

Sturen op een duurzaam watersysteem in Nederland: Eerst duidelijke keuzes over de ruimtelijke ordening!

Hens Runhaar

*Universitair hoofddocent Copernicus Instituut voor Duurzame Ontwikkeling, Universiteit Utrecht
&
Gasthoogleraar Bos- en Natuurbeleid, Wageningen University & Research*

Een duurzaam watersysteem vereist een grotere en niet-vrijblijvende bijdrage vanuit beleidssectoren zoals de landbouw en industrie. Zonder een duidelijk perspectief op de ruimtelijke ordening van Nederland en een ander sturingsmodel blijft het echter aanmodderen met waterkwaliteit.

Inleiding

In 2027 moeten de doelen van de in 2000 ingevoerde Europese Kaderrichtlijn Water (KRW) voor de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater zijn bereikt. Het gaat om doelen ten aanzien van de chemische samenstelling van water (denk aan verontreinigende stoffen zoals bestrijdingsmiddelen) en de ecologische kwaliteit ervan (het voorkomen en welzijn van planten en dieren). Het Planbureau voor de Leefomgeving constateerde in 2020 echter dat doelbereik niet waarschijnlijk is, ook wanneer alle bestaande en voorgenomen beheermaatregelen worden geïmplementeerd (Van Gaalen et al., 2020). Belangrijke knelpunten zijn een te hoge belasting door nutriënten en bestrijdingsmiddelen vanuit de landbouw, niet-natuurlijke waterlopen en de lozing van medicijnresten en andere stoffen vanuit rioolwaterzuiveringen (Van Gaalen et al., 2020).

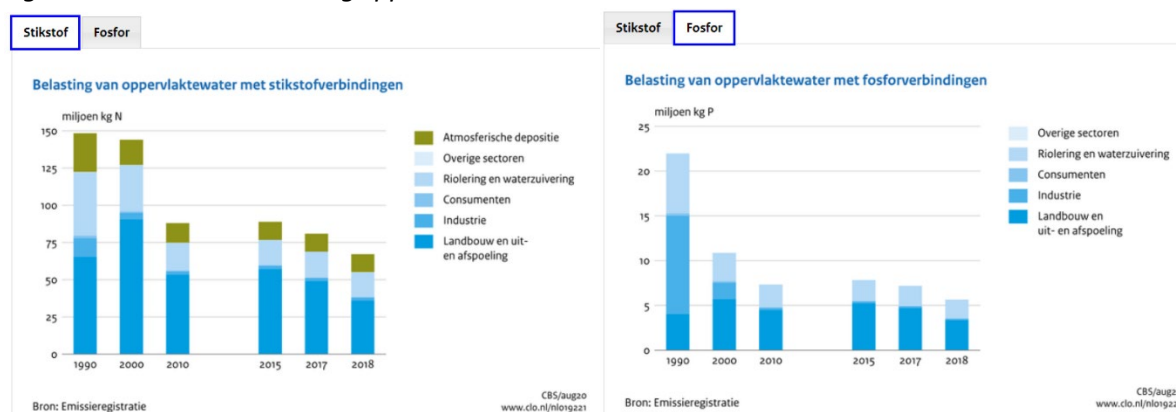
Een recente bestuurskundig-juridische studie vanuit de Universiteit Utrecht en het RIVM identificeerde een veelheid aan belemmeringen die bijdragen aan het niet realiseren van de KRW-waterkwaliteitsdoelen (Wuijts et al., 2022). Een belangrijke conclusie is dat het watersysteem meer sturend zou moeten zijn bij de inrichting van Nederland vanuit het perspectief van waterveiligheid, de beschikbaarheid van voldoende water in tijden van droogte én de zorg voor de waterkwaliteit, voor huidige en toekomstige generaties (Wuijts et al., 2022)ⁱ.

Als het watersysteem een meer leidende rol zou moeten spelen, dan heeft dat consequenties voor beleid in verschillende sectoren rondom de diverse vormen van grondgebruik die invloed hebben op het watersysteem, zoals landbouw, woningbouw, industrie etc. (Van Gaalen et al., 2020; Wuijts et al., 2022). In dit essay verken ik wat de belangrijkste redenen zijn waarom het watersysteem vooral nog onvoldoende leidend is in andere beleidssectoren dan de watersector en, vooral, hoe waterkwaliteit sterker kan worden geïncorporeerd in die sectoren. In de verkenning van oplossingsrichtingen zoom ik in op de landbouw, een sector die een belangrijke rol speelt bij de realisatie van de KRW-waterkwaliteitsdoelen (Groenendijk et al., 2016; Van Gaalen et al., 2020).

15 jaar KRW: wat is er bereikt en wat nog niet?

De Nederlandse oppervlaktewateren zijn flink schoner geworden sinds de jaren '70 van de vorige eeuw door substantiële investeringen in riolering en rioolwaterzuiveringsinstallaties en verminderingen van lozingen vanuit andere bronnen, zoals de landbouw (Havekes et al., 2021). Figuur 1 geeft ter illustratie een overzicht van de ontwikkeling in de belasting van oppervlaktewater door nutriënten.

Figuur 1: Nutriëntenbelasting oppervlaktewater 1990-2018



Bron: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl019221-belasting-van-oppervlaktewater-met-vermestende-stoffen>.

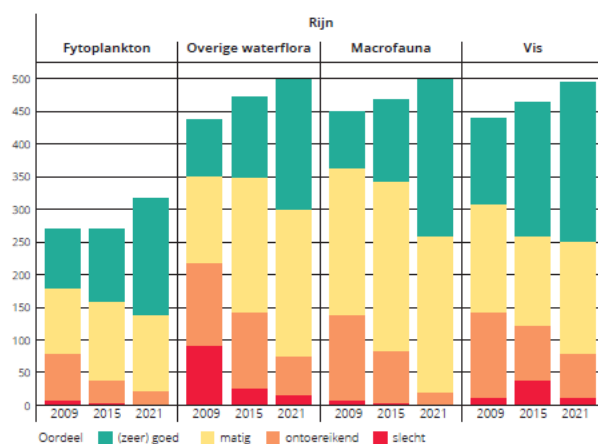
Voor het grondwater is het beeld gemixt. Voor bepaalde verontreinigende stoffen zijn waterkwaliteitsverbeteringen opgetreden, voor andere juist -verslechtingen. Dit is voor een deel ook regio- en grondsoortspecifiek (denk aan nitraatuitspoeling op zandgrond). Een zorg is dat het grondwater op steeds grotere dieptes wordt verontreinigd door menselijke activiteiten (Van Gaalen et al., 2020). Verder duurt het vaak zeer lang voordat verontreinigende stoffen zijn afgebroken, uitgespoeld of verdund, waardoor verontreiniging uit het verleden vaak nog lang na-ijlt (Havekes et al., 2021).

De invoering van de KRW wordt algemeen gezien als een belangrijke impuls voor de verdere verbetering van de kwaliteit van grond- en oppervlaktewater. Zo is de kennisbasis over het watersysteem en over welke factoren bijdragen aan een goede ecologische en chemische toestand vergroot, wat heeft geleid tot nieuwe beheermaatregelen voor verbetering van de waterkwaliteit. Ook heeft de KRW geleid tot een betere samenwerking tussen waterbeheerders, provincies, Rijk en regionale stakeholders door de ontwikkeling van waterkwaliteitsplannen op stroomgebiedsniveau (Wuijts et al., 2022). Een en ander heeft bijgedragen tot verbetering van de waterkwaliteit, zoals figuur 2 illustreert voor de biologische kwaliteit van oppervlaktewater voor het Rijnstroomgebied.

Toch is de waterkwaliteit nog niet wat het vanuit de KRW-doelen zou moeten zijn. Vanuit Europees perspectief is er in Nederland nog veel werk aan de winkel (zie figuur 3). Aanvullende maatregelen zijn nodig, zoals een verdere vermindering van de belasting door nutriënten en andere stoffen, de herinrichting van waterlopen zoals sloten en rivieren en een meer natuurlijke variatie in peilen en stroming (Wuijts et al., 2022). Dit is niet alleen van belang voor de ecologie van de Nederlandse oppervlaktewateren, maar ook om nu en in de toekomst duurzaam te kunnen voorzien in de diverse

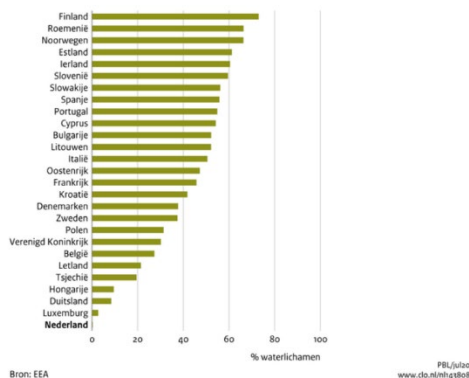
functies van het watersysteem (drinkwater, natuur, landbouw, recreatie e.d.). Ook kan na 2027 het niet voldoen aan de KRW-waterkwaliteitsdoelen bij een ingebrekestelling door de Europese Commissie en/of rechtszaken aangespannen in Nederland nieuwe ruimtelijke ontwikkelingen met een mogelijke invloed op waterkwaliteit, zoals woningbouw, bemoeilijken (cf. de stikstofcrisis).

Figuur 2: Biologische kwaliteit oppervlaktewater voor het stroomgebied Rijn in 2009, 2015 en 2021



Toelichting: verticale as: aantal waterlichamen; horizontale as: biologische kwaliteitselementen. Bron: IenW (2020), reproductie UU.

Figuur 3: Europese wateren met als status 'goed' volgens de KRW (2019)



Bron: <https://www.clo.nl/indicatoren/nl143808-kwaliteit-oppervlaktewater-krw>.

Hoe kunnen de verschillende beleidssectoren bijdragen aan de KRW-waterkwaliteitsdoelen?

Een belangrijke oorzaak voor het niet voldoen aan de KRW-waterkwaliteitsdoelen is een te hoge belasting van oppervlakte- en grondwater met stoffen afkomstig uit landbouw en industrie. Indien waterkwaliteit leidend zou worden in deze sectoren, kan dat de volgende consequenties hebben:

- De locatiekeuze voor bepaalde typen industriële en landbouwkundige activiteiten wordt afhankelijk gemaakt van de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater en de gevoeligheid daarvan voor vervuiling. Dit kan zich bijvoorbeeld voor de landbouw vertalen in een verbod op de teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen zoals prei op de zandgronden. Hierbij is het ruimtelijk beleid van belang; denk aan voorwaarden voor de landbouw in bestemmingsplannen.
- In de vergunningverlening voor lozingen, gebruiksnormen voor aanwending van meststoffen en regulering van bestrijdingsmiddelen wordt strikter het voorzorgsbeginsel gehanteerd. Bij twijfel

over effecten op waterkwaliteit geen toelating van nieuwe stoffen of bestrijdingsmiddelen bijvoorbeeld. Hier is het stoffenbeleid van belang.

- Verplichting van nu veelal vrijwillige maatregelen om de waterkwaliteit nog verder te verbeteren (beter beheer van afvalstromen om lozingen van afvalwater door de industrie te verminderen, toepassing van precisielandbouw of spuitvrije slootranden in de landbouw etc.). Het gaat hier om het waterbeleid verder uitgewerkt in de Waterwet en de Wet Milieubeheer en de Wet algemene bepalingen omgevingsrecht (lozingen).
- Daarnaast kan gedacht worden aan verminderde onttrekking van grond- en oppervlaktewater tijdens droogte (voor de landbouw bijvoorbeeld door het stimuleren of zelfs verplichten van de verbouw van droogtetolerante gewassen). Hierbij is het ruimtelijke spoor van belang (gewasvoorschriften) maar zijn ook andere instrumenten mogelijk (zoals het Convenant Grondwater in Noord-Brabant dat onttrekkingenbeleid omvat).

Maatregelen die vanuit andere sectoren dan landbouw en industrie genomen zouden moeten worden omvatten de aanscherping van toelating en regulering van bestrijdingsmiddelen (College voor de toelating van gewasbeschermingsmiddelen en biociden), het wegnemen van belemmeringen voor trekvis door bijvoorbeeld vistrappen en nevengeulen en meer natuurlijke oevers (door waterbeheerders zoals waterschappen en Rijkswaterstaat) en meer natuurlijker inrichting van watersystemen bij nieuwe woningbouwprojecten (gemeenten).

Waarom is de bijdrage vanuit verschillende beleidssectoren nu onvoldoende?

Een belangrijke reden waarom maatregelen vanuit de landbouw, industrie, woningbouw en andere sectoren nu onvoldoende bijdragen aan doelbereik van de KRW-waterkwaliteitsdoelen is 'verkokering' van beleid: beleid dat primair op de eigen sector(doelen) is ingestoken (Wuijts et al. 2022). Omdat een bijdrage aan de KRW-doelen vanuit andere beleidssectoren onvoldoende juridische verankering kent, zijn maatregelen die vanuit deze sectoren zijn geïmplementeerd om waterkwaliteit te verbeteren veelal gebaseerd op vrijwillige medewerking. Een voorbeeld betreft de 'groen-blauwe' diensten zoals de inrichting van natuurvriendelijke oevers die boeren kunnen nemen in het kader van het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer. Het vrijwillige karakter van cross-sectorale medewerking aan waterkwaliteitsverbetering heeft als gevolg dat medewerking aan maatregelen vooral plaatsvindt als er meervoudige baten zijn, zoals bijvoorbeeld de combinatie van het project Ruimte voor de rivier en natuurherstel in de Biesboschⁱⁱ liet zien (Wuijts et al., 2022).

Een ander probleem is dat er verschillende beelden leven over wat de KRW-doelen zijn ten aanzien van waterkwaliteit, en wie waarvoor verantwoordelijk is. Waterschappen hebben de leiding bij het formuleren van waterkwaliteitsdoelen op stroomgebiedsniveau, maar hebben geen bevoegdheden om medewerking vanuit andere beleidssectoren af te dwingen (zie ook Freriks et al., 2016). Afspraken over verantwoordelijkheden zijn niet altijd even concreet. Zo wordt uit het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer niet duidelijk wat de bijdrage zal zijn van de maatregelen die boeren kunnen leveren en is niet vastgelegd wat de consequenties voor boeren en andere ondertekenaars zijn als het Deltaplan onvoldoende oplevert voor de verbetering van de waterkwaliteit. En actoren lijken niet in staat of bereid om alleen of samen het initiatief en de regie te nemen voor het realiseren van cross-sectorale doelen. Wat daarbij niet helpt, is dat de ideeën over wat nu de belangrijkste oorzaak is voor het niet

voldoen aan de KRW-doelen en wie wat zou moeten doen om deze wél te behalen nogal uiteenlopen (Wuijts et al., 2022).

Problemen zijn niet nieuw

De hierboven genoemde problemen rondom doelbereik zijn niet nieuw. Zo gaven Van der Bolt et al. al in 2003 aan dat de gevolgen van de KRW voor de Nederlandse landbouw voor de toepassing van nutriënten en bestrijdingsmiddelen groot zouden zijn. Daartegenover zouden beperkte baten voor de landbouw staan. Het schuren van landbouwbelangen en de KRW-doelen tijdens participatieprocessen rondom KRW-planvorming zijn reeds in 2011 beschreven door Behagel en Turnhout en door Van der Heijden en Ten Heuvelhof. Uit deze studies kon al afgeleid worden dat vrijwillige medewerking vanuit de landbouwsector aan de KRW-doelen problematisch zou worden. In 2015 en 2016 gaven resp. Van Gaalen et al. en Van Grinsven et al. aan dat extra inspanningen vanuit de landbouw nodig waren. Het meer algemene probleem van afhankelijkheid van andere beleidssectoren voor het bereiken van de KRW-doelen is al in 2012 beschreven door Dieperink et al. en door Van Rijswick en Havekes en iets later, in 2015, ook door Van Rijswick en Backes. Dit roept de vraag op waarom actoren desalniettemin vasthouden aan bestaande praktijken en – belangrijker – wat er nodig is om praktijken te veranderen?

Verkenning van oplossingsrichtingen: de landbouw als case study

Een ander landbouwsysteem is nodig

Zoals aangegeven is de landbouw een belangrijke sector als het gaat om waterkwaliteit. Sturing op waterkwaliteit vanuit agrarische bronnen vindt plaats via de implementatie van de KRW en daaraan gerelateerd beleid (zoals het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer), maar ook via een andere Europese Richtlijn: de Nitraatrichtlijn. Hierboven is al aangegeven dat de belasting van grond- en oppervlaktewateren met nutriënten en bestrijdingsmiddelen vanuit de landbouw verder omlaag moet om de KRW-doelen te bereiken. Ten opzichte van de Nitraatrichtlijn is zelfs een verdere reductie van uitspoeling van nutriënten vanuit de landbouw nodig aangezien deze ten grondslag ligt aan het niet halen van de waterkwaliteitsdoelen op veel zandgronden (Van Grinsven et al. 2016).

Nu hebben de Meststoffenwet en de Nitraatrichtlijn geleid tot een flinke daling van uitspoeling van stikstof en fosfor naar grond- en oppervlaktewater, met name door stikstofgebruiksnormen en andere voorschriften (zie Velthof en Groenendijk, 2021). Om op een structurele manier bij te dragen aan een betere waterkwaliteit, liefst in combinatie met de andere grote opgaven waar de landbouw voor staat (stikstof, biodiversiteit in meer algemene zin, klimaat), lijkt echter een ander landbouwproductiemodel onvermijdelijk. In situaties waar landbouwpraktijken leiden tot structurele overschrijding van waterkwaliteitsnormen, zoals op veel zandgronden, zou moeten worden overgestapt naar een landbouwsysteem dat beter past bij het natuurlijke systeem, waaronder het watersysteemⁱⁱⁱ. In Nederland wordt hiervoor ingezet op zogeheten natuurinclusieve kringlooplandbouw. Dit vereist echter ingrijpende maatregelen op het boerenbedrijf zoals een lagere bemesting, een kleinere veestapel in de melkveehouderij of, in de akkerbouw, de aanpassing van teelten (met als extreem voorbeeld een verbod op de teelt van uitspoelingsgevoelige gewassen zoals prei op de zandgronden).

Pleidooien om landbouw aan te passen aan milieu- en landschapscondities in plaats van andersom door verlaging van waterpeilen en de toepassing van externe inputs zoals kunstmest en bestrijdingsmiddelen zijn niet nieuw en klinken door in de veelzeggende titel van het rapport van de Commissie Remkes, te weten *“Niet alles kan overal”* (AS, 2020). Extensivering van de bedrijfsvoering of duurzamere bouwplannen zijn voor veel boeren in de huidige situatie echter zeer problematisch, zo niet onmogelijk (Vermunt et al., 2022). Veel boeren hebben hun bedrijfsvoering ingericht naar het dominante paradigma van de ‘productivistische’ landbouw: exportgericht, intensief en afhankelijk van externe inputs zoals kunstmest en bestrijdingsmiddelen (‘high input-high output’). Er zijn vaak grote investeringen gedaan die afbetaald moeten worden. Een meer ‘natuurinclusieve’ landbouw levert wellicht minder productie op (hoewel niet altijd) maar kan wél maatschappelijke meerwaarde toevoegen in termen van lucht- en waterkwaliteit, biodiversiteit en een fraai landschap. Voor deze maatschappelijke diensten bestaan echter geen structurele beloningsystemen. Verder is het kennissysteem (onderwijs en advisering) sterk gestoeld op de ‘productivistische’ landbouw en is er weinig onafhankelijke voorlichting. Tot slot is de sociale norm nu vaak dat een ‘goede boer’ een hoogproductieve boer is, geen natuurboer. Het is daarom niet verwonderlijk dat er slechts een kleine minderheid van maximaal 5-10% aan natuurinclusieve kringloopboeren is, die opereren binnen de grenzen van het natuurlijke systeem en positief bijdragen aan bovengenoemde maatschappelijke diensten (Vermunt et al., 2022; zie ook Erisman en Verhoeven, 2019).

Landbouwsysteemverandering vereist ‘regime’-verandering

Om een grotere groep boeren te stimuleren en te faciliteren om over te schakelen naar een vorm van landbouw die meer aansluit bij het natuurlijke systeem, en in het bijzonder het watersysteem, is daarom verandering op ‘regime’-niveau nodig: het om de boer heen georganiseerde systeem van actoren (waaronder de agrofoodindustrie, banken, overheden en onderwijsinstellingen), beleid, wet- en regelgeving en leidende principes en gevestigde werkwijzen (Runhaar et al., 2020). Binnen het huidige landbouwregime, die nu de exportgerichte productivistische landbouw stimuleert en ondersteunt en alternatieve vormen van landbouw vaak in de weg zit, passen maatregelen gericht op verhogen van de waterkwaliteit vaak slecht. Verminderde toepassing van nutriënten en bestrijdingsmiddelen betekent inkomstenderving voor boeren én voor toeleveranciers van kunstmest en bestrijdingsmiddelen en voor verwerkers. Vanuit die optiek is te begrijpen waarom waterkwaliteitsmaatregelen maar ook andere milieumaatregelen genomen vanuit het landbouwbeleid vaak gebaseerd zijn op een vrijwillige deelname door boeren (denk aan het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer maar ook bijvoorbeeld de Opkoopregeling Piekbelasters stikstof en het stelsel voor agrarisch natuurbeheer). Er is dus een verandering nodig op regimeniveau om boeren en andere stakeholders te bewegen om zich méér in te zetten voor waterkwaliteit. De ene optie is doorberekenen van de externe kosten van onder meer watervervuiling aan de landbouwsector op basis van het principe ‘de vervuiler betaalt’. Dit moet dan wél op Europees niveau worden gedaan om concurrentievervalsing binnen de EU te voorkomen, met aanvullende eisen voor voedselproducten die buiten de EU worden ingevoerd om concurrentievervalsing door niet-EU bedrijven te voorkomen. De andere optie is om het regime op Nederlands niveau aan te passen door middel van structurele beloningsystemen voor ecosysteemdiensten zoals biodiversiteit, schoon water en waterberging en aanvullende maatregelen zoals onafhankelijke advisering, omschakelfondsen etc. (Vermunt et al., 2022).

Wat is er nodig voor regimeverandering?

Het landbouwregime is echter zeer resistent tegen verandering. Zo duurt de 'stikstofcrisis' al ruim 3,5 jaar, maar dit heeft nog niet geleid tot ingrijpende en structurele veranderingen in de landbouw. Op het ministerie van LNV en in diverse provincies en gemeenten wordt er al langere tijd gewerkt aan een transitie naar een meer natuurinclusieve kringlooplandbouw, maar vooralsnog is dat nog geen realiteit. Doelen voor waterkwaliteit, klimaat en biodiversiteit worden niet bereikt, maar toch wordt hardnekkig vastgehouden aan praktijken die niet effectief blijken: vertrouwen op vrijwillige medewerking van boeren aan bovengenoemde regelingen; een heilig geloof in technologische innovaties zoals luchtwassers in stallen; een steeds complexere mestwetgeving die door de vele uitzonderingen praktisch vrijwel niet handhaafbaar is etc. (CDM, 2016; Runhaar, 2017; 2020; Runhaar en De Haas, 2020).

In eerder onderzoek zijn vier voorwaarden geïdentificeerd voor een verandering in het landbouwregime (Runhaar, 2021):

- Er moet voldoende maatschappelijke en politieke druk zijn op het huidige regime.
- Er moet een brede coalitie van actoren zijn die de verandering steunt en daaraan bijdraagt.
- Er dienen instrumenten, regelgeving en andere 'instituties' te worden ontwikkeld om de verandering in de sector in gang te zetten en te ondersteunen (regimevernieuwing dus).
- Het moet duidelijk zijn in welke richting de sector moet veranderen.

In hoeverre zijn deze voorwaarden nu aanwezig om daarmee ruimte te bieden voor een regimeverandering die een grotere bijdrage van de landbouw aan waterkwaliteitsdoelen mogelijk maakt? Ik loop ze hieronder één voor één langs:

- *Maatschappelijke en politieke druk.* De landbouwsector en het landbouwregime staan onder enorme druk. De stikstofcrisis heeft veel infrastructuur- en woningbouwprojecten stilgelegd maar bemoeilijkt ook vergunningverlening in de landbouw. Alleen als er een substantiële reductie van stikstofdepositie wordt gerealiseerd als voorwaarde voor natuurherstel zijn nieuwe projecten mogelijk. De door Brussel afgekondigde afbouw van de Nederlandse uitzonderingspositie om méér stikstof uit te rijden dan de Nitraatrichtlijn voorschrijft (de 'derogatie'^{iv}) zet veel boeren verder onder druk om te verduurzamen. Indien Nederland na 2027 in gebreke wordt gesteld voor het niet-voldoen aan de KRW-waterkwaliteitseisen zal waterkwaliteit de volgende belemmering zijn voor nieuwe projecten. Tóch lijkt de huidige druk niet voldoende om 'het systeem te veranderen'. Ik zie hiervoor twee redenen. De eerste is dat er stevige *tegendruk* is vanuit de sector (boeren en meer op de achtergrond de agrofoodbedrijven, banken en retail) om grote veranderingen tegen te gaan. De tweede reden is dat de bovengenoemde problemen niet gekoppeld worden maar door verschillende ministeries en vanuit verschillende dossiers worden aangepakt, wat incrementeel beleid in standhoudt en een radicale koerswijziging belemmert.
- *Een brede coalitie.* Heel nauw samenhangend met het vorige punt is het gebrek aan consensus onder boeren en landbouworganisaties, agrofoodbedrijven, natuurorganisaties, overheden en andere stakeholders over de toekomstige koers van de landbouw. De sector is behoudend en ziet in technologische innovatie een belangrijke oplossingsrichting. Anderen, waaronder natuur- en milieuorganisaties gaan veel verder en pleiten voor een landbouwtransitie. Op onderdelen zijn partijen het wél eens; bijvoorbeeld als het gaat om nieuwe verdienmodellen die boeren in staat stellen om te extensiveren en een positieve bijdrage te leveren aan waterkwaliteit, biodiversiteit

etc.^v. Maar vooralsnog hebben partijen elkaar (nog) niet gevonden in een gedeeld, lange termijn toekomstperspectief, terwijl ze van elkaar afhankelijk zijn om veranderingsprocessen in gang te zetten^{vi}.

- *Instituties*. Om boeren in staat te stellen om over te schakelen naar natuurinclusieve kringlooplandbouw dient er te worden voorzien in nieuwe instituties, zoals beloningssystemen voor ecosysteemdiensten zoals waterkwaliteit, koolstofopslag in de bodem en biodiversiteit (ook om boeren minder afhankelijk te maken van de (grillige) export en de agrofoodindustrie), onafhankelijke voorlichting, aanpassingen in het landbouwonderwijs en omschakelfondsen (Vermunt et al., 2022). Daarnaast dienen beleid en wet- en regelgeving te worden aangepast. Traditioneel zijn water- en landbouwbeleid sterk van elkaar gescheiden en is ook binnen het landbouwbeleid een veelheid aan deelregelingen voor klimaat, biodiversiteit, water etc. die niet met elkaar verbonden worden. Een integraler beleid voor de landbouw is gelegitimeerd door verplichtingen voortvloeiend uit Europese regelgeving (KRW, Nitraatrichtlijn, Vogel- en Habitatrichtlijn etc.) maar ook meer algemene beginselen zoals het voorzorgsbeginsel, het preventiebeginsel, het beginsel dat de vervuiler betaalt én het beginsel van aanpak bij de bron. Dit vereist nieuwe normstelling, certificering én handhaving (RLI, 2021). Er zijn nu vele miljarden beschikbaar om een transitie in de landbouw mogelijk te maken om de stikstofdoelen in samenhang met de andere 'grote opgaven' in het landelijk gebied te realiseren. Hoe dit er concreet uit gaat zien is alleen nu nog niet te voorzien. Verder wordt er door het ministerie van LNV, diverse provincies en gemeenten en in het onderwijs hard gewerkt aan nieuwe instituties zoals de eerdergenoemde beloningssystemen^{vii} en nieuwe onderwijsmodules^{viii}. Zonder een duidelijk toekomstperspectief voor de landbouw hebben al deze instituties echter weinig waarde. Boeren laten zich nu eenmaal niet zich massaal omscholen als onduidelijk is welke kennis er in de toekomst toe doet. Hetzelfde geldt voor intekenen op omschakelfondsen en groen-blauwe diensten; lange termijn zekerheid is nodig voordat geïnvesteerd kan worden in een andere bedrijfsvoering.
- *Richting geven*. Zoals uit het voorgaande blijkt is het grootste knelpunt voor een verandering in de landbouwsector en het landbouwregime het ontbreken van een helder en concreet toekomstperspectief: welke vorm van landbouw (inclusief de onderliggende paradigma's: exportgericht en zeer intensief versus multifunctioneel, regionaal georiënteerd en extensief) past waar in Nederland? De politiek en partijen die samen het landbouwregime vormen lijken vooralsnog niet in staat tot een gedeeld perspectief op de Nederlandse landbouw te komen. Zeker, de (inmiddels van tafel verdwenen) 'stikstofkaart' van minister Van der Wal maakt heel duidelijk welke stikstofdepositiereductie waar vereist is. Maar of in gebieden met een hoge opgave nog landbouw mogelijk is en zo ja, hoe die er dan uit moet zien blijft vooralsnog ongewis. Vanuit het ministerie van LNV wordt naar de sector aangegeven dat er verschillende ontwikkelrichtingen zijn voor de landbouw: conventioneel, natuurinclusieve kringlooplandbouw, biologisch, korte ketens etc., maar dit is niet ruimtelijk uitgewerkt of in langjarig beleid vastgelegd. Onduidelijkheid dus. Wat hierbij ook niet helpt, is het sterk verkokerde beleid; de grote opgaven waar de landbouw voor staat worden niet in samenhang aangepakt. Gevolg hiervan is dat we van crisis naar crisis hopen. Denk aan de fosfaatcrisis van een jaar of 6 geleden, de huidige stikstofcrisis, de klimaat- en biodiversiteitscrisis die een langere historie hebben en straks dus naar alle verwachting de waterkwaliteitscrisis. Het grote risico van een mogelijke ingebrekestelling vanwege niet-voldoen aan de KRW-doelen in 2027 is dat er, net als bij stikstof, separaat waterkwaliteitsbeleid gaat worden gemaakt *naast* ander beleid, resulterend in aanvullende

waterkwaliteitsopgaven voor de landbouw, industrie en andere sectoren. Ook al zouden er compensatieregelingen worden ingevoerd verwacht ik dat dergelijk beleid voor veel boeren de reden zijn de deuren sluiten. De overgebleven grond zal voor een belangrijk deel worden opgekocht door grote landbouwbedrijven. En dan? Schaalvergroting en intensivering hebben geleid tot de problemen rond waterkwaliteit maar ook stikstof, klimaat en dergelijke waar we nu voor staan. Een lange termijnperspectief op de landbouw in Nederland dient daarom integraal te zijn.

Doorpakken voor een regimeverandering: een aanzet

Zoals hierboven geschetst zijn voor het behalen van de KRW-waterkwaliteitsdoelen extra inspanningen vanuit met name de landbouw nodig. Op veel plekken zal dat de overstap naar een ander type landbouw vereisen. Om zo'n overstap te maken is verandering op regimeniveau nodig, wat problematisch is omdat het landbouwregime zeer resistent voor verandering is. Ik constateerde hierboven dat vooralsnog niet wordt voldaan aan de voorwaarden voor een regimeverandering. Wederom uitgaande van die voorwaarden schets ik het volgende perspectief om door te pakken voor een regimeverandering.

Ten eerste dient een duidelijk en, zover mogelijk gedeeld, *toekomstperspectief op de landbouw* de basis voor een regimeverandering te vormen. Zo'n perspectief moet dan een directe koppeling hebben met de KRW-waterkwaliteitsdoelstellingen. Vooralsnog zijn politiek en sector niet in staat een dergelijk perspectief te ontwikkelen. De grote opgaven maar ook adaptatie aan klimaatverandering maken het onvermijdelijk dat op nationaal niveau niet-vrijblijvende keuzes voor de lange termijn worden gemaakt over welke vormen van landbouw passend zijn in Nederland en, op basis daarvan, een ruimtelijke vertaling van wat waar wél en niet kan, uitgaande van (onder meer) het watersysteem en de bodem (grondsoort)^{ix}. Omdat, zoals ik hiervoor constateerde, partijen zelf niet tot een consensus kunnen komen, zal het kabinet hier keuzes in moeten maken. Het gaat immers om lange termijnkeuzes die de individuele belangen van partijen overstijgen. Johan Remkes in zijn advies 'Wat wel kan' (Remkes, 2022) en verschillende wetenschappers (zoals recent Jan Willem Erisman uit Leiden en Martha Bakker uit Wageningen) hebben hier voorzetten voor gegeven. In het kort: verbind de grote vraagstukken rondom water, stikstof, biodiversiteit en klimaat met elkaar als basis voor een nieuwe landbouwvisie, gebruik de goede landbouwgronden voor hoogproductieve landbouw, die dan wél binnen de milieunormen opereert, en kies voor natuurinclusieve kringlooplandbouw in die gebieden waar de landbouw nu op meerdere fronten een probleem vormt, te weten de zand- en veengebieden en rondom natuurgebieden. Extensivering en, in veengebieden en rondom natuurgebieden, grondwaterpeilverhoging zullen nodig zijn om problemen rondom biodiversiteit, bodemdaling en de emissie van broeikasgassen te verminderen. Op provinciaal niveau spelen allerlei belangen die dit soort ruimtelijke keuzes bemoeilijken; het aanwijzen van landbouwgebieden waar ingrijpende veranderingen in de bedrijfsvoering nodig zijn zal weinig provinciale bestuurders populair maken. De rijksoverheid lijkt mij het best in staat dit soort knopen over de toekomstige ruimtelijke ordening door te hakken. Provincies kunnen vervolgens specifieke invulling geven aan de ruimtelijke keuzes. Zij hebben immers belangrijke bevoegdheden als het gaat om ruimtelijke ordening, natuur- en landbouwbeleid en woningbouw, kennen de regio als geen ander en zijn al actief in vele gebiedsprocessen rondom duurzame herinrichting van met name het platteland. Keuzes gemaakt door het rijk legitimeren impopulaire maatregelen (denk aan het mantra "het moet van Brussel" in

bijvoorbeeld het stikstofdebat). Ik pleit overigens niet voor een eenzijdig door het rijk, top-down opgelegd perspectief op de landbouw. Dat zou niet werken. Wél zou het rijk mijns inziens, zoveel als mogelijk uitgaande van zorgen en wensen vanuit de sector, keuzes moeten maken en partijen daarin meenemen. Dat er verliezers zullen zijn (denk aan uit te kopen bedrijven in gebieden waar dat voor waterkwaliteit of andere vraagstukken nodig is) lijkt me evident maar onvermijdelijk.

Vervolgens zijn *concrete, bindende en afdwingbare afspraken* tussen rijk en provincies en de sector nodig. De ervaring (onder meer door observaties rondom het Natuurpact en het beleid rondom uitkoop van stikstofpiekbelasters) leert mij dat een gebiedsgerichte implementatie van een nieuwe landbouwvisie alleen gaat werken als er concrete en bindende afspraken tussen rijk en provincies worden gemaakt over te realiseren doelen en termijnen ten aanzien van waterkwaliteit, stikstof, biodiversiteit in meer algemene zin, klimaat etc. die optellen tot de nationale opgaven. Een en ander kan in de vorm van een convenant worden vastgelegd, maar dan wél met gespecificeerde afspraken én duidelijkheid over het alternatief bij niet-nakoming van de afspraken (zoals een wettelijke verplichting). Ook naar de sector toe dient helderheid te worden geboden over ‘de stok achter de deur’ indien onvoldoende medewerking met een landbouwtransitie wordt geconstateerd.- Dit om een daadwerkelijke transitie van de landbouw te realiseren, mede met het oog op het behalen van de KRW-waterkwaliteitsdoelstellingen.

Uiteraard dient verder de *institutionele omgeving* te worden aangepast om boeren de omslag te kunnen maken naar natuurinclusieve kringlooplandbouw in die gebieden waar dat gewenst is. Hierover heb ik hierboven al wat gezegd. Belangrijk hierbij is dat ministeries en overheden aangezet worden de verkokering van beleid te doorbreken. Een heel concreet instrument hiervoor is het vastleggen van langjarige (zeg 30 jaar) afspraken over het belonen voor maatregelen die meerdere doelen dienen. Het sterksectorale beleid binnen en buiten het ministerie van LNV vertaalt zich nu in stimuleringsregelingen gericht op specifieke maatregelen die bijvoorbeeld boeren kunnen nemen om waterkwaliteit te verbeteren of om biodiversiteit te vergroten. Gevolg is een reëel risico van trade-offs en onbenutte synergiën (Runhaar, 2019). Hoewel voor sommige opgaven specifieke maatregelen nodig zijn (denk aan herstel van bepaalde vogelpopulaties) zijn er ook maatregelen denkbaar die meerdere doelen dienen, zoals verhoging van waterstanden of teelt- of spuitvrije akkerranden en waarvoor beloningssystemen vanuit verschillende ministeries en andere partijen kunnen worden gecombineerd^x. Op die manier kan een gedeelde verantwoordelijkheid op een niet-vrijblijvende wijze concreet worden gemaakt.

Doorvertaling naar andere sectoren dan de landbouw

Niet alleen de landbouw is aan zet als het gaat om extra inspanningen ten behoeve van de KRW-waterkwaliteitsdoelen, het gaat zoals eerder aangegeven ook om industrie, woningbouw en waterbeheer. Hoewel de technische invulling van de benodigde extra inspanningen sectorspecifiek zijn, is het ook hier van belang dat er lange termijn ruimtelijke keuzes worden gemaakt wat waar wél en niet kan en onder welke voorwaarden, en dienen afspraken niet-vrijblijvend te worden vastgelegd. Papier is geduldig en internationaal onderzoek naar succes en falen van cross-sectorale medewerking aan milieudoelen wijst uit dat er vaak sprake is van een ‘implementatiekloof’ (Runhaar et al., 2020). Ook in Nederland hebben mooie visies op bijvoorbeeld de landbouw het daglicht gezien die

onvoldoende realiteit zijn geworden (denk aan de reconstructie van het landelijk gebied of, meer recent, de kringloopvisie op landbouw). Wettelijk vastgelegde doelen voor de lange termijn, ruimtelijk gespecificeerd, kunnen niet alle implementatieproblemen voorkomen maar vormen een mooie eerste aanzet.

Referenties

AS (2020), Niet alles kan overal. *Eindadvies over structurele aanpak Adviescollege Stikstofproblematiek*, Amersfoort: Adviescollege Stikstofproblematiek.

Behagel, J. en E. Turnhout (2011), Democratic legitimacy in the implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands: towards participatory and deliberative norms? *Journal of Environmental Policy & Planning*, 13(3), 20.

CDM (2016), *Naar een effectief mest- en ammoniakbeleid. Analyse van het instrumentarium van het mest- en ammoniakbeleid*, advies aan het Ministerie van Economische Zaken, Wageningen: Commissie Deskundigen Meststoffenwet (beschikbaar op <http://edepot.wur.nl/404866>).

Dieperink, C., G. Raadgever, P. Driessen, A. Smit en H. van Rijswijk, H. (2012), Ecological ambitions and complications in the regional implementation of the Water Framework Directive in the Netherlands, *Water Policy*, 14, 14.

Erisman, J.W. en F. Verhoeven (2019), *Kringlooplandbouw in de praktijk: analyse en aanbevelingen voor beleid*, Bunnik/Utrecht: Louis Bolk Instituut/Boerenverstand.

Freriks, A., A. Keessen, D. Korsse, H.F.M.W. van Rijswijk en K. Bastmeijer (2016), *Tot zover het eigen instrumentarium reikt: een onderzoek naar de positie van de Provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse Waterschappen bij de realisatie van Kaderichtlijn Water doelstellingen, met bijzondere aandacht voor de Omgevingswet*, in opdracht van de Provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse Waterschapsbond, Utrecht/Tilburg: Universiteit Utrecht/Universiteit Tilburg.

Groenendijk, P., E. van Boekel, L. Renaud, A. Greijdanus, R. Michels en T. de Koeijer (2016), *Landbouw en de KRW-opgave voor nutriënten in regionale wateren. Het aandeel van landbouw in de KRW-opgave, de kosten van enkele maatregelen en de effecten ervan op de uit- en afspoeling uit landbouwgronden*, Wageningen: Wageningen Environmental Research.

Havekes, H., D. van der Molen, M. van Rijswijk en W. Wensink (red.) (2021), *Over waterkwaliteit gesproken – verleden, heden en toekomst*, Den Haag: Koninklijk Nederlands Waternetwerk.

IenW (2022), *Ontwerp-stroomgebiedbeheerplannen 2022-2027*, Den Haag: Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat.

LNV, IenW en BZK (2022), *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.

Remkes, J. (2022), *Wat wel kan. Uit de impasse en een aanzet voor perspectief*, Den Haag: Rijksoverheid (beschikbaar op <https://open.overheid.nl/repository/ronl-4039eee4ed64ecd5574d2c34f1e1fe24fa8e8f18/1/pdf/wat-wel-kan.pdf>).

RLI (2021), *Boeren met Toekomst*, Den Haag: Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur.

Runhaar, H. (2017), Pak door met natuurinclusieve landbouw, *Landwerk*, 17 (2), pp. 12-15.

Runhaar, H. (2019), *Position paper voor het Rondetafelgesprek Klimaattafel 'Landbouw'*, Den Haag: Tweede Kamer.

Runhaar, H. (2020), De meervoudige legitimiteit van sturing op biodiversiteitsherstel in het agrarisch landschap: spanningen en synergiën, in: A. Buijs and F. Boonstra (eds.), *Natuurbeleid betwist. Visies op legitimiteit en natuurbeleid*, Zeist: KNNV Uitgeverij, pp. 158-169.

Runhaar, H., B. Wilk, P. Driessen, N. Dunphy, Å. Persson, J. Meadowcroft and G. Mullally (2020), Policy Integration, in: Biermann, F. and R. Kim (editors), *Architectures of Earth System Governance. Institutional Complexity and Structural Transformation*, Cambridge University Press, Cambridge, pp. 146-164.

Runhaar, H. (2021), Four critical conditions for agroecological transitions in Europe, *International Journal of Agricultural Sustainability*, 19 (3-4), pp. 227-233.

Runhaar, H. en W. de Haas (2020), *Wetenschappelijke toets Gerichte opkoop van veehouderijlocaties met hoge stikstofdepositie nabij stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden*, Den Haag: Tweede Kamer (beschikbaar op

https://parlementenwetenschap.nl/wp-content/uploads/2021/11/201204_Wetenschappelijke_toets_gerichte_opkoop_artikel_3.1CW-DEF.pdf).

Van der Bolt, F., R. van den Bosch, T. Brock, P. Hellegers, C. Kwakernaak, D. Leenders, O.F. Schoumans en P. Verdonschot (2003), *AQUAREIN*; gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij, Wageningen: Alterra.

Van der Heijden, J. en E. ten Heuvelhof (2012), The mechanics of virtue: lessons on public participation from implementing the Water Framework Directive in the Netherlands, *Environmental Policy and Governance*, 22, 12.

Van Gaalen, F., A. Tiktak en R. Franken (2015), *Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Tussentijdse rapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Van Gaalen, F., L. Osté, en E. van Boekel (2020), *Nationale Analyse Waterkwaliteit*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Van Grinsven, H.J.M., A. Tiktak en C.W. Rougoor (2016), Evaluation of the Dutch implementation of the Nitrates Directive, the Water Framework Directive and the National Emission Ceilings Directive, *NJAS - Wageningen Journal of Life Sciences*, 78, 69-84.

Van Rijswijk, H. en H. Havekes (2012), *European and Dutch Water Law*, Groningen: Europa Law Publishing.

Van Rijswijk, H. en Ch.W. Backes (2015), Ground breaking landmark case on environmental quality standards? The consequences of the CJEU 'Weser-judgment' (C-461/13) for water policy and law and quality standards in EU environmental law, *Journal for European Environmental and Planning Law*, 12(3-4), 17.

Velthof, G.L. en P. Groenendijk (2021), *Landbouw en waterkwaliteit*, Wageningen: Wageningen Environmental Research. Vermunt, D.A., N. Wojtynia, M.P. Hekkert, J. van Dijk, R. Verburg, P.A. Verweij, M. Wassen and H. Runhaar (2022), Five mechanisms blocking the transition towards 'nature-inclusive' agriculture: a systemic analysis of Dutch dairy farming, *Agricultural Systems*, 195, 103280.

Wojtynia, N., J. van Dijk, M. Derks, P.W.G. Groot Koerkamp and M.P. Hekkert (2021), A new green revolution or agribusiness as usual? Uncovering alignment issues and potential transition complications in agri-food system transitions, *Agronomy for Sustainable Development*, 41, 77.

Wuijts, S., H. Runhaar, M. van Rijswijk en P. Driessen (2022), *Anticiperen op de KRW na 2027: voorstudie. Hoofdboodschappen en verantwoording*, Utrecht/Bilthoven: Universiteit Utrecht/RIVM.

ⁱ Relevant in dit licht is het beleidsvoornemen van de Rijksoverheid om water en bodem meer sturend te laten zijn in de ruimtelijke ordening, en daarmee van invloed te zijn op bijvoorbeeld nieuwe woningbouwlocaties.

ⁱⁱ <https://www.staatsbosbeheer.nl/wat-we-doen/natuurverhalen/2022/02/noordwaard-klimaatrobuuste-natuur>.

ⁱⁱⁱ Dit komt overeen met het in voetnoot 1 aangehaalde beleidsvoornemen van 'bodem en water sturend in de ruimtelijke ordening'.

^{iv} Eén van de regels in de Nitraatrichtlijn is dat max. 170 kilo stikstof per hectare per jaar mag worden toegepast. Nederland had jarenlang een uitzondering en mocht tot 250 kilo dierlijke mest uitrijden (230 kilo op zand), omdat ons grasland een lang groeiseizoen kent en een hoge stikstofopname heeft. Bovendien wordt in de graslandbodem nitraat vrij snel omgezet in het onschadelijke stikstofgas. Maar we voldoen ook al jaren niet aan de Nitraatrichtlijn. Bovendien groeit door droogte gras minder snel. Nu is voor Brussel dus de maat vol. Zie <https://www.wur.nl/nl/nieuws-wur/show/wat-betekent-einde-derogatie-voor-de-nederlandse-landbouw-en-natuur.htm>.

^v Vooral nog zijn de publieke en private beloningssystemen voor dit soort diensten zeer beperkt in scope en volstrekt onvoldoende om een grote groep boeren financieel te belonen (Runhaar et al., 2017).

^{vi} Partijen onderschrijven het belang van onderwerpen zoals biodiversiteitsherstel, maar zijn het oneens over de ambitieniveaus. Over meer fundamentele onderwerpen, zoals het belang van de exportoriëntatie van de Nederlandse landbouw, zijn partijen het vaak radicaal oneens. Voor een mooie en gedetailleerde analyse, zie Wojtynia et al. (2021).

^{vii} Zie bijvoorbeeld <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzame-landbouw/kringlooplandbouw>.

^{viii} Zie bijvoorbeeld <https://www.greendeals.nl/green-deals/natuurinclusieve-landbouw-groen-onderwijs>.

^{ix} Het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG; zie LNV et al., 2022) en de grote zak met geld die beschikbaar is gesteld om het hoofd te bieden aan de stikstofcrisis en de andere ‘grote opgaven’ in het landelijk gebied (biodiversiteit in meer algemene zin, waterkwaliteit, klimaat etc.) bieden kansen voor integraal, toekomstbestendig en effectiever beleid. Het NPLG omvat aanzetten voor het bieden van perspectief aan de landbouw en aan andere sectoren, door het watersysteem en de bodem leidend te laten zijn bij ruimtelijke ontwikkelingen. Aangegeven wordt dat met provincies concrete doelen ten aanzien van de grote opgaven worden gemaakt, dat provincies de ruimte krijgen om via gebiedsprocessen integrale plannen te ontwikkelen maar dat er wel duidelijke deadlines zijn, waarbij het rijk bij onvoldoende resultaat de eigen bevoegdheden (zoals onteigening) zal inzetten om de doelen te bereiken. Dit wijst op een ander sturingsmodel dan doorgaans wordt gehanteerd in het natuur- en landbouwbeleid en biedt mijns inziens meer garanties op doelbereik. Johan Remkes presenteerde begin oktober zijn langverwachte adviezen om uit de stikstofcrisis te komen, waarin ook duidelijk werd aangegeven hoe het rijk zou moeten sturen op veranderingen. Het is op moment van schrijven van dit essay niet bekend hoe de adviezen van Remkes zullen doorwerken. Ook de verwachtingen van het NPLG zullen nog moeten worden waargemaakt.

^x De ‘Biodiversiteitsmonitor’ is een voorbeeld van een beloningssysteem waarbij beloningen ‘gestapeld’ worden. Zie <https://www.wur.nl/nl/nieuws/stapelen-van-beloningen-voor-natuurinclusieve-landbouw-een-lonkend-perspectief.htm>.