



Pilot landschapsinclusieve landbouw
De Marne, Krimpenerwaard en Salland

op weg naar een
New Deal
tussen boer en
maatschappij

Advies en essays

op weg naar een

New Deal

tussen boer en maatschappij

Advies over de transitie naar landschapsinclusieve
landbouw, gevoed door drie regionale pilots

Juli 2020



1. Een woord vooraf	6
Op weg naar een <i>New Deal</i> tussen boer en maatschappij	
2. Advies	10
Advies over de transitie naar landschapsinclusieve landbouw, gevoed door drie regionale pilots	
3. Essays	20
3.1 Landschap is alles	22
3.2 De economie van de landbouw en de mogelijkheden voor regio's om te verduurzamen	32
3.3 Meetlat landschapsinclusieve landbouw	44
3.4 Instrumenten voor landschapsinclusieve landbouw	56
3.5 Proces en methode: van doelen naar een transitieplan	78
4. Pilots landschapsinclusieve landbouw	94
4.1 Samenvatting pilot De Marne	96
4.2 Samenvatting pilot Krimpenerwaard	104
4.3 Samenvatting pilot Salland	112
Bronnen	120
Colofon	122

Inhoudoppgave

Afb. 1.0
Landbouw met hoge waterpeilen in de Krimpenerwaard
Foto: JMK Media



Een woord vooraf

Afb. 1.1
Dijk bij Pieterburen, De Marne
Foto: JMK Media

De huidige intensieve wijze van voedselproductie is niet langer houdbaar en gaat ten koste van het landschap, de natuur, de bodemkwaliteit, de biodiversiteit, het milieu en de volksgezondheid. Nederland teert in op zijn maatschappelijke vermogen. Niet alleen lijdt Nederland daarmee verlies, de meeste boeren profiteren zelf evenmin van deze bedrijfsvoering. Het is hoog tijd voor een koerswijziging. Dat is ook het uitgangspunt van de visie Waardevol en Verbonden die Carola Schouten als minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) in september 2018 presenteerde. In juni 2019 volgde het bijbehorende Realisatieplan. Deze beleidsstukken creëren de voorwaarden voor een fundamentele verandering in de Nederlandse landbouw.

Eind 2018 presenteerden wij Panorama Nederland. Daarin pleiten we voor een *New Deal* tussen boer en maatschappij. Naast een eerlijker inkomen voor de boer heeft de *New Deal* als opbrengst schoon water en schone lucht, een gezonde bodem, meer biodiversiteit en een aantrekkelijk en toegankelijk landschap. Dit advies maakt inzichtelijk wat er nodig is om dat te bereiken. Het laat zien welke keuzen en maatregelen op nationaal niveau voorwaardelijk zijn om de beoogde *New Deal* en de daaraan gekoppelde transitie naar landschapsinclusieve landbouw mogelijk te maken. Er is een direct verband met het recente advies van de commissie-Remkes over het stikstofbeleid. Remkes bevestigt de noodzaak zo'n transitie. Wij bieden met het concept van landschapsinclusieve landbouw een concrete invulling aan voor de uitwerking van het stikstofbeleid.

Om uit te vinden hoe de door ons bepleite *New Deal* er in verschillende regio's concreet uit zou kunnen zien, zijn wij drie regionale pilots gestart. De pilots zijn gesitueerd in drie landschapstypen: veen/Krimpenerwaard, klei/De Marne, zand/Salland. In de pilots hebben we samengewerkt met lokale en regionale stakeholders, boeren (met verschillende bedrijfsstijlen), agrarische collectieven, organisaties voor landschap en natuur, waterschappen, gemeenten en provincies, in combinatie met drie bureaus voor landschapsarchitectuur (NOHNIK, Flux en VPxDG), het Louis Bolk Instituut en het Kenniscentrum Landschap van de Rijksuniversiteit Groningen. Elke pilot heeft een perspectief voor de regio opgeleverd, waarin een duurzaam, levensvatbaar landbouwsysteem in een aantrekkelijk en biodivers landschap wordt geschetst. Samen hebben we inzichtelijk gemaakt welke nieuwe verdienmodellen er denkbaar zijn en wat ervoor



Afb. 1.2
Het college van Rijksadviseurs, v.l.n.r.
Daan Zandbelt, Floris Alkemade en Berno
Strootman
Foto: Arenda Oomen

nodig is om die dichterbij te brengen. Ook hebben we in beeld gebracht wat de kansen en remmende factoren zijn om de transitie te realiseren. Het was voor alle betrokkenen een intensief, soms confronterend, maar zeker ook leerzaam proces. Dat proces heeft waardevolle inzichten opgeleverd over de verschillende manieren van kijken naar de landbouw en het landschap, over kansrijke ontwikkelingsrichtingen, over de beperkingen van huidige wetten, regels en systemen, en over noodzakelijke voorwaarden om de beoogde transitie door te kunnen maken. Die inzichten hebben geleid tot dit advies. De resultaten van elke pilot zijn gebundeld in een eigen publicatie. Ons advies wordt verder ondersteund door een aantal verdiepende essays.

Een succesvolle transitie zal samen met alle betrokken partijen tot stand moeten komen. Met dit advies spreken wij als Rijksadviseurs primair de Rijksoverheid aan, die duidelijkheid moet bieden over de kaders waarbinnen de beoogde transitie zich moet voltrekken.

Floris Alkemade
Rijksbouwmeester

Berno Strootman
Rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving

Daan Zandbelt
Rijksadviseur voor de fysieke leefomgeving



Afb. 2.0
Landschapselementen in de
Krimpenerwaard
Foto: JMK Media

Ons Nederlandse cultuurlandschap kent een grote diversiteit en heeft nog steeds bijzondere kwaliteiten. Voor veel Nederlanders heeft het landschap een diepgevoelde betekenis; het is onderdeel van hun identiteit. Veel mensen zijn bezorgd. Ons cultuurlandschap verandert namelijk in snel tempo in een onaantrekkelijk industrieel landschap. Volgens het Centraal Bureau voor de Statistiek verliezen we elke dag liefst 8,5 hectare aan open ruimte, onder meer door verstedelijking, nieuwe infrastructuur, en de groei van logistieke bedrijvigheid. Van het resterende cultuurlandschap loopt de kwaliteit al decennia terug, als gevolg van de enorme druk van de steeds intensievere landbouw. De grenzen van wat het landschap aankan zijn reeds lang geleden overschreden. We kampen met grote problemen op het vlak van klimaat, bodem, biodiversiteit, water en lucht. We teren in op ons maatschappelijk kapitaal. Inmiddels ondervindt ook de landbouw zelf de negatieve gevolgen.

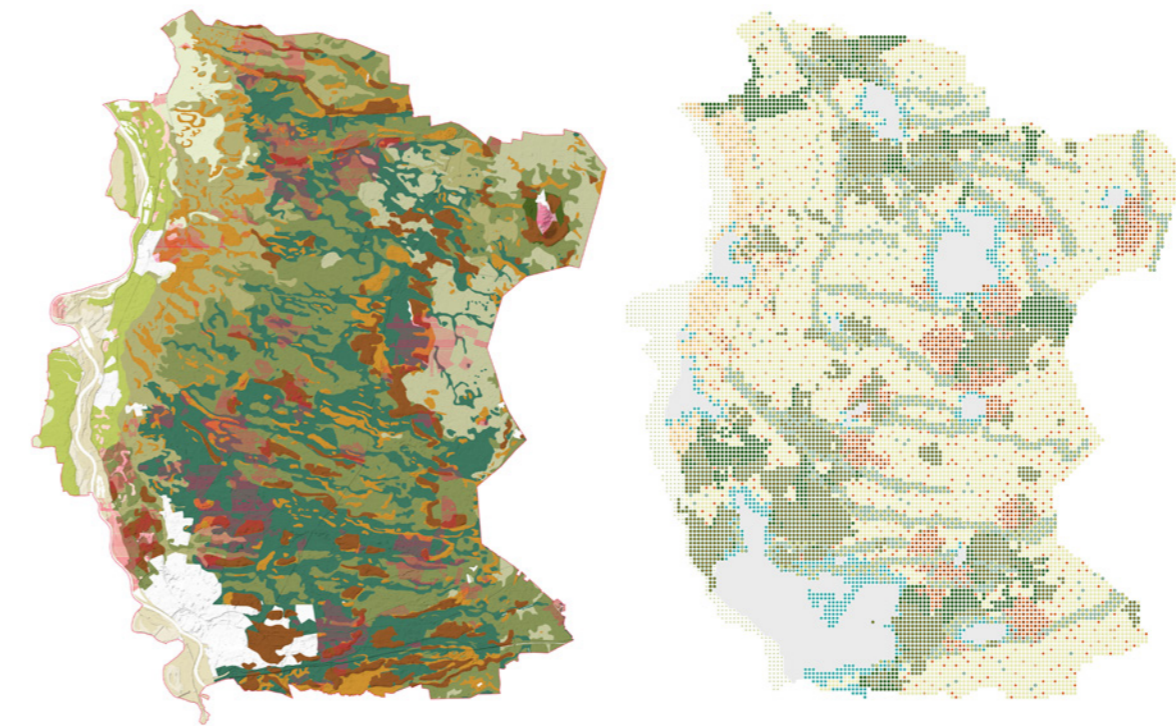
De conclusie is onontkoombaar: er is een transitie van de landbouw nodig in de vorm van een *New Deal* tussen boer en maatschappij. Een *New Deal* die leidt tot een landschapsinclusieve landbouw.

In pilots in de Krimpenerwaard, Salland en De Marne hebben wij landschapsinclusieve vormen van landbouw verkend en geschetst hoe die *New Deal* er uit zou kunnen zien. Op basis van de lessen uit die pilots adviseren we de Rijksoverheid het volgende om de transitie te kunnen realiseren.

1. Maak de transitie van de landbouw landschapsinclusief

Sluit een *New Deal* tussen boer en maatschappij. Boeren ontvangen dan een eerlijk inkomen voor het produceren van gezond voedsel en een aantrekkelijk, toegankelijk, biodivers landschap, waarbij het zorgen voor schoon water, schone lucht en een vitale bodem vanzelfsprekende randvoorwaarden zijn. We noemen zo'n landbouw 'landschapsinclusief'. Landschapsinclusieve landbouw is een intelligente, 21e-eeuwse vorm van landbouw, waarbij de productie van voedsel bijdraagt aan een aantrekkelijk, rijk, biodivers en toegankelijk landschap, waarin aandacht is voor erfgoed, schoonheid en voor de mensen die er in wonen, leven en werken. Landschapsinclusieve landbouw gaat uit van natuurlijke processen en een gezonde bodem. Kringlopen worden zo veel mogelijk op regionale schaal gesloten. In een landschapsinclusieve landbouw zien we de landschappelijke diversiteit van Nederland terug in het voedselproductiesysteem en omgekeerd. Landschapsinclusieve landbouw is een verbreding van het begrip natuurinclusieve landbouw.

Verken met de bevindingen uit de pilots hoe ook in andere regio's landschapsinclusiviteit kan samengaan met nieuwe, vitale agrarische bedrijfsmodellen. Het Nationaal Programma Landelijk Gebied kan hiervoor het kader bieden. Landschap zal zich daarbij ook ontwikkelen en vernieuwen. Geef door middel van onderzoek, ontwerp en praktijkcases aandacht aan nieuwe kwaliteit.



Voorbeeld: Salland

Landschapsinclusieve landbouw zoekt naar een goede afstemming van landbouw op het bodem- en watersysteem: van 'bodem en peil volgt functie' naar 'functie volgt bodem en peil'. Uiteraard sluit landschapsinclusieve landbouw aan bij de kernkarakteristieken van het landschap in Salland, zoals openheid, kenmerkende verkavelingspatronen, houtwallen of sloten. Die kernkarakteristieken moeten eerst worden gedefinieerd. In elke pilot is daartoe een landschapshistorische analyse gemaakt. Deze leverden waardevolle informatie op om landschap en landbouw nauwer te verweven: ruimtelijk, ecologisch en landschapshistorisch, maar ook vanuit landbouweconomisch perspectief. De kaart met bedrijfsmodellen voor Salland toont de relatie tussen ondergrond, locatie en type landbouwbedrijf en vertoont gelijkenis met de landschapstypenkaart. Op de hogere dekzandruggen en -vlaktes zijn andere type bedrijfsmodellen mogelijk dan in de laaggelegen, nattere zones langs de wateringen. Er is bewust voor gekozen om te werken met stippen en een relatief abstract kaartbeeld. Er zijn veel uitkomsten mogelijk en in de toekomst ontwikkelen zich misschien landbouwbedrijfsmodellen die nu nog niet denkbaar zijn. De stippenkaart straalt uit dat het geen blauwdruk betreft.

Het essay 'Landschap is alles' in deze publicatie is een pleidooi voor landschapsinclusieve landbouw.

Afb. 2.1
De linker kaart toont de ondergrond van Salland. De rechter kaart laat zien in welke delen welk type landbouw het meest geschikt is
Beeld: Nohnik

Het essay 'Meetlat landschapsinclusieve landbouw' in deze publicatie gaat dieper in op het sturen op langetermijndoelen.

Enkele voorbeelden van heldere doelen:

- Het klimaatbeleid formuleert voor 2050: 'De broeikasgasemissies zijn met 95% verminderd ten opzichte van 1990'.
- De Brede Maatschappelijke Heroverwegingen stelt: 'De landbouwgronden die het Rijk verpacht, worden exclusief ingezet voor duurzame vormen van landbouw'.
- *Farm to Fork* concretiseert biodiversiteitsherstel in: 'Bring at least 10% of agricultural area under high-diversity landscape features'.

Afb. 2.2

Impressie Krimpenerwaard in 2050: het landschap van vroeger met de technieken van nu
Beeld: VPxDG

2. Geef de transitie heldere kaders, stuur op langetermijndoelen

De Rijksoverheid moet duidelijk zijn over haar doelen. Een groot deel van de boeren in Nederland is zeer bereid mee te werken aan het realiseren van maatschappelijke doelen, maar vraagt nadrukkelijk om helderheid en koersvastheid van de overheid. Dat geeft handelingsperspectief en stimuleert innovatie. Voor de transitie naar landschapsinclusieve landbouw is het van groot belang dat wordt gestuurd op de doelen ('wat') en niet op middelen ('hoe'), zoals in het huidige landbouwbeleid met zijn gedetailleerde regels en instrumenten. Leg doelen op het vlak van klimaat, biodiversiteit, bodem, water en landschap daarom wettelijk vast, bijvoorbeeld in de nieuwe Omgevingswet. Kies 2050 als tijdshorizon zodat rust ontstaat. Wees ambitieus in de doelen. Volg de *Green Deal* die Europese landen oproept om niet alleen de mondiaal gestelde doelen na te komen, maar voorop te willen lopen.

Formuleer heldere tussendoelen, bijvoorbeeld voor 2030 en 2040. Net zo onmisbaar is het stellen van sancties op het niet halen. Zo weet iedereen waar we morgen aan kunnen werken en waar we overmorgen moeten staan. Geef daarmee vrijheid aan de route om de doelen te bereiken. Sommige doelen zijn hard en meetbaar te formuleren. Andere doelen, met name die voor landschap, zijn deels kwantitatief en deels kwalitatief.



Voorbeeld: Krimpenerwaard

In de pilots bleek hoe noodzakelijk het is om heldere doelen te stellen. Zolang de doelen voor 2050 niet wettelijk vastliggen, blijven ze onderhandelbaar en ontstaan er pittige verschillen van mening over de noodzaak en mate van veranderingen en over langetermijnvisies die stevige veranderingen vragen. Op die manier is het vrijwel onmogelijk om een *New Deal* te realiseren. Zet je het water in de Krimpenerwaard op tot het maaiveld, dan neemt de biodiversiteit toe. De bodemdaling en CO₂-uitstoot stoppen. Maar er wordt wel meer moerasgas uitgestoten. Dat is ook een broeikasgas. Er is dan bovendien geen reëel verdienmodel voor boeren. Op termijn worden de cultuurhistorische waarden aangetast, bijvoorbeeld omdat het middeleeuwse slotenpatroon dichtgroeit. Verder gedijen weidevogels niet goed bij moerasnatuur. Kortom, er zijn geen gemakkelijke keuzes. Zet je vol in op klimaat en biodiversiteit, leg je de focus bij het verdienpotentieel, of op weidevogels en cultuurhistorie? Welke doelen zijn het meest urgent, en wat mag het de samenleving kosten? Uiteindelijk is het een politieke keuze. In de uitwerking is gekozen voor melkveehouderij met overwegend hoge waterpeilen en weidevogelnatuur. Er is nog steeds sprake van bodemdaling en CO₂-uitstoot, maar deze is tot een minimum beperkt. Het verdienvermogen voor landbouwproductie is echter flink afgenomen en er zal een vergoeding moeten komen voor de diensten die de boer levert voor het landschap.

3. Ontwikkel een systeem om het behalen van de doelen te borgen en te meten

Voor het sturen op doelen is een systeem nodig om transparant vast te stellen, of doelen worden bereikt en of ze worden nageleefd. Een systeem om het behalen van doelen te sturen, te monitoren en te belonen vraagt om een set van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Gebruik de KPI-systematiek om betalingen via het nieuwe Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) te verbinden aan duurzaamheidsdoelen. Via KPI's kunnen landelijke doelen worden gekoppeld aan regio's en aan individuele prestaties van een bedrijf. Stimuleer hiermee dat vergoedingen van verschillende partijen stapelbaar zijn.

Veel maatschappelijke doelen voor milieu en klimaat zijn kwantificeerbaar. Doelen voor landschap laten zich maar ten dele kwantificeren. De Monitor Landschap, die nu wordt ontwikkeld, helpt om allerlei kwantificeerbare kenmerken van het landschap, zoals het aantal meters heg en houtwal, vast te leggen en toetsbaar te maken. Om minder harde aspecten van landschap te toetsen is het nodig kernkwaliteiten te definiëren en daar kwaliteitsdoelstellingen aan te koppelen. Om te bepalen of kwalitatieve landschapsdoelen worden bereikt, is *expert judgement* onontbeerlijk. Daarbij hebben de provincies een rol, met hun adviseurs ruimtelijke kwaliteit, provinciale landschapsorganisaties en erfgoedorganisaties. Dit is eens te meer van belang omdat het ook gaat om het ontwikkelen van nieuwe kwaliteiten.

4. Kies voor een gebiedsgerichte benadering. Werk hiervoor nationale doelen uit op het schaalniveau van de regio

Een landschapsinclusieve transitie is per definitie gebiedsgericht en gaat uit van verschillen tussen regio's. Op dat schaalniveau kunnen de opgaven in een logisch verband worden gebracht met de aanwezige en gewenste kwaliteiten van een gebied. Maak op gebiedsniveau met overheden, maatschappelijke organisaties, boeren, burgers en bedrijven van generieke doelen maatwerk.

Scherpe doelen op rijksniveau hebben impact op leefgemeenschappen in de regio. Het is van belang dat burgers en boeren zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de zorg voor landschap, biodiversiteit, bodem, water en lucht. Bevorder dat boeren, agrarische collectieven en agroketens op gebiedsniveau samenwerking zoeken met consumenten, maar ook met leefgemeenschappen in brede zin, bijvoorbeeld gebiedscoöperaties. Het ontwikkelen van regionale merken, prediëten, producten en korte ketens die bijdragen aan landschapsidentiteit en de schoonheid van landschap uitdragen, helpt daarbij. Bevorder dat zulke coalities op regionaal niveau afspraken maken, zodat samenhang ontstaat in financieringen.

Provincies zijn de aangewezen regisseurs om te bereiken dat op gebiedsniveau de landbouw verduurzaamt, de stikstofuitstoot - zoals de commissie-Remkes aanbeveelt - aanmerkelijk wordt verlaagd en natuur en landschap worden hersteld. Omdat het instrumentarium hierop nog moet worden toegesneden, is samenwerking met het Rijk voorlopig nodig. Op regionaal niveau worden gebiedsafspraken gemaakt die het kader vormen voor maatregelen en te behalen (tussen)doelen. Het animo om doelen te realiseren groeit aanmerkelijk groter als reeds gerealiseerde verbeteringen van omgevingskwaliteit erkend worden. Maak dus goed zichtbaar wat de inspanningen van eenieder tweewegbrengen. Daag alle stakeholders in de regio's uit zelf oplossingen aan te dragen hoe aan de doelen te voldoen. Bepaal met elke regio de uitgangssituatie, precies en verifieerbaar. Sommige regio's zijn verder dan andere; uitgangssituaties verschillen. Rijk en provincie werken dus samen om enerzijds regionaal maatwerk te leveren, anderzijds te faciliteren dat rijksdoelen gehaald worden.

Een voorbeeld van een KPI is het percentage eiwit dat een boer op eigen land realiseert. Dat is een cruciaal gegeven om de prestaties op het vlak van biodiversiteit te meten en vast te stellen dat een boer werkt aan bodemkwaliteit, stikstofefficiëntie en kruidenrijk grasland.

Landschapskwaliteit kan worden geborgd in de Omgevingswet door een landschapstoets op te nemen in het Besluit kwaliteit leefomgeving (Bkl). Provincies werken dit uit en definiëren kernkwaliteiten per landschapstype en doelen voor het behouden, versterken en ontwikkelen daarvan. Deze doelen kunnen in instructieregels worden vastgelegd.

In de publicaties van De Marne, Salland en de Krimpenerwaard wordt die gebiedsgerichte benadering uitgewerkt. Ook het essay 'Proces en Methode: van doelen naar transitieplan', dat is opgenomen in deze publicatie, komt dit thema aan bod.

Het essay 'De economie van de landbouw en de mogelijkheden voor regio's om te verduurzamen' in deze publicatie schetst de bredere context van de economische krachten en belemmeringen van de landbouw in de drie pilotregio's, de bottlenecks die verduurzaming in de weg staan en de oplossingsrichtingen.

Met coöperatieve samenwerkingsvormen wordt het gedeelde belang in een rijk landschap georganiseerd en de zorg voor dat landschap gezamenlijk gedragen. Nieuwe initiatieven zoals Herenboeren of voedselcoöperaties laten zien hoe dat kan werken.

5. Faciliteer toekomstbestendige verdienmodellen voor landschapsinclusieve landbouw

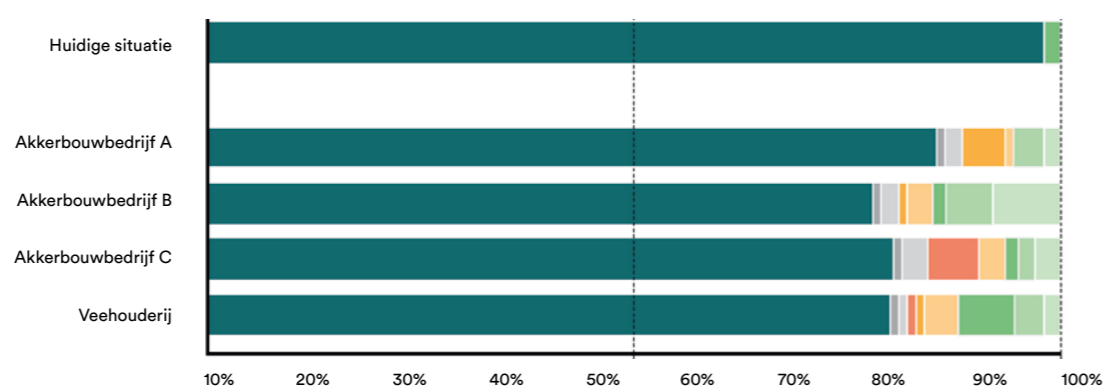
De transitie naar landschapsinclusieve landbouw zal alleen werken als de boer een goede prijs voor zijn producten én diensten ontvangt, zodat hij voldoende ruimte heeft om het landschap blijvend te onderhouden. Marktprijzen bieden nu geen ruimte voor verduurzaming. Ontwikkel samen met bijvoorbeeld supermarktketens en brancheorganisaties een systeem van *true costs* en *true pricing* waarbij de afgewentelde kosten, in Nederland en daarbuiten, worden meegenomen in de productprijzen. Het gaat dan om schade aan het ecosysteem, het landschap, de bodem, de lucht en het water. Zorg dat dit ook een plek krijgt in internationale handelsverdragen zodat landschapsinclusieve landbouw een faire positie krijgt in het Europese economisch speelveld.

Zorg dat er snel een systeem van reële beloningen voor deze ecosystemediensten komt. Voor diverse ecosystemediensten, bijvoorbeeld voor waterbeheer of CO₂-opslag, worden op dit moment beloningssystemen ontwikkeld.

Omschakelen naar een duurzame en landschapsinclusieve bedrijfsvoering vraagt ook om een financiële omslag. Bancaire financiering geeft weinig ruimte voor investeringen die pas op lange termijn renderen, of niet streven naar maximalisatie van rendement. Spreek banken daarom aan op hun rol in de transitie; pleit dat zij financieringsvragen ook beoordelen op hun rendement op lange termijn en op hun bijdrage aan de maatschappelijke opgaven. Kom zo nodig als Rijksoverheid zelf in actie door de financieringslast over te nemen.

Voorbeeld: De Marne

In de uitwerking van De Marne is voor vier (fictieve) bedrijfsmodellen berekend hoe het inkomen uit voedselproductie zich zal ontwikkelen bij een *New Deal*. Ook is een inschatting gemaakt waar het toekomstige verdienmodel uit opgebouwd kan zijn. Het inkomen uit voedselproductie gaat bij alle doorgerekende bedrijfsmodellen omlaag, met name door extensivering. Het ontstane inkomensgat wordt deels opgevangen door een hogere productprijs, maar moet daarnaast worden aangevuld via andere maatschappelijke diensten, zoals inkomsten uit landschapsbeheer of CO₂-vastlegging. Ook dit is onderdeel van *true pricing*. Daarbij zullen toekomstige bedrijfsmodellen accentverschillen laten zien. Bij het ene bedrijf ligt de focus iets meer op recreatie, bij het andere op verwerking in de regionale keten of op landschappelijke diensten.



Afb. 2.3

Verschuiving in het verdienmodel bij landschapsinclusieve landbouw. Waar het inkomen uit productie afneemt, vormen inkomsten uit landschappelijke diensten een belangrijke aanvulling op het inkomen. Beeld: Flux

6. Creëer ruimte voor landschapsinclusieve landbouwvormen via de waarde en beschikbaarheid van grond

Hoge agrarische grondprijzen en schaarste van grond zijn voor nieuwe duurzame agrarische bedrijfsvormen vaak een grote hobbel. Schep als Rijksoverheid duidelijkheid over toekomstig grondgebruik. Dat vermindert speculatie, met als gevolg dat grondprijzen zich reëler verhouden tot het opbrengend vermogen van de grond en er meer grond beschikbaar is. Af-, of beter gezegd herwaardering van grond kan de ontwikkeling van nieuwe bedrijven of omvorming van bestaande bedrijven mogelijk maken. Maak deze afwaardering financieel mogelijk. Dat hoeft niet per se tot een natuurbestemming te leiden. Onderzoek ook de mogelijkheid van afwaardering naar een grondwaarde passend bij een extensieve agrarische bedrijfsvoering. Overigens kan landschapsinclusieve landbouw in een natuurbestemming passen, ook als de focus voedselproductie is, omdat extensieve agrarische bedrijfsvormen op een efficiënte manier verduurzaming en biodiversiteit kunnen realiseren. Pas daartoe de Index Natuur en Landschap aan: wijs landschapsinclusieve landbouw aan als apart beheertype of bied meer ruimte voor voedselproductie binnen bestaande beheertypen.

De transitie naar landschapsinclusieve landbouw kan beginnen in zones rond stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden en natuurkernen in Nationale Parken Nieuwe Stijl, waar het vermijden van stikstofdepositie dringend noodzakelijk is. Nieuwe agrarische bedrijfsvormen die een gezond verdienmodel combineren met CO₂-vastlegging, water vasthouden, hogere biodiversiteit, landschappelijke aantrekkelijkheid en verbeterde toegankelijkheid, kunnen daarbij een voortrekkersrol vervullen. Draag hieraan bij door de in de Kamerbrief Stikstof van 24 april 2020 aangekondigde gelden voor opkoop en omschakeling in te zetten voor een transitie naar landschapsinclusieve landbouw in die zones. Vrijgekomen gronden kunnen voor een lage prijs worden verpacht, maar zijn dan wel gebonden aan strenge verduurzamingsvoorwaarden.

Rijk en provincies kunnen op meer manieren de landschapsinclusiviteit bevorderen.

- Zorg dat deze nieuwe agrarische bedrijfstypes de gewenste maatschappelijke opbrengsten behalen, via een standaard 'kwalitatieve verplichting' of als Groenblauwe diensten.
- Stimuleer dat pachtcontracten voorwaarden bevatten die de transitie vooruithelpen, bijvoorbeeld via duurzaam bodembeheer.
- Gebruik de mogelijkheden zoals ontwikkeld in natuurpachtcontracten.
- Bevorder dat wordt gewerkt met langlopende contracten die gebruikers in staat stellen zich te richten op landschapsinclusieve landbouw.
- Geef als Rijk het goede voorbeeld en zet alle landbouwgronden die het Rijk verpacht, exclusief in voor duurzame vormen van landbouw.
- Leer van de experimenteergebieden uit het *Realisatieplan* van het ministerie van LNV, waar Staatsbosbeheer nu al pachtgrond inzet voor extensivering.

7. Zet beleidsinstrumentarium slim in en zorg dat vergoedingssystemen de transitie vooruit helpen

Diverse instrumenten en regels die nu centraal staan in het landbouwbeleid worden overbodig bij een beleid dat stuurt op doelen. Tot het zover is, vormen deze instrumenten en regels het kader voor stappen op korte termijn. Dit advies benoemt concrete aanpassingen van de huidige wetgeving en van het Europees, Rijks- en provinciaal instrumentarium die helpen om de transitie naar landschapsinclusieve landbouw te stimuleren. Uit de pilots blijken talloze situaties waarin regelgeving contraproductief werkt en de beoogde transitie ronduit hindert. Het is aan het Rijk om deze belemmerende wet- en regelgeving weg te nemen. Bouw huidige beleidssporen waarmee de lange-termijndoelen niet kunnen worden gehaald zorgvuldig af.

De zorg voor natuur en landschap is een maatschappelijke dienst. Boeren en terreinbeheerders die deze zorg in hun bedrijfsvoering opnemen, verdienen een reële beloning. Zolang de markt hierin niet voorziet, moet het Rijk de stimuleringsregelingen zo aanpassen dat het voor boeren echt aantrekkelijk wordt natuur en landschap goed te beheren. Contracten voor het beheer moeten jaren, soms wel decennia, gelden. De looptijd van het GBL (zes jaar) is veel te kort. Via regelingen als de Groenblauwe Diensten kunnen gebiedscontracten worden opgesteld die wel genoeg ruimte bieden. De Investeringsregeling Landschapselementen kan hieraan bijdragen.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is in samenhang met nationale regelingen als Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) van grote betekenis voor het bevorderen van de transitie. Het GLB is hard aan vernieuwing toe. De eco-regelingen voor vergoedingen voor landschappelijke diensten moeten aangescherpt worden om effectief te zijn.

- Verbind het GLB goed met het ANLb. Daar hoort bij dat de vergoedingen stapelbaar zijn.
- Zet de KPI-systeematiek in voor GLB-vergoedingen.
- Koppel eco-regelingen aan agrarische collectieven en terreinbeherende organisaties, zodat regie en meerwaarde op landschapsniveau wordt bereikt.
- Dring er in Brussel op aan dat houtige elementen worden opgenomen in de hectare-vergoeding die het GLB kent.
- Verleid boeren om via eco-regelingen in te zetten op de moeilijkere, 'donkergroene' maatregelen met veel rendement, zoals aanplant en herstel van landschapselementen, door hier significant hogere vergoedingen voor te geven dan voor 'lichtgroene' maatregelen, zoals het telen van een vanggewas.

Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is nu vooral gericht op biodiversiteitsdoelen, maar zou een bredere impact moeten krijgen. De regeling Groenblauwe Diensten die provincies en gemeenten aanvullend op ANLb kunnen benutten, heeft een grote potentie voor integratie van natuur en landschap in de agrarische bedrijfsvoering.

- Beloon via deze regeling ook de zorg voor waardevolle cultuurlandschappen, met landschap verbonden cultureel erfgoed en aardkundige waarden. Neem om de effectiviteit van het ANLb te vergroten ook de huidige 'witte gebieden' op.
- Bevorder dat de regeling Groenblauwe Diensten algemeen wordt toegepast.

In het essay 'Instrumenten voor landschapsinclusieve landbouw' in deze publicatie wordt dieper ingegaan op de belemmeringen door hoge grondprijzen en kortlopende pachtcontracten.

Een goed voorbeeld hiervan is de Ooijpolder waar op initiatief van de Vereniging Nederlands Cultuurlandschap 30-jarige contracten voor landschapselementen zijn afgesloten via privaatrechtelijke weg.

In het essay 'Instrumenten voor landschapsinclusieve landbouw' in deze publicatie wordt het instrumentarium behandeld dat met de nodige hervormingen - (beter) kan worden ingezet om de transitie naar landschapsinclusieve landbouw te ondersteunen.

In het *Realisatieplan* van het ministerie van LNV zijn vijf experimentergebieden aangewezen. Hier mogen boeren die de omslag naar kringlooplandbouw willen maken, tijdelijk afwijken van de regels, bijvoorbeeld ten aanzien van het mestbeleid. Wij adviseren om een stap verder te gaan en in de experimentengebieden uit te testen hoe doelenbeleid effectief kan zijn.

Het Europees niveau is cruciaal. Strijd op dat niveau tegen handelsverdragen die een oneerlijk speelveld creëren voor boeren die juist wel investeren in landschapsinclusieve productie. Pleit voor hervorming van het staatssteunkader. Dat kader maakt het lastig om verduurzamingsmaatregelen, zoals extensivering van de bedrijfsvoering, te belonen. Werk niet alleen in Nederland, maar zeker ook in Europa, toe naar een systeem van *true costs* en *true pricing*. Pleit in Brussel voor een omvorming van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) naar een doelgericht instrumentarium dat werkt met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) zodat een gelijk speelveld wordt gecreëerd. Alleen op die manier zal het GLB op de lange termijn zijn legitimiteit behouden.

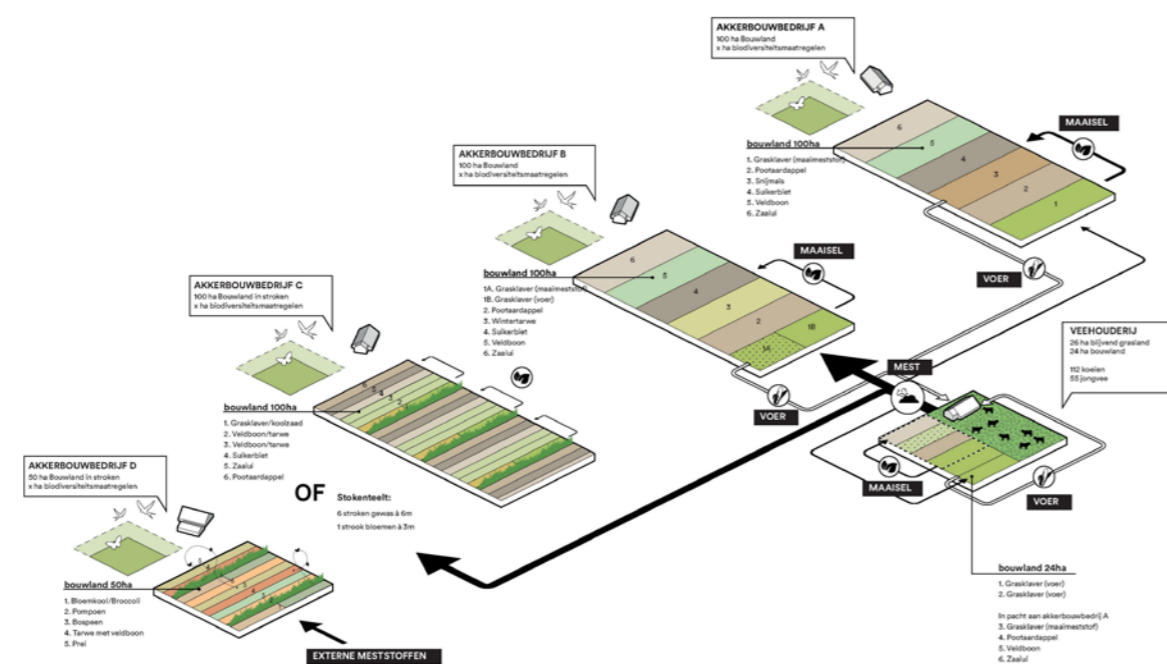
8. Steun samenwerking, kennisuitwisseling en -ontwikkeling

De transitie vraagt om een uitgekiend systeem van ontwikkeling, overdracht en uitwisseling van kennis. Van oudsher is de Nederlandse landbouw hier sterk in. Het agrarisch onderwijs is hierbij uiteraard cruciaal. Zorg dat landschapsinclusieve landbouw de nieuwe standaard wordt. Bouw hierbij voort op de *Green Deal* Natuurinclusieve Landbouw Groen Onderwijs. Kies in onderzoeksfinanciering voor het ondersteunen van kennisontwikkeling gericht op de lange termijn en op vernieuwing. Omdat het gaat om complexe vraagstukken is er niet één aangewezen route. Bevorder juist het werken via verschillende sporen, en verlang een multi- en transdisciplinaire aanpak van (praktijk)onderzoek. Ontwikkel kennis samen met boeren. Ook het stimuleren van de overdracht van kennis tussen regio's is een publieke taak.

Onafhankelijk advies is van groot belang voor individuele boeren. Dat blijkt ook uit de pilots. Ontwikkel een laagdrempelige en onafhankelijke faciliteit die kennis over de transitie beschikbaar maakt. Zoek daarbij naar samenwerking met agrarische collectieven zodat kennisontwikkeling direct in de praktijk gebeurt. Agrarische collectieven helpen rijksdoelen naar de regio en de individuele boer te vertalen. Bevorder dat boeren zich organiseren in agrarische collectieven, en regisseer dat deze collectieven onderling afstemmen en samenwerken.

Voorbeeld: De Marne

In alle pilots wordt meerwaarde gehaald uit samenwerking, of het nu gaat om het zo lokaal mogelijk sluiten van kringlopen, het gezamenlijk beheer van dijken en andere landschapselementen of het opzetten van regionale ketens. In De Marne is uitgewerkt hoe men bedrijven zou kunnen koppelen door op regionaal niveau vraag en aanbod bij elkaar te brengen. Mest vindt zijn weg van de melkveehouder naar de akkerbouwers en voer volgt de omgekeerde route. Het faciliteren van dit soort constructies, bijvoorbeeld door bedrijven te koppelen in het systeem van RVO of door vraag en aanbod in beeld te brengen, helpt hierbij.



Afb. 2.4 Schematische weergave van koppelingen in De Marne. Beeld: Flux

9. Faciliteer de transitie

De transitie van de landbouw lukt alleen als alle partners als gelijkwaardigen met elkaar in gesprek gaan en stapsgewijs aan een gedeeld beeld van landschapsinclusieve landbouw bouwen. Juist van Rijk en provincies vraagt dit veel: neem het voortouw, faciliteer, stel grenzen, en ga tegelijk uit van gelijkwaardigheid en gezamenlijkheid. Zoek naar evenwicht tussen de sociale, culturele en economische belangen van alle stakeholders in het gebied en geef ruimte aan experimenten. De provincies hebben bij uitstek de taak van de verschillende regio's een transitieplan te verlangen.

De transitie naar landschapsinclusieve landbouw kan niet zonder een nationaal fonds. Van verschillende kanten, onder meer door de commissie-Remkes, wordt voor zo'n stimuleringsinstrument gepleit. Wij vragen aandacht voor de korte én lange termijn. Op korte termijn brengt een fonds de transitie op gang door gronden aan te kopen en leningen te verstrekken of af te kopen, mits de bedrijfsvoering wordt verduurzaamd. Uiteindelijk is het doel dat de volgende generatie boeren landschapsinclusieve landbouw heeft verinnerlijkt. Onderwijs en kennisontwikkeling zijn daarvoor essentieel.

10. Kies voor landschap

Om tot een landbouw te komen die bijdraagt aan het bereiken van de grote maatschappelijke doelen voor 2050 moet aan zeer uiteenlopende knoppen worden gedraaid; knoppen die soms heel specifiek en behoorlijk technisch zijn. Voor dit advies is landschap de basis, en dat is juist nu bijzonder relevant. We hebben decennia achter de rug waarin de keuze zwart-wit leek: of we behouden landschap, of de landbouw moderniseert verder. Nu we steeds meer gaan zien dat een rijk bodemleven samenhangt met weerbaarheid tegen te veel en te weinig water, of dat houtwallen en bosjes in het agrarisch landschap voor een biologisch evenwicht en gezonde teelten kunnen zorgen, vallen de belangen van een rijk landschap samen met die van een gezonde, volhoudbare landbouw.

Rijk en provincies, ontwikkel landschapsbeleid dat mede de koers van de landbouw bepaalt. Maak duidelijk waar verloren waarden hersteld moeten worden. Laat zien waar bestaande waarden behouden moeten worden én hoe deze tegelijk onderdeel kunnen zijn van een landbouwkundig verdienmodel. In sommige gebieden zal de transitie verstrekkend kunnen zijn. Ontwikkel dan ook nieuwe landschappen, waar intelligente landbouw gezond gebruik maakt van zijn omgeving en rijkdom produceert: landbouw, die landschapsinclusief is. Per definitie is zo'n beleid gebiedsgericht, want op dat schaalniveau kunnen we de samenhangen tussen bodem, water, biodiversiteit en lokale cultuur een goede plek geven. Een gebiedsgerichte benadering gaat over het fysieke landschap, maar is ook strategisch: de transitie van de landbouw vraagt om een beweging die het bedrijfsniveau overstijgt. Juist samenwerking tussen bedrijven, samenwerking in ketens, het sluiten van kringlopen en het verbinden met lokale gemeenschappen vraagt om een gebiedsgerichte benadering.

Met de visie *Waardevol en Verbonden* wordt principieel afscheid genomen van het tijdperk-Mansholt, dat ons veel bracht, maar ook veel kostte. Met dit advies hebben we belicht welke stappen vanuit landschapsoptiek nu gezet zouden moeten worden. Koester het momentum, zaai nu!

De drie pilots zijn een eerste verkenning om te zien hoe de transitie op gebiedsniveau uitpakt, door middel van ontwerpend onderzoek en gesprekken met partners. In een volgende stap zou de groep gesprekspartners moeten worden verbreed, en zou de landbouwtransitie in een breder kader, tussen andere opgaven, moeten worden geplaatst.



Afb. 3.0
Strokenverkaveling en weteringen in
de Krimpenerwaard
Foto: JMK Media

Landschap is alles

Uit liefde voor het landschap werd Berno Strootman landschapsarchitect. Met lede ogen zag hij aan hoe het landschap al decennia lijdt onder de landbouw. Hoe meer je weet van flora en fauna, hoe meer je ziet verdwijnen en verschrompelen. Strootman greep de kans om Rijksadviseur voor het Landschap te worden dan ook met beide handen aan: dit was dé positie om daadwerkelijk iets te betekenen voor het herstel van het landschap en een betere verhouding met landbouw.

Hij houdt een vurig pleidooi voor een landschapsinclusieve landbouw met een *New Deal* voor boer en maatschappij. Het Nederlands cultuurlandschap is voor het grootste deel ontstaan door boeren, laat het nu weer opbloeien samen met de boeren.

Berno Strootman (College van Rijksadviseurs)

In het landschap komt alles samen. Daar zie je de mooie Hollandse luchten, ruik je de geur van vlierbloesem, fluitenkruid en vers gemaaid gras. Een boer is aan het werk en je toekomstige maaltijd groeit. Aan de slootkant zie je de koekoeksbloem, je hoort de kikkers kwaken en in de zomer zie je de veldleeuwerik stijgen en hoor je hem tierelieren¹. Je kunt er fietsen, wandelen, stilstaan of in het gras liggen. Je kunt de storm voelen, en de striemende regen - je één voelen met de elementen.

De liefde voor het landschap en het buiten zijn, het spel tussen mens en natuur, maakte dat ik landschapsarchitectuur ging studeren in Wageningen. Lang was mijn dilemma dat ik vooral hield van landschappen die juist niet zijn ontworpen, maar vanzelfsprekend voortvloeien uit de manier waarop mensen hun voedsel produceren. In de loop van mijn studie en in mijn werkende bestaan als landschapsarchitect leerde ik het landschap steeds beter doorgronden en daarmee ook steeds verfijnder waarderen. Tegelijkertijd zag ik de kwaliteiten van het landschap zienderogen afnemen, juist omdat ik die kwaliteiten bewuster waarnam.

Daarnaast zag ik om me heen de verstedelijking uitvloeien over het land en grote transities opdoemen aan de horizon, terwijl we in de afgelopen jaren volgens het CBS elke dag al 8,5 hectare landelijk gebied kwijtraakten.² Het gevoel van urgentie groeide bij mij, terwijl ik er in mijn dagelijkse werk niet zoveel aan kon bijdragen om verstedelijking beter te sturen, verrommeling tegen te gaan, de grote transities goed te laten landen, en de verhouding tussen landbouw en landschap te verbeteren. De landbouw is immers de belangrijkste drager van het cultuurlandschap en op de landbouw heb je als landschapsarchitect weinig invloed.

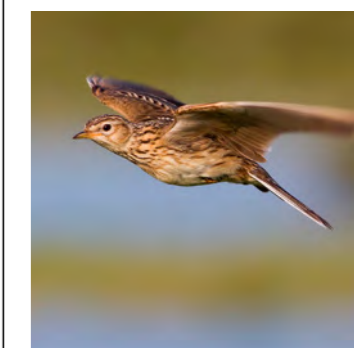
Toen ik in 2016 werd gevraagd om Rijksadviseur voor het Landschap te worden, zag ik meteen de kans: als ik ooit een bijdrage zou willen leveren aan een nieuwe verhouding tussen landbouw en landschap, was dit waarschijnlijk de positie waarin ik dat het beste zou kunnen doen. Het onderwerp staat daarom stevig in de werkagenda³ die we als College van Rijksadviseurs (CRA) hebben gemaakt. Het is als een van de vier grote transities prominent opgenomen in Panorama Nederland⁴: de visie op de ruimtelijke toekomst van Nederland in 2050, die we als CRA eind 2018 uitbrachten. In Via Parijs⁵, ons advies over de energietransitie in Nederland tot 2050, vormt het bieden van ruimte voor de verduurzaming van de landbouw een belangrijk motief voor het pleiten voor een verbod op zonne-energiecentrales op

landbouwgrond. Ook ons advies over het tegengaan van de verdozing⁶ is er voor een belangrijk deel op gericht om zo veel mogelijk van ons cultuurlandschap te behouden voor landbouw. Met ons Dashboard Verstedelijking⁷ hebben we een instrument ontwikkeld waaruit blijkt dat het zowel voor de stad als voor het landschap goed is om de grote bouwopgave te concentreren binnen de grenzen van bestaande stedelijke gebieden.

Het behouden van het landelijke gebied voor landbouw is één stap, maar aan de kwaliteit van dat cultuurlandschap moet nog wel het nodige gebeuren. Dat kan alleen door de huidige intensieve landbouw te transformeren naar vormen van landbouw die naast voedsel ook aantrekkelijke landschappen produceren. De prijsvraag Brood en Spelen⁸ die we in 2018 organiseerden, gericht op de vernieuwing van de landbouw op bedrijfsniveau, leverde daartoe een eerste aanzet.

De *New Deal* tussen boer en maatschappij, waarvoor we in Panorama Nederland een vurig pleidooi hielden, sprak veel mensen aan, maar miste nog een concrete vertaling. Dat was ook een veel voorkomende reactie op de visie op kringlooplandbouw⁹ die minister Carola Schouten van LNV ongeveer tegelijkertijd uitbracht. In de drie pilots die we in 2019 zijn gestart, zijn we daarom samen met wetenschappers, ontwerpers, boeren en gebiedskenners op zoek gegaan naar wat zo'n *New Deal* in die drie gebieden zou kunnen zijn, en wat landschapsinclusieve kringlooplandbouw in die drie gebieden zou kunnen inhouden.

“In de zomer zie je de veldleeuwerik stijgen en hoor je hem tierelieren.”



Afb. 3.1

De veldleeuwerik was in de jaren vijftig van de vorige eeuw een veelvoorkomende boerenlandvogel, maar is tegenwoordig heel zeldzaam

“Het gevoel voor urgentie groeit: elke dag verliezen we 8,5 hectare aan landelijk gebied.”

¹ Het mooie en treffende woord 'tierelieren' voor het gezang van een veldleeuwerik heb ik geleend van Sicco Mansholt, die in 1991 aan zijn zus Aleid schreef: "wat hebben wij gedaan dat die levende symbolen van de natuur, we spreken nu van ons "milieu" zijn verdwenen? Die stekelbaarsjes in de sloot, ..., de pinksterbloemen die de weide roze kleurden, de dotters in de slootwallen en hoog boven dat alles die steil stijgende tierelierende leeuwerik."

² www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2019/35/meer-grond-voor-woningen-en-bedrijven. Het betreft de periode 1996-2015.

³ Agenda 2017-2020: ontwerpen aan een rijker, hechter en schoner Nederland: <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2017/05/17/cra-werkagenda>.

⁴ www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2018/12/06/panorama-nl.

⁵ www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2019/10/17/via-parijs.

⁶ www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2019/10/29/xxl-verdozing.

⁷ www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2018/10/16/dashboard-verstedelijking.

⁸ www.prijsvraagbroodenspelen.nl.

⁹ www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2020/06/04/advies-brood-en-spelen.

¹⁰ Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden, Ministerie van LNV, 2018.

“Weinig landen kennen zo’n rijkdom aan landschap als Nederland.”

Interactie tussen mens en natuur

Het Nederlandse landschap is van een ongekende rijkdom en variatie. Er zijn weinig landen waar op zo’n kleine oppervlakte zo’n grote diversiteit is. Voor een groot deel is de afwisseling het gevolg van de ligging van ons land in de delta van de Elbe-Weser-Eems-IJssel-Waal-Maas-Schelde en honderden kleinere riviertjes die we met Noord-Duitsland en België delen, en de overgang naar de hogere gronden. Ook het feit dat het landijs in de voorlaatste IJstijd (Saalien) tot halverwege Nederland is gekomen is de basis voor veel diversiteit. Toch is de grote variatie voor het belangrijkste deel te danken aan de interactie tussen mens en natuur. Op de ene plek in Nederland hebben onze voorouders net weer anders gereageerd op de natuurlijke omstandigheden die ze aantreffen, dan een paar kilometer verderop. En ook die natuurlijke omstandigheden waren telkens net weer even anders. Het Nederlandse cultuurlandschap dat daarvan het resultaat is, is grotendeels gemaakt door boeren of door andere ontginners die het land geschikt maakten voor gebruik door boeren. Doordat ze het land ontgonnen, bewerkten en aankleedden met beperkte technische middelen, door de subtiele natuurlijke verschillen en door de culturele verschillen tussen gebieden, ontstond de rijke variatie aan Nederlandse cultuurlandschappen die zo vaak is bezongen.

Het wrange is dat dezelfde landbouw die grote kwaliteiten sinds de Tweede Wereldoorlog weer heeft laten verdwijnen. De teloorgang begon al aan het eind van de negentiende eeuw toen kunstmest op grote schaal beschikbaar kwam en arme gronden vruchtbaar konden worden gemaakt. Met de introductie van prikkeldraad verloren houtwallen en singels grotendeels hun functie. Natte gronden werden gedraineerd en ook in productie gebracht.

Na de Tweede Wereldoorlog ging het helemaal hard met Mansholt aan het roer, gericht op schaalvergroting en specialisatie. De tractor won snel terrein. De waterhuishouding kon steeds beter worden aangepast aan de eisen van de moderne landbouw. Peil volgt functie werd het nieuwe adagium, in plaats van functie volgt peil. Kleine percelen werden samengevoegd om efficiënter te kunnen werken. Microreliëf werd gladgestreken tot een biljartlaken. Grote arealen werden ingezaaid met eenzelfde soort gras voor een hogere productie. Fokprogramma’s maakten de koe tot melkmachines van epische proporties. Met een heel arsenaal aan chemische middelen in de ‘medicijnkast’ werd de boer steeds minder afhankelijk van natuurlijke plaagbestrijders. De productie steeg tot ongekende hoogte. Het voordeel hiervan is dat we nu beschikken over een enorme variatie aan voedingsmiddelen van hoge kwaliteit, tegen een lage winkelprijs. Het percentage van ons inkomen dat we uitgeven aan voedsel is gedaald van 39% in 1950 naar zo’n 11% nu.¹¹

We betalen echter wel een andere prijs. De intensivering van de landbouw gaat gepaard met grote maatschappelijke kosten. Unieke flora en fauna namen sterk af in aantal en diversiteit door de monoculturen, het gebruik van chemische middelen, diepe ontwatering, vroeger maaaien van graslanden (waardoor jonge weidevogels niet overleven) en het scheuren van bodems. Steeds zwaardere machines tastten de bodemstructuur aan en overbemesting en het gebruik van kunstmest trokken een zware wissel op het bodemleven en de waterkwaliteit. Bodems degradeerden. Landschappelijke beplantingen en slotenpatronen werden aangetast of verdwenen zelfs geheel. Sinds 1900 is maar liefst 50% van de lijnvormige cultuurhistorische elementen als sloten, houtwallen, houtsingels en graften verdwenen.¹² Onze cultuurlandschappen zijn steeds meer op



Afb. 3.2
Grutto in de wei
Foto: Harry Cock

¹¹ Verriet (2011), *Voedsel in Nederland in de 20ste eeuw*; CBS (2015), *Armoede en sociale uitsluiting*.

¹² Koomen, et al. (2007), *Veranderingen in lijnvormige cultuurhistorische landschapselementen*.

elkaar gaan lijken. Het werd bovendien steeds stiller op het platteland. Het kenmerkende geluid van boerenlandvogels als de leeuwerik laat zich nauwelijks nog horen. Het aantal boerenlandvogels is sinds 1960 met 60 tot 70% teruggelopen.¹³ De hoeveelheid insecten is meer dan gehalveerd, evenals de plantaardige biodiversiteit op landbouwgronden. Dierziekten duiken overal op, met gevaar voor dier en mens. De kwaliteit van de bodem en het oppervlaktewater is bijna overal slecht¹⁴. De kwaliteit van de lucht in grote delen van Nederland ook.

Vijftig jaar zoeken naar balans

Dat de huidige landbouw zo ten koste gaat van het landschap is veel individuele boeren niet aan te rekenen; het is het resultaat van hoe we als maatschappij sinds de Tweede Wereldoorlog hebben gestuurd op intensivering van de productie en op lage prijzen. Sicco Mansholt, als minister en Eurocommissaris in belangrijke mate de architect van die intensiveringsslag, was het aanvankelijk vooral te doen om emancipatie van de boeren, die ook recht hadden op een goed inkomen en om op vakantie te gaan. Begin jaren 70 veranderde zijn blik op de landbouw, hij zag dat de tanker moest worden bijgestuurd. Al in 1971 schreef Mansholt een notitie ‘inzake een economisch program’, waarin hij aansluiting zocht bij ‘Grenzen aan de groei’, het rapport van de Club van Rome. Hij bepleitte om binnen vijf jaar (!) om te schakelen naar een schone kringloopeconomie. Kunstmest zou aan regels worden gebonden en pesticiden zouden in Nederland moeten worden verboden. Die notitie vormde de basis voor een brief aan Franco Malfatti, voorzitter van de Europese Commissie. Bij de bespreking van de brief in 1972 riep commissielid Altiero Spinelli uit: ‘*Sicco are you becoming a hippy?*’¹⁵

Hoewel zijn oproep geen bijval kreeg, markeerde deze wel het begin van de principiële discussie over de relatie tussen ‘moderne’ landbouw en andere maatschappelijke waarden.

Cruciaal daarin is de vraag of landbouw moet worden verweven of gescheiden van natuur. Internationaal wordt dat nog wat scherper verwoord met *land sparing* versus *land sharing*, een fel debat over de beste route om natuur en landschap recht te doen. Als we zo intensief mogelijk landbouw bedrijven, minimaliseren we het grondbeslag van voedselproductie, en blijft er meer ruimte over voor ‘wilde’ natuur: *sparing*. Daar tegenover staat het idee, dat voedselproductie hoe dan ook veel ruimte inneemt, en dat we dus baat hebben bij een minder intensieve voedselproductie die ook ruimte biedt voor natuur: *sharing*. Nadat in de jaren 60 steeds duidelijker werd wat de prijs was van de onstuimige na-oorlogse groei van de landbouw, werd in Nederland aandacht geëist voor het belang van natuur en landschap in agrarische gebieden.

Met de Relatienota (1975) werd verweving onderdeel van overheidsbeleid. Maar daarmee kwam het verlies aan natuur- en landschapswaarden bepaald niet tot stilstand. Het casco-concept, zoals dat in de jaren tachtig door landschapsarchitecten werd ontwikkeld, koos daarom juist voor scheiding. Met de Ecologische Hoofdstructuur uit het Natuurbeleidsplan van 1990 legde ook de Rijksoverheid de nadruk op het idee van scheiding, maar zette tegelijk het verwevingsbeleid voort. De discussie over de beste route bleef. De laatste jaren zien we echter een nieuwe impuls. Houtwallen, struiken en bomen worden meer en meer gezien als nuttig voor landbouwsystemen, en daarmee krijgt verweving een nieuwe logica: natuur en landschap worden niet alleen gerespecteerd, maar werken samen met het landbouwsysteem.

Waar de maatschappelijke beweging tegen het voortrazende modernisme in de jaren 60 en 70 in de steden steeds sterker werd (Nieuwmarkt, Provo, krakers, Club van Rome) en uiteindelijk leidde tot een sterk gewijzigde omgang met stadsvernieuwing en minder ruimte voor de auto in de stad, is het keren van het modernisme in het landelijke gebied na vijftig jaar nog steeds niet gelukt. Blijkbaar springen er meer mensen in de bres voor ‘waarden’ tegenover economische belangen als het gaat om de kwaliteit van steden dan voor de kwaliteit van landschappen. Het zal er mee te maken hebben dat het landschap voor de meeste mensen niet de dagelijkse leefomgeving is, en de stad wel. Bovendien gaat de teloorgang van het landschap relatief langzaam, in ontelbare kleine stapjes die individuele boeren zetten, waardoor de meeste mensen er niet bij stil staan. In de stad was er vaak sprake van een grote, geplande sloop, hét moment om in actie te komen. Dat we in Nederland al vijftig jaar proberen om landbouweconomische belangen en maatschappelijke waarden met elkaar in evenwicht te brengen, zegt ook iets over de kracht en invloed van partijen die baat hebben bij de huidige vorm van landbouw. Bovendien is de landbouw voor het grootste deel ook een conservatieve sector. En het effect van ‘nooit meer een hongervinter’ is dat voedselproductie in de ogen van de meeste Nederlanders iets essentieels is, dus goed, daar kom je niet aan. Wat ook meespeelt is de vraag tegen wie je precies je protest moet richten, wie spreek je als burger aan? In actie komen tegen de gemeente is eenvoudiger.

Inmiddels stapelen de problemen die voortkomen uit intensieve landbouw zich echter zo op (stikstof, luchtkwaliteit, zoönosen, verlies van bodemvruchtbaarheid, beperkte droogteresistentie) dat de tijd hopelijk rijp is om de tanker deze keer wel serieus van koers te laten veranderen. De voortekenen zijn er: voor het eerst sinds lange tijd een minister van Landbouw die pleit voor een forse koerswijziging, de Green Deal die wordt voorgesteld door de Europese Commissie, een Deltaplan biodiversiteitsherstel (deels voortkomend uit de agrarische sector zelf), en zo meer.

“Wrang is dat de landbouw het landschap heeft gemaakt en weer liet verdwijnen.”

“Het werd steeds stiller op het platteland, boerenlandvogels laten amper van zich horen.”

¹³ Sovon (2015), *Monitoring boerenlandvogels*.

¹⁴ In 2015 was de kwaliteit van maar liefst 97% van de regionale wateren ‘niet goed’ volgens de Kaderrichtlijn Water. Zie ook PBL 2018: De waterkwaliteit verbeterd, maar voldoet in 2027 in veel wateren nog niet aan de doelen. Naar verwachting worden in 2027 slechts in 15% van de regionale wateren alle biologische doelen van de Europese Kaderrichtlijn Water volledig gehaald.

¹⁵ Mansholt; een biografie, Johan van Merriënboer, 2006.

“De tijd is meer dan rijp om de landbouwtanker van koers te doen veranderen.”

New Deal

Met een *New Deal* tussen boer en maatschappij beogen we dat consumenten een redelijke prijs betalen voor hun voedsel, en de boer een eerlijk inkomen ontvangt voor het produceren van gezond voedsel en daarnaast te zorgen voor schoon water, schone lucht, een vitale bodem en een aantrekkelijk, toegankelijk, biodivers landschap.

Landschapsinclusieve landbouw

Landschapsinclusieve landbouw is een intelligente, 21e-eeuwse vorm van landbouw, waarbij de productie van voedsel bijdraagt aan een aantrekkelijk, rijk, biodivers en toegankelijk landschap waarin aandacht is voor erfgoed, schoonheid en voor de mensen die er in wonen, leven en werken.

Landschapsinclusieve landbouw gaat uit van natuurlijke processen, en een gezonde bodem. Kringlopen worden zo veel mogelijk op regionale schaal gesloten. In een landschapsinclusieve landbouw zien we de landschappelijke diversiteit van Nederland terug in het voedselproductiesysteem en omgekeerd. Landschapsinclusieve landbouw is een verbreding van het begrip natuurinclusieve landbouw.

Waar het pleiten voor een landschapsinclusieve landbouw in de jaren 70 nog kon worden weggezet als een idee van idealistische hippies, vijftig jaar later is duidelijk dat de nadelen van het huidige systeem niet meer opwegen tegen de voordelen ervan. Het uitwringen van het natuurlijk systeem keert zich inmiddels tegen die landbouw zelf. Daarom pleiten wij Als College van Rijksadviseurs in Panorama Nederland en in de pilots landschapsinclusieve landbouw voor een *New Deal* tussen boer en maatschappij. Opdat de boer weet waar hij aan toe is en langdurig een goede boterham kan verdienen, opdat de maatschappij naast gezond en betaalbaar voedsel ook schone lucht, schoon water en een biodivers, aantrekkelijk landschap krijgt. Veel boeren willen graag op een andere manier voedsel produceren, zo blijkt onder meer uit de Trouw-onderzoeken in 2019¹⁶.

Veel boeren hebben in eerste instantie geprofiteerd van de landbouwsuccessen, maar de laatste jaren staat hun inkomen onder druk. Ze gaan gebukt onder hoge financiële lasten en hebben een relatief laag inkomen. Het aantal boeren als aandeel van de beroepsbevolking is bovendien sterk teruggelopen: van 20% in 1950 tot 1,4% nu. Uit gebrek aan opvolgers of toekomstperspectief stoppen veel boeren met hun bedrijf. Collega-boeren uit de omgeving nemen de grond en dier- en milieurechten vaak wel over, maar niet de opstallen; die komen in rap tempo leeg te staan.



Afb. 3.3

In het houthsingellandschap van de Friese Wouden zijn landschap en landbouw nauw verweven
Foto: Harry Cock

Schoonheid en natuurwaarde

Vrijwel alle Nederlandse landschappen zijn ontgonnen, aangelegd en ingericht voor het produceren van voedsel. Soms speelden esthetische overwegingen daarbij een rol - denk aan droogmakerijen als de Beemster, aan de Deltawerken en aan de landschapsplannen bij ruilverkavelingen - maar in het algemeen zijn onze landschappen gevormd vanuit pragmatische overwegingen met de middelen die onze voorouders ter beschikking hadden. Desondanks zijn de meeste Nederlandse landschappen van een grote schoonheid. Ook zijn Nederlandse landschappen meestal niet aangelegd met veel aandacht voor het produceren van natuurwaarden; die kwamen vanzelf. In weilanden en op akkers kwamen typerende kruidenvegetaties tot ontwikkeling en in houtwallen en sloten typerende water- en oevernatuur.

Natuurwaarden en landschapsschoon zijn eigenlijk ‘bijvangst’. Vanzelfsprekende bijproducten van een bepaald landbouwkundig gebruik dat is geënt op de specifieke natuurlijke omstandigheden van een plek. Lange tijd waren liefhebbers van de meer cultuurhistorische kant van het landschap, en liefhebbers van de biodiversiteit die deze landschappen voortbrachten verbonden door hun gezamenlijke liefde voor het landschap. In hun wens om de schoonheid van het landschap te behouden was er aandacht voor het natuurlijk en het cultureel erfgoed. Helaas was er de afgelopen decennia steeds minder aandacht voor cultuurrijke natuur. Met de ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur kwam het accent veel sterker op zelfstandige nieuwe natuurgebieden te liggen.¹⁷

Met de komst van de EHS werden landbouwgronden als gebieden met natuurpotentieel in zekere mate ‘opgegeven’. Een ‘uitvinding’ om natuur te redden, en die ook tot op zekere hoogte werkt voor sommige vormen van natuur, heeft geleid tot een sterkere mate van scheiding tussen landbouw en natuur en geleid tot een versnelde afname van de natuurwaarden van het agrarische cultuurlandschap.

Nu de natuurwaarden van cultuurlandschappen in de afgelopen decennia zo drastisch zijn afgenomen, keren steeds meer natuurliefhebbers zich af van het agrarische landschap – het is verworden tot groene woestijn of ‘grasfalt’, zoals het ook wel wordt genoemd. De natuurwaarden van het stedelijk gebied overtreffen inmiddels in veel gevallen die van het landelijk gebied. Natuurliefhebbers verwelkomen nu zonne-energiecentrales op landbouwgrond, omdat in de kruidenvegetaties rond het plastic en gegalvaniseerd staal meer natuurwaarden te vinden zijn dan in de monoculturen van Engels raagras waarvoor ze in de plaats komen. Als dat niet cynisch is.

De door ons als CRA bepleite *New Deal* tussen boer en maatschappij moet zorgen voor een ommekeer, waardoor het cultuurlandschap weer aantrekkelijk wordt voor zowel cultuur- als natuurliefhebbers.

Landschap als verbindende kracht

De meeste Nederlanders hebben een warme band met het landschap als plek om tot rust te komen, uit te waaien en van de natuur te genieten. In het Sociaal en Cultureel Rapport 2019 ‘Denkend aan Nederland’ besteedt het Sociaal Cultureel Planbureau een heel hoofdstuk aan de betekenis van het Nederlandse landschap voor onze nationale identiteit. Volgens het SCP wordt ‘landschap’ na ‘normen en waarden’, ‘taal en cultuur’ en ‘rechtsstaat’ het meest genoemd als datgene dat inwoners verbindt met Nederland: “De verbindende kracht die maar liefst driekwart van de Nederlanders aan het landschap toekennen, waarbinnen zij overigens verschillende favorieten koesteren, rechtvaardigt een inspirerend en inclusief debat, waarin aandacht is voor behoud van erfgoed en voor duurzaam en bezielde beheer van ieders leefomgeving, te stad en te land.”¹⁸ Toch speelt landschap nauwelijks een rol van betekenis in verkiezingsprogramma’s, waarschijnlijk omdat de meeste mensen veronderstellen dat het landschap er gewoon is en waarschijnlijk ook omdat de meeste veranderingen relatief traag gaan.

Een aantrekkelijk landschap is niet links of rechts en is van waarde voor arm en rijk. Het is van belang als recreatie-omgeving, om in te fietsen of te wandelen, of om vanuit de trein of je auto van het uitzicht te genieten en even een contact te maken met het aardse leven als je in je hoofd alweer bij de volgende vergadering bent.

Investeren in landschap loont

Landschap is alles en het is er altijd. Ik leerde in Wageningen dat landschap ‘het geheel van waarneembare verschijnselen aan het aardoppervlak’ is. Landschap gaat over de aarde en over de manier waarop we die als mens benutten om in onze behoeften te voorzien en een aangenaam leven te leiden. Landschap is de spiegel van de samenleving: net zoals de samenleving, zal ook het landschap altijd veranderen. Soms gaan kenmerken of kwaliteiten verloren en dat is niet erg, zolang die veranderingen niet al te schoksgewijs gaan, er nieuwe kwaliteiten voor in de plaats komen en kernkwaliteiten overeind blijven. Die kernkwaliteiten zijn in elk landschap weer anders. Vrijwel iedere verandering kan nieuwe landschappelijke kwaliteiten opleveren. Landschap is ook de spiegel van de aarde zelf: hoe het gesteld is met de bodem, water en dergelijke is af te lezen aan het landschap.

Het feit dat het landschap er altijd is, wil niet zeggen dat je de processen die er invloed op hebben ongestuurd hun gang moet laten gaan. Het landschap is kwetsbaar, zo hebben we kunnen zien in de afgelopen decennia. Het vraagt dus om zorg en aandacht van boer en overheid, anders verdwijnt de kwaliteit ervan. Terwijl een kwalitatief hoogwaardig landschap juist zo belangrijk is voor het welbevinden van het grootste deel van de Nederlanders.

“Een aantrekkelijk landschap is niet links of rechts, het is van waarde voor arm en rijk.”

¹⁶ www.destaatvandeboer.trouw.nl.

¹⁷ Michiel Purmer, 2018, Het landschap bewaard; Natuur en erfgoed bij Natuurmonumenten.

¹⁸ www.scp.nl/publicaties/monitors/2019/06/26/denkend-aan-nederland.

“Inzet van ruimtelijk ontwerpers heeft tot nieuwe ideeën geleid.”

Nederland heeft ook Europese verplichtingen om goed voor het landschap te zorgen. Met de ondertekening van het Europees Landschapsverdrag¹⁹ (ELC) in 2005, is vastgelegd dat Nederland een landschapsbeleid zal opstellen waarin algemene beginselen, strategieën en richtlijnen worden geformuleerd die het mogelijk maken om specifieke maatregelen te treffen gericht op de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen. Ook moeten er kwaliteitsdoelstellingen worden opgesteld voor specifieke landschappen en hun landschappelijke kenmerken en karakteristieken en de maatschappelijke waarde die deze vertegenwoordigen. In Nederland wordt de ELC altijd een beetje genegeerd, maar in Zuid-Europa is die in sterke mate sturend en werkt hij zeer positief. Landschap ontwikkelen en onderhouden vraagt om inspanningen en kost geld. Jaarlijks is er zo'n 400 tot 600 miljoen euro nodig^{20, 21}. Om het landschap duurzaam in stand te houden, om boeren te kunnen betalen voor de aanleg, herstel en het beheer van groen erfgoed en om boeren te compenseren voor inkomstenderving. Maar ook voor de uitbreiding en onderhoud van het recreatieve netwerk.

Een aantrekkelijk landschap kost weliswaar geld, maar kent ook vele baten, zoals een hoogwaardige woonomgeving voor mensen, een gunstig vestigingsklimaat voor bedrijven²², een impuls voor de recreatieve sector, een hogere huizenprijs, een betere gezondheid, etc. Wanneer de investeringen worden afgezet tegen de baten, ontstaat een positief saldo van 17,8 miljard euro, volgens een studie van het Ministerie van LNV uit 2007.²³

Tenslotte kunnen maatschappelijke investeringen in landschap voor boeren een aantrekkelijk verdienmodel worden, als zij duurzaam worden betaald voor hun landschappelijke diensten als landschapsbeheer, waterzuivering, koolstofvastlegging, verhoging biodiversiteit, en het herstellen, in stand houden en beheren van groen en niet-groen erfgoed. Veel van de cultuurhistorisch waardevolle elementen, zoals slaperdijken, houtwallen en singels, greppels, dobbes, kruinige percelen, etc. hebben hun landbouwkundige functie immers grotendeels verloren. Instandhouding en beheer ervan kost tijd en geld. Boeren zouden hiervoor een duurzame vergoeding moeten ontvangen, niet als subsidie, maar als redelijke vergoeding voor het leveren van landschappelijke diensten: een mooi, cultuurhistorisch waardevol en biodivers landschap als product van de landbouw, net als melk en aardappelen. Hiervoor zijn verschillende vormen denkbaar, direct: door vergoeding voor werkzaamheden of indirect: in de prijs die de consument betaalt vanwege dat landschap of het opzetten van neventakken gericht op landschapswaardering. Ook wetgeving kan hierbij behulpzaam zijn.

¹⁹ www.coe.int/en/web/landscape.

²⁰ Nederland weer mooi; Deltaplan voor het landschap, VNC, 2007.

²¹ KPMG 2010, Duurzame financiering van landschap; Een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel van waardevolle, nationale en provinciale cultuurlandschappen, in opdracht van IPO, LNV en VROM.

²² Blind Spot; metropolitan landscape in the global battle for talent, 2016, WUR, Vereniging Deltametropool, RCE, Staatsbosbeheer, Ministerie van EZ.

²³ Investeren in het Nederlandse Landschap; opbrengst: geluk en euro's. Ministerie van LNV, 2007.

Ontwerpers als bruggenbouwers

Er zijn allerlei lastige opgaven in de wereld van landbouw en voedsel waar ontwerpers het antwoord niet op zullen hebben - denk aan mestbeleid, Europese financiering, voedselveiligheid. Maar er zijn ook opgaven waarvoor de capaciteiten van ontwerpers, in multidisciplinaire teams, bij uitstek behulpzaam zijn.

Het inschakelen van ruimtelijke ontwerpers als landschapsarchitecten en het kiezen van een ruimtelijk perspectief heeft geleid tot waardevolle nieuwe inzichten voor boerenbedrijven en hun omgeving. Het is van belang om bij dit soort samenwerkingen het juiste schaalniveau te kiezen: op de lokale schaal kun je andere onderwerpen verkennen dan op de regionale schaal. Het mooie is dat ruimtelijk ontwerp tegelijk generiek en specifiek is: plattegronden, doorsneden, visualisaties en diagrammen maken zichtbaar hoe iets op een bepaalde plek kan worden opgelost, maar leveren ook de ingrediënten om gelijksoortige oplossingen voor andere plekken te ontwikkelen. En belangrijker dan dat: ruimtelijk ontwerpers zijn vertrouwd met de kaart, zodat zij bijvoorbeeld kunnen laten zien wat de consequenties van regionale voorstellen zijn voor de lokale schaal, en vice versa. Door samen te werken met experts op het gebied van agronomie, economie, sociale wetenschappen, etc. die het proces inhoudelijk voeden kunnen via ontwerpend onderzoek kansen in beeld worden gebracht.

De landbouw zal zich moeten herorganiseren op basis van kringlopen, meer en meer in regionaal verband. Juist die schaalessprong geeft ontwerpers een rol, en vraagt om integratie van verschillende, soms tegenstrijdige belangen.

We hebben in de pilots gemerkt hoe het ontwerp van grote waarde kan zijn. Via het landschapsonwerp kunnen verleden en toekomst met elkaar worden verbonden en kunnen toekomstperspectieven aantrekkelijk in beeld worden gebracht. Die ontwerpers moeten natuurlijk samenwerken in multidisciplinaire teams en met betrokkenen in een gebied, zoals we ook in de pilots hebben gedaan. De drie ontwerp bureaus hebben in de pilots getoond dat ze een brug kunnen slaan tussen boerenbedrijven en gebiedsniveau, tussen heden en toekomst, tussen voedselproductie en het landschap dat dat voortbrengt. Bovendien bleken de ontwerpers prima in staat om mee te denken over kringlopen, die te verbeelden en te laten zien waartoe deze leiden in een ruimtelijk beeld.

New Deal

De door ons zo vurig bepleite *New Deal* tussen boer en maatschappij zal alleen slagen als boeren economisch gezond kunnen werken, een goed inkomen verdienen en waardering krijgen voor hun werk. Een goed verdienvermogen is een belangrijke voorwaarde voor het slagen van de transitie naar (landschapsinclusieve) kringlooplandbouw, zo stelt de taskforce verdienvermogen.²⁴ Of zoals Johan Remkes het onlangs formuleerde bij de aanbidding van het eindadvies van het Adviescollege Stikstofproblematiek: 'Boeren kunnen niet *groen* zijn als ze *rood* staan'²⁵

In de pilots hebben wij in drie gebieden verkend hoe boeren in de toekomst een goed inkomen kunnen verwerven en tegelijkertijd duurzaam kunnen produceren in een aantrekkelijk landschap. Uit de pilots bleek onder meer dat er nog een aanzienlijke financiële opgave ligt – die weliswaar varieert per pilot – en dat er op korte termijn nog geen zicht is op een duurzaam landschapsinclusief verdienmodel (zie hiervoor ook het essay over landbouweconomie verderop in deze bundel). Er zijn voldoende aanknopingspunten om met gericht binnen- en buitenlandse beleid stapsgewijs de omwenteling te maken naar landschapsinclusieve landbouw. In ons advies besteden we ruimschoots aandacht aan de conclusies die dat heeft opgeleverd. In combinatie

met de recente goede adviezen van onder andere de commissie-Maij en de commissie-Remkes en de Visie op kringlooplandbouw van LNV, zijn er hiermee ruim voldoende bouwstenen om na vijftig jaar zoeken naar balans, concrete en doelgerichte stappen te zetten op weg naar landschapsinclusieve landbouw.



Afb. 3.4

Het kleinschalige coulissenlandschap van Noordoost-Twente is rijk aan houtwallen. Boeren zouden een duurzame vergoeding moeten ontvangen voor het beheer ervan. Foto: Harry Cock

²⁴ www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/13/verdienvermogen-boer-essentieel-voor-omslag-naar-kringlooplandbouw.

²⁵ www.boerenbusiness.nl/mest/artikel/10887676/remkes-wenst-opvolger-minas-voor-de-landbouw.



Afb. 3.5
Terpdorp in De Marne, nabij
Zoutkamp
Foto: JMK Media

De economie van de landbouw en de mogelijkheden voor regio's om te verduurzamen

Jan Willem Erisman (Louis Bolk Instituut)

Krijn Poppe (Wageningen Economic Research)

1. Inleiding

In drie landschappelijk en cultureel verschillende gebieden is door ontwerp onderzoek gewerkt aan een New Deal tussen de maatschappij en de landbouw die moet leiden tot landschapsinclusieve landbouw. Onder landschapsinclusieve landbouw verstaan we de productie van veilig, voldoende en gezond voedsel, gebruikmakend van natuurlijke processen en ecologie. Die productie vindt plaats op een gezonde bodem in een aantrekkelijk, robuust landschap binnen heldere randvoorwaarden van natuur- en milieukwaliteit, biodiversiteit en klimaat en is goed voor boer, burger en economie. Kort gezegd, het gaat om duurzame landbouw in evenwicht met de leefomgeving in een aantrekkelijk, gebiedseigen landschap.

Het landschap is in elk van de drie gebieden anders. Er is het slagenlandschap van de Krimpenerwaard in het veengebied van het Groene Hart; het open zeekeiland van De Marne in noord-Groningen; en het gevarieerde Salland met verschillende gronden en een afwisselend landschap in het oosten van het land. De landbouw verschilt ook: van melkvee in de Krimpenerwaard tot pootaardappelen in De Marne en akkerbouw, intensieve veeteelt en melkvee in Salland. In alle gebieden zijn boeren, burgers en andere belanghebbenden zoals gemeente, provincie, waterschap en terreinbeherende organisaties sterk verbonden met hun landschap en leefomgeving.

De boeren en stakeholders in deze gebieden zijn het er uitdrukkelijk over eens dat de marktprijs voor voedsel en wet- en regelgeving belemmerend zijn voor de verduurzaming van de landbouw en het behoud van het landschap. Verder voelen veel boeren zich ondergewaardeerd voor het werk dat zij doen, de kwaliteit die zij leveren ten aanzien van de voedselproductie en het landschapsonderhoud en de stappen die zij al in verduurzaming hebben gezet.

De vraag is welke belemmeringen er precies leven en hoe deze aangepakt kunnen worden om tot potentiële oplossingen te komen. In dit essay zullen we eerst de economische krachten en belemmeringen rond de landbouw in de gebieden

schetsen (§2). Vervolgens duiden we de bottlenecks in het verduurzamen voor de regio's (§3). Tot slot komen we tot potentiële oplossingen en bijbehorende instrumenten met verantwoordelijke partijen (§4).

2. Economische krachten en belemmeringen

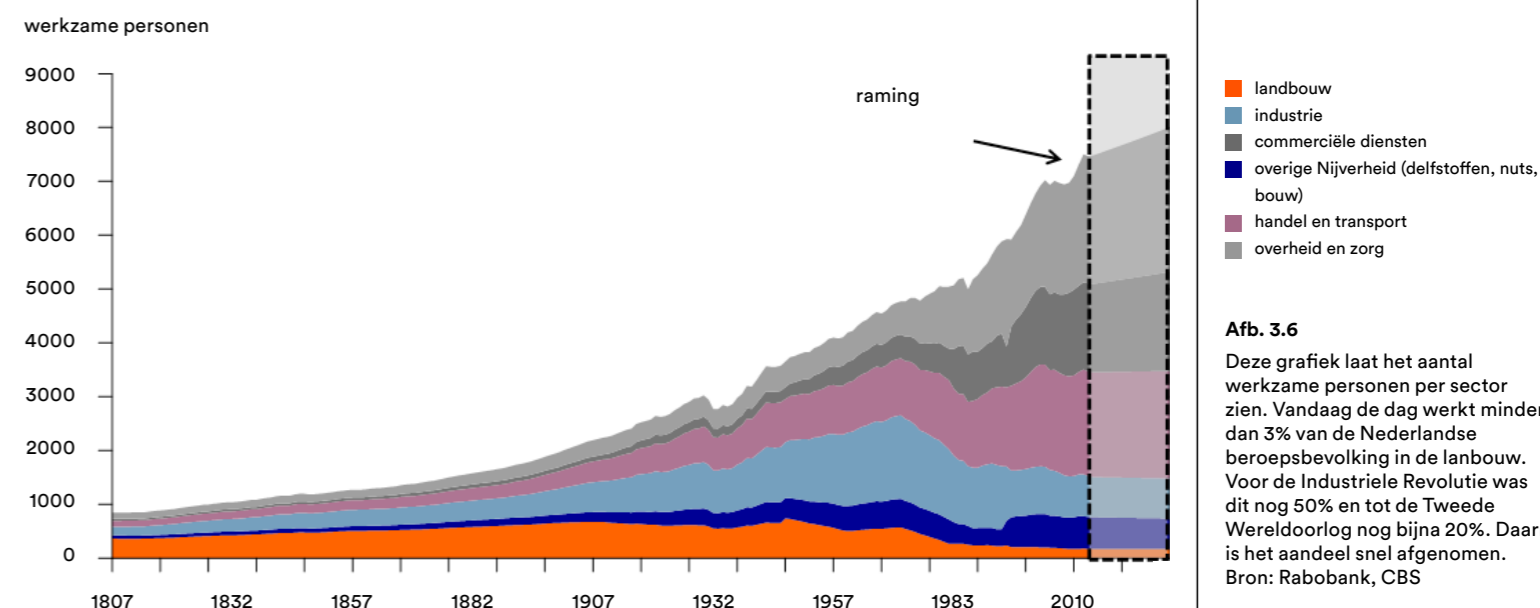
Een zeer succesvol economisch gedreven voedselsysteem

Landbouw is het geheel van economische activiteiten waarbij het natuurlijke milieu wordt aangepast ten behoeve van de productie van planten en dieren voor menselijk gebruik. Hierbij wordt gebruik gemaakt van inputs die lokaal (van uit het natuurlijk systeem) beschikbaar zijn of aangevoerd worden, zoals fosfaat, soja, en ook zaden, machines, arbeidskrachten, etc. Door grondstoffen te importeren, te bewerken en vervolgens af te zetten in eigen land of te exporteren, kan financieel rendement gemaakt worden. De Nederlandse agribusiness (boeren, handel en industrie) heeft een sterke concurrentiekracht. We zitten in een vruchtbare delta met een goed klimaat en goedkoop transport in de nabijheid van grote steden. Nederland heeft een sterke handelsgeest (ondernemerschap) en een uitstekende kennisinfrastructuur. Het heeft geleid tot sterke, internationaal opererende bedrijven in de voedsel- en de toeleverende industrie. Daarnaast is er sprake van een grote aantrekkingskracht op bedrijven uit gelieerde sectoren. Dat leidt tot synergie, bijvoorbeeld in de kennisinfrastructuur en specialisatie in de arbeidsmarkt. De Nederlandse landbouwsector exporteert vooral producten die een hoge toegevoegde waarde hebben, zoals babymelkpoeder, groenten, vlees en kaas; omgekeerd bestaat de import, naast voedsel voor de Nederlandse consument, vooral uit bulkproducten met een lage toegevoegde waarde zoals veevoer (zie afb. 3.8).

Karakteristieken Nederlandse landbouweconomie

We leven in een rivierendelta met vruchtbare gronden, goedkoop (water)transport en veel steden. Er is veel im- en export van voedselproducten die buiten de boeren omgaat. Hoogwaardige gespecialiseerde producten worden voor de stad gemaakt en deze burgers kunnen hoge arbeids- en grondkosten betalen. De laagwaardige producten besteden we uit (granen, veevoer). Er zijn daardoor in Nederland veel grote voedselconcerns en kennisinstututen die belang hebben bij productie in eigen land zolang er geen rem op zit. De stijgende arbeidskosten vangen we op met mechanisering en chemie om arbeidsproductiviteit te verhogen, wat leidt tot grondhonger, en dus een intensivering van het systeem en milieu- en landschapsschade.

De bijdrage van de primaire sector aan het Bruto Nationaal Product is 1,4%; dit is hoger dan in onze buurlanden, waar het 0,5% is. Voeg je daar de verwerkende industrie en toeleveranciers aan toe, zoals de zuivelindustrie en veevoerproducenten, dan ligt dat aandeel in Nederland op 7,5%. Voor de werkgelegenheid geldt dat de landbouw op boerderijen in 2019 zo'n 156.000 voltijdse banen telde, 2% van de beroepsbevolking. Inclusief de verwerkingsindustrie is dat 9%, oftewel 810.000 werknemers. Van de 156.000 banen worden zo'n 30.000 plaatsen ingevuld door buitenlandse seizoenarbeiders.



Afb. 3.6

Deze grafiek laat het aantal werkzame personen per sector zien. Vandaag de dag werkt minder dan 3% van de Nederlandse beroepsbevolking in de landbouw. Voor de Industriële Revolutie was dit nog 50% en tot de Tweede Wereldoorlog nog bijna 20%. Daarna is het aandeel snel afgenomen. Bron: Rabobank, CBS

Afb. 3.7

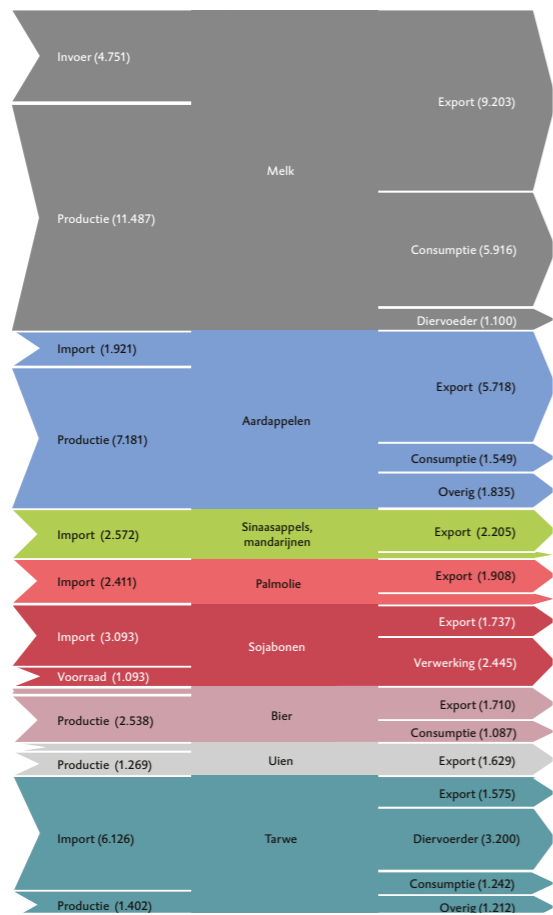
Top 8 export producten van Nederland, naar herkomst en bestemming, in 1000 tonnen (2009)
Bron: FAO stat Food Balance

Meer dan 80% van de werkzame bevolking heeft een baan in de dienstverlening, minder dan 3% werkt in de landbouw. Voor de Industriële Revolutie was dit nog 50% en tot de Tweede Wereldoorlog bijna 20%. Daarna is het aandeel van boeren snel kleiner geworden. Waar producten worden afgezet, wordt uitgedrukt in economische waarden. Zo is de exportwaarde van voedselproducten € 101 miljard waarvan 30% wederuitvoer is van producten. De andere 70% is export van eigen productie en doorvoer van producten die gemaakt zijn van ingevoerde grondstoffen. De belangrijkste exportproducten zijn sierteelt, zuivel en eieren, vlees en groenten. Een kwart van alle export gaat naar Duitsland, 11% naar België en 9% naar het Verenigd Koninkrijk. Een kwart van onze productie consumeren we zelf. Deze wordt bij de supermarkten (80%) en speciaalzaken (20%) afgezet. De afzet in Nederland wordt door vijf handelshuizen gereguleerd: zij kopen in en verkopen naar 25 supermarktketens die het over hun winkels distribueren. Ons voedsel is afkomstig uit de hele wereld. Circa 75% van de landbouwgrond die gebruikt wordt om dat voedsel en het benodigde veevoer te verbouwen ligt in het buitenland. Terwijl onze boeren 75% van hun productie exporteren, is 50% van het boodschappenmandje geïmporteerd. Een gemiddelde hap heeft 30.000 kilometer afgelegd voor die op ons bord ligt. Zelfs ons voedsel dat op Nederlandse bodem is verbouwd, maakt vaak een lange omweg. Het wordt in het buitenland verwerkt tot kant-en-klaar producten die uiteindelijk hun weg terugvinden naar de Nederlandse supermarkt.

Afb. 3.8

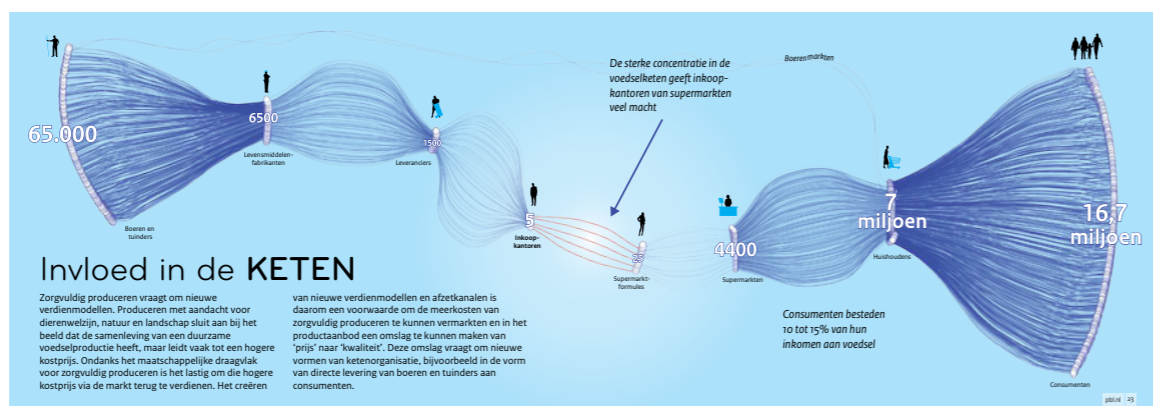
De consument en producent zijn verbonden door een lange keten met meerdere spelers waarbij inkoopkantoren van supermarkten een dominante rol spelen.
Bron: PBL, 2012

Het gedeelte van de voedselketen dat in Nederland ligt begint bij de ruim 50.000 boeren die voedsel en sierteelproducten produceren. De eerste schakel (niet afgebeeld hiernaast) zijn de natuurlijke inputs zoals water, energie, nutriënten, maar ook de productie van bestrijdingsmiddelen, tractoren, veevoer en andere inputs. Daarna komen de boeren; hieronder vallen bijvoorbeeld glastuinbouwers, akkerbouwers en veehouders. In de voedingsmiddelenindustrie maken 6.500 verwerkende bedrijven hiervan halffabricaten, ingrediënten en consumentenproducten. Deze leveren ze via 1.550 transportbedrijven aan vijf inkooporganisaties. Die organisaties verkopen de producten aan 25 supermarktformules, waarna ze verspreid worden via 4.850 supermarkten (retailers). Vanuit de supermarkten komen de producten uiteindelijk terecht bij zeven miljoen huishoudens, bestaande uit 17 miljoen consumenten. Consumenten krijgen ook voedsel via andere kanalen, zoals boerderijverkoop, webwinkels of restaurants.



Economisch beleid

Het economisch beleid zoals dat tot uiting komt in wet- en regelgeving maakt deel uit van dit voedselsysteem. Ons huidige landbouw- en voedselsysteem is het resultaat van beleid dat gericht is geweest op de verhoging van de arbeidsproductiviteit om de concurrentiepositie te verbeteren (deels geënt op het idee: ‘nooit meer een hongervinter’ na de Tweede Wereldoorlog), de bestrijding van armoede en zware arbeid in de landbouw (technologie), de garantie van redelijke consumptieprijzen, de bevordering van de export en het vrijemarktprincipe in internationale handel. Het resultaat is een goed georganiseerde agroketen met specialistische bedrijven, lineaire ketens, grote spelers (coöperaties die acteren als multinationals), hoge mate van technologie-inzet en -ontwikkeling en een kennisinfrastructuur gericht op het versterken van dit beleid. Het resultaat is dat 75% van ons voedsel voor mens en dier uit het buitenland komt, terwijl wij zelf 80% van het geproduceerde voedsel naar het buitenland exporteren (zie afb. 3.8). Een economisch



zeer succesvol systeem, want de toegevoegde waarde is groot, er is een overvloed aan voedsel in ons land, de prijzen zijn laag en het buitenland kijkt met bewondering naar onze prestaties. Met dit systeem is voedsel verworven tot een belangrijk economisch product en veel minder een menselijke behoefte die bijdraagt aan gezondheid en welbevinden.

Van die machtige marktpositie gaat een prikkel uit om de productie verder te verhogen, ook bij boeren en tuinders. Die prikkel is des te sterker omdat de welvaart in ons land stijgt en het economisch succes van de agro- en foodketen gebaseerd is op groei. Die welvaart betekent ook hogere arbeidskosten. Om concurrerend te blijven moeten boeren en tuinders dus hun arbeidsproductiviteit verhogen. Arbeidsbesparende technieken (van bestrijdingsmiddelen en drijfmest tot steeds grotere machines en de melkrobot) vragen om meer investeringen en een groter areaal per ondernemer. Maar de hoeveelheid beschikbare grond neemt af door verstedelijking, infrastructuur en natuurontwikkeling, met als gevolg hoge grondprijzen die bedrijven betalen om uit te breiden. Omdat boeren niet zelf makkelijk op hun 40^{ste} wat anders gaan doen, is dat een forse prikkel tot intensivering, juist ook bij boeren die niet kunnen bijkopen. De resultaten zijn meer koeien per hectare, minder rustgewassen en grotere stallen, waarbij laagwaardige activiteiten als veevoerproductie deels aan het buitenland worden uitbesteed.

Dat zou economisch gezien allemaal prima zijn, ware het niet dat het hier gaat om soms lastig beheersbare biologische processen, grotendeels in de open lucht met een relatief grote impact op bodem, water, lucht, landschap en omwonenden. Het rijtje van problemen is lang: dilemma's met fosfaat, stikstof, broeikasgassen, fijnstof, bodemverdichting en -daling, biodiversiteit, geur en volksgezondheid (Q-koorts). Het vergroten van inkomens wordt afgewenteld op zogenaamde 'zwakke' waarden van natuur en milieu en gaat gepaard met verlies van (brede) welvaart als gevolg van externe kosten. Daarbij komt dat inwoners en toeristen - in aantal en qua welvaart gestegen - hogere eisen stellen aan natuur en milieu. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schat de maatschappelijke kosten van de Nederlandse landbouw op 6,5 miljard euro per jaar (op een toegevoegde waarde van 10 miljard in de land- en tuinbouw en 50 miljard in de hele agrobusiness).

Geconcludeerd moet worden dat de overheden een belangrijke taak hebben in (milieu)beleid om zo het agrobusinesscomplex in te passen in de ruimtelijke ordening van dit land. Dat is op lange termijn ook in het belang van de sector zelf, die een *license to produce* en daarmee ook een (beperkt) 'right to pollute' nodig heeft. En vaak levert milieubeleid technologie op die elders in de wereld succesvol te gelde kan worden gemaakt.

3. Bottlenecks voor verduurzaming

Uit de beschrijving in de vorige paragraaf zijn bottlenecks te distilleren die bepalend zijn voor het al dan niet slagen van e *New Deal* in de drie pilot gebieden en elders in ons land. Hieronder worden deze factoren nader beschouwd om in de volgende paragraaf oplossingsrichtingen te geven over hoe hier vanuit de drie gebieden mee omgegaan kan worden.

Boeren en gebieden zijn gevangen in internationale gespecialiseerde ketens

In de drie pilot gebieden zijn de boeren onderdeel van internationale ketens. Ze worden erdoor aangestuurd, via prijzen en soms ook via contracten. Vaak zijn boeren mede-eigenaar van coöperaties. Het coöperatieve model is altijd heel sterk geweest in Nederland om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten. Om schaalvoordelen en marktinvoel te realiseren zijn de coöperaties doorontwikkeld tot multinationals en is de invloed van de individuele boer fors afgenomen.

De economische macht heeft zich rond een aantal grote spelers geconcentreerd in zowel de toeleverende schakels (denk aan bedrijven die zaad, kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen produceren) als de dienstverlenende schakels (denk aan banken, adviseurs, maar ook bedrijven die zich bezighouden met o.a. genetisch onderzoek) en de afnemers (internationale bedrijven als Nestlé, Unilever en de Nederlandse supermarktketens die via slechts vijf inkoopkantoren het voedsel inkopen). De focus op kostprijsverlaging en schaalgrootte van deze internationale machtsconcentratie gaat buiten de boer om: het zijn vooral anderen die zijn bedrijfsstrategie en prijs bepalen. De boer zelf kan alleen zijn kosten beperken. Dat leidt ertoe dat de ondernemersvrijheid van de boer zich eigenlijk beperkt tot nevenactiviteiten en lokale afzet van producten. Dat belemmert veranderingen in een regio: het is onwaarschijnlijk dat dominante bedrijven en geoptimaliseerde ketens gaan bijdragen aan de verduurzaming van een regio. Hier liggen hun belangen niet. Met hun beperkte marktmacht kunnen boeren de verduurzaming en bijbehorende stijging van productiekosten niet doorberekenen aan hun afnemers: de verwerkende industrie, de groothandel en de supermarktketens. Uitbreiding van het assortiment met een streekproduct is evenmin gemakkelijk.

De agro- en foodketen bestaat uit veel schakels. De samenwerking tussen deze schakels is geoptimaliseerd en gespecialiseerd. Elke schakel in de keten heeft als doelstelling om meer product tegen een lagere kostprijs te leveren, maar als geheel neemt de keten geen verantwoordelijkheid voor de kringloop en de impact op de publieke waarden zoals biodiversiteit, kwaliteit van het landschap, dierenwelzijn, of voedselkwaliteit. Er is geen partij die de hele keten optimaliseert vanuit deze waarden. Binnen de ketens zijn landbouwbedrijven gespecialiseerd in een bepaalde productietak. Die specialisatie neemt zelfs nog toe. Specialisatie (en daarmee samenhangend schaalgrootte) is een zeer dominant verschijnsel in een economie gebaseerd op groei van de welvaart: laat mensen vooral doen waar ze heel goed in zijn en faciliteer via handel de samenhang tussen producten en halffabricaten. Die specialisatie geldt soms ook binnen hele gebieden, hoewel dat - zoals in de Krimpenerwaard - ook sterk is ingegeven door fysieke omstandigheden. Maar ook daar zie je vrijwel alleen melkveehouderij, geen rundvleesproductie of schapenhouderij. Daarnaast hebben we in de metropoolregio die Nederland is, te maken met hoge loonkosten. In combinatie met een lage productprijs dwingt dat tot zo efficiënt mogelijk produceren en dus tot specialisatie.

Specialisatie leidt tot problemen als de schakels niet beschikken over volledige informatie en als daardoor de kosten en baten niet de werkelijke situatie weergeven. Er doen zich negatieve externaliteiten voor die je met bijkomende informatie of regelgeving zou moeten corrigeren. Vergaande specialisatie kan zich ook slecht verhouden tot de wens een regio een diverser karakter te geven, met meer afwisseling tussen verschillende soorten landbouw, natuur, bos, etc. Sommige economen en ecologen pleiten ervoor die diversiteit op gebiedsniveau ook terug te brengen in de landbouwbedrijven, vanuit de gedachte dat diversiteit in producten en diensten voor verschillende markten bijdraagt aan een weerbaar en dus minder kwetsbaar bedrijf. Maar niet alle boeren spreekt zo'n omscholing tot diversificatie en aanpassing van de bedrijfsvoering aan.

De prijs van voedsel weerspiegelt niet de kosten

Vraag en aanbod bepalen de prijs van voedsel. Maar die prijs wordt ook door tal van andere factoren bepaald. Productiekosten houden uiteindelijk zelfs verband met de olieprijs en internationale politieke ontwikkelingen. Een voorbeeld daarvan is de voedselcrisis in 2008, die leidde tot een wereldwijde crisis, politieke en economische instabiliteit en sociale onrust. De vermoedelijke oorzaken van deze crisis waren de droogte in graanproducerende landen en de hoge olieprijs. De veel hogere olieprijs zorgde ervoor dat de kosten van voedseltransport en industriële landbouw verder stegen.

De reële prijzen (prijzen gecorrigeerd voor de inflatie) van landbouwproducten zijn sinds 1950 met 70% en sinds 1970 met 40% gedaald. Dit was mogelijk dankzij

“Van ons voedsel komt 75% uit het buitenland, terwijl wij 80% van hier geproduceerd voedsel exporteren.”

“Coöperaties zijn doorontwikkeld tot multinationals, de invloed van de boer is fors afgenomen.”

“Verregaande specialisatie verhoudt zich slecht tot de wens om meer diversiteit in regio en landschap.”

technologische ontwikkeling en schaalvergroting. Overall in de wereld waar de welvaart stijgt, neemt het relatieve aandeel van voeding in de uitgaven af. Veel boeren produceren basisvoedselproducten die pas na (uitgebreide) bewerking in consumentenproducten terechtkomen. Het landbouwproduct wordt ingekocht als grondstof en de voedingsfabrikant voegt er smaak, gemak, variatie, verleiding, marketing en waarde aan toe.

De consument in Nederland is eraan gewend geraakt dat voedsel het hele jaar rond tegen lage prijzen verkrijgbaar is. De voedselprijzen zijn sinds de jaren 60 van de vorige eeuw fors gedaald. Ook het percentage van ons inkomen dat we spenderen aan voedsel is gedaald: in 1960 was dit nog 40%, inmiddels is dat gezakt naar 10%. Slechts 20% van de consumentenprijs van voeding bestaat uit de kosten voor primaire productie. De overige kosten (80%) worden dus verderop in de keten gemaakt.

Voor de consument mag een lagere voedselprijs positief lijken, het gaat wel ten koste van andere waarden. De maatschappelijke kosten van het gebruik van het milieu, dat wil zeggen van de negatieve effecten op milieu, landschap, biodiversiteit en volksgezondheid zijn niet in de consumentenprijs verdisconteerd. Het is voor een regio niet eenvoudig om daar iets aan te veranderen. Die kosten zijn via een true-cost benadering wel uit te rekenen en voor de consument in beeld te brengen (EOSTA, een handelsbedrijf in biologische groenten en fruit doet dat al enige tijd), maar daarmee worden die kosten nog niet door de consument betaald, en komen deze dus ook niet in het gebied terecht als vergoeding voor een duurdere, maar duurzame productiewijze. Een alternatief is dat de overheid in de regio's duurzame productie verplicht of afdwingt. Bijvoorbeeld door een verbod op gebruik van bestrijdingsmiddelen, of door het invoeren van emissierechten (zoals fosfaatquota). Maar daarmee verliezen de boeren in die gebieden aan concurrentiekracht; het speelveld wordt ongelijk met andere gebieden waar deze maatregelen niet worden genomen (de *level playing field* discussie).

De afstand tussen de consument en de boer is groot door zowel de fysieke afstand als de lengte van de keten. Veel consumenten van Nederlandse voedselproducten wonen niet in Nederland. De consument van melkpoeder in China zal zich niet direct zorgen maken over het effect van onze melkveehouderij op het aantal weidevogels in Nederland. Dat is al een hele opgave voor de Nederlandse consument. Als de consument geconfronteerd wordt met zuivel uit de Krimpenerwaard die fors duurder is dan die uit Friesland of uit Denemarken, zal de verkoop van de Krimpenerwaard afnemen, tenzij duurzaamheidsmotieven of betrokkenheid bij het gebied als aankoopmotief worden geprikkeld.

Inkomens van boeren staan onder druk

Inkomens van boeren fluctueren. Producties schommelen en doordat de consument weinig gevoelig is voor prijsveranderingen bij voedselproducten kennen prijzen per periode soms grote verschillen. Bij smalle marges leidt dat tot sterke inkomensfluctuaties.

Een grondgebonden boer is veelal eigenaar van de grond en van de productiemiddelen. Boeren zelf sturen zoveel mogelijk op risicobeperking en -beheersing. Een ondernemer neemt risico's en heeft dan als eerste zorg die zoveel mogelijk te verminderen. Iedere boer beslist zelf of hij de prijs voor zijn product accepteert, maar in de praktijk heeft hij vaak niet veel keus.

Vaak moet hij noodgedwongen genoegen nemen met een lagere dan marktconforme beloning. Een kwart van de boeren zit onder de armoedegrens, maar velen zitten er ook ver boven. De inkomensverdeling is dus heel scheef. Daarbij prevaleert de continuïteit van het familiebedrijf vaak boven de hoogte van het inkomen. Afstand doen van het bedrijf bij lage inkomens is vaak ook niet rationeel: vind maar eens gelijksoortig ander werk met dezelfde mate van vrijheid en buitenleven, waarvoor je bovendien veelal moet verhuizen. Dan is het aantrekkelijker om door te boeren en eventueel niet te herinvesteren, zodat ook afschrijvingen voor gezinsuitgaven kunnen worden aangewend.

De financieringslast van de boer is hoog. Dat komt door schaalvergroting en productieverhoging met inzet van technologie, maar ook door de steeds strengere milieu-eisen en de daaraan gekoppelde investeringen. In de melkveehouderij bestaat gemiddeld een derde van de kritische melkprijs (de prijs die nodig is om kostendekkend te werken) uit rente en aflossing. In combinatie met de marktconforme prijzen, zet dit de marges sterk onder druk. Daarom hebben veel boeren niet de middelen om te investeren in verduurzaming, ofwel weten ze dat ze over een aantal jaren hun bedrijf zonder opvolger zullen beëindigen. Ook zijn er veel boeren met een laag inkomen, omdat hun bedrijf aan de kleine kant is. In deze groep zitten juist potentiële veranderaars, die wél hun bedrijf willen voortzetten voor deze en volgende generaties, maar een andere strategie ambiëren dan die van schaalvergroting en productiemaximalisatie. Zij voelen zich echter genoodzaakt om hun beperkte financiële middelen vooral aan te wenden voor bedrijfsvergroting, om zo aangehaakt te blijven bij de koplopers in het traditionele model van schaalvergroting en kostprijsverlaging.

Hoge grondprijzen in Nederland

De grondprijzen zijn hoog in Nederland - beduidend hoger dan in ons omringende landen. Zolang de rentestand laag is, bedrijven groot genoeg zijn en er geen sprake is van overname is de grondprijs niet belemmerend voor een concurrerende productie.

Grondprijzen worden via de markt bepaald (en een daaraan gekoppelde kort- en langlopende pachtprijs). Bij schaarste en grote vraag is de prijs hoog. Schaarste aan grond is deels het gevolg van aanspraken vanuit andere sectoren die ruimte nodig hebben, denk aan woningbouw, infrastructuur, natuur, zonne-energiecentrales. Grondprijzen worden echter vooral opgestuwd, omdat vrijwel alle boeren met hun huidige capaciteit aan machines, gebouwen en arbeid er best een paar hectare bij willen hebben. De pakweg 10% boeren met overcapaciteit en hoogste marges per hectare kunnen veel bieden voor een extra perceel. Veel meer zelfs dan de prijs waarvoor je een heel bedrijf kostendekkend zou kunnen exploiteren. Die hoge prijzen zetten aan tot intensivering, juist ook bij boeren die zich zo'n aankoop niet kunnen veroorloven en toch hun productie per arbeidskracht en daarmee hun inkomen willen vergroten. Voor een regio die wil verduurzamen is dit om drie redenen een bottleneck. Allereerst is de uitgangssituatie niet optimaal: boeren willen vergroten en ook andere functies als natuur, wonen of energieproductie vragen ruimte. Ten tweede betekent verduurzaming veelal extensivering: meer rustgewassen, minder dieren per hectare. Er is dus meer grond nodig voor eenzelfde productie en inkomen. Daar komt dan nog bij dat een minder intensief beheerde hectare minder geld oplevert: de boeren die verduurzamen verliezen het in de grondmarkt dus van boeren die op intensieve wijze doorwerken. En als de overheid een extensievere productiewijze zou opleggen, dan wordt de grond minder waard en leiden alle grondbezitters een vermogensverlies.

Wet- en regelgeving: (inter)nationaal en te weinig vanuit maatschappelijk belang

De agrarische sector heeft met veel wet- en regelgeving te maken: het Europees Gemeenschappelijk landbouwbeleid, nationaal landbouw- en milieubeleid, voedselveiligheid, ruimtelijke ordening, fiscaal beleid etc. Milieuwetgeving en daaruit voortvloeiende productierechten, fosfaatrechten, GLB (vergroening, jonge boeren, behoud platteland), ruimtelijk orderingsbeleid, subsidiebeleid, pachtvoorwaarden, stimuleringsbeleid (technologie, innovatie) hebben allemaal invloed op de productie, kosten en daarmee de marktpositie. Veel van dit beleid is internationaal, generiek en stamt uit een tijd waarin modernisering van de landbouw en bevordering van productiviteit het hoofddoel was.

Het EU-beleid heeft een grote rol gespeeld in de manier waarop ondernemers hun bedrijf inrichtten en het bepaalt nog steeds een groot deel van het inkomen. Bijna 40% van het budget van de EU gaat naar de landbouw in de vorm van subsidies. Het huidige landbouwbeleid richt zich op inkomenssteun voor boeren, marktregulering en plattelandsontwikkeling. In 2018 bedroeg het Nederlandse budget Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ongeveer 730 miljoen euro. Dit levert boeren ca 350 à 400 euro per hectare op,

rond de 25.000 euro per bedrijf. Gemiddeld voor alle land- en tuinbouwbedrijven was afgelopen drie jaar de inkomenssteun vanuit het GLB zo'n 21% van het inkomen, met hogere percentages voor de grondgebonden sectoren melkveehouderij (36 procent) en akkerbouw (48 procent). Het GLB is daarmee een belangrijk 'verdienmodel' voor de boeren.

De landbouw heeft baat bij de Europese interne markt en internationale vrijhandel, maar tegelijkertijd maakt dit handelsbeleid het lastig om tot de gewenste en maatschappelijk gevraagde verduurzaming van productie te komen.

Internationale afspraken over vrijhandel en uitzonderingen daarop worden gemaakt binnen de Wereldhandelsorganisatie. De Europese Unie heeft met een groot aantal landen of handelsblokken handelsverdragen afgesloten. Deze verdragen regelen bijvoorbeeld lagere invoerrechten en soepele douaneformaliteiten. Bedrijven kunnen zo makkelijker, goedkoper en efficiënter handel drijven. Handelsverdragen hebben ook een ongewenste kant: goedkopere producten uit het buitenland liggen soms eerder in de schappen dan de duurdere binnenlandse varianten. Bepaalde milieuproblemen zijn binnen Europa urgenter dan elders in de wereld, ook stellen stedelingen hogere eisen aan verduurzaming. Maatregelen voor duurzamer productie leiden echter direct tot discussies over het *level playing field*.

Het Europees mededingingsrecht (onder meer het kartelverbod) beperkt onderlinge afspraken tussen bedrijven, om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Tegelijkertijd belemmert deze wetgeving het maken van afspraken rond verduurzaming. Regels voor staatssteun beperken de overheid om bedrijven te helpen met verduurzamen, tenzij door de Europese Commissie goedgekeurd.

In de vrije markt waar de producenten binnen de milieugrenzen geacht worden te produceren is overheidsingrijpen noodzakelijk. Regulering komt voort uit maatschappelijke onvrede over de teloorgang van de biodiversiteit, natuur, lucht- en waterkwaliteit en uit bezorgdheid om klimaatverandering en een te monotoon landschap. Internationale wetgeving die de teloorgang moet keren, is in Nederland uitgewerkt in maatregelen als verplicht mestonderwerken, stalaanpassingen, aangepast middelengebruik, etc. De maatregelen leiden vaak tot kostenverhoging en boeren zien het als oneerlijk speelveld op de internationale markt.

Regulering leidt in de regel tot schaalvergroting. Voor een deel treedt die schaalvergroting autonoom op, als gevolg van het vergroten van de arbeidsproductiviteit zoals hiervoor uitgebreid toegelicht, maar regulering versnelt dat proces. Enerzijds doordat op het moment van invoering een aantal bedrijven besluit wat eerder te stoppen dan voorheen het plan was, omdat men geen zin meer heeft in de investeringen voor de nieuwe regels. Maar ook omdat veel milieuregels vaste kosten zijn die het best over zoveel mogelijk productie kunnen worden verdeeld. Over het

“Hoge grondprijzen zetten aan tot intensiever grondgebruik.”

algemeen maakt dit het bedrijf kapitaalintensiever. Bovendien zijn de benodigde investeringen vaak makkelijker op te brengen door grotere bedrijven - die draaien goedkoper en kunnen de kosten van de investering over meer productie uitsmeren. Het huidige beleid houdt onvoldoende rekening met verwevenheid tussen productie, handel en consumptie. Om die reden wordt wel gepleit voor voedsel(systeem)beleid zoals het bevorderen van korte ketens bij boeren en bij de inkoop van schoollunches, of het stimuleren van zowel vraag als aanbod van duurzame of biologische producten. Dit alles staat in Nederland echter nog in de kinderschoenen en vraagt om verregaande coördinatie tussen verschillende ministeries.

4. Potentiële oplossingen: mogelijkheden voor een regio om te verduurzamen

Kaders waarbinnen naar oplossingen moet worden gezocht

Ondanks alle obstakels heeft de landbouw in Nederland voldoende in huis voor een duurzame toekomst. Het land is vruchtbaar, er is een sterke handelsgeest, goede coöperatieve samenwerking en veel kennis en innovatie. De Nederlandse landbouw kent enerzijds een traditie die het Nederlandse landbouwbedrijf en systeem behoudend maakt. Aangezien ook vanuit de aard van het bedrijf en sturing op beperking van risico's behoudendheid gewenst is, is de veranderingsgraad van boeren beperkt en zijn de protesten bij grootschalige veranderingen groot.

De Nederlandse landbouw heeft zich anderzijds altijd laten leiden door de wensen van de stad, zoals die tot uiting kwamen in de prijzen van arbeid, kapitaal en grond, alsook door wetgeving om milieuproblemen binnen de perken te houden. De druk op verandering van de kennisintensieve, technologisch innovatieve Nederlandse landbouw is daarom groter dan elders. Tegelijk blijft er een traditie van gezinsbedrijven en verbondenheid met het landschap. Dit zie je terug in de drie pilotgebieden.

Het voorgaande maakt duidelijk dat er belangrijke kaders zijn waarbinnen de oplossing voor de drie gebieden en de landbouw elders gezocht moet worden. De open economie, de vrijemarkt, handelsverdragen en het Europese beleid zullen zeker op korte termijn moeilijk te veranderen zijn. De voedselprijzen zullen niet structureel stijgen. De agroketens zullen op korte termijn hun belangen verdedigen en de macht van de inkoopkantoren blijft vooralsnog groot. De drang te streven naar lage prijzen voor de consument, blijft. Met andere woorden: dit zijn weerbarstige 'knoppen' om aan te draaien en hier hoeven we op korte termijn niet veel van te verwachten.

Externe beïnvloeding

Onzeker is bovendien wat de coronacrisis voor uitwerking heeft op de economie, de voedselvoorziening en het milieubewustzijn. Ook de klimaatverandering en het klimaatbeleid zullen behoorlijke consequenties gaan hebben voor de voedselproductie en voor de im- en export. Hieruit komen ook nieuwe kansen voort en binnen de landbouw kan hierop geanticipeerd worden. De trend naar thuisbezorging van vers voedsel beklijft, de digitalisering van ketens om herkomst en veiligheid te garanderen en om transport te beperken zet door.

Lange termijn

Er blijft een wens vanuit de boeren om de gezinsbedrijven te behouden, zekerheid te hebben op de lange termijn om rendabele investeringen te doen (veiligheid en duidelijkheid). Ook is er een sterke wens om de markt te laten betalen voor arbeid en producten in plaats van subsidies te ontvangen. De boeren wensen meer waardering voor hun werk en hun inspanningen om aan maatschappelijke behoeften te voldoen. Er blijft wel een grote kloof te overbruggen tussen de gewenste kwaliteit van de publieke waarden (bodem-, lucht-, water- en natuurkwaliteit, klimaat, biodiversiteit en dierenwelzijn) en de huidige status van die kwaliteit. Dit vergt een langetermijntransitie van de landbouw, zodat landschapsinclusieve of natuurinclusieve kringlooplandbouw tot wasdom kan komen.

Boeren en overheid

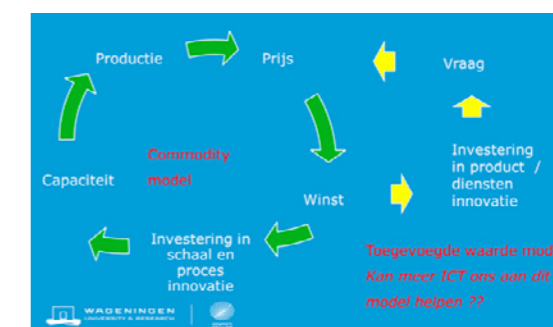
Er zijn verschillende ontwikkelingen mogelijk die binnen de kaders tot betaalbare verduurzaming van de landbouw komen. Hierbij is onderscheid mogelijk tussen wat de boeren of gebieden zelf kunnen doen en wat de 'omgeving' van de boer kan doen. We concentreren ons eerst op wat een gebied zelf kan doen, met nadruk het creëren van waarde en inkomen, en daarna op de verbeteringen van randvoorwaarden door de overheid. De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van de oplossingen per knelpunt en de rol van de overheid daarbij. Onder de tabel worden de opties verder uitgewerkt.

Bottleneck	Oplossingsrichting	Wat kunnen boeren doen?	Wat kan de overheid doen?
Gebieden zijn ingebed in internationale ketens	Streekproducten; niches; biologisch; producten met digitale service (Geef in De Marne advies aan kopers in Algerije of co-creër met hen rassen); fabriek voor een nieuw <i>Vegan Valleyproduct</i> , die van unieke eiwitgewassen afhankelijk is. Keurmerken vallen onder Beschermde Oorsprongsbenaming (BOB), Beschermde Geografische Aanduiding (BGA) of een Gegarandeerde Traditionele Specialiteit (GTS).	Coöperatie van producenten; inzetten op digitalisering; datacoöperatie; (korte) ketenvorming. Opzetten van internationale distributie van gespecialiseerde regioproducten met verhaal, herkenbaarheid en transparantie (bv. via blockchain technologie om data en transacties veilig en efficiënt op te slaan).	Steen voor dergelijke producten; subsidies voor ontwikkeling producten en ketens. Prikkel voor internationale ketens voor verduurzaming (bv. stapeling met eco-schema's in GLB) en creëren van een <i>level playing field</i> . Dit vereist Europese afspraken.
De prijs van voedsel weerspiegelt niet de kosten	Als boven, <i>true costs</i> inzichtelijk maken en proberen consument te verleiden.	Regio's kunnen eigen systeem opzetten en dat in prijs opnemen (zie boven). Boeren in regio's kunnen eigen coöperatie opzetten en producten vermarkten	Steen bij ontwikkelen van dergelijke coöperaties. Regulering van internationale ketens met verplichting duurzaam inkopen. Via een generiek systeem zoals <i>true cost/true price</i> -systeem, bij voorkeur internationaal
Inkomen van de boer in de gebieden staat onder druk	Multifunctionaliteit bevorderen (recreatie, toerisme, natuurzorg, CO ₂ -beprijzing) Inkomen buiten bedrijf vergroten	Multifunctionaliteit bevorderen (recreatie, toerisme, natuurzorg, CO ₂ -beprijzing) Inkomen buiten bedrijf vergroten	Invoeren van een koolstofprijs voor broeikasgasemissies uit en vastlegging in de landbouw; aanbieden van vergoedingen voor natuur, landschap; steun voor regionaal toerisme, zorg.
Hoge grondprijzen in de gebieden	Grondinvesteerdere aantrekken die natuurpacht mogelijk maken en waardeverlies willen accepteren, Bedrijfsovername van te kleine boeren ontmoedigen.	Investeerdere zoeken (bv. beleggende oud-inwoners); crowd funding; lobby voor aanpassen fiscaliteit; grondbeleggen ontmoedigen, tenzij voor natuurpacht	Actieve grondpolitiek: grond kopen en tegen natuurvoorwaarden verpachten / terugverkoppen. Aanpassen van Pachtwet en bodemkwaliteit onderdeel maken van pachtcontracten. Een categorie ontwikkelen tussen agrarische en natuurbestemming voor lagere grondprijzen onder voorwaarden van verduurzamen
Ver doorgevoerde specialisatie	Nieuwe samenwerkingsmodellen ontwikkelen (zie bv. Novifarm in de Hoeksche Waard)	Diversiteit aan producten en diensten: zelf meerwaarde toevoegen aan basisproducten. Regionale coöperatie voor organisatie van diversiteit met specialisten	Ontwikkelen van kennis over integrale bedrijfssystemen, onafhankelijke bedrijfsadvies, mogelijkheden voor multifunctionaliteit ondersteunen
Wet- en regelgeving: (inter)nationaal en te weinig vanuit maatschappelijk belang	Overheid betaalt voor biodiversiteit, natuur en andere ecosysteemdiensten. Ook andere partijen betalen voor diensten zoals waterkwaliteit (minder waterschapsbelasting), koolstof (bedrijven compenseren eigen uitstoot), duurzame energie, natuuronderhoud (TBO's), etc.	Lokaal toepassen van Omgevingswet (o.a. voor bodembescherming)	Contracten aanbieden voor biodiversiteit, natuur en andere eco-systeemdiensten. Nationaal milieubeleid aanscherpen. GLB zo inrichten (eco-schema's 2e pijler)

5. Wat kunnen boeren en gebieden doen?

Data en service in bestaande ketens

De analyse van de bottlenecks suggereert dat oplossingen lastig gevonden worden binnen het bulkproductiemodel van de internationale ketens. Daar is slechts plaats voor die bedrijven die zich via schaalvergroting en lage kostprijs als *preferred supplier* van de grote ketens weten te profileren, en dat lukt alleen als genoeg andere boeren bereid zijn te stoppen en hun grond en milieuruimte beschikbaar stellen. De oplossing zal eerder gevonden worden in een concept van toegevoegde waarde dat de vraag naar en de prijs van regionale producten verhoogt. Met het leveren van data die inzicht geven in de herkomst en productie van het voedsel, krijgt het voedsel meerwaarde. De consument is bereid om er meer voor te betalen. Ander voorbeeld is het stimuleren van kopers van pootgoed in het buitenland hun data te delen voor analyse en online teeltbegeleiding als ook aan verdere veredeling van rassen (co-creatie) om in zo'n keten extra waarde te creëren.



Afb. 3.9

Hogere toegevoegde waarde creëren in bulkgoederenmodel door inzet ICT en blockchain technologie
Bron: Wageningen Economic Research

Producten met toegevoegde beleving en multifunctionaliteit

Dankzij de toegevoegde waarde, die te verzilveren is door korte ketens of een andere invulling van bestaande ketens, ontstaat er ruimte voor verduurzaming van het bedrijf. Dit gaat samen met een versterking van het landschap door producten te maken met behoud van of gebruikmakend van het landschap voor lokale of nichemarkten en door meerdere ecodiensten te leveren. Binnen de huidige markt kan een gebied een strategie bepalen

“Ondanks alle obstakels heeft de landbouw in Nederland voldoende in huis voor een duurzame toekomst.”

“Regio’s zijn heel geschikt om in te spelen op de trends van korte ketens en bezorging aan huis.”

om zich te onderscheiden en in te spelen op de trends van korte ketens en bezorging aan huis. Er zijn al succesvolle voorbeelden: Remekerkaas, zorgboerderijen, Weerribben Zuivel, Herenboeren, etc.

De coöperatieve organisatievorm kan hierbij van pas komen. Levering van dagelijks vers voedsel aan de regionale bevolking is een mogelijkheid. Of de inzet op een sterk regionaal product, waarbij meerwaarde aan de basisproducten wordt geleverd. Door beter samen te werken in de regio is het mogelijk om een grotere nichemarkt te bedienen. (Regionale) supermarkten hebben over het algemeen interesse om dergelijke producten in het assortiment op te nemen - landelijke supermarkten zijn hier (nog) niet op toegesneden. Dat betekent dat de boeren in het gebied zelf de organisatie van de keten, coöperatieve samenwerking, de productie en marketing op zich moeten nemen. De gekozen regio’s van de pilots zijn hier uitermate geschikt voor gezien hun culturele en sociale verbondenheid en hun (boven-) regionale potentie voor dit type producten. Van oudsher is het gebied rond Gouda internationaal bekend om de kaas, de Goudse en Stolwijkse. Ook voor de Krimpenerwaard ligt er een kans om zich op dat vlak te onderscheiden. In De Marne kan een koers ingezet worden naar een *Vegan Valley*, waar veganistische en vegetarische producten geproduceerd en verwerkt worden en afgezet in Noordwest-Europa. Salland kan zich juist ontwikkelen tot producent en leverancier van complete vers voedselpakketten in een groot deel van Nederland.

Elke regio heeft een eigen, waardevol landschap dat de basis vormt voor de productkwaliteit. Daarbij kan meer dan nu daarbij gebruik gemaakt worden van keurmerken als Beschermd Oorsprongsbenaming (BOB), Beschermd Geografische Aanduiding (BGA) of een Gegarandeerde Traditionele Specialiteit (GTS) conform de EU wetgeving.

Deze strategie wordt sterker als daarbij een relatie wordt gelegd met het duurzame landschap. Als de consument dat landschap waardeert en diens bijkomende diensten, zoals koolstofvastlegging, behoud van biodiversiteit, natuur en landschap en schoon water en lucht, dan versterkt dit de verbondenheid tussen producent en consument en ook het economisch rendement. Multifunctionaliteit, denk aan toerisme en zorg, helpt ook. Het levert synergie op: leegstaande agrarische bebouwing kan worden ingezet voor een groeisector als recreatie (bed and breakfast) of kleine zorgcomplexen.

Het is van belang dat de overheid in de wetgeving ruimte biedt voor multifunctionaliteit. Soms betekent dat het veranderen van bestemmingen, zoals bij vrijkomende erven, soms het creëren van markten. Zo heeft de zorglandbouw sterk geprofiteerd van het persoonsgebonden budget (PGB) in de zorg. Ook een (indirecte) koppeling van de landbouw aan de markt van emissierechten voor broeikasgassen is interessant. In de Krimpenerwaard kunnen de boeren uit de opbrengsten vanuit een hoger waterpeil (en verlaging CO₂-emissie) hun extra voerkosten vergoed krijgen, in De Marne

gaan boeren bij een CO₂-vergoeding mogelijk meer groenbemesters telen en wellicht zelfs meer granen (dus diversiteit) in het bouwplan opnemen.

Investeren in natuur en landschap

Naast het vergroten van de inkomstenstroom via nieuwe producten of diensten, kan ook bekeken worden of er partijen zijn die in de duurzame regio willen investeren. Grondeigenaren, financiers of anderen met een langetermijnbelang kunnen interesse hebben om bij te dragen in de kosten van de verduurzaming, bijvoorbeeld via een lagere pacht of een rentekorting. Verpachters, zoals overheden (provincies, waterschappen, Rijksvastgoedbedrijf, Staatsbosbeheer) en landgoederen kunnen ook duurzaam verpachten (naar analogie van duurzaam inkopen) en eisen stellen aan het grondgebruik, natuurpacht of een extensief bouwplan. Naar diezelfde analogie kunnen terreinbeherende natuurorganisaties gronden aankopen (onder meer rond Natura 2000-gebieden) en deze onder voorwaarden verpachten, waarbij ze het waardevolheid van de grond voor hun rekening nemen, eventueel ondersteund door de overheid. Als een boer in staat is om zo meer hectares te verwerven, dan is verduurzaming mogelijk.

Lokaal zou samen met gemeenten, provincies en terreinbeherende organisaties naar een gedegen grondpolitiek gekeken kunnen worden, waarbij beheer van gronden door boeren onder goede afspraken geregeld wordt en ruilverkaveling voor bijvoorbeeld meer weidegang tot stand komt. Dit kan door afwaardering van gronden via bestemmingswijziging. Hierbij zou een extra categorie naast natuur- of agrarische bestemming meer mogelijkheden bieden om de pachtprijs onder voorwaarden te beperken.

Ook kan de overheid verduurzaming ondersteunen via betalingen, met name ook via het GLB. In de tweede pijler zijn er daartoe beheervergoedingen voor agrarische natuurbeheerpakketten en in het nieuwe GLB worden in de eerste pijler eco-schema’s mogelijk voor gerichte betalingen per hectare. Die kunnen gecombineerd worden met private initiatieven.

Boeren in de pilot gebieden geven aan dat ze niet graag via subsidies afhankelijk zijn van de (als wispelturig ervaren) overheid. Maar ook nu is men voor een hoog percentage van het inkomen afhankelijk van betalingen per hectare. Bovendien zijn er wel meer bedrijfstakken die hun product vooral aan de overheid leveren, zoals de weg- en waterbouw. Eventueel zou een stabiele taakorganisatie (vergelijkbaar met ProRail of Rijkswaterstaat) tussen de Rijksoverheid en de boeren kunnen worden gepositioneerd, aangezien die minder politiek gedreven is.

6. Wat kan de overheid doen?

Tot zover een lijst van mogelijkheden om in een gebied met de boeren zelf de verduurzaming ook economisch tot een succes te maken. De nadruk lag daarbij op maatregelen die het verdienvermogen van boeren versterken, dan wel voorkomen dat zij de rekening betalen.

Om de transitie te kunnen maken naar landschapsinclusieve landbouw zal de overheid niet alleen via een nieuwe ronde van landinrichting de plannen voor een *New Deal* moeten realiseren, maar ook ander, stimulerend beleid moeten gaan voeren en meer regulerend moeten optreden. Op regionaal niveau is nog wel stimulerend beleid te ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld het betalen voor natuur of koolstofopslag), eventueel via een experimenteerwet. Maar reguleren van het huidige voedselsysteem vraagt al snel om maatregelen op nationaal niveau.

De overheid kan via wet- en regelgeving de boer dwingen om binnen de normen van de klimaat-, milieu- en leefomgevingskwaliteit te produceren. Wanneer de doelen internationaal worden afgestemd, kan voor een *level playing field* worden gezorgd. De overheid kan daarbij innovaties en nieuwe technologie financieren en de implementatie ervan subsidiëren. Het stelt de boer voor hogere kosten. Per gebied zullen die variëren, afhankelijk van bijvoorbeeld de grondsoort (veengebieden hebben grotere klimaatopgaven), de ligging (nabij Natura 2000-gebieden moet de stikstofemissie verder omlaag) en het type bedrijf (wel of niet grondgebonden). De hogere kosten vergen een mechanisme om de verliezers (boeren met hogere kosten) te laten compenseren door de winnaars (natuur, drinkwater, etc.). Dit kan op verschillende manieren, dankzij:

1. Een invoering van algemene belastingen of een verhoging van de btw op voedsel en de opbrengsten in te zetten voor de verliezers. Dit kan op basis van een *true cost / true pricing*-systeem zodat er sprake is van een eerlijke prijs en ook een prijs die de kosten voor verduurzaming dekt. Voorwaarde is dat de heffing ook ten goede komt van de boer voor verduurzaming. Vergoed ecosysteemdiensten via een kritische prestatie index (KPI)-systematiek, zoals bijvoorbeeld toegepast in de Biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij, zodat boeren die goed voor het landschap zorgen daar ook voor betaald worden.
2. Een berekening van de toekomstige winst. Zet de lagere kosten van natuuronderhoud, gezondheidszorg, infrastructuur (bodemdaling), drinkwaterreiniging of juist de hogere baten uit natuur en recreatie om naar een vergoeding aan de boeren. Dit compenseert hun hogere kosten voor landschapsbeheer.
3. Een regeling met emissierechten, zoals fosfaatrechten of melkquota. Daarbij gaat de regulering van bv. de veebezetting gepaard met de verplichting van een x-aantal fosfaatrechten met een maximum per hectare. Bedrijven die willen uitbreiden moeten hun collega’s uitkopen, die ze betalen uit de verwachte winsten. Bij verhoging

van het waterpeil in de veenweide is zo’n constructie denkbaar met CO₂-emissierechten en carbon credits.

Op deze manier kan landbouw de aanjager zijn voor economische ontwikkeling van gebieden. Met zoveel landelijke gebieden die afhankelijk zijn van de landbouw, is er een unieke gelegenheid (of kans) om economische ontwikkeling te stimuleren door bij te dragen aan de investeringen die nodig zijn voor verduurzaming, gezondheid en welbevinden voor de mens.

Een kosten-batenanalyse voor nu en de toekomst voor zowel private (boeren- en keteninkomens) als externe maatschappelijke kosten is nodig om dergelijke maatregelen te onderbouwen. Want het moet duidelijk zijn wat de kosten zijn van ongewijzigd versus gewijzigd beleid en ook de effecten van de klimaatveranderingen zullen voor additionele kosten zorgen. Een langetermijnbeleid van de overheid kan dan dus richting geven aan de verduurzaming dankzij een aantal belangrijke stappen. Gezien de omvangrijke negatieve externe kosten van het huidige systeem, wegen de kosten van nieuw beleid zeker op tegen de meerwaarde die er mee verkregen wordt.

Het vereist echter wel politieke wil en heldere keuzes om dergelijk nieuw beleid in de praktijk waar te maken. Meerwaarde kan bestaan uit een aantrekkelijker landschap, meer koolstofvastlegging, toename van de biodiversiteit of waterkwaliteit, maar ook lagere kosten vanwege het anticiperen op de weersextremen als gevolg van klimaatverandering, verzilting, verzakking van gebouwen, de kwetsbare internationale voedselmarkt of hogere kosten voor bijvoorbeeld fossiele brandstoffen.

“Reguleren van het huidige voedselsysteem vraagt al snel om maatregelen op nationaal niveau.”



Afb. 3.10
Jong heideontginningslandschap
in Salland
Foto: JMK Media

Meetlat landschaps- inclusieve landbouw

Maatschappelijke opgaven voor de landbouw gevangen in een meetlat.

Jan Willem Erisman / Jan-Paul Wagenaar / Pieter Struyk

Evert Prins / Jeroen Pijlman / Merel Hondebrink (Louis Bolk Instituut)

Het overkoepelende advies van het College van Rijksadviseurs over de *New Deal* tussen boer en maatschappij maakt duidelijk dat de (Rijks)overheid heldere langetermijndoelen moet formuleren om landschapsinclusieve landbouw te bereiken. Die doelen zijn er nu niet. Om te kunnen beoordelen in hoeverre voorstellen in de pilots landschapsinclusief zijn, hebben wij zelf een kader geformuleerd. Dat noemen we de meetlat.

Wanneer is landbouw landschapsinclusief? De noodzaak voor een meetlat

De meetlat is gebaseerd op de grote maatschappelijke opgaven zoals klimaatverandering, biodiversiteitsverlies, verdwijnen van karakteristieke landschappen en achteruitgang van natuur- en milieukwaliteit. Dat zijn opgaven voor de maatschappij als geheel, maar ook voor de landbouw zelf. De meest uitgebreide aanpak voor deze maatschappelijke opgaven is door de Verenigde Naties ingezet en heeft geresulteerd in de zeventien Sustainable Development Goals (SDG) die op wereldschaal toegepast worden en voortkomen uit het duurzaamheidsdenken met de *people, planet and prosperity* benadering als uitgangspunt.

De meetlat formuleert op basis van deze maatschappelijke opgaven, specifieke doelen ten aanzien van verschillende opgaven. Dit zijn doelen voor de lange termijn, namelijk 2050. De voorstellen die in de drie pilots zijn ontwikkeld zijn langs deze meetlat gelegd. Zo kunnen we beoordelen in hoeverre de landschapsinclusieve landbouw die wordt voorgesteld, bijdraagt aan de gestelde doelen.

Dit essay opent met een schets van de algemene maatschappelijke ontwikkelingen, waaruit de opgaven en doelen voortkomen. Deze ontwikkelingen en de zeventien SDG's lichten we nader toe. Vervolgens worden de maatschappelijke opgaven vertaald naar doelen en kaders voor de meetlat, zoals deze in de pilots is toegepast. Vanuit de ervaring in de pilots wordt gepleit voor heldere doelen en kaders die in beleid en wetgeving worden vastgelegd. Tot slot stellen we voor hoe de meetlat te operationaliseren – een integrale afweging van en sturing op doelen door middel van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI-systematiek).

Nederland in 2050: trends en ontwikkelingen

Op hoofdlijnen beschrijven wij hier de belangrijkste trends op onderwerpen en thema's die van belang zijn voor de ontwikkeling van de landbouw en de voedselvoorziening. Het resulteert in aannames voor de maatschappij in 2050. De aannames zijn gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Waar dat niet mogelijk is, zijn de aannames gebaseerd op inschattingen van verschillende instituten.

Een belangrijke ontwikkeling voor de voedselvoorziening is de groei van de wereldbevolking. De Verenigde Naties verwachten dat in 2050 de aarde 9,7 miljard mensen telt, ongeveer twee miljard meer dan nu, die allemaal gevoed moeten worden. De vergrijzing zet voort, net als de groei van de bevolking in steden. In 2050 leven zes miljard mensen in een stad (Topsectoradvies Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, 2011).

In 2018 telde Nederland 17,3 miljoen inwoners. De verwachting is dat dit aantal groeit naar 18,5 miljoen in 2050 (+6,9%, CBS Statline). Essentieel is wat deze mensen consumeren. De verwachting is dat de consumptie van vlees afneemt. In 2020 (WUR-2019) at de Nederlander 72 kilo vlees per persoon, in 2050 daalt de vleesconsumptie naar verwachting met 25%, naar 54 kilo per persoon. In Europa is de verwachte vermindering wat kleiner. De vleesconsumptie in Europa daalt met 10% (VDMA, koepelorganisatie van Duitse machinebouwers): -1% tot 2026, -10% tot 2050. In 2040 bestaat 'vleesconsumptie' voor 40% uit echt vlees, voor 25% uit vleesvervangers en voor 35% uit kweekvlees (A.T. Kearny 2019), en deze trend zet zich versterkt door naar 2050. De vermindering van de vleesconsumptie leidt tot een ander dieet.

Tevens zullen het terugdringen van antibioticagebruik en strengere controles op import van elders geproduceerde (dier)producten (infectieuze ziekten, verboden dierhandel en minimale eisen aan dierenwelzijn) leiden tot een optimale realisering van dierenwelzijn in Nederland.

Overal ter wereld neemt de welvaart toe, maar de kloof tussen arm en rijk blijft. De consument is zich in 2050 bewust van de klimaatimpact van zijn gedrag. Hij/zij eet meer seizoensgebonden producten uit eigen regio en is bereid concessies te doen aan het aantal keuzemogelijkheden (geen tachtig soorten chips en twintig soorten tomatensaus meer). De vraag is of consumenten in de toekomst meer willen betalen voor voedsel. Ook is het de vraag of de energie- en de eivitransitie succesvol doorzetten en leiden tot hogere financiële bijdrage van de consument aan de verduurzaming.

De opwarming van de aarde blijft op mondiaal niveau beperkt tot 1,5° Celsius, mits voldaan wordt aan de afspraken die gemaakt zijn in Parijs in 2015. Voor Nederland betekent dit dat de temperatuur stijgt met 0,9° Celsius, dat er gemiddeld 4% meer neerslag in de winter valt en 3% meer in de zomer en dat de zeespiegel (in het gunstige scenario) stijgt met 15 tot 25 cm (KNMI, 2014).

“Hoe kun je
beoordelen
wanneer de
landbouw
landschaps-
inclusief is?”

“Kortetermijnbelangen winnen het meestal van langetermijnbelangen, hoe urgent die ook zijn.”

De inzet van kringlooplandbouw en de milieuwetgeving (stikstof, waterkwaliteit) heeft invloed op de mestkwaliteit en de verdeling van de mest in Nederland. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen en nitraat in de landbouw zal sterk zijn afgenomen als gevolg van steeds strengere normen. Dit heeft een positief effect op de kwaliteit van het oppervlaktewater. In perioden van droogte worden grondwaterbronnen van groter belang. Grondwater kan onderhevig zijn aan bodemverontreiniging, bijvoorbeeld door het winnen van aardwarmte. Hierbij moet soms dieper worden geboord dan de grondwaterbronnen en kunnen grondlagen (zoals klei) die grondwater beschermen doorboord worden. Diergeneesmiddelen zorgen voor verontreiniging van het grondwater. Ook 'nieuwe stoffen' die de chemische industrie ontwikkelt, zoals nanodeeltjes, dragen bij aan vervuiling.

Op basis van extrapolatie van de huidige trend voorspellen drinkwaterbedrijven voor de middellange termijn een gelijkblijvende vraag naar water. Door verstedelijking zal de drinkwatervraag in stedelijk gebied zijn toegenomen en in het landelijk gebied afgenomen. De mogelijkheden voor beregening van agrarische productiegrond tijdens droge perioden zijn beperkt.

De afname van de bevolkingsgroei in landelijke gebieden wordt gebalanceerd door de substantiële groei van de stedelijke bevolking en de toegenomen behoefte aan woningbouw, de (gerealiseerde) energietransitie, infrastructuur, bedrijventerreinen en recreatie. Door de extensivering van de melkveehouderij (evenveel dieren, meer grond per bedrijf) en de toegenomen vraag naar bouwland is de gemiddelde grondprijs met 40% gestegen van 65.000 euro per hectare in 2020 tot 91.000 euro in 2050. Vanuit het oogpunt van voedselzekerheid heeft de overheid geregeld dat essentiële landbouwgronden een permanente landbouwbestemming hebben en beschermd zijn tegen grondspeculatie en hoge grondmobiliteit [Agrimatie, 2019].

Gemeenschappelijke maatschappelijke waarden

De vorige paragraaf laat zien dat de maatschappelijke opgaven in de toekomst alleen maar groter worden. Om richting te geven aan de duurzame ontwikkeling in Nederland is er een sterke behoefte aan een langetermijnvisie op landbouw, voedsel, energie, landschap, natuur, en de samenhang daartussen. *Panorama Nederland* van het College van Rijksadviseurs doet daartoe een voorzet. Zo'n sectoroverstijgende visie moet worden gebaseerd op gezamenlijke maatschappelijke en daar van afgeleide concrete doelen. Specifiek gaat het hier over publieke waarden, gekoppeld aan onze leefomgeving, zoals schoon water, een gezonde bodem, een aantrekkelijk landschap en biodiversiteits. Voor publieke waarden is de overheid de eerstverantwoordelijke. De daarvan afgeleide doelen dienen vervolgens als kaders (randvoorwaarden) waarbinnen ontwikkelingen en innovaties plaatsvinden.

Het is moeilijk om een dergelijke visie op te stellen, zo blijkt telkens weer. Kortetermijnbelangen winnen het meestal van langetermijnbelangen, hoe urgent die ook zijn. Vaak wordt het proces



Afb. 3.11

De zeventien Sustainable Development Goals (SDG's) van de Verenigde Naties
Bron: sustainabledevelopment.un.org

waarin wordt gepoogd zo'n langetermijnvisie te ontwikkelen verstoord door de focus op huidige problemen en dossiers, en door belangen van verschillende, vaak hele grote ketenpartijen. En ook de wisseling van politieke bestuurders helpt daar niet bij.

De ontwikkeling van een langetermijnvisie voor 2050 zou uit moeten gaan van gezamenlijke maatschappelijke waarden. Essentieel is dat het gaat over het 'wat'. Welke stip op de horizon formuleren we, waar willen we in principe samen op uit komen? Hoe kunnen we dat vervolgens als doelen en randvoorwaarden formuleren Het gaat dus niet over de vraag *hoe* we daar komen. Dit onderscheid is van belang. De *hoe*-discussies leiden als snel naar sterke voorkeuren voor bepaalde routes, vanwege bepaalde belangen of een bepaald vertrouwen.

Prosperity wint van Planet

Internationaal wordt voor verduurzaming het 'People, Planet and Prosperity'-principe aangehouden. Veranderingen in economie en politiek en maatschappelijke stromingen zorgden voor variaties in de uitkomst omdat meer nadruk gelegd werd op een van de 'P's'. Doorgaans is *Prosperity* leidend. Het resultaat is een falend systeem, mede veroorzaakt door te veel marktwerking die verstoring werkt op voedsel (-veiligheid, -zekerheid), natuur, landschap, klimaat, etc. Het is de *Tragedy of the Commons*, ofwel het eigenbelang laten prevaleren, boven het gemeenschappelijke of toekomstige belang. Correcties op het systeem, zoals *carbon credits*, natuurlijk kapitaal, ecosysteemdiensten, natuur als business en dergelijke, zijn allemaal bedoeld om de *Planet*-kant meer te laten meewegen. Maar uiteindelijk leidt dit toch niet tot het behoud van biodiversiteit, bodemkwaliteit, klimaat, natuur, landschap.

SDG's: zeventien concrete doelen

Internationaal zijn onder de vlag van de Verenigde Naties de *Sustainable Development Goals* (SDG's) vastgesteld². Dit zijn zeventien concrete, op waarden gebaseerde, doelen die gebruikt kunnen worden om richting te geven aan duurzame ontwikkeling. In de afbeelding op de linkerpagina zijn deze door het *Stockholm Resilience Center* in samenhang weergegeven. De SDG's zijn primair bedoeld voor de mondiale of continentale schaal, maar kunnen ook omgezet worden in concrete doelen waarop een nationale langetermijnvisie kan worden gebouwd. Er zitten echter ook doelen bij die niet direct een maatschappelijke/publieke waarde dienen, zoals bijvoorbeeld die voor de economie. De economie is een middel om doelen te halen en niet een doel op zich. Bij maatschappelijke waarden gaat het niet over individuele belangen of afwegingen, maar meer over basiswaarden, die kunnen helpen bij het opstellen van integrale kaders. Bij de publieke waarden gaat het om de leefomgeving en de daar daaruit voortvloeiende diensten als milieu-, water-, bodem-, natuur- en landschapskwaliteit en voedsel.

Voor een stip op de horizon, een gezamenlijk perspectief, is het essentieel te bepalen welke waarden van belang zijn voor het opstellen van een visie. Daarbij gaat het vooral over kwaliteit. Zo zou de kwaliteit van de volgende functies integraal moeten zijn gewaarborgd voor de lange termijn. Kwaliteit van:

1. Leven van mens en dier, gelet op gezondheid, welbevinden, veiligheid, voedsel, inclusief voedselzekerheid, arbeid (somstandigheden) en mobiliteit. (SDG 1, 2, 3, 4, 5, 7, 8, 12)
2. Landschap, bodem, biodiversiteit en natuur (SDG 6, 15)
3. Lucht, klimaat, water, resources (mineralen, nutriënten) en andere ecosysteemdiensten (SDG 13, 14, 15)
4. Infrastructuur (SDG 9)
5. Cultuur (erfgoed, familiebedrijven) (SDG 16)
6. Sociaal-maatschappelijke waarden (SDG 10, 11, 17)

In de *New Deal* beperken we de maatschappelijke waarden tot publieke waarden die in het geding zijn bij voedselproductie: schoon water en sanitair (6), verantwoorde consumptie en productie (12), klimaatactie (13), leven in het water (14) en leven op het land (15). We nemen de economie mee als randvoorwaarde.

We hebben een meetlat gemaakt op basis van de doelen uit het beleid (voor zover aanwezig) en daarbij onderscheid gemaakt tussen doelen voor de lange termijn (2050) en voor de korte termijn (2030).

¹ Hardin, G (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science*. 162 (3859): 1243–1248. doi:10.1126/science.162.3859.1243.
² www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals.

“Langetermijnvisie voor 2050 zou over het 'wat' moeten gaan, niet het over het 'hoe'.”

Meetlat: maatschappelijke opgaven vertaald in tien criteria voor een landschapsinclusieve landbouw

De maatschappelijke ontwikkelingen en opgaven die we hiervoor hebben beschreven, zijn deels vertaald naar beleid of vastgelegd in maatschappelijke akkoorden als het Klimaatakkoord. In vrijwel geen enkel geval zijn al specifieke doelen geformuleerd voor 2050; het blijft bij een ambitie of streven. We hebben daarom aannames gedaan op basis van wetenschappelijk onderzoek en trendanalyses en deze gekoppeld aan de SDG's. Die uitkomsten zijn vertaald naar tien thema's die, ieder op zichzelf maar vooral ook in onderlinge samenhang, van belang zijn voor de transitie naar landschapsinclusieve landbouw. Deze tien tezamen noemen we 'de meetlat'. Alle tien zijn van belang voor de gebieden, maar de doelen kunnen verschillen per gebied. Zo zijn er bijvoorbeeld wel doelen voor bodemdaling in de Krimpenerwaard, maar niet in de andere twee regio's.

We hebben de meetlat in de pilots gebruikt om een kader te bieden voor de ontwikkeling van voorstellen voor landschapsinclusieve landbouw en deze tegelijkertijd te kunnen toetsen.

Per thema hebben we de belangrijkste langetermijnopgaven omschreven. Deze opgaven zijn vervolgens vertaald naar specifieke doelen (zie de tabellen op pagina 51). Deze doelen zijn toegepast en waar nodig aangepast aan de situatie in de gebieden.

1. Klimaat

Nederland streeft in 2050, in lijn met het Klimaatverdrag van Parijs, naar een reductie van 95% van de broeikasgasemissie ten opzichte van 1990 om zo de globale temperatuurstijging te beperken tot 1,5 graad ten opzichte van het pre-industriële tijdperk. Daarnaast heeft Nederland een Klimaatakkoord, met maatregelen die ervoor moeten zorgen dat Nederland 49% minder CO₂ uitstoot in 2030 ten opzichte van 1990. Beide doelen zijn in de Klimaatwet vastgelegd. Het doel van de meetlat is om in 2050 klimaatneutraal te zijn. Dit betekent dat de energieproductie en -consumptie van de landbouw in balans moeten zijn, net als de uitstoot en compensatie van broeikasgassen. Geen zonnepanelen op landbouwgrond.

2. Bodemkwaliteit

Nederland heeft als doel gesteld dat in 2030 'alle Nederlandse landbouwgronden duurzaam beheerd worden'. Dit doel is voortgekomen uit de bodemstrategie, gepubliceerd in 2019 door het ministerie van LNV. Hierin wordt gesteld dat landbouwgronden een belangrijke basis en voorwaarde zijn bij het realiseren van opgaven op het gebied van klimaat, voedselzekerheid en -veiligheid, biodiversiteit en waterkwaliteit. In de Kamerbrief over de bodemstrategie is omschreven wat onder andere van belang is voor veengronden: *'Behoud en verbetering van de kwaliteit van de bodem is nodig om hoogwaardige productie te behouden. Ook voor het klimaat is het essentieel dat de bodem niet wordt uitgeput'...* en... *'gericht op het tegengaan van bodemdaling, het verminderen van CO₂-uitstoot en het verkennen van alternatieve, natte teeltsystemen, waarbij een ander beheer van het waterpeil mogelijk is...'*. Een concrete invulling is bijvoorbeeld een vooruitgang van de zes elementen van bodemkwaliteit: organische stof, bodemleven, bodemchemie, waterhuishouding, bodemstructuur en beworteling, vastgesteld door KPI's (Erisman en Verhoeven, 2020).

3. Waterkwaliteit

Het belangrijkste beleidsdossier voor oppervlaktewater is de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW). In de KRW is een groot deel van het oppervlaktewater aangewezen als waterlichaam. Een waterlichaam is een 'onderscheiden oppervlaktewater van aanzienlijke omvang, zoals een meer, een waterbekken, een stroom, een rivier, een kanaal, een overgangswater of een strook kustwater' (bron: CBS, PBL, RIVM, WUR; 2009). Waterkwaliteitsdoelen tot 2027 zijn vastgelegd in de KRW. De KRW heeft als doel de kwaliteit van oppervlakte- en grondwater in Europa te waarborgen, en specifiek voor 2027 dat alle wateren een goede chemische en ecologische toestand hebben. Het feit dat in 2015 de biologische kwaliteit van 97% van alle regionale wateren 'niet goed' was, illustreert dat we in dit opzicht nog een lange weg hebben te gaan. Ook verzilting heeft effect op de waterkwaliteit net als de inlaat van gebiedsvreemd water. Daarnaast is de Europese nitraatrichtlijn van kracht. De nitraatrichtlijn is erop gericht de waterkwaliteit in heel Europa te beschermen door te voorkomen dat nitraten uit agrarische bronnen het grond- en oppervlaktewater verontreinigen en door goede landbouwpraktijken te stimuleren. Ook is er het Nederlandse drinkwaterbesluit, gebaseerd op de Europese drinkwaterrichtlijn, waarin is beschreven hoeveel stoffen en organismen maximaal in het drinkwater mogen voorkomen.

4. Waterkwantiteit

In 2000 is in opdracht van het ministerie van Infrastructuur en Waterstaat het advies 'Waterbeleid voor de 21^e eeuw' gemaakt, waarvan de Unie van Waterschappen de hoofdprincipes onderschrijft. In het advies is een normering afgesproken om wateroverlast tegen te gaan. Deze normering is afhankelijk gesteld van het grondgebruik. Het loopt uiteen van 1/10 jaar voor grasland tot 1/100 jaar voor bebouwd gebied. De waterschappen hebben de taak om hun gebied zodanig in te richten dat het aan deze normen voldoet. De waterschappen voeren daarnaast momenteel een programma ter verbetering van de zoetwatervoorziening uit. Dit wordt afgestemd in het Deltaprogramma Zoetwater, wat als doel heeft het voorkomen van rampen en watertekort. Om de negatieve gevolgen van verzilting, zoals verslamping en zoutstress, te beperken is het van groot belang dat er voldoende zoetwater voorradig is. Door robuuste ingrepen, zoals het vergroten van de zoetwaterlens, waterberging en het verbeteren van de vochtuithouding in de bodem worden de negatieve gevolgen van verzilting tegengegaan.

3 www.cbd.int

4 ec.europa.eu/environment/pubs/pdf/factsheets/biodiversity_2020/2020%20Biodiversity%20Factsheet_NL.pdf

5 www.samenvoorbiodiversiteit.nl

5. Biodiversiteit en natuur

Biodiversiteitsdoelen en -ambities zijn omschreven in de wereldwijde conventie over biologische diversiteit³, in de Europese biodiversiteitsstrategie⁴ en in het Nederlandse Deltaplan biodiversiteitsherstel⁵. Belangrijke doelen zijn het ombuigen van biodiversiteitsverlies naar behoud en herstel. In het Nederlandse Deltaplan biodiversiteitsherstel staat voor natuur omschreven: *'de lokale habitat-specifieke biodiversiteit in de Nederlandse natuur is hersteld en wordt optimaal benut'* en voor landbouw *'dierlijke en plantaardige productiesystemen zijn duurzaam en hebben een gezonde bodem in biodiverse landschappen'*.

De biodiversiteit in het agrarisch gebied, zowel op de akkers als in de bodem, is in de afgelopen decennia flink achteruitgegaan. Dit is onder andere te wijten aan het gebruik van chemie, het verdwijnen van landschappelijke elementen zoals het microreliëf, en aan het intensiever bewerken van de bodem en beheer en keuze van grasland. Om de biodiversiteit tot in alle haarvaten van het systeem te vergroten zetten we het conceptueel kader voor biodiversiteit, door Louis Bolk Instituut ontwikkeld, centraal (Erisman et al 2014; 2016). We streven naar een chemievrije landbouw met een duurzame bewerking van de grond, en duurzaam management van de teelt, waardoor het bodemleven zich kan herstellen. Daarnaast wordt in dit conceptueel kader gestreefd naar behoud en uitbreiding van landschapselementen, die ruimte bieden voor soorten om te schuilen en te foerageren op en rond de percelen. De ecosysteemspecifieke biodiversiteit kan aangetoond worden door het volgen van de aanwezigheid van indicatorsoorten.

“Diverser landschap ontstaat door landgebruik weer af te stemmen op natuurlijke condities.”

6.

Gesloten kringlopen

Het ministerie van LNV heeft in 2018 in haar landbouwwisje gesteld dat kringlooplandbouw de stip op de horizon is. Kringlooplandbouw kan op grotere en kleinere gebiedsschaal worden gezien. Kringlooplandbouw betekent dat nutriënten zoveel mogelijk in kringloop blijven en zo weinig mogelijk verloren gaan naar het milieu. Minimale inputs, efficiënt gebruik van nutriënten op gebiedsschaal en retour van de outputs in een gebied zijn belangrijke strategieën om deze streefwaarde te verwezenlijken. Denk aan stoppen of verminderen van het gebruik van kunstmest, krachtvoer en chemie en de mogelijke retour van humane excreta. En ook bijvoorbeeld het inzetten van biomassa uit natuur voor de landbouw. Het kan ook betekenen het zoveel mogelijk inzetten op goede mestkwaliteit en op het gebruik van alternatieve organische meststoffen, zoals stalmest, compost, champost. In de LNV-visie wordt gestreefd naar een nauwe samenwerking tussen verschillende grondbeheerders om de grondstoffenkringloop zo klein mogelijk te houden: produceer naar draagkracht van de bodem, niet meer.

7.

Landschapskwaliteit

In 2000 is het Europese landschapsverdrag gesloten (ELC⁶), met als doelen het bevorderen van de bescherming, het beheer en de inrichting van landschappen en de Europese samenwerking op dit gebied. (Lichte) verschillen in de ondergrond zijn eeuwen de basis geweest voor een grote diversiteit in landschap. Schaalvergroting en intensivering hebben geleid tot een afvlakking van de landschappelijke diversiteit en een scheiding tussen natuur- en cultuurgebieden. De landschappelijke diversiteit moet worden versterkt door het landgebruik weer af te stemmen op de natuurlijke condities; verschillen tussen hoog-laag, nat-droog, openheid-geslotenheid op perceelsniveau en gebiedsniveau. Het behouden en ontwikkelen van onze landschappen, vanuit goede leefomgevingskwaliteit, en het versterken van cultureel erfgoed en landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van (inter)nationaal belang is een uitgangspunt in de ontwerp-Nationale Omgevingsvisie (NOVI 2020). Daarom is een belangrijk criterium van de pilots het behouden en versterken van de unieke cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van onze Nederlandse landschappen bij ontwikkelingen in het landelijk gebied. Waar mogelijk worden nieuwe kwaliteiten toegevoegd, zoals rust en ontspanning, weidsheid, natuurlijkheid en identiteit van het landschap.

6 www.landschapsobservatorium.nl/Uploaded_files/Zelf/elcnelands.bcagec.pdf

7 wetten.overheid.nl/BWBR0030250/2020-01-01

In het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is het overkoepelend doel geformuleerd als beheer en behoud van agrarische cultuurlandschappen. Meer concreet is dat het beheer en behoud van

- cultuurhistorische landschapselementen, zoals opgaande perceelsranden (elzensingels, houtwallen, hagen en heggen) en slotenpatronen;
- archeologische monumenten in agrarisch gebied;
- aardkundige waarden in agrarisch gebied.

8.

Voedselkwaliteit en -kwantiteit

Het GLB moet ervoor zorgen dat in de Europese Unie voldoende voedsel tegen een redelijke prijs wordt geproduceerd. Daarnaast moeten consumenten voor redelijke prijzen landbouwproducten kunnen kopen en moeten boeren een behoorlijk inkomen hebben. Het beleid van de Europese Unie inzake voedselveiligheid is gericht op de bescherming van consumenten en tegelijkertijd op het garanderen van de goede werking van de interne markt. Voedselkwaliteit draagt bij aan welbevinden en gezondheid van de mens.

9.

Dierenwelzijn

Eisen aan welzijn van dieren zijn landelijk vastgelegd in de ‘Wet dieren’. In de Wet dieren staat de intrinsieke waarde van het dier centraal. Dit betekent dat dieren een eigen waarde hebben. Dieren zijn wezens met gevoel. Dierenwelzijn gaat over de kwaliteit van het leven van dieren. De toekomstige opgave is om het dierenwelzijn op een niveau te behouden of krijgen dat voldoet aan de eisen van de ‘Wet dieren’. Vanuit de overheid wordt financieel gestimuleerd om stallen te bouwen met een set aan duurzaamheidseisen, de zogeheten Maatlat Duurzame Veehouderij (MDV). Bij de MDV is er ook aandacht aan dierenwelzijn en diergezondheid.

10.

Economie

Aan veel (ecosysteem)diensten die boeren via hun bedrijf leveren aan de maatschappij, wordt geen waarde toegekend (kan per saldo een positieve of negatieve waarde zijn). De boer is vaak slechts producent voor de consument die vaak de laagste prijs wil, waardoor het beheer van gronden vanuit een streven naar een balans tussen verschillende ecosystemendiensten niet gestimuleerd wordt. Economie is niet een directe beleidsopgave. Voldoende perspectief voor grondbeheerders binnen de gestelde ambities is een essentiële randvoorwaarde voor een duurzame en inclusieve landbouw en het

realiseren van de negen andere doelen uit de meetlat. Tabel 1 geeft een overzicht van de doelen voor 2050, voor zover bekend nu. Veel doelen zijn kwalitatief gesteld en zijn weinig concreet. Voor 2030 zijn er in het beleid meer concrete doelen geformuleerd. Deze zijn samengevat in Tabel 2.

Thema	Doelen op de lange termijn
1. Klimaat	Het gebied is minimaal klimaatneutraal in 2050
2. Bodemkwaliteit	Alle landbouwbodems duurzaam beheerd en koolstof vastleggend
3. Waterkwaliteit	Alle oppervlaktewater in het gebied is drinkbaar en voldoet ten minste aan de Kaderrichtlijn Water
4. Waterkwantiteit	Voldoende zoetwater voor consumptie, natuur en landbouw
5. Biodiversiteit & natuur	Een ecosysteemspecifieke biodiversiteit tot in de haarvaten van de regio
6. Gesloten kringlopen	Gesloten kringlopen op gebiedsniveau
7. Landschapskwaliteit	Landschappelijke diversiteit behouden en herstellen. Beheer en behoud van agrarische cultuurlandschappen
8. Voedselkwaliteit en -kwantiteit	Een maximale bijdrage aan een gezonde voedselvoorziening in Nederland
9. Dierenwelzijn	‘Dierenwelzijn als recht’ is het uitgangspunt
10. Economie	Voldoende economisch perspectief voor grondbeheerders om duurzaam grond- en landschapsbeheer te kunnen doen: randvoorwaarde

Thema	Huidig beleid	
1. Klimaat	Klimaatakkoord, Actieprogramma klimaatadaptatie landbouw	Overkoepelend: NOVI, POVI, GOVI, Interbestuurlijk programma (IBP)
2. Bodemkwaliteit	Actieagenda voor Duurzaam Agrarisch Bodembeheer. Bodemstrategie: alle landbouwbodems duurzaam beheerd in 2030	
3. Waterkwaliteit	Normen drinkwaterbesluit en NPK-normen. Kader Richtlijn Water (KRW). Ecologische sleutelfactoren	
4. Waterkwantiteit	Peilbesluiten (Instrument voor het waterpeilbeheer, IWP), Waterbeleid voor de 21e eeuw (WB21), Deltaplan Zoetwater, Hoogwaterbeschermingsprogramma (HWBP)	
5. Biodiversiteit & natuur	Deltaplan Biodiversiteitsherstel; Argi Targets CBD, Biodiversiteitsdoel EU	
6. Gesloten kringlopen	Visie ‘Landbouw, natuur en voedsel: waardevol en verbonden’ (kringlooplandbouw)	
7. Landschapskwaliteit	Europees landschapsverdrag, Natuurnetwerk Nederland, GLB	
8. Voedselkwaliteit – en kwantiteit	Voedselveiligheid, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB)	
9. Dierenwelzijn	Wet Dieren, EU-keurmerk	
10. Economie	De economie is randvoorwaardelijkheid. Het doel is dat de boeren voldoende inkomen hebben en de financiële middelen om landschapsinclusieve landbouw vorm te geven	

“Aan veel diensten die boeren via hun bedrijf leveren aan natuur en landschap, wordt geen waarde toegekend.”

Tabel 1

Tien thema's waar doelen voor 2050 aan zijn gekoppeld

Tabel 2

Tien thema's gekoppeld aan het huidige beleid: doelen voor 2030

“Het lijkt een open deur: ‘stel heldere doelen’. Toch blijkt dit nog niet zo eenvoudig.”

Deze meetlat is als uitgangspunt gebruikt in de werksessies in de gebieden. Duidelijk werd dat er onvoldoende inzicht in en draagvlak voor de langetermijnopgave is. Daarmee zijn de doelen voor 2050 en zelfs enkele voor 2030 nog niet acceptabel voor de boeren. Zij zijn wel bereid om kleine stappen te zetten, maar geven tegelijkertijd aan al veel gedaan te hebben en geen financiële ruimte te zien voor grote vervolgstappen. Hieruit blijkt dat er grote behoefte is om duidelijkheid te scheppen over wat op de lange termijn verwacht wordt.

De noodzaak van heldere doelen

Het lijkt een open deur: stel heldere doelen en kaders. Toch blijkt dit niet zo eenvoudig. Doelen zijn regelmatig te generiek, of te kwalitatief geformuleerd, of (nog) niet goed meetbaar (zie Tabel 1). Neem dit voorbeeld uit het Klimaatakkoord. Voor de Nederlandse veenweidegebieden is een generiek doel vastgesteld, namelijk een CO₂-reductie van 1,0 Mton per 2030. Wat dit betekent voor de verschillende veenweidegebieden is onduidelijk. De beoogde totaalreductie is niet simpelweg te delen door het areaal veenweide om zo de reductie per hectare te berekenen. De Krimpenerwaard heeft bijvoorbeeld een relatief hoog waterpeil, en draagt daarmee minder sterk bij aan de totale CO₂-uitstoot. Tegelijkertijd is er hier ook geen ‘laaghangend fruit’, relatief eenvoudige ingrepen waarmee de veenoxidatie sterk terug kan worden gebracht. Een concreter en meetbaarder doel is bijvoorbeeld wanneer de maximum CO₂-emissie per gebied wordt gesteld op x gram per hectare.

Als doelen niet duidelijk omschreven zijn, kwantitatief en gekoppeld aan een jaartal zijn ze weinig richtinggevend en ook niet afrekenbaar. Dit blijkt duidelijk uit de pilots. Aangezien de doelen niet helder zijn afgesproken en wettelijk vastgelegd voelt niemand zich verantwoordelijk om ze te halen, ook niet op lange termijn. Erken, dat scherpe doelen op rijksniveau impact hebben op leefgemeenschappen in de regio. Benader het als een kwestie van leefbaarheid: een volhoudbaar verdienmodel voor de landbouw betekent dat burgers en boeren zich gezamenlijk verantwoordelijk voelen voor de zorg voor landschap, biodiversiteit, bodem, water en lucht.

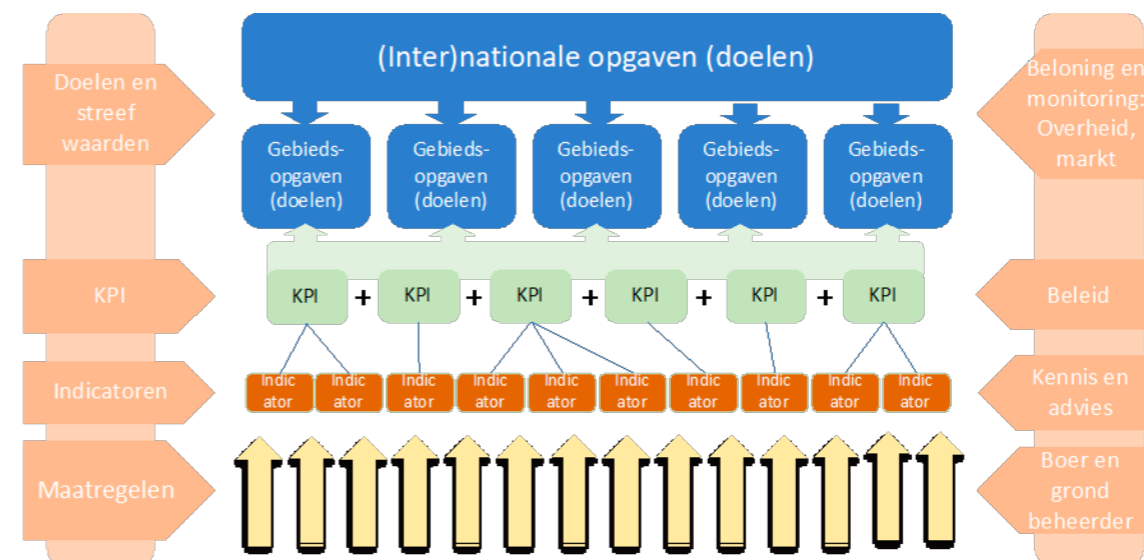
Maak doelen dus zo concreet en reëel mogelijk en maak ze gebiedspecifiek. Geef duidelijk aan wanneer een doel behaald is en of doelen elders gecompenseerd mogen worden. Zorg er wel voor dat kaders en doelen realistisch en haalbaar zijn. Het succes van een concreet biodiversiteitsdoel als ‘de populatie van de veldleeuwerik neemt met x % toe’ hangt af van veel factoren die deels buiten de invloed van de agrariër liggen. Daar kan hij niet op afgerekend worden. Hier zou het doel kunnen zijn ‘zorg dat de leefomgeving optimaal is ingericht om toename van de veldleeuwerikpopulatie mogelijk te maken’, waarbij de randvoorwaarde van die optimale leefomgeving nader kunnen worden gedefinieerd.

Green deal EU

Zeer recent heeft de Europese Commissie haar *Green Deal* geformuleerd, met bindende afspraken over klimaat, voedsel en biodiversiteit. Hiermee zet de EU een stap verder naar de concretisering van doelen. Dit kan als richtinggevend worden genomen om daar Nederlandse doelen voor af te leiden.

Een paar voorbeelden:

- Global efforts are needed and the EU itself needs to do more and better for nature and build a **truly coherent Trans-European Nature Network**.
- **At least 30% of the land and 30% of the sea should be protected in the EU**. This is a minimum of an extra **4% for land and 19% for sea areas as compared to today**.
- **No deterioration in conservation trends and status of all protected habitats and species by 2030**. [...] In addition, Member States will have to ensure that at least 30% of species and habitats not currently in favourable status are in that category or show a strong positive trend.
- As set out in the Farm to Fork Strategy, the Commission will take action to reduce by **50% the overall use of – and risk from – chemical pesticides by 2030 and reduce by 50% the use of more hazardous pesticides by 2030**. This must be supported by the full implementation of the EU Pollinators initiative.
- To provide space for wild animals, plants, pollinators and natural pest regulators, there is an urgent need to bring back **at least 10% of agricultural area under high-diversity landscape features**.
- **At least 25% of the EU’s agricultural land must be organically farmed by 2030**
- **Planting at least 3 billion additional trees in the EU by 2030**, in full respect of ecological principles.



Afb. 3.12
Illustratie van de aanpak van KPI's

Het belang van monitoren

Naast het stellen van duidelijke (tussen)doelen helpt het als er een instrument is dat op verschillende schaalniveaus (bedrijf, gebied, landelijk) kan monitoren of doelen gehaald worden en ook kan dienen als instrument om te bevorderen dat richting doelen gewerkt wordt, bijvoorbeeld om een beloning te koppelen aan de inspanningen. De hier gedefinieerde meetlat sluit nauw aan bij de KPI-systematiek, zoals ontworpen voor de melkveehouderij en in ontwikkeling is voor de akkerbouw.

Erismans en Verhoeven (2020) hebben de KPI-systematiek verbreed tot de hele landbouw in Nederland. Zij stellen voor om KPI's te gebruiken voor het monitoren van de *distance to target* als het gaat om de doelen, zoals geformuleerd in de meetlat. Verder zien zij mogelijkheden, de GLB-vergoedingen te baseren op zo'n puntensysteem, zodat die meer prestatiegericht worden.

Het start bij de vertaling van maatschappelijke opgaven in concrete afrekenbare doelen voor 2030 en 2050 met eventuele tussendoelen. Essentieel is dat er niet op individuele KPI's wordt gestuurd, maar integraal omdat er anders sprake kan zijn van afwentelling.

De KPI's geven integraal aan op het niveau van bedrijf en regio hoe ver men van doelen verwijderd is. Niet ieder bedrijf hoeft alle doelen te realiseren; dierenwelzijn is niet relevant voor de akkerbouw. Verder kan gedacht worden aan een prioritering van KPI's en daarmee van te realiseren doelen. Als een KPI minder punten krijgt in een wegging dan is ook het doel van minder belang. De keuze van de wegging is aan de overheid wanneer het gekoppeld is aan de kwaliteit van publieke waarden.

Het monitoren van landschapskwaliteit

De KPI-systematiek die nu voor handen is voor melkveehouderij en akkerbouw vertoont erg veel overlap met deze meetlat. Het enige verschil is dat hier ook zaken zijn benoemd die nog niet volledig zijn meegenomen in de KPI-systematiek, omdat ze nog niet goed te monitoren zijn. Dit geldt bijvoorbeeld voor de landschapskwaliteit. Landschapskwaliteit is nu sterk gekoppeld aan het areaal in beheer onder het Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb) en dus minder aan cultuurhistorische waarden. Bovendien omvat het slechts ongeveer 6% van het totale agrarisch areaal. Andere indicatoren dragen uiteraard ook bij aan landschappelijke kwaliteit, zoals het areaal kruidenrijk grasland/blijvend grasland en licht/geluid en dat geldt ook voor biodiversiteit en natuur en waterkwaliteit.

Op termijn – wanneer zich daar de monitoringsmogelijkheden voor aandienen, bijvoorbeeld wanneer de Monitor Landschap gerealiseerd is – kan de indicator voor landschap worden uitgebreid en verfijnd. Ook kunnen provincies op regionaal niveau extra eisen stellen aan landschappelijke kwaliteit en deze definiëren, bijvoorbeeld in de Omgevingswet. Dit kan op verschillende manieren doorwerken. Zo kunnen aan boeren voorwaarden worden gesteld om in aanmerking te komen voor Groenblauwe diensten.

“Monitor het behalen van doelen integraal en op verschillende schaalniveaus (bedrijf, gebied, landelijk) via Kritische Prestatie Indicatoren.”



Afb. 3.13
Dijk bij Roodehaan in De Marne
Foto: JMK Media

Instrumenten voor landschapsinclusieve landbouw

Shera van den Wittenboer (College van Rijksadviseurs)

Welke instrumenten stimuleren landschapsinclusieve landbouw? En welke maatregelen remmen de koerswijziging? Dat zijn vragen waar we in onderstaand essay op ingaan. Wij geven een overzicht van de knoppen waar we aan kunnen draaien. Uiteraard doen we voorstellen hoe het bestaande instrumentarium hervormd en doorontwikkeld kan worden om het beter te laten aansluiten bij een landschapsinclusieve koers. Ook de specifieke verantwoordelijkheden van gemeente tot Europa komen aan bod.

Het huidige landbouwbeleid leunt te veel op gedetailleerde regels en instrumenten. In onze optiek is het landbouwbeleid veel effectiever wanneer het stuurt op (hoofd)doelen op lange termijn, met concrete tussenstappen. Dit biedt de agrarische sector een helder kader en daarmee een handelings- en toekomstperspectief. Als we in plaats van middelen, maatregelen en beperkingen, deze doelen in de wet vastleggen, zou een groot deel van de bestaande regelingen en wetten niet meer nodig zijn, of sterk hervormd kunnen worden.

Wij zijn ons ervan bewust dat zo'n wijziging niet op korte termijn te realiseren is. Daarom maken we een onderscheid in een korte en een lange termijn. Wij gaan er in ons advies van uit dat in 2050, tevens het richtpunt voor de *New Deal* in de pilots, het landbouwbeleid (vrijwel) geheel stuurt op doelen. Om die doelen te bereiken, zullen ook duidelijke tussenstappen moeten worden geformuleerd. Tussenstappen, die in feite morgen beginnen, maar dan is de fundamentele omslag naar sturen op doelen nog niet gerealiseerd. Daarom kijken we voor de korte termijn (tot 2030) ook naar het huidige systeem van instrumenten en regelgeving.

Het huidige instrumentarium is veelomvattend. Wij hebben hierin een selectie gemaakt die past bij de landschapsgerichte, regionale en integrale benadering die we hanteren in de pilots landschapsinclusieve landbouw in De Marne, Krimpenerwaard en Salland. Deze benadering sluit goed aan bij het Nationaal Programma voor het landelijk gebied¹, dat binnen de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt uitgewerkt en tevens bij de voorgenomen ruimtelijke verkenning stikstof, zoals aangekondigd in de Kamerbrief Stikstof.² Ook het Deltaplan Biodiversiteit zet in op een integrale benadering, al is deze nog niet gericht op landschap in brede zin, dus inclusief onder meer erfgoed, toegankelijkheid en recreatie.

Vanuit dit brede, integrale perspectief wekt het misschien verwondering dat we dit artikel beginnen met instrumentarium specifiek voor onderdelen van het landbouwbedrijf, zoals de mestwetgeving. Ook bevreemdt het misschien dat we tot op detailniveau beschrijven wat er misgaat en hoe het anders zou moeten of kunnen. Toch is dit belangrijk. We hebben gemerkt dat het wegnemen van belemmeringen een belangrijke sleutel vormt om serieuze veranderingen op regionale schaal in gang te zetten. En die verandering is nodig om van landschapsinclusieve landbouw een gezonde en robuuste bedrijfstak te maken.

Het instrumentarium dat aan de orde komt, is onderverdeeld in drie categorieën:

1. Belemmeringen wegnemen om landbouw te vernieuwen en te verduurzamen
2. Zorg voor landschap stimuleren en belonen
3. Kennisuitwisseling en samenwerking stimuleren

De eerste categorie heeft betrekking op de randvoorwaarden; op het op orde krijgen van het systeem waarbinnen de transitie moet gaan plaatsvinden. De tweede categorie is gericht op het vergroten van de mogelijkheden om landschappelijke diensten een renderend onderdeel te maken van het bedrijfsmodel, als aanvulling op inkomsten uit voedselproductie.³ De derde categorie is gericht op kennisontwikkeling en de verspreiding daarvan.

“Een groot deel van regelingen en wetten zijn niet meer nodig, als we doelen in de wet vastleggen in plaats van middelen en maatregelen.”

¹ Kamerbrief Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI), 23 april 2020.

² Kamerbrief Stikstof, 24 april 2020.

³ We zijn ons bewust dat we daarmee bepaalde andere vormen van verbreding van de landbouw, zoals verdienmodellen rondom zorg en verblijfsrecreatie, niet meenemen. Deze spelen een belangrijke rol in de transitie, maar waren niet de focus van de pilots landschapsinclusieve landbouw.

“Verwijderen van belemmeringen is een belangrijke sleutel om serieuze veranderingen op regionale schaal in gang te zetten.”

1. Belemmeringen opheffen om landbouw te vernieuwen en te verduurzamen

Een groot deel van de huidige regelgeving is geënt op een landbouw die koerst op verlaging van de kostprijs en verhoging van product-efficiency. Een landbouw ook die opereert op de wereldmarkt. Bij omschakeling naar meer landschapsinclusieve vormen van landbouw worden de nodige belemmeringen ervaren. We zetten de belangrijkste op een rij en bespreken hoe deze te slechten.

Hindernis 1: te hoge grondprijzen en kortlopende pachtcontracten

De hoge agrarische grondprijzen zijn een van de belangrijkste belemmeringen die boeren ervaren in het renderend exploiteren van vernieuwende, landschapsinclusieve concepten. De agrarische grondprijzen in Nederland behoren tot de hoogste van Europa. Met gemiddeld 64.400 euro per hectare zijn ze bijna twee keer zo hoog als in omringende landen. De grondprijs wordt niet alleen bepaald door de productiewaarde. Verwachte ontwikkelingen, zoals verstedelijking of de aanleg van zonne-energiecentrales, drijven de prijs op. Ook schaalvergroting leidt tot hogere grondprijzen, doordat bedrijven met deze strategie voldoende kapitaalcrachtig zijn om grond gefinancierd te krijgen. Bij een dergelijke mismatch tussen productiewaarde en werkelijke grondprijs, kan het aankopen van extra grond alleen uit bij verdere intensivering. Dit maakt het vrijwel onmogelijk om grond aan te kopen om te extensiveren, omdat dit minder opbrengst per hectare geeft. Ook landbouwsystemen die pas na enkele jaren renderend worden, zoals agroforestry, vragen daardoor hoge investeringen.

Het is noodzakelijk de balans tussen de financiële lasten van het land en het opbrengend vermogen ervan te herstellen. Alleen dan wordt de nieuwe waardecreatie die we in landschapsinclusieve landbouw beogen mogelijk en wordt de focus verlegd van de korte naar de lange termijn. Niet alleen hoge grondprijzen staan verduurzaming in de weg, dat geldt ook voor kortlopende pachtcontracten.

» Wat is er nodig?

- Ruimtelijke zonering

In gebieden waar een transitie naar natuur- en landschapsinclusieve landbouw extra urgent is, zoals in bufferzones rondom stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden (N2000, zie afb. 1), in landschapontwikkelzones van Nationale Parken (nieuwe stijl) of in zones rondom woonkernen, is het noodzakelijk om duidelijkheid te scheppen over de bestemming van de gronden. In de Kamerbrief Stikstof van 24 april 2020 is aangegeven dat er komende jaren (tot en met 2023) 350 miljoen beschikbaar komt voor een gerichte uitkoop van piekbelasters rond N2000-gebieden en nog een additioneel miljard voor een landelijke beëindigingsmaatregel. Om te voorkomen dat de vrijgekomen gronden vervolgens op grote schaal voor andere doeleinden dan voor verduurzaming van de landbouw worden ingezet, is het belangrijk om ruimtelijk (en in efficiënte beheereenheden) vast te leggen dat deze gronden bestemd zijn voor landschapsinclusieve landbouw. Dit gaat speculaties tegen, drukt de grondprijs en verbetert de grondmobiliteit. Met de ontwikkeling van aanvullende regelingen voor die gebieden, zoals een standaard ‘kwalitatieve verplichting’ of aanwijzing als landgoed, kunnen heldere doelen en kaders worden opgesteld voor nieuwe, duurzame agrarische bedrijfstypen. Het ligt voor de hand dat een dergelijke ruimtelijke zone tot stand komt vanuit een samenwerking tussen Rijk en gemeenten. Het beschermen van N2000-gebieden is een verantwoordelijkheid van het Rijk. Gemeenten hebben daarnaast de mogelijkheid om ruimtelijke zones aan te wijzen. Deze zones kunnen worden opgenomen in de Gemeentelijke Omgevingsvisie (GOVI), maar ook via een wijziging van het bestemmingsplan (of vanaf 2021 het omgevingsplan).

- Af- dan wel herwaardering gronden in specifieke gebieden

(Gedeeltelijke) afwaardering van gronden zal doorgaans nodig zijn om de ontwikkeling van duurzame vormen van landbouw in bijvoorbeeld N2000-bufferzones te stimuleren. Met de Subsidieregeling Kwaliteitsimpuls Natuur en Landschap (SKNL) is het mogelijk om landbouwgrond blijvend om te zetten in bos of natuurterrein. De economische waardedaling wordt dan gecompenseerd. De functieverandering moet aansluiten bij de doelen uit het Natuurbeheerplan van de provincie. De inrichting en het beheer moeten ook passen binnen de ‘natuurbeheertypen’ uit de landelijke Index Natuur en Landschap. Het bestaande instrumentarium is werkbaar, maar heeft de volgende tekortkomingen:

1. Weinig ruimte voor nieuwe beheertypen

De huidige beheertypen zijn gebaseerd op bestaande (historische) landschappen. Zij bieden te weinig ruimte voor nieuwe landschappen die voortkomen uit nieuwe agrarische bedrijfsvormen voor landschapsinclusieve landbouw, agroforestry of strokenteelt, ook al hebben die vergelijkbare of zelfs hogere natuurwaarden. Pas daarom de Index Natuur en Landschap aan door bijvoorbeeld landschapsinclusieve agroforestry als apart beheertype aan te wijzen, of door meer ruimte te bieden voor voedselproductie binnen bestaande beheertypen.

2. Te starre indeling in ofwel ‘natuur’ dan wel ‘landbouw’

Een natuurbestemming sluit niet aan bij professioneel natuurinclusief gebruik. Een combinatie van bestemmingen doet dat wel en stimuleert daarmee een nauwere verwevenheid tussen natuur en landbouw. Een mogelijk minder star alternatief zou kunnen zijn om niet via het bestemmingsplan (of omgevingsplan) in te zetten op een combinatie van bestemmingen, maar door de bestaande agrarische bestemming te voorzien van een ‘clausule’ waarin voorwaarden worden gesteld aan gebruik van de grond.

3. Budgetten SKNL staan onder druk

De budgetten van het SKNL staan momenteel al onder druk. Bij het vergroten van het aantal beheertypen komen de budgetten verder onder druk te staan. Het Rijk zou samen met provincies en particuliere investeerders bij moeten dragen aan fondsvorming die (gedeeltelijke) afwaardering financieel mogelijk maakt.

4. Herwaarderen in plaats van afwaarderen

De term ‘afwaarderen’ is eenzijdig gekoppeld aan economische waardedaling van gronden op de korte termijn. ‘Herwaarderen’ is in dit kader een betere term, omdat niet alleen de economische waarde wordt meegenomen, maar ook de toegenomen waarde van de grond met betrekking tot de bodem- en waterkwaliteit, biodiversiteit en landschappelijke kwaliteit in breder perspectief.

- Onderzoek en realiseer de potentie van nieuwe concepten rondom grondbezit

Kijk naar nieuwe concepten als commons, bijvoorbeeld Terre de Liens of Land van Ons, of de Stichting Grondbeheer, die werkt met eeuwigdurende obligaties. Deze vormen van eigentijds eigendom kunnen een nieuwe omgang met grond inzetten, die meer geënt is op gemeenschappelijke waarden en doelen. Ontwikkel een coöperatieve samenwerkingsstructuur met een daaruit voortvloeiende gebiedsgebruiksconcessie en een gebiedsfinancieringsstructuur waar de lusten, lasten, risico's en rendementen wederkerig tussen overheden, marktpartijen en burgers worden verdeeld. Zorg voor participatie van eigenaren, gebruikers en burgers om gezamenlijk de identiteit van een gebied veilig te stellen voor volgende generaties. Dergelijke concepten of coöperaties zullen een lokaal of regionaal karakter hebben. Overheden op alle schaalniveaus hebben een rol om de ontwikkeling ervan te stimuleren en te faciliteren.

- Herziening pachtstelsel

Grondeigenaren kunnen het pachtinstrumentarium benutten om de transitie te stimuleren. Zij kunnen bijvoorbeeld voorwaarden stellen met betrekking tot duurzaam bodembeheer. Maar een vernieuwing van het pachtstelsel is nodig. De bottlenecks rondom het pachtstelsel zijn bekend bij het ministerie van LNV.⁴ Het gaat onder andere om kortlopende pachtcontracten die veel onzekerheden voor de bedrijfsvoering met zich meebrengen en niet leiden tot duurzaam bodembeheer. Er wordt momenteel gewerkt aan een herziening van het pachtstelsel.

- Maatschappelijk verantwoord verpachten door overheden

Het Rijk en andere overheden bezitten gezamenlijk een aanzienlijk areaal landbouwgronden. Net als private eigenaren verpachten zij de grond tegen een geliberaliseerde pacht. Het Rijksvastgoedbedrijf (RVB) bezit bijvoorbeeld 40.000 hectare landbouwgrond, grotendeels in de Flevo-polder. Het RVB streeft met die gronden naar maximale directe financiële opbrengst voor de schatkist.⁵ De maatschappelijke doelstellingen (verduurzaming, biodiversiteitsverhoging, etc.) neemt het bedrijf (nog) niet mee. Wel committeerde het Rijksvastgoedbedrijf zich aan ‘Regio van de toekomst’, waarin is uitgewerkt hoe rijksgronden ingezet kunnen worden voor maatschappelijke doelen.

Het is de verantwoordelijkheid van overheden om deze maatschappelijke langetermijndoelen wel op te nemen in de pachtvoorwaarden. Onder meer de provincies Noord-Holland en Zeeland ontwikkelden strategieën voor een duurzaam

“Hoge grondprijzen en kortlopende pachtcontracten staan verduurzaming in de weg.”

“Grote winst op aanleg van zonne-energiecentrales drijft prijs van agrarische gronden nog verder op.”

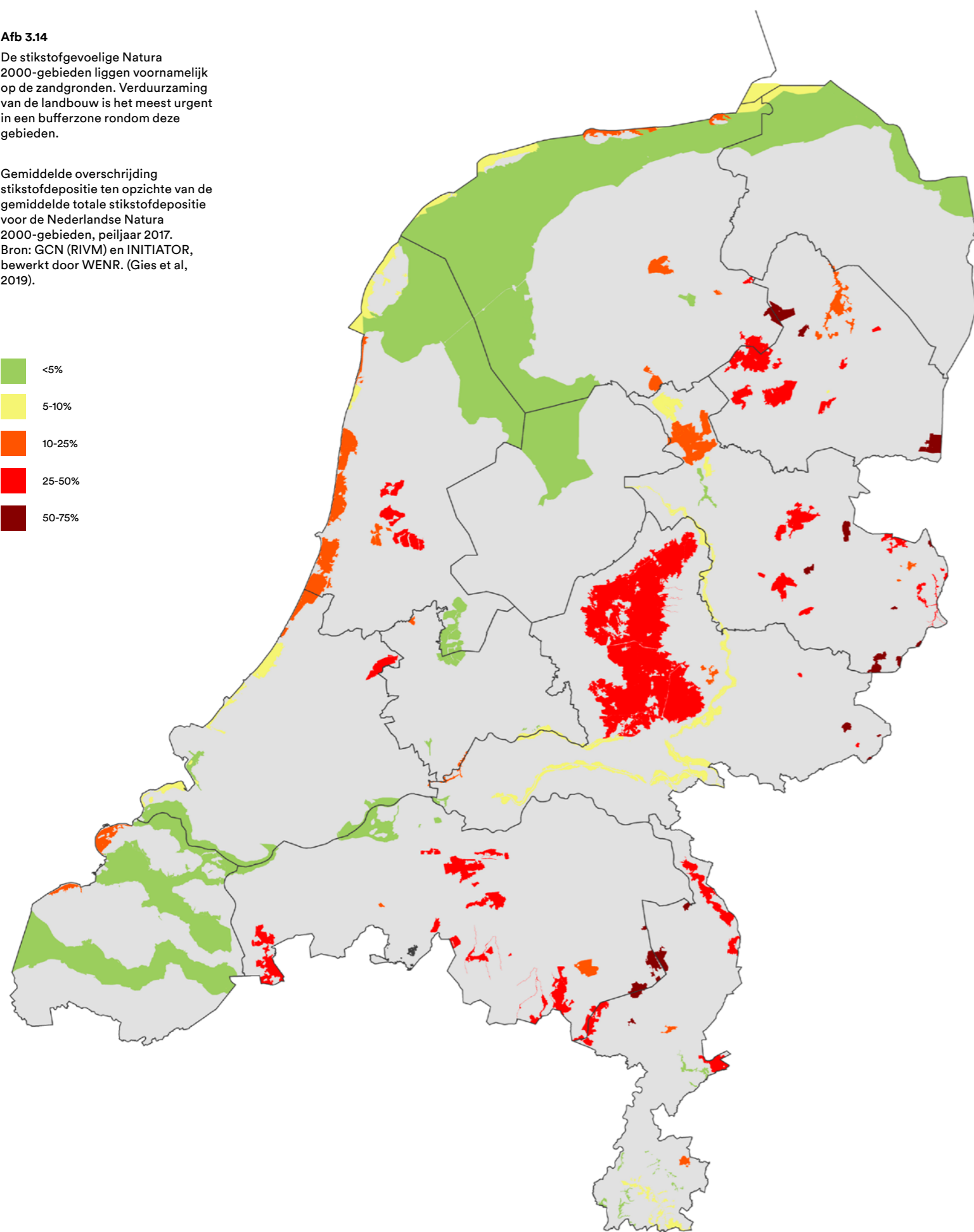
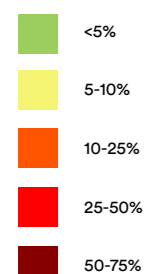
⁴ Ministerie LNV, Kamerbrief over hooflijnenbrief herziening pachtbeleid (22-03-2019). Zie ook: Silvis, H.J. en M.J. Voskuilen, 2018. Economie van de pacht. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2018-082.

⁵ <https://www.trouw.nl/duurzaamheid-natuur/de-overheid-zit-de-duurzame-boer-in-de-weg-bbd71233>.

Afb 3.14

De stikstofgevoelige Natura 2000-gebieden liggen voornamelijk op de zandgronden. Verduurzaming van de landbouw is het meest urgent in een bufferzone rondom deze gebieden.

Gemiddelde overschrijding stikstofdepositie ten opzichte van de gemiddelde totale stikstofdepositie voor de Nederlandse Natura 2000-gebieden, peiljaar 2017. Bron: GCN (RIVM) en INITIATOR, bewerkt door WENR. (Gies et al, 2019).



pachtbeleid dat aansluit bij de regionale doelen.⁶ Ook het Groen Ontwikkelbedrijf Brabant (GOB) neemt maatschappelijke doelen expliciet mee. Staatsbosbeheer en Natuurmonumenten experimenteren met langjarige verpachting ten behoeve van natuurinclusieve landbouw.⁷

- Verbieden van zonneparken op landbouwgrond

De hoge winst die gemaakt kan worden met de aanleg van zonne-energiecentrales drijft de prijs van agrarische gronden nog verder op. Het landschap industrialiseert en de landbouw heeft steeds minder ruimte om te extensiveren, terwijl hiervoor juist meer grond nodig is. Het advies Via Parijs⁸ van het College van Rijksadviseurs laat zien dat de energietransitie mogelijk is zonder de inzet van zonneparken. Een verbod op zonneparken op landbouwgrond gaat deze zorgwekkende ontwikkeling tegen. Het Rijk, provincies en gemeenten kunnen dit opnemen in hun omgevingsvisie. Stimuleer daarnaast zon op daken van landbouwbedrijven, andere landelijk gebiedsbebouwing en de agro-industrie.

Hindernis 2: belemmeringen in de mestwetgeving

De huidige mestwetgeving is met alle maatregelen en voorschriften gericht op beperking van verliezen naar het milieu en niet op behoud en bevorderen van de bodemkwaliteit. Dat is nu uitsluitend de verantwoordelijkheid van de agrariër.

Bij een doelenbeleid stuurt de overheid niet via maatregelen en middelen maar op doelen. Een voorbeeld verduidelijkt het verschil tussen doel- en middelvoorschriften. Het doel is maximaal 50 mg nitraat in het grondwater. Een van de middelen om dat te bewerkstelligen is: de boer mag maximaal 170 kilo stikstof uit dierlijke mest per hectare uitrijden. Dit middelvoorschrift is de agrarische sector opgelegd om het oorspronkelijke doel (die max 50 mg nitraat) te bereiken. Terwijl er vaak betere middelen zijn om het doel te bereiken.

Overigens zijn er naast doelvoorschriften nog wel middelvoorschriften nodig om te voorkomen dat men verkeerde dingen doet. Een middelvoorschrift bij bovenstaand voorbeeld zou kunnen zijn dat een boer voor minimaal negen maanden mestopslag moet hebben, zodat de mest niet op het verkeerde moment hoeft te worden uitgereden. Het uitrijden kan zo beter aansluiten bij de weersomstandigheden, de bodem en het teeltplan. Het middelvoorschrift dat het tijdstip van uitrijden vastlegt, kan worden geschrapt. De middelvoorschriften die je wel handhaaft, zijn voorschriften die meerdere doelen raken.

Er zijn daarnaast de nodige belemmeringen in de mestwetgeving die een duurzaam bodembeheer en het sluiten van mineralenkringlopen in de weg staan. Het mestbeleid is daarmee niet goed afgestemd op ander beleid. De mestwetgeving wordt op nationaal niveau uitgewerkt, maar zou baat hebben bij een zekere regionale differentiatie en maatwerk. Het gaat dan onder andere om het creëren van experimenteeruimte en stimuleren van regionale samenwerking ten behoeve van het zo lokaal mogelijk sluiten van kringlopen.

» Wat is er nodig?

- Mestwetgeving nadrukkelijker enten op bodem- en waterkwaliteit en andere maatschappelijke doelen

De mestwetgeving is vooral gericht op het verminderen van luchtmissies (voornamelijk ammoniak) en het verminderen van stikstof- en fosfaat overschotten in de bodem, en daarmee de uitspoeling. Dit leidt niet per se tot duurzaam bodembeheer. Het ondersteunt onvoldoende de ambitie, genoemd in het Nationaal programma landbouwbodems⁹, dat in 2030 alle landbouwbodems duurzaam beheerd moeten worden.

Om duurzaam bodembeheer te bevorderen, wil de boer bijvoorbeeld vaste mest kunnen gebruiken. Hiervoor moet hij zijn stal aanpassen naar een strorijk stalsysteem (of ander type strooisel). De lijst van de Regeling ammoniak en veehouderij bevat echter geen stalsystemen met vaste mest. De boer moet zelf controleren of hij voldoet aan de emissienormen. Vervolgens wordt alleen het stalsysteem op emissies beoordeeld en niet de reductie op het gehele bedrijf. Het zou helpen als de ammoniakemissie van het gehele bedrijf wordt beoordeeld. Ook zouden de gebruiksnormen voor organische mest omhoog gebracht kunnen worden, wanneer dit de bodemkwaliteit ten goede komt en er geen kunstmest

⁶ www.clm.nl/impact-van-clm/thema-s/gebiedsprocessen/grond-pacht.

⁷ Schans, F. van der & J. van Beek (2020), Natuurinclusieve landbouw hinderende wet- en regelgeving, Culemborg, CLM.

⁸ College van Rijksadviseurs (2019), Een ontwerpverkenning naar een klimaatneutraal Nederland.

⁹ Kamerbrief over Nationaal Programma Landbouwbodems, 25-04-2019.

“Mestwetgeving wordt op nationaal niveau uitgewerkt, maar zou baat hebben bij regionale differentiatie.”

Het financie-
ringsmodel
zou niet langer
gebaseerd
moeten zijn
op rendement
en saldo, maar
op toekomst-
perspectief:
financieel
gezond,
robuust en
aansluitend bij
de maatschap-
pelijke doelen.

wordt gebruikt. Een integrale benadering, waarbij verschillende maatschappelijke doelen worden afgewogen, is dan ook van groot belang.

- **Regionale samenwerking**
Om regionale samenwerking op het sluiten van de mineralenbalans te stimuleren is het nodig om de uitwisseling van mest te vereenvoudigen. Zo zou het de mestadministratie vergemakkelijken als bedrijven die onderling grondstoffen uitwisselen, in de registratie bij RVO gekoppeld kunnen worden. Alleen de mineralenstromen naar buiten worden dan geregistreerd. Dergelijke constructies kunnen in experimenteelgebieden worden uitgewerkt en getest in een pilotsetting, voordat deze op grotere schaal worden doorgevoerd. Ook een regionale 'mestbank' of 'mestcentrum' waar vraag en aanbod elkaar ontmoeten, stimuleert regionale samenwerking.¹⁰
- **Regionale differentiatie**
Sommige gebieden zijn kwetsbaarder voor stikstofbelasting dan andere, dit geldt vooral de gebieden rondom Natura 2000 op zandgronden (zie afb 1). Op regionale schaal zou onderzocht moeten worden wat het maximale 'laadvermogen' is voor landbouw. Het gaat onder meer om import en export van mest in een gebied. Daarnaast moeten bijvoorbeeld ook de ammoniakemissies worden meegenomen. Ammoniak vormt de grootste bron van stikstof en staat grotendeels los van de mestimport. We gaan dan toe naar een vernieuwde mineralenbalans, die doelgericht inzetbaar is.
- **Milieuvriendelijkere mestsoorten**
De mestwetgeving biedt nog te weinig mogelijkheden om milieuvriendelijkere mestsoorten te gebruiken, zoals slib en bokashi. Ook het gebruik van natuurfosfaat en andere nutriënten uit rioolwaterzuivering is binnen de huidige wetgeving niet mogelijk. Bij deze laatste uiteraard wel met de kanttekening dat deze geen extra vervuiling met zich mee mag brengen.¹¹ Te denken valt verder aan materiaal uit de omgeving, dat op eigen erf composteert, bijvoorbeeld maaisel of snoeiafval uit nabijgelegen natuurgebieden.
- **Integrale benadering via de Omgevingswet**
Het zou interessant zijn om te kijken welke (nieuwe) mogelijkheden de Omgevingswet biedt in het kader van de mestwetgeving en sturen op doelen. Denk aan een doelvoorschrift in omgevingsplannen om tot een bepaalde maximum depositie of uitstoot van stof x te mogen komen en deze aan te vullen met een specifieke zorgplicht. Dat zou iets kunnen zijn in de trant van: 'Eenieder die in het kader van normale agrarische exploitatie activiteiten verricht waarvan hij/zij weet of redelijkerwijs kan vermoeden dat dit leidt tot ..., doet datgene wat redelijkerwijs mogelijk is om ... te voorkomen, of laat die activiteit achterwege.'

Hindernis 3: Financieringseisen maken omschakelen lastig

De financieringseisen zijn nu gebaseerd op saldo en rendement. Voor de agrariër zijn de financieringslasten nu al zeer hoog en de marges zeer klein. Hierdoor is padafhankelijkheid gegroeid.

Men is min of meer gedwongen om op de huidige voet door te gaan. Een bedrijfsmodel waarin wordt omgeschakeld naar andere teelten met minder saldo/rendement is daardoor moeilijk te financieren. Het Planbureau voor de leefomgeving (PBL) onderschrijft dit in de studie 'Financieringsbehoefte natuurinclusieve landbouw'.¹²

» Wat is er nodig?

- **Financiering op basis van toekomstperspectief**
Het financieeringsmodel zou niet langer gebaseerd moeten zijn op rendement en saldo, maar op toekomstperspectief: financieel gezond, robuust en aansluitend bij de maatschappelijke doelen. Zo'n toekomstperspectief brengt uiteindelijk een lager risico met zich mee. Het revolverend fonds van het Nationaal Groenfonds, dat in 1994 werd opgericht om de realisatie van de EHS te ondersteunen, heeft

¹⁰ Dit idee is meegenomen in de pilot De Marne en is tevens genoemd in Dijk, W.van & P. Galama (2019), De maat van mest - Perspectief van mestbewerking op de boerderij voor akkerbouwers en melkveehouders, Rapport 1157, Wageningen, WUR.

¹¹ De terughoudendheid bij gebruik van reststromen is in zekere zin terecht, omdat via reststromen ook ongewenste vervuiling mee kan spelen. Wageningen Universiteit en Research doet momenteel onderzoek om de risico's in kaart te brengen. Dit onderzoek, Flagship 2: Alternative futures of a circular bio-based society, is eind 2020 afgerond.

¹² Bouma, J., et al (2019), Financieringsbehoefte natuurinclusieve landbouw, Rapportage eerste fase: beschrijvende analyse vragenlijst, Planbureau van de Leefomgeving.

dit perspectief als uitgangspunt en is succesvol (100% revolverend)¹³ Steeds meer banken belijden financiering op basis van het toekomstperspectief met de mond, maar hun modellen zijn nog altijd gebaseerd op het doorrekenen van opbrengst uit saldo. Het Rijk en de Nederlandsche Bank kunnen banken stimuleren om financieringsaanvragen anders te beoordelen.

- **Een nationaal transitie- of omschakelingsfonds is nodig**
De overheid zou in deze tijd van lage rentes een revolverend fonds in het leven kunnen roepen en de leningen van de banken afkopen (zonder dat gecompenseerd wordt voor de gederfde inkomsten uit rente voor de bank; ook banken nemen hun verantwoordelijkheid)¹⁴ De agrariër moet deze lening binnen tien of twintig jaar aflossen. De overheid rekent alleen rente om de kosten te dekken. De voorwaarden tegenover deze lening zijn verduurzaming van de bedrijfsvoering en hier zijn criteria voor nodig. In de Kamerbrief Stikstof van 24 april jl. staat dat er komende jaren 175 miljoen euro beschikbaar wordt gesteld voor het instellen van een omschakelingsfonds ten behoeve van extensivering of omschakeling naar andere, duurzamere bedrijfsconcepten. Er lijkt dus al voorzien te worden in een transitie- of omschakelingsfonds.

Nog meer hindernissen

Met de mestwetgeving en het grondbeleid zijn lang niet alle belemmeringen genoemd. In de pilotpublicaties komen nog andere ter sprake. Voor een volledig(er) overzicht verwijzen we naar een recent rapport van adviesbureau CLM.¹⁵ We noemen hieronder enkele verbeteringen die in potentie veel impact hebben op het landschap.

- **Vereenvoudig de gecombineerde opgave**
De registratie bij RVO van een grootschalig teeltplan met een beperkt aantal gewassen kost significant minder tijd dan een teeltplan met een grote diversiteit.¹⁶ Elk deelperceel moet apart en nauwkeurig worden ingetekend en voor elk perceel moeten verschillende gegevens worden ingevuld. Voor het stimuleren van bijvoorbeeld strokenteelt en mengteelt moet dit veranderen. De oplossing moet vooral gericht zijn op het gebruiksgemak van de boer. Het zou niet nodig moeten zijn om aparte stroken in te tekenen, in plaats daarvan kan op perceelsniveau de verdeling in percentages worden aangegeven: op perceel A4 staat 10% tarwe, 13% aardappelen, 45% grasklaver, etc.
- **Zorg voor consistent dataverzamingsbeleid**
Het is essentieel om vanuit de overheid een consistent dataverzamingsbeleid te voeren, waarbij de boer eigenaar blijft van de data en toestemming verleent voor gebruik. Het databeleid moet een bestand opleveren dat verschillende doelen kan dienen: GLB, KPI's (in relatie tot monitoring doelen en verificatie doelenbeleid), markt (bijv. Carbon Credits, Foqus Planet), veiligheid, etc.
- **Stimuleer blijvend grasland**
Na vijf jaar, gerekend vanaf het moment van inzaaien, mag men grasland niet zomaar meer omzetten naar akkerland. Deze maatregel, bedoeld om het areaal blijvend grasland op peil te houden, is op Europees niveau vastgelegd. Vanuit bodemkwaliteit, koolstofvastlegging en biodiversiteit is permanent grasland voordelig. De maatregel werkt echter averechts en zorgt ervoor dat boeren hun grasland juist wél binnen die vijf jaar ploegen, om die beperking niet te krijgen. De eis van vijf jaar zou daarom verruimd moeten worden naar minstens tien of vijftien jaar, of het huidige gebruik zou als referentie moeten dienen.
- **Zet groenbemesters goed in**
De lijst toegestane groenbemesters is beperkt, wat maakt dat groenbemesters met veel potentie of specifiek voor grondsoorten nu niet geteeld mogen worden. Dat geldt bijvoorbeeld voor rogge en wintererwt die in mei geoogst wordt, terwijl dit een goede combinatie vormt met kort-seizoens-mais. Deze combinatie levert een hoger organisch stofgehalte dan standaard maisteelt.

¹³ Algemene Rekenkamer (2019), Zicht op revolverende fondsen van het Rijk, p 104.

¹⁴ Dit kan een nieuw fonds zijn, maar kan ook een uitbreiding zijn van het Nationaal Groenfonds, mits doelen en kaders volledig overeenkomen met de doelen zoals deze worden vastgelegd in beleid.

¹⁵ Schans & Van Beek (2020).

¹⁶ Dit werd genoemd door deelnemende boeren bij de pilot in De Marne, maar wordt onder andere ook benoemd op: <https://www.proeftuinprecisielandbouw.nl/gecombineerde-opgave-te-vereenvoudigen-bij-strokenteelt>.

Voor de
agrariër zijn de
financierings-
lasten nu al
zeer hoog en
de marges
zeer klein.
Hierdoor is
padafhankelijk-
heid gegroeid.

“Het belonen van landschappelijke diensten is onderdeel van true pricing.”

2. Zorg voor natuur en landschap stimuleren en belonen

Het wegnemen van belemmeringen is essentieel. Maar om de landbouw landschapsinclusief te maken, is het stimuleren en belonen van landschappelijke diensten door boeren minstens zo belangrijk. Op dit moment is er slechts een beperkt aantal boeren dat (de zorg voor) natuur en landschap tot een volwaardig en substantieel onderdeel heeft kunnen maken van de bedrijfsvoering. Terwijl de wens bij veel boeren leeft om méér landschappelijke diensten te leveren, mits hier een vergoeding tegenover staat die opweegt tegen de tijd, kosten en inkomensderving die ermee gemoeid is, en bovendien een serieuze aanvulling op het inkomen vormt. Naast de zorg voor een duurzame voedselproductie levert de boer dan ook de zorg voor de kwaliteit van de bodem, het grond- en oppervlaktewater, de biodiversiteit, koolstofvastlegging en draagt hij bij aan herstel, in standhouding en beheer van natuurlijk en cultureel erfgoed. Het belonen van landschappelijke diensten is onderdeel van true pricing. Landschap en de zorg daarvoor is niet gratis en het is niet meer dan logisch om daarvoor te betalen. Wanneer boeren natuur en landschap kunnen verweven in hun bedrijfsvoering zal dat bovendien sterk bijdragen om landschap en landbouw meer met elkaar in balans te brengen. Er zijn verschillende regelingen waarmee landschappelijke diensten vergoed kunnen worden. Deze zijn echter niet toereikend.

Vergoeding van landschappelijke diensten vanuit het GLB

Het Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) bestaat uit twee pijlers. Onder pijler 1 vallen de Inkomensondersteuning (directe betalingen via hectaretoeslagen) en het Markt- en prijsbeleid. Binnen het huidige GLB zijn er voor 30% van de directe betalingen vergroeningseisen opgesteld die het klimaat en de biodiversiteit ten goede moeten komen. Dit wordt ook wel *cross compliance* genoemd. Men voldoet aan de vergroeningseisen als men blijvend grasland in stand houdt, aan gewasdiversificaties doet en/of in totaal minimaal 7% inricht als Ecologische Focus Area (EFA). Bij de EFA's gaat het bijvoorbeeld om bosjes, akkerranden, houtwallen en natuurvriendelijke oeverstroken. Pijler 1 heeft met ruim 800 miljoen euro (in 2020) het grootste budget. Het gaat om Europese subsidies.

Onder pijler 2 valt het Plattelandsontwikkelingsprogramma (POP) en het Agrarisch natuur- en landschapsbeheer (ANLb), dat sinds 2016 in werking is. Het budget voor pijler 2 is beduidend lager en bedraagt 118 miljoen euro in 2020. Ongeveer de helft daarvan is Europees geld, de andere helft bestaat uit een cofinanciering tussen Rijk en provincies.

In het Nationaal Strategisch Plan wordt uitgewerkt hoe het GLB in de komende periode (2021-2027) wordt ingericht. De inzet is om het GLB minder te richten op inkomensondersteuning en meer op doelgerichte betalingen met betrekking tot het tegengaan van klimaatverandering, versterking van natuurlijke hulpbronnen (bodem, water, lucht), biodiversiteit en het cultuurhistorisch landschap. De nieuwe GLB-periode biedt landen meer vrijheid bij invulling van de randvoorwaarden voor subsidie. Als Nederland dat wil, kan een aanzienlijk deel van het geld worden besteed aan ecoregelingen/agromilieu- en klimaatmaatregelen en eventueel ondersteunende maatregelen. Het GLB kan zo meer dan eerst bijdragen aan vergoeding van landschappelijke diensten en daarmee een structureel fonds worden dat de transitie ondersteunt. Het nieuwe GLB is nog niet volledig uitgewerkt. Het is dan ook niet mogelijk om hier rechtstreeks op te reageren. Wel kunnen we aangeven waar het (mogelijk) schuurt en wat volgens ons stappen zijn in de goede richting.

Landschappelijke diensten vanuit de eco-regelingen (1e pijler GLB)

Het budget voor de huidige vergroeningsmaatregelen is aanzienlijk: 208 miljoen euro in 2020. Hoewel bijna driekwart van de boeren deelneemt, wordt het overgrote deel van dat budget niet optimaal besteed. De winst voor het landschap is relatief gering. De maatregelen blijken weinig bij te dragen aan de milieu- en klimaatdoelen. De Europese Rekenkamer wijt dit aan een gebrek aan controleerbare doelen en bovenal ook aan een gebrek aan ambitie bij de introductie van deze regeling.¹⁷ De eisen en voorwaarden waren dusdanig laag dat de meeste boeren deze zonder noemenswaardige aanpassing in de bedrijfsvoering konden halen. Met name de Ecologische Focus Area's worden voor 99% ingevuld met 'lichtgroene' opties als vanggewassen en groenbemesters die hebben nauwelijks positief effect op de biodiversiteit en de landschappelijke waarden. Boeren investeren zelden structureel in het landschap, maar nemen vrijwel uitsluitend maatregelen die nauwelijks invloed hebben op het saldo, of die bij het beëindigen of aanpassen van de regeling makkelijk ongedaan gemaakt kunnen worden. Slechts weinig boeren kiezen er bijvoorbeeld voor

¹⁷ https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/INSR17_21/INSR_GREENING_NL.pdf.

de EFA's in te vullen met landschapselementen. De kleine winst die er is voor het landschap heeft geen duurzaam karakter. Om landschapsinclusieve landbouw centraal te stellen en de klimaat- en biodiversiteitsdoelen te halen is een serieuze aanscherping nodig van de voorwaarden en een hervorming van het GLB. Ruim 3600 wetenschappers riepen hiertoe op in een *Position Paper* (maart 2020).¹⁸ We onderschrijven deze oproep en willen daar concreet de volgende punten aan toevoegen.

» Wat is er nodig?

- Landschapselementen in de hectarevergoeding

In het huidige GLB worden landschapselementen afgetrokken van het subsidiabele deel dat in aanmerking komt voor hectarevergoeding (directe inkomenssteun, pijler 1). Landschapselementen nemen zo niet alleen ruimte in, ze verlagen ook het subsidiebedrag, waardoor er een perverse prikkel ontstaat om de elementen te verwijderen dan wel steeds smaller te maken.¹⁹ Landschapselementen zouden in de eerste plaats dus moeten worden opgenomen in de perceelsregistratie. Hiermee komen ze in aanmerking voor de hectaretoeslag. Het heeft als extra voordeel dat landschapselementen volwaardig onderdeel worden van het landbouwsysteem. Daarmee is de vergoeding voor landschapselementen echter nog niet voldoende om herstel en beheer te betalen. Dit zou via het ANLb of de Groenblauwe diensten georganiseerd kunnen worden.

- Eco-regelingen inzetten voor maatschappelijke doelen

Een nieuw instrument in de gereedschapskist van het GLB (pijler 1), de eco-regelingen (of eco-schemes), is bedoeld om doelstellingen op het gebied van milieu en klimaat na te streven. Het is de opvolger van de EFA's. Deze regeling zou hier uitkomst kunnen bieden als top-up op de hectarevergoeding. Bij deze regeling is enige vorm van regionaal maatwerk mogelijk. Daarnaast kunnen de eco-regelingen worden gekoppeld aan duurzaamheidsschema's, zoals de KPI-systematiek (zie essay 3.3). De eco-regelingen kunnen zo worden ingezet voor een meer integrale benadering, waarin een samenhangende combinatie van doelen wordt nagestreefd. Zorg voor voldoende 'donkergroene' opties in de eco-regelingen en maak die financieel aantrekkelijk.

- Stevig inzetten op no regret-maatregelen

Verschillende maatregelen zijn pas effectief als aan allerlei andere randvoorwaarden gelijktijdig wordt gewerkt of al is voldaan. Andere maatregelen kunnen betrekkelijk eenvoudig worden genomen, staan min of meer op zichzelf en hebben een direct en positief effect. Denk aan het niet bemesten van een brede strook langs een sloot. Dit heeft in elke situatie een meerwaarde en beperkt de uitspoeling van nutriënten naar het oppervlaktewater.

- Regie op eco-regelingen

Voor een echt landschapsinclusieve benadering van de landbouwtransitie moet er samenhang zijn tussen de voorwaarden (of beheerpakketten) die binnen de eco-regelingen worden uitgewerkt. In tegenstelling tot het ANLb, waar een agrarisch collectief de subsidieaanvraag doet, vraagt de agrariër de subsidie voor eco-regelingen individueel aan. Dit vergroot de kans op een ad hoc-invulling van de inzet op de eco-regelingen ('shoppen' bij de verschillende opties). Enige regie op provinciaal niveau is nodig om ervoor te zorgen dat de inzet op doelen uiteindelijk meerwaarde oplevert voor het landschap als geheel. Dat betekent dat de eco-regelingen moeten bijdragen aan het robuust maken van landschapsecologische systemen en bovendien dienen aan te sluiten bij de landschappelijke groenblauwe structuren, kernkarakteristieken en erfgoedwaarden.

- Versterkte conditionaliteit

In de komende GLB-periode worden niet alleen de eco-regelingen geïntroduceerd, maar wordt ook de huidige *cross compliance* vervangen door 'versterkte conditionaliteit'. Een belangrijk verschil is dat de versterkte conditionaliteit is gekoppeld aan maatschappelijke doelen en niet aan het agrarisch areaal zoals bij *cross compliance*. Om zoveel mogelijk boeren mee te laten doen en daarmee een zo groot mogelijke impact te hebben op de klimaat- en biodiversiteitsdoelen, wordt er waarschijnlijk voor gekozen om de condities niet te zwaar te maken.²⁰ Het ligt wel voor de hand om de voorwaarden jaarlijks te verzwaren ('bijplussen'), om daarmee de ingezette landschapsinclusieve koers te blijven ondersteunen en de (hoofd)doelen steeds dichterbij te brengen.

¹⁸ https://www.arc2020.eu/wp-content/uploads/2020/03/Peer_et_al-2020-People_and_Nature.pdf.

¹⁹ Van Dam, F., L. Pols & H. Elzenga (2019), Signalenrapport Landschap – Zorg voor landschap, Den Haag, Planbureau voor de leefomgeving, p84.

²⁰ Zie ook: Erisman, J & A. van Doorn (2017), Het GLB na 2020: mogelijkheden voor biodiversiteit, bodem en klimaat, LBI & WenR.

“Het budget voor vergroening is aanzienlijk: 208 miljoen euro in 2020. Maar het overgrote deel wordt niet optimaal besteed. De winst voor het landschap is relatief gering.”

Afb 3.15 en 3.16

Het subsidiabele areaal voor directe inkomensondersteuning wordt berekend op basis van de perceelsregistratie in het Agrarisch Areaal Nederland (AAN). Het gaat dan uitsluitend om de gewaspercelen. Houtige landschapselementen worden uitgesloten. Dat geldt bijvoorbeeld ook voor de sloten in het veenweidegebied. Het buiten de perceelsregistratie houden van landschapselementen en (andere) groenblauwe, landschappelijke structuren heeft als neveneffect dat landbouw en natuur gescheiden werelden zijn. Zij zijn mal en contramal. Beide gelijkwaardig opnemen in de perceelsregistratie is een belangrijke stap in een nauwere verwevenheid tussen natuur en landbouw. De registratie van landschapselementen zorgt er bovendien voor dat er spelregels voor moeten worden opgesteld. Het verwijzen naar de Wet op de Natuurbescherming is dan niet meer voldoende.

**Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer (ANLb, 2e pijler GLB)**

Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb), is van alle regelingen die onder het GLB vallen het meest toegespitst op het vergoeden van landschappelijke diensten. Een groep boeren draagt vanuit een agrarisch collectief zorg voor de instandhouding van bepaalde soorten en leefgebieden. De kern van het ANLb is een leefgebiedenbenadering voor (dier)soorten van internationaal belang. Het gaat dan om het robuuster maken van het NatuurNetwerk Nederland (NNN, de voormalige EHS). In Nederland gebeurt dit op basis van een collectieve, gebiedsgerichte aanpak. Het ANLb gaat uit van vier agrarische leefgebieden (open grasland, open akker/akkerfauna, natte en droge dooradering) en de categorie water. De provincies stellen, in samenspraak met gebiedspartijen, de ambities en natuurdoelen voor het gebied vast. Zij zorgen ervoor dat de ambities en doelen van alle betrokkenen in een gebied worden vastgelegd in hun provinciale natuurbeheerplannen. Hierin staat in grote lijnen waar het agrarisch natuurbeheer zal worden toegepast. Hoe dit wordt ingevuld, is aan de collectieven. De leefgebiedenbenadering van het ANLb maakt dat deze regeling van alle genoemde regelingen de meeste impact kan hebben op de biodiversiteitsdoelen - mits zo effectief mogelijk ingezet en door clustering van beheer in gebieden met de hoogste ecologisch potenties.²¹ Op dit moment laat die effectiviteit nog te wensen over.

Het is bovendien sterk de vraag of er met de huidige benadering, die exclusief is gericht op leefgebieden, niet veel kansen voor het landschap en de transitie naar landschapsinclusieve landbouw gemist worden, met name als het gaat om aardkundig en cultureel erfgoed. Hervorming van het ANLb is een taak voor Rijk en provincies.

» **Wat is er nodig?**- **Verruim regeling voor witte gebieden**

Het budget voor het ANLb was in 2019 toegenomen tot 70 miljoen euro. Flink hoger dan in voorgaande jaren, maar nog steeds veel te weinig. Het areaal agrarische cultuurgrond dat met budget via het ANLb werd beheerd, bedroeg in 2019 (slechts) 6,2%.²² Een groot deel van Nederland is dus nog 'wit' op de kaart, wat betekent dat er geen geld beschikbaar is voor agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Dit komt doordat alleen gekeken wordt naar kansrijkheid voor de doelsoorten. Vanuit regionaal perspectief en een zo efficiënt mogelijke inzet van de beschikbare middelen is dat legitiem. Echter: boeren zijn plekgebonden. Boeren die willen overschakelen naar landschapsinclusieve landbouw zijn niet allemaal gevestigd in de 'kansrijke' gebieden. Stel daarom aanvullende doelen voor de nu nog 'witte' gebieden. Het is belangrijk om ook kansen voor landschappelijke diensten uit te werken die niet uitsluitend gekoppeld zijn aan de leefgebiedenbenadering.

- **Geef landschap en erfgoed positie in het GLB**

Aanvullende doelen betreffen bijvoorbeeld waardevolle cultuurlandschappen die niet in de kansrijke gebieden liggen. Denk daarnaast ook aan behoud en bescherming van niet-groen erfgoed, zoals aardkundige waarden, 'rode' agrarische elementen als veldschuren en aardappelkelders, maar ook ander agrarisch erfgoed als rabattenstructuren, kronkelwaarden, esgronden, kampen, slaperdijken, kruinige percelen, archeologische monumenten (terpen, wierden, grafheuvels), etc. Dergelijk erfgoed valt nu volledig buiten alle regelingen, terwijl dit wel is toegestaan binnen het GLB. Een lidstaat als Kroatië zet bijvoorbeeld in op het behoud van kennis over de instandhouding van eeuwenoude landschapselementen als stenen muurtjes en paden.²³ Landschap en erfgoed dient een belangrijke positie te krijgen in het GLB.

- **Vergroot het budget**

Voor de huidige zoekgebieden die al wel zijn aangemerkt als kansrijke gebieden (de niet witte gebieden), is het budget gelimiteerd. Er zijn wachtlijsten van boeren die meer landschapsinclusieve maatregelen willen uitvoeren, maar daar geen vergoeding voor krijgen. In andere gebieden, zoals de Krimpenerwaard, is er zoveel animo voor het beheerpakket 'natuurlijke slootranden' dat het budget is overtekend. Het beschikbare budget wordt verdeeld onder de deelnemers, waardoor maar een fractie van de kosten worden gedekt.

- **Sluit gebiedscontracten voor duurzaam beheer**

De huidige beheercontracten die worden afgesloten zijn maximaal gelijk aan de looptijd van een GLB periode (zes jaar). Daarna wordt het GLB herzien en worden

“Een groot deel van Nederland is nog ‘wit’ op de kaart: slechts 6,2% van het areaal agrarische cultuurgrond viel in 2019 onder agrarisch natuurbeheer.”

²¹ Boonstra, G.W. & W. Nieuwenhuizen (2019), Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer - Bijdrage aan Jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018, Wageningen, WUR.

²² Berkhout, P., et al (2019), De landbouw en het landelijk gebied in Nederland in beeld - Een houtkoolschets van de SWOT voor het GLB, Wageningen Economic Research.

²³ Baas, H & E. Raap (2017), Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het historisch cultuurlandschap na 2021, verschenen in Landwerk 2017-3.

de budgetten opnieuw vastgesteld. De onzekerheden maken dat het voor boeren niet aantrekkelijk is om duurzaam te investeren in landschap. Een bloemrijke akkerrand ploeg je zo weer om, maar bij de aanleg en herstel van houtige landschapselementen wordt geïnvesteerd in de lange termijn. Als het beheer voor slechts zes jaar is afgedekt, is het niet mogelijk om de beheervergoeding structureel op te nemen in het bedrijfsplan. Het ANLb zal dus niet snel aanzetten tot de aanleg van nieuwe landschapselementen.

Het is belangrijk om boeren voor langere tijd zekerheid te geven dat in de kosten voor het beheer van (nieuwe) landschapselementen is voorzien. Dit kan bijvoorbeeld door gebiedscontracten te sluiten met een veel langere looptijd (20-30 jaar), waarin de ambitie is vastgelegd om langjarig in het beheer te investeren. Het gaat dan niet om starre, individuele beheercontracten, maar om het vastleggen van gebiedsafspraken. Koppel dit aan een gebiedsproces. Waar willen we met zijn allen naartoe en wat gaan we daarvoor doen? Het groeipad moet helder zijn. Deze ambities worden ook opgenomen in de omgevingsvisie. Het is noodzakelijk dat er vervolgens budget wordt vrijgemaakt om de kosten voor die periode af te dekken. Hier ligt met name een rol voor de provincies en andere gebiedspartners.

- **Verbeter samenwerking en kennisuitwisseling**

Nauwere samenwerking tussen agrarische collectieven en terreinbeherende organisaties is gewenst, dit om het agrarisch beheer beter af te kunnen stemmen op het natuurbeheer in de aangrenzende natuurgebieden. Samenwerking met provinciale landschapsbeheerorganisaties en provinciale erfgoedorganisaties is daarnaast ook van belang om beter te kunnen sturen op het herstel, behoud en beheer van cultuurhistorisch en aardkundig erfgoed en grote landschappelijke structuren. Genoemde organisaties hebben veel kennis over de kernkarakteristieken van de verschillende landschapstypen in een provincie en het beheer daarvan.

Investeringsregeling landschapselementen (2e pijler GLB)

Op dit moment is er een investeringsregeling in de maak waarbij tien miljoen euro extra wordt overgeheveld van de eerste naar de tweede pijler ten behoeve van de aanleg en herstel van landschapselementen en nog eens zeven miljoen euro voor het beheer. Dat is een goede eerste zet, maar niet voldoende, zolang het beheer niet duurzaam wordt georganiseerd.

» **Wat is er nodig?**

- **Organiseer beheer over decennia**

Voor aanleg en herstel van landschapselementen binnen de aangewezen 'zoekgebieden voor agrarisch beheer' (zie afb. 2) kan een beheercontract voor landschapselementen afgesloten worden voor zes jaar (via het ANLb). Een mogelijkheid die ontbreekt voor de zogenaamde 'witte' gebieden. In beide gevallen is het onvoldoende om boeren te stimuleren tot aanleg en herstel van landschapselementen. Het effect van deze regeling zal naar verwachting beperkt zijn, zolang niet gelijktijdig wordt ingezet op langjarig afdekken van het beheer (investeringszekerheid), voor tenminste twintig jaar, bij voorkeur dertig jaar. Over zo'n periode kunnen boeren hun bedrijfsvoering inrichten op een aanzienlijk aandeel landschapsbeheer.

- **Vergoeding beheer via het GLB**

De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed gaf in een interne notitie over de opname van kleine landschapselementen in het GLB aan dat het GLB meerdere mogelijkheden biedt om landschapselementen te beschermen. Onder de versterkte conditionaliteit in de eerste pijler is vergoeding mogelijk bij behoud (passief beheer); de eco-regelingen zijn van toepassing wanneer er sprake is van onderhoud (actief beheer); vergoeding onder het ANLb is mogelijk bij actief herstel en aanplant van landschapselementen. Vanzelfsprekend hoort hier ook een oplopende vergoeding bij. Deze chronologie impliceert automatisch dat herstel en aanplant van landschapselementen via de investeringsregeling gevolgd dient te worden door een beheervergoeding onder het ANLb. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft in een interne nota afwegingsprincipes en criteria voorgesteld, waar landschapselementen aan zouden moeten voldoen. Het gaat dan onder andere om de landschappelijke context (ouderdom, streekeigenheid, etc.), de structuur van het element (kruidlaag, struiklaag, boomlaag), de ruimtelijk-ecologische context (bijv. aansluiting ecologisch netwerk) en de biodiversiteitswaarde.



- Natuurnetwerk Nederland (NNN)
- (zoekgebied) Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer
- Waardevol cultuurlandschap (Belvédère)
- Wederopbouwverfgoed
- Bebouwd gebied

Afb 3.17

De waardevolle cultuurlandschappen (volgens de Belvédère-indeling) overlappen deels de gebieden die onder het ANLb vallen, maar omvatten ook zogenaamde 'witte' gebieden, die niet deel uitmaken van ANLb. Dit komt mede omdat het ANLb niet gericht is op het beheer van cultuurhistorisch waardevol landschap, maar uitgaat van de leefgebiedenbenadering en daarom sterk gekoppeld is aan het NatuurNetwerk Nederland (NNN).

“Een Europa-brede inzet van KPI's zorgt voor gelijk speelveld.”

Groenblauwe diensten

De Groenblauwe diensten zijn een aanvulling op het ANLb. Provincies en gemeenten werken de diensten decentraal uit. Deze regeling valt onder hetzelfde staatssteunkader als het GLB, dat betekent dat alleen het gederfde inkomen en de werkelijk gemaakte kosten kunnen worden vergoed. De catalogus Groenblauwe diensten vormt de basis van deze regeling.²⁴ Deze catalogus bevat een grote hoeveelheid maatregelen met maximumvergoedingen, die door de Europese Unie (EU) is goedgekeurd. Deze maatregelen worden volledig decentraal gefinancierd. De Groenblauwe diensten zijn gericht op waardevolle natuur en landschap buiten het NNN en bieden een veel breder pakket aan dan het ANLb. Dit geeft veel potentie voor een integrale benadering en ruime financieringsmogelijkheden voor landschappelijke diensten door boeren (en andere partijen).

Door het brede pakket aan maatregelen en de mogelijkheid om nieuwe maatregelen aan de catalogus toe te voegen, lenen de Groenblauwe diensten zich voor regionaal maatwerk. De regionale doelen en ambities kunnen worden vastgelegd in gebiedscontracten. Hiermee kunnen landschappelijke diensten worden vergoed die moeilijk kunnen worden vergoed via andere regelingen. Men is bijvoorbeeld niet gehouden aan de korte duur van de beheercontracten die vallen onder het GLB (zes jaar), maar kan indien nodig een periode van twintig tot dertig jaar aanhouden. Dit is een voorwaarde om de aanplant, herstel en het behoud van landschapselementen duurzaam onderdeel te maken van de bedrijfsvoering. Ook bestaat de mogelijkheid om het beheer van landschappelijk erfgoed dat karakteristiek is voor een bepaalde regio via deze regeling te vergoeden. De regeling biedt, kortom, veel potentie, maar opnieuw zijn ook hier verbeteringen aan te wijzen.

» Wat is er nodig?

- **Sturing op doelen in plaats van maatregelen**
De maatregelen in de catalogus Groenblauwe diensten sluiten weliswaar aan bij gestelde doelen, maar zijn lang niet altijd voldoende effectief. Bovendien laten ze weinig ruimte voor andere invullingen, die soms effectiever zijn en beter in te passen in de bedrijfsvoering). Daarnaast zijn de maatregelen vaak gericht op één specifiek doel, niet op een integrale afweging van verschillende maatschappelijke doelen.
- **Structurele financieringsstroom**
Op dit moment passen alleen Overijssel en Noord-Brabant de regeling toe, naast enkele gemeenten. De reikwijdte is daarmee nog relatief klein. De budgetten verschillen sterk per regio. Deels is dat afhankelijk van het gekozen beleid en de budgettaire reserveringen voor landschap, maar voor een groot deel ook door de verschillen in eigen vermogen per provincie en gemeente. Dit maakt de regeling erg kwetsbaar. De Groenblauwe diensten zouden baat hebben bij een structurele financieringsstroom. Het instellen van een nationaal landschapsfonds zou hier uitkomst kunnen bieden.
- **Enige bovenregionale regie en kennisuitwisseling**
De regeling Groenblauwe diensten biedt veel ruimte voor regionaal maatwerk. Wat een pré is. Toch is lang niet altijd de juiste kennis aanwezig om dat maatwerk te leveren. Uitwisseling van kennis en een zekere bovenregionale regie draagt bij aan een effectievere inzet van de regeling. Een voorbeeld: in veel gemeenten is het stimuleren van akker- en bloemranden nogal populair. De zaadmengsels die worden uitgedeeld bestaan veelal uit een beperkt aantal soorten, wat een monotoon beeld oplevert. Bovendien bevatten ze vaak soorten van verkeerde herkomst. De verspreiding hiervan heeft ongewenste effecten op de biodiversiteit.

Toekomst GLB als vergoedingsstelsel

Het is wenselijk dat het GLB volledig wordt ingezet om landschappelijke diensten te belonen, die de maatschappij wenst. De inkomensondersteuning komt dan te vervallen of wordt op basis van (steeds verder) versterkte conditionaliteit gekoppeld aan het verrichten van landschappelijke diensten. Het GLB is in de toekomst geen subsidiestelsel meer, maar een vergoedingsstelsel. Een groot deel van de kosten voor het 'product' landschap (inclusief klimaat, bodem, water, biodiversiteit en erfgoedwaarden) wordt vergoed uit het GLB. Het GLB kent in zijn huidige vorm enkele beperkingen, die maken dat betalingen voor natuur- en landschapsbeheer niet leiden tot een verdienmodel. In de eerste plaats is het staatssteunkader van toepassing. Dit betekent dat er alleen een vergoeding wordt verstrekt voor gederfde inkomsten en de werkelijk gemaakte kosten. Zo wordt het lastig om verduurzamingsmaatregelen te belonen, zoals extensivering van de

²⁴ <https://www.bijz2.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/catalogus-groenblauwe-diensten/>

bedrijfsvoering, of om natuur- en landschapsbeheer een serieus onderdeel van het verdienmodel te maken. Ook zijn de verschillende regelingen niet te stapelen (top up). Het GLB biedt daarom niet de mogelijkheid om landschappelijke diensten uit te werken tot een volwaardig verdienmodel. Daarvoor zijn aanvullende financieringsmogelijkheden nodig. Het GLB kan daarin uiteraard wel ondersteunend zijn. Via het GLB worden dan de kosten gedekt, de echte verdienpotentie komt voort uit de markt en andere partijen (niet-overheden).

Het GLB zou stimulerender zijn als het staatssteunkader niet langer geldt. Dit is echter niet op nationaal niveau te organiseren; het moet op Europees niveau worden afgestemd. Nederland moet zich ervoor inzetten dat er een ontheffing komt voor dit staatssteunkader om landschapsinclusieve verdienmodellen te kunnen faciliteren en daarmee doelen met betrekking tot klimaat en natuur te halen.

De grondslag voor vergoedingen vanuit het GLB zou dan bestaan uit een integrale afweging van doelen. Ook op Europees niveau zou een doelenbeleid raadzaam zijn. De KPI-systematiek die nu ontwikkeld wordt voor de eco-regelingen binnen de eerste pijler van het GLB zou dan kunnen gaan gelden voor de gehele financieringsstroom van het GLB. Wij pleiten voor een Europa-brede inzet van KPI's, opdat een gelijk speelveld wordt gecreëerd. De agrarisch collectieven richten zich niet meer uitsluitend op biodiversiteitsdoelen, maar op een breder pakket aan maatschappelijke doelen en werken hierin nauw samen met Rijk, provincie, gemeenten, terreinbeheerders en kennisinstellingen. De best practices, reeds opgezette organisatiestructuren (zoals de agrarische collectieven, maar ook samenwerking vanuit verschillende regionale gebiedspartners) en al opgedane kennis wordt optimaal geïntegreerd in dit eenvoudigere systeem.

Overige ecosysteemdiensten

Naast vergoedingen voor natuur- en landschapsbeheer zijn er ook andere ecosysteemdiensten die – indien goed uitgewerkt – duurzame, aanvullende verdienmodellen voor de landbouw kunnen gaan vormen. Het gaat bijvoorbeeld om waterbuffering en zuivering en vastlegging van koolstof.

Waterbuffering en –zuivering

Boeren zijn waterschapsbelasting verschuldigd. Deze belasting bestaat uit een watersysteem- en zuiveringsheffing. Het besparen op de waterschapsbelasting of zelfs verdienen aan diensten met betrekking tot waterbuffering en zuivering kan – in een stapeling van beloningen – een bijdrage leveren aan het verdienmodel. Op dit moment wordt dit instrument nog niet ingezet door waterschappen.

» Wat is er nodig?

- **Verlaging waterschapsbelasting**
Wanneer boeren water op eigen percelen vasthouden en laten infiltreren, dan wel zuiveren via zuiveringsmoerassen alvorens deze te lozen op het watersysteem, dan is een verlaging van de waterschapsbelasting op zijn plaats. Deze verlaging dient in verhouding te staan tot de kostenverlaging van beheer van het watersysteem.
- **Verdiene aan watergerelateerde diensten**
Wanneer boeren op eigen percelen niet alleen het eigen regenwater vasthouden en zuiveren, maar ook van nabijgelegen percelen, dan moet het mogelijk zijn om hier een vergoeding voor te ontvangen die opnieuw in verhouding staat tot de kostenverlaging van beheer van het watersysteem.

Koolstofvastlegging/Carbon Credits

Het belonen van boeren voor koolstofvastlegging dient meerdere doelen. Het vastleggen van koolstof draagt bij aan de klimaatdoelstellingen (terugbrengen broeikasgassen). Planten en bomen 'vangen' koolstof, omdat ze dat nodig hebben om te groeien. Gewassen dragen bij aan een tijdelijke vastlegging van koolstof, bomen en andere houtige landschapselementen zijn essentieel voor een meerjarige opslag, wat ook beaamd wordt in de Bossenstrategie.

Daarnaast kan koolstof in de bodem worden vastgelegd, door verhoging van het gehalte organische stof (bijvoorbeeld via compost, overschakelen op permanent grasland of een extensievere teeltrotatie met meer granen en rustgewassen). Dit gehalte is tevens een cruciale factor voor bodemkwaliteit. Experts zijn van mening dat het koolstofgehalte uitstekend als

“Groenblauwe diensten lenen zich voor regionaal maatwerk.”

“Erfbetreders hebben een belangrijke functie als adviseur en kennisbron, maar zijn zelden echt onafhankelijk.”

indicator kan dienen voor een goede bodem in het algemeen.²⁵ Het koolstofgehalte in organische stof bedraagt circa 50%.

Koolstofvastlegging kan goed gecombineerd worden met vormen van landschapsinclusieve landbouw, zoals agroforestry of het gebruik van veel houtige landschapselementen. Voor de transitie is het dan ook van belang om koolstofvastlegging in brede zin (via bomen en gewassen en vastlegging van organische stof in de bodem) te stimuleren via financiële prikkels. Verschillende landen doen hier al ervaring mee op, waaronder Australië (*Carbon Credits*, vergoeding voor vastlegging CO₂), Oostenrijk (vrijwillige handel met CO₂-certificaten), Duitsland (*MoorFutures*, vergoeding voor vermeden uitstoot door remming veenoxidatie) en Californië (protocol om emissie in de veehouderij te verminderen). In Nederland is een methodiek ontwikkeld die ‘Valuta voor Veen’ heet. Via een regionale koolstofbank worden CO₂-certificaten verhandeld afkomstig uit vermeden uitstoot. Hiermee wordt de CO₂-emissie teruggebracht, maar vindt er nog geen vastlegging van koolstof plaats.

» Wat is er nodig?²⁶

- **Opzetten verwaardingssysteem**
Het idee van *Carbon Credits*, zoals dat onder meer in Australië is uitgewerkt, biedt veel mogelijkheden voor toepassing in Nederland. Regels rond monitoring, rapportage en verificatie zouden voor Nederland grotendeels kunnen worden gekopieerd, al zijn er nog vele kennisvragen die in pilotsetting uitgewerkt dienen te worden. Geautomatiseerde systemen moeten nog verder ontwikkeld worden, de rol van adviseurs moet geaccepteerd worden. Daarnaast is het belangrijk vergoeding te bieden, die hoog genoeg is, waar een duidelijke stimulans van uitgaat en die aanzet tot de ontwikkeling van nieuwe verdienmodellen. In het buitenland zijn er nu grote verschillen, van 5 euro per ton bij het Emission Trading System (ETS) voor emissies voor de energiesector tot 3 euro per hectare bij het Oostenrijkse systeem. Nader onderzoek moet uitwijzen welke vergoeding passend is. Er wordt momenteel uitgedacht of koolstofvastlegging meegenomen kan worden in de eco-regelingen. Dit lijkt een goede oplossing als sprake is van een relatief lage koolstofvastlegging per hectare. Koolstofvastlegging zou dan zelfs verplicht kunnen worden. Om echter landbouwbedrijfstypen te stimuleren waar sprake is van een relatief grote koolstofvastlegging, zoals agroforestry, zouden hogere beloningen dan met het GLB mogelijk zijn veel effect kunnen hebben. Dit draagt ook bij voor de doelen in het klimaatakkoord en de ambities in de Bossenstrategie.
- **Inzetten op lange termijn doelen**
Boeren moeten structurele veranderingen doorvoeren. Stabiël en consequent langetermijnbeleid is noodzakelijk. Beleid moet niet alleen focussen op emissiereductie, maar op een integrale afweging van doelen.

Combinatiepakket financiële prikkels

Het individueel verbeteren van regelingen uit het instrumentarium heeft een relatief kleine impact. Onderzoek van het Planbureau voor de leefomgeving (PBL)²⁷ heeft uitgewezen dat juist een krachtig combinatiepakket van financiële prikkels en gunstige financieringsvoorwaarden (rentekorting) boeren motiveren om de omslag te maken naar meer landschapsinclusieve vormen van landbouw. Prikkels kunnen komen uit regelingen, maar ook uit de markt (meerprijs product, zoals bij *On our way to Planetproof* en *Foqus Planet*). De Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw beaamt dit.²⁸

De verschillende regelingen vanuit het GLB vallen onder het staatssteunkader (uitsluitend vergoeding voor inkomstenderving en werkelijk gemaakte kosten). De vergoedingen leiden dan ook niet tot een serieus verdienmodel. Er zijn andere financieringsstromen om die ‘plus’ vervolgens wel te kunnen geven. Deze financieringsmogelijkheden bij elkaar opgeteld maakt landschapsinclusieve landbouw tot een renderend bedrijfsmodel. Het essay 3.2 gaat hier dieper op in. Naast financiering vanuit het GLB en provinciale gelden kan het gaan om de volgende financieringsstromen:

²⁵ Alterra, LBI & CLM (2013), Eindrapportage Credits for Carbon Care, via: https://soilpedia.nl/Bikiviki%20documenten/SKB%20Projecten/2029%20Credits%20for%20carbon%20care/XX2029_E_13_54562%20Samenvattend%20inhoudelijke%20eindrapportage%20CCC%20050713.pdf

²⁶ Deze punten zijn grotendeels overgenomen uit het Syntheserapport Koolstofboeren: Staps, S. (2018), Samenwerkingsconstructies en verwaardingsmogelijkheden voor koolstofvastleggend bodemanagement, Bunnik, Louis Bolk Instituut.

²⁷ Bouma, J. et al. (2020), Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariërs, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.

²⁸ Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw (2019), Goed boeren kunnen boeren niet alleen.

- **Een eerlijke(re) voedselprijs**
Hierin is een meerprijs opgenomen voor landschapsbeheer, duurzaam bodem- en waterbeheer en biodiversiteitsdoelen (bijvoorbeeld via KPI-systematiek);
- **Stapelning van beloningen**
Onderzoek bijvoorbeeld bij marktpartijen hoe zij willen meebetalen aan de transitie. Bijvoorbeeld meer geld voor boeren die *On the way to planet proof*-melk produceren, of belastingvoordelen voor boeren die minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen maken, of een lagere waterschapsbelasting bij waterbuffering en zuivering op eigen grond.
- **Landschapsfonds**
Landschap en de zorg daarvoor is niet gratis. Zorg dat er structurele financiering komt die het tekort aan het budget voor het ANLb en de Groenblauwe diensten kan aanvullen. Dit is een gezamenlijke taak voor Rijk en provincies.
- **Finance labs en regionale financieringsmodellen**
Bij de ‘Oogst van Morgen’ wordt momenteel gewerkt aan de uitwerking van ‘finance labs’, waarin samen met overheden en de keten, maar ook met banken, pensioenfondsen en andere (mogelijke) stakeholders hoe de landbouwtransitie op gebiedsniveau gefinancierd en ondersteund kan worden. De focus ligt op de lange termijn (tijdshorizon van 40 jaar). Ook initiatieven waarbij uitgewerkt wordt hoe (regionale) financieringsstromen opgeteld tot een aantrekkelijk verdienmodel kunnen leiden tot regionale gebiedsontwikkeling ondersteunen. In Salland is al praktijkervaring opgedaan via het initiatief ‘Land van Waarde’.
- **Aanvulling nationaal/regionaal landschapsfonds**
Sectoren die profiteren van een mooi landschap zouden verplicht moeten bijdragen aan een landschapsfonds. Denk aan de toerismesector, bijvoorbeeld via een percentage toerismebelasting of de woningmarkt, bijvoorbeeld via een percentage bij de verkoop van een woning.
- **Klimaat- en stikstofbudgetten**
Voor het klimaatakkoord wordt de komende tien jaar bijna een miljard uitgetrokken om een reductie van 6 Mton broeikasgasemissies te realiseren. Dit budget wordt verdeeld in verschillende categorieën, veehouderij, veenweidegebieden, bomen, bos en natuur, veehouderij rondom Natura 2000 gebieden, etc. Benut dergelijke fondsen overwegend voor structurele verduurzaming, niet voor de korte termijn resultaten. Het al eerder genoemde Omschakelfonds dat in de Stikstofbrief van 24 april 2020 wordt genoemd is een goed voorbeeld. Hoewel hierbij, net als bij het GLB, het staatssteunkader van toepassing is en er dus niet gesproken kan worden van ‘verdienpotentieel’, kunnen deze financiële impulsen essentieel zijn om stappen te maken.

3. Kennis uitwisselen en samenwerking stimuleren

De koers die Sicco Mansholt kort na de Tweede Wereldoorlog inzette was er één die vanuit nationale, maatschappelijke doelen wenselijk werd geacht. De toenmalige opgaven waren voldoende voedsel van goede kwaliteit en het financieel gezond en toekomstbestendig maken van de landbouwsector. De Rijksoverheid zette toen niet alleen in op passend instrumentarium, met stimulerende subsidieregelingen en ondersteunende wet- en regelgeving. Er werd ook flink geïnvesteerd in het uitdragen van de koers. Wilde men de boeren laten moderniseren, dan moest men de kennis die daarvoor nodig was bij de landbouwsector brengen. De landbouwkundige voorlichtingsdienst maakte korte voorlichtingsfilms waarin die koers werd belicht en op alle mogelijke manieren werd de kennis bij de boer gebracht.

Nu staan we voor andere opgaven. De koers die het beleid van Mansholt inzette, is doorgesloten, maar de methodiek, waarbij voorlichting wordt ingezet om kennis te verspreiden en gebruiken, is nog steeds inzetbaar, zoals ook Peter Veer concludeert in zijn epiloog van het proefschrift ‘Bewogen landschap’, waarop hij in september 2020 hoopt te promoveren en waarin de voorlichtingsfilms uit de wederopbouwperiode centraal staan. Het is belangrijk om alles in het werk te zetten om de nieuwe koers, die van landschapsinclusieve landbouw uit te dragen en daar het instrumentarium voor te (her)ontwikkelen.

» Wat is er nodig?

- **Laagdrempelig, onafhankelijk advies, vanuit nieuwe kennis**
Een onafhankelijk landbouwkundige adviseur of erfcoach zou een belangrijke schakel kunnen zijn in de transitie naar landschapsinclusieve landbouw. Erfbetreders hebben een belangrijke functie als adviseur en kennisbron, maar

“Belonen van waterbuffering en zuivering kan bijdragen aan het verdienmodel van boeren.”

“Het effect van alle maatregelen wordt nog veel krachtiger als de kennis laagdrempelig gedeeld wordt.”

zijn zelden echt onafhankelijk. De focus ligt doorgaans bij het product dat de erfbetreurder verkoopt.²⁹ Een integraal perspectief, waarbij alle doelen voor landschap (bodem, water, erfgoed, biodiversiteit, etc.) en klimaat (adaptatie, vasthouden CO₂, etc.) worden meegenomen, ontbreekt. Zo'n adviseur/erfcoach zou kosteloos of tegen een laag tarief geraadpleegd moeten kunnen worden. Er kan bijvoorbeeld gedacht worden aan het verstrekken van kennisvouchers. Op dit moment wordt dat uitgewerkt via het programma 'Innovatie op het boeren erf'. Kennisvouchers verstrekken via het GLB zou ook een route kunnen zijn. Voor de organisatie van onafhankelijk kennisadvies ligt een samenwerking voor de hand tussen Rijk (nationale doelen) en provincie, dan wel provinciale landschapsbeheerorganisaties en erfgoedorganisaties (decentrale doelen inzake biodiversiteit en erfgoed), de agrarisch collectieven (praktijkkennis, netwerk) en wetenschappelijke instituten (WenR, LBI, CLM).

- Kennisdeling

Bij pilots is die onafhankelijke kennisuitwisseling er nu vaak wel, betaald vanuit het budget van de pilot. Het is dan bijvoorbeeld mogelijk om grondonderzoek te doen en advies te krijgen hoe de bodem te verbeteren is. Pilots zijn echter vaak gebiedsspecifiek en vinden doorgaans plaats in gebieden waar al stappen gemaakt zijn richting een meer landschapsinclusieve landbouw. Vaak zijn er via het plattelandsbeleid van het GLB (POP3) al extra subsidies beschikbaar voor bijvoorbeeld beheer van landschapselementen. Boeren zijn hier al beter georganiseerd via agrarisch collectieven, waardoor kennisuitwisseling eenvoudiger en vanzelfsprekender is.

Wil je de transitie naar natuur-/landschapsinclusieve kringlooplandbouw echt goed laten slagen, dan moet de kennis die wordt opgedaan in gebieden waar men al verder is laagdrempelig beschikbaar komen voor andere regio's. Zorg er bovendien voor dat niet alleen 'koploperboeren' worden betrokken, maar ook gangbare boeren. Ook onder hen bevinden zich boeren met een intrinsieke motivatie om bij te dragen aan landschappelijke doelen en de wens om landschap en natuur robuust(er) te verweven in hun bedrijfsmodel. Innovatie op het boeren erf is een goede start maar het moet breed worden opgepakt. Zet stevig in op (regionale en bedrijfsmatige) verbreding en richt je bij onderzoek niet alleen op de primaire productie. Het gaat dan dus niet alleen om landbouw, maar bijvoorbeeld ook om de relatie tussen landbouw en natuur, landschap en erfgoed. Betrek ook landschapsarchitecten, ecologen en erfgoedorganisaties.

- Onderwijs

Het is van belang om principes, werkwijzen en technieken van natuur- en landschapsinclusieve landbouw onderdeel te maken van het curriculum in het landbouwonderwijs. Dit is cruciaal om boeren in de toekomst landschapsinclusief te laten werken.³⁰

- Onderzoek

Op verschillende terreinen is er vraag naar onderzoek dat de transitie naar duurzame, landschapsinclusieve landbouw kan ondersteunen. Dergelijk onderzoek dient een overkoepelend, maatschappelijk belang en zou uit publieke middelen gefinancierd moeten worden. In het recent verschenen rapport 'Kansrijk Landbouw- en Voedselbeleid'³¹ constateert het PBL dat een groot deel van het huidige onderzoeksbudget van LNV wordt besteed via publiek-private samenwerkingsverbanden en vooral gericht is op hoogproductieve, hoogtechnologische en intensieve vormen van landbouw. Door meefinanciering van bedrijven ontstaat een prikkel om onderzoek te richten op directe (korte termijn) meerwaarde voor deze bedrijven. Onderzoek dat direct door de overheid wordt gefinancierd biedt meer perspectieven om publieke waarden te waarborgen. Het instrumentarium zou moeten worden aangepast om onderzoek dat een overkoepelend, maatschappelijk belang dient meer kans te geven ten opzichte van onderzoek via topsectoren.

Enkele voorbeelden van dergelijke onderzoeksthema's die onder meer voortkomen uit de pilots.

1. Er is behoefte aan langjarige veldexperimenten om de effecten van verschillende grondbewerkings- en bemestingsstrategieën met elkaar te kunnen vergelijken. Terwijl de praktijk en het onderzoek daar al lang om vragen, wordt dit vanuit het beleid zeer beperkt gefinancierd.
2. Er is meer onderzoek nodig naar welke kruiden de gezondheid van koeien, pluimvee, varkens en vleeskalverener ondersteunen om daarmee het dierenwelzijn te verbeteren en het antibioticagebruik terug te brengen.

²⁹ Dit wordt ook beaamd in Muilwijk, H., et al (2020), Kansrijk Landbouw- en Voedselbeleid, Analyse van beleidsalternatieven voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven, Den Haag, PBL.

³⁰ Schans & Van Beek (2020), paragraaf 12.3.

³¹ Muilwijk et al. (2020).

3. Onderzoek naar gezondheid en welzijn betreft ook de andere voeding die dieren in de kringloopvisie krijgen: dus gras en reststromen in plaats van soja en granen. Wat zijn de gezondheidsgevolgen en welke dier(soorten) kunnen beter omgaan met gras en reststromen? Is fokkerij een hulpmiddel om weerbare dieren te krijgen? Er kunnen kruisingsprogramma's worden opgezet voor het fokken op voer-efficiëntie. Ook het effect van vernatting van bodems op dierenwelzijn is een relevant thema.
 4. De teelt van vlinderbloemigen draagt bij aan verbetering van de bodemkwaliteit en kunnen een goede eiwitbron zijn als vervanger voor geïmporteerde soja. In De Marne (op kleigrond) zijn al goede resultaten met de teelt van erwten, echter is het eiwitgehalte en de biomassa nog onvoldoende om een serieus alternatief te zijn. Veredeling van het gewas om het eiwitgehalte en biomassa te verhogen is nodig. Zet ook in op verder onderzoek naar combinatieteelten van bijvoorbeeld stokbonen en mais.
 5. Bij het streven naar reductie en op termijn afschaffen van het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen is het essentieel om continu onderzoek te doen naar groene gewasbeschermingsmiddelen, natuurlijke plaagbestrijding, het verbeteren van de weerbaarheid van planten, etc., zodat er alternatieven komen en middelen versneld kunnen worden verboden. Houd hierbij ook rekening met mogelijke nieuwe plagen als gevolg van klimaatveranderingen.
 6. Onderzoek naar andere teeltsystemen (zoals strokenteelt); het experimenteren met volledig inputloze systemen, met maaimeststoffen, maar zonder kunstmest, compost, gewasbestrijdingsmiddelen (bij *Planty Organic* bij SPNA worden hier goede resultaten behaald); en andere stalsystemen (voor goede strotijke organische mest).
 7. Daarnaast is onderzoek nuttig voor thema's waarbij doelen met elkaar schuren. Denk aan uitloop: dit is goed voor dierenwelzijn, maar resulteert in verhoogde emissies en hogere kans op ziekten uit wildreservoirs. Welke handelingsopties liggen hier, wat zijn de keuzes?
 8. Zet tot slot in op onderzoek gericht op een nauwere verwevenheid van landbouw, landschap (inclusief natuur, water en bodem) en erfgoed. Hier zou bijvoorbeeld een onderzoeksvraag voor de RCE kunnen liggen, in combinatie met andere kennisinstituten en het veld.
- **Agrarisch Kennis en Innovatie Systeem (AKIS)**
Het Agrarisch Kennis en Innovatie Systeem (AKIS), dat is opgezet ten behoeve van kennisdeling, leent zich voor de integratie en deling van verschillende soorten kennis. De ambitie is om boeren in de EU samen te brengen en te laten leren van elkaar. In Nederland wordt het systeem getypeerd als sterk, maar wel gefragmenteerd. Ook is er sprake van een gebrek aan overkoepelende visie.³² Met een overkoepelende visie en gemeenschappelijke doelen voor klimaat, bodem, water, biodiversiteit en landschappelijk erfgoed wordt de reikwijdte en impact ervan sterk vergroot. Op dit moment wordt al gewerkt aan een meer missiegedreven kennisbeleid, maar dit kan nog sterk verbeterd worden.

Ter afsluiting

Een breed palet aan wetten, regels, instrumenten en vergoedingen om de transitie naar landschapsinclusieve landbouw te voltooien, is hier besproken. Dit zijn de knoppen waar men aan kan en zou moeten draaien. Het zijn enerzijds stimulansen voor de koerswijziging, anderzijds maatregelen die belemmeringen op de landschapsinclusieve weg slechten. Het één kan niet zonder het ander.

Het effect van alle maatregelen wordt nog veel krachtiger als de kennis laagdrempelig gedeeld wordt. Inzet van onafhankelijke adviseurs is hierbij onmisbaar, net als kennisuitwisseling via netwerken van terreinbeheerders (TBO's), agrarisch collectieven en onderwijs. Idealiter dragen alle ketenpartijen, ook banken en afnemers, een gelijke koers uit, namelijk de koers naar een toekomstbestendige, duurzame, landschapsinclusieve landbouw. Laten we ook de consument niet vergeten – zijn bereidheid om een hogere productprijs te betalen voor duurzaam en landschapsinclusief geproduceerd voedsel is een belangrijke voorwaarde tot succes. Net als het creëren van een *level playing field*.

Uiteraard hebben aanpassingen van het bestaande instrumentarium weinig effect als verzuimd wordt gelijktijdig in te zetten op het aanscherpen van doelen en stellen van heldere kaders. Het veranderen van koers mag voor de individuele agrariër een keuze zijn, die hij maakt als ondernemer op basis van persoonlijke motivaties en overtuigingen, in het groter verband is de koers naar een landschapsinclusieve landbouw een harde noodzaak voor iedereen.

³² <https://netwerkplatteland.nl/sites/default/files/u3351/Workshop%20De%20kracht%20van%20de%20kennisketen.pdf>

“Onderzoek met directe overheids-financiering biedt meer perspectieven om publieke waarden te waarborgen.”



Afb. 3.18
Kasteel de Haere, Salland
Foto: JMK Media

Proces en methode: van doelen naar een transitieplan

Shera van den Wittenboer / Marieke Francke (College van Rijksadviseurs)

Lessons learned uit de pilots in De Marne, Salland en Krimpenerwaard

Hoe doe je ontwerpend onderzoek naar een regionaal toekomstperspectief voor landschapsinclusieve landbouw en hoe werk je daarin samen met boeren en andere stakeholders? Naast de toekomstperspectieven zelf heeft ook de werkwijze die we bij de pilots hanteerden, de nodige inzichten opgeleverd. De projectopzet en werkwijze waren bij alle pilots in grote lijnen gelijk. Omdat ze plaatsvonden in verschillende landschappen, met verschillende landbouwtypen, elk met specifieke urgente opgaven, maar ook door culturele verschillen en verschillen in 'stijl' van de teams die aan de pilots werkten, werd in elke pilot een eigen proces doorlopen. Toch zijn er overkoepelende, meer generieke lessen te trekken. De methode, het proces, en de inzichten worden in dit essay besproken.

Projectopzet

Om te onderzoeken hoe landschapsinclusieve landbouw in de praktijk vorm kan krijgen, heeft het CRa drie pilots opgezet: in de Krimpenerwaard (veen), De Marne (klei) en Salland (zand). In de pilots is samengewerkt met lokale stakeholders (een groep van boeren, gemeente, provincie, waterschap, agrarisch collectief en landschapsbeheerorganisaties). Er is in elke pilot gewerkt met een multidisciplinair team, bestaande uit een landschapsarchitect, het Louis Bolk Instituut en het Kenniscentrum Landschap (RUG).

Het traject was opgezet als ontwerpend onderzoek. Ontwerpend onderzoek is het onderzoeken en definiëren van de opgave, het verbinden van belanghebbenden en het verkennen en verbeelden van mogelijke toekomst.¹ Op die manier konden we de verschillende disciplines en vormen van kennis met elkaar verbinden en een traject organiseren waarin uitwisseling voorop staat.

De uitkomsten van elke pilot bestaat uit een toekomstperspectief voor 2050 (ruimtelijk plan en een landbouweconomische uitwerking) en een transitieplan, waarin wordt benoemd wat de belangrijkste belemmeringen zijn en welke stappen (in ieder geval) nodig zijn om tot een *New Deal* te komen.

Belangrijke uitgangspunten bij opzet van de pilots:

- We werkten in de pilots niet alleen vanuit ruimtelijk, ecologisch en landschapshistorisch perspectief, maar ook vanuit landbouweconomisch perspectief aan het vraagstuk. De perspectieven waren daarbij gelijkwaardig. De uitkomsten van de pilots moesten substantieel bijdragen aan het behalen van de maatschappelijke opgaven, maar zij moeten tegelijkertijd ook laten zien wat dat landbouweconomisch zou betekenen. Zonder renderend bedrijfsmodel zijn de uitkomsten immers niet realistisch noch toekomstbestendig.
- Een ander belangrijk uitgangspunt was de regionale schaal. De aanname is dat er op regionale schaal winst te behalen is ten opzichte van de schaal van het boerenland als het gaat om het sluiten van kringlopen, het verbeteren van het (regionale) watersysteem en de biodiversiteit en het versterken en robuuster maken van (groenblauwe) landschappelijke structuren. De regio is ook een interessante schaal als het gaat om samenwerking, identiteit en herkenbaarheid.
- In elke pilot heeft een groep agrariërs in een aantal werksessies input geleverd. Zij deden mee als expert, niet als grondeigenaar. Zoveel mogelijk landbouwbedrijfstypen waren daarbij vertegenwoordigd, zowel gangbaar als biologisch en zowel kleinschalig als grootschalig.
- De pilots zijn alle drie tot stand gekomen in samenwerking en met cofinanciering van regionale stakeholders (provincie, gemeente, waterschap, andere partijen) en het Rijk (de ministeries LNV, BZK en OCW). Deze partijen zijn daardoor nauw betrokken bij het proces en delen de verantwoordelijkheid om de opgedane kennis en inzichten goed te benutten. De regionale stakeholders hebben hier een rol door het geschetste toekomstperspectief samen met agrariërs en andere partijen in de gebieden verder te brengen.

“In de regio komt alles samen. Op dit schaalniveau worden abstracte opgaven concreet en herkenbaar.”

¹ Boomen, T. van den, Frijters, E., Assen, S. van & Broekman, M. (red.) (2017). Stedelijke vraagstukken, veerkrachtige oplossingen: Ontwerpend onderzoek voor de toekomst van stedelijke regio's, Trancity Valiz, Amsterdam

“Binnen De Marne, Salland en Krimpenerwaard is sprake van goed georganiseerde agrarische collectieven met veel draagvlak onder de boeren.”

1. Het regionale schaalniveau definiëren

Maatschappelijke doelen voor bijvoorbeeld klimaat en biodiversiteit, worden bepaald op nationaal of zelfs Europees of mondiaal niveau. Maar het eerste schaalniveau waarop abstracte opgaven voor boeren en burgers concreet worden en de samenhang logisch en herkenbaar naar voren komt, is dat van de regio. In de regio komt alles samen. Juist in een context van een gebiedsspecifieke identiteit, geschiedenis en landschap kun je de opgaven in een logisch verband brengen met de aanwezige en gewenste kwaliteiten van een gebied. Het regionale schaalniveau lijkt dan ook het niveau waarop je met elkaar aan de slag kunt gaan om nationale doelen te vertalen naar regionale doelen en gezamenlijk te onderzoeken hoe er aan die doelen gewerkt kan worden. Dat is regionaal maatwerk. De regionale schaal heeft ook grote meerwaarde op andere terreinen, zoals het zo lokaal mogelijk sluiten van de mineralenkringloop, het opzetten van regionale ketens voor de verkoop van streekproducten, of het regionaal organiseren van beheer van dijken.

Er is geen gulden regel voor de optimale omvang van een regio. De grootte geeft niet de doorslag. Wel van belang zijn de volgende factoren:

- Er is sprake van een landschappelijke eenheid. Een landschappelijke eenheid bestaat uit een samenhangend landschapsecologisch systeem, bijvoorbeeld een fysisch-geografische regio of een rivier- of bekenstelsel. Er is tevens sprake van een historisch landschappelijke samenhang, die medebepaald wordt door streekeigen karakteristieken. Bestuurlijke grenzen, zoals gemeentegrenzen vallen niet altijd samen met landschappelijke eenheden, zeker door gemeentelijke herindelingen. De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed heeft met Panorama Landschap' een indeling gemaakt in 78 regio's en het karakter van deze regio's beschreven. Deze indeling vormt een goed uitgangspunt, al zouden grote regio's opgedeeld kunnen worden in logische deelgebieden waarbinnen de boeren al gewend zijn elkaar op te zoeken en ook de link met de burgers logisch is. Landschappelijke eenheden die meerdere provincies beslaan, zoals het gebied Maasheggen, gaan idealiter gezamenlijk aan de slag, vanuit een gemeenschappelijk landschappelijke identiteit. Voor het maken van concrete afspraken kan het zinvol zijn om op een later moment een (deels) gescheiden proces in te gaan.
- Er is een goede onderlinge samenwerking op verschillende niveaus. De verschillende stakeholders (provincie, gemeente(n), waterschap, agrarisch collectief, LTO, landschapsbeheerorganisaties, etc.) weten elkaar te vinden en zijn bereid om de transitie van de landbouw gezamenlijk vorm te geven en te faciliteren. Ook het Rijk is bij voorkeur al actief betrokken als samenwerkingspartner,

zoals dat nu ook al gebeurt bij bijvoorbeeld IBP Vitaal Platteland en de Regio Deals. Een sterke betrokkenheid tussen boeren onderling en tussen boeren en burgers kan daarnaast een groot positief effect hebben.

- Er zijn enigszins vergelijkbare opgaven in het gehele gebied. Het gaat dan vooral om de meest urgente, grote opgaven, zoals het tegengaan van bodemdaling, terugdringen van broeikasgas- of stikstofemissies, verminderen watertekorten, etc.
- Idealiter komt de wens om als regio aan de slag te gaan met het uitwerken van toekomstperspectieven van onderaf. Dan is het draagvlak maximaal. In de praktijk zal het gaan om een wisselwerking. Om dit schaalniveau te activeren zal ook een actieve rol van het Rijk en/of regionale overheden of andere stakeholders nodig zijn.

Succesfactoren bij de drie pilotgebieden

Bij de keuze voor de drie regio's van de pilots speelden deze factoren een belangrijke rol. Alle regio's vormen landschappelijke eenheden, waar de belangrijkste opgaven in grote lijnen overeenkomen. De Krimpenerwaard en De Marne kenmerken zich doordat het historische landschap nog grotendeels intact is gebleven. In Salland is het beeld divers: er zijn delen die historisch nog intact zijn, maar in andere deelgebieden zijn door schaalvergroting van de landbouw veel landschapshistorische kenmerken verloren gegaan. In alle regio's is sprake van een goed georganiseerd agrarisch collectief, met veel draagvlak onder de boeren. In De Marne werken boeren en burgers samen in de vereniging Wierde en Dijk en in Salland zet het initiatief 'Salland boert en eet bewust' zich in voor de verbinding tussen burgers en boeren. Salland is van de drie regio's het grootst en kenmerkt zich bovendien door een grote landschappelijke diversiteit en tevens een grote diversiteit in type landbouwbedrijven. De schaal en diversiteit maakten de pilot uitdagend. Doordat de verschillende stakeholders hier al verenigd zijn in het samenwerkingsverband 'Salland Deal', met als doel om de vitaliteit van het landelijk gebied te vergroten, en er bovendien een groot draagvlak was om gezamenlijk met deze pilot aan de slag te gaan, bleek ook Salland als regio zeer geschikt voor de pilot.



Afb. 3.19 De Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed (RCE) bracht met Panorama Landschap 78 regio's in kaart, met elk een eigen identiteit en bepaalde streekeigen, landschappelijke karakteristieken. Deze regio's vormen logische landschappelijke eenheden

1 www.landschapnederland.nl/panorama-landschap

“De wens voor meer waardering vanuit de maatschappij is een belangrijk onderwerp van gesprek bij alle drie de pilots.”

2. Nationale ambities concreet maken op regionale schaal

In het essay *Meetlat landschapsinclusieve landbouw* is beschreven hoe het Louis Bolk Instituut de maatschappelijke opgaven voor de pilots vertaalde naar een meetlat. Met dit instrument worden criteria benoemd voor tien thema's: klimaat, bodemkwaliteit, waterkwaliteit en -kwantiteit, biodiversiteit en natuur, gesloten kringlopen, landschapskwaliteit, voedselkwaliteit en -kwantiteit, dierenwelzijn en economie. Aan de hand van de meetlat werd beoordeeld in welke mate de perspectieven voor landschapsinclusieve landbouw die in de pilots zijn ontwikkeld, bijdragen aan de gestelde doelen. Dit maakt het mogelijk om de maatschappelijke doelen in samenhang te beschouwen.

De meeste maatschappelijke doelen zijn op dit moment nog weinig concreet. Doorgaans gaat het om ambities, die nog niet zijn vertaald naar heldere doelen of zijn vastgelegd in beleid, laat staan vertaald naar regio's.

Een ambitie zoals 'alle bodems duurzaam beheerd in 2030', te lezen in de Bodemstrategie, is voor meerderlei uitleg vatbaar. Wat betekent dit nu precies voor de landbouw? En wat betekent het voor de landbouw op schaal van de regio? Betekent het bijvoorbeeld dat het gebruik van kunstmest wordt gereduceerd of zelfs gestopt? Of dat het organische stofgehalte met x% is toegenomen? Of

dat er op veenbodems geen sprake meer mag zijn van bodemdaling? Of dat een rotatiecyclus voor pootaardappels minimaal 1/6 moet zijn? Wanneer is duurzaam bodemgebruik echt voldoende duurzaam om te kunnen spreken over 'volhoudbare landbouw' of 'landbouw naar draagkracht van de bodem'? En wanneer heeft een individuele boer voldaan aan dit doel?

Ondanks de 'handicap' van het grote abstractieniveau van de ambities hebben we deze voor elke pilotregio geprobeerd te vertalen naar zo concreet mogelijke doelen voor 2050. Ook maakten we de vertaalslag naar de consequentie voor de landbouw

Koppel de opgaven aan waarden en ambities van de boeren

Een *New Deal* tussen boer en maatschappij gaat niet alleen over maatschappelijke doelen, maar ook om specifieke wensen van boeren. Het kader wordt dan ook niet alleen bepaald door doelen die voortkomen uit maatschappelijke (nationale) opgaven, maar moeten worden verrijkt met de wensen en ambities voor de toekomst van de boeren in het gebied.

In Salland kwam bijvoorbeeld duidelijk naar voren dat men zich zorgen maakt over de bedrijfsopname van stoppers door buitenlandse investeerders. Deze

investeerders hebben geen binding met de regio en voelen zich niet verantwoordelijk voor de vitaliteit van de streek. De deelnemers wensten nadrukkelijk dat het familiebedrijf de drager blijft onder de Sallandse landbouw. In De Marne kwam de wens naar voren om meer samen te werken op thema's als het sluiten van kringlopen, het beheer van slaperdijken, maar ook om met het teeltplan beter in te spelen op de regionale vraag (mits met behoud van autonomie en ruimte voor ondernemerschap). In de Krimpenerwaard zijn boeren al generaties lang gewend om te werken onder moeilijke omstandigheden, zoals een hoog waterpeil. Ze zijn bereid om zich aan te passen, mits ze voldoende

tegemoetgekomen worden en het tempo van veranderingen aansluit bij de cultuur.

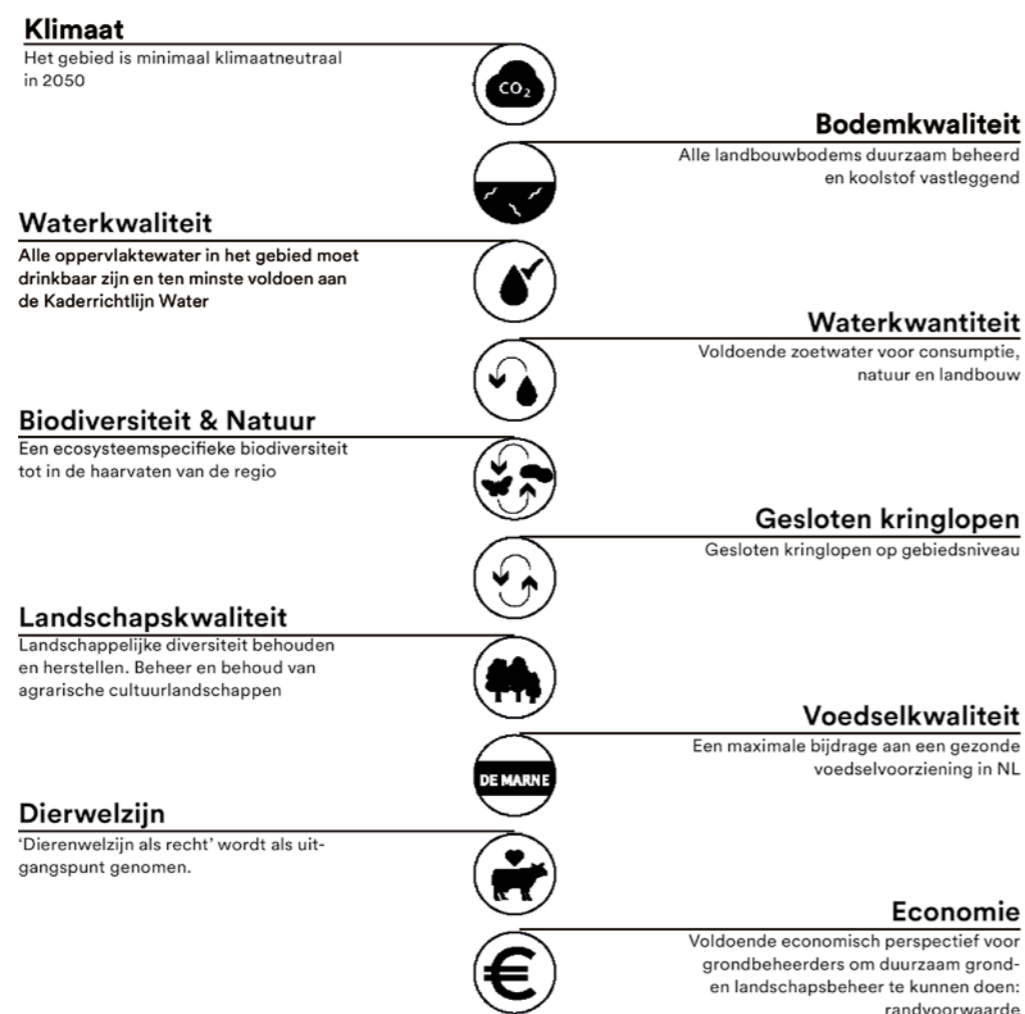
Bij alle drie pilots zeggen boeren behoefte te hebben aan meer waardering vanuit de maatschappij en aan het versterken van de verbinding tussen boer en burger. De boeren zijn trots op hun werk en willen graag laten zien hoe ze voedsel produceren en op welke manier ze (al generaties lang) zorgdragen voor hun grond.

Lessons learned

Het ontbreken van duidelijke doelen maakt het vrijwel onmogelijk om een helder kader te stellen. Terwijl zo'n kader voor 2050, inclusief duidelijke tussendoelen, nodig is om te weten of we goed op weg zijn. Een beetje (meer) ons best doen en kijken waar we uitkomen, is te mager. Ook de boeren geven aan dat ze duidelijkheid nodig hebben. Het geeft hen handelingsperspectief.

We hebben zoveel mogelijk geprobeerd om de doelen in samspraak met de boeren en regionale stakeholders te concretiseren, maar dit bleek niet eenvoudig. Omdat veel doelen nog niet wettelijk vast liggen, zijn ze 'onderhandelbaar'. Vaak vonden boeren doelen 'onacceptabel'. Dit onderstreept de noodzaak voor het vaststellen van heldere doelen in beleid (zie ook het overkoepelende advies in deze publicatie). Hoe begrijpelijk de reactie van de boeren ook is, doelen zouden niet onderhandelbaar mogen zijn. Het gaat immers om een maatschappelijk belang.

De omvang van de opgaven maakt het onvermijdelijk dat de (stevige) doelen een grote impact hebben op de wijze waarop nu geboerd wordt. Verduurzaming staat bovendien vaak haaks op de dagelijkse praktijk in 'het veld', waar de meest intensief boerende en daardoor kapitaalkrachtige ondernemers grond en productierechten verwerven. De kloof tussen de huidige praktijk en de toekomstige, landschapsinclusieve landbouw is zo groot, dat boeren er de potentie niet direct van inzien. Dit leidde tot spanningen. In de pilot van de Krimpenerwaard werd dat als volgt door de boeren verwoord: 'dat er een groot gat bestaat tussen de belevingswereld van ons, de boeren, en die van jullie, de adviseurs. Dit lijkt welhaast een onoverbrugbaar verschil waarbij het niet lijkt te lukken om u in onze werkelijkheid mee te nemen.' Hoewel dit voor iedereen onbevredigend is, maakt het ook duidelijk hoe groot de opgaven zijn waar we gezamenlijk voor staan en welke verschillen overbrugd moeten worden.



Afb. 3.20 De meetlat bestaat uit maatschappelijke (nationale) doelen voor 10 thema's. Deze zijn soms behoorlijk abstract en moeten geconcretiseerd worden op regionaal niveau
Bron: Flux en LBI

Afb. 3.21

Tweede werksessie in Salland met boeren en regionale stakeholders. Nadenken over de doelen voor 2050, vanuit gemeenschappelijke waarden
Foto: CRa



Afb. 3.22

Het historische landschap van De Marne is nog erg gaaf, de landschappelijke kenmerken zoals de slaperdijken, maren, onregelmatige percelen, terpdorpen en kruinige percelen, zijn nog duidelijk herkenbaar
Foto: JMK Media



3. Landschapshistorische analyse als basis voor doelen voor landschap

Concrete doelen opstellen voor landschap is lastig. Landschap is dynamisch en dat wil je zo houden. Landschap is dynamisch en we ambiëren geen openluchtmuseum. Daarom zetten we niet in op ‘conserveren’, maar op ‘behoud door ontwikkeling’. Elk landschapstype is bovendien anders en vraagt om een andere aanpak. Het stellen van generieke doelen voor landschap blijft doorgaans dan ook vrij algemeen en geeft weinig richting. In de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) wordt dat ondervangen door één van de drie afwegingsprincipes: ‘de beleefde (cultuurhistorische) identiteit en mogelijkheden van een gebied en de waardering van eigenschappen van streek, landschap, stad of dorp steeds moeten doorwegen in de te maken keuzes’. De NOVI beschrijft dat ook in een beleidsprioriteit: ‘De unieke cultuurhistorische, landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten van onze Nederlandse landschappen worden bij ontwikkelingen in het landelijk gebied behouden en versterkt.’ Hoe je dat doet en wat die unieke cultuurhistorische en natuurlijke kwaliteiten zijn, wordt niet beschreven, althans niet op nationaal niveau. Hierover zegt de NOVI: ‘Regionale partijen werken, waar dat nog niet is gebeurd, samen met partijen deze unieke landschappelijke kwaliteiten en onderliggende waarden gebiedsgericht uit.’

Gebiedsgerichte landschapshistorische analyse

Provinciale cultuurhistorische waardenkaarten en provinciale gebiedsbeschrijvingen, evenals de al genoemde landschapskarakterisering van Panorama Landschap (RCE)¹, geven een goede eerste indruk van de landschappelijke kwaliteiten en karakteristieken van een gebied, maar zijn meestal niet voldoende om de (historische) relaties tussen landbouw en landschap te doorgronden. Daarom hebben we voor alle pilots landschapshistorische analyses laten opstellen door het Kenniscentrum Landschap (RUG), met de opdracht die relaties in beeld te brengen.

Gebiedsspecifieke doelen voor landschap

Deze landschapshistorische analyses hebben, samen met een analyse van het huidige landschap, het landschappelijke DNA in kaart gebracht en antwoord gegeven op een aantal vragen. Hoe kan de landschappelijke diversiteit behouden blijven en worden versterkt? Wat zijn de streekeigen karakteristieken die het landschap definiëren en hoe kunnen die karakteristieken (weer meer) onderdeel worden van het landbouwsysteem? Het gaat dan bijvoorbeeld om het behoud van een kenmerkende openheid of juist beslotenheid, het beter afstemmen van het landgebruik op bodem en waterhuishouding, of om kansen om natuurlijke of cultuurhistorische

watersystemen te benutten voor waterberging. Het gaat hier nadrukkelijk niet om het terugbrengen van het landschap van voor 1950, maar om het herstellen van de relatie tussen landbouw en landschap, met een aantrekkelijk, rijk en toegankelijk landschap met zorg voor cultuurhistorie als uitkomst.

De boeren in de pilots waren allemaal trots op ‘hun’ agrarisch cultuurlandschap. Ze kennen het gebied goed, weten hoe de ondergrond en het watersysteem in elkaar zitten en ook de kernkarakteristieken en elementen van het landschap, zoals de openheid, de dijken en het systeem van de Maren (waterlopen) in De Marne en de weteringen, essen en houtwallen in Salland, werden aangewezen als kwaliteiten die moeten worden behouden en versterkt. Tegelijkertijd kijken de boeren ook heel functioneel naar het landschap, ze zien het over het algemeen als een resultante van het agrarisch gebruik en het moet ‘nut’ hebben willen ze investeren in het landschap. Dat nut kan zijn dat het een positieve bijdrage levert aan de bedrijfsvoering, zoals meer biodiversiteit het gebruik van gewasbeschermers kan terugdringen en daarmee kosten kan besparen. Maar het nut kan ook zitten in de binding met de burger, waarbij het aanplanten van houtwallen of het inzaaien van kruidenrijke akkerranden zichtbaar maken hoe de landbouw een positieve bijdrage levert aan natuur en landschap.

Uiteraard verschilt het ook enorm per boer, net zoals het per burger verschilt. De ene boer heeft een persoonlijke drijfveer om bij te dragen aan het herstel van de populatie weidevogels, terwijl de andere boer het maar lastig vindt voor een efficiënte bedrijfsvoering. Wanneer landschapsinclusieve landbouw op schaal van de regio wordt bekeken, kan die ruimte er ook zijn, waarbij de ene boer zich wat meer richt op het versterken van het landschap en verrichten van landschappelijke diensten en daar ook voor beloofd wordt en de andere slechts het minimale doet.

“Landschap is dynamisch en dat wil je zo houden. We ambiëren geen openluchtmuseum.”

¹ www.landschapnederland.nl/panorama-landschap

“Zodra de kaart op tafel kwam schoof iedereen direct wat dichterbij.”

4. Schetsen aan toekomstperspectieven – de stip op de horizon

De gebiedsspecifieke doelen voor landschap vormden, samen met de criteria uit de meetlat, het kader waarbinnen de landbouw van de toekomst zich kan ontwikkelen. Dat kader stelt de doelen voor 2050, maar daarmee heb je nog geen toekomstperspectief. De uitwerking van die perspectieven verliep in grote lijnen volgens de volgende stappen:

Stap 1 - Scenariostudies en denkrichtingen

De ontwerp- en onderzoeksteams gingen aan de slag met voorstellen voor de regio's, in eerste instantie op basis van scenario's of denkrichtingen. Deze scenario's konden vrij extreem zijn. Ze waren bedoeld om een spectrum aan mogelijke toekomstscenario's in beeld te brengen en reacties uit te lokken. Zo werd in één van de scenario's voor Salland een toekomst geschetst waarin de landbouw grotendeels uit het landelijk gebied was gehaald en verplaatst naar bedrijventerreinen. Daarbij ging het om niet-grondgebonden, intensieve landbouw waar de emissie door technische innovaties geminimaliseerd was. In het landelijk gebied gaf dat zeer veel ruimte voor extensivering en natuurontwikkeling. In de Krimpenerwaard werden vier denkrichtingen gepresenteerd, variërend van een nog vrij dichtbij

de huidige landbouw liggend type, waar technische aanpassingen de boventoon voerden, tot een richting waarbij landbouwgrond werd omgezet naar natuurgrond voor de ontwikkeling van natte, (beperkt) oogstbare natuur. Bij die laatste ging het in feite dus niet meer om landbouw.

De scenario's lieten zien aan welke knoppen je kunt draaien en wat die ingrepen betekenen voor het halen van de doelen op de meetlat. En ook werkte het goed als middel om te onderzoeken waar de ambitie en bewegingsruimte bij de boeren zit. Wat zien zij zitten, wat niet en waarom dan niet? Het werken met scenario's hielp om samen met de deelnemers van de werksessies te bepalen wat een kansrijke koers is voor de landbouw van de toekomst. De uiteindelijke afweging lag bij het onderzoeksteam en die is steeds gemaakt vanuit de zoektocht naar hoe landschapsinclusieve landbouw er in 2050 uit zou kunnen zien. Er is in alle drie de pilots sprake van verschil van inzicht op onderdelen in de geschetste perspectieven. Desalniettemin zitten er toch ook voor (een deel van) de boeren handvatten in om mee aan de slag te gaan.

Lessons learned

Voor het ontwerp- en onderzoeksteam waren deze scenario's bedoeld als middel om de deelnemers te prikkelen om na te denken over het scala aan mogelijkheden. De ene boer kon makkelijker overweg met die scenario's dan de andere. Ziet de één het meer als een 'abstract' gedachtenexperiment, de ander probeert zijn/haar bedrijf in het scenario in te passen. En dat kon bij de wat extremere scenario's nog best een spanningsveld leiden wat niet altijd even constructief werkte.

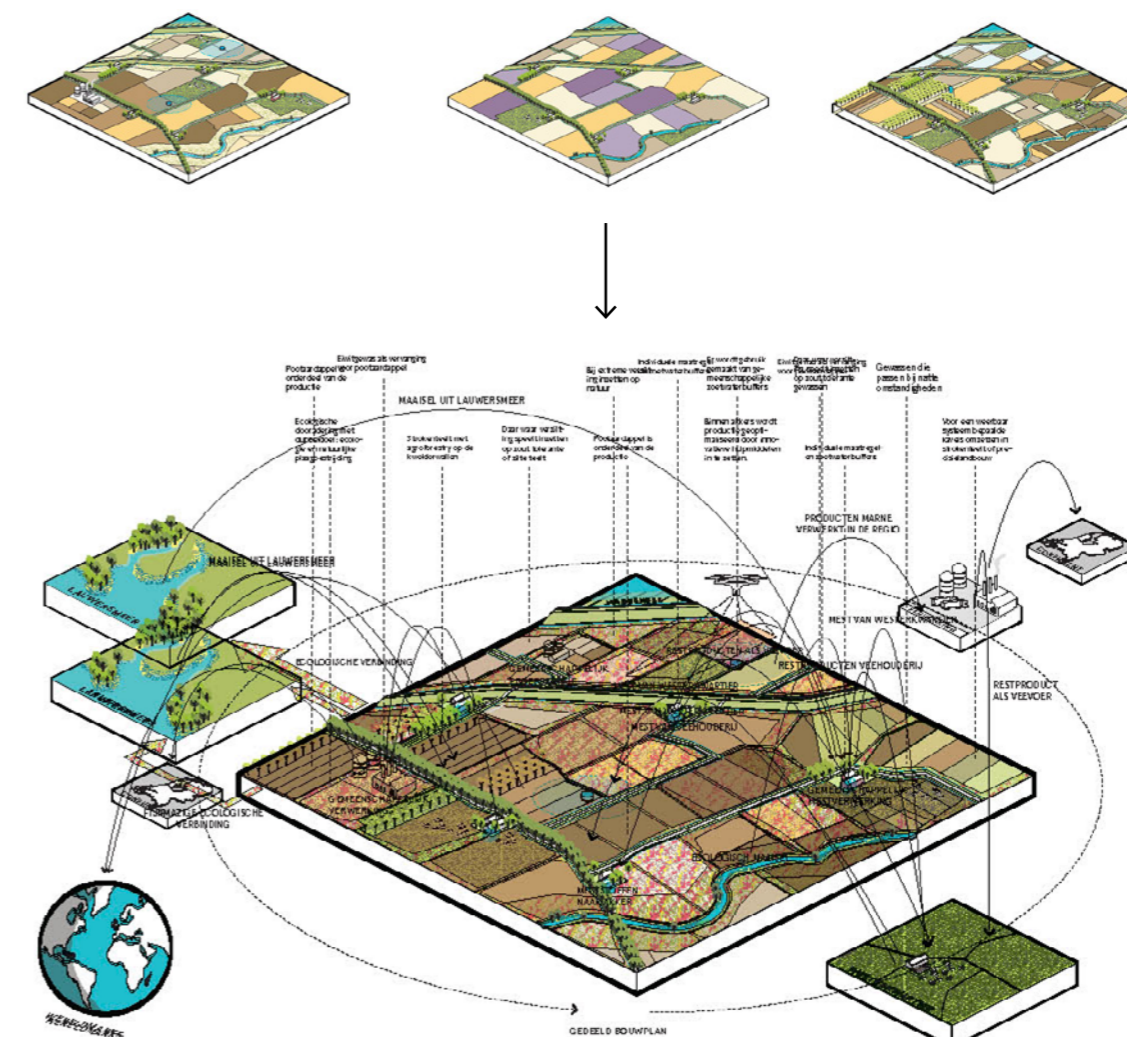
Het bleek regelmatig lastig om in de gesprekken met boeren los te komen van de huidige praktijk. Wat daarbij niet hielp is dat de werksessies zich afspeelden gedurende de landbouwprotesten rondom stikstof (najaar 2019). Dit zette de gesprekken soms op scherp. In de Krimpenerwaard speelde daarnaast mee dat de boeren daar recent een proces achter de rug hebben van onvrijwillige onteigening voor de uitbreiding van de NNN. Dat heeft het nodige leed en wantrouwen richting overheden veroorzaakt.

Veel boeren zijn ongerust over de toekomst. Er hangt veel af van het toekomstig beleid en de wijze waarop ze daarbij (financieel en in kennis) ondersteund gaan worden. Het meedoen aan een dergelijke pilot heeft daardoor een minder vrijblijvend karakter dan door ons beoogd. Anderzijds zou het inzetten van enkel 'veilige' scenario's, waarmee vooraf al duidelijk is dat we daarbij op alle doelen van de meetlat matig tot slecht scoren, ook niet wenselijk zijn en dat helpt de boeren op de lange termijn ook niet verder.

Ondanks de reacties op de wat extremere scenario's, waren de modellen en schema's, waarin complexe informatie visueel werd gemaakt, heel geschikt om mee te communiceren. Dat kwam ook doordat deze een bepaalde abstractie in zich droegen: het was makkelijker daarover te praten omdat het gaat om een 'model', dan wanneer die modellen op een kaart werden gezet. Ook de relatief kleine setting, met tijd en ruimte voor deelsessies, waarbij iedereen zijn/haar inbreng kon geven, werkte productief. Er werd goed naar elkaar geluisterd en de behoefte aan kennis en informatie wederzijds was groot.



Afb. 3.23 Van elk scenario werd benoemd wat men als positief dan wel negatief beoordeelde of wat men kansrijk achtte, mits op een andere manier ingezet. Hiermee werden de 'ingrediënten' bepaald voor het toekomstperspectief Foto: CRA



Afb. 3.24 De kansrijke ingrediënten uit de scenario's werden gecombineerd tot één toekomstperspectief Beeld: Flux

“Het landschap bepaalt het ‘laadvermogen’ van het gebied.”

Stap 2 – Het tekenen van een landschapsplan

Het ruimtelijk perspectief of landschapsplan is bedoeld om in grote lijnen inzichtelijk te maken welke grotere landschappelijke structuren, zoals dijken, kades, beeklopen, wetingen, kreek- of dekzandruggen etc. karakteristiek zijn voor het betreffende landschap en welke typen landbouw daarbinnen mogelijk zijn. Vanuit de logica van de ondergrond, het water en de landschappelijke

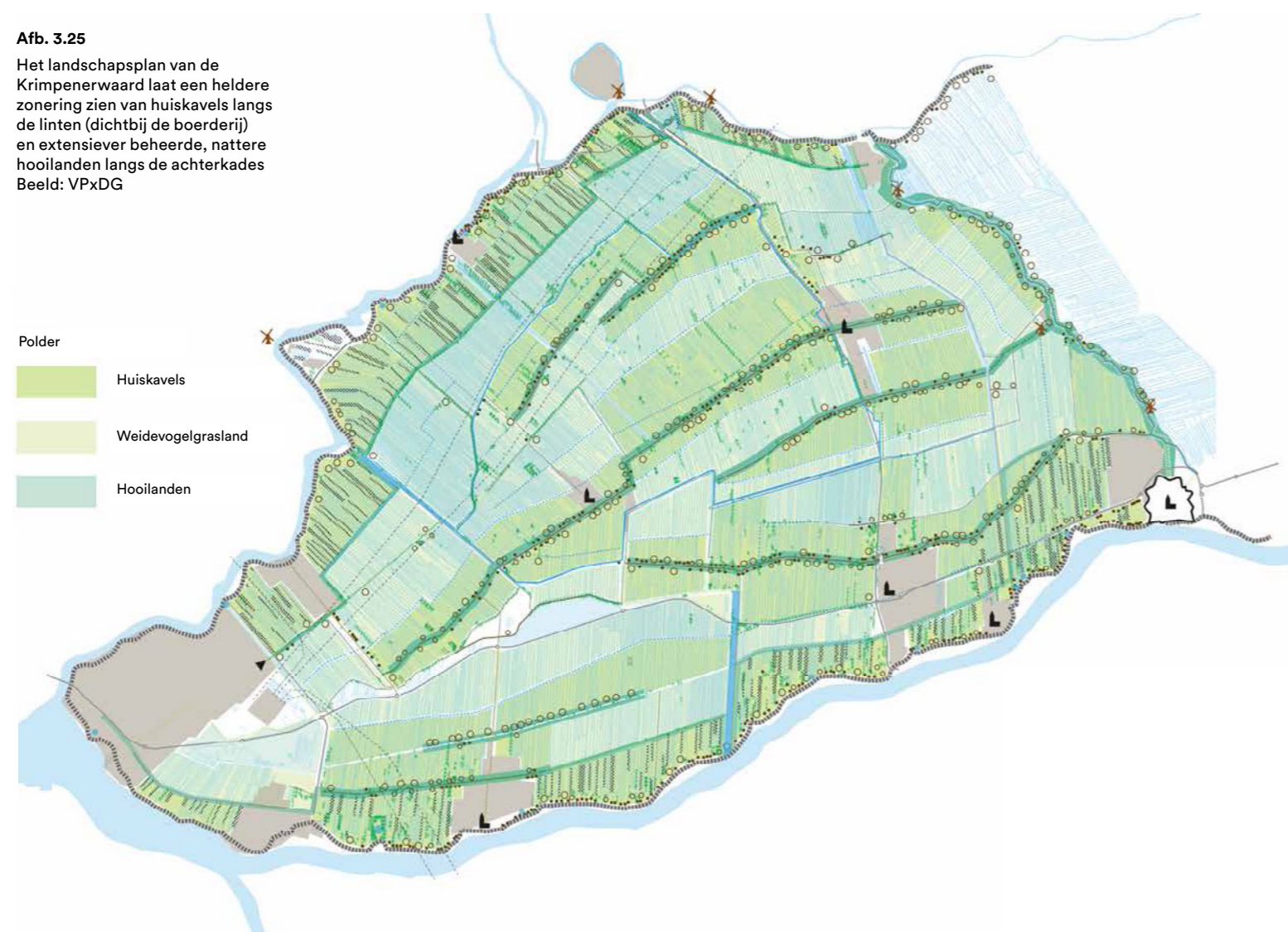
structuren laat de kaart zien welk type landbouw waar het meest zinvol is en vervolgens tot welk type landschap op schaal van het gebied dat leidt. Het doel is om de relatie tussen landbouw, ondergrond en waterhuishouding te herstellen. Van peil volgt functie naar functie volgt peil. Dat betekent bijvoorbeeld dat de hogere, drogere delen die geschikt zijn voor akkerbouw, ook daadwerkelijk daarvoor worden ingezet en de lagere, nattere delen van het landschap worden gebruikt voor de veehouderij.

Lessons learned

Waar de modellen en schema's nog prettig abstract waren, werd het met het tekenen van een kaart ineens een stuk concreter. Zodra de kaart op tafel kwam schoof iedereen direct wat dichterbij. Om te kunnen laten zien hoe de landbouw en het landschap in het toekomstperspectief eruit zien op de schaal van de regio, ontkom je er niet aan om de geschetste modellen ook op kaart te zetten. Maar het is daarmee nog geen inrichtingsplan en is zeker niet bedoeld als blauwdruk ('zo wordt het dan in 2050'). Toch merk je dat deelnemers snel geneigd zijn om op de kaart 'hun boerderij' te zoeken; wat betekent het plan voor mij en mijn bedrijf? Het is dan ook goed als het detailniveau van de kaart niet te hoog is. Een 'vlekkenplan' of 'zoneringskaart' is bij wijze van spreken al voldoende. Het doel en de status van de kaart moeten goed worden toegelicht.

Afb. 3.25

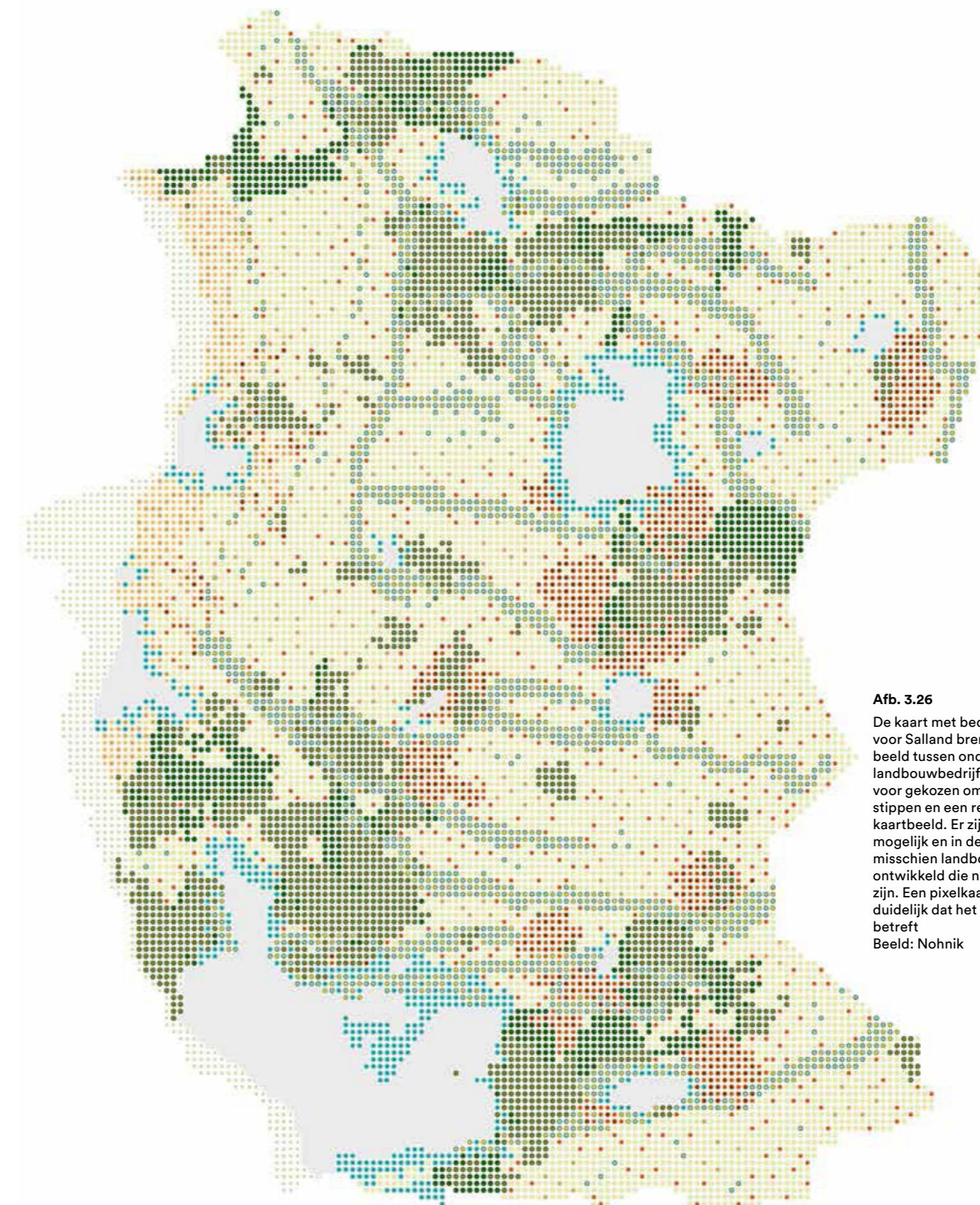
Het landschapsplan van de Krimpenerwaard laat een heldere zonering zien van huiskavels langs de linten (dichtbij de boerderij) en extensiever beheerde, nattere hooilanden langs de achterkades. Beeld: VPxDG



Stap 3 – Schakelen tussen ruimtelijk perspectief en bedrijfsmodel

Het landschapsplan en de daarbij behorende landbouwbedrijfsmodellen werden in wisselwerking met elkaar ontwikkeld. Het landschap en de doelen uit de meetlat gaven het kader mee voor de uitwerking van de bedrijfsmodellen, maar de bedrijfsmodellen gaven op hun beurt ook richting aan het landschapsplan. Er werd gestreefd naar een mix aan bedrijfsmodellen die toont wat er zoal mogelijk is binnen de gestelde kaders. Het ging om zowel grootschalige bedrijven als kleinschaliger, meer arbeidsintensieve bedrijven; om zowel bedrijven met

een sterke boer-burgerrelatie als bedrijven waarbij de focus minder ligt op de regionale binding; om bedrijven waar natuur- en landschapsbeheer en andere ecosysteemdiensten een heel groot deel van het verdienmodel bepalen, naast bedrijven die zich ook in de toekomst vooral op inkomen uit productie blijven richten. De mix laat zien hoe het landschap aan kwaliteit kan winnen en het ondernemerschap van de boer tegelijkertijd voldoende ruimte krijgt. Boeren kiezen welke bedrijfsstijl het best bij ze past, maar niet alles kan overal. Het landschap (inclusief bodem en ondergrond) bepaalt de mogelijkheden en het 'laadvermogen' van het gebied.

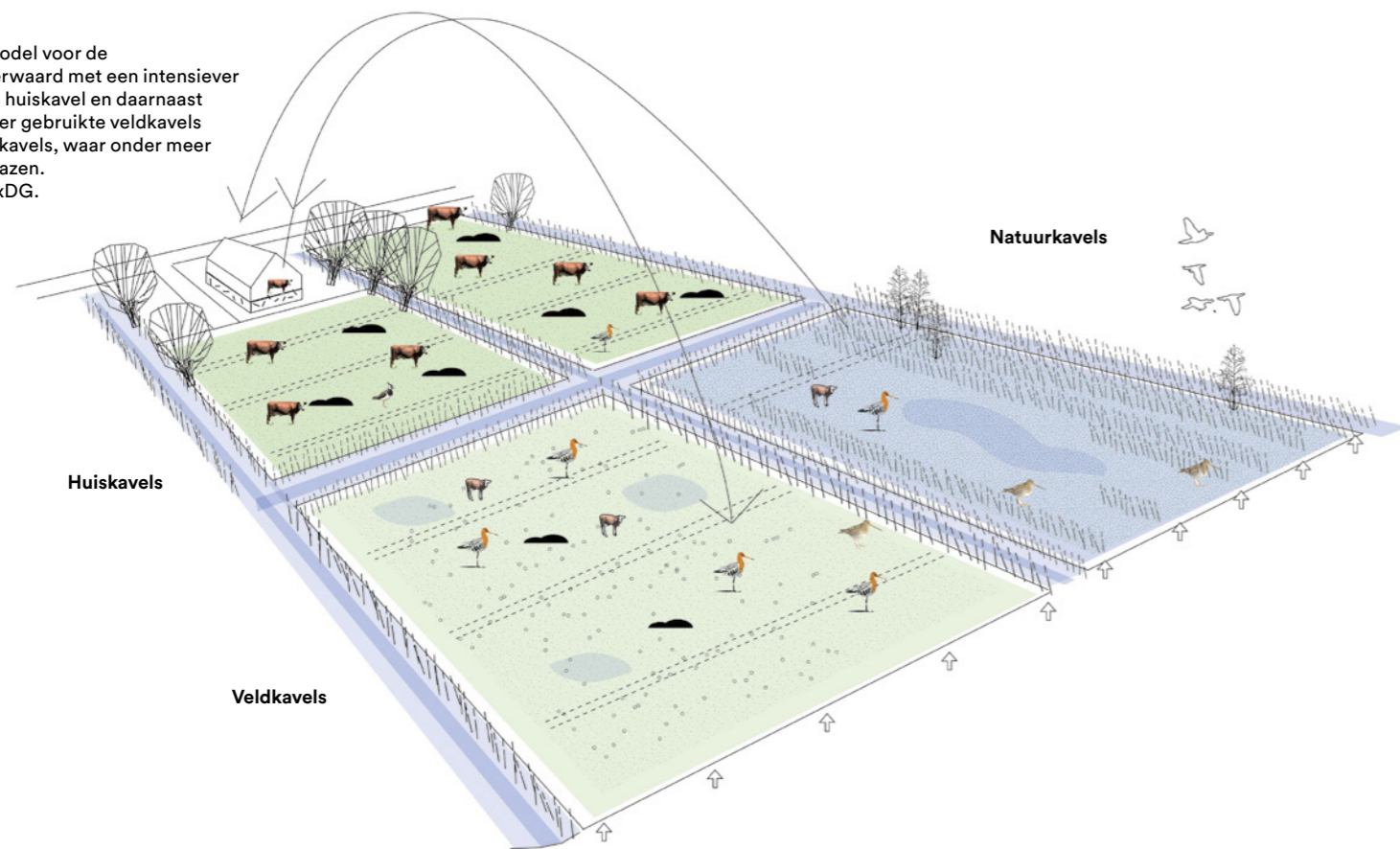


Afb. 3.26

De kaart met bedrijfsmodellen voor Salland brengt de relatie in beeld tussen ondergrond en type landbouwbedrijf. Er is bewust voor gekozen om te werken met stippen en een relatief abstract kaartbeeld. Er zijn veel uitkomsten mogelijk en in de toekomst zijn er misschien landbouwbedrijfsmodellen ontwikkeld die nu nog niet denkbaar zijn. Een pixelkaart maakt extra goed duidelijk dat het geen blauwdruk betreft. Beeld: Nohnik

Afb. 3.27

Bedrijfsmodel voor de Krimpenerwaard met een intensiever gebruikte huiskavel en daarnaast extensiever gebruikte veldkavels en natuurkavels, waar onder meer stieren grazen.
Beeld VPxDG.



Landbouweconomische uitwerking

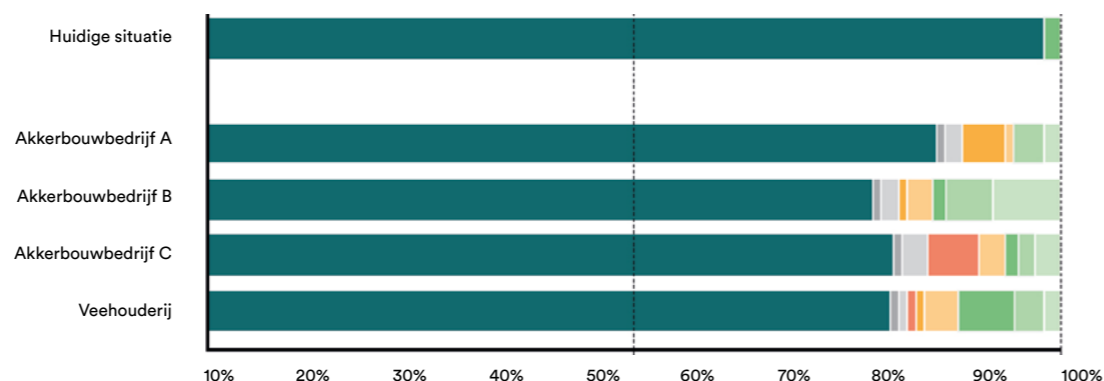
Afb. 3.28

Economische uitwerking voor de verschillende bedrijfsmodellen in De Marne. Er zijn duidelijke accentverschillen. Voor alle bedrijfsmodellen gaat het inkomen uit productie omlaag, maar bij de één is dat meer dan bij de ander. Waar het inkomen uit productie sterker afneemt, vormen inkomsten uit landschappelijke diensten een belangrijke aanvulling op het inkomen.
Bron: Flux/LBI

Voor elke pilot is een landbouweconomische uitwerking gemaakt. In alle gevallen gingen de inkomsten uit productie flink achteruit, simpelweg omdat er in de toekomst minder intensief geboerd kan worden. Voor een deel wordt dat verlies gecompenseerd via de markt: regionale ketens leveren een hogere marktprijs voor duurzaam geteelde streekproducten, maar ook initiatieven als Foqus Planet (van Friesland Campina) helpen de productprijs op te plussen. Daarnaast zullen

vergoedingen voor landschappelijke diensten (natuur- en landschapsbeheer, koolstofvastlegging, waterzuivering, etc.) een belangrijke aanvulling op het inkomen moeten gaan vormen. De landschapsinclusieve boer produceert naast voedsel ook een gezond en aantrekkelijk landschap. Voor die diensten moet hij worden betaald.

- Saldo besparing**
- Besparing waterschapsbelasting
- Besparing gewasbescherming
- Nieuwe inkomsten**
- Verwerking regionale keten
- Recreatie/toerisme
- Nevenactiviteiten
- Vergoedingen**
- Carbon credits
- Groenblauwe diensten
- Biodiversiteitsmaatregelen



Lessons learned

Bij alle pilots was sprake van een grote verschuiving in de opbouw van het huidig inkomen naar dat in 2050. Omdat het verdienpotentieel van onder andere landschappelijke diensten en verwerking van producten via een regionale keten nog onvoldoende is ontwikkeld, is er nu nog geen zicht op een duurzaam verdienmodel. In alle drie de pilots zetten boeren dan ook hun vraagtekens bij de financiële haalbaarheid van de voorstellen. Het ontbreken van zicht op een toekomstbestendig verdienmodel maakte het soms lastig om toch over het perspectief voor 2050 na te blijven denken. Voorstellen werden soms bij voorbaat gediskwalificeerd omdat er vandaag de dag nog geen verdienmodel voor bestaat. Dat is begrijpelijk, want een boer is in de eerste plaats ondernemer. Het slagen van de transitie naar landschapsinclusieve landbouw is ervan afhankelijk dat die verdienmodellen in de nabije toekomst voldoende rendabel worden. De markt en de politiek moeten dan wel voldoende meebewegen.

Het bedrijfsmodel dat aansluit bij een toekomstperspectief voor de Krimpenerwaard, en dat de doelen zo dicht mogelijk nadert, vraagt om een vrij drastische extensivering. Dit model laat, met de kennis van nu, een grote teruggang zien in inkomen uit productie. De melkproductie wordt meer dan gehalveerd. In geen van de andere pilots is de afname van inkomsten uit productie zo groot. Het is niet heel waarschijnlijk dat dit 'inkomensgat' in de toekomst grotendeels aangevuld kan worden door landschappelijke diensten. Daarvoor is het gat simpelweg te groot. Bovendien willen de boeren niet zo afhankelijk zijn van de 'subsidiekraan'. Er is daardoor weinig vertrouwen in de geschetste transitie. Ook hier is een transitie denkbaar, maar deze vraagt een veel groter aandeel maatschappelijk kapitaal. Het is de vraag of dat realistisch is.

“De landschapsinclusieve boer produceert naast voedsel ook een gezond en aantrekkelijk landschap. Voor die diensten moet hij worden betaald.”

5. Het transitieplan - de stip op de horizon in 2050 verbinden met vandaag

In de pilots hebben we ervoor gekozen om éérst de stip op de horizon te zetten. Zo konden we zo veel mogelijk loskomen van de huidige landbouwpraktijk en bleven we niet steken in het keurslijf van het bestaande beleid en de bestaande verdienmodellen. Omdat het toekomstperspectief voor 2050 nog ver weg is en er op dit moment weinig doelen zijn vastgelegd, is het voor boeren erg moeilijk om te bepalen hoe nu te handelen. Welke stappen zou je moeten maken en welke stappen zijn verantwoord binnen het huidige speelveld.

Haalbare stappen in de transitie

Ver voor de troepen uitlopen is voor velen niet zo aantrekkelijk, omdat het moeilijk is om daar nu een goede boterham mee te verdienen. Die verdienmodellen moeten ontwikkeld worden, enerzijds door aanpassingen in het nationale beleid, anderzijds door verdienmodellen op regionale schaal te ontwikkelen. Denk aan de eerdergenoemde regionale ketens en kortingen op de waterschapsbelasting. Ook in een coöperatieve

aanpak, bijvoorbeeld gericht op het sluiten van kringlopen of beheer van doorlopende, landschappelijke elementen als dijken, is winst te boeken. In haalbare stappen toewerken naar de doelen lijkt dan ook de meeste potentie te hebben. Hierbij beweegt niet alleen de boer, maar alle partijen daaromheen bewegen mee. Dit maakt dat het belangrijk is om niet alleen naar 2050 te kijken, maar ook naar 2030, als logische tussenstap. Dit blijkt voor de meeste boeren ook minder ingewikkeld. Het gaat over de periode dat ze zelf nog actief boeren, er zijn minder onzekerheden over doelen en de ontwikkeling van verdienmodellen en (gebieds) afspraken kunnen concreter gemaakt worden.

“Landschapsinclusieve landbouw betekent een grote verschuiving in het verdienmodel van de boer en vandaag de dag is er nog geen zicht op een toekomstbestendig financieel perspectief.”

Start met *no regret*-maatregelen

De komende tien jaar ligt de focus dan op de *no regret*-maatregelen. Deze leveren altijd meerwaarde op voor de boer, de regio en het landschap, hoe het beleid zich ook ontwikkelt. Per pilot zijn deze verwerkt in een beknopt transitieplan.

De toekomstperspectieven zijn nadrukkelijk geen blauwdrukken of gebiedscontracten. Niemand heeft er een handtekening onder gezet. Wel hebben alle regio's de intentie om de uitkomsten te benutten. De transitieplannen bevatten concrete kortetermijnmaatregelen (de *no regret*-maatregelen) en geven handvatten voor de lange termijn. Hiermee kan de regio een gebiedsproces starten, waar meer partijen bij worden betrokken en ook andere opgaven, zoals energie en woningbouw. Als alle partijen daar brood in zien, kan er alsnog worden toegewerkt naar gebiedsafspraken over regionale doelen en verdienmodellen.

6. Overige lessen

Het is de bedoeling dat deze pilots en de methode inspiratie en handvatten bieden om ook in andere regio's aan de slag te gaan. We geven graag nog enkele aanvullende inzichten mee die we tijdens het proces hebben opgedaan.

Koppel papier aan praktijk

De aannames en concepten die in de beleids wereld leven en soms ook in de wetenschappelijke wereld, blijken in de praktijk niet altijd juist. De papieren werkelijkheid en de praktijk moeten echt met elkaar in contact gebracht worden. Belangrijk is dat er vanuit vertrouwen in plaats van wantrouwen wordt samengewerkt en dat iedereen open staat voor elkaars kennis en expertise.

Ook het brengen van praktijkbezoeken is belangrijk. Je krijgt dan een beter beeld van hoe de situatie echt is ('voorbij statistieken'). Je begrijpt beter de impact van de ambities en doelen die vanuit beleid worden geformuleerd op de levens van mensen. Uiteindelijk zijn het de mensen die tezamen de transitie moeten waarmaken. In de pilot Salland heeft het team veel tijd geïnvesteerd in één-op-ééngesprekken met boeren (keukentafelgesprekken). Dit heeft geleid tot meer wederzijds begrip, wat een positieve impact had op het proces en de samenwerking. In de Krimpenerwaard heeft het team een werkbezoek gebracht aan de boerderij van één van de deelnemende boeren. Dat heeft inzichten opgeleverd over hoe (gangbare) melkveehouders in de Krimpenerwaard vandaag de dag productie goed weten te combineren met hoge waterpeilen, natuurvriendelijke oevers en kruidenrijke graslanden. Met de ervaring uit drie pilots is het niet mogelijk om conclusies te trekken over één juiste route, maar duidelijk is wel dat het belangrijk is om de tijd te nemen om elkaar goed te leren kennen en te begrijpen wat de wederzijdse ambities en belangen zijn.

Prioritering van doelen is complex

Het bleek niet mogelijk om scenario's en bedrijfsmodellen uit te werken die maximaal scoorden op alle doelen van de meetlat, inclusief voldoende economisch perspectief voor de boer. Doelen kunnen elkaar versterken, maar elkaar ook tegenwerken. Een voorbeeld. Zet je het water in de Krimpenerwaard op tot het maaiveld, dan stop je de bodemdaling en CO₂-uitstoot en neemt de biodiversiteit toe, maar kan er moerasgas ontstaan, wat ook een broeikasgas is. Daarnaast is er nauwelijks nog sprake van een verdienmodel en worden op termijn ook de cultuurhistorische waarden aangetast, omdat het landschap hierdoor verandert en het middeleeuwse slotenpatroon op den duur dichtgroeit. Weidevogels gedijen goed bij een vrij extensief agrarisch gebruik, in combinatie met hoge grondwaterpeilen, maar ze gedijen niet bij moerasnatuur. Daar horen andere soorten bij. Zet je vol in op klimaat en biodiversiteit, of ligt de focus bij het verdienpotentieel of op weidevogels en cultuurhistorie? Dat zijn ingewikkelde keuzes. Welke doelen zijn urgenter dan andere? En wat mag het de samenleving kosten? Het afwaarderen van gronden voor (natte) natuurontwikkeling is duur, maar bij niets doen wentelen we de klimaatproblemen af op de toekomst. De uiteindelijke koersbepaling zal een combinatie zijn tussen vastgestelde ambities en doelen door overheden, met een gebiedsgerichte vertaling daarvan, waarbij bij voorkeur nog enige speelruimte is voor regionaal maatwerk.

De Nationale Omgevingsvisie (NOVI) geeft drie principes om te helpen bij de prioritering. 1. Combinaties van functies gaan voor enkelvoudige functies; 2. Kenmerken en identiteit van een gebied staan centraal; 3. Afwentelen wordt voorkomen. Ook met die drie principes blijft het soms moeilijk, zo bewijst de casus in de Krimpenerwaard. Landbouw in combinatie met weidevogelnatuur is beter dan (enkelvoudige) moerasnatuur (principe 1); bij landschapsinclusieve landbouw worden de kenmerken en identiteit van een gebied centraal gerespecteerd, dat is bij moerasnatuur veel minder het geval (principe 2); bij beperkte bodemdaling komt nog steeds CO₂ vrij, waarmee we afwentelen op de toekomst, bij moerasnatuur is er geen sprake van CO₂-emissies. Het komt dan uiteindelijk toch aan op een politieke keuze.

'Droog' oefenen

De opzet van de pilots (de regionale schaal, de koppeling van ruimtelijke en landbouweconomische kennis, samenwerking boeren en overheden) heeft goed gewerkt in het concreet maken van abstracte doelen voor de regio, zelfs tot op bedrijfsniveau. Zo kan er 'droog' geoefend worden met doelen voordat ze in beleid worden vastgesteld. Wat betekent het precies als we die doelen stellen? Vragen we iets onmogelijks? Zijn er nog meer routes om de doelen te halen? En wat is er dan nodig om daar te komen? Maak steeds inzichtelijk wat de opgaven voor het gebied en voor de landbouw zijn, waarom die serieus genomen moeten worden, wat de consequenties zijn

als dat niet gebeurt maar ook wat de voordelen zijn wanneer boeren proactief op de opgaven inspelen en het heft in eigen hand houden. Hiermee is overigens niet gezegd dat het stellen van doelen een gebiedsproces zou moeten zijn – uiteindelijk moet de Rijksoverheid de doelen op nationale schaal bepalen en die doelen vormen het kader voor de regionale uitwerking.

Werken met een gebied

We hebben vanaf het begin gezegd dat de pilots geen gebiedsprocessen zijn. Dat is in de eerste plaats niet de rol van het College van Rijksadviseurs, en ook moet je daarvoor veel meer mensen betrekken dan wij deden (naast boeren ook burgers en een veel bredere vertegenwoordiging van maatschappelijke organisaties en ondernemers) en een veel langere doorlooptijd hanteren. Gedurende het traject leek ons ontwerpend onderzoek echter soms wel het karakter te krijgen van een gebiedsproces. Daar ontkom je niet helemaal aan als je zowel met boeren als regionale stakeholders aan de slag gaat. Het is dan ook belangrijk te blijven benadrukken wat het project wél en wat het niet is, zodat het duidelijk is welke vrijheid je binnen het traject kunt behouden en wat de status van het eindproduct is. Onderschat daarnaast niet de tijd die nodig is om met alle partijen af te stemmen die een rol hebben in zo'n proces. Dit vergt een gedegen voorbereiding. Zorg voor voldoende synergie tussen de partijen die het proces uitvoeren.



“Zet je vol in op klimaat en biodiversiteit, op verdienpotentieel of op weidevogels en cultuurhistorie? Dat zijn ingewikkelde keuzes.”

“Het is soms lastig om open en vrij te denken over een toekomst die zowel ver weg als dichtbij is: nadenken over 2050 gaat ook over morgen en is dus niet vrijblijvend”

Afb. 3.29
Veldbezoek aan de Krimpenerwaard
Foto: CRa

Pilots landschapsinclusieve landbouw

4

Afb. 4.0
Het Reitdiep in De Marne
Foto: JMK Media

Samenvatting pilot De Marne

In 2050 zijn de boeren in De Marne georganiseerd in ‘koppelbedrijven’ waarin akkerbouwer en melkveehouder grondstoffen, producten en diensten uitwisselen, kent De Marne een robuuste ecologische dooradering met akkerranden, verbrede maren en ecologisch beheerde dijken en vormt een duurzaam beheerde bodem de basis voor een minimaal gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en kunstmest. Dit en andere voorstellen vormen samen het perspectief op een landschapsinclusieve landbouw in De Marne in 2050. Het perspectief vraagt, op een aantal punten een grote omslag ten opzichte van de huidige bedrijfsvoering. De pilot bevat daarom niet alleen een voorstel voor een mogelijk toekomstperspectief, maar ook een aantal concrete stappen en adviezen voor de overheid en gebiedspartijen hoe deze visie verwezenlijkt zou kunnen worden.

De Marne

In de vruchtbare noordelijke kleischil, grenzend aan de Waddenzee en het Lauwersmeer ligt de regio De Marne. Het studiegebied beslaat de voormalige gemeente De Marne, een typische plattelandsgemeente, met enkele kleine dorpen. Meer dan de helft van het grondgebied wordt ingenomen door agrarisch terrein. Het gebied kent in zijn ontstaansgeschiedenis een sterke relatie met de zee. Lang geleden was De Marne een uitgestrekt kweldergebied, waar mensen woonden op wierden om zich te beschermen tegen de springvloed. In deze periode werd er in het hele gebied een vruchtbare laag klei afgezet, die door indijkingen en verbeterde ontwatering in gebruik werd genomen en de basis vormt voor de succesvolle landbouw van vandaag de dag. Het resultaat is een gebied met twee gezichten. Enerzijds een stoer landbouwgebied met uitgestrekte akkerbouwpercelen en trotse boerderijen en anderzijds een bijzonder cultuurhistorisch landschap, dat met de maren, dijken en wierden refereert naar de historische link met de Waddenzee. De vruchtbare zeeklei in combinatie met het milde klimaat maken van De Marne een van de beste landbouwgebieden van Nederland. In de rijke bodem die varieert van lichte zavel op de kwelderwallen en zware klei in de kwelderbekkens, werd van origine een breed palet aan landbouwgewassen verbouwd, variërend van koolzaad, gerst en haver tot bonen, aardappelen en wortelen. Hoewel er nog steeds een grote diversiteit aan gewassen te vinden is in De Marne, hebben door specialisatie een select aantal gewassen de overhand. Met name de pootaardappel heeft een belangrijke positie ingenomen in het gebied. De goede klei- en zavelgronden en de optimale klimatologische omstandigheden hebben er in geresulteerd dat de regio met 8% van de totale mondiale export een wereldwijde topositie inneemt. Naast de 111 akkerbouwbedrijven kent het gebied ook nog 38 melkveehouderijen. De melkveehouderijen zijn veelal een overblijfsel van het gemengd bedrijf.

Door specialisatie zijn veel van deze bedrijven doorgedaan als akkerbouwbedrijf of opgesplitst in



Afb. 4.1
Reitdiep door de grootschalige akkers
Foto JMK Media

een melkvee-tak en een akkerbouw-tak. Hoewel de akkerbouw en veehouderij vaak voort zijn gekomen uit een gemengd bedrijf, hebben ze zich steeds meer afzonderlijk van elkaar gespecialiseerd. Uitwisseling tussen beide bedrijfstypen bestaat nog steeds, maar is afgenomen. Vanuit de boeren is er interesse om bijvoorbeeld weer meer grondstoffen uit te wisselen.

Opgaven

Intensivering en schaalvergroting van de landbouw hebben vandaag de dag leidt tot een aantal grote maatschappelijke opgaven. Deze opgaven worden inzichtelijk gemaakt in een meetlat waarin streefwaarden zijn opgesteld voor een 10-tal maatschappelijke opgaves met een sterke relatie met de landbouw. Uit gesprekken met de boeren en betrokken komen in De Marne met name opgaves op het gebied van bodemkwaliteit, gesloten kringlopen, biodiversiteit, waterkwaliteit en waterkwantiteit, naar voren. Om de doelen voor deze thema's in 2050 te kunnen behalen zullen dan ook grote stappen gezet moeten worden. De bodemkwaliteit staat onder druk door veelvuldige grondbewerking met steeds grote machines en een krappe vruchtwisseling (1-op-3 of 1-op-4) met steeds meer rooigewassen in plaats van maaigewassen. Daarnaast vragen met name de hoogwaardige producten, zoals de pootaardappel, relatief veel (kunst)mest en

gewasbeschermingsmiddelen om aan de hoge kwaliteitseisen te kunnen voldoen. Deze intensieve vorm van landbouw heeft niet alleen gevolgen voor de bodem- en waterkwaliteit, maar biedt ook weinig ruimte voor biodiversiteit op de akkers. Er wordt in De Marne al gewerkt aan de verbetering van de bodemkwaliteit en biodiversiteit in het gebied. Zo is er veel aandacht voor niet kerende grondbewerking, de inzet van groenbemesters en het terugdringen van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen door moderne technieken. Om de gestelde doelen voor 2050 te halen, moeten er echter nog flinke stappen worden gezet.

Naast de opgaven die voortkomen uit de intensieve landbouw, kampt het gebied ook steeds meer met de gevolgen van klimaatverandering en zeespiegelstijging. Door zeespiegelstijging wordt de druk van brakke kwel in de ondergrond steeds groter. In de toekomst zal het daarom belangrijker worden om zoet water vast te houden in het gebied. De transitie naar een landschapsinclusief systeem dat optimaal bijdraagt aan de doelen van 2050, vraagt vergaande aanpassingen van landbouw in het gebied, die niet van de ene op de andere dag gerealiseerd kunnen worden. De opgave ligt dan ook niet alleen in het opstellen van een perspectief voor de landbouw in De Marne in 2050, maar ook in vormgeven van de stappen om het gewenste perspectief te bereiken.

“De goede klei- en zavelgronden en de optimale klimatologische omstandigheden hebben er in geresulteerd dat de regio met 8% van de totale mondiale export een wereldwijde topositie inneemt.”

“Het koppelbedrijf en duurzaam bouwplan vormen de basis van het toekomstperspectief van De Marne in 2050.”

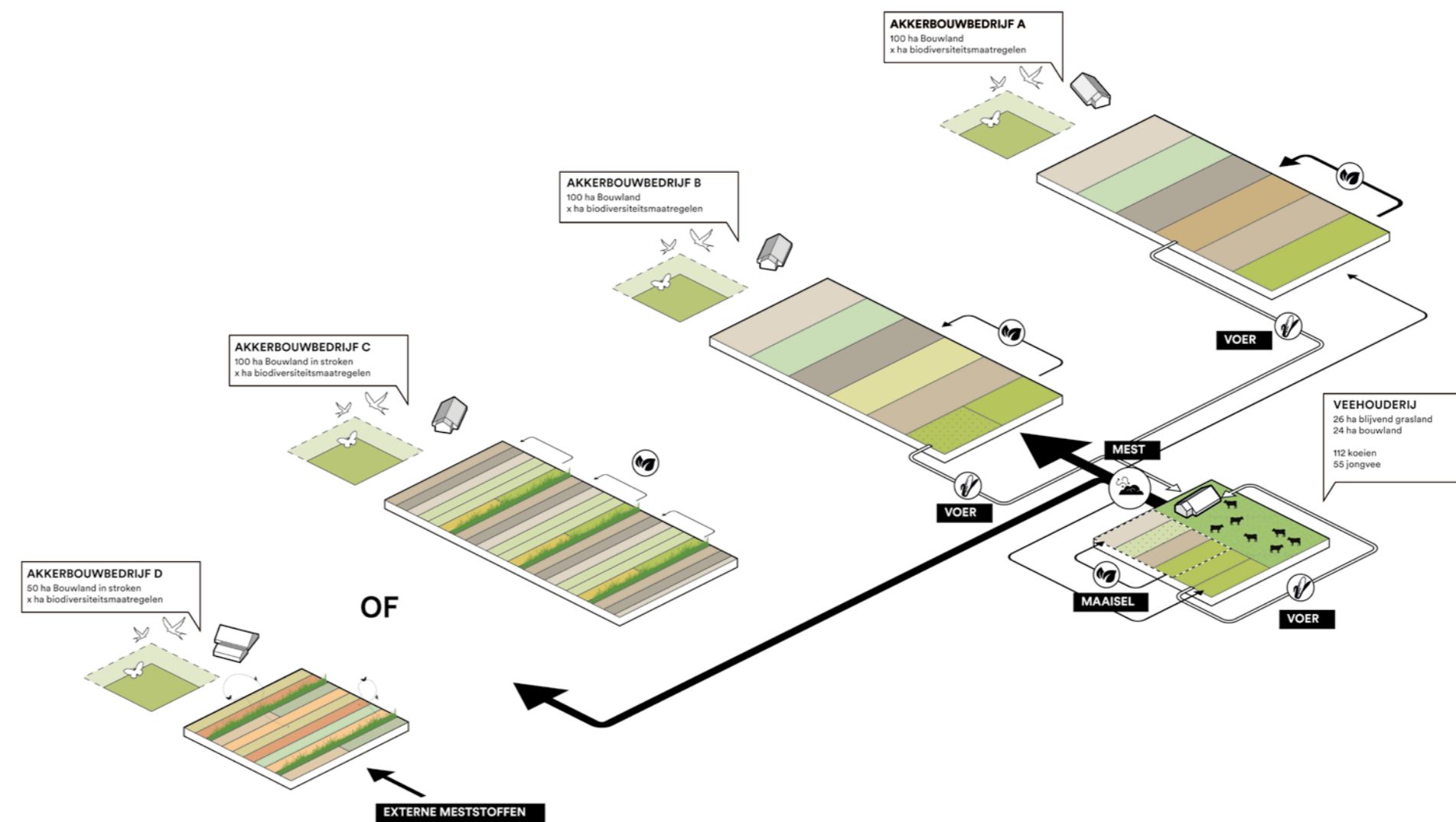
Perspectief landschapsinclusieve landbouw 2050

Op basis van de input van boeren en andere stakeholders in het gebied (gemeente Hogeland, Waterschap) is het perspectief landschapsinclusieve landbouw Marne 2050 opgesteld. Het landschap in het toekomstperspectief lijkt in 2050 in veel opzichten op het landschap zoals we dat nu al kennen. Toch is het landschap in 2050 veranderd door tal van slimme verbindingen tussen landbouw, natuur en landschap, waardoor het gebied niet alleen landschappelijk aantrekkelijker is, maar ook kan leunen op een gezondere bodem, meer biodiversiteit en schonere water en waar bovendien kan de boer hierbij een eerlijk inkomen verdienen. In hoofdlijnen is het perspectief voor De Marne 2050 opgebouwd uit de volgende onderdelen:

- Het koppelen van akkerbouwers en melkveehouders in een koppelbedrijf en het verruimen van het bouwplan, waardoor er een veel kleuriger landschap ontstaat dat bijdraagt aan de bodemkwaliteit, waterhuishouding, biodiversiteit en het sluiten van de kringlopen;
- Het benutten van de landschapsstructuren als dijken en maren voor een ruimtelijke en ecologische dooradering, waterberging en de productie van maaimeststoffen;
- Het inzetten op strokenteelt rondom de dorpen die niet alleen zorgt voor een meer landschapsinclusieve landbouw, maar ook het onderscheid tussen kwelderwal en kweldervlakte versterkt;
- Een versterkte samenwerking tussen de boeren in het gebied die resulteert in het uitwisselen en gezamenlijk verwerken van meststoffen, het onder het merk ‘De Marne’ vermarkten van landbouwproducten en het gezamenlijk beheer van de doorgaande landschapselementen.
- Een adaptieve omgang met verzilting door de aanleg van waterbuffers en de overstap naar meer zouttolerante gewassen.

Het koppelbedrijf met duurzaam bouwplan

Het koppelbedrijf en duurzaam bouwplan vormen de basis van het toekomstperspectief van De Marne in 2050. Het koppelbedrijf bestaat uit een samenwerkingsverband tussen vier boeren, bestaand uit één melkveehouder en drie akkerbouwers. In het koppelbedrijf vullen de verschillende bedrijven elkaar aanvullen wat betreft mest en voer, hierdoor is de stikstofkringloop geheel gesloten en kan er zonder stikstofkunstmest en zonder extern aangekocht krachtvoer worden geteeld/geproduceerd. Voor de akkerbouwbedrijven betekent dit vernieuwde systeem ook een aangepast bouwplan. In plaats van een één-op-drie rotatie dat in het huidige systeem gangbaar



is, kent het bouwplan in dit toekomstperspectief een één-op-zes rotatie waarbij er altijd één deel wordt ingevuld door grasklaver als maaimeststof. Op de overige vijf delen kunnen andere akkerbouwgewassen worden geteeld, waaronder pootaardappelen. De verruiming van het bouwplan en het gebruik van organische meststoffen zal een positieve impuls hebben voor de bodemkwaliteit, waardoor gewassen weerbaarder zullen zijn tegen ziekten, minder meststof nodig is en zoetwater beter zal worden vastgehouden. Het verruimde bouwplan zal echter ook negatieve financiële gevolgen hebben voor de boer. Grootschalige veranderingen zijn nodig in zowel maatschappij, overheid en markt om nieuwe verdienmodellen mogelijk te maken.

Landschapsstructuren voor een verbeterde dooradering

De dijken, maren en wegen vormen de backbone van het landschap van De Marne. Door de landschapsstructuren te koppelen aan het landbouwsysteem worden niet alleen landschap en biodiversiteit in het gebied versterkt, maar zal ook de landbouw meeprofitieren. Denk hierbij aan een ecologische dooradering voor plaagregulatie, het opvangen en vertraagd afvoeren van water en het benutten van maaisel als bron voor compost. Cruciaal hierbij is de veranderende omgang met de maren en de dijken. De maren en dijken vormen gezamenlijk potentieel een fijnmazig ecologisch

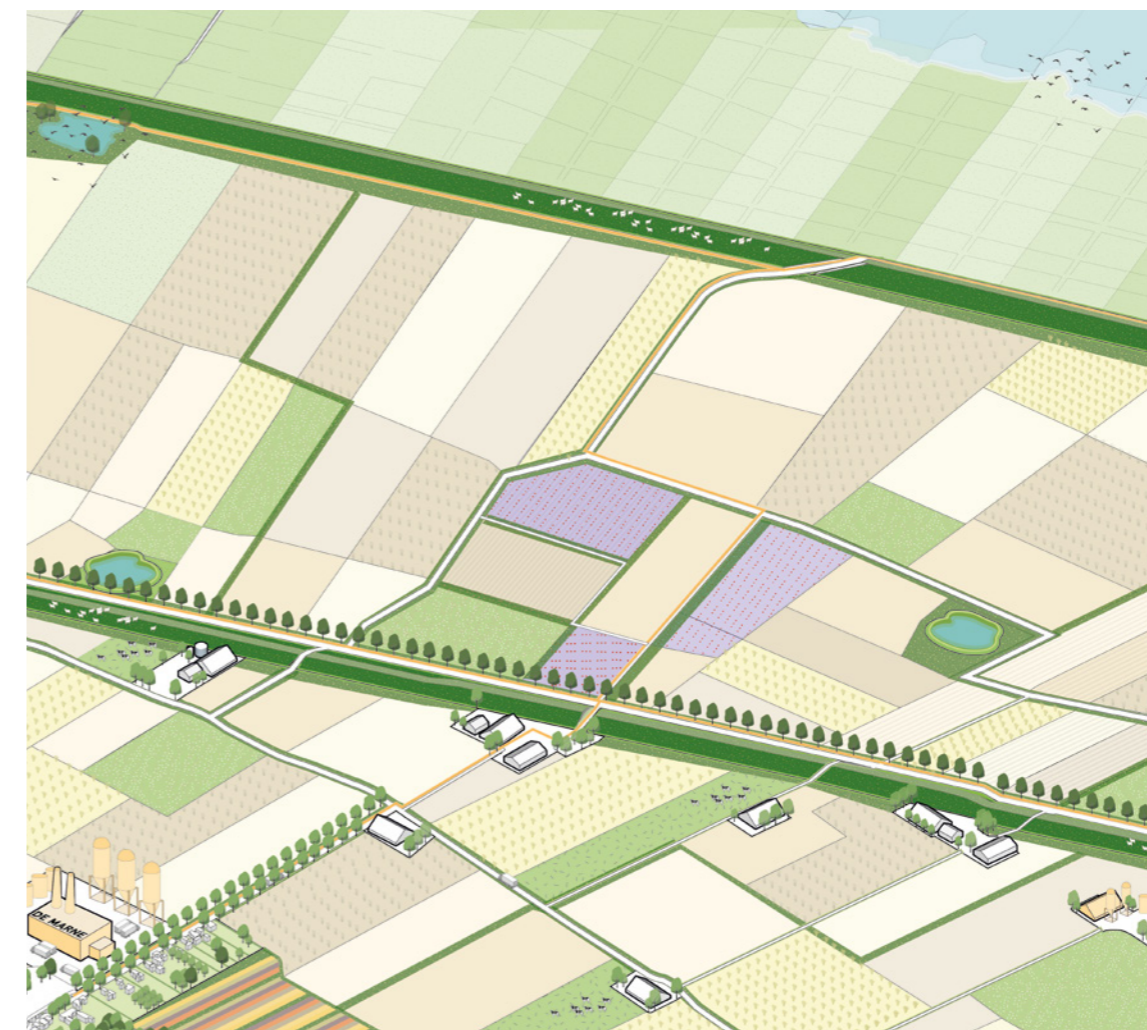
netwerk. De slaperdijken zijn echter vaak in versnipperd eigendom waardoor elke eigenaar er zijn eigen beheer op nalaat. Wanneer alle stukken dijk samen worden gevoegd in bijvoorbeeld het agrarisch collectief, kan er via eenduidig beheer een duidelijk zichtbare ecologische zone en landschappelijke structuur ontstaan. De boer is hierbij niet meer belast met het beheer en er ontstaat een fijnmazig netwerk van ecologische verbindingzones in het gebied. Voor de maren geldt dat de oevers worden verbreed en worden ingericht als natte overloopgebieden die tijdens hevige regen kunnen overstromen. Deze overloopgebieden kunnen worden beplant met een grote diversiteit aan planten. De vegetatie kan afspoelende nutriënten opnemen en het water zuiveren voordat het in de maren terecht komt. Op strategische plekken langs de maren en op de dijken worden recreatieve routes aangelegd als wandel- fietsen ruitersporen. Hierdoor ontstaat een netwerk van routes die de zichtbaarheid van de maren en dijken vergroten. Doordat één partij verantwoordelijk te maken voor het beheer van de dijken en de maren kan er betere afstemming plaats vinden en wordt er efficiënter gewerkt. Dit komt de biodiversiteit en de ruimtelijke kwaliteit ten goede en zorgt ervoor dat de dijken en de maren de rode draad door het gebied vormen, die het gebied tot in alle uithoeken ecologisch met elkaar verbindt.

Strokenteelt voor diversiteit

De transitie naar strokenteelt draagt aan aan een verdere verduurzaming van de bedrijfsvoering. Hierbij worden op één perceel stroken aangelegd waarop verschillende gewassen worden geteeld. Tussen de stroken met gewassen worden biodiversiteitsstroken aangelegd van drie meter breed om de infectiedruk en plaagsoorten nog minder kans te geven in het gewas. Daarnaast dragen de biodiversiteitsstroken bij aan de ecologische dooradering van de regio. Strokenteelt is dus beter bestand tegen ziekten en plagen en vergroot de biodiversiteit. Hoewel strokenteelt in het hele gebied toepasbaar is, kan het ingezet worden om het onderscheid tussen de kwelderwallen en de kwelderbekkers te versterken door bijvoorbeeld alleen op de kwelderwallen strokenteelt toe te passen.

Afb. 4.2 Schematische weergave van het koppelbedrijf met duurzaam bouwplan

“De stip aan de horizon om gezamenlijk naar toe te werken.”



Afb. 4.4
Voorbeeld uitwerking jonge zeekleilandschap

Adaptieve omgang met verzilting

Waar de landbouw in De Marne de aanpak van veel van de geschetste opgaven in eigen hand heeft, is deze bij verzilting niet in staat het tij zelfstandig te keren. Bij de aanpak van de verzilting zullen de ingrepen dan ook meer gericht moeten zijn op het aanpassen aan de nieuwe omstandigheden. Bij de ontwikkeling van een robuust water systeem dat bestand is tegen de verzilting zal veel gericht zijn op het vasthouden van het zoet water. Het vergroten van het organische stofgehalte in de bodem en het opvangen en vertraagd afvoeren van zoet water via de verbrede maren vormen hierin de basis. Daarnaast kunnen nog extra individuele maatregelen worden genomen om het water vast te houden of terug druk te bieden tegen de verzilting, zoals de aanleg van (ondergrondse) waterbassins of antiverziltingsdrainage in de percelen. Dergelijke investeringen zijn kostbaar en de afweging zal gemaakt moeten worden of een geleidelijke transformatie naar zouttolerante gewassen, waar de afzetmarkt in de toekomst steeds groter voor zal worden, een toekomstbestendigere oplossing is.

Het versterken van de samenwerking

Door op verschillende onderdelen binnen de bedrijfsvoering de samenwerking te zoeken met andere agrarische bedrijven, overheden of de productie- en consumptieketen, kan er beter aan bepaalde opgaven worden gewerkt die op individueel niveau vaak lastig aan te pakken zijn. Door de samenwerking in koppelbedrijven kunnen investeringen makkelijker worden gedaan, aangezien het wordt uitgesmeerd over verschillende bedrijven. De mate van samenwerking is afhankelijk van de wensen van de boeren. Waar tussen sommigen bedrijven een vergaande samenwerking kan worden aangegaan, kunnen andere bedrijven er voor kiezen om bijvoorbeeld alleen grondstoffen uit te wisselen om zo onafhankelijk mogelijk te kunnen blijven opereren. Ook op regionale schaal kan de samenwerking worden versterkt, door bijvoorbeeld producten in coöperatief verband te verwerken en vermarkten, gezamenlijk te investeren in de ontwikkeling van nieuwe teeltsystemen en gewastypen of producten, diensten en grondstoffen via een marktplaats onderling te verhandelen waardoor kringlopen kunnen worden verkleind. De landbouwcollectieven hebben hierin als gebied overstijgende organisatie een belangrijke rol.



Afb. 4.3
Voorbeeld uitwerking kwelderwal

Reflectie op de ingrepen

De voorgestelde ingrepen voor een landschapsinclusieve landbouw in De Marne in 2050 zorgen voor een substantiële verbetering op alle thema's in de meetlat. Met name de transitie naar een verruimd bouwplan en de koppeling tussen akkerbouwers en melkveehouderij kunnen bijdragen aan het verbeteren van de bodemkwaliteit, biodiversiteit, gesloten kringlopen en waterkwaliteit in het gebied. Hoewel in de pilot constant de afweging is gemaakt tussen het behalen van de streefwaarden enerzijds en het behouden van de duurzaam economische perspectief voor de grondbeheerders anderzijds, vraagt het perspectief een flinke omslag van de boeren die niet in één keer kan worden gemaakt en die zelfs op sommige punten een aanpassing vragen van de bestaande wet- en regelgeving. Hoewel er een aantal *no-regret* maatregelen te benoemen zijn waar het gebied nu al mee aan de slag kan, zoals het zoeken van financiering voor de ontwikkelfase en het versterken van de ecologische dooradering langs wegen en waterlopen, vormt dit perspectief vooral dan ook de stip aan de horizon om gezamenlijk (boeren, overheid en gebiedspartijen) naar toe te werken en zal in verdere studies verder uitgewerkt moeten worden.

Doorvertaling naar de Noordelijke Kleischil

Veel van de opgaven en voorstellen die in de pilot voor De Marne zijn beschreven zijn door te vertalen naar de gehele Noordelijke Kleischil. Dit geldt met name voor de aanpak van de verzilting, samenwerking tussen boeren, verandering in bouwplan en het versterken van de ecologische dooradering. Toch zijn niet alle ingrepen zomaar door te vertalen naar de gehele regio. Lokaal kunnen de landschappelijke karakteristieken, zoals de bodemopbouw of aanwezigheid van dijken en waterlopen sterk verschillen. Daarom is het ook van belang om het gehele gebied goed in de vingers te krijgen. Ook voor de voorstellen voor de bedrijfsmodellen geldt dat goed gekeken dient te worden naar de individuele wensen van de boeren. Juist door voort te bouwen op de lokale karakteristieken en ook de ruimte te geven aan de individuele wensen kan de slag naar gehele regio worden gemaakt. Onderdelen uit de opzet van deze pilot, zoals het werken vanuit ruimtelijk, ecologisch, landschapshistorisch en landbouweconomisch perspectief, en het betrekken van stakeholders uit de regio, kunnen daarnaast inspiratie bieden voor soortgelijke trajecten elders in het gebied.



Afb. 4.5
Strokenverkaveling in de
Krimpenerwaard
Foto: JMK Media

De boeren in de Krimpenerwaard staan voor een ongekend grote opgave. De opgaven waar landbouwsector als geheel voor staat (stikstofreductie, verduurzaming sector), komen in de Krimpenerwaard samen met specifieke gebiedsopgaven zoals de bodemdaling in het veen en de zorg voor weidevogels en biodiversiteit. Het toekomstbeeld voor 2050 gaat uit van een landschap waarin agrarische productie wordt gecombineerd met de productie van een gezonde bodem, schoon water, schone lucht, hoge mate van biodiversiteit en een aantrekkelijk landschap. ‘Een landschap met kwaliteiten van vroeger en de technieken van nu’, zoals een boer het noemde in een van de werkbijeenkomsten. Het is een rijk boerenland, waar de boeren en burgers in en om de Krimpenerwaard trots op zijn en zich sterk verbonden mee voelen.

Omschrijving gebied

De Krimpenerwaard heeft een van dikste veenpakketten van Nederland. In cultuurhistorisch opzicht behoort dit veenweidegebied tot een van de meest waardevolle en kenmerkende landschappen van ons land. De landbouw is er minder intensief dan in veel andere regio's, waardoor de cultuurhistorische elementen en structuren van het gebied goed bewaard zijn gebleven. Kenmerken zijn het open polderlandschap met smalle strokenverkeveling, bebouwingslinten als dragende structuren en vele kleinschalige landschapselementen.

Al eeuwenlang wordt er in de polder melkvee gehouden. Tegenwoordig is ca. 95% van de landbouwgrond in de Krimpenerwaard in gebruik als grasland. De huidige boeren van de Krimpenerwaard produceren jaarlijks ca. 100 miljoen liter melk, goed voor ca. 800.000 consumenten. In het algemeen weten de melkveebedrijven een productieve landbouw goed te combineren met relatief hoge grondwaterstanden en zorg voor het landschap. Om antwoorden te vinden op de opgaven, experimenteren de boeren met allerlei technieken en nieuwe teelten om klaar te zijn voor de toekomst. De ervaring met ‘landschappelijk boeren’ zet de melkveehouders van de Krimpenerwaard op een voorsprong ten aanzien van de uitdagingen waar de landbouw vandaag voor staat.



Afb. 4.6
Zicht op bebouwingslint in het veenweidelandschap van de Krimpenerwaard
Foto: JMK Media

Opgaven

In de Krimpenerwaard komen opgaven rond bodemdaling, klimaat, stikstof, kringlooplandbouw, biodiversiteit (met name weidevogels), waterkwaliteit, waterkwantiteit en landschapskwaliteit samen. De bodemdalingsopgave is hierin een verbindende opgave. Het instellen van hogere waterpeilen om de bodemdaling te remmen is bijvoorbeeld ook goed voor het klimaat, de biodiversiteit en de versterking van de landschapskwaliteit. Keerzijde van hogere waterpeilen zijn een groter risico op de vorming van de broeikasgassen lachgas en methaan (waardoor beoogde klimaateffecten weer teniet worden gedaan), een verhoogd zoetwatergebruik en een afname van de productiviteit van de gronden voor de melkveehouderij. Een van de conclusies van de studie is dat het in het veenweidegebied van belang is om alle opgaven in samenhang tot elkaar te beschouwen en niet voor afzonderlijke aspecten keuzes te maken.

Voor de pilot is de ‘Meetlat Landschapsinclusieve Landbouw 2050’ ontwikkeld. Met behulp van dit instrument worden de doelen omschreven voor tien thema's: klimaat, bodemkwaliteit, waterkwaliteit en -kwantiteit, biodiversiteit en natuur, gesloten kringlopen, landschapskwaliteit, voedselkwaliteit

en -kwantiteit, dierenwelzijn en economie. Hiermee is verkend hoe hoog de ‘lat’ voor de verschillende aspecten kan liggen om als geheel tot een landschapsinclusieve landbouw in 2050 te kunnen komen. Varianten die uitgaan van een gehele omslag van melkveehouderij naar natte teelten of natte natuur komen op basis van deze integrale afweging niet gunstig uit het onderzoek naar voren.

De uitkomst is dat in het veenweidegebied de lat niet altijd op 100% moet liggen om in totaal de meeste meerwaarde te kunnen genereren. Uitgangspunt van het toekomstperspectief is dan ook te komen tot een maximale inspanning om de bodemdaling en uitstoot van broeikasgassen te reduceren, in combinatie met transitie naar een extensievere vorm van (melk)veehouderij. Behoud van de melkveehouderij is van belang voor de economie van het gebied; het behoud en de versterking van het agrarisch cultuurlandschap; en de ontwikkeling van een rijk gevarieerd, biodivers landschap.

Perspectief landschapsinclusieve landbouw 2050

In 2050 is de agrarische productie landschapsinclusief. De graslanden zijn bloemrijk, de oevers rijk begroeid, het water is helder en er zoemen en vliegen vele insecten en vogels boven het land. Het landschap trekt grote groepen weidevogels aan die hier in het voorjaar komen broeden. Op de huiskavels langs de linten grazen de koeien in de weilanden. Verderop in het land zijn de graslanden in de winter en het voorjaar nat.

Met technische maatregelen zoals waterinfiltratie, het laten inspoelen van klei en een lagere bemesting zijn de bodemdaling en CO₂-uitstoot sterk teruggebracht. Ongeveer de helft van de percelen zijn natter en extensiever in gebruik; ze bieden de ideale condities voor biodiverse graslanden met vele weidevogels. De extensieve percelen, achter in het land, vormen ruimtelijk samenhangende zones met de agrarische natuurgebieden. In delen van de natuur wordt CO₂ vastgelegd.

Het is een landschap waar de boeren van de Krimpenerwaard trots op zijn. De betrokkenheid van de maatschappij bij de agrarische bedrijven, het landschap en de natuur is door de jaren sterk vergroot. Het ruimtelijk zichtbaar en beleefbaar maken van de bijzonderheid van de Krimpenerwaard en de inspanningen die boeren leveren heeft hier sterk aan bijgedragen. Met toegankelijke landbouwgebieden in aansluiting op kernen, een weidevogelboulevard, een fijnmazig routenetwerk, waterbussen naar de omgeving en veel mogelijkheden om de landbouw 'te proeven', te ervaren en er te verblijven is de Krimpenerwaard een nog aantrekkelijker gebied geworden.

Het toekomstperspectief voor de Krimpenerwaard is opgebouwd uit vijf principes:

1. Maximale inspanning klimaatopgave
2. Biodiverse weides
3. Het landschaps- en natuurinclusieve kringloopbedrijf
4. Landschappelijke zonering van de polder
5. Nieuwe verbindingen tussen boer & maatschappij

Van scheiden van landbouw en natuur naar 'landschapsinclusieve landbouw'

De biodiversiteit van het veenweidelandschap is in de afgelopen decennia sterk achteruitgegaan. Als antwoord hierop wordt in de Krimpenerwaard sinds begin 21e eeuw gewerkt aan de realisatie van een groot natuurgebied (NNN), dat bijna een kwart van de agrarische polder gaat beslaan. Doel is de ontwikkeling van de natuur van het historisch agrarisch cultuurlandschap: paradoxaal door een harde scheiding tussen landbouw en natuur te creëren.

Nu de aanleg van de NNN in uitvoering is biedt dit een unieke kans deze gronden in te zetten als een 'proefboerderij' voor de ontwikkeling van 'landschapsinclusieve landbouw', waar natuur en biodiversiteit weer vanzelfsprekend onderdeel uitmaken van het landbouwsysteem. In de meest ultieme situatie maakt de productie van natuur in 2050 weer integraal onderdeel uit van de agrarische bedrijven en wordt de nu aangebrachte scheiding tussen landbouw en natuur feestelijk opgeheven.



Afb. 4.7
Toekomstperspectief kaart: rijk boerenland verbonden met de kernen en steden in de omgeving



Afb. 4.8
Impressie 'Landschap van vroeger, met de technieken van nu'

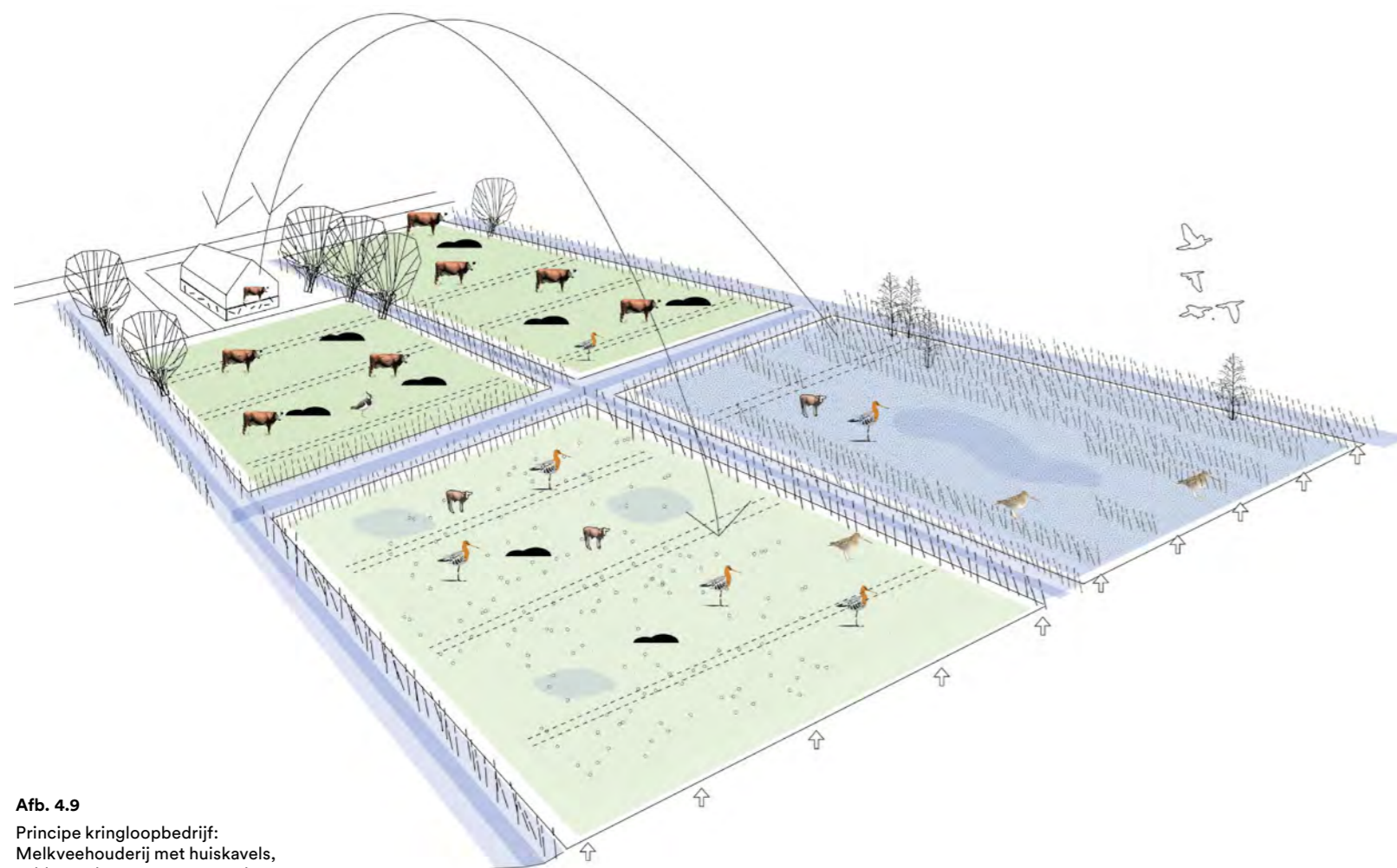
Het melkveebedrijf van 2050

Op het landschapsinclusieve bedrijf van 2050 staan naast de productie van melk en vlees, het zo ver mogelijk halen van de maatschappelijke opgaven omtrent bodemdaling, klimaat, biodiversiteit en natuur, waterkwaliteit, landschappelijke kwaliteit en dierenwelzijn voorop. Hoe daar invulling aan gegeven wordt zal per boer verschillen en er blijft ruimte voor diversiteit tussen bedrijven zoals die er vandaag de dag ook is.

In 2050 zijn maximale stappen genomen om bodemdaling te remmen. Kunstmest en chemische gewasbeschermingsmiddelen worden niet meer gebruikt. De mineralen die het gebied nog in gaan zijn voornamelijk ter compensatie van de mineralenafvoer in de vorm van melk en vlees, doordat gestreefd wordt naar zo beperkt mogelijke verliezen. De participatie in agrarisch natuurbeheer is groter dan het nu al is, waardoor er voldoende ruimte is voor weidevogels en biodiversiteit. De extensief gebruikte hooilanden lenen zich voor het weiden met vleesvee, waardoor er ook een duurzame vleesproductie is. Daarnaast is er op de erven volop productie van groene energie uit zonnepanelen op daken en kleine windmolens.

Het bedrijfsmanagement is gericht op weidegang en het beperken van broeikasgasemissies uit de bodem. Met behulp van meetapparatuur zijn rendement en prestaties op zowel voedselproductie als beleidsopgaven inzichtelijk voor iedereen. Er wordt gestuurd en gemonitord op doelen, niet op maatregelen. Het streven naar klimaatneutrale landbouw en het met minimaal 50% reduceren van stikstofdeposities, zal een gevolg hebben voor het aantal koeien dat per hectare gehouden kan worden. De inschatting is dat er op de bedrijven nog ongeveer de helft van het aantal koeien per hectare aanwezig zal zijn ten opzichte van nu.

In 2050 halen boeren hun inkomen uit een stapeling van inkomsten; opbrengstprijzen voor melk- en vlees zijn in verhouding hoger dan nu, doordat consumenten een eerlijke prijs betalen voor de meerwaarde van de productie voor natuur en landschap. De boeren halen ongeveer een vijfde van hun opbrengsten uit het leveren van de dienst van koolstof opslag (carbon credits) en een derde uit ander natuur- en landschapsbeheer (groen blauwe diensten en het toekomstig GLB).



Afb. 4.9
Principe kringloopbedrijf:
Melkveehouderij met huiskavels,
veldpercelen en natuurpercelen



Afb. 4.10
Impressie: nieuwe verbinding tussen
boer en burger, tussen producent en
consument

Transitie

In hoeverre het geschetste toekomstperspectief zich kan ontwikkelen, is sterk afhankelijk van de maatschappij: zijn mensen bereid producten te kopen uit de Krimpenerwaard tegen een hogere prijs; is de maatschappij bereid te betalen voor bijvoorbeeld carbon credits en landschapsbeheer? Zonder 'extern geld' lijken robuuste verdienmodellen voor landschapsinclusieve landbouw moeilijk te ontwikkelen. Tegelijkertijd lijkt een volledige compensatie van een lagere productie ook niet haalbaar en boeren vinden het ook niet wenselijk om te veel afhankelijk te worden van subsidies.

De boeren hebben, in reactie op het geschetste perspectief, aangegeven dat het lijkt alsof er twee werkelijkheden zijn; die van de (huidige) boeren en die vanuit de beleidsopgaven en -ambities. De boeren hebben naar hun beleving al veel gedaan binnen de huidige mogelijkheden van vergoedingen en marktprijzen. Voor het geschetste perspectief voor 2050, is vandaag de dag onvoldoende draagvlak in het gebied. De opgaven en ambities zijn of lijken te groot, en doordat de opgaven een dermate grote impact hebben op de verdienmodellen, worden ze vanuit het perspectief van vandaag niet als reëel beschouwd.

Het betekent dat er verschillende transitie tegelijkertijd moeten plaatsvinden. De verantwoordelijkheid daarvoor ligt zowel bij de boeren, overheden, waterschappen, burgers en andere partijen zoals grondverpachters. Het beleid dient voldoende perspectief én uitdaging te bieden, zodat de twee 'werkelijkheden' weer één 'werkelijkheid' kunnen worden.

Omdat veranderingen niet van ene dag op de andere dag plaats kunnen vinden, is het van groot belang een transitieplan uit te werken om mee aan de slag te gaan. In deze pilot is daar een aanzet toe gedaan. Het is van belang bij de uitwerking daarvan meer 'met' dan 'over' de boeren te praten en voldoende aandacht te hebben voor de daadwerkelijke uitvoering van maatregelen waar boeren echt iets aan hebben en die al op de korte termijn kunnen worden ingezet. In het transitieplan in deze publicatie zijn die korte termijn maatregelen uitgewerkt op basis van een 'bod' dat de boeren van de Krimpenerwaard gedurende het traject deden. Deze stappen kunnen direct samen met de regionale partners opgepakt worden.



Afb. 4.11
Wetering met houtwallen in Salland
Foto: JMK Media

Samenvatting pilot Salland

Onze cultuurlandschappen zijn in de afgelopen eeuwen gemaakt door boeren; landbouw en cultuurlandschap zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door de intensivering van de landbouw zijn echter veel van de kenmerkende kwaliteiten van het landschap verdwenen. De boeren hebben het gevoel dat ze hun best doen om aan alle, steeds veranderende regels van de overheid te voldoen en ervaren tegelijkertijd dat ze weinig waardering krijgen voor wat ze doen. Met het oog op de grote maatschappelijke uitdagingen waar we voor staan is het hoog tijd voor een koerswijziging. Om tot een perspectief voor landschapsinclusieve landbouw in 2050 te komen, is het College voor Rijksadviseurs aan de slag gegaan met drie pilots voor landschapsinclusieve landbouw in drie gebieden. In elke pilot wordt vanuit ruimtelijk, landschapshistorisch, ecologisch en landbouweconomisch perspectief onderzocht hoe de transitie naar landschapsinclusieve landbouw op gebiedsniveau vorm kan krijgen. Er is in elk gebied nauw samengewerkt met een groep agrariërs, met agrarische collectieven en lokale stakeholders waaronder provincie, gemeenten en waterschap. Overkoepelend waren de ministeries LNV, OCW en BZK betrokken. In dit rapport is de pilot Salland beschreven.

Omschrijving gebied

De regio Salland ligt in het oosten van Nederland, bestaat uit de gemeenten Raalte, Olst-Wijhe en Deventer en telt ruim 155.000 inwoners. Salland kent een grote landschappelijke diversiteit. De westelijke grens van het gebied wordt bepaald door de IJssel en haar uiterwaarden. Wanneer vanuit hier naar het oosten wordt gereisd volgen de verschillende landschapstypen elkaar snel op: oeverwallen, marken, enken, jonge ontginningen en dekzandruggen. Kenmerkend voor Salland zijn ook de weteringen die in oost-west en zuid-noord richting door het gebied lopen. In het gebied is een grote verscheidenheid aan bodemtypen met gevarieerde waterstanden te vinden. De diversiteit en aantrekkelijkheid van het landschap worden versterkt door een groot aantal landgoederen en buitenplaatsen en een aantal grote natuurgebieden. Aan de oostgrens, net buiten het gebied, ligt het Nationaal Park Sallandse Heuvelrug.

Salland kenmerkt zich als een sterk agrarische regio. De economische betekenis van de landbouwsector in Salland is relatief groot in vergelijking met het Nederlands gemiddelde, evenals het areaal landbouwgrond. Vrijwel alle landbouwsectoren zijn vertegenwoordigd in de regio, al ligt de nadruk op de veehouderij. Melkveehouderij, pluimveehouderij en varkenshouderij zijn sterk vertegenwoordigd in het aantal bedrijven en het aantal dieren. Driekwart van de agrarische grond is in gebruik als grasland, wat veel hoger is dan het landelijk gemiddelde (54%).

Opgaven

De opgaven in het gebied zijn een afspiegeling van opgaven die spelen in heel Nederland. Het systeem van voedselproductie stuurt aan op efficiëntie van productie, met kleine marges en met een voortschrijdende schaalvergroting tot gevolg. Tegelijk staan het landschap en de landbouw onder druk door een breed scala aan maatschappelijke opgaven waaronder de stikstofproblematiek, afname van biodiversiteit, klimaatadaptatie en -mitigatie en wateropgaven. Een keten ontwikkelen die de boer voorziet van eerlijke prijzen is daarmee een grote uitdaging. Het dicht bij elkaar brengen van de boer als producent en landschapsverzorger en de maatschappij verdient hierbij nadrukkelijk aandacht. Evenals het versterken van wederzijds begrip. Deze stappen kunnen niet zomaar worden gezet. Het gebrek aan langetermijnperspectief en -financiering wordt gezien als een van de meest prominente struikelblokken voor het maken van een transitie richting landschapsinclusieve landbouw. Ook het sluiten van kringlopen is een forse opgave, met name doordat Salland een relatief hoge veebezetting betreft.

Op het gebied van landschap ligt de opgave met name in het remmen van de trend van vervaging van de landschappelijke diversiteit. Deze trend is onder andere zichtbaar door het verdwijnen van landschapselementen. Een andere opgave voor Salland is het verbeteren van de vitaliteit van het buitengebied. De sociale binding en daarnaast de

sterke binding met het landschap die gevoeld wordt is typerend voor Salland, maar staat ook onder druk. Leegstand en verrommeling van erven komt vaker voor en dient te worden aangepakt. Bijvoorbeeld door andere economische functies aan het platteland en agrarische erven te koppelen. Het doel is daarbij om het buitengebied van Salland economisch sterk te houden. Lokale initiatieven die al in het gebied worden ontplooid kunnen een cruciale rol spelen in het vitaal houden van het buitengebied.

Perspectief landschapsinclusieve landbouw 2050

Bovengenoemde opgaven zijn meegenomen in een perspectief voor landschapsinclusieve landbouw in 2050. Omdat 2050 een generatie van ons verwijderd is, zijn in dit project verschillende aannames gedaan over te verwachten maatschappelijke, demografische en economische ontwikkelingen die een grote invloed gaan hebben op de landbouw. Gedacht kan worden aan hogere grondprijzen, een duurzamer voedselpatroon van de consument, aangescherpte regelgeving op het gebied van dierenwelzijn en een reductie van het gebruik van kunstmest en chemische (bestrijdings)middelen. Daarnaast is gebruik gemaakt

van een 'meetlat landschapsinclusieve landbouw'. Aan de hand van de tien thema's op de meetlat zijn doelen gesteld voor 2050, die passen bij de te verwachten maatschappelijke, demografische en economische verandering. Vervolgens is gekeken hoe de doelen bereikt kunnen worden. Het landschap vormt daarbij een belangrijk vertrekpunt. Salland kan dynamischer, gevarieerder en veerkrachtiger gemaakt worden door een hernieuwde koppeling tussen landschap en landgebruik. De belangrijkste landschappelijke veranderingen in het perspectief voor 2050 zijn dat akkerbouw plaatsvindt op de vruchtbare oeverwallen en kenmerkende dekzandruggen en enken, stads- en dorpsranden beter verweven zijn met het landelijk gebied, de open vlaktes en mengelgronden geleidelijk van gedaante veranderen en een zelfregulerend watersysteem met natuurlijke zones ontwikkeld is rondom de weteringen en kwelzones. Daarnaast wordt er een sterker onderscheid gemaakt tussen percelen en deelgebieden die vooral het doel hebben om ecosysteemdiensten verlenen en anderzijds percelen en deelgebieden die vooral productiegericht zijn. Agroforestry wordt als teeltsysteem geïntegreerd in verschillende delen van Salland om bij te dragen aan de verduurzaming van de landbouw en het bieden van nieuwe verdienmodellen.



Afb. 4.12
Overzichtsfoto kasteel De Haere en omgeving (JMK Media)

Afb. 4.13
Ligging Salland in Nederland

Vervolgens zijn 8 bedrijfsprofielen gepresenteerd die geënt zijn op het landschap van 2050 en hun kringloop grotendeels binnen de regio kunnen sluiten. Deze bedrijfsmodellen zijn uitgebreid in woord en beeld beschreven, waarin aandacht is besteed aan onder andere het landschap, het verdienmodel, het landgebruik, de mate van intensiviteit en de score van een bedrijfsmodel op de meetlat. De gepresenteerde bedrijfsmodellen zijn uiteraard niet de enige mogelijkheden om in 2050 landschapsinclusieve landbouw te bedrijven, maar bieden wel een goed en divers beeld van hoe de landbouw in 2050 vormgegeven kan worden.

Tussenstap 2030

Het 'Perspectief landschapsinclusieve landbouw 2050' schetst een vergezicht van hoe de landbouw in Salland er in 2050 uit zou kunnen zien. Om daar invulling aan te geven zijn grote systeemveranderingen nodig. Het is vanzelfsprekend dat de benodigde veranderingen niet van de ene op de andere dag doorgevoerd kunnen worden door de ondernemers. Daarom is de Tussenstap 2030 geformuleerd. De Tussenstap 2030 omvat de doelen waar ondernemers aan willen werken. Daarnaast bevat dit de afspraken die boeren met de maatschappij en overheid willen maken om met hun huidige agrarische bedrijven tot een geoptimaliseerd landbouwsysteem en landschap te komen in 2030. Er worden geen grote systeemveranderingen opgelegd, maar er wordt wel toewerkt naar het vergezicht en de gestelde doelen voor 2050.

In de Tussenstap 2030 wordt aangegeven dat er goede mogelijkheden zijn om het gebruik van kunstmeststikstof en bestrijdingsmiddelen fors terug te dringen met respectievelijk 50% en 90%. Ook de landelijk gestelde doelen voor CO₂-reductie in de landbouw (-11,1%) en het gericht toepassen van maatregelen om de bodemkwaliteit te verbeteren zijn realiseerbaar. Het voor 90% sluiten van lokale kringlopen binnen 200 km is een behoorlijke uitdaging, maar komt in zicht doordat voer van dichterbij wordt gehaald en beschikbare maatregelen om efficiëntie (op gewas- en dierniveau) te verhogen, worden toegepast.

Tegelijk leidt het ingezette beleid anno 2020 tot gedeeltelijke sanering van de veehouderij. Dit biedt ruimte voor extensieve opschaling van bestaande bedrijven. Er zijn minder bedrijven, maar er is meer financiële ruimte en meer toekomstperspectief. Bedrijven blijven meerwaarde leveren en de landbouw draagt bij aan de vitaliteit van het platteland. Om voorgaande doelen te realiseren worden vanuit de overheid en de maatschappij randvoorwaarden gecreëerd. De belangrijkste zijn een eerlijke beloning voor de boer voor geleverde producten en diensten, toegang tot grond, stimulerend en coherent beleid, ondernemersvrijheid en het samen werken aan kennis.



Afb. 4.14
Fragment landschappelijk raamwerk voor 2050

Transitieplan

In deze pilot is een beeld geschetst van de maatschappij, het landschap en de landbouw in Salland voor 2050. In een integrale benadering zijn landschap en het sluiten van kringlopen als vertrekpunt genomen. Het landschap omdat dit uiteindelijk een van de belangrijkste resultanten is van landschapsinclusieve landbouw, kringlopen omdat dat specifiek voor Salland een grote uitdaging is.

De in de pilot voorgestelde bedrijfsmodellen sluiten in hoge mate aan op voorkomende bodemtypes. De bedrijfsvoering binnen de voorgestelde bedrijfsmodellen is uitdagend, maar kan met de huidige landbouwkundige technieken nu al worden ingezet. De grootste uitdaging in de transitie zit in het systeem rondom de boeren. Om het geschetste perspectief voor 2050 te kunnen realiseren is meer nodig dan alleen veranderingen binnen de agrarische bedrijfsvoering en het landschap. Het gaat ook om beleid, vertrouwen, financiële zekerheid, samenwerking en regionale vitaliteit. Deze succesfactoren voor een duurzame transitie zijn in het transitieplan uitgewerkt.



Afb. 4.15
Fragment perspectief voor het landschap van de vlaktes en mengelgronden in 2050

Met een aantal *no-regret* maatregelen kan vandaag worden begonnen.

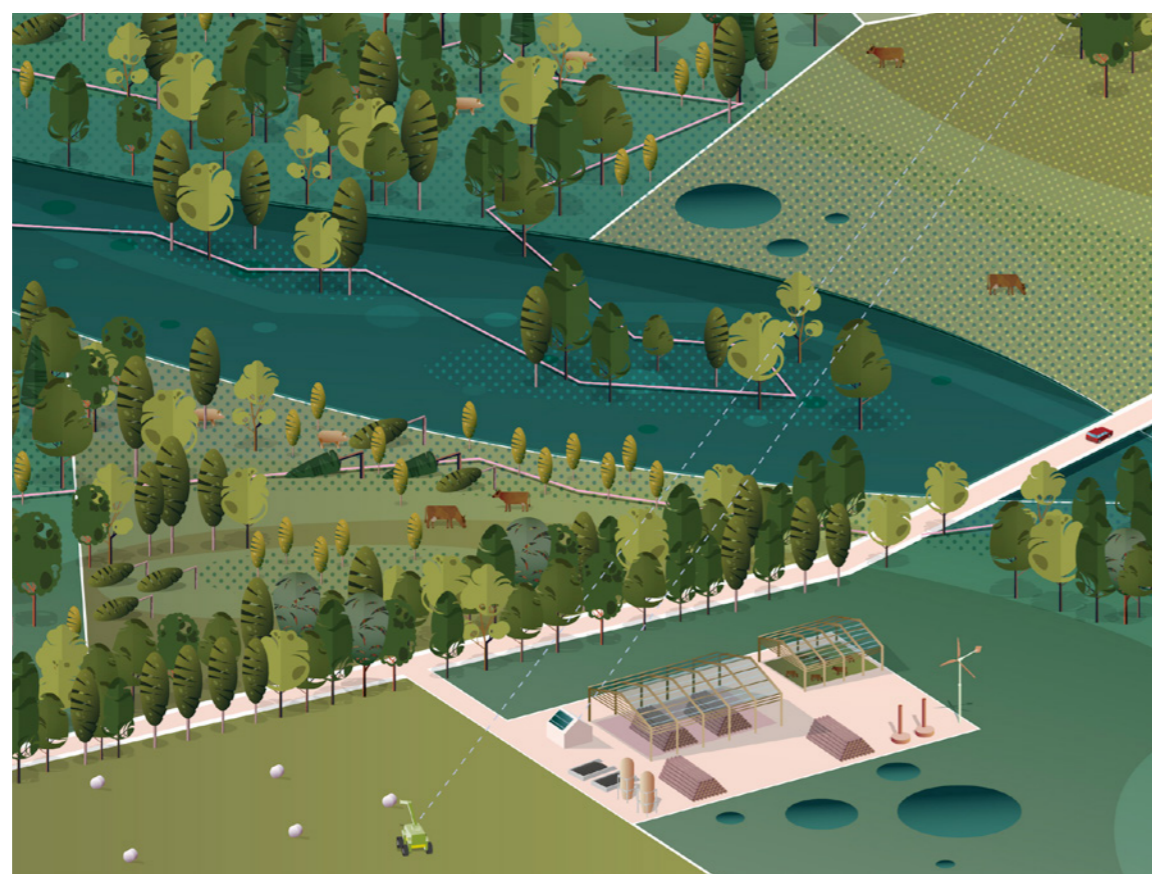
- Boeren zijn bereid met verschillende maatregelen aan de slag te gaan. Ze hebben behoefte aan objectieve informatie over de praktische uitvoerbaarheid van verschillende maatregelen en aan advies over welke maatregelen passen bij hun individuele bedrijven.
- Er kan sterk worden ingezet op een hechtere band tussen burgers en boeren om meer wederzijds begrip te ontwikkelen en als fundament voor een kortere keten, bijvoorbeeld in belevingscentra.
- De mogelijkheden voor decentrale financiering en uitbetaling van geleverde ecosystemediensten kunnen nu al worden verkend. Het oormerken van (een deel van de) toeristenbelasting voor onderhoud en versterking van het landschap is een van de zaken die uit de sessies met de stakeholders naar voren kwam.
- Salland kenmerkt zich door een aantal bijzondere en reeds stevige initiatieven die met de juiste ondersteuning een prominenter rol kunnen krijgen in de gehele transitie.

Andere onderdelen die in de transitie geregeld moeten worden zijn:

- Bied een integraal en consistent langetermijnbeleid, een transparante punt op de horizon die innovatie en investering ondersteunt.
- Werk aan gebiedscontracten waarin de langetermijndoelen en eventuele tussenstappen opgesteld zijn. Dit creëert een duidelijk handelingsperspectief. Er wordt niet exact vastgelegd hoe je het gaat doen, maar wel waar je voor gaat en hoe je de doelen wilt monitoren.
- Leg samenwerking niet op, maar laat agrariërs zelf samenwerkingsverbanden opzetten die voor hun

waardevol zijn. Hierin wordt tussen verschillende sectoren samengewerkt, bijvoorbeeld tussen veehouders en akkerbouwers. Deze verbanden helpen bij het makkelijk sluiten van kringlopen en het uitwisselen van grond- en meststoffen.

- Zet in op gestapelde verdienmodellen. Zo ontvangen boeren generiek een hogere prijs voor hun product en worden ze tegelijk betaald voor het leveren van ecosystemediensten. Daarnaast wordt ingezet op inkomsten en beloningen vanuit de directe omgeving, uiteenlopend van ecosystemediensten tot educatie en het creëren van een aantrekkelijk landschap.
- Bied een geborgde financiering voor een langere periode als randvoorwaarde voor het werken aan ingrijpende veranderingen in de bedrijfsvoering.



Afb. 4.16
Fragment perspectief voor het landschap van de weteringen en kwelzones in 2050

Afb. 4.17
Overzichtsfoto van een wetering nabij Raalte (JMK Media)





Afb. 4.18
Warfhuizen is gelegen op twee
wierden in De Marne
Foto: JMK Media

3.1 Landschap is alles

- College van Rijksadviseurs (2017), *Werkagenda 2017-2020*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- College van Rijksadviseurs (2018), *Dashboard verstedelijking*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- College van Rijksadviseurs (2018), *Panorama Nederland - Rijk, hechter, schoner*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- College van Rijksadviseurs (2019), *Via Parijs*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- College van Rijksadviseurs (2019), *XXL Verdozing – Minder, compacter, geconcentreerder, multifunctioneler*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- College van Rijksadviseurs (2020), *Advies Brood en Spelen*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- KPMG (2010), *Duurzame financiering van landschap; Een onderzoek naar de financieringsbehoefte van beheer en herstel van waardevolle, nationale en provinciale cultuurlandschappen*, in opdracht van IPO, LNV en VROM.
- Merrienboer, J. (2006), *Mansholt; een biografie*, Uitgeverij Noordhoek.
- Ministerie van LNV (2007), *Investeren in het Nederlandse Landschap; opbrengst: geluk en euro's*.
- Ministerie van LNV (2018), *Waardevol en Verbonden*, Den Haag, Ministerie van LNV.
- PBL (2018), *Balans van de leefomgeving 2018*, Den Haag, PBL.
- Purmer, M. (2018), *Het landschap bewaard; Natuur en erfgoed bij Natuurmonumenten*, Utrecht, Uitgeverij Verloren.
- Sovon (2015), *Monitoring boerenlandvogels*.
- WUR, Vereniging Deltametropool, RCE, Staatsbosbeheer, Ministerie van EZ (2016), *Blind Spot; metropolitan landscape in the global battle for talent*.

Internetartikelen

- boerenbusiness.nl/mest/artikel/10887676/remkes-wenst-opvolger-minas-voor-de-landbouw
- coe.int/en/web/landscape
- destaatvandeboer.trouw.nl
- rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2019/05/13/verdienvermogen-boer-essentieel-voor-omslag-naar-kringlooplandbouw
- scp.nl/publicaties/monitors/2019/06/26/denkend-aan-nederland

3.2 De economie van de landbouw en de mogelijkheden voor regio's om te verduurzamen

- Lelieveldt, H. (2019): Het Bintje als appellation contrôle: van bulk naar niche in de Nederlandse voedselsector. In: J. Lanjouw (red.) *Boze boeren, LED-lampen en kipdino's*. Van Gennep.
- Strootman, B. (2020), Landschap is alles, in: *Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij - Advies en essays*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- Erisman, J.W. (2020), Meetlat landschapsinclusieve landbouw, in: *Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij - Advies en essays*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- Wittenboer, S. van den (2020), Instrumenten voor landschapsinclusieve landbouw, in: *Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij - Advies en essays*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- PBL 2012. *Nederland verbeeld*. <https://www.pbl.nl/publicaties/nederland-verbeeld>.
- Rabobank (2016) *Het heden en verleden van het Nederlandse verdienvermogen*. Themabericht Martijn Badir. <https://economie.rabobank.com/publicaties/2016/mei/het%2Dheden%2Den%2Dverleden%2Dvan%2Dhet%2Dnederlandse%2Dverdienvermogen/>
- Rli (2018) *Duurzaam en Gezond*, Den Haag.
- Rli (2019) *Briefadvies Europees Landbouwbeleid: inzetten op kringlooplandbouw*. Raad voor de Leefomgeving en Infrastructuur, Den Haag.
- RILDV (2012) *Naar een integrale benadering van duurzame landbouw en gezonde voeding*. Wetenschappelijke Raad voor Integrale Duurzame Landbouw en Voeding, <https://www.ridlv.nl/visie>.
- RILDV (2013) *Kip: het meest complexe stukje vlees. Marktmechanismen, ketenrelaties en integrale duurzaamheid*. Wetenschappelijke Raad voor Integrale Duurzame Landbouw en Voeding, <https://www.ridlv.nl/node/19119>.
- Van Grinsven, H. & Kooman, K. (2017). 'Dit is uw land. Het einde van een boerenparadijs.' Uitgeverij De Kring.
- Vogelzang, T., Berkhout, P en Jager, J. (2017) *GLB-bestedingen in Nederland*. Notitie WUR. <https://edepot.wur.nl/418503>.
- WRR (2014) *Naar een voedselbeleid*. Amsterdam University Press, Amsterdam.

3.3 Meetlat landschapsinclusieve landbouw

- Agrimatie, 2019. <https://agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=3588&indicatorID=3589§orID=2243>
- A.T. Kearny 2019. *In hoeverre zullen kweekvlees en andere vleesalternatieven de landbouw- en voedselsector gaan verstoren?* <https://www.consultancy.nl/nieuws/24225/in-2040-is-helft-van-alle-vleesconsumptie-vegetarisch-van-aard>.
- Convention on Biological Diversity, <https://www.cbd.int>.
- CBS Statline <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl>.
- College van Rijksadviseurs (2019) *Panorama Nederland*. <https://www.collegevanrijksadviseurs.nl/adviezen-publicaties/publicatie/2018/12/06/panorama-nl>.
- Deltaplan Biodiversiteitsherstel (2019) <https://www.samenvoerbiodiversiteit.nl>.
- Erisman, J.W., Van Eekeren, N.J.M., Cuijpers, W.J.M., De Wit, J., 2014. *Biodiversiteit in de melkveehouderij: Investeren in veerkracht en reduceren van risico's*. Rapport 2014-042 LbD. Louis Bolk Instituut, Driebergen. 55 p. Rapport.
- Erisman, J.W., Van Eekeren, N.J.M., Koopmans, C., De Wit, J., Cuijpers, W. et al (2016). *Agriculture and biodiversity: a better balance benefits both*. AIMS Agricul. and Food, 1 157-174.
- Erisman, J.W. en Verhoeven, F., 2020. *Integraal op weg naar kringlooplandbouw 2030 - Een voorstel voor kritische prestatie indicatoren systematiek*. Publicatienummer 2020-010 LbP, Louis Bolk Instituut, Bunnik.
- Strootman, B. (2020), Landschap is alles, in: *Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij - Advies en essays*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- Wittenboer, S. van den (2020), Instrumenten voor landschapsinclusieve landbouw, in: *Op weg naar een New Deal tussen boer en maatschappij - Advies en essays*, Den Haag, College van Rijksadviseurs.
- EU Green deal: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/communication-annex-eu-biodiversity-strategy-2030_en.pdf.

- Hardin, G (1968). "The Tragedy of the Commons". *Science*. 162 (3859): 1243–1248. doi:10.1126/science.162.3859.1243.
- Klimaatakkoord (2019) <https://www.klimaatakkoord.nl>.
- KNMI, 2014: *Climate Change scenarios for the 21st Century – A Netherlands perspective*. Scientific Report WR2014-01, KNMI, De Bilt, The Netherlands. www.klimaatsscenarios.nl.
- LNV (2018) *Visie Landbouw, Natuur en voedsel: waardevol en verbonden*. Ministerie van Landbouw, natuur en voedselkwaliteit. Den Haag.
- LNV (2019) *Realisatieplan Visie LNV: Op weg met nieuw perspectief*. Den Haag.
- LNV (2019) <https://wetten.overheid.nl/BWBR0030250/2020-01-01>.
- NOVI (2020) <https://denationaleomgevingsvisie.nl/default.aspx>.
- Topsectoradvies Tuinbouw en Uitgangsmaterialen, 2011 Bron voor Groene Economie.
- Wereldoplossingen voor werelduitdagingen. www.greenportholland.com.
- UN SDG 2015 <https://www.un.org/sustainabledevelopment/sustainable-development-goals>.
- Unie van Waterschappen (2000) Waterbeleid voor de 21e eeuw.
- WUR, 2019; *Vleesconsumptie per hoofd van de bevolking in Nederland, 2005-2018*, Hans Dagevos, David Verhoog, Peter van Horne en Robert Hoste.

3.4 Instrumenten voor landschapsinclusieve landbouw

- Algemene Rekenkamer (2019), *Zicht op revolverende fondsen van het Rijk*.
- Alterra, LBI & CLM (2013), *Eindrapportage Credits for Carbon Care*.
- Baas, H & E. Raap (2017), *Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en het historisch cultuurlandschap na 2021*, in: *Landwerk 2017-3*.
- Boonstra, G.W. & W. Nieuwenhuizen (2019), *Voortgangsrapportage Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer - Bijdrage aan Jaarverslag Plattelandsontwikkelingsprogramma 2018*, Wageningen, WUR.
- Berkhout, P., et al (2019), *De landbouw en het landelijk gebied in Nederland in beeld - Een houthoofschets van de SWOT voor het GLB*, Wageningen Economic Research.
- Bouma, J, et al (2019), *Financieringsbehoefte natuurinclusieve landbouw, Rapportage eerste fase: beschrijvende analyse vragenlijst*, Planbureau van de Leefomgeving.
- Bouma, J. et al. (2020), *Natuurinclusieve landbouw: wat beweegt boeren? Het effect van financiële prikkels en gedragsfactoren op de investeringsbereidheid van agrariers*, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- College van Rijksadviseurs (2019), *Via Parijs, Een ontwerpverkenning naar een klimaatneutraal Nederland*.
- Dijk, W.van & P. Galama (2019), *De maat van mest - Perspectief van mestbewerking op de boerderij voor akkerbouwers en melkveehouders*, Rapport 1157, Wageningen, WUR.
- Europese Rekenkamer (2017), *Persbericht - Vergroening van het GLB: inkomenssteun complexer en nog niet doeltreffend vanuit milieuoogpunt, aldus EU-controleurs*.
- Ministerie LNV, Kamerbrief over Nationaal Programma Landbouwbodems, 25 april 2019.
- Ministerie BZK, Kamerbrief Regie en keuzes in het nationaal omgevingsbeleid (NOVI), 23 april 2020
- Ministerie LNV, Kamerbrief Stikstof, 24 april 2020.
- Ministerie LNV, Kamerbrief over hooflijnenbrief herziening pachtbeleid, 22 maart 2019.
- Muilwijk, H., et al (2020), *Kansrijk Landbouw- en Voedselbeleid, Analyse van beleidsopties voor de Tweede Kamerverkiezingen van 2021 vanuit verschillende perspectieven*, Den Haag, PBL.
- Pe'er, G., et al. (2020), *Action needed for the EU Common Agricultural Policy to address sustainability challenges*, in: *People and Nature*. 2020;00:1–12.
- Schans, F. van der & J. van Beek (2020), *Natuurinclusieve landbouw hinderende wet- en regelgeving*, Culemborg, CLM.
- Silvis, H.J. en M.J. Voskuilen (2018), *Economie van de pacht*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2018-082.
- Staps, S. (2018), *Samenwerkingsconstructies en verwaardingsmogelijkheden voor koolstofvastleggend bodemmanagement*, Bunnik, Louis Bolk Instituut.
- Taskforce verdienvermogen kringlooplandbouw (2019), *Goed boeren kunnen boeren niet alleen*.
- Van Dam, F., L. Pols & H. Elzenga (2019), *Signalenrapport Landschap – Zorg voor landschap*, Den Haag, Planbureau voor de leefomgeving.
- Erisman, J & A. van Doorn (2017), *Het GLB na 2020: mogelijkheden voor biodiversiteit, bodem en klimaat*, LBI & WenR.

Internetartikelen

- bij12.nl/onderwerpen/natuur-en-landschap/catalogus-groenblauwe-diensten/
- netwerkplatteland.nl/sites/default/files/u3351/Workshop%20De%20kracht%20van%20de%20kennisketen.pdf
- proeftuinprecisielandbouw.nl/gecombineerde-opgave-te-vereenvoudigen-bij-strokenteelt
- trouw.nl/duurzaamheid-natuur/de-overheid-zit-de-duurzame-boer-in-de-weg-bbd71233/
- clm.nl/impact-van-clm/thema-s/gebiedsprocessen/grond-pacht

College van Rijksadviseurs

Berno Strootman
Floris Alkemade
Daan Zandbelt
Sera van den Wittenboer
Marieke Francke
Rienke Groot

Tekst advies

College van Rijksadviseurs
Noël van Dooren

Tekst essays

Berno Strootman, Jan Willem Erisman, Krijn Poppe, Merel Hondebrink, Jeroen Pijlman,
Evert Prins, Pieter Struyk, Jan-Paul Wagenaar, Sera van den Wittenboer, Marieke Francke

Tekstredactie

Marijke Bovens

Ontwerp

Eline Hoftiezer

Onderzoek en ontwerp**Louis Bolk Instituut**

Jan Willem Erisman
Merel Hondebrink
Jeroen Pijlman
Evert Prins
Pieter Struyk
Jan-Paul Wagenaar

Flux landscape architecture (De Marne)

Gerwin de Vries
Jonas Papenborg
Kris Kersten
Delina Wilbrenninck

van Paridon x de Groot (Krimpenerwaard)

Ruut van Paridon
Karen de Groot

NOHNIK architecture and landscapes (Salland)

Jorrit Noordhuizen
Wieteke Nijkrake
Thije Poels
Lotte Meijer
Corné Bloed

Kenniscentrum Landschap RUG

Lisa Timmerman
Theo Spek
Jeroen Wiersma

Met dank aan

Wij danken de volgende mensen voor hun input:

Niek Hazendonk, Marije Beens, Nanou Beekman, Rob van Brouwershaven, Lieke Hendrix, Michel Berkelmans, Aard Mulders, Patricia Braaksma, Christien Stoker, Mariska Harte, Jitske Laar, Tim Verhoef, Leo Oprel, Miranda Meijster, David van Zelm van Eldik, Charles Aangenendt, Corine de Zeeuw, Frank Altenburg, Edwin Raap, Andrea Klomp, Leo Pols, Frank van Dam, Gerrit-Jan van Herwaarden, Theo Vogelzang, Alex Datema

Uitgave van het College van Rijksadviseurs

College van Rijksadviseurs
Postbus 16169
2500 BD Den Haag

Bezoekadres
Korte Voorhout 7
2511 CW Den Haag
www.collegevanrijksadviseurs.nl

Juli 2020

Het Nederlandse landschap kent een grote diversiteit en heeft veel bijzondere kwaliteiten. Deze landschappen zijn in de afgelopen eeuwen vrijwel volledig gemaakt door boeren; landbouw en cultuurlandschap zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Door de intensivering van de landbouw neemt de kwaliteit van bodem, water, biodiversiteit steeds verder af en zijn veel van de kenmerkende kwaliteiten van het landschap verdwenen. De boeren hebben het gevoel dat ze hun best doen om aan alle, steeds veranderende regels te voldoen en ervaren tegelijkertijd dat ze weinig maatschappelijke waardering krijgen voor wat ze doen. Het is daarom hoog tijd voor een koerswijziging.

Is er een *New Deal* denkbaar tussen boer en maatschappij die zorgt voor een eerlijker inkomen voor de boeren, schoon water en schone lucht, een gezonde bodem, meer biodiversiteit en een aantrekkelijk landschap? Om dat te onderzoeken heeft het College van Rijksadviseurs drie pilots opgezet: in Salland (zand), de Krimpenerwaard (veen) en De Marne (klei). Er is in de pilots samengewerkt met lokale en regionale overheden, boeren, agrarische collectieven en organisaties voor landschap en natuur. De pilots hebben elk een perspectief opgeleverd voor landschapsinclusieve landbouw in 2050. Van elke pilot is een publicatie beschikbaar.

Op basis van die inzichten uit de pilots is een advies uitgebracht aan het Rijk. Met het advies beoogt het College van Rijksadviseurs bij te dragen aan beleidskeuzes op rijksniveau die transitie naar landschapsinclusieve landbouw versnellen. In deze publicatie vindt u het advies en een serie verdiepende essays die het advies van context voorzien.