

Stikstof: de lessen uit het – recente - verleden

25 januari 2022

Mevrouw de Minister,

Velen benaderen u dezer dagen met gelukwensen en bemoedigende woorden en wij, als “onafhankelijke ouderejaars” binnen de initiatiefgroep achter het *Aanvalsplan Grutto* voegen daar graag onze welgemeende woorden aan toe. Velen vragen u ook om gerichte aandacht en, kan het zijn, ondersteuning voor hun plannen. Wij willen echter niet alleen “halen” maar vooral “brengen”. De laatste drie jaar hebben wij in goede wisselwerking met uw medewerkers en die van de provincies en met stevige ondersteuning van de groene achterban, uiteenlopend van de natuur-en milieuorganisaties, de TBO’s met inbegrip van Staatsbosbeheer tot BoerenNatuur, en tot onze vreugde ook LTO het *Aanvalsplan Grutto* ontwikkeld. Het is zeker nog niet “af”, maar de opgedane ervaring speciaal waar het gaat om nieuwe verdienmodellen voor de betrokken melkveehouders staat ons wel toe om in aanvulling op eerdere beleidservaring een aantal voorlopige lessen te trekken, die u wellicht van pas kunnen komen bij de vormgeving van het stikstofbeleid. Het is met die hoop dat we u deze brief sturen.

Lessen uit het milieubeleid: de Afrekenbare Stoffenbalans

Het milieubeleid in Nederland leert ons wijze lessen. Zowel bij klimaatverandering als bij de stikstofcrisis heb je te maken met puntbronnen en diffuse bronnen. De CO₂-uitstoot door grote puntbronnen, zoals Tata Steel, Europoort en elektriciteitscentrales kun je verminderen door uitkoop (sluiting) of door innovatie. Indertijd is de zwaveluitstoot van kolengestookte centrales (bron van zure regen) tot nul teruggebracht via dwang en door stimulering van innovaties. Langs dezelfde weg kan je uitstoot van stikstof door puntbronnen dichtbij natuurgebieden – varkens- of pluimveehouderijen - bestrijden.

Bij diffuse bronnen gaat het om veel vervuilers verspreid over een groot gebied. Dat vraagt om een andere aanpak, dat voldoet aan de 3E-criteria: Effectief (het beleid realiseert de gestelde doelen), Efficiënt (doet dat met inzet van de minst mogelijke middelen) en Eerlijk (met het grootste draagvlak). Je kunt bijvoorbeeld de CO₂-uitstoot door huishoudens en verkeer beperken door subsidies voor elektrische auto’s of zonnepanelen met terugleververgoeding. Dat is duur, weinig effectief en oneerlijk ten opzichte van mensen die sowieso geen elektrische auto kunnen betalen of geen mogelijkheid hebben om zonnepanelen op hun dak te leggen. De vele miljarden die ermee gemoeid zijn, zijn beter besteed aan het isoleren van (huur-)woningen en het verbeteren van de infrastructuur voor openbaar vervoer en de - al dan niet elektrische - fiets.

Voor de stikstofuitstoot geldt iets dergelijks. De stikstofdeken die ons land bedekt wordt vooral veroorzaakt door de melkveehouderij en daarbij gaat het om duizenden diffuse bronnen. Strikt genomen is elke koe in de wei een diffuse stikstofbron. De helft van de koeien slachten, zoals sommige politici voorstellen is een onbegaanbare weg met grote negatieve gevolgen voor economie, natuur en landschap. Het is veel efficiënter om het innovatieve vermogen van de sector te benutten en binnen randvoorwaarden een nieuw verdienmodel voor

de boer te ontwikkelen. Vertrekpunt moet zijn een lange-termijn visie op de inrichting van het landelijke gebied. Eerder suggereerden wij een onderscheid in (a) het rode gebied van de hoogproductieve landbouw, (b) het oranje gebied dat wordt gekenmerkt door een combinatie van een minder productieve landbouw en de verwaarding van andere maatschappelijke activiteiten, en (c) het groene gebied met een natuurstempel.

Het rode gebied, stelden wij, bouwt op generieke regelgeving, die uitgaat van een heldere en eenduidige definitie van grondgebonden landbouw en geheiligde maar bijna vergeten principes als de toepassing van “best ecological means”. De verdiensten van de melkveehouders worden gedreven door het haalbare in een wereldmarkt; inkomenssubsidies zijn alleen van toepassing indien noodzakelijk om een internationaal horizontaal speelveld te waarborgen. De grootste uitdagingen bij de vormgeving van dit beleid zijn gelegen in, ten eerste, de – grootschalige – herinrichting van het landelijke gebied en, ten tweede, de vormgeving van inhoudsvolle verdienmodellen voor het oranje gebied. Juist op het laatste punt kan het *Aanvalsplan Grutto* handvatten bieden; wij komen daar op terug.

Het stikstofbeleid moet “passen” binnen die overkoepelende visie uitmaken en, gebruikmakend van de beschikbare middelen, fungeren als een aandrijver van de noodzakelijke omslag. Voorkomen moet worden dat, zoals dreigt bij het klimaatbeleid, het totaalplaatje verdwijnt in een rijstebrijberg van middelvoorschriften, bedacht door ambtenaren of deskundigen achter hun beeldscherm. Dat gevaar is niet denkbeeldig; denk bijvoorbeeld aan de voorgeschreven stalvloeren waar nu veel vraagtekens bij worden gezet. De weg vooruit vraagt veeleer om ondernemende boeren, want wie beheerst het vak beter dan zij. Het antwoord is gelegen in doelvoorschriften: afrekenen op resultaat dus, zoals ook de Commissie Remkes adviseerde.

Een van de aanbevelingen van die commissie is de invoering van een Afrekenbare Stoffenbalans, waarbij boeren in een ‘boekhouding’ bijhouden welke en hoeveel stoffen (waaronder stikstof) het bedrijf ingaan in de vorm van veevoer, kunstmest en dierlijke mest en hoeveel eruit gaat in de vorm van melk, vlees en eieren. Een dergelijk systeem (MINAS, Mineralen Aangiftesysteem) is tussen 1998 en 2006 zeer doeltreffend gebleken, maar helaas om onduidelijke politieke redenen afgeschaft.

Een aangescherpt systeem, waarbij de feitelijke uitstoot van onder meer nitraat, ammoniak en fosfaat daadwerkelijk wordt gemeten met sensoren en andere moderne technieken, kan echter de randvoorwaarden scheppen voor een constructieve weg vooruit. Zo’n aanpak is een enorme uitdaging voor het innovatieve vermogen van zowel de sector als de individuele boer. Zeker als dat gebeurt in combinatie met goede begeleiding en een stevige (prohibitieve) heffing op het lozen van mineralen naar lucht, water en bodem. Het vraagt om de inzet van een samenwerkingsambassadeur zoals gesuggereerd door Ferd Crone in zijn recente rapport “Vertrouwen in samenwerking door en met de landbouw” (november 2021).

In het prille begin van het milieubeleid, meer specifiek de Wet verontreiniging oppervlaktewateren heeft de combinatie van heffingen en stimulansen erg goed gewerkt. Bedrijven zoals Gist Brocades (tegenwoordig DSM) die in eerste instantie protesteerden tegen de heffingen, wisten er later zelfs een gunstig verdienmodel van te maken.

In het verlengde van de Afrekenbare Stoffenbalans moet ook het oerwoud van de mestwetgeving worden gesaneerd. In de 35 jaar sinds de eerste Meststoffenwet is er ondoorzichtige stapeling ontstaan van vooral middelvoorschriften, waardoor de boeren op

hoge kosten zijn gejaagd zonder dat dat iets wezenlijks heeft bijgedragen aan het verminderen van de emissies. Ook hiervoor geldt: stel afrekenbare doelen in combinatie met heffingen en laat het aan de agrarisch ondernemer en zijn toeleverancier om methoden te ontwikkelen om die doelen te realiseren. Een creatieve en fraudebestendige digitalisering van zowel de invoer als uitvoer van mineralen kan, zo heeft de buitenlandse ervaring aangetoond, de administratieve rompslomp voor de boer beperken. De investeringen die daarvoor nodig zijn, kunnen eventueel worden versneld door het beschikbaar stellen van achtergestelde leningen.

De aanbevelingen van de commissie Remkes lijken ook te voldoen aan het derde van de 3E-criteria, eerlijkheid, vrij vertaald als voldoende draagvlak. In mei jongstleden publiceerden LTO, Natuurmonumenten en de Stichting Natuur & Milieu - *bien étonnés de se trouver ensemble* - met de werkgeversorganisaties een akkoord om de reductie van de stikstofemissie te versnellen. Hun advies bouwt voort op dat van de commissie Remkes. Het akkoord gaat niet uit van een halvering van de veestapel als vooropgezet doel, maar veeleer van een sterke vermindering van de uitstoot door veehouders die hun vak kennen en willen vernieuwen. Alleen in specifieke, goed omschreven situaties, bijvoorbeeld bij puntbronnen, is uitkoop en sanering noodzakelijk.

Vele industrietakken brachten de afgelopen vijftig jaar op basis van convenanten met de overheid hun uitstoot van schadelijke stoffen terug tot aanvaardbare niveaus. Daar is niets zachts aan: worden de doelen niet gehaald (en de stoffenbalans laat daarover geen twijfel), dan worden de “zondaars” met zwaardere middelen tot inkeer gebracht. Toegejuicht vanaf de kantlijn door de grote meerderheid die zich wel aan de afspraken hield. Beschouw daarbij, in het verlengde van de veenweideaanpak, het stikstofbeleid niet als een momentopname maar als een zichzelf door ontwikkelende aanpak. We weten heel veel nog niet, maar dat weerhoudt ons er niet van om aan de slag te gaan, uit te proberen, te evalueren en periodiek, zo nodig, bij te stellen.

Het vereist politieke moed om een actief landinrichtingsbeleid en een streng doelvoorschriftenbeleid te voeren. Het zou getuigen van een nieuwe bestuurscultuur: niet lullen maar poetsen. Niet langer het vooruit schuiven van hete aardappels, maar ook geen massale uitkoop, laat staan onteigening van de melkveehouderij. Dat neemt de stikstofdeken niet weg, althans niet voldoende en het verzet zal enorm zijn.

Lessen uit het Aanvalsplan Grutto: uitkoop op basis van verdienmodel

In het kader van het *Aanvalsplan Grutto* leerden wij een aantal lessen die in aanvulling op het bovenstaande relevant zijn voor een stikstofaanpak speciaal in het bovengenoemde oranje gebied. Wij pretenderen niet dat ze sector-/bedrijfstakbreed het gehele beleid omvatten maar de opsomming van valkuilen en denkbare oplossingen kan bijdragen tot de vormgeving van een 3E-beleid.

Valkuilen

Zeker vijf valkuilen belemmeren een goede beleidsaanpak:

1. ***In hoge mate diffuse belasting.*** Het politieke discours concentreerde zich de afgelopen periode in hoge mate op de uitkoop van veehouderijen in de onmiddellijke nabijheid van Natura2000-terreinen. Dat kan zinvol zijn waar het de puntbelasting door intensieve veehouderijen betreft, maar is hoogst twijfelachtig in het geval van melkveehouderijen. In de eerste plaats is het aantal melkveehouderijen in de nabijheid van Natura2000-gebieden gering. Uitkoop vermindert daardoor nauwelijks de ruwweg 40 % die de melkveehouderij bijdraagt aan de nationale stikstofdeken. In de tweede plaats is de tot nu toe gehanteerde afstand van 4 of 5 km tot een Natura2000-gebied te groot. De directe stikstofneerslag is meetbaar tot op slechts 400 tot 500 meter; op grotere afstand draagt de diffuse bron echter wel degelijk bij tot de stikstofdeken.
2. ***Geen passende bestemming voor de vrijvallende grond.*** De stikstofwet bepaalt dat vrijkomende grond niet ingezet mag worden voor de veehouderij. Er is echter weinig nagedacht over wel mogelijke, minder sectorale functies, waarvoor de Omgevingswet mogelijkheden biedt. Wat is “landschapsgrond” die een overgang kan bieden tussen natuur- en agrarische grond? Moeten we denken aan nieuwe natuur, zonneweiden, bosbouw of ander agrarische activiteit, bijvoorbeeld glastuinbouw of nieuwe teelten zoals de lisdodde? Het is uiterst twijfelachtig of die ruimtelijke invullingen op groot draagvlak kunnen rekenen.

Zonder goede sturing dreigt speciaal de schimmel van een nieuwe golf recreatiewoningen. De door afwaardering lage grondprijs gaat als een magneet projectontwikkelaars aantrekken met voorspelbare ontarding naar permanente bewoning.

3. ***Geen verdienmodel.*** Indien op enigerlei wijze een extensieve melkveehouderij mogelijk blijft, dreigt het ontstaan van een “tweede-rangsboer”, die weliswaar in geval van eigen grond een aanzienlijke vermogensimpuls kreeg maar vervolgens op zijn goedkope grond-met-stempel niet vrijuit mag ondernemen en dus moet overleven met lage verdiensten. Ruwweg 40 % van de grond is bovendien in pacht. Zijn bedrijf heeft ook een “verkeerde” schaal want gebaseerd op meer koeien: hij heeft niet genoeg werk om handen, zijn stallen zijn te groot. Zo’n boer is kwetsbaar voor scharrelinvulling: caravanopslag, criminaliteit (drugs). Te makkelijk wordt met brede gebaren verwezen naar de talloze invullingen van een nieuw verdienmodel dat op voldoende schaal soelaas kan brengen: het is er op dit moment niet. De veel gepropageerde bredere doelstellingen vergen ingrijpende veranderingen. Het *Aanvalsplan Grutto* biedt perspectief in circa 30 kansgebieden van ieder 1000 ha, maar dat is slechts een druppel.
4. ***Ondoordachte spelregels.*** Nieuw beleid vraagt om nieuwe spelregels. Hoe gaan we bijvoorbeeld om met afwaardering? Welke percentages zijn “haalbaar” en welke aanpassing vereist dat op belendende beleidsterreinen (bijvoorbeeld ANLb-beheervergoedingen, waterschapslasten, pachtprizen)? Boeren moeten een “eerlijke” prijs krijgen voor hun producten en de zuivelketen mag niet langer vrijblijvend achterover leunen, maar de bijbehorende regelgeving is er niet. Wat worden de spelregels voor grondbanken die op plaatselijk niveau de afhandeling en afstemming van grondtransacties kunnen bevorderen? En hoe kan de overheid een zinvolle

ontwikkeling van de CO2-beprijzing bevorderen als wezenlijk onderdeel van nieuwe verdienmodellen?

5. **Onvoldoende slagkracht.** Door een sterke decentralisatie en een geloof in marktwerking is de beleidsbasis (kennis en kennissen) van het rijk verzwakt: R.O., landbouw, natuur. Dat gat is vooralsnog onvoldoende gevuld door de provincies. De beleidsuitvoering laat zijn twijfels; zie ook het recente rapport van ABD Topconsult. De beleidsvorming wordt belemmerd door de noodzaak tot afstemming, die tijdrovend is en leidt tot verwatering. Om de interprovinciale vrede te bewaren moest bijvoorbeeld een deel van het “gruttogeld” worden besteed aan akkervogels. Zowel beleidsvorming als –uitvoering worden bovendien na de afbouw van de DLG belemmerd door een onvoldoende snijvlak met de veehouderij.

Speciale aandacht is ook vereist voor twee waarschijnlijke bijwerkingen van de Groot Geld benadering waarvoor het Kabinet heeft gekozen: “luie” beleidsmakers en -uitvoerders en onwenselijke vrienden. Beleidsapparaten staan idealiter op scherp: ze moeten niet beschikken over te weinig maar zeker niet over te veel mensen en geld. Steeds weer leert de ervaring dat een te veel aan middelen leidt tot te veel vergaderingen van steeds betere regelneven. Steeds weer ook leert de ervaring dat – als motten op warmte – velerlei “vrienden” te hulp schieten om de overheid van zijn overvloedige middelen af te helpen. Het vereist bestuurlijke slagkracht om het juiste evenwicht te waarborgen en die is niet op alle niveaus voldoende zeker gesteld.

Denkbare oplossingen

Het *Aanvalsplan Grutto* fungeert als pionier waar het betreft een nieuw verdienmodel op het raakvlak van melkveehouderij en weidevogelbeheer. Als zodanig kan het vanzelfsprekend niet alle antwoorden bieden maar het levert wel een inzicht in de zoekrichting voor een toegespitst stikstofbeleid. Wij gaan daarbij uit van de voortzetting van een boerenbedrijf met een bedrijfsvoering die als streven een halvering van de stikstofuitstoot met zich meebrengt.

1. **Stikstofbesparing door bedrijfsfusie.** De uitkoop van melkveehouderijen wordt belemmerd door geheiligde uitgangspunten: de overheid mag als koper niet meer betalen dan de gangbare agrarische prijs. Veelal zal dat onvoldoende zijn om de beoogde verkopers te verleiden. Een platte afwaardering van een melkveehouderij gekoppeld aan een halvering van de veestapel biedt eveneens geen soelaas: de stallen zijn te groot etc. voor een rendabele bedrijfsvoering. De afwaardering moet zeer aanzienlijk zijn. Dan nog rijzen de vragen zoals hierboven geschetst onder 3. Melkveehouders zoeken het antwoord veeleer in het behoud van hun veestapel op een twee keer zo groot areaal

Een dergelijke extensivering kan worden gerealiseerd wanneer de overheid met stikstofgeld een bedrijf uitkoopt en dat, eventueel na afwaardering, doorverkoopt of verpacht aan een naastgelegen, even grote boer. Met een beperkte toename van zijn aantal koeien heeft die op dubbel areaal een goed toekomstperspectief (dekking vaste kosten en uitnutting investeringen, b.v. stallen). Indien de ‘blijvende’ melkveehouder bovendien wordt verplicht om

binnen een periode van, zeg, drie jaar de overstap te maken naar een stikstofarme stal, is de stikstofwinst aanzienlijk. De stikstofwinst is zeer aanzienlijk: de originele veestapel van de twee bedrijven is bijna gehalveerd en twee traditionele stallen worden vervangen door een enkele stikstofarme stal. Daarnaast is het inkomen van de veehouder niet alleen afhankelijk van de melkproductie maar ook andere inkomensbronnen.

Inschattingen op basis van de praktijkgegevens van melkveehouders die wij verrichtten in het kader van het *Aanvalsplan*, illustreren het toekomstperspectief voor de blijvende boeren. In voorkomende gevallen blijkt echter dat het eigen vermogen van de agrariër onvoldoende is voor de financiering van de aanmerkelijke investeringen. Daaraan is tegemoet te komen door het afwaarderingspercentage te verhogen. Alternatief is het denkbaar ook het eigen bedrijf af te waarden of kapitaal ‘van buiten’ te injecteren.

2. ***Stikstofbesparing door bedrijfsfusie en prestatiebeloning.*** De overheid mag als koper niet meer betalen dan de gangbare agrarische prijs, maar het is denkbaar dat andere partijen een plus op die prijs stellen in de vorm van prestatiebeloningen. Het *Aanvalsplan Grutto* bouwt hier op voort en biedt daardoor een inzicht in nieuwe verdienmodellen en de daartoe noodzakelijke acties. Een groot deel van de hierna te benoemen extra verdiensten zouden in principe ook van toepassing kunnen zijn buiten de gruttokansgebieden en kunnen zodoende bijdragen aan het stikstofbeleid. Een extra complicatie vormt dan wel de schaal: het *Aanvalsplan* richt zich op een beperkt areaal van ruwweg 30.000 ha en kan niet zonder meer worden opgeschaald. Ook het omgedraaide probleem vraagt aandacht: hoe kan worden zeker gesteld dat de prestatiepremie alleen in de beoogde gebieden van toepassing is? Indien immers alle melkveehouders “meeprofiten”, is er geen extra prikkel voor het stikstofbeleid.

Als uitgangspunt van het *Aanvalsplan* – en idealiter ook van een prestatiegericht stikstofbeleid – geldt dat met de uitkoop van melkveehouderijen meerdere doelen tegelijk worden gediend: een relatief efficiënte beperking van de stikstofuitstoot, een toekomstperspectief voor de ‘blijvende’ veehouders en een serieuze opstoot op andere beleidsterreinen zoals waterberging, tegengaan van verdroging en bodemdaling. CO₂-opslag en weidevogelbeheer. Binnen het kader van het *Aanvalsplan Grutto* worden veehouders op basis van een aantrekkelijk verdienmodel verleid tot de overstap op een toegespitst agrarisch beheer, met – onvermijdelijk – beperking van het aantal koeien per ha. Bovendien moet de overstap worden gemaakt naar mestscheiding, wellicht lichtere koeien etc. Zo’n grutto boer kan in theorie stikstofvrij werken; een doelstelling van 75 procent minder stikstofuitstoot is zeker haalbaar.

*Een inschatting in wisselwerking met melkveehouders illustreert de werking. Stel twee naastgelegen boeren beschikken beiden over 100 ha met 200 koeien. De ene veehouder wordt uitgekocht tegen € 50.000 per ha, dus € 5 miljoen en zijn grond wordt na afwaardering met 40 % doorverkocht aan de buurman. Die zal, uitgaande van de kwaliteitscriteria van het *Aanvalsplan* op zijn 200 ha echter minder koeien – zeg: 300 – houden. Die koeien produceren door de mindere graskwaliteit bovendien minder melk: 7.000 kg in plaats van 11.000*

kg per jaar. Zijn totale melkproductie blijft dus nagenoeg gelijk: ruim 2 miljoen kg per jaar. Met, zoals eerder, een passende afwaardering of een kapitaalinjectie ontstaat ruimte om de nieuwe eigenaar te verplichten tot stikstofarme modernisering van de stallen. De nieuwe stalssystemen zoals bijvoorbeeld ontwikkeld door Lely bieden perspectief.

Uit onze inschattingen blijkt een rendabele bedrijfsvoering zeer wel mogelijk door een dergelijke inzet van publieke middelen voor maatschappelijke doelen. Ook nu is echter het eigen vermogen van de agrariër soms onvoldoende voor de financiering van de aanmerkelijke investeringen. Daaraan is tegemoet te komen door het afwaarderingspercentage te verhogen; de bestaande SKNL-regeling voor natuurdoeleinden gaat uit van 85 %. Alternatief is het denkbaar kapitaal “van buiten” aan te trekken. De Rabobank bijvoorbeeld is enthousiast over de zogenoemde Pijpkaneel-constructie, waarbij maatschappelijk gemotiveerde beleggers tegen een zeer beperkt dividend een passief aandeel nemen in een melkveehouderij. Ook andere groenfondsen experimenteren in deze richting. De kansgebieden van het *Aanvalsplan Grutto* vormen vermoedelijk een aantrekkelijk object voor juist deze beleggers.

De schaalvergroting speelt in op de veelvuldig geuite wens onder de gruttoboeren. Om hun op vrijwillige basis in voldoende tempo te verleiden tot het maken van de overstap naar het nieuwe verdienmodel is echter een plus vereist. Uitgangspunt van het agrarisch natuurbeheer is vanouds een beheersvergoeding die de inkomstenderving opvangt: de melkveehouder speelt in principe quitte bij de overstap van een gangbare bedrijfsvoering naar “gruttobeheer”. Binnen het *Aanvalsplan* wordt hun verdienmodel echter verder verbeterd door prestatiebeloningen die in geval van een bredere toepassing gericht beleid vereisen:

- **Lagere waterschapslasten.** Op dit moment worden lagere lasten berekend in geval van een R.O. “natuurstempel” met daaraan verbonden een kwalitatieve verplichting. Een heel pak nieuwe taken zal met stelligheid de medewerking vereisen van veehouders: waterberging, tegengaan van verdroging en bodemdaling. Ook dat kost geld. Wijziging van de Waterschapswet is noodzakelijk om met minimale weerstand van de agrariërs de inkomstenderving van de waterschappen te verhalen op zowel de ongebouwde als gebouwde omgeving.
- **Lagere pacht.** Politiek bestaat breed de wens om met het pachtbeleid niet alleen bij te dragen aan bedrijfsovername en bedrijfsontwikkeling door jonge boeren, maar ook aan het herstel en de bevordering van de biodiversiteit. Ook minder verliezen en vervuiling wordt breed gedragen. Maar niet alles kan overal, keuzes zijn nodig. De aanstaande wijziging van de Pachtwet biedt daartoe een handvat.

Nu reeds berekenen TBO's een veel lagere pacht aan de melkveehouders op hun terreinen. Zouden ook andere pachters te verleiden zijn tot een gedifferentieerde pachtprijs in geval van maatschappelijke diensten? Ruwweg 40 % van het agrarisch areaal is in eigendom van particuliere beleggers en maatschappelijke instellingen, vooral kerken. Is het denkbaar dergelijke grootgrondbezitters langs financiële weg te “verleiden” hun grond af te

waarderen met, zeg, 40 % onder voorwaarde dat hun pachters zich verbinden tot het zware beheer van het *Aanvalsplan* of na een afwaardering van, zeg, 60 % bovendien een stikstofarme stal bouwen? Met grote stappen kom je sneller thuis.

- **Prestatieregelingen.** Toppresterende melkveehouders komen in aanmerking voor premies van hoofdrospelers in de zuivelketen. De Rabo berekent lagere rente, verschillende verwerkers/detailhandels bieden een hoger melkgeld. De schaal is echter beperkt en de regelingen zijn vrijwillig en dus kwetsbaar. De premieregelingen kennen ook uiteenlopende uitgangspunten, ze benadrukken bijvoorbeeld CO₂-vastlegging versus weidevogelbeheer. Betere afstemming en idealiter keuzes zijn wenselijk om een eenduidig beleid te bevorderen.

Het valt te overwegen om in samenspraak met de hoofdrospelers in de zuivelketen te komen tot formele afspraken voor een collectieve opslag bij inkoop door de detailhandel. De aanstaande Wet Ruimte voor Duurzaamheidsinitiatieven biedt – met beperkte aanpassing - het kader om onder voorwaarden prijsafspraken binnen de keten (van boer tot consument) bindend vast te leggen, mits de producten een duidelijke meerwaarde bieden op het gebied van duurzaamheid. Indien een opslag van een paar cent per kilo melkinhoud wordt ingevoerd bij de inkoop van alle zuivelproducten (ook import) door de detailhandel, worden de concurrentieverhoudingen niet verstoord.

Opslag bij inkoop door de detailhandel (in plaats van bij verkoop door de detailhandel) biedt daarbij het voordeel van de eenvoud met het bijbehorende draagvlak: verwerkers en detailhandel kunnen bij de verkoop eigen acties voeren (ook in combinatie met bijvoorbeeld een eigen merk of de verkoop van streekproducten) en de uitvoering is goed controleerbaar. Een opslag bij inkoop, die voor alle verwerkers gelijk is, verstoort niet de concurrentie voor de consumentenprijs; het is immers een voor ieder gelijk inkoop-nadeel.

Een dergelijke opslag is ook doenlijk op basis van afspraken binnen de zuivelketen, d.w.z. zonder de Wet Ruimte voor Duurzaamheidsinitiatieven. In het bijzonder de recente “Leidraad Duurzaamheidsafspraken” geeft hiervoor een toetsingskader dat in afstemming met ACM bouwt op de transparantie van prijzen. Weer lijkt een hoofdrol weggelegd voor een samenwerkingsambassadeur.

- **CO₂-beprijzing.** Een groot deel van het areaal van de melkveehouderij is gelegen op (klei op) veen; bij de gruttokansgebieden betreft dat ruwweg tweederde van het grasland. Door peilverhoging is daar, zeker in Fryslân dat zeer diep ontwaterd is, serieus geld te verdienen door de verkoop van CO₂-certificaten. Ook CO₂-vastlegging in de wortelzones van blijvend grasland biedt een – op dit moment onderschat – verdienpotentieel. Een actieve stimulering en ook regulering van de vrijwillige CO₂-markt kan in

samenwerking met EZK resulteren in een wezenlijke bijdrage voor een toekomstig verdienmodel. Actief beleid is noodzakelijk om te voorkomen dat de potentiële opbrengsten “verdampen” omdat niet wordt voldaan aan de additionaliteitstoets: indien de peilverhoging berust op een besluit van overheidswege, wordt de CO2-opslag niet meer beloond met certificaten. Alleen door die additionaliteitsvereiste aan te passen is terechte beloning van de vrijwillige peilverhoging mogelijk..

Waterschappen worden juist in deze veenweidegebieden in toenemende mate geconfronteerd met claims van bewoners als gevolg van bodemdaling. De Tweede Kamer heeft het Kabinet recent verzocht de gedupeerden van de funderingsschade op zo kort mogelijke termijn te helpen door verruiming van de regeling Fonds Duurzaam Funderingsherstel. Is het denkbaar dat de opbrengsten van de CO2-beprijzing deels worden benut voor dit doel? Indien het Friese waterpeil wordt verhoogd naar 50 cm onder maaiveld, komt een enorm bedrag vrij. Indien, zeg, de helft hiervan ten goede komt aan de grondeigenaren c.q. de melkveehouders en de andere helft geoormerkt gaat naar het Fonds, kon je wel eens een eind in de goede richting komen. In andere provincies gaat het om lagere bedragen, maar nergens is sprake van beleidsvorming.

Vooruitlopend op het aangescherpte stikstofbeleid verdient de voorgestelde stikstofbesparing door bedrijfsfusie en prestatiebeloning nadere uitwerking. De aanpak valt in de categorie *no-regrets*: meer stikstofafbouw voor minder geld, een solide draagvlak onder de melkveehouders en een opstoot voor het weidevogelbeleid, zeker op klei waar nu nauwelijks aankoopmiddelen beschikbaar zijn. Een dergelijk pioniersbeleid kan echter vooral dienen als vingeroefening met betrekking tot toekomstige verdienmodellen voor het oranje gebied. Juist in dit gebied ontbreekt het op dit moment aan inhoudsvolle verdienmodellen.

3. ***Nieuwe functies voor oude grond.*** Als een van de valkuilen van een stikstofbeleid dat zich in belangrijke mate richt op uitkoop van veehouderijen verwezen wij naar de ruimtelijke invulling van de vrijgekomen grond. De Commissie Remkes suggereerde in dat verband extensivering op marginale gronden in of nabij stikstofgevoelige natuurgebieden in combinatie met recreatie en zorg, zoals dagopvang van kinderen, ouderen en mensen met een beperking. Een deel van het areaal kan volgens de Commissie ook worden gebruikt voor gepaste woningbouw, zoals bijvoorbeeld de “tiny houses” in het project Peel Natuurdorpen.

Het verdient aanbeveling om concrete beleidslijnen te ontwikkelen voor met name de zogenoemde landschapsgrond op de overgang van Natura2000-gebieden en het omliggende land. Eerder werd speciaal in de Randstad een ongewenste grensvervaging ingeperkt door het afzomen van woonwijken met bos en de aanleg van particuliere landgoederen (“rood-voor-groen”); de bewoners verdedigen hun bos c.q. landgoed tegen ongewenste ontwikkelingen. Veel Natura2000-gebieden kunnen vermoedelijk ook op een maatschappelijk aantrekkelijke wijze worden “afgezoomd” met geplande recreatiewoningen of volkstuintjes-nieuwe-stijl en stallen voor hobbyboeren. Hun

ligging is gunstig en de belangstelling waarschijnlijk groot. Een dergelijke aanpak, zo leerde de ervaring, vereist harde spelregels om waardevolle weidevogelgebieden te beschermen, maar ook om ontarding in permanente bewoning te voorkomen en overmatige winsten van projectontwikkelaars in te perken. Een vergelijkbare benadering kan ook een zinvol handvat bieden voor een landschappelijk ingepaste energieopwekking.

4. **Infrastructuur/ondersteuning.** Wij pretenderen geen compleetheid, het *Aanvalsplan Grutto* staat pas in de steigers van de praktische uitvoering. Nu reeds kan echter een aantal piketpalen worden geslagen waar het betreft de uitwerking en overdracht van het verdienmodel. Zelfs bij een uiterst positief voorstel – welke beleidsmaker kan zonder blozen zeggen dat het einddoel is een hoger inkomen voor de boer? – stuiten wij in eerste instantie op een muur van wantrouwen. Het herwinnen van een vorm van geloofwaardigheid is daardoor een doel op zich. Weer kan het *Aanvalsplan* fungeren als pilot voor de vormgeving van de meervoudige doelen van agrarische activiteiten in de oranje gebieden.

Met name op het snijvlak van overheid en melkveehouderij is een kloof gevallen door de opheffing van de DLG. Een gebiedsgerichte aanpak staat of valt bij (a) de betrouwbaarheid van de financiering en (b) de kwaliteiten van de contactpersonen – noem het gebiedsmanagers – die de brug kunnen slaan van het provinciehuis naar de praktijk. Zij moeten als het ware tweetalig zijn: met hun voeten op het erf en met hun stropdas op de burelen. Zij moeten bovendien voldoende armslag en rugdekking hebben om “zaken” te kunnen doen en zij moeten daartoe kunnen beschikken over voldoende ondersteuning: een grondbank als belangrijk instrument van een DLG-in-heroprichting bijvoorbeeld met voldoende bevoegdheden. Ook de andere plattelandsbewoners moeten geloven in “hun” overheid: een juiste afhandeling van bodemdalingsschade is bijvoorbeeld van belang.

De infrastructurele ondersteuning dient zich ook te richten het ontwikkelen en delen van “nieuwe” kennis. Zijn de verdienmodellen - stikstof, afwaardering, pacht - robuust genoeg om boeren te verleiden tot betrokkenheid? Is het aanbod sowieso voldoende bekend en wordt de opgedane kennis gedeeld? Het verdient aanbeveling om serieus te investeren in een actieve begeleiding van de melkveehouders zoals die nu reeds met financiële steun van LNV via BoerenNatuur wordt geboden aan de collectieven binnen de zoekgebieden van het *Aanvalsplan Grutto*. Ook een nieuwe impuls in de klassieke leerkringen kan bijdragen tot een zinvolle uitwisseling van ervaringen. Een deskundige monitoring van resultaten en – niet onbelangrijk – viering van successen is essentieel. Met name de eerste golf van verandering moet het ultieme voorbeeld vormen van een nieuwe vorm van kringlooplandbouw: succes voedt succes.

Zonder een expertisecentra als vraagbaak/begeleider voor bijvoorbeeld de complexe CO₂-beprijzing zullen de drempels hoog zijn. Niet alle werk hoeft daarbij door de overheid zelf te worden gedaan. Binnen het *Aanvalsplan* hebben bijvoorbeeld de Friese Milieufederatie (FMF), It Fryske Gea en Vogelbescherming de afgelopen periode sleutelrollen vervuld. Hun inzet was ook in de andere provincies en Den Haag cruciaal. Ze liepen op kop en hebben de meeste praktijkervaring waar het CO₂-vastlegging betreft. Dat gold ook het contact met de grote spelers in de zuivelketen

over hoger melkgeld en met de Rabo over lagere rente. Samen met BoerenNatuur hebben ze het noodzakelijke huiswerk getrokken om het SMK-keurmerk ten behoeve van PlanetProof aan te passen. De grote publiekscampagne en professionele lobby in Den Haag waren van doorslaggevend belang.

Beleidsmakers moeten waarborgen dat een sluitend aanbod wordt geformuleerd dat ook niet bij de minste weerstand door zijn hoeven gaat. Zeker tijdens de eerste uitrol van het stikstofbeleid dreigt overbelasting en/of vertraging. Een doordachte opbouw en financiële ondersteuning van – niet overmatige - provinciale en “externe” infrastructuur is de komende jaren daarom noodzakelijk.

* * *

Wij hopen dat bovenstaande beschouwingen kunnen bijdragen tot de vormgeving van een stikstofbeleid dat leidt tot een omslag in de Nederlandse melkveehouderij met het bijbehorende herstel van natuurwaarden. Indien wij op enigerlei wijze daarbij van nut kunnen zijn, zijn wij vanzelfsprekend bereid tot de vereiste inzet.

Pieter Winsemius

Rudy Rabbinge

Ferd Crone