

*Over vermenging van middelen en doelen*

## Het Gemeenschappelijke landbouwbeleid ter discussie

H.C. van Latesteijn, R. Rabbinge en H. Hengsdijk

**Al jaren biedt Spil het platform voor de discussie over het Europese landbouwbeleid. In aflevering 79-80 hield Mansholt een pleidooi voor het verplicht uit productie nemen van landbouwareaal, zowel bouwland als grasland, in combinatie met prijsgaranties. In reactie daarop betogen De Zeeuw en Riphagen in nummer 85-86 dat zware marktordering de dood in de pot betekent. De oplossing moet volgens hen worden gezocht in het liberaliseren van agrarische markten. In Spil 87-88, tenslotte, demonstreert De Hoogh dat ingrijpen van overheden in agrarische markten bijkans een natuurwet is. Zonder overheidsinterventie geen landbouw.**

**Velerlei argumenten gaan over de tafel: inkomenspositie van boeren, leefbaarheid van het platteland, zekerstelling van werkgelegenheid, verzorging van het landschap. Hoe is in een dergelijke kluwen van argumentatie pro en contra nog lijn te ontdekken? Elke redenering lokt een veelvoud aan tegengestelde redeneringen uit. Steeds weer staat een vermenging van doelen en middelen een zindelijke discussie in de weg.**

**In deze bijdrage proberen wij een aantal verschillende argumentaties te ontrafelen. Aan de hand van de eerder in Spil verschenen artikelen gaan wij eerst in op de vermenging van doelen en middelen. Vervolgens geven we enige informatie over een bij de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid lopend onderzoeksproject naar de mogelijke afweging van doelstellingen voor de grondgebonden landbouw in de Europese Gemeenschap.**

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap vormt een dankbaar onderwerp voor discussie. In Spil is deze recentelijk weer aangewakkerd door bijdragen van Mansholt en De Zeeuw/Riphagen. De meningen lopen ver uiteen en de verschillen lijken - zoals De Zeeuw en Riphagen opmerken - vooral gebaseerd te zijn op een 'verschil in filosofie'. Het debat spitst zich steeds weer toe op de in te zetten instrumenten - productiebeheersing versus marktgericht prijsbeleid - waarbij vrij snel wordt vergeten met welk doel deze worden ingezet. Toetsing aan het al dan niet bereiken van de beoogde doelstellingen met het ingezette instrumentarium vormt eigenlijk de enig juiste grondslag voor een oordeel over de effectiviteit van het gevoerde of te voeren beleid. Nu wordt het debat veelal gevoerd aan de hand van gelegenheidsargumenten en geloofsovertuigingen. Zoals altijd levert dat geen basis voor overeenstemming op.

Voor het goede begrip nog even de hoofdpunten van de genoemde bijdragen.

Mansholt stelt dat de beleidswijziging die beoogt meer marktgerichtheid te introduceren, is begonnen met de invoering van de stabilisatoren. Deze wijziging van beleid moet worden teruggedraaid. Hij baseert deze opvatting op de redenering dat prijsverlaging niet zal leiden tot verkleining van de productie omdat de akkerbouwers geen alternatief hebben en omdat er geen vergroting van afzet zal volgen bij prijsverlaging. De oplossing moet daarom worden gezocht in directe productiebeheersing, gekoppeld aan een prijsgarantie. De prijzen moeten daarbij worden afgestemd op de kostprijs die gerealiseerd kan worden op een rationeel producerend bedrijf met een zekere omvang. De keuze van deze omvang is van politieke aard en dient te weerspiegelen welke type en grootte agrarisch bedrijf wij - de maatschappij - in Europa wensen te behouden.

De Zeeuw en Riphagen zetten in hun betoog een geheel andere redenering op. In hun visie kan Nederland niet om Europa heen en Europa kan op zijn beurt niet om de GATT heen. In de onderhandelingen in het kader van de Uruguay-ronde wordt afgestevend op liberalisatie van de wereldhandel in landbouwproducten. Volgens de auteurs dient dit als een onaantastbaar gegeven te worden aanvaard. Alle voorstellen tot hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid moeten dus sporen met de ingeslagen weg naar marktliberalisatie. In hun betoog stellen zij dat uiteindelijk liberalisatie van de handel in alle landbouwproducten gunstig uitpakt voor Nederland omdat - met uitzondering van de graanteelt - de Nederlandse landbouw in een vrije markt een sterke concurrentiepositie kan innemen. Bijkomende voordelen zijn een verlaging van de aanslag op het communautaire budget omdat alleen aan de zwakkere bedrijven inkomenssteun moet worden verleend, en mogelijkheden voor het produceren van 'groene grondstoffen' omdat de prijzen aanzienlijk zullen dalen en een verlaging van de grondprijs alternatieve bestemmingen economisch haalbaar maakt.

### Verwarring

Zo op het eerste gezicht lijken de argumenten van beide partijen redelijk en is het moeilijk in het ene dan wel in het andere verhaal zwakke plekken aan te geven. Toch zijn de uitkomsten van beide redeneringen vrijwel tegengesteld. Bij nadere beschouwing is ook duidelijk waarom. Zowel in het betoog van Mansholt als in dat van De Zeeuw en Riphagen wordt uitgegaan van een duidelijk bepaalde, eendimensionale doelstelling van landbouw en dus ook van landbouwbeleid. Mansholt vertegenwoordigt wat we maar even kortweg aanduiden als de 'leefbaar platteland'-visie en De Zeeuw en Riphagen hebben een minimalisatie van kosten, dus een zo goedkoop mogelijke landbouwproductie voor ogen. De leefbaarheid van

het platteland is gebaat bij een zekerstelling van agrarische werkgelegenheid en een vorm van produktiebeheersing, zoals voorgesteld door Mansholt, is daarbij een effectief instrument om de huidige en waarschijnlijk in omvang nog toenemende agrarische overschotten te verminderen. Minimalisatie van kosten kan worden bereikt door 'de markt'

regeling om de Europese produktie onder controle te houden. In de discussie die dan volgt wijst men elkaars instrumenten af omdat ze niet voldoen aan de eigen doelstelling.

### Vele doelstellingen

Deze gang van zaken is niet beperkt tot



het werk te laten doen en in het spel van vraag en aanbod het economisch optimum te laten bepalen.

Vanuit deze geheel verschillende doelstellingen bezien, zijn beide redeneringen intern consistent. De problemen ontstaan wanneer beide partijen over en weer verwijten maken. Men gaat elkaar te lijf met argumentaties over de methoden die gehanteerd moeten worden, terwijl men het in feite niet eens is over de doelstellingen. Elke discussie is dan bij voorbaat gedoemd vast te lopen. Uit een oogpunt van kostenbeheersing is een prijsprikkel uitermate efficiënt. Het feit dat daardoor een niet geringe aanpassing in de structuur van de bedrijfstak op gang zal komen, is in die visie een noodzakelijk middel om het doel - met name het terugdringen van overheidsuitgaven - te bereiken. Wanneer echter de leefbaarheid van het platteland voorop wordt gesteld, is een dergelijke verschuiving in de structuur onacceptabel. In deze laatste visie dienen bedrijven van een bepaalde omvang in stand gehouden te worden om de werkgelegenheid en de sociale structuur op het platteland te waarborgen. Daarbij past een verplichte braak

het in Spil gevoerde debat. In feite is er reeds vanaf het prille begin van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid gediscussieerd over de na te streven doelstellingen. Deze discussie zal ook nimmer beslecht zijn. De dynamiek van onze samenleving maakt nu eenmaal dat prioriteiten komen en gaan. Aanvankelijk kende het EG-landbouwbeleid volgens artikel 39, lid 1 van het Verdrag van Rome de volgende doelstellingen:

1. de produktiviteit van de landbouw te doen toenemen door de technische vooruitgang te bevorderen en door zowel de rationele ontwikkeling van de landbouwproduktie als een optimaal gebruik van de produktiefactoren, met name arbeidskrachten, te verzekeren;
2. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard te verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijke inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
3. de markten te stabiliseren;
4. de voedselvoorziening veilig te stellen;
5. redelijke prijzen bij de levering aan verbruikers te verzekeren.

Het is duidelijk dat deze doelstellingen dusdanig divers zijn dat ze niet door één enkel beleidsinstrument kunnen worden gerealiseerd. Vanaf de conferentie van Stresa in 1958 waar de invulling van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid ter hand werd genomen, was duidelijk dat niet zou kunnen worden volstaan met een communautair markt- en prijsbeleid. Daarnaast zou een communautair landbouwstructuurbeleid moeten worden opgezet om de grote regionale verschillen die de eenwording van de markt zouden kunnen bedreigen, te compenseren. Dit is echter nimmer goed van de grond gekomen. Het veiligstellen van de voedselvoorziening tegen een redelijke prijs en het garanderen van agrarische inkomens vormden beleidsmatig de prioriteiten. Daarmee wordt impliciet een structuurbeleid gevoerd dat gericht is op vernieuwing en verbetering van de produktie-omstandigheden.

In publikaties van de Europese Gemeenschap is echter de laatste jaren een duidelijke verschuiving in prioriteiten waarneembaar. Het gaat daarbij met name om de instandhouding van het landelijk gebied, zowel in sociale, landschappelijke als milieuhygiënische zin<sup>1)</sup>. Naast de landbouwtechnische doelstelling die zich richt op rationalisatie van de landbouwproduktie, en de sociaal-economische doelstellingen inzake marktstabiliteit, agrarische inkomens en prijzen van landbouwprodukten, spelen dus meer en meer milieuhygiënische en natuur- en landschapsdoelstellingen een rol in het Gemeenschappelijk landbouwbeleid.

In het dagelijkse beleid is echter niet veel te merken van deze verschuiving. Nog steeds vormt het markt- en prijsbeleid veruit de hoofdmoot van het landbouwbeleid. De recente hervormingen van de regionale fondsen beloven een verschuiving van aandacht naar (regionaal) structuurbeleid. Wanneer echter de beleidsinspanning wordt gemeten naar de hoeveelheid middelen die er mee gemoeid is, dan heeft ze relatief weinig te betekenen. In 1987 werd bij-

*Gemeenschapsdoelstellingen omvatten steeds meer de instandhouding van het landelijke gebied, in sociale, landschappelijke en milieuhygiënische zin. Foto hiernaast: Orta (Italië), linksboven: Groningen, rechtsboven: Uiterwaarden van de Waal. (foto's: Marcel Minnée)*

voorbeeld aan het markt- en prijsbeleid ongeveer 23 miljard ECU besteed, tegenover 0,8 miljard ECU aan het landbouwstructuurbeleid. Er wordt dus niet meer dan ongeveer 3,5% aan 'ander' landbouwbeleid uitgegeven<sup>2</sup>).

## Van doelstellingen naar beleidsinstrumenten

De hervorming van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid verloopt moeizaam. Op het niveau van doelstellingen zit er wel beweging in, maar de uitvoering staat daar in veel gevallen nog ver van af. Het is gemakkelijk om voor een beleidsterrein als landbouw meerdere doelen te formuleren, het invullen daarvan met een serie instrumenten vereist een bijzonder grote inspanning. Een instrument moet duidelijk zijn, goed uitvoerbaar en als het even kan controleerbaar op effectiviteit. Op al deze punten is de score positief wanneer het instrument zich richt op een duidelijk omschreven doel: het veilig stellen van inkomen of het handhaven van werkgelegenheid. Met andere woorden: beleidsinstrumenten versterken het monomane karakter van beleid.

Wat moet je nu met een beleidsterrein waarvoor een hele serie, deels ook strijdige beleidsdoelstellingen zijn vastgelegd? Dat vereist in zekere zin een continu 'dweilen met de kraan open'. Bij het hanteren van het instrument productiebeheersing (contingentering), gecombineerd met een prijsgarantie, moet men bedacht zijn op de negatieve effecten op de produktiviteitsontwikkeling en de



dreigende verstarring van de structuur. Een en ander kan men opvangen door flexibel om te gaan met de gegarandeerde prijzen.

Dit is bijvoorbeeld goed waar te nemen bij het in het verleden gevoerde middenbedrijvenbeleid in de melkveehouderij. De definitie van een middenbedrijf als richtpunt voor het te voeren beleid is in enkele jaren aanzienlijk gewijzigd onder invloed van innovaties zoals ligboxenstallen en melktanks. Het blijkt dus niet goed mogelijk te zijn om één bedrijfstype te selecteren en daarop de prijsgarantie af te stemmen.

Bij het invoeren van een prijsbeleid, gericht op het streven naar wereldmarktprijsniveau, moet worden bedacht dat de daardoor ingezette structuurveranderingen aanzienlijke consequenties zullen hebben voor de werkgelegenheid en de mogelijkheden voor landbouwbedrijven in minder bedeelde gebieden. In beide gevallen zal het voorgestelde instrument dus moeten worden vergezeld van flankerende beleidsmaatregelen om de 'scherpe kantjes' eraf te halen. Het zal duidelijk zijn dat het ontwikkelen van dit soort gemengd beleid niet van een leien dakje gaat, tenzij op een ander niveau wordt gestart met de formulering van het beleid, namelijk op het niveau van de doelstellingen zelf. Wanneer een meer rationeel getinte analyse van de ontwikkelingen in landbouw aan de hand van de te realiseren doelstellingen voorhanden is, kan wellicht een meer samenhangend pakket van maatregelen worden ontwikkeld.

## Politisierend

Al geruime tijd wordt er van verschillende kanten gewezen op de noodzaak van een landbouw met verbrede doelstelling, ook wel aangeduid met de term 'geïntegreerde landbouw'. Hiermee bedoelt men niets meer en niets minder dan dat moet worden gezien of er landbouwsystemen denkbaar zijn die meer dan de gangbare landbouw tegemoet komen aan de blijkbaar nagestreefde verscheidenheid van doelstellingen. In de voorstudie „Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw” van de WRR uit 1984 wordt een poging gedaan om het begrip meer handen en voeten te geven<sup>3</sup>. Op basis van deze en andere onderzoeken concluderen De Wit, Rabbinge en Huisman in een artikel in Agricultural Systems dat aanpassingen in de gangbare landbouw mogelijk zijn die in ruime mate tegemoet komen aan de

genoemde doelstellingen<sup>4</sup>). Tot een meer omvattende analyse is het echter tot nu toe niet gekomen.

In aansluiting op het eerdere werk wordt nu bij de WRR getracht deze ideeën uit te werken in een kwantitatieve analyse van de landbouw op het niveau van de Europese Gemeenschap. Doordat men de doelstellingen voorziet van getallen,



is vluchten in mooi klinkende maar niet uitgewerkte vaagheden niet meer mogelijk. Men dwingt zichzelf elke doelstelling zo nauwkeurig mogelijk te omschrijven, waarna een confrontatie met de overige doelstellingen mogelijk wordt. Zo kan een deel van de normatief lijkende keuze tussen doelstellingen meer objectief worden gemaakt. Daarnaast is het mogelijk om aan te geven welke gevolgen de keuze voor één doelstelling heeft voor het bereiken van de overige. Een keuze voor het minimaliseren van het kostenniveau kan zo tot gevolg blijken te hebben dat de werkgelegenheid in de landbouw procenten lager uitkomt dan wanneer er meer nadruk gelegd zou worden op de werkgelegenheidsdoelstelling zelf. Het onderzoek beperkt zich tot de grondgebonden vormen van landbouw. (Voor meer informatie zie men de kaders.) Het doen van onderzoek is nog iets anders dan het voorbereiden van beleid. Zoals gezegd wordt in de nieuwe WRR-studie (het project LGE) gekeken naar verschillende wijzen van landbouwproductie en de verdeling daarvan over Europa. De uitwerking van deze verdeling op doelstellingen wordt zichtbaar

gemaakt. Bij de aldus verkregen scenario's wordt nagegaan welke instrumenten een rol kunnen spelen. De WRR doet geen voorstellen voor een gewenste verdeling van landbouwvormen. De studie op zichzelf biedt geen oplossing voor de geconstateerde patsstelling in de discussie tussen Mansholt enerzijds en De Zeeuw en Riphagen anderzijds.

De informatie die het onderzoek oplevert, is evenwel beslist noodzakelijk om tot een zindelijke discussie over het in te zetten instrumentarium te komen. Pas wanneer duidelijk wordt welke gevolgen verbonden zijn aan het kiezen voor de ene dan wel de andere prioriteit in beleid, kan een afweging worden gemaakt. Uit wetenschappelijk onderzoek verkregen informatie is daarbij niet zaligmakend, maar kan de discussie in belangrijke mate opschonen. De uiteindelijke keuze blijft normatief, maar wordt dan ten minste niet in een kennisvacuüm genomen.

De WRR is zich er eveneens van bewust dat een sterk technocratisch getint onderzoek niet alle aspecten van het keuzeprobleem kan omvatten. Een aantal dilemma's en conflicten wordt echter door een onderzoek als dit scherp gesteld. Wetenschappelijk onderzoek krijgt daarmee een politiserend karakter. In een situatie van belangenafweging is dat ook terecht. De politiek moet maatschappelijke keuzen maken, de wetenschap kan behulpzaam zijn bij het aandragen van informatie.

Wat betreft de studie van de WRR is het zover nog niet. Het onderzoek is nog in volle gang en de resultaten laten nog even op zich wachten. In een volgende bijdrage aan Spil zullen wij daarop terugkomen.

- 1) Europese Commissie, De TOEKOMST VAN HET PLATTELAND. COM(88) 501 def.
- 2) VERSLAG EUROPESE REKENKAMER, Publikatieblad C31, 12 december 1988. Jaarverslag over het begrotingsjaar 1987.
- 3) W.J. van der Weijden et. al., BOUWSTENEN VOOR EEN GEÏNTEGREERDE LANDBOUW, serie Voorstudies en achtergronden, nr. V44, 's-Gravenhage, Staatsuitgeverij, 1984.
- 4) C.T. de Wit, H. Huisman en R. Rabbinge, Agriculture and its environment, AGRICULTURAL SYSTEMS 23: 211-236, 1987.

De antecedenten van de auteurs van bovenstaand artikel zijn geplaatst op pagina 32.

## Landelijke Gebieden in Europa Een nieuwe studie van de WRR

Sedert jaren voltrekken zich in het landelijk gebied van Europa grote veranderingen. Enerzijds zijn er regio's waar door overmatige inzet van produktiemiddelen een steeds grotere claim wordt gelegd op het agrarische produktiesysteem. In andere gebieden is als gevolg van de veranderende economische omstandigheden landbouw niet of nauwelijks meer mogelijk. In beide gevallen verdwijnt steeds sneller het vertrouwde lokale landschapsbeeld en wordt de kwaliteit van natuur, milieu en landschap bedreigd. Veel ontwikkelingen in de landelijke gebieden vinden hun oorsprong in een autonome stijging van de produktiviteit.

Door een toenemende teelttechnische kennis en het feit dat de inzet van produktiemiddelen per eenheid produkt in het algemeen afneemt bij een toenemende produktie per dier of per hectare, zal ook in toekomst de produktiviteit in de landbouw blijven toenemen. Zelfs in de meest produktieve landbouwgebieden van de Europese Gemeenschap liggen de opbrengsten enkele tientallen procenten beneden het maximaal haalbare. Door dit op het eerste gezicht gunstige proces heeft de Europese Gemeenschap zich ontwikkeld van netto-importeur tot netto-exporteur van agrarische produkten. Een aanzienlijk deel van het EG-budget moest echter worden aangewend om de overschotten op de verzadigde wereldmarkt af te zetten.

Ombuiging van het huidige Europese landbouwbeleid is om meerdere redenen noodzakelijk, gegeven een voortgaande produktiviteitsstijging en een stagnerende vraag naar landbouwprodukten. De restitutielasten zetten de Brusselse begroting onder druk en de gesubsidieerde afzet op de wereldmarkt van agrarische produkten heeft nadelige gevolgen voor de agrarische ontwikkelingen in de rest van wereld. Aan de ene kant is dus de vraag hoe de produktie te beperken. Aan de andere kant heeft de Europese Gemeenschap zich de afgelopen jaren financieel in toenemende mate ingespannen om in minder bedeelde landbouwgebieden de landbouwfunctie in stand te houden. De effectiviteit van de verstrekte gelden is echter twijfelachtig, omdat het in stand houden van landbouwproduktie enerzijds gepaard kan gaan met een overschot anderzijds.

Omdat op de langere termijn een in verlerlei opzicht ongewenste situatie kan ontstaan, is de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid een studie begonnen naar mogelijke gevolgen van de veranderingen in het landelijk gebied. Het accent ligt hierbij op ontwikkelingen van landbouwkundige aard, maar deze hebben een duidelijke doorwerking op sociaal-economisch en op ruimtelijk-ecologisch vlak. Als doelstelling van het project is aangegeven: „Het met behulp van gericht onderzoek inzicht verschaffen in de samenhang tussen een aantal min of meer autonome landbouwtechnische ontwikkelingen, de wens ten aanzien van sociaal-economische, ruimtelijke en milieuhygiënische grootheden en de gevolgen van deze interacties voor de landelijke gebieden in de EG”.

Omdat de gesignaleerde problemen sterk met elkaar verbonden zijn, wordt uitgegaan van een geïntegreerde benadering. De geschetste problemen zijn alle afhankelijk van de vraag waar en op welke wijze de produktiefactor grond wordt benut. Uitgangspunt van de studie vormt dan ook een kwantitatieve analyse van het *grondgebruik*. De wijze van grondgebruik is bijvoorbeeld bepalend voor de vraag met welke arbeidsinzet dat gepaard gaat. Ook kan aan de wijze van grondgebruik tot op zekere hoogte de mate van aantasting van de omgeving worden afgelezen. Hoewel deze aanpak beperkingen met zich brengt, is het op deze wijze mogelijk om de opties die voor de gehele Europese Gemeenschap bestaan, gebiedsdekkend te analyseren. Ook is aan te geven waar verschillende grondgebruikende activiteiten in de Europese Gemeenschap het best kunnen plaatsvinden, *gegeven een zeker doel*. Wanneer een ander doel wordt nagestreefd, zal een ander beeld ontstaan. Een analyse als deze maakt het mogelijk de problemen te verwoorden en de oplossingsrichtingen bloot te leggen. De aard van de analyse is expliciterend en niet probleemoplossend. In een aantal scenario's kan zichtbaar worden gemaakt welke relaties bestaan tussen de in het geding zijnde doelstellingen en de daaraan gerelateerde keuzes en de gevolgen van deze keuzes. De definitieve keuzes zijn politiek van aard en kunnen derhalve niet op basis van een wetenschappelijke analyse worden gemaakt.

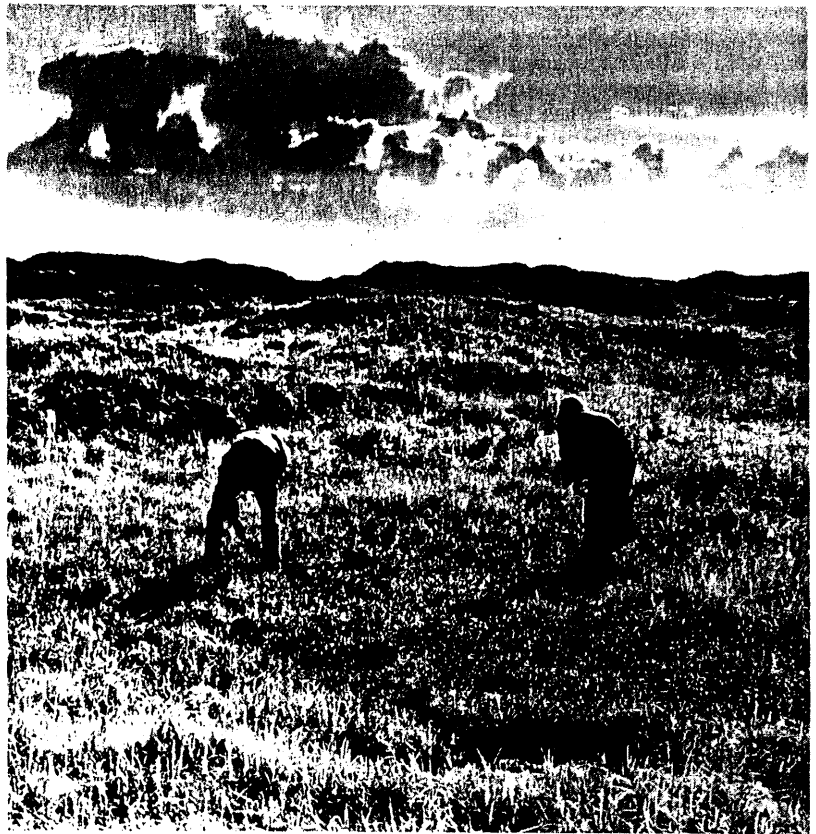
## Landelijke Gebieden in Europa

### Methodologie van het project

Het project Landelijke Gebieden in Europa probeert via een kwantitatieve analyse lange termijn opties voor grondgebruik in de EG te schetsen. Het gaat erom *waar* en met *welke* agrarische bestemming de grond in de Europese Gemeenschap kan worden gebruikt, en waar grond uit productie kan worden genomen. Bij de allocatie van grondgebruik worden geen randvoorwaarden opgelegd die het gevolg zijn van bijvoorbeeld de infrastructuur of de aanwezigheid van een verwerkende industrie. Op de lange termijn achten de onderzoekers zulke barrières niet doorslaggevend. De basis hiervoor vormt de constatering dat zich in de afgelopen 25 jaar onvermoede structuurwijzigingen hebben voltrokken, alsmede de constatering dat de penetratiesnelheid van nieuwe landbouwtechnieken alsmaar toeneemt.

Leidraad bij de herallocatie van grondgebruik vormen een aantal doelstellingen die samenhangen met de functies van het landelijk gebied. De WRR heeft voorlopig acht doelstellingen geformuleerd, die zijn afgeleid uit vigerende beleidsnota's en die zijn terug te vinden in de maatschappelijke discussie over landbouwontwikkelingen. In welke mate strijdigheid optreedt tussen doelstellingen, kan met meervoudige doelprogrammering in kwantitatieve zin zichtbaar worden gemaakt. Deze methode is ontworpen om binnen een systeem met meerdere grootheden die elk een afzonderlijke doelstelling representeren en onderling mogelijk anderszins een bepaalde strijdigheid bezitten, op een evenwichtige wijze naar een optimum toe te rekenen. De WRR heeft voor dit doel een eigen grondgebruiksmodel ontwikkeld met de naam *General Optimal Allocation of Landuse (GOAL)*. In dit model worden tien verschillende vormen van grondgebruik onderscheiden, acht agrarische naast natuur en bos. Niet-grondgebonden activiteiten zoals de glastuinbouw en de intensieve veehouderij vallen buiten de analyse.

De tien grondgebruiksvormen worden onder andere gekoppeld aan het geschikte areaal, de vraag naar landbouwproducten, de benodigde arbeid, de ingezette nutriënten en bestrijdingsmiddelen en de mate van variatie in grondgebruik. Het model wordt gevoed met informatie over de geteelde gewassen, de daarbij te hanteren produktiewijzen, de te produce-



*Niet-kwantificeerbare grootheid. (foto: Marcel Minnée)*

ren hoeveelheden en de na te streven doelstellingen. Achtereenvolgens wordt voor alle acht onderscheiden doelstellingen een optimale waarde berekend. Daarbij wordt de mate van afruil met andere doelstellingen zichtbaar.

Voor de verschillende doelstellingen kan vervolgens op subjectieve gronden een bodem worden gelegd. De verschillende doelstellingen kunnen met de nieuw ingebrachte informatie over de maximaal toelaatbare afruil opnieuw geoptimaliseerd worden. Verschillende scenario's kunnen aldus worden geformuleerd die zich van elkaar onderscheiden in de ingestelde waarden van de gekwantificeerde doelstellingen.

Bij de ontwikkeling van het model bleek dat niet alle doelstellingen die men wenst na te streven kwantificeerbare grootheden zijn. Daarom is er bijvoorbeeld bij natuur voor gekozen de wensen ten aanzien van deze vorm van grondgebruik op kaart vast te leggen en deze te vergelij-

ken met de uitkomsten van de berekende scenario-uitkomsten. Deze confrontatie kan aanleiding geven om de eerder opgelegde randvoorwaarden van het optimaliseringsmodel aan te scherpen. Zo kan bijstellen noodzakelijk zijn als blijkt dat de wens om te komen tot een Europese ecologische infrastructuur niet verenigbaar is met het uitbreiden van een agrarische activiteit in een bepaald gebied.

Na een eventuele ruimtelijke aanpassing van het scenario volgt een tweede toetsing van de (on)mogelijkheden van implementatie ervan. Ook hier is terugkoppeling mogelijk naar het model, waarin door bijstellen van de randvoorwaarden de haalbaarheid van een scenario kan worden vergroot.

## Landelijke Gebieden in Europa

### Resultaten van het onderzoek

Hoewel de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid in dit stadium nog geen eindresultaten kan presenteren, kunnen we wel een indruk geven van de te verwachten uitkomsten. Eén van de uitgangspunten van de studie vormen de technische produktieplafonds die met behulp van een landevaluatie van de EG zijn vastgesteld. Op basis van bodem- en klimaatgegevens en met behulp van een gewasgroei-simulatiemodel zijn door het Staring Centrum voor een aantal belangrijke landbouwgewassen de produktiepotenties berekend in de verschillende regio's van de Europese Gemeenschap. Dit resulteert in een absolute bovengrens van de te realiseren opbrengsten van de verschillende landbouwgewassen. De cijfers geven reeds zeer waardevolle informatie over de fysische mogelijkheden en beperkingen van verschillende typen grondgebruik. In veel gebieden blijken voor de onderzochte gewassen opbrengststijgingen mogelijk te zijn van meer dan 50%. Hieruit valt af te leiden dat het huidige produktievolume in de Europese Gemeenschap in de nabije toekomst op een aanzienlijk kleiner areaal bereikbaar is. De huidige problematiek rond de braakregeling en de contingen-tering van landbouwprodukten is dan ook maar een topje van de ijsberg.

Om tot allocatie van vormen van grondgebruik te komen, hebben de onderzoekers een aantal doelstellingen gekwantificeerd die in meerdere of mindere mate met elkaar conflicteren. De aan deze doelstellingen gestelde eisen zijn afgeleid uit enkele hoofdstromingen in de maatschappelijke discussie over landbouwontwikkeling. Iedere duidelijk herkenbare stroming zal eigen, herkenbare eisen stellen, aan de onderscheiden doelstellingen, hetgeen in even zovele scenario's resulteert. Momenteel heeft de WRR als stromingen onderkend: de *laissez faire* landbouw, de werkgelegenheidslandbouw, de milieuvriendelijke landbouw en de meer op natuurontwikkeling gerichte landbouw.

De eerste stroming gaat uit van een sterk generationaliseerde landbouw die als een normale economische activiteit moet worden opgevat. Kenmerkend voor deze

filosofie is het streven naar een maximale arbeids- en grondproduktiviteit. De tweede richting gaat uit van de landbouw als spil in het economische en sociale verkeer van het landelijk gebied. Doelen zijn het zo gering mogelijk houden van de arbeidsuitstoot en het streven naar maximale zelfvoorziening. De milieuvriendelijke landbouw streeft minimalisatie van emissies na om een zo gering mogelijke belasting van water, boden en lucht te realiseren. De op natuurontwikkeling gerichte stroming beschouwt landbouw als een belangrijke sturende factor in het landschap en de natuur van het landelijk gebied. Instandhouding van de ruimtelijke kwaliteit moet in deze gedachten-gang gestalte krijgen.

Elke stroming zal een geheel eigen beeld scheppen ten aanzien van de vraag waar grond voor welke vorm van grondgebruik zal worden gealloceerd. Zo zal het *laissez faire*-scenario resulteren in

een allocatie op de meest produktieve bodems waar de benodigde arbeidsinzet minimaal is. Het scenario voor de werkgelegenheidslandbouw zal waarschijnlijk ook aan de minder produktieve regio's een agrarische bestemming toewijzen, juist vanwege de werkgelegenheidsdoelstelling.

Op deze wijze zijn de gevolgen van gemaakte keuzes voor het grondgebruik in de verschillende EG-gebieden duidelijk te kwantificeren. Relaties tussen de in het geding zijnde doelstellingen worden zichtbaar. Dit wil niet zeggen dat blauwdrukken voor het landelijk gebied in Europa worden gefabriceerd. Wel worden de consequenties van politieke keuzen helder gesteld. Oplossingen van de problemen waar de landelijke gebieden voor staan, moet men niet verwachten; wél vormen de wetenschappelijk onderbouwde gegevens het gereedschap voor het werken aan oplossingen.



Groninger: „Scenario?!“  
(foto: Dennis F. Beek)