



DE TRANSFORMATIEOPGAVE IN DE SECTOR LANDBOUW EN LANDGEBRUIK

Discussienotitie in het kader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

Hiddo Huitzing en Pia Nabielek
29 maart 2024

PBL

Colofon

De transformatieopgave in de sector Landbouw en Landgebruik: discussienotitie in het kader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Den Haag, 2024

PBL-publicatienummer: 5444

Contact

Eva.Kunseler@pbl.nl

Auteurs

Hiddo Huitzing en Pia Nabielek

Met dank aan

Het PBL is dank verschuldigd aan Daan Boezeman (PBL) en Emma van der Zanden (PBL) voor review, en aan Henk Goris (EZK), Mathijs Veenkant (EZK), Sarah Sijses (LNV) en Tim Lohman (LNV) voor uitwisseling over de transformatieopgave in de sector Landbouw en Landgebruik.

Toegankelijkheid

Het PBL hecht veel waarde aan de toegankelijkheid van zijn producten. Mocht u problemen ervaren bij het lezen ervan, dan kunt u contact opnemen via info@pbl.nl. Vermeld daarbij s.v.p. de naam van de publicatie en het probleem waar u tegenaan loopt.

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2024), De transformatieopgave in de sector landbouw en landgebruik: Discussienotitie in het kader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyses op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Colofon	2
Ten geleide	4
1 Inleiding op de sector landbouw en landgebruik	5
1.1 De transformatieopgave in de sector landbouw en landgebruik	5
1.2 Aanpak van de klimaatopgave landbouw en landgebruik	6
1.3 Centrale uitdaging: maatschappelijke verandering in het landelijk gebied	8
2 Transformerend vermogen in de sector landbouw en landgebruik	10
2.1 Werken aan richtinggevend vermogen in de sector landbouw en landgebruik	11
2.2 Werken aan adaptief vermogen in de sector landbouw en landgebruik	13
2.3 Werken aan systeeminnovatief vermogen in de sector landbouw en landgebruik	14
2.4 Werken aan legitimerend vermogen in de sector landbouw en landgebruik	15
Referenties	17

Ten geleide

Verkennde sectoranalyses¹ zijn onderdeel van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid, die op verzoek van de Ministeries van EZK, BZK, IenW en LNV door het PBL en het VU Athena Instituut wordt uitgevoerd in 2023 en 2024. In deze lerende evaluatie onderzoeken PBL/VU het transformerend vermogen van het klimaatbeleid² met beleidsactoren die werken aan het klimaatbeleid. Meer informatie is beschikbaar op de projectwebsite: www.pbl.nl/lekb.

Deze notitie presenteert de verkennende sectoranalyse van de sector Landbouw en landgebruik (zonder de glastuinbouw). Een verkennende sectoranalyse heeft als doel om discussiepunten op te werpen om het gesprek met relevante (beleids)actoren te voeren over hoe het transformerend vermogen in de sector zich ontwikkelt en kan worden versterkt. De bedoeling hiervan is om het sectorbeleid in ander licht te plaatsen, geredeneerd vanuit de *transitieopgaven* in plaats van geredeneerd vanuit de vraag naar voortgang richting emissiereductiedoelen.

We brengen vragen en discussiepunten naar voren, die de kern beogen te raken van weerbarstige kwesties die het sectorbeleid parten spelen. Deze kwesties zijn weerbarstig omdat ze de vinger leggen op de inherente spanning tussen noodzakelijke veranderingen enerzijds en de weerbarstige werkelijkheid anderzijds. Het is onwaarschijnlijk dat die weerbarstige werkelijkheid (snel) volledig zal veranderen. De veronderstelling achter deze aanpak is echter dat het expliciteren van de kwesties kan helpen een ‘transformatieve overheid’ in stelling te brengen.

In de verkennende sectoranalyse belichten we slechts een topje van de ijsberg. We doen geen uitputtende of verdiepende analyse van het sectorbeleid. Het doel dat deze notitie dient is dan ook eerst en vooral een gesprek op te starten over de vermogens van een transformatieve overheid, zoals die zichtbaar worden in het werken aan een zo klimaatneutraal mogelijke landbouw en landgebruik. We brengen discussiepunten voorbeeldgewijs naar voren, toegespitst op actuele ontwikkelingen in en inzichten over het sectorbeleid en de uitdagingen waar zij zich mee geconfronteerd ziet.

¹ Voor vijf sectoren worden verkennende analyses uitgevoerd in het kader van de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: Mobiliteit, Gebouwde Omgeving, Industrie, Landbouw en Landgebruik (deze notitie) en Energiesysteem.

² Transformerend vermogen is het vermogen van de betrokken beleidsactoren, en van het geheel aan processen, structuren en regels waar zij mee te maken hebben, om fundamentele veranderingen door te voeren die nodig zijn voor het realiseren van klimaatneutraliteit (Kunseler & Huitzing et al., 2022; Nabielek et al., 2023).

1 Inleiding op de sector landbouw en landgebruik

1.1 De transformatieopgave in de sector landbouw en landgebruik

In het Klimaatakkoord (EZK, 2019) is afgesproken dat de Nederlandse landbouw en het landgebruik in 2050 klimaatneutraal moet zijn. Het Klimaatakkoord spreekt over een ingewikkelde opgave. Enerzijds omdat broeikasgasemissies in de Nederlandse landbouw niet te vermijden zijn. Bij het houden van vee en het aanwenden van (kunst)mest zullen altijd restemissies overblijven. Anderzijds omdat landgebruik kansen biedt om, door koolstofvastlegging, emissies te compenseren (ibid.). Koolstofvastlegging in bomen, planten, gewassen en landbouwbodems zijn van vitaal belang voor het bereiken van klimaatneutraliteit (EZK, 2023a, p. 32).

De sector streeft naar een gecombineerde aanpak van drie deelgebieden: de landbouw (veehouderij en akkerbouw), het landgebruik en de glastuinbouw. In deze notitie behandelen we voornamelijk de landbouw (excl. glastuinbouw) en het landgebruik.

De broeikasgasemissies van de landbouw bestaan uit CO₂- en methaanemissies door energieverbruik in de landbouw en procesemissies methaan & lachgas, plus CO₂-emissie door het gebruik van kalkkunstmest en ureum, en uit indirecte CO₂-emissie door niet-methaan vluchtige organische stoffen (NMVOS). Het energieverbruik zit voornamelijk in de glastuinbouw waar we hier verder beperkt op in gaan (PBL et al., 2023).

Landgebruik, landgebruiksverandering en bosbouw, internationaal samengevat als LULUCF (Land Use, Land-Use Change and Forestry), hierna landgebruik genoemd, vormen een integraal onderdeel van het klimaatbeleid. Landgebruik kan zowel leiden tot emissies van broeikasgassen als tot verwijdering van broeikasgassen uit de atmosfeer doordat vegetatie CO₂ vastlegt. Nederland kent door de veenweidegebieden en het inklinkende veen waarbij CO₂ een netto-emissie van broeikasgassen door landgebruik (PBL et al., 2023).

Het transformatieproces in de sector vraagt zodoende werk op verschillende fronten. In de landbouw is klimaatwinst op verschillende manieren te behalen, bijvoorbeeld door krimp van de vee-stapel en door minder kunstmestgebruik of door innovatieve technieken of andere diervoeding. In de glastuinbouw gaat het om energieverbruik, aardgas en elektriciteit. Voor het landgebruik draait het om de manier waarop het land gebruikt wordt (zo geeft grasland bijvoorbeeld een hogere koolstof opname dan akkerbouwland), de verhoging van het waterpeil van veengronden en het vergroten van het areaal bos.

In de volgende paragraaf schetsen we eerst de globale inzet van het klimaatbeleid in de landbouw en het landgebruik, waarna we de analyse toespitsen op centrale, maatschappelijke uitdagingen in het landelijke gebied.

1.2 Aanpak van de klimaatopgave landbouw en landgebruik

In het Beleidsprogramma Klimaat wordt de ambitie neergezet van een transitie naar een toekomstbestendige, duurzame landbouw en een waardevol landelijk gebied in 2050 (EZK, 2023a, p. 32). Voor deze transitie wil het kabinet de opgaven op het gebied van stikstof, klimaat, natuur en water in samenhang aanpakken en een toekomstperspectief bieden voor agrarische ondernemers (ibid.).

Een toekomstbestendige, duurzame landbouw en een waardevol landelijk gebied wordt als volgt geïnterpreteerd: *“In 2050 werkt de landbouw in zo klein als mogelijk en zo groot als nodige gesloten grondgebonden kringlopen, in balans met de ecologische draagkracht van de omgeving. 2050 is ook het jaar waarin Nederland klimaatneutraal wil zijn. Om die ambities te realiseren zijn op de korte termijn, richting 2030, flinke stappen nodig. De landbouw zet die stappen door de uitstoot van broeikasgassen te reduceren en door in landgebruik koolstof (CO₂) vast te leggen. Verder vervult de landbouw een relevante rol in de energietransitie door hernieuwbare energie op te wekken en door om te schakelen naar duurzame brandstoffen voor tractoren en mobiele werktuigen.”* (EZK, 2023a, p. 32).

Naast deze langetermijnambitie voor het landelijk gebied formuleert het Beleidsprogramma Klimaat indicatieve restemissiedoelen voor de periode t/m 2030. Het gaat hier om de te behalen indicatieve restemissie van 17,9 Mton voor de landbouw (incl. glastuinbouw) en voor het landgebruik 1,8 Mton CO₂eq. in 2030 (EZK, 2023b, p.6; LNV, IenW en BZK, 2023, p.45).

Beleidsmatige aanpak van de klimaatopgave

In hoofdlijnen bestaat het nationale klimaatbeleid voor de landbouw en het landgebruik uit drie delen (EZK, 2023a, p. 33):

1. Het uitvoeren van het Klimaatakkoord
2. De gecombineerde aanpak in het landelijk gebied
3. Het samenhangende pakket ter verduurzaming van de glastuinbouw

Het eerste deel gaat over de maatregelen in het Klimaatakkoord (EZK, 2019, p. 119). Deze maatregelen zijn opgedeeld in zeven thema's: Veehouderij, Veehouderij rondom Natura2000-gebieden, Veenweidegebieden, Landbouwbodems en vollegrondsteelt, Bodem, bos en natuur, Glastuinbouw, en Voedselverspilling, reststromen en biomassa.

Het tweede deel, 'De gecombineerde aanpak in het landelijk gebied' focust op het reduceren van de stikstof- en broeikasgasuitstoot, het vastleggen van koolstof en het verbeteren van de natuur- en de waterkwaliteit. Het derde deel, een 'samenhangend pakket voor de verduurzaming van de glastuinbouw', richt zich op het terugdringen van aardgasgebruik en het stimuleren van alternatieven als elektrificatie. De voortzetting van het Klimaatakkoord wordt in het beleidsprogramma Klimaat gecombineerd met de structurele aanpak stikstof (EZK, 2023a, p. 35-36). De instrumenten waarmee nieuwe restemissiedoelen gerealiseerd moeten worden, zijn door EZK in opgedeeld in negen hoofdlijnen:³ subsidieregeling hoogwaardige mestverwerking; subsidieregeling brongerichte

³ Deze indeling is deels een voortzetting van de thema's uit het Klimaatakkoord en deels een specificatie van instrumenten gericht op de veehouderij. De drie thema's uit het Klimaatakkoord die terugkomen zijn: landbouwbodems, de veenweide aanpak en de bodem, bos en natuur aanpak. Hierbij wordt

verduurzaming stal- en managementmaatregelen; geïntegreerde aanpak uitstoot methaan en ammoniak; aanscherping emissienormen voor ammoniak voor nieuwe stallen; een landelijke beëindigingsregeling voor veehouderijen (onderdeel van de structurele aanpak stikstof); individuele afrekenbaarheid (van ondernemers). Concrete beleidsmaatregelen voor de stikstof aanpak zijn vastgelegd in het Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering (LNV, 2022b).⁴

De gecombineerde aanpak in het landelijk gebied

De gecombineerde aanpak van natuur (stikstof), water en klimaatdoelen in het landelijk gebied is vervolgens verder uitgewerkt binnen het Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (LNV, IenW & BZK, 2023). Het Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied (NPLG) richt zich op de realisatie van de klimaatopgave voor veehouderij en akkerbouw, incl. mestaanwending (ibid.). Het NPLG is ook het belangrijkste instrument om te voldoen aan het doel uit de Methaanstrategie. Hiermee verplicht Nederland zich om tussen 2020 en 2030 de nationale methaanemissie met 30 procent te reduceren (LNV, 2022a; PBL et al., 2023, p. 9).

Een speciaal onderdeel van het NPLG in deze context is dat het behalen van de doelen lokaal maatwerk vereist. De regionale uitwerking van natuur (stikstof), water en klimaatdoelen in het landelijk gebied gebeurt onder regie van de 12 provincies in hun eigen gebiedsprogramma, ook wel de Provinciale Programma's Landelijk Gebied (PPLG's) genaamd (LNV, IenW & BZK, 2023). In aanvulling ontwikkelt het Ministerie EZK normerend en beprijzend beleid als input voor de regionale uitwerking (LNV, IenW & BZK (2023).

Andere beleidsprogramma's die inhoudelijk sterke samenhang vertonen met het NPLG zijn (naast het bovengenoemde Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering): het Natuurpact, het Programma Natuur en de Brief Water en Bodem Sturend.

Onzekerheden rondom de aanpak van de klimaatopgave

Bij de gecombineerde aanpak van het landelijk gebied spelen meerdere grote onzekerheden. Zoals het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO) Klimaat (2023, p5) stelt, lijken stevige kaders te ontbreken in de regionale en landelijke afspraken. Het NPLG is nog in ontwerp en wordt parallel daaraan uitgevoerd. Zowel Rijk als provincies zijn verantwoordelijk voor het behalen van de klimaatdoelen in de sector (LNV, IenW & BZK, 2023, p.46-47). De doelen zijn gekwantificeerd en verdeeld over de 12 provincies. Een deel van de uitvoering is daarmee belegd bij de provincies die daarvoor provinciale plannen landelijk gebied (PPLG's) ontwikkelen. PBL heeft eind februari 2024 samen met de WUR, het RIVM en Deltares een ex ante analyse opgeleverd over het NPLG, de PPLG's en hun bijdrage aan het doelbereik (Boezeman et al., 2024).

Daarnaast is er nog geen wenkend perspectief voor agrarische ondernemers. Perspectief dat nodig is voor structurele veranderingen in de landbouw. Bij de presentatie van de startnotitie NPLG schreef de minister "Vanwege de samenhang met een toekomstbestendige ontwikkeling van de landbouw en

ingezet op de landbouwbodems met het Nationaal Programma Landbouwbodems en het onderzoeksprogramma Slim Landgebruik; op de veenweide aanpak met het Veenplan en op de bodem, bos en natuur aanpak met de Bossenstrategie en maatregelen natte natuur (Rijksoverheid, 2020; Interprovinciaal Overleg & LNV, 2020).

⁴ Voor een overzicht van deze maatregelen verwijzen we naar: <https://www.pbl.nl/publicaties/monitoring-en-evaluatie-van-het-programma-stikstofreductie-en-natuurverbetering-syntheserapport>

het belang van voedselzekerheid wordt gelijktijdig met deze startnotitie [de startnotitie NPLG] de Kamerbrief ‘perspectieven voor agrarische ondernemers’ gepubliceerd” (LNV, 2022, p.1-2). De Kamerbrief ‘perspectieven voor agrarische ondernemers’ viel echter niet goed bij de Tweede Kamer. Het NPLG zonder perspectief voor de landbouw viel niet goed in de maatschappij (‘stikstofkaartje’, boerenprotesten). Een paar maanden later stapte de minister van LNV verantwoordelijk voor het perspectief op. De nieuwe minister van LNV besloot toen een landbouwakkoord te sluiten.

Het landbouwakkoord is nooit gesloten, maar PBL heeft wel een reflectie op het concept landbouwakkoord gemaakt (PBL, 2023b). Het conceptakkoord bevatte sterke punten. Desondanks concludeerde de reflectie dat het halen van de klimaat en stikstofdoelen in 2030 met het landbouwakkoord onwaarschijnlijk was. Zonder fundamentele keuzes in de landbouw lijkt het halen van de doelen niet mogelijk (PBL, 2023a, p.18-19).

Het interdepartementaal beleidsonderzoek naar aanvullend klimaatbeleid voor 2030 en 2050 (IBO 2023, p.5) pleit voor sturen op de omvang van de veestapel (‘onvermijdelijk’) en het verlagen van de Nederlandse consumptievoetafdruk. Het sturen op de omvang van de veestapel ligt politiek gevoelig en gebeurt momenteel niet, behalve door het uitkopen van boeren en aanvullende eisen aan de bedrijfsvoering uit bijvoorbeeld het 7^e Nitraatactieprogramma. Ook het verlagen van de Nederlandse consumptievoetafdruk is beperkt. Daarnaast draagt het verlagen van de Nederlandse consumptievoetafdruk bij aan het verlagen van de mondiale broeikasgasemissies, maar heeft het slechts een beperkt effect op de Nederlandse klimaatdoelen omdat de productie en consumptie van voedsel in Nederland behoorlijk losgekoppeld van elkaar zijn (PBL, 2019). Een evaluatie van de Voedselagenda 2016-2020 concludeert dat het beleid onvoldoende is om de benodigde stappen te zetten naar een integraal duurzamer, robuuster en gezonder voedselsysteem (PBL 2023a, p 89).

Zonder beleid gericht op verandering en perspectief voor de boeren lijken structurele veranderingen onwaarschijnlijk en zonder structurele verandering worden de klimaatdoelen (en stikstof, natuur, KRW-doelen) in de landbouw en het landgebruik niet gehaald.

Samenvattend, het klimaatbeleid voor landbouw, zonder de glastuinbouw, en landgebruik wordt vormgegeven in het Ontwerp NPLG. De doelen zijn concreet en verdeeld over de provincies. Voor het halen van de doelen zijn structurele veranderingen in de landbouw en het landgebruik nodig. Het beleid gericht op die structurele veranderingen in de vorm van perspectief voor de landbouw en/of sturen op de omvang van de veestapel en de consumptievoetafdruk is echter beperkt uitgewerkt.

1.3 Centrale uitdaging: maatschappelijke verandering in het landelijk gebied

In december 2023 heeft PBL een verkenning uitgebracht die het landelijk gebied typeert als een (maatschappelijke) transformatieopgave: *“In het landelijk gebied liggen grote opgaven om de natuur te herstellen, de waterkwaliteit en -kwantiteit te verbeteren en de broeikasgasuitstoot van landbouw en landgebruik te reduceren. [...] [Er is] sprake van een stapeling van oude en nieuwe (inter)nationale doelen, afspraken en verplichtingen in het landelijk gebied. Om de doelen te halen moeten fundamentele keuzes gemaakt worden in de landbouw en in het landgebruik (PBL, 2023). En ondertussen de leefbaarheid, het landschap en het principe van niet afwentelen op elders en later in het vizier te houden. [...]”* (PBL, VU en WUR, 2023, p. 14).

In het huidige beleid is, gegeven de nadruk op emissiereductie in 2030 en de regionale verdeling van klimaatdoelen over de 12 provincies, minder aandacht voor de maatschappelijke uitdagingen waar de samenleving in het landelijk gebied voor staat. Een aantal aspecten die aangrijpen op sociale, culturele en economische werkelijkheden krijgen slechts beperkte aandacht in het beleid:

- 1.) Een centrale uitdaging is om rekening te houden met klimaatbestendigheid, biodiversiteit én leefomgevingskwaliteit. *“Het klimaatdoel is het uitgangspunt, maar er wordt tegelijkertijd gezocht naar een optimale synergie met [...] andere doelen.”* (EZK, 2019, p.117). De vraag is dan, op welke wijze kan de overheid navigeren tussen ‘harde’ (klimaat)doelen en de ‘andere’ doelen zoals: boeren en tuinders die gewaardeerd willen worden en een goed inkomen verdienen, een leefbaar waardevol beheer van natuur en het (kenmerkend Nederlands) landschap (ibid.).
- 2.) Een tweede, hieraan gerelateerde uitdaging is hoe omgaan met de maatschappelijke dynamiek. Rond de klimaatopgave en andere opgaven in het landelijk gebied (en de gevolgen daarvan voor de leefbaarheid en het landschap) botsen de ideeën van een breed spectrum van belanghebbenden, van Farmers Defence Force tot Mobilisation for the Environment (PBL, VU en WUR, 2023, p. 4). Remkes vertelde bij de presentatie van zijn rapport ‘Niet alles kan overal’ in oktober 2022 dat hij geschrokken was ‘van de oprechte wanhoop in de ogen van redelijke mensen’ (NOS, 2022). Hij sprak over de boeren. De agrarische sector heeft, zo ging hij verder, de afgelopen jaren te maken gehad met zwalkend en soms falend beleid. Een klein jaar later was weer oprechte wanhoop in de ogen van redelijke mensen te zien, toen hele redelijke mensen de A12 gingen bezetten (NOS, 2023; Een Vandaag, 2023). Recent gevolgd door hele redelijke boswachters. Wederom door zwalkend en soms falend beleid (Natuurmonumenten, 2023).
- 3.) Hieruit volgt een derde uitdaging, namelijk de combinatie van prestatiegerichte vormen van overheidssturing en een gebiedsgerichte sturingsaanpak. Binnen de sector landbouw en landgebruik wordt middels het NPLG ingezet op zowel harde doelen als op regionale verdeling en gebiedsprocessen. De vraag is: wat is leidend, wat heeft prioriteit, de regionale verdeling van klimaatdoelen of de gebiedsgerichte uitwerking die wellicht afwijkt van gestelde doelen? Zijn de belangen van gebiedspartijen – bewoners, boeren en ondernemers – leidend? Vooral ook omdat *“Veel van de geagendeerde beleidsmaatregelen leunen op vrijwilligheid, moeten nog ontwikkeld worden of op een veel grotere schaal dan in het verleden worden toegepast. Gebiedsprocessen kennen lange doorlooptijden. Het is bovendien de vraag of de som van het doelbereik van de provinciale plannen optelt tot het gewenste doel van de nationale opgave* (PBL, 2023: 19; zie ook PBL & WUR, 2023).
- 4.) Daarnaast is beleid dat zich richt op het halen van de doelen in 2030 mogelijk suboptimaal voor het doelbereik op de langere termijn (2050). Duurzame landbouw in Nederland vraagt ook een verduurzaming van de voedselconsumptie en bijdragen van de ketenpartijen aan deze verduurzaming. In het transformatieproces naar een klimaatneutrale landbouw en landgebruik zijn kringlopen van grondstoffen zoveel mogelijk gesloten: *“Akkerbouw, veehouderij en tuinbouw gebruiken in de eerste plaats grondstoffen uit elkaars ketens en reststromen uit de voedingsmiddelenindustrie en voedingsketens. Gewasresten, voedselresten, procesafval en mest worden opnieuw benut of verwerkt tot nieuwe producten.”* (EZK, 2019, p.117). Het kabinet erkent dit, maar de benodigde transitie naar een duurzamer landbouw-voedselsysteem wordt echter nog onvoldoende ondersteund door het huidige beleid, het ontbreekt vooral aan langetermijnvisie en sturing (PBL, VU & WUR, 2023; PBL, 2023).

2 Transformerend vermogen in de sector landbouw en landgebruik

Om vanuit de inzet in het klimaatbeleid de transformatie naar een klimaatneutrale samenleving te helpen maken, wordt in de Lerende Evaluatie Klimaatbeleid het beleidsproces in termen van vier vermogens belicht: *richtinggevend vermogen*, *adaptief vermogen*, *systeeminnovatief vermogen* en *legitimerend vermogen* (zie kader 2.1).

2.1 Vier bouwstenen van transformerend vermogen

Ook al is de klimaatcrisis in allerlei opzichten uniek, toch kunnen we van alles leren over wat er komt kijken bij maatschappelijke veranderingen die nodig zijn om de klimaatdoelen te halen. Op basis van literatuur over systeemverandering, transitie, maatschappelijke transformatie en beleid en bestuur zijn de hieronder onderscheiden vermogens geconceptualiseerd (Nabielek et al., 2023). De werkhypothese is dat deze vermogens in het klimaatbeleid (h)erkend moeten worden, wil dit beleid tijdig en eerlijk de nodige maatschappelijke veranderingen mogelijk maken. In deze discussie kijken we steeds vanuit wat deze vermogens behelzen naar de uitdagingen waar de sector elektriciteit mee te maken heeft.

1. Richtinggevend vermogen

Het vermogen om beleidsambities en -doelen vanuit de langetermijnpoging en missie te definiëren en om leiderschap te nemen om beleidsprocessen vervolgens te coördineren en onderling te verbinden in het licht van deze ambities en doelen.

2. Adaptief vermogen

Het vermogen om op flexibele wijze lopende beleidsprocessen aan te passen en bij te sturen, in reactie op relevante (onverwachte) ontwikkelingen, onzekerheden en risico's, evenals op nieuwe inzichten en kansen, met steeds de langetermijnpoging in het vizier.

3. Systeeminnovatief vermogen

Het vermogen om maatschappelijke en institutionele innovaties, die relevant zijn voor de langetermijnpoging, te koesteren en in stelling te brengen, en om creatieve en nieuwe wijzen van doen en denken uit de samenleving op te schalen en te institutionaliseren.

4. Legitimerend vermogen

Het vermogen om beleidsprocessen (proceslegitimiteit) en de concrete uitvoering hiervan vorm te geven op een wijze die legitiem wordt gevonden door een diversiteit aan belanghebbenden (waaronder burgers), in het licht van de langetermijnpoging.

De vier vermogens hangen vaak nauw met elkaar samen en vertonen soms overlap. Ze onderscheiden dient om bepaalde aspecten die kenmerkend zijn voor systeemverandering in beeld te krijgen en houden, maar gaat niet gepaard met de claim dat het uitvoeren van deze of gene handeling of het werken aan een zekere (institutionele) voorwaarde altijd maar uitdrukking kan zijn van één vermogen. We onderscheiden ze omdat dit in meer of mindere mate houvast biedt voor reflectie op

de sector landbouw en landgebruik en de inzet op de maatschappelijke verandering in het landelijk gebied. In het gebruik van deze vermogens in onze analyse van de knelpunten waar de sector mee kampt, werken we uiteindelijk steeds toe naar de formulering van enkele discussiepunten.

2.1 Werken aan richtinggevend vermogen in de sector landbouw en landgebruik

Het richtinggevende vermogen is het vermogen van het beleidsarrangement om een langetermijnvisie (zoals klimaatneutraal in 2050) centraal te stellen in beleid, en de relevante stakeholders zo te bewegen dat ze naar deze langetermijnvisie gaan (samen)werken.

Het betekent ook dat de pijlen in het beleid allemaal dezelfde kant op wijzen, of elkaar tenminste niet tegenwerken. In deze paragraaf reflecteren we op het werken aan richtinggevend vermogen in de sector landbouw en landgebruik, en welke uitdagingen en spanningen dit in de ogen van de beleidsbetrokkenen behelst die wij in het kader van de sectoranalyse gesproken hebben. Het gaat hier om:

- Beleidsconsistentie van Rijk naar gebiedsproces
- De toekomst van de landbouw
- Grondbeleid en ruimtelijke keuzes

Beleidsconsistentie van Rijk naar gebiedsproces

Het klimaatbeleid voor landbouw en landgebruik is opgebouwd uit drie pijlers (zie 1.2). Twee daarvan zijn de afspraken uit het Klimaatakkoord en de gecombineerde aanpak in het landelijk gebied (uitgewerkt via het Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied, of NPLG). Beide afspraken zijn weer uitgesplitst in detailafspraken en beide komen ‘on the ground’ bij dezelfde boer of landeigenaar terecht. Via dezelfde gemeente, provincie of waterschap, maar soms wel vanuit een ander onderdeel daarvan. In 2021 constateerden PBL en VU: *“Het [Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland] was in de gebieden slechts één van de programma’s die vanuit Rijk, provincie, waterschap en gemeente in de regio landen. Uit de inventarisatie van LNV en het IBP VP-gebied Zuidoostelijke zandgronden kwamen 155 programma’s en projecten voor dat gebied alleen af”* (PBL & VU Athena Instituut, 2021, p.103).

Ondanks de ambitie van het klimaatbeleid om ‘de gecombineerde aanpak’ in het landelijk gebied vorm te geven (zie 1.2), is het nog steeds zo dat veel van deze sectorale programma’s op lokaal niveau naast en door elkaar opereren. Dat geldt ook voor de stikstof aanpak die volgens het Beleidsprogramma Klimaat (EZK, 2023a) ‘gecombineerd’ wordt met de aanpak van het Klimaatakkoord. Werken aan een ‘gecombineerde aanpak’ wordt ook gecompliceerd doordat het landelijke beleid vaak in detail uitgewerkt is, waardoor weinig ruimte overblijft voor lokaal maatwerk.

De gecombineerde aanpak raakt daarbij zowel aan beleid voor het landgebruik als aan de waterhuishouding, domeinen waarvoor verschillend samengestelde groepen overheden verantwoordelijk zijn. Een voorbeeld zijn de afspraken in het Klimaatakkoord over de reductie van broeikasgassen uit de veenweiden. Klimaatbeleid voor de veenweiden raakt aan zowel waterbeleid en landgebruik (m.n. agrarische functies) en dient meerdere doelen tegelijkertijd, zowel het verhogen van de waterpeilen (voor minder stikstof- en CO₂-uitstoot) als een betere waterkwaliteit (UvW, 2024).

In de komende jaren wordt (via het NPLG) ingezet op de mogelijkheden tot slim combineren van de verschillende klimaat, water en natuur(stikstof)doelen, en op de mogelijkheden tot lokaal maatwerk en meer samenwerking. Tegelijkertijd zijn de beleidsinstrumenten en afstemmingsstructuren

waarmee de ‘gecombineerde aanpak’ wordt uitgevoerd nog in ontwikkeling. Vanuit de vraag hoe een gecombineerde aanpak in het landelijk gebied te rijmen is met het uitvoeren van afzonderlijke Rijksbeleidsprogramma’s (en hoe een gecombineerde aanpak met lokaal maatwerk uitgewerkt kan worden vanuit een enkel beleidsprogramma, het NPLG), is een eerste discussiepunt dat we opwerpen om het richtinggevend vermogen te versterken:

- ⇒ *Hoe kan steviger ingezet worden op eenduidig en samenhangend beleid ‘on the ground’, terwijl...
... de mate van detail van sectoraal beleid leidt tot wrijving en spanning in de uitvoeringspraktijk?
... verschillende bestuurslagen en departementen naar elkaar wijzen in plaats van samenwerken?*

De toekomst van de landbouw

Het halen van de klimaat- en stikstofdoelen is zonder koersverandering in de landbouw niet mogelijk (zie 1.2). Een toekomstbeeld voor de landbouw dat een dergelijke koerswijziging kan ondersteunen ontbreekt vooralsnog. Het ontbreken van richtinggevend vermogen komt naar voren in een tweetal conclusies uit eerdere PBL-rapporten: (1) dat zonder structurele veranderingen in de landbouw de klimaatdoelen (én natuur en waterdoelen) niet haalbaar zijn (PBL, 2023a) en (2) dat het benodigde perspectief voor die veranderingen, al dan niet in de vorm van een landbouwakkoord, vooralsnog ontbreekt (PBL, 2023b). Ondanks pionierende boeren en collectieven (denk aan caring farmers, land van ons etc.), zijn grotere stappen nodig om de bestaande padafhankelijkheid in de ontwikkelrichting van intensivering en schaalvergroting te doorbreken. Daarbij gaat het om een verandering door de hele landbouw en partijen daaromheen: de consument, de financiers, de toeleverende en verwerkende bedrijven en ook de overheid (PBL, 2018). Het naderbij brengen van de klimaatdoelen raakt daarmee een groot spectrum van belanghebbenden (1.3) die men perspectief moet bieden. Een voorbeeld is sturing op de omvang van de veestapel die door het IBO (2023) als onvermijdelijk wordt geacht maar politiek gevoelig ligt.

Een tweede discussiepunt komt voort uit het ontbreken van perspectief:

- ⇒ *Hoe kan aan het naderbij brengen van de klimaatdoelen in landbouw en landgebruik worden gewerkt, terwijl ...
... het benodigde ‘wenkend perspectief’ op de toekomst van de landbouw ontbreekt?
... er continue compromissen worden gesloten en de politiek geen scherpe keuzes durft te maken bij grote systemische vraagstukken?*

Grondbeleid en ruimtelijke keuzes

‘Met grond maak je het rond’ zei een gesprekspartner in de verkenning van de lerende evaluatie transitie landelijk gebied (PBL, VU & WUR, 2023). Grondbeleid en ruimtelijke keuzes zijn daarvoor cruciaal, maar vooralsnog is er voor dit aspect in de sector landbouw en landgebruik nog weinig aandacht. Het PBL zegt hierover in de reflectie op het concept landbouwakkoord (CLA): “Het maken van bovenregionale keuzes over ruimte is nodig voor landbouw, natuur en andere bestemmingen. Dan kunnen ook de budgetten voor agrarisch natuurbeheer beter geprioriteerd worden, bijvoorbeeld nabij Natura 2000-gebieden het sterkst onder druk staan. Ook geeft het boeren meer helderheid over waar landbouwclusters geconcentreerd zullen worden. Dat in het CLA geen ruimtelijke keuzes zijn gemaakt, brengt zowel het halen van natuurdoelen als ook de investeringszekerheid van boeren in gevaar.” (PBL, 2023, p.13). Vooralsnog worden de benodigde ruimtelijke keuzes ook niet gemaakt in NPLG, en in provinciale programma’s (PPLGs) (Boezeman et al., 2024).

Uit PBL-onderzoek blijkt bovendien dat de ruimtevraag voor niet-agrarische functies in het landelijk gebied toeneemt (Pols & Van Dam, 2021). In het landelijk gebied moet de balans worden hersteld tussen landbouw en natuur. Maar er is ook ruimte nodig voor andere maatschappelijke

opgaven: energietransitie, water en woningbouw (Pols et al., 2023). Voor de transformatieopgave in de sector landbouw en landgebruik is het daarom van groot belang om bij conflicterende ruimteclaims 'vanuit de plek gedacht' keuzes te maken over gewenst en ongewenst landgebruik. Het NPLG faciliteert de regionale uitwerking van klimaatdoelen, maar besluitvorming rondom conflicterend landgebruik is een proces van lange adem. Zo kunnen er tussen het feitelijk verwerven van grond en het afwaarderen van landbouwgrond naar een natuurbestemming in een gebiedsproces jaren liggen (Boezeman et al., 2024, p.17). Tegelijkertijd heeft het klimaatbeleid baat bij een zorgvuldig proces om maatschappelijke afwegingen te maken over wat op een specifieke plek de beste functie is (Evers et al., 2019).

Een derde discussiepunt is dan:

- ⇒ *Hoe kunnen bovenregionale keuzes over ruimte en grondbeleid gemaakt worden, terwijl ...
... lokaal maatwerk nodig is voor het maken van keuzes, en ruimtelijke besluitvorming in de regio een proces is van lange adem?*

2.2 Werken aan adaptief vermogen in de sector landbouw en landgebruik

Adaptief vermogen uit zich in de mate waarin het beleid in staat is te leren, en, met het oorspronkelijke beleidsdoel van klimaatneutraliteit in 2050 in gedachten, te handelen naar de getrokken lessen. Bij adaptief vermogen hoort ook dat beleidsmakers in staat zijn om op flexibele wijze lopende beleidsprocessen aan te passen en bij te sturen, in reactie op relevante (onverwachte) ontwikkelingen. Door bijvoorbeeld structurerende keuzes te maken op basis van voortschrijdend inzicht, en deze later weer bij te kunnen en mogen sturen.

Inzetten op leren hoort ook expliciet bij het adaptief vermogen. Dit betekent dat je moet blijven zoeken naar relevante nieuwe kennis over onder meer technische mogelijkheden of contextuele factoren, veranderde kosten-baten inschattingen van specifieke maatregelen of betere inzichten in de effectiviteit van maatregelen, en dat je moet handelen naar die kennis (Nabielek et al., 2023).

In deze paragraaf brengen we een illustratief discussiepunt naar voren die een spanning blootlegt rondom het werken aan adaptief vermogen in de sector landbouw en landgebruik. Op basis van de gesprekken die wij gevoerd hebben met de beleidsbetrokkenen gaat het hier om twee discussiepunten:

- Verdienmodel en grondbezit
- Vooruitkijkende aanpak

Verdienmodel en grondbezit

Eerder in deze notitie (2.1) wordt gesteld dat het ingeslagen pad van intensivering en schaalvergroting in de landbouw een persistent probleem vormt in de transformatie naar een klimaatneutraal Nederland. Om een dergelijk probleem aan te pakken zijn flinke veranderingen nodig op uitlopende terreinen: sociaalecologisch, economisch en institutioneel. Grote veranderingen in de landbouw zullen vergezeld gaan met kleinere stappen en met het verkennen van kansrijke ontwikkelingsrichtingen, bijvoorbeeld richting high tech, extensivering of multifunctionaliteit. Of een combinatie daarvan.

In dit discussiepunt gaan we nader in op extensivering als een van deze ontwikkelingsrichtingen voor landbouwbedrijven. Rond extensivering is er een zoektocht naar nieuwe verdienmodellen (PBL & WUR, 2023; PBL & VU Athena Instituut, 2021). De marges op veel landbouwproducten zijn laag, de prijs van de grond is hoog. De lage prijzen voor producten zijn (deels) een gevolg van de geringe marktmacht van de boer. Door de lage prijzen per eenheid product zijn de marges laag, dus is het zaak om een zo groot mogelijk volume te verkopen om te kunnen verdienen en overleven.

De hoge prijzen voor landbouwgrond raken aan de grote opgaven in een beperkte ruimte (PBL, 2021). Een boer heeft land nodig. Een akkerbouwer voor de productie van gewassen. Een veehouder voor het weiden van het vee en, vooral, voor de mest/stikstof/fosfaatrechten (zonder die rechten moet de mest tegen hoge kosten afgevoerd worden). Daarnaast zijn er voor veel boeren ook nog GLB-subsidies per hectare. Kortom, om te verdienen heeft een (grondgebonden) boer grond nodig. Intensief gebruik levert daarbij de hoogste productie, bij verduurzaming door extensivering verlaagt de productie.

Dat leidt tot het eerste discussiepunt:

- ⇒ *Hoe kan de overheid verduurzaming door extensiveren van grondgebruik stimuleren, terwijl ...
... het huidige systeem de trend naar verdere intensivering in stand houdt?
... het lijkt alsof alles op het bordje van de boer komt, terwijl hele keten aangepakt zou moeten worden?*

Vooruitkijkende aanpak

Op dit moment is het klimaatbeleid voor de sector landbouw en landgebruik vooral gericht op kortetermijndoelen. Er wordt ingespeeld op nieuwe ontwikkelingen en het beleid bijgesteld op de 2030 klimaatdoelen, maar nog niet voor doelen van 2050. Dat er niet vooruit wordt gekeken kan mogelijk suboptimaal zijn voor het doelbereik op de langere termijn (zie 1.3). Op dit moment zijn de doelen een vaststaand feit waar de overheid aan vast houdt, maar vooruitkijkend op 2050, zijn dit wel de juiste doelen?

Dat betekent dat het beleid in de sector landbouw en landgebruik vooral responsief is ingericht maar in mindere mate anticiperend, zoals blijkt uit paragraaf 1.3 en 2.1 en het voorbeeld over het gebrek aan sturing op verduurzaming van de voedselconsumptie, en bijdragen van ketenpartijen. Het nemen van vooruitkijkende keuzes is lastig omdat er nog veel onzekerheden spelen of de 2030 doelen voor de sector landbouw en landgebruik (uitgedrukt in indicatieve restemissiedoelen, zie 1.2) gehaald worden. Deze dynamiek heeft invloed op adaptief vermogen.

Dit leidt tot een tweede discussiepunt:

- ⇒ *Hoe kan de overheid beter anticiperen op ontwikkelingen op de lange termijn, terwijl ...
... het huidige beleid vooral gericht is op de 2030 klimaatdoelen in landbouw en landgebruik en minder op de verduurzaming van het gehele voedselsysteem*

2.3 Werken aan systeeminnovatief vermogen in de sector landbouw en landgebruik

Het systeeminnovatief vermogen geeft vorm aan een institutionele en maatschappelijke ruimte die duurzame en innovatieve praktijken stimuleert en in staat stelt te floreren. Cruciaal voor dit

vermogen is ook dat er voldoende politieke bereidheid en steun is om, bijvoorbeeld, bestaande narratieven en aannames te bevragen en niet-duurzame processen en materialen uit te faseren.

In deze paragraaf brengen we een illustratief discussiepunt rond normering en beprijzing naar voren die een spanning blootlegt rondom het werken aan systeeminnovatief vermogen in de sector landbouw en landgebruik.

Normering en beprijzing

In het debat over omgaan met milieuverontreiniging zijn beprijzen en normeren centrale concepten. Volgens het Interdepartementaal Beleidsonderzoek Klimaat (IBO, 2023) kan in de sector landbouw en landgebruik gedacht worden aan: sturen op grootte van de veestapel, het invoeren van duurzaamheidsnormen voor veevoer en aan het normeren van oppervlaktewaterstanden in veenweidegebieden. Het beprijzen van de uitstoot of het vastleggen van CO₂-equivalenten biedt dan marktinstrumenten om duurzame praktijken te stimuleren en niet-duurzame praktijken te ontmoedigen. Alleen vindt beprijzen van broeikasgassen in de sector landbouw en landgebruik nog niet plaats. Om te kunnen beprijzen moet er genormeerd worden.

Normering en beprijzen zijn generieke instrumenten met een verplichtend en dwingend karakter en dienen de zaak dat verschillende doelgroepen hun uitstoot verlagen. De huidige aanpak in het klimaatbeleid is echter sterk gericht op subsidiëring en vrijwillige aanpassingen (IBO, 2023) en, met het NPLG, gericht op regionale uitwerking en lokaal maatwerk. Hoe kan normering en beprijzen aansluiten bij het lokale handelingsperspectief?

Hier komt als discussiepunt in beeld:

- ⇒ *Hoe kan de normering en beprijzen werken op systeemniveau, terwijl...
...het handelingsperspectief van ondernemers op bedrijfsniveau ligt?
...het handelingsperspectief van ondernemers beperkt wordt door de structuren op systeemniveau?*

2.4 Werken aan legitimerend vermogen in de sector landbouw en landgebruik

Legitimerend vermogen betreft het vermogen om naar legitieme beleidsacties, -processen en -verandering toe te werken, die ook als zodanig herkend wordt door relevante belanghebbenden en in het licht van de transformatiedoelen zelf. Het vergt een beeld van alle relevante perspectieven en een structuur om inclusieve dialogen te kunnen voeren (Nabielek et al., 2023).

In deze laatste paragraaf brengen we twee illustratieve discussiepunten naar voren die spanningen blootleggen rondom het werken aan legitimerend vermogen in de sector landbouw en landgebruik. Het gaat hier om:

- Rechtvaardige transitie
- Gebiedsgericht beleid

Rechtvaardige transitie

De klimaatdoelen (en natuur en waterdoelen) in landbouw en landgebruik worden niet gehaald zonder structurele veranderingen in de landbouw. Structurele veranderingen in de landbouw vragen om een koerswijziging, om bestaande patronen en padafhankelijkheden te doorbreken (zie discussiepunten in 2.2 en 2.3). De vraag is hoe dat op een rechtvaardige manier te doen, hoe

omgaan met winners en verliezers, hoe kosten en baten verdelen. Daarbij hoort ook erkenning, waarbij de kern is dat de overheid laat zien dat er geluisterd wordt en dat ook het belang van degenen die niet 'mondig' zijn, gehoord wordt. Tijdens de besprekingen over het uiteindelijk niet doorgegaane landbouwakkoord zat de agrarische sector aan tafel. Samen met ketenpartijen, overheden en een natuur- en milieuorganisatie (Landbouwakkoord, 2023). Als het landelijk gebied, het landschap en de natuur van iedereen is, was/is dat representatief voor de Nederlandse bevolking?

In dit licht komt het volgende discussiepunt naar voren rondom een rechtvaardige transitie:

- ⇒ *Hoe kan een rechtvaardige transitie voor iedereen plaatsvinden, terwijl slechts een beperkt aantal spelers aan tafel zit?*

Gebiedsgericht beleid – gebiedsprocessen

Een aanzienlijk deel van het klimaatbeleid voor landbouw en landgebruik dient vormgegeven te worden/uitgevoerd te worden in gebiedsprocessen. Nu worden de klimaatdoelen van boven bedacht en regionaal verdeeld via het Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ook hier is het zoeken naar een eerlijk proces, waarbij geluisterd wordt naar vele belangen, niet alleen de gevestigde belangen. Wat hieraan kan bijdragen zijn het Nationale Klimaatplatform en klimaat- en burgerfora. Waarna, uiteindelijk, de overheid keuzes moet maken als men er niet uitkomt. Dit leidt tot een laatste discussiepunt dat aansluit op de rechtvaardige transitie, namelijk hoe besluitvormingsprocedures transparant, inclusief en onpartijdig inrichten.

- ⇒ *Hoe kunnen de besluitvormingsprocedures in de gebiedsprocessen zo ingericht worden dat de bewoners in de gebieden het klimaatbeleid als legitiem ervaren, terwijl de doelen hen opgelegd worden?*

Referenties

- Berenschot (2023), *Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: Achtergrondanalyses Berenschot*;
<https://www.pbl.nl/lekb/publicaties>.
- Boezeman et al. (2024), *Ex ante analyse Nationaal Programma Landelijk Gebied: provinciale programma's en rijksmaatregelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving, Wageningen: Wageningen University & Research, Delft: Deltares, Bilthoven: Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu
- EZK (2019), *Klimaatakkoord*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2023a), *Beleidsprogramma Klimaat*, Den Haag: Ministerie van Economische Zaken en Klimaat.
- EZK (2023b), *Kamerbrief over de Voorjaarsbesluitvorming Klimaat*, 26 april 2023, Den Haag: Ministerie van EZK;
- Een Vandaag (2023) *Wat verklaart het succes van Extinction Rebellion? 'Combinatie van een goede vorm en wanhoop'*; <https://eenvandaag.avrotros.nl/item/wat-verklaart-het-succes-van-extinction-rebellion-combinatie-van-een-goede-vorm-en-wanhoop/>
- Evers, D., P. Nabielek & J. Tennekes (2019), *Wind-op-land: lessen en ervaringen. Een reflectie op de implementatie van windenergie vanuit een ruimtelijk perspectief*, Den Haag: PBL.
- IBO (2023), *Scherpe doelen, scherpe keuzes: IBO aanvullend normerend en begrijpend nationaal klimaatbeleid voor 2030 en 2050*, Interdepartementaal Beleidsonderzoek; <https://open.overheid.nl/documenten/ronl-8a1597dba8caf5a78d9d3f61081602200722b66f/pdf>.
- Interprovinciaal Overleg & LNV (2020), *Bos voor de toekomst. Uitwerking ambities en doelen landelijke Bosstrategie en beleidsagenda 2030*, Den Haag: ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- Kunseler, E. & H. Huitzing et al. (2022), *Scoping Lerende Evaluatie Klimaatbeleid: Leren van kansen en uitdagingen rondom de klimaatopgave*, Den Haag, Planbureau voor de Leefomgeving.
- Landbouwakkoord (2023), *Over ons*, landbouwakkoord.nl; <https://www.landbouwakkoord.nl/over-ons>.
- LNV (2022a), *Nationale Methaanstrategie*, November 2022. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2022b), *Programma Stikstofreductie en Natuurverbetering 2022-2035*. Eerste editie 2022, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV (2022), *Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied*, Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit.
- LNV, IenW & BZK (2023), *Ontwerp Nationaal Programma Landelijk Gebied*. December 2023. Den Haag: Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties.
- Nabielek P., Vandenbussche L., Loeber, A.M.C., Boonstra, H.A., Klaassen, P. & L. Verwoerd (2023), *Working Paper: An Evaluation Framework for the Transformative Capacity of Dutch Climate Policy*, The Hague: PBL Netherlands Environmental Assessment Agency.
- Natuurmonumenten (2023), *Boswachters trekken massaal naar Den Haag*, natuurmonumenten.nl; <https://www.natuurmonumenten.nl/provincies/zuid-holland/nieuws/boswachters-trekken-massaal-naar-den-haag>.

- NOS (2022), Remkes: 'Ik ben geschrokken van de wanhoop van redelijke mensen', nos.nl; <https://nos.nl/video/2447171-remkes-ik-ben-geschrokken-van-de-wanhoop-van-redelijke-mensen>.
- NOS (2023), Extinction Rebellion schort acties A12 tot dinsdag op, nos.nl; <https://nos.nl/artikel/2493008-extinction-rebellion-schort-acties-a12-tot-dinsdag-op>.
- PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018a), *Koerswijziging landbouw vraagt om een Landbouwakkoord*, Planbureau voor de Leefomgeving; <https://www.pbl.nl/nieuws/2018/koerswijziging-landbouw-vraagt-om-een-landbouwakkoord>.
- PBL (2019), *Dagelijkse kost. Hoe overheden, bedrijven en consumenten kunnen bijdragen aan een duurzaam voedselsysteem*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving
- PBL (2021), *Grote opgaven in een beperkte ruimte. Ruimtelijke keuzes voor een toekomstbestendige leefomgeving*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023a), *Balans van de Leefomgeving 2023. Toekomstbestendig kiezen, rechtvaardig verdelen*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2023b), *Reflectie op 'In Beweging', concept-Landbouwakkoord 2040*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, TNO, CBS & RIVM (2023), *Klimaat- en Energieverkenning 2023. Ramingen van broeikasgasemissies, energiebesparing en hernieuwbare energie op hoofdlijnen*. Den Haag: Planbureau voor de leefomgeving.
- PBL & VU Athena Instituut (2021), *Lerende evaluatie Interbestuurlijk Programma Vitaal Platteland. Samenwerken aan een vitaal landelijk gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL, VU Athena & WUR (2023), *Verkenning leren en evalueren transitie landelijk gebied. Scopingnotitie Lerende Evaluatie Transitie Landelijk Gebied*, Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL & WUR (2023). *Lessen uit 10 jaar Natuurpact - Derde Lerende evaluatie van het Natuurpact*. Den Haag: Planbureau voor de Leefomgeving.
- Pols, L. & Van Dam, F. (2021), *Landelijk gebied. Water en bodem leidend bij gebiedsontwikkeling. Ruimte + Wonen*.
- Pols, L., F. van Dam & J. Dirx (2023), *Landbouw en natuur. Vier toekomstscenario's voor het landelijk gebied. Ruimte+Wonen*, 19 juli 2023 (online). <https://www.ruimteenwonen.nl/landbouw-en-natuur>
- Rijksoverheid (2020), *100 miljoen beschikbaar voor veenweide aanpak*, rijksoverheid.nl; <https://www.rijksoverheid.nl/actueel/nieuws/2020/10/19/100-miljoen-beschikbaar-voor-veenweide-aanpak>.