

Beste voorzitter van de Hoofdtafel, beste Chris,

Hierbij stuur ik u de derde notitie vanuit de Reflectietafel. Deze notitie gaat over de door de sectortafels aan de hoofdtafel aangeleverde stukken. De stukken zijn de uitkomst van intensieve gesprekken aan de sectortafels waar vertegenwoordigers vanuit verschillende geledingen hebben deelgenomen. Met die context in het achterhoofd heeft de reflectietafels een aantal opmerkingen gemaakt. Die gaan voornamelijk over doelsturing en ecosysteemdiensten, daarnaast worden er ook een aantal punten benoemd waar de hoofdtafel een keuze over dient te maken.

Het algemene beeld is dat de sectortafelstukken een breed scala aan zeer belangrijke onderwerpen behandelen. Er zit veel werk in en dat betaalt zich uit in goede voorstellen en een grote rijkdom aan ideeën. Daarbij moet door de hoofdtafel goed gekeken worden naar wat generieke onderwerpen zijn die de gehele landbouw betreffen en wat sectorspecifieke afspraken zijn die alleen voor betreffende sector gelden. Met name op de generieke afspraken moeten een aantal belangrijke keuzes worden gemaakt.

De reflectietafel komt in principe nog eenmaal bij elkaar om op de concepttekst voor het hoofdakkoord te reageren. Daarna volgt een algemeen eindadvies.

Namens de reflectietafel,

Elbert Dijkgraaf

## **Reflectie op de aangeleverde sectortafelstukken**

### *Doelsturing*

- De sectortafels benadrukken allemaal het belang van doelsturing. Ook wij vinden het cruciaal om het vakmanschap van de boer centraal te zetten, en zo min mogelijk met middelvoorschriften vanuit de overheid te sturen. Wel is het belangrijk dat doelsturing breder wordt bekeken dan alleen stikstof. Alle hoofddoelen (klimaat, waterkwaliteit, biodiversiteit etc.) moeten hier bij betrokken worden via kpi's.
- Om doelsturing te laten slagen, moeten de doelen ook worden benoemd. Die moeten door de overheid worden vastgesteld. Dat is geen taak voor de sectortafels, maar die keuze moet wel een keer gemaakt worden, ook wat de verdeling is qua doelen tussen de sectoren. Daarbij zijn de schaal en tijd waarop die doelen gehaald moeten worden vanzelfsprekend van belang voor de sectoren.
- De doelen koppel je aan kpi's en waar mogelijk of nodig maak je onderscheid tussen landelijke doelen en gebiedsgerichte en bedrijfsgerichte doelen. Op het gebied van klimaat (CO2 en methaan) en op het gebied van NOx zijn landelijke doelen geschikt. Op het gebied van ammoniak zijn gebiedsgerichte doelen beter. De totale optelsom aan bedrijfsgerichte doelen moeten leiden tot nationaal doelbereik. Dát moet de nationale overheid borgen. Doelen kunnen dan ook niet afhankelijk worden gemaakt van het verdienmodel. Juist met de doelen als context moet er een goed verdienmodel mogelijk zijn of worden gemaakt, maar dat kan niets afdoen aan de doelen.

- Het valt op dat veel van de sectorplannen op maatregelniveau zijn ingesteld en dat er in de plannen geen structurele doelsturing verweven zit.
- Doelsturing moet nog verder worden geoperationaliseerd. Een snelle stap kan bijvoorbeeld zijn door de kringloopwijzer te borgen. De afrekenbaarheid van doelsturing is nu nog niet ingeregeld, maar is wel essentieel om middelvoorschriften los te laten. Daarvoor zijn voor verschillende kpi's verschillende manieren beschikbaar, zoals de afrekenbare stoffenbalans voor onder meer stikstof. Voor een aantal andere doelen zijn andere instrumenten nodig.
- Voor elke vorm van doelsturing is de borging cruciaal. Dat betekent dat er een heel goed meetsysteem rondom de kpi's wordt gebouwd en dat er hard wordt afgerekend wanneer de doelen niet worden gehaald. De validatie van doelsturinginstrumenten is heel belangrijk en moet op nationaal niveau worden geregeld, niet bij provincies of gemeenten omdat dan weer verschillen tussen regio's gaan ontstaan.
- Wanneer er sprake is van afrekenbare bedrijfsgerichte doelen, betekent dit dat de ondernemer die aan die doelen voldoet, niet nog meer hoeft te doen. Langjarige zekerheid op de doelstelling voor bedrijven is van belang om er als ondernemer naar te kunnen handelen. Wat er extra gedaan moet worden is dan de verantwoordelijkheid van de overheid. Belangrijk daarbij is dat de kpi's samen met de sector ontwikkeld worden (ook door bijvoorbeeld aan te sluiten bij wat er al is, zoals de biodiversiteitsmonitoren en de kringloopwijzer), maar dat de (afrekenbare) doelen door de overheid zelf worden vastgesteld.
- Doelsturing op een integrale set kpi's hoeft niet te betekenen dat elke ondernemer overal een 10 op scoort. Wel is het van belang dat in de gebiedsprocessen nationale, gebieds- en sectordoelen worden vertaald naar een doel op bedrijfsniveau. Als de doelen op bedrijfsniveau eenmaal vaststaan, moeten die ook gehaald worden.
- De kpi's kunnen ook worden gekoppeld aan beloningen om ook de positieve prikkels te organiseren om de doelen te halen. Dat kan bijvoorbeeld door in aanmerking te komen voor vergoedingen voor groenblauwe diensten of hogere subsidies voor bijvoorbeeld stalsystemen of eventueel bedrijfsopvolging te krijgen. Langjarige vergoedingen voor meer integrale ecosysteemdiensten en een groter budget hiervoor zijn daarvoor cruciaal. De derde route is om via keurmerken hogere prijzen uit de markt te halen. Belangrijk daarbij is dat dit op Europees niveau speelt. In die keurmerken moeten doelen dan ook integraal samenkomen. Dus niet dierenwelzijn, CO<sub>2</sub>-uitstoot en stikstofuitstoot los van elkaar beschouwd, maar juist samen. Dat maakt het gemakkelijker voor de consument.
  - Omdat doelen deels gebiedsgericht zullen zijn, moet hier in private keurmerken ook rekening mee gehouden worden. Dat kan bijvoorbeeld door aan te geven wanneer een product conform zijn gebiedsgerichte doelen is geproduceerd.
- Een mogelijkheid die nader onderzocht kan worden is het verhandelbaar maken van rechten op een aantal kpi's. Het voordeel hiervan is dat er binnen een gebied (voor gebiedsgerichte doelen) of binnen sectoren (op landelijke doelen) een prikkel ontstaat voor bedrijven om juist meer te doen op de kpi's en ruimte geeft voor bedrijven die moeite hebben om aan (alle) kpi's te voldoen. Ook kan er worden afgeroomd tijdens transacties van de rechten. Dit versterkt de dalende lijn. Tegelijkertijd kent een rechtensysteem ook nadelen, omdat de rechten voornamelijk voor de grotere koopkrachtige bedrijven toegankelijk blijven en voor de kleinere bedrijven niet. Ook overheden mengen zich vaak op de markt, wat verstrend kan werken. Tenslotte dient wel geborgd te zijn dat bij verhandelbaarheid de doelen bereikt worden. Bij landelijke doelen is dat eenvoudiger dan bij gebiedsgerichte doelen die bedrijfsspecifiek zijn.

- Een goede impactanalyse op zulke rechtensystemen moet van tevoren gemaakt worden, voordat een dergelijk stelsel wordt ingevoerd. Daarbij moet ook de effecten van een groeiend woud aan keurmerken en certificaten worden meegenomen.

### Overig

- Sectortafels gaan weinig in op krimp in de sectoren, maar zetten juist volledig in op innovaties in de sector. Daar zit een discrepantie met de eerdere denklijn van het secretariaat. Wat betreft krimp zou een nadere specificering goed zijn. Welke sector krimpt er en in welke vorm? De krimp zou coherent moeten zijn met visies over bijvoorbeeld landschapsgebruik, ruimteclaims, dieet en gezondheid. Ook moet krimp een gevolg zijn en geen doel. Sturing op dieraantallen is niet gewenst.
- Er wordt veel ingezet op innovaties en de uitrol van best beschikbare technieken in de praktijk. De vraag die hierbij beantwoord moet worden is: wie draagt het risico van innovaties? Op hoofdlijnen zijn er twee routes: wanneer middelvoorschriften gelden, ligt de verantwoordelijkheid voor het borgen van de innovaties voornamelijk bij de overheid. Wanneer er sprake is van bedrijfsgerichte, afrekenbare doelsturing, ligt de verantwoordelijkheid bij de ondernemer en de leveranciers van best beschikbare technieken. Alleen in de pilotfase kan de overheid dan (deels) garant staan.
- Er is relatief weinig aandacht voor waterkwaliteit en waterbeschikbaarheid in de sectorstukken. Met name bij de plantaardige sectoren, maar ook met betrekking tot bodemdaling voor melkvee. Daar moet aandacht voor komen in het landbouwakkoord. Het is raadzaam om de waterstrategie waar de AVB-sector om vraagt een plek te geven in het akkoord.
- Uit de sectortafels komt duidelijk naar voren wat Europees geregeld moet worden. Dit moet allemaal samengepakt worden naar een Europese agenda en de overheid moet hier veel steviger op inzetten. Een Europees level playing field is cruciaal.
- Rondom innovatie is het zeer belangrijk dat de data in handen blijft van de boer.
- Er blijft een groot vraagstuk rondom uitvoeringskracht. Dat mag absoluut niet ondergesneeuwd raken. Alleen al de ideeën rondom fiscaliteit zijn nauwelijks uitvoerbaar op dit moment. Maar zeker ook de gebiedsgerichte aanpak vraagt om veel uitvoeringskracht. Stel daar middelen voor beschikbaar op alle overheidsniveaus.
- Op het gebied van de financiële keten zijn er nauwelijks ideeën gekomen. Daar zitten mogelijkheden via bijvoorbeeld rentekortingen. Wij zouden een grotere rol van banken willen zien. Hetzelfde geldt voor wat andere ketenpartijen zoals supermarkten en voedselproducenten kunnen doen.
- Maatschappelijke diensten van de landbouw moeten systematisch bekeken worden: wat zijn de diensten in welke type landbouw en welke context, en welke waarde hoort daarbij. Financiering van groen-blauwe diensten is een belangrijk aandachtspunt omdat het transitiefonds incidenteel geld is, en groenblauwe-diensten om structureel geld vragen. Tegelijkertijd zijn er slechts enkele miljarden breed beschikbaar voor natuurbeheer op nationaal niveau. Dat moet veel meer worden.
- Op basis van de sectorstukken en de rijkdom aan ideeën kan een goede kennisagenda voor de komende jaren worden opgezet. De systeeminnovatie over de sectoren en de gebiedsgerichte aanpak heen, komt echter niet goed naar voren. De hoofdtafel moet die inbreng leveren, anders blijft het voornamelijk hangen in de uitrol en verbetering van best beschikbare technieken.

## Keuzes

- In de wetenschap dat de aangeleverde sectorstukken ook onderhandelstukken zijn, benadrukken we dat niet alle uitdagingen volledig gecompenseerd hoeven te worden met publiek geld. Wanneer het verdienmodel niet uit de markt gehaald kan worden, moet de vraag gesteld worden wat de oorzaak daarvan is. Komt dat doordat consumenten het niet willen betalen, of dat ketens niet willen mee betalen in de transitie? De extra kosten van verduurzaming mogen niet eenzijdig op de boer worden afgewenteld. In principe zou de volgorde moeten zijn: de consument betaalt, als dat onvoldoende oplevert dan de keten inclusief de banken, de supermarkten en de voedselproducenten en als dat onvoldoende oplevert dan de overheid (voor publieke goederen). Daarbij geldt dat boeren dan een eerlijke prijs ontvangen en de meerprijs niet in de keten blijft hangen.
- Een opdracht voor de hoofdtafel is om de visie te geven voor de toekomst van het landbouw- en voedselsysteem. Dat moet een integraal beeld zijn, waar de verschillende sectoren onderdeel van zijn. Juist omdat dit sectoroverstijgend is, moet deze visie op het niveau van de hoofdtafel worden gemaakt. Belangrijke onderdelen van die visie zijn:
  - Wat zijn de integrale doelen en wat zijn de doelen voor de sectoren en gebieden.
  - Welke zelfvoorzieningsgraad wat betreft landbouwproducten wil je hebben op nationaal niveau, in Noordwest-Europa, binnen de EU en op mondiaal niveau. De pluimvee is hier een goed voorbeeld van. Zij geven aan zich te richten op de markt binnen een straal van 800 km.
  - Welke principes (zoals bodem en water sturend en welke landbouwgronden staan voor welke typen landbouw en typen gewassen waar ter beschikking (ruimtelijke visie) leidend zijn en in welke volgorde. Net als de visie op welke woningbouw en industrie hoort waar.
- Een belangrijk aandachtspunt bij reductie van emissies voor alle sectoren is het ijkpunt. Zo valt op dat bij de intensieve veehouderij het lijkt dat ze eerst willen verhogen vanuit de doelen rondom dierwaardige veehouderij, voordat ze reduceren. De ecologische doelen op landelijk niveau staan vast en kunnen niet worden beïnvloed door andere factoren. De integraliteit van doelen blijft belangrijk. Tussen bedrijven kunnen wel verschillende bedrijfsgerichte doelen ontstaan. Daarnaast is het bij het ijkpunt van belang om rekening te houden met de bedrijven die al veel hebben geïnvesteerd in verduurzaming de afgelopen jaren en zo een stap vooruit hebben willen zetten. Dat levert andere doelstellingen op dan bedrijven die nog geen stap hebben gezet op dit gebied. Zo leveren doelen per hectare gelijk voordeel op voor boeren die al veel gedaan hebben, maar is dit niet zo voor absolute reductiedoelstellingen ten opzichte van de huidige emissie, maar mogelijk wel weer ten opzichte van de vergunde ruimte.
- Er zijn een groot aantal onderwerpen die in samenhang gebracht moeten worden. Dat gaat bijvoorbeeld om multifunctionele landbouw, korte ketens en biologische landbouw. Het is van belang dat dit een goede geïntegreerde plek krijgt over de sectoren heen.
  - Daarbij benadrukken we ook dat naast het zoeken van nieuwe verdienmodellen er ook aandacht moet blijven voor de intrinsieke motivatie van ondernemers om over te stappen naar bijvoorbeeld korte ketens. Wanneer ondernemers niet de intrinsieke motivatie hebben, maar alleen maar op zoek zijn naar alternatieve verdienmodellen zal dit deels leiden tot teleurstelling en spijtoptanten. Daar moet in het faciliteren en stimuleren aandacht voor blijven.
- Op een aantal onderwerpen conflicteren de stukken binnen sectoren met elkaar. Bijvoorbeeld op het gebied van mest. Eerst wordt er vol ingezet op groene mest, daarna

wordt er gesteld dat er voldoende dierlijke mest moet blijven. Daarnaast zijn er veel grondclaims vanuit de verschillende sectoren die niet allemaal te verenigen zijn. Ook daar zullen keuzes over gemaakt moeten worden.

In de gebiedsgerichte aanpak moet er ook oog blijven voor de doelmatigheid van overheidsbestedingen. Er moet aandacht voor zijn in en tussen gebiedsprocessen om die afweging goed te kunnen maken.