

Advies over de stappen naar een convenant Dierwaardige Veehouderij

In het coalitieakkoord 'Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst' is in het hoofdstuk Landbouw, Natuur en stikstof de volgende passage opgenomen:

"In navolging van het advies van de Raad voor Dieraangelegenheden (2020) nemen we in overleg met boeren, marktpartijen, maatschappelijke organisaties en andere 'stakeholders' het initiatief tot een convenant over de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij. Daarin maken we tevens afspraken over tijdshorizon, instrumentarium en financiële ondersteuning. Dit convenant vormt de basis van wetgeving die de komende kabinetsperiode in werking treedt voor een dierwaardige veehouderij in balans met de volksgezondheid."

Gelet op het veelvormige karakter van het vraagstuk en de vele betrokkenen achtte minister Staghouwer het van belang om een beeld te hebben van de opvattingen van stakeholders rond een convenant, alvorens partijen concreet uit te nodigen deel uit te maken van een convenantproces.

Dat leidde tot de vraag aan mij om een verkenning te doen van die opvattingen en een advies te geven over de mogelijke aanpak van het convenant en over contouren van de gespreksagenda. Ik heb dat gedaan door het voeren van gesprekken met een aantal betrokken partijen en personen en door het bestuderen van documenten op het beleidsterrein van dierenwelzijn en over vormen van samenwerken tussen maatschappelijke partijen en de overheid.

Iedereen die ik vroeg om met mij het gesprek aan te gaan, deed dat met graagte en met grote openheid. Dat geeft het belang weer dat men hecht aan het onderwerp en het maakte de zoektocht naar de beste aanpak tot een genoegen. Ik dank hen daarvoor.

De inhoud van dit advies komt geheel voor mijn rekening.

Chris Kalden
30 mei 2022

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

Context van veehouderij

Sinds de jaren vijftig van de vorige eeuw is de veehouderij in Nederland zeer ingrijpend gewijzigd. Soms sprongsgewijs door interne of externe crises maar meestal in geleidelijke ontwikkelingen. En dan vaak op specifieke thema's. Maar ik kan me niet heugen dat de urgentie rond onderwerpen, die voor de veehouderij uiterst relevant zijn, zo hoog is geweest.

Het lijkt wel of alles samen komt: klimaat en energie, stikstof, biodiversiteit, dierenwelzijn in een tijd waarin zich ook belangrijke verschuivingen in de markt voordoen.

Onder druk wordt alles vloeibaar, maar.... het leidt met evenveel gemak tot verlamming, verzet en ontkenning door het ontbreken van duidelijke perspectieven. In de praktijk van de veehouderij is dat merkbaar en begrijpelijk.

Een belangrijke reden waarom een groot deel van de ondernemers aarzelingen heeft bij ingrijpende veranderingen in bedrijfsvoering is onzekerheid over de houdbaarheid van maatregelen. Vooral het als onvoorspelbaar ervaren ingrijpen van de overheid is daar een belangrijke factor bij. Het ontbreekt te veel aan concrete lange termijn handelingsperspectieven die op het individuele bedrijf vertaling kunnen krijgen.

Het gaat er niet om alle onzekerheden weg te nemen; het zijn immers ondernemers die gewend zijn om te gaan met wisselende omstandigheden op de markt en bij consumenten en het omgaan met levende dieren.

Grote onzekerheden liggen niet alleen op het terrein van dierwaardige veehouderij. Het beleid rond stikstof, klimaat en energie zijn zodanig in verandering, die er nog geen heldere, toekomstbestendige lijnen uit zijn te destilleren door brancheorganisaties, laat staan door individuele ondernemers.

Het is aan het kabinet om in samenhang op de grote probleemvelden tot keuzen en oplossingen te komen. In de komende 2-4 jaren zullen daarmee de contouren van de Nederlandse veehouderij voor decennia worden bepaald.

Context van convenant dierwaardige veehouderij

In de afgelopen decennia zijn fikse stappen gezet op het terrein van het welzijn van gehouden dieren. Het is lang niet makkelijk geweest om die tot stand te brengen en sommige veranderingen hadden een nogal stroperig karakter. Het blijkt telkens weer een beladen onderwerp. Er liggen ondanks die stappen fikse uitdagingen voor het komende decennium, die kunnen aansluiten op al lopende processen.

Zoals gezegd is een belangrijke reden waarom een groot deel van de ondernemers aarzelingen heeft bij ingrijpende veranderingen in bedrijfsvoering, de onzekerheid over de houdbaarheid van maatregelen en het ontbreken van 'vertaalbare' lange termijn handelingsperspectieven.

Het convenant 'naar een dierwaardige veehouderij' moet aan de ene kant een passende vertaling van de RDA-beginselen zijn. Aan de andere moet het passen in de beleidsontwikkelingen op de andere dossiers. Bij het tot stand komen van het convenant moet integraliteit in het achterhoofd zitten en moet de ruimte bestaan om het gesprek te richten op dierenwelzijn.

Dat is een fikse opgave voor alle convenantpartijen, niet in het minst voor de verantwoordelijke

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

ministers. Die staan immers vervolgens ook nog voor de integratie van de verschillende beleidsopgaven.

Rond dierwaardige veehouderij moet het convenant een zodanige reductie van onzekerheid opleveren dat ondernemers in de komende decennia willen en durven te investeren in hun bedrijven. In de verwachting dat ze kunnen rekenen op een passende beloning vanuit de markt en waardering vanuit de samenleving.

DIERWAARDIGE VEEHOUDERIJ STAAT NIET OP ZICHZELF

De boodschap van veel gesprekspartners is: het is de moeite waard om energie te steken in gedeelde opvattingen over dierwaardige veehouderij, maar dat heeft alleen kans van slagen als de keuzen passen bij de keuzen die in andere, bepalende dossiers als klimaat en stikstof worden gemaakt.

Hoe belangrijk ook, optimalisatie, laat staan maximalisatie, op het aspect dierwaardigheid alleen leidt tot onmogelijke opgaven voor veehouders. Het is noodzakelijk om de optelsom van de keuzen op de belangrijkste dossiers in samenhang te doen; een integrale kijk op de veehouderij is vereist. Om niet in de valkuil van verlammende integraliteit te vallen, is het van doorslaggevende betekenis om te weten wat de bepalende componenten die van invloed zijn op dierwaardigheid in de andere dossiers.

Dat betekent dat de momenten van politieke besluitvorming en de zaken waarover besluitvorming plaatsvindt, zeer zorgvuldig moeten worden gekozen. Dat betekent niet dat alles op de laatste beslissingen moet wachten. Ik **adviseer** om een analyse op hoofdlijnen van de beleidsvelden klimaat en energie, stikstof en ruimte te doen om de raakvlakken met dierwaardigheid goed in beeld te hebben en op bepalende beslismomenten de samenhang zeker te stellen.

De gesprekspartners hebben hoge verwachtingen van de overheid op het punt van integraliteit, maar er is ook scepsis over het vermogen tot integraal handelen. De recente brief over het stikstofbeleid waar het woord dierenwelzijn of dierwaardigheid niet voorkomt, wordt dan aangehaald.

WAAR GAAT HET CONVENANT OVER

Ik stel met genoegen vast dat de zes beginselen, neergelegd in de Zienswijze Dierwaardige Veehouderij van de Raad voor Dierenaangelegenheden, door iedereen als een goed vertrekpunt worden ervaren. Dat is een groot winstpunt, omdat daarmee het normatieve kader vastligt. De opgave voor de convenantpartijen is om die beginselen te vertalen in lange termijn-handelingsperspectieven en in praktische criteria, die in de beroepspraktijk goed te implementeren zijn. Men realiseert zich dat het concretiseren een lastige klus zal zijn.

Het concreet maken van de zes beginselen gaat het over:

- de leefomgeving van het dier, gevormd door stal of onderkomen en de buitenruimte. Ook transport en slachterij maken, zij het kort, deel uit van de leefomgeving.
- de omgang met het dier, diermanagement. Vakbekwaamheid, opleiding en (bij)scholing maken daar deel van uit, evenals goede voeding en gezondheid.
- het marktperspectief. Het verdienvermogen van veehouderij bij vergrote dierwaardigheid, de positie van de boer in de waardeketen en de relatie met de Europese markt zijn hierbij aan de orde.

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

Bij de concretisering is bij veel aspecten van belang om ook indicatoren, meetmethoden en monitoring aan te reiken aan degenen die in de keten omgaan met productiedieren.

De concretisering moet niet zo ver gaan dat het ondernemerschap doodslaat en nadenken overbodig maakt. De handelingsperspectieven moeten ruimte bieden om langs verschillende ontwikkelpaden het doel van dierwaardige veehouderij te bereiken. Het vereiste minimumniveau staat uiteraard niet ter discussie en wordt vastgelegd in wet- en regelgeving.

Ik **adviseer** om in de uitnodiging vast te leggen dat de RDA-beginselen het vertrekpunt zullen zijn en waarop het convenant betrekking heeft.

BREEDTE VAN HET CONVENANT

Dierwaardige veehouderij komt uiteraard het meest tot uitdrukking op de veehouderijbedrijven. Maar de ruimte, noodzaak en wenselijkheid van actieve invulling van dierwaardigheid wordt door veel andere factoren en ketenpartners bepaald. Veevoerleveranciers, financiers, verwerkers, transport, logistiek, consument en burger bepalen mede hoe de veehouderij zich ontwikkelt. Een 'smal' convenant van uitsluitend overheid en veehouders zou geen recht aan de invloed die de keten op de houderij uitoefent; het zou bovendien de ruimte voor ontwikkelingen onnodig beperken. Mijn **advies** is dan ook om een convenant op te stellen dat betrekking heeft op het geheel van de keten en op de afzonderlijke schakels van die keten.

De vertaling van de RDA-beginselen is vanzelfsprekend van toepassing op **alle** veehouderijsectoren. In het convenant moet in ieder geval de vertaling voor de grote sectoren pluimvee, rundvee en varkens neerslaan.

Mijn **advies** is om aan de start van het convenantproces te bepalen hoe en wanneer de vertaling voor andere sectoren plaats zal vinden. Dat kan in het convenant zijn, maar kan ook later of in een ander passend verband.

WE BEGINNEN NIET BIJ NUL

De stappen die in het convenant zullen worden vastgelegd, zijn ongetwijfeld fiks. We beginnen echter niet bij nul. Erken en waardeer de stappen die in het (recente) verleden door de partijen in de keten zijn gezet. Vermijd daarmee de indruk dat nu geen sprake is van dierwaardigheid in de veehouderij.

Het convenant zal het beeld neerleggen van de toekomst op korte en langere termijn. Dat levert een zeker risico op dat lopende inspanningen en verplichtingen aan betekenis verliezen. De opvattingen over het houden van productiedieren en het omgaan ermee zijn al lang in beweging. De opgave in het convenant is om een wat langer houdbare vertaling af te spreken.

Mijn **advies** is dat LNV de bestaande afspraken over verbetering van dierenwelzijn in de productieketen op papier zet (in overeenstemming met de maatschappelijke partijen); dat betreft zowel de publieke als private verplichtingen. Dit overzicht kan worden toegevoegd aan de informatieset waarmee het convenantproces van start gaat.

Zo'n overzicht kan ook worden benut om gezamenlijk een zetje te geven aan afspraken die lastig tot invulling komen. Het convenant biedt een uitstekende mogelijkheid om af te ronden en te versnellen.

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

INTERNATIONALE DIMENSIE

De markt voor veel Nederlandse veehouderijproducten is veel groter dan Nederland. Voor een groot deel bestaat die uit de Noordwest-Europese markt en voor een deel is het letterlijk de wereldmarkt. Het is ook een bijzondere mengeling van producten met hoge toegevoegde waarde en van bulkproducten. Vanuit dat gegeven vragen veel gesprekspartners nadrukkelijk aandacht voor de internationale dimensie van het convenant.

Vrij breed is de opvatting dat – daar waar uitvoer aan de orde is – Nederland van een voorloperpositie moet (kunnen) profiteren, zonder zover vooruit te lopen dat de bijbehorende markt (te) klein wordt. Men verwacht van de overheid dat Nederland het onderwerp voortdurend op de EU-agenda houdt en de overheid het bedrijfsleven actief ondersteunt in de positionering van Nederland als voorloper.

Het is zeker niet zo dat Nederland voorop loopt en de rest weinig of veel minder doet.

Ontwikkelingen in sommige landen gaan zo snel, dat Nederland zo maar een voorloperpositie kwijt zou kunnen raken.

Dit onderwerp zal ongetwijfeld in de dialoog uitgebreid aan de orde komen. Ik vraag er nu al aandacht voor omdat er m.i. voorwerk te doen is. Mijn **advies** is om ‘landenrapporten’ op te stellen met een beschrijving van de huidige omstandigheden en van de te verwachten ontwikkelingen op het terrein van dierwaardige veehouderij en direct daarmee samenhangende zaken, zoals ‘voedselnationalisme’, marktbescherming e.d.

Tevens helpt het als de EU-agenda en de Nederlandse insteek daarbij voor alle convenantpartners inzichtelijk wordt gemaakt.

INNOVATIE EN ONDERZOEK

Uit de gesprekken komt de behoefte aan impulsen voor innovatie en aan een onderzoekprogramma voor dierwaardige veehouderij naar voren. Aan de ene kant is sprake van concrete innovatie op veel plekken in de keten en aan de andere kant is het gevoel dat er weinig gericht wordt gewerkt aan innovatie (boven het niveau van individuele ondernemingen) en dat (te) weinig ruimte is voor innovatie. Ruimtelijke en milieuaspecten op gemeentelijk niveau spelen daarbij ook een belangrijke rol.

Er is alle reden om in het kader van het convenant te kijken naar (ervaren) prikkels en belemmeringen bij innovatie van dierwaardige veehouderij, met name op de veehouderijbedrijven zelf. Nagaan op welke terreinen en omstandigheden de noodzaak voor innovatie het grootst is en in het convenant afspraken maken over een samenhangende aanpak past goed binnen de convenantaanpak. Een korte verkenning van de ervaren hobbels kan daarbij helpen; mijn **advies** is deze te (laten) maken.

Voor onderzoek geldt een vergelijkbare behoefte. Het zijn dat die behoefte deels voortkomt uit het ontbreken van overzicht van lopende en voorgenomen programma's, zoals bijvoorbeeld neergelegd in het Meerjarige Missiegedreven Innovatieprogramma 'Veilige en duurzame primaire productie' van de kennis en innovatieagenda Landbouw, Water en Voedsel (KIA-LWV).

Het geven van impulsen aan onderzoek, dat zich kan vertalen in de bedrijfsvoering, stimulerend en begeleidend, past goed bij het maken van het convenant. Ik **adviseer** om het MMIP tegen het licht te houden van de in het convenant neergelegde afspraken en ambities, om zeker te stellen dat het

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

goede onderzoek plaatsvindt. Waar nodig kan het MMIP worden bijgesteld. Bij de onderzoeksvraag in het convenant gaat het zeker niet alleen om inspanningen en financiering door de overheid maar ook om de inspanningen en financiering door ketenpartijen.

TIJDHORIZON VAN CONVENANT

Door verschil in verwachtingen over de ingrijpendheid van de keuzen in een convenant, over de urgentie en over de ontwikkelingen in de markt is er geen eenduidige kijk op de gewenste doorlooptijd van een convenant. Nu hoeft dat niet precies vast te liggen bij de start van het proces maar het is goed daarin duidelijkheid te geven.

De meeste betrokkenen zien de grootste sprong gemaakt worden in de komende 10 jaren, met een verdeling van doelen over twee perioden van 5 jaar. Vanwege investeringscycli en ingrijpende systeemveranderingen sluit men niet uit dat sommige elementen doorlopen over een periode van 20 jaar.

Er zal sowieso geen statisch eindbeeld worden afgesproken, dus is het verstandig op gezette tijden te kijken of de afgesproken doelen en termijnen kunnen worden gehaald.

Mijn **advies** is uit te gaan van een periode van 10 jaar en in het convenant af te spreken waarvoor onder welke omstandigheden en voor welk type maatregelen een langere termijn nodig is.

En daarbij aan te sluiten bij de af te spreken monitoring en evaluatie van convenant en de mijlpalen erin.

MAAKTIJD CONVENANT

Er is een wisselende verwachting over de tijd en moeite, die het zal kosten om het convenant te maken. Dat varieert van 3 maanden tot twee jaar en wordt in belangrijke mate bepaald door het gevoel van urgentie en het beeld dat men van de inhoud van een convenant heeft.

Het blijft een afweging tussen het snel geven van duidelijkheid aan de sector over de perspectieven en het organiseren van een zorgvuldig proces, waarin ruimte bestaat om achterbannen mee te nemen.

Een te krappe doorlooptijd levert m.i. grote risico's op voor de kwaliteit van een convenant. Dan leggen partijen vooral hun minimale posities op tafel, hetgeen tot een mooi 5 jaar-programma zal leiden, maar geen doorkijk op langere termijn zal opleveren. Om met name veehouders houvast te bieden bij hun langere termijn-bedrijfsbeslissingen is verdieping van het vraagstuk door de convenantpartijen noodzakelijk; dat vraagt tijd. Zorg ervoor dat de tijddruk niet zo groot wordt, dat het op zichzelf een excuus voor beperkte inzet en deelname vormt.

Mijn **advies** is voor het maken van het convenant tien maanden uit te trekken. Uitgaande van een formele start per 1 september 2022 levert dat als uiterlijke datum voor afronding **31 mei 2023** op. Bij een vlot verlopend proces leveren convenantpartijen uiteraard eerder een overeengekomen tekst op. Bij dit tijdschema is parlementaire behandeling vóór het zomerreces mogelijk.

Dit tijdschema zet de nodige druk op de ketel, maar maakt een eventueel gebrek aan tijd niet tot faalfactor.

ONAFHANKELIJK VOORZITTERSCHAP EN SECRETARIAAT

Het past dat het proces van totstandkoming van het convenant wordt getrokken door een **onafhankelijk voorzitter**. Dat illustreert de gelijkwaardigheid van de rijksoverheid en het voorkomt dat LNV een dubbele rol vervult: zorgen voor een goed proces én inbreng van de rijksopvattingen. Een onafhankelijk voorzitter is in staat elk van de deelnemers aan te spreken op hun deelname en

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

inbreng; de voorzitter staat boven de partijen. Het enige belang van de voorzitter is dan het laten slagen van het proces.

De voorzitter moet erop kunnen rekenen, dat zij/hij wordt gedragen door de partijen die initieel aan de convenanttafel zitten.

De voorzitter hoeft geen deskundige op het terrein van dierenwelzijn te zijn, maar moet wel snappen wat de deelnemers in hun diversiteit drijft op dit onderwerp. De voorzitter moet vooral ervaren zijn in het leiden van lastige transitieprocessen en hebben bewezen daarin succesvol te zijn. De voorzitter moet er zeker tijd voor hebben.

Inspiratie voor zo'n werkwijze is o.a. op te doen bij het Overlegorgaan Fysieke Leefomgeving.

De voorzitter moet worden ondersteund door een **klein, hoogwaardig secretariaat** (3-4 personen). De secretariaatsmedewerkers zijn geheel gericht op het ondersteunen van de voorzitter en in het verlengde daarvan de deelnemers; ze zijn niet afhankelijk van hun werkgever. Zorg voor een adequaat budget voor voorzitterschap en secretariaat.

Het is aan te bevelen om het secretariaat niet alleen te bemensen met LNV-medewerkers, maar ook met medewerkers uit kringen van deelnemende partijen. Dat is een uiting van commitment en versterkt bovendien de eigenstandige inbreng van de rijksoverheid aan de convenanttafel.

Laat de (beoogd) voorzitter een rol spelen bij de samenstelling van het secretariaatsteam en laat haar/hem putten uit LNV én deelnemende partijen. Enkele hebben zich daar al bereid toe verklaard.

WETENSCHAP EN WETENSCHAPPERS

De te maken keuzen zullen gebaseerd zijn op allerlei overwegingen van maatschappelijke en politieke aard; het zijn geen strikt wetenschappelijke keuzen. De houdbaarheid ervan wordt wel degelijk sterk mede bepaald door een goed gebruik van wetenschappelijke kennis en inzichten, al was het maar om weg te blijven bij vermenselijking van het dier.

Wetenschap en wetenschappers zijn niet de makers van een convenant, maar het is van belang ze heel dicht bij het proces te betrekken om direct gebruik te maken van hun kennis en hun creativiteit.

De zes beginselen van de RDA zijn te vertalen in meetbare zaken op vier terreinen: gedrag, gezondheid, voeding en omgeving. Het is aan te bevelen op elk van die terreinen een uitstekende deskundige te zoeken. Een deskundige met kennis van de ethische aspecten eveneens passen. Mijn advies is om een kleine groep te formeren van 4-5 personen, die zelf grote deskundigheid hebben op die aspecten van dierwaardige veehouderij en die beschikken over makkelijke toegang tot de wereld van de wetenschap. Zorg ervoor dat daar ook een deskundige op het terrein van volksgezondheid deel van uitmaakt.

Het gaat bij elk van hen om de combinatie van specifieke deskundigheid, een brede kijk op het wetenschappelijke veld én inzicht in de praktijk van veehouderij.

Deze groep moet kunnen beschikken over alle stukken, die rondgaan; ze moeten makkelijk beschikbaar zijn voor de convenanttafel en gevraagd en ongevraagd advies kunnen geven.

Wetenschappelijke deskundigheid is met name te vinden binnen Wageningen UR, RUU/faculteit Diergeneeskunde maar ook bij hogescholen als HAS Dronten en Den Bosch en organisaties als de GD.

Mijn **advies** is om de heer mr.drs. J. Staman te vragen een dergelijke groep samen te stellen en dat in overleg met de (beoogd) voorzitter te doen. Vanuit zijn rol als voorzitter van de Raad van Dierenaangelegenheden, het LNV-deskundigenorgaan voor het dierbeleid, is hij zeer goed ingevoerd

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

in de wetenschappelijke wereld.

Gelet op zijn betrokkenheid bij de Zienswijze maakt hij m.i. zelf geen deel uit van de groep.

RELATIE CONVENANT – WETGEVING

Uit de gesprekken blijkt dat wetgeving een beladen element is van het convenantproces. Voor de één is het ongeveer de enige manier om dierwaardige veehouderij zeker te stellen; voor de ander is het vooral beknotting van het maatschappelijke proces.

Voor allen geldt dat duidelijkheid over strekking en inhoud van wet- en regelgeving cruciaal is.

Veel ketenpartijen hechten zeer aan een weloverwogen verhouding tussen de afspraken die in wet- en regelgeving worden vastgelegd en de afspraken die op privaatrechtelijke manier worden ingevuld. Dat heeft alles te maken met het feit dat wettelijke vereisten per definitie geen meerwaarde hebben in het economisch verkeer; ‘voor wettelijke eisen wordt niet extra betaald’. Veel van de prikkels tot verandering komen uit de toegevoegde waarde van hogere eisen aan dierwaardigheid en de marktwerking daar omheen.

Per sector kan de verhouding tussen publiek en privaat verschillen en voor sommige omstandigheden of activiteiten is geen enkele marktwerking wenselijk. Het convenant moet de uitkomsten van de dialoog over deze verhouding helder neerleggen.

Mijn **advies** is om in het convenant afspraken neer te leggen over de inhoud van wetgeving die in deze kabinetsperiode aan de orde is. Wees zo helder mogelijk over wat in wet- en regelgeving moet worden vastgelegd, maar laat wetteksten geen onderdeel zijn van het convenant. Wetgeving is immers een eigen stiel en kent specifieke vertaalslagen, maar de verwachtingen over hetgeen in wet- en regelgeving wordt geregeld moet unaniem en uniform zijn. Mijn **advies** aan de Minister is ook om een zo helder mogelijk wettelijk kader te scheppen, zodat is geborgd dat wanneer het convenant er is, het convenant voor zover van toepassing op korte termijn op het gewenste niveau (wet, amvb, ministeriele regeling) in wet- en regelgeving kan worden omgezet.

TYPE CONVENANT EN CONVENANTPARTIJEN

Het is duidelijk dat de coalitiepartijen met het initiatief tot een convenant een stevige impuls willen geven aan het kwaliteitsniveau waaronder in Nederland productiedieren worden gehouden. Een impuls die doorwerkt in elk van de ondernemingen die dieren houden dan wel actief zijn in de keten en niet slechts bij voorlopers (als die al een impuls nodig hebben).

Die ambitie heeft gevolgen voor het type convenant en voor de convenantpartijen.

Type convenant

Er zijn vele typen convenant; ik beperk me tot twee hoofdvormen. Eén waarbij de overheid steun zoekt bij bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties om een geformuleerd overheidsdoel gerealiseerd te krijgen (voorbeeld: convenant antibiotica) en één waarbij de overheid samen met bedrijfsleven en maatschappelijke organisaties het doel concretiseert en afspraken over uitvoering ervan maakt (voorbeeld: Noordzeeakkoord).

Gelet op het karakter van het vraagstuk en de opgave is mijn dringende **advies** om te kiezen voor de variant waarbij sprake is van gelijkwaardigheid van convenantpartners: ongelijke partijen op gelijkwaardige wijze aan tafel. Uiteraard wel ieder vanuit eigen rol en verantwoordelijkheid. De overheid blijft de enige die wetgeving kan voorschrijven, de veehouder blijft degene die dieren houdt, de retailer blijft de vertaler van de consumentenbehoefte, enzovoort.

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

Het brengt de eigen verantwoordelijkheid van elk van de partijen scherper in beeld en maakt het mogelijk om navolgbare afspraken te maken. Het maakt het wat lastiger om in reflexen te schieten omdat verantwoordelijkheden minder makkelijk zijn af te schuiven. Het vraagt wel enige lenigheid van de overheid omdat het convenant ook deel uitmaakt van het regulier politieke proces. Het past echter ten zeerste bij de uitingen van een moderne overheid en is inmiddels ook op een aantal plekken praktijk. Om het convenant van betekenis te laten zijn en om recht te doen aan de dragers ervan, hoort de parlementaire behandeling in het verlengde van de inhoud van het convenant te liggen. Het is wenselijk om dit aspect expliciet te bespreken voor de start van het convenantproces. De gelijkwaardigheid van ongelijke partijen dient duidelijk te worden omschreven in de uitnodiging door de Minister aan deelnemende partijen.

Het zijn géén klassieke onderhandelingen maar een tafel waaraan een constructieve dialoog wordt gevoerd. Kenmerkend voor de dialoog is de bereidheid tot het voeren van **op overeenstemming gericht overleg**. Als men aan tafel schuift, mag en kan men niet makkelijk opstappen. Er moet sprake zijn commitment aan het proces en aan de andere partijen.

Er bestaan goed ontwikkelde methoden om een gestructureerde dialoog te vormen. Mijn advies is om de keuze van een dialoogmethode over te laten aan de voorzitter.

Convenantpartijen en proceskenmerken

Een behulpzame platitude: alleen ga je sneller, samen kom je verder. Als we uitgaan van dit Afrikaanse gezegde, dan is de grote uitdaging om snelheid én massa te maken. Veranderkracht en verandervermogen zijn niet gelijkelijk verdeeld over sectoren, ondernemers en ketenpartijen. Veranderingen komen van vooruitstrevende ondernemers, zowel in productie als verwerking en afzet. De meest zichtbare veranderingen komen waar ‘business to consumer’ belangrijk is en waar maatschappelijke druk voelbaar is.

Het convenant daagt uit om dat te overstijgen. Dat doet een groot beroep op elk van de convenantpartijen. Die lading moet zichtbaar en voelbaar zijn.

Een model van grote sprongen, gekoppeld aan vérgaande wetgeving door de overheid, kent vooral verliezers en raad ik af. Het enigszins gelijk oplopen van consument en overheid is een vereiste. Als de consument niet actief vraagt om zeer hoge standaarden op korte termijn en niet bereid is om de hogere prijs te betalen, zal in een open Europese markt verlegging van productie plaatsvinden. We regelen dan vooral het welzijn van een kleiner aantal dieren. De gezamenlijke inspanning moeten gericht zijn op het dichterbij elkaar brengen van consument en burger.

De totstandkoming van het convenant wordt gekenmerkt door enkele **proceskenmerken**, die vragen om bevestiging door de deelnemende partijen aan de start. Directheid, transparantie en veiligheid zijn sleutelbegrippen. Je hoeft niet met meel in de mond te praten om je bedoelingen duidelijk te maken, er zijn geen verborgen agenda's en relevante informatie wordt gedeeld. Je kunt zeggen wat je wilt; het wordt je buiten later niet nagedragen. Er is wederzijds respect en interesse in onderliggende motieven bij het gesprek over opvattingen.

Het is van belang om aan het begin van het proces afspraken te maken over communicatie tijdens het maken van het convenant, om te voorkomen dat in de buitenwacht op onjuiste informatie discussie wordt gevoerd over het lopende proces.

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

Het is belangrijk om goede afspraken te maken over de **uitvoering** van het convenant. Laat dat en de governance van de uitvoering geen sluitpost zijn, maar begin daar tijdig mee. Afspraken over monitoring en evaluatie horen daarbij.

Het past m.i. om inzicht in en toezicht op de **voortgang** van de uitvoering van het convenant niet alleen aan de overheid toe te kennen, maar een vorm te vinden waarbij elk van de ondertekenende partijen op gelijke manier wordt aangesproken. Dat kan gebeuren door een organisatie als de RDA, maar ook door een door partijen vertrouwd persoon te vragen dat jaarlijks te doen. De ervaringen rond het convenant antibiotica en SDA bieden wellicht inspiratie.

CONVENANTPARTNERS EN DRAAGVLAK

Er zijn ongetwijfeld vele varianten in de samenstelling van de groep die het convenantproces trekt en het convenant maakt. Ik reik twee vormen aan die volgens mij effectief en werkbaar zijn.

voor beide geldend

De RDA-beginselen laten zich deels in generieke kenmerken van en eisen aan dierwaardige veehouderij vertalen, maar zullen zich voor een flink deel op de afzonderlijke diersoorten en hun omstandigheden in de productieketen moeten richten. Er is immers sprake van grote variatie in de Nederlandse veehouderij, op sectorniveau én binnen de sectoren. En binnen de grote sectoren zijn de houderij-omstandigheden ook weer uiteenlopend.

Mijn **advies** is om te beginnen met de vertaling van de RDA-beginselen in generieke zin, van toepassing op alle diersoorten en houderij-omstandigheden.

Het is verstandig deze generieke uitwerking direct operationeel te maken voor de drie grote sectoren (pluimvee, rundvee, varkens) om te voorkomen dat het te abstract is en niet toepasbaar is in de praktijk van de veehouderij.

Voor andere dierlijke sectoren kan in het begin van het convenantproces in overleg worden bepaald hoe en wanneer de vertaling voor hen plaats zal vinden. Dat kan in het convenant zijn, maar kan ook later of in een ander passend verband. Dat biedt de mogelijkheid om specifieke belangen, aspecten en deskundigheid in te brengen, meer betrokkenheid bij de inhoud van het convenant te organiseren én het borgt de uiteindelijke samenhang en uitvoering van de gemaakte keuzen.

kerngroep met uitwaaiering

De eerste vorm is het instellen van een kleine kerngroep van 8-9 personen. Omdat deze selecte groep een relatief grote verantwoordelijkheid draagt voor het gehele proces, moet het gaan om personen op posities van overzicht en overwicht (CEO/DG). Men moet nog meer dan in de andere variant bereid zijn om over de grens van het eigen domein te kijken. En te staan voor het floreren van de keten als geheel en niet alleen het eigen onderdeel. Vinden we dit een verstandige weg en doen we het goede voor velen, zijn dan de vragen.

In een aantal sessies bepaalt de kerngroep wat de richting van dierwaardige veehouderij is en welke keuzen daarbij passen en operationaliseert deze voor de drie grote sectoren. De kerngroep zoekt vervolgens steun bij partijen die in de veehouderijketen actief zijn (van veevoer tot consument), al dan niet onder aanpassing van de convenanttekst. De wijze waarop dat gebeurt, wordt door de kerngroep bepaald.

De kerngroep wordt ondersteund door een hoogwaardig secretariaat.

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

De samenstelling van de kerngroep kan zijn:

- drie vertegenwoordigers van de grote veehouderijsectoren;
- drie vertegenwoordigers van bedrijven in verwerking en afzet;

NB Bij vertegenwoordigers van deze twee categorieën kan ook sprake zijn van het samenvallen vanuit samenwerkingsverbanden in de keten.

- een vertegenwoordiger van retailbedrijven;
- een vertegenwoordiger van een dierenbeschermingsorganisatie;
- een vertegenwoordiger van de rijksoverheid.

In praktische zin: neem ca 4 maanden voor het vertalen van de RDA-beginselen in algemene zin, gekoppeld aan de uitwerking voor de drie grote sectoren, neem ca 4 maanden voor het aan boord halen van zoveel mogelijk partners en neem ca 1 maand voor afronding in het convenant.

brede dialoogtafel met sectortafels

De tweede vorm gaat uit van de algemeen aanvaarde opvatting dat de groep die het convenant maakt als regel niet uit meer dan 15 personen moet bestaan.

Het werkveld is zo gedifferentieerd dat het ook bij 15 deelnemers niet mogelijk is iedereen aan de convenanttafel te vragen. Tegelijkertijd is draagvlak en herkenbaarheid van het convenant bij de vele betrokkenen van grote betekenis.

Om de verbreding te realiseren worden sectortafels georganiseerd waardoor meer mensen/organisaties betrokken zijn. De sectortafels hebben betrekking op de onderscheiden diersoorten in de veehouderij. Wellicht dat niet alle diersoorten om een sectortafel vragen; dat wordt mede bepaald door de bestaande situatie en lopende afspraken. Aan het begin van het proces wordt bepaald voor welke sectoren zo'n deeltafel wordt georganiseerd.

Het kan zijn dat voor bepaalde aspecten ook dergelijke tafels nuttig zijn om verdieping op onderdelen te verkrijgen. Het is aan de partijen om te bepalen of dat het geval is.

De samenstelling van de dialoogtafel kan zijn:

- zes vertegenwoordigers van de grote veehouderijsectoren;
- vier vertegenwoordigers van bedrijven in verwerking en afzet;

NB Bij vertegenwoordigers van deze twee categorieën kan ook sprake zijn van het samenvallen vanuit samenwerkingsverbanden in de keten.

- twee vertegenwoordigers van retailbedrijven;
- een vertegenwoordiger van een dierenbeschermingsorganisatie;
- een vertegenwoordiger van een bancaire instelling;
- een vertegenwoordiger van de rijksoverheid.

In praktische zin: neem ca 3 maanden voor het vertalen van de RDA-beginselen in algemene zin, geef sectortafels ca 3-4 maanden voor een toespitsing daarvan op de diersoorten en neem ca 2-3 maanden voor afronding in het convenant.

selectie van partijen

Welke van de vormen ook de voorkeur verdient, bij elk is mijn suggestie om de deelnemende partijen zo efficiënt mogelijk te selecteren voor de uitnodiging tot deelname aan het convenantproces.

Allereerst zou ik zoeken in bestaande brede samenwerkingsverbanden. Dat zijn 'knooppunten' waar veel partijen uit de keten toekomstgericht samenwerken en waar energie op zit.

Als deze niet voor handen zijn, is de tweede zoeklaag de organisaties waar sectorgenoten samen

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

werken. Daarnaast zijn er eigenstandige organisaties, die vanuit hun doelstelling en maatschappelijke positie een plek aan de convenanttafel verdienen.

Zorg ervoor dat bij de vertegenwoordigers van de veehouderijsectoren in ieder geval een vertegenwoordiger uit de wereld van de jonge ondernemers aan tafel zit.

algemene aspecten van betrokkenheid

Betrokkenheid bij het convenant uit zich niet alleen door formele deelname aan de kerngroep of dialoogtafel. De convenantpartijen hebben verantwoordelijkheid om het convenant uit te dragen binnen én vanuit hun organisaties. Het helpt om af te spreken hoe dat zal gebeuren.

Praat niet-deelnemende ketenpartijen met regelmaat bij. Ook om daarbij signalen op te pikken.

En na totstandkoming te vragen het convenant kunnen niet-initieel deelnemende partijen worden uitgenodigd alsnog te ondertekenen.

Ik realiseer me dat ik een serieus proces aanraad. Dat is in mijn ogen noodzakelijk om tot een convenant te komen dat bepalend zal zijn voor de korte en langere termijn. Het moet ondernemers in de veehouderijsectoren in zo'n positie brengen dat zij durven en kunnen investeren in bedrijfsontwikkelingen die langer dan een paar jaar 'overeind' blijven.

Zo'n proces dat reguliere onderhandelingen overstijgt, vraagt nogal wat van de deelnemers. Ik ben er niet zeker van dat elk van de mogelijke deelnemende partijen aan het convenantproces daartoe in staat en bereid is.

Dat kent twee kanten: als een partij alleen voor maximalisatie van dierwaardigheid gaat, zal dat stranden vanwege onbegrip bij andere partijen. Een sterk behoudende positie van een partij, gericht op het voorkomen van ingrijpende ontwikkelingen, zal daarentegen de maatschappelijke en politieke discussie alleen maar versterken.

Het is van belang dat uit te nodigen partijen zich zeer bewust zijn van hetgeen deelname van hen zal vragen. Ik raad aan om - vóór het versturen van een uitnodiging – een indringend gesprek daarover met de afzonderlijke partijen te voeren; dat kan vanuit LNV en dat kan ook door de (beoogd) voorzitter.

UITNODIGING

De uitnodiging van de minister van LNV, namens het kabinet, aan convenantpartijen moet helder zijn over insteek en verwachtingen. Het moet niet het karakter van een 'loyaliteitsverklaring' hebben, maar moet er geen misverstand over laten bestaan dat het om een serieuze exercitie gaat, die tijd, energie en doorzettingsvermogen zal vragen. Elk van de deelnemers moet zich dat bewust zijn en dat commitment ook (durven) uitspreken.

Een proeve van een uitnodiging voeg ik bij.

ZORG VOOR EEN VLIEGENDE START

Gebruik de tijd tot de feitelijke start van het convenantproces voor zoveel mogelijk 'neutraal' voorwerk.

Dat betreft onder meer het in beeld brengen van bestaande afspraken en verplichtingen rond dierenwelzijn, publiek en privaat. Ook een beschrijving van internationale ontwikkelingen en stand van zaken is nuttige achtergrondinformatie; analyse van enkele landen-dossiers, bijvoorbeeld Duitsland, Oostenrijk en Zweden, kan helpen evenals de voorziene EU-insteek.

Het in beeld brengen van lopende en voorgenomen onderzoekprogramma's en projecten is

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

eveneens wenselijk; zo'n overzicht maakt een gericht invulling van de onderzoekparagraaf van het convenant makkelijker.

Zorg tevoren voor een goede voorzitter en regel met de voorzitter het secretariaat, vooruitlopend op de formele start van het proces. Regel ook dat de representatieve groep van wetenschappers bekend is bij die start.

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

PROEVE VAN EEN UITNODIGING

De Nederlandse veehouderij staat voor fikse aanpassingen in het komende decennium. Er zijn grote opgaven op het terrein van klimaat, energie, stikstof en biodiversiteit. Ik werk vanuit de overtuiging dat in de recente geschiedenis niet eerder de urgentie op deze vraagstukken zo groot is geweest. Dat vraagt om een integrale kijk op de toekomst van duurzame veehouderij in ons land.

Een hoge mate van dierenwelzijn is daar een onlosmakelijk onderdeel van. Zonder een dierwaardige veehouderij zullen de inspanningen op de andere terreinen uiteindelijk vruchteloos blijken. En zullen we er niet slagen om een veehouderij te hebben waar we trots op zijn.

Mede om die reden hebben de regeringspartijen in het coalitieakkoord “Omzien naar elkaar, vooruit kijken naar de toekomst” afgesproken om het initiatief te nemen voor een convenant over dierwaardige veehouderij. Het betreffende advies van de Raad voor Dierenaangelegenheden is daarbij het startpunt.

Ik nodig u graag uit om deel te nemen als partij aan het convenant, aan te schuiven aan de tafel waar het convenant wordt ontworpen en overeengekomen.

Het kabinet is van mening dat de ontwikkeling naar een dierwaardige veehouderij met urgentie moet worden gewerkt. Om het proces van het convenant een voorspoedige start te bezorgen, geef ik hierna enkele uitgangspunten die voorwaarden zijn voor een goed verloop.

Het gaat volgens het kabinet om een serieuze exercitie, die tijd, energie en doorzettingsvermogen zal vragen. Elk van de deelnemers moet zich dat bewust zijn en dat commitment ook (durven) uitspreken.

Het kabinet kiest voor een ‘breed’ convenant dat kan worden gedragen door zoveel mogelijk ketenpartijen. Elk van de deelnemende partijen verklaart zich bereid tot het **voeren van op overeenstemming gericht overleg**. Zij werkt constructief mee aan de totstandkoming van het convenant vanuit de opvatting dat een vitale en dierwaardige veehouderij in Nederland past en bij Nederland hoort. En zij stapt niet vrijblijvend aan tafel, met interesse in posities, waarden en belangen van de anderen en overstijgt het eigenbelang.

Directheid, transparantie en veiligheid zijn sleutelbegrippen. U hoeft niet met meel in de mond te praten om uw bedoelingen duidelijk te maken, er zijn geen verborgen agenda’s en relevante informatie wordt gedeeld. U kunt zeggen wat u wilt; het wordt u buiten niet nagedragen. Er is wederzijds respect en interesse in onderliggende motieven in de dialoog.

Aan de dialoogtafel schuiven **ongelijke partijen op gelijkwaardige wijze** aan tafel; ieder met zijn eigen rol en verantwoordelijkheid. De overheid blijft de enige die wetgeving kan voorschrijven, de veehouder blijft degene die dieren houdt, de retailer blijft de vertaler van de consumentenbehoefte, enzovoort. De optelsom van die uiteenlopende rollen en verantwoordelijkheden bepaalt in hoge mate de betekenis van het convenant.

U onderschrijft dat de RDA-zienswijze op dierwaardige veehouderij het vertrekpunt is van de dialoog en dat de operationele vertaling ervan centraal staat in de gesprekken.

U maakt voldoende tijd beschikbaar om in een beperkte tijd tot een volwaardig convenant te komen.

Ik benadruk ten overvloede, dat alle genoemde aspecten evenzeer op de rijksoverheid van toepassing zijn.

HOUDEN VAN VEE

samen kom je verder

Veel van de betrokken bij de veehouderij maken zich zorgen over de samenhang op relevante dossiers als klimaat en energie, stikstof en natuur en dierenwelzijn. Ik noemde in dat verband als de noodzaak van een integrale kijk op de veehouderij. U mag erop rekenen dat ik mij samen met de andere verantwoordelijke bewindspersonen tot het uiterste zal inspannen om de samenhang zeker te stellen.

Ik hoop dat u zich met mij wilt inzetten voor het maken van een convenant dat in de komende jaren zal bijdragen aan een florerende, dierwaardige veehouderij. Ik hoor graag uw reactie.