



**Wetenschapstoets van voorgenomen beleid**

## Innovatie op het boeren erf

**Wetenschappers:** dr. Bram Bos (WUR) en prof. dr. John Grin (UvA)

**Rapporteurs Tweede Kamer:** Thom van Campen (VVD)

**Beoordeelde documenten:** Brief 'Mutaties die betrekking hebben op de Toekomst Landbouwbrief, de Europese derogatieregeling, de tijdelijke regeling subsidie dierentuinen COVID-19 en de uitvoeringskosten Transitiefonds' ([Kamerstuk 36200, XIV, nr. 12](#)), behorende bij de Nota van Wijziging op de ontwerpbegroting van het ministerie van LNV en het Diergezondheidsfonds voor het jaar 2023 ([Kamerstuk 36200, XIV, nr. 11](#)); brief 'Toekomst landbouw' ([Kamerstuk 30252, nr. 77](#)).



# Parlement & Wetenschap

## Wetenschapstoets van voorgenomen beleid


Legenda: Voldoende Verdient aandacht Verbeterpunt

Nr.	Onderdeel	Oordeel	3.1 CW-informatie in het voorstel	Verbetersuggesties o.b.v. wetenschappelijke kennis
1.	<b>Vindbaarheid</b> In hoeverre is de benodigde 3.1 CW-informatie te vinden in het voorstel?		De informatie is goed vindbaar. De brief bevat het kader 'Beleidskeuzes uitgelegd', waarin het beleidsvoorstel wordt onderbouwd.	<ul style="list-style-type: none"> <li>n.v.t.</li> </ul>
2.	<b>Doelen</b> Welke beleidsdoelen worden nagestreefd met het voorstel?		<p>Het kader beschrijft het nagestreefde doel. Dit doel is niet SMART geformuleerd. Het doel wordt in het kader als volgt beschreven:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>Zoveel mogelijk boeren, die dit willen en nodig hebben, op meerjarige basis onafhankelijke sociaal-economische begeleiding en coaching bieden bij hun transitie naar een toekomstbestendige bedrijfsvoering.</li> <li>Ondernemers helpen bij zowel de keuzes die in de gebiedsplannen nodig zijn [...] als bij het vervolg hiervan.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>Allereerst: de titel '<i>Innovatie op het Boerenerf</i>' zet de lezer op het verkeerde been. Het gaat hier om 'onafhankelijke advisering op het boerenerf'.</li> <li>Het primaire doel is helder; het belang van <i>onafhankelijke</i> advisering (dat is: advies dat niet gegeven wordt door iemand die (ook) op een andere manier aan de boer verdient) kan niet genoeg benadrukt worden.</li> <li>Meerjarige begeleiding is ook een verstandige keuze.</li> <li>Het bereiken van het achterliggende doel (dat boeren actie ondernemen n.a.v. het advies) wordt min of meer verondersteld, en de mate waarin dit naar verwachting gebeurt wordt niet gekwantificeerd.</li> <li>Opvallend is verder dat het gaat om 'sociaal-economische begeleiding'; de meer vakmatige en technische kennis die nodig kan zijn in de omslag naar een toekomstbestendige bedrijfsvoering lijkt geen onderdeel te zijn van de advisering. Kennelijk wordt verondersteld dat die ergens anders vandaan komt, of al aanwezig is bij de landbouwer. Dat is niet vanzelfsprekend. Dit zet bovendien de deur weer open voor niet-onafhankelijke advisering (door verkopende partijen, waaronder voerleveranciers) m.b.t. de toekomstige bedrijfsvoering en investeringen. Voor die zorg is eens te meer reden, omdat de beschikbaarheid van voldoende onafhankelijke adviseurs uiterst twijfelachtig is (zie de berekening onder 5).</li> <li>Op zich is een strategische keuze voor "verduurzaming, verplaatsing, om- of bijscholing of stoppen" primair sociaal-economisch, maar als verduurzaming niet daadwerkelijk goede inhoud kan krijgen is het lastig om die advisering evenwichtig te laten zijn. Overigens is veel kennis over verduurzaming beschikbaar bij koplopers en hun organisaties; evenals bij experts die daarbij betrokken waren, en evaluaties (voetnoot 1).</li> </ul>

			<p><b>Aanbevelingen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak, ook in de titel van het instrument, duidelijk dat het gaat om het belang van <i>onafhankelijke</i> advisering.</li> <li>• Richt het instrument niet alleen op 'sociaal-economische begeleiding' maar ook op de meer vakmatige en technische kennis voor de omslag naar een toekomstbestendige bedrijfsvoering.</li> </ul>
<p><b>3. Ingezette beleidsinstrumenten</b> Welke beleidsinstrumenten worden ingezet om de beleidsdoelen te realiseren?</p>		<p>Het is duidelijk welk beleidsinstrument wordt ingezet, namelijk een subsidie voor een landelijk systeem voor onafhankelijke coaching en begeleiding. Toegelicht wordt dat deze subsidie bestaat uit:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Een loket waar boeren een adviestraject kunnen aanvragen. Boer en coach verkennen vervolgens samen opties voor een toekomstbestendige bedrijfsvoering. Meerjarige begeleiding en zo nodig verwijzen naar aanvullende ondersteuning zijn daar onderdeel van.</li> <li>• De mogelijkheid een bedrijfsplan op te laten stellen, waarin opties voor een duurzaam en toekomstbestendig verdienmodel worden doorgerekend en dat inzicht biedt in mogelijke, passende ondersteuning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De mogelijkheid om een bedrijfsplan op te laten stellen met opties voor een duurzaam en toekomstbestendig verdienmodel suggereert dat die opties in de omgeving van de agrarisch ondernemer al aanwezig zijn. Dit miskent de meer structurele belemmeringen die er nu nog zijn om duurzaamheid in economische rentabiliteit te vertalen.<sup>1</sup> Dit aspect staat of valt derhalve met de nog in te zetten ontwikkelingen richting 'perspectief voor de landbouw' (zie Remkes p. 55), waarin de gewenste 'Kringlooplandbouw' ook wordt gekoppeld aan een duidelijk economisch perspectief, wat ook een uitvloeisel zou moeten zijn van het nog te sluiten Landbouwakkoord.</li> <li>• In dit verband wijzen we ook op het geluid van koplopers. Zij merken op dat innovaties op het boeren erf soms weliswaar in hun praktijk bewezen werkbaar zijn, maar dat dit niet automatisch betekent dat andere boeren ze kunnen toepassen. Zo kunnen deze innovaties bij gebrek aan veranderingen in beleid en keten onnodig ingewikkeld, duur of zelfs onrendabel, en voor veel andere boeren daarom een stap te ver zijn. Een reeks organisaties van koplopers hebben in hun Groenboeren-plan<sup>2</sup> aangegeven wat nodig is om dit op te lossen. Deels staat daarvoor de overheid aan de lat; daarnaast kan de overheid als ambassadeur van deze boeren optreden richting banken, retail en anderen.</li> <li>• Een bedrijfsplan suggereert een duidelijke bedrijfsstrategie, waarin de economische duurzaamheid ook onderbouwd is. Ervaringen van koplopers tonen dat die onder omstandigheden ook kan omvatten: vermeden kosten (minder kunstmestverbruik, minder heffingen), opbrengsten van nieuwe diensten (aan bijvoorbeeld natuur- en waterbeheerders of andere sectoren binnen de landbouw) en de instandhouding op termijn van water- en bodemkwaliteit op en rond het eigen bedrijf als productievoorraad. De zin '<i>Het plan biedt inzicht in</i></li> </ul>

<sup>1</sup> Dit probleem is het afgelopen jaar ook door koplopers genoemd, zie bijvoorbeeld het *Groenboerenplan* [voetnoot 2]. Het is ook erkend in het rapport van Johan Remkes, *Wat wel kan*, oktober (2022); zie met name p. 28; p. 45-49, en p. 55 waar ook wordt gewezen op de noodzaak van een actieve overheidsrol om ketenpartners tot verandering aan te zetten om dit systemisch probleem op te lossen. Zie voor analyses van het systemische karakter bijvoorbeeld Baltussen, W., et al. 2018. *Positie primaire producent in de keten; Samenwerking en prijsvorming*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Rapport 2018-027; en wetenschappelijke evaluaties van praktijkervaringen van koploper-boeren, bijvoorbeeld in Pigford, Ashleen-Ann, Gordon M. Hickey, Laurens Klerkx (2018) *Beyond agricultural innovation systems? Exploring an agricultural innovation ecosystems approach for niche design and development in sustainability transitions*. Agricultural Systems, Volume 164, Pages 116-121; Dit ondanks het feit dat zulke ervaringen al eerder zijn gesignaleerd; zie bv Elzen, B., Barbier, M., Cerf, M., & Grin, J. (2012a). *Stimulating transitions towards sustainable farming systems*. In I. Darnhofer, D. Gibbon, & B. Dedieu (Eds.), *Farming systems research into the 21st century: the new dynamic* (pp. 431-455). Dordrecht [etc.]: Springer. [https://doi.org/10.1007/978-94-007-4503-2\\_19](https://doi.org/10.1007/978-94-007-4503-2_19); Bos, Bram & John Grin (2008). "*Doing*" *Reflexive Modernization in Pig Husbandry: The Hard Work of Changing the Course of a River*, Science, Technology & Human Values, vol. 33, no 4, p. 480-507.

<sup>2</sup> <https://groenboerenplan.nl/#groenboerenplan>

			<p><i>mogelijke ondersteuning die passend is binnen de gebiedsplannen en het persoonlijke ondernemerschap'</i> suggereert een veel tijdelijker betekenis van dit plan en een sterke focus op de ontwikkeling en uitrol van de gebiedsplannen. Mogelijk is alleen bedoeld dat dit aanvullend is op het echte bedrijfsplan, maar dat is niet echt duidelijk.</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Opmerkelijk genoeg worden nergens de ervaringen en lessen van koplopers genoemd als bron voor advisering.</li> <li>• De verhouding tussen dit beleidsinstrument en de bestaande SABE-regeling<sup>3</sup>, waarmee o.a. advies en het opstellen van een bedrijfsplan kunnen worden gesubsidieerd, is onduidelijk. Er lijkt de nodige overlap te zijn. Dit leidt tot twee vragen: <ol style="list-style-type: none"> <li>1. In hoeverre is er al systematisch inzicht in de effectiviteit van de SABE-regeling, en wat betekent dat inzicht voor de inrichting van dit instrument?</li> <li>2. Waarom wordt het budget niet via de SABE-regeling besteed?</li> </ol> </li> </ul> <p><b>Aanbevelingen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak bij advisering gebruik van ervaringen en lessen van koplopers.</li> <li>• Laat de overheid, via veranderingen in beleid en wet- en regelgeving en ambassadeurschap voor de boeren richting andere ketenpartijen, voorwaarden voor duurzame bedrijfsvoering creëren zoals die welke door koplopers zijn genoemd [zie voetnoot 2].</li> <li>• Schep duidelijkheid over de verhouding met de SABE-regeling.</li> </ul>
<p><b>4. Doeltreffendheid</b> Op welke wijze en in welke mate wordt verwacht dat het beleidsinstrumentarium met zo min mogelijk ongewenste neveneffecten gaat bijdragen aan de beoogde prestaties en effecten?</p>		<p>Het kabinet onderbouwt niet waarom is gekozen voor een subsidieregeling, concretiseert niet wat de verwachte effecten daarvan zijn en gaat niet op eventuele neveneffecten. Wel wordt de onderliggende beleidstheorie beschreven, namelijk als volgt:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Effect is dat boeren op het juiste moment in de tijd, de juiste stappen kunnen zetten om te komen tot een onderbouwd besluit over de toekomst van hun bedrijf in relatie tot de gebiedsplannen. Door goede ondersteuning en coaching wordt de boer beter voorbereid en geïnformeerd over bedrijfsaanpassingen die aansluiten op persoonlijke behoeften, eigen "kunnen en willen" en passend in het gebiedsplan. Dit vergroot de kans aanzienlijk dat de gekozen oplossing wordt geïmplementeerd.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De tekst lijkt primair te spreken over bedrijfsaanpassing (en dus ook aanpassingen in technische en managementzin) en een 'duurzaam verdienmodel', terwijl het doel (1) veel sterker spreekt over de sociaal-economische keuzes in brede zin: niet alleen "verduurzaming", maar ook "verplaatsing, om- of bijscholing of stoppen". Afhankelijk van de focus van de advisering zijn andere adviseurs en andere kennis nodig. Het is daarom nu niet te beoordelen of de maatregel doeltreffend zal zijn.</li> <li>• De doeltreffendheid van deze maatregel is essentieel mede afhankelijk van (i) de mate waarin structurele belemmeringen worden weggenomen en (ii) de mate en manier waarop economische duurzaamheid wordt onderbouwd. Het instrument staat of valt met het Landbouwakkoord, waarin vast moet komen te liggen wat het perspectief voor de landbouw in 2040. Zie over deze punten ook 3. Beleidsinstrumenten.</li> </ul> <p><b>Aanbevelingen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Schep duidelijkheid over de beoogde effecten: bedrijfsaanpassing, of bedrijfsaanpassing én "verplaatsing, om- of bijscholing of stoppen."</li> </ul>

<sup>3</sup> <https://www.rvo.nl/subsidies-financiering/sabe>

			<ul style="list-style-type: none"> <li>• Maak werk van flankerend beleid, gericht op het wegnemen van structurele belemmeringen, de onderbouwing van economische duurzaamheid en middellange-termijn perspectief voor de sector.</li> </ul>
<p><b>5. Doelmatigheid</b></p> <p>In welke mate worden de prestaties en effecten van beleid tegen de laagst mogelijke inzet van (financiële) middelen en ongewenste neveneffecten bewerkstelligd?</p> <p>Of, in welke mate wordt met de inzet van een bepaalde hoeveelheid (financiële) middelen de maximale prestaties en effecten van beleid gerealiseerd tegen zo min mogelijk ongewenste neveneffecten?</p>		<p>Het kabinet onderbouwt niet dat met het gekozen beleidsinstrument maximale baten tegen minimale kosten worden bereikt. De toelichting die in het kader wordt gegeven betreft eerder een nadere toelichting op de beleidstheorie dan een onderbouwing van de doelmatigheid. Het kader zegt daarover het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Met deze aanpak kan een grote groep boeren worden bereikt. Door aan de voorkant gericht kennis en advies beschikbaar te stellen en boeren te helpen worden boeren sneller tot keuzes gestimuleerd passend bij de transitie-opgaven en de eigen landbouwpraktijk.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is zeker denkbaar dat door deze aanpak een grote groep boeren wordt bereikt, en ze sneller tot keuzes worden gestimuleerd. Aangenomen mag worden dat het adviseren in, en het opstellen van een bedrijfsplan, en meerjarige begeleiding al snel 2,5-5k euro per ondernemer kan gaan kosten. Daarmee zouden dan 12.800 – 25.600 ondernemers kunnen worden bereikt, zonder rekening te houden met de overheadkosten van het loket.</li> <li>• Echter, in termen van menskracht is de vraag of dit ook realistisch is. 64 Mio/50k jaarsalaris = 1066 mensjaren in 2 jaar, ofwel 533 adviseurs per jaar. De vraag is of dat aantal <i>onafhankelijke</i> adviseurs met bijbehorende competenties beschikbaar is op de arbeidsmarkt.</li> <li>• Gezien de benodigde hoeveelheid mensen zal er een flinke groep adviseurs getraind moeten worden met de expertise die volgt uit hetgeen we opmerkten onder Beleidsinstrumenten. Dat is onbenoemd in dit voorstel.</li> <li>• Het is denkbaar dat ook met dit budget aan de voorkant keuzes moeten worden gemaakt in welke gebieden of in welke sectoren bij voorrang aan advisering als deze wordt gewerkt.</li> <li>• Zulke prioritering aan de voorkant is minder, of niet, nodig, als gebruik zou worden gemaakt van: <ul style="list-style-type: none"> <li>○ Een combinatie van individuele coaching/advisering waar nodig (bijvoorbeeld vanwege bedrijfseconomisch of persoonlijk gevoelige kwesties) met groepsgewijze ondersteuning. De Nederlandse landbouw heeft met dit laatste, via studieclubs e.d., een ruime ervaring.</li> <li>○ Een gedegen inventarisatie van de ervaringen en lessen van koplopers.</li> <li>○ Een expliciete (en gewaardeerde) rol van die koplopers in de advisering.</li> <li>○ Het doorgeven van lessen via interviews en achtergrondartikelen in de vakbladen.</li> </ul> </li> <li>• Voor zover prioritering nodig blijkt ligt het voor de hand dat te doen vanuit het gewenste tempo in het realiseren van de doelstellingen van het stikstofbeleid (reductie belasting, ruimte voor vergunningverlening).</li> </ul> <p><b>Aanbevelingen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vergroot de doelmatigheid door individuele coaching te combineren met groepsgewijze ondersteuning; gebruik te maken van lessen en ervaringen van koplopers; een rol van de koplopers in de advisering; doorgeven van lessen aan een groter aantal boeren.</li> <li>• Stel, waar dat niet voldoende is, prioriteiten vanuit het gewenste tempo van realiseren van reductie van stikstofdepositie en ruimte voor vergunningen.</li> </ul>

<p><b>6. Financiële gevolgen voor het Rijk</b> Welke (positieve en negatieve) financiële gevolgen heeft het voorstel voor de rijksbegroting op korte en langere termijn?</p>		<p>De financiële gevolgen voor het Rijk zijn duidelijk. Het kabinet gaat niet in op eventuele risico's en onzekerheden. De financiële gevolgen voor het Rijk zijn:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• € 64 miljoen, waarvan € 37,5 miljoen in 2023 en 26,5 miljoen in 2024.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Heroverweeg de looptijd van het budget, rekening houdend met de realiteit op arbeidsmarkt.</li> <li>• 64 miljoen lijkt fors, maar is bij 50.000 agrarisch ondernemers 1.280 euro per ondernemer.</li> <li>• Zie echter onze opmerkingen onder 5), waar we twijfels uiten over de beschikbaarheid van het in dit bedrag geïmpliceerde aantal benodigde – onafhankelijke – adviseurs, in relatie tot de krapte op de arbeidsmarkt.</li> <li>• NB: Het voorstel spreekt eerst nog abusievelijk over 2022 en 2023, waar evident 2023 en 2024 bedoeld is.</li> </ul> <p><b>Aanbevelingen:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Heroverweeg, in samenhang met ambities, omvang en verdeling van het budget met het oog op de beschikbaarheid van adviseurs.</li> </ul>
<p><b>7. Financiële gevolgen voor maatschappelijke sectoren en derden</b> Welke financiële gevolgen heeft het voorstel voor maatschappelijke sectoren en derden (publiek/privaat, inclusief individuele burgers)?</p>		<p>Het kader maakt duidelijk dat er mogelijk financiële gevolgen zijn voor de landbouwsector of agrarisch ondernemers, maar specificiert de omvang van deze gevolgen niet. Uit het kader blijkt het volgende:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• De begeleiding wordt veelal gefinancierd vanuit het Rijk en /of deels ook vanuit een provinciale bijdrage. Een beperkte eigen bijdrage van de landbouwsector of agrarische ondernemer kan onderdeel zijn van de aanpak of nodig zijn als er behoefte is aan extra advies of ondersteuning.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Cofinanciering door agrarisch ondernemers ligt, gezien de aard van het vraagstuk, de bedrijfseconomische situatie van landbouwbedrijven en het beleidsdoel, niet voor de hand. Wel kan een vorm van commitment van boeren worden overwogen, bijvoorbeeld door de steun te koppelen aan het maken, en vervolgens uitvoeren, van een innovatieplan (aanpassingen in bedrijfsvoering, investeringen) voor het eigen bedrijf.</li> <li>• Gezien het grote belang van onafhankelijkheid van de advisering (zie onder Doelen) ligt cofinanciering door andere partijen uit de sector niet voor de hand.</li> </ul> <p><b>Aanbeveling:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Vervang cofinanciering door commitment van de zijde van (uitsluitend) de boeren.</li> </ul>
<p><b>8. Evaluatieparagraaf: leren, bijsturen, verantwoorden</b> Hoe wordt het voorstel gemonitord (doelmatigheid, doeltreffendheid) en ingezet voor leren, bijsturen en verantwoorden?</p>		<p>Het is voorsnog tamelijk onduidelijk hoe deze maatregel zal worden geëvalueerd. Het kabinet kondigt aan dat het een periodieke procesevaluatie zal uitvoeren. Onduidelijk is op welke momenten deze plaatsvindt, hoe deze vorm krijgt en wie deze gaat uitvoeren. Het kader bevat de volgende informatie over monitoring en evaluatie:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Het is denkbaar dat monitoring en evaluatie van deze maatregel deel gaat uitmaken van de monitoring en evaluatie van de voortgang van de transitie van het landelijk gebied.</li> <li>• Er wordt periodiek een procesevaluatie uitgevoerd om leerpunten te verzamelen en, zo nodig, verbeteringen door te voeren.</li> </ul>	<ul style="list-style-type: none"> <li>• De individuele advisering, het meerjarige karakter en de grote hoeveelheid adviestrajecten maakt intelligente dataverzameling en evaluatie betrekkelijk eenvoudig. Dat zou een unieke kans zijn de effectiviteit van deze interventie te meten, en daarover te publiceren.</li> <li>• Dit instrument is van groot belang, gaat gepaard met goed verdedigbare maar wel substantiële uitgaven en is tegelijk verre van volledig doordacht. Naast aanpassing als boven gesuggereerd is ook gedegen evaluatie noodzakelijk. Meest cruciale aandachtspunten die uit voorgaande volgen: de mate waarin dit instrument qua inrichting en (financiële en vooral ook mogelijk gebleken personele) omvang bijdraagt aan realisering, in het beoogde tempo, doelstellingen van het stikstofbeleid; welke groepen boeren/regio's/sectoren direct bereikt zijn; en in hoeverre en hoe een grotere groep indirect wordt bereikt; en de inbedding n de bredere transitie.</li> </ul> <p><b>Aanbeveling:</b></p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Stel aan de voorkant vast welke parameters aan het begin, gedurende de looptijd en aan het einde dienen te worden vastgelegd door de adviseur en (geanonimiseerd) te delen met de centrale</li> </ul>

			organisatie/het loket. Let daarbij op de hierboven genoemde aandachtspunten.
--	--	--	--

*Disclaimer: De Jonge Akademie, KNAW, NFU, NWO, TNO en UNL bemiddelen tussen parlementaire kennisvraag en wetenschappelijk kennisaanbod. De informatie in het kader van Parlement en Wetenschap is afkomstig van vooraanstaande wetenschappers, maar niet onderworpen aan peer review en niet door de wetenschapsorganisaties geverifieerd.*

