

Naar een krachtige en toekomstgerichte Drentse landbouwsector in 2040

Drentse Landbouwkoers



December 2024

Colofon

Dit is een uitgave van de provincie Drenthe

DRENTSE LANDBOUWKOERS

Naar een krachtige en toekomstgerichte Drentse landbouwsector in 2040

VOORWOORD

'Samen bouwen we Drenthe'. Wat mij betreft is de titel van het coalitieakkoord ook de werkwijze voor een toekomstgerichte landbouw in onze provincie. Daar bouwen wij als provincie samen met agrarisch ondernemers aan.

Dat bouwen is in de laatste jaren lastiger geworden. Voor zowel ondernemers als voor ons als bestuurders. Bouwen vraagt om toekomstbestendig beleid, waarmee je als ondernemer ook met zekerheid en vertrouwen vooruit kunt. Maar zowel in Den Haag als in de provincie is het lastig om die zekerheid te kunnen bieden. Vergunningverlening voor de veehouderij ligt nog altijd onder een vergrootglas. Daar komt het vraagstuk van voldoende en schoon water nog eens bij.

Als college zien wij een sector die behoefte heeft aan vertrouwen en waardering. Waardering voor het produceren van voldoende en kwalitatief hoogwaardig voedsel, met oog voor dierenwelzijn en als beheerder van het landschap. Vertrouwen waar het gaat om het toepassen van de aanwezige kennis in de sector, die zowel in de praktijk als in het laboratorium is getoetst. Je hoeft een ondernemer die al jarenlang ervaring heeft met de aanwezige grondsoort en bodemstructuur niet te vertellen waar je op basis van satellietbeelden het beste kunt zaaien. Waarom we op de ene plek akkerbouwgewassen voor menselijke consumptie telen en op de andere plek juist koeien laten grazen om op die manier hoogwaardig eiwit te produceren in de vorm van melk. Dat weet die ondernemer al heel erg lang. Samen met de sector zoeken we naar balans. Dat gaat over het samenbrengen van wettelijke opgaven in lijn met de praktijk.

Ik ben er namelijk van overtuigd dat de ondernemers in Drenthe uiteindelijk binnen de wettelijke kaders de doelstellingen kunnen behalen. We zien alleen dat algemeen beleid niet altijd strookt met de lokale praktijk. Soms heeft het zelfs tegenstrijdige effecten. Met het verdwijnen van melkveebedrijven neemt het areaal grasland af, en neemt akkerbouwmatige teelt met meer risico op uitspoeling naar grond- en oppervlaktewater toe. Hiermee komen de waterdoelen uit het zicht, terwijl het onzeker is of de stikstofdoelen gehaald worden.

Dit college wil zich inzetten voor beleid dat aansluit bij de werkelijkheid van de agrarisch ondernemer. We komen uit een periode waarin er veel generiek (landelijk) beleid en dwingende maatregelen zijn toegepast. Het huidige regeerprogramma geeft aan dat er meer ingezet wordt op doelsturing en innovatie. Ook zet het de ondernemer zelf meer aan het stuur om doelen te behalen.



In Drenthe lopen we voorop met doelsturing op basis van de aanpak met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Doelsturing is één van de onderdelen van het maatregelenpakket van de voorbereidingen van het nieuwe integrale programma (opvolger het Drents Programma Landelijk Gebied). Het geldt dat voor de uitvoering van het maatregelenpakket in een eerdere fase is toegekend, zetten we daarom ook in voor de voortzetting, verbetering en versterking van de KPI-aanpak in Duurzaam Boeren Drenthe. Dat sluit aan bij onze ambitie om ons landschap te versterken en de sector het vertrouwen en de waardering te geven voor behaalde resultaten. Zowel in woorden als in middelen, door een beloning te geven voor behaalde resultaten, inspanning voor het beheer en een vergoeding voor gedeerde inkomsten.

Met deze landbouwkoers geven we een richting aan voor de toekomst. Tegelijkertijd het is ook een tussenproduct en een onderlegger voor de provinciale omgevingsvisie, een lange termijnvisie op de gehele fysieke leefomgeving van Drenthe in 2050. Daarbij zien we ook dat de werkelijkheid ons soms inhaalt en dat plannen die we hier maken, niet per definitie in beton gegoten zijn. Ook wij moeten ons aanpassen aan de omstandigheden. Dat is iets waar onze agrarisch ondernemers zich zeker in zullen herkennen. Zij doen immers niet anders...

Jisse Otter,
Gedeputeerde Landbouw, provincie Drenthe

INHOUD

	VOORWOORD	4
	INHOUD	6
	INLEIDING	8
	HOOFDSTUK 1 DE DRENTSE LANDBOUWSECTOR IN EEN VERANDERENDE WERELD	14
1.1	Algemeen	14
1.2	Uitdagingen: vergrijzing en opvolging	16
1.3	Schaalvergroting en intensivering	16
1.4	Economische bijdrage van de agribusiness	17
1.5	Soorten bedrijven en grondgebruik	17
1.6	Conclusie	19
	HOOFDSTUK 2 OMGEVINGSANALYSE	20
2.1	Mondiale en Europese ontwikkelingen	20
2.2	Nationale ontwikkelingen	22
2.3	Provinciale ontwikkelingen	23
2.3.1	Bodem	24
2.3.2	Biodiversiteit	25
2.3.3	Grondgebruik	26
2.4	Conclusie	27

HOOFDSTUK 3	KOERS EN STRATEGIE	28
3.1	Stip op de horizon	30
3.2	Ontwikkelingsroutes ondernemers	33
3.3	Kringlooplandbouw	34
3.4	Doelsturing	37
3.5	Samenwerking in gebieden / gebiedsoffertes	38
3.6	Innovatie	40
3.7	Overige inzet	42
3.7.1	Agribusiness en tuinbouw	42
3.7.2	Bollenteelt en gewasbescherming	44
3.7.3	Intensieve veehouderij	45
3.7.4	PAS-melders	46
3.8	Samenvatting	48
HOOFDSTUK 4	ROLLEN EN TAKEN VAN DE PROVINCIE DRENTHE	50
4.1	Agenderen	50
4.2	Faciliteren en regisseren	52
4.3	Stimuleren	54
4.4	Reguleren	55
BIJLAGE 1	KWALITEITSBEELD AGROAGENDA NOORD-NEDERLAND	56

INLEIDING

Vanuit het coalitieakkoord 'Samen bouwen we Drenthe' volgt de opdracht om een landbouwkoers op te stellen. Hierin geeft de provincie een denkrichting voor de toekomst. Het concept-landbouwakkoord was een mooi vertrekpunt geweest, maar helaas bleef deze denkrichting vanuit het Rijk uit. Inmiddels is er een regeerprogramma met een uitgebreide paragraaf voor het Ministerie van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur. Daarin is opgenomen dat het ministerie meer ruimte wil geven aan ondernemerschap, doelsturing en innovatie.

Tegelijkertijd zijn er wettelijke opgaven die de agrarische sector raken. Die opgaven hebben vooral invloed op de grondgebonden sectoren en de open teelten. Als provincie onderkennen we dat er opgaven en uitdagingen zijn en daar willen wij samen met de sector aan werken.

Dat begint niet bij nul. In de afgelopen twee decennia is en wordt er al veel gedaan aan de opgaven en uitdagingen in het landelijk gebied. Maar we zijn er nog niet. Met de landbouwkoers willen wij dan ook richting geven aan het handelingsperspectief van onze agrarische sector.

Deze landbouwkoers heeft oog voor zowel ontwikkelingen binnen de agrarische sector als daarbuiten. Landelijke opgaven leiden tot een verandering van het landelijk gebied. Opgaven op het gebied van klimaat en water, natuur en biodiversiteit, energievoorziening, defensie, woningbouw en bereikbaarheid vragen ruimte. Deze spelen in de voorbereiding op de provinciale omgevingsvisie een belangrijke rol. Dit heeft gevolgen voor de ruimtelijke inrichting en geeft verdere invulling aan de koers voor de landbouw.

In de huidige onzekere geopolitieke situatie zien we dat voedselzekerheid en voedselvoorziening in de directe omgeving en in Noordwest-Europa belangrijker wordt. Dit is terug te zien in de naam van het Ministerie van LNVN en daar past een krachtige, diverse en toekomstgerichte landbouwsector bij. Het provinciale programma Toekomstgerichte Landbouw draagt hieraan bij.

Subsidieregeling Toekomstgerichte landbouw

De provincie Drenthe kent een subsidieregeling Toekomstgerichte landbouw. Met deze subsidie worden innovaties in de sector gefinancierd. Via de website landbouwindrenthe.nl brengt de provincie verslag uit over de behaalde resultaten. Voorbeelden zijn onder andere de ontwikkeling van gerobotiseerde gewasbescherming en ervaring opdoen met een hoger waterpeil. Jaarlijks is hier € 120.000 voor beschikbaar.

Het kernteam landbouw van de provincie Drenthe speelt een rol bij het samenstellen van de subsidie-regelingen en begeleidt de ondernemers bij het presenteren van de resultaten, onder meer via de website www.landbouwindrenthe.nl.

Nederland staat beleidsmatig en politiek gezien op een kruispunt in de ontwikkeling van de landbouw. De nationale opgaven, toenemende vraag naar grond, het mestvraagstuk, de tegengestelde signalen uit de nationale politiek, de maatschappelijke druk op de bedrijfsvoering van de gangbare landbouw, meer aandacht voor dierenwelzijn en de beperkte markt voor andere bedrijfsvoering en producten. Het is een forse opsomming van onderwerpen die het gesprek over de toekomst van de landbouw in de afgelopen jaren (verder) frustreerde en polariseerde.

Die polarisatie is niet los te zien van de situatie van de PAS-melders. Zij opereren door de PAS-uitspraak van mei 2019 zonder natuurtoestemming. Destijds oordeelde de Raad van State dat het niet mogelijk is om voorafgaand aan maatregelen voor natuurherstel toestemming te geven voor activiteiten die een Natura 2000-gebied mogelijk kunnen schaden. Positieve gevolgen van maatregelen om natuur te beschermen en herstellen moeten voorafgaand aan het initiatief vast staan. Economische ontwikkeling en natuurbescherming kwamen vrijwel lijnrecht tegenover elkaar te staan, terwijl er juist al veel stappen zijn gezet om te verduurzamen.

De PAS-uitspraak zette veel ondernemers verder onder druk. Daarnaast speelt onzekerheid over het verdienvermogen en financiering een belangrijke rol in de druk die veel agrarisch ondernemers ervaren. De melkveehouderij produceert gemiddeld al lange tijd tegen kostprijs. Voor de akkerbouwsector zijn waterbeschikbaarheid en ziektedruk grote uitdagingen in een veranderend klimaat. De glastuinbouw heeft te maken met hoge energiekosten en in de intensieve sectoren zoals de varkens- en pluimveehouderij is er sprake van grote inkomensverschillen per jaar. Kortom: de verschillen tussen sectoren en ondernemers worden groter.

Samen verder verduurzamen

De grote gemene deler is dat er wil is om door te pakken in verduurzaming en te werken aan een duurzame landbouw. Dit is goed te zien in de grote bereidheid van de agro-sector om te voldoen aan de eco-regelingen en diverse duurzaamheidsprogramma's. Niet alleen vanwege financiële, maar ook vanwege intrinsieke motivatie. Met extra middelen voor de eco-regelingen is dit door de Rijksoverheid ook beloond.

Dat ondernemers het belangrijk vinden om te verduurzamen is niet verwonderlijk. Veel agrarisch ondernemers merken nu al de gevolgen van een veranderend klimaat. De zomers zijn gemiddeld droger en de winters warmer en natter. Extremen (zowel in neerslag als in temperatuur) komen vaker voor. Dat heeft effect op het bouwplan en het opbrengend vermogen van landbouwgrond.

Daar komt nog eens bij dat de waterhoeveelheid en de waterkwaliteit onder druk staat. Wateraanvoer vanuit het IJsselmeer is op termijn mogelijk niet meer voor alle doelen beschikbaar. Ook grondwateronttrekking is in de toekomst niet meer overal mogelijk. Dat maakt niet alle gebieden in Drenthe even geschikt voor akkerbouw. Daarnaast kan bij veranderend grondgebruik, bijvoorbeeld door het omzetten van grasland naar akkerbouwmatige teelt, het risico op uitspoeling en verontreiniging van het grond- en oppervlaktewater toenemen.

De provincie gaat voor een Drentse uitwerking van verduurzaming waarbij we samen aan tafel gaan. Drenthe is met de vrijwillige regeling 'Duurzaam Boeren Drenthe' landelijk koploper bij de aanpak met doelgerichte kritische prestatie-indicatoren (KPI's) op het boeren erf. Met de AgroAgenda Noord-Nederland geven we breder invulling aan de slogan 'Top-Voedsel uit een Rijk Landschap' in samenwerking met andere overheden, maatschappelijke organisaties, coöperaties en kennisinstellingen. Ook is Drenthe trots op de kennisontwikkeling op hoog niveau bij de proefboerderijen Marwijksoord en Valthermond en het samenwerkingsverband Innovatie Veenkoloniën.

Niet alleen de agrarische sector, maar ook de omgeving laat daarmee zien energie te willen steken in verandering en verduurzaming. Samenwerking zit in de haarvaten van het Drentse platteland. Van oudsher is dit al zichtbaar in de Boermarken. Gebiedscoöperaties en agrarische natuur- en landschapscollectieven zijn een verdere uitwerking van samenwerking voor andere doelstellingen. Ook de oprichting van energiecoöperaties voor het investeren in de productie van hernieuwbare energie (zon en wind) en het winnen van groen gas via mestvergisting zijn voorbeelden van samenwerking en initiatieven van onderop.

Voor de komende jaren heeft de provincie Drenthe middelen ontvangen om te werken aan emissie-reductie in de landbouw. Dit gebeurt op bedrijfs- en gebiedsniveau met doorontwikkeling van de kritische prestatie indicatoren en doelsturing, inzet van managementmaatregelen en innovaties. Op papier is de verhouding tussen productie- en gebruikruimte van mest in Drenthe in balans (Inventarisatie NCM). Dat betekent dat we in Drenthe de mest- en mineralenkringloop zouden kunnen sluiten door (nog meer) samenwerking tussen onze akkerbouw- en veehouderijsectoren.

Zekerheid, vertrouwen en kritische massa nodig om te kunnen experimenteren

Hoogwaardige kennis en nieuwe, creatieve oplossingen ontstaan alleen daar waar er ruimte is om te experimenteren. In het regeerprogramma van het nieuwe kabinet lijkt deze ruimte (opnieuw) te ontstaan. Ook sluit het aan bij het advies van de WUR om in Nederland in te zetten op uitgangsmateriaal, technologie en kennisontwikkeling. Echter, voor het realiseren en exporteren van nieuwe kennis en kunde is ook voldoende massa en experimenteerruimte nodig. Een primaire sector van voldoende omvang is daarvoor noodzakelijk. Daar willen we in Drenthe in voorzien.

Hierbij hoort ook dat PAS-melders een zekere rechtspositie krijgen. De ambitie is dat zij op een gegeven moment met een natuurtoestemming kunnen werken. Voor veel partijen in de landbouwsector is dit ook een voorwaarde om mee te werken aan (lopende) gebiedsprocessen. De sector moet erop kunnen vertrouwen dat regels niet steeds veranderen. Daarbij zijn we wel sterk afhankelijk van het Rijk.

De legalisatie van de PAS-melders heeft de hoogste prioriteit binnen de stikstofaanpak. Dit komt voort uit de bijzondere positie waarin PAS-melders zich bevinden. Zij opereerden destijds in goed vertrouwen onder het Programma Aanpak Stikstof (PAS), waarbij werd aangenomen dat zij legaal konden blijven draaien zonder vergunning, mits ze een melding maakten. Na de uitspraak van de Raad van State in 2019, waarin dit systeem ongeldig werd verklaard, kwamen veel van deze bedrijven in een juridisch onzekere positie terecht. Het is de hoogste prioriteit voor de provincie Drenthe om een oplossing voor deze groep te vinden. (Meer over de inzet voor PAS-melders in hoofdstuk 3.7.4.).

Een perspectief voor de landbouwsector met voldoende verdienvermogen voor de lange termijn is essentieel om de opgaven die spelen in het landelijk gebied te kunnen aanpakken. Op die manier is de landbouwkoers ook een onderlegger voor de uitwerking van de Omgevingsvisie, de Omgevingsverordening en de uitvoeringsinstrumenten voor een integraal programma voor de opgaven in het landelijk gebied.

Leeswijzer

Deze landbouwkoers start met een verkenning van de huidige staat van de landbouw in Drenthe (Hoofdstuk 1) en een omgevingsanalyse (Hoofdstuk 2). De input hiervoor komt uit diverse rapporten en vanuit de verdiepingssessies die in aanloop naar het opstellen van de landbouwkoers zijn uitgevoerd. Vervolgens komt de werkelijke uitwerking van de landbouwkoers en strategie, een beeld van de Drentse landbouw in 2040 (Hoofdstuk 3). Daarna volgt het beleid dat we nu al ondersteunen en de instrumenten die we beschikbaar hebben (Hoofdstuk 4). In de bijlage vindt u het Kwaliteitsbeeld van de AgroAgenda Noord-Nederland.



HOOFDSTUK 1

De Drentse landbouwsector in een veranderende wereld

Voor een goed begrip van waar we vandaan komen, geeft dit hoofdstuk een beeld van de Drentse landbouwsector in relatie tot haar omgeving. Dat begint in de nabijheid van het eigen erf, maar ontwikkelt zich al snel naar het niveau van de gemeente, de provincie, het Rijk en Europa. Vanuit alle bestuurslagen hebben besluiten invloed op de dagelijkse praktijk.

Dit hoofdstuk geeft een samenvatting van de huidige structuur van de Drentse landbouwsector. De meeste cijfers in deze analyse zijn afkomstig uit 2021 en 2023.

Met deze achtergrondinformatie is het tweede hoofdstuk, dat een omgevingsanalyse geeft op nationaal, Europees en mondiaal niveau beter te lezen.

1.1 Algemeen

Drenthe is een provincie met een overwegend landelijk karakter. Ruim 63% van het grondgebied is in gebruik als landbouwgrond, waarmee de agrarische sector samen met de natuurgebieden beeldbepalend is voor de provincie.

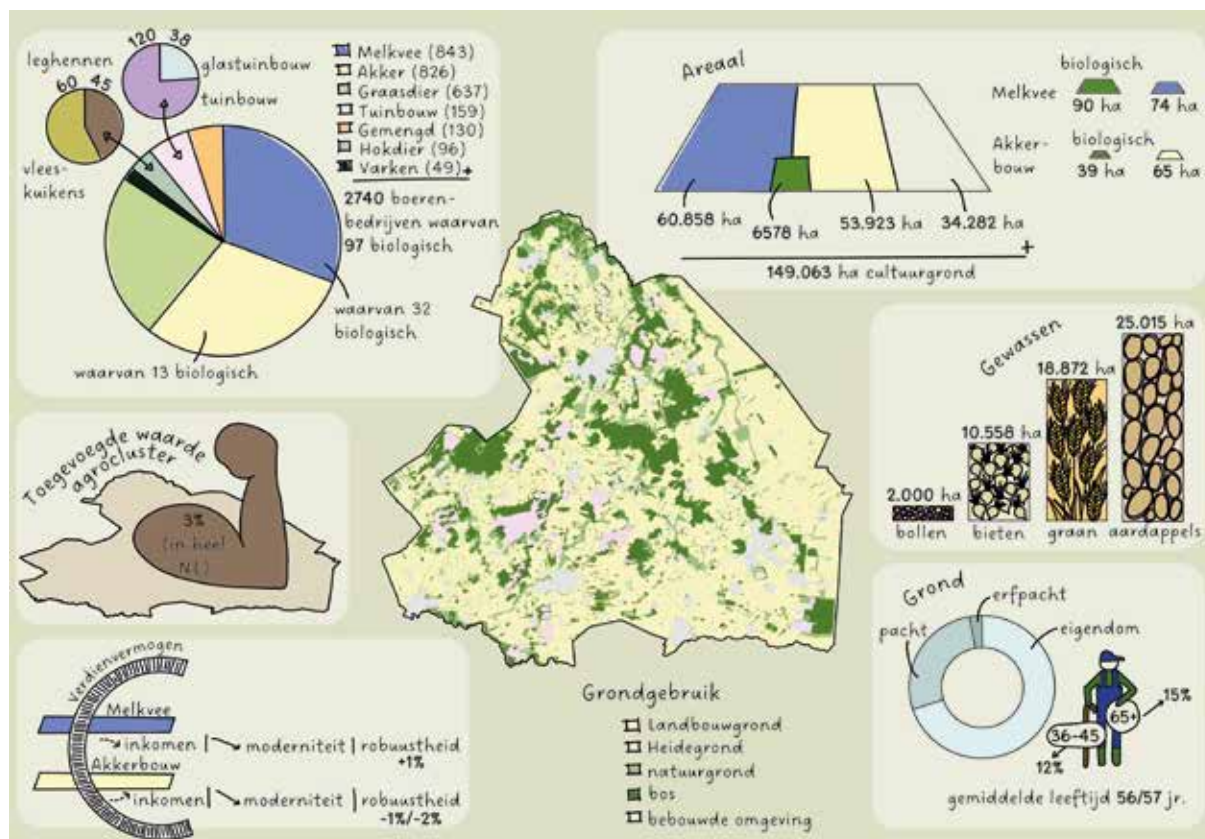
De sector draagt bij aan zo'n 9,5% van het bruto binnenlands product van Drenthe. Niet alleen in de primaire productie, maar ook in aanverwante sectoren zoals de verwerkende industrie en dienstverlening.

De landbouw in Drenthe is in de afgelopen tien jaar behoorlijk veranderd. In lijn met de landelijke trend daalde het aantal agrarische bedrijven. De 'blijvers' zijn veelal gegroeid. Tegelijkertijd richten bedrijven zich steeds meer op verbreding van activiteiten en duurzaamheid. Het gaat dan bijvoorbeeld om agrarisch natuurbeheer, recreatie en verkoop van eigen producten. Zo heeft bijna 40% van de agrarische bedrijven tegenwoordig een neventak, vergeleken met 25% in 2010. Dit helpt bedrijven om hun inkomstenbronnen te spreiden.

De verbinding met de vrijetijdseconomie, naast de landbouw een ander belangrijke economische sector in het landelijk gebied, biedt naar de toekomst toe mogelijk kansen, zoals in een aantal landen om ons heen zichtbaar is door agrotourisme te koppelen aan de regionale (eet)cultuur en voedselproductie.



Figuur 1. Weergave Drentse landbouwsector in 2021



1.2 Uitdagingen: vergrijzing en opvolging

Een belangrijke uitdaging voor de Drentse landbouw is vergrijzing. De helft van de agrarische ondernemers is 60 jaar of ouder, en veel van hen hebben geen opvolger. Dit heeft grote gevolgen voor de toekomst van de sector, aangezien de verwachting is dat een deel van deze bedrijven binnenkort te koop zal komen of wellicht in de LBV(+) regelingen wordt gesloopt. Het aantal bedrijfshoofden tussen de 36 en 45 jaar is in de afgelopen jaren sterk afgenomen, wat het opvolgingsprobleem vergroot. De gemiddelde leeftijd van de agrarische ondernemers ligt momenteel rond de 56-57 jaar.

1.3 Schaalvergroting en intensivering

De intensiteit van de veehouderij in Drenthe ligt lager dan het landelijk gemiddelde. Dit uit zich vooral in de ontwikkeling van de melkveehouderijsector, waar het aantal bedrijven daalde, maar de omvang in aantal dieren en grond vrijwel gelijk bleef. In 2021 bedroeg het aantal grootvee-eenheden (GVE) per hectare in Drenthe 2,13, terwijl dit landelijk op 2,28 lag. Ongeveer 78% van de melkveebedrijven paste in 2020 weidegang toe, dit ligt in lijn met de landelijke cijfers.




1.4 Economische bijdrage van de agribusiness

De agribusiness in Drenthe, inclusief de primaire sector, verwerking, toelevering en distributie, vertegenwoordigt 3% van de totale toegevoegde waarde van de Drentse economie en biedt 4% van de werkgelegenheid in het Nederlandse agrocluster. Veel toeleverende en verwerkende bedrijven zijn in de vorm van een coöperatieve structuur in handen van boeren. Denk aan FrieslandCampina, Agrifirm, Cosun en AVEBE. De totale toegevoegde waarde van de Drentse agribusiness werd in 2020 geschat op 320 miljoen euro. Het cluster telt 6.140 bedrijven en biedt werk aan 24.910 mensen.

1.5 Soorten bedrijven en grondgebruik

De melkveehouderij en akkerbouw zijn de grootste agrarische sectoren in Drenthe. Beide sectoren hebben te maken met grote schommelingen in inkomens. Voor melkveehouders spelen variërende melkrijzen en stijgende mestkosten een rol, terwijl akkerbouwers te maken hebben met wisselende marktprijzen en weersomstandigheden. De moderniteit van de bedrijven is afgenomen, maar de sectoren zijn over het algemeen financieel robuust.

Figuur 2. Verwachte cijfers in het landgebruik Drenthe richting 2040



Grasland 56%	Akkerbouw 43%	Tuinbouw 2%
(46%) grasland (10%) graanvoedergewassen dat betekent dat 56% van het landbouwareaal gebruikt wordt voor veeteelt.	18% areaal aardappelen (m.n. zetmeelaardappelen) 9% granen (m.n. gerst en tarwe) 9% suikerbieten 3% akkerbouwgroente 4% overige gewassen: handelsgewassen, peulvruchten, etc.	Glasgroente en bloemkwekerijgewassen

Een ander kenmerk van grondgebonden sectoren is dat ze kapitaalintensief zijn vanwege het (grote) aandeel grondbezit. Nederland groeit niet in oppervlakte, maar de vraag naar grond (om te bewerken en te bebouwen) blijft groot. De grondprijs in Nederland blijft daarom relatief hoog. Dit maakt het overdragen van het bedrijf, zoals van oudsher is gedaan, naar een nieuwe generatie lastig. Ook zorgt het ervoor dat er (hoog) rendement nodig is om grond onder het bedrijf te kunnen houden. Het aandeel landbouwgrond in eigendom was in 2021 in Drenthe hoger dan het landelijk gemiddelde, zie onderstaande tabel. Landelijke cijfers van het Centraal Bureau van de Statistiek, over de periode 2008 tot en met 2023, laten zien dat het aandeel erfpacht is gestegen en het aandeel eigendomsgrond (-5%) en pacht is gedaald (-11,8%).

Tabel 1. Aandeel eigendom, pacht en erfpacht landbouwgrond

	Eigendom	Pacht	Erfpacht
Drenthe (2021)	70%	27%	3%
Landelijk gemiddelde (2021)	67%	29%	3%

De intensieve bedrijven (pluimveehouderij, varkens en kalveren) zijn relatief klein, mede als gevolg van provinciaal beleid vanaf 1990. Het totaal aantal gespecialiseerde varkensbedrijven in Drenthe is tussen 2010 en 2021 met 50% gedaald tot 49 bedrijven. Daarnaast zijn er ongeveer 50 bedrijven met varkenshouderij als neventak. Over het algemeen zijn dit akkerbouwbedrijven met vleesvarkens. Drenthe huisvest bijna de helft van het aantal leghennen in Noord-Nederland op ongeveer 45 bedrijven in 2021. Bij vleeskuikens daalde het aantal bedrijven met 10%, waarvan er in 2021 rond de 60 bedrijven zich in Drenthe bevinden.

Tabel 2. Aantal landbouwbedrijven in Drenthe per sector, (bron: Wageningen Economic Research)

Sector	2010	2015	2021	2023
Melkvee	1.063	1.047	843	784
Akkerbouw	878	860	826	790
Glastuinbouw	51	32	38	34
Varkens	98	75	49	48
Andere hokdieren (legghennen, vleeskuikens en overig pluimvee)	109	91	96	96
Andere graasdieren Vleeskalveren, vleesvee, schapen, geiten, paarden en pony's	1.267	1.034	637	641
Overige tuinbouw	102	97	121	97
Gecombineerde bedrijven	180	138	130	146
Totaal	3.776	3.411	2.740	2.658

Voor de cijfers uit de tabellen is gebruik gemaakt van het document 'De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld. Editie 2022' en waar mogelijk aangevuld met de meest recente beschikbare cijfers door Wageningen Economic Research.

(In de tabellen valt op dat er niet voor elke sector een duidelijke trend te zien is. Dat komt door een verschil in CBS-cijfers en cijfers van Wageningen Economic Research. In deze tabellen zijn beide bronnen gebruikt. In deze tabellen is gekeken naar bedrijfstype, waarbij minimaal 2/3 van de omzet uit één sector komt. Hiervoor zijn aantallen bedrijven en hectares opgeteld. Dit komt lager uit dan de CBS-selectie van alle bedrijven, dus ook niet-gespecialiseerde bedrijven, met akkerbouwgewassen. Er zijn namelijk ook veebedrijven met een aantal hectares akkerbouw. Of denk aan opengrondstuinbouwbedrijven met een kas die in deze tabel tellen als vollegrondsgroentebedrijf omdat meer dan 2/3 van de omzet uit de vollegrondsgroenteteelt komt.)

Tabel 3. Aantal hectares landbouwgrond in Drenthe per sector, (bron: Wageningen Economic Research)

Sector	2010	2015	2021	2023
Melkvee	59.996	64.311	60.858	58.030
Akkerbouw	51.064	50.360	53.923	53.616
Glastuinbouw	184	131	153	185
Varkens	1.270	958	672	606
Andere hokdieren	3.407	2.630	2.477	2.487
Andere graasdieren	19.043	17.091	16.042	15.748
Overige tuinbouw	2.553	3.665	4.607	4.412
Gecombineerde bedrijven	11.843	9.356	10.330	11.432
Totaal	150.325	149.610	149.063	147.082

1.6 Conclusie

Drenthe staat voor grote veranderingen in de landbouw. De sector wordt gekenmerkt door schaalvergroting en verbreding, maar kampt ook met vergrijzing en opvolgingsproblemen. De akkerbouw- en melkveehouderijsector zijn de grootste sectoren, zowel in aantal bedrijven als in hectares grondgebruik. Er is een dalende trend te zien in het aantal bedrijven en het aantal hectares grond.

HOOFDSTUK 2

Omgevingsanalyse

Ontwikkelingen op nationaal, Europees en mondiaal niveau bepalen het kader waarin een agrarisch ondernemer werkt. Die ontwikkelingen gaan razendsnel en de (wettelijke) opgaven zijn groot. In dit hoofdstuk beschrijven we de relevante ontwikkelingen voor de landbouw en de agrosector in Drenthe.

Omdat de meeste ontwikkelingen van een hoger bestuursniveau doorsijpelen naar het eigen erf, begint dit hoofdstuk met een schets van de mondiale en Europese ontwikkelingen en kaders. De invulling hiervan staat in nationale en provinciale plannen. De opbouw van dit hoofdstuk gaat dan ook van mondiaal naar provinciaal niveau.

2.1 Mondiale en Europese ontwikkelingen

De wereld bevindt zich momenteel in roerige tijden. Dat betekent dat ook de voedselzekerheid nu meer onder druk staat dan zo'n tien tot twintig jaar geleden. Een groeiende wereldbevolking, klimaatverandering, politieke instabiliteit en oorlogen dragen daaraan bij. In Europa staat het verdienvermogen van boeren onder druk. De druk op de biodiversiteit en milieu, extreme weersomstandigheden en schaalvergroting dragen daaraan bij. Voedselvoorziening en -zekerheid zijn daarom een belangrijker agendapunt geworden in de (inter)nationale politiek.

Het Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is al sinds de tweede helft van de 20e eeuw de basis voor Europese invloed op de Nederlandse landbouwsector. In de afgelopen jaren is dit beleid geleidelijk veranderd. Boeren moesten meer marktgericht gaan produceren en daarom is de beloning voor productie afgezwakt. Daar is beloning voor verduurzaming voor teruggekomen. In de Europese Green Deal uit 2022 zou nog meer beleid voor verduurzaming terugkomen.

Maar de toenemende aandacht voor voedselvoorziening en -zekerheid heeft tot verandering geleid. De Commissie werkt aan een 'strategische landbouwdialoog'. Deze zou meer ruimte moeten geven aan de landbouwsector om gelijkwaardig mee te praten over verduurzaming van de sector.



Dat zou dan in lijn moeten zijn met de voorschriften uit de Europese Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR), de Nitraatrichtlijn en de Kaderrichtlijn Water (KRW). Voor de Nederlandse agro-sector hebben deze richtlijnen veel impact. Het meest bekend is de uitspraak van de Raad van State in mei 2019 over de bescherming van Natura 2000-gebieden. De bescherming hiervan is geregeld in de VHR. De normen voor het toedienen van (organische) mest zijn op basis van zowel de Nitraatrichtlijn als de KRW afgestemd.

Een andere ontwikkeling op mondiaal niveau is de verantwoordelijkheid die het bedrijfsleven voelt om CO₂-emissies te verlagen in de hele keten. Voor internationale ketenpartijen is regeneratieve landbouw een belangrijk richtpunt. Om op mondiale schaal miljoenen hectares landbouwgrond op die manier te bewerken, is ook het begin van de keten nodig. We zien dat dit soort ontwikkelingen aan het begin van de keten voor de individuele ondernemer risicovol zijn: hoge investeringen en nog te weinig beloning vanuit de markt. Op de lange termijn liggen er echter kansen.

2.2 Nationale ontwikkelingen

Terwijl verduurzaming zowel vanuit overheid als het bedrijfsleven wordt gestimuleerd, werd de sector in 2019 ruw opgeschrikt door de uitspraak van de Raad van State over de bescherming van Natura 2000-gebieden. Die uitspraak leidde tot onrust, die tot de dag van vandaag voortduurt. Nog steeds zitten veel ondernemers in een onzekere rechtspositie vanwege het ontbreken van een geldige natuurvergunning. De provincie kan dit niet alleen oplossen, hier is ook (nieuw) beleid vanuit het Rijk en Europa nodig. Ondanks diverse subsidies om verduurzaming te stimuleren, bieden deze geen oplossing voor vergunningverlening en daarmee rechtszekerheid voor ondernemers. Die oplossing zal wel moeten komen. Eerder zal de provincie de PAS-melders niet kunnen helpen aan een natuurvergunning.

Het borgen van de vermindering van emissies naar water, lucht en bodem, met name waar het gaat in relatie tot Natura 2000-gebieden, zou een manier kunnen zijn om uiteindelijk weer vergunningen te kunnen verlenen. Maar dan moet wel duidelijk zijn waar ruimte is om te kunnen verbeteren. Boeren willen best verduurzamen, als ze maar in de praktijk zien dat de maatregelen die zij (moeten) nemen effectief zijn. Juist de agro-sector merkt het effect van klimaatverandering in de vorm van weersextremen. De percelen zijn minder goed begaanbaar. De ziektedruk neemt toe en de verspreiding van schimmels, bacteriën en virussen neemt toe.

Daarbij dreigt een volgend probleem aan de horizon: de voorschriften uit de Kaderrichtlijn Water. Schoon grond- en oppervlaktewater zijn ook voor de agrarische sector van levensbelang. Echter is het nog maar de vraag of Nederland in 2027 aan de voorschriften van de KRW voldoet. Dat zou ertoe kunnen leiden dat bedrijfsactiviteiten stilvallen of vertragen door juridische procedures. Voor de hoger gelegen zandgronden en de veengronden is de beschikbaarheid van voldoende (zoet) water een zorg.

In dit kader moet ook worden genoemd dat generiek (landelijk) beleid vaak belemmerend werkt op de innovatie- en verduurzamingskracht van de sector. Er zijn tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving. Waar met de uitkoop van melkveebedrijven mogelijk stikstofdoelen worden behaald, zorgt dit voor een afname van (blijvend) grasland dat meer CO₂ kan vastleggen in de bodem dan akkerbouwgewassen. Daarbij is bouwland ook gevoeliger voor uitspoeling waarmee de doelen voor water uitdagender worden. Van een andere orde zijn tegenstrijdigheden in de afvalwetgeving die de ontwikkeling van een circulaire economie belemmeren. Denk hierbij aan het gebruik van Renure en composteren op het boeren erf.

In het regeerprogramma heeft het kabinet opgenomen dat het ruimte wil geven aan ondernemerschap en innovatie. Doelsturing wordt specifiek genoemd als middel om te werken aan het verminderen van emissies naar water, lucht en bodem. Met doelsturing krijgen ondernemers inzicht in hun huidige prestaties en kunnen zij zelf bepalen waar zij aan willen werken met verbetering van de KPI's als doel. Ook komt er meer budget voor agrarisch natuurbeheer. Daar staat tegenover dat er veel druk is op het ruimtegebruik in Nederland.

2.3 Provinciale ontwikkelingen

Landbouw is belangrijk voor Drenthe. Zowel sociaaleconomisch als maatschappelijk neemt het een belangrijke positie in.

Nationale opgaven werken door in provinciaal beleid. Dat betekent ook dat de provincie voor heel veel onderwerpen niet zelf het beleid bepaalt, maar wel enige manoeuvreerruimte heeft om nationale wetgeving provinciaal in te vullen. Zo is de strategie bodem en ondergrond vastgesteld, werken we aan de uitvoering van het Natuurpact, het Drents Programma Natuur en aan het Regionaal Waterprogramma. Deze opgaven hebben ook invloed op de landbouw.

Met het programma Toekomstgerichte Landbouw geeft de provincie invulling aan dit belang. Het programma draagt bij aan onderzoek en ondersteuning van projecten die de agrarische sector in brede zin verder ontwikkelen. Doel van deze projecten is het verder brengen van ontwikkelingen in de sector, gericht op verduurzaming. Hierbij werkt de provincie samen met andere overheden en het bedrijfsleven.

Voorbeelden van deze samenwerkingen zijn de AgroAgenda Noord-Nederland, waarin zowel de lobby richting Den Haag als diverse projecten aangehaakt zijn. Dit gaat bijvoorbeeld over de Regiodeal Natuurinclusieve Landbouw (tot eind 2024), Innovatie Veenkoloniën en GreenPort Noord. In het derde hoofdstuk is meer over deze samenwerkingen te vinden.

Daarnaast is Drenthe koploper op het gebied van doelsturing. Het werken met Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's) op diverse onderdelen van de agrarische bedrijfsvoering is in het project 'Duurzaam Boeren Drenthe' ontwikkeld. Continu verbeteren, daar draait het om. Het is dan ook mooi dat de nationale overheid dit overneemt in het beleid en hier ook extra middelen beschikbaar stelt voor de doorontwikkeling.

Een nieuwe ontwikkeling is de verandering van teelten. Soms gaat het om gewassen die het ook in noordelijke regio's (vanwege klimaatverandering) steeds beter doen (denk aan druiven en bessen), maar ook om bollenteelt. De provincie is zich bewust van de impact die deze teelt heeft op de leefomgeving. Wat juridisch mag, is niet altijd wat maatschappelijk of uit oogpunt van waterkwaliteit wenselijk is. Met het programma Duurzame Bollenteelt Drenthe werkt de provincie samen met telers aan verbetering van deze teelten en vooral vermindering van het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen.





2.3.1 Bodem

Ten aanzien van bodem in relatie met landbouw is in het kader van duurzaam bodemgebruik een ambitie opgesteld in de Strategie Bodem en Ondergrond welke is vastgesteld door Provinciale Staten in 2021. Daarin streven we naar duurzaam gebruik en beheer van Drentse landbouwbodems met als resultaat vitale landbouwbodems. (Definitie: De vitaliteit van de bodem wordt bepaald door een aantal eigenschappen: het organisch stofgehalte, de bodemchemie, het bodemleven en de bodemstructuur. Ingrijpen in één eigenschap heeft invloed op de andere. Samen maken deze eigenschappen de bodem bestand tegen en adaptief bij veranderingen. Raken deze eigenschappen verstoord, dan gaat de vitaliteit van de bodem achteruit) Deze vitale landbouwbodems, produceren voldoende en gezond voedsel en/of voer, dragen bij aan de productie van veilig drinkwater en spelen een essentiële rol in de afbraak van broeikasgassen, de vastlegging van koolstof en het herstel van biodiversiteit. In de Strategie Bodem en Ondergrond zijn voor bodem en landbouw de volgende strategische doelen benoemd:

1. Verbeteren en opbouwen organische stof in de Drentse bodem;
2. Verminderen van bodemverdichting;
3. Verbeteren van de bodembiologie;
4. Verminderen en vervangen van niet duurzame hulpstoffen;
5. Verbeteren van de (grond)waterkwaliteit en -kwantiteit.

2.3.2 Biodiversiteit

De provincie heeft de wettelijke taak om planten en dieren te beschermen, natuur te beheren en nieuwe natuur aan te leggen. De Omgevingsvisie beschrijft op een hoog abstractieniveau de doelen en ambities voor het natuurbeleid in de provincie Drenthe voor de komende jaren. Vanuit het Natuurpact en het Programma Natuur wordt ingezet op het herstellen en het verbeteren van de kwaliteit van de natuur in heel Drenthe. Het natuurbeleid om natuurgebieden te ontwikkelen tot een robuust

netwerk heeft een positief effect op de ontwikkeling van natuurwaarden. Voor heel Drenthe is in beeld gebracht welke typen natuur en landschap bij kunnen dragen aan het hele natuurnetwerk. Daarbij is onderscheid gemaakt tussen het Natuurnetwerk Nederland (NNN) en het Natuurnetwerk Drenthe (NND). Dit laatste richt zich op natuur op boerenland, waar agrarisch gebruik leidend is.

De doelen voor natuur zijn alleen haalbaar als de kwaliteit van het landschap en de natuur ook buiten de natuurgebieden op orde is. De streefwaarde is een basiskwaliteit natuur die zich richt op systeemherstel op landschapsschaal. Het is geen vervanging van, maar een aanvulling op de inspanningen die nodig zijn om de huidige natuurdoelen van onder andere de VHR te behalen. Basiskwaliteit beoogt een integrale benadering van landschapskwaliteit en vormt een schakel om de biodiversiteit weer op peil te krijgen. Het geeft handvatten welke condities (milieu, inrichting en beheer) nodig zijn om natuurlijke processen en ecosysteemdiensten op gang te krijgen. Omdat biodiversiteit ook van waarde is voor de landbouwsector, is de inzet voor bijvoorbeeld Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) belangrijk. In de afgelopen jaren zijn hier al mooie resultaten mee behaald en er is potentie voor uitbreiding. Het extra budget dat vanuit het Rijk voor agrarisch natuurbeheer wordt vrijgemaakt, is hier dan ook goed inzetbaar.

2.3.3 Grondgebruik

Zoals eerder vermeld bestaat Drenthe voor ruim 60% uit landbouwgrond. Dat zal in de komende jaren als gevolg van de water- en natuuropgave veranderen. Als gevolg van deze opgaven zal een deel van de landbouwgrond een extensievere invulling of zelfs beperking krijgen.

Op sommige plekken is dit nu al zichtbaar. Het gaat dan bijvoorbeeld om de grondwaterbeschermingsgebieden, de nutriënten-verontreinigde (NV) gebieden, gebieden rondom Natura 2000, delen van beekdalen, KRW-waterlopen en droge hoge zandgronden.

Wat de gevolgen precies zijn is mede afhankelijk van de doorvertaling van de opgaven naar gebiedsniveau.

De opgaven zullen gevolgen hebben voor het grondgebruik. Dat betekent ook iets voor het rendement van de grond – welke teelten zijn er mogelijk – en dat heeft ook effect op de waarde van de grond. Waar nodig en mogelijk mag worden verwacht dat de provincie samen met andere overheden en ketenpartijen antwoord geeft op het verlies aan verdienvermogen.

Het is belangrijk om te vermelden dat er veranderingen van grondgebruik plaatsvinden. Het mestvraagstuk leidt bijvoorbeeld tot meer stoppende (melk)veehouders en een toename van akkerbouw. Er is een reëel risico dat er een stevige reductie in ammoniakemissie van veehouderij plaatsvindt, maar dat graslanden als overgangsgebieden verdwijnen. Een gevarieerd bouwplan draagt bij aan het ziektevrij houden van de bodem.

Een goede gewasrotatie met akkerbouwgewassen, voedergewassen voor vee en biobased grondstoffen kan goed samengaan om de bodem te verbeteren en optimaal gebruik te maken van het leverend vermogen van de grond. Met een teruglopend landbouwareaal en stijgende grondprijzen is het realiseren van voldoende rendement noodzakelijk. Dat zien we ook terug in de toename van hoogrenderende teelten, voornamelijk bloembollen. Vooral de teelt van lelies groeit. Dit areaal is in Drenthe relatief klein, maar heeft wel veel maatschappelijke impact. Meer hierover in paragraaf 3.7.2.

2.4 Conclusie

De agrarische sector verandert, de omgeving verandert eveneens. Daar waar voorheen de focus lag op schaalvergroting en productie, spelen tegenwoordig de maatschappelijke doelen een belangrijke rol in de ontwikkeling van landbouwbedrijven. Voedselvoorziening, waterdoelen, natuurdoelen, legalisatie PAS-melders zijn de belangrijkste.

De provincie Drenthe heeft niet alleen de regie op de doorontwikkeling van de landbouw. Hier heeft de provincie ook andere overheden, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en inwoners bij nodig. Het vraagt om inzet en samenwerking om tot haalbare en realistische Europese, landelijke en provinciale kaders te komen. In de sector zien we dat verduurzaming hoog op de agenda staat en dat ondernemers hiermee aan de slag willen. De vraag vanuit de markt naar duurzame producten groeit helaas nog maar langzaam.

HOOFDSTUK 3

Koers en strategie

Uit de voorgaande twee hoofdstukken blijkt dat de Nederlandse agrarische sector in beweging is en toekomstgericht onderneemt. Op verschillende niveaus en in verschillende gebieden wordt er geëxperimenteerd en schakelt het bedrijfsleven over naar een duurzamere landbouw.

Tegelijkertijd wordt ook steeds meer duidelijk dat niet alles overal meer kan. Dat geldt niet alleen voor Drenthe en Nederland, maar ook voor Europa. Klimaatverandering en geopolitieke onrust zetten de voedselvoorziening en handelingsruimte onder druk. Dat heeft ook gevolgen voor het verdienvermogen van de landbouw en zal uiteindelijk leiden tot (andere) keuzes in de bedrijfsvoering en het grondgebruik.

Dit derde hoofdstuk laat zien hoe de provincie Drenthe deze ontwikkeling op regionaal niveau ondersteunt, waar de kansen liggen en hoe de opgaven in Drenthe worden ingevuld. Hierbij is het kwaliteitsbeeld (zie bijlage 1) van de AgroAgenda Noord Nederland 'Top-Voedsel uit een Rijk Landschap' het uitgangspunt (<https://www.agroagendann.nl/>). Hierin zijn de kernkwaliteiten van Noord-Nederland –Groningen, Friesland en Drenthe– benoemd in samenspraak met een groot aantal partners: van agrarisch ondernemers leveranciers en afnemers, tot overheden, onderwijs- en kennisinstellingen en milieufederaties. Dat maakt dit kwaliteitsbeeld tot een geschikt uitgangspunt voor het bepalen van de landbouwkoers voor Drenthe.

Daarbij kijken we vooruit naar 2040. Dat geeft het agrocluster de kans om in te spelen op ontwikkelingen en is het uitdagend genoeg om voorbij de waan van de dag te kijken.



3.1 Stip op de horizon

Met deze koers richten wij ons op 2040 en de kracht van de landbouwsector. Een krachtige en toekomstgerichte landbouwsector:

- Kan meebewegen met klimaatverandering
- Draagt bij aan voedselzekerheid in Europa
- Draagt bij aan de opgaven voor natuur, water, klimaat en bodem.

Belangrijke kernkwaliteiten van Noord-Nederland zijn de beschikbare ruimte, de vruchtbare bodems, schone lucht, schoon water en de verbondenheid met de samenleving en het rijke cultuurlandschap. Er zijn vitale bedrijven en ketens en er is een vitaal platteland en natuur.

Het resultaat is voedselvoorziening uit een rijk landschap, met behoud van identiteit, waarin we streven naar een basiskwaliteit natuur. Van oudsher voelen agrarisch ondernemers zich verbonden met hun omgeving, met het landschap. Tel daarbij op dat het doel vaak is om het bedrijf aan een volgende generatie over te dragen. Daar hoort vanzelfsprekend een vorm van rentmeesterschap als beheerder van het landschap bij. We denken in mogelijkheden om natuuropgaven en landbouw in samenhang te ontwikkelen. Daarbij kunnen we de denkkraft van onze inwoners en ondernemers goed gebruiken.

Om voldoende voedsel te produceren en een inkomen te halen uit de landbouwsector is schaalvergroting vaak het antwoord geweest. Juist ook om kosten op te kunnen vangen. Om continuïteit te behouden op landbouwbedrijven is het belangrijk dat rentabiliteit en moderniteit corresponderen met de financiering. De landbouw – en zeker de grondgebonden melkveehouderij en akkerbouw – is kapitaalintensief. De primaire sector kan de verantwoordelijkheden en kosten van de doorontwikkeling niet alleen op de schouders nemen. Als landbouwer een goede balans vinden tussen maatschappelijke acceptatie en mee kunnen in de concurrentie, vraagt meer inspanning vanuit de keten om ook op het erf voldoende verdienvermogen te hebben. Met alleen maatschappelijke acceptatie lukt het niet, met alleen een concurrerend model ook niet. Het balanceren daartussen, met behoud van eigen waarden, maakt het geheel complex.

De verantwoordelijkheid voor de grote opgaven in het landelijk gebied reikt verder dan alleen landbouw, daarvoor is een systeemwijziging nodig. Je kunt niet groen doen als je rood staat. De milieugebruiksruimte is bepalend, maar we willen nadrukkelijk ook zoeken naar ruimte voor de ondernemers die door willen en willen werken aan een duurzaam ingericht voedselsysteem. Daarbij hoort mogelijk ook de ontwikkeling en inzet van nieuwe eiwitbronnen en de teelt van gewassen

voor bouw en industrie. Denk bijvoorbeeld aan de teelt van vlas, geschikt voor textiel en voor verwerking in dashboards in de auto-industrie.

Een belangrijke kanttekening hierbij is dat we niet alles op provinciaal of Noord-Nederlands niveau kunnen regelen. Er is ook extra inzet op nationaal en Europees niveau nodig, bijvoorbeeld om beleid beter aan te laten sluiten bij de praktijk. Daarmee is ook de toon gezet voor onze inzet richting Den Haag en Brussel op het gebied van de landbouw, agribusiness en voedselvoorziening.

De stip op de horizon betekent in de praktijk dat we in Drenthe vertrouwen op de innovatiekracht van het agrocluster als geheel. Toeleveranciers, afnemers, kennisinstellingen, onderwijs en overheid werken samen met ondernemers aan een toekomstgerichte sector.

Drenthe zet hierbij in op het sluiten van (nutriënten)kringlopen in de vorm van **kringlooplandbouw** (paragraaf 3.3). Dit realiseren we door:

- **Doelsturing** (paragraaf 3.4) met als basis de Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's)
- **Samenwerking** in gebieden / gebiedsoffertes (paragraaf 3.5)
- **Innovatie** (paragraaf 3.6)

Door in te zetten op kringlooplandbouw, start de strategie automatisch bij de bodem. Welke bodems zijn het meest geschikt voor welke teelten, en welke voedingsstoffen zijn nodig om de meest geschikte planten tot hun recht te laten komen? Hoe kunnen verschillende sectoren elkaar versterken met onder andere gewasrotatie, meststoffen, nieuwe teelten en eiwitbronnen? En waar wordt in de markt voor betaald?

Met doelsturing alleen zijn niet alle uitdagingen op te lossen. Er zijn opgaven die vragen om samenwerking en (ruimtelijke) oplossingen vanuit de gebieden zelf.

Innovatie is en blijft daarbij de sleutel om de opgaves naar de toekomst toe te kunnen oplossen. Dat was in het verleden zo, en zal in de toekomst zo blijven. De focus op innovatie is daarom een pijler onder het Drentse en ook landelijke beleid.

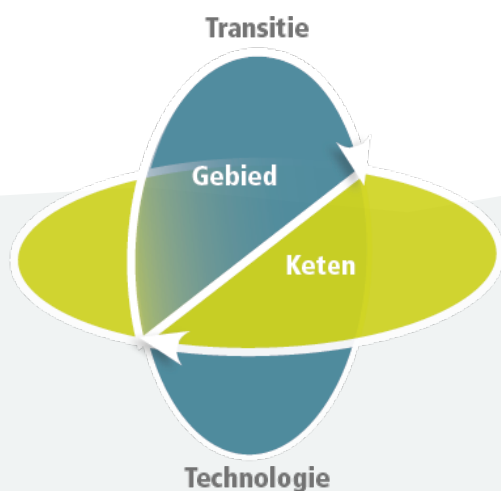
Een krachtige en toekomstgerichte landbouwsector in 2040:

- Bestaat uit vitale bedrijven en ketens
- Gaat uit van de kracht van het ondernemerschap
- Heeft de kringlopen in de primaire productie per gebied zo goed mogelijk gesloten
- Onderneemt in duurzame samenhang met de omgeving: watervoorziening, bodem en milieuruimte zijn leidend voor het type bedrijf en bedrijfsvoering
- Heeft het opbrengend vermogen van de bodem fysisch, chemisch en biologisch in een gezonde balans
- Maakt gebruik van en zorgt voor een robuust en schoon zoetwatersysteem
- Werkt binnen klimaatneutrale agroketens
- Draagt bij aan een rijk landschap

Onder bovenstaande voorwaarden zijn ondernemers in de agrosector in staat om een goed inkomen te verdienen met een duurzame voedselproductie en teelt van gewassen.

De ontwikkeling van de landbouw richt zich op het verder sluiten van kringlopen door te sturen op doelen in plaats van het voorschrijven van maatregelen. Ondernemers werken samen in gebieden en kijken naar wat wel kan.

Figuur 3. Model van aanpak en technologie



TRANSITIEAANPAK

Een succesvolle transitie is een verantwoordelijkheid van alle betrokkenen in de keten en het gebied.

GEBIEDSAANPAK

Ieder gebied is uniek in grondsoort, grondgebruik, landschap en biodiversiteit.

KETENAANPAK

Sterke ketens in de zuivel en de akkerbouw spelen in op de wensen van de markt en de samenleving.

TECHNOLOGIE

Technologie en Big Data kunnen de bedrijfsvoering ondersteunen en boeren, consumenten en bewoners verbinden.

3.2 Ontwikkelingsroutes ondernemers

Kringlooplandbouw, doelsturing en innovatie zijn geen nieuwe begrippen. Ondernemers die door willen gaan met hun bedrijf zullen één of meerdere van deze tactieken ook al toepassen in de doorontwikkeling naar een duurzamere bedrijfsvoering. Maar er zijn ook andere manieren van ondernemen die passend zijn bij de verduurzaming van de agrosector. Daarbij doelen we op de keuze om het bedrijf om te schakelen, te verplaatsen of te stoppen. In het SER rapport 'Naar duurzame toekomstperspectieven in de landbouw' van mei 2021 (www.ser.nl/-/media/ser/downloads/adviezen/2021/duurzame-toekomstperspectieven-landbouw.pdf), worden een zevental transitiepaden geïdentificeerd. Bij de verduurzaming van hun bedrijf kunnen boeren verschillende transitiepaden volgen, mede afhankelijk van de plaatselijke omstandigheden, de eigen ambities en de uitgangssituatie. Deze transitiepaden zijn in verschillende beleidsdocumenten zowel bij de landelijke overheid als private partijen als uitgangspunt genomen, in meer of minder gelijke bewoordingen.

Natuurinclusieve landbouw, regeneratieve landbouw en biologische landbouw zien wij als uitwerkingvormen van het begrip Kringlooplandbouw. In deze uitwerkingvormen kan het accent worden gelegd op specifieke onderdelen. Zo is in natuurinclusieve landbouw veel aandacht voor de relatie met landschap en biodiversiteit. In het programma Boer Burger Natuur Drenthe hebben de landbouworganisaties samen met de natuurorganisaties met experimenten veel ervaringen opgedaan. Daarbij gesteund door de Noordelijke Regiodeal Natuurinclusieve landbouw (NIL). Deze kennis en ervaringen zijn en blijven beschikbaar en toegankelijk voor ondernemers als invulling voor het transitiepad waar zij voor kiezen.

Zowel nationaal als provinciaal beleid heeft invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden van de landbouwsector. Maar uiteindelijk is het de ondernemer zelf die de keuze maakt over de toekomst van het bedrijf, mede op basis van de ontwikkelingen in de markt. Vanuit onder andere het grondbeleid en het stimuleren van het toepassen van innovaties wil de provincie ook bijdragen in de ondersteuning van ondernemers bij de keuze van de ontwikkelingspaden en wat daarvoor nodig is.

Figuur 4. Ontwikkelroutes voor ondernemers



3.3 Kringlooplandbouw

De provincie gaat uit van samenwerking tussen akkerbouw en (melk)veehouderij waarbij er sprake is van gedeelde verantwoordelijkheid, ondernemerschap en van zo goed mogelijk gesloten kringlopen op bedrijfs-, gebieds- en op regionaal niveau. Dat betekent herstel van (regionale) mest-, mineralen- en koolstofkringlopen en efficiënter met mest, mineralen, koolstof en hulpstoffen omgaan. Het opbrengend vermogen van de bodem staat centraal. Daarvoor moet de bodem fysisch, chemisch en biologisch in een gezonde balans zijn.

Hierbij gaat de voorkeur uit naar zo kort en lokaal mogelijk: eerst met de buren, dan lokaal, dan regionaal. Dit ideaalbeeld loopt als een rode draad door onze benadering en instrumenten van doelsturing, de gebiedsprocessen en innovatie.

De verwachting is dat een verandering naar een systeem dat gebaseerd is op het sluiten van kringlopen effect heeft op het verdienvermogen van de individuele ondernemer. Dit vraagt om een

stapsgewijze aanpassing van het bedrijfsmodel zodat er een nieuw of aangepast verdienvermogen kan ontstaan. En dat kan alleen als alle schakels in de maatschappij (markt, ketens, consumenten, maatschappelijke organisaties, overheden) hieraan bijdragen.

Door te kiezen voor een stip op de horizon in 2040 is er voldoende tijd en oog voor het verdienvermogen. Er is tijd nodig om kennis en ervaring op te doen en om de gewenste ontwikkeling te laten landen. In de afgelopen vijftig jaar is vooral gestuurd op productieverhoging en daaruit volgde schaalvergroting. De opgaven en uitdagingen die nu op het landelijk gebied afkomen zijn niet van de één op andere dag gerealiseerd. Voor die ontwikkeling is tijd nodig, om oude investeringen te kunnen afschrijven, nieuwe investeringen te kunnen doen, innovaties toe te passen en nieuwe kennis, ervaringen en keuzes in de bedrijfsvoering door te voeren.

We zien dat er in de huidige wet- en regelgeving soms tegenstrijdigheden zitten. Vanuit de provincie willen we bijdragen aan het oplossen van deze knellende en elkaar soms tegensprekende wetgeving, zoals rond kalenderlandbouw. Wij kunnen met de experimenteerstatus die Noord Nederland heeft met experimenten, demonstraties en onderzoek laten zien dat het ook anders kan.

Verdienvermogen

Het verdienvermogen staat centraal in de doorontwikkeling naar een toekomstgerichte landbouw. Net zoals de Rijksoverheid maakt de provincie zich zorgen over het verdien vermogen van de primaire sector. Dit is een onderwerp dat al langer op de agenda staat en waar verschillende rapporten over zijn gepubliceerd, waaronder 'Goed boeren kunnen boeren niet alleen' van de Taskforce Verdienvermogen Kringlooplandbouw (<https://edepot.wur.nl/502755>).

In het huidig nationaal en regionaal beleid worden er subsidies verleend om de doorontwikkeling te maken, echter is dit niet van blijvende aard en biedt dit voor veel boeren onvoldoende perspectief. De provincie ziet dit ook en stimuleert daarom gerichte systeemveranderingen. Doelsturing is daarvan een voorbeeld, maar van even groot belang is de verandering in de gehele keten, waarbij de boer voldoende wordt betaald door haar afnemers.

Om de doorontwikkeling te kunnen laten slagen is het van belang dat de afnemers (de levensmiddelenindustrie, de supermarkten en de consument) dit ook stimuleren. Naast gedragsverandering bij de consument betekent dat ook een grotere commitment aan de doorontwikkeling vanuit de levensmiddelenindustrie en de supermarkten (inkoopgroepen). De ketenpartijen spelen daarmee een belangrijke rol. De provincie zal hen in de toekomst nog meer moeten betrekken om de doorontwikkeling te kunnen laten slagen.

Een verkenning naar het opzetten van een risicofonds voor ondernemers in de landbouw die de doorontwikkeling willen maken kan een oplossingsrichting zijn. Waarbij ook ketenpartijen bereid zijn een duurzaamheidsconsortium te vormen. In een dergelijk consortium kunnen in ketenverband prijsafspraken worden gemaakt om daarmee duurzaamheidsdoelstellingen te halen.

3.4 Doelsturing

In de voorgaande hoofdstukken is het woord 'doelsturing' al een aantal keren gevallen. Wat betekent doelsturing voor de agrarische sector, en waarom is het zo belangrijk dat de provincie het opneemt in deze landbouwkoers?

Doelsturing gaat over het afbouwen van middelvoorschriften, maar schrijft (bindend) voor welke doelen moeten worden gehaald. Centraal staat daarbij de vakkennis van boeren. Zij zijn de professionals die al eeuwen werken met de bodem, dieren, omgeving en natuur. In de keten wordt al gewerkt met doelsturing in zuivel- en teeltprogramma's. Ook het ministerie van LVVN heeft doelsturing opgenomen in het regeerprogramma.

Doelsturing gaat over het meetbaar maken van verduurzaming. Om dit te realiseren ontwikkelde de provincie Drenthe al vanaf 2016 de inzet van Kritische Prestatie Indicatoren (KPI's). Toen startte de provincie met een pilot voor melkveehouders om hun duurzame prestaties op basis van KPI's inzichtelijk te maken. Vanaf 2018 ontvangen Drentse melkveehouders ook een beloning voor hun prestaties.

De KPI-systematiek is een hulpmiddel om duurzaamheidsprestaties van individuele bedrijven overzichtelijk samen te vatten. Het biedt de boer inzicht en overzicht in de opgaven die samenkomen op het erf. De KPI-systematiek is daarmee een integrale aanpak waarmee aan alle doelen tegelijkertijd wordt gewerkt. De integraliteit is belangrijk. De doelen en daarmee samenhangende KPI's zijn namelijk niet op zichzelf staand. Ze beïnvloeden elkaar en genomen maatregelen hebben vaak ook invloed op meerdere KPI's tegelijkertijd.

Overheden, markt en sector willen gezamenlijk de beweging naar meer doelsturing maken. Dit voorkomt dat verwerkers, overheden en financiers allemaal een eigen –en op punten verschillende– set van KPI's en data-infrastructuur ontwikkelen. Met één set KPI's is het voor iedereen duidelijk op welke punten er duurzaam wordt geproduceerd. Dit maakt wederzijdse uitwisseling van duurzaamheidsgegevens eenvoudiger en voor de boer een stuk overzichtelijker. Hier werkt de provincie Drenthe aan samen met andere overheden, ketenpartijen en belangenorganisaties in opdracht van het ministerie van LVVN in het traject KPI-Kringlooplandbouw.

De overgang naar doelsturing vraagt wel om tijd. Doelsturing moet langzaam gefaseerd worden opgebouwd per sector door continu verbetering (ook van KPI's zelf). Middelsturing kan dan gelijktijdig en gefaseerd worden afgebouwd.

Uiteindelijk wil de provincie ook dat reducties die door middel van KPI's worden aangetoond meegeteld mogen worden in de Drentse aanpak om de bijdrage aan de wettelijke doelen aan te tonen. Om die stap te kunnen maken moeten KPI's erkend worden, betrouwbaar zijn en juridisch gezien stand houden. Daar is meer onderzoek en landelijke inspanning voor nodig.

Ook moet duidelijk zijn wanneer goed, ook goed genoeg is. Continu verbeteren is mooi, maar ergens ligt een grens voor wat haalbaar en realistisch is in de tijd. Dan kan de beloning van een financiële prikkel worden uitgebreid naar een vorm van vrijstelling, of natuurtoestemming in de vorm van een vergunning.

3.5 Samenwerking in gebieden / gebiedsoffertes

Bij samenwerking in gebieden werkt de provincie samen met gebiedspartners aan de realisatie van provinciale beleidsdoelen, voornamelijk zoals in het Programma Natuurlijk Platteland (PNP) (<https://www.provincie.drenthe.nl/onderwerpen/natuur-milieu/natuur/natuur-in-ontwikkeling/>) en eventueel aangevuld met toekomstige doelen in het landelijk gebied.

De provincie vindt het belangrijk dat binnen de gebiedsprocessen ook in beeld wordt gebracht waar de ambities liggen van de agrarische ondernemers. Door de individuele wensen van agrarisch ondernemers te koppelen aan de doelen van en voor het gebied, kan er een proces op gang komen. Een proces waarbij agrarisch ondernemers ook een rol kunnen spelen in





natuurbeheer, maar ook verplaatsingen, kavelruilen, herinrichtingen en landbouwstructuurverbeteringen. In een aantal gebieden, zoals Zuidwest Drenthe en Noordwest Drenthe hebben de agrarische ondernemers zich georganiseerd en stellen zij zelf een landbouw-/gebiedsvisie op.

Een mogelijke invulling is het werken met gebiedsoffertes. De samenwerking in de gebieden kan niet zonder de samenwerking met medeoverheden als de waterschappen en de gemeenten, en met de andere grondeigenaren in de gebieden zoals onder andere de terreinbeherende organisaties.

Ondernemers en maatschappelijke partners brengen zorgvuldig in kaart wat de kansen en opgaven zijn voor hun gebied. Dit kan bijvoorbeeld gaan over waterkwaliteit of een tekort aan mest. Ze onderzoeken op welke wijze zij dit kunnen adresseren. De provincie kan bij het opstellen van de gebiedsofferte faciliteren met onderzoek en procesbegeleiding. Een voorbeeld hoe dit is opgepakt door de partners van de Innovatie Veenkoloniën is het Gebiedsplan dat op 3 juli 2024 door de Innovatie Veenkoloniën is aangeboden aan de provincies Groningen en Drenthe en het ministerie van Landbouw, Voedselkwaliteit, Visserij en Natuur.

Samenwerken in gebieden is iets wat van oudsher in Drenthe al plaats vond in de Boermarken. De Boermarken zijn een eeuwen oud collectief van boeren/grondgebruikers, die gezamenlijk in de ruimste zin van het woord beschikten over het gebruik van het door hun begrensde gebied.

We willen vanuit de provincie de initiatieven die er zijn ondersteunen en verder helpen. Hier kunnen de financiële middelen die de provincie heeft ontvangen voor de maatregelpakketten behorend bij het voormalig Drents Programma Landelijk Gebied bij helpen. De onzekerheid over toekomstige opgaven blijft. Dat maakt de inzet op gebiedsprocessen op zijn zachtst gezegd uitdagend, en er is ook nog geen zekerheid dat het tot een zekere rechtspositie van de ondernemers leidt. We zetten hier richting de landelijke overheid wel op in.

Gebiedsplan Innovatie Veenkoloniën

Het Innovatieplan Veenkoloniën is een voorbeeld dat als blauwdruk kan dienen voor de samenwerking in gebieden. In dit plan zien we dat er geen doorontwikkeling van de landbouw kan plaatsvinden zonder dat het hele cluster daarop inzet. De primaire sector kan en doet veel, maar zonder commitment en inzet vanuit de afnemers is de doorontwikkeling een hele opgave en risicovol.

In het gebiedsplan Innovatie Veenkoloniën zijn de grote coöperaties, waaronder Agrifirm, Avebe en Cosun, samen met de ondernemers, gebieds- en onderzoekspartijen in het gebied aan de slag gegaan om een plan op te stellen om de opgaven in het gebied het hoofd te bieden. In het plan zijn de doelen in kaart gebracht samen met de mogelijke oplossingen, zoals toekomstgerichte bouwplannen, inzet van precisie landbouw en benodigde ondersteuning vanuit de overheid.

Op een manier die past bij de landbouwpraktijk van dit gebied én met oog voor het verdienvermogen van boeren en coöperaties. In het plan is te zien dat de specifieke situatie van het gebied Veenkoloniën geheel doorleefd is en men een route heeft hoe men de doelen wil behalen met betrekking tot waterkwaliteit, waterkwantiteit, stikstof, klimaat en natuur.

3.6 Innovatie

Vanuit de rechtszaken rondom vergunningverlening voor stikstofuitstoot heeft innovatie de laatste jaren een negatieve bijklank gekregen. Dat is – uitzonderingen daargelaten – onterecht. In bredere zin staat innovatie voor het opdoen en toepassen van nieuwe kennis. Zonder innovatie zouden de meeste agrarisch ondernemers nu nog steeds werken met paarden in plaats van tractoren en zou de ontwikkeling van kweekvlees ook niet mogelijk zijn geweest.

Net zoals voor andere sectoren is ook voor de agrarische sector innovatie van belang. Innovatie en technologie zijn nodig om veranderingen te ondersteunen en mogelijk te maken. Emissiereductie en integrale verduurzaming kunnen niet zonder de ontwikkeling en toepassing van innovatieve technologie. Innovatie – mits passend binnen de mogelijkheden op het gebied van water, bodem en milieu – speelt een belangrijke rol in de toekomst van de agrarische sector.

Ook in de maatregelenpakketten die zijn toegekend voor het voormalig Drents Programma Landelijk Gebied is innovatie genoemd. Voor de subsidieregeling reductie stikstofemissie, ook wel laaghangend fruit, waarbij het gaat om investeringen gericht op het terugdringen van stikstofemissie op het boerenerf, is iedere keer veel belangstelling. Dit geeft aan dat er ook op het boerenerf wil is om door te pakken in verduurzaming. Naast innovatie in de vorm van technische maatregelen, zijn er ook innovaties denkbaar zoals aanpassing van het voer en de inzet van stieren die een lage pens- en darmfermentatie doorgeven in de fokkerij.

De provincie speelt al jaren zowel direct als indirect een rol bij het onderzoek naar innovatieve technieken. De subsidieverlening vanuit programma Toekomstgerichte Landbouw (zie ook het kader over dit programma in de inleiding op pagina 4) is hierop gericht. In noordelijk verband werkt de provincie Drenthe samen binnen het Samenwerkingsverband Noord-Nederland (SNN) en de AgroAgenda Noord-Nederland om subsidies te verstrekken en de uitvoering van projecten te ondersteunen. Daarnaast is de provincie Drenthe betrokken bij de Praktijkaanpak Emissiearme Veehouderij en het Regieorgaan Versnellen Innovatie Emissiereductie duurzame veehouderij.

Belangrijke ondersteunende programma's in de doorontwikkeling van de landbouw in Noord-Nederland zijn Duurzaam Boeren Drenthe, de AgroAgenda Noord-Nederland, Deltaplan Agrarisch Waterbeheer, de Regiodeal Natuurinclusieve landbouw en de 'Bean Deal'. Even belangrijk zijn de initiatieven in de gebieden zelf, zoals 'Innovatie Veenkoloniën' en het gebiedsproces 'Veenhuizen'.

3.7 Overige inzet

Naast de strategie gericht op kringlooplandbouw, doelsturing en innovatie, zijn er ook andere ontwikkelingen die inzet vragen. Dit gaat over bollenteelt in relatie tot gewasbescherming, een sterkere rol voor de agribusiness als aanjager voor een toekomstgerichte landbouw en de inzet op, in Drenthe, kleinere sectoren zoals de glastuinbouw en intensieve veehouderij. Ook wordt de inzet voor de PAS-melders beschreven.

3.7.1 Agribusiness en tuinbouw

Misschien is de combinatie van deze twee sectoren op het eerste oog wat vreemd. Agribusiness omvat immers vooral de toeleverende en de verwerkende industrie. Tuinbouw is vooral een primaire sector. Vooral vanwege de rol die de provincie Drenthe speelt in de ontwikkeling van de organisatie Greenport Noord en de doelstellingen hiervan, zijn deze sectoren in de landbouwkoers aan elkaar gekoppeld.

Het doel van organisatie Greenport Noord is letterlijk het versterken van de agri-business in de omgeving en samenwerken aan een duurzame en vitale toekomst voor het tuinbouwcluster in Noord-Nederland ('Bouwen en Verbinden', Programma Greenport Noord 2024-2029). Greenport Noord werkt aan een economie waarin thema's zoals circulair ondernemen, digitalisering, innovatie, duurzaam bouwen en internationalisering de boventoon voeren.

Greenport Noord spreekt de ambitie uit voor een klimaatneutrale tuinbouwsector in 2040 te willen gaan. De bloembollen- en paddenstoelensector streven er zelfs naar om in 2030 al klimaatneutraal te kunnen telen. Daarvoor is betrokkenheid van de tuinbouwsector ook wenselijk bij de uitwerking van ruimtelijke plannen. Het gebruik van aardwarmte, (industriële) restwarmte en elektrificatie helpen bij de omschakeling naar een aardgasvrije tuinbouwsector.

Als het gaat om robotisering, verwachten we ook dat de ontwikkeling in de (glas)tuinbouw in de komende jaren een vlucht neemt. Denk aan robots die een rol kunnen spelen bij de oogst van gewassen en gewasbescherming. De betrokkenheid van leveranciers en afnemers helpt deze ontwikkelingen te versnellen.

Daarnaast denken we bij de agribusiness ook aan verwerkende bedrijven, levensmiddelenindustrie, groothandel en retailsector. De provincie Drenthe wil deze bedrijven uitdagen om hun verantwoordelijkheid naar de omgeving en de primaire sector te nemen. Zo kan de agribusiness ook een rol spelen in de ontwikkeling van de Drentse landbouw en de gebiedsgerichte aanpak en doelsturing versterken.

Met de groei van de bevolking en de toenemende vergrijzing in Drenthe zal de vraag naar eiwitten vanuit het gezondheidsaspect de komende jaren toenemen. Daarnaast zien we een verandering in het voedingspatroon waarin het aandeel plantaardige eiwitten toeneemt. De Drentse agrarische sector kan hierin een waardevolle rol spelen als leverancier van deze grondstoffen. Dit kan door de teelt van eiwitrijke gewassen zoals veldbonen en lupine, maar ook door het winnen van eiwitten uit bestaande gewassen zoals aardappelen. Daarnaast biedt de teelt van insecten een innovatieve mogelijkheid voor eiwitproductie. Deze verschillende eiwitbronnen bieden kansen voor verwerkende bedrijven en voor productontwikkeling en -consumptie binnen de levensmiddelenindustrie, groothandel en retailsector.

Het bevorderen van lokale voedselproductie en -verwerking kan bovendien de afhankelijkheid van geïmporteerd voedsel verminderen, wat kan leiden tot versere en minder bewerkte voedingsmiddelen. Dit stimuleert niet alleen de lokale economie, maar verbetert ook de voedselzekerheid. Door de productie van gezonde, voedzame gewassen zoals boekweit en naakte haver, naast veldbonen, en dierlijke producten, kunnen landbouw en agribusiness bijdragen aan een gezonder dieet voor de Drentse bevolking. Verwerkers en productontwikkelaars kunnen zich richten op de productie van functionele voedingsmiddelen en nutraceuticals, die specifieke gezondheidsvoordelen bieden, zoals het verbeteren van de darmgezondheid of het versterken van het immuunsysteem.

Daarnaast kan de Drentse agribusiness een belangrijke rol spelen bij de woningbouwopgave in Drenthe. Agrarische bedrijven kunnen gewassen zoals hennep, vlas en miscanthus telen, waarvan de stekken in kassen worden geteeld, die gebruikt kunnen worden als grondstoffen voor biobased bouwmaterialen zoals isolatie, biocomposieten en bioplastics. Ook reststromen uit de landbouw, zoals stro en houtafval, kunnen worden verwerkt tot bouwmaterialen. De voorkeur heeft het om zoveel mogelijk op zoek te gaan naar gewassen die als tussengewas/rustgewas ingezet kunnen worden.

Agrarische bedrijven kunnen samenwerken met lokale bouwbedrijven om biobased materialen te integreren in woningbouwprojecten, wat de duurzaamheid en energie-efficiëntie van nieuwe woningen kan verbeteren. Door de productie en verwerking van bouwmaterialen lokaal te houden, kunnen transportkosten en CO₂-uitstoot worden verminderd, wat bijdraagt aan een duurzamere bouwsector en nieuw verdienvermogen voor beide sectoren.

3.7.2 Bollenteelt en gewasbescherming

Er is maatschappelijke onrust rond bollenteelt en in het bijzonder de lelieteelt. Hoewel in absolute aantallen het areaal beperkt is, groeide deze teelt sneller dan de teelt van andere gewassen (De Noord-Nederlandse agrosector en agrocluster in beeld, editie 2022). Vooral het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in deze teelt heeft de maatschappelijke discussie aangewakkerd. Er zijn zorgen over de gezondheid van omwonenden en de effecten op water en natuur in de omgeving.

Op dit moment wacht de provincie Drenthe al enige tijd op een uitspraak van de Raad van State inzake het handhavingsverzoek over het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen rondom Natura 2000-gebieden. De casus draait om de juridische vraag of lelieteelt aan te merken is als nieuw project in het kader van de Natuurbeschermingswet, of dat het gaat om voortzetting van bestaand agrarisch gebruik van de grond voor akkerbouw. Mocht het een project zijn, dan zijn de gevolgen groot. Dit heeft namelijk invloed op de dagelijkse landbouwpraktijk – het raakt mogelijk niet alleen lelieteelt, maar ook andere akkerbouwmatige teelten.

Landelijk is bovengenoemde trend ook gesignaleerd. Het ministerie van LNVN verkent of er een wetenschappelijke basis is voor het instellen van spuitvrije zones, hoe het voorzorgsbeginsel moet worden uitgelegd en of er mogelijkheden zijn om het areaal lelieteelt te begrenzen op het huidige niveau. Het College voor toelating van gewasbeschermingsmiddelen (Ctgb) houdt de eigen toelatingsprotocollen tegen het licht. En de sector zelf heeft landelijk inmiddels laten weten het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in de periode tot 2030 substantieel te verminderen.

De uitwerking van bovenstaande verkenning geeft de provincie meer richtinggevende handvatten voor zowel de omwonenden als de telers. We volgen de landelijke ontwikkelingen en rechtszaken en kijken in hoeverre dit aanpassing van ons beleid behoeft. Bij de uitgifte van eigen pachtgronden stelt de provincie





voorwaarden aan het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen en zijn de toegestane teelten beperkt.

Daarnaast is de provincie in gesprek met telers over het vinden van een aanpak en uiteindelijk het maken van afspraken om het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (versneld) te reduceren. Ook telers zijn zich bewust van het belang om het gebruik van middelen te verlagen. Er wordt hier gebruik gemaakt van een geïntegreerde teelt aanpak.

De provincie doet overigens wel onderzoek naar 'harde' instrumenten uit de Omgevingswet die gebruikt kunnen worden daar waar maatschappelijke doelen als drinkwaterwinning uit oppervlaktewater een rol spelen. Overigens is dit van invloed op meerdere teelten, niet alleen bollenteelt.

3.7.3 Intensieve veehouderij

De pluimveehouderij en de varkenshouderij zijn in Drenthe relatief kleine sectoren. Het provinciale beleid is al sinds jaar en dag terughoudend met de nieuwvestiging en uitbreiding van intensieve dierhouderijen. De klimaat-, water- en natuuropgaven die in de grondgebonden veehouderij spelen, zijn ook leidend voor de ontwikkelrichting van de intensieve veehouderij. Daarnaast gelden er verschillende normen en kaders die op nationaal niveau worden bepaald en die bijdragen aan de bescherming van de volksgezondheid en leefbaarheid van de directe omgeving. Dit speelt voor luchtkwaliteit (fijnstof), dierziekten, zoönosen (beperken risico's) en geuroverlast. Nationaal speelt ook de wens om te komen tot dierwaardige veehouderij. Binnen deze kaders zal voldoende toekomstperspectief geboden moeten worden aan de blijvende bedrijven.

Onderdeel van deze aanpak is dat de provincie de meest geschikte, bestaande locaties voor de intensieve veehouderij zo goed als mogelijk wil benutten voor blijvende bedrijven. Overigens zijn in Drenthe in afwijking van het landelijke beeld, veel intensieve veehouderijbedrijven met een neventak akkerbouw (of akkerbouw met een neventak intensief). Dat betekent dat voor deze bedrijven het sluiten van de kringlopen binnen het eigen bedrijf tot de mogelijkheden behoort. Denk hierbij aan het produceren van (een deel van) het eigen veevoer en het toepassen van de mest van het eigen bedrijf.

3.7.4 PAS-melders

De uiteindelijke verantwoordelijkheid ten aanzien van de vergunningimpasse voor PAS-melders ligt bij het Rijk. Ook voor de provincie heeft de legalisatie van PAS-melders de hoogste prioriteit binnen de stikstofaanpak. Deze prioriteit komt voort uit de unieke positie van PAS-melders. Onder het voormalige Programma Aanpak Stikstof (PAS) werd ervan uitgegaan dat zij legaal konden opereren zonder vergunning, mits zij een melding deden. Door de uitspraak van de Raad van State in 2019, die het PAS ongeldig verklaarde, verkeren veel van deze bedrijven echter in een juridisch onzekere situatie.

Uitdagingen en jurisprudentie

Het legaliseren van PAS-melders is complex. Het huidige PAS-legalisatieprogramma maakt gebruik van extern salderen, maar de uitspraak in de ViA15-zaak van de Raad van State (ECLI:NL:RVS:2024:3981) stelt dat extern salderen alleen is toegestaan als er voldoende zekerheid is dat de natuur niet verder verslechtert. Deze uitspraak sluit aan bij eerdere jurisprudentie en biedt geen directe aanknopingspunten om extern salderen in Drenthe nu mogelijk te maken. Vooruitgang is pas mogelijk wanneer nationaal beleid en programma's, zoals een opvolger van het DPLG, bijdragen aan een verbetering van de natuurkwaliteit. De provincie Drenthe blijft zich inzetten om extern salderen mogelijk te maken, maar daarvoor moet de huidige verslechtering van Natura 2000-gebieden eerst worden gestopt.

Oplossingen en trajecten

Naast de inspanningen om extern salderen weer mogelijk te maken, werkt de provincie Drenthe aan diverse trajecten om PAS-melders te legaliseren:

1. Ecologische passende beoordelingen

We starten een pilot waarbij we voor enkele PAS-melders vergunningen verlenen op basis van een ecologische passende beoordeling. Als de pilot standhoudt bij de rechter, kan deze aanpak mogelijk ook breder worden toegepast.

2. Stikstofbank

De provincie richt een stikstofbank op, waarin aangekocht stikstofrecht wordt gereserveerd specifiek voor PAS-melders. Vanwege het additionaliteitsvereiste is extern salderen nu niet mogelijk. Wanneer dit wel kan, kunnen PAS-melders de stikstofruimte in deze bank (die dan aanwezig is) benutten.

3. Specifieke uitkering (SPUK)

In oktober 2024 heeft de provincie een SPUK-aanvraag ingediend voor € 7,8 miljoen. Met dit budget worden drie subsidieregelingen gefinancierd die begin 2025 opengesteld worden:

- **Subsidie stikstofreductie:** Voor maatregelen om de stikstofuitstoot van PAS-melders terug te brengen tot het niveau dat past binnen hun referentievergunning.
- **Omschakelingssubsidie:** Voor PAS-melders die willen overstappen op activiteiten met een lagere stikstofuitstoot of niet-agrarische bedrijfsvoering.
- **Verplaatsingssubsidie:** Voor bedrijven die hun activiteiten willen verplaatsen naar een locatie met meer vergunningruimte.

In 2025 en 2026 volgen nog drie aanvraagmomenten voor SPUK-financiering. Per ronde wordt bekeken welke opties het meest kansrijk zijn.

4. Landelijke aandacht

In IPO-verband wordt bij de minister van Landbouw, Visserij, Voedselzekerheid en Natuur (LVVN) aangedrongen op structurele oplossingen voor PAS-melders. Dit vraagt om een stevig pakket landelijke maatregelen om extern salderen weer mogelijk te maken.

De provincie Drenthe erkent de urgente en complexe situatie waarin PAS-melders zich bevinden en zet zich daarom in voor een breed scala aan oplossingen. Hoewel juridische beperkingen ons dwingen voorzichtig te opereren, blijven we onverminderd streven naar concrete resultaten.

3.8 Samenvatting

De agrarische sector verandert. Als gevolg van innovatie, maatschappelijke druk, wetgeving en vergrijzing. De provincie ziet verschillende ontwikkelingsrichtingen en wil ondernemers ondersteunen bij die veranderingen. Bedrijven die blijven zullen rekening moeten houden met de inzet van de provincie Drenthe die zich richt op kringlooplandbouw in de breedste zin van het woord, doelsturing en gebiedsgerichte aanpakken. Er zijn namelijk opgaven op het gebied van klimaat en water (kwaliteit en kwantiteit), natuur en biodiversiteit, die invloed hebben op welke ontwikkelingen waar mogelijk zijn. De provincie is zich ook bewust van de huidige geopolitieke ontwikkelingen, waarbij voedselzekerheid weer toenemend belang krijgt. Dat betekent dat bedrijfslocaties die vrijkomen omdat de ondernemer ervoor kiest te stoppen met het bedrijf, een uitweg kunnen bieden voor ondernemers die door willen. De diversiteit van ondernemers is daarbij een groot goed en biedt kansen voor de toekomst, waarbij de provincie ook nadrukkelijk kijkt naar nieuwe teelten en de ontwikkeling van neventakken.



HOOFDSTUK 4

Rollen en taken van de provincie Drenthe

Naast nieuw beleid ontwikkelen en bestaand beleid uitvoeren, heeft de provincie ook andere rollen en taken waarmee ze de ontwikkeling van de landbouw- en agrarische sector kan ondersteunen. De provincie onderscheidt vier rollen waarmee de provincie uitvoering geeft aan haar beleid (zie kader). Naast de rollen beschrijft dit hoofdstuk het instrumentarium van de provincie op hoofdlijnen. In de actualisatie van het programma Toekomstgerichte Landbouw werken we de uitvoering verder uit.

4.1 Agenderen

Bij agendering gaat het over de mate waarin de landbouwkoers letterlijk op de agenda komt van de landelijke en Europese overheid, medeoverheden en de partners waarmee de provincie in het landelijk gebied samenwerkt. Het gaat hierbij over de volgende onderwerpen:

- Doelsturing en de beloning en juridische borging daarvan;
- Het sluiten van de (regionale) kringlopen;
- Aandacht voor de samenwerking tussen akkerbouw en melkveehouderij en
- Experimenteeruimte die hier in de regelgeving voor nodig is.

Zowel op Rijks- als Europees niveau worden beleidsontwikkelingen verwacht. Om krachten te bundelen wordt er in Noordelijk verband samengewerkt voor agendering van landbouwprioriteiten zoals voedselzekerheid, verdienvermogen en innovaties.

Ook is er vanuit de provincie inzet op de ontwikkeling van duurzame nutriëntenstromen (Renure en krachtvoervervangers), mest en gewasbeschermingsmiddelen, Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) en Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer. Hierbij worden praktische tegenstrijdigheden in wet- en regelgeving geagendeerd en experimenteeruimte gevraagd.

Provinciale rollen in de contourennota Omgevingsvisie “Horizon van Drenthe”

In de contourennota Omgevingsvisie “Horizon van Drenthe”, wordt de volgende indeling van provinciale rollen en bijbehorende instrumenten als basis genomen:

Rechtmatige en kaderstellende provincie

In deze rol is ons handelen gebaseerd op wettelijke taken. We handelen en besluiten in overeenstemming met de geldende regels. Instrumenten die passen bij deze rol zijn de Omgevingsverordening, vergunningen, ontheffingen en vrijstellingen.

Presterende provincie

In deze rol gaat om het effectief en efficiënt bereiken van meetbare doelen. Voorbeelden van instrumenten zijn prestatiecontracten en uitvoeringsovereenkomsten. Het voldoen aan de KPI's in Duurzaam Boeren Drenthe is hier een voorbeeld van.

Netwerkende en samenwerkende provincie

In deze rol gaat het ons om het bereiken van onze doelen met behulp van de inspanning van anderen. We formeren coalities van partijen, die vanuit gedeelde belangen de benodigde middelen inbrengen om een probleem op te lossen. Daarbij hebben wij vaak de regierol. Voorbeelden van beleidsinstrumenten die hier ingezet worden zijn samenwerkingsovereenkomsten en convenanten. Denk aan de AgroAgenda Noord Nederland, het aanhaken van de Groenmanifest partners bij Duurzaam Boeren Drenthe en de samenwerking met waterschappen bij het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer.

Responsieve of faciliterende en stimulerende provincie

Bij deze rol gaan we uit van de veerkracht en de maatschappelijke energie van de samenleving. Het gaat om beweging die onze doelen ondersteunt of beweging die we graag willen bijsturen. Instrumenten die we hierbij inzetten zijn bijvoorbeeld: het in de schijnwerpers zetten van bepaalde initiatieven of het faciliteren van (en ruimte bieden aan) initiatieven ‘van onderop’ met subsidies, het uitvoeren van onderzoek of het opzetten van een kennisnetwerk. Ook het ondersteunen, volgen en bijdragen aan gebiedsaanpakken, gebiedsoffertes en gebiedsvisies is hier een voorbeeld van.

4.2 Faciliteren en regisseren

Een andere rol van de provincie is faciliteren en regisseren van gewenste ontwikkelingen. Dat gebeurt niet alleen in de Landbouwkoers, maar ook in de Economische Koers, de Sociale Agenda en de Agenda Recreatie en Toerisme. De bijbehorende instrumenten zijn hieronder vetgedrukt. De invloed van de provincie op het sturen van marktontwikkelingen is beperkt. Wel brengen wij als provincies, of samen met medeprovincies zoals in de AgroAgenda Noord Nederland verwerkende partijen, als ook de levensmiddelenindustrie en banken bij elkaar. Op kleine schaal gaat het om korte ketens en de relatie tussen consumenten/burgers.

Om nieuwe innovaties, onderzoek en ideeën uit te testen is soms **Experimenteerruimte** nodig. Als experimenteergebied kan de provincie vanuit de AgroAgenda Noord-Nederland meer gebruik maken van de mogelijkheden om ervaring op te doen en ondernemers ruimte te bieden om te experimenteren. Het creëren van ruimte in wet- en regelgeving is een voorwaarde voor ontwikkeling naar doelsturing. Als experimenteergebied geeft de provincie een concrete invulling om bij te dragen aan de opgaven van de toekomst. Uitgangspunt hierbij is dat provincies en partners 'het gewoon gaan doen' in Drenthe en met elkaar laten zien waartoe de landbouwsector in staat is. We laten zien dat dit ook op een andere manier kan dan vandaag, waarbij beleid vanuit maatregelen en sectoren wordt voorgeschreven. In plaats van middelvoorschriften wil Drenthe (meer) experimenteerruimte voor doelsturing. Vooral waar het gaat om experimenten op het gebied van verbreding, het sluiten van kringlopen en de samenwerking tussen akkerbouw en melkveehouderij. De uitdaging ligt in de hoeveelheid ruimte die gegund wordt om het anders te doen en hier lering uit te trekken.

In een **Gebiedsproces** ontstaat duidelijkheid over de richting op gebieds- en bedrijfsniveau. Er zit energie en noodzaak bij de ondernemers in het gebied wat een gebiedsgerichte aanpak van onderop mogelijk maakt. De gedeelde verantwoordelijkheid en intrinsieke motivatie vanuit het gebied moet dienend zijn aan en passend zijn bij de doelen. De rol van de provincie is om doelen, opgaven en kaders helder te maken en verder faciliterend en regisserend te treden.

Dat betekent dat grondeigenaren gelijkwaardig aan tafel zitten in dit gebiedsproces. Bijpassende kreten zijn 'samen', 'naoberschap' en 'de schouders eronder'. De provincie Drenthe heeft het Drents Programma Landelijk Gebied (DPLG) gestopt, maar neemt wel de verantwoordelijkheid voor haar deel van de wettelijke opgaven. Initiatieven die van onderop al in gang zijn gezet, waarvoor het initiatief vanuit ondernemers en aanwonenden zelf is genomen, wil de provincie waar mogelijk verder ondersteunen. In deze gebiedsprocessen spelen gemeenten, waterschappen en TBO's een belangrijke rol om tot oplossingen in het gebied te komen.

Met het bestaand **Grondbeleid** kan de provincie ook een faciliterende en regisserende rol spelen. In april 2024 is de nota 'Grondbeleid Drenthe' vastgesteld. Dit beleid wordt ingezet voor verschillende beleidsvelden die ook in deze landbouwkoers naar voren komen.

Het aankopen, verkopen en of ruilen van gronden zijn belangrijke instrumenten uit het grondbeleid die een bijdrage kunnen leveren aan beleidsvelden zoals agrarische structuurverbetering, natuurontwikkeling en de wateropgave. Kavelruil en bedrijfsverplaatsingen dragen bij aan het obstakelvrij maken van gronden zodat ze kunnen bijdragen aan de beleidsdoelen en de wettelijke opgaven. Dit betekent ook dat de provincie in gebiedsprocessen de grondvoorraad faciliterend kan inzetten voor doelen in het landelijk gebied. Waar nodig kan de provincie hier meer regie op nemen. Bij het realiseren van de opgaven die de eigendommen van ondernemers raken zoeken we de samenwerking waar dat mogelijk is.

De concrete uitwerking van het grondbeleid wordt op basis van beleidsdoelen uitgewerkt in een grondstrategieplan. Hier wordt de afweging gemaakt hoe actief grondbeleid gevoerd wordt en hoe wordt omgegaan met het grondbezit in het landelijk gebied.

Daarnaast speelt de provincie ook een rol bij het faciliteren van **Onderzoek**. De provincie wil ondersteuning geven om kennishiaten die er zijn of naar voren komen oplossen, vooral waar het gaat om praktische kennis die snel toepasbaar is. Dat zal vooral in noordelijk verband zijn (de AgroAgenda Noord-Nederland) of in andere samenwerkingsverbanden waar de provincie aan deelneemt. De provincie vindt het daarbij wel belangrijk dat de opgedane kennis snel bij de agrarisch ondernemers gebracht wordt zodat het onderdeel wordt van de bedrijfsvoering.

Vervolgens is **Monitoring** een belangrijk onderdeel van de beleidscyclus. Het helpt bij de beoordeling of de provincie invulling geeft aan de landbouwkoers en aan het programma Toekomstgerichte Landbouw. Lukt het om de geformuleerde doelen te realiseren, en heeft de provincie invloed op het realiseren van de doelen? Resultaten uit de monitoring kunnen aanleiding zijn om de wijze van doorwerking en uitvoering van de landbouwkoers aan te passen. Op dit moment bestaat de monitoring vooral uit het verzamelen van een aantal kerngegevens. De provincie moet dit instrument nog verder uitwerken. Monitoring is vooral relevant, omdat de Noordelijke Rekenkamer eerder constateerde dat onvoldoende duidelijk is of de subsidies die de provincie uitgeeft wel voldoende resultaat geven. We zien nu dat subsidieregelingen vlot overtekend worden en wellicht niet bij alle ondernemers die daar mogelijk wel voor in aanmerking komen, terecht komen. Daarnaast is het ook van belang om te weten hoever de provincie is met het behalen van de verschillende opgaven, denk aan borging van de stikstofreductie.

4.3 Stimuleren

Bij stimuleren gaat het vaak over het financieel belonen van agrarisch ondernemers om duurzamer te werken, of om onderzoeksbedrijven te helpen bij de ontwikkeling van nieuwe technieken.

Met het instrument (marktconforme) **Betalingen/beloningen** voor maatschappelijke diensten zijn een goede samenwerking en afspraken over een eenduidig beloningssysteem met het Rijk nodig. Ook is het van groot belang dat marktpartijen aansluiten op dit KPI-beloningssysteem. Binnen het programma Duurzaam Boeren Drenthe experimenteert de provincie met doelsturing en betaling/beloning op gerealiseerde doelen/streefwaarden.

Het instrument **Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer** zetten we in voor de leefgebieden voor verscheidende soorten in landbouwgebieden. Het Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer (ANLb) is hierbij één van de onmisbare instrumenten die wij inzetten voor het verbeteren van de leefgebieden van (inter)nationale en Drentse soorten en het versterken van verbindingen voor het behalen van deze doelen. Dit laatste kan het meest effectief zijn in gebieden direct naast en om natuurgebieden. ANLb wordt ook ingezet om de ecologische verbindende functies van landschapselementen te versterken. Boerenlandvogels zijn een belangrijk onderdeel van het agrarisch natuurbeheer. Wij zetten ons vooral in voor soorten waarvoor Drenthe een belangrijk leefgebied is. Daarmee zijn de akkervogels en soorten van de kleinschalige landschappen voor Drenthe van groter belang dan de weidevogels. De populatie van deze vogels is de afgelopen decennia sterk afgenomen. Naast de inzet op biodiversiteitsdoelen wordt het ANLb ook ingezet voor verbreding met water- en klimaatbeheerdoelen en kan het nog verder worden uitgebouwd als instrumentarium voor de doorontwikkeling van de landbouw. Het ANLb wordt landelijk ingekaderd in verband met staatssteun en cofinanciering vanuit het GLB-NSP. Naast het ANLb zijn in het coalitieakkoord extra middelen beschikbaar gesteld voor boerenlandvogels.

Met het instrument **Subsidies** heeft de provincie de mogelijkheid om innovaties en initiatieven te stimuleren die bijdragen aan de richting van de koers. De provincie heeft hiervoor op dit moment drie mogelijkheden: 1) de Drentse subsidieregeling Toekomstgerichte Landbouw 2) subsidie voor de niet grondgebonden maatregelen/interventies uit het GLB-NSP (het Europees plattelandontwikkelingsfonds) en 3) subsidie vanuit de diverse specifieke uitkeringen van het Rijk voor de landbouw, waaronder de subsidieregeling voor het laaghangend fruit (zie <https://www.snn.nl/zakelijke-subsidies/reductie-stikstof>).

Voor het stimuleren van het verbeteren van de waterkwaliteit en kwantiteit op het agrarisch bedrijf zijn er een aantal **waterprogramma's** beschikbaar in de provincie Drenthe, zoals het Deltaprogramma Agrarisch Waterbeheer, de zoetwaterprogramma's en het Uitvoeringsprogramma Drentsche Aa (UPDA).

4.4 Reguleren

De **Omgevingsvisie** is een verplicht instrument onder de Omgevingswet. Het is een strategische langetermijnvisie voor de gehele fysieke leefomgeving van de provincie Drenthe. De Omgevingsvisie beschrijft de hoofdlijnen van de kwaliteit van de leefomgeving en van het voorgenomen beleid voor het gebruik, beheer, bescherming en behoud van de provincie. De provincie werkt momenteel aan nieuwe Omgevingsvisie, die zich richt op 2050. De planning is gericht op besluitvorming door provinciale staten in 2026. In de Contournota die hoort bij de nieuwe Omgevingsvisie heeft GS haar ambities voor de toekomst van Drenthe geschetst.

De Omgevingsvisie bindt alleen de provincie. Gemeenten en waterschappen dienen wel rekening te houden met de provinciale Omgevingsvisie, net als dat wij ons hebben te verhouden tot de nationale Omgevingsvisie. De Omgevingsvisie werkt door in de regels in de **Provinciale Omgevingsverordening**. Deze regels zijn bindend voor anderen.

Doordat de nieuwe Omgevingsvisie de samenhang tussen water en bodem, landbouw, natuur en verstedelijking schetst, vormt het ook een basis voor de toekomst van de landbouw in Drenthe. De nieuwe Omgevingsvisie krijgt een doorvertaling in de Omgevingsverordening en vormt de basis voor een nadere uitwerking in programma's en agenda's.

Voor het instrument **vergunningverlening** is afstemming met landelijk overheid belangrijk omdat op nationaal niveau de juridische borging gelijk moet zijn. Keuzes in ruimtelijke ordening ten aanzien van klimaatverandering en waterbeheer zijn provinciale instrumenten met wezenlijke impact op grondgebruik door de landbouw. De provincie zoekt al langere tijd naar oplossingen voor de PAS-melders, maar ook andere projecten en activiteiten zijn lastig te vergunnen.

BIJLAGE 1

Kwaliteitsbeeld AgroAgenda Noord-Nederland

Bron: <https://www.agroagendannl/content/uploads/2024/02/Kwaliteitsbeeld.pdf>







