

# Wat wel kan, maar...

Commentaar op het advies 'Wat wel kan' van Johan Remkes

Mr.drs. J.(Sjef) van Put

Oktober 2022

SVP Consultancy

Elzenlaan 74

2612 VX Delft

©: Geen deel van dit boek mag worden vermenigvuldigd op welke wijze dan ook, bijvoorbeeld door druk, fotokopie of microfilm, zonder de schriftelijke toestemming van de auteur of van de uitgever

Een uitzondering geldt voor het advies 'Wat wel kan' van dhr. Johan Remkes

INHOUD	blz.
<b>Voorwoord/leeswijzer</b>	<b>4</b>
<b>Commentaar:</b>	
I.    Inzake Hoofdstuk 1 van het advies van dhr. Remkes	5
II.   Inzake Hoofdstuk 2 van het advies van dhr. Remkes	9
III.  Inzake Hoofdstuk 3 van het advies van dhr. Remkes	11
IV.   Inzake Hoofdstuk 4 van het advies van dhr. Remkes	21
V.    Inzake Hoofdstuk 5 van het advies van dhr. Remkes	27
VI.   Inzake Hoofdstuk 6 van het advies van dhr. Remkes	28
VII.  Inzake Hoofdstuk 7 van het advies van dhr. Remkes	33
VIII.  Conclusies	41
<b>Nawoord</b>	<b>44</b>
<b>Bijlagen:</b>	
Bijlage 1: ‘Wat wel kan’ (Uit de impasse en een aanzet voor perspectief) 5 oktober 2022, Johan Remkes	46
Bijlage 2: Brief van 14 oktober 2022 aan de Voorzitter van de Tweede Kamer, betreft: Appreciatie rapport “Wat wel kan – Uit de impasse en een aanzet voor perspectief” van de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en voor Natuur en Stikstof, respectievelijk Piet Adema en Christianne van der Wal – Zeggelink	101

## **Voorwoord/Leeswijzer**

Nagenoeg het gehele advies van dhr. Remkes heb ik in deze reactie geciteerd en van commentaar voorzien. Om misverstanden te voorkomen, heb ik in bijlage 1 het gehele advies opgenomen. De reactie van de Ministers van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit en voor Natuur en Stikstof, respectievelijk Piet Adema en Christianne van de Wal – Zeggelink van 14 oktober 2022 heb ik tevens als bijlage (2) opgenomen.

In mijn commentaar ga ik hoofdstuks- en puntsgewijs in op het advies van dhr. Remkes.

Zelf besluit ik mijn commentaar met conclusies, zowel wat betreft het proces, de inhoud en het tijdpad, d.w.z. dat de stikstofdoelstellingen voor de agrarische sector uiterlijk in het jaar 2030 moeten zijn gehaald.

## Commentaar:

- I. Inzake HOOFDSTUK 1 van het advies van Johan Remkes (Inleiding)

### Paragraaf 1

Twee opmerkingen wil ik alvast kwijt. Het LTO geeft vandaag, 11 oktober 2022 een 5,8 voor het advies 'Wat wel kan' van Johan Remkes. Dhr. Remkes meldde in het tv programma 'Buitenhof' dat het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Voedselkwaliteit een lijst van 600 z.g. piekbelasters heeft. Vandaag, 11 oktober 2022, ontkende Minister voor Natuur en Stikstof, Christianne van der Wal - Zeggelink dit.

### Paragraaf 2

M.b.t. 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.*

*Er moest weer een verstandhouding gaan ontstaan die de inhoud en het gesprek over een duurzame toekomst voor agrarische ondernemers centraal stelt. 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 uitnodigingsbrief<sup>2</sup> 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.'*

De term dialoog suggereert dat er een gesprek moet plaatsvinden tussen twee partijen: de overheid en de agrarische sector. Doch de term dialoog betekent veel meer. Volgens organisaties zou het denken over het begrip dialoog betrekkelijk nieuw zijn. Maar niets is minder waar. Het begrip dialoog is geworteld in het klassieke Griekenland en betekent 'een vrije doorstroom van woorden en betekenissen'(dia-logos). Het is een z.g. socratische methode waarmee erachter kan worden gekomen hoe een probleem in elkaar zou kunnen zitten. Door middel van een dialoog wordt duidelijkheid verkregen over ieders meningen en gevoelens, over achterliggende motivaties en vooronderstellingen, over de connotatieve

kant van communicatie derhalve. Een goede dialoog voldoet aan zeven eisen. Zie de wessite van Adformatie.

*‘Ten eerste moet het oordeel worden opgeschort.*

*Op de tweede plaats moeten eigen vooroordelen worden geïdentificeerd en uitgesteld.*

*Ten derde moet er worden geluisterd, waarbij luisteren is gebaseerd op de gedachte dat alles wat mensen voelen, zien, horen en percipiëren EEN visie is op de realiteit en niet per se DE visie. De waarheid bestaat even niet of in elk geval respecteert iedereen de verschillen van opvatting. Op de vierde plaats is goed onderzoek en reflectie noodzakelijk. De kunst van goed onderzoek is niet de uitvoering maar de goede vragen stellen. In het boek Dialogue van Ellinor en Gerard staat een bekend voorbeeld: ‘Newton zat in zijn tuin onder de appelboom toen er plotseling een appel naar beneden kwam. Hij had zich de voor de hand liggende vraag kunnen stellen waarom de appel uit de boom viel. Hij vroeg zich echter af waarom de sterren niet uit de hemel vallen. Zo ontdekte hij de zwaartekracht.’ Goede vragen stellen is een kwestie van fundamentele nieuwsgierigheid en grondige reflectie om erachter te komen wat echt belangrijk is. De gespreksleider moet de deelnemers helpen om hieraan te werken. Ten vijfde moet de verbale communicatie niet afwijken van de nog-verbale. Als de verbale communicatie tegengesteld is aan de non-verbale, wordt de non-verbale bijna altijd gezien als de meest geloofwaardige. Dat zit hem in lichaamshouding, uitdrukking en beweging, maar ook in bijvoorbeeld uiterlijk en kleding. Dat is allemaal informatief voor een ander en komt vaak anders over dan je zelf denkt. Het probleem van non-verbale communicatie is dat je vaak niet eens in de gaten hebt wat je op dat gebied doet en wat de impact daarvan kan zijn. Een goede gespreksleider let dus ook daarop en spreekt de deelnemers erop aan. Op de zesde plaats vereist een goede dialoog een prettige fysieke ruimte waarin de hectiek van alledag wegblijft (de smartphone moet dus uit). Maar er moeten ook afspraken worden gemaakt over:*

- *De dialoog levert geen ander resultaat op dan de dialoog zelf, afspraken maken en compromissen sluiten hoort bij onderhandelen, niet bij een dialoog voeren;*
- *Statusverschil en verschil in functionele rol worden tijdelijk buiten werking gesteld;*
- *De groep is gezamenlijk verantwoordelijk voor het goede verloop van de dialoog;*
- *Wie het woord neemt spreekt tot de hele groep, niet tot één of twee leden ervan;*
- *Ieder mag het woord vragen als die daar de behoefte toe voelt;*
- *Er wordt uitgegaan van het hier en nu; er worden geen oude koeien uit de sloot gehaald;*
- *Ieder staat voor zijn mening en daarbij is ieders werkelijkheid de zijne, niets meer maar ook niets minder.*

*Tenslotte is een goede gespreksleider een wezenlijke eis voor het slagen van een dialoog. Senge, grondlegger van de lerende organisatie en pleitbezorger van de dialoog als methode om te leren, vergelijkt het met een collectieve meditatie en wijst erop dat meditatie staat of valt met de discipline in het volgen van de procedure en de regels. Ook het Socratische gesprek is altijd strak geregisseerd. Vooral bij mensen die niet gewend zijn aan deze vorm van gesprek is het belangrijk dat er een strakke gespreksleiding is. Mensen die bijvoorbeeld ervaren zijn in onderhandeling zijn doorgaans ongeschikt om zonder strakke leiding te*

*dialogiseren. De gespreksleider bespreekt welke thema's aan de orde zullen komen, zorgt voor rust en afwisseling, is gastheer en regisseur van het proces, houdt de deelnemers aan de eisen en hun verantwoordelijkheden en zorgt voor discipline. De gespreksleider bemoeit zich niet met inhoud, alleen met het proces. Wat dat betreft lijkt hij op de scrummaster.'*

Over de gevoerde dialoog en de sfeer waarin die heeft plaatsgevonden is weinig tot niets bekend. Dhr. Remkes en de betrokken overheids- en niet overheidspartijen hebben daarover niets gezegd.

### Paragraaf 3

M.b.t. 1.2 In de dynamiek heb ik mijn aanpak moeten veranderen

Dhr. Remkes merkt op dat er geleidelijk een echte dialoog tot stand kwam. In het tv programma Buitenhof merkte hij desgevraagd op dat het interview van Wopke Hoekstra in het AD wat roet in zijn eten gooide, omdat Hoekstra de deadline van 2030 dat de stikstofdoelen in de landbouw moeten zijn gehaald, niet meer heilig verklaarde. Wat Hoekstra betrof, althans wat het CDA betrof, mocht die met vijf jaar worden uitgesteld.

Remkes merkt op dat er geen boer te vinden is die niet op de natuur geeft. Daar gaat het wat mij betreft mis in de houding van Remkes en de boeren jegens de natuur. De kern van de stikstofcrisis ligt in de eisen die de Habitatrichtlijn aan de depositie van stikstof stelt, niet alleen vanuit de landbouw, maar ook vanuit andere sectoren, zoals de industrie, het wegverkeer en de luchtvaart. Daarbij gaat het niet om of genoemde sectoren 'geven' om de natuur. Het belang van de natuur staat voorop. Andere sectorbelangen zijn daaraan ondergeschikt. Dat besef is nog steeds niet doorgedrongen bij het kabinet, de provincies, de gemeenten, de waterschappen en ook niet bij de agrarische sector.

Dhr. Remkes stelt niet te hebben willen wegglopen van het ontwikkelen van een integrale denklijn. Daarbij lijkt het net alsof dit kabinet en vorige kabinetten een dergelijke denklijn niet zouden hebben ontwikkeld. Dat is niet waar. Ik ben als beleidsambtenaar betrokken geweest bij het opstellen van het Natuurbeleidsplan. In dat kader is ook gekeken naar ruimtelijke ordening, de kwaliteit van bodem, grondwater, oppervlaktewater en lucht (waaronder ammoniakemissies). Integraal denken is helemaal niet nieuw, maar bij de huidige beleidsontwikkeling een must. Een ander verhaal is het rekening houden met belangen en het afwegen daarvan. In dat kader staat het hemd vaak nader dan de rok. Kortom, waarmee kan het meeste geld worden verdiend? En niet wat levert de meeste maatschappelijke waarde en de minst maatschappelijke schade op.

### Paragraaf 4

M.b.t. 1.3 De kernboodschap van dit rapport

Volgens Remkes gaat Nederland op slot als er op korte termijn niet veel minder stikstof wordt uitgestoten. Hij vergist zich. Nederland zit al op slot. Gelet op de arresten van de Raad van State inzake de uitstoot van stikstof in de landbouw, kunnen er op dit moment geen vergunningen worden verleend voor andere activiteiten of projecten. Evenmin voor de z.g. Pas-melders en interimmers. Waarom er geen vergunningen kunnen worden verleend aan

de PAS-melders heb ik ook uitgelegd in mijn boek over de stikstofuitspraken van de Raad van State uit mei 2019.

Dhr. Remkes is van mening dat op korte termijn 500 tot 600 piekbelasters moeten worden uitgekocht. Daardoor wordt volgens hem slechts 1 procent van de agrarische bedrijven geraakt. Deze stelling heeft dhr. Remkes al ingenomen in zijn eerdere advies<sup>1</sup> aan het kabinet. Deze stelling is niet wetenschappelijk onderbouwd. Evenmin is duidelijk wat dhr. Remkes bedoelt met 'piekbelasters'. De pieken zijn niet relevant, maar de belasting met stikstof van stikstofgevoelige natuur of nog beter geformuleerd, de stikstofbelasting van voor stikstof gevoelige flora en fauna.

Volgens dhr. Remkes moet er een nationaal innovatieprogramma komen. Hij heeft in zoverre gelijk dat de innovaties sinds de negentiger jaren van de vorige eeuw te vrijblijvend zijn geweest, alleen op regionaal niveau zijn ontwikkeld en toegepast en onvoldoende resultaat hebben opgeleverd. Maar ik wijs er wel op dat volgens de vaste jurisprudentie van het Europese Hof van Justitie innovaties bij een passende beoordeling moeten worden betrokken én dat van innovaties vóórdat ze worden toegepast, wetenschappelijk moet vaststaan dat ze daadwerkelijk werken en geen negatieve significante effecten hebben op Natura 2000-gebieden. In het kader van een passende beoordeling speelt overigens de afstand tot een Natura 2000-gebied geen rol. Het gaat om de feitelijke depositie. Voorts moeten eerdere maatregelen, activiteiten of projecten in een nieuwe passende beoordeling worden betrokken, omdat achteraf zou kunnen blijken dat ze toch significante negatieve effecten hebben gehad of toch nog blijken te hebben.

Remkes constateert dat er zonder perspectief voor de sector geen beweging te verwachten is. Daar heeft hij wellicht een punt. Maar van een hoog ontwikkelde sector mag tot worden verwacht dat die intelligent en slim genoeg is om voor zichzelf een perspectief te scheppen.

#### Paragraaf 5

M.b.t. 1.4 Dit rapport bevat een denklijn en geen plan

Dit deel van het advies van dhr. Remkes bevat een leeswijzer.

#### Paragraaf 6

M.b.t. 1.5 Persoonlijke noot

Dhr. Remkes merkt op dat hij opnieuw zijn licht heeft opgestoken bij experts. Jammer dat hij niet heeft vermeld bij welke experts en wat voor soort experts. Overigens noemt hij verderop in zijn advies wel enkele experts. Hij merkt ook op dat hij zelf uit Groningen komt en (mede daarom) het landelijk gebied goed kent. Maar het landelijk gebied van Groningen is niet het landelijk gebied van bijvoorbeeld de provincies Noord-Holland, Friesland, Drenthe, Zuid-Holland, Gelderland, Utrecht, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg. Die landelijke gebieden verschillen wat betreft een aantal aspecten duidelijk met die van Groningen.

---

<sup>1</sup> Zie zijn advies 'Niet alles kan overal'.



Verder is dhr. Remkes van mening dat zijn voorstellen niet moeten worden vermomd in taal die alleen voor bestuurskundigen of juristen te ontcijferen is. Goed dat dhr. Remkes dat heeft geprobeerd, maar ik wijs hem er wel op dat met name juristen geleerd hebben zorgvuldig te formuleren en wel zodanig dat klip en klaar voor iedereen duidelijk is wat er wordt bedoeld. De wet is immers hard.

Ik ben het met hem eens dat de Nederlandse wet- en regelgeving een cultuur kent van veel uitleg van wat er in de 'wet' staat of wat ermee wordt bedoeld. Zie bijvoorbeeld de Algemene Maatregelen van Bestuur die horen bij de nog steeds niet in werking getreden Omgevingswet. Een individuele maatregel bevat weliswaar ca. 50 pagina's, de Nota van Toelichting echter ca. 900!

II. Inzake HOOFDSTUK 2 van het advies van dhr. Remkes (Samenvatting van het stikstofvraagstuk)

Paragraaf 1

*'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.'*

Paragraaf 2

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

Dhr. Remkes stelt dat de Habitatrictlijn door de Europese Unie is uitgevaardigd. Daarmee suggereert hij dat de 'schuld' van de stikstofcrisis in de landbouw bij de Europese Unie ligt. Niets is minder waar. Immers de Habitatrictlijn is unaniem door alle lidstaten, waaronder Nederland aanvaard en onderschreven. Richtlijnen dienen vervolgens door de lidstaten te worden geïmplementeerd te worden in de nationale wet- en regelgeving. In het geval van Nederland is dat uiteindelijk gebeurd in de Wet natuurbescherming, het Besluit natuurbescherming (AMvB = Algemene Maatregel van Bestuur) en de Regeling natuurbescherming (Ministeriële regeling). Kortom, de Habitatrictlijn is gewoon onderdeel van de nationale wet- en regelgeving.

Zoals ik in mijn eerdere reacties heb aangegeven, staat bij een passende beoordeling in het kader van de Habitatrictlijn, ingebed in de nationale wet- en regelgeving, het natuurbelang op de eerste plaats. Andere belangen, zoals dat van de landbouw, zijn daaraan ondergeschikt!

Wat ik mis in het betoog van dhr. Remkes is dat bij een vergunningaanvraag **wetenschappelijk** moet vaststaan dat de te vergunningen activiteit of het te vergunnen project geen significante negatieve effecten zal hebben op een nabij gelegen Natura 2000-gebied, waarbij overigens de afstand tot dat gebied geen doorslaggevende rol speelt. Het

gaat om de concrete stikstofdepositie in of vanuit de omgeving van een Natura 2000-gebied op stikstofgevoelige flora en fauna van dat gebied!

Dhr. Remkes stelt dat de huidige hyperfocus op stikstof het natuurvraagstuk tekort doet. Dat ben ik met hem eens, maar dat betekent niet dat de landbouwsector weggomt met het uitstoten van teveel stikstof. Het maakt het natuurvraagstuk daarom nog schrijnender.

Dhr. Remkes stelt dat het echter niet noodzakelijk is om alleen te kijken naar de KDW (Kritische Depositie Waarde). Volgens hem gaat het uiteindelijk om de staat van de natuur. Volgens hem betekent dat als de KDW is overschreden, dit niet in alle gevallen hoeft te betekenen dat een vergunning per se geweigerd moet worden. Dit vraagt dan wel om een ecologische onderbouwing etc. Ik verwacht niet dat de rechter (Raad van State met eventuele prejudiciële uitspraak van het Europese Hof van Justitie) met deze redeneerlijn akkoord zal gaan. Het is immers vaste jurisprudentie van genoemde rechterlijke colleges dat vóórdat een activiteit of project wordt vergund **wetenschappelijk** moet vaststaan dat een activiteit of project geen significant negatieve effecten heeft op een Natura 2000-gebied. Of dat inderdaad het geval is, bepaalt de rechter, in casu de Afdeling Bestuursrechtspraak van de Raad van State als hoogste bestuursrechter.

### Paragraaf 3

M.b.t. 2.2 Het vastlopen van de vergunningverlening en het ontbreken van een werkende aanpak

Het betoeg van dhr. Remkes is wat kort door de bocht.

Uit eigen onderzoek, zie mijn boek over de Stikstofuitspraken van de Raad van State, blijkt dat de provinciale overheid (Gedeputeerde Staten van de Provincie Noord-Brabant) eerdere uitspraken van het Europese Hof van Justitie niet had gelezen of geraadpleegd. Ruim vóór de uitspraken van de Raad van State van mei 2019, namelijk in 2014<sup>2</sup> had het College van Gedeputeerde Staten van Noord-Brabant kunnen en moeten weten dat de door haar verleende vergunningen op grond van de PAS-regeling zouden worden vernietigd. Dat komt omdat de PAS-regeling uitgaat van veronderstellingen die **niet wetenschappelijk zijn onderbouwd**.

Volgens mij is het dus niet zo dat de verwachtingen van de PAS-aanpak veel te weinig uitkwamen. Nogmaals, de voorgestelde maatregelen waren gewoon niet (voldoende) wetenschappelijk onderbouwd, namelijk dat van te voren wetenschappelijk niet vast stond dat ze werkten en dat ze de uitstoot en depositie van stikstof zouden verminderen.

Dhr. Remkes gaat in op het vraagstuk van de PAS-melders en Interimmmers. Ik wil hem uit de droom helpen. Ik zie namelijk gebeuren dat zij geen vergunning zullen krijgen. Immers zij zullen wetenschappelijk moeten aantonen dat hun activiteit of project geen significante negatieve effecten op de natuur zal hebben. Dat zal niet een twee drie lukken. Daar gaan mogelijk jaren overheen. Ook verwacht ik dat belangenorganisaties bezwaar gaan maken en beroep en hoger beroep zullen instellen tegen legalisering. Dat gaat ook jaren duren. Daar

---

<sup>2</sup> Europese Hof van Justitie, Zaak C- 521/12, T.C. Briels

komt bij dat de rechter in Nederland zijn eigen agenda bepaalt. Er is nog geen wet die rechters dwingt binnen een bepaalde termijn uitspraak te doen of arrest te wijzen. Een verzoek aan de bestuursrechter om een voorlopige voorziening kan wellicht enige soelaas bieden, maar sluit niet uit dat te zijner tijd in de bodemprocedure een voorlopig verleende vergunning alsnog wordt vernietigd.

Dhr. Remkes stelt dat vergunningverlening weer mogelijk is nadat een fors dalende lijn in de neerslag van stikstof is ingezet en er een onomkeerbaar pas is ingeslagen. Daarin heeft hij gelijk, maar ook dat zal wetenschappelijk moeten zijn aangetoond. Het in beleidsnota's opschrijven dat die dalende lijn is ingezet, is onvoldoende. Ik voorzie dat belangenorganisaties voor natuur en milieu zullen vragen om concrete meetgegevens. Meetgegevens van één jaar zullen naar ik verwacht onvoldoende zijn.

Dhr. Remkes maakt onderscheid tussen rekkelijke en precieze juristen. Ik weet niet wat hij met dat onderscheid voor ogen heeft. Maar ik ga uit van de wet- en regelgeving en in geval van interpretatie, van wat de rechter ervan vindt. In een rechtsstaat als Nederland heeft de rechter het laatste woord. De voorwaarden die dhr. Remkes voor vergunningverlening noemt, heb ik niet in de jurisprudentie aangetroffen, noch in die van de Raad van State, noch in die van het Europese Hof van Justitie. Ik verwijs in dit kader naar een boekje<sup>3</sup> van Mr. G.J. Wiarda uit 1972, dat zijn overtuigingskracht nog steeds niet heeft verloren. De drie typen zijn: de grammaticale, de rechtshistorische en de teleologische, waarbij deze laatste het dichtst in de buurt komt van de door dhr. Remkes geduide 'rekkelijke' wetsuitlegging.

Over het door Minister Van der Wal in juni van dit jaar gepresenteerde kaartje is voldoende gewisseld. Zij heeft meerdere keren daarvoor haar excuses aangeboden.

- III. Inzake HOOFDSTUK 3 van het advies van dhr. Remkes (Analyse van de impasse en de wensen van de gesprekspartners)

#### Paragraaf 1

*'Ik heb in augustus achtereenvolgens gesproken met 1) vertegenwoordigers van de agrarische sector, 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 versnellingsakkoord gesloten hebben, 3) supermarkten en verwerkers die bij het eerste ketengesprek niet aanwezig waren, waaronder Friesland Campina 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.*

---

<sup>3</sup> Mr. G.J. Wiarda, 'Drie typen van rechtsvinding, W.E.J. Tjeenk Willink Zwolle, 1972, ISBN 90 271 0693 2.

*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.'*

## Paragraaf 2

M.b.t. 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.*
- 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. 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 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 spitte 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. 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 doorgegaan. 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 stikstofdialogo 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. 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.’*

Op hoofdlijnen ben ik het eens met deze analyse van Johan Remkes. Ik wil daaraan toevoegen mijn reactie op de notitie ‘Toekomst zoekt boer’ van de Initiatiefgroep REGIE OP RUIMTE.

‘Delft, 13 september 2022

Aan: Initiatiefgroep REGIE OP RUIMTE

t.a.v. Willem Lageweg

Van: Mr.dr.s. J.(Sjef) H. van Put, voormalig beleidscoördinator gebiedsbescherming bij het Ministerie van VROM, Directoraat-Generaal Milieubeheer, Directie Drinkwater, Water, Landelijk Gebied

Reactie op notitie van getiteld: 'TOEKOMST ZOEKT BOER'.

1. De notitie stelt dat de hedendaagse boer in de klem zit. Dat komt omdat de sector met de afbouw zit van een productiesysteem dat de grenzen van milieu en natuur overschrijdt. De tijd die daarmee is gemoeid is tekort. Het is een maatschappelijke klem die we nog nooit eerder hebben gehad. De rijksoverheid is de afgelopen 20 jaar bezig geweest met het streven naar duurzaamheid. Maar dat is door een voormalig staatssecretaris van LNV de andere kant opgeduwd. Daardoor voelden boeren zich vrij om continu te investeren. En nu is de sector als een rat in de val gelopen. Anders gezegd, met name door het zwalkend of 'pappen en nathouden' beleid van het ministerie van LNV, zijn de boeren in de klem geraakt.
2. De notitie stelt dat de bedrijfseconomische en beleidsmatige realiteit de boer tegenhoudt en ontmoedigt. Daaruit heb ik begrepen dat een boerenbedrijf niet alleen producten levert, maar ook publieke diensten verricht of zou moeten verrichten. Daarvoor moet een boerenbedrijf ook publiek (belasting)geld ontvangen. Bovendien is een boerenbedrijf niet te vergelijken met een industrieel bedrijf dat gericht is op het maken van zoveel mogelijk winst. Een boerenbedrijf is met name gericht op het leveren van publieke diensten, zoals het leveren van voedsel- en zuivelproducten. In het parlement zal nog gediscussieerd worden over de hoogte van de prijs voor die publieke diensten.
3. De Initiatiefgroep pleit voor onafhankelijke ondersteuning voor boeren door vertrouwde personen en organisaties om de nieuwe uitdagingen te kunnen inspelen. Welke personen en organisaties zijn dat precies?
4. De initiatiefgroep wil met zijn voorstellen bijdragen dat het landelijk gebied zich kan ontwikkelen naar een grote diversiteit aan gebieden. Dat zal wel moeten gelet op die diversiteit. Wellicht dat gebieden van elkaar kunnen leren en dat daarvoor een systeem kan worden opgezet voor het delen van kennis, ervaring en evaluatie. Zie mijn boek over het 'Succes van het bodembeschermingsgebiedenbeleid', waarin ook een aantal evaluaties zijn opgenomen die in samenwerking met provincies zijn uitgevoerd en vervolgens gepubliceerd.
5. De initiatiefgroep stelt dat als voldaan wordt aan punt 5, er voor boeren handelingsperspectief ontstaat. Het inzicht in de zin van dat de veestapel (runderen, varkens, kippen etc.) moet worden gereduceerd bestaat al jaren, maar dat is nooit beleidsmatig/politiek vastgesteld. Daardoor is de uitstoot van stikstof en andere stoffen niet significant beperkt. Door de PAS regeling is de uitstoot van stikstof alleen maar toegenomen, een regeling zo bleek later, die juridisch in strijd was met de Habitat richtlijn op grond van meerdere uitspraken van het Europese Hof van Justitie. De kern van die uitspraken komt erop neer dat een landbouwmaatregel pas mag