



# Transitie naar een nieuw landbouwsysteem als basis voor een goed landbouwakkoord

# Transitie naar een nieuw landbouwsysteem als basis voor een goed landbouwakkoord

De voorgestelde aanpak inzake de stikstofcrisis in juni 2022 heeft in Nederland tot veel discussie geleid. Het politieke debat, binnen en buiten de tweede kamer, schept (schijn)tegenstellingen tussen ecologie, water en de landbouw. Ecologen, ecologische landbouwkundigen, milieukundigen wijzen terecht op de uitdagingen rondom biodiversiteit en waterkwaliteit, en de urgentie om de oorzaken van de problemen aan te pakken. Maar het debat gaat voorbij aan waar het werkelijk om gaat: een maatschappelijke transitie naar een nieuw landbouwsysteem, met een andere relatie tussen voedselproductie en natuur & milieu en een andere waardering van de productie en van ons voedsel. We staan voor de uitdaging om stikstof, klimaat, bodem, waterkwaliteit, natuur en het voortbestaan van de agrarische sector geïntegreerd het hoofd te bieden. Het gaat niet alleen om stikstof. De stikstofproblematiek is slechts een symptoom van een suboptimaal functionerend systeem.

## Wat moet er veranderen?

Veel landbouwkundigen, de 'eco-modernisten', geloven in de technologie. Als we mechanisatie, ICT, genetische modificatie, etc., en al onze kennis effectief inzetten kunnen we technologie en ecologie slim combineren. We kunnen zo de voedselproductie intensiveren en concentreren, en daarmee ruimte vrij maken voor de natuur. Zonder technologische innovaties te diskwalificeren, die hebben we zeker nodig, zal technologisch wonderland beperkt oplossingen bieden (Miedema 2019). In 2015 begon het Programma Aanpak Stikstof (PAS) waarmee investeringen werden toegestaan, vooruitlopend op beloofde innovaties die stikstofuitstoot zouden gaan verminderen. In 2019 oordeelde de Raad van State dat het PAS in strijd was met de Europese Habitatrichtlijn (Rijksoverheid 2022b). PAS is een voorbeeld van (beloofde) technologische oplossingen die werden ingezet door wetenschap, lobby en politiek, om werkelijk betekenisvolle maatschappelijke ingrepen uit te stellen of uit de weg te gaan.

De agrarische sector en de Nederlandse overheid zitten knel in het agrarisch (export) model (zie kaders). We spreken nu soms over nieuwe verdienmodellen, maar blijven denken in hetzelfde systeem. Dit gaat geen duurzame oplossing opleveren. Voor realisatie van werkelijke maatschappelijke veranderingen hebben we inzichten uit de maatschappelijke disciplines nodig:



het economische en sociale domein. We hebben nieuwe economische systemen nodig, boeren en burgers zullen zich anders moeten gaan verhouden tot ecosystemen en voedsel, en agrarische ondernemers zullen nieuwe vaardigheden moeten leren om op een andere manier te gaan produceren.

De landbouw moet veranderen want de rek is uit het systeem. Het naoorlogse beleid van Mansholt leidde tot snelle modernisering en schaalvergroting. Echter, overproductie en als gevolg daarvan de druk op het milieu leidde vervolgens tot jarenlang gesleutel aan wet- en regelgeving, en verkenning van nieuwe verdienmodellen (Mansholt 2.0). Anno 2023 is het tijd voor ingrijpende veranderingen in het economische model. We noemen dat Mansholt 3.0.

### Hoe gaan we veranderen?

In verschillende recente rapporten worden transities geschetst en gecategoriseerd in intensief via innovaties, extensief en alternatieve routes (Rijksoverheid 2022a; IRR 2022). En in elke transitie route staat verduurzaming centraal. De extensieve route is alleen relevant voor grondgebonden landbouw. Bij het nader verkennen van transities werd het ons duidelijk dat we aan het pionieren zijn. Het eindbeeld hebben we onvoldoende voor ogen. Ook in de stikstofcrisis hebben we in Nederland geen goed eindbeeld voor de landbouw voor ogen. Het nieuwe regeerakkoord noemt nieuwe verdienmodellen, maar dat is geen eindbeeld. Nieuwe verdienmodellen is het kinderstadium in een transitie. We moeten het volwassenstadium scherper neerzetten om succesvol te zijn.

### Kunnen de agrarische ondernemers dat oplossen?

Nee. Het is niet realistisch om een maatschappelijke transitie af te schuiven op agrarische ondernemers die zijn opgevoed, opgegroeid en gestimuleerd te investeren binnen de kaders van het eerste plan Mansholt: modernisering, productieverhoging, schaalvergroting en export. De meeste agrarische ondernemers hebben beperkte financiële slagkracht vanwege de scheve verhouding tussen omzet versus kapitaal, en kunnen niet zomaar voor 2030 hun bedrijf omvormen tot een geheel ander kringloop- of landbouwbedrijf dat voldoet aan de eisen van de toekomst. Bovendien, die eisen zijn niet concreet en onderhevig aan veranderingen (IRR 2022). En daarnaast worden in de verwerkende industrie, handel en retail de echt grote omzetten gehaald.

### Agrarische sector



Nederland exporteerde in 2021 voor 104,7 mld. euro aan landbouwgoederen, een stijging van 9,4% ten opzichte van 2020. Dit is een combinatie van de export van Nederlandse producten (75,7 mld.) en de wederuitvoer van landbouwproducten uit het buitenland (29,0 mld.). 45% van de export gaat naar Duitsland, België en Frankrijk. De productgroepen met de hoogste exportwaarde in 2021 waren sierteeltproducten (12,0 mld. euro), vlees (9,1 mld.), zuivel en eieren (8,7 mld.), groente (7,2 mld.) en fruit (7,0 mld.) (Rijksoverheid 2022c).



### Wat is de gewenste houding van boer en burger?

Verandering in denken en gedrag is onderdeel van de maatschappelijke transitie. Een duurzamer voedselsysteem vereist een nieuwe houding van producenten én consumenten. Producenten zullen zich bewust moeten zijn dat zij beheerder zijn van een (productief) ecosysteem en consumenten zullen waarde moeten hechten aan de productiewijze, smaak en kwaliteit van voedsel en ook bereid zijn om daarvoor te betalen. Nu zijn de meeste consumenten van mening dat er meer biologische of duurzame producten moeten worden geconsumeerd, maar uiteindelijk zijn ze beperkt bereid om bij de kassa hiervoor te betalen. Dit wordt ook wel de intention-behaviour gap genoemd (Van Bussel et al. 2022).

### Vlees



Nederland was in 2020 de grootste vleesexporteur van de EU, zowel in waarde (€8,8 mld.) als gewicht (3,6 mld. kg). Hier van is 85% in Nederland geproduceerd of verwerkt vlees. De rest betreft wederuitvoer of doorvoer. 60% van de totale Nederlandse verdiensten aan vleesafzet wordt verdiend met vleesexport en 40% met binnenlandse vleesafzet (CBS 2021).

Het marktaandeel van biologische producten in de Nederlandse supermarkten was in 2020 3,26% (koploper EU Denemarken 12,1%). Het aandeel biologisch landbouwareaal in Nederland was in 2020 4,1% (koploper EU Oostenrijk 26%) (Bionext 2020). Het aandeel van producten met een duurzamer keurmerk binnen de totale foodomzet in supermarkten was in 2021 21% en neemt jaarlijks toe (VVI 2022). Dus er lijkt ruimte te liggen om meer consumenten te motiveren tot aankoop van duurzamere producten.

### Hoe kunnen maatschappelijke transities gefinancierd worden?

Voor een echte transitie is een nieuw financieel landbouwsysteem nodig. Wij zien twee belangrijke bouwstenen:

- 1 Duurzaamheidsbank
- 2 Duurzaamheidsheffing

Het systeem moet betaalbaar blijven voor boer, consument en overheid. Het moet een impuls geven voor nieuw ondernemerschap, waar voedselproductie en duurzaamheid hand in hand gaan, én dat gewaardeerd wordt. De afgelopen jaren zijn er vele projecten geweest met ecosysteemdiensten, zodat agrarische ondernemers beloond werden voor maatregelen, bijvoorbeeld inzake een betere biodiversiteit of betere waterkwaliteit. Uiteindelijk was er vaak maar tijdelijk geld of onvoldoende geld om dit naar grote gebieden op te schalen.

Dit kan anders als er meer en structurele middelen voor beschikbaar zijn. Het nieuwe systeem moet voldoende inkomen genereren door een combinatie van productie en diensten. Lagere inkomsten uit productie als gevolg van transities worden gecompenseerd door inkomsten uit diensten.

### Hoe werkt een Duurzaamheidsbank?

Een Duurzaamheidsbank waarin verschillende ecosysteemdiensten en nieuw ondernemerschap kunnen worden opgenomen staat centraal in maatschappelijke transitie. Een nieuw op te zetten Duurzaamheidsbank zou een coördinerende rol kunnen spelen m.b.t.

- 1 Inkomsten uit koolstofvastlegging (carbon credits)
- 2 Inkomsten uit omgevingstaks
- 3 Inkomsten uit ondernemen en rood voor groen
- 4 Uitgave aan ecosysteemdiensten

Er kan bijvoorbeeld geld worden gegenereerd door een Duurzaamheidsbank op gebieds- of provinciaalniveau. De Duurzaamheidsbank kan carbon credits als gevolg van biomassa vastlegging op publieke en private gronden of door bijvoorbeeld reductie van veenoxidatie verhandeld worden. De winst komt vervolgens beschikbaar voor een duurzaam ecosysteem in de vorm van ecosysteemdiensten. Mogelijk is het waarderen van koolstof vastleggen zelfs de gamechanger van het nieuwe landbouwsysteem. Enerzijds zal er steeds meer verplicht worden van bovenaf (Europese Commissie via het European Trading System). Voor landbouw is daar nu nog geen verplichte carbon credits markt, maar samen met het vliegverkeer zal dat er de komende jaren wel onder kunnen gaan vallen. Anderzijds zou men vrijwillig meewerken in de handel in carbon credits: degenen die niet meegaan krijgen een concurrentie nadeel (niet groen is niet efficiënt). Daarbij is die markt voor carbon credit steeds meer liquide (steeds betere verhandelbaarheid, steeds betere meet-methodologie via geaccrediteerde instanties) wat de toepassing alleen maar zal helpen versnellen.

Er kan ook geld naar de duurzaamheidsbank stromen door een heffing. Dit kan bijvoorbeeld door het opzetten van een Omgevingsheffing op provinciaalniveau, zoals een rioolheffing op het gemeentelijk niveau.

Ook is er voldoende perspectief voor het genereren van een geldstroom door ondernemen in rood voor groen. In verschillende provincies kennen we reeds rood voor groen regelingen. Het zou goed zijn dat deze worden opgeschaald. In Nederland moeten we de komende jaren nog 900.000 woningen bouwen. Als we ontwikkelwinsten verbinden aan deze groene opgave, dan wordt er een goede basis voor een nieuw financieel duurzaam systeem gelegd. Een deel van de ontwikkelwinst van een windmolen(park), zonnepark, woonlandschap, etc. vallen hier ook onder. Het geld komt beschikbaar voor een duurzaam ecosysteem of ecosysteemdiensten.



### Hoe werkt een Duurzaamheidsheffing?

De consument gaat niet automatisch significant meer betalen voor duurzame producten. Daar is een financiële prikkel voor nodig. De prijzen van duurzame en niet-duurzame producten zouden gelijk(er) kunnen worden getrokken. Dat kunnen we bijvoorbeeld realiseren via bijmengen van duurzame of biologisch melk in reguliere melk (IRR 2022) terwijl voor de melkveehouder het prijsverschil van biologische en reguliere melk overeind blijft. Het is zeer waarschijnlijk dat de vraag naar duurzame en biologische producten hierdoor stijgt. Ook kun je een heffing zetten op niet duurzame producten en die extra uitkeren aan duurzame producten. Hierdoor wordt een boer extra beloond die duurzaam produceert en daardoor niet wordt gedwongen om veel per hectare te produceren.

Een Duurzaamheidsheffing zal in het buitenland niet direct omarmd worden. Laten we ons vooraleerst focussen op de Nederlandse markt. Zie kader.

### Hoe zou een Duurzaamheidsheffing werken?

Nu kost een liter reguliere melk in de supermarkt 1,20-1,40 euro en biologische 1,50-2,00 euro (AH oktober 2022). In de toekomst kosten ze evenveel doordat er bijvoorbeeld 20 cent extra heffing op reguliere melk komt. De heffing komt beschikbaar voor melk met een duurzaamheidslabel of ecosysteemdiensten. Mogelijk werken we met twee niveaus duurzaamheid zodat de boer kan kiezen wat bij zijn/haar bedrijfsvoering past. Als het systeem stabiel, eenvoudig en krachtig is gaat Europa mogelijk volgen. Het systeem met vele duurzaamheidskeurmerken is nu te complex. Elke verwerker heeft één of meerdere keurmerken en dat is voor de consument niet herkenbaar.

Bovenstaand voorbeeld van een economische innovatie betekent niet dat de stikstofcrisis direct is opgelost, maar wel dat er een systeem komt waarmee duurzamer produceren wordt beloond. Uiteindelijk bevordert dit een systeem, waar minder krachtvoer en meer beweiding bij hoort. Verlaging van het ruweiwit gehalte van 16,5 naar 15,5 in het rantsoen beïnvloedt het productie-niveau nauwelijks terwijl de ammoniakemissie met 10% wordt verlaagd (interview door Siemens (2020) met WUR specialist Jan Dijkstra). En hier is veel meer te halen, want er zijn succesvolle bedrijven die 13,5% ruw eiwit in het rantsoen voeren (Erisman en Verhoeven 2019). De rest van de stikstofreductie moet verankerd zitten in de duurzaamheid kpi's zodanig dat deze geen financiële consequenties heeft voor de boer.

### Wat is de rol van de overheid?

Bovenstaande economische innovaties kunnen niet aan de vrije markt worden overgelaten. De overheid moet dit omarmen en financieel mogelijk maken. Dit gebeurt al maar moet vooral toekomstbestendig zijn. Naast reeds beschikbare budgetten komt er een transitiefonds landelijk gebied en natuur met daarin 24,3 miljard euro om tot en met 2035 financieel bij te dragen aan internationale verplichtingen. De middelen zijn specifiek bedoeld om invulling te geven aan de nationaal wettelijk verplichte doelstellingen op het gebied van stikstof, klimaat en water (Coalitieakkoord 2022; Rijksoverheid 2022a). Een deel van dit fonds kan gebruikt worden om een Duurzaamheidsbank vorm te geven, zodat het na 2035 voort kan bestaan.

Economische maatregelen moeten uiteindelijk ook bijdragen aan een eerlijke prijs voor de boer en niet terecht komen in een hogere marge voor de retail. Ook daar kan de overheid een rol in spelen als we kijken naar de nieuwe wetgeving die boeren een aanvaardbare verkoopprijs van agrarische producten garandeert. Bijvoorbeeld, de regering Macron in Frankrijk heeft vorig jaar bij wet de transparantie in voedselprijzen en de verkoopprijs van boeren in de keten strak gereguleerd.

#### Zuivel



Nederland is niet de grootste netto-zuivel-exporteur in kg melk in de EU, maar wel als het uitgedrukt wordt in euro's (Van Hal et al. 2021). Nederland exporteert relatief dure (verwerkte) producten en importeert relatief goedkope melkproducten (m.n. melkpoeder). Van alle melk die we in Nederland verwerken, blijft ongeveer 35% in Nederland en is bijna twee derde bestemd voor de export, met name Europa. Nederlandse zuivel leverde in 2020 een exportwaarde op van 7,5 mld. euro (NZO 2022).

#### Groenten en fruit



Nederland was in 2021 toonaangevend in de handel van verse groenten en fruit. De waarde van de Nederlandse productie van verse groenten en fruit was €3,8 mld., de import €9,2 mld., en de export €13,1 mld., waarvan een groot deel wederuitvoer. Het grootste deel van alle verhandelde groenten en fruit gaat naar onze buurlanden, 95 procent blijft in Europa. De top 5 importproducten zijn avocado, druif, banaan, blauwe bes en sinaasappel; de top 5 exportproducten zijn tomaat, avocado, paprika, druif en banaan (GroentenFruit Huis 2022).

## Eindconclusie

Er is een nieuw systeem voor voedselproductie en -waardering nodig. Een systeem, waarin de boer én consument beloond en geprikkeld worden om duurzamer te produceren en te consumeren. De basis hiervan zit in een Duurzaamheidsbank waarin fondsen zijn voor allerlei ecosysteemdiensten zoals via een Duurzaamheidsheffing. Dit zijn randvoorwaarden voor een transitie naar een toekomstbestendige agro-food keten.

Om dit te realiseren dienen alle partijen hun verantwoordelijkheid te nemen om te veranderen en hun (nieuwe) rol in te vullen. Dat geldt ook voor ons als hogeschool: dé plek waar wetenschap en praktijk bij elkaar kunnen komen. We willen met deze paper een beweging oproepen, te beginnen met het kenbaar maken van standpunten. Wie doet er mee?



De Boer C.N., Baars R.M.T., Eweg H.P.A. en Voskamp-Harkema W., 2023. Transitie naar een nieuw landbouwsysteem als basis voor een goed landbouwakkoord. Hogeschool Van Hall Larenstein, Velp, Leeuwarden.  
<https://doi.org/10.31715/2023.6>



# Gebruikte literatuur

- Bionext. 2020. [PDF](#) Bionext Trendrapport 2020. ONTWIKKELINGEN IN DE BIOLOGISCHE SECTOR. [Website 2022-11-01].
- CBS. 2021. Nederland grootste vleesexporteur van de EU. [ONLINE](#) [Website 2022-11-04].
- Coalitieakkoord 2022. Omzien naar elkaar, vooruitkijken naar de toekomst. Coalitieakkoord 2021 – 2025 VVD, D66, CDA en ChristenUnie. [PDF](#) [Website 2022-11-04].
- Erisman, J.W. en Verhoeven, F. 2019. Kringlooplandbouw in de praktijk - Analyse en aanbevelingen voor beleid. Bunnik: Louis Bolk Instituut & Boerenverstand.
- GroentenFruit Huis. 2022. In 2021 blijvend sterke rol Nederlandse handel groenten en fruit. [ONLINE](#) [Website 2023-02-01].
- IRR. 2022. Toekomst Zoekt Boer. Initiatiegroep Regie op Ruimte. [ONLINE](#) [Website 2022-10-31].
- NZO. 2022. De meeste zuivel blijft dicht bij huis. [ONLINE](#) [Website 2022-11-01].
- Rijksoverheid. 2022a. Startnotitie Nationaal Programma Landelijk Gebied. Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit, Ministerie van Infrastructuur en Waterstaat en Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Publicatie-nr. 22102620.
- Rijksoverheid. 2022b. Aanpak Stikstof. [ONLINE](#) [Website 2022-10-01].
- Miedema, J. H. 2019. Biomass or batteries: The role of three technological innovations in the energy transition. Doctoraal thesis. Universiteit van Groningen.
- Rijksoverheid. 2022c. Nederlandse landbouwexport in 2021 104,7 miljard euro. [ONLINE](#) [Website 2023-02-01].
- Siemens, H. 2020. Nog grote winst te behalen met eiwit, fosfor en methaan. [ONLINE](#) [Website 2020-04-15].
- Van Bussel, L.M., Kuijstens, A., Mars, M. and Van't Veer, P., 2022. Consumers' perceptions on food-related sustainability: A systematic review. Journal of Cleaner production (341) 130904. [ONLINE](#)
- Van Hal O., Pijlman J., Van Eekeren N. en Prins U. 2021. Nederlandse melk op de wereldzuivelmarkt. Louis Bolk Instituut. V-focus, juli 2021.
- VVI. 2022. Aandeel duurzame keurmerken neemt toe in 2021. Vakblad Voedingsindustrie, 21 april 2022. [ONLINE](#) [Website 2022-11-04].

**Niek de Boer**

Niek is Directeur Onderzoek op de locatie Leeuwarden van Hogeschool Van Hall Larenstein. Een boerenzoon met milieukundige achtergrond, die altijd op het raakvlak van landbouw, water, natuur en milieu heeft gewerkt. Hij is naast deze rol bijvoorbeeld ook actief in de stuurgroep van Dairy Campus en als bestuurder van Fjildlab Noord-Oost Friesland. In die omgevingen wordt veel gewerkt aan een toekomstbestendige landbouw.

---

**Robert Baars**

Robert is lector 'Climate Smart Dairy Value Chains' bij Hogeschool Van Hall Larenstein. Hij houdt zich bezig met stikstof en klimaat vraagstukken gerelateerd aan de melkveehouderij in Nederland maar ook in de internationale context van ontwikkelingssamenwerking. In de gehele loopbaan heeft de interactie onderzoek, onderwijs en praktijk centraal gestaan.

---

**Rik Eweg**

Rik is lector 'Gebiedsgerichte Transitie naar Kringlooplandbouw' bij Hogeschool Van Hall Larenstein. Met zijn onderzoeksgroep richt hij zich op de vraag welke innovaties en transitiepaden nodig zijn voor de verandering richting een natuur-inclusief kringloop-landbouw systeem. Als planoloog heeft hij ervaring in het wetenschappelijk onderzoek, in publiek bestuur en bij een landelijk innovatie programma.

---

**Wiepk Voskamp**

Wiepk is lector 'Duurzame Melkveehouderij' bij Hogeschool Van Hall Larenstein. Zij heeft een achtergrond in R&D en strategische innovaties in de sector. Haar huidige praktijkonderzoek richt zich op de actuele opgaves waar de melkveehouderij in Nederland voor staat en de vertaling daarvan naar de bedrijfsvoering op het melkveebedrijf. Graslandmanagement, Voederrantsoen, Diergezondheid en Rendement zijn daarin belangrijke pijlers.