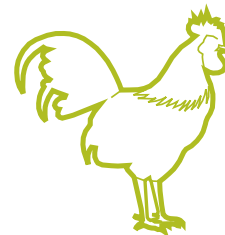
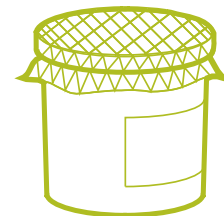
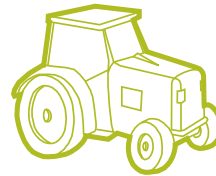
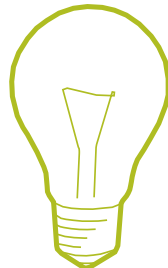
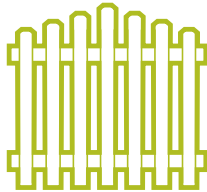
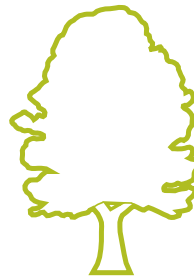
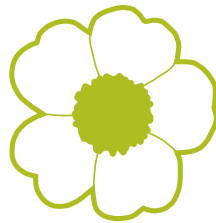
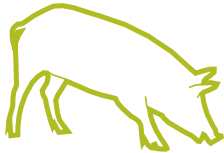


“Logisch, maar wel spannend”

Twaalf gesprekken over de Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020





Sprekend platteland

Colofon

Dit rapport is een impressie van twaalf gesprekken over de Houtskoolschets Europees landbouwbeleid 2020, uitgevoerd in opdracht van het Ministerie van LNV. Organisatie, gespreksleiding en rapportage was in handen van vier onafhankelijke adviseurs verenigd in het tijdelijke samenwerkingsverband Sprekend Platteland, te weten: Marcel Brosens, Bernard Heijde-man, Gerko Hopster en Marjolein Nagel. De illustraties in dit rapport zijn van André Weenink.

Inhoud

Het rapport in het kort	5
Inleiding	13
1 Ondernemerschap in de landbouwsector	17
2 Het nieuwe Europese Landbouwbeleid en de Houtskoolschets	20
3 Concurrentiekracht en innovatie	23
4 Maatschappelijk waardevolle gebieden	26
5 Belonen van maatschappelijke prestaties	30
6 De uitvoering	34
7 Maatschappelijke dialoog	38
Conclusies en aanbevelingen	43
Bijlagen	49

Het rapport in het kort

Een nieuw Europees landbouwbeleid

Het kabinet heeft op 12 september 2008 zijn visie voor de langere termijn op het Europese landbouwbeleid, de Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020, vastgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd. Het kabinet streeft naar een stapsgewijze invoering van de visie in de periode 2010 – 2020, met een vloeiende overgang van de huidige landbouwsubsidies naar een nieuw systeem van beloning voor maatschappelijke prestaties. Het gaat dan onder andere om de zorg voor landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn.

Volgens die visie moet de land- en tuinbouw zich blijven ontwikkelen en vernieuwen, om aan de steeds veranderende krachten van de markt én aan de wensen van de samenleving te voldoen. Het nieuwe beleid zet daarom in op drie hoofddoelen:

1. Versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid, met name door kennis en innovatie en instrumenten voor risicobeheer;
2. Het belonen van agrarische ondernemers voor het in stand houden van de basiskwaliteit van maatschappelijk waardevolle gebieden;
3. Beloning voor zichtbare maatschappelijke prestaties van individuele agrarische ondernemers, zowel binnen als buiten maatschappelijk waardevolle gebieden.



De Houtskoolschets dient meteen als voorbereiding op de discussie die in de Europese Unie gevoerd gaat worden over het landbouwbeleid voor de periode 2013 - 2020. De Europese Commissie moderniseert en vereenvoudigt haar landbouwbeleid, zodat de Europese landbouw beter in kan spelen op de groeiende vraag naar voedsel in de wereld en op uitdagingen als klimaatverandering, waterbeheer, natuurlijke rijkdom (biodiversiteit) en hernieuwbare energie. De Europese landbouwministers bereikten daartoe eind november 2008 een akkoord over de zogenoemde Health Check. Met deze tussentijdse evaluatie van het Europese landbouwbeleid is de werking van de hervormingen uit 2003 beoordeeld en zijn de contouren voor de komende jaren vastgesteld. Er komt meer geld voor plattelandsbeleid door de inkomenssteun van agrarische ondernemers af te romen oplopend van 5% nu tot uiteindelijk 10% in 2012. Deze extra middelen moeten lidstaten besteden aan de 'nieuwe Europese uitdagingen': klimaatverandering, waterbeheer, biodiversiteit en

hernieuwbare energie. Daarnaast maakt de Health Check het ook mogelijk om zo'n 10% van de inkomenssteun in te zetten voor onder andere milieumaatregelen, dierenwelzijn, dierziekten en risicobeheer. Nederland kan tevens aanpassingen maken in de wijze waarop ze de inkomenssteun inzet naar ondernemers en gebieden.

In gesprek met belanghebbenden

De praktische uitwerking en het tempo van de transitie naar het nieuwe Europese landbouwbeleid wil minister Verburg in samenspraak met betrokkenen vormgeven. De projectgroep Sprekend Platteland heeft in opdracht van het ministerie van LNV twaalf gesprekken met belanghebbenden georganiseerd, waarbij de Houtskoolschets centraal stond. We vroegen de deelnemers om hun ambities (als ondernemer of met het gebied), om hun reactie op de Houtskoolschets (specifiek de drie doelen en de vier waarden) en over mogelijke eerste stappen in de uitvoering: hoe, waar en wanneer? De gesprekken zijn verspreid over Nederland gehouden: negen keukentafelgesprekken bij agrarisch ondernemers, twee themasessies en een slotbijeenkomst. De groepssamenstelling was divers en afgestemd op het thema of gebied. Bij alle gesprekken waren agrarische ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheden aanwezig. In totaal hebben 142 personen deelgenomen aan de verschillende gesprekken.

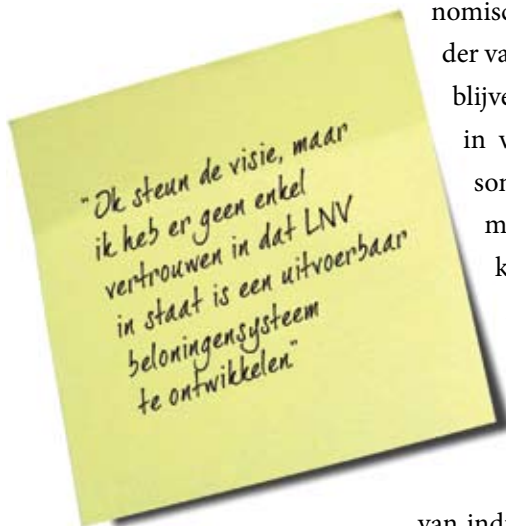
De verandering komt niet als een verrassing

De reacties op de Houtskoolschets waren gematigd positief. De ingezette beleidsverandering kwam voor niemand als een verrassing en werd over het algemeen als redelijk of logisch ervaren. Ook de geschetste ontwikkelrichting en de drie hoofdoelen werden overwegend instemmend ontvangen. Positieve reacties waren: "Het landschap krijgt eindelijk weer economische waarde", "Hiermee voelen we ons (eindelijk) erkend als hoeder van natuur en landschap" en "Dit geeft ons de mogelijkheid om te blijven boeren in moeilijke gebieden". Er was wel een groot verschil in verwachtingen over hoe de veranderingen zullen uitpakken:

soms was de stemming optimistisch: "geef ons nu maar de ruimte, maak een aantal overzichtelijke regelingen waar we gebruik van kunnen maken als dat ons uitkomt en val ons niet te veel lastig met bureaucratisch gedoe; wij redden ons verder wel". Aan andere tafels was de sfeer juist zorgelijk: "zonder inkomenssteun redden we het niet; prima als de regeling verandert, maar wij hebben het geld wel nodig om het hoofd boven water te houden". Deze verschillen waren vooral op de houding en stijl

van individuele ondernemers terug te voeren en niet noodzakelijk op

het soort ondernemer (wel of geen steun nu, akkerbouw of veeteelt) of het soort gebied (wel of niet met beperkingen). Verder was er argwaan of het ministerie van LNV het wel lukt om de geschetste beleidsverandering goed te begeleiden. "Ik steun de visie", zei iemand, "maar ik heb er geen enkel vertrouwen in dat LNV in staat is een uitvoerbaar beloningensysteem te ontwikkelen." Hier zat enig oud zeer. Boeren voelden zich soms ondergewaardeerd en miskend door het ministerie van LNV en bovendien had men niet zelden slechte ervaringen met de uitvoerbaarheid van de huidige regelgeving.



De Houtkoolschets noemt vier maatschappelijke waarden waarvoor de markt niet of onvoldoende werkt: landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn. De meeste gesprekspartners herkennen deze waarden. Van de vier vond men landschap het belangrijkste. Voedselzekerheid werd regelmatig als waarde toegevoegd, met als argument dat ook hier de markt niet voldoende functioneert. De maatschappij wil immers goedkoop voedsel en de lage prijzen en dus lage opbrengsten komen vooral voor rekening van de boer. Ook cultuurhistorie en energie werden als belangrijke waarden genoemd aansluitend op of als onderdeel van landschap en milieu. Bij dierenwelzijn stuitte we hier en daar op gefronste wenkbrauwen: voor de meeste ondernemers al een vanzelfsprekendheid en bovendien wettelijk goed geregeld.

De praktische consequenties van het nieuwe Europese Landbouwbeleid waren voor de meeste deelnemers nog niet goed te overzien en de houding ten opzichte van de toekomst was over het algemeen afwachtend.

Voorsprong behouden door innovatie met lef

Vrijwel iedereen onderschreef de doelstelling “versterken concurrentiekracht en duurzaamheid”. In de gesprekken klonk trots door op de concurrentiepositie die Nederland inneemt ten opzichte van de rest van de wereld. “De koppositie van de Nederlandse landbouw moeten we blijven koesteren”. Maar ook alertheid: “We moeten flink investeren in innovatie, want we zijn onze voorsprong in rap tempo aan het verliezen”, en “We moeten verder kijken dan vijftien jaar, omdat andere gebieden zoals Oost-Europa zich verder ontwikkelen en in potentie enorme hoeveelheden kunnen gaan produceren met als gevolg dat Nederland straks het nakijken heeft”. Voor het stimuleren van innovatie noemden de deelnemers, naast veel suggesties, een aantal randvoorwaarden. Laat boeren zelf beslissen waar ze behoefte aan hebben, was er zo een. Verder onderkende men dat onderzoeksbureaus en universiteiten nuttig werk doen, zeker als het gaat om fundamenteel onderzoek, maar tafelgenoten pleitten er ook voor om innovatiegelden vraaggestuurd en praktijkgericht in te zetten. Ondernemers met innovatie-ervaring vroegen om meer flexibiliteit en ruimte in innovatieregelingen: “Een nieuw idee staat per definitie nooit in een regeling, daar is het een nieuw idee voor”. En men zei: “Stel een experimenteerregeling beschikbaar waarbij het niet erg is als er eens iets mislukt. Bij voorkeur geen bureaucratische afrekenregels of te strakke doelen. Geef ruimte aan lef en creativiteit”.



Volop discussie over maatschappelijk waardevolle gebieden

In bepaalde, maatschappelijk waardevol gebieden zouden boeren in aanmerking moeten kunnen komen voor een vergoeding om ze in dat gebied te houden. Ondanks bepaalde beperkingen kunnen ze dan toch concurrerend ondernemen, aldus de Houtskoolschets. In het principe kon menigeen zich vinden, maar in de praktische vertaling ontstonden voor- en tegenstanders van het aanwijzen van gebieden voor specifieke vergoedingen. Aan de ene kant deelnemers die aangaven dat agrarische ondernemers in sommige gebieden echt op achterstand staan. “Met dezelfde koeien als ik hier heb, zou mijn melkopbrengst in het oosten van het land beduidend hoger uitvallen”, lichtte een boer het nadeel van het hoge grondwaterpeil in zijn veengrond toe. “Logisch dus dat er iets moet worden gedaan om boeren in die gebieden te ondersteunen, ten minste als we het belangrijk vinden dat ze blijven en we het boerenlandschap willen behouden”. Aan de andere kant waren er deelnemers die moeite hadden met het aanwijzen van specifieke gebieden. Het kan leiden tot ‘ongelukken’ langs de grenzen van die gebieden: wel ‘handicaps’, geen vergoeding en dus oneerlijke concurrentie. Daarnaast vonden velen het niet democratisch: “Iedereen zou in beginsel in aanmerking moeten komen voor een vergoeding of compensatie, niet alleen ondernemers uit bepaalde



gebieden.” Een ander nadeel: het kan ertoe leiden dat gebieden ‘op slot’ gaan, dus dat ondernemen alleen maar ingewikkelder wordt.

Mochten er gebieden worden aangewezen, dan ligt een hectarevergoeding voor de hand. Volgens tafelenoten die zich hierover uitspraken moet het dan een gebiedsspecifieke vergoeding zijn, die is gebaseerd op verschillende factoren. Denk aan de fysieke situatie en de kernwaarden van het gebied, maar ook de commerciële kansen. De hectarepremie mag bovendien niet marktverstoring werken.

Door een aantal deelnemers werd een hectarevergoeding als niet stimulerend voor ondernemerschap gezien. “Het is toch een vorm van je hand ophouden”. De gespreksdeelnemers uit deze ‘stroming’ zagen meer heil in het leveren van diensten door boeren, tegen een marktconforme beloning. “Dus in een veenweidegebied vergoed

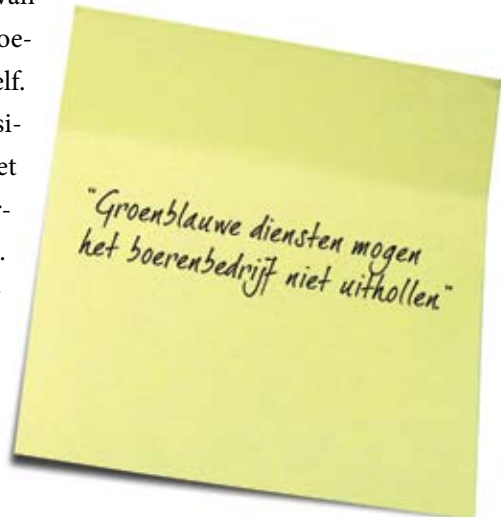
je melkveehouders niet voor het produceren bij hoog grondwaterpeil, maar in plaats daarvan ontwikkel je een dienstenpakket specifiek voor dat gebied waarop agrariërs kunnen inschrijven”.

Richt je met een vergoeding vooral op waarden waar geen vraag-aanbod situatie of ‘markt’ voor te creëren is, werd aan een tafel gezegd. Als voorbeeld het onderwerp water: waterschappen hebben ruimte voor water nodig en beschikken over geld, boeren kunnen ruimte leveren. Daar is dus al sprake van vraag en aanbod. De enige waarden die volgens de voorstanders van dit principe eigenlijk niet via de ‘markt’ te regelen zijn, zijn landschap en cultuurhistorie.

Maatschappelijke prestaties leveren op gebiedsniveau

Welke vorm het leveren van maatschappelijke prestaties ook krijgt, het moet volgens veel ondernemers niet ten koste gaan van het boerenbedrijf. “Groenblauwe diensten mogen het boerenbedrijf niet uithollen” en “een gezond boerenbedrijf is de kern”. Het leveren van groenblauwe diensten moet idealiter op gebiedsniveau plaatsvinden. “Het heeft niet veel zin als de ene boer goede omstandigheden voor weidevogels schept en de boer ernaast niet”. De ondernemers kunnen zich verenigen en als collectief diensten aanbieden bij gemeente, waterschap en provincie. Het is dan ook makkelijker om per gebied te differentiëren. Dit gezamenlijk optreden in een gebied vraagt mogelijk om een actieve rol van de Agrarische Natuurverenigingen (ANV's), hoewel niet iedereen daar fan van was. Maar als de ANV's een stevigere rol gaan spelen, dan moeten ze wel verder professionaliseren, vinden ook de ANV's zelf.

Tijdens diverse gesprekken kwam er kritiek op de positie van natuurbeherende organisaties. Veel boeren hadden het gevoel dat diensten voor natuurbeheer door de overheid vooral bij natuurbeherende organisaties worden ondergebracht. “Boeren kunnen het ook en vaak netter, historisch passender en goedkoper”. Op de een of andere manier wordt natuurbeheer door agrariërs volgens deze ondernemers niet voor vol aangezien. Daar moet volgens hen iets aan veranderen.



Twee uitvoeringsfilosofieën

Er tekenden zich grofweg twee mogelijk uitvoeringsmodellen af in de gesprekken:

1. Centraal en landelijk uniform geregeld, waardoor iedere individuele ondernemer gelijke mogelijkheden heeft om aanspraak te maken op een bepaalde regeling.
2. Een regionale en gebiedsgerichte aanpak, waardoor samenhang en samenwerking bevorderd wordt en maatwerk op regionaal niveau mogelijk is.

Deze modellen of filosofieën zijn zowel van toepassing op de beloning voor het ondernemen in waardevolle gebieden als op de vergoeding voor het leveren van groenblauwe diensten en in zekere zin ook voor het stimuleren van innovatie. Beide modellen hebben belangrijke voor- en nadelen. Tijdens de slotbijeenkomst kozen zeven deelnemers voor een nationaal model en tien voor een regionaal. Tijdens de gesprekken verschoof de voorkeur wel, maar beide kanten op, zodat de totaalverdeling ongeveer gelijk bleef. Voor beide modellen is wat te zeggen. De beste aanpak bestaat mogelijk uit een mix van beide: een landelijk uniforme basis voor iedereen, aangevuld met gebiedsgericht maatwerk. Als voorbeeld werd door enkele deelnemers het Engelse model¹ aangehaald, een puntensysteem dat zowel landelijke als regionale invulling kent.

¹ Men doelt hier op het 'Environmental Stewardship Scheme' dat werkt met een integraal en overzichtelijk puntensysteem en dat zich richt op de individuele ondernemer. ANV's spelen daarbij geen rol. Er is een 'instap-niveau' dat in het hele land van toepassing is en een 'hoog-niveau' dat zich richt op specifieke gebieden en complexere maatregelen. Er zijn een groot aantal opties voor vrijwillige deelname en voor elke optie worden punten (per ha, of per meter) gegeven. Het totale aantal punten per bedrijf bepaalt de vergoeding. De betalingen zijn, in tegenstelling tot de groenblauwe diensten in Nederland, alleen gebaseerd op gedeelde inkomsten.

De minister van LNV wil voor 2013 de eerste stappen zetten in de richting van een nieuw Europees Landbouwbeleid. Deze eerste stappen zijn in ieder gesprek aan de orde geweest. Het meest gehoorde commentaar was: ons maakt het niet zo veel uit als we maar weten waar we aan toe zijn en voldoende tijd krijgen om onze bedrijfsvoering er op in te kunnen richten.

De maatschappelijke dialoog

De twaalf rondetafelgesprekken waren mede bedoeld om de door het kabinet gewenste maatschappelijke dialoog over de vernieuwing van het landbouwbeleid een vervolg te geven en verder te verdiepen. Aan iedere tafel waren daarom naast agrarische ondernemers ook vertegenwoordigers van 'de maatschappij' aanwezig: recreatieondernemers, kritische consumenten en burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, gemeenten, provincies en waterschappen. Veel deelnemers benadrukten het belang van de dialoog tussen ondernemers en de maatschappij. Vanuit het oogpunt dat een moderne ondernemer niet (meer) los van de maatschappelijke ontwikkelingen kan opereren, maar ook vanuit een oprechte wens om gezamenlijk op te trekken in de vraagstukken en doelstellingen waar het nieuwe landbouwbeleid voor staat. Ook de andere kant van de medaille werd nogal eens genoemd: meer kennis en begrip voor het boerenbedrijf vanuit de maatschappij is nodig om een eerlijk gesprek te voeren.

Bevindingen

De vijf belangrijkste conclusies

1. De grote lijn van de beleidsverandering staat nauwelijks ter discussie. Er is wel zorg over de praktische uitvoering van het nieuwe landbouwbeleid. Men is vooral beducht voor een gebrek aan continuïteit en te veel bureaucratie in het sluiten van overeenkomsten en het toezicht op de uitvoering. Het vertrouwen dat de (rijks)overheid nieuwe effectieve en efficiënte regelingen ontwerpt is beperkt. Dit gebrekkige vertrouwen komt mede voort uit slechte ervaringen met huidige regelingen.
2. Agrarische ondernemers en andere belanghebbenden zijn tevreden met de aandacht voor concurrentiekracht en duurzaamheid, maar zien wel ruimte voor een betere aanpak en uitvoering van met name innovatie.
3. De meeste deelnemers onderschrijven dat er maatschappelijk waardevolle gebieden zijn waar agrarische ondernemers een belangrijke rol moeten blijven spelen om cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten te behouden. Mochten ondernemers in maatschappelijk waardevolle gebieden voor hun rol worden beloond, dan ziet men dat wel het liefst gekoppeld aan actieve prestaties, omdat dit het ondernemerschap het meeste stimuleert. Als idee is aangedragen: ontwikkel voor maatschappelijk waardevolle gebieden extra dienstenpakketten voor ondernemers. Men onderkent dat daarmee overlap ontstaat met de groenblauwe diensten.
4. Het principe van vergoeding voor maatschappelijke prestaties en het uitbouwen van groenblauwe diensten wordt positief ontvangen, zolang het een aanvulling blijft op het agrarische bedrijf en het om economisch rendabele vergoedingen gaat. Agrarisch ondernemers zien graag dat ze serieuzer worden genomen als alternatief voor natuurbeherende organisaties.

5. Het ministerie van LNV oogste waardering voor het initiatief tot de gesprekken en er was dan ook veel animo voor. Via de gesprekken heeft het ministerie buiten haar eigen institutionele overlegstructuren kunnen reiken. De door iedereen gewaardeerde diversiteit aan tafel bleek ook een valkuil. De gespreksdeelnemers namen wel kritisch stelling ten opzichte van elkaar, maar waren tegelijkertijd op zoek naar een gemeenschappelijk referentiekader voor het gebied waarin het gesprek plaatsvond. Een zinvolle confrontatie tussen maatschappelijke belangen en agrarische belangen bleef te vaak uit.

De vijf belangrijkste aanbevelingen

1. Veel deelnemers vragen om een heldere en langjarige visie op agrarisch ondernemerschap. Ofwel: concreet, steekhoudend en duurzaam beleid voor de komende tien tot vijftien jaar. De Houtskoolschets biedt een begin van dat perspectief, maar het kan concreter voor ondernemers en bovendien meer in samenhang met andere beleidsontwikkelingen.
2. Deelnemers aan de gesprekken hebben een duidelijke handschoen neergelegd om innovatie in de sector beter te organiseren en faciliteren. Vraag- en praktijkgericht, de ondernemer meer aan het roer, meer flexibiliteit, meer durf, dat soort dingen. Het is aan het ministerie van LNV om die handschoen, samen met eventuele partners, op te pakken.
3. Opereer zorgvuldig bij het vaststellen van maatschappelijk waardevolle gebieden en motiveer de gemaakte keuzen, zeker als (mede) op basis van die gebieden beloningen voor ondernemers worden bepaald. Onderzoek de mogelijkheden om in de maatschappelijk waardevolle gebieden alleen extra te belonen voor actieve prestaties ofwel daadwerkelijk beheer, bijvoorbeeld via een aangepast dienstenpakket voor die gebieden.
4. Sluit bij de uitvoering daar waar mogelijk aan bij regionale samenwerkingsverbanden. Overweeg een stimulans voor regionale samenwerking om het effect van groenblauwe diensten op de kwaliteit van natuur en landschap (bijvoorbeeld de weidevogelstand, waterpeil of ecologische verbindingen) te optimaliseren. Maar verhef regionale samenwerking niet tot norm.
5. Houd de uitvoering praktisch. Stem af met andere overheden, projecten en regelingen. Ontwikkel instrumentarium in overleg met belanghebbenden en redeneer niet teveel (of alleen) vanuit politieke, beleidsmatige of juridische referentiekaders. Blijf het praktijkperspectief opzoeken, via een vervolg van de dialoog bijvoorbeeld, het toetsen van uitvoeringsmodellen in simulaties en proefprojecten of via het adopteren en monitoren van concrete praktijkcases.



Inleiding

Achtergrond

Het Europese landbouwbeleid is na de Tweede Wereldoorlog ontstaan om te zorgen voor voldoende voedselproductie binnen de Europese Gemeenschap. Agrarische bedrijven ontvingen subsidie voor hun productie. Deze productiesteun leidde na verloop van tijd echter tot overproductie, waarna onder meer het melkquotum werd ingevoerd. Sinds 2003 is de productiesteun omgevormd naar inkomenssteun aan agrarische bedrijven. Deze is in Nederland gebaseerd op de productie in de jaren daarvoor. Met het streven naar vrije wereldhandel en de toenemende vraag naar maatschappelijke prestaties van agrarische ondernemers is deze inkomenssteun aan agrarische bedrijven haar maatschappelijke legitimatie aan het verliezen.

De landbouwministers sloten in november 2008 een politiek akkoord over de zogeheten Health Check, een tussentijdse evaluatie van de werking van de hervormingen uit 2003. De Europese Commissie wil het Europese landbouwbeleid de komende jaren verder moderniseren en vereenvoudigen, zodat de landbouw beter in kan spelen op de groeiende vraag naar voedsel in de wereld en de bestaande landbouwsubsidies kunnen worden ingezet voor duurzame productie. Ook wil de Europese Commissie haar landbouwbegroting sterker in gaan zetten voor nieuwe Europese uitdagingen. De Commissie wil bijvoorbeeld meer geld vrij gaan maken voor de bijdrage van de landbouw aan het opvangen en afremmen van klimaatverandering, aan waterbeheer, hernieuwbare energie en natuurlijke rijkdom (biodiversiteit).

In 2020 moet de inkomenssteun volledig van de productie zijn losgekoppeld. Genoemde hoofdlijnen van het nieuwe EU-beleid worden de komende maanden in Nederland en de andere lidstaten verder uitgewerkt voor de periode 2010 tot en met 2013. Vanaf 2009 zal ook een Europese discussie starten over de toekomst van het landbouwbeleid voor de periode daarna. De Nederlandse inbreng in die discussie heeft het kabinet voorbereid met de zogenoemde Houtskoolschets.



Houtskoolschets

Het kabinet steunt op hoofdlijnen de voorstellen van de Europese commissie. Op 12 september 2008 heeft zij haar eigen visie op het Europese landbouwbeleid, de Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020, vastgesteld en naar de Tweede Kamer gestuurd. De land- en tuinbouw moeten zich volgens het kabinet kunnen blijven ontwikkelen en vernieuwen om zich zowel aan de steeds veranderende krachten van de markt als aan de wensen van de samenleving te kunnen aanpassen. Het nieuwe beleid zet daarom in op drie hoofddoelen:

1. Versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid, met name door kennis en innovatie en instrumenten voor risicobeheer;
2. Het belonen van agrarische ondernemers voor het in stand houden van de basiskwaliteit van maatschappelijk waardevolle gebieden;
3. Beloning voor zichtbare maatschappelijke prestaties van individuele agrarische ondernemers, zowel binnen als buiten maatschappelijk waardevolle gebieden.

Gesprekken over de inkleuring van de Houtskoolschets

Wil Nederland anticiperen op het nieuwe Europese landbouwbeleid, dan moeten op uiterlijk 1 augustus 2009 de nationale keuzes voor de eerste aanpassingen in het landbouwbeleid voor de periode 2010-2013 in Brussel zijn gemeld. Tegelijkertijd: de praktische uitwerking en het tempo van de transitie naar een nieuw Europees landbouwbeleid wil minister Verburg in samenspraak met betrokkenen vormgeven. Zij wil voor het bepalen van het kabinetsstandpunt over de invoering van de Health Check in Nederland inzicht hebben in de opvattingen van direct betrokkenen en de kansen voor de gewenste vernieuwing. De projectgroep Sprekend Platteland is door het ministerie van LNV gevraagd de gesprekken met direct betrokkenen te organiseren. In de periode oktober tot en met december 2008 zijn twaalf gesprekken gehouden, waarbij de Houtskoolschets centraal stond.

Aanpak gesprekken

De gesprekken zijn verspreid over Nederland gehouden. Er zijn negen keukentafelgesprekken georganiseerd in verschillende typen gebieden: drie vlak bij Natura 2000 gebieden, drie in Nationale Landschappen, twee in gebieden met weinig beperkingen voor de landbouw en een bijeenkomst (met daarin drie parallelle gesprekken) met vertegenwoordigers uit een drietal gebieden met beperkingen, maar niet gelegen bij een Natura 2000 gebied of in een Nationaal Landschap. Aan de verschillende keukentafelgesprekken namen gemiddeld circa tien personen deel. Daarnaast zijn er twee themasessies gehouden: één over agrarische natuurverenigingen en één over de kansen van het Europese landbouwbeleid voor de intensieve veehouderij. Aan deze sessies namen 15-20 personen deel.

We benaderden potentiële deelnemers vanuit ons eigen netwerk, via het netwerk van LNV en door 'koud' te bellen. Het streven was om personen met verschillende achtergronden aan tafel te krijgen, met een accent op agrarisch ondernemerschap. We ontmoetten in het algemeen veel bereidheid om mee te doen.



De uiteindelijke groepssamenstelling was divers en telkens afgestemd op het thema of gebied. Bij alle gesprekken waren agrarische ondernemers en vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven en overheden aanwezig. Ook was het ministerie van LNV bij ieder gesprek door één of meerdere mensen vertegenwoordigd.

De bijeenkomsten waren informeel en persoonlijk van opzet. De stemming was overwegend kritisch en constructief, soms ook emotioneel. We verzochten tafelgenoten vooral op persoonlijke titel te spreken, en niet per se standpunten van een organisatie te vertegenwoordigen. Meer inhoudelijk vroegen we de deelnemers om hun ambities (als ondernemer of met het gebied), om hun reactie op de Houtskoolschets (specifiek op de drie doelen en de vier waarden) en over mogelijk eerste stappen in de uitvoering (hoe, waar en wanneer)?

Na de keukentafelgesprekken en themasessies vond een slotbijeenkomst plaats. Daaraan deed een selectie van de gesprekspartners uit de eerste elf gesprekken mee, aangevuld met enkele nieuwe deelnemers. De slotbijeenkomst had als doel om alle tot dusver verzamelde informatie op de belangrijkste hoofdthema's verder te verdiepen. Aan de slotbijeenkomst namen 22 personen deel.

In totaal hebben 124 personen deelgenomen aan de gesprekken. In de bijlagen vindt u een overzicht van alle gesprekken en een lijst van soorten en aantallen deelnemers.

Leeswijzer

In dit rapport hebben we de belangrijkste geluiden aan tafel bij elkaar gebracht. We hebben daarbij zo goed mogelijk geprobeerd recht te doen aan de woorden van de deelnemers. Liever laten we via dit rapport een rijk pallet aan meningen zien, dan dat we het terugbrengen tot wat de meerderheid vindt. Het risico is dan namelijk dat interessante geluiden ondersneeuwen. Om de sfeer van de bijeenkomsten te versterken, hebben we het rapport geardeerd met quotes. Dat zijn lang niet altijd de woorden zoals letterlijk gezegd, vaak hebben we ze vanwege de leesbaarheid ingekort of bijgeslepen. Wel geven de quotes een zo getrouw mogelijke weergave van wat ons op het hart is gedrukt.

Het verslag begint met een algemene sfeerimpressie van het ondernemerschap in de landbouwsector (hoofdstuk 1). In de hoofdstukken 2, 3 en 4 komen de drie hoofddoelen van de Houtskoolschets stuk voor stuk aan bod en de reacties die we daarop hoorden. Hoofdstuk 5 gaat in op de uitvoering: hoe nu verder en welke organisatievorm is volgens de betrokkenen het meest passend? In hoofdstuk 6 gaan we kort in op de dialoog zelf: in hoeverre heeft deze een bijdrage geleverd aan de beoogde “vermaatschappelijking” van het landbouwbeleid? We sluiten af met conclusies en aanbevelingen. In de bijlagen vindt u een overzicht van de gesprekken (bijlage 1) en een lijst met soorten en aantallen deelnemers (bijlage 2).

Het rapport is geardeerd met illustraties die deels tijdens, deels naar aanleiding van de gesprekken zijn gemaakt.

1 Ondernemerschap in de landbouwsector

Er zijn veel soorten bedrijven in de landbouwsector: groot, klein, met en zonder inkomenssteun, met en zonder nevenactiviteiten, akkerbouwers, melkveehouders, intensieve veehouders, tuinders, bollentelers, et cetera. Ze hebben allemaal aan tafel gezeten en hun visie op het landbouwbeleid en hun ondernemerschap gegeven.

Visie op de toekomst

De startvraag bij de keukentafelgesprekken was steeds: hoe ziet u dit gebied over tien tot vijftien jaar en wat is de rol van u of uw bedrijf dan? Dat was voor de meeste aanwezigen een lastig te beantwoorden vraag. Enerzijds omdat er zoveel onzekere invloeden van buiten zijn (prijs- en marktontwikkelingen, nationaal beleid als Natura 2000 en het Europese Landbouwbeleid), maar ook omdat veel agrarische ondernemers niet vanuit een brede langetermijnvisie op de toekomst lijken te opereren. Veel deelnemers spraken hun bezorgdheid uit over een vrije wereldmarkt voor landbouwproducten, maar men dacht ook dat het geen zin heeft zich daar nog tegen te verzetten. In de antwoorden klonk eerder de behoefte aan continuïteit en behoud van huidige waarden door dan een strategische blik op de toekomst. Vaak werd daarbij ook gepleit voor behoud van het gezinsbedrijf. Een ondernemende varkenshouder zei: “intensieve veehouderij op (nog) industriële(re) schaal past niet in het cultuurlandschap, maar er moet wel ruimte zijn voor uitbreiding en vernieuwing van familiebedrijven”.

Twee uitersten ...

Er was een aantal ondernemers dat aangaf vrijuit te willen en kunnen ondernemen, mits niet of minder lastig gevallen door “onnodige” of “steeds veranderende” regels en procedures. Deze groep onderstreepte binnen kaders en vanuit maatschappelijke verantwoordelijkheid bij te willen en zullen dragen aan de vier geformuleerde waarden van het Europese Landbouwbeleid (natuur, landschap, milieu en dierenwelzijn). Een ander uiterste werd gevormd door deelnemers die duidelijk zeiden dat boeren in hun gebied niet zonder steun kunnen overleven. Boeren voelden zich nu al overbelast en ondergewaardeerd en waren zeer stellig in hun eis dat het landbouwgeld op het boeren erf dient te blijven.

... en alles daartussenin

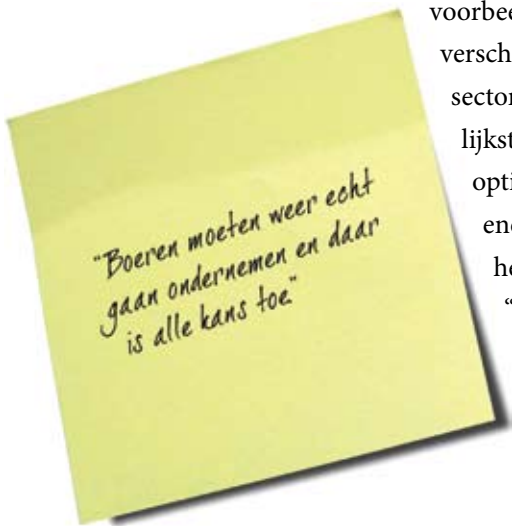
Tussen deze uitersten zaten vele schakeringen:

- Een ondernemer uit Flevoland die een visie op agrarisch ondernemen heeft ontwikkeld volgens een ketenbenadering, waar hij ook andere bedrijven uit de keten bij betrokken heeft (toeleveranciers en productverwerkende bedrijven), maar nu toch niet verder komt omdat hij geen investeringsbudget los krijgt.
- Diverse ondernemers die mogelijkheden zagen in een combinatie van functies: landbouw met zorg, natuur, recreatie, streekproducten, et cetera.
- Ondernemers die wel een vergoeding willen ontvangen voor de beperking die zij hebben, maar niet willen worden gedwongen om bijvoorbeeld aan natuurbeheer te doen

(keuze voor vrij ondernemerschap).

- Enkele ondernemers waren van mening dat ondernemers geen vergoeding moeten krijgen, maar een betere prijs voor hun producten: “Boeren krijgen te weinig geld voor hun producten, ze laten zich dit elke keer overkomen”.
- En vele ondernemers die nu op een of andere manier betrokken zijn bij natuurbeheer, landschapsonderhoud, educatie e.d. Er waren ondernemers die daarbij pleitten voor meer samengaan tussen landbouw en natuur. “We moeten er vanaf dat bij compensatie, van bijvoorbeeld infrastructurele werken, steeds het realiseren van nieuwe natuur de standaardoplossing is. We hebben de grond hard nodig voor productie en de burger vraagt niet om pure natuur”. Iemand zei: “het geld voor natuur moet vooral naar beheer en minder naar aankoop”.

Kortom een grote diversiteit aan opvattingen over ondernemerschap en maatschappelijke verantwoordelijkheid passeerde de revue. Er is niet een duidelijke scheidslijn te trekken tussen gebieden, soorten ondernemers, of ze nu wel of geen steun ontvangen of in leeftijd bij-



voorbeeld. De verschillen zijn puur terug te brengen tot individuele verschillen en stijlen. Natuurlijk is het in het ene gebied of de andere sector moeilijker of makkelijker ondernemen, maar in de moeilijkste gebieden en de lastigste sectoren zaten soms toch de meest optimistische en toekomstgerichte boeren. “Er zit hartstikke veel energie in dit gebied, met veel jonge boeren”, aldus een boer uit het lastige veenweidegebied Gouwe-Wiericke in Zuid-Holland. “Weg met al die steun”, vertrouwde een andere ondernemer uit het oosten van het land ons in een nagesprek toe: “Boeren moeten weer echt gaan ondernemen en daar is alle kans toe”. In Zeeland zei men: “Laat hier alsjeblieft niet een zak met geld ontploffen”.

Samenwerking

Hoewel alle deelnemers wel op een of andere manier verbonden zijn aan hun gebied of werkzaamheden verrichten voor een maatschappelijke organisatie of gezamenlijk doel, was er niet in alle regio's evenveel actieve gebiedsgerichte samenwerking. In diverse gebieden bleek een goed georganiseerde samenwerkingsstructuur te bestaan om thema's als agrarisch natuurbeheer, landschapsonderhoud, streekproducten en innovatie te begeleiden en coördineren. Goede voorbeelden daarvan zijn in vrijwel elke provincie te vinden. In andere gebieden was de samenwerkingsstructuur veel latenter of helemaal niet aanwezig. Sommigen pleitten voor veel meer samenwerking tussen landbouw en andere sectoren. In enkele gesprekken spraken deelnemers uit verschillende sectoren naar elkaar toe de wens uit om meer te gaan samenwerken. Een akkervogelbeschermer uit Groningen zei: “Het zou boeiend zijn om het verhaal over de gebiedskwaliteiten, die wij kennelijk gezamenlijk van waarde vinden, ook samen op de Haagse bureaus te krijgen”. In een aantal gevallen werden daar zelfs aanzetten toe gegeven na afloop van het keukentafelgesprek.

De themabijeenkomst met agrarische natuurverenigingen (ANV's) was een krachtig pleidooi voor het versterken van samenwerking en de rol daarbij van ANV's (professionalise-

ren!). In andere gesprekken werd dat pleidooi zowel onderschreven als afgewezen. De afwijzende reacties leken vooral geënt op het idee dat ANV's een algemeen vertegenwoordigend en dwingend karakter zouden kunnen krijgen. Iemand zei bang te zijn voor een nieuw soort Landbouwschap.

Tijdens de slotbijeenkomst is aan deelnemers gevraagd of de minister de samenwerking in gebieden zou moeten stimuleren en bevorderen of dat ze deze juist van onderop zou moeten laten ontstaan, al naar gelang de behoefte in een gebied. De meningen waren hierover verdeeld, maar het meest gehoord was het advies: help die gebieden die er om vragen bij het organiseren van hun samenwerking, maar ga dit niet van bovenaf opleggen.

Schaalvergroting en specialisatie

Gevraagd naar de gevolgen van de nieuwe koers zagen de gesprekspartners een teneur van schaalvergroting en specialisatie. Een tendens die nu ook al gaande is, maar versterkt zal worden door het nieuwe landbouwbeleid. Boeren zullen kiezen voor ondernemerschap. Kostprijsverlaging door schaalvergroting lijkt dan de belangrijkste kans om nog rendabel te kunnen opereren. Iemand zei: "Het is onvermijdelijk om op te schalen om de kostprijs te verlagen. Daar zou de Houtskoolschets zich sterker over moeten uitspreken. We hebben in Nederland gelukkig wel een pré, omdat we grote markten dichtbij hebben in West-Europa". Anderen zullen zich specialiseren in nichemarkten (biologisch, streekproducten) en/of zich richten op verbreding. Bij beide opties worden innovatie en een goede kennisinfrastructuur van groot belang geacht.

Veel agrarische ondernemers aan tafel konden voor zichzelf niet direct aangeven welke van deze twee opties, schaalvergroting of nichemarkt/verbreding, voor hen persoonlijk het meest passend was. Over het algemeen werd wel aangegeven dat met name van nichemarkten of verbreding niet de redding van het boerenbedrijf te verwachten is. "Als enkele ondernemers een speciaal product maken verdienen ze er goed aan, maar als iedereen het doet gaat de prijs omlaag" werd er gezegd. Ook de continuïteit van de afzet kan een probleem zijn: "De klant is grillig, de vraag naar streekproducten kan snel inzakken". Toch spelen steeds meer ondernemers in op de groeiende maatschappelijke vraag naar

een mooi landschap, recreatiemogelijkheden, zorgplekken, streekproducten etc. Zij hebben een rendabel en toekomstgericht bedrijf dat naast landbouwproducten ook 'nieuwe producten' levert. Het lijkt er echter op dat een grote groep ondernemers op dit moment geen heil ziet in verbreding van hun eigen bedrijf. Tegelijkertijd werd in veel gebieden ook gezegd dat een focus op groeien en concurreren

op de wereldmarkt, althans voor de grondgebonden landbouw in die gebieden, op termijn te weinig perspectief biedt. "Herinrichting om grotere percelen te krijgen zou leiden tot grote schade aan het landschap en veel minder boeren. Dat wil niemand. De landbouw wil rekening houden met het landschap. Dan moeten we zorgen dat daar geld tegenover staat, anders is er straks geen boer meer over".



2 Het nieuwe Europese landbouwbeleid en de Houtskoolschets

De Houtskoolschets geeft in hoofdlijnen weer hoe de minister van LNV, namens het kabinet, het Europese landbouwbeleid in Nederland vorm wil geven. De Houtskoolschets zet in op: (1) versterking van concurrentiekracht én duurzaamheid van de agrarische sector, met name door kennis en innovatie en instrumenten voor risicobeheer, (2) het belonen van agrarische ondernemers voor het in stand houden van de basiskwaliteit van maatschappelijk waardevolle gebieden en (3) beloning voor zichtbare maatschappelijke prestaties van individuele agrarische ondernemers in en buiten deze gebieden, bijvoorbeeld voor groenblauwe diensten of bovenwettelijke maatregelen voor dierenwelzijn of milieu.

Positief...

De reacties op de Houtskoolschets waren in alle gesprekken gematigd positief. Op een enkele individuele deelnemer na, werd in geen enkel gesprek de noodzaak van verandering ter discussie gesteld. De ingezette beleidsverandering kwam voor niemand als een verrassing en werd over het algemeen als redelijk of logisch ervaren. “Het is gerechtvaardigd, maar ook wel spannend”, zei een boer. Sommigen gaven aan de positie van andere ondernemers op het platteland, zoals recreatieondernemers, landgoedeigenaren en burgers, te missen. Ook



deze groepen zouden betaald moeten kunnen krijgen voor het leveren van maatschappelijke diensten. Veel agrariërs vinden dat, ondanks de grote aandacht in het nieuwe beleid voor maatschappelijke waarden, de agrarische bedrijfsvoering wel het uitgangspunt moet blijven. “We moeten niet doorslaan naar de andere kant” en “binnen de randvoorwaarden van het beleid, moet de landbouwproductie voorop blijven staan.”

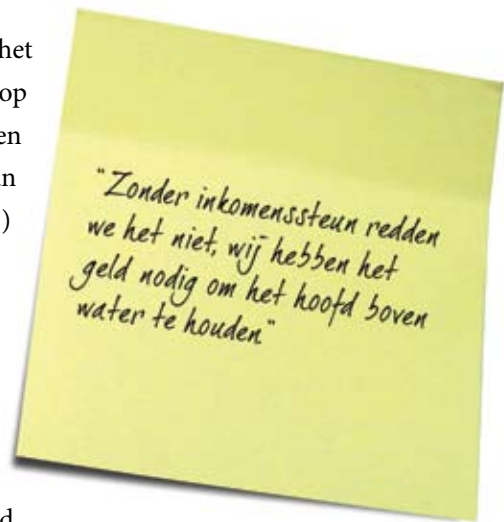
Ook de in de Houtskoolschets geschetste ontwikkelrichting en de drie hoofddoelen werden overwegend instemmend ontvangen. Positieve reacties waren: “Het landschap krijgt eindelijk weer economische waarde”, “Hiermee voelen we ons (eindelijk) erkend als hoeder van natuur en landschap” en “Dit geeft ons de mogelijkheid om te blijven boeren in moeilijke gebieden”.

...maar niet allemaal even optimistisch

Er was wel een groot verschil in verwachtingen over hoe de veranderingen zullen uitpakken: in sommige gesprekken was de stemming optimistisch “geef ons nu maar de ruimte, maak een aantal overzichtelijke regelingen waar we gebruik van kunnen maken als dat ons uitkomt en val ons niet te veel lastig met bureaucratisch gedoe; wij redden ons verder wel”. Aan andere tafels was de sfeer veel zorgelijker: “zonder inkomenssteun redden we het niet; prima als

de regeling verandert, maar wij hebben het geld wel nodig om het hoofd boven water te houden”. Deze verschillen waren vooral op de houding en stijl van individuele ondernemers terug te voeren en niet noodzakelijk op het soort ondernemer (wel of geen steun nu, met of zonder nevenactiviteiten, akkerbouw of veehouderij) of het soort gebied (wel of niet met beperkingen).

Er werd argwaan geuit of het ministerie van LNV de geschetste beleidsverandering wel tot een goed resultaat weet te brengen. “Ik steun de visie”, zei een agrariër, “maar ik heb er geen enkel vertrouwen in dat LNV in staat is een uitvoerbaar beloningssysteem te ontwikkelen.” Hier zat wel wat oud zeer. Boeren voelden zich soms ondergewaardeerd en miskend door het ministerie van LNV (“De Nederlandse boer staat over het algemeen hoog aangeschreven als ondernemer, maar dat blijkt niet uit onze positie bij LNV. We hebben geen ministerie van landbouw, maar een ministerie van natuur.”) en bovendien had men niet zelden slechte ervaringen met de uitvoerbaarheid van regelgeving. Vooral de regelingen voor (agrarisch) natuurbeheer kregen veel kritiek.



Hoe het niet moet

Aan alle tafels was het lastig om de consequenties van het nieuwe landbouwbeleid voor de individuele boerenbedrijven, maar ook voor het betreffende gebied concreet te maken. Weinig deelnemers konden aangeven wat ze als gevolg van de veranderingen zouden gaan doen of laten. Deze vraag leverde vooral veel voorbeelden en anekdotes op van hoe het niet moet:

- Regelingen of voorzieningen die onverwacht weer verdwijnen, zoals een akkerrandenregeling, een subsidie voor schone en duurzame elektriciteitsopwekking, en dergelijke.
- Natuurbeherende organisaties en onderzoeksinstituten die in de ogen van gespreksdeelnemers veel geld krijgen en daar weinig voor leveren. “Het gaat allemaal in mooie gebouwen en dure PR zitten”, werd er bijvoorbeeld over Staatsbosbeheer gezegd.
- Overheden en instanties die langs elkaar heen werken, tegenstrijdig of dubbel beleid voeren. Het Noord-Hollands duinreservaat wordt bijvoorbeeld als Natura 2000 aangewezen, de gemeente Bergen vestigt een voorkeursrecht op delen in het gebied voor het aanleggen van een Transferium voor strandbezoekers, terwijl de natuurbeheerders en ondernemers er ook graag meer ruimte krijgen. De individuele ondernemer moet moeite doen om tussen al deze invloeden het verband te blijven zien en zijn bedrijfsstrategie te bepalen.
- Bureaucratische of strikte toepassing van regels, waardoor goede ideeën onuitvoerbaar of niet subsidiabel blijken te zijn. Een voorbeeld hiervan is een Friese boer die subsidie aanvroeg voor het terugwinnen van warmte uit koemelk om zijn huis te verwarmen. Hij kon alleen ondersteuning krijgen van een duur bureau, maar geen geld om het systeem aan te leggen. Voor die subsidie heeft hij bedankt en hij heeft de innovatie op eigen kosten gedaan.

“Het is ons geld”

Duidelijk is in ieder geval dat de Houtskoolschets in dit stadium nog te weinig concreet is om gesprekspartners een beeld te geven van hun handelingsperspectief. Aan de andere kant gaven de agrarische ondernemers in de gesprekken ook niet een duidelijke visie prijs op de toekomst van hun bedrijf, waar het in de Houtskoolschets geschetste beleid al dan niet in zou passen. Bij de tips aan de minister over de verdere invulling werd vooral ingegaan op het simpel, praktisch en consistent houden van de maatregelen. En het behoud van het geld voor het boerenerf: “het is ons geld”. Het besef dat het om belastinggeld gaat waar de maatschappij haar bestemming aan kan geven, was voor veel deelnemers met een agrarische achtergrond niet vanzelfsprekend.

Afwachtend

Uit het feit dat er in eerste aanleg instemmend is gereageerd op de Houtskoolschets, valt in dit stadium niet af te leiden dat de eruit voortvloeiende maatregelen ook positief ontvangen zullen worden. De consequenties van het nieuwe Europese Landbouwbeleid waren voor de meeste deelnemers nog niet goed te overzien en de houding was enigszins afwachtend. Anderzijds werd er regelmatig voor gepleit om, als het nieuwe beleid toch komt, zo snel mogelijk eerste stappen te zetten.

De vier waarden

De meeste deelnemers onderschreven de vier waarden in de Houtskoolschets. Tijdens de gesprekken werd deelnemers gevraagd er eventueel een waarde aan toe te voegen en de gekozen waarden te rangschikken. Dat rangschikken gebeurde door tien punten over de waarden te verdelen. Voedselzekerheid werd zeer regelmatig toegevoegd, maar ook landbouw(structuur), economie, cultuurhistorie, energie en anderen zijn genoemd. Van de

Waarde	Punten
Landschap	122
Natuur	96
Milieu	85
Dierenwelzijn	55

Prioritering van de vier waarden uit de Houtskoolschets. Voedselzekerheid werd regelmatig toegevoegd en verzamelde ‘spontaan’ al 39 punten.

vier waarden uit de Houtskoolschets kwam landschap over het geheel als belangrijkste waarde uit de bus. Bij dierenwelzijn, als waarde om extra in te investeren, werd gefronst. Dat is volgens de meesten door wet- en regelgeving al goed geregeld. Nederland loopt daarin voorop en daarbij is de markt eerder sturend dan de overheid. Of zoals een deelnemer zei: “Voor wat betreft dierenwelzijn loopt de markt vrijwel altijd voor op de overheid (denk bijvoorbeeld aan castratie van biggen en stalgrootte). Je hoeft daarin weinig of niet te stimuleren. Als je het al doet als overheid moet dat zijn om onze landbouw een voorsprong te geven op dit terrein in de wereld. En het moet op basis van vrijwilligheid gebeuren”.

3 Concurrentiekracht en innovatie

De kern van de visie van het kabinet op het nieuwe Europese landbouwbeleid is dat de agrarische sector zoveel mogelijk op eigen kracht drijft en concurrerend is op de regionale, landelijke of internationale markt. Directe inkomenssteun op historische basis komt op termijn te vervallen. Wel moet de overheid blijvend investeren in versterking van de concurrentiekracht en duurzaamheid van de Nederlandse landbouw. Denk dan vooral aan innovatie, kennis, structuurversterking en vangnetconstructies in bijzondere noodsituaties.

Trots

Vrijwel iedereen onderschreef de eerstgenoemde doelstelling uit de Houtskoolschets: “Versterking van concurrentiekracht en duurzaamheid”. In alle gesprekken klonk trots door over de concurrentiepositie die Nederland inneemt ten opzichte van de rest van de wereld. De Nederlandse landbouw is goed georganiseerd, is kennisintensief en heeft veel innovatievermogen. De productie ligt hoog en de producten zijn van hoge kwaliteit. Dit onderwerp leverde meestal ook positieve gesprekken op. De ondernemers aan tafel vertelden trots over hun eigen innovaties en bijdragen aan de voedselzekerheid of export voor Nederland. In bijna alle gesprekken zaten ook agrariërs aan tafel die zich zonder inkomenssteun aardig of ronduit goed weten te redden. Soms kwamen de glastuinders ter sprake, die gedwongen door barre omstandigheden enorme innovatie hebben weten te bewerkstelligen. “De koppositie van de Nederlandse landbouw moeten we blijven koesteren”. Er waren ook minder positieve geluiden: “We moeten flink investeren in innovatie, want we zijn onze voorsprong in rap tempo aan het verliezen” en “We moeten verder kijken dan 15 jaar, omdat andere gebieden zoals Oost-Europa zich verder ontwikkelen en in potentie enorme hoeveelheden kunnen gaan produceren met als gevolg dat Nederland straks het nakijken heeft”.

Al gauw namen de gesprekken dan een wending waarin meer begrip en waardering voor het agrarisch ondernemerschap bepleit werd. Er volgden anekdotes over hoe innovatiegeld verdwijnt naar grote instituten of niet bereikbaar blijkt voor de soms kleine, maar altijd praktische wensen van de ondernemer “Innovatie is zo’n blikopener voor subsidie, maar uiteindelijk gebeurt er niets”, zei een adviseur plattelandsontwikkeling. Of hoe een ondernemer wel vrijuit wil ondernemen, maar gedwarsboemd wordt door (nieuwe) knellende regels, procedures en voorschriften (Natura 2000 werd nog al eens aangehaald als voorbeeld van weer nieuwe regels die het een boer in Nederland lastig maken).



Gelijk speelveld

In ieder gesprek kwam wel ter sprake dat echte concurrentie alleen mogelijk is bij een gelijk speelveld (level playing field), binnen Nederland, met andere Europese landen en mondiaal. Sommige deelnemers gaven aan dat bij voedselproductie de markt onvoldoende functioneert door o.a. importheffingen en exportsubsidies. De Verenigde Staten werden daarbij een aantal keren genoemd als 'valsspeler', omdat zij veel subsidie aan haar landbouwbedrijven geeft. Bovendien wordt volgens verschillende deelnemers de maatschappelijke wens tot goedkope voedingsproducten vaak afgewenteld op de boer, die een te lage prijs voor zijn producten krijgt. Daarbij werd vaak verwezen naar de macht van de supermarktketens. Ook hier weer de oproep aan de minister om vooral niet 'het braafste jongetje in de Europese klas' te zijn. "Laat de sector zijn gang gaan en leg ons geen beperkingen op, dan zorgen wij voor concurrentiekracht en innovatie" was een veel geuite hartenkreet.



Innovatie

Op de vraag hoe de minister innovatie kan helpen bewerkstelligen kwamen vele nuttige suggesties. Een aantal randvoorwaarden klinkt in alle suggesties door:

- Laat boeren zelf beslissen waar ze behoefte aan hebben. Geef ze het opdrachtgeverschap voor innovaties. Op zich kunnen onderzoeksbureaus en universiteiten nuttig werk doen, zeker als het gaat om fundamenteel onderzoek, maar zet een groot deel van het geld ook vraaggestuurd in. Laat de boeren de vraag bepalen en niet de bureaus of het ministerie zelf.
- Maak (kleine) praktische innovaties mogelijk.
- Zorg voor flexibiliteit en ruimte in innovatieregelingen. "Een nieuw idee staat per definitie nooit in een regeling, daar is het een nieuw idee voor". Stel een experimenteerregeling beschikbaar waarbij het niet erg is als er eens iets mislukt. Bij voorkeur geen bureaucratische afrekenregels of te strakke doelen. Geef ruimte aan lef en creativiteit. Dat hoort bij ondernemen.
- Verkort de weg tussen subsidieverlener en innovator. "Er zitten nu te veel mensen tussen".

Een selectie uit de suggesties:

- Zorg dat er ook een instrument komt om investeringen te stimuleren in verbreding, nichemarkten, nieuwe producten, stad-platteland relaties etc.
- Zorg voor risicokapitaal voor investeerders.
- Besteed aandacht aan de bedrijfsopvolging (laagrentende leningen).
- Ontwikkel een garant- of borgstelling door de overheid bij grote innovatieprojecten, zodat banken makkelijker instappen. “Zoiets is er nu al wel, maar met een plafond van enkele tonnen. Voor miljoenenprojecten is dat echt te laag”, aldus een bedrijfsadviseur van een bank.
- Zet een waarborgfonds op, maar zorg er wel voor dat het de ondernemersgeest blijft prikkelen (dus zet het fonds zo op dat boeren hun teelten niet bewust gaan lokaliseren op risicovolle of suboptimale gronden, omdat het fonds eventuele schade toch wel vergoedt).
- Tijdens de slotbijeenkomst kwam de suggestie naar voren om ook de innovatiegelden op regionaal niveau in te zetten en te beheren. ‘Lerende regio’s’ waar agrariërs, overheden, scholen en andere partijen samenwerken, kunnen kennis delen en spreiden, zodat er meer effect is dan bij een individuele ondernemer alleen. Innovaties die voor de hele sector of een heel gebied van betekenis zijn en voor de ontwikkelaar niet per se een concurrentievoordeel opleveren, blijven nu nog te vaak bij een ondernemer hangen.
- Zorg voor goede internationale betrekkingen en marketing, waardoor kansen voor Nederlandse agrariërs op de afzetmarkt verbeteren.
- We moeten komen tot een integrale systeeminnovatie: geen apart beleid voor landbouw en voor natuur, die twee moeten weer samengaan en het geld moet vooral naar beheer en veel minder naar aankoop.



4 Maatschappelijk waardevolle gebieden

In de Houtskoolschets staat dat agrarische ondernemers in bepaalde, maatschappelijk waardevolle gebieden in aanmerking komen voor een beloning. De gedachte daarachter is dat boeren in die gebieden nodig blijven om de basiskwaliteit in stand te houden. Ze moeten ondanks de beperkingen die het gebied oplevert in staat worden gesteld een rendabel landbouwbedrijf te voeren.

Voor en tegen

In algemene zin hadden weinig gespreksdeelnemers bezwaren tegen het onderkennen of aanwijzen van specifieke gebieden waar boeren het vanwege allerlei beperkingen lastig hebben. “Noem het alleen geen handicapgebieden, want dat klinkt niet goed”, zeiden meerdere tafelgenoten. Toen het concreter werd, begon zich evenwel een tweedeling in de reacties te ontwikkelen. Aan de ene kant waren er deelnemers – met name boeren – die aangaven dat agrarisch ondernemers in sommige gebieden echt op achterstand staan. “Met dezelfde koeien als ik hier heb, zou mijn melkopbrengst in het oosten van het land beduidend hoger uitvallen”, lichtte een boer het nadeel van het hoge grondwaterpeil in zijn veengrond toe. “Logisch dus dat er iets moet worden gedaan om boeren in die gebieden te ondersteunen, ten minste

als we het belangrijk vinden dat ze blijven”. Aan de andere kant waren er deelnemers die moeite hadden met het aanwijzen van specifieke gebieden. Het kan leiden tot ‘ongelukken’ langs de grenzen van die gebieden: wel ‘handicaps’, geen vergoeding en dus oneerlijke concurrentie. Een ander nadeel: het kan ertoe leiden dat gebieden ‘op slot’ gaan, dus dat ondernemen alleen maar ingewikkelder wordt. Daarnaast vonden velen het niet democratisch. “Iedereen zou in beginsel in aanmerking moeten komen voor een vergoeding of compensatie, niet alleen ondernemers uit bepaalde gebieden.” Immers: bijna overal in Nederland ondervindt de landbouw in meer of mindere mate beperkingen. Anderen maakten bezwaar tegen vergoedingen voor ‘niets doen’. Ze stelden voor te zoeken naar een koppeling van vergoedingen aan het leveren van concrete maatschappelijke diensten.

Er was geen brede steun voor een idee om het relatieve waardeverschil tussen vergelijkbare gronden in en buiten de maatschappelijk waardevolle gebieden af te kopen, hoewel de suggestie door een enkeling wel interessant werd gevonden.

Criteria voor gebieden

Stel dat het ministerie van LNV gebieden wil aanwijzen en de agrariërs die er actief zijn gericht wil ondersteunen. Welke criteria moet het ministerie dan hanteren? Tijdens een speciale gesprekstafel over dit onderwerp gedurende de slotbijeenkomst, legden we de deelnemers een lijstje voor. De gebiedskwaliteit en het belang van de landbouw voor die kwaliteit,



vonden de meeste deelnemers de belangrijkste criteria; ze staken met kop en schouders boven de andere criteria uit. Opvallend veel deelnemers noemden nog een ander criterium dat niet op het lijstje voorkwam, namelijk de potentie van een gebied. Daarmee werden niet alleen ruimtelijke en landschappelijke mogelijkheden bedoeld, maar vooral ook draagvlak onder gebiedspartijen en energie bij ondernemers in het gebied.

In het verlengde van de criteria legden we de deelnemers enkele typen van gebieden voor. We vroegen: welke kunnen behulpzaam zijn om tot een selectie van gebieden te komen? Lang niet alle tafelgenoten konden of wilden zich hierover uitspreken.

Degenen die het wel deden kwamen tot de volgende top drie: (1) Nationale landschappen, (2) Natura 2000 en (3) de Ecologische Hoofdstructuur.

Het noemen van de Natura 2000 gebieden is opmerkelijk, omdat we tijdens de gesprekken in het land veel weerstand tegen het aanwijzen van die gebieden hebben gehoord. Zo kwam in gesprekken rond Natura 2000 gebieden de ammoniakproblematiek nogal eens ter discussie. De onduidelijkheid over de ontwikkelingsmogelijkheden van agrarische bedrijven werd als zeer frustrerend ervaren en lijkt tot weerstand te leiden. De onduidelijkheid over Natura 2000 gebieden vertroebelde soms ook de discussie over de Houtskoolschets. In meerdere gesprekken werd geopperd om met behulp van landbouwsubsidies de ammoniakproblematiek rond Natura 2000 gebieden op te lossen.

Hectarevergoeding

Mochten er maatschappelijk waardevolle gebieden worden aangewezen, dan ligt volgens meerdere gespreksdeelnemers een hectarevergoeding voor de hand als logische volgende stap. Volgens tafelgenoten die zich hierover uitspraken moet het dan een gebiedsspecifieke vergoeding zijn, die is gebaseerd op verschillende factoren. Denk aan de fysieke situatie in en de kernwaarden van het gebied, maar ook de commerciële kansen. “Bij jullie in Noord-Holland komen de toeristen met bosjes voorbij, hier in Flevoland is dat een stuk minder”, aldus een boerin. Verder werd gezegd dat het vaststellen van gebiedswaarden beter kan dan tot nu toe gebeurt: specifieker, vanuit nationaal én regionaal perspectief en met een duidelijker beeld van wat je er in termen van geld voor over hebt. Regelmatig werd er gesteggeld wie er bepaalt wat kwaliteit is. “We zijn terecht gekomen in een situatie waar de stad over het platteland regeert, terwijl ze er niets van snappen”, zegt een deelnemer. “Er zijn voorbeelden te over dat de daarbij horende bureaucratie de landbouw onnodig de vijand maakt van milieu, natuur en landschap”.

Rang Criterium

Rang	Criterium
1	Gebiedskwaliteit
2	Landbouw van belang voor de gebiedskwaliteit
3	Het gebied heeft juridische en/of ruimtelijke status
4	De kwaliteit van het gebied hindert agrariërs
5	Het gebied heeft een zekere minimale omvang
6	Het gebied sluit aan op de Europese doelstellingen

Aan de hand van welke criteria stel je maatschappelijk waardevolle gebieden vast? De belangrijkste zes (volgens de deelnemers aan een deelsessie) van een vooraf aangereikt lijstje.



De hectarevergoeding zelf zou gemiddeld rond de 450 euro per hectare uitkomen, rekenden enkele deelnemers voor, met uitschieters naar 850 tot 900 euro per hectare. De vergoeding zou niet verplichtend moeten zijn en bij voorkeur wordt er ook geen ingewikkeld controlesysteem voor opgetuigd. “Zo gauw we iets willen dat de waarden van het gebied aantast, zoals een grote stal plaatsen of een sloot dichtgooien, hebben we toch een vergunning nodig.” Het pleidooi was om de sector vooral via een systeem van zelftoezicht de kernwaarden van een gebied te laten waarborgen met af en toe een steekproefsgewijze controle door Dienst Landelijk Gebied (DLG) of de Algemene Inspectiedienst (AID) van het ministerie van LNV.

Een appèl van een voorstander van de hectarevergoeding was: de hectarepremie mag niet marktverstoring werken. Richt je met een vergoeding vooral op waarden waar geen vraag-aanbod situatie of ‘markt’ voor te creëren is. Als voorbeeld werd het onderwerp water genoemd: waterschappen hebben ruimte voor water nodig en beschikken over geld, boeren kunnen ruimte leveren. Daar is dus al sprake van vraag en aanbod. De enige waarden die volgens deze boer eigenlijk niet via de ‘markt’ te regelen zijn, zijn landschap en cultuurhistorie. Tenzij de overheid een maatschappelijke vraag naar diensten voor landschap en cultuurhistorie formuleert en er (een deel van) het benodigde budget bijlegt.



Uiteraard waren er ook kanttekeningen bij de hectarevergoeding: “Het moet geen doekje voor het bloeden worden voor bijvoorbeeld het aanwijzen van Natura 2000 gebieden”. Zowel boeren als niet-boeren zeiden bovendien: “Het is niet echt stimulerend voor ondernemerschap.” Dat bracht ons op het verschil tussen compenseren en belonen.

Compenseren versus belonen

Tijdens de gesprekken vroegen we: moeten ondernemers in bepaalde gebieden gecompenseerd worden voor gebiedsbeperkingen, of een beloning krijgen voor prestaties? Compenseren viel meestal niet in goede aarde, vrijwel iedereen gaf de voorkeur aan belonen. Maar de tafelgenoten bedoelden met ‘belonen’ lang niet altijd hetzelfde. Aan de ene kant betekende belonen een vergoeding geven aan agrariërs voor het feit dat ze in een bepaald gebied ondernemen. Zonder die boeren zou het landschap immers niet in stand blijven en zou het verwilderen: “Er komt dan op veel plekken in dit gebied moerasbos”. Kortom boeren leveren al een prestatie puur vanwege het feit dat ze ergens actief zijn. Daarvoor zou je ze via een gebiedsspecifieke hectarevergoeding kunnen belonen, aldus nog steeds de vertegenwoordigers van deze zienswijze.

Anderen waren het daar niet mee eens. Het is niet nodig individuele boeren te ondersteunen om ze in gebieden te houden. “De druk op de grond is enorm. Als de ene boer ergens vertrekt, ziet een ander er kansen om iets te doen”. Bovendien werkt een hectarevergoeding zoals gezegd niet stimulerend voor het ondernemerschap. “Het is toch een vorm van je hand ophouden”, merkte iemand van een landschapsorganisatie op. De boeren aan tafel beaamden dat. De meeste gespreksdeelnemers die dit standpunt innamen, zagen meer heil in het leveren van diensten door agrariërs, inclusief marktconforme beloning. “Dus in een veen-

weidegebied vergoed je melkveehouders niet voor het hoge grondwaterpeil, maar in plaats daarvan ontwikkel je een dienstenpakket specifiek voor dat gebied waarop agrariërs kunnen inschrijven”. Over wat voor diensten het dan zou kunnen gaan? Verkaveling in stand houden, zichtlijnen open houden, uitgesteld maaien, houtwallen onderhouden, beheer van water en oevers, koeien in de wei laten lopen, wandelpaden over het erf, dat soort dingen. Zaken die mogelijk een ondernemersnadeel, maar een maatschappelijk voordeel opleveren. De vraag blijft natuurlijk wel of alle maatschappelijke waarden via diensten zijn te waarborgen. Wat bijvoorbeeld te denken van kleinschaligheid van het landschap?

Geen gebieden aanwijzen?

Gericht prestaties belonen komt al een heel eind in de buurt van groenblauwe diensten. Als je volgens zo'n model werkt, is het aanwijzen van gebieden dan nog wel nodig? De tegenstanders van gebieden aanwijzen vonden uiteraard van niet. “Laat iedereen de mogelijkheid krijgen maatschappelijke



prestaties te leveren”. Maar zelfs al zie je van een hectarevergoeding-model af, dan nog kan het aanwijzen van gebieden zinvol zijn. Namelijk om voor belangrijke en kwetsbare gebieden specifieke pakketten van prestaties of diensten te ontwikkelen die boeren daar kunnen leveren en waarvoor ze betaald krijgen. Verder kan het aanwijzen van gebieden helpen om de juiste boeren op de juiste plek te krijgen: “Stimuleer en faciliteer ondernemers die mee willen helpen met het instandhouden van de gebiedskwaliteit. Ondersteun ondernemers die dat niet willen met uitplaatsen.”

Waar precies in Nederland?

Welke plekken in Nederland moet LNV nu aanwijzen als maatschappelijk waardevolle gebieden en welke niet? Daar kunnen we op basis van de gesprekken weinig over zeggen. Allereerst omdat dit een kwalitatieve dialoog betreft, en geen kwantitatief onderzoek. We zitten dus met het probleem van representativiteit. Maar belangrijker nog is dit: aan tafel spraken de mensen zich vooral uit over het belang van hun eigen gebied. Ze oordeelden niet over andere gebieden. Dus zolang de mogelijkheid er nog is dat in hun eigen gebied een eventuele hectarevergoeding van kracht wordt, wachten gebiedspartijen hun kansen af. Voor deze fase was het meepraten over criteria, typen gebieden en beloningsmodellen het maximaal haalbare. Als het ministerie van LNV een stap verder is in de besluitvorming en concreet zicht kan geven op welke gebieden wel en welke niet, is het raadzaam het oor nog eens in een breed maatschappelijk veld te luister te leggen.

5 Belonen van maatschappelijke prestaties

De derde pijler van de Houtskoolschets gaat over het vergoeden of belonen van maatschappelijke prestaties, zowel binnen als buiten de maatschappelijk waardevolle gebieden. Vaak wordt dit in een adem genoemd met het leveren van groenblauwe diensten. Denk aan de zorg voor weidevogels, het knotten van wilgen en het bieden van mogelijkheden voor waterberging. Maar het kan evenzogoed gaan om financiële steun bij bovenwettelijke investeringen in dierenwelzijn en milieu.

Gezond boerenbedrijf is de kern

Welke vorm het leveren van maatschappelijke prestaties ook krijgt, het moet volgens veel ondernemers niet ten koste gaan van het boerenbedrijf. “Groenblauwe diensten mogen het boerenbedrijf niet uithollen”, aldus een agrarisch ondernemer, “een gezond boerenbedrijf is de kern”. In het verlengde daarvan maakten veel aanwezigen opmerkingen over de beloning voor onder meer groenblauwe diensten. Die moet wel marktconform zijn. Daarmee werd bedoeld dat het een beloning is die een goede vergoeding is voor de geleverde inspanning en daarmee daadwerkelijk kan bijdragen aan de economische vitaliteit van de onderneming. Daar zit volgens diverse deelnemers dan ook een probleem omdat in het huidige beleid de basis een vergoeding van onkosten of gederfde inkomsten is.

Natuurbeheer

Tijdens diverse gesprekken kwam er kritiek op de positie van natuurbeherende organisaties. Allereerst het feit dat van landbouwgrond op veel plekken natuur wordt gemaakt, “terwijl de grond hard nodig is voor voedsel en energiegewassen en burgers niet per se altijd om pure natuur vragen”. Maar belangrijker is dat veel boeren het gevoel hadden dat het beheren

van natuur door de overheid vooral bij natuurbeherende organisaties wordt ondergebracht. “Boeren kunnen het ook en vaak netter, historisch passender en goedkoper”. Op de een of andere manier wordt natuurbeheer door agrariërs volgens deze ondernemers niet voor vol aangezien. Daar moet iets aan veranderen. We vroegen: zouden jullie niet vaker samen met natuurbeherende organisaties moeten optrekken? “Dat doen we ook”, was het antwoord van enkele boeren. “In het veld gaat de samenwerking tussen agrariërs en natuurorganisaties prima, maar op stropdassen-niveau een stuk minder. Er moet bovenlangs wat gebeuren”. Een ondernemer zei: “Laten we nu stoppen met aankopen van grond voor natuur en het geld vrijmaken voor in de

landbouw inpasbare natuur en landschap. Laat Natuurmonumenten

bij de boeren langs gaan om te kijken waar die hectaren in te passen zijn in de bedrijfsvoering. Wees daarbij flexibel in de natuurdoelen. Wat zijn de echte maatschappelijke (niet politieke) wensen? Dat moet uitgangspunt zijn. Boeren kunnen die best invullen”. Een



accountant (en tevens lid van een agrarische natuurvereniging) merkte op: “We moeten komen tot een integrale systeeminnovatie: geen apart beleid voor landbouw en voor natuur, die twee moeten weer samengaan en het geld moet vooral naar beheer en veel minder naar aankoop”.

Groenblauwe diensten

Het cultuurlandschap in Nederland is gemaakt door de landbouw. Landschapselementen hadden een functie in de agrarische bedrijfsvoering. Er is daarom van oudsher een nauwe relatie tussen de agrarische bedrijfsvoering en landschap, natuur en biodiversiteit. Door de modernisering van de landbouw hebben veel natuur- en landschapselementen hun functie verloren. Dit heeft geleid tot het veranderen en verdwijnen van veel waardevolle landschappen. Uit de gepstreken bleek dat we het met z'n allen belangrijk vinden dat onze cultuurlandschappen behouden blijven, maar vooralsnog is er geen markt voor natuur en landschap. Agrariërs ondervinden in veel gevallen een beperking in hun bedrijfsvoering door de aanwezigheid van natuur- en landschapselementen. Zij willen daarom voor het onderhoud ervan een (marktconforme) vergoeding ontvangen. Dit kan door het systeem van groenblauwe diensten verder te ontwikkelen, waarbij de vergoeding betaald wordt met maatschappelijk geld.

Sommige groenblauwe diensten kunnen door een individuele ondernemer worden geleverd. Denk aan korenwolfopvang, landschappelijke inpassing van stallen of kleinschalige waterberging. Andere diensten worden idealiter op gebiedsniveau geleverd. “Het heeft niet veel zin als de ene boer goede omstandigheden voor weidevogels schept en de boer eraan naast niet”. Hetzelfde geldt voor het beheer van landschapselementen. De ondernemers in een bepaald gebied kunnen of moeten zich voor zulke diensten verenigen en als collectief diensten aanbieden bij gemeente, waterschap en provincie. Het wordt dan ook makkelijker om per gebied te differentiëren. Dit gezamenlijk optreden in een gebied vraagt mogelijk om een actieve rol van de Agrarische Natuurverenigingen (ANV's), hoewel niet iedereen daar fan van was. Maar als de ANV's een stevigere rol gaan spelen, dan moeten ze wel verder professionaliseren, vinden ook de ANV's zelf. Hierin moeten ze worden ondersteund en gefaciliteerd.

Voor groenblauwe diensten geldt dat er een mix nodig zal zijn van een landelijke en regionale opzet: uniforme landelijke kaders, ruimte voor regionale invulling en niet te veel bemoeienis van de overheid. Tijdens een specifieke ‘subtafel’ over groenblauwe diensten tijdens de slotbijeenkomst werd verder gezegd dat de voordelen van de huidige zogeheten groenblauwe catalogus behouden moeten blijven. Dat wil zeggen: een toets door de EU vooraf, zodat voor aparte diensten niet telkens een staatssteuntoets nodig is. Ook biedt de huidige catalogus uniformiteit, want “waarom zou je voor de opvang van een gans in Zeeland meer of minder betalen dan in Friesland”. Nadelen van de catalogus zijn ook genoemd:



de totstandkoming was tijdsintensief en de catalogus is weinig flexibel.

Concrete verbeterpunten voor de groenblauwe diensten die verder zijn genoemd: de blauwe diensten uit de kinderschoenen helpen, diensten goed afstemmen met andere regelingen en projecten, een langere looptijd van bepaalde diensten toestaan (soms zelfs 15 tot 30 jaar) en ook niet-overheidsgeld voor diensten verwerven.

Bovenwettelijke prestaties

Met name met intensieve veehouders is gesproken over beloning van bovenwettelijke maatschappelijke prestaties op het gebied van milieu en dierenwelzijn. De gespreksdeelnemers begrepen heel goed dat hier vanuit de maatschappij om wordt gevraagd, maar gaven tegelijkertijd aan dat de huidige wet- en regelgeving al een grote last is voor de sector. “Veel bedrijven kunnen nu al moeilijk aan alle normen voldoen”. De overheid moet volgens hen meer focussen op het sectorbreed stimuleren van het transitieproces naar een duurzame landbouw. Men noemde daarbij onder meer innovatief onderzoek naar mogelijkheden voor verbetering van diergezondheid, dierenwelzijn, landschappelijke inpassing van stallen en maatschappelijke gezondheidsrisico's, evenals voortdurende investeringen in de verbetering van de infrastructuur. Sommige maatschappelijke doelen (denk aan milieuregels) kunnen simpel worden bereikt als de overheid de rug recht houdt en de voorschriften handhaaft, gaf een van de ondernemers aan. Men was terughoudend om individuele bedrijven te gaan stimuleren tot het nemen van bovenwettelijke maatregelen. “Dit zullen maar weinig bedrijven doen, behalve als er vanuit de markt vraag is naar bepaalde bovenwettelijke prestaties; dan zijn ondernemers er als de kippen bij om die te leveren tegen een meerprijs”. Men vindt het niet in het belang van de sector als een handje vol bedrijven bovenwettelijke maatregelen neemt.

Door het ondersteunen en mogelijk maken van innovaties met subsidies en het wegnemen van belemmeringen zullen nieuwe ontwikkelingen voor de hele sector beschikbaar komen. Met innovaties bedoelde men meestal niet het verbeteren van bestaande technieken, maar integrale systeeminnovaties. Daarbij dachten de gesprekspartners vooral aan het sluiten van kringlopen op het gebied van energie, voer, mest e.d. “Er is nog veel winst te halen door zaken in een gebied aan elkaar te koppelen; we moeten op termijn minimaal energieneutraal



vlees kunnen produceren”. Kanttekening die werd geplaatst en door de andere aanwezigen onderschreven is dat de staatssteunregels dan wel zouden moeten worden versoepeld. “Met een paar ton doe je niet zo veel als je echt wilt innoveren en de omslag naar duurzaamheid wilt maken.”

Het was volgens enkele aanwezigen ook denkbaar dat de wettelijke eisen voor bijvoorbeeld emissies strenger worden gemaakt en dat ondernemers met landbouwsubsidies worden gecompenseerd om investeringen te kunnen doen om zodoende aan de strengere eisen te kunnen voldoen. Dit geldt ook voor dierenwelzijneisen, hoewel de markt daar ook haar werk doet, bijvoorbeeld door het verplicht stellen van het verdoofd castreren van biggen door supermarkten.

De Nederlandse productieomstandigheden werden als suboptimaal betiteld. Daar mee werd bedoeld dat Nederland een dichtbevolkt land is met veel agrarische veehouderijbedrijven dicht bij elkaar, hoge eisen voor natuurkwaliteit en veel maatschappelijke eisen rond intensieve veehouderij. Dit werd door de aanwezigen gezien als een beperking voor de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderijsector in vergelijking met andere Europese landen. Ondersteuning via het Europese landbouwbeleid zou deze beperking kunnen opheffen (gelijk Europees speelveld, ofwel level playing field). De parallel met de ‘bergboerenregeling’ werd getrokken. Anderzijds merkte een ondernemer op dat de Nederlandse situatie ook voordelen kent door de nabijheid van grote, dichtbevolkte afzetgebieden.

Als het om dierenwelzijn gaat dan ziet men de meeste kansen in generieke maatregelen voor de hele sector. Als het om milieu gaat dan zouden de lokale omstandigheden ook een rol moeten spelen. Hier werden termen als ‘maatwerk’ en ‘gebiedsgericht’ genoemd.

Enkele suggesties

Tot slot nog enkele concrete opmerkingen en suggesties van gespreksdeelnemers.

- Deelnemers van buiten én binnen de agrarische sector pleitten voor een minder afwachtende en meer pro-actieve houding van boeren. “Zorg dat je een aanbod hebt” en “Je kunt nu meepraten over het systeem!”
- Faciliteer en ondersteun sectorbrede innovatieve ontwikkelingen en probeer de staatssteun regels hiervoor te versoepelen.
- Compenseer het milieunadeel in Nederland (onder andere veel bedrijven bij elkaar, dichtbevolkt, natuureisen).
- Stimuleer hergebruik van (lokale) grondstoffen (bijvoorbeeld mest, afval, reststromen voedsel, energie) om integrale duurzame systemen te ontwikkelen.
- Stimuleer energieproductie zodat energieneutraal voedsel kan worden geproduceerd.
- Zet modulatiegelden in voor Natura 2000, met name voor het weghalen van milieudruk in de zone rond Natura 2000-gebieden.

6 De uitvoering

We vroegen de deelnemers naar hoe het nieuwe landbouwbeleid in de praktijk vorm zou moeten krijgen. In de reacties, die overwegend anekdotisch en praktisch van aard waren, destilleerden we twee uitvoeringsfilosofieën.

Twee filosofieën

Er tekenden zich grofweg twee mogelijke uitvoeringsmodellen af in de gesprekken:

1. Centraal, landelijk uniform geregeld, waardoor iedere individuele ondernemer gelijke mogelijkheden heeft om aanspraak te maken op een bepaalde regeling.
2. Regionaal, gebiedsgerichte aanpak, waardoor samenhang en samenwerking bevordert wordt en maatwerk op regionaal niveau mogelijk is.

Deze modellen of filosofieën zijn zowel van toepassing op de beloning voor het ondernemen in waardevolle gebieden als op de vergoeding voor het leveren van groenblauwe diensten en in zekere zin ook voor het stimuleren van innovatie. Beide modellen hebben belangrijke voor- en nadelen. Tijdens de slotbijeenkomst zijn deze verder uitgediept en is een poging gedaan hier een voorkeursmodel uit te destilleren.

Landelijk uniform

Voordelen

- Uitvoering kan simpel en overzichtelijk gehouden worden en snel tot stand komen. Is goedkoop en vereist weinig bureaucratie.
- Laat de keuze om gebruik te maken van voorzieningen of aanspraak te maken op subsidies of stimuleringsmaatregelen aan de individuele ondernemer. Daarmee bevordert je het ondernemerschap.
- Hoogste vorm van rechtsgelijkheid: de mogelijkheden zijn voor iedereen hetzelfde.
- Het is mogelijk om weging (meer punten of hogere prijs) mee te geven aan specifieke gebieden.

Nadelen

- Uitvoering staat relatief ver af van de dagelijkse praktijk van de agrarisch ondernemer; risico van starre / anonieme regels of controles is aanwezig.
- Staat relatief los van andere maatregelen en beleidsimpulsen, waar agrarische ondernemers mee van doen hebben.
- Lastig om specifieke regionale waarden op te nemen.
- Koppeling met regionale activiteiten en geldstromen is lastig, waardoor er weer nieuwe regelingen voor eenzelfde gebied ontstaan (bureaucratie).

Gebiedsgerichte aanpak

Voordelen

- Integraal gebiedsspecifieke aanpak is mogelijk waarin rekening wordt gehouden met andere beleidsterreinen (ruimtelijke ordening, natuurbeheer) en instanties (gemeenten, provincie, waterschap). Sluit makkelijker aan bij vigerend regionaal beleid.
- Dichtbij de ondernemer: persoonlijke aanpak mogelijk. Denken en doen liggen dicht bij elkaar. Levert praktische en uitvoerbare maatregelen op. Ook toegepaste en praktische innovatie is in dit model beter te organiseren.
- Hoeft niet per se bij provincie neergelegd te worden: er kan ook gezocht worden naar bestaande regionale verbanden als: ANV's, gebiedscommissies, e.d. Dit bevordert de onderlinge samenwerking en lokaal draagvlak. Of denk bijvoorbeeld aan gebiedscontracten.
- Maakt differentiatie per gebied goed mogelijk: het rijk kan sturen op gewenste verschillen (aanwijzen maatschappelijk waardevolle gebieden). Gebied kan bijzondere aanpak bepleiten.

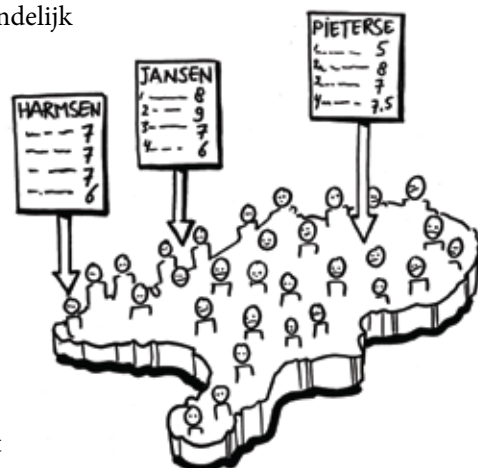
Nadelen

- Streven naar integraliteit kan eindeloze discussies opleveren, waardoor uitvoering lang op zich laat wachten.
- Als uitvoering via bijvoorbeeld de provincie loopt, is de kans groot dat deze er nog weer eigen eisen aan toevoegt.
- Je maakt je hiermee afhankelijk van de luimen van lokale bestuurders; dat kan soms goed uitpakken, maar je kunt ook vreselijke pech hebben. Je bevordert hiermee rechtsongelijkheid.
- De uitvoeringskosten zullen hoog zijn omdat er zoveel partijen bij betrokken zijn. Ook zal dit model bureaucratieverhogend werken.

Zoek de balans

Tijdens de slotbijeenkomst kozen zeven deelnemers voor een nationaal model en tien voor een regionaal. Tijdens de gesprekken verschoof de voorkeur wel, maar beide kanten op, zodat de totaalverdeling ongeveer gelijk bleef. Voor beide modellen is wat te zeggen. De beste aanpak zal uit een mix van beide bestaan: een landelijk uniforme basis voor iedereen, aangevuld met gebiedsgericht maatwerk. Als voorbeeld werd door enkele deelnemers het Engelse model aangehaald, een puntensysteem dat zowel landelijke als regionale invulling kent. Randvoorwaarden die in ieder geval voor ieder uitvoeringsmodel werden meegegeven:

- Zorg voor praktische uitvoerbaarheid (geen rompslomp) en aansluiting bij de vraag/behoefte, die vaak niet precies in de regels past. Maak maatwerk mogelijk.
- Voorkom bureaucratie (geef meer vertrouwen, stop met het nodeloos verantwoorden).
- Zorg voor continuïteit (veel mensen zeiden: “we zien wel welke maatregel het wordt, als we maar zeker weten dat we ons daar de komende tijd op moe-



ten richten en het niet over een jaar weer anders is”).

- Probeer aan te haken bij andere (regionale) regelingen, subsidies et cetera. Niet weer een regeling er naast of eroverheen.

De eerste stappen

De eerste stappen richting een nieuw Europees landbouwbeleid zijn in ieder gesprek aan de orde geweest. Het gaat daarbij om de uitwerking van de verplichte extra modulatie (extra plattelandsbeleid), de vraag of Nederland ook binnen het landbouwbeleid (via artikel 68) geld moet vrijmaken voor het versterken van concurrentiekracht en het realiseren van maatschappelijke doelen en of in maatschappelijk waardevolle gebieden extra betalingen moeten komen. Het meest gehoorde commentaar van ondernemers was: ons maakt het niet zo veel uit als we maar weten waar we aan toe zijn en voldoende tijd krijgen om onze bedrijfsvoering er op in te kunnen richten. Er werd een paar keer voor gepleit om eerst de kat uit de Europese boom te kijken. “Het zal nog heel wat voeten in de aarde hebben voor het nieuwe beleid in Brussel is vastgesteld. De lidstaten denken er heel verschillend over”. Sommige, vaak jongere, ondernemers zagen er voordeel in om snel te beginnen met de eerste stappen. Ze vertrouwen daarbij op hun ondernemerschap en de voorsprong die Nederland daardoor zou kunnen krijgen.

Tijdens een specifieke deelsessie over dit onderwerp zijn een aantal mogelijke eerste stappen genoemd, met de vraag de belangrijkste drie te kiezen. Elf mensen deden mee (waar-

Rang Uitwerken van maatregelen voor

1	Vergoeding in of bij kwetsbare gebieden (plus braaklegging)
2	Biodiversiteit (soortgericht)
3	Kennisinfrastructuur
4	Innovatie (plus Stad-land)
5	Landschapsbeheer
6	Klimaatmaatregelen en hernieuwbare energie
7	Waterbeheer
8	Waarborgfonds of risicoverzekering
9	Milieumaatregelen
10	Marketing agrarische producten en stimuleren duurzame kwaliteitsproducten

Suggesties voor eerste stappen van elf deelnemers aan een deelsessie over dit onderwerp.

van acht agrarisch ondernemers en drie mensen met een andere achtergrond) en dat leidde tot de top tien die in de tabel is weergegeven.

Bij de meeste bijeenkomsten vroegen we de deelnemers: stel de minister van LNV wil de beleidsverandering snel invoeren en al voor 2013 de eerste stappen zetten in de richting van een nieuw Europees landbouwbeleid, zoals verwoord in de Houtskoolschets. Waar liggen dan kansen? En waar moet ze extra opletten? Een greep uit de reacties.

Kansen (om te versnellen)

- “Beloon innovatieve agrarische ondernemers, zo kan iedereen van de gelden profiteren”.
- “Doe iets aan belemmerende regelgeving”, want “regelgeving is veel te belemmerend voor innovatief ondernemen”. En “innovatieve bedrijven langs de regels leiden”.
- “Verzin pilots voor projecten om innovatie (kostprijzverlaging) en transitie te bevorderen” en “Boeren stimuleren om samen projecten in te dienen”.

- “Sluit aan op lokale initiatieven voor groeneblauwe diensten” en “Ondersteun lokale samenwerkingsverbanden”.
- “Maatschappelijke diensten duidelijk omschrijven”.
- “Laat de landbouw tegen reële vergoedingen gebieden onderhouden. Daartoe de vrije aanbesteding laten varen”.
- “Breng sectoren bij elkaar, laat ze van elkaar profiteren”.
- “Verbeter de infrastructuur: wegen, verkaveling, verwerking reststoffen en energie”.
- “Biedt snel duidelijkheid over stapelbaarheid van subsidies (staatssteuntoets)”.
- “Landschap als leverancier van energie”.
- “Zorg voor een duidelijk en duurzaam beleid” en “Continueren van reeds ingezette beleid (reconstructie) en zorgen dat extra geld en beleidsruimte beschikbaar komen om stagnatie in bedrijfsverplaatsing en bedrijfsontwikkeling te doorbreken”.

Maar wel op letten!

- “Stimuleer ondernemerschap, geen ‘luie’ ondernemers”.
- “Realiseer je dat boeren die meedraaien op de wereldmarkt, minder affiniteit met de plattelandswaarden kunnen hebben”.
- “Houd het systeem praktisch” en “Pas op voor bureaucratie”.
- “Geef ruimte voor maatwerk en samenwerking”.
- “Neem het streven naar eerlijke marktprijzen op in het beleid”.
- “Probeer goede verhoudingen tussen stad en land te krijgen” en “De burger warm krijgen voor de maatschappelijke waarden die boeren leveren”.
- “Niet te strak aan bestaande landschapstypes vasthouden. De sector is steeds in beweging en moet daar ook de mogelijkheden voor krijgen”.
- “Meer geld aangaande natuurbeheer in het veld. Minder naar allerlei bureaus”.
- “Zorg er voor dat de gelden meerjarig (10-15 jaar) gegarandeerd zijn”.
- “Wat hoort tot een goede landbouwpraktijk niet economiseren. De sector heeft ook een eigen verantwoordelijkheid”.



7 Maatschappelijke dialoog

De twaalf rondetafelgesprekken waren mede bedoeld om de door het kabinet gewenste maatschappelijke dialoog over de vernieuwing van het landbouwbeleid een vervolg te geven en te verbreden. Dat verbreden was gewenst om buiten de vertrouwde kring van insiders te reiken en in gesprek te raken met mensen uit de dagelijkse praktijk. Verder was een beoogd effect om de agrarische belangen en de maatschappelijke belangen nadrukkelijker met elkaar in aanraking te laten komen. In hoeverre zijn deze ambities via de twaalf gesprekken bereikt?

Middel en doel tegelijk

De gesprekken waren een middel om het draagvlak voor het geschetste beleid te verkennen en kansen voor versnelde invoering te identificeren. Hiervan is in dit rapport uitgebreid verslag gedaan. De door het kabinet gewenste maatschappelijke dialoog is evenwel ook een doel op zich. Om het landbouwbeleid te moderniseren is brede maatschappelijke



verbinding nodig tussen de agrarische sector en alle mensen die er direct of indirect mee van doen hebben: producenten, leveranciers, consumenten, recreanten, omwonenden, beleidsmakers, politici en niet te vergeten: belastingbetalers. Al deze partijen moeten met elkaar in gesprek raken en blijven over de gewenste ontwikkelrichting. Deze ronde was mede bedoeld om een bijdrage te leveren aan die dialoog.

We kozen met het bovenstaande in ons achterhoofd voor de volgende opzet: een accent op laagdrempelige gesprekken bij agrariërs 'thuis', waar verschillende belanghebbenden uit een gebied aan tafel schuiven. Aan iedere tafel waren naast agrarische ondernemers ook vertegenwoordigers van 'de maatschappij' aanwezig: recreatieondernemers, kritische consumenten of burgers, vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties, bedrijfsleven, gemeenten, provincies en waterschappen. Dat samengaan van perspectieven aan tafel was een nadrukkelijke wens

van het ministerie van LNV en werd vrijwel overal positief ontvangen. Om iedereen voldoende aan bod te laten komen maakten we de gespreksgroepen niet al te groot. Vooraf zonden we een brochure toe, enerzijds om iedereen vanuit hetzelfde (basis)kennisseniveau aan de gesprekken te laten meedoen, anderzijds om helder aan te geven waarover het gesprek wel en waarover het niet ging.

Veel animo

Er was veel belangstelling om deel te nemen. De opkomst was op een enkele zieke na, steeds volledig. Ook aan de slotbijeenkomst werd weer zeer gemotiveerd deelgenomen, terwijl de meeste deelnemers al bij één van de eerdere gesprekken aanwezig waren geweest. Opvallend was dat na afloop van de gesprekken, de deelnemers vaak nog lang bleven hangen om met elkaar van gedachten te wisselen.

Veel deelnemers benadrukten al in het voorstelrondje het belang van de dialoog tussen ondernemers en de maatschappij. Vanuit oogpunt dat een ondernemer niet (meer) los van de maatschappelijke ontwikkelingen kan opereren, maar ook vanuit een oprechte wens om gezamenlijk op te trekken in de vraagstukken en doelstellingen waar het nieuwe landbouwbeleid voor staat. Ook de andere kant van de medaille werd nogal eens genoemd: meer kennis en begrip voor het boerenbedrijf vanuit de maatschappij is nodig om een eerlijk gesprek te voeren. “Er is veel onwetendheid over de agrarische sector. Misschien moet er in het onderwijs meer aandacht aan besteed worden”. Een wethouder merkte op dat “met verdere decentralisatie de landbouw weer echt op de lokale en provinciale politieke agenda komt, en dat wordt hoog tijd.” Tijdens en na enkele gesprekken werd de intentie uitgesproken om de dialoog tussen de verschillende belanghebbenden aan tafel – ook na het gesprek – voort te zetten. Er werden daarover soms zelfs concrete afspraken gemaakt.

Het ministerie van LNV oogste waardering voor het initiatief tot de gesprekken. Ook de actieve deelname van ambtenaren van het ministerie werd op prijs gesteld. Wel werd hier en daar verzucht dat de Houtskoolschets nog vrij algemeen is, en dat het lastig is om eigen concrete opvattingen erover te formuleren.

Confrontatie

We hebben bij alle gesprekken geprobeerd een diversiteit aan geluiden aan tafel te krijgen. Dat is aardig gelukt. Alleen de terreinbeheerders van natuurorganisaties waren lastig aan tafel te krijgen en lieten het nogal eens (op het laatste moment) afweten.

Eerder in dit rapport constateerden we dat dé agrarisch ondernemer niet bestaat: er zijn grote en kleine, biologische en gangbare, meer authentiek en meer commercieel gedrevenen en dat allemaal los van de specifieke sectoren waarin de landbouw is onderverdeeld. En net zoals dé agrariër niet bestaat, bestaan dé burger, dé natuurbeherende organisatie en dé overheid ook niet. Kortom: de zoektocht naar diversiteit heeft ook tot enige versnippering van signalen geleid.

De kracht van diversiteit aan tafel bleek, met name bij de keukentafelgesprekken, met een ook een valkuil. De gespreksdeelnemers namen wel kritisch stelling ten opzichte van elkaar, maar waren tegelijk op zoek naar een gemeenschappelijk referentiekader. Meestal fungeerde het gebied waarin ze opereren als zodanig, de gespreksopzet werkte dat ook in de



hand. Het gebied was dus vaak de bindende factor. Daarbij probeerden niet-boeren veelal met de boeren mee te denken. De kritische vriend die we speciaal voor scherpzinnige reflectie aan tafel uitnodigden, kwam de ene keer beter uit de verf dan de andere. Het perspectief van een andere regio aan tafel werkte wel verfrissend.

De meeste mensen spraken – zoals door ons verzocht – op persoonlijke titel en brachten geen institutionele belangen mee. Dat leverde een constructieve en informele sfeer op, waarin goed naar elkaar geluisterd werd. We denken er dan ook in te zijn geslaagd om via de gespreksronde buiten institutionele overlegstructuren te reiken. Maar tot een echte confrontatie tussen maatschappelijke en agrarische belangen kwam het lang niet altijd. Wij ervaren dat als een gemis. Onder meer omdat het de gesprekken scherper had kunnen maken. Zo kwam het vrijwel nooit tot een confrontatie met alternatieve ‘economische’ benutting van agrarische grond (recreatie, natuur, et cetera). ‘Houden zo’ was een veel gehoord mantra. Of nog specifieker: ‘boerengeld moet op het boerenerf blijven’. Er leek te weinig aandacht, moed of ruimte om te kijken naar nieuwe economische dragers voor een (ander?) landschap. Aan de andere kant: we sluiten niet uit dat er na afloop van de gesprekken wel degelijk kwartjes zijn gevallen.

Spin off

Ondersteunend aan de gesprekken was er een besloten website voor alle deelnemers waarop de verslagen geplaatst werden en aanvullende interviews en columns te lezen waren. Enkele thema's leidden tot verdere discussie; onder andere over waarom zo weinig vrouwen aan dit soort gesprekken deelnemen: “te druk met andere werkzaamheden om te praten”.

Naar aanleiding van de rondetafelgesprekken zijn enkele journalistieke items verschenen in De Stentor, Agrarisch Dagblad en De Boerderij. En naar aanleiding van de vaststelling van de Houtskoolschets door het kabinet zijn enkele berichten in landelijke media verschenen (NRC, Trouw), maar van een breed gevoerd maatschappelijk debat is op dit moment (nog) geen sprake. Daarvoor is de Houtskoolschets op dit moment misschien ook nog wel te globaal.



Vervolg van de dialoog

We beschouwen de serie gesprekken als een degelijke stap op weg naar meer maatschappelijke dialoog. De uitkomsten én het netwerk dat het ministerie van LNV met deze gespreksreeks heeft aangeboord, bieden een prima basis. Mocht het ministerie een bredere dialoog willen, dan zijn wel enkele aanvullende stappen nodig. De belangrijkste is wat ons betreft de nadere inkleuring van de Houtskoolschets, zodat gesprekken concreter kunnen worden. En het is verstandig de Houtskoolschets goed te positioneren ten opzichte van andere beleidsontwikkelingen, zoals bijvoorbeeld de Reconstructie en initiatieven op het gebied van groenblauwe diensten. Daarnaast is het verstandig via werkvormen nog gericht op zoek te gaan naar verschillende maatschappelijke perspectieven en gesprekken rondom specifieke thema's te organiseren (zoals tijdens de slotbijeenkomst is gedaan). Ook het interviewen van verschillende typen agrarische ondernemers op het moment dat de Houtskoolschets verder is ingekleurd kan veel informatie opleveren over de gevolgen ervan voor individuele ondernemers. In de gesprekken die nu gehouden zijn was het voor agrariërs soms lastig om het achterste van hun tong te laten zien. Verder kan de maatschappelijke discussie – ook op lokaal niveau – meer invulling krijgen via openbare debatten, opiniërende stukken in de regionale media en het inschakelen van lokale en regionale maatschappelijke organisaties én hun leden.

Conclusies en aanbevelingen

Het meest opvallend aan de gespreksreeks was de diversiteit aan opvattingen, beelden en meningen. We koesteren de waaier aan geluiden die we hebben gehoord. De verschillen in reacties op het nieuwe beleid zijn – zoals eerder opgemerkt – nauwelijks toe te schrijven aan type belanghebbende, sectoren binnen de landbouw, gebieden of andere structurele verschillen tussen de deelnemers. Dat maakt dat oplettendheid geboden is bij het trekken van conclusies. Tegelijkertijd willen we, zonder de gesprekken tekort te doen, wel enkele belangrijke punten uit de bijeenkomsten destilleren.

Over de beleidsverandering

Conclusies

- De grote lijn van de beleidsverandering staat nauwelijks ter discussie. Sommigen gesprekspartners waren positief, anderen zorgelijk, maar dat de huidige inkomenssteun met historische grondslag plaats moeten maken voor beloning van maatschappelijke prestaties, dat zag vrijwel iedereen in.
- Een belangrijke reden dat de Houtskoolschets overwegend goed valt, is dat de agrarische sector de visie ziet als erkenning van haar rol en positie. Op economisch vlak, op het gebied van voedselzekerheid, maar ook als (mede)hoeder van landschap, natuur en milieu.
- De vier maatschappelijke waarden; landschap, natuur, milieu en dierenwelzijn ontmoeten instemming, maar tegelijkertijd zijn het niet de vier waarden die voor iedereen als een paal boven water staan. Landschap scoort hoog, dierenwelzijn als expliciete waarde niet. Voedselzekerheid werd vaak toegevoegd met als argumentatie dat de markt hier voor de boer eveneens onvoldoende functioneert. Ook landbouw(structuur), economie, cultuurhistorie en energie zijn als belangrijke waarden genoemd. Kortom: gesprekspartners leggen andere accenten dan in de Houtskoolschets zijn aangegeven.
- Er is zorg over de praktische uitvoering van het nieuwe landbouwbeleid. Angst voor gebrek aan continuïteit en te veel aan bureaucratie. Maar ook beperkt vertrouwen dat de (rijks)overheid de beleidsvernieuwing tot een goed resultaat brengt.

Aanbevelingen

- Veel deelnemers vragen op om een heldere en langjarige visie op agrarisch ondernemerschap. Ofwel: een steekhoudend en duurzaam beleid voor de komende tien tot vijftien jaar. Bied dat perspectief en probeer alle veranderingen van de komende jaren er een plek in te geven. Dat biedt continuïteit en consistentie. Met de Houtskoolschets is een richting ingezet en voor zover wij kunnen overzien delen de meeste gesprekspartners de achterliggende doelen, zowel boeren als niet-boeren. Nu komt het aan op nadere uitwerking en aanscherping.

Wees daarbij natuurlijk wel realistisch en geef helder aan waar onzekerheden zitten, of die nu worden veroorzaakt door de wereldmarkt, de nationale politiek, Europa, uitbraak

van dierziekten of bijvoorbeeld economische omstandigheden. Duid de marge van verandering binnen het gekozen eindperspectief.

- De waardering voor de sector die in de Houtskoolschets doorklinkt, is positief ontvangen. Datzelfde geldt voor het initiatief tot gesprek en dialoog. Blijf bij de nadere uitwerking van de Houtskoolschets én in communicatie erover de maatschappelijke waardering van de landbouwsector benadrukken. Maar laat ook zien voor welke maatschappelijke dilemma's de overheid staat (voedselzekerheid, milieu & energie, dierenwelzijn, landschap, natuur) en neem de sector mee in overwegingen en besluiten.
- Ga bij de plattelandswaarden die in de Houtskoolschets staan nog beter na waar en waarom de markt niet of niet goed functioneert. Verduidelijk de waarden en hun onderlinge samenhang en de bijdrage die de overheid er vanuit het Europese landbouwbeleid, dus via de inspanningen van agrarische ondernemers, aan wil leveren.
- Maak de snelheid waarmee de huidige inkomenssteun wordt afgebouwd mede afhankelijk van de mate waarin een aanvaardbaar level-playing field (inclusief risicobeheer) tot stand komt en daarmee ook de mate waarin sprake is van een eerlijke prijsvorming op de markt.

Over de drie doelen uit de Houtskoolschets

Conclusies

- Deelnemers met een agrarische achtergrond en andere belanghebbenden zijn tevreden met de aandacht voor concurrentiekracht en innovatie. Het draagt bij aan het gevoel van trots en het streven wereldwijd voorop te blijven lopen. Organiseer innovatie wel toegankelijker, praktijkgericht en met meer lef, is het duidelijke appèl.
- De meeste deelnemers onderkennen dat er maatschappelijk waardevolle gebieden zijn waar agrarische ondernemers een belangrijke rol moeten blijven spelen om cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten te behouden. Wel bestaat er enige zorg dat het nadrukkelijk kiezen, benoemen en begrenzen ervan de gebieden in kwestie op slot zet. En het wordt pas echt ingewikkeld als er keuzes moeten worden gemaakt voor welke gebieden wel en welke gebieden niet. Vrijwel alle gespreksdeelnemers beschouwen hun gebied als maatschappelijk waardevol.

De Nationale landschappen krijgen meer ondersteuning als grondslag voor het aanwijzen van dergelijke gebieden dan de Natura 2000 gebieden. Over die laatste bestaat nog te veel onduidelijkheid en er is veel weerstand tegen.

- Uiteindelijk vinden weinig gesprekspartners het een goed idee om ondernemers in maatschappelijke waardevolle gebieden via bijvoorbeeld een hectarevergoeding te belonen voor het feit dat ze in die gebieden ondernemen, of ze te compenseren voor beperkingen die ze ondervinden. Men ziet wel het belang van tegemoetkoming voor ondernemers in deze gebieden, maar onderkent ook de nadelen: het stimuleert ondernemerschap niet, het leidt tot problemen aan de gebiedsgrenzen, men ziet de bui van de bureaucratie al hangen en bovendien hebben sommige gebieden weliswaar minder agrarische potentie, maar soms wel weer commerciële voordelen op een ander vlak. Liever ziet men dat er actief prestaties worden geleverd voor een eventuele beloning. Men onderkent dat daarmee overlap ontstaat met de groenblauwe diensten. Als idee is aangedragen: ontwikkel voor maatschappelijk waardevolle gebieden extra dienstenpakketten voor ondernemers.

- Het principe van vergoeding voor maatschappelijke prestaties en het uitbouwen van groenblauwe diensten wordt positief ontvangen, zolang het een aanvulling blijft op het agrarische bedrijf en het dit niet gaat vervangen. Verder moet de beloning economisch rendabel zijn ('marktconform'), vinden de ondernemers.
- Boeren zien graag dat ze serieuzer worden genomen als alternatief voor natuurbeherende organisaties. Ze willen in aanmerking komen voor het beheer van natuurgebieden. Dan bedoelen ze niet per definitie dezelfde soort natuur als die van natuurorganisaties, maar ze denken eerder aan natuur die is te combineren met een agrarische bedrijfsvoering.
- Het op individuele basis belonen van bovenwettelijke milieu- en dierenwelzijnsmaatregelen komt volgens (intensieve) veehouders de sector niet ten goede. Om sectorbreed de omslag naar duurzaamheid te kunnen maken ziet men meer kansen in het ontwikkelen van (systeem)innovaties die voor alle ondernemers beschikbaar komen.

Aanbevelingen

- Veel deelnemers hebben een duidelijke handschoen neergelegd om innovatie in de sector beter te organiseren en faciliteren. Vraag- en praktijkgericht, de sector meer aan het roer, meer flexibiliteit, meer durf, dat soort dingen. Het is aan het ministerie van LNV om die handschoen, samen met eventuele partners, op te pakken. Of geef aan waarom dat niet kan.
- Wees zorgvuldig bij het vaststellen van maatschappelijk waardevolle gebieden en motiveer de gemaakte keuzen, zeker als (mede) op basis van die gebieden beloningen voor ondernemers worden bepaald. Houd rekening met lastige situaties 'aan de randen'.
- Onderzoek de mogelijkheden om in de maatschappelijk waardevolle gebieden alleen extra te belonen voor actieve prestaties ofwel daadwerkelijk beheer, bijvoorbeeld via een aangepast dienstenpakket voor die gebieden. Bekijk meteen alternatieven voor het compenseren van de beperkingen van Natura 2000 gebieden aangaande ammoniakemissies (dit lijkt namelijk lastig in daadwerkelijke diensten te vertalen). Motiveer de te kiezen beloningssystematiek goed, of het nu om dienstenpakketten, hectarevergoedingen of een mixvorm gaat.
- Overweeg een stimulans voor regionale samenwerking om het effect van groenblauwe diensten op de kwaliteit van natuur en landschap (bijvoorbeeld de weidevogelstand, waterpeil of ecologische verbindingen) te optimaliseren.
- Help de positie van agrariërs als natuurbeheerders te versterken, dat is essentieel voor het beleidsdoel 'het belonen van maatschappelijke prestaties'. Op lokaal niveau zijn er vaak goede contacten met medewerkers van natuurorganisaties, maar op beleidsniveau richt men zich te veel op scheiding van functies. Het ministerie van LNV kan 'bovenlangs' een belangrijke stimulans zijn om landbouw en natuur weer te verbinden. Daarmee kan een grote potentie van de landbouw om maatschappelijke waarde toe te voegen worden vrijgemaakt.
- Houd de uitvoering praktisch. Ontwikkel instrumentarium in overleg met belanghebbenden en redeneer niet teveel (alleen) vanuit politieke, beleidsmatige of juridische referentiekaders. Blijf het praktijkperspectief opzoeken, via een vervolg van de dialoog bijvoorbeeld, het toetsen van uitvoeringsmodellen in simulaties en proefprojecten of via het adopteren en monitoren van concrete praktijkcases.

Over de sector en samenwerking

Conclusie

- Ongetwijfeld een open deur, maar dé agrarische sector bestaat niet. De sector is onderverdeeld in veel subsectoren en zelfs daarbinnen zijn er grote en kleine boeren, gangbare en biologische, meer ondernemingsgerichte en meer maatschappelijk gerichte, verbrede en niet-verbrede, et cetera. De sector beschikt mede daardoor niet over een gezamenlijke en robuuste strategie om de veranderende situatie in de landbouw het hoofd te bieden. Dat maakt de kans groter dat sterken overleven en zwakkeren het loodje leggen. Tegelijkertijd wordt er al veel samengewerkt. Agrariërs onderling bijvoorbeeld, vaak via een agrarische natuurvereniging. Maar ook gebiedsgerichte samenwerking met andere partijen, bijvoorbeeld rondom thema's als ruimtelijke ordening, natuur, water, bodem, et cetera. In het ene gebied gaat die samenwerking verder dan in het andere. Soms is er behoefte aan meer en betere samenwerking, maar weet men niet goed hoe het aan te pakken.

Aanbevelingen

- De sector is divers. Bewaak dat bij volgende stappen alle belangen aan bod komen, maar laat het niet leiden tot verlamming. Inzetten op meer concurrentiekracht in de sector betekent dat sommigen het niet zullen redden. Dat is de consequentie van ondernemerschap. Benoem dat en handel het zorgvuldig af.
- Sluit bij de uitvoering daar waar mogelijk aan bij regionale samenwerkingsverbanden, of faciliteer ze (bijvoorbeeld door organisatiekosten te vergoeden). Zorg voor goede afstemming met provinciale en regionale regelingen en maak niet weer iets nieuws. Tegelijkertijd: verhef regionale samenwerking niet tot norm, leg het niet op.
- Wanneer de overheid lokale of regionale samenwerkingsverbanden gaat stimuleren, bevelen wij aan meer duidelijkheid te scheppen over de wenselijke ontwikkeling en positionering van deze organisaties. Denk aan breedte van de bestuursamenstelling en mogelijkheden om lid te worden, wenselijke – en onwenselijke – taken, relatie met de gemeenten en provincie, relatie met LTO, relatie met provinciale organisaties voor landschapsbeheer en koepels van agrarische natuurverenigingen, et cetera. Deze duidelijkheid is niet in verplichtende zin, maar ondersteunend en faciliterend bedoeld.
- In de gesprekken werd soms geconstateerd dat regionale strategieën voor duurzame landbouw – dus ook met het oog op het realiseren en beheren van maatschappelijke waarden – ontbreken. Een strategie gericht op schaalvergroting en optimaliseren van de ruimte voor individuele ondernemers lijkt op wereldmarktniveau vaak de enige logische keuze. Naar verwachting van sommige deelnemers kan een regionale strategie, andere perspectieven zichtbaar maken en leiden tot meer differentiatie in het ondernemerschap, meer focus op samenwerking en grotere betrokkenheid van gemeenten en provincies bij ontwikkelingen in de landbouw. De gewenste gebiedsfunctie van de landbouw is een belangrijk element in die strategie. We doen graag de aanbeveling aan de minister van LNV om met belanghebbenden te onderzoeken of en hoe een dergelijke strategie kan worden vormgegeven.

Over de gespreksronde en de maatschappelijke dialoog

Conclusies

- Het ministerie van LNV oogste waardering voor het initiatief tot de gesprekken. Ook de actieve deelname van ambtenaren van het ministerie werd op prijs gesteld. Er was veel animo aanwezig te zijn bij de gesprekken. De opkomst was op een enkele zieke na, steeds volledig. Alleen de terreinbeheerders van natuurorganisaties waren lastig aan tafel te krijgen en lieten het nogal eens (op het laatste moment) afweten.
- De gespreksronde is een degelijke stap op weg naar verdere verbreding van de maatschappelijke dialoog over het nieuwe landbouwbeleid. Via de gesprekken heeft het ministerie van LNV buiten haar eigen institutionele overlegstructuren kunnen reiken. Ook is het gelukt om de inhoud voor de meeste deelnemers behapbaar en bespreekbaar te maken. Wel werd hier en daar verzucht dat de Houtskoolschets nog vrij algemeen is, wat het lastig maakt er concrete opvattingen over te formuleren.
- De door iedereen gewaardeerde diversiteit aan tafel bleek ook een valkuil. De gespreksdeelnemers namen wel kritisch stelling ten opzichte van elkaar, maar waren tegelijkertijd op zoek naar een gemeenschappelijk referentiekader voor het gebied waarin het gesprek plaatsvond. Een zinvolle confrontatie tussen maatschappelijke belangen en agrarische belangen bleef te vaak uit. De niet-agrariërs probeerden juist met de ondernemers mee te denken. De wens het 'boerengeld op het erf te houden' werd bijvoorbeeld niet of weinig weersproken.

Aanbevelingen

- Werk de houtskoolschets een stap concreter uit met alle geluiden uit de gesprekken in het achterhoofd. Verwerk uiteraard de verplichtingen uit het Health Check akkoord daarin. Ga op basis daarvan in gesprek met de belanghebbenden. Betrek het via deze ronde aangeboorde netwerk, maar zorg zeker voor nieuwe deelnemers en frisse geluiden, om te voorkomen dat de dialoog institutionaliseert. Wat ons betreft de volgende keer meer vrouwen en jonge ondernemers aan tafel en lever een gerichte inspanning om terreinbeheerders van natuurorganisaties aan te laten haken.
- Kies voor werkvormen waarin gericht verschillende maatschappelijke perspectieven rondom specifieke thema's aan bod komen. Verleid deelnemers om (nog meer) stelling te nemen. Probeer daarnaast de gevolgen van de ingekleurde Houtskoolschets voor individuele agrarische bedrijven in beeld te brengen, bijvoorbeeld door middel van interviews.
- Geef verder voeding aan een brede maatschappelijke discussie – ook op lokaal niveau – via openbare debatten, opiniërende stukken in de media en het inschakelen van lokale en regionale maatschappelijke organisaties én hun leden.

Bijlage 1 Overzicht gesprekken

Nr.	Datum	Locatie gesprek	Type gesprek	Type gebied/onderwerp	Aantal
1	14 oktober 2008	Utrecht	Themabijeenkomst	Agrarische natuurverenigingen (landelijk)	13
2	15 oktober 2008	Noord-Holland	Keukentafelgesprek	Natura 2000: Noord Hollands Duinreservaat	10
3	21 oktober 2008	Flevoland	Keukentafelgesprek	Gebieden met weinig beperkingen voor de landbouw: Noordoost Polder	7
4	22 oktober 2008	Zuid-Holland	Keukentafelgesprek	Nationaal landschap: Het Groene Hart (Gouwe Wiericke)	9
5	23 oktober 2008	Friesland	Keukentafelgesprek	Natura 2000: Fluessen	9
6	29 oktober 2008	Limburg	Keukentafelgesprek	Nationaal landschap: Heuvelland	9
7	3 november 2008	Zeeland	Keukentafelgesprek	Natura 2000: Yerseke en Kapelse Moer	9
8	4 november 2008	Groningen	Keukentafelgesprek	Gebieden met weinig beperkingen voor de landbouw: Oldambt	8
9	10 november 2008	Overijssel	Keukentafelgesprek	Gebieden met beperkingen, maar niet gelegen bij een Natura 2000 gebied of in een Nationaal Landschap: Salland, ZW-Twente, Gelderse Vallei	22
10	12 november 2008	Drenthe	Keukentafelgesprek	Nationaal landschap: Drentse Aa	8
11	27 november 2008	Noord-Brabant	Themabijeenkomst	Intensieve Veehouderij	16
12	15 december 2008	Utrecht	Slotbijeenkomst	Verdieping resultaten eerste 11 gesprekken (landelijk)	4 (+18)*
Totaal					124

*) Op de slotbijeenkomst waren 18 mensen aanwezig die al eerder bij een gesprek aanschoven. In totaal deden 22 mensen mee aan deze bijeenkomst.

Bijlage 2 Overzicht deelnemers naar achtergrond

Omschrijving*	Aantal**
Agrariërs zonder nevenactiviteiten	23 (2)
Agrariërs met ANV-nevenactiviteiten (recreatie, zorg, natuur & landschap, etc.)	27 (21)
Adviseurs, ketenpartners (bank, accountant, zzp'er, loonwerker, onderzoek, et.)	11 (2)
Burgers / consumenten / vrijwilligers	13 (1)
Gemeenten	6
Landbouworganisaties	4
Landgoedeigenaren	5
Landschapsorganisaties	11 (2)
Milieuorganisaties, dierenwelzijn, natuurbescherming	5
Provincies	6
Recreatieondernemers	6
Waterschappen, hoogheemraadschappen	7

**) Deelnemers die onder meerdere omschrijvingen passen, zijn ingedeeld bij de omschrijving waaraan zij de meeste tijd besteden.*

****) Tussen haakjes het aantal deelnemers dat betrokken is bij een Agrarische Natuurvereniging.*

