.⁸⁰
9. De gebiedsteams hebben ruimte om binnen redelijke grenzen zelf te bepalen welke middelen waaraan besteed

⁸⁰ Dit heeft bovendien tot voordeel dat bij het vaststellen van beheerplannen de rechtszekerheid en rechtsbescherming geborgd zijn.

moeten worden om de gebiedspuzzel te realiseren. Om te voorkomen dat er met veel losse en dus niet goed toepasbare subsidieregelingen gewerkt wordt, dient er een algemeen transitiefonds te komen waardoor middelen eenvoudig en passend beschikbaar gemaakt kunnen worden, met inachtneming van de noodzakelijke verantwoording van publieke middelen.⁸¹

10. Provincies voeren de regie. Gegeven het samenstel aan opgaven (ook op het gebied van bodem en water), is samenwerking met waterschappen, gemeenten en het Rijk heel belangrijk.
11. Als een gebied of vraagstuk de grenzen van een provincie overschrijdt, dan zorgt deze provincies voor gezamenlijke afspraken zodat er een logische aanpak ontstaat.

7.4 De realiteit in de landelijke processen

Om regionaal zo te kunnen werken, moet er op nationaal niveau een werkende structuur zijn. Vanuit die structuur moeten (conform de aanbevelingen in hoofdstuk vier) duidelijke kaders komen, moeten de voorzieningen worden georganiseerd én moet vooral het onderlinge gesprek gestimuleerd worden. Dat is de taak van het nationale procesteam vanuit het Rijk. Ik ben van mening dat dit nationaal procesteam minstens de volgende functies moet hebben:

1. Het procesteam coördineert collectieve vraagstukken, is verantwoordelijk voor harmonisatie- en uniformiseringsvraagstukken en stelt nationale regelingen en normen vast. Als in heel Nederland de provincies aan de slag gaan, komen zij gelijksoortige vraagstukken tegen én is het van belang dat dezelfde definities worden gehanteerd.⁸²
2. Het procesteam realiseert (mits overgenomen door het kabinet) zo snel mogelijk de kaders en voorzieningen zoals in hoofdstuk 4,5 en 6 beschreven zijn. Er moet snel duidelijkheid komen over de tijdlijnen waarbinnen dat gaat gebeuren.

3. Het procesteam is ervoor verantwoordelijk dat de optelsom van gebiedsprocessen leidt tot landelijke doelrealisatie op het gebied van stikstof, water, bodem, klimaat, ruimte en de hieruit volgende landbouwtransitie.
4. Het procesteam begeleidt waar nodig gebiedsoverstijgende gesprekken, als provincies er onderling niet uitkomen.
5. Het procesteam ondersteunt regionale gebiedsteams door als rekenbureau voor de regio's te fungeren en door randvoorwaardelijke en technische kennis te ontsluiten. Die kennis heeft ook betrekking op het gebied van landinrichting.⁸³
6. Het procesteam is ook in staat om snel en adequaat antwoord te geven op andere vragen van de gebiedsteams.
7. Het procesteam beheert de nationale grondbank. Grond die door provincies is aangekocht, wordt alleen uitgegeven op verzoek of na akkoord van de provincie. De nadere uitwerking van de voorwaarden en spelregels van de grondbank moet in samenspraak met provincies plaatsvinden.
8. Het nationaal procesteam moet geleid worden door een gezaghebbend persoon met een duidelijke visie op de transitie van het landelijk gebied en begrip van de noodzakelijke ondersteuning voor de regio's. Hij of zij moet in staat zijn om krachtig in gesprek te treden met andere departementen.
9. Het nationaal procesteam dient enige gereserveerdheid te betrachten en zo veel mogelijk op de achtergrond te opereren. De provincies en hun gebiedsteams zijn zichtbaarder aanwezig bij het realiseren van de gebiedsprocessen en hun doelstellingen.

⁸¹ IPO (2022). *Brief aan minister Van der Wal*. 22 september.

⁸² Zo moeten er bijvoorbeeld eenduidige normen voor grondgebonden veehouderij worden geformuleerd.

⁸³ Veel kennis over integrale gebiedsprocessen is de afgelopen jaren met het verdwijnen van de Dienst Landelijk Gebied (DLG) uit "Den Haag" weggevloeid; het is hier de vrees of dat in verschillende provinciehuizen voldoende is gecompenseerd. Voor de voortgang van het proces is dit een essentieel aandachtspunt.

7.5 Het nationale innovatieprogramma

De transitieopgave, inclusief de noodzaak tot reductie van stikstofuitstoot, is kennisintensief en vereist een stevige inzet op innovatie. Dat gaat niet alleen over *technologische innovatie* met bijvoorbeeld stalsystemen of voer, maar ook om *sociale innovatie* naar andere soorten van bedrijfsvoering of naar nieuwe vormen van (biologische) landbouw. Ik vind dat er soms te negatief over innovatie wordt gesproken.

Het klopt uiteraard dat de belofte van innovatie geen ‘silver bullet’ is voor de kortetermijnaanpak. De reden is dat pas vergund kan worden als de daling daadwerkelijk gerealiseerd is. Het klopt ook dat beloften uit het verleden in de praktijk niet altijd standhielden en dat er met potentiële desinvesteringen altijd een risico is op lock-ins. Ook mag innovatie geen excuus zijn om hetzelfde te blijven doen.

Voor de middellange en de lange termijn is innovatie echter cruciaal. Alles wat via techniek of gedrag opgelost kan worden, hoeft immers niet opgelost te worden door sluiting of verplaatsing. In een aantal gesprekken⁸⁴ bleek bovendien dat er veel geloofwaardige oplossingen zijn, die al snel kunnen werken. Innovatie is dus van eminent belang in de gebiedsprocessen.

Van de gebiedsprocessen zelf kan niet verwacht worden dat zij de financiële en landelijke kracht ontwikkelen om innovaties te ontwikkelen en op te schalen. Dat zal dus nationaal gestimuleerd moeten worden, als een steun in de rug voor de agrarische ondernemers die veranderingen willen doorvoeren.

Als ik kijk naar de huidige innovatieprogramma's, dan valt mij op dat er al heel veel gebeurt.⁸⁵ Zowel qua ontwikkeling van nieuwe innovaties als qua beschikbare budgetten voor die

innovaties.⁸⁶ Tegelijkertijd merk ik ook op dat een gerichtere aanpak mogelijk is. Innovatie gaat wat mij betreft over een viertal activiteiten, die alle nodig zijn om de opgaven en de gebiedstransitie te realiseren:

1. **Het ontwikkelen van kennis en nieuwe technieken.** Dit gaat over onderzoek, experimenten en testen.
2. **Het verspreiding van werkende ideeën of oplossingen.** Dit gaat over opschalen, over techniek bereikbaar maken en het actief delen van kennis. Dit laatste ook via het onderwijs, waarin groen boeren nadrukkelijker een serieuze plek moet krijgen.
3. **Het in gebruik nemen van techniek en het realiseren van gedragsverandering.** Een grote bottleneck nu is dat innovaties op de plank blijven liggen. Hoe krijg je ze werkend en ingezet binnen de bedrijfsvoering van de ondernemer?
4. **Certificeren en effectmeting.** Gedegen meting en certificering zijn onderdeel van innovatie. Dit geeft ondernemers én producten zekerheid, en maakt juridische houdbaarheid mogelijk.

Ik adviseer dat op alle vier de lijnen een been bijgetrokken wordt. Met name lijn 3 en lijn 4 hangen samen en vragen grote aandacht. Zonder effectmeting en bijbehorende snelle certificering vertragen innovaties flink en missen we mogelijkheden. Ik denk hier nadrukkelijk niet alleen aan emissie- verminderende innovaties, maar ook aan alle andere opgaven van de gehele bocht.

Ik denk dat het spoor van innovatie langs twee assen te versnellen is. Als eerste denk ik dat het hoofdstuk over perspectief meer richting kan bieden voor de hoek waarin innovaties gezocht moeten worden. Dat maakt het mogelijk om gericht doelen te stellen in een programmering. Als tweede denk ik dat een meer organisatorische bundeling van de activiteiten

84 Met onder andere VNO-NCW, FME en prof. J.W. Erisman, prof. H. Lindeboom, prof. Sanders, J.

85 Zie voor deze Kennis en Innovatie agenda <https://kia-landbouwwatervoedsel.nl/>, met een aantal 'missies' en uitwerkingen die betrekking hebben op de transities van de landbouw en die een indruk geven van de benodigde breedte in kennisontwikkeling. Ik verwijs verder naar het adviesrapport van de Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen ("Ministerie van LNV (2021). Advies Taskforce Versnelling Innovatieproces Stalsystemen en stand van zaken Subsidiemodules brongerichte verduurzaming stal- en managementmaatregelen.") en de communicatie die daarover onder meer met de Tweede Kamer heeft plaats gevonden (rapport is bijlage bij brief 5 februari minister Schouten aan de Tweede Kamer, met onder meer ook voornemens van een regieorgaan stalsystemen en een innovatiegeant. In het verlengde daarvan noem ik de activiteiten van de kwartiermaker innovatiegeant, de heer Tijssens (Tijssens, R. (2022). Versnellen van innovatie voor een toekomstbestendig agrarisch Nederland: Eindrapport kwartiermaker).

86 Daarbij valt me op dat er weliswaar veel gewerkt wordt aan technische innovaties (andere stalsystemen, ander voer, andere productietechniek, andere bemesting) maar dat sociale innovaties (bijv. gedragsverandering consumenten en producenten, beprijzingssystematieken, stikstofbank) nog meer aandacht zouden moeten krijgen. Ook valt een (begrijpelijke) angst bij ondernemers voor lock-in-problematiek op. De technische investeringen zijn vaak duur en bij onzekerheid over de totale doelstelling waarvoor je aan de lat staat, bestaat een risico dat je voor probleem A een dure maar werkende oplossing implementeert, die daarna voor probleem B weer geen oplossing blijkt te bieden of zelfs kan verergeren. Dan kan de ondernemer twee keer investeren. Begrijpelijkerwijs willen ondernemers zekerheid over kostenefficiëntie voorafgaand aan zulke investeringsbeslissingen. Duidelijkheid over de gehele opgave in combinatie met betere effectmeting en certificering helpen dan.

in een innovatieprogramma helpt. Dit betreft een gezamenlijk traject tussen overheid en de sectoren. Ik kan me voorstellen dat te doen onder een vlag als Programma Landbouw Kennis en Innovatie (PLKI). Dit programma kan bijdragen aan de in dit rapport onderscheiden drie lijnen van de korte termijn, het langjarig perspectief en de gebiedsgerichte transitie.

Mijn voorstel is dat deze programmatische lijn start met een ronde tafel waarin sector,⁸⁷ innoverende bedrijven én overheid aan deelnemen. Die ronde tafel heeft dan als functie om snel een goed innovatieprogramma op te zetten, dat begint met het in kaart brengen van innovaties die op korte termijn kansrijk zijn en van wat nodig is om deze innovaties op te schalen.

7.6 Governance van de gehele transitie

De landbouwtransitie (inclusief de stikstofopgave) eist samenhangende sturing en samenwerking. Die samenwerking is nodig tussen overheid en burger, tussen overheid en de sectoren én tussen overheden onderling. Een goede governancestructuur met respect voor ieders verantwoordelijkheden is daarbij nodig, zodat samenhangende sturing mogelijk is.

7.6.1 De kern van de uitdaging

De komende periode moeten de volgende vier ontwikkelingen met elkaar geïntegreerd worden:

1. De totstandkoming van het landbouwakkoord.

De komende periode beveel ik aan om, naast te starten met de kortetermijnaanpak, dit rapport uit te werken tot een gedragen landbouwakkoord, en als dat niet haalbaar is tot een kabinetsplan. Dat moet in februari klaar kunnen zijn. Dat akkoord of plan gaat de generieke kaders voor de toekomst van de landbouw opleveren. Op het gebied van ruimtelijke ordening (de zonering) zal dit deels kaderstellend moeten zijn voor de puzzelopgave in het NPLG. Het is aan het ministerie van LNV om, na een eerste dialoog met de sector, met een procesvoorstel voor dit akkoord te komen.

2. Het uitkopen van de piekbelasters. Eind 2023 moeten de piekbelasters uitgekocht zijn. Gegeven de aard van deze opgave zal het Rijk regie moeten nemen. Het uitkopen

moet zich echter in nauwe samenwerking met de provincie voltrekken, omdat zij die ondernemers kennen en werken aan samenhangende opgaven in de gebiedsprocessen.

3. **Het doorlopen van de gebiedsprocessen die uit het NPLG volgen.** De gebiedsteams gaan werken aan de transitie van het landelijk gebied. Daarin worden plannen gemaakt én uitgevoerd voor onder andere een duurzame landbouw, de reductie van stikstof én de omgang met water, bodem en klimaat. In juni 2023 moeten hier de eerste plannen voor opgeleverd worden.
4. **Het beantwoorden van de uitvraag voor de ruimtelijke puzzel.** Vanuit het Rijk volgt een uitvraag over hoe om te gaan met ruimte. In de beantwoording van die vraag moeten de kaders uit het landbouwakkoord en de uitkomsten van het NPLG meegenomen worden.

7.6.2 De samenhang tussen de lijnen

Onderstaand werk ik de samenhang tussen de lijnen uit op basis van de op dit moment vastgelegde tijdlijnen. Het is te overwegen om meer lucht in dit proces te brengen. Ik zie nu de volgende samenhang:

- Vanuit het landbouwakkoord worden aanvullende generieke kaders aangereikt voor de toekomst van de landbouw. De gebiedsprocessen leveren eind Q2 2023 hun output op, in de vorm van plannen waarin voorzien wordt in de inpassing van alle gestelde opgaven.
- Die gebiedsplannen leveren input voor de ruimtelijke puzzel, waar provincies naar mijn beste beeld nu in Q3 2023 met serieuze voorstellen naar het Rijk kunnen komen, in reactie op de aangekondigde uitvraag voor de omgang met ruimte.
- Dit betekent dat het Rijk eind 2023/begin 2024 met een overkoepelende analyse van al die input moet komen. Daarin wordt bezien of de individuele voorstellen van provincies op het vlak van ruimte en NPLG gaan leiden tot doelrealisatie. Die analyse leidt uiteindelijk tot bijstellings-opdrachten voor specifieke gebieden en maakt het ook mogelijk om ervoor te zorgen dat zonering en verplaatsingsscenario's over gebieden heen vorm gaan krijgen.

⁸⁷ Zoals in lijn met een voorstel van FME, samen met VNO-NCW: FME (2022). *Notitie innovatie*.

- Deze analyse leidt tot een vastlegging van de ruimtelijke puzzel in een actualisatie en bijstelling van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) (2024/2025).⁸⁸

Omdat het tijdspad krap is en vele departementen betrokken zijn beveel ik aan dat dit gehele onderwerp wordt belegd bij een Ministeriële Onderraad, voorgezeten door de minister-president.

7.6.3 De verdeling van verantwoordelijkheden

Voor een succesvolle aanpak van de onderhavige problematiek zijn de interbestuurlijk verhoudingen cruciaal.⁸⁹ Provincies verklaren dit proces tot dusver als ‘rommelig’ te hebben ervaren, terwijl ze terecht ook aangeven veel verantwoordelijkheid te willen nemen. Voor de provincies is het een voorwaarde dat recht gedaan wordt aan gebiedsmatige verscheidenheid.⁹⁰

Het soms opgeroepen beeld dat het Rijk “de stikstof-ellende op het bord van de provincies kiepert” vind ik misplaatst, want het gaat om een belangrijke provinciale kerntaak. Ik constateer wel dat ook vanuit het parlement niet altijd recht wordt gedaan aan de staatsrechtelijke positie van de provincies. Zij zijn geen uitvoeringsorganisaties, maar democratische gekozen organen die dus beleidskeuzes te maken hebben. Uiteraard hebben ook zij zich aan de wet te houden.

Tijdens het overleg met de overheden is mij duidelijk geworden dat provincies er verschillend in zitten. Dat heeft mij ook niet verbaasd, gelet op de verschillen in de omvang van het probleem en de uiteenlopende politieke samenstelling van de bestuurscolleges. Sommige provincies willen een zo duidelijk mogelijk rijksbeleid, andere pleiten voor zo veel mogelijk maatwerk. Het is aan het kabinet om daar een goede balans in te vinden. En het is aan de gezamenlijke provincies om in dat proces vanuit zo veel mogelijk eenduidigheid te blijven acteren, waarbij ook van provinciale zijde de gedachte van ‘één overheid’ in acht genomen moet worden. Het IPO heeft hierin een belangrijke rol te vervullen.

Het is kortom van groot belang dat alle betrokken overheidsorganisaties vanuit hun eigen verantwoordelijkheid én met respect voor elkaars verantwoordelijkheid werken.

Tegelijk is integraliteit en dus samenwerking van het grootste belang. Hieruit volgend zie ik in de basis de volgende verdeling van verantwoordelijkheden, die aansluit bij de al gemaakte afspraken:

Verantwoordelijkheden kabinet

Het kabinet is verantwoordelijk voor:

- het bepalen en bijstellen van de doelen en het tijdspad. Het is daarnaast verantwoordelijk voor een bepaald aantal generieke maatregelen, instrumenten en voorzieningen met betrekking tot stikstof, NPLG én ruimte.
- de landbouwtransitie als overkoepelende opgave, in nauw samenspel met de sector en de provincies.
- het opkoopprogramma in de eerste lijn, in nauw samenspel met de provincies.
- Het maken van een overkoepelende analyse op basis van de ruimtelijke plannen van provincies, inclusief de benodigde bijstellingen en feedback aan provincies.
- het nationale innovatieprogramma.

Verantwoordelijkheden provincies

De provincies zijn verantwoordelijk voor:

- de invulling van de gebiedsprocessen (stikstof, NPLG én ruimte). Dat betekent dat ze
 - a. bepalen wat de gebieden zijn;
 - b. gebiedsteams inrichten;
 - c. per 1 juni 2023 een gebiedsplan opleveren (NPLG);
 - d. op een nog nader te duiden deadline in 2023 ook ruimtelijke puzzels opleveren (ruimte);
 - e. gebiedsplannen/ruimtelijke inpassing realiseren.
 Om dit goed te kunnen doen is nauw overleg met de medeoverheden en met de betrokkenen zelf cruciaal. Als een vraagstuk twee provincies aangaat, dan beslissen de provincies daar na bilateraal overleg gezamenlijk over.
- de gebiedsinvulling van het opkoopprogramma dat het kabinet op korte termijn voert. Dat betekent dat het Rijk niet zelfstandig kan bepalen wat er met grond of invulling van ruimte gebeurt.

Gezamenlijke verantwoordelijkheden

De provincies en het kabinet zijn gezamenlijk verantwoordelijk voor:

- het integreren van de opgaven en activiteiten om de opgaven in samenhang te realiseren.
- het identificeren van vraagstukken die de provinciegrenzen overstijgen en deze te vertalen in kaders voor het Rijk en de provincie(s).

⁸⁸ <https://www.denationaleomgevingsvisie.nl/over+de+novi/aanscherping+novi/default.aspx>

⁸⁹ In dat verband vallen regelmatig termen als “multi level-governance”, “werken als één overheid”, en “gelijkwaardig partnerschap”. De adviezen van de Raad van State en de Raad voor het Openbaar Bestuur hierover zijn voor dit onderwerp zeer relevant. Zeker in de wetenschap dat veel decentrale bestuurders weinig daadwerkelijke interesse vanuit “Den Haag” ervaren.

⁹⁰ IPO (2022). *Brief aan minister Van der Wal*, 22 september.

- de kaders voor de zonering, volgend op het landbouwakkoord, vast te stellen en te vertalen in aanvullende kaders voor het NPLG.

7.6.4 Noodzakelijke overlegsgremia

Deze transitie vraagt nadrukkelijk ook overleg tussen organisaties. Ik acht daarvoor het volgende noodzakelijk:

1. **De formele besluitvormingslijn binnen het Rijk.**

Ik voorzie een hoge mate van complexiteit in samenhang van de stikstofopgave, NPLG en ruimte. Ik ben me er ook van bewust dat hierover in diverse samenstellingen door betrokken bewindspersonen al gesproken wordt. Ik bepleit hier eenduidigheid in te brengen. Ik zou directe betrokkenheid van de minister president op dit punt niet onverstandig vinden, om ook botsende belangen scherp op tafel te krijgen én waar nodig gezamenlijk tot oplossingen te komen. Dit zou in de eerder genoemde Ministeriële Ondernemingen kunnen.

2. **De afstemming tussen Rijk en provincies.** Afstemming en formeel overleg met de provincies over bovenstaande onderwerpen is eveneens cruciaal. Zo krijgt ook het acteren als 'één overheid' vorm. Ik denk dat dit niet apart voor de lijnen stikstof, NPLG en ruimte georganiseerd moet worden, maar dat een integraal overleg onontbeerlijk is. Het zou goed zijn als het IPO hier een stevige positie in krijgt.

3. **Het gesprek met de sectoren.** De omvang en impact van de transitie is fors. Dat maakt dat regulier overleg met de betrokken sectoren noodzakelijk. Ik kan mij een driemaandelijks overleg met de hoofdrolspelers goed voorstellen. Hier kunnen issues, voortgang en keuzes besproken worden. Ik zie nadrukkelijk voor me dat dit meer is dan een beleefdheidsoverleg om elkaar te informeren. Het gaat om samen verantwoordelijkheid te delen en om samen ontwerpend te spreken over oplossingen. Daar ligt dus ook een actieve verantwoordelijkheid bij de sectoren om niet alleen reactief deel te nemen.

7.6.5 Organisatorische randvoorwaarden

De opgave is niet alleen inhoudelijk complex maar zal ook veel capaciteit en aandacht vragen, van het Rijk maar zeker ook van provincies. Ik weet dat provincies hierover al meermaals aan de bel hebben getrokken. Reële tijdlijnen, voldoende capaciteit en kwaliteit, heldere doelen, consistentie communicatie en elkaar niet voor verrassingen stellen, zijn in mijn ogen heel redelijke verzoeken in samenwerking rond zulke gevoelige thematiek.

In het bijzonder wijs ik ook op de noodzaak om voor de kortetermijnaanpak een zeer kundig team bij het Rijk, met direct mandaat van de ministers, te organiseren. De kortetermijnaanpak is een heel lastig proces en eist specifieke vaardigheden. De tijdlijn is heel krap en zal moeilijk te realiseren zijn. Een ruim mandaat, veel organisatorische capaciteit én een ruim budget om expertise te borgen, is voor deze organisatie cruciaal. Deze organisatie moet direct aangestuurd worden door een persoon die in de bestuursraad van LNV zit en direct aan een minister rapporteert.

