

Vergaderjaar 2021–2022

35 925 XIV

Vaststelling van de begrotingsstaten van het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (XIV) en het Diergezondheidsfonds (F) voor het jaar 2022

Nr. 99

BRIEF VAN DE MINISTER VAN LANDBOUW, NATUUR EN VOEDSELKwaliteit

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 8 maart 2022

De Raad voor de leefomgeving en infrastructuur (Rli) bracht op 2 december 2021 zijn advies *Boeren met toekomst* uit¹. De Raad wil in dit advies de vraag beantwoorden hoe de overheid kan bevorderen dat boeren met hun ondernemerschap een acceptabel inkomen kunnen realiseren binnen de grenzen die de leefomgeving aan hun bedrijf stelt. Bij de beantwoording van deze vraag voerde de Rli gesprekken met een groep boeren. De Rli komt op grond van zijn eigen reflectie op hetgeen de ondernemers naar voren brachten tot een zestal aanbevelingen. Eerst worden de aanbevelingen weergegeven, daarna volgt de reactie van het kabinet.

Aanbeveling 1: Rijk, provincies, waterschappen en gemeenten: zorg voor maximale duidelijkheid over bedrijfsspecifieke duurzaamheidsnormen.

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

Het kabinet erkent het belang van doelen die duidelijkheid geven aan de sector en helder maken wat er per gebied en waar mogelijk per bedrijf behaald dient te worden. Ook is het kabinet het er mee eens dat die doelen niet voortdurend aan verandering onderhevig moeten zijn. Om op generiek niveau duidelijkheid te bieden zijn de doelen in het coalitieakkoord (Kamerstuk 35 788, nr. 77) expliciet benoemd voor stikstof (natuur) en voor klimaat. De doelen voor de Kaderrichtlijn Water en de Nitraat-

¹ Raadpleegbaar via www.tweedekamer.nl.

richtlijn zijn al eerder vastgesteld.² Ook voor andere thema's die voor de landbouw spelen zijn concrete doelen vastgesteld. Hiervoor verwijst ik naar de bijlage bij het Tweede resultatenoverzicht realisatieplan visie Waardevol en verbonden.³

Inmiddels is het kabinet ook bezig om te inventariseren hoe landelijke doelen vertaald kunnen worden naar regionale doelen en welke doelen er voor regio's al bestaan, inclusief daarbij passende maatregelen en instrumenten. In het kader van het Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) wil het rijk met de twaalf provincies, de eenentwintig waterschappen en de landelijke gemeenten vervolgens wederkerig afspraken maken over hoe de verschillende overheden gezamenlijk werken aan de grote opgaven met een (directe of indirecte) fysieke impact in het landelijk gebied. Hiertoe worden door het rijk per provincie kwantitatieve doelstellingen geformuleerd en wordt aangegeven welk budget daarvoor beschikbaar is. Daarbij is het rijk helder over de vraag welke doelen regionaal worden vastgelegd, en welke ruimte het bij de realisatie biedt. Vanwege de grote (inter)nationale urgentie zullen dit geen vrijblijvende afspraken zijn: noch qua doelbereik noch qua doorlooptijd.

De volgende vraag is hoe deze nationale en regionale doelen doorvertaald kunnen worden naar het bedrijfsniveau, zodat de boer weet wat de milieugebruiksruimte voor zijn bedrijf is. Binnen die ruimte, zo beveelt de Rli aan, kan de boer zoveel mogelijk zelf het middel kiezen om aan het gestelde doel te beantwoorden. Het kabinet erkent de betekenis van het bieden van een eigen handelingsruimte aan ondernemers waarbij zij zoveel mogelijk hun eigen creativiteit en ondernemerschap kunnen inzetten en zich verantwoordelijk gaan voelen voor die inspanningen.

Toch is de stap naar meer doelsturing en in het bijzonder doelsturing op bedrijfsniveau om meerdere redenen een grote stap. Ten eerste staat er een grote druk op de landbouwsector vanwege de opgaven voor natuur (stikstof), klimaat en water. Ten tweede dient rekening gehouden te worden met de eisen die de Europese Commissie stelt aan het vooraf bekend zijn van impact van beleid. Ten derde is er niet voor alle opgaven en onderliggende doelen snel en gemakkelijk een vertaling te maken naar het niveau van het individuele bedrijf die ook recht doet aan de verscheidenheid aan bedrijfsstijlen, grondsoorten en geografische ligging van bedrijven.

Een en ander laat zien dat zorgvuldigheid is geboden bij een overgang naar (meer) doelsturing. Tegelijkertijd realiseert het kabinet zich dat de ontwikkelingen op het gebied van dataverwerking in combinatie met digitalisering snel gaan en dat bedrijven in de agrifoodsector steeds meer hun verantwoordelijkheid nemen om te verduurzamen en processen transparant te maken. Het zou dan ook een gemiste kans zijn deze ontwikkelingen te negeren en dat is het kabinet dan ook niet van plan. Ik wil dan ook graag het gesprek hierover aangaan met de private sector.

Een interessante vorm van doelsturing is het belonen van boeren voor duurzaamheidsprestaties op basis van kritische prestatie-indicatoren (kpi's). Momenteel wordt daar in verschillende gebieden ervaring mee opgedaan. De komende tijd worden hiervoor meer pilots uitgevoerd. Deze manier van sturen kan de komende jaren op grotere schaal in de verschillende sectoren worden toegepast. Met deze aanpak worden boeren aangemoedigd hun bedrijfsvoering te verduurzamen.

² Zie voor de voortgang de recente correspondentie met uw Kamer: Kamerstuk 33 037, nr. 434 en Kamerstuk 27 625, nr. 555.

³ Kamerstuk 35 570 XIV, nr. 78.

In het kader van de zoektocht naar mogelijkheden voor doelsturing op bedrijfsniveau, zijn ook de resultaten van onderzoek naar de betekenis van een Afrekenbare Stoffenbalans (ASB) relevant. Uw Kamer zal binnenkort deze onderzoeken ontvangen evenals een appreciatie daarvan door het kabinet.

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

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

De aanbeveling om een certificeringssysteem in te richten met een onafhankelijke autoriteit zal het kabinet nader onderzoeken. In ieder geval is het van belang daarbij een aantal algemene richtlijnen over certificering in acht te nemen, die het vorige kabinet met uw Kamer deelde.⁴ De kern is dat certificering primair een private aangelegenheid is. Certificering kan aansluiten bij het zelfregulerend vermogen van een sector en daarmee een publiek belang dienen.

Ook is het mogelijk certificering onderdeel te laten zijn van regelgeving. In dat geval is het uitgangspunt dat onafhankelijke accreditatie van certificerende instellingen door de Raad voor Accreditatie moet plaatsvinden. Evenwel blijft er ook dan een scheiding tussen de publieke verantwoordelijkheid van een toezichthouder en de verantwoordelijkheid van een certificerende instantie. De beperkte directe betrokkenheid van de overheid bij certificering maakt dit instrument niet zonder meer geschikt om overtredingen van regelgeving op te sporen of om naleving af te dwingen. Dat laatste is in de huidige situatie nodig bij het landbouwmilieubeleid. Certificering kan complementair zijn aan publiek toezicht, maar kan dat publieke toezicht niet vervangen.

Aanbeveling 5: Rijk en provincie: wees actief betrokken bij gebiedsprocessen

Dat de rijksoverheid inzet op een gebiedsgerichte implementatie van beleid voor klimaat, waterkwaliteit, bodem en biodiversiteit, is in het coalitieakkoord met zoveel woorden gezegd. Een adequate governance-structuur is daarbij zeker nodig, zowel waar het de relatie tussen rijksoverheid en provincies betreft, alsook waar het gaat om het goed betrekken van de partijen in het gebied bij dit proces.

In zijn brief van 14 februari jl. heeft de Minister voor Volkshuisvesting en Ruimtelijke Ordening (VRO) aangegeven dat hij regie wil herpakken op de ruimtelijk ordening.⁵ Dit onder andere door het aanscherpen van de Nationale Omgevingsvisie (NOVI) en de opzet van een nieuw programma Uitvoering NOVI en een programma voor ruimtelijke kwaliteit, Mooi Nederland geheten. Samen met collega-bewindspersonen in het fysieke domein zal hij zo'n 100 dagen na het aantreden van dit kabinet nader toelichten hoe het kabinet interbestuurlijk wil gaan samenwerken: van nationaal beleid naar regionale uitwerking, via horizontale en verticale arrangementen. Deze brief is voorzien in de eerste helft van mei.

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

⁴ Kamerstuk 29 304, nr. 3.

⁵ Kamerstuk 35 925 VII, nr. 137.

Het kabinet is het met de Rli eens dat in de gehele keten, van grond tot mond, stappen gezet moeten worden. Het coalitieakkoord laat over die bredere verantwoordelijkheid voor de transitie in de landbouw geen onduidelijkheid bestaan. Het kabinet verwacht van supermarkten transparantie over duurzaamheid en dierenwelzijn en een eerlijke prijs voor de boeren. Het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) is in reactie op de motie van de leden Sneller en De Groot een verkennend onderzoek gestart naar de mate waarin supermarkten nu al bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem.⁶ Hierbij zijn de onderzoeker tevens gevraagd om advies over de indicatoren die van belang zijn voor een compleet en onderling vergelijkbaar beeld van de duurzaamheidsprestaties van supermarkten in relatie tot het voedselsysteem.

Het coalitieakkoord benoemt ook de rol van de consument bij verduurzaming van de voedselketen. Op dit moment wordt daar vanuit het Ministerie van LNV onder andere invulling aan gegeven door in te zetten op het verhogen van voedselvaardigheden van consumenten, bijvoorbeeld via het Voedingscentrum. Daarnaast zal nader onderzoek moeten uitwijzen, hoe dat de komende jaren precies vorm moet krijgen.

De Minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit,
H. Staghouwer

⁶ Kamerstuk 31 532, nr. 246.