

De Bilt, 10 februari 2022

Kabinetsbeleid voor landelijk gebied, landbouw en stikstof

***Zet de transitie van de landbouw centraal en waak voor te snelle
grootschalige uitkoop van boeren***

De ambities van het nieuwe kabinet zijn hoog. Grote maatschappelijke vraagstukken als volkshuisvesting, ruimtelijke ordening, klimaat, energie, stikstof, water, natuur en landbouw schreeuwen om aandacht. De samenhang tussen deze opgaven is groot. Immers, al deze vraagstukken gaan over het gebruik van de schaarse ruimte en de kwaliteit van de leefomgeving in ons druk bevolkte land (parkstad Nederland). Het is een gordiaanse knoop.

Samenhangend beleid met duidelijke doelen, een heldere regie en een stevige uitvoeringsorganisatie zijn topprioriteit om zowel resultaat te boeken als perspectief te bieden voor het landelijk gebied en boeren. Tenminste 7 bewindspersonen spelen hierbij een belangrijke rol. Ook de provincies, gemeenten, waterschappen, boeren, terreinbeheerders en bedrijfsleven moeten vol aan de bak. Er is haast en er ligt veel geld klaar. Het is belastinggeld dat op een verantwoorde manier moet worden besteed met als doel lange termijn oplossingen te realiseren die perspectief bieden. Hoe zorgen we er met elkaar voor dat deze bijna onontwarbare knoop op een zorgvuldige, verantwoorde en tegelijk daadkrachtige wijze wordt doorgehakt?

De initiatiefgroep Regie op Ruimte, ondersteund door 300 organisaties die vorig jaar door de Transitiecoalitie Voedsel bijeen zijn gebracht¹, doet hiervoor een handreiking. Wij adviseren het kabinet en het parlement dringend om de € 25 miljard die voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied is vastgelegd niet alleen in te zetten voor korte termijn maatregelen (zoals de uitkoop van piekbelasters) maar vooral te besteden aan de brede transitie van de landbouw. Deze transitie vraagt om gefundeerde keuzes, heldere doelen, duidelijke randvoorwaarden, regie, uitvoeringscapaciteit en niet in de laatste plaats om het herstellen van vertrouwen. Wij schetsen hieronder de door ons voorgestane aanpak.

Gefundeerde keuzes

Genoemde maatschappelijke vraagstukken vereisen harde en gefundeerde keuzes op het gebied van bodemgebruik, landbouw en natuur. Zo'n samenhangende, gedragen visie op de toekomst van het landelijk gebied en op de rol van de landbouw in onze samenleving is er nog niet. Zo blijft er een strijd voortwoekeren tussen groepen die de landbouw- en voedselsector sterk willen hervormen en diversifiëren en groepen die vooral het op schaalvergroting gebaseerde model van producent voor de wereldmarkt willen doorzetten. De politiek, dus kabinet én parlement, moet in nauwe samenspraak

¹ Voor meer informatie zie <https://transitiecoalitievoedsel.nl/regie-op-ruimte/>

met de samenleving (burgers, boeren en bedrijven) hoge prioriteit geven aan keuzes over de plaats en toekomst van de landbouw in ons land. Gebeurt dat niet dan blijft het maken van keuzes afhankelijk van de actualiteit, van ongelijke machtsverhoudingen en van voortdurende rechtszaken.

Heldere doelen

Het kabinet toont hoge ambities voor woningbouw, klimaat, natuur, energie, water en stikstof. Vaak gekoppeld aan internationale verplichtingen. Ook wil het kabinet een nieuw perspectief voor de landbouw. Stikstof is een urgent probleem dat alleen gebiedsgericht kan worden aangepakt, maar het is ook een voorbeeld van een doel waarin veel thema's samenkomen. Het moet daarom zo helder mogelijk worden geformuleerd, zowel landelijk als op gebiedsniveau. Dat is nog niet het geval. De stikstofemissies van alle sectoren moeten volgens het coalitieakkoord binnen negen jaar met 50% verminderen. Daarmee komt drie kwart van de Natura 2000-gebieden onder de kritische stikstofniveaus en dat is het eerder wettelijk vastgestelde natuurdoel voor 2030. Maar 50% stikstofreductie is te algemeen geformuleerd. Om kosten-efficiënt te zijn - en dus belastinggeld verantwoord te besteden - moet de overheid veel concreter worden.

Verbranding van fossiele brandstoffen door industrie en verkeer leidt tot een ander soort stikstof (stikstofoxiden) met een ander effect dan de uitstoot van ammoniak, de belangrijkste stikstofbron in de landbouw. Beide moeten worden gereduceerd maar vereisen een ander soort beleid. Stikstofoxiden verspreiden zich snel door de lucht en de afvang door de natuur is beperkt. Daarom volstaat hier een verplichte landelijke emissiereductie voor alle sectoren die stikstofoxiden uitstoten van 50% in 2030. Deze doelstelling valt goed samen met de klimaatopgave voor deze sectoren. Met de inzet van de juiste technologie, zoals duurzame energie als zon, wind en geothermie sla je twee vliegen in één klap (zowel broeikasgas- als stikstofreductie).

Gebiedsdoelen voor de landbouw

Voor de landbouw ligt het anders. Daar is de stikstofuitstoot vooral afkomstig van ammoniak uit de veehouderij. Veel veehouderijbedrijven liggen dicht bij natuurgebieden. En de nabijgelegen natuur is veel gevoeliger voor ammoniak dan voor stikstofoxiden. Daarom is hier een gebied-specifieke reductie veel belangrijker en ook effectiever dan een generieke aanpak zoals bij fossiele uitstoot. In sommige gebieden zal een reductie van 80% nodig zijn maar in veel andere gebieden kan 20% al voldoende zijn.

Om driekwart van de Natura 2000-gebieden tegen stikstof uit de landbouw te beschermen zijn dus gebied specifieke reductiedoelstellingen nodig die zo spoedig mogelijk door het kabinet moeten worden vastgesteld op basis van nationale afwegingen. Ook andere verplichtingen (klimaat, water, bodemdaling) leggen aan gebieden randvoorwaarden op zodat duidelijk moet worden wat per gebied voor de landbouw de milieugebruiksruimte is en welke doelen gehaald moeten worden. De

methode om deze gebiedsdoelen te bepalen is er, maar het vergt van de rijksoverheid keuzes om de doelen ook daadwerkelijk te vertalen en de bij behorende gebiedsgrootte vast te stellen. De gebiedsgrootte wordt bepaald door de opgaven en de mogelijkheid om binnen een gebied effectief te kunnen samenwerken. De provincies en de gemeenten zijn betrokken vanwege hun verantwoordelijkheid voor de uitvoering. De doelen moeten - met tijdlijnen - vervolgens ook wettelijk verankerd en goed gehandhaafd worden. En ten slotte moet er een (alternatief) plan zijn om de doelen ook te halen wanneer er uit het gebied geen collectief en vooral door boeren gedragen gebiedsplan komt.

Functies in het gebied

De wettelijk geregionaliseerde doelen en termijnen gelden als kaders om tot uitvoering te kunnen komen. Hier horen een passend instrumentarium, afspraken met andere instanties en randvoorwaarden bij. Dit is nodig om sturing te geven aan een voortvarend en eerlijk proces waarin provincies, gemeenten, waterschappen en vooral de boeren aan de slag kunnen. Eén van die voorwaarden is dat duidelijk wordt vastgelegd wat de functies binnen een gebied kunnen zijn. Uitgangspunt hierbij moet zijn dat bodem, water en landschap bepalend zijn voor de bestemming en het gebruik van de grond in dat gebied. Dit om zoveel mogelijk natuurinclusief invulling te geven aan de functies. Zo zullen arme gronden vooral bestemd moeten worden voor natuur, bos, industrieterrein, woningbouw, recreatie of extensieve vormen van landbouw. Vruchtbare gronden zullen – weliswaar binnen heldere duurzaamheidsgrenzen - voor meer intensieve vormen van landbouw gereserveerd moeten worden. Rijk en provincie hebben voor deze gebiedsindeling samen een belangrijke bestuurlijke rol. Voorts is een goed geregisseerd en professioneel gefaciliteerd gebiedsproces belangrijk om tot besluiten te komen die breed worden gedragen.

Prioritering

Gezien de enorme claim op de uitvoeringscapaciteit zullen er keuzes gemaakt moeten worden in de volgorde waarmee met de gebieden aan de slag wordt gegaan. Waar snel natuur- en klimaatwinst geboekt kan worden moet dat natuurlijk gebeuren, bijvoorbeeld via het uitkopen van piekbelasters. Gebieden waar veel gereduceerd en aangepast moet worden verdienen prioriteit boven gebieden waar de reductiedoelstellingen lager zijn. Voor de korte termijn zou voorrang gegeven moeten worden aan gebieden die nu een grote bijdrage leveren aan de depositie van stikstof op meerdere natuurgebieden. Daarmee kan zowel de natuur worden gediend alsook ruimte worden gemaakt voor economische ontwikkelingen. Belangrijk is dit te doen op een manier waardoor tevens doelstellingen op terreinen als klimaat en water worden gediend. We adviseren het kabinet hierin snel besluiten te nemen. Denk aan gebieden als de Gelderse Vallei, het Groene Hart en de hoge zandgronden. In een aantal van deze gebieden (waaronder Gelderse Vallei en het Groene Hart) lopen al processen om tot uitstootreductie en verduurzaming te komen. Die processen kunnen worden versneld

door extra inzet van de overheid. Ook voor het aanwijzen van deze prioriteitsgebieden is vanwege het nationaal economisch belang vooral het rijk aan zet. Dit kan niet aan de provincies worden overgelaten.

Gebiedsplannen

Aan de hand van de gebiedsdoelen zullen boeren onder begeleiding van de provincies en met inzet van door hen vertrouwde begeleiders een collectief plan moeten maken. In dat plan moet duidelijk worden hoe en wanneer zij met elkaar doelen op het gebied van stikstof, water, klimaat etc. gaan halen en wat het betekent voor de individuele boeren. Dat mogen geen vrijblijvende keuzes zijn. Vanzelfsprekend dienen bij die plannen (vervolgens) ook andere terrein beherende organisaties te worden betrokken. Na toetsing door een onafhankelijke autoriteit zal de overheid de middelen ter beschikking moeten stellen om het plan te realiseren. De boeren krijgen zo het vertrouwen dat zij zelf aan het roer staan en voor de lange termijn zekerheid hebben. Lukt het de boeren uiteindelijk niet om met zowel een collectief plan als daarbij behorende bedrijfsspecifieke plannen te komen dan treedt een alternatief plan in werking (met enerzijds vormen van schadeloosstelling maar anderzijds ook inperking van bijvoorbeeld emissierechten en/of vergunningen). Dit is de stok achter de deur die vanaf het begin duidelijk moet zijn.

Herallocatie € 25 miljard

Met de € 25 miljard die het kabinet voor het landelijk gebied heeft toegezegd kan veel worden gedaan. Van dat bedrag gaat volgens een eerste toelichting op het coalitieakkoord ruim de helft naar het uitkopen van veehouders en het afwaarderen van gronden. Hierin schuilt een groot gevaar. Wij adviseren het kabinet die verdeling en vooral ook de volgorde waarin uitgaven worden gedaan nog eens goed te heroverwegen. Het risico bestaat dat de regering nu vooral kiest voor quick wins via snelle en grootschalige uitkoop. In sommige gevallen moet dat ook, bijvoorbeeld bij piekbelasters. Maar veel belangrijker is dat de middelen worden ingezet voor een fundamentele transitie van de landbouw naar een sector die wordt gekenmerkt door een grote diversiteit aan bedrijfsmodellen en die volledig in balans is met zijn natuurlijke en maatschappelijke omgeving passend binnen een duurzaam voedselsysteem dat gericht is op gezondheid van de mens qua voeding en omgeving. Het is efficiënter om komende jaren boeren tegemoet te komen in de kosten van biodiversiteitsmaatregelen, het beperken van emissies en/of het omschakelen naar een ander bedrijfsmodel dan veel gelden te besteden aan het (vrijwillig) uitkopen van boeren die op termijn hun bedrijf toch beëindigen door gebrek aan opvolging of met de uitkoopsommen de grondprijs op te drijven. Juist ook de bedrijven die blijven zullen moeten verduurzamen met lange termijn perspectief. Om aldus een vernieuwde en toekomstbestendige agrarische sector voor ons land te behouden.

De boer centraal

Boeren moeten in de gelegenheid worden gesteld om hun bedrijven aan te passen om binnen de nieuwe kaders te gaan produceren, te extensiveren, te verbreden of een nieuw bedrijfsmodel te kiezen. Niet vrijblijvend maar wel op een manier die hun motivatie versterkt en hen perspectief biedt voor een goed verdienmodel. Het stellen van concrete doelen voor 2030 en 2040, duidelijke key performance indicatoren ondersteund door een proces van bedrijfs Certificering geven daarbij richting en houvast.² Daarom moeten er ook structureel middelen worden gereserveerd voor het vergoeden van hun bijdragen aan biodiversiteit, CO2 opslag of landschap zolang die niet uit de markt kunnen worden gefinancierd. Dat geldt ook voor de kosten en risico's van de omslag naar een nieuw (bijvoorbeeld biologisch of regeneratief) bedrijfsmodel. Zij verdienen daarbij ook onafhankelijke begeleiding van organisaties en personen die dichtbij hen staan. Door hier als overheid (rijk en/of provincie) in te investeren kan het voor de transitie zo noodzakelijke vertrouwen worden herwonnen en levert deze investering op termijn een hoog maatschappelijk rendement. In boerenkring wordt gewerkt aan een voorstel om dit begeleidingsproces van een stevige en langdurige impuls te voorzien. Wij vragen de overheid hier steun aan te verlenen.

Gordiaanse knoop

Het complexe veld van maatschappelijke vraagstukken die diep ingrijpen in het landelijk gebied en tegelijk de toekomst van de landbouw en natuur in ons land bepalen lijkt op een gordiaanse knoop. Alles is met alles verbonden en er zijn geen simpele oplossingen. Het gaat om een operatie waar zeker 10 - 15 jaar mee gemoeid zal zijn. Het doorhakken van de knoop vereist van het kabinet veel meer dan een simpele beslissing zoals bijvoorbeeld het royaal opkopen van boerenbedrijven. Alleen met visie, duidelijke keuzes, concrete doelen, een stevige regie en bestuurlijke moed kan de gordiaanse knoop op een effectieve manier worden doorgehakt.

Om vervolgens ook voor de lange termijn een voortvarende uitvoering te garanderen pleiten wij opnieuw voor de aanstelling van een Landschapscommissaris naar het model van de Deltacommissaris. De aanstelling hiervan zou door de nu meest betrokken bewindspersonen kunnen worden voorbereid met als doel de herinrichting van het landelijk gebied langjarig en consistent en los van politieke 'dagkoersen' te kunnen doorzetten³. Boeren, burgers en bedrijven van wie grote inspanningen worden gevraagd hebben juist ook op dit terrein recht op een consistente, betrouwbare en voorspelbare overheid. Vandaar dat aan de uitvoeringsorganisatie van deze grote operatie de hoogste eisen moeten worden gesteld. Zie hiervoor ook onze eerdere voorstellen die onder de titel regie op ruimte en met ondersteuning van ruim 300 organisaties uit de wereld van

² Zie voor meer informatie over het voorstel voor certificering het recente RLI advies:
<https://www.rli.nl/publicaties/2021/advies/boeren-met-toekomst>

³ Deze Landschapscommissaris dient langjarig en met een ruim mandaat te worden aangesteld om uitvoeringskracht te kunnen ontwikkelen waarbij de meest betrokken bewindspersonen (van o.a. Landbouw, Natuur en Stikstof, Ruimtelijke Ordening, Infrastructuur & Water, Klimaat en Binnenlandse Zaken) moeten zorgen voor integrale en goed gecoördineerde beleidskaders.

landbouw, natuur, bedrijfsleven en wetenschap in het voorjaar van 2021 aan het toenmalige kabinet zijn gepresenteerd. (<https://transitiecoalitievoedsel.nl/regie-op-ruimte/>).

Initiatiefgroep regie op ruimte

Cees Veerman
Frans Keurentjes
Dirk de Lugt
Alex Datema
Louise Vet
Jan Willem Erisman
Krijn Poppe
Hans Huijbers
Willem Lageweg

Voor meer informatie:

Willem Lageweg: willem@transitiecoalitievoedsel.nl of 06-51294777