



BEËINDIGEN VAN VEEHOUDERIJEN

Lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen

Daan Boezeman & Martijn Vink
4 oktober 2022

PBL

Colofon

Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2022
PBL-publicatienummer: 4924

Contact

Daan.Boezeman@pbl.nl

Auteurs

Daan Boezeman & Martijn Vink

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Roel Jongeneel (WEcR), Jack Peerlings (WUR), David de Pue (ILVO), Bas Arts, Jeannette Beck, Sonja Kruitwagen, André van Lammeren, Hans Mommaas, Henk Westhoek, Rob Weterings (allen PBL) voor commentaar op eerdere versies van deze policy brief.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: Boezeman, D. & M. Vink (2022), *Beëindigen van veehouderijen – lessen uit 25 jaar beëindigingsregelingen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Samenvatting	4
BEVINDINGEN	6
Beëindigen van veehouderijen	7
VERDIEPING	18
1 Inleiding	19
2 Beëindigingsregelingen	21
2.1 Overzicht van beëindigingsregelingen	21
2.2 Verschillen tussen beëindigingsregelingen	23
2.3 Terugkerende patronen bij de inzet van beëindigingsregelingen	28
2.4 Conclusies: effect is begrensd	31
3 Deelname aan beëindigingsregelingen	32
3.1 Deelnemers	32
3.2 Deelnamebesluit	33
3.3 Conclusies: verschillende groepen en motieven	36
4 Lessen voor toepassing op grotere schaal	37
4.1 Inleiding	37
4.2 Drie redenen die de grootschalige toepassing bemoeilijken	37
4.3 Grenzen aan de beëindigingsregeling	43
4.4 Conclusies	45
5 Slotbeschouwing	46
5.1 Conclusies: grootschalig inzetbaar?	46
5.2 Samenhangend beleid biedt meer garanties op hogere deelname	47
5.3 Beëindigingsregelingen in breder perspectief	50
6 Verantwoording	53
Referenties	54

Samenvatting

Beëindigingsregelingen in de veehouderij:

Als beleidsmakers te hoge verwachtingen hebben riskeren zij teleurstellingen

Het kabinet-Rutte IV reserveert 7,4 miljard euro extra om veehouderijen te sluiten en wil daarmee een forse bijdrage leveren aan het in 2030 realiseren van de wettelijke stikstofdoelen, samen met klimaat-, natuur- en wateropgaven in het landelijk gebied. Het uitkopen en beëindigen van veehouderijen is, naast innovatie en extensivering, een belangrijke pijler van de beleidsaanpak. De budgetten voor vrijwillige beëindigingsregelingen zijn historisch gezien ongeëvenaard groot. En ook de verwachtingen van politici en beleidsmakers om dit instrument op grote schaal in te zetten zijn hooggespannen. Dat zijn uiteraard verwachtingen die duizenden boeren en hun gezinnen raken in het hart van hun bestaan, en daarmee ook niet maatschappelijk onomstreden zijn.

Het valt op dat de hoge verwachtingen over de reikwijdte en effecten van beëindigingsregelingen niet zijn gestoeld op een systematisch inzicht in de werking van beëindigingsregelingen. In deze policy brief concludeert het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) op basis van een analyse van beëindigingsregelingen in de veehouderij van de afgelopen 25 jaar, dat het volledig besteden van de huidige budgetten – en het realiseren van tientallen procenten minder vee door die beëindigingsregelingen – in de periode tot 2030 moeilijk voorstelbaar is. In het verleden resulteerden de beëindigingsregelingen – weliswaar met een flink kleiner budget – steeds in een verkleining van de veestapel met enkele procenten. De analyse leert dat de beschikbaarheid van grotere budgetten niet zomaar tot een evenredig groter aantal deelnemers leidt. Dat komt mede omdat er onder de deelnemers aan eerdere regelingen veel oudere veehouders zonder opvolger zaten; naarmate de uitvoering van het vrijwillig beëindigen vordert, zal het steeds moeilijker en kostbaarder worden de nog overgebleven en vaak meer toekomstbestendige bedrijven te verleiden tot deelname. Bovendien verbetert voor hen juist het economische perspectief als andere bedrijven stoppen.

Als vrijwilligheid volgens het kabinet onvoldoende oplevert, dan overweegt het de inzet van verplichtende instrumenten zoals onteigening. Daarnaast is het intrekken van vergunningen in het maatschappelijk debat genoemd. Ook dat roept veel discussie op. Met de inzet van deze instrumenten in de veehouderij is geen of nauwelijks ervaring, waarmee ook de effecten van een groot-schalige toepassing van beëindiging onder dwang onontgonnen gebied zijn. Bij de inzet van dwang zijn overheden aan strikte voorwaarden gebonden. Zo dient aangetoond te worden dat een stopverplichting noodzakelijk is voor – in dit geval – emissiereductie of natuurherstel, en dat een (minder ingrijpend) alternatief ontbreekt. Vooral aan die laatste voorwaarde lijkt juist voor verplichte beëindiging ten behoeve van emissiereductie lastig te voldoen. Anders dan bij een vrijwillige beëindigingsregeling, zal bij dwang altijd van geval tot geval moeten worden beoordeeld of aan de voorwaarden is voldaan. Dit leidt in het algemeen tot juridische procedures die jaren kunnen duren, tot meer dan een decennium. Als de rechter erin zou meegaan dat intrekking de enige mogelijk passende maatregel zou zijn om achteruitgang te stoppen, lijkt het gegeven de systematiek van de Habitatrichtlijn twijfelachtig of vervolgens een deel van de verminderde stikstofdepositie weer als 'ruimte' kan worden uitgegeven om een andere activiteit mogelijk te maken.

Deze kanttekeningen bij de hoge verwachtingen over deelname, budgetbesteding en effecten nemen niet weg dat het gericht beëindigen van veehouderijen, onder de juiste condities, een effectief middel kan zijn om lokaal de natuurkwaliteit te verbeteren. Het gericht beëindigen of verplaatsen van een veehouderij biedt namelijk de mogelijkheid om meerdere knelpunten waardoor de natuur

verslechtert, of die noodzakelijke verbetering in de weg staan, in één keer weg te nemen. Denk naast minder stikstof aan het verbeteren van de grondwaterstand, het tegengaan van versnippering en het vergroten van het leefgebied van planten en diersoorten. Een gerichte locatiekeuze op basis van de aanwezigheid van meerdere knelpunten is uit het oogpunt van natuurverbetering veel effectiever dan het gesubsidieerd beëindigen van veehouderijen op willekeurige locaties.

De keuze van veehouders om aan een beëindigingsregeling deel te nemen, hangt niet alleen af van de aantrekkelijkheid van de regeling, waarvan staatssteunregels de mogelijkheden beperken. In het verleden waren een slechte economische situatie en de aanscherping van milieuregelgeving belangrijke pushfactoren voor deelname. Stoppersregelingen waren vaak een sociaaleconomisch sluitstuk van beleid dat de effecten van aangescherpte regelgeving moest verzachten. Die aanscherpingen stelde bedrijven voor de keuze om te investeren of te stoppen. De economische vooruitzichten zijn nu niet slecht en sterk wisselend per bedrijf en sector. Beëindigingsregelingen vormen nu het startpunt van beleid. De huidige mix van instrumenten in beleidsaanpak bevat nog geen aanscherping van milieuregels, maar er zijn wel voornemens om de uitstooteisen aan stallen per 2025 aan te scherpen. Naast deze voornemens kan ook de economische onzekerheid die het verlies van de uitzondering op de Europese mestregels ('derogatie') met zich brengt een pushfactor vormen. Tegelijkertijd heeft het kabinet echter ook de ambitie om perspectief te bieden aan blijvende veehouders via innovatiesubsidies en afwaardering van grond. Dat biedt veehouders kansen om het bedrijf toekomstbestendig te maken, en maakt stoppen weer relatief minder aantrekkelijk. Verder zou het actiever sturen op natuurlijk verloop in de veehouderij een middenweg kunnen bieden tussen vrijwilligheid en dwang; bijvoorbeeld door nabij specifieke natuurgebieden, waar uit de natuurdoelanalyses blijkt dat er een urgente opgave ligt, beperkingen te leggen op de vrije verhandelbaarheid van veehouderijen of onderdelen daarvan. Er zijn dus meer sturingsmogelijkheden voor een effectieve beleidsmix dan het aan de ene kant aantrekkelijk maken van beëindigingsregelingen of het aan de andere kant zoeken naar dwang via instrumenten zoals onteigening of het intrekken van vergunningen.

Concluderend kan worden gesteld dat het gericht beëindigen van veehouderijen een voor boeren vaak pijnlijk, maar – onder voorwaarden en als onderdeel van een bredere beleidsmix – ook effectief instrument kan zijn voor het verbeteren van de natuurkwaliteit, en het daarmee op termijn vergemakkelijken van vergunningverlening voor woningbouw of de energietransitie. Ook kan het bijdragen aan het verbeteren van het perspectief voor blijvende veehouderijbedrijven. Het zijn de omvang van de budgetten en de hoge ambities van de beëindigingsregelingen enerzijds, en de relatief korte tijdsperiode waarin die ambities moeten worden waargemaakt anderzijds, die vragen oproepen over de haalbaarheid van de beëindigingsregelingen. In combinatie met een eenzijdige focus op stikstofdoelen roept dit bovendien vragen op over de effectiviteit waarmee de regelingen bijdragen aan de bredere opgave rond de Europese natuurkwaliteitsdoelen. Daarbij kunnen hooggespannen verwachtingen van politici en beleidsmakers tot een hoge druk op de beleidsuitvoering leiden. Dat verhoogt het risico op ondoelmatige inzet van middelen door zo veel mogelijk veehouderijen te beëindigen. Tijdsdruk in combinatie met beëindiging onder dwang zet bovendien het doorlopen van formele procedures onder spanning, en daarmee mogelijk ook de verhouding tussen overheid en burger.

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Beëindigen van veehouderijen

Beëindigingsregelingen in de veehouderij: een belangrijke pijler onder beleid

Het uitkopen of het beëindigen van veehouderijen staat sinds het uitbreken van de ‘stikstofcrisis’, volop in de belangstelling. Nadat het vorige kabinet in het kader van de Structurele Aanpak Stikstof circa 1,5 miljard euro voor beëindigingsregelingen uittrok, reserveert het kabinet-Rutte IV in het Coalitieakkoord tot 2035 nog eens 7,4 miljard euro voor de opkoop van een ‘indicatieve mix van melkvee, pluimvee en varkens’ uit het transitiefonds van 25 miljard euro. De middelen uit dit transitiefonds zijn bedoeld voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied, waarin het kabinet beoogt ‘gebiedsgericht de opgaven ten aanzien van natuurherstel, klimaat en water te halen’. Bovendien sprak het kabinet in het Coalitieakkoord af de eerder voor 2035 geformuleerde nationale wettelijke doelen voor het verminderen van stikstofdepositie reeds in 2030 te realiseren. Het beëindigen van veehouderijen vormt, naast innovatie en extensivering van landbouwbedrijven, een van de pijlers onder de beleidsprogramma’s. Om hoeveel veehouderijbedrijven of dieren het zal gaan is nog onduidelijk. Een volledige besteding van de genoemde bedragen impliceert wel dat de Nederlandse veestapel met tientallen procenten zou krimpen.

Een historisch ongeëvenaarde beleidsinzet

Beleid om veehouderijen te beëindigen is als zodanig niet nieuw. Nederland en ook Vlaanderen hebben een geschiedenis van verschillende vrijwillige en verplichte beëindigingsregelingen. Ze zijn daarmee uniek in de wereld. Hoewel hierbij vaak over ‘uitkopen’ wordt gesproken, wordt er in de praktijk meestal niks gekocht en ontvangen veehouders een vergoeding om het bedrijf te stoppen. Nu echter trekt het kabinet-Rutte IV aanzienlijk meer geld uit dan in het verleden om veehouderijen te beëindigen. De som van de budgetten voor de huidige Nederlandse regelingen die nu openstaan of opengaan – voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden¹ is tezamen bijna 1,5 miljard euro beschikbaar – is al even groot als het totale budget van alle andere regelingen in het verleden samen (figuur 1). Dat staat dus nog los van het historisch ongeëvenaard grote bedrag van 7,4 miljard euro dat is aangekondigd in het Coalitieakkoord. In eerdere analyse (PBL 2021a) heeft het PBL laten zien dat het behalen van de doelen uit de Stikstofwet eveneens historisch ongeëvenaarde veranderingen in het landelijk gebied zou vergen.

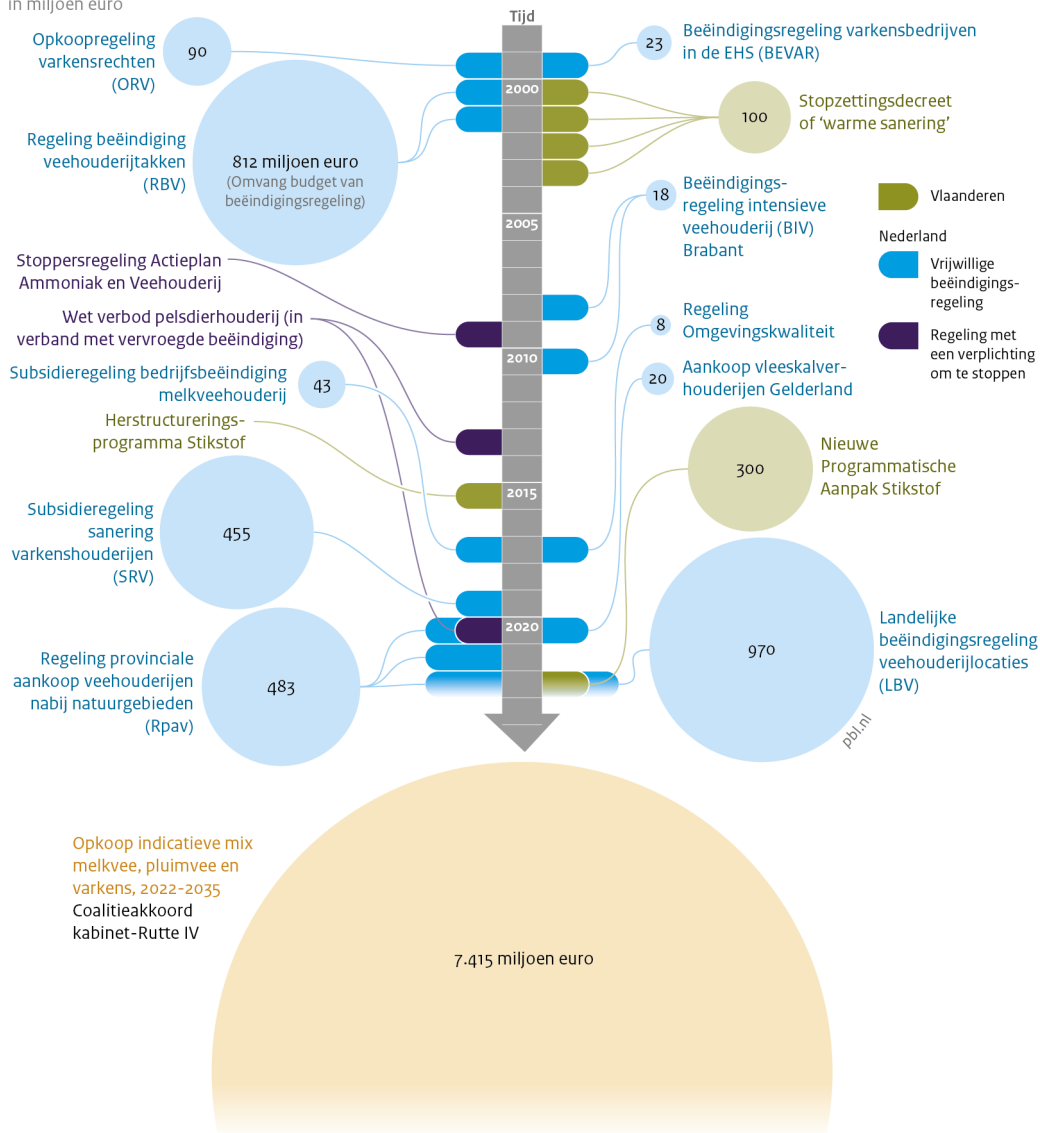
Kunnen de hoge verwachtingen van politici en beleidsmakers worden ingelost?

Uit de omvang van het gereserveerde budget blijkt dat beleidsmakers hoge verwachtingen hebben van de grootschalige inzet van beëindigingsregelingen in de veehouderij. In de Kamerbrief over de hoofdlijnen van de aanpak schrijft de minister voor Natuur en Stikstof: ‘Met deze opkoopregelingen [...] wordt zowel een forse bijdrage geleverd aan de opgaves [omtrent natuur, stikstof, water en klimaat] als perspectief aan stoppende en blijvende ondernemers geboden’ (Tweede Kamer 2022a: 2). Door de ambitie van het kabinet om de stikstofdoelen al in 2030 te halen, dringt bovendien de tijd. Die hoge verwachtingen roepen vragen op. In hoeverre is dit beleidsinstrument op een grote schaal inzetbaar en zullen er voldoende deelnemers zijn om die gereserveerde budgetten uit te geven? Vrijwilligheid is het uitgangspunt van het beëindigen van veehouderijen. Maar in diezelfde

¹ Deze regeling wordt ook Maatregel Gerichte Aankoop genoemd.

Figuur 1
Beëindigingsregelingen in Nederland en Vlaanderen, 1999 – 2022

in miljoen euro



Bron: PBL

De tijdlijn geeft alle vrijwillige en verplichte beëindigingsregelingen voor de veehouderij weer. Sommige regelingen kennen een openstellingstermijn gedurende meer jaren. De meeste vrijwillige regelingen waren rond 2000 en 2020 van kracht. De bollen geven de omvang van de regelingsbudgetten in lopende prijzen weer. De blauwe bollen tellen op tot 2,9 miljard euro. Ongeveer de helft daarvan is voor regelingen die nu opengesteld worden – de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden. Het indicatieve bedrag in het Coalitieakkoord voor de opkoop van vee is ruim groter dan alle eerdere budgetten bij elkaar opgeteld.

Kamerbrief staat ook: 'Wanneer vrijwilligheid te weinig oplevert, worden dwingende maatregelen als onteigening ingezet' (Tweede Kamer 2022a: 2). Daarbij valt de beleidsveronderstelling op dat het succes van de aanpak afhankelijk is van de aantrekkelijkheid van vrijwillige regelingen aan de ene kant en de inzet van verplichte maatregelen zoals onteigening aan de andere kant. Welke aangrijpingspunten voor beleid zijn er om de deelname aan vrijwillige beëindigingsregelingen te vergroten? Wat zijn de ervaringen met beëindiging onder dwang en wat zou de inzet van dat alternatief betekenen?

De beoogde aanpak heeft een heftige maatschappelijke en politieke discussie in gang gezet over de wenselijkheid van het grootschalig sluiten van veehouderijen. Maar wat ons opvalt, is dat de hoge verwachtingen over de reikwijdte en effecten van dit instrument niet zijn gestoeld op een systematisch inzicht in de werking van beëindigingsregelingen in het verleden. In deze *policy brief* geven we antwoord op de hiervoor gestelde vragen aan de hand van een analyse van de effecten van beëindigingsregelingen voor de veehouderij in de afgelopen 25 jaar. Omdat niet alleen Nederland maar ook Vlaanderen dergelijke regelingen kent en er in beleidsmatig opzicht gelijkenissen zijn, nemen we ook de Vlaamse ervaringen mee. Daarmee beogen we inzichten en aanknopingspunten aan te reiken voor de nadere invulling van het transitiefonds voor het Nationaal Programma Landelijk Gebied en het toekomstige beleid voor landbouw, landelijk gebied en natuur.

Regelingen uit het verleden waren vaak ook sociaaleconomisch sluitstuk van beleid

In Nederland en Vlaanderen zijn er in het verleden verschillende soorten beëindigingsregelingen in de veehouderij in het leven geroepen. Bedrijven werden meestal met vrijwillige subsidieregelingen stopgezet en werden soms gericht aangekocht. In een enkel geval was stoppen verplicht, zoals bij het uitfaseren van de pelsdierhouderij. Van belang hierbij is dat beëindigingsregelingen *nooit* op zichzelf stonden: ze waren vaak onderdeel van een beleidspakket waarin tegelijkertijd de milieuregels voor de landbouw werden aangescherpt. Sommige veehouders namen deel aan een beëindigingsregeling omdat ze niet aan de aangescherpte regelgeving konden of wilden voldoen, waardoor de ‘vrijwilligheid’ maar betrekkelijk was. Beëindigingsregelingen droegen zodoende ontegenzeggelijk bij aan het bereiken van milieudoelen – denk aan het verkleinen van mestoverschotten of het verminderen van de belasting op de natuur – maar in het totale effect op het milieu hadden ook de andere maatregelen een groot aandeel. Beëindigingsregelingen waren dan ook vaak het sluitstuk van een beleidspakket. Dit sluitstuk verzachtte de sociaaleconomische effecten van het aangescherpte milieubeleid.

Stoppersregelingen droegen op deze manier bij aan een ‘warme sanering’ van de sector en vormden daarmee ook een sociaal vangnet voor bedrijven die niet langer in staat waren om in de veranderende marktomstandigheden of bij aangescherpte milieueisen het hoofd boven water te houden. Daarnaast was ook het verbeteren van de economische sectorstructuur een doel. Door veehouderijen te laten afvloeien, ontstond er voor de overblijvende agrarische bedrijven economisch meer ruimte. Soms konden blijvers de milieugebruiksruimte van stoppers overnemen – denk hierbij aan het overnemen van dierrechten of de emissieruimte in vergunningen.

Van resultaten uit het verleden naar beleidsambities nu: schaalsprong nodig

Bij elk van de vrijwillige beëindigingsregelingen in het verleden huisvestten de deelnemende veehouderijen samen steeds enkele procenten van de aantallen dieren in Nederland. Sommige regelingen kenden meer openstellingsronden gedurende een aantal jaren en anderen hadden één ronde. Om de regelingen vergelijkbaar te maken kun je de deelname terugrekenen per openstellingsjaar. Het aantal dieren verminderde door de vrijwillige beëindigingsregelingen met 2 tot maximaal 7 procent per jaar bij varkens en met circa 1,5 procent per jaar bij melkvee gedurende de periode dat zij opengesteld waren. Dat is in lijn met de inschattingen van Wageningen Economic Research (Hoste et al. 2021b) voor het effect van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties, die spoedig opengesteld zal worden. Het volledig besteden van de budgetten uit het Coalitieakkoord om de doelen in 2030 te halen, zou echter krimppercentages van in totaal tientallen procenten impliceren. Dit roept de vraag op in hoeverre het realistisch is om te verwachten dat beëindigingsregelingen *jaar op jaar* steeds tot hoge krimppercentages zullen leiden. Op basis van de analyse van

eerdere regelingen constateren we dat er drie belangrijke redenen zijn die de haalbaarheid van hoge krimppercents van het aantal dieren met vrijwillige regelingen bemoeilijken.

Het wordt steeds moeilijker en kostbaarder om rendabele bedrijven te verleiden

De eerste reden is dat de deelnemende veehouders – hoewel zij allemaal uniek zijn en een eigen, vaak lastig en emotioneel stopproces doorliepen – in het verleden vaak ouder waren en geen opvolger hadden. Deze bedrijven waren kleiner dan gemiddeld en hadden vaak minder economisch perspectief. Ook bij een nieuwe en grootschaligere beëindigingsregeling zullen bedrijven met deze karakteristieken naar alle waarschijnlijkheid als eerste geneigd zijn om deel te nemen. Maar om hoge percentages dieren te bereiken, zullen naar verwachting ook de rendabelere bedrijven verleid moeten worden tot deelname. Het ophogen van het overheidsbudget voor opkoop biedt daarvoor niet zomaar de oplossing. Omdat er bij beëindigingsregelingen in het verleden altijd budget overbleef, ligt het voor de hand te veronderstellen dat deelname voor het overgrote deel van de veehouderijen deelname niet aantrekkelijk was. Dit impliceert dat naarmate het beëindigen van bedrijven vordert, het in de uitvoeringspraktijk steeds moeilijker en kostbaarder wordt om de rendabelere bedrijven tot deelname te verleiden.

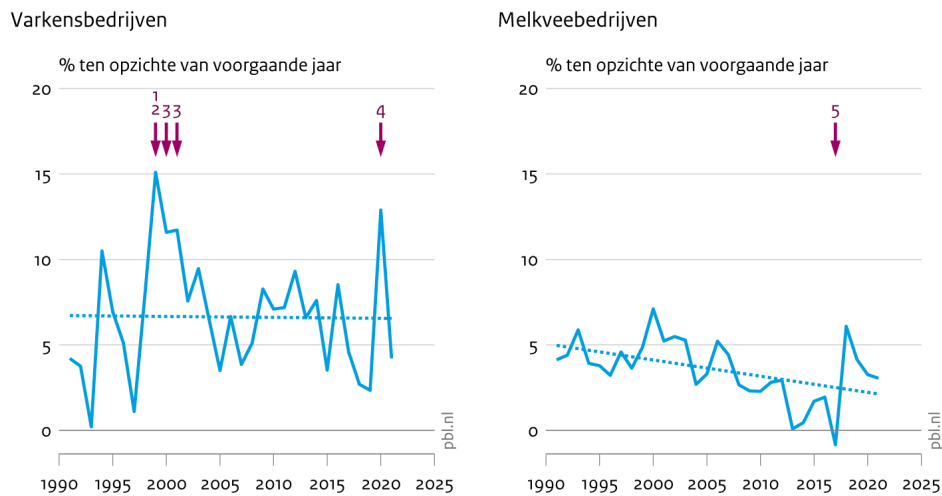
Bovendien volgt uit de analyse dat de behaalde deelnamepercentages in afzonderlijke jaren een vertekend beeld kunnen opleveren doordat veehouders anticiperen op beëindigingsregelingen. De openstelling van regelingen heeft er weliswaar toe geleid dat in het betreffende jaar meer veehouderijen stopten dan het langjarige gemiddelde (figuur 2), maar in het jaar ervoor en erna stopten gemiddeld juist minder bedrijven dan het langjarig gemiddelde. Stoppende veehouders stelden hun beslissing in de jaren voor de verwachte openstelling van de regeling vaak uit of haalden hun beslissing juist naar voren om deel te kunnen nemen. Het percentage stoppers als resultaat van een eenmalige en relatief kortdurende regeling is dus hoger dan wat er per jaar van een langjarige beëindigingsregeling kan worden verwacht. Een belangrijke kanttekening hierbij is dat een stoppende veehouder die niet aan een regeling deelneemt, zijn of haar dierrechten zal verkopen aan de blijvende boeren. De totale hoeveelheid dieren blijft dan ongeveer gelijk, hoewel veehouders met de aangekochte rechten net andere diercategorieën kunnen gaan houden. Samenvattend: een belangrijk deel van de resultaten uit het verleden stoelt op het feit dat de regelingen voor een paar jaar de vijver leeg visten van oudere veehouders zonder opvolging. En die vijver is altijd beperkt in omvang.

De effectiviteit van beëindigingsregelingen hangt voor een groot deel af van ander beleid

De tweede reden die het behalen van hoge krimppercents moeilijk maakt, is dat de deelnamecijfers afhankelijk zijn van de economische omstandigheden in de veehouderij én van ander landbouw-milieubeleid. Rond de eeuwwisseling bevorderde bijvoorbeeld de economische nasleep van de varkenspestcrisis de deelname. En tijdens of kort voor de openstelling van beëindigingsregelingen werden vaak ook andere milieumaatregelen van kracht, bijvoorbeeld een aanscherping van de mestregelgeving. Illustratief zijn de Regeling beëindiging veehouderijtakken (2000) en de stoppersregeling van het Fosfaatreductieplan (2017). Ten tijde van beide regelingen werden alle bedrijven generiek gekort op respectievelijk hun dier- en fosfaatrechten. Aangezien Nederlandse veehouderijen dier- of fosfaatrechten nodig hebben om dieren te mogen houden, werden bedrijven geconfronteerd met een krimp van hun veestapel waardoor een deel van die bedrijven hun economisch toekomstperspectief zag verdwijnen. Dat vormde een pushfactor voor deelname aan de beëindigingsregelingen.

Figuur 2

Afname van aantal veehouderijen en de invloed van beëindigingsregelingen daarop



- Jaarlijkse verandering
 - Lineaire trend
- Beëindigingsregelingen (jaar van openstelling)
- 1 Beëindigingsregeling varkensbedrijven in de EHS (BEVAR)
 - 2 Opkoopregeling varkensrechten (OVR)
 - 3 Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV)
 - 4 Stoppersregeling Actieplan Ammoniak en Veehouderij
 - 5 Subsidieregeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij van het Fosfaatreductieplan

Bron: CBS; bewerking PBL

De dichte lijn geeft het percentage weer waarmee het aantal varkens- en melkveebedrijven jaarlijks daalt. Tijdens de openstelling van een beëindigingsregeling is te zien dat meer bedrijven stoppen dan het langjarige gemiddelde. In de jaren ervoor en erna stoppen juist minder bedrijven.

Waar in het verleden stoppersregelingen het sluitstuk van een breder beleidspakket vormden, zijn de huidige en voorgenomen beëindigingsregelingen – de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen, het aankopen van bedrijven door provincies en de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties – nu juist het startpunt van het beleid. Andere onderdelen van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering zijn immers nog in ontwikkeling, net zoals het opstellen van ecologische analyses en gebiedsprogramma's door de provincies. De economische vooruitzichten van de veehouderijsectoren zijn nu wisselend. Of er van het beleid en de economische vooruitzichten een pushfactor uit zal gaan richting de beëindigingsregelingen valt nu nog te bezien.

Bij grootschalige beëindigingsregelingen verbetert het perspectief van blijvers

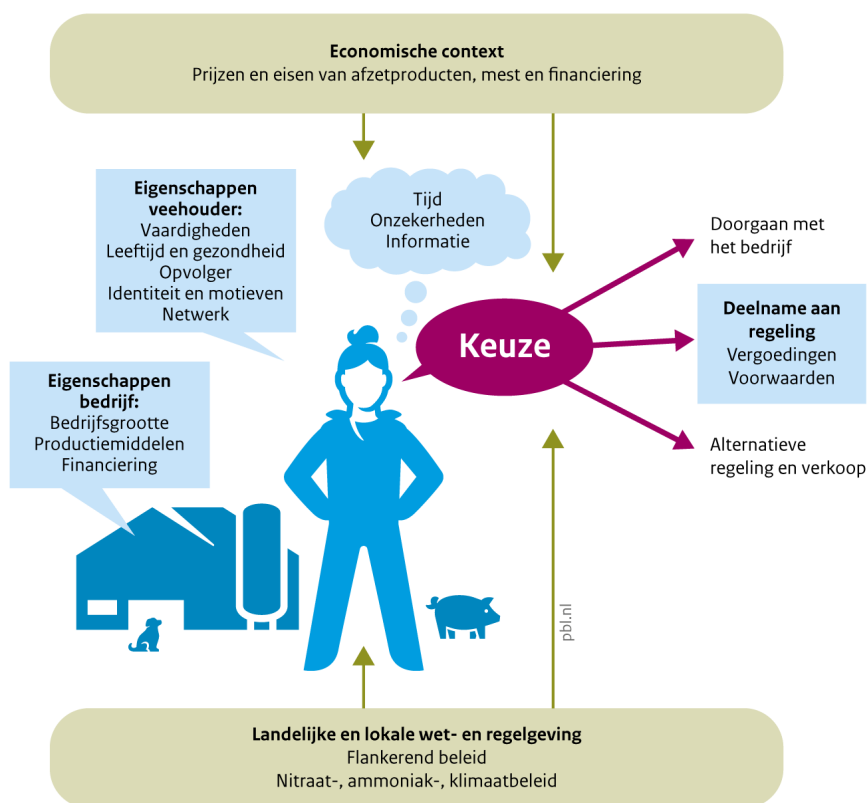
De derde reden die grootschalige inzet van beëindigingsregeling bemoeilijkt, zijn de mechanismen die optreden als veel bedrijven zouden deelnemen. Bij een succesvolle regeling en als er geen andere beleidsaanscherpingen zijn, verbetert het economische perspectief van de blijvers. Door minder concurrentie onder aanbieders kan de afzetpositie in de markt daarmee sterker worden. Ook zullen vanwege een afname van het mestaanbod de mestafzetkosten dalen. Hoe meer bedrijven er beëindigd zouden worden hoe sterker dit effect. Varkensbedrijven betaalden in 2019 bijvoorbeeld gemiddeld 64 duizend euro om hun mest af te zetten; een aanzienlijk bedrag ten opzichte van het inkomen. Doordat de vraag naar en het aanbod van mest traag kunnen reageren op prijsveranderingen ('inelastisch zijn'), kan minder mestaanbod tot aanzienlijke dalingen in de mestafzetkosten leiden. Deelname aan een stoppersregeling wordt door het verbeterde economische perspectief relatief onaantrekkelijker.

Samenhangend beleid verhoogt deelname aan beëindigingsregelingen

In deze *policy brief* is vastgesteld dat beëindigingsregelingen in het verleden functioneerden in wisselwerking met ander beleid. Dat benadrukt het belang om de regelingen *niet in hun isolement te beschouwen*. In het huidige beleidsdebat lijkt te worden aangenomen dat een hoge deelname vooral afhankelijk is van een *aantrekkelijk* bod aan de ene kant en meer *dwang* aan de andere. Als het doel is om deelname aan een beëindigingsregeling te vergroten, laat onze analyse echter zien dat er meer beleidsknoppen zijn om aan te draaien. Om dat te illustreren, helpt het inzicht uit de wetenschappelijke literatuur in de factoren en drempels die van invloed zijn op het deelnamebesluit, zoals gevisualiseerd in figuur 3. De veehouder staat voor de keuze het bedrijf voort te zetten of te stoppen. Allerhande individuele financieel-economische en sociaal-culturele eigenschappen van de veehouder en het bedrijf beïnvloeden die keuze. Als een veehouder na een moeilijk proces besluit te stoppen, dan kan hij of zij deelnemen aan een eventuele beëindigingsregeling of het bedrijf of onderdelen daarvan op de markt verkopen. Hoewel die afweging voor elk individu anders kan zijn, beïnvloedt het overheidsbeleid die keuzeopties op verschillende manieren. Er zijn grofweg drie aanknopingspunten om deelname aan vrijwillige regelingen te vergroten.

Figuur 3

Factoren van invloed op besluit aan een beëindigingsregeling deel te nemen



Bron: PBL

Voorwaarden en vergoedingen zijn van belang ...

Het eerste aanknopingspunt is het vergroten van de aantrekkingskracht van een regeling. Dit kan door de voorwaarden of vergoedingen van een regeling aantrekkelijker te maken. Staatssteunregels begrenzen die mogelijkheden echter. Zo is in de Europese richtsnoeren de voorwaarde opgenomen dat er een bindende toezegging moet worden verkregen dat de productielocatie definitief wordt gesloten én dat de deelnemer dezelfde activiteit niet opnieuw zal beginnen op een andere

plek. Ook vergoedingen zijn in die richtsnoeren begrensd: vergoedingen mogen gebaseerd zijn op 100 procent van de actuele waarde van activa – de stallen en machines – plus de sloopkosten en eventuele sociale kosten. De ‘goodwill’, grofweg de winstpotentie, valt daar dus buiten. Wel zou volgens de richtsnoeren een ‘financiële stimulans’ van 20 procent boven op de waarde van de activa kunnen worden geboden. Voor veehouders met een goed renderend bedrijf zal het vooruitzicht om bij deelname aan een regeling alleen de dagwaarde te ontvangen in ruil voor een ongewis nieuw carrièrepad niet snel aantrekkelijk zijn. Aan de andere kant zullen veehouders die toch wel zouden stoppen sterk profiteren van een regeling met veel financiële stimulans. Dat ondergraaft de doelmatigheid van een regeling. De Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (in consultatie) koerst af op 100 procent vergoeding van de vervangingswaarde van stallen. Hoewel dat hoger is dan alle eerdere regelingen, zit daar niet die ‘financiële stimulans’ bij. Uit de praktijk blijkt dat veehouders afwachten. Behalve deze regeling, voeren de provincies ook andere regelingen uit om bedrijven aan te kopen. Als daadwerkelijk zou worden besloten het onteigeningsinstrument in te zetten, dan speelt schadeloosstelling. Schadeloosstelling is vaak veel ruimer dan de vergoeding bij vrijwillige beëindiging. De mogelijkheid van een financieel aantrekkelijker bod – een hogere vergoeding bij een andere of latere vrijwillige regeling, of uiteindelijk schadeloosstelling via de inzet van een dwingend instrument – kan het afwachten onder potentiële stoppers stimuleren. De minister voor Natuur en Stikstof probeert dat afwachten te voorkomen door te stellen dat veehouders die zich eerder zouden melden dat onder gunstiger voorwaarden zouden kunnen doen. Duidelijkheid en betrouwbaarheid zijn dus van belang om veehouders tijdig te laten deelnemen aan vrijwillige regelingen. Tegelijkertijd kan voldoende informatie en bedenktijd onzekerheden bij potentiële deelnemers wegnemen, zeker in combinatie met de inzet van erfcoaches of adviseringsvouchers. Daarnaast kan worden gekeken naar het wegnemen van andere drempels die stoppen (fiscaal) onaanvaardbaar of lastig maken of naar programma’s die gericht zijn op begeleiding naar ander werk. Voor de meeste van dit type maatregelen bestaat reeds beleidsmatige aandacht.

... en ook het landbouw-milieubeleid speelt een belangrijke rol bij deelnamekeuze

Het tweede aangrijpingspunt dat volgt uit de werking van regelingen uit het verleden ligt maatschappelijk veel gevoeliger. Voor veel veehouders waren het vooral de aangescherpte milieunormen die hen voor de keuze stelden om óf te investeren om met hun bedrijf door te kunnen gaan, óf te stoppen. Veel ‘normering- en beprijzingsopties’ maken het op oude voet voortzetten van een bedrijf simpelweg heel lastig. Voor minder goed lopende en verouderde bedrijven kan deelname aan een beëindigingsregeling dan een aantrekkelijke optie zijn. Het beleid speelt dan in op pushfactoren richting beëindigingsregelingen. Deze regelingen verzachten dan op hun beurt de sociaaleconomische effecten. Vooralsnog behelst het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en het Nationaal Programma Landelijk Gebied nog geen nieuwe of aangescherpte regelgeving. Er is wel aangekondigd dat er in 2025 aangescherpte uitstooteisen voor nieuwe stallen komen en er dan een overgangstermijn komt voor oude stallen, maar daar zijn nog geen besluiten over genomen. Het verlies van de uitzondering op de Europese mestregels (‘derogatie’) zal een pushfactor vormen, ook afhankelijk van hoe het voornemen uitpakt om bedrijven een financiële transitieregeling te bieden. In de huidige beleidscontext is de inzet juist ook gericht op het bieden van perspectief aan blijvers, door bedrijven te ondersteunen met innovatiefondsen voor bijvoorbeeld stallen en afwaardering van grond die vooral voor de melkveehouderij een belangrijke rol speelt. Uiteraard is dit begrijpelijk, maar als blijven aantrekkelijker wordt staat dat op gespannen voet met het realiseren van hoge deelnamecijfers aan beëindigingsregelingen. In het verleden werd er soms voor gekozen om in specifieke gebieden minder ontwikkelperspectief te bieden door daar uitbreiding van bestaande bedrijven niet langer mogelijk te maken; bijvoorbeeld in die gebieden waar uit ecologische analyses naar voren komt dat het beëindigen van de veehouderijen noodzakelijk is om

gelijktijdig verschillende knelpunten (zoals verdroging of een te beperkt leefgebied, naast stikstof) op te lossen die een duurzaam voortbestaan van de aanwezige natuur belemmeren. Gegeven de strikte stikstofdoelstellingen van het huidige kabinet biedt ruimtelijke differentiatie van regels, in combinatie met duidelijkheid wat er op langere termijn nodig en mogelijk is, ook kansen om vroegtijdige afschrijving van investeringen en *lock-ins* te voorkomen.

Sturen op natuurlijk verloop

Het derde aanknopingspunt vergt inzicht in de alternatieve opties van stoppende veehouders. Volgens het CBS is circa een kwart van de varkenshouders en een vijfde van de melkveehouders ouder dan 55 jaar én heeft geen opvolger klaar staan. Deze percentages komen ongeveer overeen met percentages van veehouders die in enquêtes aangeven voor een regeling ‘open’ te staan. Die bedrijven uit de CBS-cijfers hadden samen iets meer dan een tiende van het aantal varkens en melkkoelen in Nederland. Die bedrijven zullen in het komende decennium waarschijnlijk stoppen en hebben dan een aantal opties. Behalve voor deelname aan een overheidsregeling kan een veehouder ook kiezen voor verkoop van het bedrijf (of onderdelen daarvan zoals de dier- of fosfaatrechten) aan een andere (uitbreidende) veehouder. Dit maakt de schaalvergroting mogelijk die andere veehouders nu vaak nodig hebben om rendabel te blijven. Naast het verkopen van een locatie of de productierechten kan een stoppende veehouder ook kiezen voor een constructie van ‘extern salderen’, waarbij de stikstofdepositie van de stoppende veehouder wordt verevend met een nieuw te starten activiteit. Stikstofruimte is immers schaars en extern salderen levert geld op. De verhandelbaarheid van (losse onderdelen van) het bedrijf biedt een veehouder dus een aantal aantrekkelijke opties. Beter inspelen op het natuurlijke verloop van stoppende bedrijven kan een beleidsmatige tussenweg bieden tussen verleiding aan de ene kant en dwang aan de andere. Door in specifieke gebieden restricties op te leggen aan deze verhandelbaarheid kan het natuurlijke verloop van stoppende bedrijven – gebiedsspecifieke – deelname aan beëindigingsregelingen vergroten. Daarbij kan worden gedacht aan mogelijkheden om een voorkeursrecht te vestigen op agrarische grond. Bij eventuele verkoop heeft een publieke partij dan het eerste recht op koop.

Grootschalige verplichte beëindiging vergt voorbereiding op langjarige juridische procedures

Naast *vrijwillige* beëindiging wordt in het huidige beleidsdebat veel gesproken over de (noodzaak van) ‘verplichtende maatregelen’ als alternatief: de inzet van de Onteigeningswet of het intrekken van vergunningen op basis van de Wet natuurbescherming. Maar wat impliceert beëindiging onder dwang? Ervaring met de inzet van die *verplichte* instrumenten is er in het geval van het intrekking van natuurvergunningen van veehouderijen nog niet – hoewel er in de laatste jaren wel rechtspraak is over de vraag of het bevoegd gezag een onherroepelijke vergunning zou *moeten* intrekken. De ervaring met onteigening van veehouderijen voor natuurdoelen is beperkt, omdat dit instrument voor dat doel nauwelijks wordt ingezet. In het verleden waren er wel enkele regelingen met een verplichtende werking. Zo werd de nertsenhouderij verboden en in andere veehouderijtakken werden bedrijven gekort op dier- en fosfaatrechten. Onder het Europees recht geldt het ontnemen of reguleren van eigendom als een zwaar instrument, waarbij aan overheden strikte eisen worden gesteld. Het nertsenverbod en de korting op dier- en fosfaatrechten leidden dan ook tot jarenlange beroepsprocedures tot bij de Hoge Raad en het Europees Hof.

Onteigening of het intrekken van vergunningen vergt – per geval – onderbouwing met ongewisse uitkomst

Voor een rechtmatige onteigening zullen het onteigeningsbelang, de noodzaak en de urgentie moeten worden aangetoond. Bij een onteigening ten behoeve van het aanleggen van een weg of het oplossen van een ruimtelijk knelpunt in een natuurgebied kan de noodzaak relatief eenvoudig

worden aangetoond. Immers, de fysieke locatie van de veehouderij zit de aanleg of oplossing in de weg. Als het om onteigening vanwege de uitstoot van stikstof gaat, zal de noodzaak moeten worden aangetoond waarom juist dát specifieke bedrijf dan zou moeten stoppen en niet een andere (naburige) bron die ook stikstofdepositie veroorzaakt op het betreffende natuurgebied. Bovendien zal vaak ook een alternatieve aanpak denkbaar zijn om de stikstofuitstoot naar beneden te brengen. De inzet van het onteigeningsinstrument voor stikstof zou dus om een gedegen en locatiespecifieke onderbouwing vragen, waarvan het onzeker is of die voor de rechter stand zal houden.

Bij het intrekken van een vergunning op basis van artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming wordt onderscheid gemaakt tussen de wettelijke gronden waaronder het bevoegd gezag, vaak de provincies, een vergunning *mag* intrekken en wanneer het die *moet* intrekken omdat het de enige passende maatregel is om verslechtering van beschermde natuur tegen te gaan. Inzet van dit instrument vergt daarmee de onderbouwing van de noodzaak van het intrekken van een vergunning, en, als er alternatieven zijn, hoe verschillende belangen tegen elkaar worden afgewogen. Het gaat dan over het belang van de vergunninghouder, maar ook over het belang van rechtszekerheid en uiteraard het belang van bescherming van Natura 2000-gebieden. Omdat er tot op heden geen vergunningen zijn ingetrokken, is het ongewis hoe de rechter zal oordelen over de afweging tussen belangen van de rechtszekerheid van de veehouder aan de ene kant en de verbetering voor natuur door het intrekken van de vergunning aan de andere kant. Als de rechter erin zou meegaan dat intrekking de enige mogelijk passende maatregel zou zijn om achteruitgang te stoppen, lijkt het twijfelachtig of een deel van de verminderde depositie vervolgens weer als ‘stikstofruimte’ kan worden uitgegeven aan een andere activiteit – de verplichting in de Habitatrictlijn om achteruitgang te voorkomen gaat namelijk boven het mogelijk maken van activiteiten die tot significante schade zouden kunnen leiden.

Focus op alleen stikstof is niet effectief: aanpak van meerdere knelpunten nodig

We constateren op grond van onze analyse dat hoge deelnamepercentages aan beëindigingsregelingen alleen plausibel zijn onder specifieke (beleids)condities. Dat is beleid dat via aanscherpingen van regelgeving het voortzetten van (een deel van de) veehouderijen lastig maakt in combinatie met financieel aantrekkelijke beëindigingsregelingen. Op basis van deze analyse is het nauwelijks voorstelbaar dat het budget voor vrijwillige beëindigingsregelingen in de periode tot 2030 ook besteed kan worden. Daarmee is ook de verwachting om met die beëindigingsregelingen het de aantallen dieren met tientallen procenten te verminderen te hooggespannen.

Dit neemt niet weg dat het gericht inzetten van beëindigingsregelingen een zeer nuttig instrument kan zijn om effectief de natuur te herstellen, ook wanneer de regelingen tot veel lagere deelnamepercentages leiden. Ook vanuit een juridisch perspectief kan een beëindigingsmaatregel effectief zijn. Een beëindigde productielocatie geeft de beleidsmaker namelijk de *zekerheid* dat een stikstofeffect op een specifieke locatie optreedt. Door gedragseffecten is die zekerheid bij een heffing of innovatieregeling veel moeilijker te geven. Eerder besloot de rechter dan ook dat de depositie-effecten van de maatregel om langzamer te rijden op snelwegen moeilijk specifiek vast te stellen zijn en daarom niet meer gebruikt kunnen worden voor vergunningverlening.

Het stoppen van de achteruitgang van natuurkwaliteit – en het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding voor de Nederlandse natuur als geheel – vergt uiteindelijk een bredere blik dan stikstof alleen. Eerdere PBL-analyses laten zien dat stikstofdepositie van belang is voor het op termijn realiseren van de doelen van de Vogel- en Habitatrictlijnen, maar ook dat effectief natuurherstel vaak een gebiedsspecifieke en ecologisch onderbouwde aanpak vraagt van

een combinatie van factoren die tot achteruitgang van natuur leiden of herstel in de weg staan. Denk aan het aanpakken van beperkt of versnipperd leefgebied, een ongunstige grondwaterstand of een verkeerde inrichting van natuurgebieden. Het *gericht* beëindigen van een veehouderij kan juist de mogelijkheid bieden om gelijktijdig aan deze verschillende knelpunten te werken, daar waar dat vanuit de natuur – en de internationale regelgeving daaromtrent – de hoogste prioriteit heeft. Een specifieke veehouderij kan wellicht relatief minder stikstof uitstoten, maar als diezelfde veehouderij ook een verhoging van de grondwaterstand in de weg staat of de uitbreiding van een natuurgebied, dan is het beëindigen of verplaatsen van deze veehouderij vanuit het oogpunt van natuurverbetering veel effectiever dan het beëindigen van willekeurige veehouderijen.

Beëindigingsregelingen: geen grootschalig inzetbaar wondermiddel, wel een nuttig instrument

Kortom: beëindigingsregelingen zijn op zichzelf niet dé oplossing, maar kunnen wel onderdeel zijn van een effectieve beleidsmix om de opgaven voor natuur, klimaat en water van het Nationaal Programma Landelijk Gebied het hoofd te bieden. Kant-en-klare wondermiddelen zijn er niet. Zo laten studies ook zien dat innovatie van belang kan zijn om de landbouwdoelen voor stikstof en klimaat te halen, maar dat volledige inzet en effectiviteit van alle bekende (verregaande) technische maatregelen alleen in theorie voldoende zijn (Lesschen et al. 2020; PBL 2021a). Tegenvallers in de praktijk op het gebied van effectiviteit, economische haalbaarheid en acceptatie zouden doelen dan toch buiten bereik houden. Daarnaast is ander grondgebruik – behalve voor het op termijn bereiken van een gunstige staat van instandhouding van beschermde natuur – voor veel andere opgaven van het Nationaal Programma Landelijk Gebied van belang. Het gericht inzetten van een beëindigingsinstrument kan daaraan bijdragen. Het uitgangspunt in het Coalitieakkoord om gebiedsgericht aan opgaven te werken past daarbij. Het is daarmee begrijpelijk dat de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en de volgende ronde van de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden de mogelijkheid bieden om ook grond ter overname aan te bieden. Het verwerven van grond is echter niet eenvoudig. De uitvoeringspraktijk en enquêteonderzoek laten zien dat potentiële deelnemers varianten van beëindigingsregelingen waarin zij hun grond dienen te betrekken veel minder acceptabel vinden dan varianten waarin zij hun grond kunnen behouden. De evaluaties uit het verleden laten eenzelfde beeld zien, waar bij de deelname van duizenden bedrijven maar weinig grond werd verworven.

Bij hooggespannen verwachtingen van beleidsmakers zijn er risico's op hoge druk op de uitvoering en gebrekkige doelmatigheid

De uitvoeringsopgave die volgt uit de kabinetsambities is zowel via vrijwillige als via dwingende instrumenten historisch ongeëvenaard. Het beëindigen van veehouderijen is een langjarig proces. In het verleden kon de doorlooptijd van de eerste aankondiging van een regeling tot de feitelijke beëindiging van bedrijven tot wel vijf jaar in beslag nemen. De ervaring met gebiedsgericht beleid en de ruimtelijke herinrichting die daarop volgt leert dat zulke processen al snel meer dan een decennium duren. Met het genoemde dwingende alternatief – het intrekken van vergunningen of onteigenen van veehouderijen voor natuurdoelen – is niet of nauwelijks beleidservaring. Door de stikstofdoelen uit de Wet stikstofreductie en natuurverbetering al in 2030 te willen bereiken, is er voor die opgave slechts acht jaar beschikbaar. De haalbaarheid daarvan is op basis van ervaringen uit het verleden moeilijk voorstelbaar. De omvang van de opgave voor het beëindigen van veehouderijen en de snelheid waarmee dat moet gebeuren, kan leiden tot een onrealistische druk op de beleidsuitvoering. Als door te hoge verwachtingen het middel bij tegenvallende beleidsvoortgang wordt weggezet als 'falend beleid', dreigt niet alleen een nuttig instrument ten onrechte te worden afgeserveerd, maar kan ook de politieke druk toenemen om deelname toch te verhogen. Dat kan

tot een ondoelmatige besteding van middelen leiden. Bovendien kan tijdsdruk in combinatie met dwang de zorgvuldigheid ondermijnen waarmee formele procedures worden doorlopen en daarmee de verhouding tussen overheid en burgers onder druk zetten.

VERDIEPING

VERDIEPING

1 Inleiding

Beëindigingsregelingen in de veehouderij: grote verwachtingen

Het uitkopen of beëindigen van veehouderijen staat, vooral sinds het uitbreken van de ‘stikstofcrisis’, volop in de belangstelling van politiek en maatschappij. De verschillende regelingen daarvoor vormen – naast de inzet op innovatie en extensivering van veehouderijbedrijven – een belangrijk onderdeel in de beleidsprogramma’s om de doelen van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering te halen. Die wet verplicht dat de stikstofneerslag uiterlijk in 2035 in 74 procent van de stikstofgevoelige natuur in Natura 2000-gebieden onder de kritische niveaus ligt. Nadat extra geld werd uitgetrokken voor het saneren van varkenshouderijen, bevat dit beleidsonderdeel concreet twee regelingen: de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden. Voor beide regelingen samen is in de komende jaren circa anderhalf miljard euro beschikbaar.

In het Coalitieakkoord van het kabinet-Rutte IV is de ambitie opgenomen om de wettelijke doelstellingen al in 2030 te realiseren. Naast de stikstofdoelen wil het kabinet via een Nationaal Programma Landelijk Gebied tegelijk ook klimaat²-, natuur- en waterdoelstellingen halen, waarvoor het een transitiefonds met een omvang van 25 miljard euro in het leven roept³. Ook in dat programma is het beëindigen van veehouderijen een belangrijk onderdeel. Definitieve besluiten over de uitgaveposten van dat fonds moeten nog worden genomen, maar het kabinet reserveert in het Coalitieakkoord tot 2035 7,4 miljard euro voor de opkoop van een ‘indicatieve mix van melkvee, pluimvee en varkens’ (VVD et al. 2021), nog los van bijna 7 miljard euro voor de afwaardering van grond van de melkveehouderij. Om hoeveel veehouderijbedrijven of dieren het zal gaan is nog onduidelijk. Duidelijk is wel dat als die bedragen volledig zouden worden uitgegeven, de Nederlandse veestapel met tientallen procenten zou krimpen.

Politici en beleidsmakers hebben hoge verwachtingen van een grootschalige inzet van vrijwillige beëindigingsregelingen voor de veehouderij. Zo schrijft de minister voor Natuur en Stikstof: ‘Met deze opkoopregelingen [...] wordt zowel een forse bijdrage geleverd aan de opgaves [omtrent natuur, stikstof, water en klimaat] als perspectief aan stoppende en blijvende ondernemers geboden’ (Tweede Kamer 2022a: 2). Vrijwilligheid is voor het kabinet daarbij het uitgangspunt. Bij ‘onvolgende resultaat’ komen echter ‘meer verplichtende maatregelen zoals onteigening [...] op tafel’ (Tweede Kamer 2022a: 2). Het creëren van perspectief voor veehouders die hun bedrijf willen voortzetten is dus ook een belangrijk beleidsdoel. Zo zal volgens het kabinet de ‘stikstofruimte’ die door deelnemers aan de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties vrijkomt ‘waar mogelijk zoveel mogelijk worden ingezet voor het legaliseren van PAS-melders⁴’ (LNV 2022a: 4). Ook de

² In het Coalitieakkoord is een indicatieve broeikasgasreductie van 5 megaton CO₂-equivalenten opgenomen die met deze aanpak samenhangt. In totaal gaat het om een indicatieve extra opgave van 6 megaton voor landbouw en landgebruik in 2030, boven op de doorwerking van het Klimaatakkoord (Tweede Kamer 2022a; 2022c).

³ In het voorstel van de Tijdelijke wet Transitiefonds landelijk gebied en natuur is dat 24,3 miljard euro.

⁴ PAS-melders zijn bedrijven die tijdens het Programma Aanpak Stikstof een melding hebben gedaan, bijvoorbeeld voor een uitbreiding. Omdat de extra stikstofdepositie die zij veroorzaakten onder een

verwachtingen over deelname aan de beëindigingsregeling zijn hoog. Het ministerie baseert die verwachtingen op aanmeldingscijfers van eerdere regelingen en kwalitatief onderzoek waaruit blijkt dat ‘veel veehouders [nadenken] over hun toekomst’ (Tweede Kamer 2021: 3). Het ministerie schat in dat een budgetverhoging van een beëindigingsregeling tot evenredig grotere deelname en effecten leidt. In beleidsstudies wordt die aanname overigens ook vaak gedaan.

In hoeverre kunnen verwachtingen worden waargemaakt?

Maar die hoge verwachtingen roepen ook vragen op. Media berichten dat deelnemers zich terugtrekken (Den Blijker 2020; De la Court 2022). Is de aanname dat een hoger budget voor dit soort regelingen kan worden uitgegeven wel terecht? De budgetten die in het Coalitieakkoord zijn gereserveerd, zijn historisch ongeëvenaard en impliceren voor het komende decennium meerdere grootschalige beëindigingsregelingen. In eerdere analyses heeft het PBL (2021a) laten zien dat het realiseren van de doelen uit de Stikstofwet eveneens historisch ongeëvenaarde veranderingen in het landelijk gebied zou vergen. Omdat van beëindigingsregelingen een belangrijke bijdrage wordt verwacht om de doelen uit het Coalitieakkoord te halen, maakt dat vragen over deelname en uitputting van budgetten nog pregnanter.

Wat in elk geval opvalt, is dat de hoge verwachtingen niet zijn gestoeld op een systematisch inzicht in de ervaringen met beëindigingsregelingen uit het verleden. Dat inzicht ontbreekt ook in de beleidswetenschappelijke literatuur. In deze policy brief geven we om die reden een overzicht van de ervaringen met en de effecten van beëindigingsregelingen in de afgelopen 25 jaar. Omdat ook Vlaanderen dergelijke regelingen kent, nemen we ook die ervaringen mee. Zo ontstaat een beter beeld van de kenmerken en effecten van die regelingen, alsmede van de ervaringen en motieven van de deelnemers eraan. Het biedt daarmee houvast voor een antwoord op de vraag in hoeverre beëindigingsregelingen succesvol op grote schaal kunnen worden ingezet, en onder welke voorwaarden de (hoge) verwachtingen kunnen worden waargemaakt. We kijken daarbij expliciet voorbij de regelingen zoals die nu zijn aangekondigd (zie daarvoor Hoste et al. 2021a). Dat biedt aandachtspunten voor beleid voor de invulling van de budgetten uit het Coalitieakkoord én voor ramingen van het emissie-effect van voorgenomen beëindigingsregelingen.

Leeswijzer

In hoofdstuk 2 geven we een overzicht van de beëindigingsregelingen en bespreken we de terugkerende patronen daarbij. In hoofdstuk 3 gaan we in op de deelnemers en hun deelnamebeslissing. De inzichten uit deze twee hoofdstukken gebruiken we in hoofdstuk 4 voor het benoemen van de aandachtspunten bij een eventuele grootschalige inzet; in dat hoofdstuk bespreken we ook een drietal redenen die dat lastig maken. We eindigen onze analyse met conclusies en een slotbeschouwing in hoofdstuk 5. Voor de methodische verantwoording van dit onderzoek verwijzen we hoofdstuk 6.

drempel bleef, hoefden zij geen natuurvergunning aan te vragen. Na de uitspraak van de Raad van State in 2019 over het Programma Aanpak Stikstof zijn deze bedrijven toch vergunningplichtig.

2 Beëindigingsregelingen

2.1 Overzicht van beëindigingsregelingen

Nederland kent een geschiedenis van het beleidsmatig toepassen van beëindigingsregelingen in de veehouderij, die ten minste teruggaat tot de regelingen van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw in de jaren zestig van de vorige eeuw (Smeenk 1967). *Beëindigingsregelingen* zijn regelingen waarin het stoppen van de landbouwproductie, of een specifiek onderdeel daarvan zoals het houden van een diersoort, wordt nagestreefd, al dan niet op een specifieke locatie. Naast Nederland kent ook Vlaanderen dergelijke regelingen. Daarin zijn deze landen internationaal uniek, tenminste op het gebied van de veehouderij (zie ook tekstkader 2.1). In wetenschappelijke literatuur wordt wel verwezen naar opkoopregelingen (*buy-out schemes*) in de Verenigde Staten, vooral bij plantaardige productie, en in een enkel geval naar de opkoop van melkquota (Dixon et al. 1991). Als de regeling de financiële mogelijkheid en ondersteuning biedt om de productie ergens anders voort te zetten, is het passender om te spreken van een *verplaatsingsregeling*. Bedrijfsverplaatsingen in het licht van de ruilverkaveling (Van den Brink 1991) en later de Reconstructie zandgronden (Boonstra et al. 2007) of het programma Ruimte voor de Rivier zijn hier belangrijke voorbeelden van.

De belangrijkste en grootste beëindigingsregelingen van de afgelopen 25 jaar zijn in tabel 2.1 (Nederland) en 2.2 (Vlaanderen) weergegeven; dit zijn ook alle regelingen waarop onze analyse is gebaseerd. Kleinere (Ruimte voor Ruimte-)regelingen door provincies en gemeenten om veehouderijen op specifieke locaties te beëindigen zijn niet opgenomen (zie verder hoofdstuk 6 voor de selectie van de onderzochte regelingen). De budgetten geven inzicht in de schaal van de regelingen, waarbij de Regeling beëindiging veehouderijtakken (2000-2001), het Stopzettingsdecreet in Vlaanderen (2001-2004) en de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (2019) qua budget de grootste beëindigingsregelingen zijn. Hoewel de regelingen van karakter verschillen en in een verschillende bedrijfseconomische context functioneerden, zijn er wel enkele opvallende en terugkerende patronen te onderscheiden. In paragraaf 2.2 bespreken we eerst de verschillen. In paragraaf 2.3 staan we stil bij de algemene patronen in de uitvoering van de regelingen.

Tabel 2.1
Overzicht van beëindigingsregelingen in Nederland

Jaar	Naam	Omschrijving	Budget (mln €)
1999	Beëindigingsregeling varkensbedrijven in de EHS (BEVAR)	Beëindigings- en verplaatsingsregeling voor varkensbedrijven gelegen binnen de Ecologische Hoofstructuur (EHS). Stallen werden gesloopt en eventuele grond aan Bureau Beheer Landbouwgronden aangeboden.	23
1999	Opkoopregeling varkensrechten (ORV)	Gelegenheid voor bedrijven buiten de EHS om varkensrechten aan de overheid te verkopen.	90
2000, 2001	Regeling beëindiging veehouderijtakken (RBV)	Regeling met twee ronden waarin het Rijk dier- en mestrechten aankocht in combinatie met provinciale (sloop)regelingen voor stallen.	304 + 508

2008, 2010	Beëindigingsregeling intensieve veehouderij (BIV) Brabant	Deze Brabantse regeling is vergelijkbaar met de RBV, maar in dit geval werden dierrechten niet aangekocht. Deze mochten op de markt verkocht worden.	18
2009	Stoppersregeling Actieplan Ammoniak en Veehouderij	Gedoogregeling; stoppers hoefden hun stal niet aan te passen conform het Besluit emissiearme huisvesting, mits zij equivalente emissiereducerende maatregelen namen en per 2020 stopten.	Geen
2013 (2020)	Wet verbod pelsdierhouderij (in verband met vervroegde beëindiging)	De eerder besloten einddatum van de pelsdierhouderij werd na coronabesmettingen naar voren gehaald. De overheid betaalde bedrijven nadeelcompensatie voor het vervroegd verplicht beëindigen.	NB
2017	Subsidieregeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij	Stoppersregeling van het Fosfaatreductieplan dat bedrijven in twee ronden een premie bood om hun dieren af te voeren. Bedrijven konden fosfaatrechten op de markt verkopen.	43
2017	Regeling Omgevingskwaliteit	Onderdeel van het Actieplan Vitalisering Varkenshouderij van de Coalitie Vitalisering Varkenshouderij, waarin stoppers een vergoeding kregen voor aanwezige varkens en dierrechten, die werden doorverkocht.	8
2019	Subsidieregeling sanering varkenshouderijen (SRV)	Bedrijven, gerangschikt op geur, kregen varkensrechten en de verlieswaarde van de productiecapaciteit vergoed. Stallen werden gesloopt en intensieve veehouderij is op die locaties niet meer mogelijk.	455
2020	Aankoop vleeskalverhouderijen Gelderland	Provinciale regeling waarin kalverhouderijen inclusief woning en grond werden aangekocht. Bedrijven werden gerangschikt op stikstofdepositie.	20
2020- ...	Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Rpav)	Provincies voeren een gerichte opkoopregeling van 'piekbelasters' (oorspronkelijk: Maatregel gerichte aankoop) in verschillende ronden uit. Dierrechten worden doorgehaald en deelnemers krijgen een 'beroepsverbod'.	483*
2022- ...	Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (LBV)	Regeling in voorbereiding om bedrijven, gerangschikt op stikstofdepositie, te beëindigen. Volledige vergoeding van de vervangingswaarde van stallen en de vrijwillige aanbod van grond.	970*
2022- 2035	Coalitieakkoord kabinet-Rutte IV	Het transitiefonds uit het akkoord bevat de post 'opkoop indicatieve mix melkvee, pluimvee en varkens'.	7.415**

*De budgetten zijn in miljoenen euro, werkelijke prijzen van het betreffende jaar. De bestedingen van afgesloten regelingen zijn in alle gevallen lager dan het budget. NB = Niet bekend. * Uit Kamerbrief 35 334 nr. 164 (Tweede Kamer 2021). ** Uit VVD et al. 2021.*

Tabel 2.2

Overzicht van beëindigingsregelingen in Vlaanderen

Jaar	Naam	Omschrijving	Budget (mln €)
2001 - 2004	Stopzettings-decreet of 'warme sanering'	Regeling waarin de Vlaamse overheid in vier rondes een stopzettingsvergoeding betaalde aan producenten die vrijwillig, volledig en definitief stopten met varkens(mest)productie.	100
2015	Herstructureringsprogramma stikstof	De voorlopige Programmatische Aanpak Stikstof (vPAS) regelde bedrijfssluiting, opkoop, reconversie of verplaatsing van 'rode' en 'oranje' bedrijven met een hoge stikstofdepositie.	NB
2022 - ...	Nieuwe PAS	In de afspraken over het definitieve PAS moeten de 42 'rode' bedrijven verplicht sluiten. Donkeroranje en varkensbedrijven krijgen een vrijwillige stopzettingsregeling.	300*

De budgetten zijn in miljoenen euro, werkelijke prijzen van het betreffende jaar. NB = Niet bekend. * Uit Vlaamse Regering 2022.

2.2 Verschillen tussen beëindigingsregelingen

Beëindigingsregelingen uit het verleden hadden uiteenlopende doelen

Veel van de geanalyseerde beëindigingsregelingen waren gericht op het sturen van de omvang van de veehouderij, maar dat was niet altijd het geval. Zowel de aanleiding als de beleidsdoelstellingen van de regelingen verschillen. De regelingen rond 2000 – zoals de Regeling beëindiging veehouderijtakken en het Stopzettingsdecreet in Vlaanderen, maar ook de stoppersregeling van het Fosfaat-reductieplan – focusten op het terugdringen van de productie van mest en het overschot daarvan in het licht van de Nitraatrichtlijn. Het besluit uit 2013 om de nertsenhouders per 2024 te beëindigen, was gestoeld op ethische gronden en niet op milieutechnische. Vanwege de volksgezondheid en aanhoudende coronabesmettingen werd besloten de sector al in 2020 te sluiten.

Daarnaast waren de regelingen vaak ook op specifieke lokale leefomgevingsproblemen gericht, waarbij een vermindering van de veestapel of van de productieomvang meestal geen doel op zich was. De verschillende verplaatsingsregelingen zijn daar een voorbeeld van. Ten tijde van de Reconstructie zandgronden waren natuurdoelen (via een vermindering van de ammoniakdepositie), het tegengaan van veeziekten en het bevorderen van de volksgezondheid (via het tegengaan van geuroverlast) belangrijke doelen. In veel regelingen spelen ook sociaaleconomische doelstellingen een rol. Het gaat dan bijvoorbeeld om het faciliteren van de sanering van oudere of noodlijdende bedrijven – een 'warme sanering' – of juist om ontwikkelruimte te creëren of de plattelandseconomie een impuls te geven. Zo konden veehouders hun productierechten verkopen om de verdere ontwikkeling van blijvers mogelijk te maken, zoals bij de Beëindigingsregeling intensieve veehouderij in Brabant, de stoppersregeling van het Fosfaat-reductieplan en de pilot Regeling Omgevingskwaliteit uit het Actieplan Vitale Varkenshouderij.

Regelingen kennen dus een breed palet van doelen en nevendoelen, die bovendien soms gaandeweg worden aangepast. Zo was de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen eerst gericht op het verminderen van geuroverlast. Maar daarna werd de regeling met extra geld ingezet voor

klimaat- en later stikstofdoelen. En anders dan in de voorbereidende pilot voor deze regeling werden alle rechten doorgehaald. Hoewel het bereiken van sommige doelen redelijk gelijk opgaat, hoeft dat zeker niet altijd het geval te zijn. Denk aan de locatiekeuze waar productie zou worden stopgezet: nabij woningen omwille van geuroverlast of juist nabij (stikstofgevoelige) natuurgebieden. Ook de keuze om dierrechten wel of niet door te halen is van belang voor doelstellingen om ontwikkelperspectief mogelijk te maken.

Beëindigingsregelingen zijn er in vele vormen en maten

De gekozen doelstellingen zijn van belang voor de vormgeving van de regeling. Bij de meeste regelingen was deelname *vrijwillig*. Voorbeelden zijn de Regeling beëindiging veehouderijtakken, het Vlaamse Stopzettingsdecreet, de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen en de Subsidieregeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij. Bovendien verschillen de regelingen in de mogelijkheden die ze bieden voor hervestiging van het bedrijf elders of voor andere (veehouderij)activiteiten op de bedrijfslocatie. De juridische vorm van de beëindigingsregelingen verschilt daarmee ook. In veel gevallen is sprake van een publiekrechtelijke subsidieregeling waarin bedrijven een vergoeding krijgen voor het slopen van de stallen en voor de dier- of mestrechten die zij bezitten. In andere gevallen is gekozen voor een privaatrechtelijke constructie waarin het bedrijf wordt aangekocht. In het geval van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak en Veehouderij werden bedrijven juist een tijd gedoogd om door te gaan zonder aan de aangescherpte uitstooteisen van stallen te voldoen, mits zij andere maatregelen zouden nemen.

Stoppen was soms *verplicht*. De Wet verbod pelsdierhouderij uit 2013 regelde een algemeen geldend verbod op het houden van nertsen per 2024. In die wet was geen nadeelcompensatie voorzien omdat de goed verdienende nertsenhouderijen een periode van tien jaar hadden om hun investeringen terug te verdienen. Toen het kabinet in 2020 omwille van de coronabesmettingen besloot de sector vervroegd te beëindigen, werd alsnog nadeelcompensatie betaald. Verplichtingen worden ook nu overwogen: 'Als met vrijwillige maatregelen niet het noodzakelijke resultaat wordt gehaald, komt de inzet van meer dwingend instrumentarium in beeld' (Tweede Kamer 2022a: 2). Dan wordt gedacht aan het intrekken van vergunningen op grond van artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming of onteigening. Compensatie is ook in beeld als een vergunning wordt ingetrokken (Biesheuvel et al. 2019) of wanneer een bedrijf (onvrijwillig) wordt onteigend (zie ook Koek et al. 2022). De hoogte van deze nadeelcompensatie of schadeloosstelling wordt veelal in rechtszaken van geval tot geval vastgesteld.

Op het niveau van de specifieke regeling vallen ook vormgevingsverschillen op. Sommige regelingen beoogden nauwkeurig de economische (on)mogelijkheden voor de deelnemer te sturen en zo het gewenste effect te hebben op bijvoorbeeld de leefomgeving. Daarbij werden beperkingen gelegd op de mogelijkheden van een persoon ('beroepsverbod' zoals bij de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen). Ook werden eisen aan een locatie gesteld, bijvoorbeeld dat een bepaald type vee minstens tien jaar lang niet mocht worden gehouden (Regeling beëindiging veehouderijtakken) of dat stallen moesten worden gesloopt en vergunningen ingetrokken. De vormgeving beïnvloedt daarmee de mogelijkheden van (potentiële) deelnemers aan deze regelingen, die daarbij bovendien vaak met verschillende overheden tegelijk te maken hebben. Denk bijvoorbeeld aan herbestemmingsprocedures.

Staatssteunregels beïnvloeden vormgeving en begrenzen financiële mogelijkheden

Overheden kunnen beëindigingsregelingen niet ongelimiteerd naar eigen inzicht vormgeven en inrichten. Europese staatssteunregels verbieden namelijk oneigenlijke marktverstoring en regelingen

mogen ondernemers niet bevoordelen. De Europese Commissie stelt daarmee de facto voorwaardelijke eisen aan de vormgeving van de beëindigingsregelingen, maar de toetsingskaders lopen wel uiteen voor verschillende typen regelingen. De Richtsnoeren voor staatssteun in de landbouw⁵ voorzien in kaders en maximale vergoedingen voor (publiekrechtelijke) subsidieregelingen voor het beëindigen of verplaatsen van landbouwbedrijven. Zo moet er bij beëindiging een wettelijk bindende toezegging zijn dat de sluiting van de productiecapaciteit definitief en onomkeerbaar is, ook voor een eventuele toekomstige koper, en dat de deelnemer dezelfde activiteit niet opnieuw zal beginnen op een andere plaats. Deze kaders waren van toepassing op bijvoorbeeld de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen en Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties. Ook wanneer regelingen zijn gebaseerd op een (privaatrechtelijke) koopovereenkomst van grond of stallen wordt getoetst of marktconforme prijzen en voorwaarden worden gehanteerd.⁶ De Verplaatsingsregelingen intensieve veehouderij uit de reconstructieperiode en provinciale aankoopregelingen zijn daar voorbeelden van. Eventuele tussentijdse wijzigingen van een regeling kunnen leiden tot een nieuwe toetsingsverplichting. Dit beperkt de mogelijkheden van snelle aanpassing.

De staatssteunregels begrenzen daarmee hoe (financieel) aantrekkelijk een regeling gemaakt kan worden voor deelnemers. In een aantal gevallen werden vroegere aanmelders beloond met hogere bedragen dan aanmelders in latere ronden. Dat was het geval bij de Regeling beëindiging veehouderijtakken en de Subsidieregeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij waarbij de premies in de eerste ronde hoger waren. Volgens de Europese richtsnoeren voor staatssteun mogen vergoedingen gebaseerd op zijn 100 procent van de actuele waarde van activa – de stallen en machines – plus de sloopkosten en eventuele sociale kosten. Daarboven kan een eventuele ‘financiële stimulans’ van 20 procent geboden worden. De ‘goodwill’, grofweg de winstpotentie van de veehouderij met die stallen en machines, valt daar dus buiten maar kan wel via die ‘financiële stimulans’ worden benaderd. In de voorstellen van de Vlaamse Programmatische Aanpak Stikstof krijgen bedrijven ook tot 20 procent extra stimuleringspremie als ze eerder stoppen (zie ook tekstkader 2.1). Tegelijk zitten daar plafonds aan. Bij aankoop gelden marktconforme prijzen. Voor veehouderijen met een goed economisch vooruitzicht zullen vergoedingen binnen de staatssteunregels niet eenvoudig aantrekkelijk te maken zijn.

⁵ Zie Richtsnoeren van de Europese Unie voor staatssteun in de landbouw- en de bosbouwsector en in plattelandsgebieden 2014-2020 (2014/C 204/01) respectievelijk 1.2.2.1 en 1.1.1.3. Regelingen dienen noodzakelijk, geschikt, stimulerend, evenredig en transparant te zijn. Vergoedingen zijn gebaseerd op 100 procent van de actuele waarde van activa plus een eventuele ‘financiële stimulans’ van 20 procent, de sloopkosten en eventuele verplichte sociale kosten. Sinds januari 2022 is er een herziening van die Richtsnoeren aan de gang. In de voorstellen zijn geen wijzigingen voorzien voor 1.2.2.1 en 1.1.1.3.

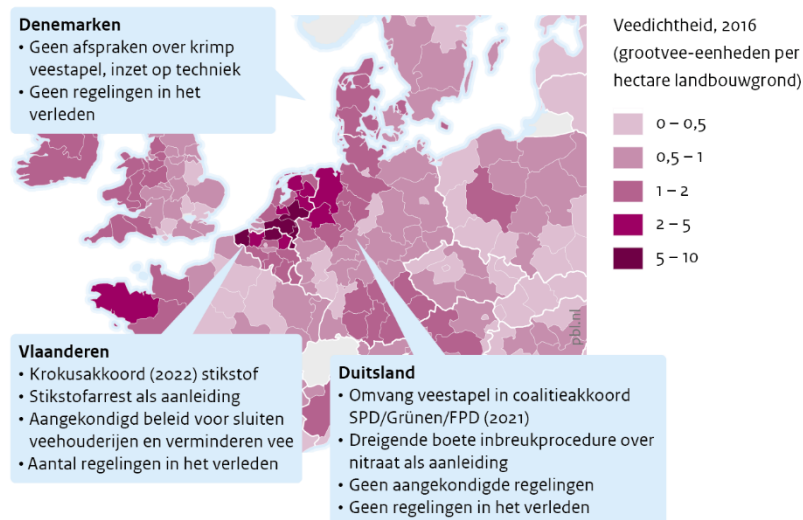
⁶ Zie Mededeling van de Commissie betreffende het begrip ‘staatssteun’ in de zin van artikel 107, lid 1, van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie (2016/C 262/01) nummer 73 en verder.

2.1 Beëindigingsregelingen: een typisch Nederlandse debat?

Nederland is niet de enige regio in Noordwest-Europa met een hoge veedichtheid. Dat is ook het geval in delen van Vlaanderen, Noord-Duitsland en Denemarken. Toch lijkt dit niet altijd tot eenzelfde aanpak te leiden.

Figuur 2.1

Beëindigingsregelingen en veedichte gebieden



Bron: Eurostat, PBL

Vlaanderen: een eigen ‘stikstofcrisis’

Met een hoge veedichtheid, gevoelige natuur, een Programmatische Aanpak Stikstof en een ‘stikstofarrest’ van de hoogste Vlaamse bestuursrechter, is Vlaanderen relatief vergelijkbaar met Nederland. In februari 2022 werd een ‘Krokusakkoord’ gesloten waarin de regering 3,6 miljard euro beschikbaar stelt voor de aanpak van stikstof en natuurherstelplannen tot 2030 (Vlaamse Regering 2022). Anders dan in Nederland wordt in de Vlaamse aanpak onderscheid gemaakt tussen ammoniak (vooral landbouw) en stikstofoxiden (industrie en verkeer) waarvoor verschillende drempelwaarden worden voorgesteld. Ook in Vlaanderen neemt de kritische depositiewaarde een belangrijke plek in. Het doel is om in elk habitatype de overschrijding daarvan in 2030 met 50 procent te verminderen ten opzichte van 2015. Vlaanderen werkt met een kleurclassificatie van bedrijven gebaseerd op hun depositie op Natura 2000-gebieden (‘impactscore’). De 58 ‘rode’ bedrijven moeten verplicht stoppen; 116 (donker)oranje bedrijven kunnen vrijwillig hun bedrijf beëindigen. In beide gevallen geldt: hoe eerder een bedrijf stopt, hoe hoger de vergoeding. Voor de varkensstapel wordt een reductie van 30 procent voorzien en is 200 miljoen euro beschikbaar voor stoppersregelingen. Alle deelsectoren krijgen specifieke emissiedoelstellingen, terwijl Nederland voor gebiedsspecifieke differentiëring kiest. Voor de landbouw zal er sociaal flankerend beleid worden opgesteld. Net als Nederland heeft ook Vlaanderen een historie met beëindigingsregelingen voor de veehouderij.

Duitsland: ambities maar geen concrete beëindigingsregelingen

Duitsland kent geen historie wat betreft beëindigingsregelingen in de veehouderij. Wel wordt in het recente Duitse coalitieverdrag tussen SPD, Groenen en FDP gesteld dat ‘de ontwikkeling van de dierenbestanden moet aansluiten bij de draagkracht van het gebied en in overeenstemming wordt

gebracht met klimaat-, water- en emissiedoelstellingen (methaan/ammoniak)' (SPD, Grünen & FDP 2021: 43). In het coalitieverdrag is deze doelstelling echter niet gekwantificeerd. Tijdens de coalitieonderhandelingen was er geen consensus over de noodzakelijkheid en wenselijkheid van krimp voor die doelstellingen. In het verdrag zijn evenmin afspraken gemaakt over regelingen. Toch draagt de landbouwminister herhaaldelijk uit om 'minder dieren beter te houden' (Der Spiegel 2021), ook in relatie tot dierenwelzijn. Duitsland kent geen nationale begrenzing van het aantal dieren via dierrechten zoals Nederland en Vlaanderen. Opvallend is dat in Duitsland het beleidsdebat vooral over waterdoelen gaat, en het verlies van de derogatie bij de Europese Commissie en dreigende boetes in de inbreukprocedure over de implementatie van de nitraatrichtlijn de aanleiding vormden. Dat laatste wilde de coalitie voorkomen.

Denemarken: oplossingen zoeken in een technische aanpak

In Denemarken is veel interesse voor de Nederlandse beleidsontwikkelingen, maar is het verminderen van het aantal dieren niet aan de orde. De Deense 'harmonieregels' over grondgebondenheid begrenzen indirect de veestapel. Die regels verplichten veehouders hun mest op eigen grond te plaatsen en het eventuele overschot via een contract bij een ander bedrijf af te zetten. De voorgestelde beleidsbenadering om de effecten van vee op de leefomgeving te verminderen volgt een technisch spoor. Wel is een regeling om vrijwillig 100.000 hectare veenweiden uit productie te halen onderdeel van een klimaat- en stikstofdeal, en is er discussie of onteigening nodig zou zijn als het doelbereik voor de Kaderrichtlijn Water te beperkt blijkt. Stallen op het platteland zijn in beginsel uitgezonderd van sloopregelingen. De krant *LandbrugsAvisen* citeert de Deense landbouwminister die van mening is 'dat we de uitdagingen op het gebied van klimaat en milieu het hoofd moeten kunnen bieden zonder te eisen dat de veehouderij wordt verminderd' (Siiger Hansen 2021).

Proportionaliteit van belang bij langlopende rechtszaken

Opgelegde verplichtingen over krimp of bedrijfsbeëindiging kunnen tot langlopende rechtszaken leiden, zoals de korting op dierrechten of het beëindigen van de nertsenhouderij lieten zien. Ook voor het onteigenen van bedrijven of het intrekken van vergunningen op basis van de Wet natuurbescherming gelden heel specifieke wettelijke voorwaarden. Dat wil niet zeggen dat die regelingen niet juridisch houdbaar zouden kunnen zijn, maar dat wel aan specifieke eisen moet worden voldaan. Voor de juridische haalbaarheid van krimp- of beëindigingsregelingen zijn rechtmatigheid, het dienen van het algemeen belang en proportionaliteit van belang (Kevelam et al. 2017). Deze voorwaarden zijn zeker niet in alle gevallen vanzelfsprekend, zeker als er alternatieve maatregelen denkbaar zijn die het algemeen belang kunnen realiseren. Kevelam et al. stellen dat regelingen via flankerend beleid – zoals overgangstermijnen, schadevergoeding(sregelingen) en een knelgevallenregeling (hardheidsclausule) – vaak proportioneel kunnen worden 'gemaakt'. De gedwongen ingreep wordt dan als het ware verzacht om zo de inbreuk op het individuele belang in verhouding te laten zijn tot het algemeen belang. De Hoge Raad (2016) en het Europees Hof voor de Rechten van de Mens (2017) oordeelden in cassatie dat er door het flankerende beleid en de voldoende lange terugverdientijd voor de nertsenhouderij sprake was van een redelijk evenwicht tussen de belangen van de nertsenhouder(ij) en het algemeen belang. Door de verplichtende Wet herstructurering varkenshouderij uit 1998 werden bedrijven generiek op hun varkensrechten gekort. Ook daar werd doorgeprocedeerd tot de Hoge Raad en het Europees Hof. Die oordeelden dat het reguleren van het eigendomsrecht via de korting was toegestaan, maar dat er mogelijk wel individueel onevenredige schade was die vergoed diende te worden. Ook bij onteigening zal in veel gevallen via eigenstandige gerechtelijke procedures schadeloosstelling worden bedongen.

2.3 Terugkerende patronen bij de inzet van beëindigingsregelingen

De verschillen tussen de regelingen maken een vergelijking niet makkelijk. Er is dus voorzichtigheid geboden als het gaat om het trekken van algemene conclusies. Wel zijn er enkele algemene patronen bij de regelingen te ontwaren.

Bij aanvang is er veel belangstelling voor de regelingen ...

Het intekenen op regelingen kent een opvallend patroon. Bij aanvang ervan was er vaak veel belangstelling bij potentiële deelnemers: ‘Stoppersregeling een succes’ (26 maart 2017), ‘Animo voor uitkoopregeling varkenshouders veel groter dan verwacht’ (14 januari 2020) en ‘Enorme belangstelling voor opkoopregeling kalverhouderijen’ (9 maart 2021) kopte de NOS. *De Volkskrant* concludeerde uit eigen enquêteonderzoek: ‘Flink deel veehouders staat open voor uitkoop, al doet het pijn’ (22 oktober 2021). Regelingen werden vaak overtekend en het budget zou niet toereikend zijn om iedereen te laten deelnemen. (Overigens zijn regelingen daar ook op voorbereid met prioriteringscriteria om bedrijven te rangschikken voor deelname.) Vanwege die grote belangstelling en overtekening van het budget maakte de bewindspersoon vervolgens vaak extra middelen vrij om het budget op te hogen. Dat was bijvoorbeeld het geval bij het Vlaamse Stopzettingsdecreet, de Subsidieregeling sanering varkenshouderijen en de Gelderse regeling voor de kalverhouderij.

... maar er haken ook veel bedrijven af

Maar gaandeweg bleken er dan toch aanzienlijk veel aanmelders af te vallen. Bedrijven trokken zich terug vanwege regelingseisen, bleken niet ontvankelijk of het uiteindelijke aanbod werd niet aantrekkelijk genoeg gevonden. Bij de varkenshouderij speelden marktfluctuaties ook een rol. Tabel 2.3 geeft inzicht in de verhouding tussen de aanvankelijke aanmeldingen – waar de mediakoppen en budgetverhogingen op gebaseerd waren – en de uiteindelijke deelname door veehouderijen. Als we ons dan beperken tot de regelingen met meer dan 500 aanmeldingen, dan blijkt in de regel dat een vijfde tot bijna de helft van de aanmelders uiteindelijk afhaakte. Bij kleinere regelingen kan dat groter zijn. De provincie Gelderland meldde dat met 4 tot 8 kalverhouders een overeenkomst werd gesloten, terwijl er 114 aanmeldingen waren – op een totaal van 701 kalverhouderijen in die provincie in 2020 (Provincie Gelderland 2022). Signalen tijdens de uitvoering van de regelingen noopten regelmatig ook tot een tussentijdse *verlaging* van de oorspronkelijke effectdoelstellingen, zoals bij de stoppersregeling van het Fosfaatreductieplan. Een andere verklaring voor de aanvankelijk hoge deelnamecijfers is dat adviseurs twijfelaars aanraadden zich aan te melden voor de regeling om in elk geval ‘als verzekering’ in de procedure te zitten. Bovendien gaat er ook een signaalfunctie van ‘in de markt te zijn’ uit van het aanmelden, wat deelname aan een latere regeling – zoals gerichte aankoop – mogelijk kan vergemakkelijken.

Overblijvend budget suggereert dat nagenoeg iedereen die dat wilde kon deelnemen

Uit de evaluaties van de regelingen uit het verleden (tabel 2.1 en 2.2) blijkt dat het – eventueel opgehoogde – budget in geen van de gevallen werd uitgeput. In sommige gevallen waren de gerealiseerde uitgaven wel hoger dan begroot was vóór de ophoging. Uit die constatering is de les te trekken dat iedereen die binnen de criteria van de regelingen viel en wilde deelnemen dat ook kon doen. Er vielen geen aanmeldingen af omdat ze te laag op de prioriteringslijst zouden staan. Daarmee geven de ervaringen uit het verleden dus inzicht in de bovengrens van het deelnamepotentieel van regelingen op dat moment; immers iedereen die dat wilde en binnen de regels paste kon meedoen.

Tabel 2.3
Inzicht in deelnemers en afhakers

Regeling	Aanmeldingen	Deelname	Afhaakpercentage
Opkoopregeling varkensrechten	2.553	1.860	27%
Beëindigingsregeling varkensbedrijven in de EHS	325	108	67%
Regeling beëindiging veehouderijtakken	6.090	4.443	27%
Stopzettingsdecreet Vlaanderen (alleen varkens)	1.601	1.242	22%
Beëindigingsregeling intensieve veehouderij Brabant	207	80	61%
Subsidierегeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij	NB	567	NB ^a
Subsidierегeling sanering varkenshouderijen	502	278	45%

a) Volgens het CBS waren 36.257 Grootvee Eenheden aangemeld en 30.742 afgevoerd, 15 procent haakte af.

Cijfers gebaseerd op Besseling et al. 2002; Deuninck 2006; Ogink et al. 2002; Ogink & Van Vliet 2005; Zuidelijke Rekenkamer 2013; CBS 2018 en Kamerbrief 28 973, nr. 238 (Tweede Kamer 2020). Omwille van de vergelijkbaarheid zijn hier alleen de vrijwillige nationale regelingen weergegeven waarbij de productie op een locatie beëindigd zou worden.

Deelname daalt in latere ronden

Bij regelingen waarbij meerdere ronden of tranches werden georganiseerd, valt op dat vooral de eerste ronden een succes waren. Volgens Deuninck (2006) namen het aantal deelnemers en de aantallen dieren die onder het Vlaamse Stopzettingsdecreet vielen in latere ronden af, terwijl ook het percentage deelnemers dat tussentijds afhaakte toenam. In Nederland was dat ook voor de stoppersregeling van het Fosfaatreductieplan het geval, waar slechts een klein percentage deelnam in de tweede ronde. De geplande laatste ronde werd niet georganiseerd, ook uit tijdsoverwegingen. Bij de Regeling beëindiging veehouderijtakken zijn de twee ronden wat lastiger te vergelijken, maar was het aantal aanmeldingen ongeveer even groot. Bij de laatstgenoemde regelingen waren de geboden vergoedingen per dier- of fosfaateenheid in de eerste ronde groter, maar weken andere eisen ook af in de tweede ronde. Een uitzondering is de Brabantse Beëindigingsregeling intensieve veehouderij waar deelname in de derde en laatste tranche juist het hoogst was (Zuidelijke Rekenkamer 2013). Dat is te verklaren door een combinatie van aanscherping van beleid waardoor het toekomstperspectief voor veehouderijen verslechterde, met een verruiming van de gebieden waarvoor de beëindigingsregeling opengesteld was. Uit het patroon van een verminderde deelname in latere ronden én de constatering dat het budget van de regelingen niet uitgeput kon worden, valt een belangrijke les te trekken. Namelijk dat het onwaarschijnlijk is dat een vrijwillige beëindigingsregeling snel herhaald kan worden met dezelfde deelnamecijfers.

Regelingen vielen vaak samen met verslechterende economische omstandigheden ...

De constatering dat de deelnameaantallen in het verleden een bovengrens vormden, is uiteraard afhankelijk van de economische vooruitzichten op dat moment. Als die slechter zijn, dan is meer deelnamebereidheid te verwachten. De beëindigingsregelingen functioneerden echter meestal in een context waarin het economisch slecht(er) ging in een sector. Dit was duidelijk het geval tijdens de regelingen na de varkenspest en de aanscherping van het beleid in zowel Nederland (Ogink & Van Vliet 2005) als Vlaanderen (Deuninck 2006; Van Huylenbroeck et al. 2005). Aan de vooravond van de Subsidierегeling sanering varkenshouderijen was het langjarige inkomen in de varkenshouderij laag, en zelfs jaren achtereen negatief voor meer dan de helft van de bedrijven (PBL 2018). Tijdens de Afrikaanse Varkenspest fluctueerden de prijzen flink, waardoor het perspectief plots verbeterde en daarna verslechterde. Bij de stoppersregeling van het Fosfaatreductieplan waren de

melkprijzen laag, bij de Gelderse regeling voor de kalverhouderij lagen de contractprijzen laag (Van der Meulen 2022). Die economische omstandigheden zetten voortzetting voor een deel van de bedrijven in de sector extra onder druk.

... en een aanzienlijke aanscherping van het agro-milieubeleid

Om de werking en de mate van succes van de regelingen goed te kunnen te begrijpen, is het besef van belang dat ze functioneren in wisselwerking met ander beleid. De beëindigingsregelingen waren vaak een onderdeel van een breder beleidspakket waarin het agro-milieubeleid voor de sector (fors) werd aangescherpt. Die aanscherpingen zorgden bovendien voor het leeuwendeel van de milieueffecten. Denk aan de invoering van de stelsels van varkensrechten (1998) of fosfaatrechten (2018) en de gelijktijdige korting daarop. Anders dan in de recente beëindigingsregelingen uit de Structurele Aanpak Stikstof (later Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering) waren veel regelingen dan ook bedoeld als uitweg voor boeren die het financieel al moeilijk hadden en voor wie er mede door een aanscherping van de milieunormen geen perspectief meer was. Stoppersregelingen waren in het verleden eerder het sociaaleconomisch verzachtende slotstuk dan het startpunt van het beleid (zie ook tekstkader 2.2). Nu wordt gestart met het beëindigen van bedrijven en is veel ander beleid nog in ontwikkeling. Bij de recente beëindigingsregelingen lijkt het succes meer gezocht te worden in 'het aantrekkelijke bod' en eventueel het faciliterende gebiedsproces waarbinnen ze gestalte moeten krijgen.

2.2 Stoppersregelingen beoogden de sociaaleconomische neveneffecten van beleid te dempen

Stoppersregelingen vormden in het verleden vaak een (flankerend) onderdeel van een breder beleidspakket. Sociaaleconomische overwegingen waren daarbij een belangrijk motief: bedrijven op een sociaal verantwoorde wijze in staat stellen te stoppen ('warme sanering') en economische ruimte voor blijvers te behouden. Milieudoelstellingen speelden bij de regelingen ook een rol, maar het waren vooral andere instrumenten in de beleidsmix die tot aanzienlijke milieueffecten leidden én deelname aan de stoppersregeling versterkten.

De Regeling beëindiging veehouderijtakken volgde op de Wet herstructurering varkenshouderij. Die wet uit 1998 beoogde de varkenssector in te krimpen, door varkensrechten in te voeren en de varkensstapel via twee generieke kortingsronden te verkleinen. Tegelijk werd ook de mestregelgeving strikter door aanscherping van de verliesnormen, wat het perspectief voor minder competitieve bedrijven onder druk zette. Hoewel de staat na juridische procedures in hoger beroep in het gelijk werd gesteld om de eerste korting door kunnen te voeren (Ogink et al. 2002), kwam de tweede er niet. Het generiek korten van bedrijven op hun rechten en het gedeeltelijk afkomen bij handel daarin leidde tot circa 10 procent minder varkens. Het resultaat via het opkopen van dieren was groter (Besseling et al. 2002). Ook in Vlaanderen begon het systeem van productierechten en aanscherping van bemestingsnormen meer te knellen. Het Vlaamse Stopzettingsdecreet was onderdeel van een breder 'driesporenbeleid' dat na 2000 werd gevoerd. Andere 'maatregelen aan de bron' richtten zich op efficiencyverbetering via veevoer en dieren, terwijl via de andere pijlers 'verbeterd meststoffengebruik' en 'mestverwerking en -export' nieuwe regels werden ingevoerd (Huylenbroeck et al. 2005). Vervaet et al. (2004) concluderen dat het Stopzettingsdecreet tot ongeveer een derde van het effect van de bronmaatregelen op het mestoverschot hadden en technologische vooruitgang en verbeterde voeropname tot twee derde. Het effect van de Nederlandse Subsidieregeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij uit 2017 was bescheiden binnen het totale Fosfaatreductieplan en de invoering van het fosfaatrechtenstelsel. Het invoeren, korten en afkomen van rechten aan de ene kant en het voerspoor aan de andere tekenden daar voor de grootste effecten. Deelnemers aan de stoppersregeling mochten hun rechten aan blijvers verkopen om hen

productieruimte te bieden. Het CBS (2019) becijferde dat tussen 1 januari 2017 en 31 december 2018 het aantal melkkoeien door dat stelsel met 11 procent (190 duizend stuks) afnam en het jongvee met 25 procent. Ter vergelijking: onder de stoppersregeling viel 1,5 procent (circa 30 duizend) van de melkkoeien (CBS 2018).

Met de regelingen was weinig grond gemoeid

In het huidige beleidsdebat is er veel aandacht voor grond. Het kabinet-Rutte IV ambieert gangbare landbouwgrond beschikbaar te maken voor natuur, extensieve landbouw of 'landschapsgrond'. Uit de regelingen in het verleden is af te leiden dat daar betrekkelijk weinig grond mee gemoeid was. Daarbij moet worden opgemerkt dat de regelingen vooral gericht waren op de intensieve veehouderij, varkens en kippen, terwijl vooral de melkveehouderij grond in gebruik heeft. Bovendien gingen regelingen over (mest)productie of milieueffecten, niet over het (type) gebruik van de agrarische grond. Daarbij blijkt uit de uitvoering van de regelingen dat deelnemers hun grond ook graag buiten de regeling wilden houden, om de grond na deelname aan de regeling nog zelf te kunnen gebruiken voor andere doeleinden of te kunnen verpachten. In een aantal regelingen was echter wél een clause opgenomen dat wanneer de grond verkocht zou worden, die eerst aan het Bureau Beheer Landbouwgronden of een provinciale dienst zou moeten worden aangeboden. De evaluaties geven hier een indicatie van hoeveel grond daarmee uiteindelijk verworven werd. Bij de Regeling beëindiging veehouderijtakken ging het bij 4.443 deelnemers om totaal circa 170 hectare die in natuur kon worden omgezet. Bij de vijf deelnemers aan de beëindigings- en verplaatsingsregelingen in Brabant werd 17 hectare omgezet in natuur (Zuidelijke Rekenkamer 2013). Ter vergelijking: volgens CBS-cijfers gebruikte een melkveehouderij in 2021 bijna 60 hectare en een varkenshouderij 15 hectare, die overigens niet allemaal in bezit zijn.

2.4 Conclusies: effect is begrensd

Uit de rondgang langs beëindigingsregelingen blijkt dat hun doelstellingen, deelnemersomvang en vormgeving variëren. Daarmee riskeren we appels met peren te vergelijken, dus voorzichtigheid is geboden. Maar appels en peren zijn allebei fruit. Er zijn wel degelijk gemeenschappelijke patronen en aandachtspunten aan te geven.

Ten eerste waren er bij de meeste beëindigingsregelingen aanvankelijk hoge verwachtingen en werd extra budget beschikbaar gesteld. Maar uiteindelijk viel bij de grotere regelingen tot de helft van de aanmelders af. Bij kleinere regelingen was dat aandeel afvallers nog groter. In de regel werden de budgetten niet uitgeput. Ten tweede functioneerden veel van die regelingen in een tijd waarin het economisch slecht ging en ander milieubeleid voor de landbouw bovendien werd aangescherpt. Met andere woorden, veel regelingen vormden de facto vooral ook een sociaaleconomisch vangnet in tijden van afnemend agrarisch perspectief. Ten derde zijn de mogelijkheden begrensd om regelingen voor deelnemers financieel aantrekkelijk te maken. Dit hangt samen met staatssteunregels. Dit betekent dat als het een boer financieel voor de wind gaat, de overheid weinig kans maakt om op een vrijwillige basis tot een beëindiging van het boerenbedrijf te komen.

Samenvattend: aan de inzet en de effecten van regelingen zitten grenzen. Om te begrijpen of vrijwillige beëindigingsregelingen ook herhaaldelijk en met grote budgetten effectief kunnen worden ingezet, is het eerst nodig om een beter beeld van de deelnemers en hun motieven te hebben. Dat staat centraal in het volgende hoofdstuk.

3 Deelname aan beëindigingsregelingen

3.1 Deelnemers

Elke veehouder die deelneemt aan een beëindigingsregeling is uniek en heeft een eigen traject aan overwegingen doorlopen. Het zijn bijna altijd lastige beslissingen, die vaak met veel emoties gepaard gaan. Toch pogen verschillende onderzoekers groepen deelnemers te typeren en classificeren. Ze doen dat met behulp van interviews (De Clerq 2019; LNV 2022b; De Pue et al. 2021; Schagen 2018) en enquêtes (Deuninck 2006; Ogink & Van Vliet 2005) onder stoppers en blijvers. Daarnaast hebben deze onderzoekers adviseurs of vertegenwoordigers geïnterviewd om een beter beeld van stoppers en blijvers te krijgen. Sociaal-culturele factoren, zoals identiteit en de verbondenheid met de plaats of het bedrijf, spelen een belangrijke rol. Aan het besluit te stoppen liggen volgens nagenoeg alle studies (uiteindelijk) vooral ook financiële motieven ten grondslag. Bovendien houden veehouders bij hun besluit vaak rekening met *verwachtingen* over (invoering van) regelingen, waardoor er een soort ‘stuwmeer’ van bedrijven kan ontstaan tot het moment van openstelling (Koopmans & Pellikaan 2017; Schagen 2018). Interessant is dat uit de studies blijkt dat uitersten in het maatschappelijk debat, zoals ‘die bedrijven zouden toch wel gestopt zijn’ of ‘deelname is altijd pijnlijk’, geen goed beeld geven en dat het palet aan deelnemers en hun overwegingen uiteen loopt. Op basis van onderzoek zijn ten minste drie typen deelnemers te onderscheiden.

Deelnemers die het financieel zeer moeilijk hebben

Voor een deel van de deelnemers is stoppen financiële noodzaak. Voor hen maakt een regeling het mogelijk om met minder of zonder restschulden te kunnen stoppen. Vooral voor deze groep is stoppen een pijnlijke beslissing, waar vaak een voor de betrokkenen ingrijpend proces aan ten grondslag ligt. In verschillende studies wordt dat vergeleken met een rouwproces, waarin acceptatie en afscheid centraal staan (bijvoorbeeld De Clerq 2018). Er ontstaat een patroon van lage opbrengsten in combinatie met hoge kosten die samen zorgen voor problemen. Externe invloeden – onverwachte kosten, nieuwe regels die extra investeringen eisen, een slechte markt – leiden tot een aanslag op financiële buffers, waardoor bedrijven in sommige gevallen betalingsproblemen krijgen. Financiers willen niet meer investeren of het blijkt simpelweg economisch niet mogelijk om door te gaan. Een deelnemer stelt: ‘Je sukkelde door het tramalant er een beetje achteraan en dan zie je op een gegeven moment geen andere weg [...] dat is heel kort en bot gezegd het verhaal’ (geciteerd in Schagen 2018). Volgens Ogink en Van Vliet (2005) was tijdens de Regeling beëindiging veehouderijtakken bij ruim 10 procent ziekte, overlijden of conflicten de belangrijkste reden voor bedrijfsbeëindiging. Schagen (2018) constateert dat bij verschillende stoppers ziekte onder het vee een financiële klap voor het bedrijf is, waardoor de situatie verder verslechtert. Financiële noodzaak (21 procent) en onvoldoende toekomstperspectief (23 procent) worden genoemd als belangrijkste redenen om deel te nemen (Ogink & Van Vliet 2005). Tot deze groep stoppers behoren ook jongere veehouders die nog een flink aantal arbeidsjaren voor zich hebben.

Veehouderijen met oudere bedrijfshoofden zonder opvolging

Een aanzienlijke groep deelnemers aan regelingen uit het verleden is te typeren als oudere bedrijfshoofden voor wie geen opvolger klaarstaat. Bij de Regeling beëindiging veehouderijtakken is

leeftijd in combinatie met geen opvolger bij 24 procent van de deelnemers de belangrijkste reden (Ogink & Van Vliet 2005). Deuninck (2006) trekt bij het Vlaamse Stopzettingsdecreet de conclusie dat 41 procent van de deelnemers een gemiddelde leeftijd heeft van ruim 60 jaar, geen opvolger heeft en verouderde stallen. Zij hadden bovendien hoe dan ook hun bedrijf snel willen beëindigen. Bij de Regeling beëindiging veehouderijtakken is twee derde van de deelnemers ouder dan 50 en 17 procent ouder dan 65 (Ogink & Van Vliet 2005). Daarnaast valt onder dit type stoppers nog een aanzienlijke groep die al wat ouder is, geen opvolger heeft en vooral de investering in het bedrijf niet meer wil of kan maken. Zo speelt volgens De Clerq (2019) soms mee dat financiering alleen mogelijk is bij uitbreiding. 'Ik ben 56, naja sommigen nemen nog heel veel risico op die leeftijd, nou ik niet' citeert Schagen (2018) een deelnemer. Oudere deelnemers zonder opvolger kunnen bij stoppen evengoed met een financieel probleem komen te zitten, en van mening zijn dat 'de jaren tot aan het pensioen ook vergoed [zouden] moeten worden' (geciteerd in LNV 2022b).

Ondernemers die op locatie of elders andere ontwikkelkansen zien

Ten slotte is er ook een groep die het stoppen als onderdeel van het ondernemen ziet. Een regeling biedt een kans. Zo citeert Schagen (2018) een deelnemer die stelt: 'We hadden de mogelijkheid om te doen wat we wilden, we konden stoppen zeg maar, zonder dat dit financieel problemen zou geven'. Bij de regelingen rond de eeuwwisseling stootte een deel van de deelnemers een veehouderijtak af, maar werd het agrarische bedrijf wel voortgezet. Nu worden echter meer dan in het verleden dieren op gespecialiseerde bedrijven gehouden die zich op een kernactiviteit hebben toegelegd. Het afstoten van een tak is dus voor steeds minder deelnemers een optie. Investeren in iets geheel nieuws en het bedrijfsmodel omvormen is ingrijpender dan het afstoten van een tak. Dat vergt vaak nieuwe kennis en kunde van de ondernemer. Daarnaast zijn er deelnemers die gebruikmaken van de regeling omdat ze elders (in Nederland of daarbuiten) meer kansen zien om hun bedrijf voort te zetten of verder te ontwikkelen. Dat speelt in de eerste plaats uiteraard bij deelnemers aan verplaatsingsregelingen (De Pue et al. 2021; Zuidelijke Rekenkamer 2013), maar deelnemers aan beëindigingsregeling beginnen met hun financiële reserves soms bedrijven in andere landen.

Groepsgrootte niet goed kwantificeerbaar

Hoewel de indeling in drie typen deelnemers aan beëindigingsregelingen inzicht geeft in de uiteenlopende motieven en eigenschappen, kan de vraag hoe groot die groepen nu zijn op basis van kennis uit het verleden niet worden beantwoord. Daarvoor verschillen zowel de beleidsmatige en economische omstandigheden als de specifieke eigenschappen van de veehouders te veel – denk aan trends in specialisering, schaalvergroting en financiering (PBL 2018). Het onderscheid biedt wel de mogelijkheid om het deelnamebesluit verder uiteen te rafelen.

3.2 Deelnamebesluit

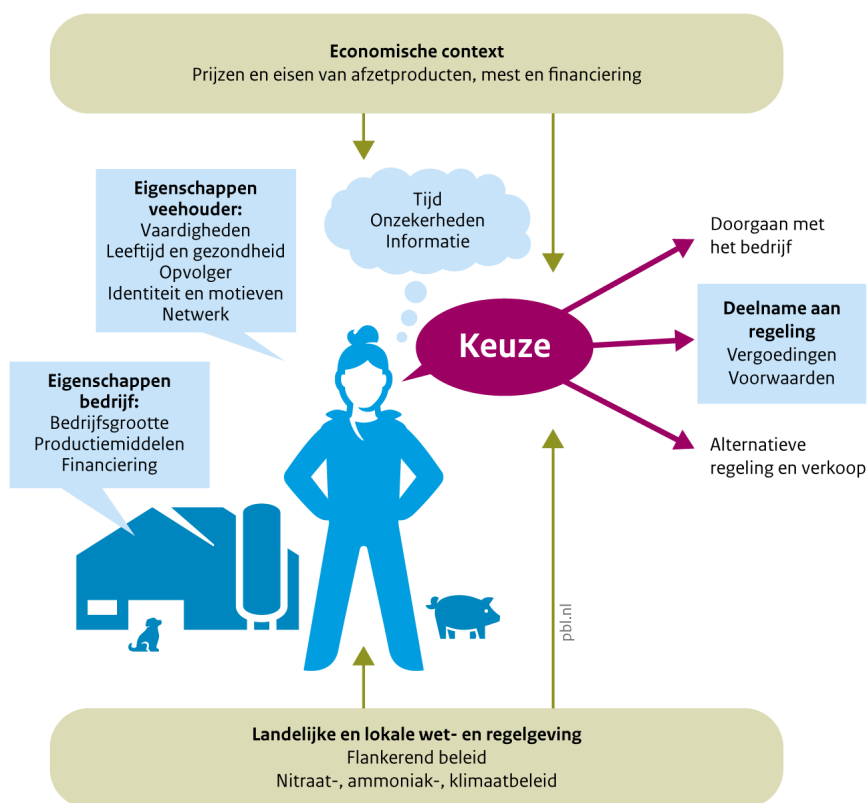
Een samenspel van factoren en drempels

Het besluit van veehouders om aan een regeling deel te nemen is afhankelijk van de wisselwerking tussen verschillende factoren. In meerdere studies is daarbij gekeken naar de overwegingen van deelnemers aan regelingen (Deuninck 2006; De Clerq 2019; Ogink & Van Vliet 2005; De Pue et al. 2021; Schagen 2018), maar soms is ook specifiek gekeken naar veehouders die niet meedoen (Smeenk 1967) of die uiteindelijk niet akkoord gaan met een aanbod (Holtslag-Broekhof et al. 2016). Uit deze studies blijkt dat de financiële overwegingen van doorslaggevend belang zijn, maar dat ook sociaal-culturele aspecten een rol spelen; denk aan de verbondenheid van veehouders met hun beroep of plek, verwachtingen van de omgeving of de ervaren reputatie van de sector. De

financiële overwegingen worden op hun beurt weer beïnvloed door factoren als de specifieke eigenschappen van het bedrijf, de vaardigheden van de veehouder, de marktomstandigheden en de regelgeving. Hierbij moet worden opgemerkt dat het in belangrijke mate over *verwachtingen* gaat: hoe zal het bedrijf zich kunnen ontwikkelen, welke alternatieven zijn mogelijk, welke uitdagingen komen er op het bedrijf af? De verschillende factoren zijn samengebracht in figuur 3.1.

Figuur 3.1

Factoren van invloed op besluit aan een beëindigingsregeling deel te nemen



Bron: PBL

Er zijn push- en pullfactoren die samen de deelnameafweging beïnvloeden. Gedragswetenschappelijk onderzoek laat zien dat er ook sprake is van ‘drempels’ (bijvoorbeeld De Clerq 2019) die moeten worden overwonnen. Daarbij gaat het over onzekerheden in de verwachtingen, bijvoorbeeld over de precieze onderdelen van een regeling, de mogelijkheden met de grond of de eigen capaciteiten voor een andere carrière, maar ook over het kunnen omgaan met de emoties die met bedrijfsbeëindiging gepaard gaan. Dat alles maakt dat de beschikbare tijd om een besluit te nemen een belangrijke rol speelt. Er zijn van de factoren die het besluit beïnvloeden een aantal categorieën te maken: de eigenschappen van het bedrijf, de eigenschappen van de veehouder, de beëindigingsregeling, de alternatieve keuzemogelijkheden, de marktomstandigheden, en de vigerende wet- en regelgeving. Die laatste twee categorieën beïnvloeden het economische perspectief van het bedrijf en de relatieve aantrekkelijkheid van de keuzeopties.

Het economische bedrijfsperspectief en de keuzealternatieven

Belangrijke *eigenschappen van het bedrijf* die het economische perspectief bepalen zijn de omvang van het bedrijf, de moderniteit van de productiemiddelen en de financiering. Bij de *eigenschappen van de veehouder* zelf spelen vaardigheden en ondernemerschap een rol, maar ook persoonlijkheid en motieven, het sociale netwerk waarin de veehouder verkeert, leeftijd en gezondheid. De mate waarin

zij hun identiteit ontleen aan hun beroep verschilt van persoon tot persoon, maar kan tussen melkveehouders en een varkenshouders verschillen. Bovendien is het van belang of er een opvolger voor het bedrijf in beeld is. De keuze om het bedrijf voort te zetten of niet is vervolgens afhankelijk van de opties. Belangrijke *eigenschappen van de beëindigingsregeling* die van invloed zijn op deelname zijn de hoogte van de vergoedingen en de voorwaarden die aan de deelnemer worden gesteld. Die eisen bepalen niet alleen of iemand mag meedoen, maar ook of deelname aantrekkelijk is. Denk aan de eisen die de regeling stelt aan de economische mogelijkheden van de locatie of het uit te oefenen beroep. Ook de vraag of grond en woonhuis onderdeel van de regeling moeten zijn speelt mee. Er zijn immers ook mogelijkheden om het bedrijf of onderdelen ervan – zoals dier- of fosfaatrechten en grond – op de markt te verkopen. Deuninck (2006) constateert dat de veranderende wet- en regelgeving uitbreidende Vlaamse boeren verplichtte productieruimte te kopen, waarmee stoppende veehouders er een alternatief bij kregen om hun ruimte aan hen te verkopen. Dat is uiteraard in Nederland ook zo door de rechtenstelsels in de veehouderij. Daarnaast kan ‘externe saldering’, waarmee de vergunde stikstofdepositie door het bedrijf met een andere economische activiteit wordt verevend en de andere bedrijfsonderdelen worden verkocht, een mogelijk alternatief bieden wanneer een boer overweegt te stoppen.

Verwachte regelgeving en marktomstandigheden bepalen keuzeopties

De economische en beleidsmatige context waarin de veehouderij opereert heeft via verschillende routes invloed op de beëindigingsbeslissing (zie ook paragraaf 2.3). De *vigerende wet- en regelgeving* kan direct invloed hebben op het economische perspectief in de sector. Aangescherpte normering of ingevoerde beprijzing vergt bijvoorbeeld nieuwe investeringen of verhoogt de bedrijfskosten. Dat zagen we eerder bij het invoeren van, en korten op, dier- of fosfaatrechten. Lokaal kunnen er restricties op uitbreiding zijn, waardoor het perspectief in sommige gebieden beperkt wordt, zoals het ‘slot op de muur’ (Zuidelijke Rekenkamer 2013) liet zien. Tegelijk kunnen met beleid ook de alternatieve verkoopmogelijkheden aantrekkelijk worden gemaakt, bijvoorbeeld als de stikstofruimte beperkt is en de druk op extern salderen groter wordt. Ook de verwachtingen over beëindigingsregelingen in de toekomst spelen een rol. Is er een geloofwaardige verwachting dat er nog een financieel aantrekkelijker regeling komt, bijvoorbeeld als hogere vergoedingen mogelijk zijn of dwingend beleid met schadeloosstelling boven de markt hangt? Komt er nog een verplaatsingsregeling die een doorstart elders zou faciliteren? Bij bedrijfsbeëindiging speelt een rol dat de boekwinst fiscaal wordt belast, terwijl dat bij herinvestering of verplaatsing niet het geval is. Flankerend sociaal beleid, bijvoorbeeld rond scholing en re-integratie, kan ook de effecten van stoppen verzachten. Het is dus belangrijk om duidelijk naar interactie-effecten tussen beleidsmaatregelen te kijken.

De marktontwikkeling van de afzetprijzen en de verwachtingen daarover zijn stevast een kernfactor in studies naar deelnamebesluiten. Het begrip ‘varkenscyclus’ is er immers op gebaseerd. Die prijsfluctuaties zijn per sector anders en mede afhankelijk van de contract- en afzetvormen die er gangbaar zijn. Daarnaast spelen kosten voor voer en de afzet van mest een rol, wat vooral in de varkenshouderij op het bedrijfsresultaat drukt. Kwalitatieve studies (De Clerq 2019; Schagen 2018) laten bovendien het belang zien van de verwachte financieringseisen van kapitaalverstrekkers. Die zijn van invloed bij een besluit over bedrijfsuitbreiding of -omvorming, of op het moment dat een lening van een veehouder afloopt en deze opnieuw gefinancierd moet worden.

3.3 Conclusies: verschillende groepen en motieven

Het onderzoek naar de deelnemers wijst in de eerste plaats op de diversiteit van de motieven en processen achter hun besluit. Dat sluit aan bij veel onderzoek over de verschillen tussen bedrijven en sectoren (Van der Ploeg 2003), wat doorwerkt in de mate waarin zij een opties zoals investeringen in natuurinclusieve landbouw inpasbaar zien in hun bedrijfsvoering (Bouma et al. 2020). Toch zijn er door de oogharen heen wel groepen onder de deelnemers aan beëindigingsregelingen te onderscheiden. Voor sommige veehouders is stoppen een financieel noodzakelijke beslissing, voor oudere veehouders zonder opvolger biedt het een alternatief, en voor weer anderen een ondernemerskans. Inzicht in de beslisfactoren biedt de opstap naar een beter begrip van de toepassing van beëindigingsregelingen op grotere schaal. Dat is het onderwerp van het volgende hoofdstuk.

4 Lessen voor toepassing op grotere schaal

4.1 Inleiding

In dit hoofdstuk gaan we in op de aandachtspunten voor de toekomstige inzet van beëindigingsregelingen. We doen dat aan de ene kant op basis van de eigenschappen en deelnamegegevens uit het verleden, en aan de andere kant op basis van het inzicht in de factoren die deze beslissing beïnvloeden. Zo geven we antwoord op de vraag in hoeverre dit soort regelingen op een grote schaal of herhaaldelijk kunnen worden ingezet, zoals voorzien met de gereserveerde budgetten. We bespreken eerst drie redenen die de grootschalige toepassing van dit instrument bemoeilijken. Daarna verkennen we de onder- en bovengrenzen van de reikwijdte van het aantal deelnemers aan beëindigingsregelingen. We sluiten het hoofdstuk af met het aangeven van het belang om verder te kijken dan de regeling *zelf*, maar deze juist in samenhang met andere beleidsmaatregelen te begrijpen.

4.2 Drie redenen die de grootschalige toepassing bemoeilijken

4.2.1 Deelnemers werven wordt steeds lastiger en kostbaarder

De eerste reden start met de constatering dat de huidige vastgestelde budgetten groter zijn dan bij elke andere regeling uit het verleden. Voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden (Maatregel gerichte aankoop) is samen circa 1,5 miljard euro gereserveerd (tabel 2.1). Samen zijn ze daarmee aanzienlijk hoger dan het (voor inflatie gecorrigeerde) budget van de grootste regeling uit het verleden: de Regeling beëindiging veehouderijtakken. Daar bovenop is in het Coalitieakkoord nog een overheidsbudget gereserveerd van 7,4 miljard euro voor het beëindigen van veehouderijen. Bovendien is er nog een budget van 6,9 miljard euro gereserveerd voor afwaardering van landbouwgrond, die voor een belangrijk deel door de (grondgebonden) melkveehouderij in gebruik is. Het uitgeven van deze middelen zou krimppercents van dubbele cijfers impliceren, wat uiteraard afhankelijk is van de precieze vormgeving van de regelingen. Eerder werd in politieke en ambtelijke beleidspakketten met dergelijke budgetten een vermindering van de Nederlandse dieraantallen voorgesteld met tientallen procenten (weergave en analyse van die pakketten in PBL 2021a en Tiktak et al. 2021).

Tabel 4.1 geeft inzicht in de omvang van de grote beëindigingsregelingen uit het verleden en het aantal rechten dat zij uit de markt haalden. De procentuele omvang van het aantal dieren kan niet direct worden vertaald in het effect op de emissies van stoffen, omdat die uitstoot per bedrijf en locatie verschilt. Bovendien is de verwachting dat de productie per melkkoe in de toekomst zal blijven toenemen. (De andere maatregelen van het beleidspakket waar deze regelingen onderdeel van waren, verminderden ook het aantal dieren en/of de milieueffecten – zie tekstkader 2.2).

Een belangrijk aandeel betreft kleinere bedrijven met ouder bedrijfshoofd

Het is niet realistisch om een regeling in dezelfde vorm elk jaar te herhalen in de verwachting dat er steeds dezelfde deelnamecijfers mee te realiseren zijn. Bij geen enkele onderzochte regeling werd het budget namelijk helemaal besteed. Iedereen die wilde deelnemen kon dus ook deelnemen. Bovendien was toen de verwachting dat een dergelijke regeling niet snel meer voorbij zou komen. Waarom zou een herhaling dan weer tot dezelfde deelnamecijfers leiden? De cijfers uit het verleden geven daarmee een goed beeld van het *maximale potentieel* van die betreffende regeling op dat moment. Uit de analyse blijkt ook dat de deelnemers gemiddeld genomen kleinere bedrijven waren. Immers, het percentage bedrijven was steevast hoger dan het percentage dieren dat onder de regeling viel – wat niet wegneemt dat ook grote bedrijven deelnamen. Uit hoofdstuk 3 blijkt dat leeftijd in combinatie met het ontbreken van een opvolger een belangrijk motief was. De regelingen vissen in belangrijke mate de vijver leeg van veehouderijen met oudere bedrijfshoofden zonder opvolging. Voor het overgrote deel bleek het aanbod niet aantrekkelijk genoeg en was meer nodig om hen te laten deelnemen. Naarmate de uitvoering van het vrijwillig beëindigen vordert, zal het steeds moeilijker en kostbaarder zijn om de nog overgebleven en vaak meer toekomstbestendige bedrijven te verleiden tot deelname.

Tabel 4.1

Deelname bedrijven afgezet tegen het totale aantal bedrijven en productie

Regeling	Aantal bedrijven	Percentage bedrijven ^a	Percentage productie op die bedrijven
Regeling beëindiging veehouderijtakken (2 ronden)			
Varkens	3442	24%	12% vleesvarkens en 13% fokzeugen
Pluimvee	779	20%	17% leghennen en 11% vleeskuikens
Vleeskalveren	295	10%	Niet bekend
Stopzettingsdecreet Vlaanderen (4 ronden)			
Varkens	1242	Niet bekend	7,7% vleesvarkens; 6,3% zeugen
Subsidierегeling bedrijfsbeëindiging melkveehouderij (2 ronden)	567	3%	1,4% fosfaatproductie van melkvee ^b
Subsidierегeling sanering varkenshouderijen (1 ronde)	278	8% ^c	6,7% varkensseenheden

- De percentages zijn gebaseerd op de aantallen bedrijven uit de Landbouwtelling bij aanvang van de regeling.
- Bij deze regeling is de productie afgezet in fosfaat ten opzichte van het referentiescenario. Het correspondeert met grofweg een gelijk percentage van het aantal melkkoeien.
- De Landbouwtelling meldt 3.560 varkenshouderijen in 2020. Het aantal was in 2019 12 procent hoger, mede omdat de stoppersregeling per 1 januari 2020 afliep en deelname aan de Subsidierегeling sanering varkenshouderijen voor hen uitgesloten was.

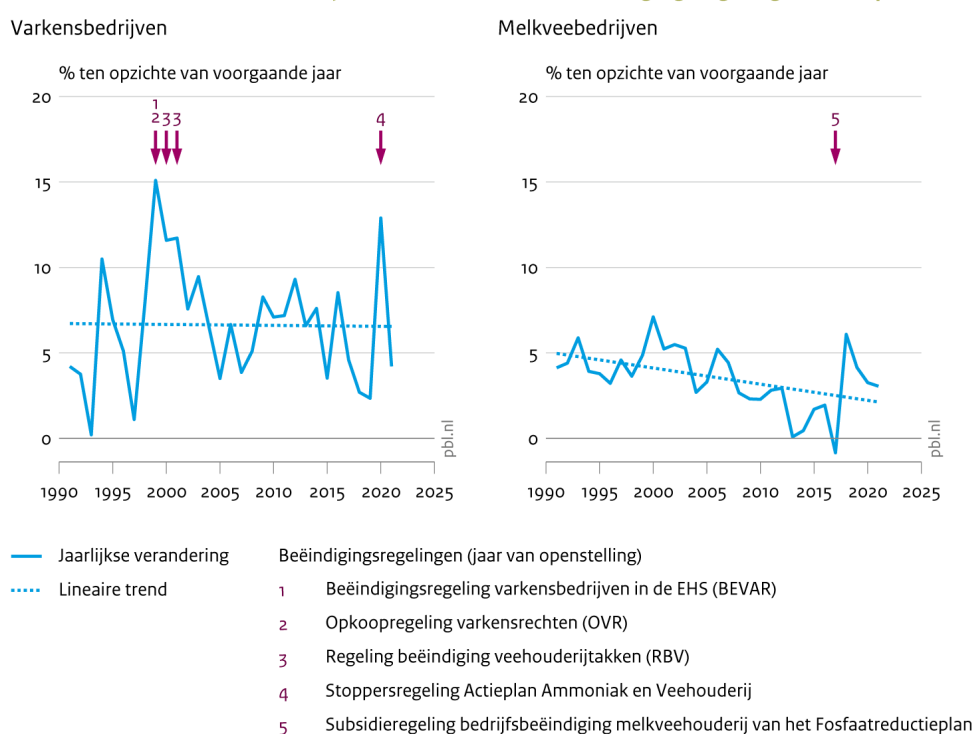
Compilatie en bewerking van cijfers uit de evaluaties: CBS 2018; Deuninck 2006; Kamerbrief 28 973, nr. 238 (Tweede Kamer 2020), Ogink & Van Vliet 2005 en de Landbouwtelling. Alleen van de grotere en nationale regelingen zijn cijfers beschikbaar. De provinciale regelingen zijn lastiger te vergelijken, hoewel inschattingen van percentages binnen de bandbreedte van landelijke cijfers passen.

Stoppers haalden hun beslissing naar voren, waardoor cijfers wat vertekenen

Het is te verwachten dat door een beëindigingsregeling het potentiële aantal stoppers van een volgende regeling (of een nieuwe tranche van dezelfde beëindigingsregeling) zal verminderen. Voor die verwachting zijn drie argumenten aan te dragen. Allereerst blijkt uit de analyse in hoofdstuk 3 dat deelnemers in de aanloop naar de openstelling van de regeling hun stoppersbeslissing hadden uitgesteld om deel te kunnen nemen aan de regeling. Ten tweede constateerde Deuninck (2006) dat in de jaren na de Vlaamse regeling relatief weinig bedrijven stopten. Dit suggereert dat de regelingen een 'oogsteffect' hebben: rondom de regelingen zijn er veel uitgestelde of naar voren gehaalde stopbeslissingen, waardoor er in de jaren erna weinig bedrijfsbeëindigingen zijn. Het derde argument is dat de deelname in de volgende rondes vaak lager is. Gaat deze verwachting ook voor Nederland op?

Figuur 4.1

Afname van aantal veehouderijen en de invloed van beëindigingsregelingen daarop



Bron: CBS; bewerking PBL

De dichte lijn geeft het percentage weer waarmee het aantal varkens- en melkveebedrijven jaarlijks daalt. Tijdens de openstelling van een beëindigingsregeling is te zien dat meer bedrijven stoppen dan het langjarige gemiddelde. In de jaren ervoor en erna stoppen juist minder bedrijven.

In figuur 4.1 zijn de jaarlijkse percentages weergegeven waarmee het aantal varkens- en melkveebedrijven afneemt. Deze figuur bestrijkt een periode van 30 jaar omdat er zo voldoende jaren voorafgaand aan de regelingen rond 2000 te zien zijn. De gestippelde lijn geeft de langjarige trend aan. In 1991 waren er volgens de Landbouwtelling 27.984 bedrijven met varkens en in 2021 waren er daar 3.410 van over. Het aantal varkens nam in die tijd af van circa 13 miljoen naar 11,5 miljoen. In 1991 hadden 45.037 bedrijven melkvee tegen 15.250 in 2021. Het aantal melkkoeien nam af van circa 1,8 miljoen naar 1,6 miljoen. Doordat koeien meer melk gaven nam in die periode de melkproductie juist met een kwart toe. Bij de varkens valt op dat het percentage stoppende bedrijven in de periode vóór en ná de regelingen (Opkoopregeling varkensrechten, de Beëindigingsregeling Varkensbedrijven en Regeling beëindiging veehouderijtakken) lager is dan de langjarige trend. Tijdens

de regelingen en de afwikkelingsjaren ervan is het stopperspercentage duidelijk hoger. In de aanloop naar de eindtermijn van de Stoppersregeling Actieplan Ammoniak en Veehouderij was het percentage beëindigingen laag, om te pieken in 2020. Ook bij de melkveehouderij is het effect van de stoppersregeling te zien. Voorafgaande aan die regeling steeg het aantal bedrijven nog, maar erna laat dat aantal een flink krimpprocentage zien. Hoewel er elk jaar logischerwijs potentiële stoppers bijkomen, is het niet realistisch dat de regelingen jaar op jaar de percentages uit tabel 4.1 kunnen realiseren.

4.2.2 Belangrijke factoren in het verleden gaan nu niet (zomaar) op

De economische context is anders

Een tweede reden die de grootschalige toepassing van beëindigingsregelingen lastig maakt, is dat een aantal belangrijke economische en beleidsmatige factoren die in het verleden zeer van belang waren, nu niet zomaar weer opgaan. Het behalen van de percentages uit het verleden is daarom niet vanzelfsprekend. Allereerst gaat het bij de regelingen rond 2000 vaak om de beëindiging van een veehouderijtak. Omdat de landbouw zich verder specialiseerde, worden nu minder dieren op een neventak gehouden. De beslissing om een bedrijf als geheel te beëindigen is ingrijpender dan het afstoten van een onderdeel ervan, en vraagt meer van een deelnemer. Daarnaast werden in het verleden regelingen opengesteld toen het economisch slecht ging in de betreffende veehouderijsector en de vooruitzichten niet goed waren. Evaluaties geven aan dat toen de markt weer aantrok, sommige aanmelders zich terugtrokken en het animo om aan de regeling deel te nemen uiteindelijk lager was dan verwacht. Dat roept de vraag op hoe die vooruitzichten nu zijn en zich zullen ontwikkelen. Hoste et al. (2021a) concluderen dat een beëindigingsregeling onder de huidige marktomstandigheden niet voor elke veehouderijsector even interessant is. De vooruitzichten kunnen sterk wisselen per sector, maar zijn door de hoge prijzen voor afzetproducten en grondstoffen momenteel niet slecht.

Regelingen zijn nu onderdeel van een ander type beleidsmix

In hoofdstuk 2 is vastgesteld dat beëindigingsregelingen in het verleden nooit op zichzelf stonden, maar een onderdeel waren van een mix van maatregelen die gelijktijdig werkten. Zo gingen de Regeling beëindiging veehouderijtakken, het Vlaamse Stopzettingsdecreet en de stoppersregeling van het Fosfaatreductieplan gepaard met een gelijktijdige aanscherping van agro-milieubeleid; bijvoorbeeld op het gebied van het invoeren van en korten op productierechten, maar ook op dat van mestregelgeving (zie ook tekstkader 2.2). In sommige gevallen was het aanscherpen van lokale regels van belang. In de huidige situatie is veel van het voorgenomen beleid van de Structurele Aanpak Stikstof, het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering en het Nationaal Programma Landelijk Gebied nog sterk in ontwikkeling; er is nog geen sprake van een aanscherping van regelgeving. Het kabinet heeft wel aangekondigd dat er in 2025 aangescherpte uitstooteisen voor nieuwe stallen komen en er dan een overgangstermijn komt voor oude stallen, maar daar zijn nog geen besluiten over genomen. In de huidige beleidscontext is de inzet juist ook om blijvers perspectief te bieden, door bedrijven te ondersteunen met innovatiefondsen voor bijvoorbeeld stallen en afwaardering van grond. Uiteraard is dit om allerlei redenen begrijpelijk, maar als blijven aantrekkelijker wordt staat dat op gespannen voet met het verkrijgen van hoge deelnamecijfers aan beëindigingsregelingen. Daar staat tegenover dat er in andere beleidsdossiers ook enkele maatregelen (in ontwikkeling) zijn die het economische perspectief kunnen drukken. Denk aan de mestregelgeving in het 7^e Actieprogramma Nitraatrichtlijn (die echter vooral voor de akkerbouw economische effecten zal hebben, zie Manshanden et al. 2021), de keuze voor grondgebondenheid of volledige mestverwerking in het toekomstige mestbeleid, het verminderen van de hectaretoeslagen van het

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en vooral het verlies van derogatie (zie tekstkader 4.1). De economische interactie-effecten van die maatregelen zijn daarvan nog moeilijk in te schatten.

4.1 Verlies derogatie heeft economische consequenties voor de hele landbouw

De Europese Nitraatrichtlijn bepaalt dat boeren maximaal 170 kilogram stikstof uit dierlijke mest op hun grasland mogen uitrijden. Nederland had voor deze regel een uitzondering ('derogatie'), waardoor deelnemende bedrijven onder voorwaarden meer (230 of 250 kilogram) dierlijke mest mogen gebruiken. Recent stemden de Europese Lidstaten in het Nitraatcomité in met het voorstel van de Europese Commissie om deze uitzondering stapsgewijs af te bouwen totdat de Nederlandse boeren in 2026 moeten voldoen aan het maximum van 170 kilo. Het kabinet werkt aan een transitierегeling waarin het bedrijven in de komende jaren met 130 miljoen euro financieel tegemoet wil komen. In 2020 ging het om ruim 17.000 bedrijven die samen een oppervlakte grasland hebben van ruim een derde van het Nederlandse landbouwareaal (Voskuilen 2022). Volgens de Commissie Deskundigen Meststoffenwet (CDM 2020) zijn de effecten op waterkwaliteit, ammoniak en klimaat naar verwachting zowel positief als negatief, maar zullen die sterk afhangen van hoe boeren precies (kunnen) reageren op de nieuwe situatie. Vooral melkveehouders maken gebruik van de derogatie; bij het wegvallen ervan kunnen zij minder mest plaatsen. Als de derogatie vervalt, dan zullen zij waarschijnlijk meer kunstmest willen gaan gebruiken, grasland in mais omzetten en zoeken naar mestafzet bij akkerbouwers. Het wegvallen van de derogatie heeft aanzienlijke effecten op de mestmarkt en daarmee grote consequenties voor de veehouderij en de sector daaromheen (De Koeijer et al. 2016). Omdat de concurrentiekracht van de varkenshouderij en bedrijven met 'overig rundvee' op de mestmarkt veelal kleiner is dan die van de melkveehouderij, zal verdringing optreden en zullen de effecten voor deze sectoren groter zijn. Deze sectoren zullen elders hun mest moeten afzetten, bijvoorbeeld in het buitenland. Vaak is hiervoor mestverwerking noodzakelijk. Het wegvallen van de derogatie leidt zo voor veel veehouderijbedrijven tot hogere mestafzetkosten. De uiteindelijke economische effecten zullen afhankelijk zijn van de mestverwerkingscapaciteit, de prijzen van kunstmest en het totale aanbod op de mestmarkt, dat door beëindigingsregelingen kan dalen. De hiervoor genoemde studie van De Koeijer et al. is gebaseerd op gegevens van enkele jaren oud. In ambtelijke inschattingen van de huidige situatie wordt geconcludeerd dat de economische effecten op korte termijn groot zullen zijn, omdat de mestverwerkings- en exportmogelijkheden onvoldoende zullen zijn om het extra mestoverschot door het verlies van derogatie te kunnen plaatsen (Tweede Kamer 2022b). De voorgenomen transitierегeling kan die financiële effecten dempen.

4.2.3 Een succesvolle regeling maakt (snelle) herhaling juist lastig

Elk voordeel heeft zijn nadeel?

Enigszins paradoxaal schuilen er in het instrument beëindigingsregelingen mechanismen die bij grootschalige inzet ervan juist ertoe leiden dat deelnemen relatief minder aantrekkelijk wordt. Hoe kan dat? De regeling zorgt voor terugkoppelmechanismen waardoor de economische vooruitzichten van de blijvers verbeteren. Dat is in de eerste plaats een voordeel en bovendien vaak ook een expliciet doel van de beëindigingsregelingen (zie paragraaf 2.2). De economische vooruitzichten verbeteren voor blijvers op twee manieren.

De eerste is dat een afname van het aantal dieren het aanbod van mest zal verkleinen. Wanneer het mestoverschot daalt, zullen de mestafzetkosten voor veehouderijen dalen. Volgens Luesink (2021)

betaalden varkensbedrijven in 2019 gemiddeld 64.000 euro om hun mest af te zetten. Voor pluimveebedrijven was dat 12.000 euro en voor rundveebedrijven 4.500. De prijzen per ton waren de laatste jaren vrij stabiel. Doordat vraag en aanbod naar mest traag (kunnen) reageren op prijsveranderingen (relatief 'inelastisch' zijn), kunnen veranderingen in het aanbod tot aanzienlijke veranderingen in de mestafzetprijzen leiden (Van Grinsven et al. 2013). Terwijl een beëindigingsmaatregel het mestaanbod verkleint, kan de vraag naar mest afnemen door het aanscherpen van de plaatsingsruimte van mest door het nitraatactieprogramma en de derogatie. Dat onderstreept het belang om naar een beleidspakket als *geheel* te kijken (zie volgende paragraaf).

De tweede manier is dat door wegvallende dierlijke productie de onderhandelingspositie van primaire producten in de keten op korte termijn in principe toeneemt – bij gelijkblijvende overige omstandigheden. De afzetprijzen van dierlijke producten kunnen daardoor stijgen. Dat effect is in de praktijk mede afhankelijk van de ontwikkeling van de vraag- en productieveranderingen in het buitenland (zie ook tekstkader 2.1), en aanpassingen in de productieketen op de wat langere termijn. Overigens kan minder dierlijke productie er ook toe leiden dat de economische winstgevendheid van het grote Nederlandse dierlijke agrocluster afneemt, bijvoorbeeld door minder schaalvoordelen bij bedrijven en minder mogelijkheden voor efficiënte verwaarding van de afzet.

De aankondiging van grote fondsen voedt verwachtingen en leidt tot afwachten

Veehouders hebben (rationele) verwachtingen over de toekomst en de aantrekkelijkheid van eventuele volgende regelingen. De aankondiging in het Coalitieakkoord van aanzienlijke budgetten voor opkoop van dieren en afwaardering van landbouwgrond, in combinatie met de uitspraak om veehouderijen een aantrekkelijk bod te doen, voedt de verwachtingen dat er in de komende jaren nog meer regelingen zullen volgen. Uit evaluaties naar bedrijven die zich terugtrokken uit regelingen (Algemene Regenkamer 2021; De Clerq 2019) kwam naar voren dat anticiperen op een financieel aantrekkelijker regeling een belangrijk motief is. Van aanmelden en terugtrekken gaat ook een signaalfunctie uit om 'in de markt te zijn' om bereid te zijn om te stoppen bij het juiste bod.

Bij dat anticiperen gaat het niet alleen om de vrijwillige regeling die op dat moment open zal gaan, maar om alle alternatieven die 'boven de markt hangen'. Beëindigingsregelingen zijn er in verschillende vormen (hoofdstuk 2). Aan de ene kant staan vrijwillige subsidieregelingen en aan de andere kant staan verplichte varianten, zoals onteigening of het intrekken van vergunningen. Daar zitten bovendien nog vormen tussen, wanneer nieuwe regelgeving doorgaan lastiger maakt. Als het om vrijwillige regelingen gaat, zal een potentiële deelnemer zich afvragen wat de kans is dat er binnen afzienbare tijd nog een aantrekkelijker variant voorbij komt. Daarbij valt op dat de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties in consultatie (LNV 2022a) met 100 procent vergoeding van de vervangingswaarde van stallen hoger is dan alle eerder regelingen. Vrijwillige regelingen zijn gehouden aan staatssteunkaders. Volgens die richtsnoeren mogen vergoedingen gebaseerd zijn op maximaal 100 procent van de actuele waarde van activa – de stallen en machines – plus een eventuele 'financiële stimulans' van 20 procent. Daarboven komen de sloopkosten en eventuele verplichte sociale kosten. De 'goodwill', grofweg de winstpotentie, valt daar dus buiten, hoewel die zal variëren bij oudere en nieuwere bedrijven. Nog los van de vraag of de Europese Commissie uiteindelijk ook akkoord zou gaan met een regeling waarin een dergelijke 'financiële stimulans' opgenomen is, kan dit de verwachting blijven voeden dat er in financiële zin nog een ruimere regeling mogelijk is. Bovendien zijn er gelijktijdig meer regelingen. Denk aan de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden. Bij aankoop gelden, conform de richtsnoeren, marktconforme prijzen. Daarin is ruimte om met de winstpotentie rekening te houden. De minister voor Natuur en Stikstof probeert het afwachten wel te voorkomen door te stellen dat veehouders die

zich eerder zouden melden dat onder gunstiger voorwaarden zouden kunnen doen (Tweede Kamer 2022a).

Als daadwerkelijk tot de inzet van dwingend instrumentarium zou worden overgegaan, dan speelt schadeloosstelling een rol. Dat kan in financiële termen aantrekkelijker uitvallen. Bij schadeloosstelling gaat het om het verlies van de onroerende zaken en de overige daaruit voortvloeiende schade, zoals de winstgevendheid van de bedrijfsvoering. Eerder ging de Raad voor het Landelijk Gebied (2008) uit van een opslag van circa 30 procent bij onteigening. Gegeven de mogelijkheden van hogere vergoedingen bij verschillende type regelingen (gerichte aankoop, onteigening, schadeloosstelling, eventueel nieuwe beëindigings- of verplaatsingsregelingen) is het aannemelijk dat er in de markt door potentiële stoppers wordt afgewacht. Toenemende schaarste drijft de prijs van bedrijven en grond op.

4.3 Grenzen aan de beëindigingsregeling

Van enkele procenten naar meer?

De drie redenen die grootschalige toepassing lastig maken roept de vraag op in hoeverre er uitspraken zijn te doen over de reikwijdte van de inzet van dit instrument. Anders gezegd: in hoeverre zouden boven op de aangekondigde budgetten van circa 1,5 miljard euro ook de genoemde middelen van het Coalitieakkoord kunnen worden uitgegeven aan vrijwillige beëindigingsregelingen? Wat zijn, met het oog op 2030, realistische onder- en bovengrenzen van het aantal dieren dat onder deze regeling zou kunnen vallen?

Studies die een expliciet kwantitatieve inschatting van deelname (het aantal veehouderijen of het aantal dieren dat onder de regeling zou kunnen vallen) geven zijn er niet, zeker niet bij een groot budget of een frequente herhaling van regelingen. Hoste et al. (2021a) hebben wel naar een eerste ronde van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties gekeken en geven daarbij een kwalitatieve inschatting gebaseerd op verschillende factoren (Bleeker et al. 2021 hebben de stikstofeffecten ingeschat).

Als we naar de afzonderlijke regelingen uit het verleden kijken, zien we dat die betrekking hadden op enkele procenten van de op dat moment gehuisveste dieren. Hoste et al. (2021b) geven op basis van vergoedingspercentages en budgetten aan welk percentage dieren opgekocht zou kunnen worden als het beschikbare budget voor de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties uitgeput zou worden. Bij het budget van 700 miljoen euro voor de eerste ronde en vergoedingen van 100 procent van de vervangingswaarde zoals in de conceptregeling benoemd (LNV 2022a) zou dat gaan om circa 4,5 procent van de varkens en 1,5 procent van het melkvee. Die getallen zijn in lijn met de aantallen in het verleden. Uit tabel 4.1 is op te maken dat deelname per categorie dieren verschilt. Kort gezegd is dat bij varkens hoger dan bij melkvee. Rekenen we de deelname terug per jaarlijkse ronde, dan loopt het deelnameaantal bij varkens uiteen van respectievelijk 6,7 (eenjarige Subsidie-regeling sanering varkenshouderijen), 6 (tweejarige Regeling beëindiging veehouderijtakken) tot 2 (vierjarige Stopzettingsdecreet) procent per jaar gedurende de periode dat de regeling was opengesteld. Bij melkvee was de 'deelnemende productie' lager, met circa 1,5 procent per jaar (stoppersregeling van het Fosfaatreductieplan).

Langjarige inschattingen zijn niet goed te kwantificeren, maar er zijn wel aanknopingspunten

Een goede cijfermatige inschatting van de maximale deelname richting 2030 met de aangekondigde budgetten is op basis van het voorgaande niet te geven. Dat is in hoge mate afhankelijk van hoe het andere landbouwbeleid en de economische vooruitzichten zich zullen ontwikkelen. Een gedachtenexperiment kan wel de opmaat bieden om onder- en bovengrenzen te verkennen. Het deelnamepotentieel richting 2030 hangt uiteraard af van de aantrekkelijkheid van de regelingen, maar de beleidsmogelijkheden daarvan zijn begrensd door staatssteunregels. Daarnaast spelen de economische en beleidsmatige omstandigheden en terugkoppelmechanismen een rol. Die omstandigheden zouden uiteen kunnen worden getrokken door twee scenario's met aannames. Maximale deelname zou meer plausibel zijn in een scenario waarin we aan zouden nemen dat de vooruitzichten in de veehouderij langjarig slecht zijn en het agro-milieubeleid zeer strikt. Denk aan minder plaatsingsruimte voor mest, striktere eisen aan stallen of (gebiedsspecifieke) eisen aan de bedrijfsontwikkeling. Minimale deelname is meer plausibel in een scenario waarin we zouden aannemen dat het agro-milieubeleid nauwelijks verder wordt aangescherpt, de economische vooruitzichten redelijk tot goed zijn, en deze bovendien verbeteren doordat (een deel van) het mestoverschot zou verdwijnen door de uit de markt gehaalde productierechten.

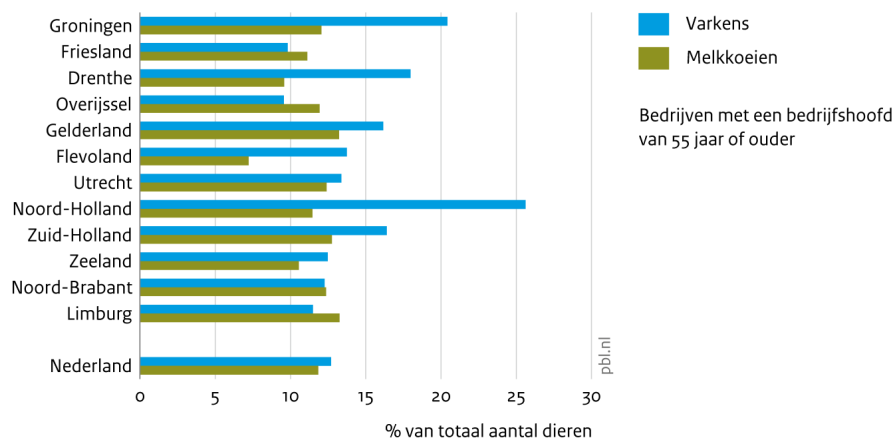
Hoog deelnamepercentage vergt ruimhartige regelingen én strikt beleid

Een startpunt om de bovengrens van vrijwillige regelingen te verkennen is om *elk jaar tot 2030* een ronde van de regelingen met de hoogste deelnamepercentages uit tabel 4.1 aan te nemen. Dat is echter niet realistisch. Uit de evaluaties bleek dat oudere veehouders zonder opvolger sterk vertegenwoordigd waren bij beëindigingsregelingen. Die cijfers zijn vertekend omdat er vóór en na de regelingen minder bedrijven stopten. De regelingen verleidden dus veel van die potentiële stoppers die dat anders uitgesmeerd over een paar jaren zouden doen. Die potentiële stoppers zijn er dan niet meer bij een nieuwe ronde. Bovendien waren de economische omstandigheden ten tijde van de regelingen slecht en werd het milieubeleid op dat moment strikter. Het realiseren van hoge percentages via vrijwillige beëindigingsregelingen in 2030 zou daarom alleen plausibel zijn onder heel specifieke condities. Die condities zijn aanhoudend slechte economische vooruitzichten, aantrekkelijkere regelingen die veel meer bedrijven in andere deelnamecategorieën met hogere marktprijzen zouden verleiden en gelijktijdige aanscherpingen van het agro-milieubeleid. Het zou óók impliceren dat elk jaar een grootschalige regeling zou worden georganiseerd.

Een startpunt om de onderkant van de reikwijdte te verkennen is het aantal dieren bij oudere veehouders zonder opvolger. Volgens de Landbouwtelling had in 2020 circa een kwart van de varkenshouders en een vijfde van de melkveehouders een bedrijfshoofd ouder dan 55 jaar én geen opvolger klaarstaan. Een percentage dat grofweg overeenkomt met percentages van veehouders die in enquêtes aangeven voor een regeling 'open' te staan (EenVandaag & Boerderij 2022; Kanne et al. 2021). Van bedrijven met een ouder bedrijfshoofd zonder opvolger is in ieder geval aan te nemen dat ze hun bedrijf het komende decennium zullen beëindigen. Die bedrijven zijn relatief wel kleiner dan gemiddeld. Ze huisvesten respectievelijk 13 procent van de varkens en 12 procent van de melkkoeien (figuur 4.2). Een aantal van deze bedrijven heeft waarschijnlijk al deelgenomen aan de Subsidieregeling sanering varkenshouders. Als economische vooruitzichten redelijk tot goed zijn, kan het voor bedrijven ook een aantrekkelijke optie zijn om hun bedrijf aan een andere veehouder te verkopen in plaats van aan een beëindigingsronde deel te nemen. De ondergrens zou dan eerder in de orde van een tiende van het aantal dieren kunnen liggen.

Figuur 4.2

Vee op veehouderijen zonder bedrijfsopvolger, 2020



Bron: CBS

4.4 Conclusies

De deelnemers aan de grotere beëindigingsregelingen in het verleden hadden samen enkele procenten van het totale aantal dieren. Teruggerekend per jaar liep dat uiteen van 2 tot bijna 7 procent van de varkens en anderhalf procent van het melkvee. Die aantallen zijn grofweg in lijn met de percentages die de eerste ronde van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties zou kunnen opleveren. De verwachte deelname verschilt per veehouderijsector en is afhankelijk van de economische eigenschappen van die verschillende sectoren. Toch vertekenen de cijfers uit het verleden. Deelnemers haalden hun beslissing om te stoppen naar voren of stelden die juist uit om deel te kunnen nemen. Snelle herhaling van beëindigingsregelingen in de verwachting die percentages steeds te behalen is niet realistisch. Ten eerste omdat er onder de deelnemers een grote groep van oudere veehouders zal zijn die minder perspectief hebben. Het wordt steeds lastiger en kostbaarder grotere percentages veehouders tot deelname te verleiden. Ten tweede werden die percentages gehaald in voor de sector moeilijke economische omstandigheden. Ten derde verbetert het economische perspectief door deze regeling en wachten potentiële deelnemers ook de aantrekkelijkheid van volgende rondes af. Als hoge deelnamepercentages wenselijk zouden zijn, vergt dat ruimhartige regelingen en strikt landbouw-milieubeleid, waardoor doorgaan voor een deel van de veehouders minder mogelijk zal zijn.

5 Slotbeschouwing

De aandacht voor beëindigingsregelingen in de veehouderij is groot. Boven op de eerder aangekondigde Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en de Maatregel Gerichte Aankoop wordt er in het Coalitieakkoord in het komende decennium ruim 7 miljard euro voor gereserveerd. De beleidsverwachtingen van dit instrument zijn dus groot. De beleidsaanpak gaat daarbij in de eerste plaats uit van vrijwillige regelingen, door hun aantrekkelijkheid te vergroten. Maar ‘wanneer vrijwilligheid te weinig oplevert, worden dwingender maatregelen als onteigening ingezet’ (Tweede Kamer 2022a: 1). Afsluitend beantwoorden we hier eerst de vraag in hoeverre beëindigingsregelingen op grote schaal inzetbaar zijn en daarna welke beleidsinzet dat dan zou vergen. We sluiten af door het instrument in een bredere context te plaatsen.

5.1 Conclusies: grootschalig inzetbaar?

Om die vraag te kunnen beantwoorden, is het van belang eerst vast te stellen dat de beoogde omvang van de beëindigingsregeling nu al groter is dan die van alle regelingen uit het verleden. De additionele miljarden uit het Coalitieakkoord komen daar nog bovenop. De ervaring met *vrijwillige* beëindigingsregelingen vertoont een opvallend patroon. Bij aanvang van de regeling lijkt de deelname groot en worden budgetten verruimd. Bij de grootschalige regelingen haakte een kwart tot de helft van de aanmelders af. De budgetten konden uiteindelijk in geen van die vrijwillige regelingen volledig worden besteed. De grote vrijwillige regelingen in het verleden resulteerden in een vermindering van het aantal varkens met 2 tot 7 procent per jaar en bij melkvee rond de 1,5 procent per jaar. Dat is overigens in lijn met de inschattingen van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties. Kortom, de uitvoeringsopgave die volgt uit de ambities is historisch ongeëvenaard.

Drie redenen die grote deelnamepercentages bij vrijwillige regelingen bemoeilijken

Als de aangekondigde budgetten volledig besteed zouden worden, dan zou het aantal dieren met veel hogere percentages krimpen dan in het verleden. Dan zou het om tientallen procenten van het aantal dieren gaan. Het is echter moeilijk die hoge percentages daadwerkelijk te bereiken door dit soort regelingen met die budgetten in de komende jaren vaak te herhalen. Daarvoor zijn drie redenen te geven. Ten eerste dienen de percentages uit het verleden te worden begrepen als het maximum dat toen behaald kon worden – er bleef steeds budget over. Die cijfers zijn bovendien vertekend, omdat veehouders die toch al overwogen te stoppen de beslissing om dat te doen uitstelden of naar voren haalden om deel te kunnen nemen. Naarmate de uitvoering van het beëindigen van veehouderijen vordert, zal het steeds moeilijker en kostbaarder worden om bedrijven met meer economisch perspectief tot deelname te verleiden. Ten tweede vielen regelingen in het verleden meestal samen met slechte economische omstandigheden en een aanzienlijke aanscherping van het agro-milieubeleid. Denk aan kortingen op productierechten of scherpere mestregels waardoor het financieel perspectief knellender werd. Dat bevorderde deelname. De economische vooruitzichten zijn nu niet slecht, maar kunnen wel sterk wisselen. De huidige beleidsaanpak bevat nu nog geen aanscherping van milieuregels, maar wordt nog verder uitgewerkt. Dat maakt het zeer onzeker of er een gelijksoortige pushfactor van het beleid uit zal gaan zoals in het verleden. Ten derde schuilen er in de grootschalige inzet van dit instrument mechanismen die herhaling juist lastig maken. Bij een succesvolle regeling verbetert het perspectief van de blijvers. Dat is op zichzelf uiteraard positief, maar maakt deelname minder aantrekkelijker. Bovendien voedt de

aankondiging van grote fondsen – en de wetenschap dat sommige regelingen (financieel) aantrekkelijker zijn dan andere – het afwachten voor de regelingen die de komende jaren nog volgen.

5.2 Samenhangend beleid biedt meer garanties op hogere deelname

Deelname en regelingen: meer dan voorwaarden en vergoedingen alleen ...

Beëindigingsregelingen functioneren in wisselwerking met ander beleid. Juist dat ándere beleid heeft ook invloed op de deelnamebeslissing. In het huidige beleidsdebat worden deze regelingen echter vaak in hun isolement beschouwd. De recente beëindigingsregelingen missen een link met aangescherpte milieunormen, en hun succes wordt primair afhankelijk gesteld van een aantrekkelijk bod of anders meer dwang.

Maar als het doel is om de deelname aan beëindigingsregelingen te vergroten, dan zijn er in beleidsmatig opzicht verschillende sturingsopties. De eerste optie is om de aantrekkingskracht van een regeling te vergroten. Sleutelen aan de voorwaarden of vergoedingen van de regeling om ze aantrekkelijker te maken ligt dan voor de hand. Staatssteunregels begrenzen die mogelijkheden. Zo is in de Europese richtsnoeren de voorwaarde opgenomen dat er een bindende toezegging moet worden verkregen dat de productielocatie definitief wordt gesloten én dat de deelnemer dezelfde activiteit niet opnieuw zal beginnen op een andere plek. Ook vergoedingen zijn begrensd, hoewel de richtsnoeren met het begrip ‘financiële stimulans’ nog wel enige ruimte lijken te bieden ten opzichte van de huidige regelingen. Die gaan uit van volledige vergoeding van de actuele waarde van stallen en machines. Dat is weliswaar meer dan eerdere regelingen, maar voor veehouders met een goed renderend bedrijf zal het vooruitzicht om bij deelname aan een regeling alleen de dagwaarde te ontvangen in ruil voor een ongewis nieuw carrièrepad niet snel aantrekkelijk zijn. Aan de andere kant zouden veehouders die toch wel zouden stoppen sterk profiteren van een regeling met veel financiële stimulans. Dat ondergraaft de doelmatigheid van een regeling. Tegelijkertijd is het ook van belang om in voldoende informatie en tijd te voorzien om onzekerheden bij potentiële deelnemers weg te nemen, bijvoorbeeld via erfcoaches en adviseringsvouchers. Daarnaast kan gekeken worden naar andere drempels die stoppen (fiscaal) onaantrekkelijk maken. Voor de meeste van dit type maatregelen bestaat reeds beleidsmatige aandacht (zie bijvoorbeeld Tweede Kamer 2022a).

... ook het agro-milieubeleid en flankerende maatregelen beïnvloedt deelname

De tweede optie volgt uit de werking van regelingen uit het verleden, maar ligt uiteraard veel gevoeliger. De deelname is in belangrijke mate vergroot door beleidsmaatregelen die het economische ontwikkelperspectief onder druk zetten. Veel van de opties voor het aanscherpen van ‘normeren en beprijzen’ (Ter Haar 2021) zullen druk op het perspectief van blijvers zetten. Dan grijpt het beleid in op *push*factoren richting die regelingen. Stoppersregelingen waren *zelf* juist bedoeld om de sociaaleconomische effecten van stringenter beleid te verzachten. Vooral nog zit er in het Programma Stikstofreductie en Natuurherstel en in het Nationaal Programma Landelijk Gebied nog geen nieuwe regelgeving. Er is wel aangekondigd dat er in 2025 aangescherpte uitstooteisen voor nieuwe stallen komen en er dan een overgangstermijn komt voor oude stallen, maar daar zijn nog geen besluiten over genomen. Het verlies van de uitzondering op de Europese mestregels (‘derogatie’) zal een *push*factor vormen, ook afhankelijk van hoe het voornemen bedrijven daarvoor te compenseren zal uitpakken. In de huidige beleidscontext is de beleidsinzet er juist *ook* op gericht om blijvers perspectief te bieden, door bedrijven te ondersteunen met innovatiefondsen voor

bijvoorbeeld stallensystemen en afwaardering van grond. Uiteraard is dit begrijpelijk, maar als blijven aantrekkelijker wordt staat dat op gespannen voet met het behalen van hoge deelnamecijfers aan beëindigingsregelingen. Gezien het ruimtelijke karakter van de problematiek ligt het mogelijk voor de hand om niet in elk gebied dezelfde regels te stellen. Eerder zagen we dat er in sommige gebieden minder ontwikkelperspectief werd geboden. Gegeven de strikte doelstellingen biedt gebiedsspecifieke differentiëring, in combinatie met duidelijkheid wat er op langere termijn nodig en mogelijk is, ook kansen om vroegtijdige afschrijving van investeringen en *lock-ins* te voorkomen (PBL 2021a).

Zicht op keuzealternatieven maakt sturen op natuurlijk verloop mogelijk

De derde sturingsoptie grijpt in op de relatieve aantrekkelijkheid van de alternatieven van stoppende veehouders. Jaarlijks stopt een aanzienlijk percentage veehouders het bedrijf (zie ook figuur 4.1). Behalve voor deelname aan een beëindigingsregeling kan een veehouderij die overweegt te stoppen kiezen voor verkoop van het bedrijf. Andere (uitbreidende) veehouders zullen de locatie of dierrechten willen overnemen. Bovendien kan een constructie via ‘externe saldering’, waarbij de stikstofdepositie verevend wordt met een andere activiteit en de dierrechten op de markt verhandeld worden, een alternatieve optie voor een stopper zijn. Langjarig weinig depositieruimte verhoogt de druk op die constructies. Het is daarbij een politieke keuze in hoeverre verdere regulering van verhandelbaarheid, al dan niet in specifieke gebieden, wenselijk is. Door in specifieke gebieden restricties op te leggen aan deze verhandelbaarheid kan het natuurlijke verloop van stoppende bedrijven – gebiedsspecifieke – deelname aan beëindigingsregelingen vergroten. Daarbij kan worden gedacht aan mogelijkheden om een voorkeursrecht te vestigen op agrarische grond. Bij eventuele verkoop heeft een publieke partij dan het eerste recht op koop. Eerder kocht de overheid ook productierechten op de markt (Opkoopregeling varkensrechten in 1999) of werd een deel bij handel afgeroomd. Beter inspelen op het natuurlijke verloop van stoppende bedrijven in de landbouw kan een tussenweg bieden tussen verleiding aan de ene kant en dwang aan de andere.

Grootschalige verplichte beëindiging vergt voorbereiding op langjarige juridische procedures

Naast vrijwillige beëindiging wordt in het huidige beleidsdebat veel gesproken over de (noodzaak van) ‘verplichtende maatregelen’ als alternatief: inzet van de Onteigeningswet of het intrekken van vergunningen op basis van de Wet natuurbescherming. Maar wat impliceert beëindiging onder dwang? Ervaring met de inzet van die *verplichte* instrumenten is er in het geval van intrekking van vergunningen nog niet – hoewel er de laatste jaren wel rechtspraak is over de vraag of het bevoegd gezag een onherroepelijke vergunning zou *moeten* intrekken (Backes 2021; Kaajan 2021) – en wat betreft de onteigening voor natuurdoelen zeer beperkt. Onteigening wordt voor natuurdoelen zeer sporadisch ingezet (Koek et al. 2022). In het verleden waren er wel enkele regelingen met een verplichtende werking. Zo werd de nertsenhouderij verboden en in andere veehouderijtakken werden bedrijven gekort op dier- en fosfaatrechten. Dat leidde tot langjarige beroepsprocedures tot aan de Hoge Raad en het Europees Hof waarin de rechtmatigheid van de inbreuk op het eigendom werd aangevochten. Onder het Europees recht geldt het ontnemen of reguleren van eigendom als een zwaar instrument waarbij strikte eisen aan overheden worden gesteld. Uit die procedures bleek dat die regelingen onder specifieke condities – zoals via de inzet van flankerend beleid en het hanteren van terugverdientijden – in algemene zin wel proportioneel te maken waren, maar dat wel gekeken diende te worden of dit in individuele gevallen ook het geval was.

Inzet van onteigening of intrekken vergunningen vergt – per geval – onderbouwing met ongewisse uitkomst

Bij de inzet van de Onteigeningswet zal het onteigeningsbelang, de noodzaak en de urgentie moeten worden aangetoond. Waar het bij de nertsen ging om het beëindigen van *alle* bedrijven, gaat het nu om specifieke veehouderijen. Bij een onteigening ten behoeve van het aanleggen van een weg of het oplossen van een ruimtelijk knelpunt in een natuurgebied kan de noodzakelijkheid relatief eenvoudig worden aangetoond. Immers, de fysieke locatie van de veehouderij belemmert het aanleggen van een weg of een verbinding tussen twee natuurgebieden. Als het om onteigening vanwege de uitstoot van stikstof gaat, zal de noodzaak moeten worden aangetoond waarom dát specifieke bedrijf dan zou moeten stoppen en niet een andere (naburige) bron die voor stikstofdepositie zorgt. Bovendien zal vaak ook een alternatieve aanpak denkbaar zijn om de stikstofuitstoot naar beneden te brengen. De inzet van het onteigeningsinstrument voor stikstof zou dus om gedegen en locatiespecifieke onderbouwing vragen, waarvan het onzeker is of dit voor de rechter stand zal houden.

Bij het intrekken van een vergunning op basis van artikel 5.4 van de Wet natuurbescherming is er sprake van een onderscheid tussen de wettelijke gronden waaronder het bevoegd gezag, vaak de provincies, een vergunning *mag* intrekken (lid 1) en wanneer het die *moet* intrekken (lid 2), omdat het de enige passende maatregel is om verslechtering van beschermde natuur tegen te gaan (Backes 2021; Kaajan 2021). Inzet van dit instrument vergt daarmee de onderbouwing waarom een vergunning zou moeten worden ingetrokken, en, als er sprake is van alternatieven, hoe verschillende belangen worden afgewogen. Volgens Kaajan (2021) gaat het dan over een weging van onder meer de belangen van de vergunninghouder, het belang van rechtszekerheid en het belang van bescherming van Natura 2000-gebieden. Kaajan geeft ook aan dat door het intrekken ‘binnen afzienbare termijn tot relevante verbetering’ van de natuurgebieden zou dient te leiden, en dat de Gelderse rechtbank meeging in de motivatie dat het intrekken van de vergunning van een biomassacentrale tot een relatief beperkte vermindering van stikstofdepositie zou leiden. Omdat er tot op heden geen vergunningen zijn ingetrokken, is het ongewis hoe de rechter zal oordelen over de afweging tussen belangen van de rechtszekerheid van de veehouder aan de ene kant en de verbetering van de natuur door het intrekken van de vergunning aan de andere kant. Als de rechter erin zou meegaan dat intrekking de enige mogelijke passende maatregel zou zijn om achteruitgang te stoppen, lijkt het twijfelachtig of een deel van die verminderde depositie vervolgens weer als ruimte kan worden uitgegeven – immers, de verplichting in de Habitatrictlijn om achteruitgang te voorkomen gaat boven het mogelijk maken van activiteiten die tot significante schade zouden kunnen leiden (PBL 2021a).

Om de Onteigeningswet of het intrekken van natuurvergunningen te kunnen inzetten, zal veel menskracht en doorlooptijd nodig zijn om steeds die individuele noodzaak en belangenafweging voor te bereiden, terwijl het ongewis zal zijn of die onderbouwing uiteindelijk voor de rechter ook stand zal houden. Wanneer net als in het verleden gekozen wordt voor het inzetten van andere instrumenten die ingrijpen op het eigendomsrecht – zoals het korten op productierechten – zullen die nog ontwikkeld moeten worden.

5.3 Beëindigingsregelingen in breder perspectief

Beëindigingsregelingen als effectief instrument in een aanpak voorbij stikstof?

Tot slot van deze policy brief beschouwen we de beëindigingsregelingen in een breder perspectief. Immers, de constatering dat hoge verwachtingen over forse deelnamepercentages op korte termijn niet terecht zijn, roept ook de vraag op hoe passend dit instrument dan in een effectieve beleidsaanpak is. Want waren het in het verleden niet vooral ook de *andere* instrumenten van het totale beleidspakket die tot de grote effecten leidden (zien ook tekstkader 2.1) en is dit dan niet vooral een dure maatregel?

Een maatregel is vooral effectief als die dat vanuit meer perspectieven is

De tegenwerping dat beëindigingsmaatregelen duur zijn, wordt vaak afgeleid door de kosten van dit instrument af te zetten tegen de kosten van andere opties. Krijgt de beleidsmaker wel de meeste stikstofreductie voor zijn of haar euro? Op zichzelf is dit *financieel-economische perspectief* zinvol. En inderdaad, andere instrumenten om technologische innovatie te versterken kunnen dan kosteneffectiever uit de bus komen. (Hoewel ze uit het perspectief van uitvoerbaarheid soms slecht(er) scoren, zie Ter Haar 2021 en PBL 2020). Een puur financieel-economisch perspectief slaat de problematiek echter wel plat waardoor ineffectief beleid dreigt.

Het gericht inzetten van beëindigingsregelingen kan een zeer nuttig instrument zijn om effectief de natuur te herstellen, ook wanneer de regelingen tot veel lagere deelnamepercentages leiden. Kijken uit het *perspectief van natuur* vergt bovendien om verder te kijken dan stikstof alleen. De Habitatrichtlijn verplicht dat beschermde natuur op termijn in een gunstige staat van instandhouding wordt gebracht en achteruitgang wordt gestopt. Eerder onderzoek van het PBL (2021a) laat zien dat stikstofdepositie een belangrijke factor kan zijn om op termijn de doelen van de Vogel- en Habitatrichtlijnen te halen, maar dat een deel van de natuur waarbij de kritische depositiewaarde wordt overschreden toch een positieve ontwikkeling laat zien. Andersom is de trend in een deel van de natuur negatief, terwijl die kritische waarde niet wordt overschreden. Effectief natuurherstel of het stoppen van achteruitgang is vaak vooral gebaat bij een gebiedsspecifieke aanpak van een combinatie van drukfactoren. Denk aan een leefgebied dat te beperkt of te versnipperd is, of lijdt onder verdroging door een ongunstige grondwaterstand. Om die knelpunten op te lossen is vaak ander grondgebruik nodig. Het gericht beëindigen van een veehouderij kan de mogelijkheid bieden om gelijktijdig aan verschillende van die drukfactoren te werken. Een specifieke veehouderij kan wellicht relatief minder stikstof uitstoten, maar als dat bedrijf een noodzakelijk geachte verhoging van de grondwaterstand of uitbreiding van leefgebied in de weg staat, dan is het beëindigen of verplaatsen van deze veehouderij gezien uit het oogpunt van natuurverbetering veel effectiever dan het gesubsidieerd beëindigen van willekeurige veehouderijen. Ongericht stikstofbeleid biedt minder aanknopingspunten voor gerichte beleidsinzet in die gebieden waar dat – aflezend uit de ontwikkelings-trends van de natuurkwaliteit ter plekke – het meest prioritair is (PBL 2021a).

Ook vanuit het *juridische perspectief* kan een beëindigingsmaatregel effectief zijn. Immers, die geeft de beleidsmaker de zekerheid dat een effect op een specifieke locatie optreedt. Door gedragseffecten is die zekerheid bij een heffing of innovatieregeling veel moeilijker te geven. Eerder werd bijvoorbeeld besloten dat de effecten van de maatregel om langzamer te rijden moeilijk specifiek vast te stellen zijn en daarom niet meer gebruikt worden voor vergunningverlening (Tweede Kamer 2022a). Bovendien worden door gerechtelijke uitspraken de mogelijkheden voor

vergunningverlening onzeker als niet duidelijk is hoe aan de eerdergenoemde verplichtingen uit de Habitatrichtlijnen kan worden voldaan.

Beëindigingsregelingen: geen panacee, maar wel onderdeel van een effectieve mix

Kortom: beëindigingsregelingen zijn niet dé oplossing, maar kunnen wel een onderdeel vormen van een effectieve beleidsmix. *Silver bullets* bestaan niet. Zo laten studies ook zien dat innovatie een belangrijk onderdeel kan zijn om de landbouwdoelen voor stikstof en klimaat te halen, maar dat volledige inzet en effectiviteit van alle bekende (verregaande) technische maatregelen alleen in theorie voldoende kunnen zijn (Lesschen et al 2020; PBL 2021b). Tegenvallers in de praktijk op het gebied van effectiviteit, economische haalbaarheid en acceptatie zouden doelen dan toch buiten bereik houden. Ander grondgebruik is, behalve voor het op termijn realiseren van een gunstige staat van instandhouding van beschermde natuur, voor veel andere opgaven van het Nationaal Programma Landelijk Gebied van belang. Het is daarmee begrijpelijk dat de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties en de volgende ronde van de Regeling provinciale aankoop veehouderijen nabij natuurgebieden de mogelijkheid bieden om ook grond ter overname aan te bieden. Ervaringen uit de uitvoeringspraktijk en enquêteonderzoek (Kanne et al. 2021) laten zien dat potentiële deelnemers voorgelegde varianten van regelingen waarbij ze hun grond moeten betrekken veel minder acceptabel vinden. De evaluaties uit het verleden laten ook dat beeld zien, waarin bij de deelname van duizenden bedrijven in totaal slechts enkele honderden hectaren in natuur werden omgezet. Om eventuele doelstellingen op het gebied van ruimtegebruik te bereiken, zal dus aanvullende of gerichtere beleidsinzet nodig zijn.

Vorbereiding op langjarige processen voorkomt onrealistische druk op uitvoering

De uitvoeringsopgave die volgt uit de kabinetsambities is zowel via vrijwillige als via dwingende instrumenten historisch ongeëvenaard. Uit de analyse blijkt dat het beëindigen of verplaatsen van veehouderijen langjarige processen zijn. In het verleden kon de doorlooptijd van de eerste aankondiging van een regeling tot de feitelijke beëindiging van bedrijven tot wel vijf jaar in beslag nemen. De ervaring met gebiedsgericht beleid en de ruimtelijke herinrichting die daarop volgt leert dat die processen al snel meer dan een decennium in beslag nemen (Kuindersma et al. 2021; Leroy 2019). Ook verplichtingen leidden tot langjarige procedures, terwijl met onteigening of intrekking van vergunningen voor natuurdoelen nog niet of nauwelijks ervaring is. De schaal voor het beëindigen van veehouderijen die voorzien is in het Coalitieakkoord, maar die ook volgt uit de stikstofdoelen van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering, impliceert een uitvoeringsopgave die veel groter is dan eerder bij dit soort regelingen aan de orde was. Dat geldt zowel voor vrijwillige subsidieregelingen en het gericht aankopen van bedrijven, als voor de inzet van verplichtende instrumenten. Bovendien zal die schaal leiden tot een grote uitvoeringsopgave om tot landgebruiksverandering te komen en veehouderijlocaties te saneren. Inschattingen en evaluaties van de benodigde personeelsinzet aan erfcoaches, rentmeesters, beleidsmedewerkers en gemeentelijke vergunningverleners bij eerdere – en kleinere – regelingen kwamen op enkele fte's per betrokken overheidsorgaan per jaar (AEF 2020; Ogink & Van Vliet 2005; Zuidelijke Rekenkamer 2013). De omvang van de huidige budgetten impliceert een benodigde veelvoud daarvan en langjarige uitvoeringsprocessen.

Hooggespannen verwachtingen bij beleidsmakers kunnen leiden tot een hoge druk op de uitvoering en gebrekkige doelmatigheid

In het Coalitieakkoord zijn de termijnen van doelrealisering van de Wet stikstofreductie en natuurverbetering van 2035 naar 2030 gehaald. Ook de termijn van de additionele klimaatopgave om in de landbouw, de veehouderij en door het landgebruik 6 megaton CO₂ minder uit te stoten is gesteld op 2030. Er zijn voor die opgaven dus slechts acht jaar beschikbaar. De haalbaarheid daarvan

is op basis van ervaringen uit het verleden moeilijk voorstelbaar. De omvang van de opgave voor het beëindigen van veehouderijen en de snelheid waarmee die dient te worden opgelost, kan leiden tot een onrealistische druk op de uitvoering van beleid. Als door te hooggespannen verwachtingen het middel bij tegenvallende beleidsvoortgang wordt weggezet als 'falend beleid', dreigt niet alleen een nuttig instrument ten onrechte te worden afgeserveerd, maar kan ook de politieke druk toenemen om deelname toch te verhogen. Dat kan tot een ondoelmatige besteding van middelen leiden. Bovendien kan tijdsdruk in combinatie met dwang de zorgvuldigheid ondermijnen waarmee formele procedures worden doorlopen en daarmee de verhouding tussen overheid en burgers onder druk zetten.

6 Verantwoording

Onderzoeksaanpak

Voor dit onderzoek is gekozen voor een meervoudige casestudie naar het beleidsinstrument 'beëindigingsregelingen', waarbij elke regeling als een apart geval wordt beschouwd. De selectie van regelingen is gebaseerd op drie criteria. Ten eerste is er een tijdvak gehanteerd van 25 jaar om voldoende regelingen te kunnen selecteren. Ten tweede zijn alleen landelijke of regionale regelingen van enige omvang geselecteerd, waardoor gemeentelijke of provinciale maatregelen waarbij incidenteel enkele bedrijven werden uitgekocht buiten beschouwing zijn gelaten. Ten derde zijn alleen regelingen geselecteerd die zijn afgesloten en, in meer of mindere mate, zijn geëvalueerd. De set van regelingen is samengesteld door op 'groen kennisnet' te zoeken op verschillende synoniemen, zoals beëindigingsregeling, stoppersregeling, uitkoop, verplaatsingsregeling, enzovoort. De lijst is daarna aangevuld op basis van beleidsevaluaties van landbouwbeleid. Ten slotte is de lijst bij verschillende experts voorgelegd met de vraag naar aanvullingen.

Kwalitatief en kwantitatief onderzoek

Over de regelingen zijn zowel kwantitatieve als kwalitatieve data verzameld. De hoofdmoot van het onderzoek bestond daarbij uit een analyse van secundaire bronnen: de beleidsevaluaties van regelingen. Daarbij werden gegevens verzameld over deelname, effecten, uitvoeringsaspecten en de economische en beleidsmatige context. Die evaluaties bleken echter ongelijksoortig. Over sommige regelingen was veel informatie beschikbaar, over andere regelingen weinig. Bovendien werd in die evaluaties, conform de uiteenlopende beleidsdoelen waarvoor de regelingen ontworpen waren, over verschillende effecten gerapporteerd. Zo was er in de ene regeling veel aandacht voor de uitstoot van ammoniak en depositie van stikstof, terwijl de andere om mest of geur ging. Ook op sociaaleconomisch vlak werden uiteenlopende effecten gerapporteerd. Om die reden is ervoor gekozen om ook data te verzamelen uit *andere* bronnen, zoals informatie uit kamerbrieven, data uit de Landbouwbouw telling en gegevens uit Agrimatie over economische factoren. Een zoektocht naar wetenschappelijke literatuur leverde nauwelijks materiaal op. Daarnaast is een korte media-analyse uitgevoerd naar deze regelingen. Voor het inzicht in de beleidsontwikkeling en regelingen in het buitenland zijn 6 semigestructureerde (groeps)interviews gehouden met experts in Vlaanderen, Duitsland en Denemarken werkzaam bij onderzoeksinstituten of overheden.

De bronnen zijn geanalyseerd op de eigenschappen en motieven van deelnemers. Op basis van een eerste conceptuele model is een codeboek gemaakt dat de leidraad vormde voor een eerste coderingsronde. Via het vergelijken van de codes met de data zijn vervolgens categorieën toegevoegd (zoals de drempels voor deelname) en motieven verder verfijnd. Het resulterende conceptuele schema (figuur 3.1) staat vermeld in hoofdstuk 3. De factoren die van invloed zijn op het deelnamebesluit vormden de opmaat voor de analyse over schaalbaarheid in hoofdstuk vier. Daar zijn descriptieve statistieken samengebracht met analyses naar de ontwikkeling van bedrijfsbeëindigingen in de veehouderij. Om de onderzoekskwaliteit te waarborgen, is steeds gepoogd om bevindingen af te leiden en te toetsen door bronnen en methoden te combineren (triangulatie). Bijvoorbeeld door kwalitatieve data over deelnemers te combineren met kwantitatieve informatie over deelname in verschillende rondes en de effecten op stopperspercentages. Het onderzoek is tweemaal in onderzoeksseminars besproken en van feedback voorzien. Dit rapport is gereviewd door onderzoekers van het PBL en drie externe referenten.

Referenties

- AEF (2020), *Uitvoeringskosten van het Klimaatakkoord voor decentrale overheden in 2022 – 2030*. Utrecht: Andersson Elffers Felix.
- Algemene Rekenkamer (2021), *Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en Diergezondheidsfonds (F), Rapport bij het Jaarverslag 2020*. Den Haag: Algemene Rekenkamer.
- Backes, C. (2021), Intrekking Wnb-vergunning veehouderij Kampina, No. ECLI:NL:RVS:2021:71, 20 januari 2021. *Milieu & Recht*, nr. 42.
- Besseling, P., J. Ekkes, J. Janssen, M. Roosjen & J. van Vliet (2002), *Evaluatie Flankerend beleid Meststofwet*. Ede/Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- Biesheuvel, P.J., F. Groothuijse, E. Jeurissen, R.W. Melse & R. van Poll (2019), *Geur bekennen: combi-luchtwassers, varkenshouderijen en geurhinder*. Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving.
- Bleeker, A., M.J. Wilmot & J. Bijsterbosch (2021), *Stikstofeffecten van criteria ten behoeve van de Landelijke Beëindigingsregeling Veehouderijlocaties*. Bilthoven: RIVM.
- Blijker, J. den (2020), 'Uitkoopregeling varkensboeren werkt niet: de ene na de andere boer haakt af'. *Trouw*, 14 september.
- Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A.M.E. Groot (2007), *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Wageningen: Alterra.
- Born, G.J. van den, L. Couvreur, J. van Dam, G. Geilenkirchen, M. 't Hoen, R. Koelemeijer, M. van Schijndel, M. Vink & E. van der Zanden (2020), *Analyse stikstofbronmaatregelen*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Bouma, J. A., M. Koetse & J. Brandsma (2020). *Natuurinclusieve landbouw: Wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op investeringsbereidheid van boeren*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Brink, A. van der (1991), Boerderijverplaatsing in landinrichtingsprojecten. In: H.J. Silvis, L.H.G. Slanzen & A.J. Oskam (red.), *Landbouwpolitiek tussen diagnose en therapie* (pp. 47-56). Wageningen: Landbouwuniversiteit.
- CBS (2018), *Monitor fosfaatreductiepakket 1 januari 2018*. Den Haag: CBS.
- CBS (2019), Fosfaatproductie dierlijke mest opnieuw lager. Via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/07/fosfaatproductie-dierlijke-mest-opnieuw-lager>.
- CBS (2020), Krimp in aantal bedrijven met varkens. Via <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2020/34/krimp-in-aantal-bedrijven-met-varkens>.
- CDM (2020), *Milieueffecten bij geen derogatie van de Nitraatrichtlijn*. Wageningen: Commissie Deskundigen Meststoffenwet.
- Dixon, B.L., C.R. Berry & D. Susanto (1991), Supply impact of the milk diversion and dairy termination programs. *American Journal of Agricultural Economics*, 73(3), 633-640.
- Clerq, F. de (2019), *Saneringsregeling varkenshouderij, Rapportage van een kwalitatief onderzoek*. Ferro Explore.
- Court, J. de la (2022), Boer haakt af bij provinciale stoppersregeling. *Nieuwe Oogst*, 18 februari 2022. Via <https://www.nieuweoogst.nl/nieuws/2022/02/18/boer-haakt-af-bij-provinciale-stop-persregeling#:~:text=Provincies%20hebben%20nog%20geen%20enkele,mogelijke%20koop%20van%20hun%20bedrijven>.

- Deuninck, J. (2006), *Impact of nitrate policies on structural change and international competitiveness of pig production in Flanders*. Phd thesis, Ghent University, Ghent, Belgium.
- EenVandaag & Boerderij (2022), *Onderzoek: veehouders over uitkoopregeling kabinet*. EenVandaag Opiniepanel Rapport, 24 mei 2022.
- Grinsven, H. van, T. de Koeijer, H. Luesink & J. van Dam (2013), *Bijlage notitie 10. Ex ante evaluatie mestbeleid 2013 - Effect van verplichte mestverwerking op de afzetprijs van mest 2: Eerste praktische uitwerking*. Den Haag: PBL en LEI.
- Haar, B. ter (2021), *Normeren en beprijzen van stikstofemissies*. Den Haag: ABDTopconsult.
- Holtslag-Broekhof, S.M., R. Beunen, R. van Marwijk & J.S.C. Wiskerke (2014), 'Let's try to get the best out of it' understanding land transactions during land use change. *Land Use Policy*, 41, 561-570.
- Hoste, R., P.L.M. van Horne, A.C.G. Beldman, R.H.M. Bergevoet & C.H.G. Daatselaar (2021a), *Aantrekkelijkheid van deelname door veehouders aan een beoogde Lbv; Verkennende analyse voor het ontwerp van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv)*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Hoste, R., C.H.G. Daatselaar, A.C.G. Beldman, P.L.M. van Horne, R.H.M. Bergevoet, L.F. Puister-Jansen & A.M. Benus (2021b), *Financiële gevolgen voor veehouderijbedrijven van deelname aan de Lbv: Ex-ante analyse Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Huylenbroeck, G. van, J. Deuninck & L. Lauwers (2005), Mest en macht in Vlaanderen. In: Van der Ploeg, J.D. & Wiskerke, H. (red.), *Het landbouwpolitieke gebeuren: liber amoricum voor Jaap Frouws*, Wageningen Universiteit, Nederland, p. 19-32.
- Kaajan, M. (2021), Verzoek om intrekking natuurvergunning op basis van art. 5.4 Wnb, annotatie bij Rb. Gelderland 22 oktober 2021, ECLI:NL:RBGEL:2021:5684, okt 22, 2021, OGR, 206.
- Kanne, P., A. van Schelde & F. Leensma (2021), *Wat wil de veeboer?* Amsterdam: I&O Research.
- Kevelam, J., F.A.G. Groothuijse, G.M. van den Broek & H. van Rijswijk (2017), Stront aan de knikker? Het fosfaatrechtenstelsel in het licht van art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM. *Milieu en Recht*, 5(61), 388.
- Koeijer, T.J. de, J.F.M. Helming, H.H. Luesink & A.D. Verhoog (2016), *Effect derogatie op melkveehouderij, zuivelindustrie en zuivelcomplex*. Wageningen: Landbouw-Economisch Instituut.
- Koek, E., P.P. Kuiper & J. Lamberink (2022), *Onteigening in Nederland. Een kwantitatief overzicht van onteigening in Nederland tussen 1995 en oktober 2021*. Apeldoorn: Kadaster.
- Koopmans, W. & F. Pellikaan (2017), Animo stoppersregeling nog moeilijk te peilen. *Veeteelt*, februari 1, 10-12.
- Kuindersma, W., D.A. Kamphorst & F.H. Kistenkas (2021), *De gevolgen van de stikstofaanpak voor het natuurbeleid. Een voorlopige analyse van de gevolgen voor de decentralisatie naar provincies en de gebiedsgerichte uitvoering*. Wageningen: WUR.
- Leroy, P. (2019), Een kind van de jaren '90. Bedenkingen omtrent geïntegreerd gebiedsgericht beleid. *Ruimte Magazine*, 41, 12-17.
- Lesschen, J.P., J. Reijts, T. Vellinga, J. Verhagen, H. Kros, M. de Vries, M., T. Slier, A. Gonzalez Martinez, I. Vermeij & C. Daatselaar (2020), *Scenariostudie perspectief voor ontwikkelrichtingen Nederlandse landbouw in 2050*, no. 2984, Wageningen: Wageningen Environmental Research.
- LNV (2022a), *Concept toelichting op de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties*. 9 mei 2021. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.

- LNV (2022b), *Eindrapport LNV Community 2021*. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Luesink, H. (2021), Mestafzetkosten op intensieve veehouderijbedrijven stijgen en dalen op melkveebedrijven. Agrimatie. Via <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpu-bID=2232&themaID=2282&indicatorID=6622>.
- Manshanden, M., M. Hoogeveen & T. de Koeijer, (2021), *Economische factoren van het 7e Actieprogramma Nitraat voor landbouwbedrijven*. Wageningen, Wageningen Economic Research.
- Meulen, H. van der (2022), Inkomen gedaald op bedrijven met blankvleeskalveren op contract, Agrimatie 2022-03-30. Via <https://www.agrimatie.nl/SectorResultaat.aspx?subpu-bID=2290§orID=2257&themaID=2272>.
- Ogink, G. & J. van Vliet (2005), *Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) : Eindevaluatie*. Ede/Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- Ogink, G., J.H. Olink, & L.F.I. Westerlaken (2002), *Evaluatie Wet Herstructurering Varkenshouderij: Onderdeel Milieu*. Ede/Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw – voorwaarden voor verandering*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2020), *Kansrijk landbouw- en voedselbeleid. Analyse van beleidsopties voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021a), *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2021b), *Analyse leefomgevingseffecten verkiezingsprogramma's 2021-2025*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- Ploeg, J.D. van der (2003). *The virtual farmer: Past, present and future of the Dutch peasantry*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Provincie Gelderland (2022), Gelderse stikstofaanpak werkt. Persbericht. Via <https://www.gelderland.nl/nieuws/gelderse-stikstofaanpak-werkt>.
- Pue, D. de, E. Kerselaers, E. Mettepenningen & J. Buysse (2021), A farmers' perspective on farm relocation: lessons learnt from relocated farmers in Belgium and The Netherlands. *Journal of Environmental Planning and Management*, 64(8), 1474-1495.
- Raad voor het Landelijk Gebied (2008), *De Mythologie van onteigening. Advies over de inzet van onteigening voor de realisatie van de Ecologische Hoofdstructuur*. Den Haag: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Schagen, O. (2018), *De 'vrijheid' om je koeien naar de slacht te brengen*. Scriptie UvA.
- Siiger Hansen, F. (2021), Minister vil ikke kræve reduktion i antallet af husdyr [Minister zal geen vermindering van het aantal landbouwhuisdieren eisen]. *LandbrugsAvisen* 10 februari 2021. Via <https://landbrugsavisen.dk/minister-vil-ikke-kr%C3%A6ve-reduktion-i-antallet-af-husdyr>.
- Smeenk, W.F.H. (1967), *Een onderzoek naar de werking en het effect van de beëindigingsregeling I van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds van de landbouw*. Den Haag: Landbouw-Economisch Instituut.
- SPD, Grünen & FPD (2021), *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit. Koalitionsvertrag 2021 – 2025*.
- Spiegel, der (2021), Weniger Tiere, mehr Hanf - Pläne von Agrarminister Özdemir. 26 december. Via <https://www.spiegel.de/politik/deutschland/cem-oezdemir-sagt-hanf-boom-voraus-und-will-weniger-nutztiere-in-deutschland-a-78761edb-a6f4-4283-9488-a1fb5cf2a194>.

- Tiktak, A., D. Boezeman, G.J. Van den Born & A. Van Hinsberg (2021), *Quickscan van twee beleidspakketten voor het vervolg van de structurele aanpak stikstof*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Tweede Kamer (2020), *Toekomst veehouderij*, Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, vergaderjaar 2019-2020, Kamerbrief 28973, nr. 238.
- Tweede Kamer (2021), *Problemen rondom stikstof en PFAS*, Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Vergaderjaar 2020-2021, Kamerbrief 35334, nr. 164.
- Tweede Kamer (2022a), *Problematiek rondom stikstof en PFAS*, Brief van de minister voor Natuur en Stikstof, Vergaderjaar 2021-2022, Kamerbrief 33576, nr. 265.
- Tweede Kamer (2022b), *Mestbeleid*, Brief van de minister voor Natuur en Stikstof, Vergaderjaar 2021-2022, Kamerstuk 33037, nr. 435.
- Tweede Kamer (2022c), *Kabinetsaanpak Klimaatbeleid*, Brief van de minister voor Klimaat en Energie, Vergaderjaar 2021-2022, Kamerbrief 32 813, nr. 974.
- Vervaet, M., L. Lauwers, S. Lenders & S. Overloop (2004), *Het driesporen-mestbeleid: evaluatie en toekomstverkenning*. Gent: Centrum voor Landbouweconomie.
- Vlaamse Regering (2022), *Conceptnota PAS 23.02.2022*. Brussel: Vlaamse overheid.
- Voskuilen, M. (2022), *Grondgebruik. Agrimatie*. Via <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpublID=2232&themaID=2286&indicatorID=2911>.
- VVD, D66, CDA & ChristenUnie (2021), *Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021-2025 – budgettaire bijlage*. Den Haag.
- Zuidelijke Rekenkamer (2013), *Evaluatie Verplaatsingsregelingen en Beëindigingsregelingen Intensieve Veehouderij*. Zuidelijke Rekenkamer.