

Verantwoordingsdocument Investico-onderzoek subsidies voor biologische landbouw in Nederland

Freyan Bosma en Simon Dequeker

In deze verantwoording bespreken we de onderzoeksresultaten en gebruikte methoden voor het onderzoek naar subsidies gericht op biologische landbouw. Dit onderzoek resulteerde op 8 november 2023 in artikelen in *De Groene Amsterdammer* en *Trouw*. Deze verantwoording bestaat uit drie delen. In deel 1 bespreken we onze aanpak om zicht te krijgen op de Haagse subsidies voor de biosector. Deel 2 is voor een uitleg over de Europese subsidies. In deel 3 besteden we aandacht aan onderzoekssubsidies.

Deel 1: LNV-subsidies

We onderzochten hoeveel subsidies het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) sinds 2012 uitkeerde voor verduurzaming van de landbouw, en hoeveel geld het gaf aan de biologische landbouwsector.

Uit de jaarbegrotingen en jaarverslagen van LNV haalden we alle subsidies die het landbouwministerie uitkeerde ter verduurzaming van boerenbedrijven. Het geld gaat rechtstreeks naar boeren of is ter ondersteuning van projecten die ten goede komen aan boeren/de sector. Voor de subsidies waarvan we niet begrepen waarvoor ze dienden, vroegen we extra informatie op bij LNV. Van tien subsidies - goed voor twintig miljoen euro - wist het landbouwministerie zelf ook niet meer wat de bedoeling was, deze lieten we buiten beschouwing.

We deelden de subsidies op in drie categorieën: geld voor de biologische sector, geld voor de intensieve gangbare boeren, en een algemene categorie subsidies waar zowel biologische als gangbare boeren zich voor kunnen aanmelden.

Categorie 1: rechtstreekse LNV-subsidie voor bio-sector

- In tien jaar (2012-2022) gaf LNV 1.791.000 euro aan de biologische sector. Het gaat voornamelijk om subsidies voor Bionext, de branchevereniging van biologische landbouwers en een vergoeding voor het bedrag dat biologische landbouwers moeten betalen aan Skal, de biologische toezichthouder.

Categorie 2: LNV-subsidie voor intensieve, gangbare landbouw

- Daar tegenover staat 74.156.000 euro aan subsidies tussen 2012 en 2022 die gericht zijn op intensieve, ‘gangbare’ landbouw. Het gaat om technologie zoals luchtwassers om de uitstoot van fijnstof tegen te gaan, duurzame stalsystemen en -vloeren om ammoniakuitstoot te minderen, en subsidies om het mestoverschot aan te pakken (machines voor mestbewerking en monitoring van het mestoverschot). Al deze subsidies zijn volgens landbouwexpert Jeroen Candel (WUR) gericht op een intensieve bedrijfsvoering, en niet op een biologisch bedrijfsmodel. Bioboeren hebben immers geen mestoverschot, maar juist een mesttekort. Bovendien hebben ze vaak open stallen omdat de koeien binnen en buiten moeten kunnen lopen. Technologie om uitstoot in de stal te verminderen, werkt juist alleen in dichte, afgesloten stallen (waar beesten lange tijd in opgesloten zitten). Ook een project om klauwproblemen tegen te gaan, schaalden we onder LNV-subsidies voor ‘gangbare landbouw’. Klauwproblemen komen immers vooral voor bij vee dat veel op stal zit (biologische beesten lopen juist veel buiten in de wei).

Categorie 3: Algemene LNV-subsidie

- Tussen 2012 en 2022 ging er 98.295.000 euro naar algemene potjes waar - in theorie - zowel biologische als gangbare boeren zich voor kunnen aanmelden. Dit zijn bijvoorbeeld de aanleg van bloemrijke akkerranden, duurzaam diervoer of cursussen duurzaamheid voor boeren.

In onderstaande tabel delen we de subsidies die LNV tussen 2012 en 2022 verstrekke op in de drie eerdergenoemde categorieën.

Categorie 1: LNV-subsidie gericht op bio-sector	Categorie 2: LNV-subsidie gericht op gangbaar	Categorie 3: LNV-subsidie algemeen
Subsidie stimulering biologische Productie (SSBP)	Fijnstofmaatregelen (Veehouderij)	Jonge landbouwers (Bedrijfsmodernisering)
Ondersteuning biologische sector (m.n. Bionext, voorheen Biologica)	Subsidie Integraal duurzame stallen en houderijsystemen	Demoregeling proefprojecten GLB
Louis Bolk Instituut – Best practices Natuurgronden	Investeringsregeling luchtwassers (Subsidie gecombineerde luchtwassystemen)	Subsidie kleine praktijknetwerken veehouderijen (t/m 2011)
	Regeling duurzame stallen (PAS)	Beroepsopleiding en voorlichting
	Duurzaamheidsinvesteringen (POP-Nieuwe Uitdagingen) Mestbeleid	Grote netwerken POP-NU (Veehouderij)
	Subsidiemodules brongerichte	Kleine en grote netwerken

	verduurzaming stal- en managementmaatregelen	
	Regeling brongerichte verduurz. Stallen varkenshouderij	Demo projecten intensieve veehouderij
	Regeling brongerichte verduurz. Stallen pluimveehouderij	Ondersteuning Innovatieprogramma veevoer
	Regeling brongerichte verduurz. Stallen melkgeitenhouderij	Meetprogramma duurzame stallen
	Subsidieregeling brongerichte aanpak emissies (klimaat)	Duurzaamheidsinvesteringen (POP-Nieuwe Uitdagingen), incl. onderdeel IRE
	ZLTO, project «Grip op klauwen»	Investeringsregeling Milieuvriendelijke maatregelen (IMM)
		Samenwerking bij innovatie plant
		Functionele agrobiodiversiteit (POP-Nieuwe uitdagingen)
		samenwerking bij innovatie
		Regeling uitvoerensagenda duurzame veehouderij
		Praktijknetwerken (PAS)
		Emissiearm Veevoer
		Bodem en klimaatadaptatie
		Projecten Gewasbescherming
		GLB-pilots kringlooplandbouw (Bodem en Mest)
		Omschakelprogramma
		LTO Noord, Innovatieprogramma «Varkansen»
		NAJK, Duurzame Dialoog 2011–2013
		LTO Noord Innovatie in Bedrijf
		Innovatie op het Boerenerf

		Biodiversiteit en Bedrijfsleven
		Overige subsidies Natuur (ANLb)+Limburg
		Regeling Agrarisch natuur- en landschapsbeheer
		GLB-pilots veenweide
		Projecten intensieve veehouderij
		Klimaatvriendelijke veehouderij
		Projecten Plantgezondheid
		Programma Veenweide

Tabel: landbouwsubsidies ter verduurzaming van de landbouw, tussen 2012 en 2022. Bron: subsidielijsten die het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit voor 2012 tot en met 2022 publiceert. Hier een [linkje](#) naar de meest recente subsidielijst.

Deel 2: GLB-subsidies

We onderzochten hoeveel Europees geld vanuit het GLB (Gemeenschappelijk Landbouwbeleid) naar biologische landbouwers vloeit. Dit is de grootste subsidiepot voor de landbouw. Nederland is het enige land in de EU dat bio-boeren niet extra ondersteunt, oordeelde de Algemene Rekenkamer in het [verantwoordingsonderzoek 2022](#) over het landbouwministerie, gepubliceerd in mei 2023. Alle overige EU-lidstaten voorzien een specifieke geldpot voor biologische landbouw, maar Nederland doet dit niet. Wij onderzochten daarom hoeveel geld Nederlandse bio-boeren hierdoor mislopen, en hoeveel Europees geld ze ten opzichte van gangbare boeren wél krijgen.

- **Vraag 1: Hoeveel geld lopen biologische landbouwers mis doordat Nederland geen specifieke geldpot voor hen reserveert?**

De Europese Commissie [publiceert](#) hoeveel geld uit de GLB-pot EU-landen jaarlijks reserveren voor de biologische landbouw. Door die steun af te zetten tegen het biologisch landbouwareaal (de hoeveelheid landbouwgrond) in deze landen, berekenen we hoeveel geld Nederlandse bio-boeren van 2014 tot 2020 misliepen. Het GLB voorziet de optie voor lidstaten om een subsidiebedrag te reserveren voor biologische landbouw. Nederland zag hier in de onderzochte periode van af. Ook in de huidige GLB-periode is dat het geval.

Tussen 2014 en 2020 ontvingen biologische boeren in de EU 76 euro per hectare extra uit de Europese geldpot. In die periode telde Nederland gemiddeld 62.751 hectare gecertificeerd biologisch landbouwareaal en 1.759 gecertificeerde biologische bedrijven. Dit betekent dat de Nederlandse biologische sector tussen 2014 en 2020 33.607.553 euro misliep ten opzichte van de biosector in andere EU-landen. Dit komt neer op 19.106 euro per biologisch bedrijf over die zes jaar

- **Vraag 2: Hoeveel Europese subsidies ontvangen Nederlandse bioboeren ten opzichte van niet-biologische, 'gangbare' boeren?**

Om daar zicht op te krijgen, vroegen we bij Skal, de biologische toezichthouder, een lijst op van alle Nederlandse bioboeren en de hoeveelheid landbouwgrond die ze hebben. Die combineerden we met de online databank van de ngo [Farmsubsidy.org](https://www.farmsubsidy.org), met daarin alle Europese subsidies naar individuele boeren. In beide databases staat de naam van de boer vermeld. Beide databases kruisten we op de naam van de boer. Zo kregen we een overzicht van het geldbedrag dat biologische boeren kregen tussen 2017 en 2020.

Correcties

Bij het kruisen is het mogelijk dat er fouten ontstaan. We namen een aantal maatregelen om daarvoor te corrigeren.

- In de databank van Farmsubsidy staan veel typfouten, wat het lastig maakt om de twee databanken op naam met elkaar te kruisen. Vaak gaat het om een verkeerd leesteken, spatie of een hoofdletter in plaats van een kleine letter. Daarom verwijderden we in beide databanken alle leestekens, spaties en hoofdletters. Zo zijn de databanken beter te kruisen.
- Een ander probleem was dat verschillende boeren soms dezelfde naam hebben. Zo kwam bijvoorbeeld de naam 'Jansen', meermaals voor in de databank met subsidies (bv. 5 verschillende boeren met de naam Jansen krijgen Europese subsidie), terwijl er maar één biologische boer Jansen is. Dit levert na kruisen 5 matches op (dit vervuult de data), terwijl we enkel van de biologische boer Jansen willen weten hoeveel subsidie hij krijgt. Het is te veel werk om handmatig al deze boeren af te gaan en de juiste te kiezen, daarom hebben we alle boeren met dezelfde naam uitgesloten van de analyse.
- Verschillende biologische boeren hebben niet alleen biologische grond, maar daarnaast ook 'gewone', niet-biologische,

landbouwgrond waarvoor ze subsidie krijgen. Ook deze boeren hebben we uitgesloten van de analyse.

We konden niet alle bio-boeren in Nederland linken aan hoeveel subsidies ze kregen. Dat heeft verschillende redenen, bijvoorbeeld door typefouten in de naam van boeren in een van de datasets, omdat sommige bio-boeren geen subsidie hebben aangevraagd, of omdat we bio-boeren uit de analyse elimineerden om fouten uit te sluiten (zie bovenstaande correcties).

Uiteindelijk kregen we wel een steekproef van biologische boeren die we wel konden matchen aan subsidiebedragen. Deze bio-boeren hadden 34.711 hectare aan biologische landbouwgrond.

Om een uitspraak te kunnen doen over de grootte van de steekproef, konden we terugvallen op hoeveel landbouwareaal de groep vertegenwoordigde. Tussen 2017 en 2020 bezat de groep biologische boeren die Europese subsidies aanvraag 69246,9428 landbouwgrond, blijkt uit cijfers die we opvroegen bij de Rijksdienst voor Ondernemend Nederland (RVO). Dit betekent dat onze steekproef de helft (50 procent) van alle biologische landbouwgrond waarvoor subsidie is aangevraagd, beslaat.

Vergelijken met RVO-cijfers

We kunnen cijfers van RVO gebruiken als 'check'. Hoe representatief is onze steekproef? De RVO betaalde in de periode 2014-2020 129 miljoen euro aan subsidies uit aan biologische bedrijven. Maar veel van die bedrijven hebben naast biologische landbouwgrond ook niet-biologische landbouwgrond liggen waarvoor ze subsidie krijgen. Volgens de RVO is 89 procent van de landbouwgrond van deze bedrijven biologisch, en 11 procent dus niet biologisch. Corrigeren we voor het geld dat bio-bedrijven krijgen voor niet-biologische grond, dan kregen bio-bedrijven 108 miljoen euro subsidie voor hun biologisch areaal. Volgens onze steekproef is dat 109 miljoen euro, minder dan 1 procent verschil. Onze steekproef lijkt zo heel representatief te zijn.

Subsidies naar biologische boeren

De GLB-geldstroom is opgesplitst in verschillende potjes. Er zijn drie GLB-subsidies die elk EU-land verplicht moet regelen, de rest zijn 'speciale potjes' waar elk land keuzevrijheid in heeft. De drie subsidies zijn: inkomenssteun, betaling voor klimaat- en milieuvriendelijke praktijken, en betalingen voor jonge landbouwers. In tegenstelling tot veel 'speciale potjes' gaat het geld van deze drie subsidies rechtstreeks naar boeren. De twee grootste geldpotten, de inkomenssteun en de betalingen voor klimaat- en milieuvriendelijke praktijken, zijn gelieerd aan de hoeveelheid landbouwgrond die boeren hebben. Hoe meer grond, hoe meer subsidie.

De biologische boeren uit onze steekproef krijgen voor deze drie algemene subsidiepotten bijna 46 miljoen euro uitbetaald. Aangezien onze steekproef de helft van alle biologische landbouw waarvoor subsidie is aangevraagd, beslaat, kregen alle biologische landbouwers die subsidie aanvroegen naar schatting 91 miljoen euro. Dit is 3.40 procent van het totale bedrag dat aan boeren in die periode voor de potjes is uitbetaald.

Uit cijfers van RVO blijkt dat 3,80 procent van het areaal waarvoor subsidie is aangevraagd, biologisch is. Het zou logisch zijn als bio-boeren minstens evenveel beloond zouden worden voor 'klimaat- en milieuvriendelijke' als gangbare boeren. Hoe groter het stuk land, hoe groter de mogelijke beloning is. Als we er van uitgaan dat elke boer evenveel subsidie zou krijgen voor een even groot stuk land, krijgen bio-boeren 10 procent minder subsidie dan niet-biologische boeren. Omgerekend is dit 9 miljoen euro minder, of gemiddeld 5.000 euro per biologisch bedrijf.

Deel 3: onderzoekssubsidies

Ook wilden we kijken hoeveel geld naar biologische onderzoeksprojecten ging via de zogeheten 'Topsector', een samenwerkingsverband tussen overheid en industrie om innovatie aan te jagen. Voor onderzoek ten behoeve van biologische landbouw was jarenlang een specifieke pot geld gereserveerd. Met de invoer van het Topsectoren-programma werd de onderzoek naar biologische landbouw hier ook onder geschaard.

Onderzoek ten behoeve van biologische landbouw valt onder de Topsector Agri & Food. Deze topsector is onderdeel van de Kennis- en Innovatieagenda (KIA) Landbouw, Water en Voedsel. Investico turfde alle PPS-projecten die in de [online databases](#) van deze KIA staan. Van de 584 projecten telden we 28 projecten specifiek ten behoeve van bio.