**ADVIES 26/05** | Juli 2026

# Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem



SOCIAAL-ECONOMISCHE RAAD

**ADVIES 26/05** | Juli 2026

# Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem

AANGEBODEN AAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, VISSERIJ, VOEDSELZEKERHEID EN NATUUR

NR. 5 - JULI 2026

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 magazine *Zicht op* ... op de SER-website. Daarin vindt u nieuws en achtergrondinformatie over de SER, de overlegeconomie en belangrijke sociaal-economische ontwikkelingen. U kunt zich via de website ook gratis abonneren op de papieren versie van dit magazine, die vier 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

©2026, Sociaal-Economische Raad
Alle rechten voorbehouden.

# Inhoudsopgave


Voorwoord 7

Samenvatting 11

1 Inleiding 19

2 Versterken van vertrouwen 23
2.1 Wat is er aan de hand? 23
2.2 Aanbevelingen voor meer vertrouwen 27
2.2.1 Zet zo snel mogelijk in op een overgang naar doelsturing 27
2.2.2 Neem publieke regie in het landelijk gebied 31

3 Verduurzaming moet lonen voor toekomstperspectief 35
3.1 Wat is er aan de hand? 35
3.2 Aanbevelingen voor toekomstperspectief 41
3.2.1 Faciliteer ketensamenwerking voor het creëren van een duurzame afzetmarkt 42
3.2.2 Zet in op actief grondbeleid voor jonge, nieuwe en omschakelende agrariërs 44
3.2.3 Sluit (fiscale) regelingen en beloningen beter aan bij de verduurzamingsopgave 45

4 Daadkracht voor innoveren, leren en een vitaal platteland 47
4.1 Wat is er aan de hand? 47
4.2 Aanbevelingen voor daadkracht 51
4.2.1 Steun vitale gemeenschappen 52
4.2.2 Ondersteun de arbeidsmarkt en scholing 52
4.2.3 Geef richting aan technische en sociale innovatie 54

**5 Samen werken aan een duurzame toekomst 57**

5.1 Wat is er aan de hand? 57

5.2 Aanbevelingen voor een robuuste governance met gedeelde publiek-private taken 60

5.2.1 Maak werk van een nieuwe publiek-private organisatie 61

5.2.2 Zet in op de voorbereiding van het ontwerp en de vormgeving van de PPO 63

5.2.3 Zet nu al in op samenwerking via een overlegtafel 64

**Bijlagen 67**

1 Adviesaanvraag 69

2 Definities en begrippen 73

3 De ontwikkelpaden 77

4 Stakeholderconsultatie 81

5 Samenvattingen stakeholderconsultatie 83

6 Samenstelling adviescommissie Toekomstperspectief landbouw 89

# Voorwoord

# Voorwoord

De land- en tuinbouw speelt een belangrijke rol voor de brede welvaart van Nederland. De sector en de keten daaromheen zorgen voor voedsel, werkgelegenheid, ondernemerschap en innovatie, en geeft mede vorm aan ons landelijk gebied. Daarmee is de land- en tuinbouw een belangrijk onderdeel van onze economie, van ons landschap en van de sociale vitaliteit van dorpen en regio's.

Tegelijkertijd staat het agrosysteem onder grote druk. De opgaven rond natuur, water, bodem, klimaat en biodiversiteit zijn urgent. Wettelijke doelen moeten worden gehaald en natuurherstel is noodzakelijk. Maar ook boeren, tuinders, werknemers en ketenpartijen ervaren druk. Zij hebben te maken met onzeker beleid, regeldruk, hoge investeringskosten, krapte op de arbeidsmarkt, veranderende markten en een groeiend gevoel dat zij onvoldoende ruimte en richting krijgen om stappen vooruit te zetten.

Achter woorden als 'sector', 'keten' en 'transitie' gaan mensen en gezinnen schuil. Ondernemers die zich afvragen of zij hun bedrijf kunnen voortzetten of overdragen. Werknemers die willen weten hoe hun werk verandert. Jonge boeren en tuinders die toekomstperspectief zoeken. En regio's waar de land- en tuinbouw niet alleen economisch, maar ook sociaal en cultureel van betekenis is.

Juist daarom is de toekomst van ons agrosysteem bij uitstek een vraagstuk voor de SER. Dit gaat niet alleen over productie, natuur of ruimtelijke ordening. Het gaat ook over werk, inkomen, ondernemerschap, sociale samenhang, regionale economie en vertrouwen in instituties. Het raakt onze brede welvaart en is een sociaal-economische opgave in de volle breedte.

De afgelopen jaren was het debat over landbouw vaak scherp en gepolariseerd. Natuur tegenover economie, overheid tegenover ondernemer, korte termijn tegenover lange termijn. Dit advies laat zien dat die tegenstellingen niet het vertrekpunt hoeven te zijn. Sterker nog, we zijn in staat bruggen te bouwen. Dit advies is tot stand gekomen met brede betrokkenheid van partijen die in het landbouwdebat niet altijd vanzelfsprekend dezelfde positie innemen. Het draagvlak voor de aanbevelingen in dit advies is daarom van betekenis: het biedt een gezamenlijke basis om verder te werken aan een toekomstbestendig agrosysteem.

Wij brengen niet één eenvoudige oplossing voor een complex vraagstuk, maar we presenteren een manier om verantwoordelijkheid beter te organiseren. Een

toekomstbestendig agrosysteem vraagt om duidelijke publieke doelen, ruimte voor ondernemerschap en een verdienmodel waarin verduurzaming kan lonen. Daarom adviseert de SER onder meer om toe te werken naar doelsturing: helderheid over wat moet worden bereikt, met ruimte voor boeren en tuinders om zelf te bepalen hoe zij daar binnen hun bedrijfsvoering invulling aan geven.

Maar duidelijkheid over doelen is niet genoeg. De opgaven in de land- en tuinbouw vragen ook om institutionele vernieuwing. Te vaak blijft samenwerking afhankelijk van tijdelijke tafels, losse regelingen of goede wil. Daarmee redden we het niet langer. Er is duurzaam commitment en vertrouwen nodig. De SER pleit daarom voor een stevigere publiek-private samenwerking, waarin overheid, sector, ketenpartijen, jongerenorganisaties en maatschappelijke organisaties ieder een herkenbare en begrensde verantwoordelijkheid hebben. Zeker niet als extra overleglaag, maar als manier om vertrouwen en gezamenlijke verantwoordelijkheid beter te verankeren en de uitvoeringskracht te versterken. Stabiel beleid en betere en daadkrachtige uitvoering is nodig.

De land- en tuinbouw heeft ons als land veel gebracht. Het is een sector vol van kennis, ondernemerschap, vakmanschap en innovatiekracht. We moeten dat erkennen en de kracht ervan meer benutten. Ik ben ervan overtuigd dat juist die kracht ook broodnodig is voor een volgende stap naar een toekomst voor de land- en tuinbouw. De SER roept op om uit de stilstand te komen en samen te bouwen aan een landbouw die binnen ecologische grenzen kan floreren, waarin boeren en tuinders perspectief hebben, werknemers goed en zeker werk hebben, en de samenleving kan blijven rekenen op voedselzekerheid en een vitaal landelijk gebied. Dat is *Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem.*

Kim Putters
*Voorzitter Sociaal-Economische Raad*

# Samenvatting

# Samenvatting

Een toekomstbestendig agrosysteem[1] vraagt om gezamenlijke actie. Een weerbare en economisch vitale sector en keten, duurzame arbeidsverhoudingen en verduurzaming van de leefomgeving gaan daarbij hand in hand. Onze land- en tuinbouw en de bredere agroketen zijn van grote maatschappelijke waarde: ze dragen bij aan een ruim aanbod van betaalbaar en goed voedsel, aan werkgelegenheid en aan ons economisch verdienvermogen. Tegelijkertijd legt de land- en tuinbouw druk op het klimaat, de leefomgeving en de biodiversiteit en is natuurherstel nodig. Om aan nationale en Europese wettelijke doelen te voldoen moet actie worden ondernomen. Boeren en tuinders ervaren momenteel echter onvoldoende duidelijkheid, richting en steun om stappen voorwaarts te zetten. Ook voor ketenpartijen is meer investeringszekerheid nodig. De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN)[2] heeft de SER gevraagd te adviseren over het versnellen van de duurzame ontwikkeling van de land- en tuinbouw als onderdeel van de bredere economie.

De SER constateert dat vertrouwen, toekomstperspectief en daadkracht in het agrosysteem moeten worden versterkt. Vertrouwen om binnen duidelijke publieke kaders te kunnen ondernemen, toekomstperspectief voor bedrijfsvoering waarbij duurzaamheid loont en daadkracht om te innoveren, te werken en te leren. Daarvoor is onder meer een betere verankering van de samenwerking in het agrosysteem nodig, via robuuste governance. Hiervoor heeft de SER de volgende vier hoofdaanbevelingen:

## 1 Werk aan het versterken van vertrouwen

### Zet zo snel mogelijk in op een overgang naar doelsturing

Er is zicht nodig op het halen van de verschillende natuurdoelen, zodat de natuur herstelt en de juridische onzekerheid afneemt. Voor wederzijds vertrouwen tussen overheid en agrariërs is ruimte nodig voor ondernemerschap en eigen invulling van deze doelen op het bedrijf. Centraal staat daarbij *wat* te bereiken en minder *hoe* dat

1 Een toekomstbestendig agrosysteem dat economisch sterk, ecologisch houdbaar en sociaal rechtvaardig is – en dat agrariërs, burgers en toekomstige generaties perspectief biedt. Het agrosysteem wordt hierbij gedefinieerd als een koepelterm voor de volgende agrarische sectoren en bijbehorende ketens: veehouderij, akkerbouw, tuinbouw en multifunctionele landbouw. Bosbouw en visserij vallen niet onder deze definitie. In bijlage 2 staan de gebruikte definities in dit advies uitgewerkt in een begrippenlijst.

2 Zie bijlage 1 voor de adviesaanvraag.

moet gebeuren.[3] Geef daarom als Rijk zo snel mogelijk duidelijkheid over wat de bedrijfsspecifieke normen zijn via een routekaart per duurzaamheidsdoel. Neem daarbij in acht dat bedrijfsspecifieke normen moeten zien op datgene waarop de ondernemer binnen zijn bedrijfsvoering aantoonbaar invloed heeft, terwijl het Rijk via de samenhang tussen doelsturing, landelijke regelingen en gebiedsgericht beleid moet borgen dat aan de wettelijke eisen voor onder meer klimaat, stikstof, bodem, grond- en oppervlaktewater en biodiversiteit wordt voldaan. Er moet daarbij harmonisatie plaatsvinden tussen publieke en private doelsturing, zodat er geen onnodige administratieve lasten plaatsvinden.

### Neem publieke regie in het landelijk gebied

Er zal ingezet moeten worden op innoveren, omschakelen, extensiveren, verplaatsen en stoppen. Met doelsturing alleen worden de nationale en Europese doelen namelijk niet behaald. Landelijke regelingen en gebiedsgericht beleid zijn ook essentieel. De grote hoeveelheid aan regelingen en uitvoeringsorganisaties in het landelijk gebied zorgen – naast een te grote uitvoeringslast – voor onduidelijkheid en onderbenutting van regelingen. Tegelijkertijd kunnen de opgaven per gebied verschillen. Het is belangrijk te erkennen dat niet in elk gebied dezelfde kansen liggen voor ondernemerschap en investeringen. Zet daarom in op gebiedsgerichte regie met duidelijke doelen en randvoorwaarden van het Rijk per gebied. Maak daarvoor integrale gebiedsplannen en stuur op samengestelde effecten van verschillende natuurdoelen. Zet hierbij in op structuurbeleid per gebied, waarbij meerjarige, voorspelbare regelingen voor stoppen, verplaatsen, innoveren, omschakelen en extensiveren naast en in balans met elkaar opereren.

## 2 Verduurzaming moet lonen voor toekomstperspectief

### Faciliteer ketensamenwerking voor het creëren van een duurzame afzetmarkt

De keten neemt graag medeverantwoordelijkheid voor een toekomstbestendig agrosysteem. Verduurzaming is hiervoor de basis. Zonder een verdienmodel dat duurzaamheid beloont, komen de benodigde investeringen om te voldoen aan de bedrijfsspecifieke doelen voor verduurzaming niet van de grond. Ketenpartijen zijn sturend en kunnen verandering teweegbrengen. Onderzoek daarom samen met de sector en de keten hoe de mogelijkheden voor het belonen en beter verwaarden van duurzame producten kunnen worden verbreed en versterkt. Ontwikkel daarvoor samen met sector en keten contract- en marktmodellen die de afzet van duurzame producten

3 Zie ook: Kempen, E.J. van (2023) *Normeren en beprijzen van stikstofemissies: Sturen op stikstof,* ABDTOPConsult, p. 24.

vergroten en ontwikkel een precompetitieve standaard voor duurzame productie, gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde indicatoren. Borg daarbij de samenhang tussen nationale ketenafspraken en Europese beleidsontwikkeling. Een goed investeringsklimaat is een randvoorwaarde voor verduurzaming en concurrentiekracht van het agrosysteem.

### Zet in op actief grondbeleid voor jonge, nieuwe en omschakelende agrariërs

Jonge, nieuwe en omschakelende agrariërs hebben grond nodig om hun bedrijf toekomstbestendig te kunnen ontwikkelen. De hoge grondprijzen belemmeren deze ontwikkeling. Wanneer er grond vrijkomt, bijvoorbeeld doordat agrariërs stoppen, is het belangrijk dat die langjarig gebruikt kan worden voor vernieuwing en verduurzaming. Investeer daarom in een goed functionerende, publieke grondbank die recht doet aan gebiedsdoelen, faciliteer ruilverkaveling en zet in op langjarige, duurzame pachtconstructies.

### Sluit (fiscale) regelingen en beloningen beter aan bij de verduurzamingsopgave

Er zijn veel verschillende regelingen beschikbaar, die niet allemaal gericht zijn op toekomstbestendigheid. Het huidige brede instrumentarium leidt ook tot grotere bestuurlijke en uitvoeringscomplexiteit en vergroot de regeldruk. Zorg daarom dat bestaande regelingen agrariërs beter ondersteunen bij het verduurzamen en toekomstbestendig maken van hun bedrijf. Richt het nieuwe Nederlandse nationale en regionale partnerschapsplan (NRPP) voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) voor de periode 2028–2034 op de transitie naar een duurzame en concurrerende land- en tuinbouw en geef meer prioriteit aan de betalingen voor ecoregelingen en groene diensten in het kader van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Het GLB is een belangrijke bouwsteen voor de verdere transitie. Versterk het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw[4] en de Werkkapitaalregeling Omschakelprogramma (BL Plus),[5] zodat boeren en tuinders minder afhankelijk zijn van private financiers. Verbreed de mogelijkheden van het Borgstellingskrediet voor de Landbouw en Visserij (BLV) en kijk samen met de financiële sector naar mogelijkheden voor flexibele financieringsarrangementen zoals langere looptijden, aflossingsvrije periodes en/of lagere financieringskosten door rentekortingen.

4 Tweede Kamer (2023–2024) 30 252 *Toekomstvisie agrarische sector,* nr. 170.
5 Zie: www.rvo.nl/onderwerpen/bl/extra-mogelijkheden.

## 3 Zet in op daadkracht voor innoveren, leren en een vitaal platteland

### Steun vitale gemeenschappen

De economische gevolgen van mogelijke productiedaling of bedrijfsbeëindiging in het agrosysteem kunnen sterk regionaal geconcentreerd zijn en grote gevolgen hebben voor werknemers, werkgevers en burgers. Dit is relevant voor krimpgebieden waarin het agrosysteem sterk van belang is voor regionale werkgelegenheid. Steun daarom kleinschalige landbouw en lokale voedselinitiatieven en neem institutionele hobbels weg voor het multifunctioneel gebruik van agrarische bedrijven, ook buiten dorpskernen. Erken daarbij de cruciale rol die familiebedrijven kunnen spelen in verduurzaming en het belang daarvan voor de sociale samenhang in de regio. Een biodivers en gevarieerd landschap draagt bij aan de toekomstbestendigheid van het agrosysteem, de leefbaarheid en recreatieve mogelijkheden.

### Ondersteun de arbeidsmarkt en scholing

Werkgevers en werknemers willen samen stappen zetten om de arbeidsmarkt en scholing beter te laten aansluiten op een toekomstbestendig agrosysteem. Ontwikkelingen in het agrosysteem, zoals automatisering, digitalisering en verduurzaming, veranderen ook de aard van het werk en de vaardigheden die worden gevraagd. Betrek werknemers bij de transitie door hen een rol te geven in het bepalen van de toekomststrategie en hun kennis van de werkvloer te benutten. Zet in op adequate, toekomstgerichte scholing en voldoende instroom in samenwerking met agrarische scholen. Versterk een leven lang ontwikkelen en stel veilig, zeker en goed geregeld werk centraal, juist wanneer werkwijzen door verduurzaming veranderen. Zet tot slot in op adequate begeleiding van werknemers bij de transitie van werkplek naar werkplek.

### Geef richting aan innovatie

Wanneer agrariërs meer ruimte krijgen om zelf te bepalen hoe zij milieudoelen realiseren, groeit het belang van nieuwe kennis, technologie en samenwerking binnen de keten. Zet daarom samen met de sector en de keten in op het delen van kennis over duurzame innovaties, zodat niet elke agrariër het wiel opnieuw hoeft uit te vinden. Geef prioriteit aan een betere doorwerking van de bestaande missiegedreven investerings- en innovatieagenda, verbind verschillende vormen van innovatie, experimenten en kennisontwikkeling in een samenhangend leer- en diffusiesysteem

en jaag innovatie aan door knelpunten rondom keteninnovaties – zoals netcongestie, ruimtegebrek en lange vergunningsprocedures – doelgericht weg te nemen.[6] Stimuleer tot slot baanbrekende duurzame innovaties, die buiten de gebaande paden gaan en niet direct door de sector of de keten worden opgepakt.

## 4 Werk samen aan een duurzame toekomst

### Richt een nieuwe publiek-private organisatie op

Herstel van vertrouwen, toekomstperspectief en daadkracht vraagt om een goede balans in de taakverdeling tussen overheid, sector, keten en maatschappelijke organisaties, waarin ieder een herkenbare en begrensde verantwoordelijkheid heeft. De bovenstaande aanbevelingen kan de overheid niet alleen oppakken; ze vragen om gezamenlijke actie. Een nieuwe publiek-private organisatie moet een stabiel platform bieden voor sectoroverstijgende innovatie en gezamenlijke leerprocessen, de uitvoeringskracht op het agrarische bedrijf versterken, verder werken aan het beheer van de data-infrastructuur en oplossingen aandragen voor de invulling van duurzaamheidsvraagstukken voor de land- en tuinbouw en het landelijk gebied. Het is belangrijk dat de organisatie voldoende doorzettingskracht heeft om collectieve actie te faciliteren en tegelijkertijd scherp afgebakende taken heeft, waarbij het Rijk publieke belangen en onafhankelijk toezicht goed verankert. Geef deze publiek-private organisatie verder vorm via een voorbereidingsgroep.

### Voorkom stilstand met een overlegtafel voor strategische dialoog

Het oprichten van een nieuwe, publiek-private organisatie vraagt om zorgvuldige besluitvorming. Tegelijkertijd zijn er verschillende strategische vraagstukken die om actie vragen op de korte termijn. Daarom is het ook van belang om voor de korte termijn samenwerking te versterken via een overlegtafel. De overlegtafel heeft als voornaamste doel om een platform te bieden voor strategische dialoog over verduurzaming, innovatie, ruimtelijke ordening, ketensamenwerking en een toekomstbestendige arbeidsmarkt. Daarnaast is het van groot belang om op de zeer korte termijn maatregelen te treffen om de wettelijke doelen voor stikstof, natuurherstel,

6 Wassenaer, L. van [et al.] (2025) *Beleidsopties richting duurzaamheidsafspraken: Op zoek naar een evenwichtige rolverdeling,* Wageningen University & Research.

waterkwaliteit en de verdere reductie van de impact van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te realiseren, zoals ook wordt beoogd in het coalitieakkoord.[7]

Figuur S.1 Robuuste governance




7 D66, VVD en CDA (2026) coalitieakkoord 2026–2030 *Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland.*

# Advies

# 1 Inleiding

Er moet worden samengewerkt aan een agrosysteem dat economisch sterk, ecologisch houdbaar en sociaal rechtvaardig is – en dat agrariërs, werknemers, burgers en toekomstige generaties perspectief biedt. Er zijn al volop initiatieven vanuit de sector, de productieketen, overheden, maatschappelijke organisaties en burgers om het agrosysteem te verduurzamen. Onze land- en tuinbouw en de bredere agroketen zijn van grote maatschappelijke waarde: ze dragen bij aan een ruim aanbod van betaalbaar en goed voedsel, aan werkgelegenheid en aan ons economisch verdienvermogen. Tegelijkertijd legt de land- en tuinbouw een te hoge druk op het klimaat, de leefomgeving en de biodiversiteit en is natuurherstel nodig. Boeren en tuinders ervaren onvoldoende duidelijkheid, richting en steun om te voldoen aan de verschillende nationale en Europese doelen op het gebied van duurzaamheid. Daarnaast ervaren zij dat in het huidige afwegingskader van doelen en opgaven de functie en meerwaarde van de land- en tuinbouw nog niet consistent wordt meegewogen ten opzichte van milieu- en klimaatdoelen. Ook ketenpartijen hebben meer investeringszekerheid nodig. Er moet nu actie worden ondernomen om de brede welvaart in het agrosysteem en het land te versterken, waarbij een weerbare en economisch vitale sector en keten, duurzame arbeidsverhoudingen en verduurzaming van de leefomgeving hand in hand gaan.

Er is veel potentie om internationaal koploper te zijn in duurzame landbouw- en keteninnovaties. Nederland beschikt over sterke uitgangsposities: vruchtbare deltagronden, een relatief gunstig klimaat, hoogwaardige kennis, innovatiekracht en een sterke keten en logistiek. Door deze kwaliteiten gericht te benutten, investeringen en onderzoek te verbinden aan duurzame doelen en door een systeem te creëren waarin deze investeringen ook lonend zijn, kan Nederland internationaal koploper blijven in landbouw- en keteninnovatie. Daarnaast kan het agrosysteem bijdragen aan de nationale en Europese voedselvoorziening, het verdienvermogen en een groene leefomgeving binnen ecologische grenzen waarbinnen natuurherstel kan optreden. Deze duurzame innovatie behelst zowel technologische als niet-technologische innovatie, zoals vernieuwende kennis en toepassing van duurzame teeltmethoden. Nieuwe samenwerkingsverbanden in de keten en met de overheid dragen bij aan maatschappelijke en economische meerwaarde. Verduurzaming van het agrosysteem vraagt dus niet alleen om nieuwe investeringen, maar kan ook grote kansen bieden voor de sector, de keten en voor Nederland. Wat is er nodig om die verduurzaming te versnellen? Daarvoor moeten keuzes worden gemaakt over de toekomst van ons agrosysteem.

## Bouwstenen voor een visie voor een toekomstbestendig agrosysteem

In het agrosysteem van de toekomst zijn de economische vitaliteit, de sociale samenhang en de ecologie van onze voedselvoorziening in balans. Het agrosysteem van de toekomst versterkt de natuur, is adaptief en weerbaar en kan zich aanpassen aan onvoorziene of onvoorspelbare gebeurtenissen, zoals extreme weersomstandigheden door klimaatverandering en geopolitieke onrust. Het agrosysteem is stevig ingebed in de Nederlandse en internationale context en de bredere Europese aanpak, waarbij een duurzaam Nederlands agrosysteem bijdraagt aan de strategische autonomie en weerbaarheid van het Europese voedselsysteem, een robuuste natuur en een aantrekkelijk landschap.

Voor agrariërs zijn er verschillende (ontwikkel)paden richting een duurzaam verdienmodel mogelijk, waarbij duurzame prestaties worden beloond binnen de heldere en concrete wettelijke doelen en kaders die de overheid biedt voor bescherming van bodem, water, biodiversiteit, volksgezondheid en dierenwelzijn. Door een passend instrumentarium en daadkrachtige uitvoering wordt de waardering voor natuur en voor de publieke functie van de agrariër versterkt en ontstaat een positief perspectief. Een gezamenlijke inzet voor een gezonde natuur draagt daarnaast bij aan de kwaliteit van de landbouw. Doelvoorschriften geven ruimte aan ondernemerschap: de agrariër wordt afgerekend op en/of beloond voor resultaten. Agrariërs hebben voldoende middelen en vertrouwen in de toekomst om te blijven investeren in innovatie- en concurrentiekracht en/of te kiezen voor agrarisch natuurbeheer en andere publieke diensten, met bijpassende beloning.

Het agrosysteem draagt bij aan klimaatdoelen, aan een dierwaardige veehouderij en een gezonde bodem, en ondersteunt gezonde en betaalbare voeding en andere agrarische producten. Natuurlijke hulpbronnen zoals water, lucht en biodiversiteit worden duurzaam beheerd. Het agrosysteem past weerbare teelten toe, en beperkt en maakt zorgvuldig gebruik van kunstmest en (ook in de toepassingspraktijk) bewezen veilige gewasbeschermingsmiddelen voor mens en milieu. Het systeem is in staat om kringlopen beter te sluiten, onder meer door een vermindering van de import van externe inputs en door meer en betere regionale benutting van nutriënten.

Werknemers in het agrosysteem verdienen een eerlijk inkomen, kunnen veilig werken en zich ontwikkelen. Agrariërs kunnen, indien gewenst, hun bedrijf weer vol vertrouwen en trots doorgeven aan hun kinderen. Scholing en ontwikkeling versterkt de aanwas van nieuwe agrariërs en werknemers en is goed toegespitst op veranderend werk, waarbij werkenden zich een leven lang kunnen blijven ontwikkelen.

Er is niet één weg naar Rome. Bij de verduurzaming van hun bedrijf kunnen agrarische ondernemers zich op verschillende manieren ontwikkelen, mede afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, de eigen ambities en de uitgangssituatie. Er zijn combinaties van meerdere routes mogelijk, die de SER heeft uitgewerkt in verschillende ontwikkelpaden.[1] De ontwikkelpaden zijn denkrichtingen en geen voorschriften: combinaties van ontwikkelpaden of andere manieren van ontwikkeling zijn ook mogelijk. Wel kunnen de paden helpen om kansen in kaart te brengen, richtingen te schetsen en om te toetsen of het beleid de benodigde transitie naar een duurzame land- en tuinbouw versnelt, de juiste condities creëert en niet averechts werkt. Voor alle ontwikkelpaden geldt dat die goed moeten worden ingebed in arbeidsmarkt- en scholingsbeleid (zie paragraaf 4.2.2).

**Figuur 1.1** **Ontwikkelpaden**[2]




Om omschakeling mogelijk te maken, is goede samenwerking binnen het agrosysteem essentieel. De agrariër kan de omslag niet alleen maken. Het is van belang dat het hele agrosysteem zich samen met overheden, maatschappelijke organisaties en

1 De ontwikkelpaden komen voort uit de verkenning *Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw* van de SER uit 2021. Een herziene versie van de ontwikkelpaden is opgenomen in bijlage 3.
2 Zie bijlage 3 voor een verdere uitwerking.

kennisinstellingen inzet en richt op verduurzaming en toekomstbestendigheid. Door middel van deze samenwerking kunnen innovaties worden versneld en worden toegepast in de praktijk op het agrarische bedrijf en in de keten, zodat verduurzaming kan worden beloond en er transparantie en duidelijkheid ontstaat.

Voor een toekomstbestendig agrosysteem moet er worden samengewerkt aan het versterken van vertrouwen, toekomstperspectief en daadkracht. Langs deze drie lijnen is het advies uitgewerkt. De verhoudingen tussen verschillende sectoren in het agrosysteem, maatschappelijke organisaties en overheden zijn steeds meer gepolariseerd geraakt. Het versterken van *vertrouwen* vormt de basis voor samenwerking aan een toekomstbestendig systeem (zie hoofdstuk 2). Duidelijkheid over rollen, mandaten en verantwoordelijkheden is daarbij essentieel. Er is ook behoefte aan *toekomstperspectief*: agrariërs en werkenden willen zicht hebben op zo'n toekomstbestendig systeem, zodat investeringen van de grond komen en agrariërs, werknemers en ketenpartijen door kunnen werken (zie hoofdstuk 3). Samenwerking en *daadkracht* van overheden, sectoren, kennisinstellingen, maatschappelijke organisaties en werknemers in het agrosysteem is belangrijk, zodat er werk gemaakt wordt van innovaties, onderzoek en opschaling van bottom-upinitiatieven (zie hoofdstuk 4). Daarom moeten we samen aan de slag in een nieuwe publiek-private uitvoeringsstructuur met doorzettingsmacht en een duidelijk mandaat (zie hoofdstuk 5): dit kan bijdragen aan vertrouwen via rolzuiverheid, transparantie en juridische borging, aan toekomstperspectief via ketensamenwerking en aan daadkracht via opschaling van innovatie, verbetering van de arbeidsmarktinfrastructuur en uitvoeringsloketten.

In dit advies doet de SER verschillende aanbevelingen over maatregelen en instrumenten om de duurzame ontwikkeling voor de land- en tuinbouw, als onderdeel van de bredere economie, te versnellen. De minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) heeft de SER daarvoor om advies gevraagd.[3] Het advies richt zich met name op de middellange termijn: de periode 2030–2050.[4] Het is daarnaast van groot belang om op zeer korte termijn maatregelen te treffen om de wettelijke doelen voor stikstof, natuurherstel, waterkwaliteit en de verdere reductie van de impact van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen te realiseren, zoals ook wordt beoogd in het nieuwe coalitieakkoord.[5]

3 Zie bijlage 1 voor de adviesaanvraag.
4 Dit advies heeft alleen betrekking op Europees Nederland. Vanwege de specifieke vraag en omstandigheden valt het Caribisch gebied buiten de reikwijdte van dit advies.
5 D66, VVD en CDA (2026) coalitieakkoord 2026–2030 *Aan de slag: Bouwen aan een beter Nederland.*

# 2 Versterken van vertrouwen

Dit hoofdstuk gaat in op het versterken van vertrouwen als fundament voor een toekomstbestendig agrosysteem. Het vertrouwen tussen overheid, agrarische ondernemers, ketenpartijen en maatschappelijke organisaties staat onder druk door een combinatie van wisselend beleid, toenemende regeldruk en beperkte voorspelbaarheid. In dit hoofdstuk schetsen we eerst wat de belangrijkste oorzaken en gevolgen hiervan zijn, zowel in de verhouding tussen partijen als in de werking van het huidige beleid. Vervolgens doen we aanbevelingen om het vertrouwen te herstellen, onder meer via een overgang naar doelsturing en een sterkere publieke regie in het landelijk gebied.

## 2.1 Wat is er aan de hand?

Er is een grote behoefte aan meer vertrouwen, samenwerking en voorspelbaarheid. Het naoorlogse landbouwmodel van Nederland berust op een hechte samenwerking tussen overheid, land- en tuinbouwsector, ketenpartijen en kennisinstellingen met een gezamenlijke visie op modernisering en productiviteitsgroei. Deze goede samenwerking leidde tot een toonaangevend agrosysteem met groot economisch succes. In de afgelopen decennia zijn de traditionele uitvoeringsstructuren echter uitgehold en zijn spelers vaker tegenover elkaar komen te staan. Het vertrouwen van sector, overheid en maatschappelijk middenveld in elkaar is beschadigd geraakt door een wispelturige beleidskoers, discussie over doelbereik en naleving en aanhoudende rechtszaken. Ook de achteruitgang van de natuur en de aantasting van de leefomgeving heeft tot een verlies van vertrouwen van maatschappelijke organisaties in de overheid geleid. Te vaak stonden partijen de afgelopen jaren tegenover elkaar in plaats van naast elkaar in het aanpakken van de gezamenlijke ecologische opgaven. Het is dan ook tijd om het vliegwiel van beleid, kennis en kunde opnieuw te laten draaien om te komen tot een succesvolle verduurzaming van de land- en tuinbouw met onderling vertrouwen.

Het huidige beleid leidt tot verstarring in plaats van beweging. De stapeling van complexe regelgeving, onzekere vergunningverlening en het uitblijven van samenhangend, langjarig beleid maakt dat investeringen in verduurzaming worden uitgesteld en ondernemers het gevoel hebben vooral met regels in plaats van met hun bedrijf bezig te zijn.[1] Daardoor wordt het ook minder aantrekkelijk om te ondernemen of te werken in het agrosysteem. Het is vaak niet duidelijk wat de individuele milieu-

1 Zie bijlage 5.

gebruiksruimte is, waar en tot wanneer wat mag en welke consequenties aan het handelen en de resultaten van de ondernemer verbonden worden. Bedrijven worden onvoldoende beloond voor, noch afgerekend op, daadwerkelijke emissiereductie en verduurzaming. Daardoor is er ook geen duidelijke innovatieprikkel voor het experimenteren met nieuwe methoden en technieken. Agrarische ondernemers ervaren dat de huidige regelgeving hun duurzame ontwikkeling belemmert en dat het beleid niet aansluit bij nieuwe technieken, teeltmethoden en -systemen,[2] en bottom-up-initiatieven als korte ketens en multifunctionele landbouw. De complexiteit aan regelgeving vergt specialistische kennis en middelen, wat startende, omschakelende of familiebedrijven op een achterstand brengt. Het slot op de vergunningverlening werkt hierbij verlammend, niet alleen voor de individuele agrariërs, maar ook voor het volledige agrosysteem. Er is vaak geen vergunningsruimte voor bedrijven om duurzame ontwikkelingen of verbredende activiteiten door te voeren. Agrarische ondernemers verkeren hierbij ook in onzekerheid over de dreiging van nieuwe juridische procedures, bijvoorbeeld omdat Nederland momenteel niet op koers is om verslechtering van de natuur te voorkomen[3] en de doelen uit de Kaderrichtlijn Water in 2027 te halen.[4]

> *Varkenshouder: "Er is duidelijkheid en snelheid nodig. Anders raken we ondernemers kwijt die juist willen bijdragen aan de oplossing. Als we weten waar we naartoe moeten, gaan we om tafel zitten. Maar zolang het beleid steeds verandert, doen we niks."*

Geschaad vertrouwen gaat niet alleen over de vormgeving van regels, maar ook over de inrichting en samenhang van overheidsbeleid. Vertrouwen heeft een belangrijke institutionele component: voor vertrouwen is rechtszekerheid, uitvoerbaarheid en stabiliteit nodig (zie kader Consistent en voorspelbaar beleid), met een institutionele structuur die samenwerking bevordert. Agrarische ondernemers en werknemers moeten zich verhouden tot onder meer Rijk, provincies, waterschappen, gemeenten, omgevingsdiensten, Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO), Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit (NVWA), ketenpartijen, banken, toeleveranciers en coöperaties, terwijl afbakening van bevoegdheden en onderlinge samenwerking onvoldoende duidelijk is. De veelheid aan regelingen en subsidies[5] biedt in theorie maatwerk, maar zorgt in de praktijk voor hoge administratieve lasten, uitvoeringscomplexiteit en onbenutte regelingen.

2 Zoals Integrated Crop Management voor weerbare teelten.
3 Zie www.raadvanstate.nl/stikstof/ voor een overzicht van de belangrijkste uitspraken over stikstof.
4 Zie ook ministerie van Infrastructuur en Waterstaat (18 juli 2025) Kamerbrief *Kaderrichtlijn Water*.
5 Op Europees niveau speelt het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) een centrale rol. Het Rijk verstrekt landbouwsubsidies zoals de basispremie en subsidies voor vergroening, jonge landbouwers, agrarisch natuurbeheer (SNL) en het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). Daarnaast zijn er uitkoop- en beëindigingsregelingen, met name Lbv en Lbv-plus en de Landelijke verplaatsingsregeling veehouderijen met piekbelasting (Lvvp).

### Consistent en voorspelbaar beleid

Er is grote behoefte aan consistenter en voorspelbaarder beleid ten aanzien van de landbouw. Dat betekent niet dat de beleidskoers in beton gegoten is, want daarvoor bestaat er te veel strategische onzekerheid. Het betekent dat de richting, juridische basis en besluitvormingsstructuur zodanig zijn ingericht dat agrariërs, bedrijven en maatschappelijke organisaties kunnen investeren met vertrouwen in de toekomst. Hiervoor zijn meerdere aspecten nodig: (1) Het beleid moet juridisch houdbaar en voorspelbaar zijn. Wanneer beleid door de rechter wordt teruggedraaid of nieuwe juridische procedures in de lucht hangen, ontstaat onzekerheid voor agrarische ondernemers en aanverwante partijen. Stabiliteit vraagt daarom dat doelen en instrumenten juridisch toetsbaar en houdbaar zijn en dat juridische expertise vroegtijdig wordt betrokken bij beleidsontwikkeling. (2) Consistent en voorspelbaar beleid gaat daarnaast om meerjarig begroten met gebiedsplannen voor de lange termijn, zodat duidelijk is hoe wettelijke normen vertaald worden naar lokale opgaven en welke ondersteuning hierbij beschikbaar is. Het is dan ook te adviseren om bij toekomstige kabinetswisselingen niet het roer opnieuw om te gooien ten aanzien van doelen, instrumenten en uitvoeringsstructuren. (3) Tot slot gaat consistent en voorspelbaar beleid over breed maatschappelijk eigenaarschap. Wanneer maatschappelijke actoren zich in brede zin scharen achter een beleidskoers, verhoogt dit de politieke drempel om hiervan af te wijken. Om het eigenaarschap van de beleidskoers te versterken, doen wij voorstellen om te komen tot een structurelere verbinding tussen beleid, kennis en kunde.

Een gebrek aan coherentie wordt ook ervaren bij het beleid rondom innoveren, extensiveren, verplaatsen en stoppen. Stoppersregelingen sluiten onvoldoende aan op duurzame gebiedsontwikkeling en kunnen potentieel leiden tot nieuwe duurzaamheidsproblemen zoals rondom water. Een voorbeeld hiervan is de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (zie kader De Lbv-regeling).[6] De Landelijke vrijwillige beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Vbr) kent bovendien een ongelukkige prikkel:[7] binnen de groep stallen die voor vergoeding in aanmerking komt, krijgen relatief nieuwe stallen (met betere emissiereductie) per $m^2$ een hogere vergoeding dan oudere stallen, waardoor agrariërs met nieuwere stallen financieel sterker geprikkeld worden om te stoppen. Ondertussen blijft verplaatsen in de huidige

6 Zie ook: Het Financieele Dagblad (2025) *Het volgende landbouwprobleem: 'Over tien jaar kopen we akkerbouwers uit'*; Kempen, P. van (2025) Vallei en Veluwe: stikstofprobleem wordt waterprobleem, *H20* (4), Wageningen University & Research; Waterschap Vallei en Veluwe (2025) *Brief aan minister Wiersma: Veranderend grondgebruik*.

7 Dit hangt samen met de Europese staatssteunregels en de daaruit voortvloeiende keuze voor compensatie op basis van gecorrigeerde vervangingswaarde.

beleidsaanpak nog te onderbelicht, mede door een gebrek aan beschikbare locaties. Voor coherentere sturing is structuurbeleid nodig dat de overheid actief samen met het bedrijfsleven en ondernemers in de sector vormgeeft rondom innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen. Daarbij blijven de drie principes van het concept-Landbouwakkoord nog immer relevant: 'niet alles kan', 'wat kan wel?' en 'niemand mag aan het onmogelijke worden gehouden'. Ook voor een gezamenlijke aanpak rondom verplaatsen biedt het concept-Landbouwakkoord een goede basis, bijvoorbeeld voor het verder ontwikkelen van ABC-constructies, grondmobiliteit en het kwadrantenmodel.[8] Tot slot kunnen de economische gevolgen van mogelijke productiedaling of bedrijfsbeëindiging in de agrarische sector sterk regionaal geconcentreerd zijn en daardoor grote gevolgen hebben voor de leefbaarheid van het landelijk gebied.[9] Met name in krimpgebieden, waar opleidingsvoorzieningen onder druk staan,[10] vereist dit een meer geïntegreerde beleidsaanpak gericht op een vitaal landelijk gebied.

### De Lbv-regeling

Een terugkerend voorbeeld van een gebrek aan samenhang in beleid is de uitvoering van de Landelijke beëindigingsregeling veehouderijlocaties (Lbv) voor de uitkoop van veehouders. Die vermindert de stikstofuitstoot door uitkoop van rechten, maar leidt vervolgens regelmatig tot omzetting van grasland naar akker- en tuinbouw, bomen en bollenteelt. Dit komt omdat de regeling niet ingebed is in ruimtelijk beleid en een grondstrategie, waardoor het niet duidelijk is welk gebruik op welke plekken mogelijk is. Ook bevat de regeling geen verplichting tot gecombineerde opkoop van de bij het bedrijf behorende grond door de overheid. Veranderend grondgebruik kan, afhankelijk van gebied, bodemtype en vervolggebruik, gevolgen hebben voor waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid en bodemkwaliteit. Omschakeling moet daarom in balans zijn met de opgaven in het gebied. Een terugkerende beeldspraak in gesprekken is dat agrariërs en lokale bestuurders een overheid zien die vooral gericht is op stoppen en pleisters plakken, maar nog te weinig op integrale sturing van ecologische doelen, transitie en economisch perspectief.

8 In het concept-Landbouwakkoord wordt grondmobiliteit uitgewerkt als onderdeel van het gebiedsproces, met inzet van een nationale/provinciale grondbank. De daarin beschreven ABC-constructie is een manier om via schuifruimte tussen locaties verplaatsing mogelijk te maken, zodat moderne of goed gelegen bedrijven behouden kunnen blijven en verouderde locaties kunnen worden gesaneerd. Het kwadrantenmodel helpt daarbij om bedrijfssituatie en gebiedsopgave te combineren: nabij kwetsbare gebieden ligt de nadruk op emissiereductie, omschakeling of beëindiging, verder weg is meer ontwikkelingsruimte mogelijk.

9 Centraal Planbureau (2023) *Centraal Economisch Plan 2023;* Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (2023) *Elke regio telt: Een nieuwe aanpak van verschillen tussen regio's.*

10 Planbureau voor de Leefomgeving (2026) *Sociaaleconomische effecten van stikstofbronmaatregelen en natuurmaatregelen: Monitoring en evaluatie van het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2026.*

Vertrouwen is bovendien niet alleen een kwestie tussen agrariër en overheid. Ketenpartijen ervaren op hun beurt toenemend wantrouwen vanuit de overheid, onder meer door toegenomen en diffuus toegepaste regeldruk en een verschuiving naar nulrisicodenken. Vertrouwen heeft bovendien niet alleen een institutionele dimensie. Voor een toekomstbestendig agrosysteem is verbinding nodig tussen productie, markt en consument, zodat verduurzaming niet alleen normatief wordt gevraagd, maar ook economisch en maatschappelijk wordt gedragen. Daarbij wordt er vanuit twee kanten druk uitgeoefend op ketenpartijen: aan de ene kant willen ketenpartijen verantwoordelijkheid nemen voor verduurzaming en het belonen van duurzame landbouwpraktijken, aan de andere kant is er een grote druk vanuit de markt voor betaalbaarheid en moeten partijen concurrerend blijven (zie ook hoofdstuk 3). Dit laat weinig ruimte voor professioneel vertrouwen en gezamenlijke leerprocessen, en voedt het gevoel dat iedere schakel primair juridisch moet worden ingedekt in plaats van dat ketenpartijen samen verantwoordelijkheid kunnen nemen voor een toekomstbestendig agrosysteem.

## 2.2 Aanbevelingen voor meer vertrouwen

Vertrouwen versterken vraagt daarom uiteindelijk om samenhangende actie op meerdere assen. Er moet vertrouwen komen van de overheid in ondernemers: daarvoor is ruimte nodig voor ondernemerschap en eigen invulling van doelen op het erf. Dat begint bij heldere, voorspelbare en consequente normering vanuit de overheid, zodat ondernemers weten waar zij aan toe zijn. Daarom moet er werk van gemaakt worden om doelsturing zo snel mogelijk afrekenbaar te implementeren (zie paragraaf 2.2.1). Daarnaast vereist het versterken van vertrouwen ook dat de overheid duidelijk regie neemt in het landelijk gebied. Versnipperde uitvoering en wisselend beleid creëert wantrouwen (zie kader De Lbv-regeling). Zet daarom in op gebiedsgerichte regie met duidelijke doelen en randvoorwaarden van het Rijk per gebied (zie paragraaf 2.2.2).

### 2.2.1 Zet zo snel mogelijk in op een overgang naar doelsturing

Voor wederzijds vertrouwen tussen overheid en agrariërs is ruimte nodig voor ondernemerschap en eigen invulling van doelen van het bedrijf. Doelsturing houdt in dat de overheid ondernemers vraagt een bepaald doel te bereiken, maar dat zij zelf mogen bepalen hoe ze dat willen bereiken. Centraal staat dus *wat* te bereiken en minder *hoe* dat moeten gebeuren.[11] Deze bedrijfsspecifieke doelen kunnen worden afgeleid van de huidige Europese en nationale doelen (zie tabel 2.1), die als uitgangspunt

11 Zie: Kempen, E.J. van (2023) *Normeren en beprijzen van stikstofemissies: Sturen op stikstof,* ABDTOPConsult, p. 24.

voor het advies gelden. Doelsturing is een potentieel instrument om binnen een gezond financieel bedrijfsmodel zowel een goede landbouwpraktijk te bevorderen als emissies te verminderen.[12] Hierdoor hebben agrariërs meer perspectief op wat er in de toekomst van hen wordt gevraagd en kunnen ze hun investeringen daar ook op afstemmen. Doelsturing is hierbij nadrukkelijk onderdeel van een breder structuurbeleid, dat gericht is op innoveren (zie hoofdstuk 4), omschakelen, extensiveren, verplaatsen en stoppen (zie paragraaf 2.2.2).

**Tabel 2.1** **Geldende middellangetermijndoelen voor klimaat, biodiversiteit, natuurherstel en waterkwaliteit en hun relevantie voor de land- en tuinbouw**

| Doel | Geldende voorschriften en afspraken |
|---|---|
| Klimaat | 55% $CO_2$eq-reductie t.o.v. 1990 in 2030; netto nul uiterlijk in 2050 (*Klimaatwet*). Voor de landbouw geldt een indicatieve restopgave van 17,9 miljoen ton $CO_2$eq in 2030 (*KEV*).* Nederland heeft zich ook gecommitteerd aan een methaanreductie van 30% in 2030 t.o.v. 2020 (*Nationale Methaanstrategie*).** Broeikasgasemissies in de veehouderij kunnen in 2050 niet tot nul worden teruggebracht.*** |
| Stikstof en ammoniak<br>*Uitstoot* | NEC-omgevingswaarden emissieplafonds 2030: 154 kiloton stikstofoxiden, 122 kiloton ammoniak, 16 kiloton fijnstof, 32 kiloton zwaveldioxide (EU 2016/2284).**** |
| *Stikstofneerslag Natura 2000-gebieden* | 42-46% $NH_3$-emissiereductie t.o.v. 2019 per 2035, met 23-25% emissiereductie als streefdoel voor 2030 (coalitieakkoord 2026–2030). |
| Natuurherstel | Herstelmaatregelen conform de EU-natuurherstelverordening:# 30% van habitatoppervlakte in 2030, 60% in 2040, 90% in 2050. Herstel boerenlandvogelpopulaties: +10% t.o.v. 2025 in 2030, 20% in 2040 en 30% in 2050. Herstel van organische bodems in ontwaterde veengebieden: 30% van de oppervlakte in 2030, 40% in 2040 en 50% in 2050. |
| Waterkwaliteit en biodiversiteit | Max. 50 mg nitraat/liter als indicator voor kwetsbare gebieden (EEG-nitraatrichtlijn).## Ecologische en chemische 'goede toestand' en 'geen verslechtering' van oppervlaktewater (Kaderrichtlijn Water).### Weerbare teeltsystemen met nagenoeg geen emissies naar het milieu en nagenoeg geen residuen op producten van gewasbeschermingsmiddelen in 2030 (Uitvoeringsprogramma gewasbeschermingsmiddelen). |

* PBL (2025) *Klimaat- en Energieverkenning 2025*.
** Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2022) *Nationale Methaanstrategie*.
*** PBL (2024) *Trajecten naar een 'klimaatneutrale' landbouw, landgebruik en glastuinbouw in 2050: Achtergrondrapport bij de studie Trajectverkenning klimaatneutraal 2050*.
**** Zie: Europese Unie (2016) *Richtlijn 2016/2284/EU inzake de vermindering van nationale emissies van bepaalde luchtverontreinigende stoffen*. NEC staat voor National Emission Ceilings.
\# Europese Unie (2024) *Verordening (EU) 2024/1991 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869*.
\## Raad van de Europese Gemeenschappen (1991) *Richtlijn 91/676/EEG inzake de bescherming van water tegen verontreiniging door nitraten uit agrarische bronnen*.
\### Europese Gemeenschap (2000) *Richtlijn 2000/60/EG tot vaststelling van een kader voor communautaire maatregelen betreffende het waterbeleid.*

12 Ros, G.H. [et al.] (2025) *Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging.*

Er zijn verschillende argumenten waarom een overstap naar doelsturing wenselijk is:

- Doelsturing is een middel om recht te doen aan de roep om meer ondernemersvrijheid van de agrariër, zodat die in de bedrijfsvoering relevante maatregelen kan nemen. Dat is niet vrijblijvend en legt daarmee ook meer eigen verantwoordelijkheid bij de agrariër en diens werknemers.
- Doelsturing kan een bijdrage leveren om de milieu-impact van de land en tuinbouw te verminderen en opgaven voor het landelijk gebied te realiseren.
- Doelsturing, zeker in combinatie met stimulerend fiscaal beleid,[13] kan zorgen voor een blijvende prikkel om innovaties toe te passen en zo te komen tot een *race to the top*.[14]
- Doelsturing zorgt ervoor dat bedrijven worden afgerekend op daadwerkelijke emissiereductie en kan daarmee bijdragen aan een gelijker speelveld.
- Er zijn gelijke spelregels nodig, zodat verduurzaming wordt beloond. Bedrijven die niet voldoende emissies reduceren, kunnen daar ook individueel op worden afgerekend. Dit kan voorkomen dat de gehele sector nadeel ondervindt van een aantal bedrijven dat onvoldoende emissiereductie behaalt.

Tegelijkertijd moet erkend worden dat de invoering van doelsturing geen eenvoudige ingreep is, maar een complexe stelselwijziging met een relatief lange doorlooptijd. De beschikbaarheid van betrouwbare data en uitvoerbare meetsystemen is nu nog beperkt, terwijl juist goede monitoring, borging en handhaving randvoorwaardelijk zijn voor afrekenbare doelsturing op bedrijfsniveau.[15] Dit betekent dat doelsturing op zichzelf niet volstaat om alle nationale en Europese wettelijke doelen tijdig te halen; aanvullend generiek en gebiedsgericht beleid blijft in een aantal gevallen voorlopig nodig om de duurzame opgaven te realiseren. Bovendien is de vertaling van nationale en Europese doelen naar bedrijfsspecifieke doelen technisch en juridisch ingewikkeld, en kan een onzorgvuldige vormgeving leiden tot onhaalbare eisen op bedrijfsniveau en daarmee tot beleidsfalen. Een zorgvuldige governance, met heldere verantwoordelijkheden, tijdige rechtszekerheid en faciliterend beleid (kennis, scholing, investeringsruimte), is daarom cruciaal om te voorkomen dat ondernemers wel de verantwoordelijkheid maar niet de randvoorwaarden krijgen om aan hun doelen te voldoen.

13 *Ibid.*, p. 9.
14 PBL, Deltares, RIVM & WUR (2025) *Reflectie op MCEN-maatregelenpakket spoor 2,* p. 18; Kempen, E.J. van (2023), op. cit., p. 24.
15 Ros, G.H. [et al.] (2026) *Position paper Doelsturing* (t.b.v. rondetafelgesprek vaste Tweede Kamercommissie LVVN).

Daarbij beveelt de SER de volgende keuzes aan voor de vormgeving van doelsturing:

a. Geef als Rijk duidelijkheid over wat de bedrijfsspecifieke normen zijn via een in 2026 vast te stellen routekaart per duurzaamheidsdoel met duidelijke ijkmomenten. Omschakeling naar bedrijfsspecifieke, resultaatgeborgde doelsturing start zo snel mogelijk – per opgave zodra de methodiek gereed is[16] – en moet in twee fasen verlopen. In de overgangsfase[17] staat stimulerende doelsturing centraal: bedrijven die voor de overheid inzichtelijk aantoonbaar op koers liggen worden beloond en ontzien, achterblijvers krijgen gerichte begeleiding en moeten een overgangsplan opstellen. Het is van belang dat stimulerende doelsturing zo wordt ingericht dat er een duidelijke businesscase ontstaat voor koplopers, en dat achterblijvers gericht en proportioneel worden bijgestuurd. Vanaf het moment dat een doel afrekenbaar is – uiterlijk 2035, eerder waar mogelijk – worden doelen en de grondslag voor beoordeling van bedrijfsspecifieke doel-sturing juridisch geborgd en krijgt het toezicht handhavingsbevoegdheden met sancties, zoals op te leggen boetes of het opschorten of intrekken van fosfaat- en/of productierechten. Financiële waardering van de milieuprestaties van de agrariër kan op basis van de geaccrediteerde data plaatsvinden. Voor doelen die ook na 2035 niet individueel afrekenbaar kunnen worden gemaakt, blijft sectorale normering (middelsturing) als vangnet beschikbaar.
b. Neem bij de omschakeling in acht dat de optelsom van deze bedrijfsspecifieke normen, de landelijke regelingen en het gebiedsgerichte beleid moet voldoen aan de wettelijke eisen op het gebied van klimaat, stikstof, bodem, grond- en oppervlaktewater, gewasbescherming, dierenwelzijn en biodiversiteit. Voorkom daarmee zo veel mogelijk dat de bedrijfsspecifieke normen tussentijds moeten worden bijgesteld. Bouw voldoende buffer in ten opzichte van de Europese en nationale doelen en verplichtingen (zie tabel 2.1), zodat er voldoende speling is voor maatwerk en vergunningsverlening.
c. Er moet harmonisatie plaatsvinden tussen publieke en private doelsturing, zodat er geen overbodige administratieve lasten zijn. Gebruik daarvoor de kennis die al aanwezig is in de sector en de keten.
d. Maak een publiek-private organisatie[18] (PPO) verantwoordelijk voor de ontwikkeling, uitvoering en meting van de bedrijfsspecifieke normen, op basis van duidelijke prestatie-indicatoren die de overheid en keten in zicht hebben. De PPO ontwikkelt meetprotocollen, adviseert over te nemen maatregelen, benchmarking en leerprogramma's/praktijknetwerken over best practices.

16 Deze opgaven kunnen worden afgeleid van de wettelijke doelen (zie tabel 2.1). Het tempo van omschakeling naar doelsturing kan per opgave verschillen.
17 Stimulerende doelsturing fungeert in de overgangsfase naast het geldende en in het coalitieakkoord aangekondigde rijksbeleid voor de periode tot en met 2030–2035 en dient niet ter vervanging hiervan.
18 Zie paragraaf 5.2.1 voor een uitgebreide taakomschrijving.

e. Laat periodiek de voortgang van de doelen op nationaal niveau controleren door het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) en stel waar nodig het beleid bij (maar niet de doelen). Zorg voor wettelijke borging van deze monitoring, zodat in geval van verlies van doelbereik aanvullend beleid geformuleerd kan worden. Wees van tevoren transparant naar sector en ketenpartijen over onder welke omstandigheden aanpassing nodig kan zijn.

### 2.2.2 Neem publieke regie in het landelijk gebied

Voor herstel van vertrouwen is het niet alleen nodig om duidelijkheid te verschaffen over wat de bedrijfsspecifieke normen zijn per gebied per jaar, maar is het ook nodig om de uitvoering daarvan per gebied beter te stroomlijnen. Een belangrijke belemmering voor veel agrariërs, ketenpartners en werknemers is de grote hoeveelheid aan regelingen en uitvoeringsorganisaties in het landelijk gebied. Daardoor ontstaat er veel onduidelijkheid, worden regelingen onderbenut en weten partijen niet waar ze aan toe zijn, wat het vertrouwen belemmert. Ook ontstaan er grote verschillen tussen regelingen voor ondernemers werkzaam in verschillende gebieden. Dit belemmert het vertrouwen van private partijen in de overheid. Tegelijkertijd kunnen de opgaven per gebied verschillen op het gebied van water- en bodemvereisten en is gebiedsgerichte differentiatie effectiever voor de natuurkwaliteit.[19] Het is van belang om de doelen (zie tabel 2.1) voldoende te vertalen naar regionale verschillen, afhankelijk van bijvoorbeeld grondsoort, landinrichting of watersystemen. In sommige gebieden is er meer ruimte voor bepaalde agrarische activiteiten of is de grond beter geschikt voor bepaalde teelten dan in andere gebieden. Het is belangrijk om er oog voor te hebben dat niet in elk gebied dezelfde kansen liggen voor ondernemerschap en investeringskansen. Dit kan voorkomen dat investeringen of bezittingen aan waarde verliezen.

Daarom beveelt de SER het volgende aan over de publieke regie nemen:

f. Vul doelsturing aan met noodzakelijke gebiedsgerichte regie met duidelijke doelen en randvoorwaarden van het Rijk per gebied. Generieke en gebiedsgerichte maatregelen voor reductie van drukfactoren zijn op korte termijn nodig om (tussen)doelen in 2030 te halen. Het Rijk geeft aan wat wel en niet meer kan per gebied en ontwikkelt samen met het bedrijfsleven structuurbeleid rondom innoveren, extensiveren, omschakelen, verplaatsen en stoppen, waarbij integraal wordt gestuurd op de milieugebruiksruimte.
g. Bed de verduurzamingsmaatregelen in binnen een bredere Europese aanpak. Tegelijkertijd moet er binnen de Europese kaders voldoende ruimte blijven voor

19 Boezeman, D. (2025) *Position paper ronde tafelgesprek brede beëindigingsregeling,* p. 6.

gebiedsspecifieke oplossingen, zodat regionale verschillen in bijvoorbeeld bodemgesteldheid, waterbeschikbaarheid en bedrijfsvoering kunnen worden meegenomen.

h. Provincies stellen gebiedsregisseurs aan voor het ontwikkelen van de integrale gebiedsplannen voor de land- en tuinbouw, natuur en bebouwde omgeving, binnen duidelijke doelen, prioritering en randvoorwaarden vanuit het Rijk. Voorkom met duidelijke randvoorwaarden en doelen dat gebiedsprocessen verzanden in een lappendeken van regionale, provinciale en lokale regelgeving.
i. Stuur op de samengestelde, integrale effecten in een gebied, rekening houdend met natuur, vereisten op het gebied van bodem en water, landbouwstructuur en andere maatschappelijke doelen. Zet in op natuurherstel, emissiebeperking, reductie van de milieubelasting door toepassing van gewasbeschermingsmiddelen[20] en herstel van waterkwaliteit; dit is van essentieel belang voor de land- en tuinbouw en de maatschappij en om te voldoen aan de Europese regelgeving, waaronder de natuurherstelverordening.[21]
j. Maak gebruik van de gebiedsprocessen en agrarische collectieven om schaalvoordelen te behalen voor agrarisch natuurbeheer en behoud van soorten die beschermd worden in de Vogel- en Habitatrichtlijn.[22]
k. Zet als onderdeel van het structuurbeleid in op een langjarige, gebiedsgerichte stoppersregeling voor de veehouderij, met aandacht voor werknemers. Een stabiele, structurele regeling sluit beter aan bij het verloop in de sector, geeft duidelijkheid en voorkomt opportunisme.[23] Een alternatief is een structurele regeling waarbij de financiële compensatie in de eerste jaren relatief ruimhartig is en vervolgens stapsgewijs afneemt, om emissiereductie juist in de eerste jaren te versnellen.[24]
l. Zorg ervoor dat het beleid rondom stoppen goed is ingebed in een bredere mix van beleidsinstrumenten voor het structuurbeleid, zoals regelingen voor innoveren, extensiveren en verplaatsen. Met name het beleid voor verplaatsen moet nader worden uitgewerkt, waarvoor het concept-Landbouwakkoord een goede basis biedt. Baseer structuurbeleid op een heldere visie en integrale ruimtelijke regels (bijvoorbeeld behoud van blijvend grasland in sommige gebieden, locaties voor intensieve teelten, zonering van agrarische functies en verplaatsingslocaties) die

20 Sluit daarbij aan bij de huidige systematiek van milieubelastingpunten. Zie: www.milieumeetlat.nl/nl/hoe-werkt-het-open-teelt.html.
21 Europese Unie (2024) *Verordening (EU) 2024/1991 inzake natuurherstel en tot wijziging van Verordening (EU) 2022/869.*
22 Europese Gemeenschap (2009) *Richtlijn 2009/147/EG inzake het behoud van de vogelstand;* Raad van de Europese Gemeenschappen (1992) *Richtlijn 92/43/EEG inzake de instandhouding van de natuurlijke habitats en de wilde flora en fauna.*
23 Boezeman, D. (2025), op. cit., p. 6.
24 Naar voorbeeld van Denemarken.

zijn gekoppeld aan het vergunningenbeleid. Sluit de stoppersregeling hier goed op aan, zodat de vrijgekomen ondernemersruimte wordt ingevuld met activiteiten die passen bij de langjarige gebiedsdoelen en de milieuvereisten, waaronder die van de Kaderrichtlijn Water. Gebiedsgerichte differentiatie is effectiever voor de natuurkwaliteit.[25]

m. Geef gebiedsregisseurs handvatten in de gebiedsprocessen om ondernemers te ondersteunen die ervoor kiezen te stoppen, op een manier die bijdraagt aan een redelijke vergoeding, aan maatschappelijke waarden en die faciliteiten biedt aan werknemers. Bij baanverlies moet, met betrokkenheid van werknemers en met ondersteuning van regionale Werkcentra, worden ingezet op herscholing en sociale voorzieningen om getroffen werknemers van werk naar werk te begeleiden of hun een sociaal vangnet te bieden (zie ook hoofdstuk 4). Tegelijkertijd is hier ook de ondernemer zelf aan zet, door bijvoorbeeld met vakorganisaties te werken aan een sociaal plan. Deze route is vaak nog onbekend; de gebiedsregisseur kan hier een faciliterende rol spelen.
n. Faciliteer ruilverkaveling en grondmobiliteit, met een actieve en tijdige inzet van wettelijke herverkaveling. De Omgevingswet biedt ruimte voor participatieve herverkaveling bij complexe gebiedsprocessen. Vrijwillige kavelruil blijft het vertrekpunt, maar is in urgente gebieden onvoldoende. Beperkte grond-mobiliteit, afgenomen expertise[26] en het ontbreken van een nationale financieringsstructuur vragen om versterking van het instrumentarium en de uitvoeringscapaciteit. Hiervoor is het van belang ervaring op te doen. Start daarom direct met een verplichtende, gebiedsgerichte inzet van wettelijke herverkaveling in twee tot vijf van de urgentste stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden, zodat emissiereductie en natuurherstel versneld kunnen worden gerealiseerd binnen duidelijke kaders en met borging van ondernemersrechten.
o. Een actievere rol van het Rijk in het landbouw- en gebiedsbeleid brengt omvangrijke uitvoeringstaken met zich mee, zoals actief structuur- en grondbeleid en het sturen op de samenhang van gebiedsprocessen. Het is daarom van belang dat het ministerie op korte termijn beoordeelt of de huidige uitvoeringscapaciteit toereikend is.

25 Boezeman, D. (2025), op. cit., p. 6.
26 Nieuwenhuizen, W. [et al.] (2026) *Landinrichting met wettelijke herverkaveling: Wat zijn de condities voor een succesvolle inzet in de huidige context,* Wageningen University & Research.

# 3 Verduurzaming moet lonen voor toekomstperspectief

Een toekomstbestendig agrosysteem is duurzaam en vraagt om een verdienmodel waarin verduurzaming ook economisch perspectief biedt. Tegelijkertijd staan het verdienvermogen van veel agrariërs en de investeringsruimte voor verduurzaming onder druk door onder meer hoge grondprijzen, financieringsvraagstukken, internationale concurrentie en onzekerheid over beleid en vergunningverlening. In dit hoofdstuk beschrijven we welke knelpunten het verdienvermogen en de verduurzaming belemmeren en welke randvoorwaarden nodig zijn om verduurzaming economisch haalbaar en aantrekkelijk te maken. Vervolgens doen we aanbevelingen voor ketensamenwerking, grondbeleid en publieke instrumenten om duurzame bedrijfsvoering beter te belonen en verschillende ontwikkelpaden binnen de land- en tuinbouw mogelijk te maken.

## 3.1 Wat is er aan de hand?

Het verdienvermogen voor de langere termijn en verduurzaming vormen de basis voor een duurzaam toekomstperspectief, maar staan onder druk. Er is zicht nodig op het kunnen behalen van de verschillende natuurdoelen (zie hoofdstuk 2), zodat de bodem-, water- en natuurkwaliteit herstellen, duurzame bedrijfsvoering mogelijk wordt en de juridische onzekerheid afneemt. Bedrijven moeten zich op verschillende manieren kunnen ontwikkelen, passend bij de agrariër en de omgeving. Zonder een verdienmodel dat duurzaamheid beloont, komen de benodigde investeringen om te voldoen aan de bedrijfsspecifieke doelen voor verduurzaming echter niet van de grond. Stijgende grondprijzen, arbeidsmarktkrapte en benodigde investeringskosten voor verduurzaming zetten het verdienvermogen op de lange termijn voor de sector onder druk en vertraagt de verduurzaming.

De gevolgen van klimaatverandering zullen daarbij ook impact hebben op het verdienvermogen voor de langere termijn en op waterbeschikbaarheid, diergezondheid, energie-intensiteit en internationale prijsschokken. Met name in de akkerbouw kan klimaatverandering leiden tot sterk wisselende oogsten, waardoor opbrengsten fluctueren en risicomanagement moeilijker wordt. Maatregelen om klimaatverandering tegen te gaan vergen extra investeringen. Tegelijkertijd zijn er ook win-winsituaties en kan een gezonde bodem niet alleen bijdragen aan natuurherstel, maar ook helpen om de impact van klimaatverandering te verminderen. Daarnaast zijn er te weinig prikkels en mogelijkheden voor agrariërs om de winsten behaald in goede jaren

te investeren in een duurzame toekomst, onder meer door het gebrek aan vergunningsruimte. Door al deze factoren – in combinatie met de onduidelijkheid en de noodzaak voor versterking van vertrouwen zoals beschreven in hoofdstuk 2 – hebben veel (jonge) agrariërs zorgen over de toekomst van hun bedrijf.

Een verdienmodel dat duurzaamheid beloont moet marktgedragen zijn, vanuit de volledige keten inclusief de consument. Alleen dan kunnen ondernemingen langjarig financieel gezond zijn en ontstaat er toekomstperspectief voor het agrosysteem. Daar worden al stappen in gezet: bijvoorbeeld door duurzame producten een zichtbare plek te geven in het schap of via langjarige afnamegaranties voor duurzame initiatieven of gerichte korte ketens.[1] Dit kan meer zekerheid bieden voor de agrariër en voor de afnemer. Een toekomstbestendig landbouwsysteem biedt ruimte voor de verschillende duurzame ontwikkelpaden. Agrariërs kunnen verduurzaming op verschillende manieren vormgeven: bijvoorbeeld via technologische innovaties, via extensivering via agrarisch natuurbeheer, het vormgeven van korte ketens en/of via biologische keuzes.

Het verdienvermogen van een groot deel van het agrosysteem is daarbij sterk verweven met de wereldmarkt en met een complex Europees systeem van productie, verwerking, handel en consumptie. De Nederlandse land- en tuinbouw ontleent zijn kracht mede aan het vermogen om producten via sterke ketens en handelsnetwerken af te zetten op de markt waar zij het best worden gewaardeerd. Voor Nederland betreft dit voor een groot deel afzet binnen Noordwest-Europa (inclusief Nederland zelf), dat economisch in belangrijke mate als thuismarkt functioneert. Het merendeel van de opbrengst van de agrariërs wordt geëxporteerd, waarvan het grootste deel naar onze buurlanden.[2] Deze economische verwevenheid draagt bij aan het verdienvermogen, maar het is van belang om kritische afhankelijkheden van import uit instabiele regio's en negatieve milieu-impact in Nederland of elders op de wereld te beperken.[3]

Nederlandse huishoudens besteden daarnaast, in vergelijking met andere Europese lidstaten, een relatief klein deel van hun inkomen aan voedsel.[4] De prijs die primaire

1 Zie PBL (2019) *Verduurzaming van de landbouw via de keten: De kracht en beperkingen van private sturing in de aardappel- en de zuivelketen.* Voorbeelden zijn de samenwerking van Lidl met Kipster en de samenwerking van Albert Heijn met agrariërs in de Beter voor Natuur & Boer-ketens, via betervoornatuurenboer.nl.
2 WUR (2026) *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband – editie 2026.* Een aanzienlijk deel daarvan (36% van de landbouwexport) is wederuitvoer (zie p. 24). Van de Nederlandse landbouwimport kwam in 2024 circa 72% uiteindelijk weer in het buitenland terecht (onbewerkt, bewerkt of als nieuw product, zie p. 26). Naast landbouwproducten importeert Nederland ook veel producten die nodig zijn voor de landbouw, zoals veevoer en kunstmest.
3 Zie: SER (2020) Advies *Samen naar duurzame ketenimpact: Toekomstbestendig beleid voor internationaal MVO.*
4 Eurostat (2024) *Composition of EU household expenditure in 2024.*

producenten ontvangen van de verwerkende industrie en retail, wordt hier mede bepaald op de internationale markt door factoren als efficiëntie, schaalgrootte, productkwaliteit en marktmacht. De aandacht voor gezondheid, herkomst, dierenwelzijn en duurzaamheid onder consumenten groeit, maar betaalbaarheid blijft vaak de dominante factor in aankoopbeslissingen.[5] Er ontstaat hierdoor een dubbele druk op ketenpartijen, die zowel willen verduurzamen als willen kunnen concurreren op betaalbaarheid. Daarbij is het van belang dat supermarkten en retail voldoende duurzame producten aanbieden. Veel supermarkten en voedselverwerkers hebben vrijwillig doelstellingen gesteld voor duurzame producten in hun assortiment en voor het verminderen van de milieu-impact van hun toeleveranciers. Verdere opschaling vraagt echter om structurele randvoorwaarden voor alle betrokken partijen, waaronder marktprikkels, standaardisatie en ruimte voor ketensamenwerking.

De toekomst van de land- en tuinbouw is daarom niet los te zien van de toekomst van de ketens en agroclusters daaromheen. Het gaat hierbij om een complex agrosysteem met wederzijdse afhankelijkheden en schaal- en netwerkvoordelen, waarbij de samenwerking kan bijdragen aan innovatiekracht, concurrentievermogen en verduurzaming. Deze verwevenheid laat een centraal dilemma zien in de verduurzaming van de land- en tuinbouw: het is zoeken naar wegen om de standaarden te verhogen zonder de productie uit de markt te prijzen. Dit vraagt om zorgvuldig beleid dat rekening houdt met verschillen in marktomstandigheden en bijdraagt aan het kunnen verwaarden van verduurzaming in verschillende afzetmarkten. De rol van de ketenpartijen in een cluster is medebepalend voor de levensvatbaarheid van het cluster: wanneer de bedrijven in het cluster de indruk hebben dat leveranciers of afnemers uit een land verdwijnen, blijven investeringen uit. Het investeringsklimaat voor ketenpartijen is in Nederland echter ongunstiger geworden vergeleken met de ons omringende landen, onder andere door energiekosten, het gebrek aan netcapaciteit, arbeidsmarktkrapte en het gebrek aan richting voor de agrarische sector.[6] Ook onzekere en langdurige vergunningstrajecten spelen daarbij een rol. Het is daarbij van belang dat het speelveld ten opzichte van andere EU-landen zo wordt ingericht dat partijen in het agrosysteem die verduurzamen daar geen concurrentienadeel van ondervinden, hetgeen nu wel het geval is.

Schaalvergroting kan leiden tot efficiëntie, innovatie en professionalisering, maar moet daarbij wel goed ingebed zijn in een systeem gericht op verduurzaming. Voor een toekomstbestendig agrosysteem is het daarnaast van belang dat ook andere ver-

5 WUR (2024) *Werken aan dierenwelzijn in de veehouderij: Een sociaal-economische impactanalyse,* p. 39.
6 Wennink, P. (2025) *De route naar toekomstige welvaart: Een sterk Nederland in een relevant Europa.*

dienmodellen van de grond komen en worden gestimuleerd, zodat er in de agrarische sector een divers landschap van grote en van kleine bedrijven blijft bestaan die zich op verschillende manieren kunnen ontwikkelen.

Met name kleine en middelgrote agrariërs hebben weinig marktmacht, wat hun keuze voor nieuwe verdienmodellen kan beperken en schaalvergroting bevordert.[7] Het is daardoor voor boeren en tuinders moeilijk om investeringen in verduurzaming of maatschappelijke diensten terug te verdienen. Agrariërs opereren meestal als prijsnemers: zij hebben een beperkt vermogen om prijzen te beïnvloeden, zeker in sectoren waarin standaardproducten worden verhandeld. Een uitzondering zijn nichemarkten, zoals korteketeninitiatieven en biologische producenten, waar ruimte en kansen liggen voor opschaling. Grote bedrijven en coöperaties kunnen via hun inkoopvoorwaarden, contractstructuren en exportstrategieën soms meer invloed uitoefenen op de prijsvorming. Tegelijkertijd geldt ook voor deze partijen dat de meerwaarde van duurzame producten moet worden vertaald in hogere prijzen om te voorkomen dat deze partijen internationaal niet kunnen concurreren.

Daarnaast hebben grote bedrijven vaak betere toegang tot financiering. Volgens de *Agro-Nutri Monitor* van 2025 behalen grote landbouwbedrijven doorgaans hogere marges dan kleine bedrijven.[8] Dit is een van de redenen waarom veel agrarische bedrijven inzetten op schaalvergroting en initiatieven als korteketensamenwerkingen en biologische productie onvoldoende van de grond kunnen komen. De Europese Commissie heeft aangekondigd de EU-richtlijn die toeziet op het versterken van de positie van leveranciers te herzien, zodat boeren en tuinders niet mogen worden gedwongen om producten structureel onder de kostprijs te verkopen.[9] Ook regeldruk kan tot schaalvergroting leiden. Wanneer er tegelijkertijd belang wordt gehecht aan het behoud van kleinschalige bedrijven, vraagt dit om beleid dat beter aansluit bij de economische en operationele realiteit van zulke bedrijven. Dat is niet alleen relevant voor de levensvatbaarheid van deze ondernemingen, maar ook voor de diversiteit en weerbaarheid van de sector als geheel.

Ook de gestegen grondprijzen leiden tot schaalvergroting en belemmeren jonge en omschakelende agrariërs. De grondprijzen versterken namelijk de solvabiliteit van grotere bedrijven, waardoor zij gemakkelijker bankleningen kunnen krijgen om

7 NKP (2024) *Bestaanszekerheid van boeren: verdienvermogen nu en in de toekomst.*
8 Wageningen Economic Research (2025) *Agro-Nutri Monitor.*
9 Europese Commissie (2025) *Een visie voor landbouw en voedsel: Samen de landbouw- en voedselsector van de EU aantrekkelijk maken voor de toekomstige generaties,* COM (2025) 75, p. 7. Het gaat daarbij om de Europese richtlijn 2019/633/EU, die in Nederland is geïmplementeerd in de Wet oneerlijke handelspraktijken landbouw- en voedselvoorzieningsketen.

extra grond aan te kopen. Dit kan leiden tot verdere schaalvergroting[10] en maakt het lastiger voor kleine agrariërs om op te schalen, om te schakelen of te intensiveren, omdat zij minder vaak over voldoende kapitaal beschikken om grond aan te kopen. Ook jonge of nieuwe agrariërs komen daardoor in de knel. Grondbeleid is daarom noodzakelijk om jonge, nieuwe en omschakelende agrariërs ruimte en toekomstperspectief te bieden. Daarbij is het van belang dat het grondbeleid goed aansluit op de gebiedsgerichte aanpak (zie hoofdstuk 2).

Nederland loopt voorop in Europa in zijn benadering rondom agrarische collectieven voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dat zijn gecertificeerde samenwerkingsverbanden van agrariërs en andere grondgebruikers binnen een bepaald gebied, die zich vrijwillig hebben verenigd voor het uitvoeren van agrarisch natuur- en landschapsbeheer. In de contracten met de collectieven wordt vastgelegd hoeveel geld er voor de verschillende natuurdoelen beschikbaar is. Ze zijn de eindbegunstigden van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb). De agrarische collectieven sluiten vervolgens contracten af met individuele agrariërs die lid zijn van het collectief en die dus beheermaatregelen uitvoeren voor de verschillende soorten en voor water- en klimaatdoelen.

De omschakeling naar biologische land- en tuinbouw komt in vergelijking met andere Europese landen echter nog onvoldoende van de grond. De vorige Europese Commissie had als beleidsdoel dat tegen 2030 ten minste 25 procent van de landbouwgrond van de EU voor biologische landbouw wordt gebruikt. De Europese Commissie heeft in februari 2025 gekozen voor een nieuwe visie, waarin geen kwantitatieve doelstellingen meer zijn opgenomen. Nederland zit hier in 2024 ver onder met 4,7 procent.[11] Ook het streefdoel van het kabinet, 15 procent in 2030, wordt waarschijnlijk niet gehaald. Nederland heeft weinig comparatieve voordelen op dit terrein vanwege een hoge grondprijs (bijna achtmaal hoger dan het EU-gemiddelde) en hoge arbeidskosten. Dat neemt niet weg dat ook in ons land ruimte nodig is voor verschillende duurzame ontwikkelpaden, waaronder biologische en regeneratieve landbouw. Deze landbouwpraktijken kunnen, elk op een eigen manier, bijdragen aan herstel van bodem, water en biodiversiteit, binnen verschillende marktsegmenten en verdienmodellen. Clustering, samenwerking en kennisdeling kan eraan bijdragen dat de vraag naar en de markt voor biologische producten zich verder ontwikkelt. Biologisch heeft een eigen markt met bijpassende certificering en gemiddeld een hoger prijsniveau.

10 NKP (2024) *Bestaanszekerheid van boeren: verdienvermogen nu en in de toekomst.*
11 Zie: www.staatvanbiologisch.nl/indicatoren/aandeel-biologisch-areaal/.

Voor financiering van verdienmodellen die duurzaamheid belonen is de afhankelijkheid van banken groot.[12] Banken kijken daarbij voor financiering zowel naar het rendement van agrarische bedrijven als naar de verhouding tussen schulden en eigen vermogen. Bijna 90 procent van de schulden van agrarische bedrijven bestaat uit langjarige leningen bij banken. Deze dominante positie van banken is historisch gegroeid en kan mede worden verklaard uit het relatief lage rendement uit eigen vermogen, waardoor andere kredietverstrekkers dan banken minder geneigd zijn om financiering te bieden.[13] Het rendement is echter ook voor banken relevant: daarmee kan rente en aflossing worden betaald. Grote bedrijven hebben vaak meer eigen vermogen, onder andere doordat zij gemiddeld meer grond bezitten, en meer rendement, omdat de omzet hoger is. Hierdoor is het voor grote bedrijven gemakkelijker om financiering te krijgen dan voor kleinere bedrijven en voor jonge boeren en tuinders. Dit kan de mogelijkheden voor kleinere bedrijven en voor jonge boeren en tuinders om te investeren in de toekomst beperken.

> *Jonge boer uit Zuid-Nederland: "En een ander probleem is de financiering. Als je kijkt naar mensen die een bedrijf willen overnemen, het bedrag dat je moet neerleggen, dan hou je de eerste jaren bijna niks over als het al lukt. Dat schrikt ook wel af en daar zouden dan banken en andere instanties weer een stap in kunnen zetten."*

Het gebrek aan een helder toekomstperspectief heeft ook impact op de werkgelegenheid in de sector en de aanwas van jonge boeren en tuinders. De sector vergrijst sterk. Voor met name jonge en nieuwe agrariërs zijn investeringskosten erg hoog. De grote kapitaalbehoefte maakt bedrijfsoverdracht moeilijk en brengt de continuïteit van familiebedrijven in gevaar. In regio's waarin land- en tuinbouw een belangrijke economische functie vervult, kan dit directe gevolgen hebben voor de werkgelegenheid en de leefbaarheid. De gevolgen van veranderingen in de land- en tuinbouwsector reiken bovendien verder dan boeren, tuinders en hun werknemers: ook werknemers van landbouwbedrijven en ketenpartners, zoals de voedselverwerkende industrie, ondernemers in grondverzet, groenvoorziening en infrastructuur of veterinaire dienstverlening, worden geraakt.

12 WUR (2025) *Duurzame landbouw via ketensturing.*
13 Zie: WUR (2020) *Financiering transitie naar duurzame landbouw: Inzicht in het huidige financieringslandschap en ontwikkelingen,* p. 30. Zie voor het ontstaan van de landbouwkredietbanken Luiten van Zanden, J. & A. van Riel (2000) *Nederland 1780–1914: Staat, instituties en economische ontwikkeling,* pp. 372-376.

Kortom, voor het toekomstperspectief van het agrosysteem is het van belang dat:

- er zicht komt op het halen van de verschillende natuurdoelen (hoofdstuk 2), zodat de natuur herstelt, bedrijfsvoering kan leunen op een gezonde bodem en herstelde biodiversiteit, en de juridische onzekerheid afneemt;
- verduurzaming loont voor een divers scala aan bedrijfsmodellen en ontwikkelpaden, zodat agrariërs en ketenpartijen hun investeringen in verduurzaming kunnen terugverdienen;
- beleid normeert en duidelijkheid biedt en stuurt op ondernemerschap, zodat agrariërs en ketenpartners binnen hun bedrijfsvoering relevante maatregelen kunnen nemen;
- de gehele markt en (internationale) keten zich richt op verduurzaming, waarbij meer samenwerking nodig is om meerprijzen en langjarige contracten voor duurzame producten te genereren;
- er maatregelen worden genomen op de grondmarkt om jonge, nieuwe en omschakelende agrariërs ruimte en toekomstperspectief te bieden;
- er gerichte fiscale maatregelen genomen worden om uiteenlopende verdienmodellen die duurzaamheid belonen mogelijk te maken;
- er aandacht is voor de gevolgen voor de werkgelegenheid en dat werknemers waar nodig worden geholpen op weg naar ander werk.

Om dit te realiseren doet de SER de aanbevelingen die we hierna nader toelichten.

## 3.2 Aanbevelingen voor toekomstperspectief

Stuur gericht op duurzaam verdienvermogen van een toekomstbestendig agrosysteem, zodat de natuur en ecosystemen herstellen, investeringen van de grond komen en het agrosysteem ook in de toekomst een belangrijke toegevoegde waarde kan leveren aan de brede welvaart. Bied verschillende types ondernemers daarom ruimte voor toekomstperspectief en verdienvermogen via ketensamenwerking, grondbeleid en een gericht instrumentarium. Ketensamenwerking is essentieel om een duurzame afzetmarkt te creëren (paragraaf 3.2.1). Grondbeleid is nodig om toekomstgerichte jonge, nieuwe en omschakelende agrariërs ruimte en toekomstperspectief te bieden (paragraaf 3.2.2). En tot slot moet het overheidsinstrumentarium rekening houden met de negatieve inkomenseffecten die tegenover de maatschappelijke baten van de transitie staan (paragraaf 3.2.3).

### 3.2.1 Faciliteer ketensamenwerking voor het creëren van een duurzame afzetmarkt

Ketenpartijen nemen graag medeverantwoordelijkheid voor een toekomstbestendig agrosysteem. Ketenpartijen zijn sturend en kunnen verandering teweegbrengen. Hun systeemkracht zit in contractering, volumes, risicodeling, standaardisatie, datasturing en afnamegaranties. Bijvoorbeeld door duurzame boeren en tuinders te belonen met langjarige contractering en het bieden van een meerprijs voor producten die voldoen aan bovenwettelijke standaarden. Daarnaast kunnen ketenpartijen bijdragen aan de ontwikkeling van een gezamenlijke taal en systematiek voor het meten en waarderen van duurzaamheidsprestaties. Dit biedt een gemeenschappelijk referentiekader en stimuleert opwaartse concurrentie op verdere verduurzaming. De keten gaat hierover graag in gesprek met de overheid en de sector (zie hoofdstuk 5). De overheid kan deze gesprekken faciliteren, waarbij de overheid het kader biedt voor de langere termijn waarbinnen partijen afspraken kunnen maken.[14]

Daarom beveelt de SER de volgende maatregelen aan om te borgen dat verduurzaming loont:

a. Onderzoek samen met de sector en de keten de mogelijkheden voor een structurele meerprijs voor duurzame producten voor producenten en onderzoek de mogelijkheden voor wettelijke minimumeisen voor verduurzaming, zoals nu gebeurt rondom voedselveiligheid. Sluit hierbij aan bij de eisen die aan producenten worden gesteld in de doelsturingssystematiek. Naast een eventuele meerprijs kunnen ook contractering, afnamegaranties en andere marktmodellen een rol spelen. Streef daarbij naar harmonisatie van duurzaamheidsbeloningen in de Europese markt om een gelijk speelveld te bevorderen. Er is voldoende juridische ruimte voor verregaande ketensamenwerking: er zijn diverse mogelijkheden tot ketensamenwerking zonder dat dit de mededinging schaadt.[15] Op dit moment ontbreekt hierbij echter de juiste begeleiding om de onzekerheden weg te nemen.
b. Ontwikkel samen met de sector en de keten een precompetitieve, bovenwettelijke standaard voor duurzame productie, gebaseerd op wetenschappelijk onderbouwde key performance indicators (KPI's) en aansluitend op bestaande keurmerken, (Europese) duurzaamheidsinitiatieven en Europese rekenregels. Stimuleer een sectorbrede duurzaamheidscasus die vervolgens samen met de Europese

14 Zie ook: *In beweging: Concept Landbouwakkoord 2040* (2023).

15 Zie: Wolberink, C.L. & R.P. Baayen (2024) De regelgeving van de Europese Unie voor de duurzaamheidstransitie in de landbouw: welke ruimte biedt de regelgeving en hoe bruikbaar is die? *Tijdschrift voor Levensmiddelenrecht,* nr. 1; ACM (2025) *Marktrapport: Effecten van samenwerking in de voedselketen.* Zie ook art. 101, lid 1 van het Verdrag betreffende de werking van de Europese Unie. De GMO-verordening (Europese Commissie (2013) *Verordening (EU) 1308/2013 tot vaststelling van een gemeenschappelijke ordening van de markten voor landbouwproducten)* biedt verschillende derogaties op het kartelverbod, die mogelijkheden bieden aan landbouwers en verenigingen van landbouwers om duurzaamheidsafspraken te maken. In de GLB-herziening van 2021 is die ruimte uitgebreid met een artikel (210bis Verticale en horizontale duurzaamheidsinitiatieven) dat speciaal voor dit doel is toegevoegd.

Commissie wordt getoetst aan artikel 210bis van de verordening voor gemeenschappelijke marktordening. Een precompetitieve standaard is een set van basisregels, richtlijnen of minimumcriteria waaraan meerdere bedrijven en organisaties zich committeren. Hiermee kunnen contract- en marktmodellen ontstaan die de afzet van duurzame producten vergroten. Deze standaard kan vervolgens als basis dienen voor ketensamenwerking en financiering. Zorg daarbij voor duidelijke mededingingsrechtelijke richtsnoeren, zodat duurzaamheidsafspraken juridisch voorspelbaar en schaalbaar zijn.

c. Ook voor ketensamenwerking is een productgroepspecifieke kernset van duurzaamheidsindicatoren (KPI's) die aansluit bij Europees erkende rekenmethodes en bij de doelsturingssystematiek van belang. Er is een gestandaardiseerde manier van meten en communiceren nodig,[16] waarbij er geharmoniseerde en eenduidige definities worden vastgelegd voor de verschillende tellers en noemers die gebruikt kunnen worden om tot een KPI te komen. Dit kan daarbij als basis dienen voor wettelijke minimumeisen, contractering, financieringsbeslissingen en beprijzings- en beloningssystematiek, aansluitend op de publieke beloning die voortkomt uit het doelsturingssysteem (zie paragraaf 2.2.1). Vermijd parallelle definities en dubbele audits om administratieve lasten voor boer en keten te beperken. Borg daarbij via onafhankelijke audits en betrouwbare protocollen de juiste naleving.
d. Maak in samenwerking met de sector en keten keurmerken en duurzaamheidsinspanningen beter vergelijkbaar, zodat consumenten direct begrijpen wat een label betekent en waarin het zich onderscheidt. Leg daarbij een gemeenschappelijke basis en een helder minimumniveau voor duurzaamheid vast en houd tegelijkertijd ruimte voor bovenwaartse concurrentie, zodat partijen zich op hogere duurzaamheidsambities kunnen onderscheiden en daarin worden gestimuleerd. Neem praktische barrières weg die met name kleinere bedrijven tegenhouden om zich op de bestaande keurmerken te richten, zonder de ambities te verlagen.
e. Borg daarbij de samenhang tussen nationale ketenafspraken en Europese beleidsontwikkeling. Doordat een groot deel van de productie wordt afgezet binnen Noordwest-Europa of op wereldmarkt, kunnen kosten slechts worden verwaard indien zij passen binnen een Europees gelijk speelveld en gedeelde standaarden. Zonder internationale afstemming dreigt weglek via importsubstitutie of kostendoorschuiving naar primaire producenten.

16 Hierbij kan worden aangesloten bij bestaande initiatieven (bijvoorbeeld het True Value Language-initiatief) die bijdragen aan harmonisatie van duurzaamheidsdata, definities en rekenregels.

f. Veranker in het kader van een Europees voedselbeleid het investeringsklimaat als randvoorwaarde voor verduurzaming en concurrentiekracht van de agrofoodketen. Zet samen met de overheid in op een Europees gelijk speelveld dat niet alleen duurzame standaarden harmoniseert, maar ook de juiste condities creëert voor het investeringsklimaat. Het gaat daarbij om het borgen van randvoorwaarden voor verwerking, logistiek en agritech, zoals voorspelbare vergunningverlening, energie- en netcapaciteit en consistente implementatie van Europese regelgeving. Hierdoor blijven investeringen binnen Nederland en wordt verduurzaming economisch houdbaar en schaalbaar. Sluit daarbij voor de monitoring van het verduurzamingsbeleid aan bij de monitoring van de publiek-private uitvoeringsstructuur.
g. Biedt daarbij voldoende interdepartementale beleidscoherentie, waarbij beleid goed op elkaar is afgestemd, zodat er een eenduidig langetermijnkader is waarbinnen partijen afspraken kunnen maken.

### 3.2.2 Zet in op actief grondbeleid voor jonge, nieuwe en omschakelende agrariërs

Jonge, nieuwe en omschakelende agrariërs hebben grond nodig om hun bedrijf toekomstbestendig en duurzaam te kunnen ontwikkelen. De hoge grondprijzen belemmeren deze ontwikkeling. Wanneer er grond vrijkomt, bijvoorbeeld wanneer agrariërs stoppen, is het belangrijk dat deze grond langjarig gebruikt kan worden voor vernieuwing en verduurzaming.

Daarom beveelt de SER de volgende maatregelen aan voor actief grondbeleid:
h. Investeer in een goed functionerende, publieke grondbank die recht doet aan gebiedsdoelen. De provincie waarin de gronden zijn gelegen kan de grondbank verzoeken om gronden tijdelijk (bij voorkeur langdurig) of permanent in gebruik of pacht uit te geven.[17] De grondbank zorgt dat de verkregen grond naar landinrichtingsdoelen in het landelijk gebied gaat en duurzaam wordt gebruikt. Wanneer grondeigendom (deels) bij de overheid of een grondbank ligt, wordt de kapitaallast bij bedrijfsovername aanzienlijk verlaagd, waardoor opvolging haalbaarder wordt.
i. Laat gebiedsregisseurs in regio's rondom natuurgebieden inzetten op langjarige pachtconstructies.
j. Verbreed de mogelijkheden voor private en publieke verpachters om korting te geven aan pachters die duurzame praktijken toepassen. Volg hierbij het voorbeeld van bestaande constructies waarbij er langjarige korting wordt gegeven bij het voldoen aan de voorwaarden voor duurzame bedrijfsvoering.

17 Zie: *Concept Landbouwakkoord 2040,* p. 28.

### 3.2.3 Sluit (fiscale) regelingen en beloningen beter aan bij de verduurzamingsopgave

Voor een toekomstbestendig agrosysteem is het belangrijk dat het overheidsinstrumentarium daar ook op stuurt. Daarvoor is het van belang dat bestaande regelingen toekomstgericht zijn en verduurzaming niet ontmoedigen, maar juist stimuleren. Het gaat daarbij bijvoorbeeld om innovatie- en investeringsfondsen, de milieu-investeringsaftrek (MIA) en de Willekeurige afschrijving milieu-investeringen (Vamil). Er zijn daarnaast veel verschillende regelingen beschikbaar, die verschillende doelen kennen, maar niet allemaal gericht zijn op toekomstbestendigheid. Het huidige brede instrumentarium leidt ook tot grotere bestuurlijke en uitvoeringscomplexiteit en vergroot de regeldruk. Bundel en richt bestaande innovatie-, investerings- en financieringsinstrumenten daarom gerichter op de toepassing en opschaling van verduurzamingsinnovaties in de primaire sector en keten, zodat versnippering afneemt en de transitie sneller schaal krijgt.

Daarom beveelt de SER het volgende aan om (fiscale) regelingen en beloningen beter aan te laten sluiten bij de verduurzamingsopgave:

k. Zorg dat bestaande regelingen agrariërs helpen bij het verduurzamen en toekomstbestendig maken van hun bedrijf. Agrarische ondernemers moeten daarbij gemakkelijk gebruik kunnen maken van onafhankelijke adviseurs.
l. Richt het nieuwe Nederlandse Nationale en Regionale Partnerschapsplan (NRRP) voor het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) op de verdere verduurzaming van de land- en tuinbouw. Heb daarbij oog voor het belang van de biologische landbouw, het behoud van concurrentiekracht en van het gelijke Europese speelveld en bied aandacht voor weerbaarheid (zoals door risicomanagement, bijvoorbeeld bij de brede weersverzekering). Behoud daarbij ook de steun aan jonge en omschakelende agrariërs. Zorg dat GLB-instrumenten ook toegankelijk zijn voor samenwerkingsvormen waarbij innovatieve technieken via uitvoerende partijen of andere derden worden toegepast, zodat ook agrariërs zonder grote investeringscapaciteit toegang krijgen tot nieuwe technologie en kennis.
m. Stap af van de jaarlijkse onzekerheid over de hoogte van het ANLb en geef meer prioriteit aan de betalingen voor ecoregelingen en groene diensten. Daarvoor zijn hogere beheersvergoedingen nodig die niet alleen de kostenstijging en opbrengstendalingen vergoeden. Kies voor langjarige contracten en een hogere vergoeding voor zware ANLb-beheerspakketten.[18]
n. Richt landbouwsubsidies scherper op prioritaire opgaven rondom concurrentiekracht, verduurzaming en innovatie en op gebieden waar de druk het grootste is.

18 Zie: PBL (2025) *Investeren, concentreren, extensiveren. Achtergrondrapport bij policybrief Agrarisch natuurbeheer: handvatten voor een succesvol agrarisch natuurbeheer,* met name pp. 55-58.

Voorkom hiermee versnippering en een overmatige financieringsvraag.[19] Zet daarbij de vergoedingen voor maatschappelijke diensten, zoals natuur- en landschapsbeheer, centraal en stimuleer onder andere biologische land- en tuinbouw met prijsmechanismes. Maak hierbij gebruik van de mogelijkheden van de gemeenschappelijke marktordening, onder andere de uitzondering op het kartelverbod voor duurzame initiatieven.

o. Versterk het Omschakelprogramma Duurzame Landbouw[20] en de bijbehorende Werkkapitaalregeling (BL Plus) zodat boeren en tuinders minder afhankelijk zijn van private financiers.[21] Het is belangrijk dat deze fondsen gericht worden ingezet. Hiermee kunnen boeren en tuinders de moeilijke periode overbruggen na omschakeling, waarbij de kost vaak voor de baat uit gaat.
p. Verbreed de mogelijkheden van het Borgstellingskrediet voor de Landbouw en Visserij (BLV): dit kan een potentieel belangrijke faciliterende rol vervullen om nieuwe bedrijfsstrategieën en werkwijzen mogelijk te maken. Een borgstelling van de overheid kan immers de rentelasten van financiering drukken, omdat het risico daalt.
q. Zet samen met de financiële sector in op flexibele financieringsarrangementen zoals langere looptijden, aflossingsvrije periodes en/of lagere financieringskosten met rentekortingen. Ontwikkel een risicofonds voor agrariërs die hogere risico's nemen bij omschakeling. Beperkte afwaardering van oude leningen in ruil voor het afsluiten van nieuwe leningen gericht op de verduurzamingsopgave kan worden verkend.
r. Verken de mogelijkheden voor ondernemers om belemmeringen om zelfstandig fiscaal te reserveren op te lossen voor toekomstige investeringen die bijdragen aan de verschillende opgaven voor onder meer klimaat, stikstof, waterkwaliteit en dierwaardige veehouderij.

19 PBL (2024) *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen.*
20 Tweede Kamer (2023–2024) 30 252 *Toekomstvisie agrarische sector: Stimulering duurzame energieproductie,* nr. 170.
21 Zie: www.rvo.nl/onderwerpen/bl/extra-mogelijkheden.

# 4 Daadkracht voor innoveren, leren en een vitaal platteland

Een toekomstbestendig agrosysteem vraagt om daadkracht in de uitvoering voor innoveren, leren en een vitaal platteland. In dit hoofdstuk staat de vraag centraal hoe de daadkracht in het agrosysteem kan worden versterkt. We beschrijven welke knelpunten de daadkracht in het agrosysteem beperken en welke randvoorwaarden nodig zijn voor innovatie en arbeidsmarktontwikkeling. Daarbij is ook de leefbaarheid van het platteland en het behoud van vitale gemeenschappen van belang voor het slagen van de transitie. Vervolgens doen we aanbevelingen voor het steunen van vitale gemeenschappen, het verbeteren van de arbeidsmarktinfrastructuur en scholing en het versterken van het innovatie- en kennisecosysteem.

## 4.1 Wat is er aan de hand?

Het agrosysteem is al druk bezig met uitvoeren, innoveren en leren, maar mist daarbij voldoende richting. De aanwezige daadkracht in het agrosysteem, het vermogen om plannen uit te voeren en actie te ondernemen, moet nog beter worden benut. Met een duidelijk pad richting een toekomstbestendig agrosysteem kan er werk gemaakt wordt van uitvoering en innovaties. Juist voor een bijdrage aan de grote langetermijnopgaven waar het agrosysteem voor staat, is innovatie van belang. Daarvoor moet er een betere matching ontstaan tussen top-downsturing en bottom-up-innovatie. Daarmee staat of valt met name de uitvoering bij ondernemers en werkenden in het agrosysteem. Daarom is een vitaal platteland en een goede arbeidsmarktinfrastructuur essentieel voor het versterken van daadkracht.

Er onbreekt een gezamenlijke agenda voor de verscheidenheid aan initiatieven van agrariërs, werknemers, burgers, ketenpartijen en overheden. Er gebeurt al heel veel: keten- en marktinitiatieven helpen agrarische ondernemers om op een andere manier te produceren, bijvoorbeeld door afspraken te maken over KPI's en gebruik te maken van benchmarking. Daaraan worden ook beloningen verbonden. Daarnaast worden in convenanten bindende ketenafspraken gemaakt over de inzet van een keten voor een bepaald doel. Een voorbeeld hiervan is het convenant *Stappen naar dierwaardige veehouderij,* waarin organisaties het belang van de ontwikkeling richting dierwaardige veehouderij onderschrijven en daarvoor actie ondernemen. Ook verenigen agrariërs zich van oudsher in coöperaties, waardoor zij gezamenlijk producten kunnen inkopen of verkopen en een innovatieagenda kunnen ontwik-

kelen. Coöperaties spelen een belangrijke rol bij het faciliteren van boeren en tuinders richting duurzame ontwikkeling en het monitoren van duurzaamheidsdoelen.

Nederland beschikt al over een sterk innovatie-ecosysteem in de landbouw- en voedselsector, maar er is een extra slag nodig om die meer te richten op verduurzaming. In internationaal perspectief geldt Nederland als koploper in kennisgedreven landbouw en keteninnovatie (the Dutch Diamond), zoals Foodvalley in Wageningen en de Fruit Tech Campus in Geldermalsen, met een sterke concentratie van kennisinstellingen en bedrijven gericht op hightechvoedselinnovatie, eiwittransitie en digitalisering in de keten. Andere voorbeelden zijn Greenport in het Westland, het cluster rond glastuinbouw, technologie en logistiek, en de Dairy Campus in Friesland, een publiek-private samenwerking binnen het zuivelsegment, gericht op duurzame melkveehouderij, precisielandbouw, mestverwaarding en circulaire bedrijfsvoering. Naast innovaties gericht op intensivering is het ook van belang dat innovaties plaatsvinden gericht op extensivering, en biologische en andere natuurversterkende vormen van land- en tuinbouw worden gestimuleerd.

Daarnaast is er een sterke kennisbasis: van Wageningen en vier groene hogescholen tot mbo-instellingen en private R&D-faciliteiten. Die kennis levert innovaties op die bijdragen aan verduurzaming en efficiëntie, zoals robots en drones in de glastuinbouw, veehouderij en akkerbouw, innovaties richting natuurinclusieve, regeneratieve of biologische landbouw, maar ook digitalisering en benchmarking van verduurzaming op het agrarische bedrijf en in de keten. Er is kortom genoeg innovatie en kennis in de agrarische sector, maar er is nog veel potentieel om die verder op te schalen, meer te richten op verduurzaming en nog beter te verspreiden.

Daarbij verdient de bredere strategische betekenis van het agrosysteem aandacht. Nu geopolitieke spanningen toenemen, handelsstromen minder vanzelfsprekend zijn en voedselzekerheid in verschillende regio's onder druk staat door armoede, conflicten en klimaatverandering,[1] is een robuust, innovatief en duurzaam agrosysteem niet alleen van economisch en ecologisch belang, maar ook van strategische waarde voor Nederland en Europa. Innovatie in het agrosysteem staat niet op zichzelf, maar is verweven met productie, verwerking en handel. De combinatie van productiecapaciteit, hoogwaardige kennisinfrastructuur en internationale handelspositie maakt het Nederlandse agrosysteem tot een relevante factor in de Europese strategische autonomie en draagt bij aan het verdienvermogen. Een daadkrachtige aanpak voor

1 Food Security Information Network (2025) *Global report on food crises.*

de hele keten zou deze economische, ecologische en strategische dimensie moeten verbinden.

Er zijn veel kansen om de private en publieke regelingen gericht op innovatie en kennis beter te clusteren en in te zetten op meer samenwerking. De overheid zet al veel in op publiek-private samenwerking binnen kennisclusters en ketens. De *Kennis- en Innovatieagenda Agri & Food* wordt daarbij gecoördineerd door het Topconsortium Kennis en Innovatie (TKI). Binnen het missiegedreven innovatiebeleid wordt ingezet op praktijkgericht onderzoek en opschaling via het Groenpact, de *Kennis- en Innovatieagenda Landbouw-Water-Voedsel* (KIA-LWV), het Nationaal Groeifonds en regionale innovatiehubs. Instrumenten omvatten de SABE-regeling voor onafhankelijke bedrijfs-advisering, het programma Praktijkkennis voor Voedsel en Groen (met NWO-SIA) en experimenteerlocaties (SREL) waar bedrijven, kennisinstellingen en overheden samen aan nieuwe toepassingen werken.[2] Daarnaast bestaat er de subsidieregeling Samenwerking aan innovatie in het kader van Europees Innovatie Partnerschap (EIP), als onderdeel van het GLB, waarbij subsidies beschikbaar zijn voor keteninnovaties en fieldlabs. Het voornemen in het coalitieakkoord om private investeringen rondom AI, drones, groen gas, sensortechnologie, robotisering, biotechnologie/genetica, kweekvlees en innovatieve fermentatie te ondersteunen met kredieten en subsidies, sluit daar goed bij aan. De kennisagenda is erg breed: het is belangrijk om daarbij voldoende richting te geven, focus te houden en te durven prioriteren. Onderzoek over ecologische kennis vergt extra financiering. De cofinanciering die hiervoor vanuit het ministerie van LVVN beschikbaar is, is voor veel biologische agrariërs en voor andere agrariërs die gebruikmaken van natuurlijke teeltmethodes ontoereikend. Tegelijkertijd is deze kennis hard nodig.

Ook wordt er volop ingezet op de leercultuur, de arbeidsmarktinfrastructuur en een leven lang ontwikkelen, bijvoorbeeld via Groenpact en Colland Arbeidsmarkt. Samen met tachtig partners, een combinatie van sociale partners, onderwijs- en kennisinstellingen, werkveld en overheid, werkt Groenpact aan duurzaamheidsvraagstukken binnen de sector. Zij werken samen met intermediairs[3] om specifieke doelgroepen te bereiken. Een belangrijke focus van Groenpact is een gezamenlijke visie op een leven lang ontwikkelen om perspectief te bieden voor werkenden, ook in kwetsbare posities, om een positieve leercultuur te creëren. Deze samenwerking wordt sinds 2025 versterkt door het ondertekende convenant *Groen van onschatbare waarde* (2026–2035), dat de gezamenlijke langjarige inzet op talentontwikkeling, kennisdeling en innovatie in de groene sector borgt. Colland Arbeidsmarkt is als

2 Ministerie van LVVN (2025) *Kabinetsreactie SER-advies Werken aan veranderkracht.*
3 Zoals docenten, lectoren, practoren, consulenten, adviseurs en media.

opleidings- en ontwikkelingsfonds gericht op het vergroten van vakkennis en vaardigheden van werknemers, gezonde arbeidsomstandigheden, duurzame inzetbaarheid en een goed functionerend arbeidsmarktbeleid. Goede, toekomstgerichte scholing en een leven lang ontwikkelen kan ook bijdragen aan de instroom van nieuwe werkenden in het agrosysteem.

Op dit moment is de arbeidsmarktinfrastructuur echter nog te versnipperd en onvoldoende toegankelijk, waardoor ondersteuning voor werkzoekenden, werkenden en werkgevers niet goed samenvalt. Dit geldt in het bijzonder voor de agrosector. Het Rijk werkt daarom, samen met gemeenten, UWV, onderwijs en sociale partners,[4] aan een nieuwe structuur met regionale Werkcentra als centraal loket voor werk, scholing, matching en transitiebegeleiding. Regio's zijn hier volop mee aan de slag. Voor het agrosysteem is het noodzakelijk dat deze regionale Werkcentra goed aansluiten op de specifieke kenmerken van agrarisch werk, zoals seizoenspieken, familiebedrijven, kleine werkgevers, gespecialiseerde vakkennis en regionale ketenafhankelijkheden. De komende jaren zijn wetswijzigingen, structurele financiering en gezamenlijke governance nodig om deze nieuwe infrastructuur te realiseren. Voor de agrarische sector betekent dit dat er in de toekomst een veel toegankelijker en beter afgestemd systeem komt voor personeel, scholing en duurzame inzetbaarheid. Er zijn echter nog belangrijke stappen nodig voordat dit volledig staat.

Voor een goede arbeidsmarktinfrastructuur is ook de positie van internationale werknemers relevant. De SER heeft hierover geadviseerd in haar recente advies *Arbeidsmigratie naar waarde.*[5] Veel arbeidsmigranten werken in het agrosysteem. De SER constateert dat de (rechts)positie van laagbetaalde arbeidsmigranten problematisch is en dat goed werkgeverschap onvoldoende wordt beloond. Ook maakt arbeidsmigratie nog te weinig deel uit van de bredere beleidsaanpak rondom de arbeidsmarkt en de economie, en is de huisvesting van arbeidsmigranten nog niet goed geregeld. Tot slot sluit de huidige inzet van arbeidsmigranten nog onvoldoende aan bij de grote maatschappelijke opgaven waar Nederland voor staat.

Tot slot is het van belang oog te hebben voor de regionale gevolgen van ontwikkelingen in het agrosysteem. De economische gevolgen van mogelijke productiedaling of bedrijfsbeëindiging in het agrosysteem kunnen sterk regionaal geconcentreerd zijn en grote gevolgen hebben voor werknemers en werkgevers.[6] Dit is relevant voor krimpgebieden waarin het agrosysteem sterk van belang is voor regionale werkgele-

4 Zie bijvoorbeeld devakbeweging.nl (De VAKbeweging). Dit is een loopbaancentrum, opgezet door FNV en CNV, dat mensen naar ander/nieuw werk helpt.
5 SER (2025) Briefadvies *Arbeidsmigratie naar waarde: Minder waar het kan, beter waar het moet.*
6 CPB (2023) *Centraal Economisch Plan 2023.*

genheid. Tegelijkertijd staan opleidingsvoorzieningen met name in dit type rurale gebieden onder druk door demografische veranderingen.[7] De gezondheid van omwonenden en werkenden van agrarische bedrijven, bijvoorbeeld bij de toepassing van gewasbeschermingsmiddelen, verdient daarbij bijzondere aandacht. In het algemeen geldt dat chemische gewasbeschermingsmiddelen alleen worden toegepast wanneer die noodzakelijk zijn,[8] binnen de normen voor menselijke gezondheid en milieu.

Kortom, voor de daadkracht van het agrosysteem is het van belang dat:

- er meer richting wordt gegeven om de verschillende initiatieven en regelingen beter op elkaar aan te laten sluiten. Hiervoor is het van belang dat er voldoende onderling vertrouwen ontstaat en er een duidelijk toekomstperspectief is voor het agrosysteem;
- er wordt zorggedragen dat (keten)innovaties zich kunnen ontwikkelen van conceptie, naar scale-up tot grootschalige toepassing en/of productie, en dat de kennis en innovatie die beschikbaar is beter worden benut en verspreid;
- de kritische condities voor het toepassen van innovaties zoals vergunningsverlening en (energie-)infrastructuur op orde worden gebracht;
- de inzet op de leercultuur en goed functionerend arbeidsmarktbeleid verder wordt versterkt;
- er werk gemaakt wordt van het behoud van vitale gemeenschappen.

## 4.2 Aanbevelingen voor daadkracht

Benut de daadkracht van de sector en de voedselclusters voor innovatie, kennisontwikkeling en de arbeidsmarktinfrastructuur. Nederland beschikt reeds over een sterk innovatie-ecosysteem in de landbouw- en voedselsector en een sterke kennisinfrastructuur. Daar liggen grote kansen voor verduurzaming en voor comparatieve voordelen voor Nederland. Zowel technologische als sociale innovatie, verdere kennisontwikkeling en een arbeidsmarkt die bijdraagt aan de kennis en ontwikkeling van werknemers en overgang naar andere werkplekken zijn daarvoor belangrijke voorwaarden. Ook is het van belang voor de daadkracht van de sector dat vitale gemeenschappen en de economische leefbaarheid van het platteland overeind blijven.

7 SEO Economische Onderzoek (2025) *Toekomstbestendig beroepsonderwijs in krimpregio's; Analyses van de regionale context*.

8 Conform het schema van Integrated Crop Management. Zie: www.wur.nl/en/research/plant/integrated-crop-management-icm-and-resilient-cultivation.

### 4.2.1 Steun vitale gemeenschappen

De toekomst van het agrosysteem is nauw verbonden met de ontwikkeling van het landelijk gebied. Landbouwbedrijven vervullen daarin niet alleen een economische, maar ook een sociale en ruimtelijke functie. Om die brede betekenis beter tot haar recht te laten komen, zijn gerichte ondersteuning en passende randvoorwaarden nodig.

De SER beveelt de volgende keuzes aan ter ondersteuning van vitale gemeenschappen:

a. Steun toekomstgerichte, innovatieve en kleinschalige landbouw en lokale voedselinitiatieven, in cofinanciering met bedrijven en burgers, als onderdeel van een lokaal breed ecosysteem. Deze lokale initiatieven kunnen de verbinding leggen tussen duurzaam geproduceerd voedsel, de omgeving en de consument.
b. Neem belemmeringen weg in bestemmingsplannen, omgevingsvergunningen, fiscale regels en financiering die multifunctioneel gebruik van agrarische bedrijven onnodig bemoeilijken. Ondernemers die maatschappelijke diensten leveren – zoals zorg, educatie, recreatie, energie, korte ketens of natuurbeheer – moeten kunnen rekenen op voorspelbare procedures en één herkenbaar aanspreekpunt bij de overheid. Erken daarmee de sociale, ecologische en educatieve functie van lokale landbouwbedrijven en vereenvoudig daarvoor de vergunningsprocedures.
c. Zet in op het behoud van familiebedrijven. Familiebedrijven kunnen een cruciale rol spelen in verduurzaming en zijn belangrijk voor de sociale samenhang en economische vitaliteit in de regio. Zij vervullen bovendien vaak een functie in gebiedsinrichting, natuurherstel en kennisoverdracht.

### 4.2.2 Ondersteun de arbeidsmarkt en scholing

Werkgevers en werknemers willen samen stappen zetten om de arbeidsmarkt en scholing beter aan te laten sluiten op een toekomstbestendig agrosysteem. Er moeten afspraken gemaakt worden tussen overheden, sociale partners en maatschappelijke organisaties om bestaande initiatieven en coöperaties beter te ondersteunen, en om scholing beter aan te laten sluiten bij de transitie.

De SER beveelt het volgende aan voor ondersteuning van de arbeidsmarkt en scholing:

d. Stimuleer bedrijven en werknemers om te werken aan lerend en innoverend vermogen en geef daarmee gevolg aan het SER-advies *Werken aan veranderkracht*.[9]

9 SER (2024) Advies *Werken aan veranderkracht: Naar een toekomstbestendige arbeidsmarkt voor agri & food, water & bodem en natuur & leefomgeving.*

Menskracht is bepalend voor de snelheid van verandering. Ontwikkelingen in de keten, zoals automatisering, digitalisering en verduurzaming, veranderen ook de aard van het werk en de vaardigheden die worden gevraagd.

e. Betrek werknemers bij de transitie door hen een rol te geven in het bepalen van de toekomststrategie en hun kennis van de werkvloer te benutten. Door actief naar hen te luisteren worden risico's en kansen eerder zichtbaar en wordt de uitvoering van de duurzaamheidstransitie effectiever.
f. Zet in op adequate scholing en voldoende instroom in samenwerking met agrarische scholen, waarbij in het curriculum aandacht is voor de verschillende doelen die volgen uit het doelsturingssysteem en verschillende ontwikkelingsmogelijkheden voor agrariërs. Richt het onderwijs ook in op de mogelijkheden die boeren, tuinders en werknemers hebben om emissies en negatieve effecten op het milieu te reduceren, weerbare teelten te ontwikkelen en dierenwelzijn te bevorderen. Dat kan ook vraaggestuurd zijn, bijvoorbeeld door in te spelen op knelpunten die agrariërs en hun werknemers ervaren. Werknemers in het agrosysteem moeten worden gestimuleerd opleidingen af te maken en de juiste papieren te halen voor hun werkzaamheden.
g. Versterk een leven lang ontwikkelen, niet alleen voor mensen die in de sector en de voedselclusters werken, maar ook voor overheidswerknemers verbonden aan dit veld. Voor werknemers en voor agrariërs is het belangrijk dat er voldoende kennis aanwezig is om de overstap te maken naar duurzamere werkwijzen.
h. Stel veilig, zeker en goed geregeld werk als belangrijk uitgangspunt, juist wanneer werkwijzen door verduurzaming veranderen. Daarbij kan worden aangesloten bij de werkzaamheden van Stigas, waar sociale partners en kennisinstellingen samen werken aan veilig en gezond werk.[10] Werken mag niet ziek maken of fysiek onhoudbaar zijn. Hiervoor is in ieder geval een preventief arbobeleid nodig; toekomstbestendig werk is waardig werk dat je tot je pensioen kunt volhouden.
i. Betrek werknemers in de transitie van werk naar werk. Creëer overstapmogelijkheden voor mensen in fysiek zwaar of verdwijnend werk (ook door bedrijfsbeëindiging) met extra aandacht voor kwetsbare groepen zoals praktisch opgeleiden, migranten en ouderen in laagbetaalde banen. Voor hen zijn inkomenszekerheid, bijscholing en mobiliteit cruciaal om onevenredige lasten van de transitie te voorkomen. Het is van belang om daarbij in gesprek te blijven met werknemers over het vervolg van hun loopbaan (zoals ander werk, opleiding of een eerder pensioen) en gebruik te maken van arrangementen die passen bij het bedrijf.
j. Voer de aanbevelingen uit het SER-advies *Arbeidsmigratie naar waarde uit*. Verbeter de positie van laagbetaalde arbeidsmigranten en ga oneerlijke concurrentie tegen,

10 Zie: stigas.nl.

bevorder investeringen in arbeidsbesparende technologie, investeer in beschikbaar arbeidspotentieel en zet in op directe beïnvloeding van de instroom van arbeidskrachten uit derde landen.

### 4.2.3 Geef richting aan technische en sociale innovatie

Zet in op het delen van kennis over duurzame innovaties, zodat niet elke agrariër het wiel opnieuw hoeft uit te vinden en opschaling kan versnellen. Dit maakt het makkelijker voor boeren, tuinders en werknemers om te voldoen aan de vereisten die doelsturing van hen vraagt. Wanneer agrariërs meer ruimte krijgen om zelf te bepalen hoe zij milieudoelen realiseren, groeit het belang van nieuwe kennis, technologie en samenwerking binnen de keten. Om richting te kunnen geven, is prioritering vanuit het Rijk noodzakelijk.

Voor het richting geven aan technische en sociale innovatie doet de SER daarom de volgende aanbevelingen:

k. Versterk de doorwerking van de bestaande missiegedreven investerings- en innovatieagenda door scherpere prioritering, bundeling van middelen en gerichte opschaling. Zorg dat nationale en regionale programma's beter op elkaar aansluiten en dat succesvolle innovaties sneller kunnen doorgroeien van pilots en scale-ups naar brede toepassing.[11]
l. Versterk het bestaande kennis- en innovatiesysteem door verschillende vormen van innovatie, experimenten en kennisontwikkeling structureel te verbinden in een samenhangend leer- en diffusiesysteem. Borg dat technologische vernieuwing hand in hand gaat met aandacht voor regelgeving, maatschappelijke acceptatie, het kunnen meekomen van alle werknemers, economische haalbaarheid en toegang tot risicodragend kapitaal. Vergroot de verspreiding van innovaties buiten koplopers en kennisinstellingen, zodat de sector als geheel veerkrachtiger en toekomstbestendiger wordt. Besteed daarbij ook aandacht aan opschalingsmechanismen waarbij innovaties niet alleen via individuele investeringen, maar ook via gedeeld gebruik en inzet van gespecialiseerde uitvoerende partijen breed kunnen worden toegepast.
m. Jaag innovatie aan door knelpunten rondom keteninnovaties doelgericht weg te nemen.[12] Versnel en vereenvoudig vergunningprocedures op een zorgvuldige manier, maar neem daarbij wel de regelgeving over natuur- en milieuwetgeving in acht. Beperk fysieke belemmeringen zoals netcongestie en ruimtegebrek voor opschaling, versterk de beschikbaarheid van technisch talent en arbeid, maak

11 SER (2024) Advies *Werken aan veranderkracht.*
12 Wassenaer, L. van [et al.] (2025) *Beleidsopties richting duurzaamheidsafspraken.* Wageningen University & Research.

regelgeving innovatiebestendiger door experimenteerruimte te creëren voor nieuwe productie- en ketenconcepten en heb oog voor het Nederlandse investeringsklimaat en een gelijk speelveld ten opzichte van omringende landen. Ontwikkel daarnaast uniforme en breed gedragen meet- en verantwoordingsstandaarden voor verduurzaming en bied duidelijke mededingingstoetsing vooraf voor duurzaamheidsafspraken in de keten (zie hoofdstuk 3).

n. Ontwikkel en financier een structurele onderzoeksagenda met experimenten, kennisontwikkeling en -overdracht naar natuurinclusieve en biologische principes om knelpunten aan te pakken.
o. Stimuleer baanbrekende en transformatieve innovaties, die buiten de gebaande paden gaan en niet direct door de sector of de keten worden opgepakt. Bijvoorbeeld op het gebied van vezelteelt, kweekvlees en robotica. Veel marktinnovaties richten zich op stap-voor-stapverbetering van bestaande technieken. Met het beter op elkaar afstemmen van subsidies en het gericht inzetten van fiscale regelingen (zie paragraaf 3.2.3) kan de overheid nadrukkelijker richting geven aan vergroening en de ontwikkeling van marktinnovaties.

# 5 Samen werken aan een duurzame toekomst

Het versterken van vertrouwen, toekomstperspectief en daadkracht vraagt om een goede balans in de taakverdeling tussen overheid, sector, keten en maatschappelijke organisaties, waarin ieder een herkenbare en begrensde verantwoordelijkheid heeft. De aanbevelingen in de voorgaande hoofdstukken kan de overheid niet alleen oppakken; ze vragen om gezamenlijke actie. Dat komt nu nog onvoldoende van de grond. Voor herstel van vertrouwen is het belangrijk dat eenieder weet wat diens rol, taak en mandaat zijn en wat van anderen kan worden verwacht. Er is rolzuiverheid, transparantie en juridische borging nodig. Dat is de eerste stap naar gedeelde afspraken. Ook voor toekomstperspectief is samenwerking essentieel; de agrariër kan een duurzame toekomst niet alleen realiseren, maar is daarbij onderdeel van een breder economisch systeem. Ketensamenwerking kan daarvoor een sleutel zijn, gefaciliteerd door effectief overheidsbeleid. Er is daarvoor een gedeeld beeld nodig van het agrosysteem van de toekomst, waar de uitvoering zich op kan richten. En tot slot is het voor daadkracht van belang dat vraagstukken op het gebied van arbeidsmarkt, innovatie en vitale gemeenschappen niet alleen door de overheid worden opgepakt, maar juist ook hun weg vinden in de private sector. Daarom doen we in dit hoofdstuk aanbevelingen om deze noodzakelijke samenwerking in de toekomst beter vorm te geven.

## 5.1 Wat is er aan de hand?

De organisatie-infrastructuur in de sector is in de afgelopen jaren verbrokkeld. Dit hangt samen met een bredere fragmentatie van belangen en een afgenomen vermogen tot collectieve sturing binnen de sector.[1] Dit heeft het onderlinge vertrouwen onder druk gezet. Het huidige stelsel van producenten- en brancheorganisaties (PO's/BO's), branchеverenigingen, werknemersverenigingen, ketensamenwerkingen en bestaande publiek-private initiatieven (zoals rondom het versnellen van duurzame emissiereductie in de veehouderij) biedt wel overleg, maar mist doorzettingsmacht waar het gaat om sectoroverstijgende duurzaamheidsopgaven. Collectieve initiatieven voor verduurzaming zijn kwetsbaar voor freeridergedrag zolang afspraken niet kunnen worden geborgd via sturende instrumenten en gezamenlijke financiering. Hierbij kan de oprichting van een sectoroverstijgende publiek-private organisatie

1 PBL (2018) *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw: Voorwaarden voor verandering.*

(PPO) bestaande samenwerkingsvormen helpen formaliseren en opschalen om ook binnen sectoren te komen tot betere samenwerking.

De omschakeling naar bedrijfsspecifieke doelsturing roept daarbij nieuwe vragen op over meten, sturen en verantwoorden, waar private kennis en publieke waarborgen samenkomen. Deze omschakeling kan niet volledig publiek worden ingericht, omdat zij diep leunt op praktijkkennis: wat werkt op het bedrijf, hoe zijn maatregelen inpasbaar in verschillende bedrijfstypen en welke indicatoren zijn in de praktijk betrouwbaar te meten of te bepalen zonder dat het systeem vastloopt in administratieve last. Tegelijk kan doelsturing ook niet volledig privaat worden georganiseerd, omdat data, meetmethoden en rekenregels direct raken aan publieke normstelling, vergunningverlening, toezicht en handhaving, en dus juridisch houdbaar, onafhankelijk en controleerbaar moeten zijn. Er zal een gezamenlijk antwoord moeten komen op vragen als: welke data hebben werkelijk zeggingskracht voor stikstof, klimaat, (de milieulast van) gewasbeschermingsmiddelen, water, bodem en biodiversiteit. Ook hier is vertrouwen essentieel. Er moet voorkomen worden dat doelsturing verzandt in een controlesysteem dat innovatie smoort of in een te vrijblijvende aanpak die legitimiteit verliest. Bovendien moeten agrarische ondernemers het vertrouwen hebben in databeheer voordat zij gevoelige bedrijfsinformatie gaan delen. Tot slot is de omschakeling naar doelsturing onlosmakelijk verbonden aan het erkennen en opschalen van (technische en niet-technische) duurzame innovaties, waarbij kennis, kunde en beleid samenkomen. Kortom, om de omslag naar bedrijfsspecifieke doelsturing en sectoroverstijgende duurzaamheidsopgaven op een geloofwaardige en betrouwbare manier te organiseren, is het zaak om de handen ineen te slaan.

Tegelijkertijd is de afbouw van zelforganisatie in de sector in het verleden niet zonder reden geweest. De ervaringen met de voormalige productschappen laten zien dat een te brede organisatie met een open mandaat kwetsbaar wordt zodra opgaven complexer en sterker door het publiek belang gedreven worden. De kritiek richtte zich destijds op verplichte heffingen zonder voldoende inspraak, mogelijke marktverstoring, bureaucratisering en vertraging van besluitvorming, beperkte representativiteit voor nieuwkomers of milieu- en consumentenbelangen en gebrek aan democratische controle en transparantie. Bij een nieuwe omslag richting collectief bestuur in de sector zijn een strakke scheiding tussen publieke en private taken, goed toezicht met voldoende capaciteit en strakke juridische borging van essentieel belang om fouten uit het verleden te voorkomen. Ook ten aanzien van doelsturing zijn er belangrijke lessen te leren uit het verleden. Zo laat de ervaring met het systeem voor mineralenaangifte (MINAS) zien dat juridische inbedding en Europese verenigbaarheid cruciaal zijn. De Europese Commissie en het Hof van Justitie van de

Europese Unie (HvJ-EU) zagen in de beginjaren 2000 MINAS – dat belangrijke elementen van doelsturing bevatte – als inbreuk op de nitraatrichtlijn en schoten het daarom juridisch af.[2] Voor de juridische houdbaarheid en een gelijk speelveld is het van belang dat het nieuwe systeem, aanvullend op het generieke beleid, minstens even goed uitvoerbaar en controleerbaar is om de natuur- en milieukwaliteit te verbeteren als het generieke beleid en middelvoorschriften, en dat de Europese Commissie tijdig in het proces wordt meegenomen.

Er is een nieuwe balans nodig tussen overheid, sector, ketenpartijen, kennisinstellingen en maatschappelijk middenveld, waarin hun onderlinge samenhang opnieuw productief wordt gemaakt. De opdracht is om gezamenlijk invulling te geven aan de vereisten van de Europese wet- en regelgeving om ervoor te zorgen dat de natuur verbetert, de vergunningverlening weer op gang komt en agrarische ondernemers weer perspectief en rechtszekerheid krijgen. Noch de markt, noch de overheid kan de invulling van deze doelen alleen dragen. Wanneer partijen als gezamenlijk motorblok opereren, kan veranderkracht worden georganiseerd om de aanwezige kennis, kunde en ketenarrangementen uit te breiden en te mobiliseren. Relationeel vertrouwen versterken is hierbij de sleutel om weer naast elkaar in plaats van tegenover elkaar te staan.

Bredere mobilisatie en collectivisering van kennis en kunde is daarbij noodzakelijk. Nederland beschikt over een sterke kennis- en innovatiebasis in bedrijfsleven, wetenschap, ketenarrangementen en agrarische collectieven, maar die werkt onvoldoende door in de bredere praktijk en in de sturingsinstrumenten van de overheid (zie ook hoofdstuk 4). Er is een wijdverspreid landschap ontstaan van lokale initiatieven en pilots, zonder dat die zijn ingebed in een structureel leerproces en een mogelijkheid tot snelle opschaling. Nieuwe technieken, data en teeltsystemen vinden moeizaam hun weg naar robuuste normen, certificering en praktische ondersteuning op het agrarische bedrijf, waardoor agrarische ondernemers het gevoel krijgen dat beleid achterloopt op de werkelijkheid en innovatieve voorlopers worden geremd. De ketenpartijen en sector vragen om meer eigen regie en verantwoordelijkheid in het invullen van de duurzaamheidsopgaven binnen publieke kaders.

2 Arrest van het HvJ-EU van 2 oktober 2003 in zaak C-322/00, Europese Commissie tegen Koninkrijk der Nederlanden.

## 5.2 Aanbevelingen voor een robuuste governance met gedeelde publiek-private taken

Betere samenwerking vraagt om een duidelijke taakverdeling tussen overheid, sector en keten, waarin ieder een herkenbare en begrensde verantwoordelijkheid heeft in een publiek-private organisatie. Voor nieuwe publiek-private structuren betekent dit dat zij juist niet moeten uitgroeien tot brede 'allestafels', maar tot organisaties met scherp afgebakende taken, maximale transparantie en een duidelijke scheiding tussen normstelling, uitvoering en controle. Governance moet worden verbreed met niet-sectorale belangen en de borging van publieke belangen, waaronder duurzaamheidsdoelen. Onafhankelijk toezicht en periodieke evaluatie moeten daarbij stevig zijn verankerd. De SER maakt hierbij een onderscheid tussen de volgende drie typen taken:

1. Publieke kerntaken: de overheid is primair verantwoordelijk voor wettelijke doelen en normen (voor milieu, natuur, water en dierenwelzijn), vaststelling en borging van gezamenlijk opgestelde KPI's – voor zover het publieke normen betreft – en meetmethoden voor emissies, vergunningverlening en handhaving en datgene wat hier qua publieke data-inzicht voor nodig is, verdeling van schaarse milieugebruiksruimte en publieke middelen, vormgeving van gebiedsprocessen, grondbeleid en ruimtelijke ordening, borging van een gelijk speelveld en rechtszekerheid, en het beheren van het stelsel van toezicht en sancties (accreditatie, kwaliteitskader, periodieke systeemevaluatie, toezicht op toezicht).
2. Primair private taken: sector en keten zijn zelf verantwoordelijk voor implementatie van wettelijke vereisten op bedrijfsniveau, ketenafspraken over afzet en verduurzaming (waarbij de overheid een faciliterende rol kan spelen), hun inzet op duurzaamheidslabels, kennisdeling en peer-to-peerleren en vertegenwoordiging van ondernemersbelangen.
3. Gedeelde publiek-private taken, die van collectief belang zijn voor zowel de overheid als het bredere agrosysteem: overheid en sector delen verantwoordelijkheid voor de ontwikkeling van KPI's en onderliggende meetmethoden en protocollen voor dataverzameling, erkenning en opschaling van bewezen innovaties, convenanten, kennisontwikkeling en -verspreiding, en monitoring van duurzaamheidsvereisten.

Deze gedeelde publiek-private taken worden nog onvoldoende samenhangend en structureel belegd om het agrosysteem als geheel effectief te versterken. De duurzaamheidsuitdagingen zijn fors en vereisen een stabiele, eenduidige en permanente structuur voor samenwerking voor de lange termijn, waarbij de krachten worden gebundeld in een herkenbaar instituut met legitimiteit op basis van brede vertegen-

woordiging en autoriteit op basis van zijn mandaat. Een nieuwe publiek-private organisatie krijgt daarom de opdracht om bij gedeelde taken meer samenhang, doorzettingskracht en uitvoeringscapaciteit te organiseren. Hierbij zijn het strak afbakenen van de publieke normstelling, de handhaving daarvan en het goed organiseren van een betrouwbaar toezichtsysteem met voldoende capaciteit belangrijke voorwaarden. Lessen uit het verleden maken duidelijk dat rolvermenging leidt tot verlies aan legitimiteit.

### 5.2.1 Maak werk van een nieuwe publiek-private organisatie

Voor een toekomstbestendig agrosysteem met meer collectieve actie, structurele reductie van milieulast en handelingsperspectief voor de ondernemer via doelsturing is een nieuwe publiek-private infrastructuur nodig rond data, kennis en innovatie, waarin sector en keten samen met overheid, onafhankelijke experts en maatschappelijke partijen (waaronder natuur-, milieu- en jongerenvertegenwoordiging) gezamenlijke verantwoordelijkheid nemen voor uitvoering.

De SER beveelt daarom aan om een nieuwe, publiek-private organisatie (PPO) op te richten met de volgende taken:

a. Kennis en innovatie. De SER vindt het belangrijk dat de PPO een stabiel platform biedt voor het faciliteren van sectoroverstijgende kennisontwikkeling (bijvoorbeeld kringlooplandbouw) en agro-ecologische en technische innovatie. De PPO zou zich hierbij onder andere moeten richten op het actief bevorderen van de opschaling en verspreiding van innovatieve praktijken, agro-ecologische teeltmethoden en in de praktijk bewezen best beschikbare technieken.
b. Uitvoeringskracht op het agrarische bedrijf. De PPO moet de uitvoeringskracht van de overheid én in het bedrijf versterken met behulp en beheer van dataverzameling en omschakeling naar bedrijfsspecifieke doelsturing, waarbij zij voortbouwt op bestaande praktijken voor de implementatie, opschaling en monitoring van duurzaamheidsmaatregelen.
c. Data-infrastructuur en doelsturing. Ter bevordering van doelsturing moet de PPO verder werken aan de ontwikkeling en het beheer van een data-infrastructuur. Hierbij kan gedacht worden aan de volgende elementen:
   – Dataprofielen per bedrijf, met protocollen voor dataverzameling, datakwaliteit, meet- en plaatsingsstandaarden (welke indicatoren te gebruiken, hoe te meten, hoe vaak te meten en hoe te rapporteren), die juridisch houdbaar zijn én door agrarische ondernemers en ketenpartijen als veilig worden ervaren. De PPO kan hierbij qua ontwikkeling voortbouwen op kennis en leerervaringen van al lopende initiatieven.

- Een onafhankelijk beheerde data-infrastructuur met data per bedrijf, waarbij protocollen worden opgesteld over het aanleveren van beleidsrelevante data en machtigingsprofielen. Hierbij zijn privacy en veiligheid van data van essentieel belang. Er worden protocollen opgesteld over inzicht in meetwaarden voor toezichthouders en er wordt onderzocht welke brondata (onder andere van boeren en tuinders) op welke manier en waarom beschermd moeten worden. Het doel hierbij is om het vertrouwen in het systeem te bevorderen voor zowel het toezicht op doelen als de individuele ondernemer die data moet aanleveren.
- Geanonimiseerde en geaggregeerde data-inzichten voor de monitoring van landelijke en gebiedsdoelen en voor kennisontwikkeling, waarbij data zo worden georganiseerd dat de overheid permanent zicht heeft op de duurzaamheidsprestatie van de agrarische ondernemer en deze prestaties desgewenst fiscaal kan waarderen.

d. Toezicht. Richt het toezicht binnen het stelsel efficiënt, zorgvuldig en evenredig in. Hierbij kan gedacht worden aan:
   - eerstelijnsverificatie door geaccrediteerde private auditbedrijven, die bedrijfsgerichte KPI-verificaties uitvoeren en rapporteren aan de databank;
   - risicogestuurd tweedelijnstoezicht door de overheid, die intensief is bij afwijkingen of fraude en lichter bij bedrijven met consistente auditresultaten;
   - een overheid die verantwoordelijk blijft voor sanctiebevoegdheid en het borgen van een gelijk speelveld en metatoezicht houdt via accreditatie-eisen en periodieke stelseltoetsen door een onafhankelijke partij.

e. Doorzettingskracht. De PPO kan een rol spelen in het organiseren van doorzettingskracht om duurzaamheidsopgaven binnen sectoren op gang te brengen en te versnellen. Waar sectoren er aantoonbaar niet in slagen om op vrijwillige basis voldoende voortgang te boeken, faciliteert de PPO dit proces actief en kan het eventueel escaleren naar de minister met een aanvraag voor meer dwingende maatregelen. Het doel hierbij is om freeridergedrag te voorkomen. Voor doorzettingskracht kan ook het AVV-instrument worden ingezet om snelheid en uniformiteit te bevorderen binnen de ruimte die het Europese GLB biedt.[3] De legitimiteit hiervan ligt in de uitvoering van door het parlement vastgestelde duurzaamheidsdoelen, niet op het afdwingen van nieuw beleid. Inzet van het

3 De GMO-verordening (artt. 164-165, Verordening (EU) 1308/2013) biedt lidstaten de mogelijkheid om afspraken van erkende producenten- en brancheorganisaties algemeen verbindend te verklaren (AVV) voor de gehele sector. Dit voorkomt het freeriderprobleem: boeren en ketenpartijen die niet meedoen aan collectieve duurzaamheidsafspraken worden toch gebonden aan de regels. De GMO-verordening stelt hiervoor als voorwaarden dat de organisatie representatief is en dat de voorschriften gericht moeten zijn op erkende doelen zoals milieubescherming of innovatie. De Raad van State heeft voor deze voorwaarden in 2022 een uitgebreid advies opgesteld: *Voorlichting met betrekking tot algemeenverbindendverklaring (AVV) voor de land- en tuinbouwsector.*

het AVV-instrument is strikt afgebakend, tijdelijk en onderworpen aan onafhankelijke toetsing, met als einddoel opname door sector en markt. Het AVV-instrument wordt – op aanvraag – door de minister ingesteld en in principe ligt toezicht bij de individuele PO of BO, maar de PPO kan een faciliterende en adviserende rol spelen en (bijvoorbeeld bij kleinere PO's en BO's) ondersteunen bij toezicht. De PPO kan deze faciliterende en adviserende rol spelen bij kennis-deling, protocollen, modeldocumentatie en organisatorische ondersteuning, zonder een zelfstandige rol in toezicht of handhaving te vervullen. Er kan ook gedacht worden aan meer proactieve vormen van het organiseren van doorzettingskracht, zoals via opdrachtverlening vanuit de minister aan sectoren om aan de slag te gaan met specifieke duurzaamheidsopgaven, om zo collectieve actie te bevorderen.[4]

f. Advisering en governance. Tot slot vindt de SER het van belang dat de PPO:
   - adviseert over sectoroverstijgende duurzaamheidsuitdagingen voor de landbouw en het landelijk gebied, waarbij besluitvorming in publieke handen blijft;
   - zich richt op haar aanvullende taak bij het versnellen van de duurzaamheidsopgave, maar dat wat op PO- en BO-niveau al goed werkt ook zo laat;
   - scherp afgebakende taken heeft, waarbij publieke belangen en goed toezicht zijn verankerd, besluitvorming transparant en evenredig is en verantwoording aan de politiek is geregeld.

### 5.2.2 Zet in op de voorbereiding van het ontwerp en de vormgeving van de PPO

Stel een voorbereidingsgroep in om de PPO verder vorm te geven. Betrek de sector, ketenpartijen en maatschappelijke organisaties bij de verdere vormgeving daarvan via een voorbereidingsgroep. Het oprichten van een nieuwe organisatie voor publiek-private samenwerking vergt enkele jaren voordat ze operationeel is en autoriteit heeft verworven. Geef de voorbereidingsgroep een helder en in de tijd (maximaal drie jaar) afgebakend mandaat. Het is bij de oprichting van de nieuwe publiek-private samenwerking van belang om de Europese Commissie vroegtijdig mee te nemen in de gedachtenvorming rondom het organiseren van collectieve uitvoeringskracht en het operationaliseren van doelsturing, zodat de handelswijze erkend wordt en waar mogelijk ondersteund met flankerend beleid.

g. De SER beveelt aan dat de voorbereidingsgroep de volgende taken uitvoert:
   - De overheid ondersteunen en adviseren over de vormgeving, het mandaat en het ontwerp van een nieuwe publiek-private organisatie. De voorbereidingsgroep moet daarbij departementoverstijgend kunnen opereren. Daarnaast is het

4 Een goed voorbeeld hiervan is het Nederlandse actieprogramma betreffende de Nitraatrichtlijn.

belangrijk dat de minister tijdig knopen doorhakt als in het gesprek onvoldoende voortgang op onderdelen van deze vormgeving wordt geboekt.

### 5.2.3 Zet nu al in op samenwerking via een overlegtafel

Het oprichten van een nieuwe, publiek private organisatie ontslaat ons niet van actie op de korte termijn. Het agrosysteem staat voor een groot aantal opgaven die in de rest van dit advies verder zijn besproken. Er vinden al veel verschillende overleggen over deze onderwerpen plaats, onder meer in taskforces, tussen partijen in het agrosysteem onderling en met de overheid. Hier worden duidelijke successen geboekt en deze overleggen moeten ook doorgang vinden.[5] Tegelijkertijd is er behoefte aan een meer overkoepelende, strategische en continue dialoog over belangrijke onderwerpen, die kan bijdragen aan de opbouw van vertrouwen. Het is van belang dat het gesprek hierover gecoördineerd plaatsvindt.

h. De SER beveelt aan een overlegtafel in te stellen met de volgende kenmerken:
   - De overlegtafel moet bestaan uit een brede vertegenwoordiging van ketenpartijen, landbouworganisaties en maatschappelijke organisaties (waaronder vakbonden, natuur- en milieuorganisaties en jongerenvertegenwoordiging) en de overheid, onder een onafhankelijk voorzitterschap.
   - De overlegtafel biedt een platform voor continue strategische dialoog en afstemming over systeemvraagstukken, aanvullend op bestaande taskforces en onderhandelingstafels. Zij is niet bedoeld ter vervanging daarvan, maar om stilstand te voorkomen, vertrouwen op te bouwen en richtinggevende vragen tijdig te adresseren.
   - De overlegtafel moet zich richten op ketensamenwerking, ruimtelijke ordening, innovatie en een toekomstbestendige arbeidsmarkt.

De voorgestelde governance met gedeelde publiek-private taken is weergegeven in figuur 5.1.

5 Een succesvol voorbeeld is het True Value Language-project, waarin wordt nagedacht over het uniformeren en harmoniseren van de duurzaamheidstaal in de land- en tuinbouw. Dit type werkzaamheden mag niet stil komen te staan in afwachting van de oprichting van een PPO.

Figuur 5.1 Overzicht aanbeveling nieuwe governancestructuur



# Bijlagen

# Adviesaanvraag

Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

> Retouradres Postbus 20401 2500 EK Den Haag

Het Dagelijks Bestuur van de
Sociaal-Economische Raad (SER)
Bezuidenhoutseweg 60
2594 AW DEN HAAG

**Directie Strategie, Kennis en Innovatie**

**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/lvvn

Datum 21 juli 2025
Betreft Concept Adviesaanvraag SER Toekomstperspectief Landbouw

**Ons kenmerk**
SKI / 98115818

Geachte leden van het Dagelijks Bestuur van de SER, Geachte heer Putters,

Onze land- en tuinbouwsector produceert kwalitatief goed voedsel op een efficiënte wijze. Zeker in deze tijd van geopolitieke spanningen is voedselzekerheid, voortdurende innovatie en voldoende verdienvermogen van de land- en tuinbouw onmisbaar. Boeren en tuinders moeten wat het kabinet betreft ruimte krijgen om te ondernemen en tegelijkertijd bijdragen aan het halen van verschillende maatschappelijke doelen. De opgaven waar we voor staan zijn groot. Door het onderwerp Toekomst perspectief landbouw in de Nederlandse economie op te nemen in zijn werkagenda erkent de Sociaal Economische Raad (SER) ook het belang hiervan. Het kabinet vraagt u aanvullend daarop om advies.

***Context***
Het kabinet constateert dat het vertrouwen van boeren in de overheid in de afgelopen jaren sterk is afgenomen. Het beleid moet daarom voor de lange termijn duidelijkheid bieden en beter aansluiten op wat werkt in de praktijk. Samenwerking tussen boeren, onderling en in de hele keten, heeft onze voedselproductie in het verleden succesvol gemaakt. Oude structuren voor samenwerking, zoals de productschappen, zijn echter verdwenen en het maatschappelijk debat is gepolariseerd. Herstel van verbinding is noodzakelijk, zodat in gezamenlijkheid aan oplossingen gewerkt kan worden.

De SER is bij uitstek het platform om deze ambities samen te brengen in een advies. Bij uw raad zijn de verschillende invalshoeken aan tafel geborgd vanwege een brede vertegenwoordiging van stakeholders, wat leidt tot gedragen oplossingen die ons allen vooruit kunnen helpen. Dit kan bedrijven helpen om door te ontwikkelen zodat ze hun bijdrage kunnen leveren aan de verplichtingen die volgen uit (inter)nationale wet- en regelgeving als het gaat om natuur, water en klimaat. Belangrijk daarbij is dat oplossingen realistisch en uitvoerbaar zijn en dat ze toekomstperspectief bieden aan ondernemers.
In het regeerprogramma benadrukt het kabinet het belang van het kunnen blijven beschikken over gezond en veilig voedsel. Voedselzekerheid vraagt met de huidige geopolitieke spanningen om aandacht. Tegelijkertijd is het doorontwikkelen van agrarische bedrijven en ketenpartijen in bredere zin noodzakelijk, om te kunnen voldoen aan maatschappelijke wensen en wettelijke verplichtingen. In het

regeerprogramma heeft het kabinet aangekondigd te onderzoeken hoe de uitvoering dichter bij de ondernemer kan worden versterkt door producten- of brancheorganisaties meer mogelijkheden te bieden of nieuwe organisatievormen in de uitvoering wenselijk zijn. Denk aan bijvoorbeeld aan het algemeen verbindend verklaren van collectieve afspraken of nieuwe vormen van productschappen.

De afgelopen jaren zijn veel adviezen en studies verschenen over het toekomstperspectief van de landbouw en er is ook veel in de praktijk in gang gezet om - samen met andere overheden en met maatschappelijke partijen - begaanbare wegen te zoeken voor de landbouw en het landelijk gebied. Met wisselend succes. De vraag is nu vooral waar deze praktische uitwerking succesvol is en waar zij op stagneert. Wat kunnen we leren van de beleidsprocessen die tot nu toe zijn gevolgd? Hoe kunnen overheden, bedrijven en maatschappelijke organisaties samen, vanuit hun verschillende rollen en verantwoordelijkheden, perspectief bieden aan agrarische ondernemers? Hoe draagt het versterken van de uitvoeringskracht hier aan bij?

Met de ministeriële commissie Economie en Natuurherstel (MCEN) heeft het kabinet zich als doel gesteld om op korte termijn een concreet programma uit te werken om Nederland van het slot te halen en perspectief te bieden aan sectoren in de land- en tuinbouw die zijn geraakt door de rechterlijke uitspraken. Dit kan mogelijk consequenties hebben voor de context waarbinnen uw advies wordt opgesteld.

***Vraagstelling***
In het licht van het voorgaande vraag ik de SER om mij te adviseren over maatregelen en instrumenten om ontwikkelpaden voor de land- en tuinbouw, als onderdeel van de bredere economie, te realiseren, met inachtneming van de context zoals omschreven in SER Verkenning (2021) *Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw.*

Het dagelijks bestuur van de SER heeft de SER-commissie Toekomstperspectief Landbouw ingesteld om de ontwikkelpaden voor een toekomstbestendige land- en tuinbouw uit te werken. Ik onderschrijf het belang hiervan en verzoek de SER te adviseren over hoe het draagvlak van deze ontwikkelpaden vanuit sociaal, maatschappelijk en economisch perspectief vergroot kan worden. Ik vraag de adviescommissie om ook te reflecteren over de doelen per bedrijfstype, en daarbij de kennis uit het WUR-rapport 'Bedrijfsspecifieke doelsturing op verliezen van stikstof en broeikasgassen: doelen, middelen en borging' te benutten. Ik vraag de SER verder aandacht te besteden aan hoe overheden, bedrijven, en maatschappelijke organisaties samen, vanuit hun verschillende rollen en verantwoordelijkheden perspectief kunnen bieden aan agrarische ondernemers in de beweging naar een toekomstbestendige (ecologisch, economisch en sociaal duurzame) land- en tuinbouw, met inachtneming van de nationale en Europese wettelijke kaders. Dit tegen de achtergrond van het voornemen van het kabinet om te komen tot een nieuw vergunningstelsel én tegen de achtergrond van geopolitieke ontwikkelingen die meer aandacht vragen voor voedselzekerheid en -autonomie.

**Directie Strategie, Kennis en Innovatie**

**Ons kenmerk**
SKI / 98115818

Voorts vraagt het kabinet advies op de onderstaande vragen:

1. Welke kansen bieden de ontwikkelpaden voor de korte tot de lange termijn voor huidige en toekomstige boeren en tuinders en voor het aantrekken en aanmoedigen van jonge boeren? En wat betekenen deze ontwikkelpaden voor betrokkenen op de diverse schaalniveau's (individueel bedrijf, sector, keten, regio, overheden)? Als er sprake is van verliezen, welke zouden dit dat kunnen zijn? Op welke wijze kan elk van de ontwikkelpaden bijdragen aan het behouden of versterken van voedselzekerheid?
2. Welke barrières en oplossingsrichtingen ziet de SER momenteel voor boeren en tuinders om ook daadwerkelijk invulling te geven aan de verschillende ontwikkelpaden? Wat mist er waardoor de betrokken partijen nog niet over deze barrières heen komen? Hoe kunnen we alle relevante partijen onderdeel maken van de oplossingen? En welke verantwoordelijkheden brengt dit dan voor de diverse betrokken partijen met zich mee, waaronder ook de overheid?
3. Hoe kan het beleidsinstrumentarium vorm krijgen om de geadviseerde ontwikkelpaden te faciliteren? Wat kunnen sociale partners hierin zelf doen, en hoe kunnen overheden en sociale partners elkaar versterken? Wat zijn de aanbevelingen van de SER om de uitvoeringskracht vorm te geven? Welke bestaande structuren kunnen worden benut of worden versterkt (sectoraal, in ketenverband, regionaal, etc.)? Welke aanvullende organisatorische en procesmatige interventies zijn nodig?

***Planning en proces***

Om te komen tot vernieuwende én gedragen inzichten is het proces naar het advies belangrijk. Omdat het niet alleen gaat om de ontwikkelpaden waar boeren en tuinders individueel keuzes in maken (of hebben gemaakt) is het ook van belang breder te kijken en revelante stakeholders te betrekken bij de totstandkoming van het advies.

Wij hopen dat u deze adviesaanvraag in behandeling wil nemen, en kijken in dat geval uit naar het advies waar mogelijk in het voorjaar 2026.

Hoogachtend,

Femke Wiersma
Minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur

# Definities en begrippen

**Agrariërs/agrarische ondernemers:** Boeren en tuinders.

**Agrocluster, cluster:** Een agrocluster is een geografisch geconcentreerd netwerk van bedrijven en instellingen in het agrosysteem. Het omvat de gehele productieketen: van toeleveranciers en primaire landbouwproducenten tot verwerkende industrie, handel, logistiek, financiering, kennisinstellingen en dienstverlening.

**Agroketen:** De verticale verbinding van alle partijen die betrokken zijn bij de route van een specifiek product van grondstof tot consument, bestaande uit de opeenvolging van schakels zoals toeleveranciers (voer/zaden), de boer en tuinder, de verwerker, de handel en de retail.

**Agrosector:** De sector die bestaat uit het geheel van werkgevers, werknemers en zelfstandig ondernemers die zich bezighouden met de primaire productie van plantaardige en dierlijke grondstoffen en voedsel. Binnen deze sector werken de diverse partijen horizontaal samen om vakmanschap te borgen, innovatie te stimuleren en de gezamenlijke sociaal-economische belangen en arbeidsomstandigheden te behartigen.

**Agrosysteem:** Het agrosysteem is een koepelterm voor de volgende agrarische sectoren en bijbehorende ketens: veehouderij, akkerbouw, tuinbouw – waaronder sierteelt en boomkwekerij – en multifunctionele landbouw. Bosbouw en visserij vallen niet onder deze definitie. Met bijbehorende ketens worden de schakels bedoeld die samenhangen met de productie, toelevering, verwerking, logistiek, handel, afzet en kennisontwikkeling rond agrarische producten.

**Arbeidsmarktsinfrastructuur:** De arbeidsmarktinfrastructuur is het geheel van voorzieningen, organisaties en samenwerkingsverbanden die bedoeld zijn om de vraag naar en het aanbod van arbeid effectief bij elkaar te brengen.

**Contract- en marktmodellen:** De manier waarop een sector of keten is georganiseerd om de uitwisseling van goederen en diensten mogelijk te maken. Het bepaalt de spelregels voor prijsvorming, concurrentie en de waardering van (duurzame) kwaliteit.

**Extensivering:** Het verlagen van de inzet van kapitaal en arbeid per eenheid landoppervlak. In de landbouw betekent dit dat de productieopbrengst per hectare omlaaggaat.

**Gebiedsgerichte regie/aanpak:** Samenwerkingsgerichte werkwijze waarbij overheden, agrariërs en andere gebiedspartijen gezamenlijk – binnen een specifiek afgebakend gebied – werken aan het realiseren van opgaven (zoals waterkwaliteit, waterbeschikbaarheid en bodemgezondheid), door maatregelen, kennis, financiering en uitvoering integraal op elkaar en op de lokale kenmerken en behoeften van dat gebied af te stemmen.

**Gebiedsregisseur:** Een onafhankelijke procesbegeleider die door de provincie wordt aangesteld om de samenhang tussen verschillende opgaven (landbouw, natuur, water en woningbouw) in een specifiek gebied te bewaken en te realiseren.

**Ketenarrangementen:** Samenwerkingen tussen verschillende organisaties of partijen die allemaal een rol spelen in de agroketen, met als doel betere, duurzamere of efficiëntere dienstverlening te bieden.

**Kleine en middelgrote bedrijven:** Primaire producenten met een standaard verdiencapaciteit tot 100.000 euro. De standaard verdiencapaciteit van een bedrijf geeft de vergoeding van arbeid en kapitaal weer op basis van standaarden, ongeacht wie arbeid of kapitaal levert.

**Krimpgebieden:** Een krimpgebied (of krimpregio) is een regio in Nederland waarin de bevolking structureel afneemt of waarin een sterke daling van het aantal inwoners wordt voorzien.

**Leer- en diffusiesysteem:** Een samenhangend netwerk van partijen (zoals onderzoekers, adviseurs en agrariërs) dat ervoor zorgt dat nieuwe kennis niet alleen wordt ontwikkeld (leren), maar ook effectief wordt verspreid en toegepast in de praktijk (diffusie).

**Milieugebruiksruimte:** De maximale hoeveelheid emissies en belasting die een specifiek gebied kan verwerken zonder dat de ecologische grenzen of wettelijke milieunormen worden overschreden.

**Ontwikkelpaden:** De ontwikkelpaden komen voort uit de transitiepaden van de verkenning *Naar duurzame toekomstperspectieven voor de landbouw* van de SER uit 2021. Bij de verduurzaming van hun bedrijf kunnen boeren verschillende ontwikkelpaden volgen, mede afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, de eigen ambities en de uitgangssituatie.

**Ruilverkaveling:** Het proces waarbij eigenaren en gebruikers van landbouwgrond in een bepaald gebied hun percelen onderling herverkavelen en ruilen om de inrichting van het landschap te verbeteren.

**Structuurbeleid:** Structuurbeleid is langjarig overheidsbeleid dat de structurele (ruimtelijke) inrichting van een gebied stuurt – zoals de aard, omvang en spreiding van bedrijven en ondernemersmogelijkheden naar functies en grondgebruik. Het dient als basis voor maatregelen gericht op innoveren, verplaatsen, omschakelen, extensiveren en stoppen.

# De ontwikkelpaden

## Ontwikkelpad 1: Hightech gesloten systemen

In gesloten systemen (dierlijke en/of plantaardige productie) kunnen omgevingsfactoren goed worden gecontroleerd en wordt gestuurd op het minimaliseren van emissies en inputs (zoals waterverbruik, mest, voer en chemie), hergebruik van reststromen, een hoog niveau van dierenwelzijn en het opwekken van energie.

Hightech gesloten systemen vergen hoge investeringen in bijvoorbeeld emissiearme stalsystemen, sensoren, AI, mestvergisters, robotica en dierwaardigheid, 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. De hoge noodzakelijke investeringen kunnen een negatief effect hebben op de cashflow van bedrijven. Dit levert een belemmering voor de financiering en de kredietverlening.

## Ontwikkelpad 2: Hightech open systemen

Deze open systemen (dierlijke en/of plantaardige productie) zijn gericht op het produceren van producten van hoge kwaliteit 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 gebruikmaken 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. Extensivering kan in sommige gevallen nodig zijn voor dit ontwikkelpad.

*Voorbeelden:* Mozaïekakkerbouw en emissieneutrale gemengde bedrijven.

*Verdienmodel:* Veel kansen voor vraaggestuurde ketenconcepten 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). De hoge noodzakelijke investeringen kunnen een negatief effect hebben op de cashflow van bedrijven. Dit levert een belemmering voor de financiering en de kredietverlening.

**Ontwikkelpad 3: Biologisch**

Biologisch richt zich op het toepassen en verder ontwikkelen van ecologische en regeneratieve landbouwprincipes. 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 heeft een eigen nichemarkt met bijpassende certificering en een hoger prijsniveau. Het marktaandeel van biologische producten ligt in Nederland, vergeleken met andere EU-landen, laag. Gelet op de hoge grondprijs en de hoge arbeidskosten heeft Nederland hier geen comparatief voordeel. De meeste biologische boeren en tuinders krijgen momenteel voldoende meerprijs voor hun producten voor een gezonde financiële bedrijfsvoering. Wel spelen er transitiekosten vanwege een overbruggingsperiode waarin de kosten hoger zijn dan de opbrengsten. Bedrijven zonder grote recente investeringen hebben in het algemeen meer speelruimte om risico's te nemen. Toegang tot pachtgrond helpt om uit te breiden zonder zware financieringslasten. Ketenafspraken kunnen helpen om de vraag naar biologische landbouw te stimuleren en onzekerheid bij producenten te verminderen. Het GLB kan gerichter worden ingezet om biologische landbouw te ondersteunen.

**Ontwikkelpad 4: Maatschappelijke ondernemingen**

Maatschappelijke ondernemingen zijn multifunctionele bedrijven die naast voedsel ook andere maatschappelijke waarden en diensten produceren of leveren – zoals zorg, recreatie, sociale cohesie 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 sociale innovatie hierbij een rol. Er liggen veel kansen in stedelijke gebieden.

*Voorbeelden:* Zorgboerderijen en herenboeren.

*Verdienmodel:* Bijna 40 procent van de akkerbouwbedrijven en 48 procent van de melkveebedrijven haalden in 2020 een deel van hun inkomen uit verbredingsactiviteiten. Deze activiteiten zijn met name voor kleinere bedrijven van belang. 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 vergunningsregime. Verbredingsactiviteiten kunnen voor veel agrariërs nodig zijn om te komen tot een duurzaam verdienmodel. Om maatschappelijke boerderijen verder te versterken, helpt het wanneer regelgeving en vergunningprocedures beter aansluiten bij bedrijven met meerdere functies op het bedrijf. Meer samenwerking en kennisdeling tussen agrariërs, gemeenten en onderwijsorganisaties kan drempels verlagen. Ook het zichtbaar maken van maatschappelijke waarde en passende financieringsvormen kan agrariërs ondersteunen om deze activiteiten duurzaam voort te zetten.

### Ontwikkelpad 5: Natuur- en landschapsbeheer

Dit ontwikkelpad richt zich op boeren en tuinders die op hun hele bedrijf of een flink deel van hun bedrijf diensten (willen gaan) leveren voor natuur- en landschapsbeheer, waterberging en -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 ontwikkelpad 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 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 erop aangestuurd worden dat overheidsinstanties een marktconforme vergoeding van de geleverde diensten bieden. Daarnaast zijn er soms mogelijkheden voor verwaarding via het product. Natuur- en landschapsbeheer kan zowel onder pijler 1 als pijler 2 van het GLB worden ingebracht: momenteel wordt voor de compensatie van de meerkosten en inkomstenderving het stelsel van het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer gebruikt. Mogelijkheden voor publiek-private financiering moeten verder worden verkend.

### Ontwikkelpad 6: Stoppen

Structureel stopt jaarlijks 2 tot 3 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 emissies uitstoten. Het is belangrijk dat stoppen zowel bijdraagt aan een redelijke vergoeding voor de ondernemer 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.

Een uitkoopregeling kan flink wat boeren en tuinders 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 en duurzame bestemming kan worden gegeven, binnen of buiten de landbouw. De economische gevolgen als gevolg van mogelijke productiedaling of bedrijfsbeëindiging in de agrarische sector kunnen sterk regionaal geconcentreerd zijn en grote gevolgen hebben voor werknemers.

# Stakeholderconsultatie

Het secretariaat van de adviescommissie Toekomstperspectief landbouw heeft met 27 boeren en tuinders, verschillende ketenpartijen en personen binnen het publieke domein gesproken. Via focusgroepen en interviews is een breed beeld gevormd van de knelpunten die zij ervaren en wat zij nodig hebben om met vertrouwen naar de toekomst te kijken. Het onderzoek had een kwalitatief karakter: het doel was niet om een representatief beeld te krijgen, maar om de commissie inzicht te geven in ervaren problemen en mogelijke oplossingsrichtingen. De gesprekken vonden plaats in september en oktober 2025 en zijn anoniem verwerkt.

Focusgroep Westen:
- akkerbouwer
- biologische glastuinbouwer
- biologische melkveehouders (2)
- melkveehouder

Focusgroep Oosten:
- akkerbouwers (3)
- boer met regeneratieve gemeenschapsboerderij
- boerin met biologische en natuurinclusieve boerderij
- initiatiefnemer van sociale voedseltuinen
- pluimveehouder en akkerbouwer

Focusgroep Zuiden:
- akkerbouwer
- biologische melkveehouder
- boer met natuurinclusieve en multifunctionele biologische boerderij
- fruitplantenkweker
- gestopte melkveehouder (denkt aan vezelteelt)
- kalverhouder
- melkveehouder
- tuinbouwer (bladgroente)
- varkenshouder

Ketenpartijenbijeenkomst:

- Avebe
- CBL
- FNLI
- FrieslandCampina
- Nestlé
- Rabobank
- Royal Cosun
- Vion Food Group
- Unilever

Interviews:

- akkerbouwer
- biologisch-dynamische boer
- biologische varkenshouder
- Elbert Roest (nationaal gezant Versnelling Innovatie Emissiereductie Duurzame Veehouderij)
- glastuinbouwer en groente- en fruitkweker
- melkveehouder
- pluimveehouder
- provincie Zuid-Holland
- waterschap Limburg
- wethouder rondom de Peel
- wethouder rondom de Veluwe
- Wij.land

# Samenvattingen stakeholderconsultatie

## Focusgroepen en interviews met boeren en tuinders

Via gesprekken met focusgroepen en interviews met individuele agrariërs is een breed beeld gevormd van de knelpunten die zij ervaren en wat zij nodig hebben om met vertrouwen naar de toekomst te kijken. De consultatie had een kwalitatief karakter: het doel was niet om een representatief beeld te krijgen, maar om de commissie inzicht te geven in ervaren problemen en mogelijke oplossingsrichtingen. De bevindingen zijn gegroepeerd in drie hoofdthema's: zorgen en knelpunten, toekomstbeelden en behoeften. Hieronder presenteren we de opbrengst van deze gesprekken. We willen nogmaals benadrukken dat het hier gaat om de ervaringen van enkele boeren en tuinders. Het kan zijn dat andere agrariërs andere ervaringen hebben. De uitspraken en ervaringen die in deze samenvatting worden beschreven zijn niet representatief voor de hele sector.

### Zorgen en knelpunten

De zorgen en knelpunten die agrariërs ervaren scharen we onder de volgende noemers: beleid en overheid, vergunningen en juridische kwesties, bedrijfseconomische vraagstukken en markt en keten.

#### Beleid en overheid

Veel agrariërs ervaren grote frustratie over het overheidsbeleid, wat zij als inconsistent en onbetrouwbaar ervaren. Regels sluiten volgens hen niet aan op de praktijk, bieden weinig ruimte voor innovatie of veranderen regelmatig. Daarnaast is het voor agrariërs soms niet duidelijk welke bestuurslaag (Rijk, provincie, gemeente) waarvoor verantwoordelijk is. Dit veroorzaakt onzekerheid, omdat agrariërs niet weten waar ze aan toe zijn en het maakt investeringen risicovol. Innovatieve bedrijven ervaren dat regelgeving hun ontwikkeling belemmert en het beleid niet aansluit op nieuwe technieken of teelten.

#### Vergunningen en juridische kwesties

Veel boeren en tuinders hebben te maken met ernstige vertragingen in vergunningverlening, vooral door stikstofgerelateerde procedures en juridische onzekerheden. Bedrijfsverplaatsingen, uitbreidingen, omschakelingen en innovaties stranden volgens agrariërs vaak door het uitblijven van een vergunning of een langdurige bezwaarprocedure en komen soms daardoor helemaal stil te liggen. De regelgeving is complex en moeilijk te doorgronden. Vooral kleinere bedrijven geven aan de benodigde kennis en middelen te missen om hiermee om te gaan.

### Bedrijfseconomische vraagstukken

Verschillende agrariërs ervaren financiële kwetsbaarheid. Grondprijzen zijn sterk gestegen. Volgens de boeren en tuinders zijn banken door politieke en bedrijfsmatige onzekerheden terughoudend met het verstrekken van leningen. Daarbij vraagt verduurzaming om hoge investeringen en zijn de opbrengsten hiervan niet altijd zeker. Tegelijk hebben sommige boeren en tuinders te maken met de gevolgen van klimaatverandering, wat kan zorgen voor sterk wisselende oogsten, waardoor opbrengsten fluctueren en risicomanagement moeilijker is geworden. Tot slot vormen stijgende arbeidskosten en personeelstekorten een groeiend probleem.

### Markt en keten

Boeren en tuinders geven aan dat zij weinig invloed hebben op de prijs die zij voor hun producten ontvangen en dat afzetmogelijkheden soms beperkt zijn. De afhankelijkheid van toeleveranciers en afnemers is volgens de agrariërs groot. Hogere kosten door extensivering kunnen zij vaak niet doorberekenen, waardoor marges klein blijven. Tegelijk geven verschillende boeren en tuinders aan te moeten concurreren met producten uit het buitenland die niet aan dezelfde eisen hoeven te voldoen. Hoewel omschakeling naar biologische productie volgens sommige agrariërs kansen biedt, groeit de markt onvoldoende en wordt die door andere agrariërs als risicovol ervaren.

## Toekomstbeelden

Veel boeren en tuinders zijn bereid om te verduurzamen, mits dit binnen een realistisch verdienmodel mogelijk is. Ze hebben uiteenlopende toekomstbeelden, maar delen belangrijke overeenkomsten. Ze zien vooral kansen wanneer beleid stabiel, voorspelbaar en realistisch is. Veel ondernemers willen hun bedrijf duurzaam kunnen overdragen aan de volgende generatie. Hiervoor is vertrouwen nodig in consistent beleid en een overheid die innovaties erkent en ondersteunt. Innovatie – zoals precisielandbouw, emissiereductie, bodem- en waterbeheer en nieuwe teelten – wordt gezien als essentieel voor een toekomstbestendige sector.

### Samenwerking in de keten, kennis en Nederlandse sterktes

Agrariërs zien grote kansen in ketensamenwerking en benoemen de kracht van de Nederlandse sector en keten: hoogwaardige kennis, innovatie, logistiek, verwerkingscapaciteit en kwaliteitsstandaarden. Door kennisdeling, regionale samenwerking en ketenafspraken kan de sector volgens de boeren vooruit. Maatwerk blijft daarbij essentieel, omdat bedrijven verschillen in grondsoort, ligging, bedrijfsmodel en gezinssituatie. Ze wijzen daarnaast op de structurele voordelen van Nederland als

landbouwland: vruchtbare deltagronden en gunstige klimaatverwachtingen vergeleken met Zuid-Europa. Dit biedt kansen voor blijvende hoogwaardige productie.

### Begrijpende en realistische overheid

Verschillende agrariërs wensen dat beleidsmakers beter luisteren en de praktijk begrijpen voordat zij regels opstellen. Veel maatregelen worden nu als technocratisch of tegenstrijdig ervaren. Wanneer beleid duidelijk, consistent en haalbaar is, kan volgens de agrariërs worden geïnvesteerd in duurzame en innovatieve bedrijfsmodellen en kan de sector vooruit.

### Contact met burgers

Verschillende boeren en tuinders ervaren dat direct contact met consumenten leidt tot meer waardering en begrip en de bereidheid om een eerlijke prijs te betalen. Dit maakt de maatschappelijke rol van agrariërs in natuur, landschap en waterbeheer volgens hen beter zichtbaar.

### Richtingen voor de landbouw van de toekomst

Boeren en tuinders schetsen diverse mogelijke ontwikkelingsrichtingen:

- Een ecologisch efficiënt voedselsysteem, met diverse gebruik van gronden (humane consumptie, veevoer en reststromen).
- Gemengde bedrijfsmodellen die landbouw combineren met natuurbeheer, biobased productie, circulaire ketens met eigen verkoop of multifunctionele activiteiten (zoals kinderopvang, educatie of vergaderlocaties).
- Natuurinclusieve en extensieve bedrijfsvoering, soms met minder vee en hogere biodiversiteitswaarden.
- Precisielandbouw en hightech innovatie, zoals data, AI en robotisering voor efficiënter en duurzamer werken.

Voorbeelden als strokenteelt, elektrocutie van onkruid, biologische bestrijding in glastuinbouw, antibioticareductie en regeneratieve landbouw tonen volgens de agrariërs dat innovatie grote vooruitgang kan opleveren.

## Wat boeren en tuinders nodig hebben

Boeren en tuinders benoemen verschillende randvoorwaarden die nodig zijn om de transitie naar een toekomstbestendig agrosysteem mogelijk te maken. Die hebben betrekking op beleid, ondersteuning, samenwerking en marktontwikkeling.

### Consistent en realistisch langetermijnbeleid

De behoefte aan stabiliteit is de rode draad. Veranderende regels maken investeringen volgens de agrariërs te risicovol. Boeren en tuinders vragen om:

- duidelijke doelen voor ten minste tien tot vijftien jaar;
- doelsturing of resultaatgerichte sturing in plaats van middelvoorschriften. Agrariërs willen ruimte om zelf te bepalen hoe zij doelen halen. Hierdoor gaat volgens hen de efficiëntie omhoog en ontstaat er meer ruimte voor innovatie, zoals in de hightech en precisielandbouw;
- transparante en meetbare doelen ('meten is weten') en realistische en toepasbare normen op bedrijfsniveau;
- eerlijk verdeelde lasten tussen en binnen sectoren;
- snellere, eenvoudigere en voorspelbare vergunningprocedures, inclusief begeleiding bij complexe aanvragen en een oplossing voor PAS-melders.[1]

### Prikkels voor innovatie, kleinschaligheid en ecologisch en sociaal verantwoord ondernemen

Ondernemers vragen de overheid om:

- betere ondersteuning van kleinschalige en innovatieve bedrijven. Kleine bedrijven spelen volgens veel agrariërs een cruciale rol in duurzame vernieuwing; de overheid zou hun levensvatbaarheid moeten borgen;
- beleid, regels en subsidies die innovatie, diversiteit, ondernemerschap, ecologische efficiëntie en regeneratieve teelt stimuleren;
- (financiële) ondersteuning als zij investeren in natuur, biodiversiteit of sociale doelen (bijvoorbeeld werkplekken voor mensen met afstand tot de arbeidsmarkt), aangezien die inspanningen financiële kosten met zich meebrengen. Daarom pleiten zij voor:
  - adequate vergoedingen voor natuurbeheer;
  - vergoedingen voor bewezen biodiversiteitswinst, zoals bij strokenteelt;
  - steun bij omschakeling naar biologische of natuurinclusieve landbouw;
  - erkenning van sociale functies van landbouwbedrijven.

### Gebiedsgerichte samenwerking

Verschillende boeren vinden dat bepaalde vraagstukken, zoals stikstof, waterkwaliteit, grondgebruik en landschap, het best lokaal kunnen worden opgelost. Daarbij zijn nodig:

- regionale overlegstructuren met boeren, waterschappen, provincies en natuurorganisaties;

1 Een PAS-melder is een agrariër die onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS) vóór 2019 geen natuurvergunning hoefde aan te vragen en zijn stikstofuitstoot alleen hoefde te melden bij de overheid. In 2019 verviel het systeem doordat de Raad van State er een streep door zette.

- integrale gebiedsplannen waarin álle grond (natuur, landbouw, industrie) wordt meegenomen;
- gebiedsregisseurs met mandaat en capaciteit;
- duidelijke afspraken vooraf over grondwaarde, compensatie en restricties;
- samenwerking 'van onderop': wanneer agrariërs zelf aan tafel zitten, ontstaat vertrouwen en maatwerk.

### Betere ketensamenwerking en marktontwikkeling

Verschillende agrariërs zien kansen in vernieuwde overlegstructuren, zoals de vroegere productschappen, waarin overheid, retail, verwerkers en agrariërs gezamenlijk ketenafspraken maken. Duurzame marktontwikkeling vraagt volgens hen om:

- retailers die duurzame producten actief afnemen en promoten;
- stabiele afzetmarkten voor biologische en biobased producten;
- coöperaties en kleinschalige samenwerkingen die gezamenlijk een sterke(re) positie vormen;
- banken die investeren op basis van duidelijke langetermijndoelen.

Volgens de boeren en tuinders zou de overheid hiervoor de randvoorwaarden moeten scheppen.

## Samenvatting ketenpartijenbijeenkomst

Aanwezig zijn vertegenwoordigers van coöperaties, agro-industrie, retail, banken en vakbonden. Onder leiding van commissievoorzitter Anna Gerbrandy brengt ieder vanuit zijn of haar organisatie een eigen perspectief op duurzaamheid, ketenverantwoordelijkheid en verdienvermogen.

### Rol en verantwoordelijkheid van ketenpartijen

Er wordt benadrukt dat de keten agrariërs perspectief moet bieden en dat verduurzaming alleen kan slagen via samenwerking en investeringen. Ook wordt aangegeven dat de dierlijke sector complex is en robuuste ketens en langetermijnafspraken vergt om waardecreatie voor agrariërs mogelijk te maken. Marktgestuurde beloning op het gebied van klimaat, biodiversiteit en dierwelzijn is belangrijk, maar de overheid moet ook ondersteuning bieden. Coöperaties kunnen een belangrijke rol spelen bij het faciliteren van telers en het monitoren van duurzaamheidsdoelen. Innovatie, bijvoorbeeld via veredeling, is daarbij een manier om verduurzaming te versnellen, ook al maakt de coöperatieve structuur directe beloning soms lastig. Innovatieve regelingen kunnen nuttig zijn, zoals een ecoregeling voor duurzame rassen. Vanuit een internationaal perspectief zijn geharmoniseerde Europese standaarden en consumentacceptatie cruciaal voor succes.

### Financiële prikkels en verdienvermogen

Het is duidelijk dat ketenpartners marktgestuurde beloning en langjarige contracten essentieel vinden voor agrariërs om te investeren in duurzaamheid. Coöperaties koppelen beloningen aan bedrijfsniveaudoelen. Europese standaarden zijn van belang.

### Samenwerking en ketenafspraken

Alle deelnemers zijn het erover eens dat een langetermijnvisie cruciaal is, met betrokkenheid van zowel coöperaties als andere ketenpartijen. De beloning voor ecosysteemdiensten zoals landschapsbeheer en biodiversiteit wordt benadrukt. Retailkoplopers kunnen innovatie en samenwerking stimuleren. Ketenpartijen ervaren mededingingswetgeving en grondspeculatie als belemmerend voor innovatie.

### Beleid en randvoorwaarden

Daarnaast komen beleid en randvoorwaarden uitgebreid aan bod. Europese geharmoniseerde normen en ruimte voor bedrijfsspecifieke doelstellingen worden als noodzakelijk gezien. Transparantie, monitoring en regulering van speculatie in grond en financiering zijn volgens de ketenpartners belangrijke voorwaarden voor effectieve verduurzaming. Ketenpartijen ervaren dat innovatie soms wordt beperkt door regelgeving, terwijl beleid juist zou moeten bijdragen aan versnelling.

### Arbeidsmarkt

Werknemers in de land- en tuinbouw mogen niet uit het oog worden verloren. Partijen ervaren uitdagingen in het aantrekken van vakbekwaam personeel en zien de noodzaak tot onderwijs en procesaanpassing. Jongerenprogramma's en opvolging van agrariërs zijn essentieel voor de continuïteit van duurzame productie.

### Tot slot

Ketenpartijen benadrukken dat verduurzaming alleen kans van slagen heeft bij een langetermijnvisie, consistente kaders en publiek-private samenwerking. Europese geharmoniseerde normen en marktgestuurde beloningen gekoppeld aan bedrijfsdoelen zijn volgens de partijen noodzakelijk. Tegelijkertijd moeten volgens de ketenpartijen innovatie, monitoring en verdienvermogen van primaire producenten centraal staan, waarbij ook arbeid, biodiversiteit en ecosysteemdiensten integraal worden meegenomen.

# Samenstelling adviescommissie Toekomstperspectief landbouw

| *Leden* | *Plaatsvervangende leden* |
|---|---|
| **Onafhankelijke leden** | |
| prof. mr. dr. A. (Anna) Gerbrandy (voorzitter) | |
| prof. dr. C.J.M. (Josette) Dijkhuizen MSc | |
| dr. P.F. (Pieter) Hasekamp | prof. dr. M.P. (Marcel) Timmer |
| prof. dr. ir. C.J.A.M. (Katrien) Termeer | |
| **Ondernemersleden** | |
| C.J. (Cees Jan) Adema (FNLI) | |
| A. (Arjan) van Dijk (Cosun) | |
| M. (Mark) Heijmans MBA (LTO Nederland) | B. (Bjorn) van den Boom |
| W.J.W. (Wessel) Luken (VNO-NCW/MKB-Nederland) | |
| **Werknemersleden** | |
| H.P.L. (Hans) van den Heuvel (CNV) | V. (Viera) van den Bergh-Spanikova |
| A.C. (Amerik) Klapwijk MSc (VCP) | |
| D. (Debbie) van Leiden (FNV) | |
| mr. R.A.M. (Linda) Slagter (FNV) | |
| **Adviserende leden** | |
| dr. D. (Daan) Boezeman (PBL) | |
| T. (Thijmen) Widlak (SER Jongerenplatform) | D. (Daan) Zieren BSc |
| G. (Gerben) Boom (NAJK) | |
| F. (Frederike) Praasterink (HAS) | |
| ir. R.A. (Rob) van Tilburg (Natuur & Milieu) | drs. ing. G.A. (Berthe) Brouwer |
| **Ministeriële vertegenwoordiger** | |
| D. (Daniëlle) Sevenster (LVVN) | K. (Karen) de Ruijter |
| **Commissiesecretarissen** | |
| drs. S.J.C. (Sarah) van Hugte | |
| N. (Noortje) Crabbendam MSc | |
| dr. D.J. (David) Bokhorst | |

# Publicatieoverzicht

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. Die is te vinden op de webpagina van het desbetreffende advies en de Engelstalige website van de SER.

## Recente adviezen, verkenningen en overige publicaties

*Samenwerken aan een duurzaam en toekomstbestendig agrosysteem*
2026, 93 pp., publicatienummer 26/05

*Grenswaarde sojastofmeel*
2026, 12 pp., publicatienummer 26/04

*Grenswaarde acrylamide*
2026, 12 pp., publicatienummer 26/03

*Energie voor iedereen - Een mensgerichte aanpak voor verduurzaming van de gebouwde omgeving*
2026, 57 pp., publicatienummer 26/02

*Mantelzorg en werk in een zorgzame samenleving*
2026, 101 pp., publicatienummer 26/01

*Verkenning 't Tij keren - Kansen en belemmeringen voor jongeren in 2025*
2025, 185 pp., publicatienummer 25/07

*Advies Arbeidsmigratie naar waarde - Minder waar het kan, beter waar het moet*
2025, 68 pp., publicatienummer 25/06

*Advies Politiek primaat in de Wet op de ondernemingsraden - Een evenwichtige balans tussen het recht op medezeggenschap en het politiek primaat*
2025, 90 pp., publicatienummer 25/05

*Briefadvies Samenwerken voor arbeidsproductiviteitsgroei*
2025, 16 pp., publicatienummer 25/04

*Advies AI en werk - Samen naar een werkende toekomst met AI*
2025, 161 pp., publicatienummer 25/03

*Advies Gezond en veilig werken door effectieve regels en preventie - Arbovisie 2024, deel 2*
2025, 107 pp., publicatienummer 25/02

*Signalering Naar een toekomstbestendige omgang met water*
2025, 16 pp., publicatienummer 25/01

*Verdieping Naar een toekomstbestendige omgang met water*
2025, 45 pp., publicatienummer 25/01

*Advies Werken aan veranderkracht - Naar een toekomstbestendige arbeidsmarkt voor agri & food, water & bodem en natuur & leefomgeving*
2024, 145 pp., publicatienummer 24/03

*Advies Grenswaarde voor 1,2-dichloorethaan*
2024, 12 pp., publicatienummer 24/02

*Visie Perspectief op brede welvaart in 2040 - Bouwen aan de economie van de toekomst*
2024, 58 pp., publicatienummer 24/01

*Advies Verduurzaming maakindustrie*
2023, 53 pp., publicatienummer 23/09

*Advies Balans in maatschappelijk verlof - Naar een nieuw verlofkader: stroomlijnen en vereenvoudigen*
2023, 54 pp., publicatienummer 23/08

*Advies Gezond opgroeien, wonen en werken - Naar een structurele gezondheidsaanpak en bestrijding van sociaal-economische gezondheidsverschillen*
2023, 41 pp., publicatienummer 23/07

*Beleidsagenda Europese Unie 2024-2029 - Samen sterker in tijden van transities*
2023, 104 pp., publicatienummer 23/06

*Advies Naar een werkend arbostelsel voor iedereen - Arbovisie 2040, deel 1*
2023, 116 pp., publicatienummer 23/05

*Advies Meer vaart maken met de grondstoffentransitie - Reactie op het Nationaal Programma Circulaire Economie 2023-2030*
2023, 22 pp., publicatienummer 23/04

*Advies Naar verdere succesvolle toepassing van sociale innovatie*
2023, 58 pp., publicatienummer 23/03

*Advies Balans en houdbaarheid alternatieve geschillenbeslechting voor consumentenzaken*
2023, 42 pp., publicatienummer 23/02

*Advies Waardevol werk: publieke dienstverlening onder druk - Oplossingsrichtingen voor de arbeidsmarktkrapte*
2023, 200 pp., publicatienummer 23/01

*Verkenning Hoe wonen werkt - Een sociaal-economische verkenning*
2022, 90 pp., publicatienummer 22/09

*Advies Tastbaar beleid voor de jeugdzorg*
2022, 20 pp., publicatienummer 22/08

*Advies Reparatiebevordering*
2022, 18 pp., publicatienummer 22/07

*Verkenning Evenwichtig sturen op de grondstoffentransitie en de energietransitie voor brede welvaart*
2022, 86 pp., publicatienummer 22/06

*Advies Arbeidsmarktproblematiek maatschappelijke sectoren*
2022, 44 pp., publicatienummer 22/05

*Advies Grenswaarde arseen en arseenverbindingen*
2022, 18 pp., publicatienummer 22/04

## 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**
Adviescommissie Toekomstperspectief landbouw

**Omslag**
ANP/Jeffrey Groeneweg

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

© 2026, 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

© 2026, Sociaal-Economische Raad