

# De economie van de landbouw en de mogelijkheden voor regio's om te verduurzamen

Jan Willem Erisman (Louis Bolk Instituut)

Krijn Poppe (Wageningen Economic Research)

## 1. Inleiding

In drie landschappelijk en cultureel verschillende gebieden is door ontwerp onderzoek gewerkt aan een New Deal tussen de maatschappij en de landbouw die moet leiden tot landschapsinclusieve landbouw. Onder landschapsinclusieve landbouw verstaan we de productie van veilig, voldoende en gezond voedsel, gebruikmakend van natuurlijke processen en ecologie. Die productie vindt plaats op een gezonde bodem in een aantrekkelijk, robuust landschap binnen heldere randvoorwaarden van natuur- en milieukwaliteit, biodiversiteit en klimaat en is goed voor boer, burger en economie. Kort gezegd, het gaat om duurzame landbouw in evenwicht met de leefomgeving in een aantrekkelijk, gebiedseigen landschap.

Het landschap is in elk van de drie gebieden anders. Er is het slagenlandschap van de Krimpenerwaard in het veengebied van het Groene Hart; het open zeekeiland van De Marne in noord-Groningen; en het gevarieerde Salland met verschillende gronden en een afwisselend landschap in het oosten van het land. De landbouw verschilt ook: van melkvee in de Krimpenerwaard tot pootaardappelen in De Marne en akkerbouw, intensieve veeteelt en melkvee in Salland. In alle gebieden zijn boeren, burgers en andere belanghebbenden zoals gemeente, provincie, waterschap en terreinbeherende organisaties sterk verbonden met hun landschap en leefomgeving.

De boeren en stakeholders in deze gebieden zijn het er uitdrukkelijk over eens dat de marktprijs voor voedsel en wet- en regelgeving belemmerend zijn voor de verduurzaming van de landbouw en het behoud van het landschap. Verder voelen veel boeren zich ondergewaardeerd voor het werk dat zij doen, de kwaliteit die zij leveren ten aanzien van de voedselproductie en het landschapsonderhoud en de stappen die zij al in verduurzaming hebben gezet.

De vraag is welke belemmeringen er precies leven en hoe deze aangepakt kunnen worden om tot potentiële oplossingen te komen. In dit essay zullen we eerst de economische krachten en belemmeringen rond de landbouw in de gebieden

schetsen (§2). Vervolgens duiden we de bottlenecks in het verduurzamen voor de regio's (§3). Tot slot komen we tot potentiële oplossingen en bijbehorende instrumenten met verantwoordelijke partijen (§4).

## 2. Economische krachten en belemmeringen

### Een zeer succesvol economisch gedreven voedselsysteem

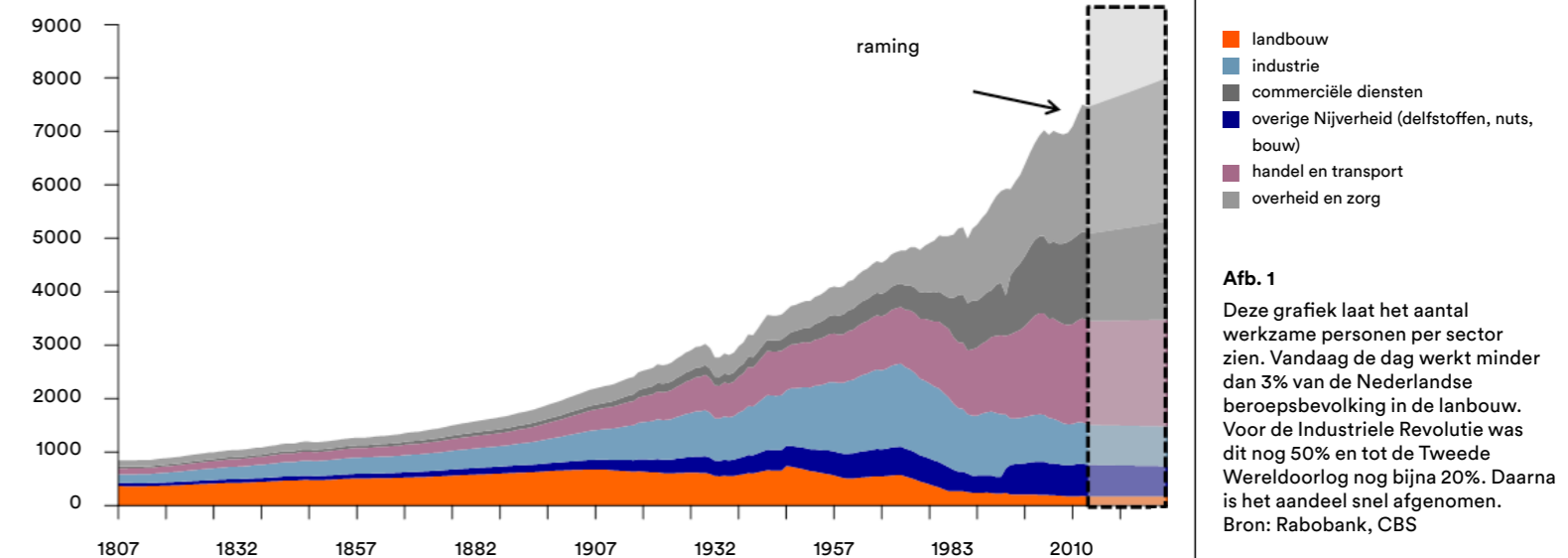
Landbouw is het geheel van economische activiteiten waarbij het natuurlijke milieu wordt aangepast ten behoeve van de productie van planten en dieren voor menselijk gebruik. Hierbij wordt gebruik gemaakt van inputs die lokaal (van uit het natuurlijk systeem) beschikbaar zijn of aangevoerd worden, zoals fosfaat, soja, en ook zaden, machines, arbeidskrachten, etc. Door grondstoffen te importeren, te bewerken en vervolgens af te zetten in eigen land of te exporteren, kan financieel rendement gemaakt worden. De Nederlandse agribusiness (boeren, handel en industrie) heeft een sterke concurrentiekracht. We zitten in een vruchtbare delta met een goed klimaat en goedkoop transport in de nabijheid van grote steden. Nederland heeft een sterke handelsgeest (ondernemerschap) en een uitstekende kennisinfrastructuur. Het heeft geleid tot sterke, internationaal opererende bedrijven in de voedsel- en in de toeleverende industrie. Daarnaast is er sprake van een grote aantrekkingskracht op bedrijven uit gelieerde sectoren. Dat leidt tot synergie, bijvoorbeeld in de kennisinfrastructuur en specialisatie in de arbeidsmarkt. De Nederlandse landbouwsector exporteert vooral producten die een hoge toegevoegde waarde hebben, zoals babymelkpoeder, groenten, vlees en kaas; omgekeerd bestaat de import, naast voedsel voor de Nederlandse consument, vooral uit bulkproducten met een lage toegevoegde waarde zoals veevoer (zie afb. 3.8).

### Karakteristieken Nederlandse landbouweconomie

We leven in een rivierendelta met vruchtbare gronden, goedkoop (water)transport en veel steden. Er is veel im- en export van voedselproducten die buiten de boeren omgaat. Hoogwaardige gespecialiseerde producten worden voor de stad gemaakt en deze burgers kunnen hoge arbeids- en grondkosten betalen. De laagwaardige producten besteden we uit (granen, veevoer). Er zijn daardoor in Nederland veel grote voedselconcerns en kennisinstututen die belang hebben bij productie in eigen land zolang er geen rem op zit. De stijgende arbeidskosten vangen we op met mechanisering en chemie om arbeidsproductiviteit te verhogen, wat leidt tot grondhonger, en dus een intensivering van het systeem en milieu- en landschapsschade.

De bijdrage van de primaire sector aan het Bruto Nationaal Product is 1,4%; dit is hoger dan in onze buurlanden, waar het 0,5% is. Voeg je daar de verwerkende industrie en toeleveranciers aan toe, zoals de zuivelindustrie en veevoerproducenten, dan ligt dat aandeel in Nederland op 7,5%. Voor de werkgelegenheid geldt dat de landbouw op boerderijen in 2019 zo'n 156.000 voltijdse banen telde, 2% van de beroepsbevolking. Inclusief de verwerkingsindustrie is dat 9%, oftewel 810.000 werknemers. Van de 156.000 banen worden zo'n 30.000 plaatsen ingevuld door buitenlandse seizoenarbeiders.

werkzame personen



**Afb. 2**

**Top 8 export producten van Nederland, naar herkomst en bestemming, in 1000 tonnen (2009)**  
Bron: FAO stat Food Balance

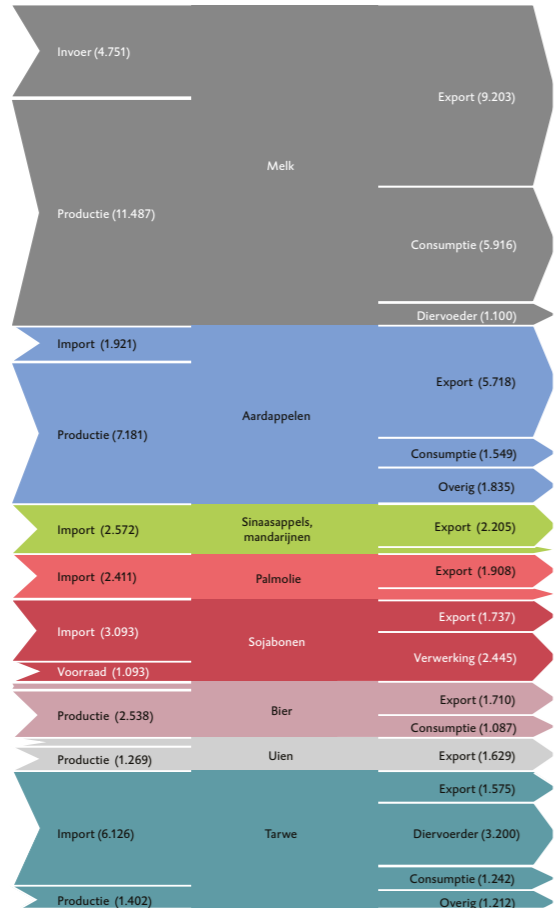
Meer dan 80% van de werkzame bevolking heeft een baan in de dienstverlening, minder dan 3% werkt in de landbouw. Voor de Industriële Revolutie was dit nog 50% en tot de Tweede Wereldoorlog bijna 20%. Daarna is het aandeel van boeren snel kleiner geworden.

Waar producten worden afgezet, wordt uitgedrukt in economische waarden. Zo is de exportwaarde van voedselproducten € 101 miljard waarvan 30% wederuitvoer is van producten. De andere 70% is export van eigen productie en doorvoer van producten die gemaakt zijn van ingevoerde grondstoffen. De belangrijkste exportproducten zijn sierteelt, zuivel en eieren, vlees en groenten. Een kwart van alle export gaat naar Duitsland, 11% naar België en 9% naar het Verenigd Koninkrijk. Een kwart van onze productie consumeren we zelf. Deze wordt bij de supermarkten (80%) en speciaalzaken (20%) afgezet. De afzet in Nederland wordt door vijf handelshuizen gereguleerd: zij kopen in en verkopen naar 25 supermarktketens die het over hun winkels distribueren. Ons voedsel is afkomstig uit de hele wereld. Circa 75% van de landbouwgrond die gebruikt wordt om dat voedsel en het benodigde veevoer te verbouwen ligt in het buitenland. Terwijl onze boeren 75% van hun productie exporteren, is 50% van het boodschappenmandje geïmporteerd. Een gemiddelde hap heeft 30.000 kilometer afgelegd voor die op ons bord ligt. Zelfs ons voedsel dat op Nederlandse bodem is verbouwd, maakt vaak een lange omweg. Het wordt in het buitenland verwerkt tot kant-en-klaar producten die uiteindelijk hun weg terugvinden naar de Nederlandse supermarkt.

**Afb. 3**

**De consument en producent zijn verbonden door een lange keten met meerdere spelers waarbij inkoopkantoren van supermarkten een dominante rol spelen.**  
Bron: PBL, 2012

Het gedeelte van de voedselketen dat in Nederland ligt begint bij de ruim 50.000 boeren die voedsel en sierteeltproducten produceren. De eerste schakel (niet afgebeeld hiernaast) zijn de natuurlijke inputs zoals water, energie, nutriënten, maar ook de productie van bestrijdingsmiddelen, tractoren, veevoer en andere inputs. Daarna komen de boeren; hieronder vallen bijvoorbeeld glastuinbouwers, akkerbouwers en veehouders. In de voedingsmiddelenindustrie maken 6.500 verwerkende bedrijven hiervan halffabricaten, ingrediënten en consumentenproducten. Deze leveren ze via 1.550 transportbedrijven aan vijf inkooporganisaties. Die organisaties verkopen de producten aan 25 supermarktformules, waarna ze verspreid worden via 4.850 supermarkten (retailers). Vanuit de supermarkten komen de producten uiteindelijk terecht bij zeven miljoen huishoudens, bestaande uit 17 miljoen consumenten. Consumenten krijgen ook voedsel via andere kanalen, zoals boerderijverkoop, webwinkels of restaurants.

**Economisch beleid**

Het economisch beleid zoals dat tot uiting komt in wet- en regelgeving maakt deel uit van dit voedselsysteem. Ons huidige landbouw- en voedselsysteem is het resultaat van beleid dat gericht is geweest op de verhoging van de arbeidsproductiviteit om de concurrentiepositie te verbeteren (deels geënt op het idee: ‘nooit meer een hongervinter’ na de Tweede Wereldoorlog), de bestrijding van armoede en zware arbeid in de landbouw (technologie), de garantie van redelijke consumptieprijzen, de bevordering van de export en het vrijemarktprincipe in internationale handel. Het resultaat is een goed georganiseerde agroketen met specialistische bedrijven, lineaire ketens, grote spelers (coöperaties die acteren als multinationals), hoge mate van technologie-inzet en -ontwikkeling en een kennisinfrastructuur gericht op het versterken van dit beleid. Het resultaat is dat 75% van ons voedsel voor mens en dier uit het buitenland komt, terwijl wij zelf 80% van het geproduceerde voedsel naar het buitenland exporteren (zie afb. 3.8). Een economisch

zeer succesvol systeem, want de toegevoegde waarde is groot, er is een overvloed aan voedsel in ons land, de prijzen zijn laag en het buitenland kijkt met bewondering naar onze prestaties. Met dit systeem is voedsel verworven tot een belangrijk economisch product en veel minder een menselijke behoefte die bijdraagt aan gezondheid en welbevinden.

Van die machtige marktpositie gaat een prikkel uit om de productie verder te verhogen, ook bij boeren en tuinders. Die prikkel is des te sterker omdat de welvaart in ons land stijgt en het economisch succes van de agro- en foodketen gebaseerd is op groei. Die welvaart betekent ook hogere arbeidskosten. Om concurrerend te blijven moeten boeren en tuinders dus hun arbeidsproductiviteit verhogen. Arbeidsbesparende technieken (van bestrijdingsmiddelen en drijfmest tot steeds grotere machines en de melkrobot) vragen om meer investeringen en een groter areaal per ondernemer. Maar de hoeveelheid beschikbare grond neemt af door verstedelijking, infrastructuur en natuurontwikkeling, met als gevolg hoge grondprijzen die bedrijven betalen om uit te breiden. Omdat boeren niet zelf makkelijk op hun 40<sup>ste</sup> wat anders gaan doen, is dat een forse prikkel tot intensivering, juist ook bij boeren die niet kunnen bijkopen. De resultaten zijn meer koeien per hectare, minder rustgewassen en grotere stallen, waarbij laagwaardige activiteiten als veevoerproductie deels aan het buitenland worden uitbesteed.

Dat zou economisch gezien allemaal prima zijn, ware het niet dat het hier gaat om soms lastig beheersbare biologische processen, grotendeels in de open lucht met een relatief grote impact op bodem, water, lucht, landschap en omwonenden. Het rijtje van problemen is lang: dilemma’s met fosfaat, stikstof, broeikasgassen, fijnstof, bodemverdichting en -daling, biodiversiteit, geur en volksgezondheid (Q-koorts). Het vergroten van inkomens wordt afgewenteld op zogenaamde ‘zwakke’ waarden van natuur en milieu en gaat gepaard met verlies van (brede) welvaart als gevolg van externe kosten. Daarbij komt dat inwoners en toeristen - in aantal en qua welvaart gestegen - hogere eisen stellen aan natuur en milieu. Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) schat de maatschappelijke kosten van de Nederlandse landbouw op 6,5 miljard euro per jaar (op een toegevoegde waarde van 10 miljard in de land- en tuinbouw en 50 miljard in de hele agrobusiness).

Geconcludeerd moet worden dat de overheden een belangrijke taak hebben in (milieu)beleid om zo het agrobusinesscomplex in te passen in de ruimtelijke ordening van dit land. Dat is op lange termijn ook in het belang van de sector zelf, die een *license to produce* en daarmee ook een (beperkt) ‘right to pollute’ nodig heeft. En vaak levert milieubeleid technologie op die elders in de wereld succesvol te gelde kan worden gemaakt.

**3. Bottlenecks voor verduurzaming**

Uit de beschrijving in de vorige paragraaf zijn bottlenecks te distilleren die bepalend zijn voor het al dan niet slagen van e en *New Deal* in de drie pilot gebieden en elders in ons land. Hieronder worden deze factoren nader beschouwd om in de volgende paragraaf oplossingsrichtingen te geven over hoe hier vanuit de drie gebieden mee omgegaan kan worden.

**Boeren en gebieden zijn gevangen in internationale gespecialiseerde ketens**

In de drie pilot gebieden zijn de boeren onderdeel van internationale ketens. Ze worden erdoor aangestuurd, via prijzen en soms ook via contracten. Vaak zijn boeren mede-eigenaar van coöperaties. Het coöperatieve model is altijd heel sterk geweest in Nederland om vraag en aanbod beter op elkaar te laten aansluiten. Om schaalvoordelen en marktinvoer te realiseren zijn de coöperaties doorontwikkeld tot multinationals en is de invloed van de individuele boer fors afgenomen.

De economische macht heeft zich rond een aantal grote spelers geconcentreerd in zowel de toeleverende schakels (denk aan bedrijven die zaad, kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen produceren) als de dienstverlenende schakels (denk aan banken, adviseurs, maar ook bedrijven die zich bezighouden met o.a. genetisch onderzoek) en de afnemers (internationale bedrijven als Nestlé, Unilever en de Nederlandse supermarktketens die via slechts vijf inkoopkantoren het voedsel inkopen). De focus op kostprijzverlaging en schaalgrootte van deze internationale machtsconcentratie gaat buiten de boer om: het zijn vooral anderen die zijn bedrijfsstrategie en prijs bepalen. De boer zelf kan alleen zijn kosten beperken. Dat leidt ertoe dat de ondernemersvrijheid van de boer zich eigenlijk beperkt tot nevenactiviteiten en lokale afzet van producten. Dat belemmert veranderingen in een regio: het is onwaarschijnlijk dat dominante bedrijven en geoptimaliseerde ketens gaan bijdragen aan de verduurzaming van een regio. Hier liggen hun belangen niet. Met hun beperkte marktmacht kunnen boeren de verduurzaming en bijbehorende stijging van productiekosten niet doorberekenen aan hun afnemers: de verwerkende industrie, de groothandel en de supermarktketens. Uitbreiding van het assortiment met een streekproduct is evenmin gemakkelijk.

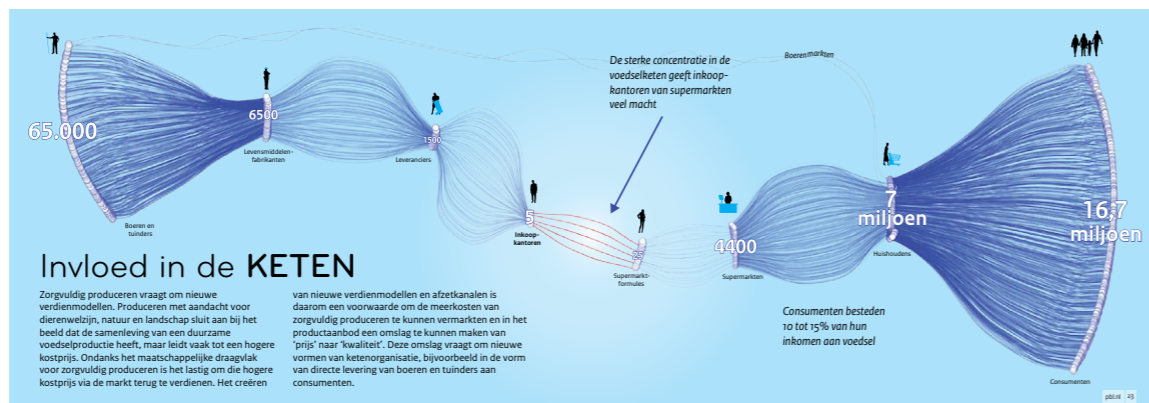
De agro- en foodketen bestaat uit veel schakels. De samenwerking tussen deze schakels is geoptimaliseerd en gespecialiseerd. Elke schakel in de keten heeft als doelstelling om meer product tegen een lagere kostprijs te leveren, maar als geheel neemt de keten geen verantwoordelijkheid voor de kringloop en de impact op de publieke waarden zoals biodiversiteit, kwaliteit van het landschap, dierenwelzijn, of voedselkwaliteit. Er is geen partij die de hele keten optimaliseert vanuit deze waarden. Binnen de ketens zijn landbouwbedrijven gespecialiseerd in een bepaalde productietak. Die specialisatie neemt zelfs nog toe. Specialisatie (en daarmee samenhangend schaalgrootte) is een zeer dominant verschijnsel in een economie gebaseerd op groei van de welvaart: laat mensen vooral doen waar ze heel goed in zijn en faciliteer via handel de samenhang tussen producten en halffabricaten. Die specialisatie geldt soms ook binnen hele gebieden, hoewel dat - zoals in de Krimpenerwaard - ook sterk is ingegeven door fysieke omstandigheden. Maar ook daar zie je vrijwel alleen melkveehouderij, geen rundvleesproductie of schapenhouderij. Daarnaast hebben we in de metropoolregio die Nederland is, te maken met hoge loonkosten. In combinatie met een lage productprijs dwingt dat tot zo efficiënt mogelijk produceren en dus tot specialisatie.

Specialisatie leidt tot problemen als de schakels niet beschikken over volledige informatie en als daardoor de kosten en baten niet de werkelijke situatie weergeven. Er doen zich negatieve externaliteiten voor die je met bijkomende informatie of regelgeving zou moeten corrigeren. Vergaande specialisatie kan zich ook slecht verhouden tot de wens een regio een diverser karakter te geven, met meer afwisseling tussen verschillende soorten landbouw, natuur, bos, etc. Sommige economen en ecologen pleiten ervoor die diversiteit op gebiedsniveau ook terug te brengen in de landbouwbedrijven, vanuit de gedachte dat diversiteit in producten en diensten voor verschillende markten bijdraagt aan een weerbaar en dus minder kwetsbaar bedrijf. Maar niet alle boeren spreekt zo’n omscholing tot diversificatie en aanpassing van de bedrijfsvoering aan.

**De prijs van voedsel weerspiegelt niet de kosten**

Vraag en aanbod bepalen de prijs van voedsel. Maar die prijs wordt ook door tal van andere factoren bepaald. Productiekosten houden uiteindelijk zelfs verband met de olieprijs en internationale politieke ontwikkelingen. Een voorbeeld daarvan is de voedselcrisis in 2008, die leidde tot een wereldwijde crisis, politieke en economische instabiliteit en sociale onrust. De vermoedelijke oorzaken van deze crisis waren de droogte in graanproducerende landen en de hoge olieprijs. De veel hogere olieprijs zorgde ervoor dat de kosten van voedseltransport en industriële landbouw verder stegen.

De reële prijzen (prijzen gecorrigeerd voor de inflatie) van landbouwproducten zijn sinds 1950 met 70% en sinds 1970 met 40% gedaald. Dit was mogelijk dankzij



**“Van ons voedsel komt 75% uit het buitenland, terwijl wij 80% van hier geproduceerd voedsel exporteren.”**

**“Coöperaties zijn doorontwikkeld tot multinationals, de invloed van de boer is fors afgenomen.”**



## “Verregaande specialisatie verhoudt zich slecht tot de wens om meer diversiteit in regio en landschap.”

technologische ontwikkeling en schaalvergroting. Overall in de wereld waar de welvaart stijgt, neemt het relatieve aandeel van voeding in de uitgaven af. Veel boeren produceren basisvoedselproducten die pas na (uitgebreide) bewerking in consumentenproducten terechtkomen. Het landbouwproduct wordt ingekocht als grondstof en de voedingsfabrikant voegt er smaak, gemak, variatie, verleiding, marketing en waarde aan toe.

De consument in Nederland is eraan gewend geraakt dat voedsel het hele jaar rond tegen lage prijzen verkrijgbaar is. De voedselprijzen zijn sinds de jaren 60 van de vorige eeuw fors gedaald. Ook het percentage van ons inkomen dat we spenderen aan voedsel is gedaald: in 1960 was dit nog 40%, inmiddels is dat gezakt naar 10%. Slechts 20% van de consumentenprijs van voeding bestaat uit de kosten voor primaire productie. De overige kosten (80%) worden dus verderop in de keten gemaakt.

Voor de consument mag een lagere voedselprijs positief lijken, het gaat wel ten koste van andere waarden. De maatschappelijke kosten van het gebruik van het milieu, dat wil zeggen van de negatieve effecten op milieu, landschap, biodiversiteit en volksgezondheid zijn niet in de consumentenprijs verdisconteerd. Het is voor een regio niet eenvoudig om daar iets aan te veranderen. Die kosten zijn via een true-cost benadering wel uit te rekenen en voor de consument in beeld te brengen (EOSTA, een handelsbedrijf in biologische groenten en fruit doet dat al enige tijd), maar daarmee worden die kosten nog niet door de consument betaald, en komen deze dus ook niet in het gebied terecht als vergoeding voor een duurdere, maar duurzame productiewijze. Een alternatief is dat de overheid in de regio's duurzame productie verplicht of afdwingt. Bijvoorbeeld door een verbod op gebruik van bestrijdingsmiddelen, of door het invoeren van emissierechten (zoals fosfaatquota). Maar daarmee verliezen de boeren in die gebieden aan concurrentiekracht; het speelveld wordt ongelijk met andere gebieden waar deze maatregelen niet worden genomen (de *level playing field* discussie).

De afstand tussen de consument en de boer is groot door zowel de fysieke afstand als de lengte van de keten. Veel consumenten van Nederlandse voedselproducten wonen niet in Nederland. De consument van melkpoeder in China zal zich niet direct zorgen maken over het effect van onze melkveehouderij op het aantal weidevogels in Nederland. Dat is al een hele opgave voor de Nederlandse consument. Als de consument geconfronteerd wordt met zuivel uit de Krimpenerwaard die fors duurder is dan die uit Friesland of uit Denemarken, zal de verkoop van de Krimpenerwaard afnemen, tenzij duurzaamheidsmotieven of betrokkenheid bij het gebied als aankoopmotief worden geprikkeld.

### Inkomens van boeren staan onder druk

Inkomens van boeren fluctueren. Producties schommelen en doordat de consument weinig gevoelig is voor prijsveranderingen bij voedselproducten kennen prijzen per periode soms grote verschillen. Bij smalle marges leidt dat tot sterke inkomensfluctuaties.

Een grondgebonden boer is veelal eigenaar van de grond en van de productiemiddelen. Boeren zelf sturen zoveel mogelijk op risicobeperking en -beheersing. Een ondernemer neemt risico's en heeft dan als eerste zorg die zoveel mogelijk te verminderen. Iedere boer beslist zelf of hij de prijs voor zijn product accepteert, maar in de praktijk heeft hij vaak niet veel keus.

Vaak moet hij noodgedwongen genoegen nemen met een lagere dan marktconforme beloning. Een kwart van de boeren zit onder de armoedegrens, maar velen zitten er ook ver boven. De inkomensverdeling is dus heel scheef. Daarbij prevaleert de continuïteit van het familiebedrijf vaak boven de hoogte van het inkomen. Afstand doen van het bedrijf bij lage inkomens is vaak ook niet rationeel: vind maar eens gelijksoortig ander werk met dezelfde mate van vrijheid en buitenleven, waarvoor je bovendien veelal moet verhuizen. Dan is het aantrekkelijker om door te boeren en eventueel niet te herinvesteren, zodat ook afschrijvingen voor gezinsuitgaven kunnen worden aangewend.

De financieringslast van de boer is hoog. Dat komt door schaalvergroting en productieverhoging met inzet van technologie, maar ook door de steeds strengere milieu-eisen en de daaraan gekoppelde investeringen. In de melkveehouderij bestaat gemiddeld een derde van de kritische melkprijs (de prijs die nodig is om kostendekkend te werken) uit rente en aflossing. In combinatie met de marktconforme prijzen, zet dit de marges sterk onder druk. Daarom hebben veel boeren niet de middelen om te investeren in verduurzaming, ofwel weten ze dat ze over een aantal jaren hun bedrijf zonder opvolger zullen beëindigen. Ook zijn er veel boeren met een laag inkomen, omdat hun bedrijf aan de kleine kant is. In deze groep zitten juist potentiële veranderaars, die wél hun bedrijf willen voortzetten voor deze en volgende generaties, maar een andere strategie ambiëren dan die van schaalvergroting en productiemaximalisatie. Zij voelen zich echter genoodzaakt om hun beperkte financiële middelen vooral aan te wenden voor bedrijfsvergroting, om zo aangehaakt te blijven bij de koplopers in het traditionele model van schaalvergroting en kostprijsverlaging.

### Hoge grondprijzen in Nederland

De grondprijzen zijn hoog in Nederland - beduidend hoger dan in ons omringende landen. Zolang de rentestand laag is, bedrijven groot genoeg zijn en er geen sprake is van overname is de grondprijs niet belemmerend voor een concurrerende productie.

Grondprijzen worden via de markt bepaald (en een daaraan gekoppelde kort- en langlopende pachtprijs). Bij schaarste en grote vraag is de prijs hoog. Schaarste aan grond is deels het gevolg van aanspraken vanuit andere sectoren die ruimte nodig hebben, denk aan woningbouw, infrastructuur, natuur, zonne-energiecentrales. Grondprijzen worden echter vooral opgestuwd, omdat vrijwel alle boeren met hun huidige capaciteit aan machines, gebouwen en arbeid er best een paar hectare bij willen hebben. De pakweg 10% boeren met overcapaciteit en hoogste marges per hectare kunnen veel bieden voor een extra perceel. Veel meer zelfs dan de prijs waarvoor je een heel bedrijf kostendekkend zou kunnen exploiteren. Die hoge prijzen zetten aan tot intensivering, juist ook bij boeren die zich zo'n aankoop niet kunnen veroorloven en toch hun productie per arbeidskracht en daarmee hun inkomen willen vergroten. Voor een regio die wil verduurzamen is dit om drie redenen een bottleneck. Allereerst is de uitgangssituatie niet optimaal: boeren willen vergroten en ook andere functies als natuur, wonen of energieproductie vragen ruimte. Ten tweede betekent verduurzaming veelal extensivering: meer rustgewassen, minder dieren per hectare. Er is dus meer grond nodig voor eenzelfde productie en inkomen. Daar komt dan nog bij dat een minder intensief beheerde hectare minder geld oplevert: de boeren die verduurzamen verliezen het in de grondmarkt dus van boeren die op intensieve wijze doorwerken. En als de overheid een extensievere productiewijze zou opleggen, dan wordt de grond minder waard en leiden alle grondbezitters een vermogensverlies.

### Wet- en regelgeving: (inter)nationaal en te weinig vanuit maatschappelijk belang

De agrarische sector heeft met veel wet- en regelgeving te maken: het Europees Gemeenschappelijk landbouwbeleid, nationaal landbouw- en milieubeleid, voedselveiligheid, ruimtelijke ordening, fiscaal beleid etc. Milieuwetgeving en daaruit voortvloeiende productierechten, fosfaatrechten, GLB (vergroening, jonge boeren, behoud platteland), ruimtelijk orderingsbeleid, subsidiebeleid, pachtvoorwaarden, stimuleringsbeleid (technologie, innovatie) hebben allemaal invloed op de productie, kosten en daarmee de marktpositie. Veel van dit beleid is internationaal, generiek en stamt uit een tijd waarin modernisering van de landbouw en bevordering van productiviteit het hoofddoel was.

Het EU-beleid heeft een grote rol gespeeld in de manier waarop ondernemers hun bedrijf inrichtten en het bepaalt nog steeds een groot deel van het inkomen. Bijna 40% van het budget van de EU gaat naar de landbouw in de vorm van subsidies. Het huidige landbouwbeleid richt zich op inkomenssteun voor boeren, marktregulering en plattelandsontwikkeling. In 2018 bedroeg het Nederlandse budget Gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) ongeveer 730 miljoen euro. Dit levert boeren ca 350 à 400 euro per hectare op,

rond de 25.000 euro per bedrijf. Gemiddeld voor alle land- en tuinbouwbedrijven was afgelopen drie jaar de inkomenssteun vanuit het GLB zo'n 21% van het inkomen, met hogere percentages voor de grondgebonden sectoren melkveehouderij (36 procent) en akkerbouw (48 procent). Het GLB is daarmee een belangrijk 'verdienmodel' voor de boeren.

De landbouw heeft baat bij de Europese interne markt en internationale vrijhandel, maar tegelijkertijd maakt dit handelsbeleid het lastig om tot de gewenste en maatschappelijk gevraagde verduurzaming van productie te komen.

Internationale afspraken over vrijhandel en uitzonderingen daarop worden gemaakt binnen de Wereldhandelsorganisatie. De Europese Unie heeft met een groot aantal landen of handelsblokken handelsverdragen afgesloten. Deze verdragen regelen bijvoorbeeld lagere invoerrechten en soepele douaneformaliteiten. Bedrijven kunnen zo makkelijker, goedkoper en efficiënter handel drijven. Handelsverdragen hebben ook een ongewenste kant: goedkopere producten uit het buitenland liggen soms eerder in de schappen dan de duurdere binnenlandse varianten. Bepaalde milieuproblemen zijn binnen Europa urgenter dan elders in de wereld, ook stellen stedelingen hogere eisen aan verduurzaming. Maatregelen voor duurzamer productie leiden echter direct tot discussies over het *level playing field*.

Het Europees mededingingsrecht (onder meer het kartelverbod) beperkt onderlinge afspraken tussen bedrijven, om oneerlijke concurrentie tegen te gaan. Tegelijkertijd belemmert deze wetgeving het maken van afspraken rond verduurzaming. Regels voor staatssteun beperken de overheid om bedrijven te helpen met verduurzamen, tenzij door de Europese Commissie goedgekeurd.

In de vrije markt waar de producenten binnen de milieugrenzen geacht worden te produceren is overheidsingrijpen noodzakelijk. Regulering komt voort uit maatschappelijke onvrede over de teloorgang van de biodiversiteit, natuur, lucht- en waterkwaliteit en uit bezorgdheid om klimaatverandering en een te monotoon landschap. Internationale wetgeving die de teloorgang moet keren, is in Nederland uitgewerkt in maatregelen als verplicht mestonderwerken, stalaanpassingen, aangepast middelengebruik, etc. De maatregelen leiden vaak tot kostenverhoging en boeren zien het als oneerlijk speelveld op de internationale markt.

Regulering leidt in de regel tot schaalvergroting. Voor een deel treedt die schaalvergroting autonoom op, als gevolg van het vergroten van de arbeidsproductiviteit zoals hiervoor uitgebreid toegelicht, maar regulering versnelt dat proces. Enerzijds doordat op het moment van invoering een aantal bedrijven besluit wat eerder te stoppen dan voorheen het plan was, omdat men geen zin meer heeft in de investeringen voor de nieuwe regels. Maar ook omdat veel milieuregels vaste kosten zijn die het best over zoveel mogelijk productie kunnen worden verdeeld. Over het

## “Hoge grondprijzen zetten aan tot intensiever grondgebruik.”

algemeen maakt dit het bedrijf kapitaalintensiever. Bovendien zijn de benodigde investeringen vaak makkelijker op te brengen door grotere bedrijven - die draaien goedkoper en kunnen de kosten van de investering over meer productie uitsmeren. Het huidige beleid houdt onvoldoende rekening met verwevenheid tussen productie, handel en consumptie. Om die reden wordt wel gepleit voor voedsel(systeem)beleid zoals het bevorderen van korte ketens bij boeren en bij de inkoop van schoollunches, of het stimuleren van zowel vraag als aanbod van duurzame of biologische producten. Dit alles staat in Nederland echter nog in de kinderschoenen en vraagt om verregaande coördinatie tussen verschillende ministeries.

#### 4. Potentiële oplossingen: mogelijkheden voor een regio om te verduurzamen

##### Kaders waarbinnen naar oplossingen moet worden gezocht

Ondanks alle obstakels heeft de landbouw in Nederland voldoende in huis voor een duurzame toekomst. Het land is vruchtbaar, er is een sterke handelsgeest, goede coöperatieve samenwerking en veel kennis en innovatie. De Nederlandse landbouw kent enerzijds een traditie die het Nederlandse landbouwbedrijf en systeem behoudend maakt. Aangezien ook vanuit de aard van het bedrijf en sturing op beperking van risico's behoudendheid gewenst is, is de veranderingsgraad van boeren beperkt en zijn de protesten bij grootschalige veranderingen groot.

De Nederlandse landbouw heeft zich anderzijds altijd laten leiden door de wensen van de stad, zoals die tot uiting kwamen in de prijzen van arbeid, kapitaal en grond, alsook door wetgeving om milieuproblemen binnen de perken te houden. De druk op verandering van de kennisintensieve, technologisch innovatieve Nederlandse landbouw is daarom groter dan elders. Tegelijk blijft er een traditie van gezinsbedrijven en verbondenheid met het landschap. Dit zie je terug in de drie pilotgebieden.

Het voorgaande maakt duidelijk dat er belangrijke kaders zijn waarbinnen de oplossing voor de drie gebieden en de landbouw elders gezocht moet worden. De open economie, de vrijemarkt, handelsverdragen en het Europese beleid zullen zeker op korte termijn moeilijk te veranderen zijn. De voedselprijzen zullen niet structureel stijgen. De agroketens zullen op korte termijn hun belangen verdedigen en de macht van de inkoopkantoren blijft vooralsnog groot. De drang te streven naar lage prijzen voor de consument, blijft. Met andere woorden: dit zijn weerbarstige 'knoppen' om aan te draaien en hier hoeven we op korte termijn niet veel van te verwachten.

#### Externe beïnvloeding

Onzeker is bovendien wat de coronacrisis voor uitwerking heeft op de economie, de voedselvoorziening en het milieubewustzijn. Ook de klimaatverandering en het klimaatbeleid zullen behoorlijke consequenties gaan hebben voor de voedselproductie en voor de im- en export. Hieruit komen ook nieuwe kansen voort en binnen de landbouw kan hierop geanticipeerd worden. De trend naar thuisbezorging van vers voedsel beklijft, de digitalisering van ketens om herkomst en veiligheid te garanderen en om transport te beperken zet door.

#### Lange termijn

Er blijft een wens vanuit de boeren om de gezinsbedrijven te behouden, zekerheid te hebben op de lange termijn om rendabele investeringen te doen (veiligheid en duidelijkheid). Ook is er een sterke wens om de markt te laten betalen voor arbeid en producten in plaats van subsidies te ontvangen. De boeren wensen meer waardering voor hun werk en hun inspanningen om aan maatschappelijke behoeften te voldoen. Er blijft wel een grote kloof te overbruggen tussen de gewenste kwaliteit van de publieke waarden (bodem-, lucht-, water- en natuurkwaliteit, klimaat, biodiversiteit en dierenwelzijn) en de huidige status van die kwaliteit. Dit vergt een langetermijntransitie van de landbouw, zodat landschapsinclusieve of natuurinclusieve kringlooplandbouw tot wasdom kan komen.

#### Boeren en overheid

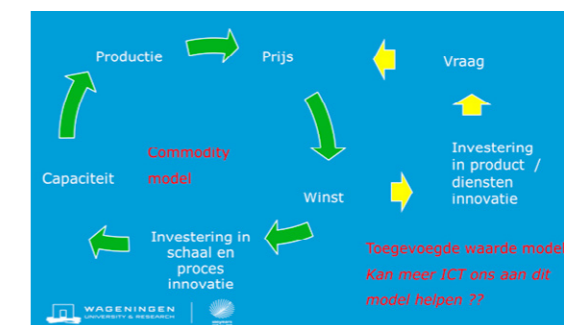
Er zijn verschillende ontwikkelingen mogelijk die binnen de kaders tot betaalbare verduurzaming van de landbouw komen. Hierbij is onderscheid mogelijk tussen wat de boeren of gebieden zelf kunnen doen en wat de 'omgeving' van de boer kan doen. We concentreren ons eerst op wat een gebied zelf kan doen, met nadruk het creëren van waarde en inkomen, en daarna op de verbeteringen van randvoorwaarden door de overheid. De tabel op de volgende pagina geeft een overzicht van de oplossingen per knelpunt en de rol van de overheid daarbij. Onder de tabel worden de opties verder uitgewerkt.

Bottleneck	Oplossingsrichting	Wat kunnen boeren doen?	Wat kan de overheid doen?
Gebieden zijn ingebed in internationale ketens	Streekproducten; niches; biologisch; producten met digitale service (Geef in De Marne advies aan kopers in Algerije of co-creër met hen rassen); fabriek voor een nieuw <i>Vegan Valleyproduct</i> , die van unieke eiwitgewassen afhankelijk is. Keurmerken vallen onder Beschermde Oorsprongsbenaming (BOB), Beschermde Geografische Aanduiding (BGA) of een Gegarandeerde Traditionele Specialiteit (GTS).	Coöperatie van producenten; inzetten op digitalisering; datacoöperatie; (korte) ketenvorming. Opzetten van internationale distributie van gespecialiseerde regioproducten met verhaal, herkenbaarheid en transparantie (bv. via blockchain technologie om data en transacties veilig en efficiënt op te slaan).	Steen voor dergelijke producten; subsidies voor ontwikkeling producten en ketens. Prikkel voor internationale ketens voor verduurzaming (bv. stapeling met eco-schema's in GLB) en creëren van een <i>level playing field</i> . Dit vereist Europese afspraken.
De prijs van voedsel weerspiegelt niet de kosten	Als boven, <i>true costs</i> inzichtelijk maken en proberen consument te verleiden.	Regio's kunnen eigen systeem opzetten en dat in prijs opnemen (zie boven). Boeren in regio's kunnen eigen coöperatie opzetten en producten vermarkten	Steen bij ontwikkelen van dergelijke coöperaties. Regulering van internationale ketens met verplichting duurzaam inkopen. Via een generiek systeem zoals <i>true cost/true price</i> -systeem, bij voorkeur internationaal
Inkomen van de boer in de gebieden staat onder druk	Multifunctionaliteit bevorderen (recreatie, toerisme, natuurzorg, CO <sub>2</sub> -beprijzing) Inkomen buiten bedrijf vergroten	Multifunctionaliteit bevorderen (recreatie, toerisme, natuurzorg, CO <sub>2</sub> -beprijzing) Inkomen buiten bedrijf vergroten	Invoeren van een koolstofprijs voor broeikasgasemissies uit en vastlegging in de landbouw; aanbieden van vergoedingen voor natuur, landschap; steun voor regionaal toerisme, zorg.
Hoge grondprijzen in de gebieden	Grondinvesteerdere aantrekken die natuurpacht mogelijk maken en waardeerlijes willen accepteren, Bedrijfsovername van te kleine boeren ontmoedigen.	Investeerdere zoeken (bv. beleggende oud-inwoners); crowd funding; lobby voor aanpassen fiscaliteit: grondbeleggen ontmoedigen, tenzij voor natuurpacht	Actieve grondpolitiek: grond kopen en tegen natuurvoorwaarden verpachten / terugverkoppen. Aanpassen van Pachtwet en bodemkwaliteit onderdeel maken van pachtcontracten. Een categorie ontwikkelen tussen agrarische en natuurbestemming voor lagere grondprijzen onder voorwaarden van verduurzamen
Ver doorgevoerde specialisatie	Nieuwe samenwerkingsmodellen ontwikkelen (zie bv. Novifarm in de Hoeksche Waard)	Diversiteit aan producten en diensten: zelf meerwaarde toevoegen aan basisproducten. Regionale coöperatie voor organisatie van diversiteit met specialisten	Ontwikkelen van kennis over integrale bedrijfssystemen, onafhankelijke bedrijfsadvies, mogelijkheden voor multifunctionaliteit ondersteunen
Wet- en regelgeving: (inter)nationaal en te weinig vanuit maatschappelijk belang	Overheid betaalt voor biodiversiteit, natuur en andere ecosysteemdiensten. Ook andere partijen betalen voor diensten zoals waterkwaliteit (minder waterschapsbelasting), koolstof (bedrijven compenseren eigen uitstoot), duurzame energie, natuuronderhoud (TBO's), etc.	Lokaal toepassen van Omgevingswet (o.a. voor bodembescherming)	Contracten aanbieden voor biodiversiteit, natuur en andere eco-systeemdiensten. Nationaal milieubeleid aanscherpen. GLB zo inrichten (eco-schema's 2e pijler)

#### 5. Wat kunnen boeren en gebieden doen?

##### Data en service in bestaande ketens

De analyse van de bottlenecks suggereert dat oplossingen lastig gevonden worden binnen het bulkproductiemodel van de internationale ketens. Daar is slechts plaats voor die bedrijven die zich via schaalvergroting en lage kostprijs als *preferred supplier* van de grote ketens weten te profileren, en dat lukt alleen als genoeg andere boeren bereid zijn te stoppen en hun grond en milieuruimte beschikbaar stellen. De oplossing zal eerder gevonden worden in een concept van toegevoegde waarde dat de vraag naar en de prijs van regionale producten verhoogt. Met het leveren van data die inzicht geven in de herkomst en productie van het voedsel, krijgt het voedsel meerwaarde. De consument is bereid om er meer voor te betalen. Ander voorbeeld is het stimuleren van kopers van pootgoed in het buitenland hun data te delen voor analyse en online teeltbegeleiding als ook aan verdere veredeling van rassen (co-creatie) om in zo'n keten extra waarde te creëren.



Afb. 4

Hogere toegevoegde waarde creëren in bulkgoederenmodel door inzet ICT en blockchain technologie  
Bron: Wageningen Economic Research

##### Producten met toegevoegde beleving en multifunctionaliteit

Dankzij de toegevoegde waarde, die te verzilveren is door korte ketens of een andere invulling van bestaande ketens, ontstaat er ruimte voor verduurzaming van het bedrijf. Dit gaat samen met een versterking van het landschap door producten te maken met behoud van of gebruikmakend van het landschap voor lokale of nichemarkten en door meerdere ecodiensten te leveren. Binnen de huidige markt kan een gebied een strategie bepalen

“Ondanks alle obstakels heeft de landbouw in Nederland voldoende in huis voor een duurzame toekomst.”



## “Regio’s zijn heel geschikt om in te spelen op de trends van korte ketens en bezorging aan huis.”

om zich te onderscheiden en in te spelen op de trends van korte ketens en bezorging aan huis. Er zijn al succesvolle voorbeelden: Remekerkaas, zorgboerderijen, Weerribben Zuivel, Herenboeren, etc.

De coöperatieve organisatievorm kan hierbij van pas komen. Levering van dagelijks vers voedsel aan de regionale bevolking is een mogelijkheid. Of de inzet op een sterk regionaal product, waarbij meerwaarde aan de basisproducten wordt geleverd. Door beter samen te werken in de regio is het mogelijk om een grotere nichemarkt te bedienen. (Regionale) supermarkten hebben over het algemeen interesse om dergelijke producten in het assortiment op te nemen - landelijke supermarkten zijn hier (nog) niet op toegesneden. Dat betekent dat de boeren in het gebied zelf de organisatie van de keten, coöperatieve samenwerking, de productie en marketing op zich moeten nemen. De gekozen regio’s van de pilots zijn hier uitermate geschikt voor gezien hun culturele en sociale verbondenheid en hun (boven-) regionale potentie voor dit type producten. Van oudsher is het gebied rond Gouda internationaal bekend om de kaas, de Goudse en Stolwijkse. Ook voor de Krimpenerwaard ligt er een kans om zich op dat vlak te onderscheiden. In De Marne kan een koers ingezet worden naar een *Vegan Valley*, waar veganistische en vegetarische producten geproduceerd en verwerkt worden en afgezet in Noordwest-Europa. Salland kan zich juist ontwikkelen tot producent en leverancier van complete vers voedselpakketten in een groot deel van Nederland.

Elke regio heeft een eigen, waardevol landschap dat de basis vormt voor de productkwaliteit. Daarbij kan meer dan nu daarbij gebruik gemaakt worden van keurmerken als Beschermd Oorsprongsbenaming (BOB), Beschermd Geografische Aanduiding (BGA) of een Gegarandeerde Traditionele Specialiteit (GTS) conform de EU wetgeving.

Deze strategie wordt sterker als daarbij een relatie wordt gelegd met het duurzame landschap. Als de consument dat landschap waardeert en diens bijkomende diensten, zoals koolstofvastlegging, behoud van biodiversiteit, natuur en landschap en schoon water en lucht, dan versterkt dit de verbondenheid tussen producent en consument en ook het economisch rendement. Multifunctionaliteit, denk aan toerisme en zorg, helpt ook. Het levert synergie op: leegstaande agrarische bebouwing kan worden ingezet voor een groeisector als recreatie (bed and breakfast) of kleine zorgcomplexen.

Het is van belang dat de overheid in de wetgeving ruimte biedt voor multifunctionaliteit. Soms betekent dat het veranderen van bestemmingen, zoals bij vrijkomende erven, soms het creëren van markten. Zo heeft de zorglandbouw sterk geprofiteerd van het persoonsgebonden budget (PGB) in de zorg. Ook een (indirecte) koppeling van de landbouw aan de markt van emissierechten voor broeikasgassen is interessant. In de Krimpenerwaard kunnen de boeren uit de opbrengsten vanuit een hoger waterpeil (en verlaging CO<sub>2</sub>-emissie) hun extra voerkosten vergoed krijgen, in De Marne

gaan boeren bij een CO<sub>2</sub>-vergoeding mogelijk meer groenbemesters telen en wellicht zelfs meer granen (dus diversiteit) in het bouwplan opnemen.

### Investeren in natuur en landschap

Naast het vergroten van de inkomstenstroom via nieuwe producten of diensten, kan ook bekeken worden of er partijen zijn die in de duurzame regio willen investeren. Grondeigenaren, financiers of anderen met een langetermijnbelang kunnen interesse hebben om bij te dragen in de kosten van de verduurzaming, bijvoorbeeld via een lagere pacht of een rentekorting. Verpachters, zoals overheden (provincies, waterschappen, Rijksvastgoedbedrijf, Staatsbosbeheer) en landgoederen kunnen ook duurzaam verpachten (naar analogie van duurzaam inkopen) en eisen stellen aan het grondgebruik, natuurpacht of een extensief bouwplan. Naar diezelfde analogie kunnen terreinbeherende natuurorganisaties gronden aankopen (onder meer rond Natura 2000-gebieden) en deze onder voorwaarden verpachten, waarbij ze het waardevolheid van de grond voor hun rekening nemen, eventueel ondersteund door de overheid. Als een boer in staat is om zo meer hectares te verwerven, dan is verduurzaming mogelijk.

Lokaal zou samen met gemeenten, provincies en terreinbeherende organisaties naar een gedegen grondpolitiek gekeken kunnen worden, waarbij beheer van gronden door boeren onder goede afspraken geregeld wordt en ruilverkaveling voor bijvoorbeeld meer weidegang tot stand komt. Dit kan door afwaardering van gronden via bestemmingswijziging. Hierbij zou een extra categorie naast natuur- of agrarische bestemming meer mogelijkheden bieden om de pachtprijs onder voorwaarden te beperken.

Ook kan de overheid verduurzaming ondersteunen via betalingen, met name ook via het GLB. In de tweede pijler zijn er daartoe beheervergoedingen voor agrarische natuurbeheerpakketten en in het nieuwe GLB worden in de eerste pijler eco-schema’s mogelijk voor gerichte betalingen per hectare. Die kunnen gecombineerd worden met private initiatieven.

Boeren in de pilot gebieden geven aan dat ze niet graag via subsidies afhankelijk zijn van de (als wispelturig ervaren) overheid. Maar ook nu is men voor een hoog percentage van het inkomen afhankelijk van betalingen per hectare. Bovendien zijn er wel meer bedrijfstakken die hun product vooral aan de overheid leveren, zoals de weg- en waterbouw. Eventueel zou een stabiele taakorganisatie (vergelijkbaar met ProRail of Rijkswaterstaat) tussen de Rijksoverheid en de boeren kunnen worden gepositioneerd, aangezien die minder politiek gedreven is.

## 6. Wat kan de overheid doen?

Tot zover een lijst van mogelijkheden om in een gebied met de boeren zelf de verduurzaming ook economisch tot een succes te maken. De nadruk lag daarbij op maatregelen die het verdienvermogen van boeren versterken, dan wel voorkomen dat zij de rekening betalen.

Om de transitie te kunnen maken naar landschapsinclusieve landbouw zal de overheid niet alleen via een nieuwe ronde van landinrichting de plannen voor een *New Deal* moeten realiseren, maar ook ander, stimulerend beleid moeten gaan voeren en meer regulerend moeten optreden. Op regionaal niveau is nog wel stimulerend beleid te ontwikkelen, zoals bijvoorbeeld het betalen voor natuur of koolstofopslag), eventueel via een experimenteerwet. Maar reguleren van het huidige voedselsysteem vraagt al snel om maatregelen op nationaal niveau.

De overheid kan via wet- en regelgeving de boer dwingen om binnen de normen van de klimaat-, milieu- en leefomgevingskwaliteit te produceren. Wanneer de doelen internationaal worden afgestemd, kan voor een *level playing field* worden gezorgd. De overheid kan daarbij innovaties en nieuwe technologie financieren en de implementatie ervan subsidiëren. Het stelt de boer voor hogere kosten. Per gebied zullen die variëren, afhankelijk van bijvoorbeeld de grondsoort (veengebieden hebben grotere klimaatopgaven), de ligging (nabij Natura 2000-gebieden moet de stikstofemissie verder omlaag) en het type bedrijf (wel of niet grondgebonden). De hogere kosten vergen een mechanisme om de verliezers (boeren met hogere kosten) te laten compenseren door de winnaars (natuur, drinkwater, etc.). Dit kan op verschillende manieren, dankzij:

1. Een invoering van algemene belastingen of een verhoging van de btw op voedsel en de opbrengsten in te zetten voor de verliezers. Dit kan op basis van een *true cost / true pricing*-systeem zodat er sprake is van een eerlijke prijs en ook een prijs die de kosten voor verduurzaming dekt. Voorwaarde is dat de heffing ook ten goede komt van de boer voor verduurzaming. Vergoed ecosysteemdiensten via een kritische prestatie index (KPI)-systematiek, zoals bijvoorbeeld toegepast in de Biodiversiteitsmonitor voor de melkveehouderij, zodat boeren die goed voor het landschap zorgen daar ook voor betaald worden.
2. Een berekening van de toekomstige winst. Zet de lagere kosten van natuuronderhoud, gezondheidszorg, infrastructuur (bodemdaling), drinkwaterreiniging of juist de hogere baten uit natuur en recreatie om naar een vergoeding aan de boeren. Dit compenseert hun hogere kosten voor landschapsbeheer.
3. Een regeling met emissierechten, zoals fosfaatrechten of melkquota. Daarbij gaat de regulering van bv. de veebezetting gepaard met de verplichting van een x-aantal fosfaatrechten met een maximum per hectare. Bedrijven die willen uitbreiden moeten hun collega’s uitkopen, die ze betalen uit de verwachte winsten. Bij verhoging

van het waterpeil in de veenweide is zo’n constructie denkbaar met CO<sub>2</sub>-emissierechten en carbon credits.

Op deze manier kan landbouw de aanjager zijn voor economische ontwikkeling van gebieden. Met zoveel landelijke gebieden die afhankelijk zijn van de landbouw, is er een unieke gelegenheid (of kans) om economische ontwikkeling te stimuleren door bij te dragen aan de investeringen die nodig zijn voor verduurzaming, gezondheid en welbevinden voor de mens.

Een kosten-batenanalyse voor nu en de toekomst voor zowel private (boeren- en keteninkomens) als externe maatschappelijke kosten is nodig om dergelijke maatregelen te onderbouwen. Want het moet duidelijk zijn wat de kosten zijn van ongewijzigd versus gewijzigd beleid en ook de effecten van de klimaatveranderingen zullen voor additionele kosten zorgen. Een langetermijnbeleid van de overheid kan dan dus richting geven aan de verduurzaming dankzij een aantal belangrijke stappen. Gezien de omvangrijke negatieve externe kosten van het huidige systeem, wegen de kosten van nieuw beleid zeker op tegen de meerwaarde die er mee verkregen wordt.

Het vereist echter wel politieke wil en heldere keuzes om dergelijk nieuw beleid in de praktijk waar te maken. Meerwaarde kan bestaan uit een aantrekkelijker landschap, meer koolstofvastlegging, toename van de biodiversiteit of waterkwaliteit, maar ook lagere kosten vanwege het anticiperen op de weersextremen als gevolg van klimaatverandering, verzilting, verzakking van gebouwen, de kwetsbare internationale voedselmarkt of hogere kosten voor bijvoorbeeld fossiele brandstoffen.

## “Reguleren van het huidige voedselsysteem vraagt al snel om maatregelen op nationaal niveau.”