



Natuurinclusieve landbouw: van niches naar mainstream (fase 1)

Marie-José Smits, Nico Polman, Rolf Michels, Gerard Migchels, Raymond Schrijver, Wijnand Sukkel, Andries Visser, Theo Vogelzang, Fred Kistenkas

Natuurinclusieve landbouw: van niches naar mainstream (fase 1)

Marie-José Smits, Nico Polman, Rolf Michels, Gerard Migchels, Raymond Schrijver, Wijnand Sukkel, Andries Visser, Theo Vogelzang, Fred Kistenkas

Met dank aan Anne van Doorn en Volkert Beekman voor het becommentariëren van de conceptversie.

Dit onderzoek is uitgevoerd door Wageningen Economic Research in opdracht van en gefinancierd door het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, in het kader van het Kennisbasis programma (KB-33-010-007 Natuurinclusieve verdienmodellen)

Wageningen Economic Research
Wageningen, april 2019

NOTA
2019-033

Marie-José Smits, Nico Polman, Rolf Michels, Gerard Migchels, Raymond Schrijver, Wijnand Sukkel, Andries Visser, Theo Vogelzang, Fred Kistenkas, 2019. *Natuurinclusieve landbouw: van niches naar mainstream (fase 1)*. Wageningen, Wageningen Economic Research, Nota 2019-033. 32 blz.; 7 fig.; 4 tab.; 32 ref.

In deze studie wordt bekeken hoe natuurinclusieve landbouw op de middellange termijn kan uitgroeien van een niche naar de meest gangbare wijze van productie.

Centraal staan de vragen:

- Welke verdienmodellen zijn er denkbaar om opschaling van natuurinclusieve landbouw naar mainstream financieel mogelijk te maken?
- Welk aandachtspunten zijn van belang om de transitie te faciliteren zodat op de middellange termijn natuurinclusieve landbouw kan uitgroeien van niche naar mainstream?

Trefwoorden: natuurinclusieve landbouw, verdienmodellen, transitie landbouw

Dit rapport is gratis te downloaden op <https://doi.org/10.18174/474150> of op www.wur.nl/economic-research (onder Wageningen Economic Research publicaties).

© 2019 Wageningen Economic Research
Postbus 29703, 2502 LS Den Haag, T 070 335 83 30, E communications.ssg@wur.nl,
www.wur.nl/economic-research. Wageningen Economic Research is onderdeel van Wageningen University & Research.



Wageningen Economic Research hanteert voor haar rapporten een Creative Commons Naamsvermelding 3.0 Nederland licentie.

© Wageningen Economic Research, onderdeel van Stichting Wageningen Research, 2019
De gebruiker mag het werk kopiëren, verspreiden en doorgeven en afgeleide werken maken. Materiaal van derden waarvan in het werk gebruik is gemaakt en waarop intellectuele eigendomsrechten berusten, mogen niet zonder voorafgaande toestemming van derden gebruikt worden. De gebruiker dient bij het werk de door de maker of de licentiegever aangegeven naam te vermelden, maar niet zodanig dat de indruk gewekt wordt dat zij daarmee instemmen met het werk van de gebruiker of het gebruik van het werk. De gebruiker mag het werk niet voor commerciële doeleinden gebruiken.

Wageningen Economic Research aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen Economic Research is ISO 9001:2008 gecertificeerd.

Wageningen Economic Research Nota 2019-033 | Projectcode 2282700410

Foto omslag: Shutterstock

Inhoud

	Samenvatting	5
	S.1 Ontwikkelingspaden en verdienmodellen	5
	S.2 Transitie in theorie en in wetgeving	5
1	Inleiding	7
	1.1 Aanleiding	7
	1.2 Natuurinclusieve landbouw	7
	1.3 Leeswijzer	11
2	Ontwikkelingspaden en verdienmodellen in de landbouw	12
	2.1 Overzicht bestaande natuurinclusieve initiatieven	13
	2.2 Welke lessen trekken we hieruit?	15
3	Management van transitietrajecten	16
	3.1 Rotmans en Kemp; Toekomstvisies en backcasting	16
	3.2 Geels en Schot; transition pathways	17
	3.3 Termeer en Dewulf; omgaan met transitie door kleine stapjes te zetten	18
	3.4 Tiltonell; door de kritische transitiezone heen	18
	3.5 Vink en Boezeman; padafhankelijkheid	20
	3.6 Van Soest en Simons: de rol van stakeholders in fases van de transitie	20
	3.7 Runhaar et al. en Westerink et al.: ondernemersgedrag	22
	3.8 Welke lessen trekken we hieruit?	23
4	Transitiemanagement en wetgeving	24
5	Aandachtspunten voor het faciliteren van een transitietraject	27
	Literatuur en websites	29

Samenvatting

Deze studie analyseert de voorwaarden waaronder natuurinclusieve landbouw op de middellange termijn kan uitgroeien van een niche naar de meest gangbare wijze van productie.

Centraal in deze studie staan de vragen:

- Welke verdienmodellen zijn er denkbaar om opschaling van natuurinclusieve landbouw naar mainstream financieel mogelijk te maken?
- Welk aandachtspunten zijn van belang om de transitie te faciliteren zodat op de middellange termijn natuurinclusieve landbouw kan uitgroeien van niche naar mainstream?

Onder natuurinclusieve landbouw verstaan we een vorm van landbouw waarbij voedsel geproduceerd wordt binnen de grenzen van natuur, milieu en leefomgeving, en met een positief effect op de biodiversiteit (Erisman et al., 2017).

S.1 Ontwikkelingspaden en verdienmodellen

Opschalen naar een meer natuurinclusievere landbouw, van niche naar mainstream, kan langs verschillende ontwikkelingspaden. De overheid neemt het initiatief en/of financiert (bijvoorbeeld agrarisch natuurbeheer), de consument betaalt een meerprijs voor natuurinclusieve producten (bijvoorbeeld via certificering), de producent neemt genoegen met minder rendement, of de innovatie betaalt zichzelf (op termijn) terug.

Er zijn al verschillende initiatieven, gericht op een meer natuurinclusieve landbouw, met daaraan gekoppeld verdienmodellen. Daarbij zien we dat ook grote spelers, zoals FrieslandCampina, die een nichemarkt proberen te ontwikkelen voor natuurinclusieve producten.

Een transitie naar een natuurinclusieve landbouw is een opgave voor de hele keten, en niet alleen voor de primaire producent. Bovendien is er een rol weggelegd voor de overheid wat betreft onder andere initiëren en faciliteren van een publiek debat. Maar ook de consument heeft een verantwoordelijkheid. Kortom, een transitie naar een natuurinclusieve landbouw is een maatschappelijke opdracht.

S.2 Transitie in theorie en in wetgeving

We gebruiken (transitie)theorie om te analyseren wat nodig is om een omschakeling naar een meer natuurinclusieve landbouw te bewerkstelligen. Ook wordt gekeken naar juridische mogelijkheden en barrières. De geleerde lessen zijn samengevat in aandachtspunten:

1. Voor het bewerkstelligen van een transitie is het van belang dat er door stakeholders gedeelde toekomstvisies voorhanden zijn, ook al zijn die toekomstvisies nog omgeven met veel onzekerheden. Gegeven een visie, kan terug geredeneerd worden om te komen tot concrete stappen op de kortere termijn.
2. Welke acties worden al ondernomen door stakeholders, en wat kan verwacht worden op de korte en middellange termijn? De acties die ondernomen worden kunnen schokken teweeg brengen in het systeem, en leiden tot destabilisatie van het bestaande en opbouw van een nieuw, alternatief systeem. Maar via kleine, betekenisvolle stapjes (small wins) die zich verspreiden in het systeem, is het ook mogelijk om te komen tot een transitie. De transitie gaat dan niet schoksgewijs, maar meer continu en emergent.
3. Tijdens de overgangperiode zijn er nog (institutionele) belemmeringen. Zo'n 'kritische transitiezone' betekent dat er barrières zijn, die ontwikkelingen in de weg kunnen staan. Hieronder

vallen ook juridische barrières. De overheid kan een rol spelen bij het verminderen van de barrières.

Omdat natuurinclusieve landbouw een concept in ontwikkeling is, wordt afgesloten met stellingen als basis voor vervolgonderzoek.

1 Inleiding

1.1 Aanleiding

Minister Schouten van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) pleit voor een sterkere verbinding tussen landbouw en natuur. Zij wil de ontwikkeling naar een meer natuurinclusieve landbouw stimuleren:

‘Landbouw en natuur horen bij elkaar en die relatie moet sterker, organischer worden dan zij nu is. De landbouw heeft een belangrijke sleutel in handen voor verdere verbetering van natuurwaarden in Nederland. Dat kan zij alleen waarmaken als het hele systeem en alle deelnemers daarin meewerken’ (LNV, 2018, p. 16).

Uit verschillende studies weten we dat natuurinclusieve landbouw een verandering betekent op het gebied van onder meer productiewijze, ondernemerschap en financiering (zie bijvoorbeeld Grin et al., 2015; Van Doorn et al., 2016; Smits et al., 2016; Westerink et al., 2018; Runhaar et al., 2018; De Koeijer et al., 2018). Daarbij zijn niet alleen op bedrijfsniveau aanpassingen noodzakelijk, maar ook op het niveau van de sector, keten en maatschappij. Natuurinclusief ondernemen vereist daarom aanpassingen van bestaande (ondernemers)praktijken (zie bijvoorbeeld Erisman et al., 2017). Zolang de bijbehorende structuren nog niet zijn aangepast aan de nieuwe wijze van productie en consumptie, zullen ondernemers barrières ondervinden (Grin et al., 2015). Deze barrières wijzen op kenmerken van het systeem die aanpassingen behoeven. Daarbij heeft natuurinclusieve landbouw invloed op en staat onder invloed van natuurgebieden en openbare ruimten (zie Deltaplan Biodiversiteitsherstel, 2018). In deze studie richten we ons echter op specifiek op de landbouwgebieden.

De initiatieven die de laatste jaren zijn ontwikkeld rondom natuurinclusieve landbouw zijn veelal gericht op een nichemarkt: enkele ondernemers zijn in staat om een bijzonder verdienmodel rondom natuurinclusieve landbouw te realiseren. Zij worden de koplopers genoemd op het gebied van natuurinclusieve landbouw. In dit onderzoek staat echter de veel grotere groep agrarisch ondernemers centraal die niet in een nichemarkt opereren en die verder afstaan van het ideaal zoals omarmd door minister Schouten. Alleen wanneer ook zij gemotiveerd raken om meer natuurinclusief te werken, kan natuurinclusief produceren opgeschaald worden naar mainstream en kan de ambitie van de minister verwezenlijkt worden. Daar horen ook verdienmodellen bij. Centraal in deze studie staan de vragen:

- Welke verdienmodellen zijn er denkbaar om opschaling van natuurinclusieve landbouw naar mainstream financieel mogelijk te maken?
- Welke aandachtspunten zijn van belang om de transitie te faciliteren zodat op de middellange termijn natuurinclusieve landbouw kan uitgroeien tot mainstream?

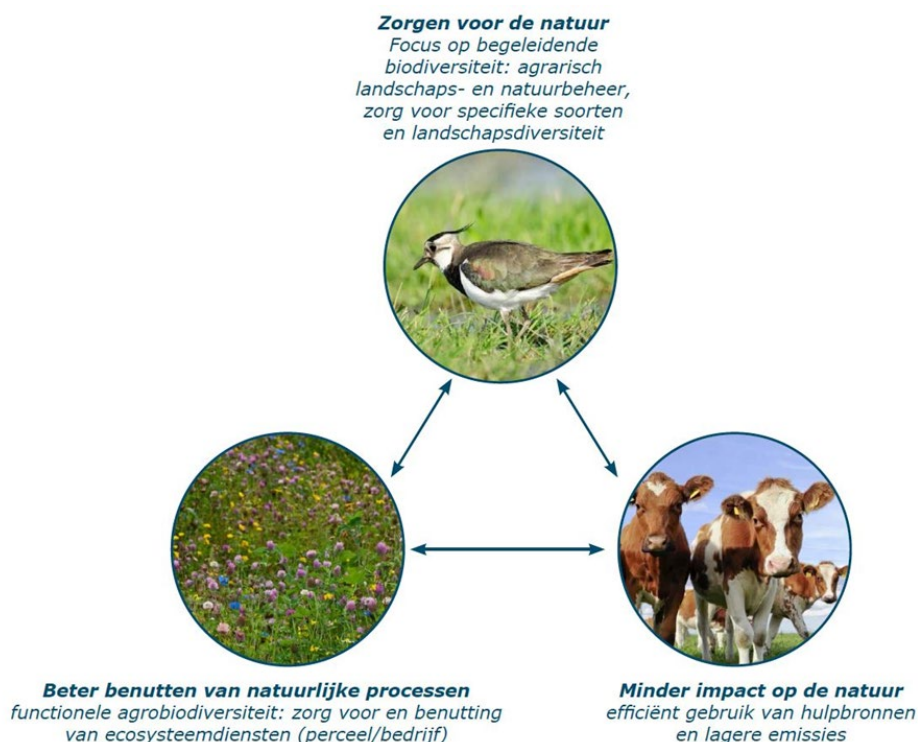
Dit onderzoek is een eerste fase in een langere studie naar het faciliteren van de transitie naar een natuurinclusieve landbouw. In een vervolgstudie (in 2019-2020) worden allereerst toekomstvisies ontwikkeld voor een natuurinclusieve akkerbouw en veehouderij, met bijbehorende verdienmodellen en handelingsperspectieven.

1.2 Natuurinclusieve landbouw

Het begrip *natuurinclusieve landbouw* duikt voor het eerst op in een beleidsnota in 2014. Daarin wordt natuurinclusieve landbouw omschreven als een manier van voedselproductie die op economische wijze en tot wederzijds voordeel is verweven met natuur (EZ, 2014, p. 8). Later is het begrip verder uitgewerkt.

Onder natuurinclusieve landbouw verstaan wij een vorm van duurzame landbouw, waarbij landbouw onderdeel is van een veerkrachtig eco- en voedselsysteem. Natuurinclusieve landbouw maakt optimaal gebruik van de natuurlijke omgeving en integreert deze in de bedrijfsvoering. Daarnaast draagt natuurinclusieve landbouw actief bij aan de kwaliteit van diezelfde natuurlijke omgeving. Natuurinclusieve landbouw produceert voedsel binnen de grenzen van natuur, milieu en leefomgeving, met een positief effect op de biodiversiteit (Erisman et al., 2017, blz. 9).

In een natuurinclusieve landbouw wordt op verstandige wijze gebruikgemaakt van natuurlijke processen (bijvoorbeeld via functionele agrobiodiversiteit), wordt gezorgd dat de impact op natuur minimaal is en wordt de biodiversiteit op en om het bedrijf zo goed mogelijk beheerd (Van Doorn et al., 2016). In een figuur kan dit als volgt weergegeven worden:



Figuur 1.1 Dimensies van natuurinclusieve landbouw.

Bron: Van Doorn et al. (2016).

De beschrijving van natuurinclusieve landbouw is gebaseerd op de Kamerbrief van het ministerie van EZ over natuurinclusieve landbouw uit 2017 (en deze is weer deels gebaseerd op Erisman et al., 2017). Natuurinclusieve landbouw is op de korte en lange termijn zowel ecologisch als economisch houdbaar. Daarvoor is het van belang om natuurlijke processen en biodiversiteit te benutten voor een rendabele bedrijfsvoering, op zo'n wijze dat de natuur en biodiversiteit niet aangetast worden en zelfs waar mogelijk juist versterkt wordt.

De wijze waarop natuurinclusieve landbouw ontwikkeld wordt op een bedrijf, hangt sterk samen met het type bedrijf (melkveehouderij, akkerbouw, tuinbouw, gemengd), de grondsoort, de grondwaterstand, het omliggende landschap etc. Daarom kan er geen blauwdruk gegeven worden van een natuurinclusief bedrijf op landelijk niveau. Iedere locatie is immers uniek wat betreft het ecosysteem, de biodiversiteit en de natuurlijke processen. Bovendien is het concept natuurinclusieve landbouw nog sterk in ontwikkeling. Natuurinclusieve landbouw is een ontwikkelingsrichting, waarbij nog veel geleerd moet worden. Het is niet een in beton gegoten concept en aanpassingen zijn soms noodzakelijk.

Er worden vooralsnog verschillende niveaus van natuurinclusiviteit onderscheiden. De mate van natuurinclusiviteit neemt toe naarmate natuurinclusief werken meer geïntegreerd wordt in de bedrijfsvoering en de omgeving (overgenomen uit EZ, 2017):

- Niveau 0: Er wordt alleen aan wettelijke verplichtingen voldaan. In de bedrijfsvoering is geen sprake van natuurinclusiviteit.
- Niveau 1: Door op een deel van het land maatregelen te treffen voor specifieke soorten wordt biodiversiteit bevorderd, bijvoorbeeld door maatregelen in het kader van het collectieve agrarisch natuur- en landschapsbeheer, maar ook door nestkastjes op te hangen of door erfbeplanting. Ook biologische plaagbestrijding in kassen hoort bij dit niveau.
- Niveau 2: Er wordt op verbetering van de functionele biodiversiteit gestuurd door optimalisering van kringlopen op het bedrijf, meer ruimte voor het natuurlijk gedrag van dieren, naast beheer van landschapselementen als ondersteuning voor de functionele agrobiodiversiteit en maatregelen ten aanzien van specifieke soorten.
- Niveau 3: Een adaptief systeem, waarbij kringlopen geoptimaliseerd zijn en de geteelde gewassen en gehouden veerassen passen bij de kenmerken en (on)mogelijkheden van de omgeving. Aanleg en onderhoud van landschapselementen en maatregelen voor specifieke soorten zijn integraal onderdeel van de bedrijfsvoering. Het bedrijf vormt één systeem met het omliggende landschap en bedrijven in de buurt.

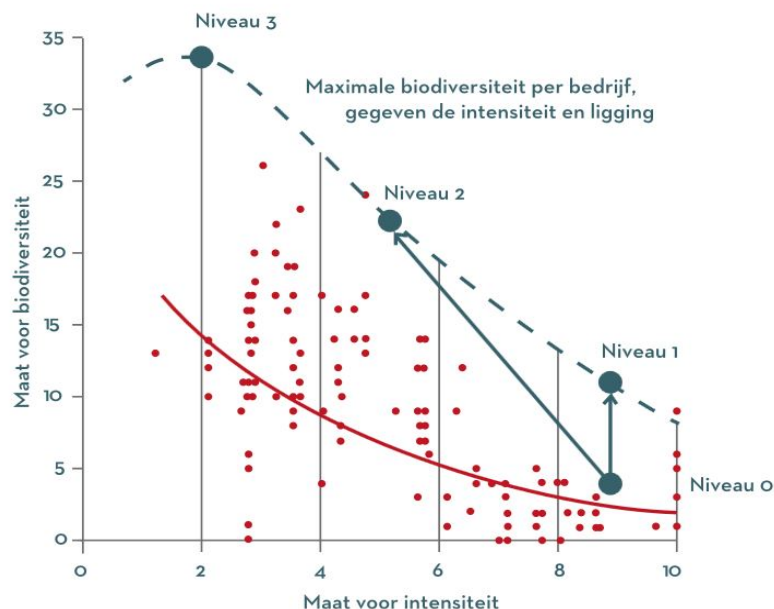
Minder of meer natuurinclusief produceren is een continuüm. Bovendien kan natuurinclusiever produceren een heel spectrum aan maatregelen omvatten. Er is een zekere mate van overlap tussen de concepten kringlooplandbouw en natuurinclusieve landbouw (zie LNV, 2018). In kringlooplandbouw staat efficiënter omgaan met grondstoffen centraal, met als resultaat bijvoorbeeld verminderd kunstmestgebruik. In een natuurinclusieve landbouw worden natuurlijke processen beter benut, zoals stikstofbinding door vlinderbloemigen, zodat minder inputs nodig zijn, zoals bijvoorbeeld minder kunstmest. Bepaalde maatregelen zullen zowel natuurinclusief als kringloop zijn, maar niet allemaal.

- Wel kringlooplandbouw, maar niet natuurinclusief is bijvoorbeeld het realiseren van kringlopen in tuinbouwkassen, zoals hergebruik van water, nutriënten, restwarmte, etc.
- Niet kringlooplandbouw, maar wel natuurinclusieve landbouw is bijvoorbeeld gastvrijheid voor soorten die niet functioneel zijn voor de agrarische productie.
- Wel kringlooplandbouw en wel natuurinclusief is bijvoorbeeld het in de bodem brengen van reststromen organisch materiaal in (goed voor biodiversiteit in de bodem). Ook het inzetten van agrobiodiversiteit is een voorbeeld van natuurinclusieve kringlooplandbouw (zie ook Mansholt-lezing, 2018).

Wat verstaan we onder *opschalen*? Opschalen betekent dat meer boeren overstappen van regulier naar natuurinclusief en/of dat meer boeren natuurinclusiever te werk gaan, ofwel opschalen kan zijn:

- Meer ondernemers gaan produceren op niveau 1, of niveau 2, of niveau 3 ('verspreiding').
- Een ondernemer die eerst produceerde op niveau 1 gaat op niveau 2, of zelfs niveau 3 produceren ('verdieping').

Ter illustratie van verdieping op bedrijfsniveau maken we gebruik van een figuur van Erisman et al., 2017 (zie figuur 1.2). De figuur geeft de score weer, met rode stippen, van individuele bedrijven op de mate van biodiversiteit in relatie tot de mate van intensiteit. De rode lijn geeft de veronderstelde gemiddelde mate van biodiversiteit weer per mate van intensiteit. Met behulp van de blauwe stippellijn beschrijven Erisman et al. vier ambitieniveaus wat betreft mate van biodiversiteit, gegeven de intensiteit en ligging. De figuur laat zien dat gemiddeld genomen geldt dat hoe intensiever een bedrijf is, hoe minder biodiversiteit er op het bedrijf voorkomt. Echter, tegelijkertijd zien we een grote variatie wat betreft mate van biodiversiteit voor bedrijven die vergelijkbaar zijn wat betreft intensiteit en landschappelijke ligging.



Figuur 1.2 Variëteit aan biodiversiteit per bedrijf (rode stippen) in relatie tot de intensiteit
a) Intensiteit is bepaald door de combinatie van bemesting, weidegang en maaien. De blauwe stippellijn geeft het maximum aan biodiversiteit per opbrengst, bepaald door de hoogste punten met elkaar te verbinden. Bron: Erisman et al. (2017)

Bij het beschrijven van verschillende *verdienmodellen* citeren we Grin et al. (2015). Daarin worden drie karakteristieke verdienmodellen onderscheiden; wij voegen hier een vierde mogelijk verdienmodel aan toe:

1. Betaling via overheidsbeleid voor natuur- of waterbeheer. De kosten van omschakeling van gangbaar naar (deels) natuurbeheer of het behoud van natuur wordt betaald uit publieke middelen. De betaling door de overheid kan op verschillende manieren zoals via betaling voor maatregelen op basis van gemaakte kosten tot betaling voor het behalen van resultaten.
2. Een meerprijs voor het landbouwproduct dat de meerkosten van het meenemen van natuur dekt in een bedrijfsvoering met de productie van voedsel en materialen als kernactiviteit. Ook kan er een opslag bij komen voor de waarde die wordt gecreëerd. De meerprijs kan worden gerealiseerd in de traditionele keten of in korte ketens met directe betrokkenheid van consumenten. Het omschakelen naar dit systeem en weer terug is kostbaarder dan voor het eerste verdienmodel. De benodigde specifieke investeringen in (nieuwe) afzetkanalen en klantrelaties zijn groter.
3. Het integreren in een breder bedrijfsconcept, met activiteiten die geld genereren (bijvoorbeeld zorglandbouw, recreatie) en waaraan natuurinclusiviteit waarde toevoegt (en dus kan worden gebruikt voor marketing of maatschappelijke legitimering). Natuurbeheer is een onmisbaar onderdeel van het verdienmodel, omdat er synergie tussen de activiteiten is. Ook hier vergt omschakeling overigens wel specifieke investeringen en het realiseren van afzetkanalen.
4. Een mogelijk verdienmodel in de toekomst is het intrinsieke verdienmodel. Door natuurinclusief te werken kunnen kosten op de lange termijn per saldo verlaagd worden, bijvoorbeeld het beperken van kosten voor kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen door bijvoorbeeld een gezondere bodem en/of natuurlijke plaagbestrijding. Ook kunnen risico's verminderd worden, bijvoorbeeld door meer organische stof in de bodem, wat risicodempend werkt bij weerextremen zoals droogte. Voornamelijk wordt in pilots naar toepassingen gezocht die in de toekomst een intrinsiek verdienmodel kunnen opleveren.

Uiteraard is ook een combinatie van verdienmodellen mogelijk, ofwel gestapelde beloning. Dit heeft als voordeel risicospreiding. De uiteindelijke opzet van een verdienmodel is vaak afhankelijk van de context van een bedrijf.

1.3 Leeswijzer

We beginnen met het beschrijven van mogelijke ontwikkelingspaden naar een natuurinclusieve landbouw en de bijbehorende verdienmodellen. Er zijn al ontwikkelingen aan de gang; we beginnen niet bij het nulpunt. Daarom wordt ook aandacht besteed aan bestaande initiatieven.

Wat kunnen we leren uit de (transitie)literatuur? We beginnen op een abstract niveau om vervolgens door te steken naar de keuzes waar een ondernemer voor staat. Ook de juridische mogelijkheden en belemmeringen komen aan bod. Dit overzicht wordt gebruikt om aandachtspunten te definiëren die gebruikt kunnen worden om de transitie naar een natuurinclusieve landbouw te faciliteren.

Tot slot worden in deze notitie een aantal stellingen geponeerd. Natuurinclusieve landbouw is in ontwikkeling en discussie hoort daarbij. De stellingen hebben als doel het debat te ondersteunen.

2 Ontwikkelingspaden en verdienmodellen in de landbouw

Opschalen naar een natuurinclusieve landbouw, van niche naar mainstream, kan langs verschillende ontwikkelingspaden.¹ Hieronder volgt een overzicht van 4 mogelijke ontwikkelingspaden, waarbij drie paden zijn gebaseerd op de beschrijving van verdienmodellen van Grin et al. 2015 (zie vorige paragraaf).

We maken onderscheid tussen ontwikkelingspaden waarbij de overheid aan zet is, de consument betaalt, de producent betaalt en paden die zichzelf terugverdienen. Voor een transitie naar een natuurinclusieve landbouw zijn al deze ontwikkelingspaden van belang; het gaat dus niet om een keuze uit deze ontwikkelingspaden.

We onderscheiden de volgende ontwikkelingspaden:

- Overheid betaalt/regelt:
 - Kennisontwikkeling. Een nieuwe landbouwpraktijk vraagt om nieuwe kennis. Het financieren van kennisontwikkeling, met een reikwijdte die verder gaat dan één of enkele bedrijven, is een taak van de overheid.
 - Pilots en experimenteerruimte. De opgedane kennis moet vervolgens in de praktijk getoetst worden. Hiervoor zijn pilots noodzakelijk, en experimenteerruimte. Om dit te realiseren is ruimte in regelgeving van belang alsook financiering (zie bijvoorbeeld proeftuin Agroecologie en Technologie van de WUR). Kennisontwikkeling, pilots en experimenteerruimte passen in een voorontwikkelingsfase zoals beschreven door Rotmans en Kemp (2003), zie volgende paragraaf.
 - Natuurbeheer door boeren. Boeren krijgen via de overheid betaald voor natuurbeheer (c.q. waterbeheer/landschapsbeheer). Voorbeelden zijn agrarisch natuurbeheer, maar ook vergroening van het landbouwbeleid via GLB betalingen.
 - Wet- en regelgeving. De overheid kan via wet- en regelgeving verplichten en verbieden, maar ook barrières weghalen.
- Consument betaalt:
 - Direct via een meerprijs, via de keten. Natuurinclusieve bedrijfsvoering leidt tot een kwaliteitsslag waarvoor een meerprijs gevraagd kan worden, bijvoorbeeld via certificering.
 - Direct via korte ketens. Een meerprijs voor natuurinclusieve producten wordt gerealiseerd, bijvoorbeeld via een winkel aan huis, een streekmarkt of via internet.
 - Indirect via verbrede landbouw. Natuurbeheer wordt geïntegreerd in het bedrijfsconcept, en via verbreding (bijvoorbeeld zorglandbouw of recreatie) wordt financiering gegenereerd.
- Producent betaalt/regelt:
 - Herverdeling tussen producenten door ketenpartijen. Door een ketenpartij of belangenorganisatie wordt een systeem ontwikkeld waarbij producenten die veel doen aan biodiversiteit per geleverd product een hogere prijs krijgen dan producenten die weinig doen aan biodiversiteit (zie FrieslandCampina, Foqus Planet).
 - Intrinsieke motivatie. De ondernemer draagt zelf de kosten en neemt met minder rendement op korte termijn genoegen (zie Runhaar et al., 2018; Groeneveld et al., 2018)
- Investering verdient zichzelf terug:
 - Intrinsieke innovatie. Natuurinclusieve productie leidt (vroeg of laat) tot kostenverlaging, productieverhoging en/of risicovermindering, waardoor de investering zichzelf terug betaalt. Belangrijk is dat via kennisoverdracht ondernemers leren dat deze voordelen te behalen zijn en hoe ze dat moeten doen (hier kan een rol voor de overheid weggelegd zijn). Wanneer de investeringen op langere termijn terugverdiend worden, is de flessenhals van TITTONELL (2014) relevant, omdat die laat zien dat er een kritische periode is waarbij men wel kapitaalcrachtig genoeg moet zijn om die goed door te komen (zie volgende paragraaf).

¹ In het Engels wordt veelal het begrip 'pathway' gebruikt; wij hebben dit vertaald naar ontwikkelingspaden.

2.1 Overzicht bestaande natuurinclusieve initiatieven

Uit het onderstaande overzicht blijkt dat er momenteel al diverse initiatieven in de landbouw zijn die (in meer of mindere mate) natuurinclusief zijn. De initiatieven zijn rijp en groen: sommige zijn niet meer dan een idee, andere zitten in de experimentele fase (pilots) en er zitten ook projecten tussen die al (lange tijd) aan de gang zijn. De term natuurinclusief kwam in zwang met het verschijnen van de Rijksnatuurvisie 2014 (EZ, 2014). Keurmerken als Skal en Milieukeur (thans On the way to PlanetProof) zijn ruim voor die tijd ontstaan, wat betekent dat ze als natuurinclusief *avant la lettre* beschouwd kunnen worden. Een keurmerk als Top-Zuivel is daartegen na de Rijksnatuurvisie 2014 ontstaan.

Het is moeilijk te zeggen welke initiatieven op de langere termijn (2030 of 2050) een wezenlijke bijdrage zullen leveren aan de natuurinclusieve transitie van de landbouw. Wel valt er wat te zeggen over de mate waarin het in potentie bijdraagt aan natuurinclusiviteit en welke financieringsvorm er van toepassing is. Hieronder hebben we het een en ander op een rijtje gezet voor een aantal initiatieven, waarbij we moeten aantekenen dat deze lijst zeker niet uitputtend is. De lijst is begonnen met enkele initiatieven en in de loop der tijd organisch gegroeid, maar er zullen allicht nog initiatieven ontbreken. De initiatieven zijn gepresenteerd op chronologische volgorde op basis van de ontstaansdatum.

Deze initiatieven in de landbouw zijn in meer of mindere mate natuurinclusief. Een deel van de initiatieven valt onder de noemer keurmerken, certificering en producten (1), een ander deel onder kennisontwikkeling, kennisverspreiding en instrumenten (2) en sommige initiatieven hebben kenmerken van allebei (zie tabel 2.1).

Tabel 2.1 Overzicht bestaande initiatieven natuurinclusieve landbouw

Initiatief	Initiatiefnemer	Omschrijving	(1) Keurmerken, certificering en producten	(2) Kennis- ontwikkeling, kennisverspreiding en instrumenten
Skal	Skal Biocontrole	Biologisch keurmerk, dat alleen mag worden gebruikt door gecertificeerde bedrijven op biologisch gecertificeerde producten	X	
On the way to PlanetProof (voorheen Milieukeur)	Stichting Milieukeur (SMK)	Keurmerk voor duurzamer geteelde producten	X	
Veldleeuwierik	Stichting Veldleeuwierik	Certificatieschema voor grondgebonden open teelten voor voortdurende verbetering van duurzaamheid op het bedrijf	X	X
Kringloopwijzer	ZuivelNL	Managementinstrument dat van een bedrijf de mineralen-efficiëntie laat zien		X
Blief (Biodiversiteit+)	Rietgors, CREM, NAJK, SMK	Keurmerk voor agrariërs die natuur- en landschapselementen aanleggen en beheren	X	
Foqus Planet	FrieslandCampina	Kwaliteits- en duurzaamheids-programma van de leden-melkveehouders voor de productie van melk	X	
Top-Zuivel	FrieslandCampina, met WNF en Rabobank	Productlijn van FrieslandCampina die extra eisen stelt aan de hand van de Biodiversiteitsmonitor. Boeren krijgen enkele centen extra bovenop de gegarandeerde minimumprijs die door FrieslandCampina aan aangesloten melkveehouders wordt uitbetaald.	X	

Hieronder geven we beknopt aan op welke manier het initiatief natuurinclusief is of (potentieel) bijdraagt aan de transitie naar natuurinclusieve landbouw:

- Skal is een biologisch keurmerk, ontstaan in 1985 en bekend onder de naam Skal sinds 1992. Een landbouwproduct of voedingsmiddel mag alleen biologisch heten als het productieproces aan wettelijke voorschriften voldoet. Deze voorschriften dragen bij aan het terugdringen van het gebruik van schadelijke gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen. Bovendien wordt de kringloop zo veel mogelijk gesloten.²
- Bij On the way to PlanetProof voldoen gecertificeerde tuinders, telers en verwerkers aan bovenwettelijke eisen voor onder meer schonere lucht, vruchtbare bodem, goede waterkwaliteit, meer natuur op het landbouwbedrijf en circulaire afvalverwerking en recycling. Dit keurmerk heette voorheen Milieukeur, maar is vanaf 2019 vervangen door een internationale naam.³
- Binnen de Stichting Veldleeuwerik werken akkerbouwers aan verduurzaming van de voedselproductie. Deze akkerbouwers werken samen met toeleveranciers, adviseurs en afnemers en wisselen onderling ervaring en kennis uit. De duurzaamheidssystematiek van Veldleeuwerik bestaat uit drie onderdelen: het duurzaamheidsdossier, de regiogroep (kennisdeling op regionale schaal) en de kennisbijeenkomsten (actuele duurzaamheidsthema's). Elke ondernemer stelt een duurzaamheidsplan met daarin de visie van de teler, een evaluatie van de maatregelen van het afgelopen jaar en welke maatregelen het komende jaar worden genomen. Er zijn 10 Veldleeuwerik-indicatoren waarvoor maatregelen genomen moeten worden, onder meer op het gebied van bodemvruchtbaarheid, bodemverlies, voedingsstoffen, water, energie, biodiversiteit.⁴
- De KringloopWijzer is een managementinstrument dat de mineralenefficiëntie op een bedrijf in beeld brengt. Door meer inzicht te krijgen in de mineralenkringloop van dier, voer, bodem en mest kunnen ondernemers beter sturen op de benutting van mineralen. Dit kan bijvoorbeeld leiden tot een hogere grasopbrengst, minder mestafvoer en besparingen op ruwvoeraankoop of kunstmestaankoop.⁵
- Het Biodiversiteit+-label Blief beoogt bij te dragen aan de natuurontwikkeling op het agrarisch bedrijf en het behoud van diersoorten als vogels, vlinders en bijen en soortenbehoud van cultuurhistorische rassen.
- Foqus Planet heeft basiseisen op het gebied van hygiëne, melkkwaliteit & -veiligheid en dierenwelzijn en -welzijn, stimuleert weidegang (ook financieel) en onderscheidt zes indicatoren om een duurzame bedrijfsvoering inzichtelijk te maken, zoals energieverbruik, de gezondheid en een langere levensduur van melkkoeien en zorg voor het landschap. Bij Foqus Planet worden melkveehouders die zich actief inzetten voor het behoud van soorten, natuur en landschap financieel beloond.⁶
- De nieuwe Top-Zuivellijn van FrieslandCampina stelt extra eisen aan boeren op het gebied van dierenwelzijn, natuur en klimaat aan de hand van de Biodiversiteitsmonitor. De Biodiversiteitsmonitor is ontwikkeld om de invloed van melkveebedrijven op biodiversiteit te meten. Het instrument meet met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) de prestaties op het gebied van biodiversiteit van een melkveebedrijf en geeft inzichten voor mogelijke verbeteringen voor de bedrijfsvoering. De KPI's zijn: broeikasgasuitstoot, stikstofbodembalans, ammoniakemissie, aandeel eiwit van eigen land, aandeel blijvend grasland en het aandeel natuur- en landschapsbeheer.⁷ De melkveehouder moet bijvoorbeeld zorg dragen voor een lagere CO₂-uitstoot. Boeren krijgen enkele centen extra bovenop de gegarandeerde minimumprijs die door FrieslandCampina aan aangesloten melkveehouders wordt uitbetaald. De eerste zuivelproducten uit deze lijn zullen naar verwachting in 2019 in het schap van de supermarkten liggen.⁸

Wat opvalt is dat de diversiteit van deze initiatieven groot is: oud en nieuw door elkaar heen, met verschillende benaderingen en prioriteringen. Het gaat meestal niet alleen om natuurinclusiviteit en soms is dat thema zelfs marginaal. Het is niet bekend hoe deze initiatieven scoren voor wat betreft het niveau van natuurinclusiviteit. Ook voor wat betreft de financiering van de initiatieven zijn er flinke verschillen. Dit hangt deels samen met het stadium waarin het initiatief zich bevindt. Zo hebben producten die in de detailhandel liggen met een Skal-certificaat een hogere prijs dan gangbare

² <https://www.skal.nl>

³ Zie website Planet Proof: www.planetproof.nl

⁴ <https://veldleeuwerik.nl>

⁵ <https://mijnkringloopwijzer.nl>

⁶ <https://www.frieslandcampina.com/nl/kwaliteit-en-veiligheid/foqus/foqus-planet>

⁷ <http://biodiversiteitsmonitormelkveehouderij.nl>

⁸ <https://www.frieslandcampina.com/nl/nieuws/frieslandcampina-zet-vol-op-duurzame-melk>

producten; de hogere kosten van ondernemers worden in dat geval dus doorberekend aan de consument. Bij het Biodiversiteit+-label Blief is dat op termijn ook het streven, maar vooralsnog liggen die producten nog niet voor een hogere prijs in de schappen. Hetzelfde geldt voor On the way to PlanetProof en Veldleeuwerik. Voor wat betreft de Biodiversiteitsmonitor: FrieslandCampina onderzoekt samen met de leden-melkveehouders hoe zij de systematiek van KPI's (Kritische Prestatie Indicatoren) kunnen gebruiken voor het creëren van verdienmodellen. De financiële beloning van melkveehouders die zich actief inzetten voor het behoud van soorten, natuur en landschap bij Foqus Planet wordt vooralsnog betaald door alle leden; zij betalen namelijk een toeslag voor Foqus Planet om de kosten te dekken. Deze toeslag wordt betaald via een korting op de melkprijs (dit was 0,25 euro per 100 liter melk voor de in 2015 geproduceerde melk). Een melkveehouder kan deze toeslag terugverdienen (of zijn melkprijs zelfs verhogen) door ten minste net zo goed te scoren op duurzaamheid als zijn collega's. Bij de nieuwe Top-Zuivellijn van FrieslandCampina krijgen melkveehouders enkele centen extra bovenop de gegarandeerde minimumprijs die door FrieslandCampina aan aangesloten melkveehouders wordt uitbetaald. Al met al sluiten de meeste initiatieven aan bij het ontwikkelpad waarbij de consument betaalt.

Table 2.2 *Overzicht verdienmodellen bij bestaande initiatieven*

Initiatief	Initiatiefnemer	Verdienmodel
Skal	Skal Biocontrole	Met keurmerk in de schappen, doorberekening aan de consument
On the way to PlanetProof	Stichting Milieukeur (SMK)	Nog niet met keurmerk in de schappen, op termijn wel de bedoeling, dan doorberekening aan de consument
Veldleeuwerik	Stichting Veldleeuwerik	Nog niet met keurmerk in de schappen, op termijn wel de bedoeling
Blief (Biodiversiteit+)	Rietgors, CREM, NAJK, SMK	Nog niet met keurmerk in de schappen, op termijn wel de bedoeling, dan doorberekening aan de consument
Foqus Planet	FrieslandCampina	Vooralsnog herverdeling tussen melkveehouders die aangesloten zijn bij FrieslandCampina: alle melkveehouders betalen een toeslag, maar ze kunnen deze terugverdienen door ten minste net zo goed te scoren op duurzaamheid als collega's
Top-Zuivel	FrieslandCampina	Vanaf 2019 in de schappen, dan doorberekening aan de consument

2.2 Welke lessen trekken we hieruit?

Het is van belang dat de verschillende ontwikkelingspaden naar een natuurinclusieve landbouw gekoppeld worden aan verdienmodellen, om het voor de ondernemer financieel mogelijk te maken om zijn bedrijfspraktijk aan te passen. Daarbij is niet alleen de ondernemer zelf aan zet, maar ook andere ketenpartijen, de overheid, en de consument. Veel van de bestaande initiatieven bevinden zich nog in een niche. Daarbij zien we dat ook grote spelers, zoals FrieslandCampina, een nichemarkt proberen te ontwikkelen naar een groter schaalniveau voor natuurinclusieve producten. In sommige gevallen wordt de meerwaarde betaald door de consument, in andere gevallen is dat nog niet het geval, maar is dat op termijn wel de bedoeling.

Op termijn kan de omschakeling naar natuurinclusieve landbouw zichzelf wellicht terugverdienen doordat de bodemkwaliteit verbeterd wordt en door voordelen van functionele agrobiodiversiteit. Daarvoor zal echter eerst geïnvesteerd moeten worden, onder meer in kennisontwikkeling en kennisoverdracht.

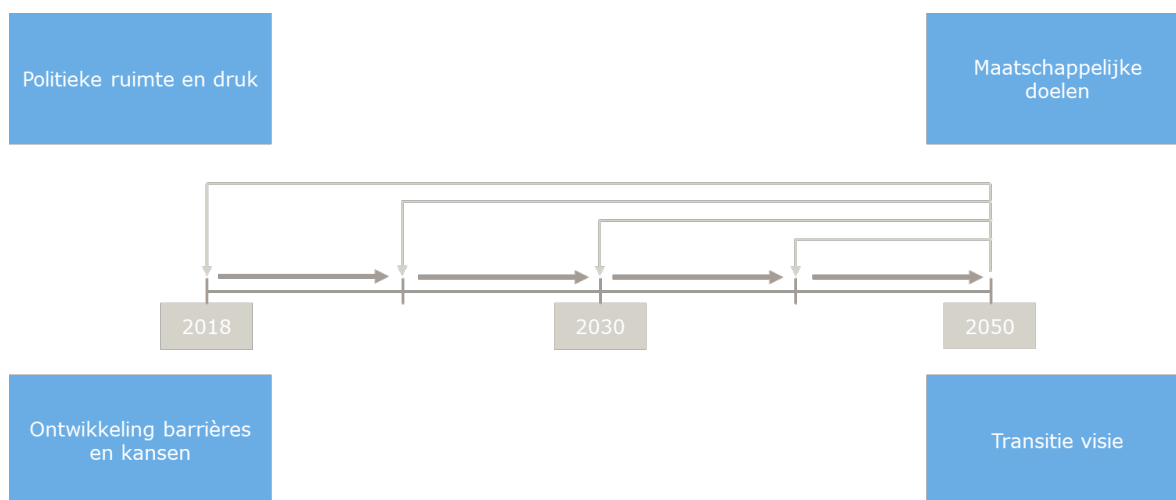
Een transitie naar een natuurinclusieve landbouw is een opgave voor de hele keten, en niet alleen voor de primaire producent. Bovendien is er een rol weggelegd voor de overheid onder andere wat betreft initiëren en faciliteren van een publiek debat. Maar ook de consument heeft een verantwoordelijkheid. Kortom, een transitie naar een natuurinclusieve landbouw is een maatschappelijke opdracht.

3 Management van transitietrajecten

In dit hoofdstuk beschrijven we literatuur over transitietrajecten. We beginnen met auteurs die in een zelfde traditie staan: Rotmans, Kemp, Geels en Schot. Hun uitgangspunt is transitietheorie. Vervolgens komen Termeer en Dewulf aan bod die stellen dat transitie management vooral aandacht besteed aan schoksgewijze systeemveranderingen, terwijl zij pleiten voor meer continue, emergente veranderingen. Daarna gaan we naar auteurs die vanuit een meer praktische insteek naar transitie kijken, zoals Tittonell, Vinke en Boezeman, en Runhaar en Westerink. Kortom, we gaan van een meer abstracte insteek steeds meer naar het niveau van handelingsperspectief voor verschillende actoren (meer concreet niveau).

3.1 Rotmans en Kemp; Toekomstvisies en backcasting

Rotmans en Kemp (2003) beschrijven transitie management als een vooropgezet plan, met als doel een structurele verandering teweeg te brengen. Daarbij wordt begonnen met een visie wat betreft de gewenste situatie, ofwel 'de stip op de horizon'. Hieraan gekoppeld wordt een ambitie: op moment x willen we situatie y bereikt hebben. Vandaaruit kan terug geredeneerd worden: als we x willen bereiken op tijdstip y, dan moeten we op tijdstip y-2 dit bereikt hebben en op tijdstip y-1 dat. Schematisch ziet transitie management er als volgt uit:



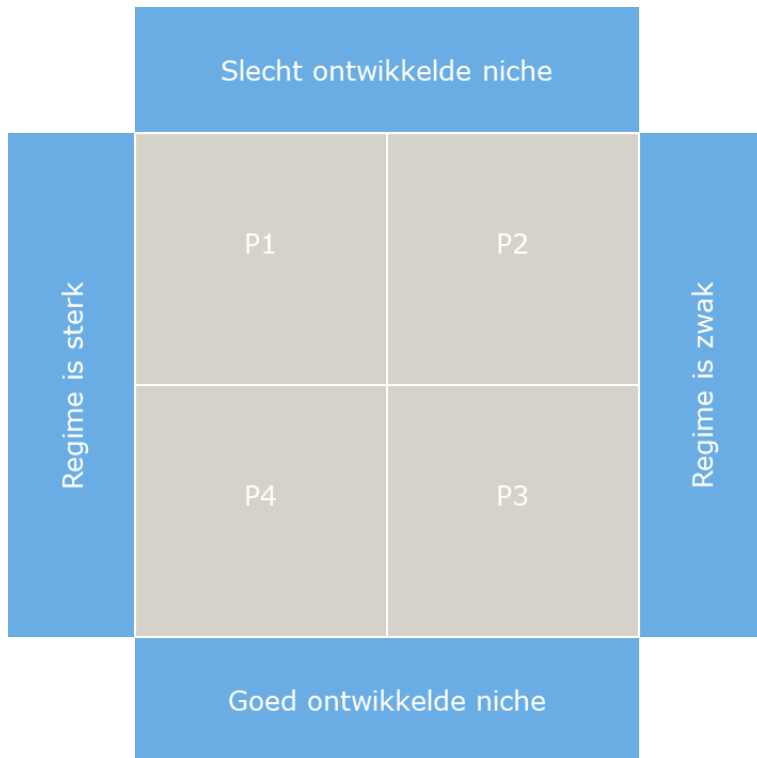
Figuur 3.1 *Handelingsperspectief op de korte termijn versus beleidsvisie op de lange termijn, waarbij teruggeredeneerd wordt*

Bron: gebaseerd op Rotmans en Kemp (2003).

Een voorbeeld is de landbouwvisie van minister Schouten (LNV, 2018), waarin een transitievisie beschreven wordt voor de kringlooplandbouw, met als zichtjaar 2030. Vandaaruit kan teruggeredeneerd worden welke acties op verschillende schaalniveaus nodig zijn de komende jaren. Belangrijk is dat het proces flexibel ingestoken wordt, met ruimte om te leren, maar zonder doelstelling op de lange termijn uit het oog te verliezen. In de praktijk zal een transitie niet rechtlijnig verlopen en is het op voorhand onduidelijk welke niches mainstream worden.

3.2 Geels en Schot; transition pathways

In de transitietheorie worden de concepten 'regime' en 'niche' onderscheiden. Een transitie is een radicale verandering op systeemniveau. Daarbij wordt onder regime verstaan de heersende praktijken, die onder druk komen te staan, en niches zijn de alternatieve, opkomende praktijken. Op basis van het onderscheid tussen sterke en zwakke regimes, en goed en slecht ontwikkelde niches beschrijven Geels en Schot (2007) vier ontwikkelingspaden die tot een transitie kunnen leiden:



Figuur 3.2 Typologie van transitiepaden
Bron: gebaseerd op Geels en Schot (2007).

- *Transformation path* (P1, het regime is sterk; de niches zijn slecht ontwikkeld): na protesten past het regime zich aan (er zijn geen niches sterk genoeg om het regime omver te werpen).
- *De-alignment and re-alignment* (P2, het regime is zwak; de niches zijn slecht ontwikkeld): er ontstaan meerdere alternatieven naast het regime; na verloop van tijd wordt één van de alternatieven het nieuwe regime. Het is niet duidelijk hoe lang een dergelijk proces zal duren of welk alternatief het nieuwe regime wordt.
- *Technological substitution* (P3, het regime is zwak; niches zijn goed ontwikkeld): het regime wordt afgebroken, de niche wordt het nieuwe regime.
- *Reconfiguration path* (P4, het regime is sterk; de niches zijn goed ontwikkeld): sterke niches werken samen met het regime en zorgen voor aanpassing van het regime.

Wanneer het regime omver geworpen wordt en een niche uitgroeit tot het nieuwe regime, spreken Geels en Schot van *technological substitution* (P3). Maar er zijn ook andere transitiepaden mogelijk, waarbij bijvoorbeeld het regime zich aanpast. Welk pad uiteindelijk doorlopen wordt hangt onder andere af van hoe rigide dan wel flexibel het bestaande systeem is. Hoe staat het met de veerkracht van de grote spelers, zoals Rabobank, FrieslandCampina, LTO, etc.? We zien momenteel verschillende initiatieven, ook van grote spelers, inzake natuurinclusieve landbouw. Ook hangt veel af van de (Rijks)overheid. Zo heeft minister Schouten van LNV 200 miljoen euro uitgetrokken voor sanering van de varkenshouderij. Dat kan betekenen een forse aanpassing, maar wel begeleid door maatregelen zodat een zachte landing mogelijk wordt. Daarnaast heeft ze 10 miljoen euro beschikbaar gesteld voor natuurinclusieve landbouw in Noord-Nederland (Friesland, Groningen en Drenthe).

3.3 Termeer en Dewulf; omgaan met transitie door kleine stapjes te zetten

Termeer en Dewulf zien transitie als een complex vraagstuk. Het gaat om een complex speelveld van actoren met verschillende belangen en visies, het vereist fundamentele veranderingen van mensen, technologieën en instituties en heeft zowel ambitie als urgentie. De vraag is: Hoe te handelen bij wicked problems (weerbarstige, complexe vraagstukken)? Termeer en Dewulf (2017; 2018) stellen dat er twee veel voorkomende reacties zijn: het probleem is zo complex dat we niet weten waar we moeten beginnen en ontmoedigd raken (verlamming, *paralysis*), of we over-vereenvoudigen het probleem en stellen dat we de oplossing binnen handbereik hebben (overschatting, *overestimation*).⁹ Beide oplossingen leiden tot frustratie. Een alternatieve wijze van handelen is vooruitgang boeken door middel van kleine, betekenisvolle stapjes (small wins). Deze kleine stapjes samen leiden tot een transitie. Met kleine stapjes wordt niet bedoeld kleine aanpassingen van het bestaande regime. Een radicale innovatie, maar op kleine schaal, is een small win. Voordeel van small wins zijn: *energizing* (door snelle succesjes wordt motivatie vergroot), *learning by doing* (leerproces verkleint risico's en weerstand), *logic of attraction* (dankzij eerste succesjes wordt budget gegenereerd en worden gemotiveerde mensen aangetrokken), *bandwagon effect* (bij succes sluiten steeds meer mensen zich aan bij nieuwe ontwikkeling), *coupling* (aaneenschakeling van activiteiten wat leidt tot olievlekwerking).

In tegenstelling tot transitie management gaat de 'small wins' aanpak niet uit van schoksgewijze verandering, maar van continue verandering. Daarbij vinden veel veranderingen eerder emergent dan gepland plaats. Zie tabel 3.1.

Tabel 3.1 Overzicht veranderaanpakken

	Incrementele veranderinge	Transities/transitiemanagement	Continue transformatieve verandering, 'small wins' aanpak
Diepte	Eerste orde: verbeteren bestaande praktijken	Tweede orde: nieuwe praktijken, structuren en culturen	Derde orde: verandering waarden, instituties en identiteiten
Reikwijdte	Kleine schaal, delen van het systeem	Grote schaal, systeem breed, systeemsprongen	Kleine schaal, small wins verspreiden zich in het systeem
Tijdspad	Langzaam, stap voor stap, korte termijn	Snel, radicaal, schoksgewijs, lange termijn	Emergent, continu, lange termijn
Literatuur	Lindblom, 1995	Loorbach, 2014; drift, 2016	Weick & Quinn, 1999; Termeer et al., 2017

Bron: Termeer en Dewulf (2017).

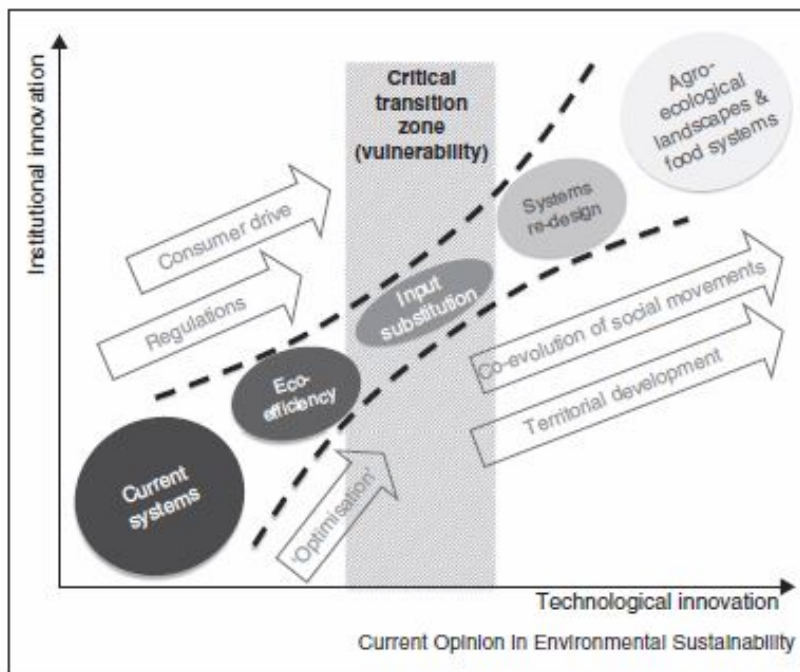
Grootschalige veranderingen roepen door hun zichtbaarheid vaak veel weerstand op, omdat er conflicterende belangen en waarden zijn. Emergente verandering leidt tot minder verzet, en daarom vaak sneller tot resultaat.

3.4 Tittonell; door de kritische transitiezone heen

Tittonell (2014) geeft aan dat de overgang naar duurzame voedselsystemen zowel technologische als institutionele innovatie vereist (zie figuur 3.3). De optimalisatie van huidige gangbare praktijken (eco-efficiency) zal slechts tot een beperkte vooruitgang leiden, bijvoorbeeld doordat deze systemen nog

⁹ Hier kan een derde reactie aan toegevoegd worden: ontkennen dat er een wicked problem is, bijvoorbeeld het ontkennen van klimaatverandering. Er hoeft geen actie ondernomen te worden, en er is niet direct sprake van frustratie (Presentatie Termeer, 11-2-19, Den Haag).

altijd afhankelijk zijn van onder meer fossiele brandstoffen en subsidies. Voor een vergaande overgang naar duurzame voedselsystemen (een transitie) is meer nodig. Bijvoorbeeld een toename van de vraag naar biologisch voedsel of andere duurzame productievormen kan, in combinatie met regelgeving (restrictief beleid, belastingmechanismen of certificeringsnormen), een geleidelijke verschuiving uitlokken. Deze systemen zijn soms ingegeven door commerciële marktkansen, bijvoorbeeld in het geval van hogere prijzen voor biologische levensmiddelen. Maar aangezien deze systemen zijn onderworpen aan een aantal beperkingen, zullen zij waarschijnlijk wel minder veerkrachtig voor externe schokken zijn dan conventionele systemen, waarvoor ruimere keuzemogelijkheden bestaan. Ondersteunend beleid kan daarom nodig zijn om door deze 'kritische transitiezone' (de 'flessenhals' in de figuur) heen te gaan. In de meeste gevallen betekent dat dat een grondige herinrichting van het agro-ecosysteem noodzakelijk is. In de weinige voorbeelden in de wereld waar dergelijke overgangen al plaatsvinden, komen ze op gang door een solide netwerk van sociale bewegingen en door beleid gericht op de ruimtelijke ontwikkeling.



Figuur 3.3 Technische en institutionele innovatie zijn nodig voor de transitie naar natuurinclusieve voedselsystemen
Bron: Tiftonell (2014).

De figuur van Tiftonell geeft weer hoe een transitie naar een duurzaam landbouwsysteem er vanuit een maatschappelijk perspectief uit zou kunnen zien. Hij laat zien dat er daarbij sprake is van een 'flessenhals', dat wil zeggen een overgangperiode met verminderde mogelijkheden. Eerst moet er geïnvesteerd worden, en dan op de langere termijn zijn er de baten voor de boer én voor de maatschappij. Anders bestaat de kans dat het een 'valley of death' wordt.

Een voorbeeld van een transitie die uiteindelijk gunstig is voor boer én maatschappij is het verbeteren van de bodemvruchtbaarheid, bijvoorbeeld door meer organisch materiaal in de bodem te brengen. Dit past binnen het intrinsieke verdienmodel voor natuurinclusieve landbouw. Maar het duurt enige jaren voordat deze baten gegenereerd kunnen worden, en daarvoor moeten er kosten gemaakt worden. Het is dus van belang dat een ondernemer over de juiste verdienmodellen beschikt om de 'critical transition zone' goed door te komen.

3.5 Vink en Boezeman; padafhankelijkheid

Er wordt veel over transitie gesproken, maar de werkelijkheid is vaak weerbarstig:

‘Waarom is de landbouw zo “koersvast” in zijn ontwikkelrichting? Waarom bewegen substantiële delen van de landbouw zich niet richting de nieuw gearticuleerde waarden?’
(Vink en Boezeman, 2018, blz. 14.)

Ook al zijn er grote verschillen binnen de landbouwsector, toch kun je stellen dat er een padafhankelijkheid is die voor de hele landbouwsector verandering bemoeilijkt. Deze padafhankelijkheid is ontstaan door investeringen in kennis, veestapel, veredeling gewassen, gebouwen en materiaal. Daarbij gaat het niet alleen om boeren, maar ook door actoren om de boeren heen, zoals leveranciers, financiële instellingen, coöperaties, verwerkende industrie, etc.

Deze padafhankelijkheid maakt dat het voor de meeste boeren erg lastig is om het roer om te gooien en op een structureel andere manier te gaan produceren. Daarom is er collectieve actie nodig, zowel in de publieke als in de private hoek (bijvoorbeeld samenwerking in de keten). Vink en Boezeman benoemen drie sturingsfilosofieën die te samen een transitie van de landbouwsector kunnen bevorderen. Op ieder van deze terreinen gebeurt echter al wat. Daarom hebben we voorbeelden van initiatieven toegevoegd:

1. Versterkte zelf- en ketensturing. Dit betreft het realiseren van veranderingen door de bedrijfstakken zelf, maar vaak met faciliterend beleid van de overheid.
 - We zien verschillende initiatieven in deze richting, zoals in de vorige paragraaf benoemd. Wel moet in aanmerking genomen worden dat het veelal nog gaat om initiatieven in een nichemarkt en dat de resultaten, dat wil zeggen de effecten op de natuur, nog niet duidelijk zichtbaar zijn.
2. Centralisering van publieke waarden en uitruilen. Hiervoor ligt het primaat bij de overheid. Het betreft hier het initiëren en faciliteren van een publiek debat en financieren van de gewenste waarden met belastinggeld. Centraal hierin staat de wijze waarop landbouwontwikkelpaden kunnen worden bijgesteld, en wat de gevolgen zijn van een aangepast ontwikkelingspad.
 - De landbouwvisie van minister Schouten van LNV kan gezien worden als een eerste aanzet tot een debat. Aan dit visiedocument waren ook debatronden gekoppeld. In de visie wordt gesteld dat de overheid een faciliterende rol heeft en waar nodig de regie neemt, maar ook wordt gesteld dat de markt een belangrijke rol heeft te vervullen. Overigens, ook provincies hebben visie-documenten opgesteld ten behoeve van een natuurinclusieve landbouw (bijvoorbeeld Provincie Zuid-Holland), als ook private partijen als Agrifirm, ABN-Amro, etc.
3. Regionalisering van wat lokaal afgestemd kan worden. Bijvoorbeeld regionale afspraken over natuurinclusiever boeren, herplaatsing van boerenbedrijven om overlast te verminderen, of verbreding in de landbouw stimuleren waar dat mogelijk is.
 - Dit sluit aan bij initiatieven op het gebied van streekproducten, boerderijwinkels, maaltijdboxen (bijvoorbeeld Willem&Drees), agrarische natuurverenigingen en dergelijke, maar deze initiatieven vormen samen nog maar een klein marktaandeel. Ook zien we dat met POP (plattelandsontwikkelingsprogramma)-budget op provinciaal niveau initiatieven gesteund worden die een natuurinclusieve landbouw een stapje dichterbij kunnen brengen.

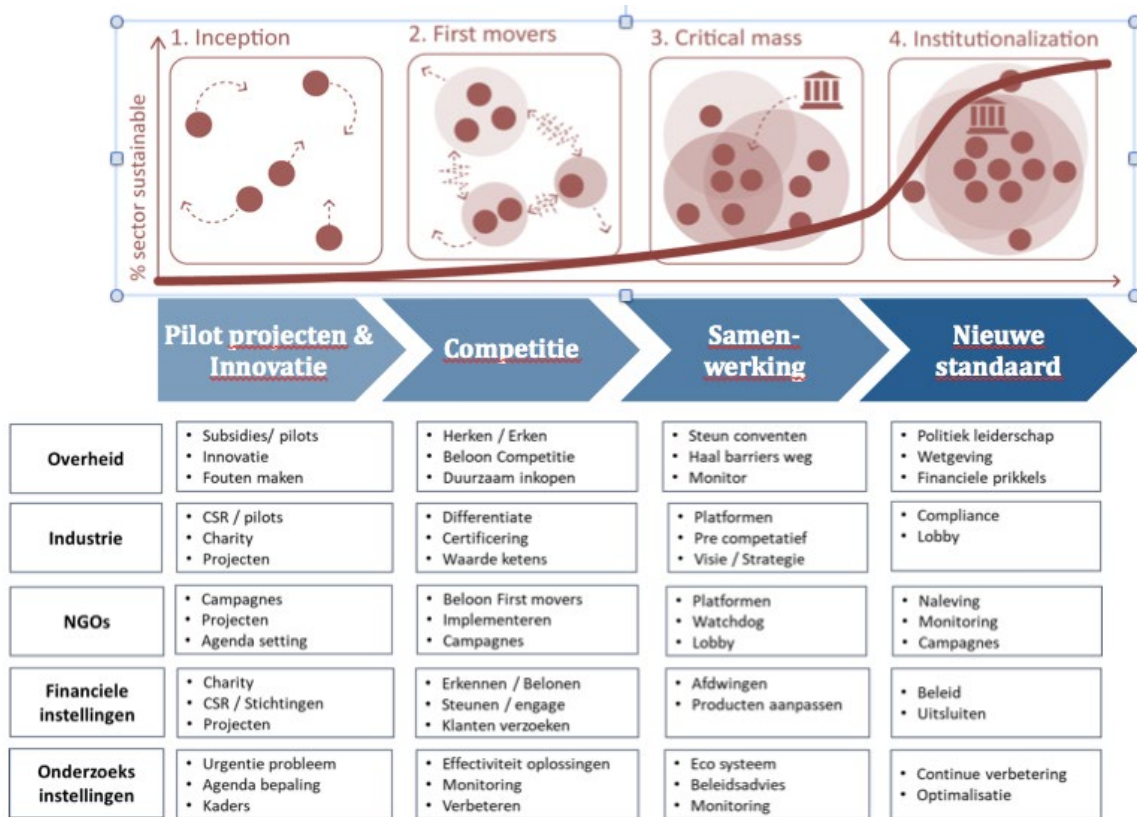
Er zijn al verschillende initiatieven op het gebied van zelf- en ketensturing, visieontwikkeling wat betreft publieke waarden, en regionalisering van de voedselproductie. Maar natuurinclusieve landbouw is nog niet structureel ingebed in het institutionele apparaat.

3.6 Van Soest en Simons: de rol van stakeholders in fases van de transitie

In de loop van het transitietraject richting natuurinclusieve landbouw worden verschillende acties verwacht van de verschillende actoren. Van Soest (2018) maakt gebruik van een schema van Simons (2018) om voor de verschillende stadia te beschrijven welke groepen van actoren bezig zijn met welke processen en debatten.

In de eerste fase gaat het om investeringen in innovatie en pilotprojecten. Maar ook veranderde inzicht in landbouwsystemen en bewustwording horen daar bij. Dit leidt tot een vernieuwde wat betreft de relatie economie en ecologie. Uiteindelijk luidt dit een 'paradigma shift' in.

Onderstaand figuur ziet er statisch uit, maar in de praktijk zullen de rollen in elkaar overlopen, en zal veel afhangen van de persoonlijke invulling die men eraan geeft. Zie figuur 3.4.



Figuur 3.4 Veranderende rollen in de loop van een transitie
 Bron: Van Soest (2018), met referentie naar Simons (2018).

De inschatting is dat wat betreft natuurinclusieve landbouw de ontwikkeling zich bevindt ergens tussen 'First movers' en 'Critical mass'. Immers, er zijn al wel voorlopers die natuurinclusief werken, maar de grootste groep agrariërs is hier niet mee bezig. Tegelijkertijd zijn er ook veel boeren, pilot projecten en initiatieven die vastlopen of niet tot ontwikkeling komen, en daarom gestaakt worden. Deels zitten we daarom nog in de fase dat pilot projecten worden opgezet en dat het nog erg zoeken is naar werkbare en financieel succesvolle formules.

Het is opvallend dat, wat betreft natuurinclusieve landbouw, in alle vier kolommen actoren al bezig zijn met acties zoals beschreven in figuur 3.4. Er lopen verschillende Pilot projecten (zie kolom 1, figuur 3.4), bijvoorbeeld de Proeftuin Agroecologie en Technologie van Wageningen UR, maar ook wat betreft Competitie (kolom 2) gebeurt er een en ander. Bijvoorbeeld Friesland/Campina is bezig met differentiatie van melkstromen op basis van onder meer biodiversiteitskenmerken, waarbij gedacht wordt aan het vermarkten van melk met een meerwaarde (zie kolom Competitie/rij Industrie). En bijvoorbeeld Agrifirm en ABN Amro zijn bezig met visieontwikkeling op het gebied van natuurinclusieve landbouw (Agrifirm 2018 en ABN Amro 2018) (zie kolom Samenwerking/rij Industrie). Ook wat betreft de Nieuwe standaard (kolom 4) kunnen we voorbeelden noemen, zoals politiek leiderschap met de landbouwvisie van LNV (Ministerie van LNV, 2018). Dit laat zien dat in werkelijkheid de verschillende fases meer door elkaar lopen dan de figuur suggereert.

3.7 Runhaar et al. en Westerink et al.: ondernemersgedrag

Westerink et al. (2018) zetten de ondernemer centraal, zie figuur 3.5. Zij laten zien tegen welke barrières een ondernemer aan kan lopen tijdens een transitietraject.



Figuur 3.5 Mogelijkheden voor sturing die condities creëren voor boeren om te kiezen voor natuurinclusieve bedrijfsvoering

Bron: Westerink et al. (2018); met referentie naar Runhaar et al. (2017)

Voordat een boer zal kiezen voor natuurinclusieve landbouw, moet voldaan worden aan vier randvoorwaarden. Allereerst moet een boer het *willen*. Dit kan intrinsiek gemotiveerd zijn, maar er kan ook een duwtje (nudge: een subtiel duwtje in de goede richting) van buitenaf nodig zijn, bijvoorbeeld in de vorm van waardering. Maar het moet ook *kunnen*; het moet inpasbaar zijn in het bedrijf, en het moet bedrijfseconomisch mogelijk zijn. Ook vakmanschap en kennis spelen een belangrijke rol bij het *kunnen*. Of een boer de verandering wil en kan doorvoeren, hangt van de boer en het bedrijf af. Maar er zijn ook randvoorwaarden op maatschappelijk niveau van belang. Het *mogen* en *moeten* worden bepaald door de omgeving van de boer en het maatschappelijke kader. Daarbij staat *mogen* voor culturele normen en waarden: wat vindt de familie ervan, en de burens en collega's. Maar het moet ook wettelijk *mogen*: verouderde regelgeving kan verandering in de weg staan. Ten slotte kan wetgeving ontwikkeld worden om achterblijvers te dwingen de stap te maken, we spreken dan van *moeten*. Een zachtere vorm van *moeten* kan zijn via subsidieaanpassingen, marktvraag, etc. Het *moeten* en het *mogen* hebben invloed op *willen* en *kunnen*.

De figuur van Runhaar/Westerink kan gekoppeld worden aan de verschillende stadia van het transitieproces. Namelijk: in voorontwikkelingsfase en take-off fase is *kunnen* en *mogen* belangrijk, het gaat hier met name om het scheppen van ruimte voor innovatieve ondernemers. In de versnellingsfase en stabiliteitsfase is *moeten* belangrijk, om ook de achterblijvers mee te krijgen. *Willen* is bij voorlopers met name een innerlijke motivatie; voor achterblijvers is nudging en waardering (kortom de sociale omgeving) belangrijk wat betreft *willen*.

Wat zijn nu de belangrijkste barrières? Bij *willen* gaat het om intrinsieke motivatie. We zien koplopers die intrinsiek gemotiveerd zijn om natuurinclusief te werken, maar het peloton laat nog op zich wachten. Wat betreft *kunnen* zien we veel ontwikkelingen: pilots, nieuwe technieken, studiegroepen om te komen tot kennisoverdracht, etc. Voor veel boeren is een overstap naar natuurinclusief echter nog erg onzeker wat betreft verdienmodel. Regelgeving, en dus *mogen*, staat in de belangstelling bij het beleid. Zo heeft het ministerie van Economische Zaken een apart programma genaamd Ruimte in Regels voor Groene Groei, gericht op het wegnemen van barrières in de regelgeving. De aanpassing van culturele normen kost echter veel tijd. Tot slot neemt de druk vanuit de politiek en de

maatschappij toe om te komen tot verandering. Dit betekent niet dat *moeten* al de norm is, wel dat het debat, de subsidie en de marktvraag steeds meer opschuiven richting natuurinclusief.

3.8 Welke lessen trekken we hieruit?

Hoe ziet natuurinclusieve landbouw er in de praktijk uit? Het beschrijven van toekomstvisies kan helpen om de ambitie concreet te maken. Daarna kan bekeken worden welke stappen er in de loop van de tijd gezet moeten worden, om uiteindelijk uit te komen bij de geambieerde toekomstvisie.

Er zijn verschillende transitiepaden mogelijk, afhankelijk van de positie van het regime en de niches. Daarom is het interessant te kijken hoe het bestaande systeem (het regime) reageert op de politieke en maatschappelijke vraag naar een meer natuurinclusieve landbouw.

Een transitie brengt veelal schokken teweeg, en dat kan leiden tot perioden van destabilisatie. Een alternatief is via kleine, maar betekenisvolle stapjes (small wins) het systeem aan te passen, zodat de transitie meer geleidelijk verloopt.

Desalniettemin betekent de overgang naar een nieuw systeem vaak dat er een periode is waarbij het bestaande systeem beperkingen oplegt aan de nieuwe praktijk: de bestaande instituties zijn nog niet aangepast. Dit wordt een 'kritische transitiezone' genoemd. In de overgangperiode moet geïnvesteerd worden, door de ondernemer én de maatschappij.

Het is dan ook logisch dat verandering naar een nieuw systeem weerstand ondervindt. Verandering wordt gehinderd door 'padafhankelijkheid', dat wil zeggen investeringen uit het verleden, zowel door de ondernemer als anderen in de maatschappij. Voor verschillende groepen stakeholders is een rol weggelegd in het transitietraject, om instituties aan te passen aan de nieuwe standaard. Alleen op deze manier wordt het voor een ondernemer mogelijk om kansen te zien, zowel sociaal, financieel als juridisch.

4 Transitie management en wetgeving

Mogen en moeten, zoals benoemd door Runhaar et al. en Westerink et al., hangen direct samen met wetgeving. Een kans om de wetgeving aan te passen aan een transitie naar en als middel tot beleidsrealisatie voor een circulaire economie en een natuurinclusieve landbouw, zou de nieuwe Omgevingswet (hebben) kunnen zijn.

De *Stelselherziening Omgevingswet (Ow)* voegt een aantal milieu- en ruimtelijke ordeningswetten samen in één wet. De invoering van de Ow is al enkele keren uitgesteld, maar zou in 2021 in werking moeten treden. De oude instrumenten die we vooral uit de huidige Wet ruimtelijke ordening (Wro) kennen keren daarbij terug, maar onder een andere naam. Zo wordt het provinciaal inpassingsplan (PIP) een projectbesluit, gaat het bestemmingsplan een omgevingsplan heten en is de rechtsopvolger van de reactieve aanwijzing (de RA waarmee provincies ontwerpbestemmingsplannen van gemeenten kunnen corrigeren) de reactieve interventie. Als men als hulpmiddel een Wro/Ow-transponeringstabel maakt (zie tabel 4.1), ziet men dat er qua instrumentarium rechtsopvolgers te identificeren zijn en er dus formeel niet echt sprake is van grote vernieuwing.

Tabel 4.1 *Transponeringstabel Wet ruimtelijke ordening versus de Omgevingswet*

	Wro	Ow
Rijk	Rijksinpassingsplan (RIP)	Projectbesluit
	AMvB	AMvB (instructieregels)
	Aanwijzing (proactief)	Instructiebesluit
	Structuurvisie	Omgevingsvisie
Provincie	Prov. inpassingsplan (PIP)	Projectbesluit
	Prov. ruimtelijke verordening (PRV)	Omgevingsverord.(instructieregels)
	Aanwijzing (proactief)	Instructiebesluit
	Reactieve Aanwijzing (RA)	Reactieve interventie
	Structuurvisie	Omgevingsvisie
Gemeente		Programma
	Bestemmingsplan	Omgevingsplan
	Beheersverordening	
	Structuurvisie	Omgevingsvisie

Aan instrumentarium verandert er dus niet zoveel, en ook aan inhoudelijke (milieu)regels verandert er in wezen weinig. Bestaande regels die nu nog verspreid over tientallen wetten zijn, worden gebundeld in vier Algemene Maatregelen van Bestuur (AMvBs).

Onduidelijke doelstelling Omgevingswet

Hoofddoel van de Ow zou 'duurzame ontwikkeling' zijn. Dat wordt in de aanloop naar de eigenlijke wettekst, de zogenoemde *considerans*, zo gezegd, maar in de wetsartikelen zelf leest men daar weinig van terug. Art. 1.3 Ow ('duurzame ontwikkeling') kan niet als een juridisch afdwingbaar rechtsbeginsel voor duurzaamheid, circulariteit of natuurinclusiviteit worden gezien. Aan wat staat in een *considerans*, heb je weinig als het ook niet in een concreet wetsartikel staat: niet in de rechtszaal en niet bij het bevoegd gezag.

Intussen lijkt ook dat (juridisch niet hard gemaakte) duurzaamheidsstreven al weer verder naar de achtergrond te zijn verdreven want in nieuwere beleidsstukken lijkt eenvoudige regelgeving voor het bedrijfsleven als hoofddoel opgevoerd te worden. Zo schrijft de minister van BZK Ollongren op 8 maart 2018 aan de Tweede Kamer dat het erom gaat om alles 'eenvoudiger en beter voor bedrijven, burgers en overheden' te maken. Dus niet beter voor het milieu en ook niet voor natuurinclusiviteit, circulariteit of duurzame ontwikkeling.

De wet begint niet met het duurzaamheidsbeginsel als juridisch hoofdbeginsel waaraan alle besluiten zouden moeten voldoen. Het bestuur en de rechter kunnen dus op basis van de Ow niet corrigerend optreden als bijvoorbeeld een regel of wettelijke toets niet-duurzaam zou zijn of natuurinclusiviteit in de weg zou staan. De Ow kent sowieso geen rechtsbeginselen, zoals een wettelijk hoofdbeginsel met daarvan afgeleide sub-beginselen die als dwingende beginselen rechtsvernieuwing en transities zouden kunnen bewerkstelligen. De wet is daarmee een beginselloze wet te noemen. Er zijn intussen voorbeelden van andere omgevingswetten elders in de westerse wereld die wel beginselgericht zijn opgebouwd vanuit de gedachte van transities naar natuurinclusiviteit en circulariteit.¹⁰

Zo heeft de Nieuw-Zeelandse omgevingswet hiervoor een effectieve juridische oplossing: aan de top van alle omgevingsregels staat het allerbelangrijkste rechtsbeginsel, namelijk het juridisch hoofdbeginsel van duurzaamheid. Dat is daar een dwingend rechtsbeginsel waaraan alle besluiten moeten voldoen en waar sectorale regels en toetsen ondergeschikt aan zijn. In Nieuw-Zeeland staat duurzame ontwikkeling dus in de omgevingswet en is daar als hoofdbeginsel boven alle andere regels verheven.¹¹ De rechter kan gemakkelijk ingrijpen als het bestuur bij een besluit geen voorrang verleent aan het duurzaamheidsvereiste. Onze Omgevingswet kent niet zo'n opbouw; in feite is die wet geen systeem maar zijn losse regels gebundeld in vier AMvBs onder de Ow. Geen hiërarchie onder één hoofdbeginsel, geen correctief op besluiten die misschien wel kloppen met de regels, maar niet met het hoofdbeginsel van duurzaamheid.

Meststoffenwetgeving

Belangrijk voor het landbouwdossier is dat de Meststoffenwet niet wordt geïntegreerd in het stelsel van de Ow. We blijven dus met gescheiden wettelijke sporen zitten: naast het omgevingsrechtelijke spoor van Ow blijft een separaat spoor van meststoffenwetgeving bestaan. Wanneer bijvoorbeeld op grond van een Ow-instrument zou worden opgedragen de nutriënten-kringloop op een bepaald schaalniveau te sluiten, dan zou de rechter dit strijdig met de Meststoffenwet kunnen oordelen. De Meststoffenwet zal hier waarschijnlijk als specifieke en dus voorranggevendende wet gelden (*lex specialis*). Dit blijkt ook al enigszins uit art. 2.1 lid 1 Ow: de Ow verleent wel bevoegdheden aan centrale en decentrale overheden voor de fysieke leefomgeving, maar zal als *lex generalis* wijken voor specifieke bepalingen uit andere wetten. Een *lex generalis* wijkt voor een *lex specialis*. Van de Meststoffenwet is bekend dat het geen delegatiemogelijkheden bevat naar lagere, decentrale overheden. Bovendien regelt deze wet uitputtend de mesthuishouding in de agrarische sector.¹² De meststoffenwetgeving bevat een set regels met betrekking tot uitrijden van mest en lijkt nadere (strengere) regulering van sluiten van nutriëntenkringlopen vooralsnog lastig mogelijk te maken. Rechter kunnen de Meststoffenwet als zogenoemde 'uitputtende' wet beschouwen die natuurinclusieve aanvulling en aanscherping van mesthuishouding door andere (lagere) wetgevers niet mogelijk maakt. De Meststoffenwet reguleert natuurinclusieve landbouw niet, maar lijkt wel voorwaardenscheppende en voorwaardenstellende regels daarover uit te sluiten. Dat blokkeert mogelijk ook lagere, dus subnationale overheden in hun aspiraties om natuurinclusieve landbouw te faciliteren.

Experimenteerbepaling

De Ow kent weliswaar een experimenteerbepaling in art. 23.3 Ow, maar deze heeft nog slechts een beperkte actieradius. Het kan alleen na een betrekkelijk zware procedure (bij AMvB) en alleen maar met inachtneming van internationaalrechtelijke verplichtingen (dus ook EU-recht kan niet terzijde geschoven worden, zie hierna). Bovendien kan niet afgeweken worden van de Meststoffenwet.

Afvalstoffenwetgeving

Ook de afvalstoffenwetgeving zou beperkend kunnen zijn met betrekking tot kringlooplandbouw en daaraan gelieerde natuurinclusieve landbouw. In de eerste plaats is het afvalstoffenrecht in belangrijke mate EU recht. Het wordt vanuit Brussel en het EU Hof gedicteerd met slechts begrensde ruimte voor Nederlandse wetgever(s). Zo is thans niet duidelijk wat precies een 'afvalstof' is. De

¹⁰ F.H. Kistenkas, 2018, p. 38-41; F.H. Kistenkas, H.C. Borgers, M.E.A. Kistenkas, 2017, p. 138 e.v. en F.H. Kistenkas en M. van der Heide, 2018, 14-15.

¹¹ D. Grinlinton, 2016, p. 423-448

¹² G.L. Velthof, F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel, O. Oenema, 2018, p. 43 e.v.

definitie van het rechtsbegrip 'afval' ligt thans ter prejudiciële beoordeling bij het Hof van Justitie van de EU. Vooralsnog is de grens tussen grondstof en afvalstof rechtsdogmatisch niet duidelijk.¹³

EU milieurecht is sectoraal

De wetgeving is nu nog vaak gebaseerd op sectoraal denken en algemene richtlijnen die overal moeten gelden. Dit past niet binnen een natuurinclusieve landbouw, waarbij landbouw en natuur in elkaar overlopen en waarbij er meer diversiteit is. Probleem is dat het EU-milieurecht nog steeds sectoraal is opgebouwd: water, natuur, nitraat, afvalstoffen etc. De Europese wetgeving is dientengevolge ook sectoraal en niet integraal. Het gaat telkens om sectorale toetsing (habitattoets, watertoets etc.) en niet om integrale afweging.¹⁴ Deze sectorale milieuriichtlijnen gelden bovendien voor heel Europa en kennen daarmee een zekere rigiditeit. Een Nederlandse wet zoals bijvoorbeeld de Omgevingswet kan dat niet eigenhandig ongedaan maken. Sterker nog: de sectorale EU-milieuriichtlijnen zijn hoger in de staatsrechtelijke normenhiërarchie.

Het is van belang dat het juridische stelsel een overgang naar een natuurinclusieve landbouw versoepelt. Daarbij is hervorming van (a) het omgevingsrecht, (b) het meststoffenrecht, en (c) het afvalstoffenrecht van belang. Het sectorale denken is nog geen verleden tijd terwijl natuurinclusieve landbouw juist vraagt om een integrale aanpak.

¹³ R.G.J. Laan, 2018, p. 377 e.v.

¹⁴ F.H. Kistenkas, H.C. Borgers, M.E.A. Kistenkas, 2017.

5 Aandachtspunten voor het faciliteren van een transitietraject

Op basis van de literatuur, zoals in de vorige hoofdstukken beschreven, komen we tot de volgende aandachtspunten voor het faciliteren van een transitieproces rond natuurinclusieve landbouw:

1. Voor het bewerkstelligen van een transitie is het van belang dat er door stakeholders gedeelde toekomstvisies voorhanden zijn. Zie Rotmans en Kemp (2003). Daartoe is het nuttig de gewenste situatie, een 'stip op de horizon', te beschrijven als ambitie die men op de middellange termijn wil bereiken. De toekomstvisies die kunnen worden ontwikkeld zijn omgeven met veel onzekerheden. Het gaat dan ook om een leerproces en de visies zullen in de loop van de tijd steeds aangepast moeten worden.
Gegeven een visie, kan terug geredeneerd worden om te komen tot concrete stappen op de kortere termijn. Het uiteindelijke transitietraject zal onder meer afhangen van de acties van verschillende groepen actoren.
2. Welke stakeholders kunnen betrokken worden in het transitietraject, en van wie kunnen welke acties verwacht worden? Zie Van Soest (2018) en Simons (2018).
De acties die ondernomen worden kunnen schokken teweeg brengen in het systeem en leiden tot destabilisatie van het bestaande en opbouw van een nieuw, alternatief systeem. Maar via kleine, betekenisvolle stapjes (small wins) die zich verspreiden in het systeem, is het ook mogelijk om te komen tot een transitie. De transitie gaat dan niet schoksgewijs, maar meer continu en emergent. Daarbij is het van belang te analyseren welke stappen we nu al zien, en hoe aanvullende stappen gestimuleerd kunnen worden. Zie Termeer en Dewulf (2017; 2018).
3. Een transitie betekent een overgangperiode waarin het institutionele apparaat nog niet is aangepast aan de nieuwe werkelijkheid. Tijdens zo'n overgangperiode zijn er nog vele belemmeringen. Wat is nodig zijn om door de 'kritische transitiezone' (de 'flessenhals') heen te gaan ofwel om barrières te overwinnen? Zie Tittone (2014).
In de loop van het transitietraject richting natuurinclusieve landbouw worden verschillende acties verwacht van de verschillende actoren, maar er zijn ook hindernissen. Runhaar et al. (2017) en Westerink et al. (2018) laten zien tegen welke barrières een ondernemer aan kan lopen tijdens een transitietraject.
Het doel is een omslag naar een natuurinclusieve landbouw, samen met de ondernemer (de ondernemer wil, kan, en mag of moet). Het is van belang dat het juridische stelsel een overgang naar een natuurinclusieve landbouw versoepelt (zie Kistenkas, 2018). Maar wetgeving kan alleen effectief zijn als daarnaast de ondernemer ook gemotiveerd is (wil) en de mogelijkheid geboden wordt (kan) om te veranderen.

Uiteraard gaat het om een leerproces, en moet de stappen onderweg continue kritisch bekeken en aangepast worden. Een methodiek gericht op het structureel monitoren en aanpassen van projecten gericht op een systeemverandering is Reflexieve monitoring (Van Mierlo et al., 2010).

Zoals gezegd wordt in een vervolgstudie toekomstvisies ontwikkeld, overeenkomstig punt 1 hierboven. We beginnen daarbij met het beschrijven van 'een stip op de horizon' voor een natuurinclusieve akkerbouw en veehouderij. Het projectteam heeft aantal stellingen geformuleerd over een natuurinclusieve transitie in de landbouw die een interne discussie weergeven zoals gevoerd door het projectteam. De stellingen worden in een vervolgproject (2019-2020) gebruikt bij de uitwerking van de toekomstvisies:

Stelling 1: De landbouwsector als geheel ontwikkelt zich de komende decennia steeds meer richting natuurinclusieve landbouw. De grote spelers in de landbouwsector (het regime) zijn zich al aan het voorbereiden.

Enerzijds is de gangbare landbouw (het regime) nog steeds sterk, want er zijn nog niet zoveel alternatieven (niches) met een overtuigend verdienmodel. Anderzijds zien we dat het gangbare systeem steeds meer onder druk komt te staan: vanuit de maatschappij (kritiek op milieu-impact), vanuit de politiek (Landbouwvisie ministerie van LNV) en ook door kritische boeren. Het gangbare regime staat ook onder druk omdat nog steeds veel boeren stoppen met hun bedrijf. De afgelopen paar jaar is wel het een en ander gebeurd, zie bijvoorbeeld de initiatieven van FrieslandCampina, Rabobank en Agrifirm. Dit zijn bedrijven die horen bij het regime, maar het regime willen aanpassen van binnenuit. Wanneer natuurinclusieve landbouw een hype is die grotendeels weer overwaait, komen we uit op *transformation path*. Maar we zien nu toch veel aandacht voor natuurinclusief werken, vooral ook vanuit regimerepartijen, en dat wijst in de richting van *reconfiguration path* (zie paragraaf Geels en Schot).

Stelling 2: Ook al is er steeds meer aandacht voor natuurinclusief produceren, het verdienmodel waarmee het peloton van landbouwers een goede boterham kan verdienen via natuurinclusief produceren moet nog wel verder ontwikkeld worden.

Waar in de transitiecurve bevindt natuurinclusieve landbouw zich nu? (zie figuur Van Soest/Simons) De 'critical mass' is nog niet zover dat men over is naar een natuurinclusieve landbouw. Er zijn 'first movers', namelijk de koplopers. Tegelijkertijd, zijn er voorbeelden te vinden voor alle kolommen, ook de kolom 'Nieuwe Standaard'. Bijvoorbeeld politiek leiderschap: de landbouwvisie van het ministerie van LNV gaat in de eerste plaats over kringlooplandbouw, maar natuurinclusieve landbouw wordt ook nadrukkelijk genoemd. Maar waarom gaat de 'critical mass' nog niet over? Het ontbreekt nog aan duidelijke verdienmodellen. Financieel is het nog te onzeker. Agrifirm stelt: 'Er gebeurt al heel veel en er is veel mogelijk, maar er is ook nog veel onbekend over de effecten en de meerwaarde van bepaalde maatregelen. Hier is onderzoek voor nodig, en bijbehorende goede verdienmodellen.' (Agrifirm, 2018)

Stelling 3: Extensiveren is niet per se noodzakelijk is om de biodiversiteit structureel te verbeteren. Bij een vergelijkbare mate van intensiteit van produceren zijn er namelijk grote verschillen tussen boeren wat betreft de mate van biodiversiteit op het bedrijf (zie figuur 1.2, hoofdstuk 1).

Met behulp van kennisontwikkeling en kennisoverdracht kan structureel de biodiversiteit op het agrarische land toenemen, zonder dat er geëxtensiveerd hoeft te worden. Denk hierbij vooral aan het overdragen van good practices van de 25% best scorende bedrijven bij een vergelijkbare mate van intensiteit.

Stelling 4: Een transitie naar een natuurinclusieve landbouw vergt meer dan alleen goede verdienmodellen. Het vereist ook nieuwe vormen van samenwerking tussen overheden, bedrijven, ngo's en kennisinstellingen (governance), die in gezamenlijkheid nieuwe bedrijfssystemen en verdienmodellen moeten gaan ontwikkelen.

Literatuur en websites

- ABN Amro (2018). Next Generation Farming. Thema-uitgave van ABN AMRO Agrarisch Nieuws, een publicatie van ABN AMRO Sector Advisory Agrarisch. 6 november 2018.
- Agrifirm (2018). Kansen en uitdagingen van natuurinclusief boeren in Nederland - De (rand)voorwaarden, consequenties, en (on-) mogelijkheden van verschillende stappen naar natuurinclusief boeren ; opgehaald uit het Agrifirm webinar van 17 april 2018.
- Doorn, A. van, D. Melman, J. Westerink, N. Polman, T. Vogelzang en H. Korevaar (2016). Food-for-thought : natuurinclusieve landbouw. Wageningen : Wageningen University & Research.
- Erisman, J.W., N. van Eekeren, A. van Doorn, W. Geertsema en N. Polman (2017). Maatregelen Natuurinclusieve landbouw (No. 2821). Wageningen Environmental Research.
- Geels, F.W. en J. Schot (2007). Typology of sociotechnical transition pathways. *Research Policy* 36: 399-417.
- Grin, J., J. Rotmans en J. Schot (2010). *Transitions to Sustainable Development. New Directions in the Study of Long term Structural Change*. New York : Routledge.
- Grin, J., N. Polman, M. Dijkshoorn-Dekker en T. Vogelzang (2015). Verdienmodellen voor natuurinclusieve landbouw. Wat ondernemers al doen, en wat de overheid kan doen om opschaling te bevorderen, Wageningen Economic Research, Wageningen.
- Grinlinton, D. (2016). *Horizontal and vertical integration of sustainability into policymaking, planning and implementation of renewable energy projects: the New Zealand Model*, in: V. Mauerhofer (red.), *Legal aspects of sustainable development*, Springer Heidelberg 2016, p. 423-448
- Groeneveld, A., J. Peerlings, M. Bakker, N. Polman en W. Heijman (2018). Effects on participation and biodiversity of reforming the implementation of agri- environmental schemes in the Netherlands. Ecological Complexity.
- Kistenkas, F.H., H.C. Borgers en M.E.A. Kistenkas (2017). *Recht voor de groene ruimte*, 3e druk, Wageningen.
- Kistenkas, F.H. (2018). *Duurzaamheid als leidend principe in Nieuw-Zeeland. De gemiste kans van de Omgevingswet*, ROm 2018-5, p. 38-41.
- Kistenkas, F.H. en M. van der Heide (2018). *Omgevingswet zet energietransitie op achterstand*, Tijdschrift Milieu 2018, november, p. 14-15.
- Koeijer, T.J. de, P.W. Blokland, E.J. Bos, A.F. Greijdanus en M.J.W. Smits (2018). Verkenning potentiële bijdrage pacht natuurgrasland aan natuurinclusieve landbouw; Een bedrijfseconomische analyse, Wageningen, Wageningen Economic Research rapport nr 2018-058.
- Laan, R.G.J. (2018). *Actualiteiten afvalstoffenrecht 2018*, Milieu & Recht 2018-6, p. 377 e.v.
- Mierlo, B. van, et al. (2010). Reflexieve monitoring in actie – handvaten voor de monitoring van systeeminnovatieprojecten, Uitgeverij Boxpress, Oosterwijk.
- Ministerie van Economische Zaken (2014). Natuurlijk verder – Rijksnatuurvisie 2014, Den Haag, april 2014.

-
- Ministerie van Economische Zaken (2017). Kamerbrief over natuurinclusieve landbouw, Staatssecretaris van Dam, 10-07-2017, DGAN-NB / 17093609.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (2018). Visie Landbouw, Natuur en Voedsel: Waardevol en Verbonden, Beleidsnota 08-09-2018.
- NERN e.a. (2018). Deltaplan Biodiversiteitsherstel – In actie voor een rijker Nederland, Samen voor Biodiversiteit.
- Rotmans, J. en R. Kemp (2003). Managing Societal Transitions: Dilemmas and Uncertainties: The Dutch energy case-study, OECD Workshop on the Benefits of Climate Policy: Improving Information for Policy Makers, ENV/EPOC/GSP(2003)15/FINAL.
- Runhaar, H.A.C. et al. (2017). Promoting nature conservation by Dutch farmers: a governance perspective, *International Journal of Agricultural Sustainability*, 2017, 15(3): p. 264-281.
- Runhaar, H., N. Polman en M. Dijkshoorn-Dekker (2018). Self-initiated nature conservation by farmers: an analysis of Dutch farming, *International Journal of Agricultural Sustainability*, Volume 16, 2018 - Issue 6.
- Simons, L. (2018). Key-note speech slotdebat It's the food my friend, 12 mei 2018.
- Smits, M.J.W., C.M. van der Heide, J.C. Dagevos, T. Selnes en C.M. Goossen (2016). Natuurinclusief ondernemen: van koplopers naar mainstreaming? (No. 63). Wettelijke Onderzoekstaken Natuur & Milieu.
- Soest, J.P. van (i.s.m. C. van Leenders, RVO) (2018). Natuurlijk kapitaal: Lees voor gebruik eerst de bijsluiter. Eindrapportage project Natuurlijk Kapitaal in Dialoog, De Gemeent.
- Termeer, K. en A. Dewulf (2017). Mogelijkheden van de 'small wins' aanpak voor de transitie opgaven van het Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat. Wageningen University and Research.
- Termeer, C. en A. Dewulf (2018). A small wins framework to overcome the evaluation paradox of governing wicked problems. *Policy and Society*, Vol. 36 – Issue 3.
- Tittonell, P. (2014). Ecological intensification of agriculture – sustainable by nature, *Current Opinion in Environmental Sustainability* 2014, 8:53–61.
- Velthof, G.L., F.H. Kistenkas, P. Groenendijk, E.M.P.M. van Boekel en O. Oenema (2018). *Wettelijk instrumentarium voor landbouwmaatregelen om waterkwaliteit te verbeteren*. WOt-rapport 129, Wageningen.
- Vink, M. en D. Boezeman (2018). Naar een wenkend perspectief voor de landbouw – Voorwaarden voor verandering, Planbureau voor de Leefomgeving
- Wageningen UR (2018). Mansholt Lecture 2018: Circularity in agricultural production. Wageningen University and research, 19 september 2018.
- Westerink, J., B. Smit, M. Dijkshoorn, N. Polman en T. Vogelzang (2018). Boeren in Beweging: Hoe boeren afwegingen maken over natuurinclusieve landbouw en hoe anderen hen kunnen helpen. Wageningen University & Research.

Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
T 070 335 83 30
E communications.ssg@wur.nl
www.wur.nl/economic-research

Wageningen Economic Research
NOTA
2019-033

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.



To explore
the potential
of nature to
improve the
quality of life



Wageningen Economic Research
Postbus 29703
2502 LS Den Haag
E communications.ssg@wur.nl
T +31 (0)70 335 83 30
www.wur.nl/economic-research

Nota 2019-033

De missie van Wageningen University & Research is 'To explore the potential of nature to improve the quality of life'. Binnen Wageningen University & Research bundelen Wageningen University en gespecialiseerde onderzoeksinstituten van Stichting Wageningen Research hun krachten om bij te dragen aan de oplossing van belangrijke vragen in het domein van gezonde voeding en leefomgeving. Met ongeveer 30 vestigingen, 5.000 medewerkers en 10.000 studenten behoort Wageningen University & Research wereldwijd tot de aansprekende kennisinstellingen binnen haar domein. De integrale benadering van de vraagstukken en de samenwerking tussen verschillende disciplines vormen het hart van de unieke Wageningen aanpak.

