VERKENNING 21/06 | Mei 2021

SER

Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

VERKENNING 21/06 | Mei 2021

SER

Verkenning naar een landbouwakkoord

Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw

NR. 06 - MEI 2021

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

Sociaal-Economische Raad

De Sociaal-Economische Raad (SER) adviseert het kabinet en het parlement over de hoofdlijnen van het te voeren sociaal en economisch beleid en over belangrijke wetgeving op sociaal-economisch terrein. Ook is de SER betrokken bij de uitvoering van enkele wetten.

De SER is in 1950 bij wet ingesteld. Zitting in de SER hebben vertegenwoordigers van ondernemers en van werknemers, en kroonleden (onafhankelijke deskundigen). De raad is een onafhankelijk orgaan dat door het gezamenlijke Nederlandse bedrijfsleven wordt gefinancierd.
De SER wordt bij de uitvoering van zijn functies bijgestaan door een aantal vaste en tijdelijke commissies. Enkele vaste commissies zijn onder bepaalde voorwaarden ook zelfstandig werkzaam.

Actuele informatie over de samenstelling en de werkzaamheden van de SER en zijn commissies, persberichten en het laatste nieuws zijn te vinden op de website van de SER. Ook alle adviezen die sinds 1950 zijn verschenen, zijn daar te vinden. Adviezen van de laatste jaren zijn ook in gedrukte vorm verkrijgbaar.

Wekelijks verschijnen nieuwe artikelen van het online SERmagazine op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overleg-economie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van SERmagazine, die vijf keer per jaar verschijnt.

Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag
T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl
www.ser.nl

©2021, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding

Inhoudsopgave

1. Samenvatting 7

2. Werkwijze 9

3. Uitgangspunten 11

4. De meerwaarde van een maatschappelijk akkoord 15
   - 4.1 De behoefte aan een duurzaam akkoord 15
   - 4.2 Besturen met akkoorden 16
   - 4.3 Herstel van vertrouwen 17
   - 4.4 Waartoe een akkoord? 18

5. Randvoorwaarden voor een akkoord 19
   - 5.1 De politiek bepaalt het speelveld voor het landbouwakkoord 19
   - 5.2 Welke normen en randvoorwaarden? 20
   - 5.3 Politieke besluitvorming over het akkoordproces 22
   - 5.4 Uitvoering en financiële ondersteuning 23

6. Onderwerpen en reikwijdte van het akkoord 25
   - 6.1 Een integrale aanpak 25
   - 6.2 Verschillende transitiepaden 25
   - 6.3 Positie van jonge boeren, werknemers en pachters 31
   - 6.4 Perspectief op een duurzaam verdienvermogen 32
   - 6.5 Conclusie 34

7 Vormgeving van het akkoordproces 35
   - 7.1 Principes voor het ontwerp 35
   - 7.2 Procesontwerp 36
   - 7.3 Uitwerking van het ontwerp 36
   - 7.3.1 Deelnemers en hun verantwoordelijkheid 36
   - 7.3.2 Organisatie van het akkoordproces 40
   - 7.3.3 Vertrouwensherstel door dialoog 41

Bijlagen **43**
1 Verkenningsaanvraag 45
2 Gespreksnotitie 47
3 Visies en rapporten 49
4 Samenstelling verkenningscommissie Landbouwakkoord, geconsulteerde organisaties en overige gesprekken 59

Verkenning

1 Samenvatting

Er moet nu actie worden ondernomen voor een transitie naar een economische, ecologische en sociaal duurzame landbouw.[1] Een dergelijke transitie is nodig om boeren, werknemers en andere betrokkenen bij de landbouw een duurzaam toekomstperspectief te bieden. Voor een duurzame transitie is een brede maatschappelijke overeenstemming nodig, tussen boeren, ketenpartijen,[2] vakbonden, maatschappelijke organisaties en overheden.

De meerwaarde van een landbouwakkoord ligt in het vaststellen van langjarig voorspelbaar en coherent beleid, en herstel van vertrouwen. Het handelingsperspectief van de boer staat centraal. Een akkoord geeft duidelijkheid en maakt langjarige investeringsbeslissingen mogelijk. De verhoudingen tussen boer, keten, samenleving en overheid zijn nu gepolariseerd. Gerichte aandacht voor herstel van vertrouwen en voor een maatschappelijk dialoog is daarom een belangrijke voorwaarde voor het akkoord.

Regering en parlement bepalen vooraf de opzet van, en de randvoorwaarden voor een akkoord. Voortschrijdende normen worden voor een reeks van jaren vastgelegd. Bij het stellen van de normen en randvoorwaarden doet de politiek er wijs aan niet de randen van bestaande wettelijke kaders op te zoeken. Regering en parlement respecteren de uitkomsten van een eenmaal gesloten akkoord, wanneer dat past binnen de gestelde normen en randvoorwaarden.

Een maatschappelijk akkoord vraagt om commitment en compromisbereidheid van alle betrokkenen. Een brede representatie van boeren, ketenpartijen, werknemers, maatschappelijke organisaties, overheden, en andere belanghebbenden moet goed geborgd worden. Deelnemende organisaties beschikken over legitimiteit en voldoende mandaat van hun achterban om tot gezamenlijke afspraken te komen – en zijn vervolgens in staat verantwoordelijkheid te nemen voor uitvoering van die afspraken.

Er wordt gestreefd naar een integraal en breed kaderakkoord waarin zeven verschillende transitiepaden worden uitgewerkt om tot een duurzame landbouw te komen. Elk transitiepad vraagt om eigen afspraken over het verdienmodel, de

1 Waarbij landbouw wordt gedefinieerd als een koepelterm voor de volgende agrarische sectoren: veeteelt, akkerbouw, tuinbouw en multifunctionele landbouw. Bosbouw en visserij vallen niet onder deze definitie.
2 Waarmee de toeleverende industrie, de verwerkende industrie en de retail worden bedoeld.

betrokken partijen, de behoefte aan kennis en innovatie, het wegnemen van belemmerende regelgeving, de scholing van werknemers en regionale werkgelegenheid en de wijze van monitoring van de vorderingen naar duurzaamheid. Niet alle transitiepaden zijn in alle gebieden mogelijk of wenselijk. De keuze voor een transitiepad is aan de individuele ondernemers in afstemming met gebiedsregisseurs.

Overheden en ketenpartijen stellen in het akkoordproces voldoende middelen ter beschikking om de transitie te faciliteren. Een overgang, waar mogelijk, van middel- naar doelvoorschriften geeft daarbij ruimte aan ondernemerschap. Benodigde financiële middelen voor het begeleiden van de transitie voor boeren en hun werknemers worden gebundeld in een transitiefonds voor duurzame landbouw. Daarbij worden ook de middelen van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid ingezet.

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afspraken van het akkoord berust bij de partijen die de afspraak hebben gemaakt. Bij een flink aantal afspraken zal de overheid aan de lat staan. Dat vraagt om een robuuste uitvoeringsorganisatie van voldoende capaciteit die in staat is tot effectief aanjagen, verbinden en aansturen.

2 Werkwijze

Demissionair minister Schouten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) heeft op 26 februari 2021 de SER gevraagd een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor de totstandkoming van een breed landbouwakkoord.[1] Dit akkoord dient een helder en concreet perspectief te bieden op een toekomstbestendige – want economisch en ecologisch duurzame – landbouw. De verkenningsaanvraag volgt op de motie-Bisschop,[2] die is ingediend bij de wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).[3]

In het kader van de verkenning zijn in enkele weken tijd bijna vijftig consultatiegesprekken gevoerd met een grote verscheidenheid aan sectorpartijen in de landbouw, ketenpartijen, maatschappelijke organisaties en vertegenwoordigers van overheden. Een volledige lijst met partijen en personen die voor deze verkenning zijn geconsulteerd is opgenomen in bijlage 4. Aan de gesprekspartners is vooraf een korte gespreksnotitie gestuurd,[4] met vragen over:

- De noodzaak en meerwaarde van een akkoord;
- De onderwerpen en de reikwijdte van een akkoord;
- De organisatie en het proces: onder andere welke organisaties aan tafel, en welke rol voor de overheid?

De betrokken organisaties bleken zeer bereid om hun inzichten, vragen en opvattingen te delen. Een aantal organisaties heeft ook documenten ter beschikking gesteld.

Namens de SER zijn de gesprekken gevoerd door twee kroonleden ('verkenners'): prof.dr.ir. Katrien Termeer en prof.dr.mr. Anna Gerbrandy. Zij hebben ook kennis genomen van een reeks recente rapporten, visies over de toekomst en vraagstukken die ook voor de landbouw van belang zijn, zoals de omgang met de schaarse ruimte of de behandeling van arbeidsmigranten. Bijlage 3 bevat een kort overzicht van een aantal relevante rapporten die mede voeding hebben gegeven aan deze verkenning. De verkenners hebben in deze rapportage hun bevindingen neergelegd en voorzien van aanbevelingen voor het akkoordproces. Het dagelijks bestuur van de SER heeft deze rapportage op 21 mei 2021 besproken en vastgesteld.

1 De verkenningsaanvraag is opgenomen in bijlage 1.
2 Tweede Kamer (2020-2021) 35600 *Motie van het lid Bisschop*, nr. 43.
3 Tweede Kamer (2020-2021) 35600 *Wet Stikstofreductie en Natuurbescherming*.
4 De gespreksnotitie die aan de geconsulteerde partijen is voorgelegd is opgenomen in bijlage 2.

Deze verkenning gaat over de gehele agrarische sector met een focus op de primaire producenten en hun werknemers. We duiden deze aan als boeren of agrarische ondernemers. Onder deze definitie valt een grote variatie aan agrarische ondernemers: naast akkerbouwers en veehouders ook onder meer tuinders, bollenboeren en fruittelers.

Deze rapportage geeft de algemene bevindingen uit deze gesprekken weer.
Hoofdstuk 3 formuleert een aantal uitgangspunten, aan de hand van eerdere SER-advisering.
In hoofdstuk 4 wordt verkend wat een maatschappelijk akkoord zou kunnen bijdragen aan het duurzame toekomstperspectief.
Hoofdstuk 5 bespreekt de randvoorwaarden voor een akkoord, en hoofdstuk 6 de onderwerpen die in een akkoordproces centraal zouden moeten staan.
Tot slot bevat hoofdstuk 7 het procesontwerp.

3 Uitgangspunten

Voor de SER is een breed welvaartsbegrip richtinggevend. Duurzaamheid kent drie dimensies: economisch, ecologisch en sociaal. Het ligt voor de hand om ook bij deze verkenning van een breed welvaartsbegrip uit te gaan. Dit betekent dat er, in aanvulling op de vraagstelling in de verkenningsaanvraag en de onderliggende motie, ook gerichte aandacht aan de sociale dimensie wordt gegeven.

Brede maatschappelijke welvaart houdt dus niet alleen materiële vooruitgang en een goede kwaliteit van de leefomgeving in, maar ook sociale vooruitgang (waaronder kwalitatief goed werk). De economische ontwikkeling van de landbouw is daarom duurzaam als deze gepaard gaat met een eerlijk inkomen en goede werkomstandigheden voor zowel boeren als werknemers, een gezonde leefomgeving voor mens en dier, sociale samenhang en vitale lokale gemeenschappen, en een goede milieukwaliteit en herstel van biodiversiteit. In onderstaand kader wordt een beeld gegeven hoe zo'n duurzaam toekomstperspectief eruit zou kunnen zien.

Een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw

In 2050 is de landbouw in economisch, ecologisch en sociaal opzicht duurzaam: boeren en hun medewerkers verdienen een eerlijk inkomen, werken met behulp van energieopslag in een emissie-arme landbouw zonder vervuiling en dragen bij aan een vitale sector waarin mensen veilig kunnen werken en zich verder kunnen ontwikkelen. Boeren hebben daarnaast voldoende middelen en vertrouwen in de toekomst om te blijven investeren in innovatie- en concurrentiekracht, dan wel te kiezen voor agrarisch natuurbeheer en andere publieke diensten. Voor boeren zijn er verschillende (transitie)paden richting een duurzame landbouw mogelijk, binnen de heldere en concrete wettelijke kaders die de overheid biedt voor bescherming van bodem, water, biodiversiteit en dierenwelzijn. Doelvoorschriften geven ruimte aan ondernemerschap: de boer wordt afgerekend op, en beloond voor, resultaten. Innovatie in techniek, organisatie en maatschappelijke vraagarticulatie bieden mogelijkheden voor adaptatie aan nieuwe uitdagingen. Een aantrekkelijk landschap, een vitaal platteland en een gezonde leefomgeving dragen bij aan de verwerving van additionele maatschappelijke waardering en middelen voor de agrarische sector.

De landbouw zorgt voor een ruim aanbod aan betaalbaar en goed voedsel. Voedsel behoort tot de eerste levensbehoeften; voedselzekerheid is daarom een belangrijke maatschappelijke waarde. Daarnaast brengt de landbouw ook andere gewaardeerde producten voort, zoals bloemen of planten. De primaire landbouw maakt deel uit van een breder agrocomplex van verwerking en toeleveranciers dat werkgelegenheid en inkomen verschaft aan een behoorlijk deel van de bevolking.

De landbouw levert daarnaast publieke diensten. De grondgebonden landbouw is gezichtsbepalend voor de inrichting van het buitengebied. Landbouw kan worden gecombineerd met de zorg voor natuur en cultuurhistorische kwaliteiten van landschappen ('groene diensten') of het bieden van mogelijkheden voor waterberging ('blauwe diensten').[1]

De Nederlandse landbouw is een wereldspeler van formaat, maar loopt tegen de fysieke grenzen van het huidige productiesysteem aan. Het draagvermogen van de aarde is eindig. Dat raakt boeren, als primaire producenten, maar ook anderen die van de landbouw afhankelijk zijn, zoals werknemers. De druk op de fysieke en de milieugebruiksruimte is hoog, en de vitaliteit van het platteland staat onder druk. Veel boeren zitten in de knel: de nadruk op kostenverlaging en productieverhoging in de afgelopen jaren gaat gepaard met kleine, soms zelfs negatieve marges die weinig ruimte geven voor een goede beloning van de factor arbeid. Deze boeren hebben dringend behoefte aan een duurzaam toekomstperspectief, inclusief een bijbehorend verdienmodel.

De SER stelde in 2016 vast dat versnelling van de verduurzaming in de veehouderij onontkoombaar is. Overheid en bedrijfsleven moeten daartoe gezamenlijk serieus het heft in handen nemen.[2] Daarbij deed de SER de volgende aanbevelingen voor een vitale, duurzame en maatschappelijk geaccepteerde veehouderij die nog steeds relevant zijn, ook voor andere takken van de landbouw:

- Ondersteun en versterk gericht de voorhoede van duurzame ondernemers en ondernemingen;
- Pleeg maatwerk per (veehouderij)sector;
- Om resultaat te boeken moeten alle schakels in de keten actief meedoen, inclusief de retail en de verwerkende industrie;
- Waardeer mest als vierde product van de veehouderij;
- Plaats de veehouder (weer) midden in de maatschappij;

1 Zie: SER (2008) Advies *Waarden van de Landbouw*.
2 Zie: SER (2016) Advies *Versnelling duurzame veehouderij*.

- Zorg voor het ontwikkelen en de beschikbaarheid van diverse vormen van private en publieke financiering voor de verduurzaming.

Daarbij heeft de SER ook aandacht gevraagd voor de positie en rol van werknemers in de transitie. Werknemers ondervinden niet alleen de effecten van verduurzamingsmaatregelen, maar kunnen daaraan ook een waardevolle bijdrage leveren.

4 De meerwaarde van een maatschappelijk akkoord

4.1 De behoefte aan een duurzaam akkoord

Er is een brede behoefte aan een duurzaam perspectief. Daarvoor is een transitie nodig naar een ecologisch, economisch en sociaal duurzame en maatschappelijk gewaardeerde landbouw. Deze behoefte wordt ervaren door de boeren zelf, door werknemers, de ketenpartijen, overheden en de maatschappij. Doorgaan op dezelfde weg is niet langer houdbaar. Gezien de vele rapporten, commissies en initiatieven is het nu ook het moment om duidelijke stappen naar verduurzaming te zetten.

Voor verbetering van bodemkwaliteit, waterkwaliteit, luchtkwaliteit, biodiversiteit en klimaat is nu actie nodig, zodat bestaande Europese en nationale kaders niet worden overschreden. Ecosystemen en boeren kunnen niet lang meer op verandering wachten. De opgaven vragen om bestuurlijke visie en maatregelen die op draagvlak van de sector en de bevolking kunnen rekenen. Er is een transitie nodig voor de langere termijn die nu van start gaat en waarin het handelingsperspectief van de boer en werknemers in de sector centraal staat.

Zonder samenwerking op basis van een eerlijke verdeling van kosten en baten komt de transitie niet van de grond. Dit is een belangrijke voorwaarde voor een duurzaam toekomstperspectief. Naast langjarig consistent overheidsbeleid zijn daar ook goede afspraken met ketenpartijen voor nodig, evenals een herstelde relatie met burgers en consumenten. Boeren kunnen de transitie naar een duurzame landbouw niet alleen verzorgen: de transitie moet nadrukkelijk in samenwerking met andere partijen tot stand komen.

De meeste sectorpartijen zien een breed maatschappelijk landbouwakkoord als een goede manier om het transitieproces vorm te geven, juist omdat overeenstemming tussen partijen kan leiden tot gedragen en perspectiefvolle oplossingen. Een belangrijke voorwaarde daarbij is dat een akkoord de eerlijke transitie naar een duurzame landbouw versnelt en niet fungeert als vluchtheuvel om de uitvoering van bestaand beleid (zoals bijvoorbeeld vastgelegd in de stikstofwet) te vertragen.

De mogelijke meerwaarde van een landbouwakkoord ligt in het vastleggen van langjarig voorspelbaar beleid. Op basis daarvan kunnen gezamenlijke, goed begaanbare transitiepaden worden uitgezet. Ondanks de vele rapporten, commis-

sies en initiatieven is er namelijk nog geen gezamenlijk, breed gedragen handelingsperspectief voor de lange termijn. Daardoor is er sprake van onvrede, teleurstelling en verlies van vertrouwen.

4.2 Besturen met akkoorden

"Besturen met akkoorden is wenselijk en noodzakelijk, maar vraagt om onderbouwing en transparantie."[1] Een akkoord is geen duizenddingendoekje, geen tovermiddel om hardnekkige problemen op te lossen. De Raad voor het Openbaar Bestuur stelt dat brede maatschappelijke akkoorden, gelet op de maatschappelijke complexiteit, een welkom en zelfs noodzakelijk sturingsarrangement zijn. Maar de rijksoverheid dient dan wel goed te onderbouwen waarom zij koerst op een breed maatschappelijk akkoord (geen schaamlap voor een gebrek aan visie; geen gemakzuchtig 'over de schutting gooien'); zij moet ook bij de invulling van de architectuur van akkoordprocessen expliciet, transparant en in overleg met het parlement inhoud geven aan de kernwaarden van goed bestuur. Een goed maatschappelijk akkoord komt op een zorgvuldige en transparante wijze tot stand en voegt publieke waarde toe. Een slecht akkoordproces levert slechts frustratie en vertraging op.

De politiek (regering en parlement) moet op weg naar een akkoord het voortouw nemen door vooraf heldere en concrete kaders te formuleren voor de middellange en lange termijn. Het is aan een nieuw kabinet om deze nationale langetermijndoelen (voor meerdere kabinetsperioden) op korte termijn zo helder mogelijk neer te leggen. Dit geeft duidelijkheid en perspectief aan de sector en kan de basis vormen voor een maatschappelijk akkoord.

Een landbouwakkoord moet individuele boeren en hun werknemers voor een langere periode stabiliteit en zekerheid kunnen bieden. Deze stabiliteit en zekerheid moet het boeren mogelijk maken ingrijpende investeringsbeslissingen te nemen en daarvoor financiering te vinden. Ook diegenen die overwegen te stoppen hebben behoefte aan duidelijkheid. Tegelijkertijd zijn de vraagstukken zo urgent dat er niet gewacht kan worden met veranderingen: deze moeten op korte termijn worden ingezet, zeker gezien de lange investeringstermijnen van tien, twintig of zelfs dertig jaar in de sector. Volledige zekerheid kan daarbij niet worden gegeven; er kunnen zich tussentijds nieuwe ontwikkelingen voordoen en inzichten kunnen zich wijzigen. Essentieel is dat abrupte koerswendingen worden voorkomen. Er moet ook ruimte zijn voor geleidelijke aanpassingen aan veranderende omstandig-

1 Raad voor het Openbaar Bestuur (2020) Advies *Akkoord?! Besturen met akkoorden als evenwichtskunst,* p.7.

heden. Daarom is het belangrijk om te investeren in de veerkracht van boeren en hun werknemers. Daaraan hebben onder meer banken en kennisinstellingen een bijdrage te leveren.

4.3 Herstel van vertrouwen

Alhoewel de urgentie voor een duurzaam toekomstperspectief breed gedeeld wordt, is men het niet altijd eens over de aard, het tempo en de richting van de verandering. Dat is een van de redenen waarom het zo belangrijk is dat de overheid heldere kaders stelt en zich daaraan committeert. Dit kan de patstelling doorbreken en ruimte maken voor een nieuw gesprek en een langjarig perspectief. Er is onder sectorpartijen een grote diversiteit aan probleemstellingen en visies. Hierdoor zijn er ook verschillende beelden bij de reikwijdte van het akkoord en de partijen die bij het akkoord betrokken moeten worden.

Herstel van vertrouwen is een belangrijke voorwaarde voor, en potentiële meerwaarde van een landbouwakkoord. De verhoudingen zijn steeds meer gepolariseerd geraakt. Er is echter ook een breed gedeelde wens naar duidelijkheid op de lange termijn, naar maatschappelijke waardering en naar een duurzaam perspectief op basis waarvan kan worden geïnvesteerd in de toekomst van het bedrijf. Daarvoor zijn langjarig voorspelbaar beleid, beleidscoherentie en een herstel van onderling vertrouwen nodig.

Voor herstel van vertrouwen moet het handelingsperspectief van boeren en hun werknemers centraal staan. Het is belangrijk dat er mét hen gepraat wordt en niet óver hen. Het gaat hierbij om breed en wederzijds vertrouwen: tussen boeren onderling, tussen boeren en hun werknemers, tussen boeren en ketenpartijen, tussen boeren en burgers, omwonenden en de overheid. Op het erf van de boer komen verschillende maatschappelijke en bedrijfseconomische uitdagingen samen. Een focus op het handelingsperspectief van boeren en hun werknemers kan bijdragen aan een gewaardeerde rol van boeren in de samenleving en houvast bieden voor ondernemerschap en innovatie.[2] Zonder handelingsperspectief voor de boer gaat de transitie naar een duurzame toekomst voor de landbouw niet lukken.

2 Zie ook: Transitiecoalitie Voedsel (2021) *Samen werken aan regie op ruimte*.

4.4 Waartoe een akkoord?

Partijen hebben verschillende verwachtingen uitgesproken over de gewenste uitkomsten van een landbouwakkoord. Een belangrijke mate van overeenstemming bestaat over de wenselijkheid van positieve uitkomsten op het volgende samenstel van kwesties:

- Voorspelbaar overheidsbeleid dat ruimte geeft voor vernieuwend ondernemerschap, als basis voor investeringen in de toekomst;
- Wenkende toekomstperspectieven voor (vooral jonge) boeren en (toekomstige) werknemers op basis van solide verdienmodellen;
- Verbetering van de kwaliteit van bodem, water, lucht, biodiversiteit, klimaat en landschap;
- Versterking van de vitaliteit van het landelijk gebied.

Om deze resultaten te kunnen boeken, wordt samenwerking tussen verschillende partijen, gericht op een eerlijke verdeling van kosten en baten van de transitie naar duurzaamheid, onmisbaar geacht. Dat kan niet zonder versterking van onderling vertrouwen.

5 Randvoorwaarden voor een akkoord

5.1 De politiek bepaalt het speelveld voor het landbouwakkoord

Regering en parlement bepalen vooraf de opzet van, en de randvoorwaarden voor het akkoord. De randvoorwaarden vormen het speelveld waarbinnen betrokkenen samen met de overheid maatschappelijk breed gedragen oplossingen kunnen zoeken en vinden. Daarbij zal de politiek in de aanpak van bepaalde urgente kwesties (denk aan de stikstofproblematiek) nu knopen moeten doorhakken, die vervolgens de randvoorwaarden voor het akkoord vormen.

De randvoorwaarden bestaan in ieder geval uit de voortschrijdende normen, een voldoende reservering van financiële middelen, het procesontwerp en voldoende commitment voor de eigen rol binnen het akkoordproces. Daarmee wordt minimaal duidelijkheid gegeven over de opgaven omtrent stikstof, waterkwaliteit, klimaat en biodiversiteit, waar de motie-Bisschop om vraagt.

De randvoorwaarden betreffen zowel bindende juridische kaders als beschikbare financiële middelen. Bij wijze van voorzet zet tabel 5.1 op pagina 25 een aantal relevante nationale en Europese wetten op een rij. Voor de uitvoering van het akkoord moeten voldoende financiële middelen ter beschikking worden gesteld. Ter wille van de doelmatigheid is het belangrijk om deze middelen zoveel mogelijk te ‘ontschotten’ (dat geldt ook voor het huidige stikstoffonds).

Daarnaast zal de rijksoverheid heldere kaders voor een evenwichtige ruimtelijke ontwikkeling moeten neerleggen en meer regie moeten gaan voeren. Vanwege de rivaliserende claims op de schaarse ruimte zijn integrale afwegingen nodig om te komen tot een optimale inrichting van de ruimte. Duidelijke landelijke kaders vormen dan de basis voor een zorgvuldige afweging tussen verschillende functies in de afzonderlijke gebieden. Daarbij zijn het bodem- en watersysteem leidend. Een belangrijk uitgangspunt is om vruchtbare grond zoveel mogelijk te reserveren voor de grondgebonden landbouw. Daarnaast is het zaak om aan te sturen op goede functiecombinaties, zoals natuurinclusieve vormen van landbouw rondom natuurgebieden en zonne-energie op daken.

Provincies hebben in de transitie naar een duurzame landbouw een sleutelrol te spelen als gebiedsregisseur. Zij kunnen de verschillende doelen en waarden in gebieden met elkaar verbinden en zorgen voor een goede balans tussen voedsel- en grondstoffenproductie, natuur en milieu, landschap en leefbaarheid.

In samenhang met de opzet en de randvoorwaarden wordt ook de looptijd van een akkoord vastgelegd. Deze looptijd omvat meerdere kabinetsperiodes. De voortschrijdende normen die de politiek stelt, zijn elk voorzien van jaartallen. Deze bepalen de looptijd van het akkoord. Bij de voortschrijdende normstelling doet de politiek er wijs aan rekening te houden met gebruikelijke investeringstermijnen in verschillende takken van de landbouw, en met de doelen van het Klimaatakkoord. Een landbouwakkoord kan gericht worden op 2030 en 2050, met tussendoelen in 2025 en 2040.

5.2 Welke normen en randvoorwaarden?

Tot de set van randvoorwaarden behoort in elk geval de geldende nationale en Europese wet- en regelgeving, met inbegrip van de voortschrijdende normen voor de lange termijn die de overheid op basis daarvan formuleert. Dat laat onverlet dat de politiek met name voor stikstofdepositie ook kortetermijndoelen kan stellen. De uitvoering van die doelen valt dan buiten dit akkoordproces.

Een landbouwakkoord zal zich moeten voegen naar de Europese en nationale beleidskaders. In het nieuwe Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) staat de 'van-boer-tot-bord'-strategie centraal. Het doel daarvan is om het Europese voedselsysteem wat betreft duurzaamheid wereldwijd de norm te maken. Daarbij wordt onder meer ingezet op vermindering van het gebruik van kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen, het verbeteren van dierenwelzijn en het vergroten van biodiversiteit. Landbouwpraktijken die CO_2 aan de atmosfeer onttrekken, verdienen beloning, ofwel via het GLB, ofwel via andere publieke of particuliere initiatieven (een koolstofmarkt). De transitie vereist een collectieve aanpak van overheden, ketenpartijen, ngo's, sociale partners, wetenschappers en burgers.

Het is van essentieel belang dat Nederland bij het vastleggen van normen en randvoorwaarden niet de randen van bestaande wettelijke kaders opzoekt. Bij de formulering van normen moet de juridische borging op de langere termijn voorop staan: er moet een marge worden ingebouwd zodat de afspraken niet direct ten onder gaan aan veranderende omstandigheden of discussies op het scherpst van de snede. Een gebrek aan juridische houdbaarheid van voorgenomen investeringen is namelijk een belangrijke bron voor frustratie en verlies van vertrouwen voor de sector. Het risico dat bepaalde vergunningen en daarop gebaseerde investeringsbeslissingen succesvol bij de rechter kunnen worden aangevochten, moet daarom veel kleiner worden en liefst tot nul worden teruggebracht. Zorgvuldig geformuleerde normen bieden handelingsperspectief, duidelijkheid en zekerheid aan boeren en

hun werknemers, al zullen de doelen ook van ieder een eerlijke bijdrage vergen. De energie van boeren kan dan gaan naar de ontwikkeling van een perspectief binnen deze kaders.

Tabel 5.1 Minimale en verwachte normen en randvoorwaarden.

Doel	Minimale randvoorwaarden Nederland 2030	Verwachte noodzakelijke toekomstige aanscherping
Klimaat	49% CO_2eq-reductie t.o.v. 1990 (Klimaatwet).	55% CO_2eq-reductie t.o.v 1990 (2030, de Green Deal).
Stikstof	50% areaal onder kritische depositie waarde en 26% minder emissie (Stikstofwet).	50% minder emissie (adviescollege Stikstof, 2030); plaatselijk sterkere reductie.
Bodem	Duurzaam beheer van het gehele landbouwareaal (Nationaal Bodemprogramma).	50% vermindering pesticiden gebruik; 20% vermindering meststoffengebruik; vergroten areaal biologische landbouw naar 25% (2030, 'van-boer-tot-bord'-strategie).
Waterkwaliteit	Goede chemische en ecologische waterkwaliteit (2027, Kaderrichtlijn Water). Minder dan 50 mg nitraat per liter water (Nitraatrichtlijn).	Met de huidige maatregelen wordt verwacht dat slechts 35-65% van de regionale wateren in 2027 voldoet aan de Kaderrichtlijn Water.*
Waterkwantiteit en klimaatadaptatie		Klimaatadaptatie (droogte/wateroverlast), verzilting, bodemdaling.
Biodiversiteit	17 procentpunt verwachte verbetering voor in stand houden van soorten (2030, condities doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn).**	37 procentpunt additionele verbeteropgave voor in stand houden van soorten (2050, condities doelbereik Vogel- en Habitatrichtlijn).***
Dierenwelzijn	-	Verwachte herziening wetgeving dierenwelzijn op EU-niveau, inclusief diervervoer en slacht ('van-boer-tot-bord'-strategie).
Diergezondheid	-	Gezonde dieren zijn de norm; minimale kans op uitbraak van dierziekten, 50% reductie antibiotica voor landbouwdieren (2030, 'van-boer-tot-bord'-strategie).
Volksgezondheid	50% sectorale reductie van fijnstof t.o.v. 2019 (sectorplan Pluimveehouderij, programma Vitale Varkenshouderij).	50% reductie antibiotica voor landbouwdieren (2030, 'van-boer-tot-bord'-strategie), nieuwe reductiedoelstelling fijnstof voor relevante andere sectoren.

* Planbureau voor de Leefomgeving (2020) *Kwaliteit oppervlaktewater Europese kaderrichtlijn water*.

** Planbureau voor de Leefomgeving (2020) *Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*, en Tweede Kamer (2019-2020) 35 334 *Hoofdlijnen van het gezamenlijke programma Natuur*, nr. 131.

*** De resterende verbeteropgave van 37 procentpunt komt bovenop de al geraamde 17 procentpunt verbetering die in 2030 kan worden bereikt bij voortzetting van huidig beleid, op basis van 100% VHR-doelbereik. Zie: Planbureau voor de Leefomgeving (2020) *Tussenrapportage Natuurverkenning 2050*, en Tweede Kamer (2019-2020) 26 407 *Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit*, nr. 130.

Verschillende doelstellingen in het kader van de 'van-boer-tot-bord'-strategie passen niet precies in bovenstaand schema, omdat ze een meer overkoepelend karakter hebben en ook nog niet zijn doorvertaald naar de afzonderlijke lidstaten. Zo is de reductie van het nutriëntenoverschot in het milieu niet alleen voor de kwaliteit van de bodem van belang, maar ook voor de kwaliteit van water, lucht en biodiversiteit en voor het klimaat.

Een landbouwakkoord moet ook het welzijn van boeren en hun werknemers ten goede komen. Dan gaat het onder meer om het verzekeren van een eerlijke beloning voor goed werk, van goede en veilige arbeidsomstandigheden, en van goede toegang tot scholing als belangrijk instrument om de positie van werknemers op de arbeidsmarkt te versterken. Daarbij vraagt de positie (en huisvesting) van arbeidsmigranten bijzondere aandacht. Dit zijn onderwerpen die vooral het reguliere overleg tussen werkgevers en vakbonden betreffen en in bepaalde gevallen kunnen vragen om wetgeving en handhaving door de overheid.

De transitie vraagt om samenwerking tussen partijen, maar deze samenwerking moet wel voldoen aan de Europese mededingingsregels. De Europese Commissie is van plan de mededingingsregels voor collectieve duurzaamheidsinitiatieven te verduidelijken om primaire producenten te steunen bij de transitie. Daarnaast zal de Commissie boeren helpen hun positie in de keten te versterken en om een rechtvaardig deel van de toegevoegde waarde van duurzame productie te verwerven, door bij de gemeenschappelijke marktordeningen voor landbouwproducten aan te sturen op mogelijkheden voor samenwerking. Zij zal ook met de medewetgevers werken aan verbeterde landbouwvoorschriften, bijvoorbeeld voor producenten van producten met een geografische aanduiding, om de positie van boeren, hun coöperaties en producentenorganisaties in de keten te versterken.

5.3 Politieke besluitvorming over het akkoordproces

Regering en parlement respecteren de uitkomsten van een eenmaal gesloten akkoord, wanneer dat beantwoordt aan de gestelde normen en past binnen de gestelde randvoorwaarden. Een maatschappelijk akkoord vraagt om commitment en compromisbereidheid van alle betrokkenen, en die zijn niet bestand tegen selectief winkelen in de uitkomsten van een akkoordproces door de politiek. Regering en parlement dienen de eigen wensen en inzet zoveel mogelijk aan het begin van een akkoordproces duidelijk te maken. Daarom is het zo belangrijk om de normen en randvoorwaarden vooraf helder vast te leggen, de overheid tijdens het onderhandelingstraject politiek afdoende te mandateren, en vooraf voldoende financiële mid-

delen te reserveren om de transitie van de landbouw langjarig te ondersteunen. De regering legt het ontwerp van een akkoordproces aan het parlement voor. Dat moet het mogelijk maken om bij de beoordeling van het eindresultaat te volstaan met een globale toetsing aan gestelde normen en randvoorwaarden. Daarvoor is het ook noodzakelijk dat er tijdens het akkoordproces regelmatig gerapporteerd wordt, waarbij onafhankelijke deskundigen borgen dat het akkoord-in-wording voldoet aan de gestelde normen en randvoorwaarden.

5.4 Uitvoering en financiële ondersteuning

Voor de uitvoering van het akkoord moet naar verwachting veel regelgeving worden aangepast en moeten nieuwe instrumenten worden ontwikkeld. Dat vergt voldoende uitvoeringscapaciteit, niet alleen van het Rijk en decentrale overheden, maar ook van andere betrokkenen, waaronder marktpartijen en hun brancheorganisaties. Hier laat zich de opheffing van de productschappen voelen.

Financiële ondersteuning en facilitering van (de uitkomsten van) het akkoord kunnen verschillende vormen aannemen. Naast directe financiering van het akkoordproces kan het gaan om een transitiefonds dat zowel boeren als werknemers vooral in de overgangsperiode financieel ondersteunt, om het opzetten van een systeem van langjarige betalingen voor publieke diensten (zoals natuur- en landschapsbeheer), een grondbank, een afrekenbare stoffenbalans of eventuele marktinterventies voor ontwikkeling van verdienmodellen. Daarbij zouden middelen uit het GLB optimaal moeten worden ingezet. Naar verwachting zal de overheid over een periode van 10 tot 15 jaar in ieder geval zo'n 20 tot 30 miljard euro moeten reserveren voor ondersteuning van de transitie.[1]

Het nieuwe GLB biedt Nederland en andere lidstaten belangrijke mogelijkheden om het verdienvermogen in de landbouw te verduurzamen. Het nieuwe GLB stuurt sterker op resultaten en prestaties, en geeft lidstaten meer ruimte voor flexibiliteit en verscheidenheid. Daardoor kan beter worden ingespeeld op de specifieke behoeften en condities in de verschillende lidstaten. Zo kunnen lidstaten via de ecoregelingen een deel van de hectaretoeslagen (van pijler 1) omzetten in meer doelgerichte betalingen voor bijvoorbeeld klimaat, leefomgeving en landschap. Daarnaast worden de mogelijkheden verruimd om middelen over te brengen van pijler 1

1 Zie onder andere Transitiecoalitie Voedsel (2021) *Samenwerken aan regie op ruimte,* en Bakker [et al.] (2021) Zoneren biedt landbouw toekomstperspectief, *Tijdschrift Milieu*, pp. 39-44. Bakker et al. komen tot aanzienlijk hogere bedragen: 50 miljard euro voor o.a. bedrijfsverplaatsingen en warme sanering (op kosten van de overheid) plus 30 miljard euro voor private investeringen in grondverwerving en ontwikkeling.

(directe betalingen) naar pijler 2 (plattelandsontwikkeling) – bijvoorbeeld voor meerjarige overeenkomsten over agrarisch natuurbeheer of voor het compenseren van gebiedsspecifieke beperkingen.

Het ligt voor de hand dat de Nederlandse overheid in het kader van het Nationaal Strategisch Plan kiest voor een gerichtere inzet van de middelen van het GLB voor de transitie naar een duurzame landbouw. In paragraaf 6.2 wordt een zevental mogelijke transitiepaden geschetst. Voor het kunnen inslaan van die transitiepaden zijn aanvullende publieke middelen nodig, in het bijzonder om innovatie te stimuleren en om de levering van publieke ('groene en blauwe') diensten adequaat te vergoeden. Om goed gebruik te kunnen maken van de mogelijkheid om middelen van pijler 1 naar pijler 2 over te brengen, zal meer cofinanciering moeten worden gemobiliseerd.

6 Onderwerpen en reikwijdte van het akkoord

6.1 Een integrale aanpak

Een integrale benadering is noodzakelijk om te voorkomen dat er steeds op een enkel vraagstuk geoptimaliseerd wordt. Daardoor zou namelijk onnodig veel geld moeten worden ingezet voor een uitkomst die niet houdbaar is en die maar weinigen zal bevallen. Een breed inzetbaar transitiefonds kan daarentegen uitkomst bieden voor een integrale aanpak. Er kunnen verschillende lijnen van integraliteit worden onderscheiden:

- integrale duurzaamheid – dus economisch, ecologisch én sociaal;
- een integrale benadering van urgente vraagstukken zoals emissies, biodiversiteit en dierenwelzijn;
- een integrale en samenhangende benadering van alle agrarische sectoren;
- integrale aanpakken van verduurzamingsvraagstukken in ketenverband; en
- integrale afwegingen voor een optimale inrichting van de ruimte.

Ook bij een integrale aanpak is het van belang voort te bouwen op goede bestaande (sector)plannen. Voor elke landbouwsector spelen ook specifieke problemen, die overigens ook met elkaar kunnen interacteren. Er zijn al verschillende sectorplannen gemaakt die belangrijke stappen zetten richting duurzaamheid. Voor zover deze plannen ook invulling geven aan de door de politiek gestelde kaders, zouden deze moeten worden benut als bouwstenen in het proces naar een breed landbouwakkoord.

Een integrale aanpak is gewenst, maar moet wel behapbaar blijven en op afzienbare termijn tot concrete resultaten kunnen leiden. Daarbij kan worden gedacht aan een breed kaderakkoord op hoofdlijnen dat nader wordt uitgewerkt voor bepaalde gebieden en/of sectoren.

6.2 Verschillende transitiepaden

Bij de verduurzaming van hun bedrijf kunnen boeren verschillende transitiepaden volgen, mede afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, de eigen ambities en de uitgangssituatie. Het onderstaande tekstkader schetst een zevental mogelijke transitiepaden. Voor alle bedrijven geldt dat ze in 2050 volledig duurzaam zijn

en in 2030 voldoen aan de door het kabinet vastgestelde normen. Ecologische doelen op het gebied van bodemkwaliteit, waterkwaliteit, luchtkwaliteit, biodiversiteit en klimaat vormen een integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. De heldere langetermijnnormen geven daarbij ruimte aan de boer om eigen keuzes te maken binnen de mogelijkheden van het gebied waarbinnen hij of zij onderneemt. Het is mogelijk dat een boer voor verschillende onderdelen van zijn bedrijf verschillende transitiepaden kiest.

Niet alle transitiepaden zijn in alle gebieden mogelijk of wenselijk. Dicht bij natuurgebieden of in veenweidegebieden liggen andere routes voor de hand dan in de kleigebieden, in de polder of op de hoge zandgronden. De uitgewerkte transitiepaden bieden boeren voldoende houvast om in afstemming met actoren in gebiedsprocessen weloverwogen keuzes voor de toekomst te maken.

Voor de verschillende transitiepaden worden door de deelnemers samenhangende afspraken gemaakt over:

- De uitwerking van en bijdrage aan de doelen, en de daartoe benodigde instrumenten;
- Het opzetten van monitorsystemen;
- Het opzetten van systemen om goed gedrag te belonen, en slecht gedrag te sanctioneren;
- Het stimuleren van innovatie en de toegang tot benodigde kennis;
- Het wegnemen van onnodige barrières in regelgeving;
- Het ontwikkelen van bestendige verdienmodellen;
- De inzet van een transitiefonds om boeren en hun werknemers in staat te stellen zich aan te passen en invulling te geven aan het gekozen transitiepad;
- Het versterken van de arbeidsmarktperspectieven van werknemers, mede door scholing;
- Het opzetten van partnerschappen, en de bijdragen die ketenpartijen en gebiedsactoren in dat verband leveren.

Het stimuleren van innovatie en een goede toegang tot kennis is een belangrijke voorwaarde voor de transitie. Verschillende transitiepaden vragen om hoogwaardige technologische oplossingen, bijvoorbeeld op het gebied van stalsystemen of gewasbescherming. Maar ook niet-technologische vormen van innovatie – sociale innovatie – moeten voldoende aandacht krijgen; ook op dat vlak is bij ondernemers (en hun medewerkers) behoefte aan kennis. Daarbij zou ook aan een boerencoach gedacht kunnen worden, die het aanspreekpunt vormt voor boeren en hun werknemers en daarbij ruimte biedt voor maatwerk. Het is belangrijk om financiële mid-

delen en regelgeving zo vorm te geven dat deze innovatie en kennisdeling niet in de weg staan, maar juist stimuleren (zie ook paragraaf 5.4).

Een overgang van middel- naar doelvoorschriften geeft daarbij ruimte aan innovatie en ondernemerschap. Veel Europees en nationaal beleid bestaat momenteel uit gedetailleerde middelvoorschriften, die als hinderend worden ervaren voor duurzaam ondernemerschap. Voor alle transitiepaden geldt dat de boer beter kan worden afgerekend op resultaten. Een overgang van middel- naar doelvoorschriften is lastig en ingrijpend, maar noodzakelijk. De vormgeving van doelvoorschriften in kritische prestatie indicatoren (KPI's) en het opzetten van een monitoringsysteem op bedrijfsniveau kan boeren helpen hun prestaties te verbeteren. Daarnaast geeft zo'n systeem de overheid, ketenpartijen en maatschappelijke organisaties inzicht in de vorderingen richting verduurzaming – waarop eventuele financiële beloningen en sancties kunnen worden gebaseerd.

Bij de keuze voor, en de ontwikkeling van verschillende transitiepaden moet gerichte aandacht worden geboden aan de kwaliteit van arbeid en werkgelegenheid alsmede aan de behoefte aan scholing. Dat geldt zowel voor het akkoordproces zelf als voor de uitvoering van het akkoord. De keuze voor een bepaald transitiepad kan een bepaalde behoefte aan (her)scholing voor de boer en zijn of haar werknemers met zich meebrengen. Dat geldt zeker voor het transitiepad 'stoppen'. Bij een sanering moet niet alleen rekening gehouden worden met de positie van ondernemers, maar ook met die van werknemers in de primaire sector of de verwerkende industrie. Wie daarbij zijn of haar baan verliest zou, ook met de inzet van scholingsmiddelen, naar een passende nieuwe baan moeten worden begeleid. Andere transitiepaden kunnen leiden tot vervanging van menselijke arbeid door robots of tot krimp van activiteiten. Ook dergelijke processen moeten sociaal goed worden begeleid.

De transitiepaden kunnen uiteenlopende effecten hebben voor de omvang van de werkgelegenheid en de vraag naar gekwalificeerde medewerkers. Het totaal aantal werknemers (medewerkers op de loonlijst) in de landbouw bedraagt een kleine 100.000 mensen. Zij zijn vooral werkzaam in de glastuinbouw, het loonwerk en de open teelten tuinbouw.[1] Landelijk gezien is het aandeel in de totale werkgelegenheid bescheiden; in bepaalde regio's kunnen ontwikkelingen in de landbouw, zeker in combinatie met doorwerkingseffecten in de keten, wel substantiële gevolgen hebben voor de arbeidsmarkt en daarmee ook voor de vitaliteit van een gebied.

1 UWV (2019) *Factsheet arbeidsmarkt: agrarische en groene sector*.

Daarom is het belangrijk om in die gevallen de regionale arbeidsmarktperspectieven goed in beeld te brengen en te houden.

Zeven mogelijke transitiepaden

Transitiepad 1: Hightech gesloten systemen
In gesloten systemen (dierlijke en/of plantaardige productie) zijn omgevingsfactoren goed te controleren en worden deze gestuurd op het minimaliseren van emissies en inputs (zoals waterverbruik, mest, voer en chemie), hergebruik van reststromen, een hoog niveau van dierenwelzijn en diergezondheid en het opwekken van energie. Hightech gesloten systemen vergen hoge investeringen, maar leveren hoge opbrengsten van hoge kwaliteit en zijn sociaal en landschappelijk goed ingebed in de omgeving. De transitie naar hightech gesloten systemen is kennisintensief en vraagt om innovatieve netwerken en zorgvuldig vormgegeven publiek-private samenwerkingen.

Voorbeelden: Energie producerende kassen en innovatieve stallen.
Verdienmodel: Verwaarding in hoogwaardige ketenconcepten voor koopkrachtige markten, in Noordwest-Europa en daarbuiten.

Transitiepad 2: Hightech open systemen
Deze open systemen (dierlijke en/of plantaardige productie) zijn gericht op het produceren van hoge kwaliteitsproducten door een focus op gezonde bodems en minimale emissies naar bodem, water en lucht. Ze maken gebruik van de laatste ontwikkelingen op het gebied van precisietechnieken, veredeling, robotica en kringloopprincipes. Daarbij wordt gestuurd op het versterken en het goed gebruik maken van biodiversiteit, de mogelijkheden om CO_2 op te slaan en water vast te houden en/of te zuiveren. Hightech open systemen zijn sociaal en landschappelijk goed ingebed in de omgeving, kennisintensief en vragen om nieuwe netwerken en praktijkexperimenten.

Voorbeelden: Mozaïek akkerbouw en emissieneutrale gemengde bedrijven.
Verdienmodel: Veel kansen voor vraaggestuurde ketenconcepten en hoogwaardig uitgangsmateriaal, in Noordwest-Europa en daarbuiten. In voorkomende gevallen zijn er naast productverwaarding ook mogelijkheden voor vergoeding van bepaalde maatschappelijke diensten (inclusief CO_2-opslag, te vergoeden via CO_2-certificaten).

Transitiepad 3: Zo duurzaam mogelijke landbouw
Geheel of deels grondgebonden. Zo duurzaam mogelijke landbouw bestaat uit plantaardige, dierlijke of gemengde bedrijven voor voedselproductie die de best beschikbare duurzame methoden en technieken toepassen. Boeren en hun werknemers leren van transitiepaden 1 en 2 met behulp van studieclubs en voorlichting.

Voorbeelden: Bedrijven die de kringloop zoveel mogelijk trachten te sluiten.
Verdienmodel: Ontwikkelen van passende verdienmodellen is voor dit transitiemodel lastig maar cruciaal. Vaak zal het gaan om een gestapeld verdienmodel, met ook vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer (zie ook transitiepad 6) en/of neveninkomsten uit zorg, recreatie en/of winkelverkoop (zie transitiepad 5). Een belangrijke vraag is in hoeverre productverwaarding in een onderscheidend ketenconcept mogelijk is: kunnen de relevante aspecten van verduurzaming aan consumenten zichtbaar worden gemaakt? Voor goed bodembeheer en waterkwaliteit zal dat waarschijnlijk niet het geval zijn. Dit transitiepad leent zich bij uitstek voor toepassing van eco-regelingen in het GLB en gestapelde betalingen.

Transitiepad 4: Biologisch plus
Biologisch plus richt zich op het toepassen en verder ontwikkelen van ecologische en regeneratieve landbouwprincipes. Ook voor biologische landbouw zijn er met het oog op de toekomst aanpassingen nodig, bijvoorbeeld met betrekking tot gewasbeschermingsmiddelen, dierenwelzijn of het toelaten van gentechnologie. Biologische landbouw kan een belangrijke sociale functie in de regio hebben.

Voorbeelden: Biologische bedrijven die steeds meer de principes van regeneratieve landbouw toepassen.
Verdienmodel: Biologisch plus heeft een eigen nichemarkt met bijpassende certificering en een hoger prijsniveau. Gelet op de hoge grondprijs en de hoge arbeidskosten heeft Nederland hier geen comparatief voordeel. Omschakeling naar biologisch gaat met forse aanloopkosten gepaard. Het marktaandeel van biologische producten ligt in Nederland, vergeleken met andere EU-landen, laag. Ook hier liggen mogelijkheden voor gestapelde verdienmodellen (zoals bij transitiepad 3).

Transitiepad 5: Maatschappelijke ondernemingen
Maatschappelijke ondernemingen zijn multifunctionele bedrijven die naast voedsel ook andere maatschappelijke waarden en diensten produceren, zoals zorg, recreatie of educatie, of nieuwe verbindingen organiseren tussen voedselproductie en consumenten/burgers. Maatschappelijke ondernemingen kunnen kansen bieden voor mensen met een afstand tot de arbeidsmarkt. Vaak speelt hierbij sociale innovatie een rol. Er liggen veel kansen in stedelijke gebieden.

Voorbeelden: Zorgboerderijen en Herenboeren.
Verdienmodel: Dergelijke maatschappelijke ondernemingen hebben eigen regionaal georiënteerde verdienmodellen, maar lopen wel tegen veel beperkingen in regelgeving aan omdat ze bijvoorbeeld vaak niet passen binnen een bestaand vergunningen regime.

Transitiepad 6: Natuur en landschapsbeheer
Dit transitiepad richt zich op boeren die op hun hele bedrijf of een flink deel van hun bedrijf diensten leveren voor natuur- en landschapsbeheer, waterberging/zuivering of CO_2-opslag. Deze bedrijven organiseren zich vaak in regionale collectieven of coöperaties, of gaan partnerschappen aan met natuurorganisaties en landschapsbeheerders. Dit kan samengaan met zeer natuurinclusieve vormen van landbouw, zoals bosvarkens of voedselbossen. Voor dit transitiepad liggen vooral veel mogelijkheden in de buurt van natuurgebieden, veenweidegebieden en het rivierengebied.

Voorbeelden: Langjarige pacht voor het realiseren van nieuwe natuur en voedselbossen.
Verdienmodel: Voor een langjarig verdienmodel is het belangrijk speciale contracten voor de levering van maatschappelijke diensten te ontwikkelen die langjarige zekerheid en ruimte voor ondernemerschap bieden. Door open aanbestedingsprocedures te volgen, kan aangestuurd worden op een marktconforme vergoeding van de geleverde diensten door overheidsinstanties. Daarnaast zijn er soms mogelijkheden voor verwaarding via het product. Natuur- en landschapsbeheer kan zowel onder pijler 2 als pijler 1 van het GLB worden ingebracht. Mogelijkheden voor publiek-private financiering moeten verder worden verkend.*

* Zie Crone, F., P. Winsemius, de Friese Milieu Federatie, It Fryske Gea en Vogelbescherming Nederland (2020) *Het Aanvalsplan Grutto.*

Transitiepad 7: Stoppen
Structureel stopt jaarlijks twee tot drie procent van de bedrijven. Vaak omdat er geen bedrijfsopvolger is, maar ook omdat bedrijven in een bepaald gebied hun ambities niet kunnen waarmaken en/of te veel overlast veroorzaken. Het uitwerken van dit transitiepad kan 'stoppen' op zo'n manier faciliteren dat het zowel aan een redelijke vergoeding voor de ondernemer bijdraagt als aan het realiseren van maatschappelijke waarden. Denk daarbij aan herscholing van werknemers en aan het vrijmaken van grond voor jonge ondernemers, extensivering, natuurontwikkeling of andere maatschappelijke functies. Dit vergt een combinatie van individuele en gebiedsgerichte afwegingen.

Verdienmodel: Een uitkoopregeling kan flink wat boeren stimuleren eerder te stoppen dan zij van plan zijn, maar gaat dan met aanzienlijke kosten voor de overheid gepaard. Om ervoor te zorgen dat de maatschappelijke baten daartegen kunnen opwegen, is het belangrijk dat aan de grond (en mogelijk de opstallen) een passende bestemming kan worden gegeven, binnen of buiten de landbouw.

6.3 Positie van jonge boeren, werknemers en pachters

Juist voor jongere boeren kan de uitwerking van verschillende transitiepaden nieuw perspectief scheppen. Bij de toekomst van de Nederlandse landbouw gaat het feitelijk om de toekomst van de jonge boeren. Er zijn nu hoge instapkosten voor starters in de sector. Een groot deel van de boeren is ouder dan 55 jaar en heeft moeite een opvolger te vinden. Het gebrek aan zekerheid voor de langere termijn gecombineerd met hoge investeringskosten maakt het lastig voor jongeren om de stap naar een eigen boerenbedrijf te maken.

Een grondbank kan de instap van jonge boeren vergemakkelijken en ook bevorderen dat ontwikkelruimte op de juiste plek kan worden gevonden. Daarbij kan gebruik worden gemaakt van gronden van stoppers die vrijkomen. Het is belangrijk dat voor blijvers ontwikkelruimte beschikbaar is, onder meer om het bedrijf te kunnen extensiveren waar dat gewenst is.

Een aantal boeren is aangewezen op de pacht van gronden. Bijna 30 procent van de landbouwgrond wordt verpacht (in verschillende vormen van pacht). Sinds de invoering van geliberaliseerde pacht in 2007 is de kortlopende pacht, met een contractduur van zes jaar of minder, sterk toegenomen. Voor een duurzaam gebruik van de grond is het belangrijk om pachtperioden weer te verlengen en bij de toewij-

zing van pachtgronden mede te (kunnen) sturen op de bijdrage aan verduurzaming en biodiversiteit.

Het is belangrijk dat ook de toekomst en de regionale emplooibaarheid van werknemers onderdeel is van het akkoord. Bij de invulling van de transitiepaden moet het bieden van kwalitatief goed en veilig werk voor een eerlijk loon uitgangspunt zijn. Daarbij verdient de positie van arbeidsmigranten (arbeidsvoorwaarden, arbeidsomstandigheden, medezeggenschap en huisvesting) gerichte aandacht. Werknemers moeten opleidingen kunnen volgen en zich kunnen om- en bijscholen. Het transitiefonds zou daar, in samenhang met bestaande opleidings- en ontwikkelingsfondsen, voldoende middelen voor moeten reserveren. Een landbouwakkoord zou ook herkenbaar gevolgen moeten hebben in het decentrale arbeidsvoorwaardenoverleg.

6.4 Perspectief op een duurzaam verdienvermogen

Het is belangrijk om het perspectief op een duurzaam verdienvermogen opnieuw vorm te geven, met inachtneming van maatschappelijke kosten en baten. Voor ieder transitiepad kan het verdienvermogen een andere vorm aannemen, maar in het algemeen geldt dat het verdienvermogen van elke boer versterkt kan worden door in te zetten op onderscheidende kwaliteitsproductie, multifunctionaliteit, transparantie en het tegengaan van oneerlijke handelspraktijken in samenwerking met de keten. Langetermijncontracten met afspraken over risicodeling zouden dit kunnen ondersteunen. De spelregels hiervoor kunnen ketenpartijen in een gedragscode vastleggen. Uitgangspunt is dat een efficiënte boer dan een redelijk inkomen moet kunnen verdienen.

Er bestaan goede argumenten voor de overheid om financiële stimulansen te geven voor investeringen en innovatie in de transitie naar duurzaamheid. Het is belangrijk dat die stimulansen ook ten goede komen aan de landbouw, om het boeren effectief mogelijk te maken de noodzakelijke investeringen op weg naar duurzaamheid te plegen. Veel boeren zijn van goede wil, maar lopen tegen financiële belemmeringen aan. Publieke en private investeringen in sociale innovaties en nieuwe technieken kunnen een belangrijke bijdrage leveren aan de duurzame transitie binnen de landbouw.

De vergoeding voor maatschappelijke diensten kan een belangrijk onderdeel vormen van een duurzaam verdienvermogen van (grondgebonden) boeren. Voor de levering van groene en blauwe diensten, waaronder ook CO_2-opslag, zal de samen-

leving boeren gericht en langjarig moeten gaan belonen. Langjarig, omdat agrarisch natuur- en landschapsbeheer – wil het effectief zijn – een bestendige aanpassing van de bedrijfsvoering vergt. Daarom is het goed om de te leveren diensten en de bijbehorende vergoeding langjarig vast te leggen in privaatrechtelijke contracten. Naast overheden kunnen ook terreinbeherende organisaties en private organisaties als contractpartij optreden. In het nieuwe GLB worden de mogelijkheden om boeren gericht te belonen voor groene en blauwe diensten verruimd. De Nederlandse overheid doet er goed aan die ruimte optimaal te benutten.

Het forse exportaandeel stelt grenzen aan de mogelijkheden van sterkere samenwerking in de hele keten, tot en met de consument. De prijsvorming van veel producten wordt gevormd op de wereldmarkt. Nederland produceert nu veel voor het buitenland, met name voor landen in Noordwest-Europa. Dat betekent ook dat – mocht een verduurzaamde landbouw zich vertalen in een hogere productprijs voor de consument – duurzamere producten niet op prijs met geïmporteerde producten kunnen concurreren. Dat onderscheid moet dan plaatsvinden op kwaliteit. Wanneer dat onvoldoende gebeurt en de markt voor Nederlandse agrarische producten onvoldoende behouden blijft, bestaat het risico dat productie 'weglekt' naar internationale productielocaties met minder oog voor duurzame productie. Het is daarom van belang dat de ecologische, economische en sociale duurzaamheid van productielocaties elders wordt meegenomen in het landbouwakkoord, ook wat betreft grondstoffengebruik. Internationaal maatschappelijk verantwoord ondernemen kan daarvoor een leidraad bieden.

Ook in onze buurlanden worden gelukkig stappen gezet richting een duurzame landbouw en voedselvoorziening. De vraag naar duurzame producten neemt toe in Noordwest-Europa, de belangrijkste afzetmarkt van de Nederlandse landbouw. Inzet op vraaggestuurde ketens met oog voor kwaliteit kan op deze ontwikkeling inspelen. Een actievere Nederlandse inzet voor verduurzaming op Europees niveau, ook in de context van de Green Deal en de 'van-boer-tot-bord'-strategie, past daarbij. Dat moet ook worden doorvertaald in de handelsakkoorden die de EU sluit met derde landen.

6.5 Conclusie

Resumerend zijn de onderwerpen die in ieder geval in het akkoordproces aan bod komen:

- Het verder integreren van de ecologische doelstellingen op het gebied van bodemkwaliteit, waterkwaliteit, luchtkwaliteit, biodiversiteit, klimaat, dierenwelzijn en landschappelijke waarden in de bedrijfsvoering;
- Het uitwerken van de verschillende transitiepaden die tot het behalen van die doelstellingen zouden kunnen leiden;
- Het ontwikkelen en verankeren van goede verdienmodellen voor boeren binnen die verschillende transitiepaden;
- Aandacht voor verschillende mogelijkheden en verdienmodellen binnen verschillende sectoren en gebieden;
- Een wenkend perspectief voor jonge boeren;
- Kwalitatief goed en veilig werk voor alle medewerkers (inclusief arbeidsmigranten);
- Scholing en toeleiding naar passend werk bij baanverlies door robotisering of door sanering van bepaalde bedrijfstakken;
- Aandacht voor regionaal arbeidsmarkt- en werkgelegenheidsbeleid;
- Vernieuwing van het pachtstelsel;
- Uitwerking van het instrumentarium dat partijen kunnen inzetten om tot een gedegen uitvoering van het akkoord te komen en uitwerking van de monitoring die daarvoor nodig is.

7 Vormgeving van het akkoordproces

7.1 Principes voor het ontwerp

Bij het ontwerp van het akkoordproces zijn de volgende principes leidend:

- Regering en parlement bepalen vooraf de **opzet van, en de randvoorwaarden voor het akkoord**, gaan akkoord met het procesontwerp, en stellen voldoende financiële middelen, deskundigheid en ambtelijke capaciteit ter beschikking om uitvoering te kunnen geven aan een akkoord. Regering en parlement respecteren vervolgens de uitkomsten van het akkoordproces. De overheid (Rijk en decentrale overheden) is een – politiek gemandateerde – partner in het akkoord.
- De deelnemers aan het akkoordproces zullen zelf – in samenwerking met elkaar en de overheid – constructief invulling geven aan **toekomstbestendige handelingsperspectieven** die passen binnen het raamwerk van de door regering en parlement vastgestelde doelen en randvoorwaarden. Zij worden aangesproken op hun maatschappelijke verantwoordelijkheid. Deelnemende partijen moeten willen meedenken over het mogelijk maken van verandering, voldoende mandaat hebben om zich te committeren aan de uitkomsten van het akkoord en bereid zijn de middelen waarover zij beschikken in te zetten om het akkoord daadwerkelijk uit te voeren.
- Relevante partijen worden **in het akkoordproces gehoord**, ook als deze partijen niet direct aan het akkoordproces deelnemen.
- Een **brede, voldoende diverse vertegenwoordiging van direct belanghebbenden en betrokkenen** is noodzakelijk, met een accent op de jonge boeren en werknemers die invulling gaan geven aan de ontwikkeling van de landbouw in de komende 30 jaar, maar tevens met behoud van effectiviteit van overleg en onderhandelen (maximaal 10 tot 12 mensen per tafel/werkgroep). Deelnemende organisaties dienen te beschikken over legitimiteit en voldoende mandaat van hun achterban om tot gezamenlijke afspraken te komen – en vervolgens de verantwoordelijkheid te kunnen nemen voor uitvoering van die afspraken. Met het oog op de praktische uitvoering van het akkoord is het van groot belang dat er naast vertegenwoordigers van koepels van ketenpartners ook representanten van afzonderlijke bedrijven aan tafel zitten.
- Gestreefd wordt naar **een breed akkoord op hoofdlijnen** waarin de toekomst van de landbouw integraal wordt benaderd. Zo'n akkoord bestaat uit sets van samenhangende afspraken die als kader dienen voor verdere gebiedsgerichte en/of sectorgewijze uitwerking. Daarbij wordt voor de gebiedsgerichte uitwerking van het landbouwakkoord zo veel mogelijk aangesloten bij bestaande gebiedsprocessen (en worden geen aparte circuits opgetogen).

- Gerichte aandacht is nodig voor **herstel van vertrouwen** tussen de verschillende partners in een akkoord, waarbij ruimte moet worden geboden voor maatschappelijk dialoog. Het akkoordproces is gebaseerd op verbindend onderhandelen en kan beschikken over een onafhankelijk voorzitterschap en een onafhankelijk secretariaat. De rechtmatigheid, doelmatigheid en doeltreffendheid van de afspraken wordt lopende het akkoordproces getoetst door onafhankelijke deskundigen.
- De **uitvoering van de afspraken** is de verantwoordelijkheid van de akkoordpartners en wordt goed geborgd en gemonitord. Er moet tijdig worden gezorgd voor voldoende uitvoeringscapaciteit, onder meer bij overheden. De omslag van middel- naar doelvoorschriften is bijvoorbeeld een omvangrijke en complexe opgave, die met de nodige snelheid zal moeten worden opgepakt.

7.2 Procesontwerp

Het procesontwerp kan grafisch in acht stappen worden weergegeven, zie het schema op pagina's 38 en 39. Dit schema geeft daarnaast (aan de rechterkant) de behoefte aan parallelle actie buiten het eigenlijke akkoordproces aan.
Een aantal punten uit het procesontwerp wordt in paragraaf 7.3 nader uitgewerkt en toegelicht.

7.3 Uitwerking van het ontwerp

Een breed, integraal akkoord hoeft geen alomvattend akkoord te zijn, maar heeft eerder het karakter van een kaderakkoord. Voor een integrale aanpak is het belangrijk om relevante samenhangen tussen sectoren, de verschillende dimensies van duurzaamheid en de verscheidenheid aan uitgangsposities en mogelijke transitiepaden in ogenschouw te nemen, maar het is niet nodig om alle afspraken in één alomvattend landbouwakkoord onder te brengen. Een kaderakkoord zal nader worden uitgewerkt voor bepaalde gebieden en/of sectoren.

7.3.1 Deelnemers en hun verantwoordelijkheid

Een brede kring van belanghebbenden en betrokkenen bij de landbouw wordt uitgenodigd om afspraken met elkaar en met de overheid te maken over de uitwerking van de gestelde doelen, binnen de gestelde randvoorwaarden. De motie Bisschop noemt in dit verband sector- en ketenpartijen, banken, relevante maatschappelijke organisaties en regionale overheden. Vanuit het perspectief van de SER is het logisch om de vakbonden afzonderlijk te benoemen. Per transitiepad kan de

benodigde samenstelling wat verschillen. Het is belangrijk om jonge boeren in staat te stellen om deelnemer van het akkoordproces te zijn – bij voorkeur samen met jonge werknemers en jonge vertegenwoordigers van andere organisaties.

Deelnemers aan het akkoordproces aanvaarden de vooraf vastgestelde opzet en randvoorwaarden als gegeven. Men kan alleen deelnemen indien men het vastgestelde procesontwerp aanvaardt en onderschrijft. Het is niet de bedoeling om de normen en randvoorwaarden die de politiek heeft gesteld, weer ter discussie te stellen. Daarnaast wordt van deelnemers verwacht dat zij zich open stellen voor de opvattingen van anderen, bereid zijn eigen opvattingen ter discussie te stellen, en dat zij zich inzetten om tot breed gedragen oplossingen te komen. Algemeen wordt de behoefte aan verbinding uitgesproken, en aan die verbinding zullen alle deelnemers dan ook een bijdrage moeten willen leveren. Het is legitiem om voor eigen belangen op te komen, maar als men niet tegelijkertijd oog kan hebben voor andere legitieme belangen en opvattingen, dan blijft een breed gedragen akkoord dat lastige vraagstukken tot oplossing kan brengen, buiten bereik. Voorwaarde voor deelname is voorts dat discussies binnenskamers blijven en onderhandelingen niet via (sociale) media worden gevoerd.

Onderdeel van het akkoordproces zijn heldere afspraken over de uitvoering, monitoring en borging van de afspraken. Een goede naleving en handhaving van de gemaakte afspraken is cruciaal om vertrouwensverlies en het risico van scheeftrekking van concurrentieverhoudingen te voorkomen. Dat vraagt om het opzetten van een solide borgingsmechanisme. De afspraken over de monitoring en over publieke rapportage over de voortgang van de uitvoering moeten passen bij de (verschillende) implementatietermijnen van afzonderlijke afspraken binnen het akkoord. Ook is het belangrijk dat tijdens het akkoordproces al geborgd wordt dat de optelsom van alle gemaakte afspraken past binnen de gestelde doelen en randvoorwaarden.

Procesontwerp breed maatschappelijke landbouwakkoord

1. **Kabinet en parlement stellen kaders vast, kiezen voor akkoordproces, en formuleren rol parlement na sluiting akkoord**

2. **Opdracht wordt geformuleerd en regie van het akkoordproces wordt belegd**
   a. Voorzitter(s) en publiek-privaat kernteam krijgen opdracht
   b. Nadere uitwerking van het akkoordproces
   c. Partijen worden uitgenodigd deel te nemen

3. **Deelnemende partijen onderschrijven principes akkoordproces**

4. **Start akkoordproces**
   Bijvoorbeeld als volgt:

Klankbord-groep	Voorzitter(s)							Onafhan-kelijke expertise
	Kernteam							
	Werkgroepen transitiepaden							
	Hightech gesloten systemen	Hightech open systemen	Moderne duurzame landbouw	Biologisch plus	Maatschappelijke ondernemingen	Natuur en landschaps-beheer	Stoppen	
	Onderzoek, innovatie en kennisdeling							
	Scholing, van-werk-naar-werk, sociale bescherming							

5. **Sluiten van akkoord, met afspraken over uitvoering, monitoring en handhaving**

6. **Voorleggen aan parlement**

7. **Uitvoering**
   Bij voorkeur in parallelle processen:

Internationale, Europese en landelijke kaders en uitkomsten akkoord			Monitoring en hand-having
Uitvoeringsorganisatie	In aansluiting bij bestaande gebiedsprocessen	Sectoraal	
Inzet kabinet op EU-niveau			

8. **Monitoring en handhaving**

Parallel proces buiten akkoord

- **Aanpak urgente problematiek**
- **Leiderschap ruimtelijke inrichting**
- **Dialoogproces tussen burgers en boeren (bijvoorbeeld volgens G1000 principes), landelijk en/of regionaal ingericht, parallel aan het akkoordproces en/of bij uitvoering in gebiedsprocessen**
- **Bijsturen en inspelen op ontwikkeling randvoorwaarden**

De verantwoordelijkheid voor de uitvoering van de afspraken van het akkoord berust bij de partijen die de afspraak hebben gemaakt. Voor de afronding van het akkoordproces maken partijen aan elkaar inzichtelijk hoe zij de uitvoering in hun organisatie verankeren. Bij een flink aantal afspraken zal de overheid aan de lat staan. Dat vraagt om een robuuste uitvoeringsorganisatie van voldoende capaciteit die in staat is tot effectief aanjagen, verbinden en aansturen. Het gemis van de uitvoeringskracht van bijvoorbeeld de productschappen en de Dienst Landelijk Gebied doet zich nu gelden. Daarbij moet de band tussen de uitvoeringsorganisatie en beleidsontwikkeling goed worden onderhouden.[1]

7.3.2 Organisatie van het akkoordproces

Het akkoordproces moet voldoende ruimte in de tijd krijgen, maar het stellen van een deadline bevordert resultaatgerichtheid. De ervaring leert dat voor een dergelijk breed akkoordproces ongeveer een jaar nodig is.

Voor het begin van het akkoordproces wordt getoetst of een voldoende aantal representatieve organisaties het vastgestelde procesontwerp (met de daarin opgenomen spelregels) daadwerkelijk onderschrijft. Dit is belangrijk om alle deelnemers vertrouwen te geven in het akkoordproces. Indien er onvoldoende representatieve organisaties zijn die zich daadwerkelijk aan het akkoordproces zouden willen verbinden, dan kan de overheid kiezen voor andere manieren om de voorliggende vraagstukken op te lossen.

De veelheid aan deelnemers vraagt om het inrichten van verschillende tafels/werkgroepen. Tien tot twaalf personen is het maximum aantal deelnemers aan tafel voor een vruchtbaar onderhandelingsproces, zo blijkt uit eerdere akkoordprocessen. Gelet op de behoefte aan een integrale benadering ligt een sectorale indeling niet voor de hand. Een indeling naar verschillende typen transitiepaden lijkt kansrijker: dat geeft ruimte aan een kring van direct betrokkenen om vraagstukken rond rolverdeling, verdienmodel, kennis en innovatie, monitoring en het wegnemen van belemmerende regelgeving integraal en indringend te bespreken. Daarbij is het mogelijk bepaalde dwarsdoorsnijdende vraagstukken – zoals innovatie en de inzet van kennis – ook aan een ‘horizontale’ werkgroep toe te vertrouwen.

1 Tjeenk Willink, H. (2017) *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regeerakkoord), of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?*.

Naast onderhandelingstafels of werkgroepen worden andere middelen ingezet om een brede kring van belanghebbenden en betrokkenen bij het akkoordproces te betrekken. Het is goed om daartoe andere vormen te ontwikkelen dan 'vergaderen', zoals Field Labs. Er kan onderscheid worden gemaakt tussen een binnenring van direct belanghebbenden, en een buitenring met andere belanghebbenden en deskundigen die uitgenodigd worden om input te leveren voor het onderhandelingsproces. Uitgangspunt is dat alle relevante belangen en overwegingen op tafel komen.

Onafhankelijke deskundigen toetsen lopende het akkoordproces de rechtmatigheid (juridische houdbaarheid), doelmatigheid en doeltreffendheid van afspraken. Voor de beoordeling van de doelmatigheid en doeltreffendheid kan bijvoorbeeld een beroep worden gedaan op het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en op Wageningen Economic Research. Het bevorderen van samenwerking tussen ketenpartners is daarnaast een belangrijk thema dat om betrokkenheid van de Autoriteit Consument & Markt (ACM) bij het akkoordproces vraagt. Samenwerking tussen ketenpartijen kan de mededinging beperken. Om te voorkomen dat afspraken worden gemaakt die leiden tot een onnodige en ontoelaatbare beperking van de mededinging, is het goed om de ACM in staat te stellen om concept-afspraken in een vroegtijdig stadium te toetsen.

Het akkoordproces wordt aangestuurd door een klein kernteam. Dit team heeft een publiek-privaat karakter en geniet het vertrouwen van de akkoordpartners.

De verschillende onderhandelingstafels worden voorgezeten door onafhankelijken met voldoende gezag en verbindend vermogen. Inhoudelijke deskundigheid is zeker van belang, maar voorop staat het vermogen om partijen goed te begeleiden in een proces van verbindend onderhandelen naar een breed gedragen eindresultaat. De voorzitters laten zich ondersteunen door een onafhankelijk secretariaat.

7.3.3 Vertrouwensherstel door dialoog

Vertrouwensherstel vraagt bijzondere aandacht voor dialoog en gezamenlijke verkenning. Tussen en ook binnen partijen is sprake van polarisatie en gegroeid wantrouwen. Een breed gedragen maatschappelijk akkoord kan alleen op basis van wederzijds vertrouwen tot stand komen. Voor herstel van vertrouwen is een zorgvuldig procesontwerp nodig, met veel aandacht voor een gezamenlijke verkenning van relevante feiten, belangen en perspectieven, alsmede een parallel dialoogproces.

Om wederzijds begrip tussen boeren en burgers te bevorderen, is een breed dialoogproces gewenst.[2] Daarbij zijn de kwesties die de individuele burgers en boeren zelf aan de orde stellen, leidend. Het dialoogproces is primair gericht op het verwerven van begrip en maatschappelijke waardering. Een politieke inkadering is hier niet nodig en niet gewenst. Zo'n dialoogproces kan parallel aan een akkoordproces worden georganiseerd. Door dialoogprocessen te richten op de bijdrage van de landbouw aan de vitaliteit van een bepaald gebied, kunnen deze inhoudelijk nuttige bouwstenen leveren voor de gebiedsgerichte uitwerking van een landbouwakkoord.

2 Bijvoorbeeld geïnspireerd op de burgerpanels van Van Reybrouck en het G1000 burgerinitiatief.

Bijlagen

Verkenningsaanvraag

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

De Sociaal- Economische Raad
Mevrouw drs. M.I. Hamer
Postbus 90405
2509 LK DEN HAAG

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn

Bezoekadres
Bezuidenhoutseweg 73
2594 AC Den Haag

Postadres
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Overheidsidentificatienr
00000001858272854000

T 070 379 8911 (algemeen)
F 070 378 6100 (algemeen)
www.rijksoverheid.nl/lnv

Ons kenmerk
DGA-DAD / 21026095

Datum 26 februari 2021
Betreft Verzoek verkenning landbouwakkoord

Geachte mevrouw Hamer,

Op 17 december heeft de Tweede Kamer een motie aangenomen[1] die vraagt om afspraken te maken met het oog op een langjarig economisch en ecologisch duurzaam toekomstperspectief voor de landbouwsector. Het kabinet wil u vragen om als eerste stap richting zo'n akkoord een verkenning uit te voeren. De uitkomsten daarvan kunnen gebruikt worden om de politieke opdracht, de kaders en randvoorwaarden die nodig zijn voor een dergelijk akkoord vast te stellen. Het is aan een nieuw kabinet om dat te doen.

Er is veel maatschappelijk debat over de landbouw en er wordt binnen en buiten de landbouw veel onzekerheid over de toekomst gevoeld. In de Nederlandse landbouw gaat hoogwaardige productie van voedsel samen met een hoog niveau van kennis, technologie en innovatie die mondiaal toegepast worden bij verduurzaming van het voedselsysteem. Tegelijk werkt de agrarische sector al jaren net onder, net op, of zelfs over de rand van de veerkracht van het ecosysteem. Er is veel gedaan maar ook nog het nodige te doen om problemen rondom bijvoorbeeld mest, klimaat en stikstof op te lossen. Dit heeft geleid tot een ingewikkeld regelcomplex waarin de ruimte voor ondernemerschap beperkt wordt. Het huidige economische model gericht op zo veel mogelijk productie tegen zo laag mogelijke kosten biedt voor veel boeren en ketenpartijen onvoldoende mogelijkheden om te verduurzamen.

Er is daarom een helder en concreet perspectief nodig op een toekomstbestendige, want economisch en ecologisch duurzame landbouw. Daarvoor zijn (politieke) keuzes en afspraken nodig. Deze moeten er voor zorgen dat er duidelijke doelen voor een duurzame productie komen die individuele boeren en ketenpartijen zowel duidelijkheid als langjarig handelingsperspectief geven. Daarbij is ook nodig dat duurzame investeringen renderen op bedrijven en in de keten en dat gezonde en duurzame consumptie bevorderd wordt.

Het bedoelde toekomstperspectief vraagt om een brede, integrale benadering, met aandacht voor de wisselwerking met andere sectoren van de economie, voor

[1] Kamerstuk 35 600, nr. 43

Directoraat-generaal Agro
Directie Dierlijke Agroketens en Dierenwelzijn

Ons kenmerk
DGA-DAD / 21026095

de kwaliteit van natuur en landschap, en voor de vitaliteit van het landelijk gebied. Integraal ook in de zin dat de economische, de sociale en de ecologische dimensie in onderlinge samenhang worden bezien.

Ik wil u vragen in een verkenning in beeld te brengen op welke thema's er, aanvullend aan wat reeds in gang is gezet, urgentie en draagvlak is om dergelijke afspraken te maken met relevante partijen, waar een gemeenschappelijke basis tussen verschillende partijen bestaat om tot dergelijke afspraken te komen, en welke politieke keuzes nodig zijn om tot voldoende duidelijke kaders en randvoorwaarden te komen om een breed gedragen akkoord mogelijk te maken. Ik verzoek u daarbij aandacht te hebben voor verschillen tussen de verschillende sectoren in de landbouw en tussen gebieden.

Ik verzoek u om bij deze verkenning bij relevante partijen te inventariseren welke verwachtingen/ambities men heeft en welke problemen/dilemma's men ervaart op weg naar een in alle opzichten duurzame landbouw. Bij de relevante partijen gaat het in ieder geval om sectorpartijen, partijen uit de hele keten (van veevoerleveranciers tot afzetmarkten en consumenten), maatschappelijke organisaties, financiers en regionale overheden. Daar bestaan al veel beelden van gewenste ontwikkelingen. Vanzelfsprekend kunt u bij dit traject een beroep doen op de expertise van mijn ministerie.

Ik verzoek u de verkenning, met het oog op de formatie van een nieuw kabinet, uiterlijk begin april op te leveren.

Met vriendelijke groet,

Carola Schouten
Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Gespreksnotitie

Consultaties voor de verkenning naar een duurzaam perspectief voor de landbouw

Demissionair minister Schouten van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit heeft op 26 februari 2021 de SER gevraagd een verkenning uit te voeren naar de mogelijkheden voor de totstandkoming van een breed landbouw- en natuurakkoord.[1] Dit landbouw- en natuurakkoord dient een helder en concreet perspectief te bieden op een toekomstbestendige – want economisch en ecologisch duurzame – landbouw. De verkenningsaanvraag volgt op de motie-Bisschop[2], die is ingediend bij de wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).[3]

Voor deze verkenning zullen verschillende betrokken partijen geconsulteerd worden. Ter voorbereiding op de consultatie zouden we u graag alvast de volgende vragen willen voorleggen.

Noodzaak voor een akkoord

- Denkt u dat een maatschappelijk akkoord noodzakelijk is? Zo ja, waarom?
- Wat denkt u dat een mogelijk akkoord wel/niet zou kunnen bewerkstelligen?
- Welke ambities zou u in een mogelijk akkoord willen inbrengen?

Onderwerpen en reikwijdte

- Wat zijn wat u betreft de belangrijkste onderwerpen, problemen of dilemma's die in een akkoord aan bod zouden moeten komen?
- Welke positieve ontwikkelingen ziet u die zouden kunnen bijdragen aan een oplossing?
- Wat zijn wat u betreft de belangrijkste samenhangen die in een breed landbouw- en natuurakkoord tot hun recht zouden moeten komen?
- Wat zou een goede looptijd zijn voor een akkoord?

1 Zie bijlage 1.
2 Tweede Kamer (2020-2021) 35600 *Motie van het lid Bisschop*, nr. 43.
3 Tweede Kamer (2020-2021) 35600 *Wet Stikstofreductie en Natuurbescherming*.

Organisatie en proces

- Denkt u dat er beter naar een alomvattend, gedetailleerd akkoord kan worden gestreefd of juist naar een globaal kaderakkoord, dat sectoraal en regionaal verder kan worden uitgewerkt?
- Welke organisaties zouden wat u betreft aan tafel moeten zitten om een breed akkoord te sluiten?
- Wat zou wat u betreft een goede rol van de overheid zijn binnen een mogelijk akkoord?
- Welke inbreng van kennis denkt u dat nodig is om het akkoordproces in goede banen te leiden?

Visies en rapporten

Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedsel
Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden

De landbouw en tuinbouw zijn onmisbare sectoren, maar de aarde kan de lasten van de huidige productiemethoden en het huidige consumentengedrag niet langer dragen. De ketens van producent tot consument functioneren heel efficiënt en tegen lage kosten, en worden ondersteund door wetenschappelijk onderzoek van wereldklasse. Kenmerkend zijn de nadruk op kostenverlaging en productieverhoging die leiden tot schaalvergroting. In de markt gaat dit voor veel boeren gepaard met kleine, soms zelfs negatieve marges. Dat maakt de sector in economisch opzicht kwetsbaar. De kostenverlaging en productieverhoging leiden ook tot druk op de leefomgeving: ten koste van biodiversiteit, het milieu, de kwaliteit van drinkwater en de aantrekkelijkheid van het landschap. Met deze probleemschets stelde de minister van LNV in de nota *Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden* (2018) een structurele verandering in de positie van de primaire sector in de samenleving aan de orde.

Van voortdurende verlaging van de kostprijs van producten naar voortdurende verlaging van het verbruik van grondstoffen door een efficiëntere benutting van kringlopen. Dat is de omslag die bovengenoemde nota bepleit als weg naar een economisch en ecologisch vitale landbouw. Het kabinet Rutte-III formuleerde als beleidsinzet dat kringlopen van grondstoffen en hulpbronnen in 2030 op een zo laag mogelijk – nationaal of internationaal – schaalniveau zijn gesloten en dat Nederland koploper is in kringlooplandbouw. Daartoe stelde het kabinet drie aanvullende doelen voor een sterk, duurzaam voedselsysteem:

- versterking van de economische positie van boeren zodat zij een goed inkomen verdienen, kunnen innoveren en gezonde bedrijven in stand kunnen houden en door kunnen geven;
- meer waardering voor voedsel, tegengaan van verspilling en verkleining van de afstand tussen primaire producenten en burgers;
- behoud van de prominente rol van Nederland in de vernieuwing van productiemethoden.

Boeren kunnen de nieuwe verdienmodellen niet alléén tot stand laten komen en zij zijn ook niet de enigen die daar belang bij hebben. Het is aan de hele keten, de overheid én aan de consument om dit mogelijk te maken. Daarbij is bijzondere aandacht nodig voor de continuïteit van bedrijven en de mogelijkheid voor jonge men-

sen om een bedrijf over te nemen. Jonge boeren die innovatief zijn en de spil zullen zijn in het realiseren van de kringloop, wordt een solide inkomen gegund, met voldoende ruimte in hun bedrijfsvoering om te kunnen investeren in nieuwe processen. Boeren moeten zich gemakkelijker in (nieuwe) samenwerkingsverbanden kunnen organiseren of zich aan marktpartijen kunnen verbinden waar met passende contracten en privaatrechtelijke overeenkomsten wordt gewerkt.

Planbureau voor de Leefomgeving
Grote opgaven in een beperkte ruimte

Op het beperkte, intensief benutte grondgebied van Nederland komen grote ruimtelijke opgaven samen die leiden tot rivaliserende ruimteclaims. Er zijn nieuwe locaties nodig voor woningbouw, voor windmolens en zonnepanelen. Tegelijkertijd staat de draagkracht van bodem, water en biodiversiteit onder grote druk. Dat vraagt om duidelijke ruimtelijke keuzes van het nieuwe kabinet, samen met decentrale overheden en maatschappelijke partners, zo stelt het PBL in *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving* (2021) vast. In de afgelopen vijftien jaar is veel ruimtelijk beleid gedecentraliseerd. Het Rijk zal weer meer regie moeten voeren en meer resultaatverantwoordelijkheid moeten gaan dragen, om een nieuwe balans te vinden tussen de gebruikswaarde (economische benutting), de belevingswaarde (perspectief van de burger) en de toekomstwaarde (ecologische duurzaamheid) van de ruimte in Nederland.

In het agrarisch gebied staan ecosystemen onder grote druk, vooral als gevolg van de intensiteit en de schaal van de landbouw. De bedreiging van ecosystemen en de aantasting van biodiversiteit heeft niet alleen ecologische maar ook economische gevolgen. De ‘stikstofcrisis’ laat dat duidelijk zien. Het ‘vastgelopen’ stikstofbeleid heeft duidelijk gemaakt dat niet alleen de veerkracht van de fysieke leefomgeving grenzen kent, maar dat er ook grenzen zijn in het ontwerpen en benutten van beleidsinstrumenten en rekenmethoden om ‘de randen op te zoeken’ in de economische benutting van de leefomgeving. Daarnaast herkennen sommige burgers hun dagelijkse leefwereld onvoldoende in de wereld van het beleid.

Een klimaatbestendig en natuurinclusief omgevingsbeleid gaat samen met de door het beleid voorgestane transitie van de landbouw. Daarbij zal het belonen van ‘kwaliteit’ en maatschappelijke diensten zoals natuur en landschapsbeheer geleidelijk in de plaats moeten komen van het belonen van ‘kwantiteit’. Dat vereist een zorgvuldig en ook ruimtelijk georiënteerd landbouwbeleid, waarbij rekening wordt gehouden met de (regionale) diversiteit in bedrijfstypen en bedrijfsstijlen, wordt

ingezet op een geleidelijke transitie waarin de hele keten wordt betrokken, en waarbij een duurzaam toekomstperspectief voor de agrosector en boeren wordt geschetst.

Door verschillende opgaven ruimtelijk met elkaar te verbinden, kunnen complexe of vastgelopen sectorale dossiers worden vlot getrokken. Het is verstandig om regionale gebiedsontwikkeling te baseren op het bodem- en watersysteem, aan te sturen op functiecombinaties en transities zoveel mogelijk te bundelen. Daar past ook een 'ontschotting' van financiële middelen bij. Uit het oogpunt van biodiversiteit is het effectief om natuurinclusief ruimtegebruik en herstel van het natuurlijke watersysteem zoveel mogelijk te concentreren rond natuurgebieden. De Wet inrichting landelijk gebied (Wilg) en de Omgevingswet bevatten instrumenten voor herverkaveling. Daarnaast kunnen Rijk, provincies en gemeenten hun grondbezit bundelen en onderbrengen in een grondbank.

Transitiecoalitie Voedsel
Integraal en langjarig uitvoeringsprogramma voor landelijk gebied

Willen we handelingsperspectief bieden aan boeren, burgers, natuur en economie dan zijn van het nieuwe kabinet dringend visie, maatregelen en regie nodig. Een brede coalitie van boeren, natuurorganisaties, wetenschappers, ontwerpers en bestuurders pleit voor een integraal uitvoeringsprogramma voor het landelijk gebied voor de komende twintig jaar. Gezonde bodems in een gevarieerd landschap dat rijk is aan biodiversiteit moeten daarin centraal staan. Daarmee moet de basis worden gelegd voor de verdeling van de schaarse ruimte en toekomstbestendige productie van klimaatneutraal en gezond voedsel. Om de noodzakelijke transitie mogelijk te maken zal jaarlijks en over een lange periode 1,5 tot 2 miljard euro nodig zijn, te financieren uit grotendeels publieke en deels private middelen.

Binnen het eerste jaar van het nieuwe kabinet moeten de verschillende visies en doelen op het gebied van klimaat, leefomgeving, biodiversiteit, voedsel en landbouw via co-creatie worden verenigd in een samenhangend en inspirerend perspectief waar alle betrokkenen naar toe kunnen werken. De wettelijk vastgestelde doelen bieden de basis voor een beleid met afrekenbare doelen. 'Functie volgt bodem' – met bodemgezondheid en biodiversiteit voorop – zal een leidend principe moeten zijn, met water en landschap als bepalende uitgangspunten.

Vanwege de urgentie van diverse opgaven kan het kabinet alvast beginnen met concrete maatregelen. Dan gaat het onder meer om het opzetten van een stikstof-

fonds; van een grondbank; van een krediet- en garantieregeling om boeren te ondersteunen bij de financiering van de omslag naar duurzame landbouw; van een systeem van waardering, beloning en heffingen naar rato van de bijdrage van boeren, landeigenaren en ketenspelers aan genoemde doelen (ondersteund door een digitaal dashboard en een KPI-systematiek); en beloningen en heffingen om de verduurzaming van consumptie te stimuleren.

Het realiseren van de ambitieuze maar noodzakelijke maatregelen vraagt ook om bestuurlijke maatregelen: zoals het aanstellen van een coördinerend minister voor Ruimte, Landbouw en Natuur; het instellen van een krachtige uitvoeringsorganisatie en het benoemen van een Landschapscommissaris (naar analogie van de Deltacommissaris) met voldoende middelen om de uitvoering en het onderling leren op alle schaalniveaus te borgen.

De boer wordt steeds meer een ondernemer die in het gebied waar hij of zij is gevestigd, maatschappelijke kwesties met elkaar verbindt en deze vertaalt in marktconforme producten en diensten. Naast producent van gezond voedsel is de boer ook leverancier van de schaarse diensten waar consument en samenleving in toenemende mate om vragen. Denk aan CO_2-opslag, een rijk landschap, biodiversiteit, dierenwelzijn, schoon water en schone lucht. Hogere vergoedingen voor water- en natuurbeheer die innovatieve boeren helpen risico's te nemen kunnen deze keuzes vergemakkelijken.

Adviescollege Stikstofproblematiek
Naar een emissiearme landbouw

De huidige landbouw staat op een keerpunt: het moet en kan anders. Maar dan wel met consistent beleid, een duidelijke stip aan de horizon, zonder cumulatieve regeldruk en met voldoende middelen om de transitie te kunnen realiseren. Essentieel is dat die middelen ook voor de lange termijn geborgd zijn. Het Adviescollege Stikstofproblematiek (2020) noemt de stikstofproblematiek voor de landbouw een 'game changer' die vraagt om een integrale transitie-opgave, in samenhang met andere uitdagingen.

Het bereiken van een stikstofemissie-arme landbouw wordt voor een groot deel bepaald door een meer zorgvuldige omgang met dierlijke mest en een slimme keuze en toepassing van bemestingsproducten. Het op de landbouw gerichte ammoniakbeleid kan prima meelopen met het beleid gericht op milieukwaliteit, klimaat en/of omgevingskwaliteit, en andersom. Een transitie naar een stiksto-

farme veehouderij en naar open teelten en fijnbemesting in de akkerbouw vergt een radicale verandering van de adviezen van de erfbetreders, die nu vooral zijn ingegeven door commerciële belangen.

Het ruimtelijk beleid kan gunstige voorwaarden scheppen voor de transitie van de landbouw. Concentratie van grondgebonden landbouw op de daarvoor meest geschikte gronden levert de beste prestaties qua emissiearme voedselproductie, en kan minder agro-productieve gronden vrijspelen voor natuur of een meer natuurgerichte landbouw met publieke diensten. Hierbij hoort ook het optimaliseren van grondgebruik voor veehouderij en akkerbouw, in onderlinge kringlopen van grondstoffen uit reststromen. Niet-grondgebonden veehouderij is het beste af in de nabijheid van de plaats waar organische reststromen worden geproduceerd die kunnen worden benut voor kringloopvoeders en waar dierlijke mest kan worden verwerkt tot hoogwaardige bemestingsproducten. Op basis van '*best ecological means*' kan de meest efficiënte productie met hoge opbrengsten en geringe emissies het best op de meest geschikte gronden voor landbouw worden gerealiseerd, terwijl op andere gronden in een cultuurhistorisch waardevol natuurinclusief boerenlandschap met extensief beheer en met lagere opbrengsten de beste prestaties worden geleverd.

Een wettelijk vastgelegde en gegarandeerde reductie van 50 procent stikstofemissie (ammoniak en NO_x) vanuit de landbouw in 2030 (ten opzichte van 2019) dient naar provincies te worden gedifferentieerd naar de actuele belasting van stikstofgevoelige natuurgebieden in de regio. Een actief en gebiedsgericht landbouwbeleid, inclusief sterk aangepaste bedrijfsvoering rond natuurgebieden, is nodig om lokale depositie van ammoniak uit de landbouw te reduceren. Dit vraagt maatwerk in de daarvoor benodigde transitie van de landbouw, gericht op in- en uitplaatsing van boerenbedrijven rond natuurgebieden. Dat kan worden gefaciliteerd met publieke financiering over een langere periode om in- en uitplaatsing in deze transitiegebieden aantrekkelijker te maken.

Er is een aanpak nodig die zoveel mogelijk ruimte geeft aan innovatieve boeren door te sturen op doelen en niet op middelen. Basis van de aanpak is een mineralenbalans. Deze heeft tot doel de inputs en outputs voor zoveel mogelijk stoffen in balans te brengen. De *Afrekenbare Stoffenbalans* geldt sectorbreed, zowel voor grondgebonden als voor niet-primair-grondgebonden bedrijven. De mestregelgeving dient organische bemesting (van zorgvuldig geoogste dierlijke mest en gewasresten) te bevorderen, en niet langer een voorkeur voor het traditionele kunstmestgebruik te impliceren. Dit vraagt ook om aanpassing van Europese richtlijnen.

Beleid dat gericht is op vergaande aanpassingen en daarbij veel vertrouwen geeft aan de ondernemers, vereist een goed, betrouwbaar, simpel en geaccepteerd monitoringsysteem. De emissiebeperking moet onomstreden worden aangetoond, waar mogelijk op basis van metingen, en dient niet uitsluitend te berusten op modelmatige benaderingen: meten is beter weten.

Financiële prikkels worden zoveel mogelijk in privaatrechtelijke contracten met boeren vastgelegd. Deze contracten moeten een dusdanige looptijd hebben dat investeringen in reductie van stikstofemissies renderen. De prikkels worden gekoppeld aan het bereikte resultaat (de reductie van stikstofemissies). Daarnaast moet de overheid voldoende publieke middelen beschikbaar stellen voor boeren die publieke taken (bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer) uitvoeren.

Grondprijzen vormen een belemmerende factor als het om verdienmodellen gaat. Niet zozeer het gebruik van gronden in het verleden zou bepalend moeten zijn voor de grondprijs, maar de intrinsieke waarde van de grond. De huidige pachtwetgeving bevordert de emissiearme landbouw niet. Pacht die geen rekening houdt met de duurzame bodemwaarde, put de bodem uit.

Een diversiteit aan agrarische bedrijfsvoering die bijdraagt aan een aantrekkelijk en vitaal platteland, met behoud van culturele waarde, familiebedrijven en herstel van biodiversiteit, behoeft een gedifferentieerder verdienmodel. Daarbij wordt gekeken naar financiële marges over het geheel van alle producten, diensten en neveninkomsten. Bij een transitie naar grondgebruik met maatschappelijke meerwaarde kunnen allerlei relevante partijen aan het verdienmodel bijdragen, elk vanuit een eigen verantwoordelijkheid. Het gaat hier om meer dan alleen een hogere prijs voor een product. Banken kunnen helpen door rentetarieven voor leningen die in het verleden zijn afgesloten te verlagen, natuurorganisaties/terreinbeherende organisaties door boeren te betrekken in het terreinbeheer, grondeigenaren en de Dienst Domeinen kunnen helpen met passende pachtovereenkomsten en overheden kunnen helpen door vergunningen, fiscale instrumenten en subsidies soepeler te verstrekken. Deze tegemoetkomingen stellen grondgebruikers in staat makkelijker natuurvriendelijke keuzes te maken en hiervoor waardering te krijgen.

De overheid kan praktisch toepasbare innovaties stimuleren en versnellen met een combinatie van innovatiefondsen, investeringsregelingen en door harde doelstellingen te formuleren. Daardoor wordt de innovatie een onvermijdelijke en haalbare keuze.

ABDTOPConsult
De stikstofruimte voor de toekomst

Breng de opgaven voor de reductie van stikstof en broeikasgassen samen met opgaven als lucht- en waterkwaliteit, gezondheid en landschapskwaliteit, door samenhangend beleid te formuleren en integrale maatregelen te treffen. Dat stelt Harry Paul van ABDTOPConsult voor in de langetermijnverkenning *Stikstofruimte voor de toekomst*. Een combinatie van maatregelen is nodig om landelijk en per gebied de gewenste opgave te realiseren. Naast volumemaatregelen zoals opkoop, gaat het om ruimtelijke maatregelen, zoals zones rondom de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en om technische maatregelen, zoals innovatie en andere manieren van bedrijfsvoering. Door de doelen per sector scherp en helder te stellen kan een ondernemer op bedrijfsniveau keuzes maken.

Scherpe doelen stimuleren innovatie en technologische ontwikkeling. Daarbij past een type vergunningverlening dat uitgaat van best beschikbare technieken op basis van voortschrijdende normstelling. Voor de agrarische sector is de ontwikkeling van vergoedingen voor (eco)diensten belangrijk voor de borging van een duurzaam verdienvermogen bij de overstap naar een meer duurzame landbouw. Door de externe baten en kosten mee te wegen, wordt een zo groot mogelijke bijdrage geleverd aan de brede maatschappelijke welvaart. Hier horen ook goede meetinstrumenten en prestatie-indicatoren bij. De wettelijke instrumenten dienen zo mogelijk via doelvoorschriften te worden geformuleerd, in plaats van met middelvoorschriften. Daarbij wordt aan de ondernemers ruimte gelaten voor de verschillende manieren om het doel te bereiken. Vereenvoudiging van het huidige wettelijke stelsel is essentieel, met name ten aanzien van de regelgeving voor de reductie van mest en ammoniak. Meetbaarheid, afrekenbaarheid en een adequate handhaving zijn belangrijke randvoorwaarden.

Neem het tegengaan van structurele verslechtering van de stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden als minimale wettelijke eis om het einddoel van een gunstige staat van instandhouding binnen bereik te houden. Bepaal per gebied op basis van ecologische gegevens en mogelijke herstelmaatregelen welke maximale overschrijding van de kritische depositiewaarden voor beperkte tijd wordt toegestaan en welk onderzoek nodig is voor toekomstige besluitvorming. Vertaal de reductiedoelstelling per gebied naar generieke en gebiedsgerichte opgaven. Bepaal op basis van de beschikbare ecologische gegevens welk reductietempo nodig is. Bij het ontbreken van aanvullende gebiedsgerichte maatregelen wordt bovenop een generiek emissiereductiepercentage van 50 procent een hoger generiek reductie-

percentage aanbevolen tot wel 70 procent, om het einddoel binnen bereik te houden en onherstelbare schade te voorkomen.

De opgaven voor stikstof, klimaat, en andere maatschappelijke opgaven vragen forse wijzigingen in de huidige praktijken van landbouw, wonen, industrie en mobiliteit. De keuzes op de korte en middellange termijn zijn bepalend voor de lange termijn. Daarbij moet rekening gehouden worden met investeringskosten en afschrijvingstermijnen. Die zijn per sector verschillend en leiden tot verschillende keuzes op de specifieke bedrijfsniveaus. Bij investeringen in de landbouwsector is het van belang om nu al zowel de klimaatopgave als de stikstofopgave mee te wegen, om dubbele investeringen te voorkomen.

Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten
Arbeidsmigranten zijn geen tweederangsburgers

Bij de tewerkstelling en huisvesting van arbeidsmigranten (uit andere EU-lidstaten) is sprake van hardnekkige misstanden. Dat constateert het Aanjaagteam Bescherming Arbeidsmigranten onder voorzitterschap van Emile Roemer in *Geen tweederangsburgers. Aanbevelingen om misstanden bij arbeidsmigranten in Nederland tegen te gaan*.[4] De meeste werkgevers – ook in de landbouw en de voedingsindustrie – bieden arbeidsmigranten eerlijk en veilig werk, zorgen voor goede huisvesting en helpen met het vinden van de weg in de Nederlandse samenleving. Maar er zijn ook werkgevers en bemiddelaars die gebruik maken van de kwetsbare, afhankelijke positie van arbeidsmigranten en daarop hun verdienmodel baseren, bijvoorbeeld via flexwerk en huisvesting. Niet alleen tot schade van arbeidsmigranten, maar ook tot schade van Nederlandse burgers en bedrijven.

Arbeidsmigranten moeten worden behandeld als gelijkwaardige en volwaardige deelnemers aan onze samenleving. Dat vergt meer inzet op de bescherming van arbeidsmigranten en daarmee vergt het ook een grotere rol voor de overheid. Een kernaanbeveling is om tot een verplichte certificering voor uitzendbureaus te komen en inleners die werken met niet-gecertificeerde uitzendbureaus te beboeten. Daarnaast moet de registratie van arbeidsmigranten worden verbeterd, zodat bekend is waar zij wonen. De huisvesting van arbeidsmigranten is een weerbarstig probleem gelet op het algemene woningtekort in ons land. Daaraan dienen overhe-

4 https://www.rijksoverheid.nl/documenten/rapporten/2020/10/30/tweede-advies-aanjaagteam-bescherming-arbeidsmigranten

den meer prioriteit te geven. Om afhankelijkheid van de werkgever tegen te gaan, moeten het arbeidscontract en het huurcontract losgekoppeld worden.

Ook sociale partners kunnen bijdragen aan een betere bescherming van arbeidsmigranten. Het Aanjaagteam adviseert dat cao-partijen afspraken maken om arbeidsmigranten beter te beschermen, bijvoorbeeld door arbeidsmigranten recht te geven op een gegarandeerd minimumloon in de eerste twee maanden dat zij in Nederland zijn, ongeacht het feitelijk aantal gewerkte uren. Ook zou de afspraak gemaakt moeten worden dat het niet mogelijk is om schulden bij de werkgever op te bouwen. Daarnaast adviseert het Aanjaagteam dat sociale partners afspraken maken over een minimum inhuuruurprijs voor uitzendkrachten.

Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw
Versterken van het verdienvermogen van boeren

'Je kunt niet groen doen als je rood staat'. De uitgangspositie voor het ontwikkelen van verdienmodellen is niet gunstig, zo stelt de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw vast in *Goed boeren kunnen boeren niet alleen* (2019). Internationale markten voor agroproducten bepalen prijzen en gebrekkige samenwerking tussen boeren maakt hun marktpositie zwak. Het bestaande verdienvermogen genereert onvoldoende middelen om de benodigde investeringen richting kringlooplandbouw mogelijk te maken. Dit komt mede doordat de marktmacht van individuele boeren te beperkt is in vergelijking met andere actoren in de keten (toeleveranciers, verwerkers, retailers, etcetera). Daarnaast is er een continue prikkel tot het steeds verhogen van de productie, wat de prijzen drukt.

Er is meer ruimte voor ondernemerschap nodig, door overgang op doelvoorschriften en meer financiële ruimte. Financiële ruimte is te vinden door lagere kosten en hogere opbrengsten. Ketenpartijen zijn daar als ondernemers zelf verantwoordelijk voor. Financiële ruimte kan ook volgen uit het sterker horizontaal samenwerken van primaire producenten (bijvoorbeeld gericht op het faciliteren van productdifferentiatie). Langetermijncontracten tussen leveranciers/afnemers waarin afspraken staan over risicodeling, zijn de norm. Dit biedt ondernemers de zekerheid om te investeren. Op geaggregeerd niveau komt informatie beschikbaar over marges in de keten. Daardoor kan binnen ketens een inhoudelijke discussie worden gevoerd over de verdeling van de marges, waar nodig ook op het niveau van individuele producten.

De overheid is verantwoordelijk voor het beprijzen van negatieve en positieve externe effecten. Ecosysteemdiensten worden door overheden vergoed. Bestaande subsidies, zoals GLB-middelen, worden volledig ingezet om kringloopboeren te ondersteunen. De overheid stelt een transitiefonds in dat nieuwe systeeminnovaties steunt door 80 procent van het risico te dragen. Daarnaast moet dit fonds worden gebruikt om boeren en tuinders in staat te stellen om versneld af te schrijven.

Ook binnen Europa is een gelijk speelveld nodig. De Nederlandse overheid moet het gesprek aan met Europese landen over de noodzaak om kringlooplandbouw Europees uit te rollen. Een gelijk speelveld met in ieder geval onze belangrijkste handelspartners is cruciaal. Dashboards en beprijzing moeten ook voor importen gaan gelden. Betere *branding* van Nederlandse producten draagt er aan bij dat betere kwaliteit ook in het buitenland een hogere prijs krijgt. Ketenpartijen moeten hierbij het voortouw nemen.

Consumenten worden geholpen bij en geprikkeld tot duurzame aankopen. Bijvoorbeeld via branding en *labelling* van producten, en de plek in het schap. Consumenten worden gewezen op hun rol bij de transitie richting circulaire landbouw. Zij leren van nieuwe waarden en ontwikkelen een aangepast consumptiepatroon.

Banken stellen een toetsingskader met indicatoren op. Bij alle investeringen wordt gekeken naar circulariteit en borging van natuurlijk en sociaal kapitaal. Financiële instellingen kunnen duurzame boeren een rentekorting geven. Verder kan bijvoorbeeld bij de financiering van grond geëist worden dat de bodemkwaliteit op een bepaald minimumniveau moet liggen. Banken verstrekken geen financiering aan investeringen waarvan nu al duidelijk is dat die niet voldoen aan de nieuwe duurzaamheidseisen.

Samenstelling verkenningscommissie Landbouwakkoord, geconsulteerde organisaties en overige gesprekken

De verkenningscommissie bestaat uit:

Verkenners
Prof.dr.ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer (Voorzitter)
Prof.mr.dr. A. (Anna) Gerbrandy

Secretariaat
Drs. M.G. (Marko) Bos
Drs. S.J.C. (Sarah) van Hugte

Voor deze verkenning zijn de volgende organisaties geconsulteerd:

Agractie
B. (Bart) Kemp
E. (Erik) Luiten

Agrifirm
Drs. D. (Dick) Hordijk
Drs. R. (Ruud) Tijssens

Agri-NL
Dr.ir. R.B.M. (Ruud) Huirne

BoerenNatuur
A. (Alex) Datema
K. (Kris) Posthumus

Caring Farmers - Herenboeren
Ing. G. (Geert) van den Veer

Centraal Bureau Levensmiddelenhandel (CBL)
Ir. M. (Marc) Jansen
Drs. Z. (Zindi) van der Velden

CNV
Drs. V. (Viera) van den Bergh-Spanikova

Consumentenbond
Drs. S. (Sandra) Molenaar
Drs. O. (Olof) King

Dierenbescherming
B. (Bert) van den Berg
Drs. G. (Gemma) Willemsen
Dr. L. (Lisanne) Stadig

Farmers Defence Force (FDF)
S. (Sieta) van Keimpema
M. (Mark) van den Oever

FNV
L. (Leo) van Beekum
Drs. M. (Mariska) Razoux Schultz-Helbig
Drs. C. (Caroline) Rietbergen

G1000
Dr. M.J. (Job) Cohen
H. (Harm) van Dijk
D. (Dirk-Jan) Schoonman

IBP Vitaal platteland
Drs. O. (Olga) van Kalles

Interprovinciaal Overleg (IPO)
H. (Henk) Staghouwer (gedeputeerde provincie Groningen)
Dr. I. (Ilse) Zaal (gedeputeerde provincie Noord-Holland)

LTO-Nederland
Drs. H. (Hans) van den Heuvel
G. (Gerbrand) van ’t Klooster
J. (Sjaak) van der Tak

LTO-Nederland vakgroepen

- **Akkerbouw**
  Dr. J. (Jaap) van Wenum
- **Biologisch**
  Drs. IJ. (IJsbrand) Snoeij
  M. (Michaël) Wilde
- **Bollen**
  J. (Jaap) Bond
- **Glastuinbouw**
  Drs. R. (Ruud) Paauwe
- **Melkveehouderij**
  A. (Aebe) Aalberts
  H. (Herman) Bakhuis
  W. (Wil) Meulenbroeks
- **Multifunctioneel**
  Ir. A. (Arjan) Monteny
- **Pluimvee**
  E. (Ernest) Bokkers
  K. (Kees) de Jong

Milieudefensie
Drs. D. (Donald) Pols

Mobilisation for the environment
Drs. M. (Max) van der Sleen
Drs. J. (Johan) Vollenbroek

Natuurmonumenten
B. (Bjørn) van den Boom
T. (Teo) Wams

Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK)
Drs. N. (Neline) Both
R. (Roy) Meijer

Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV)
J. (Jeroen) van Maanen
H. (Harm) Wiegersma

Nederlandse Vakbond Pluimveehouders (NVP)
Drs. H. (Hennie) de Haan

Nederlandse Vereniging Diervoederindustrie (Nevedi)
Ir. H.W.C.M. (Henk) Flipsen
Ir. M.A. (Martin) Grift
A.C.M. (Ad) Loos
H.W.A. (Henny) Swinkels

Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO)
H. (Hester) Maij
Drs. O. (Oscar) Meuffels

Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV)
L. (Linda) Janssen-Verriet

Rabobank
Ir. C. (Carin) van Huët

SER Jongerenplatform
L. (Luce) van Kempen
W. (Werner) Schouten

Stichting Natuur & Milieu
Dr. K. (Karen) Eilers
Drs. J. (Jelmer) Vierstra

Transitiecoalitie Voedsel
Prof.dr.ir. J.W. (Jan Willem) Erisman
W. (Willem) Lageweg
Drs. K. (Krijn) Poppe
Dr. C.P. (Cees) Veerman

VCP
A. (Amerik) Klapwijk, MSc

Vion
Dr. B. (Bert) Urlings
R. (Ronald) Lotgerink

VNO-NCW
Drs. E. (Erik) te Brake

Onafhankelijke deskundigen
Ir. J.P. (Jeanette) Beck (PBL)
Prof.dr.ir. I.J.M. (Imke) de Boer
Prof.dr. E. (Elbert) Dijkgraaf
P.L.B.A. (Pieter) van Geel
Prof.dr. M.P. (Marko) Hekkert
Prof.dr.ir. J.T. (Hans) Mommaas (PBL)
Drs. E.H.T.M. (Ed) Nijpels
Prof.dr.ir. R. (Rudy) Rabbinge
Dr. M.C.T.H. (Martin) Scholten
Mr. M. (Martijn) Snoep (ACM)
Mr. C. (Caroline) Wolberink (ACM)

Van de **Federatie Particulier Grondbezit (FPG)** en van **AgroAgenda Noord-Nederland** is een schriftelijke reactie op de gespreksnotitie ontvangen.

Tevens is gesproken met drs. C.J. (Carola) Schouten, demissionair minister van Landbouw (LNV), Natuur en Voedselkwaliteit en aanvrager van de verkenning, en met dr. R. (Roelof) Bisschop, indiener van de motie-Bisschop bij de wijziging van de Wet natuurbescherming en de Omgevingswet (stikstofreductie en natuurverbetering).[5] Voorts is overleg gepleegd met verschillende ambtenaren van het ministerie van LNV: Drs. N. (Nanou) Beekman; Drs. M. (Marije) Beens; Drs. R. (Rob) van Brouwershaven; Drs. A. (Aldert) van Eck; Drs. H. (Hugo) van Kasteel; Drs. V. (Vera) Pieterman; Drs. A. (Annie) de Veer en J. (Jack) Vera.

Het secretariaat heeft bovendien contact onderhouden met stafleden van de Raad voor leefomgeving en infrastructuur (Rli). De Rli bereidt een advies voor over perspectieven van landbouwers (te verschijnen in december 2021). De probleemstelling luidt: “Huidige verdienmodellen van boeren gaan vaak niet samen met de verwezenlijking van een duurzame landbouw. Wat is nodig vanuit de verschillende schakels in de keten om economische perspectieven te bieden aan boeren?”

5 Tweede Kamer (2020-2021) 35 600 *Wet Stikstofreductie en Natuurverbetering*.

Publicatieoverzicht

Algemeen

Publicaties van de SER verschijnen digitaal. Alle publicaties zijn te downloaden op onze website www.ser.nl. Sommige publicaties zijn in boekvorm te bestellen via communicatie@ser.nl. Van de adviezen verschijnt eveneens een Engelstalige samenvatting. Deze is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

Adviezen

Advies Gelijke kansen in het onderwijs - Structureel investeren in kansengelijkheid voor iedereen
2021, 126 pp., publicatienummer 21/09

Advies Sociaal-economisch beleid 2021-2025 - Zekerheid voor mensen, een wendbare economie en herstel van de samenleving
2021, 45 pp., publicatienummer 21/08

Een kansrijke start voor alle kinderen - Naar inclusieve en toegankelijke voorzieningen voor kinderen van 0-13 jaar
2021, n.n.b., publicatienummer 21/07

Verkenning Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw
2021, 68 pp., publicatienummer 21/06

Advies Jeugdzorg: van systemen naar mensen - Tien aanbevelingen voor de korte termijn
2021, 70 pp., publicatienummer 21/05

Advies Aan de slag voor de zorg - Een actieagenda voor de zorgarbeidsmarkt
2021, n.n.b., publicatienummer 21/04

Advies Jongenplatform Studeren zonder druk - Voorstel voor een nieuw stelsel van studiefinanciering
2021, 150 pp., publicatienummer 21/03

Advies Grenswaarde voor soja-allergenen
2021, 26 pp,, publicatienummer 21/02

Advies Reshoring
2021, 28 pp., publicatienummer 21/01

Advies Private Scholingsmiddelen
2020, 90 pp., publicatienummer 20/10

Verkenning Platformeconomie
2020, 180 pp., publicatienummer 20/09

Advies Samen naar duurzame ketenimpact - Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO
2020, 92 pp., publicatienummer 20/08

Advies Biomassa in balans - Een duurzaamheidskader voor hoogwaardige inzet van biogrondstoffen
2020, 170 pp., publicatienummer 20/07

Advies Markt voor persoonlijke dienstverlening in internationaal perspectief- Varianten en denkrichtingen
2020, 102 pp., publicatienummer 20/06

Advies Directe import van buiten de EU - Gelijke bescherming én gelijk speelveld!
2020, 70 pp., publicatienummer 20/05

Verkenning & advies Biomonitoring en sensoring - Gezondheid en privacy op de werkvloer centraal
2020, 96 pp., publicatienummer 20/04

Advies Bevorderen van deelname medewerkers aan or
2020, 46 pp., publicatienummer 20/03

Verkenning Zorg voor de toekomst - Over de toekomstbestendigheid van de zorg
2020, 238 pp., publicatienummer 20/02

Verkenning Volatiliteit Nederlandse economie nader bezien
2020, 142 pp., publicatienummer 20/01

Advies Grenswaarde voor dieselmotorenemissie (DME)
2019, n.n.b., publicatienummer 19/17

Advies Inventarisatie leven lang ontwikkelen in sociale zekerheid
2019, 54 pp., publicatienummer 19/16

Advies Strategische agenda hoger onderwijs
2019, 28 pp., publicatienummer 19/15

Advies Obstakels deelname ondernemingsraden - Termijnen en andere belemmeringen
2019, 40 pp., publicatienummer 19/14

Advies Kansen pakken en risico's beheersen - Over de samenhang tussen de SDG's en IMVO
2019, 144 pp., publicatienummer 19/13

Advies Diversiteit in de top - Tijd voor versnelling
Deel I - Samenvatting & Visie raad op gender en culturele diversiteit
Deel II - Analyse
2019, 100 pp. (deel I) en 190 pp. (deel II), publicatienummer 19/12

Verkenning Hoge verwachtingen - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2019
2019, 192 pp., publicatienummer 19/11

Verkenning Overleg met en consultatie van sociale partners in de publieke sector
2019, 30 pp., publicatienummer 19/10

Advies Verkorting termijnen actief en passief kiesrecht leden ondernemingsraad.
2019, 22 pp., publicatienummer 19/09

Advies Grenswaarde voor o-Toluïdine
2019, 18 pp., publicatienummer 19/08

Advies Grenswaarde voor vinylchoridemonomeer (VCM)
2019, 18 pp., publicatienummer 19/07

Rapporten

Verbreding en versterking financiering MKB
2014, 80 pp., ISBN 978-94-6134-067-2

Energieakkoord voor duurzame groei
2013, 146 pp., ISBN 978-94-6134-057-3

Nederlandse economie in stabieler vaarwater: een marco-economische verkenning
2013, 64 pp., ISBN 978-94-6134-052-8

Engelstalige publicaties

TTIP - Transatlantic Trade and Investment Partnership
2016, 196 pp., ISBN 978-94-6134-081-8, orderno. 16/04E

The power of consultation: The Dutch consultative economy explained
General brochure, 2010, 34 pp., ISBN 978-94-6134-011-5

Europe 2020: The New Lisbon Strategy
Abstract, 2009, 40 pp., ISBN 90-6587-991-9, orderno. 2009/04E

Social and Economic Council's Statement on International Corporate Social Responsibility
Statement, 2008, 91 pp., ISBN 90-6587-983-8

On sustainable globalisation: A world to be won
Abridged version, 2008, 132 pp., ISBN 90-6587-979-X, orderno. 2008/06E

Colofon

Uitgave
Sociaal-Economische Raad
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

Tekst
Verkenningscommissie Landbouwakkoord

Fotografie
Omslag: Pixabay/lqlqlqlq75

Vormgeving en druk
2D3D, Den Haag (basisontwerp);
SER, afdeling Communicatie, Grafische vormgeving

© 2021, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden
Overname van teksten is toegestaan onder bronvermelding.

Contactgegevens

SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD
Bezuidenhoutseweg 60
Postbus 90405
2509 LK Den Haag

T 070 3499 525
E communicatie@ser.nl

www.ser.nl

© 2021, Sociaal-Economische Raad