Waarom de stikstofcrisis maar niet opgelost wordt

De Nederlandse stikstofcrisis, die na de rechterlijke vernietiging van het Programma Aanpak Stikstof in 2019 losbarstte, is een schoolvoorbeeld van de schijnbare tegenstelling tussen economische ontwikkeling en ecologische duurzaamheid. Jarenlang uitstelbeleid en complexe vergunningstrajecten leidden tot een patstelling. Er is een structurele oplossing nodig.

IN HET KORT

- De crisis is een symptoom van een systeem dat economie en ecologie te lang als gescheiden werelden heeft behandeld.
- De maatschappelijke schade van het uitblijven van stikstofbeleid overtreft ruimschoots de kosten van een echte oplossing.
- De stikstofcrisis biedt een schat aan inzichten voor de aanpak van vergelijkbare vraagstukken, zoals de Kaderrichtlijn Water.

JAN WILLEM ERISMAN
Hoogleraar aan de Universiteit Leiden en voorzitter van de Wetenschappelijke Klimaatraad

Het is inmiddels ruim zes jaar geleden dat de Raad van State in 2019 een streep trok door het Nederlandse stikstofbeleid. Het Programma Aanpak Stikstof (PAS), bedoeld om economische ontwikkeling en natuurherstel te combineren, werd verworpen. In het PAS werd vooruitlopend op het effect van landelijke emissiereductiemaatregelen een deel van deze reductie gebruikt voor vergunningverlening, wat niet tot een aantoonbare reductie leidde. De aanvankelijke beperkte paniek sloeg om in een maatschappelijke en politieke crisis toen de vergunningverlening voor duizenden projecten – van bouw tot landbouw – stilviel met grote economische gevolgen (Van der Boom, 2022).

Het eerste politieke antwoord op de uitspraak kenmerkte zich door een reeks ad-hocmaatregelen en beleidsmatige 'geitenpaadjes'. Zo werden er – naast een focus op technische stalaanpassingen – een depositieondergrens en een saldering geïntroduceerd. In de praktijk bleken deze instrumenten echter onvoldoende robuust om aan juridische en wetenschappelijke toetsing te voldoen, wat leidde tot verdere vernietigingen door de rechter (Hordijk, 2024). In plaats van een systeemverandering in te zetten die de emissies bij de bron aanpakt, was het beleid gericht op het creëren van marginale ruimte binnen het bestaande systeem (Hamers et al., 2021). Het fundamentele probleem – een structureel te hoge stikstofdepositie op kwetsbare Natura 2000-gebieden – werd door deze aanpak dan ook niet bij de wortel aangepakt.

In 2022 trad het kabinet-Rutte IV aan met een duidelijk plan om de stikstofproblematiek op te lossen. Er werd een stikstoffonds van 25 miljard euro begroot tot 2035, er werd een minister voor stikstof en natuur aangesteld, er werden doelen geformuleerd en er werd een Nationaal Programma Landelijk Gebied ingericht waarin naast stikstof ook gebiedsgericht aan de water- en klimaatdoelen werd gewerkt. Dit zou een goede basis geweest zijn voor grote stappen, maar door het publiceren van een kaart met daarop de reducties die per gebied nodig waren, werd de weerstand onder boeren zo hoog, met vergaande acties tot gevolg, dat besloten werd om de kaart terug te trekken. Door de grote overwinning van de BBB bij de Provinciale Statenverkiezingen in 2023 verdween ook de steun voor de regionale uitvoer. Met de val van het kabinet-Rutte IV en het nieuwgevormde kabinet-Schoof was het budget verdwenen, werd het programma teruggetrokken en was er weinig draagvlak voor stikstofbeleid.

De Ministeriële Commissie Economie en Natuurherstel, onder leiding van premier Schoof, kon ook geen verschil maken. Haar vier sporen – hervorming van het vergunningstelsel, emissiereductie, analyse van juridische uitspraken en Europese inzet – zullen in de praktijk waarschijnlijk weinig opleveren. Het voorstel om de harde natuurdoelstelling (74 procent van het Natura 2000-oppervlak onder de kritische depositiewaarde) te vervangen door een algemene emissiereductie, negeert de lokale, cumulatieve effecten op ecosystemen en is dus

riskant. De reductie voor industrie, verkeer en energie lijkt in 2035 haalbaar, mede dankzij bestaand klimaatbeleid, maar de landbouwreductie zal in 2035 waarschijnlijk bij lange na niet worden gehaald (PBL et al., 2025).

Het stikstofbeleid tot nu toe resulteert in een paradoxaal effect: hoewel bedoeld om zekerheid te bieden, schept de stikstofaanpak voornamelijk onzekerheid bij ondernemers. De juridische wankelheid van de maatregelen leidde ertoe dat investeringen werden uitgesteld of zelfs geheel onmogelijk werden geacht, wat een verlammend effect had op economische activiteiten in sectoren zoals landbouw, infrastructuur en bouw (Van der Boom, 2022).

De stikstofimpasse legt een fundamentele spanning bloot: hoe kunnen we onze economie laten draaien zonder de ecologische fundamenten waarop zij rust uit te hollen? Dit artikel analyseert de stikstofproblematiek niet alleen als een op zichzelf staand dossier, maar als een symptoom van een groter probleem tussen de vormgeving van de economie en de omgang met het milieu.

De voedsel- en landbouweconomie

De economische structuur van de Nederlandse voedsel- en landbouwsector speelt een centrale rol in de stikstofproblematiek. Het hedendaagse landbouw- en voedselsysteem is decennialang gevormd door beleid gericht op hogere productiviteit, internationale concurrentiekracht en lage consumentenprijzen (Van Zanden en Verstegen, 1993). Deze op export gerichte oriëntatie, die teruggaat tot de negentiende eeuw, heeft geleid tot een hooggespecialiseerde, technologisch geavanceerde agroketen, georganiseerd rond multinationals en coöperaties die opereren op de wereldmarkt (Termeer et al., 2018). Agrariërs zijn in dit systeem sterk afhankelijk van de toeleverende en verwerkende industrie, die gestandaardiseerde producten tegen lage prijzen afzet. Het verdienmodel van deze bedrijven is direct gekoppeld aan het productievolume van de boer, waardoor een constante prikkel ontstaat om de productie te maximaliseren. Deze druk op schaalvergroting en kostprijsreductie beperkt de ruimte voor verduurzaming en vormt zo een structurele oorzaak van de hoge stikstofemissies.

Hoewel de primaire landbouwsector 'slechts' circa 1,4 procent bijdraagt aan het bruto binnenlands product (bbp), vertegenwoordigt de totale keten – inclusief verwerking, toeleveranciers en export – ruim 7,5 procent van het bbp, met een omzet van circa vijftig miljard euro (CBS, 2025). Nederland exporteert jaarlijks voor meer dan honderd miljard euro aan agrarische producten, terwijl het land voor binnenlandse consumptie

voor een groot deel afhankelijk is van import (Jukema et al., 2025).

De economische zwaarte en internationale verbondenheid maken beleid dat de productieniveaus van de landbouw beperkt politiek en maatschappelijk complex. Tegelijkertijd draagt de intensieve productie van deze agroketen substantieel bij aan de stikstofuitstoot, met name in de veehouderij.

De kosten van uitstel en weerstand

De aanhoudende onzekerheid over vergunningen door de stikstofcrisis leidt tot achterblijvende investeringen in cruciale sectoren zoals landbouw, infrastructuur en huisvesting. Deze investeringsachterstand ondermijnt innovatie en structurele vernieuwing, wat op de middellange termijn de concurrentiekracht van de Nederlandse economie schaadt (Remkes, 2020; van der Boom, 2022). De economische schade wordt op een omzetverlies voor bedrijven van jaarlijks 4,2 tot 14 miljard euro geschat, waarbij het netto effect jaarlijks ongeveer 0,5 tot 3,1 miljard is (Stabler et al., 2025). Het netto effect is kleiner dan het omzetverlies omdat hier rekening is gehouden met verschuivingen naar andere projecten en naar andere banen, waarmee een groot deel van het verlies wordt gecompenseerd.

De welvaartskosten van stikstofuitstoot zijn echter aanzienlijk hoger dan de kosten van de directe bedrijfseconomische schade. De uitstoot draagt immers ook bij aan de verslechterende natuurkwaliteit, en de gevolgen voor de volksgezondheid, de biodiversiteit, de waterkwaliteit, het klimaat en de mogelijkheden voor recreatie. De jaarlijkse maatschappelijke kosten van de landbouwsector als gevolg van deze effecten worden geschat op 50,6 miljard – waarvan 11,7 miljard euro ontstaat door de primaire sector en 38,9 miljard door de voedselindustrie (FAO, 2023).

Het uitblijven van duidelijk stikstofbeleid en onzekerheid over vergunningen zet kleine boeren onder druk. Zonder zicht op toekomstige vergunningen of financiering kunnen zij hun bedrijf niet op lange termijn plannen of erin investeren. Dit dwingt veel kleinschalige boeren tot opkoop of opschaling van hun activiteiten, wat leidt tot een versnelde schaalvergroting en ongewenste consolidatie in de sector. Daarbij komt dat bedrijfsopvolging vaak moeilijk wordt, waardoor familiebedrijven verdwijnen en daarmee maatschappelijk en cultureel kapitaal verloren gaat (Van der Ploeg, 2018). De onzekerheid en druk plaatsen boeren bovendien in een uitzichtloze situatie, wat leidt tot ernstige psychologische stress en een verhoogd risico op gezondheidsproblemen (Taboer, 2025). In extreme gevallen kost dit letterlijk levens. Deze humanitaire kosten zijn moeilijk in geld uit te drukken, maar vormen een wezenlijk onderdeel van de totale maatschappelijke schade die voortvloeit uit het uitblijven van effectief stikstofbeleid.

De cumulatieve kosten staan in schril contrast met de benodigde investering voor een structurele oplossing. Verschillende instanties schatten dat een duurzame uitweg, inclusief een transitiefonds voor de landbouw en investeringen in natuurherstel, een eenmalig bedrag vergt van 20 tot 25 miljard euro (Remkes, 2020; Erisman et al., 2021).

Het is duidelijk dat in het stikstofbeleid onvoldoende wordt gekeken naar de maatschappelijke kosten en baten. Op basis van de zeer hoge maatschappelijke kosten zou stringent stikstofbeleid gerechtvaardigd zijn.

Belangen en uitdagingen

Het zijn de belangen van sommige boeren, maar vooral die van de agroketen waar de boer van afneemt en aan toelevert die maken dat er maar geen oplossing komt voor de stikstofproblematiek. Deze partijen hebben geen baat bij krimp van de landbouwproductie en zij ondervinden beperkte schade bij het uitblijven van stikstofbeleid. Zij hebben door lobby bij de politiek grote invloed: ze behartigen hun belangen vaak sterker dan de partijen met andere belangen, zoals zij die niet of zeer moeizaam aan een vergunning komen voor projecten zoals woningbouw, wegenbouw en duurzame energieprojecten. Door de lobby wordt ook gebruikgemaakt van het sentiment van burgers. Zo is het adagium 'de wereld voeden' weer helemaal terug, waarmee voor de burger sympathie voor de huidige productiewijze wordt gekweekt. Daarmee lijkt de maatschappelijke steun voor de boer (of de agroketen) versterkt te worden, wat op politiek niveau leidt tot een ontkenning van het probleem.

Tegelijkertijd is in de politiek de wetenschap ter discussie gesteld, vaak ingegeven door deskundigen, wetenschappers of zelfbenoemde experts die al dan niet betaald worden door de agroketen of boerenorganisaties. De kritiek richt zich voornamelijk op de gebruikte modellen en methoden om kritische depositiewaarden (KDW's) vast te stellen. Verspreidingsmodellen zoals OPS en AERIUS zouden te onnauwkeurig zijn om individuele bijdragen van bronnen te bepalen. Deze kritiek zaait twijfel en bemoeilijkt politieke besluitvorming.

Ook de relatie tussen de wetenschappelijke praktijk en de beleidsvorming draagt nog niet bepaald bij

aan het oplossen van het stikstofprobleem. Het Ministerie van LVVN heeft langlopende financiering van onderzoek en beleidsonderbouwing uitgezet bij de Wageningen Universiteit en het RIVM vanwege Europese aanbestedingsregels. Deze instituten handelen te goeder trouw, maar het brede wetenschappelijke veld wordt nauwelijks betrokken (Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof, 2022). Wetenschappers publiceren peer-reviewed artikelen en presenteren resultaten op conferenties, ver weg van beleidsvorming. De politiek selecteert vaak zelf welk wetenschappelijk materiaal wordt gebruikt. Wetenschappers hebben geen formele rol en kunnen slechts ad-hoc-input leveren via consultaties of eigen initiatief. Complexe, genuanceerde antwoorden zijn vaak onbruikbaar voor beleidsvragen, terwijl consultants die betaald worden door betrokken partijen grote invloed hebben.

Voorbeeld Denemarken

Denemarken laat zien dat een structurele oplossing wel degelijk mogelijk is. Het land sloot in november 2024 het Green Tripartite Agreement, een nationaal landbouwakkoord dat CO_2-uitstoot en stikstofbelasting op mariene ecosystemen vermindert en biodiversiteit bevordert door landbouwgrond om te vormen tot bossen en natuurlijke habitats. Tegelijkertijd werd 's werelds eerste klimaatbelasting op CO_2-uitstoot van de landbouwsector ingevoerd. Het succes van Denemarken berustte op langdurige, consensusgerichte beleidsvorming, strategisch op elkaar afgestemde maatregelen en gedecentraliseerde besluitvorming. Besloten onderhandelingen tussen een beperkte groep actoren en een meerderheidsregering versterkten de uitvoering, terwijl zichtbare ecologische effecten in Deense fjorden publieke steun en politiek momentum opleverden.

Hoewel het Green Tripartite Agreement niet een-op-een naar Nederland kan worden vertaald, biedt het waardevolle lessen: het belang van een gedeelde visie voor de landbouw, het strategisch afstemmen van beleidsinstrumenten, het opbouwen van vertrouwen via lokale betrokkenheid en besloten besluitvorming, en de cruciale rol van urgentie, consistent langetermijnbeleid en sterk leiderschap bij het realiseren van stikstof- en klimaatbeleid.

Aan de slag

Het komende kabinet zal aan de slag moeten om tot oplossingen te komen voor de stikstofproblematiek. Het zou raadzaam zijn om een staatscommissie te benoemen die binnen korte tijd met een plan komt waar het nieuwe kabinet mee aan de slag moet gaan. De volgende vijf elementen zouden daarin terug moeten komen.

Ten eerste, bepaal in wat voor land en landschap we willen leven, en hoe we de schaarse ruimte zo efficiënt mogelijk benutten. Breng bijvoorbeeld bij de stikstofproblematiek expliciet in kaart: welke gebieden zijn kwetsbaar, welke landbouwpraktijken veroorzaken de meeste stikstofdepositie, en waar kan productie duurzaam worden uitgebreid of juist verminderd? Betrek boeren, burgers en andere stakeholders om breed draagvlak te creëren. Voer consistent langetermijnbeleid, gebaseerd op wetenschappelijke doelen zoals kritische depositiewaarden en cumulatieve effecten op Natura 2000-gebieden, en depolitiseer de uitvoering. Dit geeft duidelijkheid aan ondernemers, voorkomt ongewenste schaalvergroting en maakt structurele stikstofreducties mogelijk zonder voortdurende juridische procedures of ad-hocmaatregelen.

Ten tweede, weeg welvaart in plaats van alleen bbp. Politieke keuzes moeten worden getoetst op hun effect op gezondheid, natuur, leefbaarheid en sociale cohesie. Het stikstofbeleid laat zien dat een sterke lobby van gevestigde belangen – bijvoorbeeld de agroketen – het algemeen belang kan overstijgen als de focus te veel op economische output ligt. Beleid moet daarom het publieke belang centraal stellen en ervoor zorgen dat de kosten van stikstofuitstoot, zoals biodiversiteitsverlies en gezondheidsschade, worden meegenomen in de besluitvorming.

Ten derde, gebruik maatschappelijke kosten-batenanalyses (MKBA's) voor de lange termijn. Keuzes die op korte termijn economisch aantrekkelijk lijken (bijvoorbeeld het uitstellen van ingrijpende milieumaatregelen), blijken op de lange termijn vaak veel duurder. Een integrale MKBA die alle baten en kosten meeneemt, biedt een beter kompas.

Ten vierde, zet in op normeren en beprijzen. Het principe 'de vervuiler betaalt' biedt duidelijkheid en stimuleert innovatieve oplossingen binnen de landbouw en voedselindustrie. Hierbij kan bijvoorbeeld emissiehandel of heffingen op stikstofrijke mest en ammoniakuitstoot effectief zijn, mits sociaal beleid negatieve effecten op boeren en voedselprijzen compenseert.

Ten vijfde, integreer natuur in ruimtelijke plannen en ondersteun de transitie van de landbouw. De stikstofcrisis toont dat losstaande maatregelen onvoldoende zijn; een natuurinclusieve inrichting van Nederland voorkomt toekomstige conflicten tussen economie en

ecologie. Voor boeren betekent dit dat een transitiefonds en begeleiding bij omschakeling naar minder stikstofintensieve en natuurinclusieve bedrijfsmodellen cruciaal zijn. Zo worden boeren producenten van zowel voedsel als biodiversiteit, en kan stikstofreductie structureel en sociaal verantwoord worden gerealiseerd.

Conclusie en lessen voor milieubeleid

De stikstofcrisis is meer dan een geïsoleerd milieuprobleem; het is een symptoom van een systeem dat economie en ecologie te lang als gescheiden werelden heeft behandeld. De impasse toont aan dat deze scheiding onhoudbaar is. De lessen zijn duidelijk: kortetermijnpolitiek, weerstand tegen verandering en het negeren van wetenschappelijke waarschuwingen leiden tot hogere maatschappelijke kosten en minder welvaart.

De stikstofcrisis biedt een schat aan inzichten voor de aanpak van vergelijkbare vraagstukken, zoals de Kaderrichtlijn Water of het klimaatbeleid. Duidelijk is in al deze gevallen dat het ontbreekt aan langetermijnbeleid voor opgaven die niet van de ene op de andere dag te veranderen zijn. Er is ook geen quick fix voor dit soort complexe problemen en daarom is er ook voldoende tijd nodig voor het creëren van draagvlak, het ontwikkelen van de juiste maatregelen en de implementatie ervan. Een eenzijdige focus op economische belangen met weinig oog voor afwentelling op gezondheid en leefomgevingkwaliteit kost de maatschappij uiteindelijk veel geld.

Door nu te investeren in een robuust, eerlijk en op de lange termijn gericht beleid, gebaseerd op heldere normen en prijsprikkels, kunnen we de schijnbare tegenstelling tussen economie en milieu overstijgen. De toekomst is niet óf economie óf milieu; het is een symbiotische relatie waarin de gezondheid van het ene de voorwaarde is voor het succes van het andere.

Literatuur

Adviescollege Meten en Berekenen Stikstof (2022) *Betrouwbare berekeningen, werkbare perspectieven*.

Boom, V. van der (2022) Schade door politieke stikstofcrisis is al €28 mrd. *Het Financieele Dagblad*, 2 oktober.

CBS (2025) *Landbouw; economische omvang naar bedrijfstype, regio*. CBS StatLine, 28 november.

Erisman, J.W., J. Lammers en B. Strootman (2021) *Naar een ontspannen Nederland*. Te vinden op ontspannennederland.nl.

FAO (2023) *The State of Food and Agriculture 2023: Revealing the true cost of food to transform agrifood systems*. Food and Agriculture Organization of the United Nations.

Hamers, D., R. Kuiper, R. van der Wouden et al. (2021) *Grote opgave in een beperkte ruimte: Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*. Planbureau voor de Leefomgeving, Publicatie, 4316.

Hordijk, L. (2025) Verzin geen geitenpaadjes maar verminder de stikstofdeken. *Tijdschrift Milieu*, 1. Artikel op milieu.vvm.info.

Jukema, G.D., P. Ramaekers en J. Woltjer (2025) *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband*. Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, rapport 2025-016.

PBL, Deltares, RIVM en WUR (2025) *Reflectie op MCEN-maatregelenpakket spoor 2*. Planbureau voor de Leefomgeving, Publicatie, 5923. Te vinden op www.rijksoverheid.nl.

Ploeg, J.D. van der (2018) *The New Peasantries: Rural Development in Times of Globalization*, 2nd edition. Abingdon: Routledge.

Remkes, J. (2020) *Niet alles kan overal: Eindadvies over structurele aanpak: Adviescollege Stikstofproblematiek*. Te vinden op pure.knaw.nl.

Stabler, D., C. Koopmans, A. Kuczynzki en A. Rutten (2025) *Stikstofuitstoot en stikstofbeperkingen*. SEO Rapport, 2025-96.

Taboer (2024) 14% van boeren en tuinders ervaart sterke mentale zorgen. LTO Noord, 10 december.

Termeer, C.J.A.M., S. Drimie, J. Ingram et al. (2018) A diagnostic framework for food system governance arrangements: The case of South Africa. *NJAS – Wageningen Journal of Life Sciences*, 84, 85–93.

Zanden, J.L. van, en S.W. Verstegen (1993) *Groene geschiedenis van Nederland*. Utrecht: Het Spectrum.