

Schreeuw om regie

“De mens pleegt roofofbouw op de natuurlijke bronnen, bedreigt het voortbestaan van miljoenen dieren en planten, en stelt daarmee ook zijn eigen voortbestaan in de waagschaal.” Met die alarmistische woorden begint het artikel van Nico Polman en Roel Jongeneel, in dit *ESB*-dossier over duurzame landbouw.

Dit vertrekpunt wordt breed gedeeld. Niet alleen gaat het hier om een conclusie die getrokken wordt door IPBES – de intergouvernementele organisatie voor biodiversiteit – en die Polman en Jongeneel in hun openingswoorden aanhalen, maar het is ook het vertrekpunt van meerdere bijdragen aan dit *ESB*-dossier.

Een betere aanleiding om een *ESB*-dossier te maken over een sector bestaat er denk ik niet. Al hielp de netwerkanalyse van Dieteren en Nauta (2020) toch ook mee. Zij lieten zien dat landbouw, samen met de voedingsmiddelenindustrie, de sector is die het meest centraal staat in de economie ondanks het relatief beperkte aandeel ervan in het bruto binnenlands product (respectievelijk 1,6 en 1,8 procent). Het vertrekpunt vormt ook de aanleiding tot veel beleid binnen de sector. Quoterings, subsidies, inkomenssteun, voorlichtingscampagnes, heffingen, opkoopoperaties – allemaal refereren ze aan de milieuproblematiek die ons voedselsysteem steeds verder doet toenemen. Gevolg is een stortvloed aan maatregelen die tegelijkertijd zowel veel te veel is als volstrekt onvoldoende.

Veel te veel

Veel te veel is de stortvloed voor de boeren, de producenten van ons voedsel. Zij hebben een risicovol beroep: de gemiddelde rendementen zijn weliswaar prima, maar de spreiding van jaar tot jaar is enorm, en is vooral afhankelijk van de prijzen op de wereldmarkt. Nadia Menkveld laat zien dat boeren in slechte jaren geld moeten toelagen, maar in goede jaren een hele dikke boterham kunnen verdienen.

Om die rendementen te halen, investeren boeren vaak langjarig grote bedragen. Investerings die zonder de verduurzamingsopgave al behoorlijk risicovol zijn, omdat boeren gemeengoederen (*commodities*) maken,

JASPER LUKKEZEN

Hoofredacteur

en ze daarbij vrijwel geen marktmacht hebben. Ze zijn daardoor niet in staat de kosten van deze investeringen aan hun klanten,

de supermarkten, door te berekenen, zo concludeert onder andere Gijs Dröge in zijn bijdrage.

Verduurzaming van de productie, en alles wat daarbij komt kijken, vereist additionele investeringen, en dus ook de verwachting dat de prijzen die supermarkten voor de producten gaan betalen in de toekomst hoger zullen zijn. De mogelijkheid om in de toekomst hogere prijzen te kunnen rekenen ontbreekt veelal. Daarnaast vereisen investeringen beleidszekerheid: is die investering nu voldoende en, zo ja, kan de boer er dan van op aan dat dit de komende jaren zo zal blijven?

Dat verduurzamingsinvesteringen zichzelf voor boeren terugverdienen en dat dat dan zo blijft, is op dit moment onzeker. Tegelijkertijd is de financiële steun die boeren ontvangen vanuit het Europees Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) in Nederland relatief laag, en nemen de relatief strenge milieueisen toe, zie de bijdrage van Jack Peerlings en Liesbeth Dries. Geen wonder dat de verduurzaming van de landbouw voor de boeren veel te veel is, en dat het Malieveld elke paar maanden weer volstaat.

Volkomen onvoldoende

Tegelijkertijd is de ‘stortvloed’ aan maatregelen totaal onvoldoende. Wat Nederland ook doet, we zullen blijven interen op onze natuurlijke hulpbronnen, we zullen stikstof, ammoniak en CO₂ blijven uitstoten – en de biodiversiteit zal blijven afnemen. En zelfs als we het in Nederland op de rit krijgen, dan is er nog steeds dat enorme buitenland, waar er altijd wel ergens ruimte is voor een milieubelastende voedselproductie, die we vervolgens gewoon kunnen importeren (Franco Donati en Arnold Tukker laten zien dat import nu al belaster is dan de export). Het is om moedeloos van te worden.

Maar uiteraard is dat geen reden om de handdoek in de ring te gooien. Want ook al lossen hervormingen de fundamentele problemen niet op, ze dragen wel degelijk bij aan een leefbaardere én betere wereld.

Zo laten Max van der Sleen en Menno van Benthem via een maatschappelijke kosten-batenanalyse zien dat hervorming van de veehouderij (de sector met het grootste milieubeslag) weliswaar veel kost, maar nog veel meer oplevert.

Dat je ook met deze hervormingen niet binnen de grenzen komt van hetgeen het land kan behappen, behoort de uitvoering niet te tegen te houden. De varianten van Van der Sleen en Van Benthem zijn nu haalbaar; en door die uit te voeren, doen we ook weer kennis op over hoe het in de toekomst beter kan. De milieuproblemen hoeven we niet vandaag op te lossen, maar we moeten er wel vandaag aan beginnen. Laat het betere alsjeblieft niet de vijand zijn van het goede.

Drie keuzes

Belangrijk bij wat er ook gebeurt, is de realisatie dat we hier te maken hebben met klassiek marktfalen, dat geen van de partijen in de keten zelf kan oplossen. Anne Reitsma, Julien Schrijver, Nina Straathof en Coen Zoon leggen helder uit dat consumenten wel duurzaamheid willen, maar niet tegen iedere prijs, en ook niet bij machte zijn dat zelf te realiseren. En dat de ketenpartijen financiële prikkels hebben om efficiëntie boven duurzaamheid te prioriteren, en dat boeren te weinig marktmacht hebben om zelf die verandering van de sector in gang te zetten.

Centrale regie door de overheid is dus nodig. Bij het oppakken van die regierol moet de overheid keuzes maken die marktpartijen richting en zekerheid zullen geven. Ik licht er hier drie uit die meermaals terugkomen.

Extensief of juist hightech?

De eerste is de keuze op wat voor soort landbouw er ingezet moet worden. Herstellen we de balans door de landbouw terug naar de natuur te brengen, vaak extensieve landbouw genoemd, of verwachten we juist heil van hightech-oplossingen in grotere ondernemingen?

Gohar Isakhanyan en Wilfred Dolfsma pleiten in hun column voor het laatste, en daar is veel voor te zeggen. Ten eerste bedrijfseconomisch – grotere boerenbedrijven zijn winstgevender en hun inkomstenstroom is ook minder volatiel, zo laat Menkveld zien in haar analyse. Peerlings en Dries tonen aan dat de afgelopen jaren het aantal boerenbedrijven fors is gedaald, terwijl de productie toenam.

Ten tweede vergen hightech-oplossingen geen breuk met het huidige gevoerde beleid, wat extensieve

landbouw wel doet. De historische analyse van Harm Zwarts laat zien dat de overheid al in de jaren dertig met het 'kleineboerenvraagstuk' ervoor koos om in te zetten op schaalvergroting en een sterke exportoriëntatie. De industrialisatie die daarvan het gevolg was, zorgt ervoor dat Nederland nu de tweede exporteur van landbouwproducten ter wereld is.

Boeren die perspectief hebben, gaan niet naar het Malieveld

Kiezen voor hightech-oplossingen mag dan geen breuk vereisen, het vereist wel een stevige aanpassing van het doel. De focus op schaalvergroting kan blijven, doel wordt het bereiken van een duurzame productie en niet een productie an sich.

Exportoriëntatie of korte ketens

De tweede keuze gaat over de export-oriëntatie, en hierbij is de verdeeldheid onder de auteurs aanzienlijk. Het idee van kortere ketens lijkt heel aantrekkelijk. Het komt natuurlijk nogal onzinnig over om onze eigen uienproductie te exporteren en vervolgens weer uien voor onze eigen consumptie te importeren.

Toch is dat makkelijker gezegd dan gedaan. Levensmiddelen en levende have worden de halve wereld over gesleept, omdat het duurder is om deze om de hoek te houden of te laten groeien. En dat is niet zozeer omdat men in het buitenland veel efficiënter produceert, of omdat het weer of de grond daar zo veel geschikter is voor landbouw – want Nederland is én koploper op productiviteit, én gezegend met vruchtbare grond – als wel gewoon omdat de eisen aan productie minder hoog zijn in het buitenland zoals Petra Berkhout en Siemen van Berkum stellen in hun bijdrage.

De traditionele economienoplossing voor dit probleem is echter niet het bevorderen van kortere ketens, maar het inzetten van het prijsmechanisme. Neem alle maatschappelijke schade van productie op in de prijs, en de markt regelt het vanzelf. Pas als dat niet haalbaar is, komt er regulering in beeld om de kringlopen sluitend te krijgen. En de detailregulering die dit vereist,



brengt altijd economische schade met zich mee. Barbara Baarsma stelt dat het ondanks die hogere kosten toch verstandig is om op kortere ketens te sturen.

Pleidooien voor kortere kringlopen gaan ervan uit dat het niet goed mogelijk is om de maatschappelijke schade in te prijzen door landbouw in het buitenland. Anders gezegd, wil Nederland zijn exportpositie behouden en bovendien de landbouw verduurzamen, dan vergt dat wereldwijd sterkere milieunormen, althans op zijn minst in Europa.

Kaders of voorschriften

De derde keuze gaat over hoe die verduurzaming bereikt moet worden. Stelt de overheid de kaders, waarbinnen private partijen zelf hun weg kunnen zoeken, of schrijft ze met kleinere of grotere detaillering voor wat er precies moet gebeuren? Reitsma et al. werpen deze vraag op, en oud-minister Cees Veerman geeft in zijn column alvast een antwoord (kaders stellen).

Kaders stellen vereist dat marktpartijen gedwongen worden om externe effecten in te prijzen. Dat kan via heffingen en belastingen, maar ook – en wellicht efficiënter – door het opzetten van een systeem met verhandelbare rechten. De sector heeft daar al veel ervaring mee, van dierrechten, via vangstquota

tot melkquota. Krijn Poppe en Roel Jongeneel pleiten ervoor om deze technieken breder in te zetten.

Maar is kaders stellen wel genoeg? Kijkend naar het beleid om de stikstofemissies te beperken, beantwoorden Frans de Vries, Jeltsje van der Meer-Kooistra en Henk Folmer die vraag met 'nee'. Ze stellen daarnaast een opkoopregeling, directe regulering en heffingen op inputs voor.

Belangrijke motivatie om ingrijpender beleid te voeren wordt ook gegeven door Hester Maij, Arne Meeter en Bjørn Volkerink. Zij beschrijven hoe naast het economisch systeem ook de opleiding en sociale omgeving van boeren en de wensen van de consument de transitie van de landbouwsector bemoeilijken. Alleen kaderstellend te werk gaan mag dan economisch optimaal zijn, maar als mensen om wat voor reden dan ook niet mee willen, dan is een benadering die nauwer aansluit bij de behoeften van de sector beter. Denk daarbij aan voorlichting over wat er moet, zoals het werken met rolmodellen, maar ook het wegnemen van het neerwaartse risico.

Twee non-issues

Naast moeilijke keuzes zijn er ook meevallers. Een veelgehoord bezwaar tegen verduurzaming van de land-

bouw is dat de landbouwgrond daarvoor in Nederland te duur is. Huib Silvis en Martien Voskuilen beargumenteren echter dat een hoge grondprijs verduurzaming van de landbouw niet in de weg hoeft te staan. Zo weerspiegelt die hoge prijs maar een klein deel van de grondmarkt, namelijk die voor grotere bedrijven die een hoge productiviteit kennen – en vormt ze dus geen belemmering voor verduurzaming. Ten eerste kunnen deze bedrijven de transitie beter financieren. Ten tweede, als er gekozen wordt voor extensievere landbouw met een lagere productiviteit, dan zou de grondprijs zakken. Koopt men daarentegen hoogproductieve boeren uit, dan is dat weliswaar duur, maar in dat geval zijn wel de behaalde milieuwinsten navenant substantieel.

En ook de financiële sector hoeft de transitie naar een duurzame landbouw niet in de weg te staan. Willem Ferwerda en Dirk Schoenmaker betogen dat juist de eindigheid van het huidige model risico's met zich meebrengt voor financiële instellingen, en dat financiers dit vroeger of later moeten erkennen. Zodra die erkenning er eenmaal is, kan de financiële sector de verduurzaming juist gaan versnellen. Daarbij is het echter wel nodig dat de verdienmodellen 'rond te rekenen zijn', zo waarschuwt Bas Ruter van de Rabobank in zijn column.

Europa

Naast deze keuzes is ook consistent beleid op verschillende niveaus belangrijk en hier valt met name de Nederlandse opstelling in Europa op. In kritische bijdragen vanuit Brussel en Luxemburg wordt Nederland de maat genomen.

André Kolodziejak schrijft dat Nederland van boeren het onmogelijke verlangt: in eigen land worden door de overheid verduurzamingsverplichtingen opgelegd, terwijl Nederland in Europa pleit voor minder financiële steun. Alex Brenninkmeijer wijst op een ander aspect: de implementatie van de Europese landbouwwetgeving. Nederland loopt daarbij achter, en daardoor stokt ook het maken van verduurzamingsbeleid. Gevolg daarvan is weer dat er door Nederland maar heel beperkt gebruikgemaakt wordt van de Europese fondsen voor verduurzaming.

Waarom die schijnbare Nederlandse desinteresse in Europees landbouwbeleid kan leiden, illustreert de analyse van Martijn Huysmans over de Europese erkenning van streekproducten. Nederland kent maar elf van dat soort erkenningen (in de hele unie zijn er meer dan duizend) en daardoor lopen Nederlandse boeren mid-

delen mis – iedereen in de hele EU mag Goudse kaas maken, maar champagne komt alleen uit de Champagne-streek. Ook hebben de Nederlandse boeren hierdoor geen baat bij de Europese inzet om die producten ook buiten de grenzen van de EU te laten erkennen. Wel hebben ze er last van, want om die erkenning voor elkaar te krijgen moet de EU uiteraard concessies doen.

Maar uiteindelijk is het het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid het hete hangijzer, ook al is het relatieve financiële belang voor Nederlandse boeren vrij beperkt. In de meeste artikelen in dit dossier komt het ter sprake, in drie bijdrages staat het centraal. Marko Bos gaat in op hoe de inkomenssteun het beste hervormd kan worden (nu vlotte afbouw van die steunafbouw politiek onhaalbaar is, is het zaak deze beter te richten), Jetske Bouma, Frans Oosterhuis en Mark Koetse kleuren dat verder in en Michel Rademaker wijst in zijn column op de geopolitieke en strategische voordelen: "Meer potentieel om verder boven ons gewicht te slaan."

Nieuw model

Met heldere keuzes tussen extensief of hightech, tussen exportoriëntatie of kortere ketens, en tussen kaders of voorschriften, kunnen we het scenario dat Polman en Jongeneel in hun dreigende openingswoorden schetsen niet voorkomen. Daarvoor is er werkelijk natuurinclusieve landbouw nodig, en zo iets vergt een ander nieuw verdienmodel dat we nu nog niet goed kennen.

Wat de overheid wel met heldere keuzes doet, is de regie naar zich toetrekken en zekerheid bieden aan de sector op de vraag naar hoe een duurzaam verdienmodel eruitziet. Duurzaam in de dubbele betekenis van het woord – dus financieel en ecologisch houdbaar. Boeren die perspectief hebben, gaan niet naar het Malieveld.

Met die zekerheid kunnen zij aan de slag en kunnen de experts verder werken aan de vraag wat de volgende stap zou moeten zijn. Hierbij geven Polman en Jongeneel alvast de contouren aan van een werkelijk natuur-inclusieve landbouw.

Literatuur

Dieteren, J. en L. Nauta (2020) Centraliteit sector van belang bij doorwerking schok in economie. *ESB*, 105(4784), 156–159.