

Initiatiefgroep

REGIE  RUIJITE



TOEKOMST

ZOEKT

BOER



TOEKOMST ZOEKT BOER

Bij de ingrijpende transformatie die ons land op dit moment doormaakt wordt van boeren opnieuw een hoofdrol gevraagd.

De nieuwe context vraagt nieuwe keuzes. Van hen wordt gevraagd verschillende maatschappelijke opgaven met elkaar te verbinden en te vertalen in voedsel en tal van diensten voor de samenleving van de 21^e eeuw.

Om boeren daartoe in staat te stellen moeten overheden, ketenpartijen, dienstverleners en kennisinstellingen maximaal inzetten op het scheppen van nieuwe randvoorwaarden en adequate ondersteuning om de transitie ook daadwerkelijk mogelijk te maken. In het verleden is bewezen dat we hier in Nederland goed in zijn. Door onze sterke uitgangspositie is er alle reden om erop te vertrouwen dat ons dat nu opnieuw zal lukken. Alle ingrediënten zijn daarvoor aanwezig, maar vanzelf zal het niet gaan.

16 augustus 2022

Initiatiefgroep Regie op Ruimte¹

Alex Datema

Cees Veerman

Frans Keurentjes

Jan Willem Erisman

Jos Verstraten

Krijn Poppe

Willem Lageweg

Contact:

Willem Lageweg: willem@transitiecoalitievoedsel.nl

¹ Zie voor [meer informatie](#) over Regie op Ruimte en de Transitiecoalitie Voedsel de laatste pagina van dit rapport.

Inhoudsopgave

Waarom deze voorstellen?

1. Omzien en vooruitzien

- 1.1 Boeren in Parkstad Nederland op weg naar 2040
- 1.2 Andere tijden
- 1.3 Het beest volledig in de bek kijken

2. Toekomst zoekt boer

- 2.1 Boeren in de hoofdrol
- 2.2 Ontwikkelrichtingen
- 2.3 Nieuwe maatschappelijke doelen voor de landbouw vergen nieuwe spelregels
- 2.4 Gedurfd politiek leiderschap

3. Boer zoekt beleid

- 3.1 Overheid moet de markt corrigeren om boeren perspectief te bieden
- 3.2 Een effectieve en eerlijke beleidsmix
- 3.3 Beleid in fasen

4. Nawoord: zaaien om te oogsten

5. Over de initiatiefgroep

- 5.1 Over Regie op Ruimte
- 5.2 Over de Transitiecoalitie Voedsel

Waarom deze voorstellen?

Het kabinet staat voor een grote opgave om invulling te geven aan het coalitieakkoord dat inzet op klimaatdoelen, natuur-, bodem- en waterkwaliteit, een vitaal landelijk gebied en perspectief voor boeren.

Op al deze terreinen bestaan grote zorgen. We zijn politiek en maatschappelijk in een fase beland waarbij van alle partijen een constructieve bijdrage mag worden verlangd. De initiatiefgroep Regie op Ruimte, een groep nauw bij de landbouw betrokken boeren, bestuurders en deskundigen die door de Transitiecoalitie Voedsel bijeen is gebracht, voelt de verantwoordelijkheid om op eigen initiatief en onafhankelijk te inspireren bij het kiezen van nieuwe richtingen. Zij bouwt daarbij voort op het breed onderschreven manifest dat in het voorjaar van 2021 is uitgebracht. *Klik [hier](#) om het manifest te lezen.*

Deze notitie komt voort uit zorg over de klem waarin de hedendaagse boer zit: enerzijds staat hij onder druk van toenemende maatschappelijke en politieke wensen en eisen. Anderzijds is er de bedrijfseconomische en beleidsmatige realiteit die hem tegenhoudt en ontmoedigt.

Ons betoog is als volgt ingedeeld: het eerste hoofdstuk dient als een inleiding. We staan stil bij de grote verdiensten en betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie en samenleving. En we ‘kijken het beest van nu volledig in de bek’: er zijn vele en nijpende problemen die een oplossing behoeven.

In het tweede hoofdstuk bespreken we rol van de boer² en benoemen we een aantal ontwikkelrichtingen waarmee hij kan inspelen op de nieuwe eisen die de samenleving stelt. Hoofdstuk 3 is een pleidooi voor actieve ondersteuning en sturing door de overheid als correctie op de markt omdat die zelf in onvoldoende mate zorgt voor een adequate beloning voor de nieuwe maatschappelijke wensen. We doen voorstellen voor instrumenten die de maatschappelijke wensen en eisen vertalen in prikkels en beloningen waar de boer en andere marktpartijen mee vooruit kunnen.

We pleiten voor onafhankelijke ondersteuning van boeren door vertrouwde personen en organisaties om versneld op de nieuwe uitdagingen te kunnen inspelen. We sluiten af met een kort nawoord.

Met onze voorstellen willen wij eraan bijdragen dat het landelijk gebied zich kan ontwikkelen naar een grote diversiteit aan gebieden. En dat – en dat is de kern van deze notitie – er voor boeren handelingsperspectief ontstaat. Perspectief om als boer op een eigen en ondernemende manier te kunnen werken aan voedsel en diensten die de samenleving vraagt en waarvoor hij op een adequate wijze wordt beloond. Of anders gezegd: om de boer in staat te stellen het beste uit zichzelf te halen, voor ons allemaal en voor hemzelf.

² Waar in deze notitie wordt gesproken over boer bedoelen we natuurlijk ook boerin. We zijn ons ervan bewust dat er in de landbouw ook veel boerinnen als ondernemer actief zijn maar ten behoeve van de leesbaarheid spreken we in deze tekst steeds over boer. Bij landbouw doelen we vooral op veehouderij en open gronds-plantaardige productie (akkerbouw, vollegrondsgroente etc.), waarbij sommige voorstellen ook relevant kunnen zijn voor de glastuinbouw.

1. Omzien en vooruitzien

1.1 Boeren in Parkstad Nederland op weg naar 2040

‘Wie goed wil zien moet verder kijken’. Daar gaat het om in deze cruciale fase voor de agrarische sector in ons land. Verder kijken is lastig in de opgewonden politiek bestuurlijke realiteit van dit moment. Sowieso is zicht hebben op wat er komen gaat een hachelijke zaak. Vooral als de emoties hoog zijn en boeren zich niet erkend voelen voor de bijdragen die zij leveren.

Dat mag ons echter niet ontmoedigen om scherp te analyseren. We moeten aan de slag met de antwoorden van de toekomst. Antwoorden die boer Joost, boerin Annemiek en alle andere boeren en boerinnen inspireren en perspectief bieden. En antwoorden die aangeven wat de overheid, ketenspelers en boeren zelf te doen staat.

Ver kijken begint met weten waar je vandaan komt. De agrarische sector heeft in de afgelopen 75 jaar een wereldprestatie geleverd. Joost, Annemiek, hun ouders en voorouders hebben gedaan wat van hen gevraagd werd: veel, goed en betaalbaar voedsel leveren. De sector heeft mondiaal een zeer sterke positie opgebouwd. Een positie die gekenmerkt wordt door ondernemerschap, een hoog kennis- en innovatieniveau en een ijzersterke infrastructuur. Met een hoge productiviteit, sterke ketenpartijen, kennisinstellingen van wereldniveau en inspirerende koplopers.

Daarvoor verdienen de Nederlandse boeren en alle betrokken partijen een groot compliment. Een compliment van de hele samenleving, want iedereen heeft hier volop van geprofiteerd; niet het minst de overheid, marktpartijen en de consument. Wij hebben dit gewild, de overheid heeft dit gestimuleerd en zij hebben het gedaan.

Die kracht en dat aanpassingsvermogen zijn een stevige basis om ook de turbulente veranderingen van nu met vertrouwen tegemoet te treden. Gesteund door de aanwezigheid van vruchtbare landbouwgronden, een sterke infrastructuur en de nabijheid van vele miljoenen consumenten in dit deel van de wereld.

We hebben geleerd dat een leefbaar en welvarend Nederland niet zonder boeren kan. In het verleden niet en in de toekomst niet. Ook nu Nederland op veel fronten ingrijpend transformeert zijn boeren hard nodig. Voor voedselproductie in tijden van klimaatverandering. Voor de leefbaarheid van het landelijk gebied. Voor herstel van het landschap, de biodiversiteit en de natuur. Voor de gezondheid van de mens. En voor de economie.

Daarom zeggen wij: Nederland heeft geen toekomst zonder boeren.
Of uitdagender: toekomst zoekt boer.

1.2 Andere tijden

Resultaten uit het verleden zijn geen garantie voor de toekomst. Niet eerder veranderde de context in zo'n hoog tempo en over zoveel fronten. Als veruit grootste ruimtegebruiker in een klein en dichtbevolkt land staat de agrarische sector voor enorme uitdagingen. Nederland ontwikkelt zich in hoog tempo tot een 'Parkstad aan de Noordzee'. Een plek met een ongekend grote druk op de ruimte waar verschillende functies door elkaar lopen, gestructureerd door het bodem-, water- en landschappelijk systeem. En met veel nieuwe wensen en eisen aan het landelijk gebied en het voedsel dat daar wordt geproduceerd. Dat besef betekent voor de agrarische sector een omkering van het huidige wereldbeeld. Het succesverhaal van wereldspeler in voedselproductie overschrijdt in zijn huidige vorm en omvang diverse natuurlijke en maatschappelijke grenzen. Er moet een nieuw evenwicht worden gevonden met de snel veranderende prioriteiten en nieuwe voorkeuren van burger en consument.

Dat inzicht groeit ook in de sector zelf. Ook los van de ruimtelijke ontwikkelingen in Nederland beseffen boeren dat klimaatverandering met zijn clusterbuien, verdroging en verzilting vragen om actie rond bodem en water. Nieuwe wegen worden gezocht en gevonden. Maar de werkelijkheid is taai en veranderen kost tijd. Terwijl het nieuwe nog niet wordt herkend, moet het vertrouwde de plaats afstaan aan het onzekere. De vrees voor de toekomst groeit. Er ontstaat ontkenning, apathie, strijdlust of agressie. Velen voelen zich niet begrepen en gewaardeerd. Politiek en bestuur worden onder druk gezet.

Daaronder schuilt een groot verlangen naar een nieuw perspectief, naar uitzicht, naar een weg om te kunnen gaan. Dat is de realiteit waar de sector zich in bevindt. Die erkenning is buitengewoon belangrijk wil men samen met de samenleving en met vertrouwen de grote uitdagingen tot een goed einde brengen.

1.3 Het beest volledig in de bek kijken

De stikstofproblematiek krijgt nu alle aandacht maar vormt slechts een beperkt deel van de totale opgave. Zij fungeert als de kanarie in de kolenmijn. Ze noodzaakt tot onmiddellijke actie. Echter, we moeten het beest volledig in de bek kijken. Van Annemiek en Joost worden moed, overzicht en ondernemerschap gevraagd om in hun bedrijven forse veranderingen door te voeren. Dat lukt alleen als we als samenleving en sector alle toekomstige problemen in één keer aanpakken.

Ook klimaat, water, biodiversiteit, bodemgezondheid en luchtkwaliteit zijn urgent. Deze onderwerpen staan niet los van elkaar en moeten in sterke samenhang worden aangepakt. De leefbaarheid in het landelijke gebied vereist in belangrijke delen van ons land een ingrijpende herinrichting van de ruimte. Niet alles kan meer overal.

Tegelijkertijd neemt de behoefte aan gezond en duurzaam geproduceerd voedsel met de dag toe. En dat biedt kansen. Dat geldt ook voor de met de landbouw en het landelijk gebied verbonden diensten. Het bewustzijn van de consument groeit; hier en elders. Natuurlijke producten zonder toevoegingen en producten die steeds beter zijn afgestemd op de individuele situatie en persoonlijke kenmerken winnen snel terrein. Hun toegevoegde

waarde groeit ten opzichte van standaardproducten die louter op prijs concurreren. De drukke en overbelaste stadsmens zoekt steeds meer naar diensten die rust, ruimte of ontspanning bieden. Daar wordt steeds meer voor betaald.

Met elkaar vormen deze ontwikkelingen de nieuwe context en de nieuwe maatschappelijke vraag waar Joost, Annemiek en hun collega's op worden uitgedaagd. Niet alleen in Nederland overigens. Deze ontwikkelingen spelen evenzeer elders in Europa. Natuurlijk moet er waar mogelijk en nodig in Europees verband worden opgetrokken. Tegelijkertijd moet worden erkend dat de Nederlandse situatie bijzondere karakteristieken heeft en dat er vanuit Europa kritisch wordt gekeken hoe ons land met de Europese afspraken omgaat.

2. Toekomst zoekt boer

2.1 Boeren in de hoofdrol

In de transformatie van ons land wordt van boeren opnieuw een hoofdrol gevraagd. Bij hen komen vele uitdagingen samen. Van hen wordt gevraagd verschillende maatschappelijke opgaven met elkaar te verbinden en te vertalen in voedsel en tal van diensten waar de samenleving van de 21^e eeuw om vraagt; ook al wil de markt daar nu nog niet altijd een adequate prijs voor betalen.

Hierin zit de fundamentele en onvermijdelijke verandering ten opzichte van de vorige periode. Waar tot nu de hoogst mogelijke productie tegen lage prijzen en voluit exporteren de dominante opdracht van de samenleving was, gaat het inmiddels om productie die een antwoord geeft op de grote maatschappelijke en ecologische vragen van deze tijd: klimaat, biodiversiteit en gezonde leefstijl. Bodem, biodiversiteit en water zijn nu de leidende uitgangspunten voor waar, hoe en wat geproduceerd kan worden. Dat vraagt om een verregaande vorm van omdenken. En dat gaat niet vanzelf en ook niet met dwang.

Overheden, ketenpartijen, dienstverleners en kennisinstellingen zullen boeren hierbij ruimhartig en langjarig moeten ondersteunen. Met onafhankelijke en deskundige kennis, in het onderwijs, met beleid, met andere wetten en regels en met contracten waardoor boeren een adequaat inkomen kunnen verdienen.

De sterk veranderende context biedt boeren meerdere keuzemogelijkheden. Keuzen die in sterke mate worden bepaald door het gebied en de omgeving waar het bedrijf is gevestigd. En keuzen die een grondige bezinning vragen op het bedrijfstype en bedrijfsmodel dat bij hem/haar past.

Kenmerkend bij alle vormen van landbouw is de sterke wil om boer of boerin te willen zijn. Dat is de scheppende kracht, de motor van de transitie, die bij Joost, Annemiek en hun collega's aanwezig zijn. Van generatie op generatie. En evengoed bij enthousiaste toetreders tot de sector. Een potentie die niet mag worden gesmoord.

Het is van essentieel belang dat de ondersteuning door overheden en ketenpartijen deze scheppende kracht tot volle ontplooiing laat komen. Gezien de heftigheid van de vragen van dit moment gaat het niet alleen om kennis en steun bij bedrijfsmatige vragen. Het gaat eerst en vooral om diepingrijpende persoonlijke vragen en keuzes waar boeren, boerinnen en hun families voor staan. Het is niet eenvoudig de eigen situatie grondig en realistisch onder ogen te zien. Om vervolgens moedige en gewaagde keuzes te maken waar men weer jaren mee vooruit kan.

Dat vereist de inzet en ondersteuning van mensen met geduld en compassie. Mensen die de streek kennen, de taal van het platteland spreken en boeren de weg kunnen wijzen naar

instrumenten en regelingen die bij hun specifieke situatie passen. De inzet van dit soort teams en organisaties leidt ook tot inzichten in de puzzelstukjes van waaruit - gebiedsgericht – nieuwe ruimtelijke, sociaaleconomische en landschappelijke verbanden kunnen ontstaan. Verbanden die de basis moeten zijn voor de politiek bestuurlijke afwegingen en uitvoering die daarbij hoort.

Alles begint en eindigt immers aan de keukentafel. Wie dat vergeet mist de essentie van het vraagstuk.

2.2 Ontwikkelrichtingen

Klimaat, biodiversiteit, bodem, water, luchtkwaliteit en de gezondheid van mens en dier stellen ingrijpende nieuwe eisen aan ons allen. Eisen die nauw met elkaar samenhangen en om een integrale aanpak vragen, op elk niveau: landelijk, regionaal en bij de boer. Tegen de achtergrond van alle economische en maatschappelijke ontwikkelingen staan agrarische ondernemers die verder willen voor een fundamentele keuze.

In essentie zijn er voor hen globaal drie ontwikkelrichtingen die soms ook te combineren zijn. De modellen zijn geen keurslijven maar inspiratiebronnen waaraan boeren ideeën kunnen ontlenuen om een voor hen passende invulling te vinden. Met als resultaat een sterk toenemende diversiteit aan agrarische bedrijfsmodellen. Voor elk van deze ontwikkelrichtingen geldt dat de ecologische eisen die aan de toekomstige landbouw worden gesteld strikte grenzen stellen aan productie, productiemethoden en het zoveel mogelijk sluiten van kringlopen. Dat is een harde realiteit die leidt tot een beperkte – gebied-gebonden - milieugebruiksruimte waar geen enkel bedrijf aan kan ontkomen.

De drie ontwikkelrichtingen die wij onderkennen zijn:

1. Zichzelf steeds verder verbeterende hoogproductieve landbouw, waar aan emissie- en andere eisen en ecologische grenzen vooral tegemoet wordt gekomen met techniek, schaalvergroting of high tech en het inkomen vooral wordt behaald door voedselproductie tegen concurrerende prijzen voor internationale afzetketens op basis van schaalvoordelen.
2. Extensievere en/of natuurinclusieve landbouw waar inkomsten uit voedselproductie wordt aangevuld met vergoedingen voor o.a. natuurbeheer, verminderde CO₂-uitstoot, CO₂-vastlegging, biodiversiteit, waterberging, productie van duurzame energie, etc. Ook de productie volgens specifieke concepten (zoals biologisch) behoort tot deze ontwikkelrichting. De groeiende behoefte aan gezond voedsel, geproduceerd van grond tot mond, biedt bedrijven met lage inputs extra marktkansen. Dat geldt ook voor de toenemende vraag naar plantaardige eiwitten met nieuwe kansen voor de teelt van eiwitrijke gewassen. Genoemde ecosystemediensten worden in de regel betaald vanuit overheidsbudgetten in de vorm van langjarige contracten.
3. Multifunctionele landbouwbedrijven die hun inkomsten uit voedselproductie aanvullen met verwerking en/of eigen verkoop (korte ketens) en/of met diensten als horeca, bed & breakfast, zorg, kinderopvang, loonwerk e.d.

Joost, Annemiek en hun collega's zullen afhankelijk van vestigingsplaats en de eigen mogelijkheden zelf een toekomstplan moeten maken. Een dergelijk plan is in eerste instantie een sociaal en psychologisch vraagstuk: wat wil ik; wat kan ik; hoe passen nieuwe keuzes bij mijn gezin, mijn familie en bij de gemeenschap waartoe ik behoor. Vervolgens ontstaan de

bedrijfsmatige vragen en de vragen hoe het bedrijf zich vanuit en met de natuur kan ontwikkelen en past binnen de milieugebruiksruimte van het gebied.

Voorts is het maken van zo'n plan alleen mogelijk als aan een aantal randvoorwaarden wordt voldaan waardoor een ondernemer:

- Duidelijkheid heeft over de milieugebruiksruimte en de emissie- en dierenwelzijnseisen die overheden aan het productieproces op de betrokken locatie nu en in de toekomst stellen. Met daarbij de garantie dat als aan de eisen wordt voldaan de eisen niet onverwachts weer zonder schadevergoeding worden aangescherpt (rijksoverheid)
- Zicht heeft op lokale ontwikkelingen in de ruimtelijke ordening (gemeente en provincie)
- Zekerheid heeft over de bereidheid van de overheid om langjarig diensten te vergoeden die passen bij een extensivering van het grondgebruik (rijksoverheid, terrein-beherende organisaties, waterwinbedrijven etc)
- Zekerheid heeft over de mogelijkheden en de wil van ketenpartijen om de hogere kosten van duurzamere productie te vergoeden via een meerprijs en langdurige contracten (marktpartijen)
- Zicht heeft op de mogelijkheden het bedrijf in de toekomst verder te ontwikkelen zodra aan de emissie- en andere eisen is voldaan of om daaraan te voldoen (boer, marktpartijen en overheid)
- De wil, de vaardigheden en de ondersteuning heeft om zo'n plan te maken en daarbij de capaciteiten heeft een eventuele verandering ook daadwerkelijk in het eigen bedrijf door te voeren (boer met zijn omgeving en adviseurs)

2.3 Nieuwe maatschappelijke doelen voor de landbouw vergen nieuwe spelregels

Aan veel van de in paragraaf 2.2. genoemde randvoorwaarden is nog niet voldaan. Er zijn veel wetten en regels die op middelen en methoden zijn gericht maar niet sturen op doelen en per saldo beperkt effectief zijn gebleken. De markt biedt onvoldoende beloning voor duurzame producten en de overheid biedt te weinig vergoeding voor met extensivering samenhangende ecosysteemdiensten.

Hierdoor ervaart de boer nog te weinig prikkels om de emissies structureel terug te brengen en het bedrijf aan de eisen van de nieuwe context aan te passen. Sterker nog, wel actie ondernemen brengt risico's met zich mee. Telt wat je nu aan goeds doet straks wel mee als er nieuwe maatregelen komen? Grote investeringen kunnen over een paar jaar alsnog als verkeerd of onvoldoende worden beoordeeld. Het kan zelfs zijn dat het hele bedrijf moet worden beëindigd zonder dat de investeringen zijn terugverdiend. Reële zorgen en vragen.

Als Annemiek, Joost en hun collega's de keuzes willen maken die bij de nieuwe context horen zijn heldere beleidskaders en nieuwe instrumenten nodig. Anders gezegd, als er een ander spel gespeeld moet worden dan zijn andere spelregels nodig.

Aan dat spel en de nieuwe spelregels zal het besef van wederkerigheid ten grondslag moeten liggen. Van iedere betrokkene - binnen en buiten de sector - mag een bijdrage worden gevraagd in het besef dat grote vraagstukken als klimaat, biodiversiteit, water en bodemkwaliteit niet alleen een publiek belang dienen maar ook het boerenbelang. Voor de

bijdragen aan het publieke belang mag een passende beloning worden verwacht; maar ook de bijdrage aan de eigen toekomst dient onderdeel van de afwegingen te zijn.

2.4 Gedurfd politiek leiderschap

Om de randvoorwaarden te scheppen waarin ondernemers de samenleving op de best mogelijke manier kunnen dienen, is gedurfd politiek leiderschap nodig. Het gaat om mensen die een visie hebben op waar het naartoe kan en die dat inspirerend en met gezag kunnen en durven verwoorden. Ook als bestaande commerciële belangen zich verzetten. Het gaat om mensen die beleid niet alleen kunnen formuleren maar vooral ook tot een betrouwbare uitvoering kunnen brengen op een zodanige manier dat ondernemers binnen de nieuwe context weten waar ze aan toe zijn en tot volle ontplooiing kunnen komen. En het gaat om bestuurders die beleid dat een langjarige en consistente uitvoering vereist, zoals dat bij de herinrichting van het landelijk gebied het geval is, op enige afstand van de dagelijkse politiek durven zetten (denk aan een Landschapscommissaris naar het voorbeeld van de Deltacommissaris).

3. Boer zoekt beleid

3.1 Overheid moet de markt corrigeren om boeren perspectief te bieden

De huidige landbouw- en voedselmarkten belonen vooral hogere productiviteit en hogere productie. En daarmee verdere intensivering. Samenleving en politiek vragen echter om behoud en ontwikkeling van biodiversiteit, sterke reductie van CO₂-, stikstof- en andere emissies, idem van gewasbeschermingsmiddelengebruik, goede bodemkwaliteit, schoon water, een aantrekkelijk landschap, meer dierenwelzijn, volksgezondheid, enz. Deze nieuwe maatschappelijke uitdagingen worden niet 'als vanzelf' door de markt opgepakt. Wie denkt dat de markt maatschappelijke doelen automatisch internaliseert en betaalt, heeft het mis. Te lang is dat in de politiek en bij de overheid de overheersende opvatting geweest. De overheid moet de markt bijsturen. Hoe sterker de negatieve bijeffecten hoe steviger de overheid - in het belang van ons allen - moet corrigeren. Dat geldt voor alle economische sectoren en op dit moment zeker ook voor de landbouw- en voedselsector.

Van belang is dat het beleid en de instrumenten sturen op alle factoren die de kwaliteit van natuur en milieu bepalen en niet alleen gericht zijn op stikstof.

Voordat instrumenten worden gekozen is een inspirerende en breed gedragen visie nodig op de toekomst van de landbouw en het landelijk gebied in ons land. Met respect en ruimte voor de boer en de streek waar hij is gevestigd. Zo'n perspectief verguldt bittere pillen niet maar is van vitaal belang om boeren weer in hun kracht te zetten en vertrouwen te geven.

Hoewel we erkennen dat de EU op het terrein van de landbouw een grote rol speelt richten we ons in deze notitie vooral op voorstellen die door Nederland en gebiedsgericht kunnen worden opgepakt.

3.2 Een effectieve en eerlijke beleidsmix

Er kunnen in beginsel verschillende typen instrumenten worden ingezet, uiteenlopend van zachte communicatie-instrumenten via doel- of middelvoorschriften en verplichtingen tot financiële en fiscale instrumenten. Ze hebben elk hun eigen plussen en minnen. Om de markt effectief en structureel bij te sturen moeten de instrumenten vooral gericht zijn op het realiseren van doelen in plaats van middelgericht zijn. Duurzaamheid moet lonen en de vervuiler betaalt.

Die instrumenten werken het beste als de boeren (en alle andere betrokken marktpartijen) zelf kunnen beslissen over de manier waarop zij die doelen op hun bedrijf realiseren. Dat nodigt uit tot innovatie en creativiteit. Daarom moeten ze concreet handelingsperspectief bieden voor specifieke situaties en de groeiende diversiteit in de landbouw ondersteunen. Naast sturen op doelen werkt belonen in de praktijk meestal beter dan straffen.

Dat betekent ook dat de boer een managementinstrument (een dashboard) moet hebben op basis waarvan hij zijn bedrijfsvoering kan sturen met 'metertjes en aanwijzers' die overeenkomen met de factoren (milieugebruiksruimte/emissies) waarop de overheid stuurt. Daarvoor moet de set aan kritische prestatie-indicatoren (KPI's) die nu in ontwikkeling is versneld worden doorontwikkeld en geïmplementeerd. Voortbouwend op de eerste ervaringen met o.a. de Biodiversiteitsmonitor melkveehouderij en akkerbouw en een afrekenbare stoffenbalans³. Vervolgens is het aan de boer om passende maatregelen te nemen zodat hij kan worden getoetst en beloond voor zijn prestaties.

Voor de in te zetten instrumentenmix gelden wat ons betreft de volgende uitgangspunten:

- Het gaat niet om alleen stikstof, maar om milieudruk breed ('milieugebruiksruimte'). Die druk zal op voorspelbare wijze moeten worden teruggedrongen tot binnen de grenzen die goed bodem- en waterbeheer in relatie tot de natuur aangeven. Dat moet voor de agrarische sector gebeuren in lijn met bijdragen die naar rato van alle sectoren worden gevraagd.
- Stuur vooral op de (meetbare) milieudrukfactoren zelf (stikstof, fosfaat, CO₂-equivalenten etc.). Dat geeft de boer de beste prikkels om gegeven het doel te kiezen voor de beste maatregelen waarmee hij dat doel kan halen. Alleen als het om redenen van meetbaarheid of handhaving echt niet anders kan, is te overwegen op afgeleide factoren te sturen (zoals aantallen dieren of veebezetting per ha).
- Bijdragen aan brede maatschappelijke doelen zoals ecosysteemdiensten moeten langjarig en consistent worden beloond.
- Markten voor duurzamere producten en grondstoffen zullen moeten worden geactiveerd. Ze ontstaan niet vanzelf of in ieder geval niet in het gewenste tempo. In de energiemarkt (en om heel andere redenen in de jaren 50 met inlandse tarwe) zijn er goede ervaringen met verplichte bijmenging.
- Om productie en emissies te beperken en ondernemers daar zelf op te kunnen laten sturen zijn er in en buiten de landbouw goede ervaringen met (verhandelbare) rechten met maximumhoeveelheden (quota, emissierechten). Bestaande rechten kunnen actief worden gebruikt om de productie binnen de beschikbare emissieruimte in te passen. Breid bestaande dierrechten uit tot alle veesoorten (dus ook geiten en vleesvee). Room transacties in dier- en fosfaatrechten tussen boeren af. Vul indien de beoogde reducties niet tijdig worden bereikt dit aan met een verplichte (tijdelijke) schorsing of inname van rechten tegen vergoeding en/of met andere rechten (bijvoorbeeld ammoniak).
- In gebiedsprocessen kan een grondbank een nuttige bijdrage leveren (zie ons manifest uit 2021).
- Boeren moeten individueel en op een bij zijn persoonlijke situatie passende manier met kennis en begeleiding worden ondersteund bij de omslag naar een duurzame bedrijfsvoering dan wel een nieuw bedrijfsmodel.

Bij de introductie van een nieuwe set beleidsinstrumenten die aan deze uitgangspunten voldoen zullen onvermijdelijk overgangsprikkel ontstaan. Met een transitie- of omschakelfonds en adequate transitiebegeleiding kunnen knelpunten worden verzacht en gecompenseerd:

³ Denk ook aan de kennis die eerder is opgedaan met MINAS en de kringloopwijzer

- Schade die door niet voorzienbaar of onbehoorlijk overheidsbeleid ontstaat moet worden vergoed
- Maak regelingen voor uitkoop en/of afwaardering
- Geef mogelijkheden om inkomensverliezen in de omschakelingsfase van bedrijven te compenseren
- Zorg voor (fiscale) ondersteuning van investeringen en desinvesteringen

3.3 Beleid in fasen

Niet alles kan en moet tegelijk. De transitie van de landbouw en het landelijk gebied is een lange termijn operatie. Dit betekent dat we niet alleen de beste instrumenten of beleidsmaatregelen moeten hebben, maar ook in fasen moeten denken. Er zal helder moeten worden aangegeven hoe het beleid zich in de loop van de tijd gaat ontwikkelen. Met als doel dat iedereen op termijn binnen de hem toegemeten milieugebruiksruimte gaat werken en de juiste prikkels krijgt om te blijven ontwikkelen en vernieuwen.

Op korte termijn zijn faire vormen van sanering nodig om de milieubelasting snel en passend bij het gebied terug te brengen. Voor de middellange en lange termijn zijn instrumenten nodig die het behalen van maatschappelijke (gebieds)doelen bedrijfseconomisch belonen. Er zit uiteraard geen harde knip tussen de fasen. Ze zullen geleidelijk in elkaar overgaan, steeds met het 'eindbeeld' voor ogen.

Hierna volgen – in aanvulling op de eerdere suggesties die we vorig jaar deden in het manifest Regie op Ruimte⁴ - onze suggesties voor de beleids- en instrumentenmix waarmee de overheid haar sturende en corrigerende rol kan invullen. We koppelen ze aan een globale fase indeling om daarmee snel reducties te kunnen realiseren en tegelijkertijd met zorg te werken aan structurele maatregelen die op wat langere termijn effect hebben.

0. Waar nu mee te beginnen (no regret)

- Versneld door-ontwikkelen KPI-systematiek ondersteund door certificering en digitalisering (zie verderop)
- Versterk het aanbod van kennis en begeleiding door organisaties en personen die door de boer worden vertrouwd waarmee hij tot zowel persoonlijke als bedrijfsmatige keuzes voor de lange termijn kan komen
- Start in een aantal gebieden met keukentafelgesprekken met boeren en onafhankelijke begeleiders om tot gebiedsplannen te komen
- Uitwerken/voorbereiden van de hierna te benoemen instrumenten, waaronder de beloning voor ecosysteemdiensten en de invoering van een bijmengverplichting bij keten- en marktpartijen
- Voer het afkomen van fosfaatrechten opnieuw in bij transacties en pas dit ook toe bij dierrechten (leidt ook tot gunstige neveneffecten op andere milieu-indicatoren).
- Benut alle vrijwillige bedrijfsbeëindigingen, omschakelingen, extensiveringen direct voor het uitkopen van emissie- en productierechten.

⁴ Zie <https://transitiecoalitievoedsel.nl/regie-op-ruimte/>

1. Korte termijn (nu – 2024)

De acute problematiek vraagt om snelle maatregelen. Vooral de stikstofuitstoot is op veel plaatsen over de grenzen van de milieugebruiksruimte heen geschoten. Dat betekent dat een snelle reductie urgent is. Dat roept verzet op als onduidelijk blijft wat er op de middellange en lange termijn gaat gebeuren, maar is verdedigbaar en onvermijdelijk als het in het kader van een helder lange termijn traject plaatsvindt. De korte termijn aanpak moet de basis leggen voor het vervolg en ruimte scheppen om volgende stappen met meer rust te kunnen zetten.

Voor de korte termijn bepleiten wij de volgende beleidsmaatregelen en instrumenten:

1. Faciliteer het natuurlijk verloop in de landbouw door gerichte financiële en fiscale stimuli om bedrijvigheid te staken of gedeeltelijk te staken. Daarbij zouden bestaande rechten, afhankelijk van het gebied waarin het bedrijf wordt beëindigd, tegen marktwaarde moeten worden opgekocht en vernietigd.
2. Voer het afkomen van fosfaatrechten opnieuw in bij transacties en pas dit ook toe bij dierrechten. Mestkalveren en geiten kunnen ook met een dierrecht worden gereguleerd.
3. Vaststellen van gebiedsdoelen en beginnen met respectievelijk het verbeteren van een aantal eerste gebiedsprocessen. Haal daarvoor de gebiedsdoelenkaart die minister Van der Wal heeft gepresenteerd van tafel en vervang deze door een brede opgavenkaart voor gebieden die als leidraad, niet als keurslijf, voor gebiedsprocessen kan dienen. Voeg daar de andere emissie-eisen (KRW, bodemdaling, etc) aan toe en maak ook andere kaarten beschikbaar die in gebiedsprocessen essentieel zijn, zowel op het vlak van bodem en water (bodemdaling, verzilting, klimaat-effecten 2050, organische stofgehalte) als ruimtelijke ordening (woningbouw, RES-opgave rond zonne-energie en windmolens etc.).
4. Uitkopen of versneld saneren van piekbelasters van stikstof (in en buiten de landbouw) waarbij dierrechten en fosfaatrechten uit de markt worden gehaald. Vergunningen worden aangepast, maar boeren kunnen hun grond en eventueel gebouwen (na herbestemming) desgewenst behouden en kunnen ook een bedrijf elders in het land uitoefenen. Opgekochte gronden kunnen onder strikte voorwaarden worden uitgegeven of verpacht om andere boeren in de gelegenheid te stellen te extensiveren.
5. Start met het inventariseren en aanpassen/afbouwen van wetten en regels die sturen op middelen en die niet/onvoldoende bijdragen aan het realiseren van doelen. Zoek tevens flexibiliteit in regels bijvoorbeeld voor het omzetten van bedrijfsgebouwen naar woningbouw.

2. Middellange termijn (nu tot 2025/2026)

De sleutel zit in de beleidsmix voor de middellange termijn. Wij verwachten dat er circa 2 jaar nodig is om de meeste maatregelen uit te werken en te implementeren. Kies voor instrumenten die het meest effectief zijn voor het overbruggen van de kloof naar een situatie waarbij het landbouw- en voedselsysteem binnen de milieugebruiksruimte werkt en economisch floreert. Het gaat hierbij in de kern om marktcorrecties die de huidige marktprikkels bijsturen naar de maatschappelijke en politieke doelen van vandaag en

morgen. En die de boer die bijdraagt aan die doelen beloont, deels via hogere marktprijzen en deels via aparte publieke geldstromen. Aldus ontstaat true pricing.

Wij bepleiten daarbij de volgende instrumenten.

1. Introduceer verplichte ‘bijmenging’ van de meest duurzame alternatieven in grote handelsstromen. Doe dat met percentages die volgens een vooraf uitgestippeld tijdpad in de loop van de tijd kunnen worden opgehoogd. Denk aan ‘bijmenging’ van gecertificeerd-duurzame grondstoffen/producten en van producten van Nederlandse bodem die aantoonbaar bijdragen aan bodem- en natuurkwaliteit (zoals vlinderbloemigen). Er kan worden begonnen met verplichte bijmenging van stromen waarvoor nu al bekende en geaccepteerde certificeringsschema’s bestaan en waarvan de producten voldoen aan de emissie-eisen.
Leg de marktpartijen, voorwaarts en achterwaarts in de keten, heffingen op voor het aandeel niet-duurzame producten en verplicht hen via de Europese GMO-verordening (art. 210 bis) de duurzame boeren te belonen⁵. Op deze manier worden de marktpartijen sterk gestimuleerd om afzetmarkten voor duurzaam geproduceerde producten te organiseren en krijgen boeren zicht op de mate waarin ze aan toekomstige eisen voldoen.
Op deze manier wordt de vraag naar duurzaam geactiveerd en dat helpt boeren bij de omslag in hun bedrijfsmodel. Stel op vergelijkbare wijze ook eisen aan financiers voor het aandeel duurzaam gefinancierde bedrijven in hun portefeuille waarvoor gunstigere condities moeten gelden ten opzichte van niet/minder duurzaam werkende bedrijven. Dezelfde eisen kunnen worden gesteld aan verpachters van grond, waardoor bedrijven die aan de normen voldoen geen nadelen in de grondmarkt ondervinden en zich kunnen ontwikkelen.
2. Om dit breder mogelijk te maken: introduceer een breed opgezet systeem van bedrijfscertificering waardoor boeren op basis van duidelijke KPI’s kunnen worden beloond en getoetst voor hun bijdragen aan duurzaamheid. Daarvoor is ook een versnelling van de digitalisering van bedrijfsinformatie nodig. Certificering sluit aan bij ontwikkelingen in ketens en maakt doelsturing mogelijk in een situatie waar bij afname van emissierechten de mestmarkt meer in evenwicht is.
3. Betaal boeren langjarig en consistent voor diensten die de samenleving vraagt (de ecosysteemdiensten). Dat kan – zo laat de succesvolle SDE-regeling voor duurzame energie en klimaat zien – met een langjarig volgehouden subsidiesysteem. Dat er publieke middelen worden ingezet om publieke doelen te realiseren is alleszins redelijk.
4. Zet een groot deel van het aangekondigde opkoopfonds om in een transitiefonds. Wanneer boeren hun bedrijfsplannen hebben opgesteld passend binnen de milieugebruiksruimte kan het transitiefonds worden ingezet voor vergoeding voor de omschakeling (inlevering productierechten, vermindering dieren, omschakeling naar ander bedrijfstype, investeringen etc.). Denk ook aan fiscale regelingen zoals destijds de WIR (wet investeringsregeling) of andere vormen van fiscale favorisering van gewenst gedrag

⁵ GMO-verordening biedt de ruimte om een niet-vrijblijvende bijdrage van ketenpartijen (zoals veevoederbedrijven, groothandels, supermarkten en banken) te vragen aan natuur-, landschap-, water-, dierenwelzijns- en klimaatdoelstellingen en boeren hiervoor verplicht te belonen met een hogere prijs.

5. Bouw de ondersteuning uit van boeren bij het maken van toekomstplannen in relatie tot de gebiedsprocessen, het doen van onderzoek via praktijknetwerken, living labs, advies etc.
6. Start onderzoek of op de langere termijn via sturing en heffingen op inputs (mineralen, eiwitten, kunstmest, gewasbeschermingsmiddelen etc.) in Europees verband en in aanvulling op een CO2-grensheffing de transitie naar duurzame landbouw kan worden versterkt. Sturen op (lokale of regionale) emissies blijft immers moeilijk als er permanent goedkope grondstoffen- of productstromen Europa binnenkomen die het landbouwsysteem een bepaalde richting op sturen
7. Bouw wetten en regels die sturen op middelen in plaats van doelen en die belemmerend werken voor de nieuwe aanpak verder af respectievelijk pas ze aan.

3. Langere termijn (vanaf nu tot 2030 en verder)

In onze visie moet op de langere termijn iedere ondernemer ondernemen binnen de grenzen van de gebied-gebonden milieugebruiksruimte. Alle bedrijven zijn daarvoor gecertificeerd en sturen hun bedrijfsvoering op basis van breed gedragen KPI's. Bijdragen aan duurzaamheid wordt beloond en de vervuiler betaalt.

Qua instrumenten betekent dit:

1. Permanente ontwikkeling en verbetering van KPI's en van de management-gereedschappen die de boer ter beschikking staan om op die doelen te sturen.
2. Permanente monitoring van de natuur- en gebiedskwaliteit.
3. Vinger aan de pols bij potentiële neveneffecten van de stimulering van de marktwerking.
4. Verdere Europese afstemming over de markt en bijvoorbeeld import van niet-duurzaam geproduceerde goederen
5. Geleidelijke afbouw van instrumenten uit de middellange termijnfase en van eerdere vormen van middelensturing

Vanzelfsprekend moeten varianten van deze instrumentenmix nog goed worden doorgerekend, is fine-tuning nodig en is maatschappelijk afstemming een belangrijke randvoorwaarde.

4. Nawoord: zaaien om te oogsten

Nederland, het landelijk gebied en de land- en tuinbouw verkeren op dit moment in een heftige transformatiefase. Dat geldt ook voor veel andere landen in Europa. De agrarische sector in ons land beschikt over een sterke uitgangspositie met de scheppende kracht van boeren, met keten- en kennispartners van wereldniveau, met een gunstige ligging, met vruchtbare bodems en inspirerende koplopers. De sector is en blijft van vitaal belang om de nieuwe evenwichten te bereiken die deze tijd van ons vragen.

Klimaat, biodiversiteit, water, bodem- en luchtkwaliteit en de gezondheid van mens en dier stellen ingrijpende nieuwe eisen aan ons allen. Eisen die nauw met elkaar samenhangen en om een integrale aanpak vragen, op elk niveau: Europees, landelijk, regionaal en bij de boer. Dat vraagt om verandering van spelregels: duidelijkheid over wat wel of niet mag. Onafhankelijke kennis en begeleiding, betere marktprijzen en meer publieke middelen zijn essentieel.

De rijksoverheid kan hiervoor diverse instrumenten inzetten. Gezien de sterk groeiende publieke belangen moet haar rol actiever worden dan in het verleden. Er worden van haar een lange termijn visie verwacht, duidelijke kaders, meer positieve stimulering, een professionele uitvoeringsorganisatie en correcties op de markt als die tekortschiet. Er zal gezaaid moeten worden om weer te kunnen oogsten.

Wij doen daar in deze notitie verschillende voorstellen voor in de hoop dat we snel een lange periode van confrontatie tussen maatschappij en landbouw achter ons kunnen laten.

5. Over de initiatiefgroep

5.1 Over Regie op Ruimte

Regie op Ruimte is een onafhankelijke initiatief- en denkgroep die zich richt op de toekomst van de landbouw en het landelijk gebied. De groep is door de Transitiecoalitie Voedsel en de Boerenraad bijeen gebracht om politiek en sector van concrete voorstellen te voorzien. Daartoe is in het voorjaar van 2021 onder de titel Regie op Ruimte een manifest uitgebracht dat door ruim 300 organisaties en personen in landbouw, natuur en wetenschap is onderschreven. Sindsdien zijn diverse keren aanvullende adviezen uitgebracht. Klik [hier](#) om het manifest te bekijken.

De denkgroep is samengesteld uit boeren, bestuurders en wetenschappers met een sterke affiniteit met de landbouw, het landelijk gebied en de natuur. De leden van Regie op Ruimte nemen op persoonlijke titel en zonder vergoeding deel aan het overleg.

5.2 Over de Transitiecoalitie Voedsel

De Transitiecoalitie Voedsel (TcV) is in 2017 opgericht om te werken aan structurele oplossingen voor systeemproblemen in de landbouw- en voedselsector. TcV is een onafhankelijke stichting die partijen bijeen brengt in de wereld van landbouw, voedsel, natuur en gezondheid. In de coalitie werken boeren, bedrijven, wetenschappers, NGO's, kennisinstellingen en beleidsmakers samen aan concrete voorstellen vanuit een integrale visie en benadering. TcV bundelt koplopers, geeft hen een stem en stelt zich op als gesprekspartner en uitdager van overheid, bedrijfsleven en andere systeemspelers.

Speerpunthema's zijn op dit moment: verduurzaming van de landbouw, de eiwittransitie en financiële en fiscale systeemprikkels (true pricing). TcV baseert zich met haar interventies op kennis van systemen en de inzichten uit de transitiekunde. Ca 200 organisaties en personen ondersteunen en financieren de organisatie. Voorts verkrijgt TcV haar middelen van goede doelenorganisaties (waaronder Stichting DOEN) en uit projecten.

Zie voor meer informatie over TcV haar eerste [impactrapport](#) en het [jaaroverzicht 2021](#).

