

Enkele suggesties voor een samenhangende keten- en ruimtelijke aanpak in het toekomstige landbouw- en voedselbeleid

De Bilt, 28 oktober 2023

De denktank Regie & Ruimte, een initiatief van de Transitiecoalitie Voedsel, denkt momenteel na over een bijdrage aan het regeerakkoord voor een nieuw te vormen kabinet middels een visie op het in de komende jaren te voeren landbouw- en voedselbeleid¹. Daarin bouwen we voort op onze bijdrage bij de vorming van Rutte IV (voorjaar 2021) waarin we vooral pleitten voor een meer ruimtelijke benadering van de toekomstige plek van landbouw in 'parkstad Nederland' (<https://transitiecoalitievoedsel.nl/regie-op-ruimte/>) en op onze bijdrage in de zomer van 2022 over de rol van de overheid bij het verduurzamen van de markt om daarmee duurzame boeren meer perspectief te bieden (<https://transitiecoalitievoedsel.nl/toekomstzoektoer/>).

Het proces van het niet-landbouwakkoord heeft een aantal goede aanzetten voor toekomstig beleid opgeleverd. Ook het NPLG is inmiddels een stapje verder. Tegelijkertijd is ook duidelijk dat de afgesproken doelen rond KRW, klimaatakkoord en stikstof nog ver weg zijn. Er moeten nog veel knopen worden doorgehakt. Voeg daarbij de ongewisse verkiezingsuitslag en de mogelijk wederom moeizame kabinetsformatie en het is duidelijk dat de toekomst van de boeren en tuinders in ons land nog veel onzekerheden kent.

Vooruitlopend op een wat bredere inbreng vanuit onze kring die we kort na de verkiezingen aan de politiek zullen aanbieden geven we in deze korte notitie - zoals recent besproken - een paar punten mee die mogelijk bruikbaar zijn voor de ambtelijke inbreng die nu voor de a.s. kabinetsformatie wordt voorbereid.

We beperken ons daarbij tot enkele opmerkingen over twee pijlers in het overheidsbeleid: enerzijds het versnellen van de transitie via de ketens en anderzijds het bevorderen van de transitie via de gebiedsgerichte en bodem gebonden aanpak.

Ketens

Het optimaliseren en verduurzamen van ketens is een belangrijke hoeksteen van het landbouwbeleid van de afgelopen jaren. Bij een aantal ketenpartijen is, in ieder geval intern, het inzicht wel doorgebroken dat, gezien ook de berekeningen voor het klimaatakkoord, de veestapel over 10 a 15 jaar ca 20 a 30% kleiner zal zijn. Niet als doel maar als resultante. Richting leden/leveranciers wordt dat door hen echter nog niet helder uitgesproken. CSRD-Scope 3 begint bij de supermarkten en de voedselverwerkers op de agenda te komen maar het is nog onzeker hoe groot het effect hiervan zal zijn op bijvoorbeeld de emissies in de hele voedselketen

¹ In samenwerking met het -mede door het ministerie van LNV gefinancierde- NWA onderzoeksprogramma 'Transitie naar een duurzaam voedselsysteem' werken we aan een kabinetsadvies dat zich vanuit een systeemaanpak (landbouw, voedsel, natuur, leefomgeving) richt op vernieuwde principes voor besluitvorming over maatregelen die de transitie naar een duurzaam voedselsysteem kunnen versnellen. Deze principes kunnen tevens de pijlers van een visie zijn.

(van boer tot bord). Voorts wordt er door verschillende ketens aan specifieke stromen gewerkt die bijdragen aan duurzaamheid (zoals biologisch, on the way to planet proof etc). Het concept landbouwakkoord leidde tot het plan voor een nationaal B2B keurmerk dat minimaal de NPLG doelen bevat. Daarmee zou greenwashing (bv. het feit dat deelnemers aan huidige duurzaamheidsschema's nu nog piekbelaster kunnen zijn of in veenweide met een te sterke drooglegging boeren) kunnen worden voorkomen. De wens dat Europees tot stand te brengen, heeft echter het risico dat het op de lange baan terecht komt en zijn doel voorbij schiet.

Het idee van de denktank Regie & Ruimte om ketenpartijen voor hun inkopen bij Nederlandse boeren te verplichten tot een minimaal percentage aankoop van producten van de meest duurzame boeren ('bijmengen') is na de breed-gedragen kamer-motie Boswijk nog niet veel verder. WUR heeft geconstateerd dat de KPI's om duurzaamheid vast te stellen op basis waarvan de bijmengplicht kan worden vastgesteld nog ontbreken. Daarmee wordt naast het gevaar van greenwashing ook de kans groter dat leegstand in fabrieken door teruglopende nationale productie met meer import wordt opgevangen. Wanneer bij onze coöperaties Nederlandse en buitenlandse leden dezelfde prijs krijgen worden de hogere inkomsten uit de meest rendabele segmenten (die resteren bij krimp) niet exclusief naar de Nederlandse boeren doorgesluisd en dat zou voor hen wel een gemiste kans zijn.

Vergeleken met de snelheid waarmee indertijd MINAS (het MINeralen Aangifte Systeem) is ingevoerd verloopt de vaststelling van KPI's, het opzetten van geborgde data-aanlevering en de hiervoor noodzakelijke digitalisering traag. MINAS heeft geleerd dat alleen een digitalisering van facturen, gevolgd door vastlegging gelijktijdig met de btw-administratie en certificatie op coherentie tussen btw-data en KPI-data betrouwbaar is. De huidige managementsystemen en centrale databanken ontberen deze check.

Kort samengevat is onze observatie dat de aanpak om via ketens te verduurzamen en daarmee ook de transitie naar een nieuw landbouw- en voedselsysteem te versnellen traag verloopt en voorsnog niet tot grote winst voor klimaat, biodiversiteit, water en humane gezondheid zal leiden. Ook het perspectief voor boeren om via de keten en de markt voor hun duurzaamheidsinspanningen beloond te worden zal er met de huidige maatregelen maar beperkt op vooruit gaan.

Advies

Mede daarom bepleiten we een hoge beleidsprioriteit voor het voorstel tot verplichte bijmenging. Daarnaast vinden wij meer en nieuwe vormen van belonen en beprezen noodzakelijk om ketenpartijen, vooral ook aan de input kant van de landbouw, uit te dagen tot een niet vrijblijvende bijdrage aan de landbouw- en voedseltransitie. Voorts bepleiten wij de invoering van emissierechten met afroaming in de tijd en een voorkeurspositie voor boeren die op het gebied van klimaat, stikstof, biodiversiteit, water etc. goed presteren.

Gebiedsprocessen

De noodzaak om de landbouwtransitie te versnellen via een actiever beleid op het gebied van ruimtelijke ordening lijkt op de kaart te staan. Wij bepleiten deze beleidslijn - met bodem en water sturend als leidend principe - met kracht voort te zetten.

Het NPLG is een stap verder met het definiëren van de opgaven per gebied. In het concept-landbouwakkoord zijn stappen gezet om meer geld uit te trekken voor eco-systeemdiensten via contracten met langere looptijden. Die lijn moet voortvarend worden voortgezet. In veel gebieden zijn ook groepen boeren aan de slag en/of zijn gebiedscoöperaties opgericht. Maar de koppeling tussen de ambtelijke processen en de regionale processen en gebiedscoöperaties ontbreekt veelal nog. Niet dat men elkaar niet kent, maar het gebied heeft nog geen duidelijke eisen voor 2030 of 2040 te horen gekregen. Exacte emissienormen (of KPI) op gebieds- of bedrijfsniveau zijn er nog niet en gebiedscoöperaties kampen met een groot gebrek aan capaciteit en ondersteuning (al was het maar om subsidie aan te vragen). Aansluiting met het agrarisch kennis- en innovatiesysteem (AKIS) is vaak ook mager. En de – gebiedsgerichte - implementatie van de voorstellen van de initiatiefgroep Boerenperspectief op het gebied van onafhankelijke sociaal-economische begeleiding laat nog op zich wachten. Ook de vanuit onze kring gedane suggestie om een community of practice voor gebiedspartijen te ondersteunen heeft nog geen opvolging gekregen. Daarmee worden veel kansen gemist op het gebied van draagvlakvorming, samen leren en kennis delen.

Een samenhangende aanpak voor grondbanken die grond en emissierechten zouden kunnen toewijzen aan boeren die duurzaam zijn of een geloofwaardig plan hebben om die status te bereiken, ontbreekt. Uit berekeningen blijkt wel dat extensivering bedrijfseconomisch niet uit kan, niet als men er grond bij koopt of pacht en nog minder als het met de bestaande oppervlakte moet. Tegelijkertijd ontbreekt de toegang tot de miljarden uit het NPLG fonds en is een koude sanering een steeds waarschijnlijker scenario.

Advies

Onze verwachting is dat het verder versterken en versnellen van de gebiedsgerichte aanpak in potentie een grote bijdrage kan leveren aan de gewenste omslag in de landbouw. En daarmee aan de doelen op het gebied van klimaat, stikstof, biodiversiteit en water alsmede aan de leefbaarheid van het landelijk gebied. Daarom bepleiten we de ingezette beleidslijn met kracht voort te zetten, tempo te maken met doelen en kaders, de grondmarkt te gaan bijsturen zodat boeren die bijdragen aan publieke doelen daarin een betere positie krijgen, de voorstellen voor sociaal economische begeleiding van de initiatiefgroep Boerenperspectief voortvarend te implementeren en de beoogde community of practice voor de gebiedsgerichte aanpak snel te gaan ondersteunen. Eerder hebben wij de aanstelling van een Landschapscommissaris voorgesteld met voldoende mandaat om deze ontwikkeling - met behoud van de noodzakelijke participatie van onderop - met kracht en snelheid te kunnen doorzetten. Deze suggestie geven we graag nog eens in overweging.

Coördinatie tussen keten- en ruimtelijke aanpak

Wij dringen aan op meer samenhang in beleid dat aanstuurt op een transitie via de ketens en beleid dat is gericht op een bodem gebonden en gebiedsgerichte aanpak. Prikkel die vanuit de keten moeten leiden tot duurzamer gedrag, bv. bij de uitstoot van CO₂, houden geen rekening met de regionale en grondgebonden problematiek. Op zijn best worden individuele bedrijven daardoor iets duurzamer, maar voor het oplossen van regionale vraagstukken op het gebied van klimaat, biodiversiteit, stikstof, water etc hebben ze beperkte betekenis. Bedrijven met

onvoldoende duurzaamheidsprestaties kunnen nog ongebreideld uitbreiden (als er latente ruimte in de vergunning zit of een vergunning niet nodig is). Door suboptimale processen in gebieden rond kennis, innovatie en door achterblijvende investeringen als gevolg van de onzekerheid over toekomstige eisen wordt nu te weinig voortgang gemaakt.

Tot slot

Wij onderschrijven de noodzaak om zowel via ketens als via een ruimtelijke aanpak tot een transitie in de landbouw te komen. Daarvoor is wel een eerder door velen (waaronder recent ook de voorzitter van de WUR) bepleite samenhangende en breed gedragen visie op de toekomst van het landelijk gebied en op de rol van de landbouw in parkstad Nederland van groot belang. Het realiseren van zo'n visie zou één van de eerste prioriteiten van het nieuwe kabinet moeten zijn. Actieve betrokkenheid van burgers en partijen van buiten de sector (denk aan de energie-, bouw- en gezondheidssector en natuurlijk de natuurorganisaties) achten wij van groot belang. Van daaruit kan in nauwe samenhang worden gestuurd op het versnellen van de transitie via zowel een ketenaanpak als de gebieds- en bodem gebonden aanpak.

Wij zijn graag bereid u bij de verdere beleidsontwikkeling op deze terreinen van voorstellen en inzichten te voorzien.

28 oktober 2023

Willem Lageweg en Krijn Poppe

Transitiecoalitie Voedsel

Met inbreng van enkele leden van de denkgroep Regie & Ruimte