Raad voor de leefomgeving en infrastructuur

Bezuidenhoutseweg 30 Postbus 20906 info@rli.nl t. (+31)6 2180 0302
2594 AV Den Haag 2500 EX Den Haag www.rli.nl

Aan de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Mevrouw drs. C.J. Schouten
Postbus 20401
2500 EK DEN HAAG

Datum: 2 december 2021
Kenmerk: Rli-2021/3054
Cc:
Bijlage(n):
Betreft: Rli-advies Boeren met toekomst

Geachte mevrouw Schouten,

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) heeft zich gebogen over de vraag welk overheidsbeleid boerenondernemers helpt, om binnen de duurzaamheidsgrenzen die overheid en samenleving stellen, hun toekomst vorm te geven. Met andere woorden: hoe kan de overheid bevorderen dat boeren met hun ondernemerschap een acceptabel inkomen kunnen realiseren binnen de grenzen die de leefomgeving aan hun bedrijf stelt? De beantwoording van deze vraag heeft geresulteerd in ons advies *Boeren met toekomst*, dat wij u hierbij graag aanbieden.

Om een beeld te krijgen van de ideeën die binnen de agrarische sector leven over het ontwikkelen van hun duurzame toekomst, zijn wij in gesprek gegaan met boeren van verschillende achtergrond. Zij vertelden ons hoe zij de toekomst van hun bedrijf zien. Veel boeren willen graag duurzamer gaan werken. Ze gaven daarbij aan dat voor hen niet alleen het inkomen telt. Ze hebben daarnaast behoefte aan meer waardering vanuit de markt en de samenleving. De boeren vertelden ons ook over de belemmeringen die ze ervaren. Onderling niet verenigbare en voortdurend veranderende beleidskaders bemoeilijken vaak hun bedrijfsvoering. Ook wordt ondersteuning van zakelijke partijen zoals kredietverstrekkers en inkoopcombinaties vaak gemist. Boeren zouden graag zien dat overheid, banken en ketenpartijen bereid en in staat zijn de verduurzamingsopgaven samen met hen aan te gaan. Daarbij vinden ze het belangrijk om als ondernemer met eigen kennis, kunde en creativiteit (en daarmee werkplezier) te bepalen welke maatregelen in hun bedrijf het beste zijn om de duurzaamheidsopgaven te halen. Dat betekent dat ze niet tot in detail voorgeschreven willen krijgen wat ze moeten doen.

Reflecterend op de gesprekken hebben wij geconstateerd dat lokale omstandigheden in hoge mate bepalen welke manier van werken boeren kiezen. Een gemiddeld standaardbedrijf en gemiddelde standaardlocatie bestaan niet. Ook de gemiddelde boer bestaat niet. Daarnaast hebben we vastgesteld dat boeren vaak in staat zijn om hun landbouwproductieactiviteiten te combineren met andere activiteiten, zodat ze een acceptabel inkomen kunnen verdienen. Maar dat vergt veel inspanningen en investeringen. En dat verdraagt zich moeilijk met onzekerheid over toekomstig overheidsbeleid. Plotselinge aanscherpingen van de voorschriften roepen bij veel boeren dan ook verzet op.

Bij de realisatie van een duurzame landbouw ligt de nadruk op dit moment sterk op het saneren van boerenbedrijven (opkopen, onteigenen) en op het uitvaardigen van steeds gedetailleerdere voorschriften over hoe er moet worden geboerd. De onzekerheid die dit voor de agrarische sector met zich meebrengt leidt tot veel weerstand, ook bij boeren die in principe perspectief zien in een duurzame bedrijfsvoering.

Wij betwisten niet dat er een saneringsopgave ligt. Wij vinden echter dat gelijktijdig ook en sterker moet worden ingezet op de boerenondernemers die binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid kunnen en willen doorgaan. De overheid moet hen onderdeel van de oplossing laten zijn, door ze zelf verantwoordelijk te maken voor het realiseren van een toekomstbestendig (en in veel gevallen multifunctioneel) bedrijf, dat veerkrachtig genoeg is om beleidsveranderingen aan te kunnen. Ondersteuning van de boeren door de overheid met beleid, geld en kennis is daarbij onontbeerlijk.

Belangrijk daarbij is dat de overheid transparant maakt wat de duurzaamheidseisen zijn voor verschillende soorten boerenbedrijven en dat zij certificering gebruikt om op bedrijfsniveau inzichtelijk te maken welke stappen boeren nog moeten zetten richting verduurzaming. Overheden moeten daarbij ook daadwerkelijk handhaven, bijvoorbeeld op basis van gemeten emissies, als duurzaamheidsnormen niet worden gehaald. Een andere vereiste is dat op regionaal niveau, in gebieden met veel boerenbedrijven, wordt gezocht naar manieren om de verschillende lokale belangen te verbinden met de verduurzamingsopgave; de overheid zou zulke gebiedsprocessen moeten faciliteren. Hieronder vertalen wij dit alles in zes concrete aanbevelingen:

[1] Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten: zorg voor maximale duidelijkheid over bedrijfsspecifieke duurzaamheidsnormen

Overheden zullen duidelijkheid moeten bieden over de doelen die boeren moeten bereiken en de daarbij behorende termijnen. Deze doelen moeten worden vertaald in bedrijfsspecifieke normen, voor zover mogelijk op perceelsniveau. Het is belangrijk dat de normen zodanig zijn gesteld dat daarmee de doelen daadwerkelijk kunnen worden gehaald, zodat tussentijdse aanscherping niet nodig is.

[2] Rijk, provincies en waterschappen: biedt binnen de gestelde normen zo veel mogelijk vrijheid aan de ondernemer

Door de overheid gestelde normen kunnen generiek of specifiek van aard zijn, afhankelijk van de parameter die het betreft en de situatie van het bedrijf. In het laatste geval worden de normen in een vergunning gespecificeerd. Ongeacht het onderscheid tussen generieke en specifieke normen bepleiten wij deze zo veel mogelijk vast te leggen in doelvoorschriften, en het aan de ondernemer over te laten met welke middelen het te bereiken doel wordt gerealiseerd. Vanzelfsprekend moet vervolgens worden gecontroleerd of het gestelde doel wordt bereikt en zo nodig worden gehandhaafd (zie aanbeveling 4). Wij realiseren ons overigens dat de daarvoor noodzakelijke monitoring nog het nodige vergt.

[3] Rijk: bevorder de totstandkoming van een zo veel mogelijk geïntegreerd certificeringssysteem en richt een onafhankelijke autoriteit op die het certificeringssysteem opzet en monitort

Certificering heeft een aantal voordelen, zeker als ketenpartijen en banken certificeringssystemen gebruiken die aansluiten op, of zo mogelijk geïntegreerd worden in, het certificeringssysteem van het Rijk. In het proces van certificering wordt de veelheid van eisen die op een bedrijf afkomt in

onderling verband gebracht en wordt beoordeeld in hoeverre aan de actuele respectievelijk de verder weg liggende norm wordt voldaan. Daarbij kan worden gedifferentieerd naar de omstandigheden van het specifieke bedrijf: verschillen in bijvoorbeeld de aard van het bedrijf, de toegepaste technologieën, de locatie enzovoorts. Bovendien kan certificering worden verbonden met beloningssystemen naar de mate waarin meer inspanning wordt verricht die boven de norm uit stijgt. En tenslotte kan verbinding worden gelegd met toezicht door de overheid: naar de mate waarin wordt voldaan aan de bij het certificaat opgenomen vereisten is minder controle door de overheid nodig.

Wij adviseren de rijksoverheid daarom te bevorderen dat een geïntegreerd certificeringssysteem en een daarbij behorende onafhankelijke autoriteit (met praktijkkennis van de agrarische sector) worden ingevoerd. De door ons bepleite autoriteit kan bovendien coördinerend optreden als het gaat om het toezicht van de overheid. Bijkomend voordeel daarvan is dat geleerd kan worden van de *best practices*.

[4] Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten: zet in op adequate handhaving op bedrijfsniveau

Als boeren meer vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen als het gaat om de wijze waarop zij hun bedrijf verduurzamen, is adequate handhaving des te belangrijker. De overheden blijven ten minste formeel verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. Maar het resultaat van controles bij boerenbedrijven door de certificerende autoriteit (inclusief eventuele decertificering wegens het niet voldoen aan wettelijke eisen) zal in de praktijk kunnen leiden tot minder (of incidenteel meer) toezicht door de overheid. Het opleggen van sancties als een bedrijf zich niet aan de regels houdt blijft uiteraard een overheidsverantwoordelijkheid.

[5] Rijk en provincie: wees actief betrokken bij gebiedsprocessen en ondersteun deze

In een eerder advies (Rli, 2019b) hebben wij betoogd dat het Rijk nadrukkelijker in de regio aanwezig zou moeten zijn om transities samen met de belanghebbende partijen ter plaatse vorm te geven. Ook de transitie naar een duurzame landbouw vergt dat het Rijk in de regio nadrukkelijk aanwezig is om de verduurzamingsopgave te ondersteunen.

In sommige gebieden liggen er gezamenlijke opgaven, bijvoorbeeld als gevolg van een gewenste verhoging van de waterstand of biodiversiteitsherstel. Die opgaven moeten via gebiedsprocessen waarbij de boeren betrokken zijn worden vertaald naar eisen voor de afzonderlijke bedrijven. Het Rijk moet bij dat overleg actief betrokken zijn en de provincie moet een ondersteunende rol spelen.

[6] Rijk: zet in op verduurzaming van de keten en gedragsverandering van de consument

De mogelijkheden om te verduurzamen zijn voor agrarische bedrijven ook afhankelijk van de mate waarin partijen in de voedselketen en consumenten meebewegen en hen ondersteunen in de transitie naar duurzame bedrijfsmodellen. De rijksoverheid moet bevorderen dat kredietverstrekkers, inkoopcombinaties van supermarkten, afzetcoöperaties en ook de consument meer bijdragen aan het proces van verduurzaming.

In het bijgevoegde advies *Boeren met toekomst* wordt dit alles nader toegelicht.

Hoogachtend,
Raad voor de leefomgeving en infrastructuur,

Boeren met toekomst

1. Omslag naar 'duurzaam boeren': onontkoombaar, maar niet gemakkelijk

De landbouw in Nederland moet verduurzamen.[1] Dit vergt een transitie die forse impact heeft op de bedrijfsvoering van boeren. Zij moeten hun manier van werken immers ingrijpend veranderen. Tegelijkertijd zijn de ontwikkelingen rond de transitie in de landbouw van invloed op hoe in de rest van de samenleving over boeren wordt gedacht.

Het vormgeven van de verduurzaming van de landbouw is niet gemakkelijk. In debatten over dit onderwerp worden uiteenlopende verduurzamingsmaatregelen bepleit of juist verworpen. Veel boeren hebben al stappen gezet, elk op hun eigen manier. Consensus over de aanpak van de transitie is er echter nog niet.

De huidige maatschappelijke discussie lijkt zich toe te spitsen op de vraag waar in de toekomst nog wel kan worden geboerd en waar niet meer (Erisman & Strootman, 2021; PBL, 2021).
De gemoederen lopen hierbij soms hoog op, vooral als wordt gesproken over het uitkopen en zo nodig onteigenen van agrarische bedrijven die zich bevinden op plekken waar niet langer kan worden geboerd. Dergelijke voorstellen, waarmee grote bedragen zijn gemoeid, richten zich op dit moment voornamelijk op het oplossen van de problemen rond de stikstofuitstoot in ons land (Kuiper & Rutten, 2021).

Boeren die al dan niet vrijwillig stoppen met hun bedrijf zullen er in de komende jaren ongetwijfeld zijn en daar is overheidsbeleid voor nodig. In dit advies richten wij ons evenwel op de vele boeren die doorgaan: zij die hun onderneming graag willen voortzetten en met hun boerenbedrijf op een plek zijn gevestigd waar ze kunnen voldoen aan de toekomstige eisen die vanuit de leefomgeving worden gesteld.[2] Wij realiseren ons dat beleid voor deze blijvers samenhangt met het beleid voor stoppers, zowel waar het gaat om beschikbare gronden, het beschikbare budget als de timing. Wij vinden echter dat beleid gericht op de blijvers geen uitstel duldt, zowel om hen het nodige perspectief te bieden als vanwege de omvang en urgentie van de verduurzamingsopgave voor de landbouw. Naast de huidige beleidsaandacht voor stoppers zal het beleid daarom veel meer op hen gericht moeten worden. Welk overheidsbeleid helpt boerenondernemers, om binnen de duurzaamheidsgrenzen die overheid en samenleving stellen, hun toekomst vorm te geven?

Wij vinden deze vraag om verschillende redenen relevant. Nederland beschikt over landbouwgronden van relatief goede kwaliteit en de aanwezige kennis en infrastructuur maken landbouw hier aantrekkelijk en profijtelijk. Wij verwachten bovendien dat de landbouw beeldbepalend zal blijven in het Nederlands landschap. De grondgebonden landbouw is een kostenefficiënte manier van landschapsbeheer.
Het is dus van belang dat er in Nederland voldoende ruimte en gelegenheid blijft bestaan voor duurzame landbouw. Daarbij moet worden bedacht dat 'duurzame landbouw' voor méér staat dan alleen het voldoen aan voorwaarden vanuit de leefomgeving. Het gaat ook om sociale rechtvaardigheid en financiële houdbaarheid (Raworth, 2017). Er kan alleen duurzame landbouw

[1] De duurzaamheidsopgaven beschouwen wij in dit advies een gegeven dat niet ter discussie staat.

[2] Wij beperken ons hierbij tot de grondgebonden landbouw, die wij 'op boerderijniveau' belichten. Bredere perspectieven zoals het voedselsysteem en de ontwikkeling van het platteland vormen in dit advies niet het centrale thema. Wel kijken we naar de mogelijkheden die de omgeving biedt als perspectief voor aanvullende of alternatieve activiteiten van individuele bedrijven.

ontstaan als de omslag naar een duurzaam agrarisch bedrijfsmodel financierbaar is en als er ook op de lange termijn voldoende inkomen is voor de boer en zijn/haar werknemers.

Veel Nederlandse boeren hebben te maken met concurrentiedruk. Enerzijds zijn de arbeidskosten hoog en is landbouwgrond duur; anderzijds moet de prijs van landbouwproducten laag blijven om gegarandeerd te zijn van voldoende afzet. Deze situatie heeft tot gevolg dat kostprijsverhogende maatregelen om aan duurzaamheid te kunnen voldoen voor veel boeren moeilijk zijn op te brengen. Duurzaam ondernemen in de landbouw is dus niet gemakkelijk.

Als we kijken naar de milieuprestaties van de landbouw valt op dat er de afgelopen dertig jaar niettemin veel stappen zijn gezet: de emissies van sommige schadelijke stoffen zijn teruggebracht (zoals fosfaat), het gebruik van antibiotica is sterk afgenomen en het dierenwelzijn is verbeterd. Maar de rek lijkt eruit te zijn. De uitstoot van broeikasgassen en fijnstof is de laatste jaren nauwelijks meer gedaald (CLO, 2020) en onder meer op het gebied van waterkwaliteit en stikstofuitstoot liggen nog belangrijke opgaven.

Tal van boeren zijn op zoek naar een nieuw duurzaam verdienmodel waarmee zij op een milieuvriendelijke én rendabele manier hun agrarische bedrijfsactiviteiten kunnen uitvoeren. Hoe kunnen zij daarin worden ondersteund? Aan een drietal 'dialoogtafels' hebben wij voor dit advies met boeren gesproken over hun toekomstdromen en over de vraag wat zij nodig hebben om deze dromen binnen de kaders van duurzame landbouw te bewerkstelligen; zie de volgende paragraaf.

2. Gesprekken aan de dialoogtafel: wat willen boeren en wat ervaren ze?

Wij hebben gesproken met een aantal boeren.[3] Zij vertelden ons over hun ambities en over de belemmeringen die zij ervaren bij het agrarisch ondernemen. Deze paragraaf geeft een weergave van die gesprekken. Wij realiseren ons dat dit de opvattingen zijn van degenen die wij gesproken hebben en dus niet een alomvattend beeld vertegenwoordigen van de opvattingen van alle boeren in Nederland.

Boeren over hun toekomst: veel plannen, veel creativiteit en enthousiasme
Als één ding opviel aan de dialoogtafels, was het wel dat het boeren niet ontbreekt aan ondernemerschap. Dat geldt zowel voor kleinere en grote boeren met meer traditionele activiteiten als voor boeren die het over een heel andere boeg hebben gegooid. Opvallend is dat boeren niet in hokjes zijn in te delen: ook boeren met grote bedrijven die aan internationale ketens leveren, experimenteren met aanvullende, duurzame activiteiten. Boeren blijken goed in staat om te zoeken naar creatieve manieren om hun bedrijf verder te ontwikkelen. Bij een groot aantal van hen leeft bovendien nadrukkelijk de wens om een duurzame bijdrage te leveren aan de maatschappij.
De vindingrijkheid en het aanpassingsvermogen dat naar voren komt uit hun verhalen zijn groot.

Veel boeren vertellen dat zij de ambitie hebben om goed, veilig en gezond voedsel op een duurzame manier te produceren. *Hoe* zij dit willen doen, blijkt sterk uiteen te lopen. De meest uiteenlopende verdienmodellen en bedrijfsstijlen passeren tijdens de gesprekken de revue, hoewel er natuurlijk ook boeren zijn die kiezen voor een klassieke, gangbare aanpak. De ene boer heeft zich ten doel gesteld een (wereld)marktondernemer te worden die investeert in innovatie. Een ander richt zich liever op landschapsbeheer, om zo de relatie met de burger te verstevigen. Weer anderen verkiezen kleinschaligheid, met korte ketens en/of levering van eigen boerderijproducten aan de horeca als verdienmodel. Daarnaast zijn er boeren die inzetten op natuurbeheer, zorgtaken of recreatie als

[3] Zie bijlage wie deelnamen aan de drie dialoogtafels.

bron van inkomsten. Ook de inrichting van het werk doet elke boer op zijn of haar eigen manier. Sommigen werken alleen (al dan niet met het gezin), zijn zelf werknemer of hebben een aantal arbeidskrachten in dienst.

Al met al blijken de boeren met wie wij spraken creatief in het vinden van nieuwe arrangementen en organisatievormen.

Nieuwe Boerenfamilie: vernieuwend concept voor 'samen slimmer boeren'
Onder het motto 'veranderen doe je niet alleen, daar heb je anderen voor nodig', heeft de Food Hub in de zomer van 2021 het initiatief *De Nieuwe Boerenfamilie* gelanceerd. De bedoeling is dat mensen van buiten de agrarische sector ondersteuning bieden aan boeren die op zoek zijn naar innovatiemogelijkheden binnen hun bedrijf. Via een online platform worden boeren gekoppeld aan nieuwe 'familieleden' met allerlei soorten expertise: ontwerpers, koks, bodemdeskundigen, financieel experts, juristen, ambtenaren enzovoort. Deze laten hun ideeën, kennis en ervaring los op vraagstukken van boeren. Waar ligt financiële ruimte? Wat willen ze veranderen? En wie kan daarbij helpen? In een traject van een half jaar ontwikkelen ze plannen die zij samen uitwerken tot een uitvoerbaar verdienmodel (denieuweboerenfamilie.nl, 2021).

De boeren hebben een scherp beeld van wat ze willen en spelen in op de trends in de maatschappij. Ze maken daarbij gebruik van hun persoonlijke deskundigheden en voorkeuren én van de locatie van hun bedrijf. Boeren met een bedrijf in een stedelijke omgeving benutten de mogelijkheden ter plaatse voor extra bedrijvigheid in de vorm van zorg- of recreatieactiviteiten; boeren die actief zijn in een plattelandsomgeving voegen net zo gemakkelijk landschaps- of natuurbeheer toe aan hun activiteitenpakket.

Illustratie: Studio Ronald van der Heide

We hebben de boeren ook gevraagd hoe zij kijken naar de wat verder weg liggende toekomst. Veel van hen gaven aan dat ze het belangrijk vinden dat hun eventuele opvolger trots is op het bedrijf, en zich gewaardeerd voelt.

Keerzijde: belemmeringen en obstakels die boeren ervaren
Aan de dialoogtafels is ook gesproken over hoe boeren hun boer-zijn *beleven*. Wat betekenen de wetten en regels van de overheid voor de voldoening die ze uit hun werk halen, hoe is hun relatie met kredietverleners en met de afnemers van hun producten? En in hoeverre ervaren ze waardering vanuit de samenleving? De verhalen die hierover loskomen, zijn negatief. Boeren ervaren dagelijks vele belemmeringen en obstakels.

Wisselvallig en inconsistent overheidsbeleid
Als het beleid van de overheid ter sprake komt, verandert de sfeer aan de tafels. Met de wetten en regels die op de agrarische sector afkomen hebben veel boeren moeite. Vooral doordat de regels voortdurend veranderen. Zo weet je nooit waar je aan toe bent. Boeren moeten hun bedrijfsvoering keer op keer aanpassen en krijgen daar nauwelijks de tijd voor. "Het lijkt alsof het nooit genoeg is," verzucht een boer. Een ander merkt op: "Het klopt allemaal niet met elkaar. Het is contraproductief."

Boeren nemen inconsistenties waar tussen verschillende soorten beleid waarmee ze worden geconfronteerd. Een voorbeeld: het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) stimuleert meer grondruil tussen veehouders en akkerbouwers, in het kader van kringlooplandbouw. Dat klinkt mooi, maar het betekent wel dat er her en der percelen grasland worden omgeploegd om er akkerland van te maken. Daarbij komt CO_2 vrij, wat ongunstig is vanuit het oogpunt van klimaatbeleid. Bovendien wordt met Europese subsidies juist gestimuleerd dat boeren grasland 'blijvend' beheren en dus níet omploegen.

Boeren hebben het gevoel dat de overheid voor elk incident ad hoc nieuwe regels bedenkt. Ze worden zo gedwongen om telkens nieuwe investeringen te doen. Dat tast hun autonomie aan; ze voelen zich steeds machtelozer en verliezen langzaam maar zeker hun motivatie. De boeren aan de dialoogtafels vertellen ons dat ze het goed willen doen, maar soms gewoon niet meer weten hoe. Veel van hen hebben ronduit weerstand tegen het overheidsbeleid. Sommigen wantrouwen de politiek. Dat wantrouwen zit behoorlijk diep en kent inmiddels een lange geschiedenis. Boeren voelen zich al jarenlang niet gehoord en niet gewaardeerd. Ze geven aan dat ze doorlopend te horen krijgen dat ze het niet goed doen en dat ze de dingen toch weer anders moeten aanpakken.

Veel bemoeizucht en weinig praktijkkennis bij beleidsmakers
Een ander punt dat tijdens de gesprekken aan de orde komt is de bemoeizucht die boeren vanuit Den Haag ervaren: tot in de kleinste details schrijft de overheid (maar soms ook de ketenpartijen waarmee ze te maken hebben) met regels voor hoe ze moeten werken om het vastgestelde duurzaamheidsniveau te bereiken en welke middelen ze daarvoor moeten gebruiken. Hoe kun je zo nog creatief ondernemen? Boeren vinden dat het overheidsbeleid hen belemmert bij het bedenken van slimme oplossingen en het bereiken van hun persoonlijke doelen. Ze hebben het gevoel in een keurslijf te worden geperst. Het beleid beperkt hen naar hun gevoel in hun verantwoordelijkheid om zelf te beslissen hoe ze 'het goede' doen.

Boeren vertellen ons dat ze soms twijfelen aan de praktische kennis van beleidsmakers. Het tegenstrijdige en contraproductieve karakter van sommige regels wijst er volgens hen op dat de benodigde deskundigheid op het ministerie van LNV ontbreekt.

Ongelijke behandeling door de overheid
Ook de grieven van boeren over oneerlijke concurrentie komen aan bod aan de dialoogtafels. De meeste boeren begrijpen heel goed dat er milieutechnisch grenzen zitten aan wat er kan en mag

op een boerenbedrijf. Maar waarom zijn de eisen in Nederland soms strenger dan in het buitenland? De boeren vinden dat er sprake moet zijn van een gelijk speelveld. Dat is er nu soms niet. Zo zijn er boeren die moderne veredelingstechnieken willen gebruiken die de verduurzaming ten goede komen en die elders zijn toegestaan. Maar in Europa is genetische modificatie met bijvoorbeeld CRISPR-cas9 verboden. "Natuurlijk, als ondernemer heb je te maken met concurrentie op de internationale markt. Maar je moet wel een eerlijke kans krijgen om het spel mee te spelen."

Sommige boeren vinden dat ze daarnaast worden benadeeld ten opzichte van andere economische sectoren. Zo is de overheid met haar eisen voor de beperking van stikstof- en CO_2-uitstoot volgens hen coulanter ten opzichte van de luchtvaart-, industrie- of de energiesector. Ook in andere opzichten vinden de boeren dat het beleid van de overheid oneerlijk voor hen uitpakt. Bijvoorbeeld: het opwekken van zonne-energie op landbouwgrond wordt door de overheid bevorderd met subsidies. Als een collega-boer daarvan gebruikmaakt en een zonnepark aanlegt op een stuk landbouwgrond, profiteert hij. Maar als je op dat stuk grond je akkerbouw had willen uitbreiden, dan kan dat niet meer. Want het subsidiebeleid drijft de grondprijzen op, dus dan wordt zo'n uitbreiding opeens te duur. "Op die manier gaan er goede landbouwgronden verloren," betogen de boeren aan onze dialoogtafel.

Er zijn meer zaken in het overheidsbeleid die de boeren als oneerlijk ervaren. Ze merken bijvoorbeeld dat bepaalde duurzame vormen van landbouw steeds weer in de schijnwerpers worden gezet (concepten als Kipster, Herenboeren, biologische of natuurinclusieve landbouw). Terwijl andere boeren die proberen te verduurzamen níet in het zonnetje worden gezet. Veel boeren vinden dat ze op die manier tegen elkaar worden uitgespeeld. "We moeten oppassen dat groepen boeren niet van elkaar vervreemden. Er is geen sprake van koplopers of peloton. Ieder gaat zijn eigen transitiepad."

Gemis van vertrouwen en waardering vanuit de samenleving
Een heikel punt: het imago van boeren in de samenleving. De kritische benadering vanuit de maatschappij, zo vertellen de boeren aan onze dialoogtafels, treft hen zeer, en ten onrechte ook de vele goedwillende boeren. Ze hebben het gevoel dat ze door sommigen in de samenleving als vervuiler en soms zelfs als fraudeur worden gezien. Ze voelen zich gewantrouwd. Ze missen waardering, met name voor de stappen die ze al hebben gezet in de richting van duurzame landbouw, bijvoorbeeld door de uitstoot van stikstof en het gebruik van antibiotica en bestrijdingsmiddelen terug te dringen. In de publieke opinie en in de benadering door de politiek krijgt dit volgens de boeren zelden aandacht. De aandacht gaat vrijwel uitsluitend uit naar wat er nog méér moet gebeuren.

Gebrek aan ondersteuning in de zakelijke omgeving
We hebben ook met de boeren gepraat over de meer zakelijke kant van hun ondernemerschap. Welke ondersteuning vinden zij bij de partijen die zij nodig hebben om hun bedrijf draaiend te houden en hun positie te beschermen: kredietverstrekkers, inkoopcombinaties van supermarkten, afzetcoöperaties en een vertegenwoordigende organisatie als LTO Nederland? Ook hier raken we aan een gevoelig punt. De boeren aan onze dialoogtafels vertellen ons dat de ondersteuning vanuit hun zakelijke omgeving vaak behoorlijk tegenvalt. Ze hebben het gevoel dat banken, afzet- en inkooporganisaties en belangenorganisaties moeite hebben met de diversiteit van boerenbedrijven en met de autonomie die boeren aan de dag leggen bij hun bedrijfsopzet en hun werkwijze.

Sommige boeren die krediet willen krijgen om te investeren in verduurzaming, krijgen nul op rekest bij hun bank – terwijl de topmanager van zo'n bank duurzaamheid belijdt. In de voorwaarden voor kredietverstrekking is die duurzaamheidsambitie soms ver te zoeken. De kredietbeoordelaars

werken nog met oude methoden voor de toetsing van investeringsvoorstellen, die uitgaan van productieverhoging en schaalvergroting. Afwijkende bedrijfsopzetten van boeren die duurzaam willen werken, komen daar niet doorheen.

In de relatie met inkooporganisaties spelen vaak vergelijkbare problemen. Sommige boeren hebben het gevoel dat ze door grote inkoopcombinaties van supermarkten in een keurslijf worden gedwongen. Er wordt bijvoorbeeld van ze geëist om producten te leveren die voldoen aan een milieukeurmerk als *On the way to planet proof* – maar de meerkosten die boeren moeten maken om aan de bijbehorende soms zeer gedetailleerde duurzaamheidsvoorwaarden te voldoen, wordt niet altijd in de prijs doorberekend. De afzet naar de consumentenmarkt lijkt belangrijker dan duurzamere productiemethoden.

Ook voelen sommige boeren zich steeds minder vertegenwoordigd door belangenorganisaties als LTO Nederland en afzetcoöperaties zoals FrieslandCampina. Deze organisaties richten zich volgens hen uitsluitend op het gemiddelde standaardbedrijf. Maar daar heb je niets aan als je niet zo'n gemiddeld standaardbedrijf hebt. Sommige boeren zoeken daarom hun heil bij andere instanties. En ze zoeken aansluiting bij op 'lokaal kopen' gerichte initiatieven zoals ikwileerlijkezuivel.nl. Daarmee kunnen ze mensen in hun directe omgeving betrekken bij hun duurzame manier van werken.

Ikwileerlijkezuivel.nl
Onder het motto 'Het moet eerlijker, groener en digitaler' heeft Rik Hoogenberg, melkveehouder uit Hezingen, het initiatief ikwileerlijkezuivel.nl bedacht. Het principe is eenvoudig: een consument kan straks met behulp van een app producten-op-maat bestellen, die lokaal worden geproduceerd en daarna, net als vroeger de melkboer deed, aan de deur worden afgeleverd. Met dit concept wil Hoogenberg iets doen tegen de scheefgegroeide verhoudingen in de zuivelketen, waar sprake is van oneerlijke prijzen voor de boeren en te veel macht bij enkele grote partijen. Het initiatief moet ervoor zorgen dat iedereen een eerlijke prijs ontvangt voor zijn of haar producten. Boeren zullen via ikwileerlijkezuivel.nl 20 tot 30% méér voor hun melk krijgen, is de bedoeling. Het slagen van het project is afhankelijk van investeerders. Ikwileerlijkezuivel.nl wil de financiering dan ook van het publiek laten komen via crowdfunding. In 2022 moet de eerste versie van de online supermarkt voor zuivel gereed zijn (Van Raaij, 2021).

Sommige boeren verkennen ook de mogelijkheden om de eisen van de internationale markten te koppelen aan dit soort lokale duurzaamheidsinitiatieven.

Wat hebben boeren nodig?
Ondanks alle problemen waarmee ze te maken hebben, tonen de boeren aan onze dialoogtafels een enorme gedrevenheid. Ze houden van hun beroep en zijn gemotiveerd om er het beste van te maken. Er is veel positieve energie. Het gaat de boeren niet alleen om het inkomen. Ze hebben vooral behoefte aan een keten waarin de baten en kosten eerlijk worden verdeeld. Ook vinden ze het belangrijk dat de overheid en banken deskundigheid opbouwen en genoeg inzicht hebben in de transitie naar duurzame landbouw om boeren goed te helpen bij de aanpassing van hun bedrijf. Verder is het voor boeren cruciaal dat de overheid zich een betrouwbare partner toont. Ze moeten zeker kunnen zijn van continuïteit en deskundigheid in het overheidsbeleid. Heldere en bestendige beleidskaders zijn nodig omdat boeren het anders te riskant vinden om investeringen te doen. Er moet bovendien in het beleid oog zijn voor de pluriformiteit in het ondernemerschap van boeren. Dat betekent dat niet tot in detail moet worden voorgeschreven wat moet worden gedaan, want *one size doesn't fit all*.

Illustratie: Studio Ronald van der Heide

3. Reflectie van de raad: maak boeren probleemeigenaar van verduurzaming

Uit de dialoogsessies met de boeren komt een algemeen beeld naar voren. De boeren aan onze tafels kunnen zich niet altijd vinden in de duurzaamheidsnormen die aan hen door de samenleving en de overheid worden gesteld. Tegelijkertijd maken zij elk op eigen wijze duidelijk dat ze in elk geval vrijheid nodig hebben om als ondernemer met eigen kennis, kunde en creativiteit – en daarmee ook werkplezier – te bepalen welke maatregelen het beste zijn om de duurzaamheidsnormen voor hun bedrijf te halen. Daarnaast hebben zij behoefte aan meer waardering vanuit de markt en vanuit de samenleving. Ze willen samen met de ketenpartners niet als oorzaak, maar als *oplossing* van de problemen in de voedselproductieketen worden gezien. En ten slotte vinden ze dat de landbouw als een volwaardige sector moet worden beschouwd. Dat betekent dat deze sector naar hun mening ook volwaardig behoort te worden meegenomen in de

belangenafweging over de verdeling van de ruimte tussen de verschillende economische sectoren in ons land.

Met betrekking tot dit algemene beeld merken wij allereerst het volgende op:

- spanning tussen de boeren en de samenleving/politiek is begrijpelijk en tot op zekere hoogte onvermijdelijk, gelet op de transitieopgave waarvoor de agrarische sector staat. Die spanning doet zich niet alleen in de agrarische sector, maar ook elders voor;
- boeren zijn ondernemers, en dragen daarmee eigen verantwoordelijkheid als ook de aan ondernemerschap verbonden risico's. Ook in dat opzicht verschillen zij in essentie niet van ondernemers in andere sectoren;
- tegelijkertijd zijn er zowel vanuit sociaal/economisch perspectief als vanuit landschappelijk/natuurperspectief goede redenen voor een overheidsbeleid dat zich richt op het scheppen van zodanige condities dat waar dat binnen duurzaamheideisen mogelijk is boeren ook in de toekomst hun bedrijf kunnen voortzetten.

In dit hoofdstuk reflecteren wij daarom op de punten uit de dialoogtafels die wij belangrijk vinden voor die toekomst. De daarvoor relevante noties die uit de dialoogtafels naar voren komen hebben wij aangevuld met informatie uit interviews, literatuurstudie enzovoorts.

Gemiddeld standaardbedrijf op gemiddelde standaardlocatie bestaat niet
Ons is opgevallen dat de boeren aan de dialoogtafels bij het beoordelen van de duurzaamheidsprestaties van hun agrarisch bedrijf vooral kijken naar de kwaliteit van hun producten (de milieubelasting per kilogram) en minder naar de impact van hun activiteiten op de leefomgeving (de milieubelasting per hectare).[4] De voedselmarkt – en hun internationale concurrentiepositie daarbinnen – vormt voor boeren duidelijk het belangrijkste referentiepunt. En dat is ook te begrijpen, want boeren hebben nu eenmaal te maken met een markt waarin een hogere productkwaliteit geld oplevert, en een lagere milieubelasting in eerste instantie alleen maar geld *kost*.

Toch zijn inmiddels veel boeren ervan overtuigd geraakt dat ze – al dan niet aanvullend op hun agrarische activiteiten – een rol kunnen vervullen in onder andere natuurbeheer (bijvoorbeeld door aanleg van houtwallen), recreatie (denk aan 'kamperen bij de boer'), zorg (zoals dagbesteding voor mensen met een beperking), innovatie (prei op water) of energieopwekking (met zonnecollectoren of windturbines op het land), en dat ze op die manier hun toekomst in eigen hand kunnen nemen. Ze staan klaar om met tal van creatieve, pluriforme oplossingen aan de slag te gaan en hun verdienmodel daarop af te stemmen. Maar ook de boer die zich alleen toespitst op duurzame voedselproductie blijft bestaan.

De bedrijfsplannen van individuele boeren lopen zozeer uiteen, dat overheidsbeleid gebaseerd op een 'gemiddeld standaardbedrijf' naar ons oordeel weinig zinvol is.
Daarnaast hebben wij geconstateerd dat de lokale situatie van boerenbedrijven steeds bepalender wordt voor de verduurzamingsmogelijkheden van individuele boeren en voor het verdienmodel dat daarbij past. De over het land verspreid liggende bedrijven van de boeren aan onze dialoogtafels gaven een beeld van de diversiteit op dit punt. Als een bedrijf dichtbij een natuurgebied ligt, zal bescherming van de waterkwaliteit en/of het waterpeil belangrijker zijn dan wanneer het bedrijf dicht bij bebouwde omgeving ligt, waar beperking van fijnstofuitstoot en geurhinder relevanter zullen zijn. Verdienmodellen moeten daarop worden afgestemd.

[4] In het dichtbevolkte Nederland zijn de meeste milieuproblemen regionaal bepaald. Voor het vaststellen van de milieubelasting in een gebied is de belasting per ha daarom belangrijker dan de belasting per kg.

Beleid van de overheid dat inspeelt op deze diversiteit, creëert dus mogelijkheden voor alternatieve bedrijfsmodellen die het milieu niet belasten en waarmee geld kan worden verdiend om de verduurzaming te bekostigen. Op dit moment is er in het overheidsbeleid echter nog te weinig oog voor de diversiteit in de agrarische sector. Het beleid, dat vaak tot in detail in wettelijke regels wordt vastgelegd, is afgestemd op een gemiddeld standaardbedrijf op een gemiddelde standaardlocatie, dat in werkelijkheid niet bestaat. We schetsen hieronder waar de tekortkomingen in het beleid volgens ons precies zitten en welke gevolgen dit in de praktijk heeft.

Onderhandelen met sector-als-geheel gaat moeizaam en leidt tot verzet
Gegeven de diversiteit die boerenbedrijven vandaag de dag laten zien, is de traditionele manier van onderhandelen met de landbouwsector over oplossingen voor duurzaamheidsvraagstukken, niet meer adequaat. In de afspraken die de overheid tot nu toe maakt met de sector-als-geheel, komen de verschillen tussen agrarische bedrijfsstijlen onvoldoende tot hun recht. In de praktijk kan een overheidsmaatregel die voor de ene agrarische bedrijfsstijl goed werkt, voor de andere nadelig uitpakken. Als er oplossingen worden ontwikkeld voor de hele sector tezamen, blijven er dus altijd partijen achter die ontevreden zijn. Die zullen met tegenzin voldoen aan de opgelegde voorwaarden en zich schrap zetten tegen nieuwe beleidsinterventies. We zien dit soort verzet ook in de praktijk, bijvoorbeeld bij Farmers Defence Force (Hotse Smit, 2021). Onderhandelingen met de landbouwsector zouden volgens ons meer gericht moeten zijn op het s*amen creëren van oplossingen*, met respect voor de belangen van individuele bedrijven.

Generiek beleid lokt ongewenst gedrag uit bij boeren
Omdat de lokale omstandigheden van boerenbedrijven in toenemende mate bepalend zijn voor zowel de opgaven waarmee de boeren te maken hebben als de oplossingen die daarbij passen, zal het beleid van de overheid ruimte moeten laten voor invullingen van het beleid die zijn afgestemd op ieders lokale situatie. Generiek beleid werkt in de huidige context niet goed meer. Toch ontwikkelt de overheid nog steeds generieke duurzaamheidsmaatregelen voor de landbouwsector. Dat is bijvoorbeeld aan de orde voor klimaat, waarbij wordt uitgegaan van een percentage voor de gehele sector. Individuele boeren weten in zo'n geval niet wat de maatregelen voor hun persoonlijke situatie gaan betekenen. Deze onzekerheid prikkelt boeren om te anticiperen op wat er mogelijk gaat komen, bijvoorbeeld door extra vee te kopen – zodat ze ruimte hebben om vee 'in te leveren' als de regels strenger worden. Op die manier blijven situaties in stand die vroeg of laat zullen moeten worden gecorrigeerd met nieuwe aanscherpingen van beleid en strengere interventies.

Gejuridificeerd beleid blijkt in de praktijk vaak niet effectief
De boeren met wie wij hebben gesproken aan de dialoogtafels droegen verschillende voorbeelden aan die wijzen op een ontwikkeling die al enige tijd gaande is: het beleid en de beleidsregels van de overheid komen steeds meer los te staan van de praktijk. Maatregelen worden in toenemende mate tot in detail in wettelijke regels vastgelegd, oftewel gejuridificeerd. Dit komt het daadwerkelijk realiseren van duurzaamheidsdoelen lang niet altijd ten goede.

Een voorbeeld is de wettelijke regel dat mais vóór 1 oktober[5] van het land moet zijn en dat een vanggewas zoals gras of winterrogge moet zijn ingezaaid, om de uitspoeling van stikstof te verminderen. Zo'n specifieke regel die de wijze van uitvoering tot in detail vastlegt, vormt een keurslijf voor boeren. Oplossingen die wellicht beter passen in de lokale omstandigheden van een individueel boerenbedrijf worden daarmee geblokkeerd. De overheid zou zich beter kunnen

[5] In 2021 is er uitstel tot 31 oktober verleend.

beperken tot het stellen van de eis dat stikstof niet mag uitspoelen naar het grond- of oppervlaktewater, of dat grond niet langer dan drie weken gewasloos mag zijn. Boeren kunnen dan zelf beslissen hoe ze hun land groen houden.

Dat gedetailleerd vastgelegde regelgeving van de overheid averechts kan uitpakken heeft ook het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) onlangs gesignaleerd, in een beleidsbrief over de stikstofcrisis (PBL, 2021). Als de overheid ervoor kiest om voor de lange termijn heel strikte stikstofdoelen te formuleren, bestaat het risico dat te lang wordt vastgehouden aan beleidskeuzes die in de praktijk niet goed genoeg blijken te werken, aldus het PBL. Investeringen in emissiearme vormen van landbouw bijvoorbeeld, kunnen in sommige gebieden op langere termijn tóch tot te veel restemissies leiden. Investeringen in emissiearme stallen moeten dan versneld worden afgeschreven. Ook wijst het PBL op het risico dat strikte regelgeving kan leiden tot een 'ruimtelijk ongerichte' beleidsaanpak, die resulteert in weinig effectief natuurherstel op de plekken waar dit het meest urgent is.

Beleid dat geen rekening houdt met agrarische bedrijfsvoering belemmert investeringen van boeren
Boeren aan onze dialoogtafels hebben te kennen gegeven dat ze het overheidsbeleid voortdurend zien veranderen. Ze ondervinden daar last van omdat ze hun bedrijfsvoering keer op keer in korte tijd moeten aanpassen.

Op zichzelf vinden wij het te billijken wanneer de overheid haar beleid verandert als dit gebeurt op grond van bijvoorbeeld nieuwe inzichten of democratische besluiten. Overheidsbeleid is nu eenmaal een bedrijfsrisico waarmee elke ondernemer te maken heeft. Maar in de vormgeving van beleid dient de overheid naar ons oordeel wel naar redelijkheid rekening te houden met de bedrijfsvoeringscycli van boeren en met de transitiefase waarin boerenbedrijven verkeren. Anders hebben de voorgeschreven veranderingen te veel negatieve impact op afschrijvingstermijnen van investeringen, teeltwisselingen enzovoort. Boeren kunnen dan niet op tijd de benodigde investeringen doen.

Met te veel afzonderlijke maatregelen ontstaat voor boeren een onwerkbare situatie
Een andere grief van boeren die we hiervoor hebben besproken betreft de *veelheid* van beleid: er komen alsmaar nieuwe regels bij, steeds over andere aspecten. Wij kunnen de boeren hierin geen ongelijk geven. Tot op heden is het overheidsbeleid vooral gericht geweest op afzonderlijke duurzaamheidsaspecten. Zo is er afzonderlijk beleid geformuleerd voor de Europese doelen op het gebied van waterkwaliteit en voor de Europese doelen gericht op reductie van uiteenlopende emissies. En daar blijft het niet bij. Nu Nederland zich internationaal heeft verbonden aan de afspraak om in 2050 volledig klimaatneutraal te zijn, ligt er voor de landbouwsector een nog veel grotere opgave voor de lange termijn in het verschiet. Deze opgave zal ingrijpender consequenties hebben dan de huidige stikstofmaatregelen. Daarom is het volgens ons van belang dat de overheid alle maatregelen voor de agrarische sector in samenhang gaat bekijken en dat niet langer maatregel na maatregel aan de boeren wordt afgekondigd.

Boeren worden door strakke overheidssturing te weinig betrokken bij zoeken naar oplossingen
Wij signaleren tot slot dat de overheid, doordat ze met haar beleid de oplossingsrichtingen tot in detail voorschrijft, de problemen naar zich toe trekt. Veel boeren voelen zich daardoor nauwelijks eigenaar van de duurzaamheidsproblemen die in hun sector spelen. Een reflex die daardoor gemakkelijk kan ontstaan is dat boeren de randen opzoeken van wat mogelijk is. We zien dat in de praktijk ook gebeuren. We noemden hierboven al de extra aankoop van vee voorafgaand aan een te verwachten aanscherping van regelgeving op sectorniveau. Dat sommige boeren pleiten voor

oplossingen met investeringen in luchtwassers en deze vervolgens onvoldoende gebruiken, vormt een ander voorbeeld dat wijst op een gebrek aan betrokkenheid bij de problemen.

De praktijk is weerbarstig
Ook gemeenteraden en Provinciale Staten lijken zich niet altijd te vereenzelvigen met de strakke regulering vanuit Den Haag. Zo wordt zelden of nooit een vergunning ingetrokken wanneer een veehouderijbedrijf niet aan de vereisten van de Natuurbeschermingswet voldoet, hoewel de overheid daartoe wel verplicht is (Raad van State, 2021). Daarnaast worden nog steeds nieuwe vergunningen afgegeven aan boerenbedrijven, terwijl de vraag is of dit gezien de onduidelijkheid over milieueffecten wel wenselijk is (Kuiper & Daalder, 2021 en NOS.nl, 2021). Veelal worden technieken vergund waarvan de milieuwinst bepaald is in modellen of in proefopstellingen, maar die in de praktijk vaak niet wordt gerealiseerd. Zo constateerde de Rechtbank Midden Nederland onlangs dat het hanteren van gecertificeerde stalsystemen geen inzicht hoeft te geven in de daadwerkelijke uitgestoten emissies. Dit leidde tot het vernietigen van besluiten over 17 agrarische bedrijven en een slachterij (Rechtbank Midden-Nederland, 2021). Het gevolg van deze gang van zaken is dat duurzaamheidsdoelen niet worden gehaald en dat noodregulering op termijn onvermijdelijk is.

4. Aanbevelingen

Bij de realisatie van een duurzame landbouw ligt de nadruk op dit moment sterk op het saneren van boerenbedrijven (opkopen, onteigenen) en op het uitvaardigen van steeds gedetailleerdere voorschriften over hoe er moet worden geboerd. De onzekerheid die dit voor de agrarische sector met zich meebrengt leidt tot veel weerstand, ook bij boeren die in principe perspectief zien in een duurzame bedrijfsvoering.

Wij betwisten niet dat er een saneringsopgave ligt. Wij vinden echter dat gelijktijdig ook en sterker moet worden ingezet op de boerenondernemers die binnen de randvoorwaarden van duurzaamheid kunnen en willen doorgaan. De overheid moet hen onderdeel van de oplossing laten zijn, door ze zelf verantwoordelijk te maken voor het realiseren van een toekomstbestendig (en in veel gevallen multifunctioneel) bedrijf, dat veerkrachtig genoeg is om beleidsveranderingen aan te kunnen. Ondersteuning van de boeren door de overheid met beleid, geld en kennis is daarbij onontbeerlijk.

Belangrijk daarbij is dat de overheid transparant maakt wat de duurzaamheidseisen zijn voor verschillende soorten boerenbedrijven en dat zij certificering gebruikt om op bedrijfsniveau inzichtelijk te maken welke stappen boeren nog moeten zetten richting verduurzaming. Overheden moeten daarbij ook daadwerkelijk handhaven, bijvoorbeeld op basis van gemeten emissies, als duurzaamheidsnormen niet worden gehaald. Een andere vereiste is dat op regionaal niveau, in gebieden met veel boerenbedrijven, wordt gezocht naar manieren om regionale verduurzamingsopgaven te vertalen naar bedrijfsniveau, Rijk en provincies zouden hierbij boeren moeten ondersteunen in de gebiedsprocessen.

Hieronder vertalen wij dit alles in zes concrete aanbevelingen, die wij voorzien van toelichting. Bij elke aanbeveling geven wij aan op welke overheidslaag/-lagen deze specifiek is gericht.

[1] Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten: zorg voor maximale duidelijkheid over bedrijfsspecifieke duurzaamheidsnormen[6]

Voor boeren is het van belang om duidelijkheid te krijgen over de vraag aan welke duurzaamheidsnormen bedrijfsspecifiek moet worden voldaan. Deze duidelijkheid hebben boeren nodig om tijdig passende investeringen te kunnen doen ter verduurzaming van hun bedrijfsvoering dan wel hun verdienmodellen aan te passen.

Het nationale duurzaamheidsbeleid telt diverse doelen, met elk bijbehorende normen. Deze normen worden door verschillende overheden vastgesteld. Fosfaat- en nitraatnormen om te voldoen aan de Nitraatrichtlijn worden bijvoorbeeld vastgesteld door het ministerie van LNV. En hoeveel ammoniak een veehouderij mag uitstoten wordt bepaald door de provincie en dient onder andere voor de Natuurvergunning.

In weerwil van de gestelde normen worden de gestelde doelen niet altijd gerealiseerd. Zo heeft het PBL (2020) vastgesteld dat bij voortzetting van het huidige beleid in iets minder dan de helft van de oppervlaktewateren de voor 2027 gestelde stikstof- en fosfordoelen niet zullen worden gehaald. Dit komt doordat de voor deze emissies vastgestelde normen niet toereikend zijn. Andere doelen, bijvoorbeeld op het gebied van broeikasgasreductie, zijn geformuleerd voor de sector als geheel en zijn niet vertaald naar bedrijfsniveau. Boeren weten daardoor niet hoe zij moeten handelen om binnen de gestelde kaders te blijven. De kans dat het beleid al snel weer zal moeten worden aangepast, is dan groot.
Gelet op het voorgaande adviseren wij de verschillende overheden die verantwoordelijk zijn voor het stellen van de normen, aan individuele boeren maximale duidelijkheid te verschaffen over de duurzaamheidsnormen waaraan ze moeten voldoen. Het is raadzaam om daarbij gebruik te maken van ijkjaren. Stel dus niet alleen normen voor de eerstkomende jaren, maar voor zover mogelijk ook normen voor de daaropvolgende tijdvakken (bijvoorbeeld voor 2030 en 2050), wat in bijzonder ook voor jonge boeren van belang is. Idealiter zijn de normen opgebouwd uit normen per perceel en bouwblok (stallen), want dit zijn de eenheden die ondernemers huren, pachten of bijkopen.

Overigens moet bij het stellen van normen op bedrijfsniveau rekening worden gehouden met het feit dat in de landbouw niet alle vormen van grondgebruik overal mogelijk zijn. Elke grondsoort kent zowel landbouwkundig als vanuit milieuoogpunt zijn beperkingen. Zoals wij eerder hebben geadviseerd (Rli, 2020) dient het grondgebruik te worden afgestemd op de grondsoort (‘functie volgt bodem’).

[2] Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten: biedt binnen de gestelde overheidsnorm zo veel mogelijk vrijheid aan de ondernemer

Door de overheid gestelde normen kunnen generiek of specifiek van aard zijn, afhankelijk van de parameter die het betreft en de situatie van het bedrijf. In het laatste geval worden de normen in de vergunning gespecificeerd naar grondsoort, afstand tot water c.q. de nabijheid van natuur of bewoning. Ongeacht het onderscheid tussen generieke en specifieke normen bepleiten wij deze zo veel mogelijk vast te leggen in doelvoorschriften, en het aan de ondernemer over te laten met welke middelen het te bereiken doel wordt gerealiseerd. Vanzelfsprekend moet worden gecontroleerd of

[6] Onder duurzaamheidsnormen verstaan we normen voor milieu, dierenwelzijnsnormen, biodiversiteitsindicatoren, sociale normen voor werknemers enzovoorts.

het gestelde doel wordt bereikt en zo nodig worden gehandhaafd (zie aanbeveling 4). Wij realiseren ons overigens dat de daarvoor benodigde monitoring nog het nodige vergt.

[3] Rijk: bevorder de totstandkoming van een zo veel mogelijk geïntegreerd certificeringssysteem en richt een onafhankelijke autoriteit op die het certificeringssysteem opzet en monitort

Het certificeringsproces is een middel om toezicht te houden en te controleren of een bedrijf voldoet aan de eisen van de overheid of van ketenpartijen. Certificering vormt nu al de basis voor biologische landbouw en voor tal van duurzaamheidslabels (*On the way to planet proof, Beter Leven Keurmerk, Beter voor Koe, Natuur en Boer* enzovoort). Boeren hebben te maken met tal van certificeringen en toezichthouders, die soms algemeen, maar soms ook heel specifiek voorschrijven hoe te werken.

Certificering heeft een aantal voordelen, zeker als ketenpartijen en banken certificeringssystemen gebruiken die aansluiten op, of zo mogelijk geïntegreerd worden in, het certificeringssysteem van het Rijk. In het proces van certificering wordt de veelheid van eisen die op een bedrijf afkomt in onderling verband gebracht en wordt beoordeeld in hoeverre aan de actuele respectievelijk de verder weg liggende norm wordt voldaan. Daarbij kan worden gedifferentieerd naar de omstandigheden van het specifieke bedrijf: verschillen in bijvoorbeeld de aard van het bedrijf, de toegepaste technologieën, de locatie enzovoorts. Bovendien kan certificering worden verbonden met beloningssystemen naar de mate waarin meer inspanning wordt verricht die boven de norm uit stijgt. En tenslotte kan verbinding worden gelegd met toezicht door de overheid, naar de mate waarin wordt voldaan aan de bij het certificaat opgenomen vereisten is minder controle door de overheid nodig. Ketenpartijen en het Rijk kunnen erop aandringen dat de Farm-to-Fork strategie van de EU met een vergelijkbare aanpak van certificering wordt uitgewerkt. Dat maakt toegang tot internationale markten voor de bedrijven gemakkelijker.

Het certificeringssysteem voor duurzaamheidsopgaven zou volgens ons via de volgende stappen kunnen worden ontwikkeld:

- Bedrijven krijgen van overheden (zie aanbeveling 1) duidelijkheid met betrekking tot de duurzaamheidsnormen. Deze zijn afgeleid van wat in de regio mogelijk is en waar mogelijk en nodig per bedrijf gespecificeerd. Het betreft normen voor waterstand, waterkwaliteit en mineralen (in lucht en bodem), gewasbeschermingsmiddelen (actieve stof per hectare), broeikasgassen, energie, natuur, landschap, dierenwelzijn en sociale zorg voor werknemers voor de eerstkomende jaren, 2030 en 2050.
- Een door de overheid nieuw op te richten onafhankelijke autoriteit maakt duidelijk hoe de duurzaamheidsnormen worden gemeten. Zoveel als mogelijk moet worden gekozen voor daadwerkelijke metingen. In een aantal gevallen zullen echter benaderingen via indicatoren nodig zijn omdat de sensortechnologie om daadwerkelijk te meten nog niet voldoet.
- Boeren zorgen dat administratie (dashboard/duurzaamheidsverslag) inzicht geeft in hun prestaties.
- Een keer per jaar vindt inspectie plaats door de autoriteit, waarbij eventuele verbeterpunten, afwijkingen en wetsovertredingen kunnen worden geconstateerd. Bij wetsovertredingen en veel afwijkingen volgt decertificering. Bij veel verbeterpunten en afwijkingen moet op kosten van het bedrijf een adviseur worden ingeschakeld.
- Op basis van de vooruitgang, specifieke prestaties (bijvoorbeeld vogelbeheer) of het vroegtijdig behalen van normen voor bijvoorbeeld 2030 kunnen bedrijven hoger worden gecertificeerd

(brons, zilver of goud). Dit sluit aan bij de uitwerking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid die Nederland in voorbereiding heeft (zie kader).
- Ketenpartijen kunnen toegang krijgen tot de certificeringsuitslag als de boer de instantie daartoe machtigt. Maar ketenpartijen kunnen die machtiging ook eisen in hun leveringsvoorwaarden.
- Bij decertificering worden overheden geïnformeerd. Zij dragen de verantwoordelijkheid voor het toepassen van sancties (zie aanbeveling 4).
- We realiseren ons dat zo'n certificeringssysteem niet van vandaag op morgen kan worden ingevoerd omdat het tijd kost om dit te ontwikkelen.
- Wij bevelen het kabinet aan om te zorgen voor een geleidelijke, gefaseerde invoering van het systeem en daarbij zoveel mogelijk gebruik te maken van de al bestaande registratiesystemen.[7]

Plan voor toeslagensysteem met duurzaamheidsniveaus in gemeenschappelijk landbouwbeleid
Zoals wij eerder hebben geadviseerd (Rli, 2019a) werkt het ministerie van LNV op dit moment aan een voorstel om de hectaretoeslagen uit het gemeenschappelijk landbouwbeleid te vervangen door 'ecoregelingen'. Daarin wordt boeren een toeslag per hectare toegekend volgens een puntensysteem dat is gebaseerd op scores op klimaat-, bodem-, water- en landschapsopgaven (bijvoorbeeld CO_2-vastlegging, verbetering van bodem- en waterkwaliteit, vermindering van gewasbeschermingsmiddelen en verbetering van natuurkwaliteit). In het systeem moet de boer een minimaal aantal punten behalen op elk van de doelen. Het behaalde aantal punten bepaalt op welk duurzaamheidsniveau de boer wordt betaald: brons, zilver of goud. Biologische landbouw is in dit systeem per definitie goud (LNV, 2021).

Wij vinden dat de rijksoverheid moet bevorderen dat een geïntegreerd certificeringssysteem en een daarbij behorende onafhankelijke autoriteit (met praktijkkennis van de agrarische sector) worden ingevoerd. De voordelen daarvan zijn hierboven al geschetst. De door ons bepleite autoriteit kan bovendien coördinerend optreden als het gaat om het toezicht van de overheid. Bijkomend voordeel van die coördinatie is dat geleerd kan worden van de *best practices*.

Wij adviseren om de certificering eveneens als grondslag te gebruiken voor het hierboven besproken systeem van gedifferentieerde toeslagen per hectare, dat de minister van LNV wil gaan hanteren bij de uitwerking van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Op vergelijkbare wijze kan certificering de basis vormen voor transitiefinanciering of voor het belonen van boeren die groene diensten leveren zoals de aanleg van landschapselementen, vastlegging van CO_2, waterberging, herstel van biodiversiteit (akkerranden, kruidenrijk grasland, akker- en weidevogelbeheer), openstelling van wandelpaden enzovoort. In aanvulling op het gemeenschappelijk landbouwbeleid kan de overheid hiervoor ruimhartig langetermijncontracten aanbieden. Dergelijke contracten bieden boeren de benodigde zekerheid om te investeren en hun bedrijfsstrategie aan te passen.

[4] Rijk, provincie, waterschappen en gemeenten: zet in op adequate handhaving op bedrijfsniveau

Als boeren meer vrijheid en verantwoordelijkheid krijgen als het gaat om de wijze waarop zij hun bedrijf verduurzamen, is adequate handhaving des te belangrijker. De overheden blijven ten minste formeel verantwoordelijk voor toezicht en handhaving. Maar het resultaat van controles bij boerenbedrijven door de certificerende autoriteit (inclusief eventuele decertificering wegens het niet

[7] In de toekomst zal een deel van de bedrijven een omgevingsvergunning krijgen in het kader van de Omgevingswet. De certificeringsautoriteit kan dan gemeenten behulpzaam zijn door inzicht te geven in de stand van zaken bij deze bedrijven.

voldoen aan de wettelijke eisen) zal in de praktijk kunnen leiden tot minder (of incidenteel meer) toezicht door de overheid. Het opleggen van sancties als een bedrijf zich niet aan de regels houdt blijft uiteraard een overheidsverantwoordelijkheid.

[5] Rijk en provincie: wees actief betrokken bij gebiedsprocessen

In ons advies *De som der delen* (Rli, 2019b) hebben wij betoogd dat het Rijk nadrukkelijker in de regio aanwezig zou moeten zijn om transities samen met de belanghebbende partijen ter plaatse vorm te geven. Ook de transitie naar een duurzame landbouw vergt dat het Rijk in de regio nadrukkelijk aanwezig is om de verduurzamingsopgave te ondersteunen.

In sommige gebieden liggen er gezamenlijke opgaven, bijvoorbeeld als gevolg van een gewenste verhoging van de waterstand of biodiversiteitsherstel. Die opgaven moeten via gebiedsprocessen waarbij de boeren betrokken zijn worden vertaald naar eisen voor de afzonderlijke bedrijven. Het Rijk moet bij dat overleg actief betrokken zijn en de provincie moet een ondersteunende rol spelen.

Zoals we in de vorige paragraaf hebben beschreven kan de belangenbehartiging van boeren door de diversiteit aan boeren niet langer op de vertrouwde manier plaatsvinden, waarbij men zich alleen richt op het verdelen van de winst of het verlies dat het resultaat is van het onderhandelingsproces. In de huidige situatie kan winst voor de ene boer verlies betekenen voor de ander. Daardoor ontstaan instabiele compromissen (Smit, 2021). Recente casussen zoals op Schiermonnikoog (Van der Linde, 2021) of in Buijtenland van Rhoon (May & Verdaas, 2019) laten zien hoe lastig gebiedsprocessen soms zijn. Boeren die voor de zware opgave staan om hun bedrijf te verduurzamen, verdienen daarom meer ondersteuning-op-maat bij het behartigen van hun belangen.

Van belang is om bij gebiedsprocessen veel aandacht te besteden aan het samen creëren van oplossingen. Dat betekent dat niet zozeer moet worden ingezet op het overbruggen van verschillen, maar dat veeleer moet worden geïnvesteerd in wederzijds respect en vertrouwen. Het proces moet zich kenmerken door:

- erkenning van afhankelijkheden: boeren, overheden, ketenpartijen, consumenten enzovoort hebben elkaar nodig om tot duurzame landbouw te komen;
- een open houding van de deelnemers ten aanzien van de belangen van alle betrokken actoren (boeren zijn misschien bang hun bestaansrecht te verliezen, consumenten zijn misschien bang dat het voedsel te duur wordt);
- zoeken naar objectieve antwoorden op gemeenschappelijke onderzoeksvragen (bijvoorbeeld: hoeveel productieverlies lijdt een boer wanneer hij/zij inzet op activiteiten voor biodiversiteit?);
- zorg voor de ander (wederzijds respect waardoor waardering en vertrouwen ontstaat);
- gezamenlijk formuleren van vervolgstappen.

In veel regio's zal er behoefte ontstaan aan een nieuwe 'landinrichtingsronde'. Sommige boeren zijn gezien hun ambities op de verkeerde plaats gevestigd. Anderen hebben percelen waarop zij niet langer uit de voeten kunnen vanwege strenge emissie-eisen of klimaatveranderingseffecten zoals bodemdaling, verzilting of wateroverlast. Ook het ruimtebeslag voor woningbouw, energie, natuur en bossen of infrastructuur kan nopen tot het heroverwegen van de bestaande landinrichting. Juist in dit soort gevallen is kavelruil (en incidenteel verplaatsing van bedrijven) aan de orde. Het kan dan nuttig zijn om in processen van co-creatie tot oplossingen te komen.

[6] Rijk: zet in op verduurzaming van de keten en gedragsverandering van de consument

De rijksoverheid moet bevorderen dat kredietverstrekkers, inkoopcombinaties van supermarkten, afzetcoöperaties en ook de consument meer bijdragen aan het proces van verduurzaming. De mogelijkheden om te verduurzamen zijn voor agrarische bedrijven namelijk sterk afhankelijk van de mate waarin partijen in de voedselketen en consumenten meebewegen en hen ondersteunen in de transitie naar duurzame bedrijfsmodellen. Dit blijft een punt van aandacht. Wanneer een boer overstapt naar een duurzaam bedrijfsmodel, betekent dit dat hij/zij andere afzetkanalen moet vinden, technische aanpassingen moet doorvoeren in de productie en reële afnameprijzen moet zien te krijgen voor zijn/haar duurzame producten, met name bij de gangbare agrarische productieketens (Baltussen et al, 2021). Productieketens zullen dus goed moeten samenwerken om de trend van dalende voedselprijzen om te buigen naar eerlijke prijzen voor duurzame producten (Baltussen et al., 2018). Ook zullen er nieuwe lokale ketens moeten worden ontwikkeld en nieuwe markten moeten worden opgezet, vooral rondom steden. Boeren zullen het vizier daarnaast nog meer moeten richten op de sterk groeiende internationale markt voor biologisch voedsel (Bionext, 2021). Ketenpartijen kunnen helpen om deze markten voor de Nederlandse boeren te ontsluiten. Wij adviseren het Rijk en het bedrijfsleven ook in Europa te zorgen voor een verduurzamingsstrategie met certificering, meer doel- en minder middelsturing en mogelijkheden voor het toepassen van nieuwe technologieën.

Daarnaast dient het Rijk verduurzamingsconvenanten tussen de betrokken partijen tot stand te helpen brengen. Als blijkt dat ketenpartijen te weinig meebewegen in de richting van verduurzaming, zal de rijksoverheid maatregelen moeten treffen (zie kader).

Mogelijke maatregelen voor verduurzaming van de keten

- Verplichting voor de retailsector om een vast percentage duurzame producten in de aanbieding c.q. in de schapruimte te hebben.
- Verplichting voor partijen in de keten om een vast percentage duurzame producten in te kopen. Bijvoorbeeld een verplichting voor slachterijen om een vast percentage vlees te slachten afkomstig van duurzame veehouders.
- Certificering van supermarkten en horeca die een bepaald aandeel duurzame producten in het assortiment hebben. Naar Deens voorbeeld zouden de volgende labels kunnen worden verstrekt: brons = 30-60% biologisch voedsel, zilver = 60-90% biologisch voedsel, goud = 90-100% biologisch voedsel.[8]
- Btw-verhoging voor niet-duurzaam voedsel dan wel btw-verlaging voor duurzaam voedsel.
- Invoering van een wettelijke afstandsbeperking (bijvoorbeeld een cirkel van 500 km) voor de inkoop van veevoer dat bestemd is voor de productie van duurzaam voedsel.

Tot slot

Hierboven hebben wij geadviseerd in welke richting het overheidsbeleid zich zou moeten ontwikkelen om enerzijds de verduurzaming in de landbouw te bevorderen en anderzijds boeren perspectief te bieden. Zo zal naar wij verwachten duidelijker zichtbaar worden wat boeren allemaal

[8] Mede door dit van overheidswege gecontroleerde certificeringssysteem voor de horeca is Denemarken koploper in de consumptie van biologisch voedsel. De invloed van de certificering is groot, omdat ook het voedsel in (school)kantines en kinderopvanginstellingen hieraan moet voldoen (Food Nation, 2019).

al hebben bewerkstelligd en nog zullen gaan bewerkstelligen. Daarmee kan voor hen ook weer de waardering van de maatschappij ontstaan die zij nu missen.

BIJLAGE Totstandkoming advies

Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) is het strategische adviescollege voor regering en parlement op het brede domein van duurzame ontwikkeling van de leefomgeving en infrastructuur. De raad is onafhankelijk en adviseert gevraagd en ongevraagd over langetermijnvraagstukken. Met een integrale benadering en advisering op strategisch niveau wil de raad bijdragen aan de verdieping en verbreding van het politiek en maatschappelijk debat en aan de kwaliteit van de besluitvorming.

Leden van de Raad voor de leefomgeving en infrastructuur
Ir. J.J. (Jan Jaap) de Graeff (voorzitter)
Drs. P. (Pallas) Agterberg
Drs. J.A. (Jeanet) van Antwerpen
Prof. mr. N.S.J. (Niels) Koeman
J. (Jantine) Kriens
Drs. E.M.J. (Emmy) Meijers
Drs. K.J. (Krijn) Poppe
Ir. C.M. (Karin) Sluis
Prof. dr. E.T. (Erik) Verhoef
Em. prof. dr. A.N. (André) van der Zande

Junior-raadsleden
J.A.L. (Joris) van den Boom MSc
E. (Eva) Gaaff MSc
Y. (Yourai) Mol BPhil

Algemeen secretaris
Dr. R. (Ron) Hillebrand

Samenstelling raadscommissie
Drs. K.J. (Krijn) Poppe, raadslid Rli en commissievoorzitter
Prof. dr. M.N.C. (Noelle) Aarts, Instituut voor Science in Society (ISiS), Radboud Universiteit
Drs. P. (Pallas) Agterberg, raadslid Rli
Ir. C.A.C.J. Oomen, gepensioneerd medewerker Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit

Samenstelling projectteam
Dr. N.W.M. (Nicole) van Buren, projectleider
Drs. S. (Sabine) Desczka, extern projectmedewerker, Wageningen Economic Research
A. (Anneke) Koose-Verschoor, projectassistent
Ir. B.B.W. (Bart) Thorborg, projectmedewerker

Geraadpleegde personen en instanties
Anouk Abegg, Provincie Noord-Brabant
Chris Backes, Universiteit Utrecht
Willy Baltussen, Wageningen Economic Research

Marije Beens, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Marko Bos, Sociaal-Economische Raad
Inès Burrus, The Faculty of Business and Economics of the University of Lausanne
Aldert van Eck, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Marieke Francke, College van Rijksadviseurs
Hans de Haan, Ketensief
Claudia Hartman, Sociaal en Cultureel Planbureau
Gillian Herpers, Koninklijk Nederlands Normalisatie-instituut (NEN)
Joost Houtkamp, Provincie Overijssel
Sarah van Hugte, Sociaal-Economische Raad
Jos van Leussen, Provincie Overijssel
Henk Massink, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Wouter Mensink, Sociaal en Cultureel Planbureau
Liset Middelkamp, Provincie Overijssel
Ryan Nijzink, a.s.r. real estate
Dick van den Oever, a.s.r. real estate
Fadyan Pronk, a.s.r. real estate
Anne Reitsma, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Daniëlle Sevenster-Hendriks, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Annie de Veer, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Geert van der Veer, Herenboeren
Tim Verhoef, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Jos Verstraten, Melkveehouder/lid kerngroep Boerenraad
Bjørn Volkerink, Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit
Shera van den Wittenboer, College van Rijksadviseurs
Kees van Zelderen, biologisch melkveehouder / lid kerngroep Boerenraad

Dialoogtafel Zuid-Nederland, 19 februari 2021, 10.00-12.00 uur
Anton Bartelen, Akkerbouwer
Thomas Broex, Fruitteler
Jos Verstraten, Melkveehouder
Pieter Vlemminx, Varkenshouder

Dialoogtafel Midden-Nederland, 19 februari 2021, 14.00 – 16.00 uur
Gert-Jan Eggink, Melkveehouder
Pieter Evenhuis, Akkerbouwer
Annette van Gaalen, Zoogkoeienhouder / recreatieondernemer
Douwe Monsma, Akkerbouwer
Leon Noordam, Akkerbouwer

Dialoogtafel Noord-Nederland, 22 februari 2021, 10.00-12.00 uur
Evelien Drenth, Akkerbouwer
John Huiberts, Bollenkweker
Klaas Schenk, Akkerbouwer
Wim Timmermans, Melkveehouder

Bijeenkomst met boeren, 18 november 2021
Evelien Drenth, Akkerbouwer
Pieter Evenhuis, Akkerbouwer
Annette van Gaalen, Zoogkoeienhouder / recreatieondernemer
John Huiberts, Bollenkweker
Douwe Monsma, Akkerbouwer
Leon Noordam, Akkerbouwer
Klaas Schenk, Akkerbouwer
Jos Verstraten, Melkveehouder
Pieter Vlemminx, Varkenshouder

Externe referenten
Chris Backes, Universiteit Utrecht
Esther Peeren, Universiteit van Amsterdam

Tekstredactie
Saskia van As, Tekstkantoor Van As, Amsterdam

Illustratie
Ronald van der Heide, Studio Ronald van der Heide, Utrecht

Vertaling
Dit advies is vertaald in het Engels en te downloaden via https://en.rli.nl/

Publicatie Rli 2021/06

Literatuur

Baltussen, W., van Galen, M., Logatcheva, K., Reinders, M., Schebesta, H., Splinter, G., Doornewaard, G., van Horne, P., Hoste, R., Janssens, B., van der Meer, R., & Stokkers, R. (2018). *Positie primaire producent in de keten: samenwerking en prijsvorming.* Wageningen Economic Research, Rapport 2018-027.

Baltussen, W., Hoste, R., Herceglić, N. & Silvis, H. (2021). *Beprijzen van vlees en verduurzaming: een begaanbare weg?* Wageningen: Wageningen Economic Research, Rapport 2021-050.

Bionext (2021). *Bionext trendrapport 2020. Ontwikkelingen in de biologische sector.* Ede.

BZK (2020). *Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI).* Brief van de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijkrelaties aan de Tweede Kamer d.d. 23 april 2020. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 34 682, nr. 48.

CLO (2020). *Landbouw en milieu.* Geraadpleegd op 1 november 2021 via Landbouw en milieu | Compendium voor de Leefomgeving (clo.nl)

Denieuweboerenfamilie.nl (2021*). Samen slimmer boeren.* Geraadpleegd op 8 oktober 2021 via https://www.denieuweboerenfamilie.nl

Erisman, J.W. & Strootman, B. (2021). *Naar een ontspannen Nederland: hoe het oplossen van de stikstofproblematiek via een ruimtelijke benadering een hefboom kan zijn voor het aanpakken van andere grote opgaven en zo een nieuw perspectief kan opleveren voor het landelijk gebied.* Leiden/Amsterdam: Universiteit Leiden/Centrum voor Milieuwetenschappen/Strootman Landschapsarchitecten.

Food Nation (2019). *Sustainability solving global food challenges: with solutions of tomorrow,* white paper.

Hotse Smit, P. (2021). *Plan voor oplossing stikstofprobleem sneuvelt onder druk van Farmers Defence Force*, *De Volkskrant*, 13 oktober 2021.

Kuiper, M. & J. Daalder, J. (2021). Deze boer kreeg toestemming om duizenden extra varkens te houden. Ondanks de stikstofcrisis. *NRC Handelsblad*, 24 oktober 2021.

Kuiper, M. & Rutten, R. (2021). Kabinet heeft plannen voor onteigening honderden boeren. *NRC Handelsblad*, 5 september 2021.

Linde, I. van der (2021). We willen hand in hand met de natuur boeren. *De Groene Amsterdammer*, 13 oktober 2021.

LNV (2021). *Voortgang Nationaal Strategisch Plan in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid 2023-2027.* Brief van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer d.d. 24 september 2021. Tweede Kamer, vergaderjaar 2021-2022, 28 625, nr. 298.

May, J. & Verdaas, C. (2019). Lessen uit het Buijtenland. *ROM*, 37 (12), p. 30-34.

NOS.nl (2021). *Boeren bij natuurgebieden kregen onterecht toestemming tot uitbreiding*. Geraadpleegd op 1 november 2021, via: https://nos.nl/artikel/2403042-boeren-bij-natuurgebieden-kregen-onterecht-toestemming-tot-uitbreiding

PBL (2020). *Nationale analyse waterkwaliteit: onderdeel van de Delta-aanpak Waterkwaliteit. Eindrapport.* Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

PBL (2021). *Naar een uitweg uit de stikstofcrisis. Overwegingen bij een integrale, effectieve en juridisch houdbare aanpak*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Raad van State (2021). *Uitspraak 201907146/1/R2*. Uitspraak d.d. 20 januari 2021 betreffende de vraag onder welke omstandigheden een natuurvergunning kan of moet worden ingetrokken. ECLI:NL:RVS:2021:71. Te raadplegen via https://www.raadvanstate.nl/@124083/201907146-1-r2

Rechtbank Midden-Nederland (2021). *Uitspraak Nr. UTR 20/4157*. Uitspraak d.d. 22 september 2021 betreffende Beoordeling intern salderen na uitspraak Logtsebaan. ECLI:NL:RBMNE:2021:4519. Te raadplegen via https://uitspraken.rechtspraak.nl/inziendocument?id=ECLI:NL:RBMNE:2021:4519

Rli (2019a). *Europees landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2019b). *De som der delen: verkenning samenvallende opgaven in de regio*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Rli (2020). *De bodem bereikt?!* Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.

Raaij, L. van (2021). Plan van Twentenaren moet zuivelmarkt flink op z'n kop zetten: 'Het moet eerlijker voor de boeren'. *Algemeen Dagblad*, 1 augustus 2021.

Raworth. K. (2017). *What on Earth is the Doughnut?* Geraadpleegd op 26 oktober 2021, via https://www.kateraworth.com/doughnut/

Smit, P. (2021). Scheuring in AgriNL door actieplan stikstof. *Nieuwe Oogst*, 13 oktober 2021.