

Rondetafelgesprek Vaste Kamercommissie LVVN over de Brede beëindigingsregeling met structuurbeleid om toekomstperspectief voor blijvers te realiseren.

Position paper Berno Strootman, Strootman Landschapsarchitecten, Amsterdam.

23 januari 2025

Geachte Kamercommissie,

Dank voor uw uitnodiging om met u in gesprek te gaan. Voor degenen die mij niet kennen een korte introductie: ik ben landschapsarchitect, opgeleid in de jaren 80 in Wageningen, en directeur van een bureau voor landschapsarchitectuur in Amsterdam. Opgegroeid in het mooie Twente, waar al mijn familieleden nog steeds wonen. Ik was, naast het werk voor mijn bureau, van 2016-2020 Rijksadviseur voor de Fysieke Leefomgeving en lid van het College van Rijksadviseurs. In die rol adviseerde ik het kabinet gevraagd en ongevraagd over ruimtelijke kwaliteit. Centraal in mijn Rijksadviseurschap stond de relatie tussen landbouw en landschap. Ik heb in die periode op allerlei manieren geprobeerd een bijdrage te leveren aan 'een New Deal tussen boer en maatschappij'. Na mijn Rijksadviseurschap heb ik samen met de Universiteit Leiden gewerkt aan een aantal grote studies en perspectieven die ook gaan over landbouw en landschap.

Kort samengevat adviseer ik u als Kamercommissie het volgende:

- Plaats de 'brede beëindigingsregeling' in een *breder langetermijnperspectief op de landbouw en het Nederlandse platteland*. Definieer wat een 'toekomstbestendige (grondgebonden) landbouw' is en maak dat zo concreet mogelijk, zodat de 'brede beëindigingsregeling' daaraan optimaal kan bijdragen. Geef als regering vooral ook een goed gemotiveerd antwoord op de vraag: hoeveel veehouderij willen we eigenlijk in ons land, en waarom?¹
- Denk niet dat het stikstofprobleem vanzelf verdwijnt of dat er nog uitwegen te vinden zijn: we moeten er nu echt serieus werk van gaan maken voor onze gezondheid en onze natuur en moeten voorkomen dat Nederland op slot blijft gaan.
- Ga op zoek naar een *New Deal tussen boer en maatschappij*: een eerlijker inkomen en bestaanszekerheid voor de boer, en gezond voedsel, schoon water en schone lucht, een gezonde bodem, meer biodiversiteit en een aantrekkelijk en toegankelijk cultuurlandschap voor de maatschappij. Ontleen inspiratie aan de Deense aanpak en hun landbouwakkoord.
- Bescherm de beste landbouwgronden van Nederland en zorg ervoor dat die niet kunnen worden benut voor andere functies als woningbouw of bedrijventerreinen.

¹ De Mansholtlectie van de WUR, in november 2024, geeft ook een interessant perspectief op de toekomst van de veehouderij in Nederland: <https://www.wur.nl/en/newsarticle/mansholt-lecture-five-dilemmas-on-the-future-of-land-use-in-europe.htm>

- Heb bij de brede beëindigingsregeling vooral ook aandacht voor wat er gebeurt met de gronden die na opkoop van het vee 'overblijven'. Deze gronden moeten beschikbaar blijven op de agrarische markt om te extensiveren. Voorkomen moet worden dat die gronden in intensiever agrarisch gebruik komen, bijvoorbeeld van een akker- of tuinbouwer die emissies van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen vergroot. Ook functieverandering naar monofunctionele zonneweides en verstedelijking moet worden voorkomen.
- Voorkom functieverandering naar niet-landbouwfuncties door opkoop in de beëindigingsregeling of anderszins en door planologische bescherming met instructieregels, afwegingskaders in het omgevingsbeleid.
- Het oplossen van het stikstofprobleem gaat ons als samenleving veel onrust, transitiepijn en onbehagen opleveren, en ook veel geld kosten. Zorg ervoor dat de miljarden aan belastinggeld die we daaraan gaan uitgeven *maximaal maatschappelijk rendement* opleveren.
- Kies voor een *integrale, ruimtelijke aanpak van het stikstofprobleem*. Zet het oplossen van de stikstofproblematiek via een ruimtelijke benadering in als hefboom voor het aanpakken van andere grote opgaven, zodat het een nieuw perspectief oplevert voor het landelijk gebied en ons cultuurlandschap. Benut daarbij synergiekansen en verbind de korte en lange termijn.
- Stap niet in de valkuil van de inzet op alleen technische oplossingen en innovatie om de kool en de geit te sparen. Daarmee gaan kostbare jaren verloren. Ze kosten veel geld en zijn uiteindelijk niet kostenefficiënt. Een integrale, ruimtelijke aanpak voor het reduceren van stikstofemissies en alle gerelateerde problemen is dat wel.
- Zorg ervoor dat Nederland niet verder op slot gaat, door een gerichte *kortetermijnaanpak*. Kies voor een beperkte generieke reductie van de stikstofuitstoot van bijvoorbeeld 10% en kies daarnaast vooral voor gericht beleid in enkele gebieden waar de grootste stikstofwinst en natuurherstel te behalen valt, samen met de andere grote opgaven (KRW, klimaat et cetera). Daarmee kan ruimte en tijd worden gecreëerd.
- Voorkom dat Nederland in een diepgaandere crisis raakt door een structurele aanpak voor de *langere termijn*, en begin daar ook direct mee. Focus daarbij op enkele sleutelgebieden, waar zowel een grote stikstofreductie- en natuurherstelopgave is, als meerdere andere grote opgaven als verdroging en droogte, waterkwaliteit, bodemdaling, weidevogels, bereikbaarheid en een verstedelijkingsopgave.
- Houd het bestaande instrumentarium tegen het licht en ontwikkel zo nodig aanvullingen.

In de volgende pagina's ga ik hier dieper op in.

Een New Deal tussen boer en maatschappij

We weten al geruime tijd dat de huidige intensieve wijze van voedselproductie niet langer houdbaar is en ten koste gaat van het landschap, de natuur, de bodemkwaliteit, de biodiversiteit, het milieu en de volksgezondheid. Nederland teert in op zijn maatschappelijke en natuurlijke vermogen. De meeste boeren profiteren evenmin van deze bedrijfsvoering. Deze weg zal leiden tot steeds minder boeren. Het is hoog tijd voor een koerswijziging: een New Deal tussen boer en maatschappij.

De noodzaak voor zo'n New Deal wordt steeds groter, omdat de huidige vorm van landbouw sinds 2019 ook acute maatschappelijke consequenties heeft. In een van de onderzoeken waarbij ik betrokken was, hebben we door prof. Kees Bastmeijer, destijds verbonden aan de Tilburg University, een helder overzicht laten maken van alle verplichtingen² die we als land hebben en ook wat de gevolgen zijn als we ons daar niet aan houden. Conclusie: de verplichtingen zijn stevig, en we komen er echt niet onderuit. De uitspraak van de rechter op 22 januari jongstleden heeft de crisis waarin de landbouw en het voedselsysteem verkeren, nogmaals onderstreept.

Ik onderschrijf de ambitie om de 'brede beëindigingsregeling' te laten bijdragen aan een toekomstbestendige (grondgebonden) landbouw, met onder andere oog voor natuur, waterkwaliteit, milieu-impact en een dierwaardige veehouderij. Een belangrijke vraag daarbij is natuurlijk: wanneer is onze landbouw toekomstbestendig? Volgens mij is dat het geval wanneer onze boeren gezond en lekker voedsel produceren, daar een eerlijk inkomen voor ontvangen, en tegelijkertijd schoon water, schone lucht, een gezonde bodem, en een biodivers, aantrekkelijk en toegankelijk landschap produceren. Dat is wat de eerder genoemde New Deal tussen boer en maatschappij behelst.

Het kabinet onderstreept in het Hoofdlijnenakkoord dat daarbij voedselzekerheid voor hen, zie ook de naamswijziging van het ministerie van LNV, een belangrijke pijler is. Dat voedselonzekerheid een ernstig maatschappelijk probleem is vanuit de productie waag ik te betwijfelen. Dat geldt voor de Nederlandse schaal, maar ook Europees of wereldwijd. Bijna altijd, ook in oorlogssituaties, gaat het primair om een probleem van *verdeling*, dus om logistiek en transport. Dat was zo in de hongervinter en ook in de Oekraïne-crisis. Om voedselzekerheid nu en in de toekomst te garanderen is vooral ook een goede verhouding tussen productie voor menselijke voeding en diervoeders van belang, en tussen het gebruik van plantaardige en dierlijke proteïnen.

In het Hoofdlijnenakkoord geeft het kabinet aan dat onze boeren, tuinders en vissers gekoesterd moeten worden, omdat ze belangrijk zijn voor onze voedselvoorziening en het Nederlandse cultuurlandschap, en onlosmakelijk onderdeel zijn van onze Nederlandse cultuur. In de uitwerking in het regeerprogramma en de brief over Ruimte voor Landbouw en natuur vinden we daar weinig van terug en beperkt men zich tot landbouw-, stikstof-, en natuurbeleidsuitwerkingen. In de New Deal vraag ik naast deze zaken ook expliciet aandacht voor ons cultuurlandschap.

² <https://ontspannennederland.nl/> Hoofdstuk 4 geeft een zeer helder overzicht van alle internationale verplichtingen. Voor de liefhebber gaat Kees Bastmeijer in bijlage 2 nog wat verder de diepte in.

De New Deal concreet

Eind 2018 presenteerden wij als College van Rijksadviseurs 'Panorama Nederland', waarin we pleiten voor een New Deal tussen boer en maatschappij.³ Om uit te vinden hoe de door ons bepleite New Deal er in verschillende regio's concreet uit zou kunnen zien, zijn wij drie regionale pilots gestart. De pilots zijn gesitueerd in verschillende landschapstypen: veen/ Krimpenerwaard, klei/De Marne, zand/Salland. In de pilots hebben we samengewerkt met lokale en regionale stakeholders, boeren (met verschillende bedrijfsstijlen), agrarische collectieven, organisaties voor landschap en natuur, waterschappen, gemeenten en provincies, in combinatie met drie bureaus voor landschapsarchitectuur, het Louis Bolk Instituut en het Kenniscentrum Landschap van de Rijksuniversiteit Groningen. Elke pilot heeft een perspectief voor de regio opgeleverd, waarin een duurzaam, levensvatbaar landbouwsysteem in een aantrekkelijk en biodivers cultuurlandschap wordt geschetst. Samen hebben we inzichtelijk gemaakt welke nieuwe verdienmodellen er denkbaar zijn en wat ervoor nodig is om die dichterbij te brengen. Ook hebben we in beeld gebracht wat de kansen en remmende factoren zijn om de transitie te realiseren. Dat proces heeft waardevolle inzichten opgeleverd over de verschillende manieren van kijken naar de landbouw en het cultuurlandschap, over kansrijke ontwikkelingsrichtingen, over de beperkingen van huidige wetten, regels en systemen, en over noodzakelijke voorwaarden om de beoogde transitie door te kunnen maken. Die inzichten hebben geleid tot een advies⁴. Enkele highlights uit dit advies:

- Maak de transitie van de landbouw landschapsinclusief. Dat betekent dat boeren, naast gezond voedsel een aantrekkelijk, toegankelijk, biodivers cultuurlandschap produceren met schoon water, schone lucht en een vitale bodem. We hebben decennia achter de rug waarin de keuze zwart-wit leek: of we behouden het cultuurlandschap, of de landbouw moderniseert verder. Nu we steeds meer gaan zien dat een rijk bodemleven samenhangt met weerbaarheid tegen te veel en te weinig water, of dat houtwallen en bosjes in het agrarisch landschap voor een biologisch evenwicht en gezonde teelten kunnen zorgen, vallen de belangen van een rijk landschap samen met die van een gezonde, volhoudbare landbouw.
- Geef de transitie heldere kaders, stuur op langetermijndoelen. Ontwikkel een systeem om het behalen van de doelen te borgen en te meten.
- Kies voor een gebiedsgerichte benadering. Werk hiervoor nationale doelen uit op het schaalniveau van de regio.
- Faciliteer toekomstbestendige verdienmodellen voor landschapsinclusieve landbouw.
- Zet beleidsinstrumentarium slim in en zorg dat vergoedingssystemen de transitie vooruit helpen.

De resultaten van elke pilot zijn gebundeld in een eigen publicatie. Het advies wordt ondersteund door een aantal verdiepende essays over landbouw en landschap, de economie van de landbouw en de mogelijkheden voor regio's om te verduurzamen, een meetlat waarmee je kunt meten in welke mate de landbouw bijdraagt aan de gestelde doelen, welke instrumenten je kunt inzetten voor landschapsinclusieve landbouw, en tot

³ <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/projecten/panorama-nederland>

⁴ <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/projecten/Adviezen-publicaties/publicatie/2020/09/08/pilot-landschapsinclusieve-landbouw>

slot een essay over proces en methode: hoe kom je van doelen naar een transitieplan. Allemaal nog steeds uitermate bruikbare inzichten.

Het Hoofdlijnenakkoord zegt terecht: De Nederlandse natuur en ons, door boeren en tuinders gecreëerde en onderhouden, cultuurlandschap is prachtig. Daar waar nodig werken we gebiedsgericht aan instandhouding. In de brieven over de Ruimte voor Landbouw en Natuur zien we dat echter nog onvoldoende expliciet terug. Het cultuurlandschap krijgt niet de aandacht die het verdient.

Maximaal maatschappelijk rendement op te investeren belastinggeld

Dan terug naar de stikstofproblematiek. Die wordt vaak benaderd als een geïsoleerd probleem, maar is slechts een van de gevolgen van de huidige (intensieve) veehouderij. Er is een sterke samenhang met de waterkwaliteits- mest en klimaatproblemen. De slechte waterkwaliteit in ons land is bijvoorbeeld een ander gevolg, dat ook grote consequenties zal hebben omdat alle EU-lidstaten al in 2027 moeten voldoen aan de doelen die de Kaderrichtlijn Water (KRW) stelt. En die doelen gaan we *by far* niet halen. Het goede nieuws is echter dat als we het stikstofprobleem slim oplossen, we ook veel van de andere majeure opgaven tegelijkertijd kunnen oplossen. En dat niet alleen: het kan ons als samenleving nog veel meer opleveren. Daarvoor is een integrale aanpak van het stikstofprobleem noodzakelijk.⁵ Het oplossen van de stikstofproblematiek kan via een ruimtelijke benadering een hefboom zijn voor het aanpakken van andere grote opgaven en zo een nieuw perspectief opleveren voor het landelijk gebied. Hoe zo'n integrale aanpak eruit ziet, hebben we samen met de Universiteit Leiden in een uitgebreid onderzoek in kaart gebracht in het toekomstperspectief 'Naar een ontspannen Nederland'⁶. Het stopgezette Nationaal Programma Landelijk gebied heeft hier indertijd zijn voordeel mee gedaan. Voor de uitwerking van een aanpak Ruimte voor Landbouw en Natuur zijn onze voorstellen nog steeds bruikbaar.

Door met een brede, ruimtelijke blik naar de stikstofopgave en de daarmee samenhangende andere vraagstukken te kijken en na te denken over integrale langetermijnoplossingen, kunnen we als samenleving een maximaal maatschappelijk rendement krijgen op de forse overheidsinvesteringen die hiervoor hoe dan ook moeten worden gedaan. Van groot belang daarbij is het benutten van synergiekansen en het verbinden van de korte en lange termijn.

Bruikbare methode voor efficiënte aanpak stikstofreductie

In ons toekomstperspectief zijn we uitgegaan van het halen van de doelen in de Stikstofwet in 2035 waarvoor aangenomen wordt dat alle sectoren 50% emissie moeten verminderen. Voor de industrie, energieproductie, huishoudens en verkeer en ook het buitenland gaat deze reductie voornamelijk *generiek* ingevuld worden. Voor de landbouw daarentegen zien wij mogelijkheden om door *gerichter beleid in gebieden* de 50%-opgave te verkleinen. We hebben als basis voor dit perspectief gebruikgemaakt van een nieuwe methode, gebaseerd op RIVM-modellen, waarmee men kan bepalen waar je het effectiefst maatregelen kunt nemen om het aandeel van de landbouw in de overschrijding van de kritische depositiewaarde (KDW) in alle Natura 2000-gebieden

⁵ In het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) werden de opgaven voor natuur, water en klimaat in samenhang opgepakt. Met het schrappen van dit programma is het de vraag of er opnieuw gestuurd gaat worden op een integrale aanpak van de opgaven.

⁶ <https://ontspannenederland.nl/>

sterk te verminderen. Het voordeel van deze methode is dat heel precies kan worden berekend waar de emissiereducties het hoogste rendement hebben en waar dus ons belastinggeld het beste kan worden ingezet.

Verbinding met andere opgaven

Wij richten ons in dit perspectief op het landelijk gebied, waar de opgaven het grootst zijn: woningbouw, biodiversiteit, duurzame energieproductie, bedrijventerreinen, klimaatadaptatie, kringlooplandbouw, recreatie, natuur, cultuurlandschap, et cetera. Er komen veel opgaven samen in het landelijk gebied, waar keuzen noodzakelijk zijn. Wij hanteren hiervoor de volgende uitgangspunten:

- Zet de kwaliteit van de leefomgeving en de normen daarvoor centraal (internationale verplichtingen, opgaven en ambities).
- De fysieke structuur is leidend voor invulling van de doelen: bodem, landschap en hydrologie. Bestem goede landbouwgrond voor landbouw en geef daarop bijvoorbeeld geen ruimte voor industrie, zonnepanelen en logistiek.
- Gezien de complexiteit is een systeembenadering nodig en moet de nadruk liggen op integraliteit. Heldere doelen, onderling goed afgestemd en gebonden aan bepaalde termijnen zijn hiervoor leidend. Doelen moeten, voor zover mogelijk en nuttig, worden geregionaliseerd om als uitgangspunt te dienen voor gebiedsprocessen.
- Naast een integratieslag op Rijksniveau, komen de opgaven vooral bij elkaar op de regionale schaal. Daar moet een integratieslag en concretisering plaatsvinden, die past bij de mensen in een streek, het cultuurlandschap, en bij de daar geldende cultuur. Daar zijn mensen gebonden aan hun omgeving en bereid er energie in te steken, en daar is maatwerk voor nodig.
- Bied voldoende perspectief aan boeren die essentieel zijn voor de productie van gezond voedsel, het beheer van het cultuurlandschap en bevorderen van de biodiversiteit. Respecteer hierbij de inspanningen die reeds geleverd zijn.

Korte én lange termijn

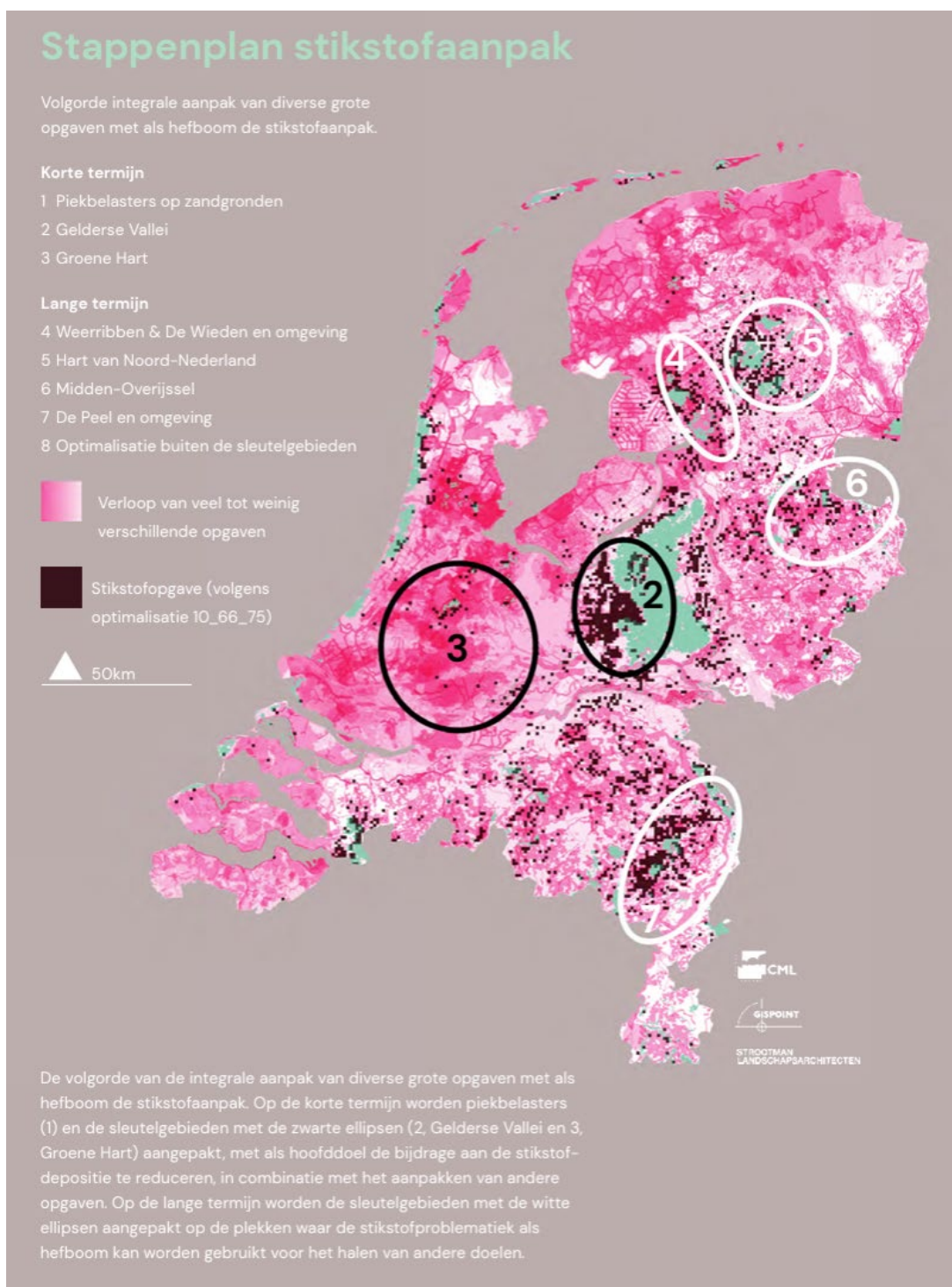
Er is een strategie nodig om ervoor te zorgen dat de juiste stappen worden genomen en de integraliteit voldoende wordt geborgd. Er zijn al vele strategieën die deelaspecten aansturen. De NOVEX en straks de Nota Ruimte beogen de problematiek integraal te benaderen, maar zijn tot nu toe nog te weinig concreet en het ontbreekt aan heldere doelen en daarmee kaders waarbinnen in de gebieden aan de slag kan worden gegaan. Ook ontbreekt het aan centrale afwegingen voor gebiedsoverstijgende onderwerpen. Om de kaders, de inrichting en de uitvoering van de gebiedsprocessen snel te kunnen opzetten, is op korte termijn ruimte en tijd nodig. Dat kan alleen als aan de meest urgente verplichtingen wordt voldaan: de substantiële vermindering van stikstofdepositie op Natura 2000-gebieden en de Kaderrichtlijn Water en daarmee samenhangend op langere termijn de klimaatverplichtingen. Wij stellen daarom een parallelle aanpak voor die op de korte termijn zorgt voor ontspanning en voor de lange termijn inzet op structurele veranderingen door samen met boeren gebiedsprocessen op te starten, waarmee op korte termijn moet worden begonnen.

Zorg dat Nederland niet verder op slot gaat (aanpak korte termijn)

Om ruimte en tijd te creëren, hebben wij in kaart gebracht (zie figuur) waar de grootste stikstofwinst te behalen valt, met inachtneming van de andere grote opgaven (KRW, klimaat et cetera). Dat zijn:

- 1 Ammoniak-emissiereductie in de Gelderse Vallei en de Veluwe-enclave.
- 2 Gerichte uitkoop van specifieke intensieve bedrijven (piekbelasters) op zandgronden.
- 3 Extensivering van de landbouw in het Groene Hart.

Hier kan op korte termijn de emissie worden verminderd, zodat mogelijk vergunningen weer kunnen worden afgegeven. Dit alles passend binnen de milieukaders, voor zowel de korte als lange termijn, die moeten worden vertaald naar regio's. Het is van groot belang om in deze sleutelgebieden de koppeling te leggen met andere opgaven, en ze gebiedsgericht en in samenhang met elkaar aan te pakken.



Voorkom dat Nederland opnieuw in een crisis raakt (structurele aanpak)

Heldere kaders voor regio's vormen het uitgangspunt waarbinnen de structurele aanpak via gebiedsprocessen kan worden ingevuld. Wij hebben gebieden aangegeven waar grote/meerdere opgaven liggen. Hier ligt een keuzemogelijkheid voor natuur- of landschapsinclusieve landbouw, de bossenstrategie of natuur, die onder Rijksregie en met inzet van voldoende middelen zal moeten worden bepaald. De gebieden zelf zijn verantwoordelijk voor de uitvoering, in een nauwe samenwerking tussen overheden en boeren.

Inzet van instrumenten voor de transitie en perspectief voor de landbouw en andere belanghebbenden zijn essentieel en er ligt ook een belangrijke sociaal-maatschappelijke opgave. Dit start daarom bij de boeren die een belangrijke rol hebben en moeten blijven vervullen in het landelijk gebied. De uitvoering moet voor de lange termijn worden gegarandeerd en niet onderhevig zijn aan politieke verschuivingen. Dit geeft boeren die doorgaan de benodigde helderheid om een koers te bepalen en te investeren in een verduurzaming van de bedrijfsvoering.

Met het oog op de verdere toekomst is het van belang om toplandbouwgebieden veilig te stellen voor voedselproductie en dan met name in de vorm van akkerbouw en tuinbouw, omdat een verschuiving van feed naar food gunstig is voor de voedselzekerheid. Op deze gronden kan met relatief lage input en lage verliezen een hoge productie worden gehaald. Deze gronden zijn van nationaal belang en verdienen dan ook bescherming op nationaal niveau. Ook hier zal de voedselproductie overigens aan randvoorwaarden van duurzaamheid, biodiversiteit (basiskwaliteit), circulariteit én landschappelijke kwaliteit moeten voldoen.

Om voor heel Nederland te voldoen aan de afgesproken doelen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering: 74% van het oppervlak van de Natura 2000-gebieden onder de KDW in 2035, is het voor de landbouw het effectiefst om uit te gaan van ammoniakreductie van alle uitstoters van 10% door managementmaatregelen en daarnaast relatief geconcentreerd maatregelen te nemen op plaatsen waar de emissie het hoogst is. Het gaat daarbij om een gebied van in totaal circa 2.655 km², dat is ongeveer 10% van alle plaatsen in Nederland waar landbouwemissies zijn. Binnen deze gebieden moet volgens onze berekening de stikstofreductie met 66% worden verminderd om de doelstelling te halen. Wij hanteren dit als voorbeeld dat gericht beleid effectief kan zijn. Natuurlijk zijn ook andere varianten en keuzen mogelijk.

Voor de lange termijn is het wenselijk om de KDW-waarden te benaderen als bijdrage aan de instandhoudingsdoelen. Met de methode die wij hebben ontwikkeld, laten we zien dat de landbouwbijdrage aan de overschrijding in 95% van de oppervlakte Natura 2000-gebieden teruggebracht kan worden naar nul met 30% landbouwemissiereductie. Dit vergt dan wel gerichte inzet van beleid. Hierbij gaan we ervan uit dat alle andere sectoren die bijdragen aan de overschrijding hun deel ook reduceren tot nul, dus verkeer, industrie, bouw, energie, maar ook het buitenland. Mochten deze sectoren meer kunnen doen, dan is het mogelijk om de overschrijding bijna overal weg te nemen.

Langetermijn opgave sleutelgebieden

Naast de sleutelgebieden met een kortetermijnopgave, hebben we in ons toekomstperspectief de volgende vier sleutelgebieden aangewezen, waar zowel een grote stikstofreductie-opgave is, als meerdere andere grote opgaven als verdroging en droogte, waterkwaliteit, bodemdaling, weidevogels, bereikbaarheid en een verstedelijkingsopgave, zie kaart:

- 4 Weerribben, De Wieden, Olde Maten & Veerslootslanden, in samenhang met de agrarische gebieden in de omgeving ervan, zoals de oostkant van de Noordoostpolder en de polder Mastenbroek.
- 5 Hart van Noord-Nederland: Drents-Friese Wold & Leggelderveld, Dwingelderveld, Fochteloërveen, Holtigerveld, Mantingerbos, Mantingerzand, Witterveld in samenhang met de agrarische gebieden in de omgeving ervan.
- 6 Midden-Overijssel: Boetelerveld, Engbertsdijksvenen, De Borkeld, Sallandse Heuvelrug, Springendal & Dal van de Mosbeek, Vecht- en Beneden-Reggegebied, en Wierdenseveld, in samenhang met de agrarische gebieden in de omgeving ervan.
- 7 Grenszone Noord-Brabant-Limburg: Boschhuizerbergen, Deurnsche Peel & Mariapeel, Groote Peel, Leudal, Maasduinen, Sarsven en De Banen, Strabrechtse Heide & Beuven, en Weerter- en Budelerbergen & Ringselven, in samenhang met de agrarische gebieden in de omgeving ervan.

Ook in deze gebieden is het van groot belang om de koppeling te leggen met andere opgaven, en ze gebiedsgericht en in samenhang met elkaar aan te pakken. Investerings in het oplossen van de stikstofproblematiek kunnen zoals hefboom worden gebruikt voor het halen van andere doelen. Zo kan doelgericht, efficiënt en gebiedsgericht worden gewerkt en kunnen processen, budgetten en instrumenten aan elkaar worden gekoppeld.

Instrumenten en aanpak

Gebiedsprocessen kosten veel tijd. Versnelling daarvan kan door zoveel mogelijk duidelijkheid te bieden over de kaders (doelen en normen) en rollen (wie doet wat?).

Wij zetten in ons toekomstperspectief de volgende concrete maatregelen centraal:

- Een integrale gebiedsgerichte langetermijnaanpak binnen ruimtelijke kaders die zijn afgeleid van de hierboven genoemde wettelijk vastgelegde lange termijn doelen;
- een Stikstoffonds met financiële middelen vanuit overheid en bedrijfsleven voor doelgerichte maatregelen, vooral in die gebieden van waaruit de belasting van alle Natura 2000-gebieden het grootst is;
- een Grondbank waarmee grond kan worden aangekocht, afgewaardeerd of geruild, zodat bedrijven kunnen extensiveren;
- een krediet- en garantieregeling om boeren te ondersteunen bij de financiering van de omslag naar duurzame landbouw (bijvoorbeeld via een Borgstellingsfonds);
- een systeem van waardering, beloningen en heffingen naar rato van de bijdrage van boeren, landeigenaren en ketenspelers aan genoemde doelen, onder andere ondersteund door een digitaal dashboard waarmee boeren via een KPI-

- systematiek (Kritische Prestatie Indicatoren) aanspraken op beloning voor geleverde prestaties kunnen onderbouwen;
- beloningen en heffingen om de verduurzaming van de consumptie te stimuleren, bijvoorbeeld door belastingen te verschuiven van arbeid naar consumptie door daarin ook de milieu- en gezondheidseffecten mee te wegen.

Een deel van bovenstaande voorstellen is meegenomen in het NPLG en het Transitiefonds. Met het wegvallen daarvan lijkt het te ontbreken aan financiële dekking van de benodigde transitie in de landbouw. Ook zijn de kaders voor de aanpak en richting van de gebiedsprocessen nu onduidelijker, ook in relatie met het leefomgevingsbeleid. Het is te hopen dat Ruimte voor Landbouw en Natuur daar snel de benodigde duidelijkheid over verschaft. Zeker nu de rechter de Greenpeace-claim in het nadeel van de Staat beslecht heeft.

Gaan we de doelen halen?

Door de stikstof-, klimaat- en waterdoelen centraal te stellen, de juiste instrumenten en middelen en voldoende uitvoeringscapaciteit te organiseren, nodigen wij uit tot een systeemverandering in de landbouw in Nederland met ruim voldoende perspectief. Daarbij zullen we anders moeten gaan denken en handelen en zullen de gebiedskarakteristieken en het landschap meer centraal en richtinggevend moeten worden. Extensivering van het agrarisch grondgebruik is dan absoluut noodzakelijk voor de grondgebonden landbouw. Goede landbouwgrond wordt daarbij voor landbouw behouden. Dit zijn gronden die met weinig extra input hoge producties kunnen leveren. In andere gebieden zijn, naast voedselproductie, meerdere functies voor de landbouw weggelegd, zoals landschap en natuuronderhoud, leveren van allerlei (betaalde) ecosysteemdiensten als koolstofopslag, schoonwater, recreatie et cetera. In deze gebieden kan invulling gegeven worden aan de bossenstrategie, duurzame energieproductie, recreatie en natuur. Versterking van de sociaal-maatschappelijke interacties in het landelijk gebied zorgen voor meer integratie van de landbeheerders en hun omgeving. Op deze manier creëren we op korte termijn ruimte en winnen we wat tijd om op de langere termijn door een structurele aanpak aan de meeste doelen te voldoen.

Wat moet de regering doen?

De regering zou in mijn ogen een plan moeten maken voor een maatschappelijk breed gedragen langetermijnakkoord dat bovengenoemde aanpak verder uitwerkt. Denemarken kan daarbij tot inspiratie dienen, rekening houdend met de grote geografische en culturele verschillen tussen beide landen. Op rijksniveau worden de doelen en kaders voor ruimtelijke ordening vastgesteld en samen met de provincies geregionaliseerd. Vervolgens zorgen de provincies voor de uitvoering met inachtneming van sociaal-maatschappelijke, culturele en economische factoren. Het kabinet kan op basis van dit akkoord vervolgens wetgeving (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, NOVEX⁷ en Nota Ruimte, Milieuwetgeving et cetera) synchroniseren en in lijn brengen met de aangescherpte doelen en uitgangspunten. Het is hierbij essentieel om, los van de politiek, een krachtige uitvoeringsorganisatie in het leven te roepen, aangestuurd door

⁷ Er zijn maar weinig NOVEX-gebieden waar de landbouw een volwaardig thema is. Alleen in de Peel en Foodvalley. Andere opgaven, zoals verstedelijking en infra, zijn vaak dominant. Landbouw en natuur zouden volwaardig moeten worden meegenomen in de NOVEX, niet alleen als meekoppelende opgaven.

een Landschapscommissaris (analoog aan de Deltacommissaris), met voldoende middelen. Zonder een dergelijke, op de lange termijn gerichte, stevige uitvoeringskracht (denk aan 20-30 jaar) is de kans op terugval in kortetermijndenken en -handelen te groot.

Hoeveel vee willen we eigenlijk in Nederland? En hoeveel vee kunnen we aan in Nederland?

Het huidige kabinet vindt de strategische bijdrage van de Nederlandse landbouw aan de voedselvoorziening heel belangrijk. De veestapel in Nederland heeft een enorme omvang. De vraag is wat de samenleving daarmee echt opschiet, ook vanuit het oogpunt van een verzekerde voedselvoorziening. Veehouderij heeft immers forse nadelen op het gebied van milieulast, biodiversiteit, landschapskwaliteit, leefbaarheid van het platteland, dierenwelzijn, gezondheid, arbeidsmigratie en werkgelegenheid. Plantaardig voedsel produceren is uiteindelijk efficiënter dan langs het dierlijke spoor voedsel produceren. Vorig jaar heb ik daarom het initiatief genomen, wederom samen met de Universiteit Leiden, voor een denkoefening: stel dat we in Nederland geen veehouderij meer hebben en iedereen plantaardig eet, wat zou dat betekenen voor onze economie, ons landschap, de leefbaarheid van het platteland en het aantal boeren in Nederland⁸? We steken die denkoefening in vanuit 'ruimte'. Een van de grootste problemen van Nederland is immers de schaarse ruimte. Er is vraag naar meer ruimte voor woningbouw, natuur, recreatie, landbouw, duurzame energieproductie en waterberging. Omdat we die ruimte niet hebben - of beter gezegd: door de keuzes die we maken - blijven al die maatschappelijke wensen en ambities vaak lang op de plank liggen: kijk naar het plan voor het realiseren van de Ecologische Hoofdstructuur uit 1990 (!) dat nog steeds niet is gerealiseerd, de woningnood, de bossenstrategie etc.

In ons gedachtenexperiment verkennen we het scenario dat landbouwgrond in Nederland niet meer wordt gebruikt voor de productie van veevoer voor vlees of zuivel. Ook worden er geen dierlijke producten of veevoer meer geïmporteerd. We weten dat de meeste mensen niet volledig plantaardig willen gaan eten, maar stel nou dat... Wat zou dat betekenen voor rechtvaardigheid, het milieu, de transitie en de grote ruimtelijke opgaven in Nederland? Het heeft interessante inzichten opgeleverd waarbij steeds nadrukkelijker naar voren kwam dat het ruimtevraagstuk gekoppeld is aan onze keuzes voor dieet en productiemethoden.

Van ons huidige landgebruik nu is 62% voor de land- en tuinbouw, 20% voor natuur en water en 18% voor bebouwing en verharding. Van die 62% wordt maar liefst 72% gebruikt voor de productie van zuivel en vlees. Voor onze *eigen* voedselconsumptie wordt maar 44% van de landbouwgrond gebruikt. Buiten Nederland gebruiken wij nog eens 3x zoveel als onze eigen landbouwgrondoppervlakte voor onze eigen voedselconsumptie, dit is ongeveer 18x de oppervlakte van Flevoland. Nederland importeert jaarlijks bijvoorbeeld 450 kiloton aan soja vanuit onder andere Brazilië. Het grootste deel hiervan is ook toeleverend aan de productie van vlees en zuivel.

Ons huidige landbouwsysteem is gericht op export: 80 procent van het hier geproduceerde voedsel exporteren we, en 75 procent van ons voedsel in de supermarkt is geïmporteerd. Het grootste deel van 'onze' boeren woont dus in het buitenland. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor graan: wij telen graan voornamelijk voor veevoer, maar importeren graan uit Frankrijk voor ons eigen brood.

⁸ <https://nederlandveganland.nl/>

In ons gedachtenexperiment zijn we niet over één nacht ijs gegaan. We hebben uitgebreid gesproken met landbouwdeskundigen, voedingsdeskundigen en hebben een econoom ingeschakeld voor een MKBA (maatschappelijke kosten-batenanalyse). We zijn wetenschappelijk te werk gegaan: al onze bronnen en uitgangspunten zijn navolgbaar.

Voordelen van een volledig plantaardig voedselsysteem:

- We hebben *ruimte genoeg* in Nederland, we moeten alleen slimmere keuzen maken.
- Van een voedselafdruk van 1.800 m² per persoon gaan we naar 720 m² per persoon.
- Als iedereen in Nederland plantaardig zou eten, kunnen we *20 miljoen inwoners voeden* met gezond voedsel dat op eigen bodem op natuurinclusieve wijze wordt geteeld. Er is dan nog genoeg ruimte over voor andere maatschappelijke ambities.
- *Meer natuur*: Het NNN wordt gerealiseerd, plus 150.000 ha extra natuur (volgens PBL), waardoor o.a. de oorspronkelijke EHS evenals de daar later aan toegevoegde 'robuuste verbindingen' volledig kunnen worden gerealiseerd.
- *Meer biodiversiteit*: Naast de aanzienlijke toename van de oppervlakte natuur, zal ook de biodiversiteit van de landbouwgronden fors toenemen doordat extensiever wordt gewerkt en chemische bestrijdingsmiddelen niet meer worden toegepast. Het landbouw-landschap wordt diverser door de verandering in teelten en door de vele overgangen die worden gecreëerd.
- *Genoeg ruimte voor bevolkingsgroei* en vergroening van onze steden. Genoeg ruimte om te wonen volgens het meest ruime verstedelijkings-scenario dat uitgaat van 14% extra stedelijk gebied in 2050.
- *Mooiere landschappen*: door de extra natuur, 10% groenblauwe dooradering en de extensievere teelten zonder gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen, zal de kwaliteit van landschappen sterk toenemen.
- *Schone lucht, water en bodem*: de KRW-doelen worden probleemloos gehaald omdat de huidige slechte waterkwaliteit voor het grootste deel wordt veroorzaakt door uitspoeling van meststoffen en chemische bestrijdingsmiddelen. De bodems worden gezonder doordat vrijwel geen kunstmest meer zal worden gebruikt, geen dierlijke mest, en geen chemische bestrijdingsmiddelen. De luchtkwaliteit verbetert sterk: het ammoniakprobleem is in één keer opgelost.
- *Goed voor de economie*: uit de maatschappelijke kosten-baten-analyse blijkt dat ondanks de forse investeringen die nodig zijn voor de omschakeling naar een volledig plantaardige landbouw, er toch een aanzienlijk positief effect is op de Nederlandse economie.
- *Gezondheid*: Door de sterk verbeterde milieukwaliteit en de bevordering van de biodiversiteit zal de gezondheid van mensen toenemen. Ook meer natuur draagt bij aan gezondheid. Of een volledig plantaardig dieet ook gezonder is hangt sterk af van de mate waarin snacks, bewerkt voedsel, fruit en groenten worden geconsumeerd.
- *Zoönosen zullen veel minder voorkomen*.
- *Ruimte voor waterberging*: omdat het organische stofgehalte in de bodems door de maaibemesting zal toenemen, neemt het vochtvasthoudend vermogen toe. Daarnaast zal het waterpeil in veenweidegebieden worden verhoogd waardoor meer water kan worden vastgehouden.

- *Goed voor de leefbaarheid van het platteland:* voor plantaardige productie zijn twee keer zoveel boeren nodig dan nu in Nederland.

Nadelen van een volledig plantaardig voedselsysteem:

- *Geen vlees en zuivel meer eten.* Veel mensen in Nederland zijn gehecht aan het eten van vlees, kaas, yoghurt en melk. Omschakeling naar een ander voedingspatroon zal een grote impact hebben. Toch is de omschakeling naar een plantaardig dieet nog nooit zo eenvoudig geweest als nu. Ook de komende jaren zullen er steeds meer plantaardige producten komen die lijken op de dierlijke producten waaraan mensen gewend zijn. Technologieën als fermentatie zijn daarnaast veelbelovend.
- *Geen koeien en schapen meer in de wei* (maar wel veel meer wilde dieren).
- *De omschakeling vraagt een grote transitie.* De impact is groot. Een volledige omschakeling naar productie van plantaardige voeding betekent dat alle veehouders afstand moeten doen van een traditie en een ander vak zullen moeten leren, en dat er ook nieuwe akkerbouwers en groentetelers zullen moeten worden opgeleid. Het betekent ook dat er allerlei investeringen die in de veehouderij zijn gedaan, versneld moeten worden afgeschreven. Gronden moeten worden herverkaveld. De vleesverwerkende en zuivelverwerkende industrie zal moeten worden afgebouwd, alternatieve verwerking zal moeten worden opgebouwd, et cetera.

Kosten en baten

Is een Nederland zonder veehouderij financieel haalbaar? Wat zou dit betekenen voor de Nederlandse economie? De landbouwsector en de vlees- en zuivelverwerkende industrie zijn toch heel belangrijk voor de BV Nederland? Om antwoord op die vraag te geven hebben we econoom Max van der Sleen gevraagd om een Maatschappelijke Kosten-Baten-Analyse (MKBA) te maken met bijzondere aandacht voor Brede Welvaart.

Kort samengevat zijn de conclusies:

- Een Nederland zonder veehouderij heeft de potentie om de economie, over een periode van 20-25 jaar zo op en om te bouwen dat de Brede Welvaart in Nederland toeneemt.
- Het Bruto Binnenlands Product (BBP), een belangrijke brede welvaart-indicator (BWI), groeit in Veganland meer dan in het BAU34-scenario.
- De afbouw van de veehouderij (100% krimp) en de opbouw van de tuin- en akkerbouw (200% groei) gaan hand in hand. Dit betekent een beperkter BBP-verlies dan in het BAU-scenario, want de Toegevoegde Waarde (TW) per hectare tuin- en akkerbouw is groter dan bij de veehouderij.
- Het maatschappelijk investeringsrendement (= Internal Rate of Return, ofwel IRR) bij een investering van € 117 mld. over 20 jaar komt uit op 13% t.o.v. het BAU-scenario met een totale investering van € 58 mld. Een 13% maatschappelijk rendement is hoog t.o.v. de 2-4% die het Ministerie van Financiën standaard hanteert voor grote nationale projecten in infrastructuur en klimaat.
- Ook de twee andere resultaatindicatoren - de Netto Contante Waarde (NCW) en de Baten-Kosten verhouding - pakken positief uit voor een Nederland zonder veehouderij.

Wat kunnen we hiermee?

Het gaat hier om een denkoefening, op basis van een extreem scenario. Het is geen op uitvoering gericht plan en het scenario zal zich ook niet binnen afzienbare tijd gaan voltrekken. De randvoorwaarden zijn immers niet realistisch en de impact is enorm.

Toch levert deze denkoefening interessante inzichten op. (Veel) minder vee zou ons land zoveel opleveren: het dierenwelzijn wordt bevorderd, de landbouw haalt alle klimaatdoelen, er is meer ruimte beschikbaar, de waterkwaliteit verbetert, de natuur krijgt meer ruimte, de biodiversiteit gaat erop vooruit, de stikstofproblematiek wordt opgelost, onze gezondheid wordt bevorderd, en internationaal gebruiken we minder land en nutriënten, wat daar tot een rechtvaardiger bestaan leidt. Als we voedselzekerheid werkelijk hoog in het vaandel hebben staan, zoals sommige partijen en het huidige kabinet uitdragen, dan is het werken aan een feed-food shift en het beperken van de veehouderij een uitstekende oplossingsrichting.

Bij het nadenken over de ambitie om de 'brede beëindigingsregeling' te laten bijdragen aan "een toekomstbestendige (grondgebonden) landbouw, met onder andere oog voor natuur, waterkwaliteit, milieu-impact en een dierwaardige veehouderij" is het goed om onszelf de vraag te stellen: hoeveel veehouderij willen we eigenlijk in Nederland? Wat levert ons dat als samenleving op, en wat hebben we daarvoor over?

Ik wens u veel wijsheid en zie uit naar ons gesprek op 5 februari aanstaande.

Hartelijke groet,

Berno Strootman

**STROOTMAN
LANDSCHAPSARCHITECTEN**

Funenpark 1D
1018 AK Amsterdam
T +31(0) 20 419 41 69
www.strootman.net
[linkedin](#)