



Centraal Planbureau

CPB-analyse voorstellen Nationaal Groeifonds

Derde beoordelingsronde, 2023

Het CPB heeft 35 voorstellen geanalyseerd op de domeinen innovatie en kennisontwikkeling.

De CPB-analyses vormen input voor het advies van de adviescommissie.

Deze deelpublicatie geeft de analyse weer van het voorstel:

Re-Ge-NL

Subcommissie
Landbouw en leefomgeving

Q2.3 Re-Ge-NL

Belangrijkste aandachtspunten

- De slagingskans van dit voorstel is onzeker als flankerend beleid uitblijft. Regeneratieve landbouw kan namelijk lastig concurreren met traditionele landbouw vanwege hogere productiekosten.
- Een duidelijk *go/no-go*-moment ontbreekt. In de tweede fase wordt opgeschaald van 200 naar 1000 boerenbedrijven, maar de benodigde financiering is niet afhankelijk van prestaties in de eerste fase.
- De bereidheid van boeren om mee te werken aan het voorstel is belangrijk voor het slagen ervan. Dit wordt in het projectvoorstel niet aan de orde gesteld.
- Het voorstel gaat gepaard met een continuïteitsrisico. De uitkomsten van onderzoek zijn per definitie onzeker en het is onduidelijk of regeneratieve landbouw na afloop van dit programma al rendabel is.

Beschrijving voorstel

Het voorstel Re-Ge-NL wil in de praktijk laten zien dat de overstap naar regeneratieve landbouw mogelijk is. Regeneratieve landbouw is een manier van landbouw die voedselproductie combineert met natuurherstel. Het vermijdt problemen met uitputting van de bodem en moet blijven binnen de grenzen van wat het ecosysteem aan kan. Re-Ge-NL wil de randvoorwaarden voor regeneratieve landbouw verkennen én op orde maken, zodat met 1000 boeren samen gedemonstreerd kan worden dat de transitie mogelijk is. Hiervoor moeten op verschillende gebieden ontwikkeling en innovatie plaatsvinden, transitiepaden ontwikkeld worden en boeren worden opgeleid in regeneratieve methoden. Het voorstel presenteert veertien doelen die nodig of gewenst zijn om tot een regeneratief landbouwsysteem te komen. De formulering van de doelen wisselt sterk in de mate van concreetheid en meetbaarheid. De indiener is het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV).

Het voorstel Re-Ge-NL bestaat uit vijf verschillende programmaonderdelen:

- **Bedrijfsmodellen en landbouwpraktijken:** ontwikkeling van schaalbare bedrijfsmodellen, gebiedsontwerpen en innovaties bij ketenpartijen;
- **Transitiepaden:** bestaande en nieuwe innovaties worden toegepast in de transitie van 1000 boeren;
- **Meten, modelleren en waarderen:** dataverzameling voor het meten, voorspellen en waarderen van regeneratieve praktijken en bedrijfsmodellen;
- **Human capital:** opzet en uitvoering van structurele (informele) onderwijsvernieuwingen voor regeneratieve landbouw;
- **Producten en diensten:** ontwikkeling van ondersteunende producten en diensten voor regeneratieve bedrijfsmodellen.

Voor Re-Ge-NL wordt in totaal **161,3 mln euro** subsidie uit het Nationaal Groeifonds (NGF) gevraagd waarbij het bedrag, volgens de indeling uit de volgende tabel, verdeeld wordt over de verschillende programmaonderdelen. De totale begroting bedraagt 243,8 mln euro waarvan 1,9 mln euro publiek en 80,5 mln euro privaat gefinancierd is. Het voorstel start in 2024 en duurt tot en met 2030. Deze *quickscan* richt zich op de programmaonderdelen die meer dan 30 mln euro uit het NGF vragen én op onderdeel 1, omdat deze noodzakelijk is voor de andere onderdelen. De onderdelen 3 en 5 maken daarom geen deel uit van de *quickscan*. We merken wel op dat de algemene kosten van dit voorstel vrijwel volledig voor rekening van het NGF komen. Een evenwichtiger verdeling van de kosten ligt meer in de rede.

Tabel Overzicht van programmaonderdelen, investeringsbedrag en NGF-bijdrage

Programmaonderdeel	Totale investering (mln euro)	NGF-bijdrage (mln euro)	NGF-bijdrage (%)	Onderdeel CPB quickscan
Algemene kosten	14,1	13,6	96	
1. Bedrijfsmodellen en landbouwpraktijken	28,8	24,9	86	✓
2. Transitiepaden	99,1	43,3	44	✓
3. Meten, modelleren en waarderen	28,7	27,6	96	
4. Human capital	34,1	30,5	89	✓
5. Producten en diensten	39,1	21,5	55	
Totaal	243,8	161,3	66	

1. Scan probleemstelling

Vraag	Bevindingen
a. Is duidelijk welk(e) probleem/ problemen het voorstel tracht op te lossen?	<p>Ja, de probleemstelling is duidelijk. Volgens de indieners van het voorstel kampt de landbouwsector met de volgende problemen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De huidige vorm van landbouw in Nederland (en de rest van de wereld) is niet duurzaam. Het leidt tot uitputting van de bodem en schaarse grondstoffen, klimaatverandering, verslechterde waterkwaliteit, verdroging, verzuring, eutrofiëring, chemische verontreiniging, uitstoot van schadelijke aerosolen en fijnstof, en verlies van biodiversiteit. • Het voorstel geeft aan dat het voor boeren onmogelijk is om de transitie naar een regeneratieve landbouw te maken, omdat ze de benodigde kennis missen en de financiële risico's te groot zouden zijn. Dat laatste komt door hoge transitiekosten en het ontbreken van duurzame bedrijfsmodellen.
b. Is aannemelijk dat de initiatieven de problemen verhelpen (gegeven de bij ons beschikbare kennis over het ecosysteem)?	<p>Overall beeld</p> <p>Het is plausibel dat het voorstel de genoemde barrières deels zal verminderen. Al is er grote onzekerheid rondom de effectiviteit van de voorgestelde actiepunten. Naast fundamentele onzekerheid die er bij onderzoek van tevoren altijd is, hangt ook veel af van de medewerking van boeren en zijn de economische omstandigheden onzeker. Hoewel er medewerking en steunbetuigingen zijn van veel verschillende betrokken organisaties, wordt de bereidheid van boeren om mee te werken niet aan de orde gesteld in het voorstel.</p> <p>1. Bedrijfsmodellen en landbouwpraktijken</p> <p>In programmaonderdeel 1 worden bedrijfsmodellen ontwikkeld die regeneratieve landbouw rendabel maken. Een bedrijfsmodel geeft niet alleen antwoord op de vraag wat de boer moet veranderen, maar ook op hoe</p>

het bedrijf moet worden ingepast in het gebied en hoe de financiering en contractvorming moet worden aangepast. Bij dit programmaonderdeel passen de volgende kanttekeningen:

- **Slagingskans *businesscases*.** Het is nog niet zeker dat er een rendabele *businesscase* te maken is voor regeneratieve landbouw. Het voorstel is niet concreet over hoe deze mogelijk toch te realiseren zijn.
- **Draagvlak bij de consument.** Daarbij komt dat het nog onduidelijk is of er genoeg vraag is vanuit de markt naar regeneratieve producten. Dit kan een probleem zijn, zeker als voor regeneratieve producten een hogere prijs gevraagd moet worden en voldoende flankerend beleid uitblijft (zie ook de algemene kanttekening verderop in deze *quicksan*). Het draagvlak bij de consument is niet onderzocht.

2. Transitiepaden

Programmaonderdeel 2, waarbij 1000 boeren worden ondersteund in het maken van de transitie naar regeneratieve landbouw, kan de geschetste problematiek mogelijk verhelpen voor een beperkt aantal boerenbedrijven. Het voorstel geeft aan dat de transitie naar een gezond regeneratief bedrijf nog veel belemmeringen kent die het wil wegnemen door innovaties te bevorderen en ketenpartijen beter te laten samenwerken. Bij dit programmaonderdeel passen de volgende kanttekeningen:

- **Geen duidelijk *go/no-go*-moment.** In de eerste fase worden ontwikkelde regeneratieve bedrijfsmodellen gedemonstreerd bij 200 boerenbedrijven. In de tweede fase wordt opgeschaald naar 1000 boerenbedrijven. Mogelijk kan financiering van de tweede fase conditioneel worden gemaakt op het behalen van bepaalde uitkomsten in de eerste fase; het voorstel noemt deze optie niet.
- **De deelnemende boeren worden niet gericht geselecteerd.** Re-Ge-NL staat open voor alle boeren met interesse. Hierdoor is het niet zeker dat de opgedane inzichten van toepassing zijn op alle boerenbedrijven in Nederland. Er zal namelijk sprake zijn van zelfselectie. Boeren met bovengemiddelde interesse voor duurzaamheid zullen zich eerder aanmelden dan andere boeren. Mogelijk melden vooral boeren zich aan die zelf al stappen genomen hebben richting meer regeneratieve en duurzame bedrijfsmodellen. Hierdoor kan een verkeerd beeld ontstaan over de opgave.

4. *Human capital*

Met programmaonderdeel 4 wil het voorstel boeren helpen de kennis op te doen die nodig is voor een regeneratieve bedrijfsvoering. Om dit te bereiken wordt onderzoek voorgesteld naar het aantrekkelijker maken van het werk in de landbouw en het bevorderen van motivatie voor de transitie onder boeren. Bovendien worden er nieuwe leeromgevingen voor boeren ontwikkeld waarin ze kunnen blijven bijleren over nieuwe ontwikkelingen. Ten slotte worden voorstellen gedaan voor onderwijsvernieuwingen op hbo en (v)mbo. Hiervoor wordt samengewerkt met verschillende instellingen.

In het algemeen kent het voorstel de volgende risico's en kanttekeningen:

	<ul style="list-style-type: none"> • Risico uitblijven voldoende flankerend beleid. Het grootste risico voor het voorstel is dat regeneratieve landbouw naar verwachting niet alleen duurzamer, maar ook duurder is dan meer traditionele landbouwpraktijken. Om deze reden worden de producten van regeneratieve landbouw mogelijk uit de markt geprijsd, al dan niet door buitenlandse partijen. Om regeneratieve landbouw tot een succes te maken, is voldoende nationaal flankerend beleid nodig gericht op het beprijsen van de milieu- en gezondheidsschade die gepaard gaat met minder duurzame landbouwpraktijken. Ook internationaal flankerend beleid zal nodig zijn omdat boeren hun producten aanbieden op de wereldmarkt. Op EU-niveau zouden bijvoorbeeld strengere normen voor landbouwproducten kunnen helpen tegen concurrentie van niet-regeneratieve producten van buiten de EU. Het voorstel kan dit niet zelf bewerkstelligen. • Risico onvoldoende draagvlak bij boeren. De inschatting van het CPB is dat veel verantwoordelijkheid voor de transitie bij de boeren zelf blijft liggen. Uiteindelijk moeten zij vertrouwen krijgen in de voorgestelde aanpak, maar het is onzeker hoeveel boeren mee zullen gaan en hoeveel er afhaken. Dit zal afhangen van de mogelijkheden om van regeneratieve landbouw een rendabele <i>businesscase</i> te maken, zie ook de vorige kanttekening. • Continuïteit onzeker. Het blijft onzeker of regeneratieve landbouw na afloop van de subsidie uit het Nationaal Groeifonds rendabel blijft, omdat bedrijfsmodellen nog ontwikkeld moeten worden en het succes daarvan nog onbekend is. Het CPB kan niet beoordelen hoe groot de kans is op het ontwikkelen van rendabele regeneratieve <i>businesscases</i> voor boerenbedrijven. Een groot deel van het geld gaat naar onderzoek en ontwikkeling en is dus niet structureel nodig, maar de uitkomsten daarvan zijn per definitie onzeker.
<p>c. Zijn er, gegeven onze beschikbare kennis, andere projecten die het probleem verhelpen?</p>	<p>Ja: het voorstel noemt zelf zeventien andere lopende initiatieven op het gebied van regeneratieve landbouw in Nederland. Re-Ge-NL wil verbindend werken en gebruikmaken van de kennis uit deze andere initiatieven. Er wordt aangegeven hoe andere projecten input kunnen bieden bij dit voorstel, maar niet of er afstemming is met die andere voorstellen en hoe die staan tegenover gezamenlijke afstemming.</p> <p>Hierbij horen de volgende kanttekeningen:</p> <ul style="list-style-type: none"> • De mate waarin een integrale aanpak op dit moment ontbreekt, en in hoeverre het voorstel dit adequaat kan verhelpen, is voor het CPB lastig te beoordelen. • Een kanttekening is de vraag of meer subsidie (gegeven de al bestaande landbouwsubsidies in Nederland en de EU) de meest efficiënte manier is om de landbouw milieuvriendelijker te maken. Mogelijk zijn andere soorten (flankerend) beleid of het aanpassen van bestaande subsidies, efficiëntere manieren om de doelen te bereiken.

2. Scan legitimiteit

Vraag	Bevindingen
a. Zijn er economische redenen die overheidsingrijpen legitimeren?	<p>Overall beeld</p> <p>Overheidsingrijpen kan legitiem zijn. Er zijn verschillende redenen voor overheidsingrijpen in de huidige landbouwpraktijk. Het voorstel claimt meerdere malen dat de transitie niet vanzelf van de grond komt, omdat er sprake zou zijn van marktfalen. Het voorstel licht echter niet toe welke marktfalen een rol zouden spelen. Hierna volgt onze eigen analyse van marktfalen per programmaonderdeel.</p> <p>1. Bedrijfsmodellen en landbouwpraktijken</p> <p>Landbouwactiviteiten veroorzaken negatieve milieu- en gezondheidseffecten. Deze externe effecten worden momenteel niet geïnternaliseerd: boeren betalen niet volledig voor de uitstoot van broeikasgassen, veroorzaakte milieuschade en de negatieve gezondheidseffecten voor omwonenden. Met regeneratieve landbouwvormen nemen negatieve externe effecten af, wat een reden voor overheidsingrijpen kan zijn. Een kanttekening hierbij is dat regeneratieve landbouw mogelijk niet rendabel zal zijn zonder aanvullend flankerend beleid, zie onderdeel 1b van deze <i>quicksan</i>.</p> <p>2. Transitiepaden</p> <p>Ook met dit onderdeel worden externe effecten verminderd, zie de argumenten bij programmaonderdeel 1.</p> <p>4. Human capital</p> <p>Overheidsingrijpen door middel van het bekostigen van onderwijsprogramma's en onderwijsfaciliteiten voorziet in een (semi)collectief goed en kan daarom legitiem zijn. Voorwaarde is dat er nog geen bestaande onderwijsprogramma's of faciliteiten zijn of op de planning staan.</p> <p>Een algemene kanttekening bij de legitimiteit van dit voorstel:</p> <ul style="list-style-type: none">• Cofinanciering. De gevraagde financiering vanuit het NGF zou 66% van de kosten van het voorstel moeten dekken. 34% van de kosten wordt privaat of anderszins publiek gefinancierd. Omdat het voorstel de baten niet kwantificeert, kan het CPB lastig beoordelen of de private financiering in verhouding staat tot de private opbrengsten. Wel is het duidelijk dat de kwalitatief beschreven baten deels maatschappelijk zijn.