

Reflectie op Contourennotitie landbouw 2040

Door de Reflectietafel van het Landbouwakkoord

13-3-2023

Geachte leden van de hoofdtafel,

Op 4 maart 2023 is de reflectietafel van het Landbouwakkoord voor het eerst bijeen geweest. Dat was een goede bijeenkomst, met zeer constructieve gesprekken. Tijdens deze bijeenkomst hebben we naast kennismaking ook een eerste reactie samengesteld over het ons toegestuurde stuk *Contourennotitie landbouw 2040*. Met deze reactie richten we ons op de hoofdlijnen. Hierover is consensus in de Reflectietafel. De komende periode zullen we deze hoofdlijnen verder uitwerken en ook meer op detail reageren.

Een aantal onderwerpen waar de inzichten nu nog niet voldoende zijn samengesmolten bespreken we dan ook verder. Dat gaat bijvoorbeeld over een eventuele GVE-norm en de relatie tot doelsturing; regelgeving in de ruimtelijke ordening ten behoeve van het behoud van agrariërs in het landelijk gebied; de te betrekken doelen in het Landbouwakkoord; waar grote kansen voor nieuwe landbouwvormen liggen en welke gronden beschermd dienen te worden.

Zoals dat gaat bij een reflectie, gaat de aandacht automatisch iets eerder naar de punten waar het beter kan, dan naar waar het al goed is. Op veel punten was dat al het geval. We willen daarom onze dank uitspreken voor het vroegtijdig zenden van dit stuk. Dat maakt reflectie zinvol en mogelijk. In dat vertrouwen sturen wij ook hierbij onze eerste reactie, die ook nog veel nadere verdieping behoeft. We zijn dus zeker niet uitpuittend en behouden ons het recht én de plicht voor om nog nader aan te scherpen.

Met vriendelijke groet namens de Reflectietafel,



Elbert Dijkgraaf

Voorzitter

1. Algemene reflecties op de contourennotitie

In het algemeen komen wij tot de volgende reflecties:

1. Het is goed om met een historische analyse te starten. Maak deze niet te uitgebreid, maar ga veel duidelijker in op de onderliggende mechanismen die de staat van de landbouw bepalen én de stand van de emoties bepalen. Melk en fosfaatquota's horen daar bijvoorbeeld bij, net als de ontwikkeling van de bijdrage van de landbouw aan het BNP. Ook moet de analyse breder gemaakt worden: naar die van de landbouw- en voedseltransitie.
2. Oorzaak en gevolgrelaties moeten meer zichtbaar worden gemaakt. Er worden bijvoorbeeld soms impliciete aannames gedaan dat zonder stikstofoverbelasting het weer goed gaat met de natuur. Dat zal niet overal het geval zijn.
3. Bekijk het vraagstuk integraal en maak dat ook zichtbaar voor de boer. Met stikstof alleen los je het niet op. Over een paar jaar zit je met een kaderrichtlijn water. Om te voorkomen dat de chaos steeds groter wordt moet je alle relevante te behalen doelen nu meenemen in het Landbouwakkoord (natuur, water en droogte, klimaat). Integraal betekent ook dat als er integrale duurzaamheidsdoelen gesteld worden, die naast het nationaal niveau, ook zoveel mogelijk in andere relevante juridische gebieden zoveel mogelijk geïntegreerd worden: in de markt, in de EU door richtlijnen en daarbuiten door handelsakkoorden.
4. In het landbouwakkoord moet gedacht worden vanuit het totale voedselsysteem, daar horen de producenten, waardeketens, consumenten bij, net als de landschappelijke inbedding.
5. In de kern klopt het advies van Remkes. Het is goed dat het akkoord daarbij aansluit. Er moeten stevige, pijnlijke keuzes gemaakt worden om ruimte te maken in onder meer het stikstofdossier en dit aanvullen met meer gebiedsgerichte maatregelen. Nadat dit gedaan is, is er voor de landbouw heel veel mogelijk en zien we een goede toekomst. Denk dus vanuit het langetermijnperspectief maar wees concreet in hoe je stappen op de korte termijn naar dat langetermijnperspectief kunt zetten.
6. Bij kostbare maatregelen moeten hele goede ex ante analyses op onvoorziene effecten uitgevoerd worden. Grote ingrepen in moeilijke systemen leiden altijd tot onverwachte effecten. Het verleden leert dat. Opkoop in de varkenshouderij is daar een goed voorbeeld van. Nieuwe stallen zijn toen opgekocht terwijl oude bleven staan. Ook in de toekomst zijn zulke onverwachte effecten te verwachten. Bijvoorbeeld: als een melkveehouder zou verkopen, en op zijn grasland vervolgens snijmais komt te staan.
7. Het lijkt ons van groot belang dat Nederland in dit landbouwakkoord een heldere *eigen ambitie* formuleert. We raden af om de Europese Unie de schuld te geven. We moeten zelf verantwoordelijkheid nemen voor het feit dat we deel zijn van de Europese Unie. Ook die richtlijnen zijn zelfgekozen. Als je Europa zo op de agenda zet, dan creëer je een nieuwe kloof. Dat moet niet. Zo is ook juridificering niet de oorzaak van de polarisatie in dit vraagstuk. Er is sprake van te weinig juridische borging van regelgeving, waardoor deze geen stand houdt bij de rechter. Ook zijn effectieve en doortastende maatregelen te lang uitgebleven.
8. We raden af om teveel geruststellende woorden te spreken. De geruststellende ondertoon moet eruit. Leuker kunnen we het niet maken. Boeren willen het duidelijk en concreet horen. Daarom is het dus ook van belang om alle doelen, inclusief wat er nog aan komt, in het akkoord mee te nemen.

9. Het stuk kan en moet op taal versimpeld worden. Er moeten een paar goede tabellen komen met historische resultaten, huidige resultaten en toekomstdoelen voorzien van jaartallen waar die doelen voor gelden. . Daar moet je dan ook bij aangeven hoe die cijfers tot stand zijn gekomen.
10. Vanaf pagina 27 worden een heel aantal doelen genoemd. Zijn die op bedrijfsniveau, op polderniveau of gebiedsniveau? Die vraag moet beantwoord zijn. Ook is het stuk soms onduidelijk. Wat betekent het 'in evenwicht zijn van natuur en landbouw'? Dit is vanuit verschillende achtergronden anders te interpreteren. Dat zou niet moeten.
11. We missen meer aandacht voor de plattelandssamenleving. Hoe draagt het Landbouwakkoord bij aan een vitaal platteland? Ook blijft het onderdeel opleiden van agrarisch ondernemers onderbelicht. Dat gaat niet alleen om kennis maar ook of misschien wel vooral om het ontwikkelen van vaardigheden.
12. Kennis en scholing wordt erg belangrijk in de transitie. Juist vanuit meer onafhankelijke organisaties zonder een eigen commercieel belang. Dit moet verder worden uitgewerkt.
13. De overheid is ook onderdeel van het totale systeem zoals dat nu functioneert. Dit is van belang te onderkennen om op een goede manier knelpunten te concretiseren en na te denken over oplossingsrichtingen.
14. De overheid moet verantwoordelijkheid nemen voor voorlichting en onderzoek in het landelijk gebied.

Aanbeveling voor de opbouw van het stuk

Wij bevelen aan om het stuk als volgt op te bouwen:

1. Een historische analyse over de staat van de landbouw en voedseltransitie, inclusief duiding van de belangrijkste mechanismen.
2. Een visie op het landbouw en voedselsysteem, met daarin duidelijkheid over de doelen van het akkoord. Zowel ten aanzien van de kaders, als ten aanzien van een goed perspectief.
3. Een visie op ruimte, grond.
4. Een visie op dierenwelzijn en mest.
5. Een uitwerking van de verdienmodellen voor de boeren van de toekomst, uitgewerkt naar sector én naar gebied.
6. Instrumenten en governance om de gewenste beweging (transitie) van de grond te krijgen.

2. Reflecties met betrekking tot de visie op de landbouw

Met betrekking tot de algemene visie op de toekomst van de landbouw hebben we de volgende reflecties:

1. Kies nadrukkelijk voor een transitiefocus met nieuwe uitgangspunten voor landbouw en ruimtelijke inrichting. Gezondheid en welzijn van mens, dier en natuur staan daarin centraal.
2. Belangrijk om in de visie terug te laten komen hoe het een stabiel inkomen voor boeren en tuinders kan genereren, net als werkgelegenheid en een prijsmechanisme met de werkelijke kosten en baten (waarbij een duurzaam product het goedkoopste is). Én hoe het toegang van alle Nederlanders tot gezond voedsel en een gezonde voedselomgeving kan verbeteren.
3. In het akkoord moeten verwachte ontwikkelingen in de consumptiepatronen meegenomen worden, inclusief de beweging naar meer plantaardig. Tussen aanbod en de consument zit de

markt. De invloed van verandering in consumentengedrag is daarom soms maar beperkt, toch moet dit wel worden meegenomen.

4. In het akkoord moet de beweging naar een duurzaam systeem niet verward worden met een ethische keuze, bijvoorbeeld ten aanzien van het eten van vlees. Er moet een diversiteit in waarden en normen blijven bestaan in onze democratie. Daar hoort wel bij dat duurzaamheid goed gedefinieerd wordt. Wat zijn duurzame producten en hoe verhouden bijvoorbeeld de termen 'natuurinclusieve landbouw' en 'kringlooplandbouw' zich met elkaar?
5. Een duurzaam systeem eist altijd dat de landbouw uit de greep van de (niet-duurzame) bulk gaat. Op commodity markten kun je niet onderscheidend zijn als Nederland. Dat gaat op prijs. Nederland moet zich op Europese en internationale markten meer op onderscheidende kwaliteit gaan richten.
6. Data gaat in de toekomst heel cruciaal zijn: voor precisielandbouw, voor vergunningverlening en voor doelsturing. We bevelen aan om dat systeem zo decentraal mogelijk te maken/te krijgen. Dat moet op het niveau van de boer geregeld worden. Die moet eigenaar zijn. Anders krijgen de grote bedrijven ook in de toekomst teveel macht. Die klem is er nu al in de glastuinbouw zichtbaar. De sensordata is van de grote bedrijven, waardoor boeren hun data kwijtraken als ze naar een andere partij overstappen. Om de doelen te kunnen halen en het systeem van het slot te krijgen moet die decentrale data wel gedeeld gaan worden. Daar zijn protocollen voor nodig, onder andere op gebied van informatiebeveiliging en cybersecurity.
7. Het is van belang aan te blijven sluiten bij Europese richtlijnen, regels, meettechnieken en analysemethoden zodat er op gelijke wijze wordt vergeleken en beoordeeld in de EU-markten. Meer gelijke regelgeving om schoon te produceren moet op EU-niveau worden gemaakt, om te voorkomen dat productie verschuift van landen met strengere eisen naar landen met minder strenge milieu-eisen.
8. Zorg dat er tussen de 7 benoemde transitiepaden, duidelijk 1 herkenbaar transitiepad staat welke de grote groep agrariërs herkennen. Een afrekenbare stoffenbalans als het instrument voor realiseren van managementmaatregelen, is ook al door Remkes benoemd. Hiermee kan de agrariër met doel voorschriften zelf bepalen hoe hij/zij de reductie moet realiseren en hoeveel hij hiervoor moet en kan investeren.

3. Reflecties met betrekking tot ruimtelijke ordening

Ten aanzien van de ruimtelijke ordening hebben we de volgende reflecties:

1. Er ontbreekt in het stuk een ruimtelijke visie. Die moet er wel komen. In sommige gebieden is meer mogelijk dan in andere gebieden. De stikstofuitstoot kan overigens in geen of zeer weinig gebieden omhoog gaan. We bevelen aan om maatregelen en voorzieningen te differentiëren naar de verschillende gebieden. Daar ligt een sleutel voor een goede transitie. Denk hier bijvoorbeeld aan de GVE-norm.
2. Er gaat door ontwikkelingen met betrekking tot water, bodem en stikstof noodzaak zijn tot gebiedsoverstijgende verplaatsing. Dat eist duidelijkheid in wat waar niet kan (bijvoorbeeld heel intensieve teelten in de Peel), maar ook in wat waar wel kan. De Flevopolder bevat bijvoorbeeld heel goede landbouwgrond, ook voor internationale markten. Daar moet de grond dus niet volgebouwd met datacenters worden.
3. Goede landbouwgrond moet een beschermde status krijgen. Ook om een voldoende graad van zelfvoorziening te behouden en te kunnen bijdragen aan de Europese voedselproductie voor de langere termijn. Dat is niet hetzelfde als dat al het landbouwareaal beschermd moet worden. Dat is denken vanuit het bestaande. We bevelen aan om die denkstap te gaan maken.

4. Er moet veel groter worden nagedacht. Er is uiteindelijk een herinrichting van het landelijk gebied nodig. Dat zal veel tijd kosten en kan niet te top-down. Er is wel een landelijke visie op ruimte nodig. Dat krijg je niet alleen uit gebiedsprocessen en provincies, omdat de vraagstukken ook gebiedsoverstijgend zijn.
5. Ruimte is superschaars. Het kan niet allemaal tegelijk. Je komt in de knel op groter gebied. Er moeten sturende principes komen, zoals water en bodem sturend om keuzes te kunnen maken over de verschillende grondclaims. Daar kunnen dan de budgetten aan provincies aan gekoppeld worden. Die zouden ook moeten verschillen per gebied en provincie.
6. De overheid moet helpen in deze ruimtelijke ordening en echte visie hebben. Die denk- en uitvoeringskracht is nu onvoldoende. Een dienst als Dienst Landelijk Gebied (DLG) moet er weer komen.

4. Reflecties met betrekking tot het verdienmodel

Ten aanzien van het verdienmodel hebben we de volgende reflecties:

1. Er is een groot verschil tussen de Nederlandse markt, de EU-markt en de internationale markt. In het denken moet je scherp daarop zijn. Maar die markten zijn wel verstrengd. Zo komen verschillende delen van varkens vaak op de binnenlandse markt, de EU-markt en op verschillende internationale markten terecht. Je moet bij verdienvermogen en het juridisch borgen daarvan differentiëren tussen de verschillende markten.
2. Als het om het verdienmodel gaat is het van belang aandacht te besteden aan de bedrijfsstructuur, qua schaal/omvang, in relatie tot het economisch perspectief.
3. Verdienmodellen verschillen per sector én per gebied. Maak daarin een onderscheid en beschrijf wat een goed verdienmodel is.
4. Besteed aandacht aan het tot uitdrukking brengen van duurzaamheidsaspecten, b.v. via true pricing, keurmerken, het belonen van (ecosysteem-)diensten, gunstige financieringsvoorwaarden of fiscale aanpassingen. Daarbij is er meer aandacht nodig voor het vergroten van de vraag naar producten met een lagere footprint. Maak de banken en verzekeringsmaatschappijen en coöperaties nadrukkelijk onderdeel van de keten.
5. Er ligt teveel nadruk op de boer in plaats van op de keten. De retail, de supermarkten en de consumenten moeten aangesloten worden. Zij zijn net zo goed onderdeel van de sector en kunnen ook bijdragen aan de maatschappelijke opgaven.
6. Zet hier de overheid in zijn kracht. Zij kan met diverse fiscale en subsidieregelingen helpen een versnelling aan te brengen voor de verschillende transitiepaden.
7. De afrekenbare stoffenbalans is als instrument ook hier een deel van de oplossing voor het verdienmodel.

5. Reflecties met betrekking tot de doorlopen transitie

Met betrekking tot de te doorlopen transitie hebben we de volgende reflecties:

1. Nederland als marktleider en exporteur op het gebied van duurzaamheidsoplossingen is een boodschap die centraal kan staan.
2. De overgang van middel- naar doelvoorschriften zal belangrijk gaan zijn en kan. Echter, uiteindelijk bereik je het geheel aan doelstellingen alleen met maatregelen. Je moet concreet

worden in wat je doet. Door onder andere sensortechnologie en recente uitspraken van de ACM komt sturen op doelen dichterbij.

3. Als de overheid een verbod of een gebod wil invoeren, dan moet je heel precies zijn, want dat bepaalt in welk rechtsgebied je een maatregel neemt. Juridische houdbaarheid hangt daarvan af.
4. Het moet duidelijk worden hoe gebiedsprocessen in de praktijk gaan verlopen. Je kan toch niet om een tafel zitten met de vraag: wie gaat dat doen? Dat eist hele goede gespreksbegeleiders.
5. Innovatie is een zeer belangrijk deel van de oplossing. Er is veel meer mogelijk dan dat nu soms gedaan wordt. Juridische borging eist nadere doordenking, maar zal mits de stikstofuitstoot drastisch daalt, niet moeilijk zijn om goed te regelen. Andersom zal veel moeilijk blijven als de stikstof onvoldoende daalt. Technologische innovaties zullen overigens niet alles kunnen oplossen, ook andere maatregelen en keuzes zullen daarom gemaakt moeten worden. Tot slot is het ook van belang, naast technologische innovatie, een parallel kennis- en innovatiesysteem gericht op systeeminnovatie te ontwikkelen.
6. Er moet een hele goede verplaatsingsregeling komen. Ook verplaatsing naar andere plekken in Europa kan. Denk bijvoorbeeld aan Frankrijk. Daar moet geen taboe op zijn.
7. De transitiepaden van de SER zijn te algemeen en te gescheiden van elkaar. Boeren denken vanuit eigen strategie, niet vanuit zo'n algemeen gestileerd pad. Dat zijn de 'speeltjes van Den Haag.' Probeer vanuit de randvoorwaarden te denken.
8. Er is serieuze grondpolitiek nodig voor zowel verplaatsing als extensivering.
9. Vergeet fiscaliteit in relatie tot opkoop niet. Daar zit voor een boer de crux in die keuze.
10. Maak onderscheid in wanneer welke afspraken gerealiseerd gaan worden. Realistische tussendoelen vaststellen die juridisch houdbaar zijn. Maak een opsplitsing in zeer korte termijn; korte termijn (2025 t/m 2035) en lange termijn (2035 - 2040).