Jan Douwe van der Ploeg

GESLOTEN VANWEGE STIKSTOF

Achtergronden, uitwegen en lessen © 2023 Jan Douwe van de Ploeg | uitgeverij Noordboek

Omslagontwerp en boekverzorging: Barbara Jonkers Druk: Wilco, Amersfoort

ISBN 978 94 6471 137 0 NUR 940

Alle rechten voorbehouden. Niets uit deze uitgave mag worden vermenigvuldigd, opgeslagen in een geautomatiseerd gegevensbestand, of openbaar gemaakt in enige vorm of op enige wijze, hetzij elektronisch, mechanisch, door fotokopieën, opnamen of op enige andere manier, zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van uitgeverij Noordboek, postbus 234, 8400 AE Gorredijk, Nederland – info@noordboek.nl.

Noordboek is onderdeel van 20 leafdesdichten en in liet fan wanhoop by

www.noordboek.nl www.jandouwevanderploeg.com

INHOUD

	•		•		
[2]	Van boeren-	naar onde	rnemerslaı	ndbouw	25

[3] Optimale landbouw: een absolutistische theorie 47

[1] Afslag 24: Een inleiding 7

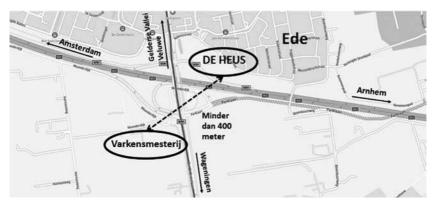
- [4] Falend beleid 68
- [5] Boze boeren 89
- [6] Emissiearme bedrijfsvoering: een boerenoplossing 118
- [7] Uitwegen 137

Dankwoord 153 Gebruikte literatuur 155 Noten 167

[1]

Afslag 24: Een inleiding

Afslag 24 ligt op het kruispunt van de A12 en de N781. Net als alle kruispunten bakent afslag 24 vier segmenten af (zie afbeelding 1). In de noordoosthoek staat het hoofdkantoor van De Heus, een wereldwijd opererende agro-industrie die zich onder meer toelegt op productie en handel van veevoer. Pal daartegenover, in de zuidwesthoek, ligt een groot varkenshouderijfe. Hoofdkantoor en varkenshouderij liggen nog geen 400 meter van elkaar af. De weg naar het zuiden voert, na enkele kilometers, langs de campus van Wageningen Universiteit en de onderzoekscentra van FrieslandCampina en Unilever. Het laatste stuk van deze weg heet Mansholtlaan. Nog iets verder, aan de Rijn, ligt de haven van Wageningen. Het is de grootste binnenlandse overslaghaven van Nederland. Vanuit hier wordt veevoer gedistribueerd, met name naar de Gelderse Vallei die van Wageningen tot Nijkerk loopt. De Gelderse Vallei is een concentratiegebied van intensieve veehouderij. Het ligt naast natuurgebied de Veluwe. Linksaf op ditzelfde kruispunt gaat men via Utrecht



AFBEELDING 1 - Afslag 24, kruispunt A12 en N781

naar Den Haag, het regeringscentrum van waaruit onder meer het landbouwgebeuren wordt aangestuurd. Men kan ook rechtsaf. Richting Arnhem waar het provinciale bestuur zetelt dat nu door BBB wordt gedomineerd. En om het verhaal compleet te maken: linksboven (dat is in de noordwesthoek) ligt een grote woonwijk en rechtsonder ontwaart men een poging tot *landscape art*. Net als elders in Nederland ligt het ook rond afslag 24 allemaal dicht op elkaar.

Op het eerste gezicht zullen de verschillende plaatsen en functies overkomen als een toevallig samenraapsel: los zand. Toch zijn ze nauw met elkaar verbonden, door tal van relaties die niet onmiddellijk zichtbaar zijn. Samen vormen de genoemde locaties, gebouwen, bedrijven, kenniscentra, woonwijken en bestuurslagen evenzoveel, en zelfs zeer voorname, ingrediënten van het stikstofprobleem dat het land nu al langere tijd teistert.

Zowel voor het hoofdkantoor van De Heus als voor de genoemde varkensmesterij wapperde in het voorjaar van 2023 de 'boerenbontvlag', een van de symbolen van de boerenoppositie en ook van de BoerBurgerBeweging (BBB). 'Trots op de boer' staat er levensgroot op een bord voor het



AFBEELDING 2 - Hoofdkantoor van De Heus



AFBEELDING 3 - Varkenshouderijbedrijf

hoofdkantoor (zie afbeelding 2). De Heus geeft financiële, logistieke en ook politieke steun aan de boerenoppositie (Farmers Defence Force (FDF) en Agractie, waarvan voorman Kemp toevalligerwijs ook in Ede woont). De gedeelde vlaggen vormen een symbolische bevestiging van de hechte coalitie

van protesterende boeren en agro-industrie. De Heus is een essentiële schakel in de omvangrijke stikstofstroom die naar de landbouw vloeit (434 miljoen kg stikstof via krachtvoer)¹ en deels over de N781 naar de Gelderse Vallei gaat. Het genoemde varkensbedrijf is onderdeel van dit patroon. Dit bedrijf voerde naast de boerenbontvlag ook de omgekeerde driekleur (afbeelding 3).

Iets verderop ligt Wageningen Universiteit. De hier ontwikkelde theorie over 'optimale landbouw' is een belangrijke, hoewel buiten de universiteit vrijwel onbekende achtergrond van de hedendaagse problemen. De notie van de 'optimale landbouw' is een belangrijk argument bij het verdedigen van een landbouw die steeds meer botst met samenleving en natuur.

Ten slotte Den Haag en Arnhem. In Den Haag werd een landbouwpolitiek gedrocht gecreëerd dat wel móést leiden tot fricties, ongenoegen en een steeds verder radicaliserend verzet. Maar het moet gezegd: in één opzicht was Den Haag zeer kundig, namelijk in het zo groot mogelijk maken van de boerenoppositie. De andere kant uit, in Arnhem, moet men nu proberen de puinhoop op te lossen. De onbestuurbaarheid is echter zo groot en het vermogen van BBB om een uitweg te vinden zo gering dat voor het ergste moet worden gevreesd.

Dit boek bespreekt een aantal aspecten van de stikstofcrisis. De huidige omvang van het stikstofprobleem, dat geleidelijk aan is gegroeid, is hallucinerend. Het is een kwestie die ons, naar het zich in het voorjaar van 2023 liet aanzien, minimaal 24 miljard euro gaat kosten. Een fabelachtig bedrag.² Je zou alle veehouderijbedrijven in Nederland – koeien, varkens, kippen, kalveren, eenden, de hele mikmak – gedurende tien jaar *per bedrijf* een bedrag van 80.000 euro per jaar kunnen geven om niets te doen. Dan zouden we van de protesterende boeren én van het stikstofprobleem af zijn.

Ondertussen zou dan een andere, toekomstbestendige landbouw kunnen worden opgebouwd.

Maar het probleem is niet alleen, en zelfs niet in de eerste plaats, dat de stikstofkwestie ons zeer veel geld gaat kosten (later in 2023 kwamen er nog ettelijke miljarden bij het eerder genoemde bedrag) en dat degenen die het probleem veroorzaken nu forse bedragen ontvangen. De overmaat aan stikstofemissie³ vanuit de Nederlandse landbouw⁴ is ook een directe bedreiging voor de volksgezondheid⁵ (en daarnaast een indirecte dreiging die samenhangt met de vorming van fijnstof).

Vervolgens hangt het stikstofprobleem nauw samen met het klimaatvraagstuk. Technisch gesproken gaat het stikprobleem terug op de aanvoer van grote stromen stikstof. Het werd al gezegd: jaarlijks komt er 434 miljoen kg stikstof de landbouw binnen via krachtvoer. Daarnaast is er een tweede stroom van 238 miljoen kg stikstof, die via kunstmest in de landbouw terechtkomt. De productie van kunstmest vraagt veel fossiele energie (aardgas). De aanvoer van krachtvoer verbindt ons land met verschillende plaatsen elders in de wereld (zoals het Amazonegebied), waar ter wille van de sojaproductie op grote schaal ontbossing plaatsvindt. Daarbij komt, net als bij de voortdurende bewerking van die ontboste gronden, veel CO2 vrij. Omdat bij de maisteelt (de zogeheten safrinha) die na de sojaoogst volgt, veel kunstmest wordt gebruikt (deels geleverd vanuit Nederland), is er een afstroom - via de Amazonerivier - van stikstofrijk water naar de Sargassozee. Dit stikstofrijke water leidt tot wiervorming die elders, in Bonaire bijvoorbeeld, de mangroves en koraalriffen doet afsterven.

Het hoge stikstofgebruik in de Nederlandse landbouw draagt via de genoemde vertakkingen in sterke mate bij aan het nog veel grotere probleem van de klimaatproblematiek. Maar ook anderszins is er een verband. Als conservatieve, milieu-sceptische bewegingen erin slagen de oplossing van het stikstofprobleem effectief te blokkeren, dan wordt een daadwerkelijke aanpak van het klimaatvraagstuk schier onmogelijk. Er staat veel op het spel.

Het stikstofprobleem vertaalt zich ook als een niet te miskennen bedreiging van biodiversiteit. Niet alleen elders (Amazone, Bonaire, etc.) maar ook hier in Nederland. Daarmee zet het de kwaliteit en misschien zelfs wel de lange-termijncontinuïteit van het menselijk leven onder druk.

Zo vormt het stikstofprobleem een veelvormige bedreiging: het vertakt zich op complexe wijze in tijd en ruimte. Daar komen, hier en op dit moment, nog een aantal problematische aspecten bij. Het heeft ons een kwaadaardige protestbeweging (Farmers Defence Force, Nederlandse Melkveehouders Vakbond en Agractie) opgeleverd - een beweging die gebruik van geweld niet schuwt en evenmin getuigt van enige bereidheid om naar compromissen en uitwegen te zoeken. Hetzelfde stikstofprobleem heeft (samen met allerlei andere onopgeloste vraagstukken als de toeslagenaffaire en de aardbevingsschade) een politieke aardverschuiving bewerkstelligd die het gevaar in zich draagt dat de bestuurlijke chaos toeneemt6 óf dat er niets wordt gedaan aan de grote vraagstukken. Of allebei. Wie zal het zeggen? Het probleem heeft ook geleid tot een ernstige mate van rechtsonzekerheid; de problemen van de zogeheten PAS-melders zijn daarvan een treffende illustratie. Ten slotte zit het land op slot: door het onopgeloste stikstofvraagstuk kunnen nieuwe infrastructurele en woningbouwprojecten niet meer ter hand worden genomen. Het is de wereld op z'n kop: woningbouw is goed voor 0,6 procent van de totale ammoniakuitstoot, maar wordt lamgelegd door de landbouw die goed is voor 46 procent.

Wat in de jaren zeventig en tachtig nog een deelprobleem was (een overmatig stikstofgebruik in de landbouw) is in

enkele decennia uitgegroeid tot een onbeheersbaar monstrum: een clusterbom, zo lijkt het, die haar scherven in een wijde omtrek verspreidt. Voordat het zover was is er veel gebeurd - veel geprobeerd ook. Voorafgaand aan afslag 24 waren er ándere afslagen. Bij elke afslag gold dat het stikstofen ammoniakprobleem in aanmerkelijke mate opgelost had kunnen worden. Ik verwijs in dit verband naar de poging (in 1984) van toenmalig landbouwminister Gerrit Braks om de verdere uitbreiding van de varkenshouderij resoluut te stoppen. Naar de poging van de latere landbouwminister Jozias van Aartsen om de inmiddels toch fors gegroeide varkenshouderij met een kwart terug te brengen (1998). Naar de kans om mestverwerking massaal ter hand te nemen. Naar de mogelijkheid om het gebruik van de mineralenbalans serieus ter hand te nemen. Naar de poging om grondgebondenheid te regelen na de afschaffing van de melkquotering. Naar overeenkomsten over het begrenzen van verliezen - overeenkomsten die op een oor na beklonken waren. Naar 'laaghangend fruit' dat gemakkelijk had kunnen worden geplukt en zo forse emissiereducties had kunnen opleveren.⁷ Deze afslagen (en een aantal andere die verderop in dit boek aan de orde komen) zijn evenwel allemaal gemist. Ondertussen werd het stikstofprobleem almaar groter en ingewikkelder.

Hoe omvangrijk en wijdvertakt het vraagstuk ook mag zijn, het is eveneens omstréden. In alle mogelijke opzichten. Zo ontkennen de boerenactiecomités (en tot op zekere hoogte ook de BBB) ronduit het bestaan van het stikstofprobleem. En waar dat moeilijk gaat, bagatelliseren ze het in verregaande mate ('het gaat maar om kleine postzegels met natuur' en een 'paar plantjes minder kan ook wel'). Daarnaast worden de consequenties betwist, net als de gehanteerde modellen, meetmethoden, achterliggende wetenschappelijke kennis, en doelstellingen ('ze willen de boeren weg hebben').

Dat het vraagstuk en het beleid omstreden zijn en worden betwist is op zich natuurlijk geen probleem. Integendeel, het kan helpen om een scherpere diagnose te stellen en het beleid doeltreffender en rechtvaardiger te maken. Wat evenwel niet helpt is telkens de context te negeren. Het is natuurlijk waar dat het land niet staat of valt met een paar plantjes minder, biodiversiteit is voortdurend aan verandering onderhevig. Maar als het bredere verband een enorme verarming vertoont (eentonige landbouwgronden waar door overmatig middelengebruik en diepontwatering van biodiversiteit geen sprake meer is), dan wordt bescherming van inderdaad die laatste 'stukjes' natuur wél heel erg belangrijk. En natuurlijk valt er te twisten over modellen als Aerius, het meten van deposities en het bepalen van KDW's (kritische depositiewaarden). Alles kan altijd beter - en vaak móét het ook beter, maar dat neemt niet weg dat de overmaat aan stikstofuitstoot door de Nederlandse landbouw wel degelijk een gigantisch en urgent probleem is. Urgent, óók omdat de landbouworganisaties vijftig jaar lang weinig anders hebben gedaan dan traineren, saboteren en dwarsliggen.

Eerder noemde ik het stikstofprobleem hallucinerend. Dat is het niet alleen vanwege de hiervoor geduide omvang en vertakkingen. En ook niet alleen omdat uitgerekend die samenleving die een patent leek te hebben op polderen (zeker ook waar het op de landbouw aankwam) nu wordt gekenmerkt door een institutioneel onvermogen om dit urgente vraagstuk aan te pakken en op te lossen. Het is ook hallucinerend omdat een groot deel van de boeren het gebruik en de uitstoot van stikstof zeer wel en in belangrijke mate terug kan brengen. Velen doen dat ook daadwerkelijk. Maar ze vormen een werkelijkheid die ongezien blijft – alsof ze er niet toe doen. Als hun aanpak door alle (of in ieder geval veel meer) boeren zou worden gevolgd, dan zou er van het *omvangrijke* probleem van nu niet veel meer overblijven.

Dan zouden er enkele nauwkeurig lokaliseerbare en zeer wel oplosbare problemen resteren. Maar dit alternatief speelt in het huidige debat nauwelijks een rol. Het is een weeskind: niemand wil het adopteren.

Indirect verwijst dit 'verweesde alternatief' naar de kern van het probleem. Er is in en rond de Nederlandse landbouw een *socio-technisch regime* ontwikkeld⁸ (een geheel van ineengrijpende en elkaar versterkende instituties, wetten, technologieën, verwachtingen, routines, belangen en identiteiten) dat het stikstofprobleem heeft voortgebracht (onbedoeld en aanvankelijk onopgemerkt, maar later door het te negeren en zelfs verder te verdiepen) en dat nu onmachtig en onwillig is om het probleem op te lossen. Dit regime is gevangen in pad-afhankelijkheid. Het is niet bij machte nieuwe wegen te creëren. Pogingen om eruit te komen lijken steeds weer tot mislukken gedoemd.

Schrijven over dit regime is een heikele kwestie. Het verhaal laat zich licht misverstaan als een complottheorie (Nederland is, zo lijkt het, meer dan ooit verzot op zulke theorieën). Laat ik het uitdrukkelijk zeggen: Er is geen complot, het regime bestaat niet dankzij platte belangen en steelse afspraken. Althans: niet alleen. Het gaat veeleer om een (vaak onbedoeld) inééngrijpen van allerlei deelprocessen en belangen, waarbij het samenbindende element ligt bij de gedeelde verwachting dat het zo moet: het kan niet anders en het is goed dat het gaat zoals het gaat. Weliswaar zijn er op alle niveaus (van het boerenbedrijf tot aan het ministerie) tegenkrachten, maar die slagen er niet in tegen de stroom in te roeien. Dit boek is een poging de bron, bedding, bochten en kracht van die 'stroom' in kaart te brengen.

Het socio-technische regime heeft een vertoog voortgebracht (een 'narratief' zeggen sommigen) dat weliswaar niet naadloos, maar wel in sterke mate de belangen van de voornaamste dragers van dit regime reflecteert en samenvat. Ministerie, Wageningen Universiteit, agro-industrieën, banken en LTO vinden elkaar in de duiding én verdediging van de agrarische sector als optimale landbouw. Het verhaal over de optimale landbouw is het bindmiddel dat het regime bijeenhoudt. Het functioneert evenzeer als rechtvaardiging tout court voor de Nederlandse landbouw. Iets wat optimaal is, is immers intrinsiek goed. Waar nodig wordt daar een morele rechtvaardiging aan toegevoegd: 'we dragen bij aan het voeden van de wereld' (dat we dat kunnen doen vanuit dit 'kleine' land onderstreept nog eens hoe 'optimaal' we wel niet zijn). De notie van optimale landbouw is ook het recept dat aangeeft hoe eventuele problemen moeten worden opgelost: dat moet, zo eenvoudig is het uiteindelijk, door de landbouw nóg optimaler te maken. 'Structurele ontwikkeling' is daarbij een sleutelwoord; het geeft, kort gezegd, aan dat de landbouwbedrijven qua omvang moeten groeien en tegelijkertijd (door doorgaande intensivering) een stijgende productie moeten voortbrengen.

De duiding van de agrarische sector als optimaal is strategisch: áls zich problemen voordoen dan kunnen ze onmogelijk inherent zijn aan de landbouwbeoefening zelf. Die is immers optimaal. Áls er problemen zijn dan kan dat niet anders zijn (ik gebruik met opzet een term uit het militaire jargon)9 dan collateral damage. Nevenschade. Het is onbedoeld, per ongeluk (in de zin van dat er altijd wel iets mis kan gaan) maar gelukkig ook vermijdbaar (bijvoorbeeld door de wapensystemen verder te verbeteren). Het is, inderdaad, zijdelingse schade - en repareerbaar zonder dat de hele landbouw op de schop moet. Het milieuprobleem in en van de landbouw is zo'n nevenprobleem - ongeacht of het nu verschijnt als 'mestoverschot' (als er een overschot is dan verwerken we dat tot iets anders, of we exporteren het); 'zure regen' (geen probleem, dan injecteren we de mest in de bodem); of 'stikstofprobleem' (dat lossen we op met innovaties).

In het dominante vertoog wortelt het probleem niet in de landbouw zélf.¹¹ De problemen doen zich voor op de *raak-vlakken* tussen landbouw enerzijds, natuur en samenleving anderzijds.¹¹ Dáár, zo vindt men, moeten ze dan ook worden opgelost.

Een expressie pur sang van deze verschuiving is de keuze voor het huidige *depositie*beleid. Niet het overmatige gebruik van stikstof in het agrarische productieproces zelf, noch de uitstoot (emissie) die eruit voortvloeit is het probleem – integendeel, het probleem wordt gedefinieerd in termen van depositie (neerslag) van stikstof op gevoelige natuurgebieden. Als dáár de KDW (de kritische depositiewaarde) wordt overschreden, dan pas is er een probleem. En dan moeten niet stikstofaanwending en -emissie in de landbouw *als geheel* naar beneden. Nee, dat moet juist gebeuren door boerderijen rond Natura 2000-gebieden te sluiten. Pijnlijk genoeg zijn dat vaak biologische en/of extensief gevoerde bedrijven.

Het wordt vandaag de dag nog maar zelden luidop gezegd of beleden, maar binnen het socio-technische regime geldt dat het segment van grootschalige, sterk geïntensiveerde bedrijven, die mikken op doorgaande groei (en die zich kenmerken door een verhoudingsgewijs hoog gebruik van externe hulpmiddelen als krachtvoer, kunstmest, fossiele energie, bestrijdingsmiddelen en antibiotica) optimaal is en niet mag worden afgeremd, bekneld of anderszins in problemen gebracht. Het is de kurk waarop het regime drijft; het is ook de vereiste 'etalage' (waar men kan zien hoezeer de landbouw profiteert van technologie en wetenschap). De stromen die heen en weer gaan tussen dit segment én de voornaamste instellingen die het regime vormen, zijn de 'brandstof' waarop het systeem draait en op grond waarvan hoge winsten worden gerealiseerd. Kortom: dit segment van geïndustrialiseerde landbouwbedrijven is een materieel

belang voor het regime. Omgekeerd kunnen deze landbouwbedrijven niet meer functioneren zonder het ondersteunende regime. Ze zijn vergroeid tot een Siamese tweeling – waarbij men onderhand niet meer weet in welke helft het hart zit, in welke helft de maag, maar het is duidelijk dat de helften niet meer zonder elkaar kunnen.

De ironie is dat de protesterende boerenactiecomités het vertoog over optimale landbouw in sterke mate delen. Ze dulden géén ingrepen in de bedrijfsvoering,12 ze zijn mordicus tegen het aan banden leggen van verdere groei en expansie¹³ en vinden dat als er al piekbelasters moeten verdwijnen, de samenleving daar duur voor moet betalen. 'Voor een goede prijs is iedereen te koop,' aldus Mark van den Oever (de Volkskrant, 18 juni 2022). En uiteraard: als bepaalde technologische innovaties nodig blijken, dan moeten ook die worden betaald door de belastingbetaler. Al met al is het grotesk, het is te gek voor woorden. De vervuilers betalen niet, maar ontvangen grote, steeds verder opgevoerde sommen geld. Maar wat een en ander echt hallucinerend maakt is dat de instellingen die samen het socio-technische regime vormen, grotendeels meegaan in dit vertoog. Dat geeft, omgekeerd, de kracht aan van ideologie (van vertoog, zo men wil): het geheel van zelf-geconstrueerde en onderling steeds weer bevestigde vanzelfsprekendheden wordt de automatische piloot waarop men vaart. Op verschillende plaatsen in dit boek ga ik dieper in op de inhoud en werking van dit dominante vertoog, alsook op de spanningen en fricties tussen dit vertoog en de bonte werkelijkheid (de empirie) om ons heen.

Naast het dominante vertoog (en soms ertegenover) staan zienswijzen waarin ándere probleemdefinities worden gehanteerd en waarin gezocht wordt naar ándere oplossingen. Interessant genoeg is het scharnierpunt steeds of de dominante manier van landbouwbeoefening wel of niet een probleem vertegenwoordigt. Komt de waaier van

hedendaagse problemen voort uit de landbouw (en haar symbiose met het regime)? Of zijn het inderdaad *zijdelingse* problemen (problemen veroorzaakt door anderen en/of problemen die kunnen worden opgelost zonder de landbouw ingrijpend te veranderen)? Die vraag is onderhand zoveel als een lakmoesproef.

Omvangrijke enquêtes die voor en tijdens de boerenprotesten werden afgenomen geven aan dat er naast het dominante vertoog wel degelijk een tegengeluid was (ook en juist onder boeren). Het probleem is evenwel dat dit tegengeluid zich onvoldoende articuleert: het kent geen 'luidsprekers', laat staan machtsmiddelen. Het is een verborgen oppositie. En als ze al naar buiten treedt dan doet ze dat met kruiwagens, niet met zware trekkers.

In het volgende hoofdstuk schets ik de grote en meerledige verandering die zich, in de jaren zestig en zeventig van de vorige eeuw, voltrok in de Nederlandse landbouw. Een aanvankelijk relatief autonome boerenlandbouw wordt, in die periode, geleidelijk aan ingevlochten in een web van afhankelijkheidsrelaties. Daarmee verschijnt de 'agrarische ondernemer' van nu, wiens bedrijf steunt op de aanvoer en benutting van stikstof (dat het bedrijf binnenkomt via kunstmest en krachtvoer). Met deze verandering werd de structurele basis gelegd voor het steeds verder uitdijende stikstofprobleem alsook voor de huidige stikstofcrisis – een socio-politieke crisis die haar weerga niet kent.

Hoofdstuk 3 gaat in op een landbouwwetenschappelijk leerstuk dat een grote rol speelde (en nog steeds speelt) bij deze omslag. Het is het leerstuk van de 'optimale landbouw'. Het is de basis van het hedendaagse onvermogen om de stikstofcrisis daadwerkelijk op te lossen.

In hoofdstuk 4 richt ik me in specifieke zin op het landbouwmilieubeleid. Hoe komt het dat het ministerie van Landbouw er, ondanks alle pogingen, niet in slaagt dat te