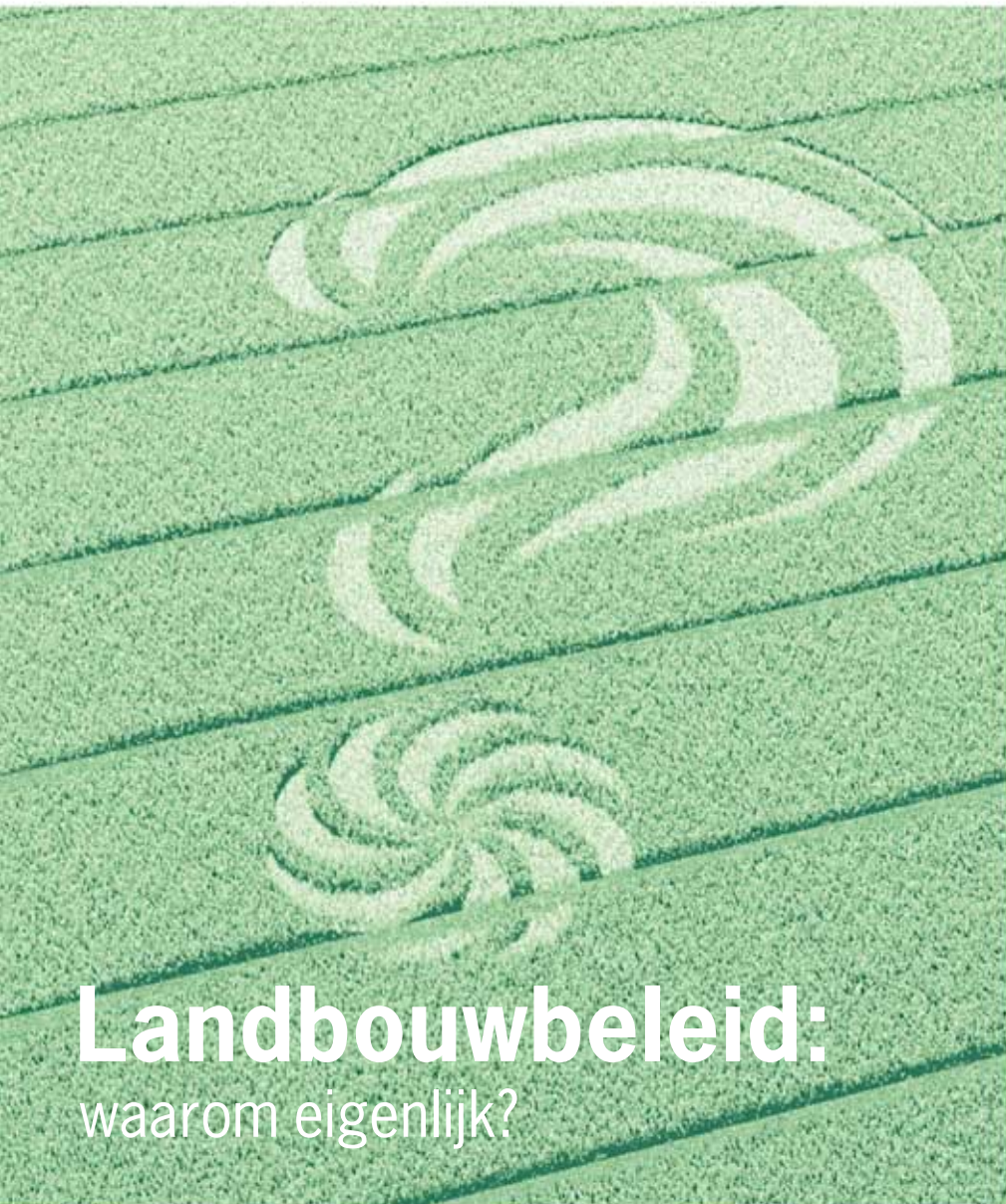




LEI

WAGENINGEN UR



Landbouwbeleid: waarom eigenlijk?



Landbouwbeleid:

waarom eigenlijk?

Landbouwbeleid: waarom eigenlijk?

Silvis, H.J. (red.)

Den Haag, LEI,

LEI-rapport: 6.04.07

ISBN: 90-5242-905-7

Prijs € 5,- (inclusief 6% BTW)

36p., fig., tab.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

www.lei.wur.nl

© LEI, 2004

Over het landbouwbeleid is er veel onbegrip. Zelfs de grondslagen van het beleid worden in twijfel getrokken. Waarom hebben we eigenlijk een speciaal beleid voor de landbouw? Zijn de redenen nog wel geldig? Werkt het beleid niet averechts? Deze publicatie bundelt enkele landbouweconomische bijdragen aan de discussie. Ze zijn voortgekomen uit het minisymposium 'Landbouwbeleid, waarom eigenlijk?', dat eind 2003 door het LEI werd georganiseerd ter gelegenheid van het 25-jarig jubileum van Cees van Bruchem als redacteur van het Landbouw-Economisch Bericht.

Woord vooraf

Onder de titel ‘Landbouwbeleid, waarom eigenlijk?’ werd op 3 december 2003 een minisymposium gehouden ter gelegenheid van het 25-jarig ambtsjubileum van ir. Cees van Bruchem. Het symposium werd geleid door dr. Huib Silvis, hoofd van de afdeling Maatschappijvraagstukken.

De vraag naar het waarom van het landbouwbeleid is een toespitsing van de algemene vraag naar de rationaliteit van sociaal-economische politiek. Vanuit een economisch gezichtspunt is er reden voor overheidsbeleid bij gebreken van het marktmechanisme. Hiervan is sprake bij externe effecten en bij de voorziening van collectieve goederen. Over het belang van de betreffende effecten en goederen zal altijd discussie zijn. Maar zelfs bij consensus, is een eenduidig economisch advies voor het overheidsbeleid niet eenvoudig beschikbaar. Net zomin als het vrije-marktmechanisme is het overheidsingrijpen namelijk zonder falen. In onze democratische samenleving wordt de uiteindelijke beleidskeuze politiek bepaald, na een afweging van relevante informatie en belangen. Het is de missie van het LEI om die informatie te leveren.

Op het symposium nam de jubilaris zelf het referaat voor zijn rekening, waarna twee coreferenten het woord voerden, prof. Gerrit Meester en dr. Dirk Strijker, beiden oud-medewerker van het LEI. Zoals blijkt uit hun curriculum vitae kunnen deze sprekers bogen op een lange ervaring in de theorie en praktijk van het landbouwbeleid. Op het symposium hebben ze de problematiek van het landbouwbeleid op een duidelijke wijze voor het voetlicht gebracht. Na zijn reactie op de bijdragen van de coreferenten beantwoordde Cees diverse vragen van het publiek.

De genoemde bijdragen zijn voor deze bundel bewerkt en uitgebreid. Zo heeft Cees van Bruchem naar aanleiding van de vragen een aantal punten verder uitgewerkt in een dupliek. Het geheel wordt gecompleteerd door literatuurverwijzingen. De publicatie is gerealiseerd met steun van het ministerie van LNV, en wel via het onderzoeksprogramma 411: Sociaal-economische vragen in (inter-)nationaal verband.

Prof.dr.ir. L.C. Zachariasse

Algemeen Directeur LEI B.V.

Inhoud

Woord vooraf	3
REFERAAT	5
Landbouwbeleid, waarom ook alweer?	
Cees van Bruchem	
COREFERAAT	15
Naar een nieuw evenwicht tussen markt en overheid	
Gerrit Meester	
COREFERAAT	25
Prijs- en inkomensbeleid is nog steeds noodzakelijk	
Dirk Strijker	
DUPLIEK	29
Cees van Bruchem	
Literatuurlijst	35

Landbouwbeleid, waarom ook alweer?

Cees van Bruchem

Cees van Bruchem (1950) is vanaf 1978 werkzaam bij het LEI. Hij studeerde af als agrarisch econoom in Wageningen (1972), waarna hij aan de slag ging bij het Landbouwschap. Hij is mederedacteur van het Landbouw-Economisch Bericht en timmert regelmatig publiekelijk aan de weg met een (duidelijke) mening betreffende landbouwpolitiek. Zo schrijft hij columns in 'Oogst'. Hij was van 1999 – 2003 lid van de Eerste Kamer voor de ChristenUnie.

Landbouwbeleid, waarom eigenlijk? De titel van dit symposium was al gekozen, toen ik erachter kwam dat hij wel erg veel lijkt op de titel van een bijdrage van Jerrie de Hoogh - die dit voorjaar helaas plotseling is overleden, maar anders ongetwijfeld hier aanwezig had moeten en willen zijn - in de bundel 'EU-landbouwpolitiek van binnen en van buiten' (De Hoogh, 1998). Die titel is 'Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?' Bij nader inzien kies ik voor de volgende variant: 'Landbouwbeleid, waarom ook alweer?' Ik krijg namelijk wel eens de indruk dat niet iedereen - zelfs mensen die beter zouden moeten weten - er voldoende van op de hoogte is waarom we ooit begonnen zijn met een speciaal beleid voor de agrarische sector. Het antwoord op de gestelde vraag hangt voor een belangrijk deel af van de manier waarop je tegen de landbouw aankijkt. Als je hem ziet als een gewone economische sector is er minder reden om hem een speciale behandeling te geven dan wanneer je hem ziet als een bijzondere sector. Ik opteer voor de laatste benadering, die trouwens de oudste papieren heeft.

Waarom is de land- en tuinbouw een bijzondere sector?

Ik noem de volgende kenmerken:

- De landbouw staat aan de basis van de voedselvoorziening en voorziet dus in een elementaire levensbehoefte. Dit stelt bijzondere eisen aan de aan de veiligheid van de producten en aan de kwaliteit en continuïteit van het productieproces.
- De productieprocessen in landbouw worden sterk beïnvloed door natuurlijke omstandigheden, zoals het weer en het optreden van ziekten en plagen.
- De landbouw gebruikt levende wezens (planten en dieren) en de grond als productiemiddel. Uit ethische en ecologische overwegingen moeten daarom specifieke eisen worden gesteld aan de manier van produceren.
- Mede door zijn sterke ruimtelijke spreiding heeft de landbouw een grote invloed op het landschap en daarmee op natuur en biodiversiteit.

- De landbouw is in vergelijking met andere bedrijfstakken kleinschalig georganiseerd, veelal in de vorm van gezinsbedrijven, wat de invloed op de markt en de mobiliteit van de productiefactoren beperkt en in veel gevallen (bijvoorbeeld onderzoek, herstructurering) collectieve regelingen noodzakelijk maakt.

Sommige van deze kenmerken zijn ook te vinden in andere sectoren, maar de combinatie ervan maakt de land- en tuinbouw tot een bijzondere sector, in elk geval de grondgebonden onderdelen ervan. De genoemde kenmerken gelden namelijk niet voor alle onderdelen van de land- en tuinbouw in gelijke mate; het minst voor de overdekte teelten (glastuinbouw; champignonteelt) en voor de varkens- en pluimveehouderij.

ZIENSWIJZE VAN BURGERS

Het is aardig om te vermelden dat de overgrote meerderheid van de burgers het met deze zienswijze eens is. Bij een enquête onder 2 keer 900 Nederlandse en Duitse burgers van eind 2001 - in het kader van het Future of Food-project - bleek dat slechts 4% van de Nederlanders en 6% van de Duitsers de landbouw beschouwt als een gewone economische sector (Ministerie van LNV, 2002). De overgrote meerderheid is van mening dat de land- en tuinbouw meer is of anders is, vanwege zijn essentiële rol in de voedselvoorziening en vanwege zijn betekenis voor het landschap.

Nu zijn enquêtes, net als papier, natuurlijk geduldig, maar toch: als er binnen de bevolking over zo'n benadering kennelijk vrijwel eenstemmigheid heerst, is dat wel relevant voor het beleid. In dat licht bezien was de reactie van de toenmalige Minister van LNV, Brinkhorst, opmerkelijk. In plaats van de uitslag van de enquête met beide handen aan te grijpen en er de aanvallers van het EU-landbouwbeleid, als daar zijn Zalm, Kol en de WRR, mee om de oren te slaan, toonde hij zich, volgens een verslag in 'Zuivelzicht' (23-01-2002), alleen maar verbaasd. Soms zijn burgers wijzer dan politici. Alleen al het feit dat we (kunnen) spreken van een multifunctionele landbouw, maar niet over bijvoorbeeld een multifunctionele chemie, wijst er op dat de mening van die 95% van de burgers zo gek nog niet is.

Markt- en prijsbeleid onder kritiek

De combinatie van kenmerken, die ik zo-even noemde, heeft ertoe geleid dat de overheid zich van oudsher intensief met de land- en tuinbouw bemoeit. Daarbij gaat het om beleid inzake voedselkwaliteit, om landbouwmilieubeleid, pachtbeleid, structuurbeleid, productiviteits- of innovatiebeleid, maar ook om markt- en prijsbeleid. In dit referaat richt ik me vooral op het laatstgenoemde, het meest spraakmakende onderdeel van het beleid. De bemoeienis van de overheid met de prijs- en inkomensvorming in de agrarische sector was er al in de negentiende eeuw, zij het dat in het ene land eerder en intensiever werd ingegrepen dan in het andere (zie bijvoorbeeld Meester, 1980; Tracy, 1964).

In de jaren zestig werd dit beleid overgeheveld van de nationale staten naar de EU. Sommigen van de aanwezigen zijn daar actief bij betrokken geweest. Vrijwel vanaf de start was er stevige kritiek op het EU-markt- en prijsbeleid. In mijn studietijd – ruim dertig jaar geleden – was er al een uitvoerige discussie over het EU-suikerbeleid, dat grote nadelen zou hebben voor de suikerproducerende ontwikkelingslanden.

Hoewel de kritiek dus niet nieuw is, lijkt ze de laatste jaren sterker te worden en ook meer effect te krijgen. En dat is in zekere zin opmerkelijk. Objectief gezien is er tegenwoordig eigenlijk minder reden tot kritiek dan 15 of 20 jaar geleden. Destijds waren er forse voorraden, in de vorm van boter-, poeder- en rundvleesbergen. Die zijn inmiddels verdwenen, afgezien van een incidenteel probleem zoals bij het ineenstorten van de vraag naar rundvlees tijdens de BSE-crisis. Rond 1980 beliepen de totale inkomensoverdrachten richting agrarische sector in de EU volgens de OECD bijna 3% van het BBP, rond 1990 nog een kleine 2,5% en inmiddels minder dan 1,5% (OECD, 1987 en 2002).

Waarom wint de kritiek op het markt- en prijsbeleid dan toch veld? De belangrijkste reden moet naar mijn mening worden gezocht in veranderde opvattingen in de samenleving. Die verandering lijkt trouwens meer bij de 'beleidsmakers' dan bij de burgers te zitten, want bij de zo-even aangehaalde enquête bleek ongeveer de helft van de ondervraagden (in Nederland iets meer, in Duitsland iets minder) van mening te zijn dat de subsidies voor de landbouw overeind moeten blijven, terwijl in beide landen ongeveer 30% het huidige beleid wil vervangen door subsidies voor het beheer van landschap, natuur en water.

Bij de verandering in opvattingen gaat het om de gewijzigde visie op de overheid in het algemeen en de ten dele daarmee samenhangende opvatting dat mensen zichzelf maar moeten redden. Het gaat om 'meer markt en minder overheid', een opvatting die ook op andere terreinen zichtbaar is, zie bijvoorbeeld de NS of de ingrepen in de sociale zekerheid. Daarnaast speelt ongetwijfeld de afnemende electorale betekenis van de agrarische bevolking hier een rol.

Argumenten voor markt- en prijsbeleid

In dit licht bezien lijkt het goed nog eens in te gaan op de redenen waarom een of andere vorm van markt- en prijsbeleid voor de landbouw nodig was en of dat nog zo is. Is het alleen een verandering in 'ideologie' of geven ook 'de economische feiten' aanleiding tot meer kritiek op het markt- en prijsbeleid? De kern van de motivering achter het markt- en prijsbeleid is dat de uitkomst van het vrije-marktproces in verschillende opzichten onbevredigend wordt geacht. De landbouw is trouwens niet de enige markt waarvoor dat geldt; een ander voorbeeld is de productiefactor arbeid, waarvoor een bodem in de prijs is gelegd in de vorm van het wettelijk minimumloon.

INSTABILITEIT

De gebrekkige marktwerking betreft in de eerste plaats de instabiliteit van de markten: zonder overheidsingrijpen zouden de prijzen van agrarische producten scherpe fluctuaties vertonen vanwege de geringe kortetermijnprijselasticiteiten van vraag en aanbod enerzijds en weersinvloeden en andere onbeheersbare factoren anderzijds. Dat werd ongewenst geacht, zowel voor de producent als voor de consument. Tijdelijk erg hoge voedselprijzen zouden tot maatschappelijke onrust kunnen leiden. Waarschijnlijk speelt dit laatste tegenwoordig minder dan in het verleden, al verschijnen er ook nu nog vrij snel krantenkoppen over hogere voedselprijzen tijdens bijvoorbeeld een periode van droogte.

VOEDSELVOORZIENING

Een tweede argument voor een of andere vorm van markt- en prijsbeleid is het veiligstellen van de voedselvoorziening. In mijn waarneming wordt dat argument weliswaar vaak genoemd, maar heeft het in de praktijk toch een betrekkelijk ondergeschikte rol gespeeld, behalve in en rond oorlogssituaties. Het markt- en prijsbeleid, inclusief de bescherming aan de buitengrenzen, is vooral uitgebouwd in perioden van overschotten en lage prijzen, toen de voedselvoorziening geen problemen opleverde. Afgezien daarvan, het veiligstellen van de voedselvoorziening kan mijns inziens best een steekhoudend argument zijn voor productiviteitsbeleid of voor het beschikbaar houden van productiecapaciteit, maar veel minder voor prijsondersteuning. Dit geldt nog sterker wanneer niet alleen een veilige voorziening, maar tevens een goedkoop voedselpakket wordt nagestreefd.

Het argument van de veilige voorziening is heden ten dage minder relevant, nu de EU voor de meeste basisproducten (nog) meer dan 100% zelfvoorzienend is. Onze productie kan dus zonder gevaar wel wat omlaag. Afgezien daarvan: een nettoinvoerpositie is natuurlijk niet hetzelfde als een tekortsituatie; niemand zal willen beweren dat we in Nederland een tekort aan auto's hebben. Een en ander neemt niet weg dat het mij tamelijk riskant lijkt wanneer een groot blok als de EU, met na de komende uitbreiding een kleine half miljard inwoners, voor zijn voedselvoorziening sterk afhankelijk wordt van invoer, zoals bijvoorbeeld de heer Kol bepleit. De vraag in hoeverre de EU-landbouw de komende decennia een taak heeft bij de voedselvoorziening van andere landen, laat ik rusten, maar de prognoses van de FAO over een stijgende invoerbehoefte van de ontwikkelingslanden geven wat dit betreft wel te denken. Zo wordt verwacht dat de invoerbehoefte van de ontwikkelingslanden voor graan en voor zuivelproducten tot 2030 ruimschoots zal verdubbelen en dat die voor vlees zelfs bijna vijf keer zo groot zal worden (FAO, 2003, blz. 82 e.v.).

Tabel 1. Prijselasticiteit van de vraag naar landbouwproducten

Product	Prijselasticiteit van de vraag
Aardappelen	-0,02
Groenten en fruit	-0,03
Suiker	-0,01
Vlees en vis	-1,01
Melkproducten	-0,15
Auto's	-1,90
Bron: Jongeneel, 2000	

De vraag naar landbouwproducten is prijsinelastisch. In economische termen uitgedrukt: de prijselasticiteit (dit is het percentage waarmee de gevraagde hoeveelheid verandert bij een prijsverandering van 1%) beweegt zich in de bandbreedte tussen 0 en -1 (tabel 1). In de meeste andere sectoren is deze elasticiteit in absolute zin groter dan 1. Ter vergelijking is de auto-industrie opgenomen. Door de hoge welvaart verandert deze vraag ook nauwelijks (meer), wanneer de prijs van landbouwproducten zich wijzigt.

Ook de prijselasticiteit van het aanbod (dit is het percentage waarmee het aanbod verandert wanneer de prijs 1% stijgt of daalt) van landbouwproducten is gering (tabel 2). Zowel de factorinput (arbeid/kapitaal/grond) als de non-factorinput (voorbeelden: kunstmest, bestrijdingsmiddelen en krachtvoer) veranderen niet snel en liggen voor een groot gedeelte vast. De prijselasticiteit van afzonderlijke producten is groter dan die van het geaggregeerde aanbod.

Tabel 2. Prijselasticiteit van het aanbod van landbouwproducten

Product	Prijselasticiteit van het aanbod
Granen	0,34
Aardappelen	0,11
Rundvlees	0,15
Varkensvlees	0,25
Pluimveevlees	1,36
Eieren	0,65
Bron: Jongeneel, 2000	

INKOMENSVERDELING

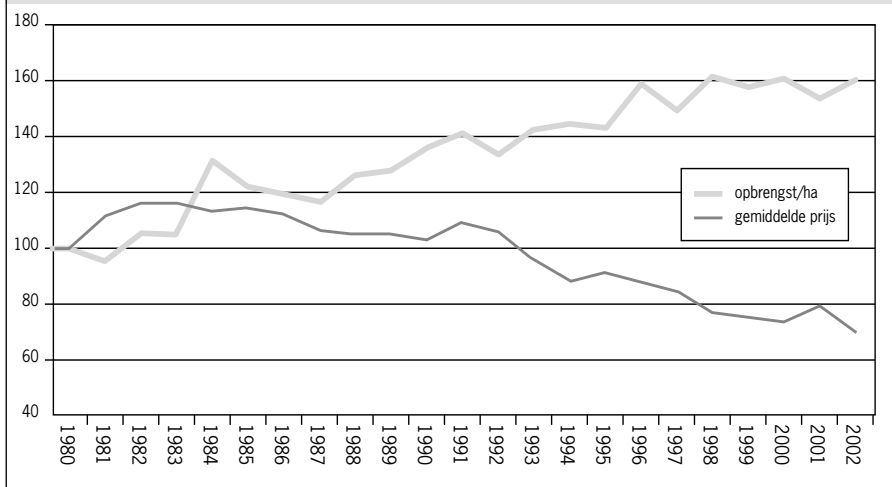
Het derde en mijns inziens belangrijkste argument voor markt- en prijsbeleid, betreft de inkomenspositie van de agrariërs en hun gezinnen. Lage inkomens van boeren vormen op zichzelf een (sociaal) probleem en kunnen daarnaast leiden tot leegloop van delen van het Europese platteland. Het gaat hier dus om het beloningsniveau van de in de landbouw ingezette productiefactoren, dat vanwege de specifieke kenmerken van de agrarische sector en de agrarische markten, zonder overheidsingrijpen in de prijsvorming (te) sterk onder druk zou komen te staan. Ervaringen uit het verleden wijzen daarop. In perioden met een overvloedig aanbod, zoals rond 1880 en rond 1930, bleek de marktwerking slechts zeer moeizaam te leiden tot een aanpassing van het aanbod en een herstel van de prijzen, met als gevolg dat de agrarische inkomens langdurig sterk onder druk stonden (zie voor deze problematiek onder meer Hathaway, 1963; De Hoogh, 1998 en Schelhaas, 2003).

MARKTMACHT EN ANDERE FACTOREN

Een rol hierbij speelt de grote ongelijkheid tussen de partijen op de agrarische markten. Tegenover vele relatief kleine boeren met een geringe 'marktmacht', staat zowel aan de inputkant als aan de afzetkant, een beperkt aantal aanbieders, respectievelijk afnemers, met veelal een grote en steeds toenemende omvang en een navenant grote marktmacht. Zo heeft een viertal supermarktconcerns in Nederland ongeveer twee derde van de afzet van voedingsmiddelen in handen (Berkhout en Van Bruchem, 2003, blz. 50). In die constellatie bestaat op zijn minst het risico dat de markt voor de vele kleine primaire producenten een ongunstige uitkomst oplevert. De prijsontwikkeling van de afgelopen jaren past in dit beeld: tussen 1985 en 2002 zijn de consumentenprijzen van voedingsmiddelen in Nederland gestegen met 25-30%, terwijl de prijzen van landbouwproducten met ongeveer 10% omlaag gingen. De consumentenprijzen in het algemeen zijn circa 35% gestegen, zodat producten van de land- en tuinbouw in een periode van 17 jaar reëel gezien ongeveer een derde goedkoper zijn geworden. Een klein deel van deze daling is gecompenseerd door toeslagen.

Deze factor is naar mijn mening eerder zwaarder dan minder zwaar gaan wegen: de concentratie in de omringende sectoren is de afgelopen decennia sterk toegenomen, zeker als je het wereldwijd bekijkt. Zo vermeldt Prante (2001) dat het aandeel van de acht grootste producenten van chemische gewasbeschermingsmiddelen tussen 1980 en 1999 is gestegen van 62% tot 90%. De bedrijven in afnemende en toeleverende sectoren geven een steeds verdergaande internationalisering of globalisering te zien en krijgen naar mijn indruk ook meer invloed op de politieke processen (Smit, 2000). Op wereldniveau controleren bijvoorbeeld twee 'allianties' - Cargill/Monsanto en Novartis/ADM - respectievelijk 80% van de markt voor zaden en 75% van de markt voor landbouwchemicaliën (FAO, 2003, blz. 30).

Figuur 1. Ontwikkeling van opbrengst per hectare en prijs van tarwe in de EU, 1990-2002



Vraag en aanbod van agrarische producten zijn ook op middellange termijn prijsinelastisch (Jongeneel, 2000). De productie per hectare en per dier geeft als gevolg van technische ontwikkelingen een trendmatige stijging te zien, vrijwel onafhankelijk van het prijsniveau. Het zou goed zijn om de ontwikkeling in de Europese graanteelt na de forse prijsverlagingen in de jaren negentig eens nader te analyseren op dit punt. Uit de figuur, die betrekking heeft op zachte tarwe in de EU-15, ontstaat de indruk dat er na de forse prijsdaling in het begin van de jaren negentig geen daling van de hectareopbrengsten heeft plaatsgevonden, maar dat de stijging de laatste jaren wel trager verloopt dan voorheen. Of dat aan de lagere prijzen ligt of bijvoorbeeld aan het milieubeleid of aan het weer, zou eens uitgezocht moeten worden. Overigens moet het effect van de 'autonome' opbrengststijging op het prijsniveau niet worden onderschat. Rosegrant et al. (2001) verwachten in scenario's met een beperkte opbrengstgroei ongeveer dubbel zo hoge graanprijzen in 2020 als in scenario's met een sterke opbrengstgroei.

Een andere belangrijke factor is dat de mobiliteit van de productiefactoren tamelijk beperkt is (zie Meester, 1980). Voor kapitaalgoederen is er vaak geen alternatieve aanwendingsmogelijkheid: als een varkensstal er eenmaal staat kan ze voor weinig andere doeleinden gebruikt worden dan voor het houden van varkens. De productiecapaciteit en daarmee een deel van de kosten, ligt voor een belangrijk deel en voor langere termijn vast (zie ook De Veer, 1992). Iets dergelijks geldt voor grond. Zaniias (2001) stelt dat de hoge wereldmarktprijzen voor agrarische producten in het midden van de jaren zeventig een uitbreiding van de productiecapaciteit hebben uitgelokt, die vervolgens heeft geleid tot een blijvend lager prijspeil op de wereldmarkt. Het moet erg lang erg slecht gaan voordat goede landbouwgrond

'spontaan' uit productie gaat. Voor minder goede grond, bijvoorbeeld in berggebieden en dergelijke, kan dat anders liggen. De beperkte mobiliteit van arbeid heeft deels te maken met de structuur van gezinsbedrijven. Onder meer vanwege de gehechtheid aan beroep - beter gezegd: bestaanswijze - aan woonomgeving en sociale netwerk en vanwege de psychologische en soms ook fysieke afstand tot andere banen, kost het boeren veel moeite om hun bedrijf, dat soms al generaties lang familiebezit is, te beëindigen (zie Schnabel, 2001).

STRUCTURELE ONDERBELONING

De trendmatige groei van de productie, de geringe prijselasticiteit van de vraag en de beperkte mobiliteit van de productiefactoren, leiden tot een structurele onderbeloning van de in de sector ingezette productiefactoren. Om De Hoogh te citeren: "Het theoretische evenwicht tussen vraag en aanbod in een vrije markt zal liggen bij een prijsniveau ver beneden de integrale productiekosten" (De Hoogh, 1998, blz. 7). Er zou een substantiële afvloeiing van productiefactoren moeten plaatsvinden om de gemiddelde beloning per eenheid input gelijk te houden (zie ook Meester, 1980).

Rekenvoorbeeld

Stel dat de productie bij een gelijkblijvende inzet van aangekochte productiemiddelen - dus als gevolg van productiviteitsverbetering - met 2% groeit en dat daardoor de opbrengstprijzen met 5% omlaaggaan. De opbrengstwaarde daalt dan met ruim 3% ($1,02 \times 0,95 = 0,969$). Wanneer behalve het volume ook de prijs van de aangekochte productiemiddelen - waarvan de waarde ongeveer overeenkomt met de helft van de productiewaarde - gelijk blijft, vermindert de beloning voor de productiefactoren arbeid, grond en kapitaal met ruim 6% ($(1,02 - 0,969) / 0,50 = 0,938$). Omdat arbeid, grond en vooral kapitaal voor een deel van derden afkomstig zijn, zodat er gewoon de prijs voor betaald moet worden, staat de beloning van de eigen productiefactoren van de boeren en hun gezinnen nog sterker onder druk.

In dit voorbeeld zou de inzet van productiefactoren met ruim 6% moeten verminderen om de gemiddelde beloning per eenheid gelijk te houden. Wanneer deze omhoog moet om de inkomensstijging elders in de samenleving bij te houden, moet dit percentage hoger zijn. Kostenstijgingen, bijvoorbeeld in verband met milieuwetgeving, versterken eveneens de noodzaak tot aanpassing. Uitspraken dat de landbouw stijgende milieukosten maar moet doorberekenen in de opbrengstprijzen, getuigen dan ook niet van een groot inzicht in de materie.

Transitieproblemen

Een inkrimping van de productie vindt alleen plaats wanneer er veel druk op de inkomens in de sector staat, met alle sociale en psychologische problemen van dien. Ik heb regelmatig het gevoel dat die problemen door de 'beleidsmakers' onderschat worden. Illustratief voor de

problematiek is dat in Nederland een geleidelijk toenemend deel van de agrarische gezinnen een inkomen heeft beneden de zogenoemde lage-inkomensgrens, ondanks de stijgende neveninkomsten. In het midden van de jaren negentig was dit op ongeveer een kwart van de bedrijven uit het Informatienet van het LEI het geval, maar in 2002 op ongeveer een derde.

Hier komt nog iets bij: boeren moeten investeren in gebouwen enzovoort om het bedrijf 'bij de tijd' te houden, onder meer vanwege de relatief stijgende arbeidskosten. Wanneer de rentabiliteit te laag wordt, zijn daarvoor onvoldoende mogelijkheden. Anders gezegd: voor de saneringskant van de herstructurering – de modieuze term is 'transitie' - is een lage rentabiliteit noodzakelijk, maar voor de moderniseringskant is juist een redelijke rentabiliteit gewenst. De Veer et al. spreken, terecht, de vrees uit dat een sanering van de landbouw door algehele liberalisering een langdurig proces zal zijn, dat gepaard gaat met kapitaalvernietiging, achteruitgang van infrastructuur en bodemvruchtbaarheid en tot een 'ontredderde landbouw' zal leiden (De Veer et al., 1992).

Deze problematiek is in de afgelopen decennia niet minder scherp geworden. Integendeel, de snelle vermindering van het aantal bedrijven wekt de indruk dat de aanpassingsdruk eerder sterker dan zwakker wordt. In de afgelopen tien jaar lag het tempo van de terugloop van het aantal bedrijven ruim anderhalf maal zo hoog als in de twee decennia daarvoor.

De prijselasticiteiten van vraag en aanbod zouden wel eens kleiner kunnen zijn geworden. Ik heb althans niet de indruk dat recente schattingen grotere elasticiteiten te zien geven dan vroegere berekeningen, maar ik geef toe dat mijn beeld op dit punt onvolledig is. Het verder teruglopen van de prijselasticiteiten zou wel voor de hand liggen: aan de aanbodkant is de kapitaalsintensiteit en de mate van specialisatie van de bedrijven toegenomen. Dat maakt aanpassingen van het aanbod moeilijker (Schelhaas, 2003). De toenemende marktverzadiging en de groeiende marge - deels een gevolg van de toenemende bewerking - tussen producentenprijs en consumentenprijs vormen redenen om aan te nemen dat ook de prijselasticiteit van de vraag is afgenomen (zie Van Berkum et al., 2003). Ik kan maar één factor bedenken die de andere kant op wijst, namelijk een wat grotere mobiliteit van arbeid door een hogere opleiding en een kleinere afstand tussen landbouw en samenleving.

De problematiek die ten grondslag lag aan de invoering van een markt- en prijsbeleid, bestaat dus nog steeds en vormt naar mijn mening op zichzelf voldoende reden om zo'n beleid in enigerlei vorm te handhaven, zeker voor de grondgebonden sectoren.

Nieuwe waarden

Daar komt nog wat bij: de laatste jaren komen er nieuwe wensen en inzichten naar voren met betrekking tot de manier van produceren, die nauw samenhangen met de in het begin genoemde specifieke kenmerken van de landbouw. Anders gezegd: de publieke dimensies van de landbouwproductie krijgen meer aandacht. Naarmate de beloning van de productiefactoren in de agrarische sector meer onder druk staat, wordt het moeilijker om

deze publieke dimensies duurzaam overeind te houden. Het gaat hierbij om de toenemende waarde die de samenleving hecht aan de (grondgebonden) landbouw als drager van het landschap en van het eigen karakter van het platteland, waarvan rust en ruimte belangrijke elementen vormen. Een als gevolg van de afbraak van de bescherming ver doorschietende schaalvergroting en 'rationalisatie' staat daarmee op gespannen voet (zie Van Eck et al., 1996). Massink en Meester (2002) verwachten dat bij liberalisering de echte grondgebonden sectoren, zoals de akkerbouw en de zoogkoeienhouderij, het moeilijk zullen krijgen, terwijl de melkveehouderij, die beeldbepalend is in grote delen van ons land en de rest van de EU, een vergelijkbare ontwikkeling zal doormaken als de intensieve veehouderij. Dat lijkt mij geen ontwikkeling waar de burgers – ik verwijs naar de uitslag van de eerder genoemde enquête – op zitten te wachten. Het zal ook ingrijpende gevolgen hebben voor het aanzien van het landschap, zeker in de wat kleinschaliger gebieden, zoals in het oosten van Nederland.

Daarnaast worden steeds hogere eisen gesteld ten aanzien van de ethische en ecologische aspecten van de productiesystemen, met name in de veehouderij. Deze eisen werken in beginsel kostprijsverhogend en kunnen moeilijk duurzaam worden gehonoreerd bij een drastische ontmanteling van de bescherming van de agrarische sector en de daaruit voortvloeiende concurrentieslag. Het wordt dan moeilijk om batterij-eieren en daarvan afgeleide producten, of hormoonvles en BST-zuivel buiten de deur te houden en de eigen 'waardenvolle' productie, met onder meer melkkoeien in de wei, overeind te houden. Om de Commissie Veerman te citeren: 'Als men de grenzen zonder meer open stelt voor goedkope importen uit het buitenland, betekent dit dat men ook de agrarische productiemethoden en het bijbehorende grootschalige en eentonige landschap en de normen en waarden met betrekking tot productie en verwerking importeert' (Commissie Veerman, 2001).

Conclusie

Om een sociaal, ethisch en ecologisch verantwoorde landbouw te krijgen of te houden is een verantwoord landbouwbeleid nodig. Anders gezegd: een bijzondere sector vergt een bijzonder beleid. Een of andere vorm van ondersteuning van de prijs- en inkomensvorming is daarvan een onmisbaar onderdeel. Ik erken dat dit meer een zogezegd 'politieke' uitspraak is dan een landbouweconomische. Maar ik durf te stellen dat ook de tegenovergestelde uitspraak meer is ingegeven door de maatschappijvisie die men aanhangt, dan door de (landbouw)economische werkelijkheid. Doorslaggevend hierbij is of je de uitkomst van het vrijemarktproces als de hoogste norm beschouwt; ik doe dat niet, zoals u begrepen zult hebben.

Naar een nieuw evenwicht tussen markt en overheid

Gerrit Meester

Gerrit Meester (1944) is werkzaam bij het Ministerie van LNV als adviseur voor landbouwpolitieke vraagstukken. Daarnaast is hij bijzonder hoogleraar in Amsterdam met als leerstoel Europese economische integratie, in het bijzonder de landbouw en de voedingsmiddelensector. Net als Cees van Bruchem studeerde hij af als landbouweconoom in Wageningen (1970). Hij werkte eerst aan de Erasmus Universiteit in Rotterdam en van 1976-1986 bij het LEI. Hij promoveerde in 1985 bij Jerrie de Hoogh in Wageningen op een dissertatie over het Europees landbouwbeleid. In 1986 maakte hij de overstap naar het ministerie, waarvoor hij jarenlang woordvoerder was in het Speciaal Landbouwcomité van de Europese Unie.

Cees van Bruchem is één van de steunpilaren van het LEI. Cees is ook één van die kritische volgers van het landbouwbeleid. Uiteraard in zijn hoedanigheid als politicus, maar veel langer al als landbouweconoom. Mede daarom werd hij 25 jaar geleden door Jerrie de Hoogh aangetrokken als hoofdredacteur van het 'Landbouw-Economisch Bericht' (LEB).

Geveugeld zijn de woorden van Cees: 'Als over het LEB geen rel ontstaat, hebben we geen goed en voldoende actueel LEB geschreven.' Dat er af en toe heel kritisch naar het LEI, en in het bijzonder naar het LEB, werd en wordt gekeken is evident. Zo vond ik in mijn archief de volgende vragen in 1986 gesteld door het toenmalige Tweede Kamerlid Rob Tazelaar aan de Minister van Landbouw en Visserij over uitspraken van de voorzitter van het Landbouwschap inzake ambtenaren van het Landbouw-Economisch Instituut:

1. Hebt u kennis genomen van de uitspraken van de heer Varekamp, voorzitter van het KNLC en van het Landbouwschap, tijdens de algemene vergadering van de Hollandse Maatschappij van Landbouw?
2. Deelt u zijn opvatting, dat ambtenaren van het LEI (Landbouw Economisch Instituut)
 - "weer gemeend hebben zich te moeten mengen in de landbouwpolitieke discussie" en "dat zij zich daarmee buiten hun natuurlijke werkterrein begeven",
 - "zich bemoeien met zaken die hen niet aangaan",
 - geen vergaande beleidsconclusies aan hun cijfermatige analyses moeten verbinden en

- het niet tot hun taak mogen rekenen bij te dragen aan beleidsvorming, aangezien zulks de taak is van de landbouworganisaties?

3. Is het u opgevallen, dat het Landbouwschap dergelijke uitspraken slechts doet wanneer beleidsconclusies van het LEI niet stroken met de eigen beleidsopvattingen?

Het antwoord van Minister Braks:

1. Ja.

2. Eerste gedachtestreepje: neen.

Tweede gedachtestreepje: neen.

Derde gedachtestreepje: ja.

Vierde gedachtestreepje: neen.

3. Neen.

Welke LEI'er zou toch deze vragen veroorzaakt hebben? Zou LNV ze ook tegenwoordig zo kort maar krachtig beantwoorden? Tazelaar zat vermoedelijk destijds in de oppositie. En ten slotte, valt het u op dat de organisaties waarvan de kritiek op het LEI afkomstig is, niet meer bestaan en het LEI nog steeds springlevend is?

Juist deze week is het ook precies 25 jaar geleden dat - op Sinterklaasavond 5 december 1978 - mijn eerste (concept-)LEI-publicatie 'Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten' kritisch werd besproken in een gezelschap bestaande uit de toenmalige Directie en Hoofd Stafafdeling van het LEI en vertegenwoordigers van het toenmalige Landbouwschap en het Ministerie van Landbouw en Visserij. De publicatie zou volgens LEI-voorzitter en wetenschapper Frans Kriellaars niet wetenschappelijk genoeg zijn en te veel politiek getinte uitspraken bevatten. Inmiddels zijn zo ongeveer alle alternatieven uit de publicatie de Raad van Europese Ministers van Landbouw gepasseerd en kreeg ik de kans vele zittingen van deze Raad namens mijn Minister voor te bereiden en bij te wonen. Verschillende personen die toen bij de bespreking van mijn eerste publicatie betrokken waren, zie ik ook nu in deze bijeenkomst. Anderen zijn helaas niet meer onder ons. Naast Jerrie de Hoogh noem ik in het bijzonder Jan de Veer en Theo Bakker.

BIJZONDER OF GEWOON?

Cees heeft andermaal de vraag behandeld waarom eigenlijk landbouwbeleid wordt gevoerd. Ik heb veel waardering voor zijn betoog, maar toch heeft het in mijn ogen niet op alle punten evenveel overtuigingskracht. Waarom zouden we voor landbouw nog wel een beleid blijven voeren als we dat in het verleden ook met overtuiging deden voor de PTT, de NS, de publieke omroep, de scheepsbouw, Fokker, de KLM, de textielindustrie of de mijnbouwsector, maar inmiddels die gedachte verlaten hebben? Waarom zouden we dit beleid wel voeren voor de landbouw, maar niet voor bijvoorbeeld de middenstand of de kleine zelfstandige

consultancybureaus? Zijn dat niet vaak ook kleine familiebedrijven, prijsnemers, die geconfronteerd worden met prijsschommelingen en daarop vaak weinig flexibel kunnen reageren? Of om met Krijn Poppe te spreken, 'Wat maakt de landbouw zo onderscheidend van andere sectoren' om er een speciaal beleid voor te voeren? We zouden die vraag nog eens onderzoeken in een al weer geruime tijd geleden door Krijn voorgesteld project, maar zijn er om allerlei redenen niet aan toegekomen. Toch is aan de beantwoording van die vraag wel dringend behoefte. Dit symposium, en in het bijzonder de bijdrage van Cees, is een mooie aanleiding deze vraag opnieuw op te pakken. Ik geef in het navolgende graag een nadere aanzet.

Traditionele argumenten

Traditioneel worden diverse argumenten genoemd waarom de landbouw een bijzondere sector zou zijn die een speciaal beleid zou vergen. Ook Cees noemt er een aantal.

Ik noem de volgende:

- De geringe prijselasticiteiten van vraag en aanbod, waardoor reeds bij kleine volumeveranderingen grote prijsveranderingen ontstaan. Op korte termijn zou het aanbod ten gevolge van het seizoensmatige karakter van de productie zelfs geheel gefixeerd zijn, op langere termijn zou de geringe prijselasticiteit van het aanbod vooral voortvloeien uit de geringe mobiliteit van de productiefactoren.
- De geringe inkomenselasticiteit van de vraag waardoor bij economische groei de vraag naar landbouwproducten achterblijft bij die in andere sectoren; tegelijkertijd is er door de technische vooruitgang een sterke aanbodgroei. De combinatie van geringe vraagontwikkeling en sterke aanbodontwikkeling levert een trendmatige prijsdaling op in de sector, met als gevolg dat de inkomens steeds meer onder druk komen te staan.
- De relatief lange productieduur en het seizoensmatige karakter ervan die leiden tot vertraagde reacties op vraag en/of prijsveranderingen waardoor cyclische prijsbewegingen ontstaan, in de economische literatuur aangeduid met de varkenscyclus.
- De afhankelijkheid van het weer en van ziekten en plagen waardoor grote productieschommelingen kunnen ontstaan.
- De gezinsbedrijvenstructuur, waardoor de landbouw veel trager dan andere beroepsgroepen reageert op structureel veranderde marktverhoudingen. Stoppen met de productie zou niet alleen betekenen voor de eigen arbeid en de arbeid van de gezinsleden ander emplooi zoeken, maar ook het vinden van een andere aanwending van eigen kapitaal en eigen grond. Mede vanwege de grote ruimtelijke spreiding van de productie is die andere aanwending van productiefactoren vaak moeilijk of zelfs onmogelijk.
- De kleinschaligheid van de productiestructuur waardoor boeren prijsnemers zijn, dat wil zeggen de markt niet kunnen beïnvloeden en bovendien niet zelf het onderzoek en de ontwikkeling van nieuwe producten kunnen organiseren.
- De landbouw als producent van voedsel, een eerste levensbehoefte waarvan bij gebrek

daaraan grote onrust ontstaat. Bovendien zouden voedselprijzen grote invloed op de kosten van levensonderhoud en daarmee op het totale loon- en prijsniveau hebben.

- De betekenis van de landbouw als drager van de plattelandseconomie en de plattelandscultuur, waardoor bij inkomensdaling grote armoede op het platteland zou ontstaan.
- Meer recentelijk de betekenis van de landbouw als leverancier van natuur en landschap.

Zijn deze argumenten valide?

De vraag is of al deze argumenten (nog) wel opgaan, en zo dat wel het geval is of de landbouw daarbij wezenlijk verschilt van andere sectoren en daarom een aparte status verdient. Cees is van mening dat ieder van de afzonderlijke argumenten de landbouw niet bijzonder maakt, maar de combinatie wel. Zou dat niet even goed voor andere sectoren gelden? En dat ook burgers in een enquête vinden dat landbouwbeleid noodzakelijk is, is natuurlijk wel politiek van belang, maar hoeft nog geen economisch argument te zijn.

Eerst enkele economische argumenten:

- Geringe prijselasticiteiten van vraag en aanbod doen zich in vele sectoren voor en leiden ook daar tot prijscycli en langdurige prijsdepressies. Voorbeelden zijn de schippers, de verladers, de staalindustrie, de chemische industrie, de olie-industrie, de textielindustrie.
- Binnen de landbouw is net als in andere sectoren een deel van schommelingen ten gevolge van weer, ziekten en plagen, vraaguitval, heel goed op te vangen: voorraadhouding met verbeterde bewaarstechnieken, met moderne vervoerstechnieken een tijdelijk tekort in een bepaald gebied gemakkelijk aanvullen met een overschot uit een ander gebied, de mogelijkheid om binnen een productgroep van het ene product (aardappelen) naar het andere (rijst, pasta's) te gaan. Invloeden van weer, ziekten en plagen zijn ook in de landbouw met de moderne technologieën ten minste voor een groot deel te voorkomen, ook bij open teelten.
- Ook andere sectoren kennen een lange productieduur en/of de invloed van weer en seizoenen. Aan de levering van een product gaan in veel sectoren maanden van planning en productie vooraf. Weersinvloeden kent men o.a. ook in de toeristensector, de kledingsector en de bouwvak.
- Van geringe mobiliteit van productiefactoren in de landbouw is in Europa in de laatste 40 jaar weinig gebleken. Er is een grote afvloeiing van arbeid geweest en grote toevloed van kapitaal. In het bijzonder voor arbeid geldt dat mede door de culturele emancipatie en het openleggen van het platteland het heel gemakkelijk is geworden buiten de landbouw een (neven)beroep te vinden. Men wordt van bouwvakker varkensboer en omgekeerd; de echtgenote werkt buitenshuis. Voor grond blijft in perifere gebieden de mogelijkheden voor alternatieve aanwending gering; in de meer urbane gebieden van Europa bestaat grote druk op de grondmarkt.
- Van geringere mobiliteit van productiefactoren in de landbouw ten opzichte van die erbuiten is in ieder geval geen sprake. Ook in andere economische sectoren vindt bij

structurele aanpassingen kapitaalvernietiging plaats en wordt daarom de aanpassing vaak vertraagd tot ook de variabele kosten niet meer goed worden gemaakt.

- In de betere landbouwgebieden van Noordwest-Europa en de andere OECD-landen liggen de inkomens van degenen die (ook) in de landbouw werken vaak nauwelijks onder en onder andere in Nederland zelfs substantieel boven de elders in de economie verdiende inkomens. Opvallend is zowel binnen als tussen bedrijfstypen en ook binnen bedrijfsstijlen de grote spreiding in inkomens tussen de afzonderlijke bedrijven. Ook hierin is de landbouw niet uniek ten opzichte van andere sectoren en beroepsgroepen. De inkomensspreiding is nodig voor de dynamiek in een sector en verklaart mede waarom ondanks sombere gemiddelde cijfers er wel sprake is van continuïteit in een sector: de betere bedrijven kopen de slechtere uit. En omdat er in de landbouw kennelijk relatief veel zeer koopkrachtige betere bedrijven zijn, die bovendien brood zien in schaalvergroting, wordt daarmee tevens verklaard waarom de prijzen van grond, melkquota, mestquota en varkensquota zo hoog zijn.
- Ook in andere sectoren komen gezinsbedrijven of eenmansbedrijven voor: de kruidenier op de hoek, de kapper, de consultant. De vraag is voorts of veel landbouwbedrijven wel gezinsbedrijven waren of zijn. Men denke aan de vroegere situatie op de Groninger graanbedrijven en de huidige situatie op veel bedrijven in de tuinbouw en de intensieve veehouderij.
- Waar kleinschaligheid bepaalde activiteiten per individueel bedrijf bemoeilijkt, is samenwerking tussen bedrijven of toelevering van diensten van andere een mogelijkheid. De landbouw maakt veel gebruik van deze mogelijkheid en is ook hier niet uniek ten opzichte van andere sectoren.
- Voedsel is een eerste levensbehoefte, maar dat geldt ook voor wonen, kleding, en dergelijke. Voedselschaarste ontstaat meestal niet door een tekortschietende productie maar door logistieke problemen. Dat was onder andere het geval in de winter van 1945 in West-Nederland, zoals ook in het proefschrift van Theo Bakker is beschreven. Voedsel is voorts in onze samenleving niet meer een zodanig hoog deel van de consumentenuitgaven dat hierdoor inflatie- of armoedeproblemen ontstaan.
- Ook in de rurale gebieden van Nederland en West-Europa is de landbouw bij lange na niet meer de belangrijkste economische drager van het platteland. Een simpele berekening voor Nederland laat dat zien. Volgens het regeerakkoord van het kabinet Kok II wonen 6 van de 15 miljoen Nederlanders in de landelijke gebieden (dat wil zeggen in gemeenten met een weinig of niet stedelijk karakter). Eén op de drie Nederlanders werkt. Dus van de bewoners van de landelijke gebieden werken bij benadering 2 miljoen mensen. Met een agrarische beroepsbevolking van 200.000 mensen, die vermoedelijk bijna allemaal in die gebieden werken, is dat een aandeel van 10%. De agribusiness zit steeds minder in landelijke en steeds meer in stedelijke gebieden. De prijstoeslagen aan de Amerikaanse

landbouw in het kader van Roosevelt's New Deal veroorzaakten in de crisis van de jaren dertig een bestedingsimpuls in ruraal Amerika, maar zouden dat door het gedecimeerde aandeel van de agrarische beroepsbevolking in de Amerikaanse plattelandsgebieden nu niet meer doen.

- Landbouw levert een grote bijdrage aan het cultuurlandschap, zoals andere sectoren in hoge mate mede het culturele aanzien van steden bepalen; landbouw maakt op specifieke vorm gebruik van de natuur. Van natuur, bosbouw, agrotourisme en dergelijke is op macroschaal een nog veel geringere bijdrage aan de plattelandseconomie te verwachten.

Werkt landbouwbeleid vaak niet averechts?

Misschien waren er in het verleden wel redenen om landbouwbeleid te voeren en zijn die er voor een deel nu nog wel, maar die redenen gelden vaak even goed voor andere sectoren. Aantoonbaar is voorts dat door ingrijpen in de landbouw vaak in de markt aanwezige correctiemechanismen eerder worden uitgeschakeld of tegengegaan dan dat daarvoor ruimte wordt geschapen.

- Overheidsingrijpen via interventie, particuliere opslagregelingen, braaklegging, variabele heffingen en restituties werken eerder procyclisch dan anticyclisch. Dat geldt ook voor kredietoverbruggingen of andere sociaal goedbedoelde maatregelen, bijvoorbeeld in het dieptepunt van een varkenscyclus. Het noodzakelijke aanpassingsproces komt te laat of onvoldoende op gang waardoor de volgende crisis al ingebouwd wordt.
- Prijs- en inkomenstabilisatie of het compenseren van calamiteiten door de overheid hebben voorts tot gevolg dat termijnmarkten, voorraadfuncties van de handel, particuliere verzekeringssystemen en andere private stabilisatiemechanismen niet van de grond komen of verdwijnen omdat ze economisch niet (meer) rendabel zijn.
- Collectief afgedwongen bijdragen voor onderzoek en ontwikkeling, voor afzetbevordering of verwerking van overtollig aanwezige productiemiddelen of bijvoorbeeld mest, verminderen de noodzakelijke efficiëntie en de dynamiek van het systeem omdat de goeden mee moeten betalen aan de slechten.

Economische en maatschappelijke ontwikkeling

In de economie en in de politiek is er een tendens traditionele overheidstaken af te stoten en het marktmechanisme meer in te schakelen. We zien dat onder andere bij de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de volkshuisvesting. Ook de landbouwpolitiek komt door deze ontwikkelingen steeds meer onder druk. Niet alleen de wens om de overheidsuitgaven te beperken en de beschikbare middelen anders aan te wenden, bijvoorbeeld voor regionale ontwikkeling, bescherming en ontwikkeling van de natuur en verbetering van het milieu, maar ook de verlaging van de kosten van het voedingsmiddelenpakket door verhoging van de efficiëntie van de agrarische productie zijn hiervoor een argument. De technische ontwikkeling

biedt daartoe nog ruime mogelijkheden. Melk is door veel bedrijven aanmerkelijk goedkoper te produceren dan tegen de huidige prijzen. En op de graanbedrijven in de betere akkerbouwgebieden behoort een bedrijfsvoering met een hectareopbrengst van 10 ton bij een arbeidsbezetting van 1 man per 200 hectare, waar graan tegen aanmerkelijk lagere prijzen is te produceren, ondertussen tot de mogelijkheden.

Nog een overweging is dat het landbouwbeleid niet meer sterk bijdraagt aan de politieke cohesie binnen de EU. Het landbouwbeleid kan immers nog slechts weinig doen aan de oplossing van problemen van in ontwikkeling achtergebleven rurale gebieden met een grote agrarische beroepsbevolking. Een groep deskundigen onder voorzitterschap van de Belgische hoogleraar André Sapir (2003) adviseert in een rapport aan Commissie-voorzitter Prodi de uitgaven voor het Europese landbouwbeleid drastisch te verminderen ten gunste van een versterkt cohesiebeleid en van de Lissabon-strategie voor een meer concurrerende Europese economie.

Ten slotte kan door de toegenomen dynamiek in de economie en de veranderende maatschappelijke opvattingen niemand meer aanspraak erop maken zijn leven lang hetzelfde beroep of dezelfde betrekking te houden, of permanent inkomenssteun te ontvangen. Dat geldt ook voor degenen die in de landbouw een levenslang bestaan dachten te kunnen opbouwen, of zelfs die garantie wensen voor de opvolger. Alleen voor de Koninklijke Familie wordt (nog) een uitzondering gemaakt. Inkomenssteun die alleen maar gemotiveerd wordt met het argument dat deze dient ter permanente compensatie van een in het verleden doorgevoerde prijsdaling, is in dit verband al helemaal niet langdurig houdbaar.

ANDERE WENSEN EN BEHOEFTE

Naast de uitbreiding van de EU, de WTO-Doha Development Agenda en andere internationale ontwikkelingen zijn het vooral de veranderingen in de wijze waarop de samenleving tegen de landbouw aankijkt die tot een verdere hervorming van het gemeenschappelijk landbouwbeleid leiden. In de periode dat het gemeenschappelijk landbouwbeleid ontstond lagen de voedseltekorten in Europa in en vlak na van de Tweede Wereldoorlog nog vers in het geheugen. Bovendien kampte Europa met een ernstig tekort aan deviezen, nodig voor het herstel van de oorlogsschade en de modernisering van de economie.

In die situatie kreeg de landbouw letterlijk en figuurlijk alle ruimte om zoveel mogelijk te voorzien in deze tekorten. Voedselzekerheid, besparing op invoer en bevordering van de uitvoer waren de grote opdrachten. Onderzoek, voorlichting en onderwijs stimuleerden boeren zoveel mogelijk te produceren. Exportbevordering door de overheid zorgde voor het openen van buitenlandse markten. Ook de laatste hectare voor landbouw geschikte grond werd in cultuur gebracht. In Nederland werden de IJsselmeerpolders aangelegd. Ruilverkavelingen zorgden voor de meest efficiënte productiestructuur. De inzet van chemische middelen (kunstmest, gewasbescherming) en van elders aangevoerd veevoer

werd sterk bevorderd. Aan de negatieve gevolgen voor natuur, milieu, dierenwelzijn dacht nog vrijwel niemand.

De jaren zeventig, tachtig en vooral negentig brachten een geheel andere houding van de samenleving naar de landbouw. Het inmiddels Europees gevoerde beleid was zo succesvol dat grote productieoverschotten, budgetlasten en handelsconflicten ontstonden. Maar ook kreeg de burger, die nu niet meer vreesde voor de veiligstelling van de voorziening, in toenemende mate oog voor de negatieve gevolgen van het gevoerde beleid. Daarnaast ontstonden door de toenemende welvaart andere behoeften: meer ruimte voor andere zaken dan alleen voedselproductie, veiliger en meer gezonde producten, beter hanteerbare en meer smaakvolle producten, meer natuurlijke producten, meer aandacht voor de vraag wat de mens wel of niet mag doen met plant en dier en met de natuurlijke omgeving.

ANDERE PLAATS VAN DE LANDBOUW IN DE SAMENLEVING

Ook in economische zin is de plaats van de landbouw in de samenleving veranderd. Mede door de zeer succesvolle technische ontwikkeling daalde het aandeel van de sector in de regionale economie in de meeste West-Europese regio's tot minder dan 10% van het regionale inkomen en de regionale werkgelegenheid. Andere vaak niet of nauwelijks aan de landbouw gelieerde economische activiteiten bepaalden in toenemende mate de kracht van de nationale en regionale economie. En voor zover het nog wel ging om activiteiten gerelateerd aan de voedselkolom daalde het aandeel van boer en tuinder. De consument vraagt producten waaraan andere sectoren steeds meer waarde toevoegen: in het meest vergaande geval niet meer zelf bij de boer gekocht en thuis bereid, maar met veel ambiance opgediend in een eerste klas restaurant. Het aandeel van de primaire sector in de consumenteneuro voor voedsel daalde tot minder dan 25%, bij sommige producten zelfs minder van 10% van de totale uitgaven voor levensmiddelen. Niet de vaak opgevoerde, maar nooit bewezen macht in de keten (zie hiervoor onder andere Frank Bunte, 2003), maar de wijzigende consumentenvoorkeuren in combinatie met een in het bijzonder in relatie tot de dienstensector relatief sterke productiviteitsstijging in de landbouw vormen hiervoor de belangrijkste verklaring.

ANDERE ROL OVERHEID

Een laatste factor was de verandering in de wijze waarop burgers en overheden aankijken tegen economische sectoren. Waar vroeger landbouw en ook andere sectoren vooral in moeilijke tijden konden rekenen op steun van de overheid, is dat zeker sinds de val van de Berlijnse muur veel minder het geval. De Fokker vliegtuigfabrieken in Nederland en de Sabena in België zijn recente voorbeelden. De overheid is bereid de institutionele randvoorwaarden voor het goed functioneren van markten te creëren, maar grijpt steeds minder in het marktgebeuren zelf in. Voorzover ze dat nog wel doet is het alleen waar

markten falen, in het bijzonder als het gaat om een eerlijke mededinging, en als de markt een product niet kan leveren omdat het een publiek goed is, dat wil zeggen een goed waarop geen exclusiviteit te creëren is.

LAGEN IN DE INKOMENSOPBOUW

De Hoogh noemde als kernargument voor overheidsingrijpen in de landbouw de structurele overproductie en de daarmee gepaard gaande onderbeloning die het gevolg is van de voortdurende productiviteitsstijging. Dit is de 'treadmill' van Cochrane (1958) waarin iedere boer is gevangen. Jan de Veer, Sicco Mansholt, Cees Veerman en Gert van Dijk voerden in hun Spilartikel van 1992 de problematiek van de vaste kosten aan als argument voor het blijven voeren van een landbouwbeleid. De prijsvorming op landbouwmarkten zou niet of onvoldoende leiden tot vergoeding van de vaste kosten. Voor de continuïteit van de sector zou daarom een permanent stelsel van directe toeslagen nodig zijn.

Elementen van deze gedachten vormen ook een grondslag voor het drie lagen model dat Cees Veerman vanaf zijn aantreden als Minister in 2002 in discussie heeft gebracht. Sommige bedrijven in Europa kunnen tegen wereldmarktprijzen produceren (laag 1), andere hebben vanwege handicaps aanvullende inkomstenstoeslagen nodig (laag 2) en uit beide groepen zullen bedrijven ook inkomen kunnen verwerven uit "groene" en "blauwe" diensten (laag 3). Met wereldmarktprijzen worden daarbij ook bedoeld prijzen in een vrijhandelssituatie te verkrijgen voor hoge kwaliteitsproducten op nabij gelegen markten, in het bijzonder in de vierhoek Londen, Parijs, Milaan, Berlijn. Voorts kan het inkomen van een boer bestaan uit ieder van de drie lagen. Het gaat dus om drie lagen in de inkomensopbouw van individuele ondernemingen en niet zoals veelal verondersteld wordt om regionale verschillen in inkomensvorming.

Naar een nieuw evenwicht tussen markt en overheid

Onze worsteling is het vinden van een nieuw evenwicht tussen markt en overheid, ook voor de landbouw. Het gebrek aan voedsel en deviezen van in en na de Tweede Wereldoorlog is geen reden meer. Andere schaarsten zoals natuur en landschap of een milieu- en diervriendelijke productie kunnen momenteel belangrijker zijn. Maar laat ons niet opnieuw door overheidsingrijpen mechanismen uitschakelen die ook op een meer efficiënte wijze via de markt ons kunnen voorzien in de nieuwe schaarste.

Misschien zijn eigenlijk alleen aspecten van volksgezondheid, dierenwelzijn, het voorkomen van de ongecontroleerde verspreiding van voor ecosystemen gevaarlijke organismen of de onomkeerbare aantasting van die ecosystemen door landbouwactiviteiten de enige echte redenen voor het voeren van een specifiek landbouwbeleid. Daarbij gaat het in feite om aspecten van duurzaamheid, of nog preciezer om de 'tragedy of the commons'. Als de mensheid 'commons' bijvoorbeeld in de vorm van gemeenschappelijke weide- of visgronden

exploiteert, leert de geschiedenis dat collectieve sturing nodig is, wil voorkomen worden dat door 'free rider'-gedrag van individuele gebruikers de 'commons' ten koste van ons allen ten gronde gaan. Voor het overige gaat het net als in andere sectoren om het vinden van een evenwicht tussen markt en overheid, en is het voorts een kwestie van pragmatisme en politieke voorkeuren hoe het beleid georganiseerd wordt.

DE ROL VAN LANDBOUWECONOMEN

Wat daarbij de rol van de landbouweconoom is, is prachtig beschreven door Gale Johnson in zijn Elmhurst Memorial Lecture "Limited but essential role of government in agriculture and rural life" tot de XXII International Conference of Agricultural Economists in augustus 1994 in Harare, Zimbabwe. De conclusie van zijn bijdrage is als volgt:

'Finding the appropriate relationships between the roles of government and market - between laws, institutions and regulations, on the one hand, and the allocative and distributive functions of markets on the other - is the most important task of policy analysis and policy formation.'

Cees van Bruchem heeft aan die opdracht 25 jaar lang met volle overtuiging bijgedragen en zal dat de komende jaren ongetwijfeld blijven doen. Kritische bijdragen tot het vinden van een nieuw evenwicht tussen markt en overheid. En je daarbij niet laten afschrikken door verwijten dat je je mengt in de landbouwpolitieke discussie. Een duurzame vorm van landbouwpolitiek vergt juist die inmenging, zo heeft de afgelopen 25 jaar genoegzaam bewezen.

Prijs- en inkomensbeleid is nog steeds noodzakelijk

Dirk Strijker

Dirk Strijker (1953) is universitair docent bij de Faculteit der Ruimtelijke Wetenschappen van de Rijksuniversiteit Groningen. Hij studeerde af als econoom in Groningen (1979) en werkte vervolgens een aantal jaren aan deze Universiteit. In 1983 kwam hij naar het LEI, waar hij zich onder meer bezig hield met vraagstukken rondom internationale handel. In 1988 ging hij terug naar de Rijksuniversiteit Groningen om landbouweconomie en regionale economie te doceren, tot 2003 bij de Economische Faculteit. Hij promoveerde bij Gerrit Meester in Amsterdam (2000) op een proefschrift over verschuivingen in het ruimtelijke productiepatroon van de landbouw in de EU.

De keuze van het onderwerp voor dit feestelijke minisymposium is op zichzelf al een felicitatie waard. Er wordt tegenwoordig door velen vanuit gegaan dat landbouwbeleid niet meer nodig of zelfs niet meer mogelijk is. De relaties globaliseren, de markten worden geliberaliseerd, de bedrijven worden groter en de boer is ondernemer geworden. Die omstandigheden maken het inderdaad niet eenvoudiger om landbouwbeleid te voeren. De noodzaak voor prijs- en inkomensbeleid is echter bepaald niet verdwenen. De meeste boeren in de wereld, in Europa, en ook in Nederland zijn nog bijna net zo kwetsbaar als een halve eeuw geleden, toen het landbouwbeleid vorm kreeg. Nadere studie van nut, noodzaak en vorm van het landbouwbeleid is dus nog steeds opportuun.

Als het jubileum van Cees van Bruchem niet de aanleiding voor deze bijeenkomst was, had ik geadviseerd hem samen met Gerrit Meester uit te nodigen als key-note speakers. Beiden zijn immers al 25 jaar bezig met het analyseren van de werking van het landbouwbeleid. Cees doet dat vanuit een betrokken positie: hij betreft een positie en is betrokken. Die betrokkenheid heeft een ideologische achtergrond die de mijne niet is. Cees is kerkelijk geïnspireerd terwijl ik ongediplomeerd heiden ben. Die verschillende ideologische achtergrond laat onverlet dat we beiden vinden dat de zwakke en het zwakke beschermd moeten worden.

Oude en nieuwe motieven

Met veel van wat Cees te berde gebracht heeft ben ik het eens. Het kernmotief voor het voeren van prijs- en inkomensbeleid is in één zin aan te geven. Boeren zijn prijsnemers die te maken hebben met markten waar overproductie op de loer ligt en waar vraag en aanbod prijsinelastisch zijn. Zonder sturing kunnen prijzen heel laag worden en heftig fluctueren

(zie bijvoorbeeld Hathaway, 1963, en De Hoogh, 1998 voor de nadere argumentatie).

Cees noemt ook een aantal andere, gemoderniseerde motieven voor het voeren van landbouwbeleid. Hij doelt dan op 'nieuwe waarden' zoals dierenwelzijn, milieuproblemen, en natuur en landschap als bijproduct van het boerenbedrijf. Allemaal mogelijke argumenten voor het voeren van een prijs- en inkomensbeleid in de landbouw. Als daarbij de gedachte is dat hogere prijzen leiden tot meer dierenwelzijn en mooier landschap, dan ben ik het met die opvatting niet eens. Als dierenwelzijn via inkomensbeleid bereikt moet worden, dan leidt dat snel tot meeneem-effecten, en tot een aantal beleidsinstrumenten dat kleiner is dan het aantal doelen dat nagestreefd wordt. Dierenwelzijn moet primair met welzijnswetten aangepakt worden, en met door de overheid afgezegende keurmerken, niet met inkomensbeleid. Dat geldt in feite voor alle 'consumer concerns'. Het feit dat landbouw gevolgen heeft voor natuur en landschap, en dat er allerlei ethische aspecten aan zitten, kan volgens mij geen aanleiding zijn voor prijs- en inkomensbeleid. Dat is inefficiënt. Het wordt een andere zaak als voorwaarden op het terrein van dierenwelzijn, milieu, landschap of natuur gesteld worden aan het verstrekken van inkomenssteun. In modern jargon hebben we het dan over 'cross compliance'. Dan is de relatie veel directer. Maar ook in dat geval zullen beide doelen (inkomenssteun en consumer concern) niet altijd tegelijk bereikt worden.

Klassieke argumenten zijn niet achterhaald

Blijven over de klassieke kernargumenten: *marktinstablieit* die tot inkomensinstabiliteit kan leiden, en *duurzame inkomensdruk* die ontstaat uit de neiging tot overproductie en die nodig is voor het voortgaande saneringsproces.

ZELFUITBUITING

Cees beschrijft die duurzame inkomensdruk vanuit de optiek van inertia, van lage alternatieve opbrengsten, waardoor met name gezinsbedrijven doorproduceren bij ook heel lage opbrengsten. Die redenering is helder en die deel ik. Ik ben persoonlijk een adept van Chayanov en zijn trawanten (zie Thorner, Kerblay & Smith, 1986). Vanuit Chayanov kom ik in een wat andere terminologie uit. In één woord: zelfuitbuiting. Die term heeft een ideologische lading die ik niet schuw, want ze geeft goed aan waar het probleem zit. Omdat de in de landbouw ingezette resources weinig alternatieve aanwendingsmogelijkheden hebben, wordt doorgeproduceerd bij heel lage opbrengsten. Inderdaad: zelfuitbuiting. Is voor het doorsnee boerenbedrijf het risico van zelfuitbuiting in de loop der tijd afgenomen? Je zou het haast zeggen. De moderne boer is beter en wellicht algemener opgeleid dan zijn voorganger, en er is soms, althans in sommige delen van Nederland, meer vraag naar grond dan vroeger. Maar fundamenteel is er niet zoveel veranderd. Een boer van veertig jaar op een bedrijf buiten de Randstad heeft nog steeds weinig alternatieven, en kan dus qua inkomen nog steeds in de knel komen. Elders in Europa geldt dat meestal in nog sterkere mate.

INSTABILITEIT

Wat de instabiliteit van het inkomen betreft is er evenmin veel veranderd. Er zijn geen aanwijzingen dat de elasticiteiten groter geworden zijn, en de boerenbedrijven zijn nog steeds prijsnemer. Wel zijn de ketenafspraken toegenomen, veel boeren leggen een deel van hun afzet vast in contracten met een lange looptijd. De grondslag voor de contractvoorwaarden is echter veelal nog steeds de vrije marktnotering. De grootste kortetermijnfluctuaties zijn daarmee wel afgedekt, maar de fluctuaties op de termijn van meer dan een teeltseizoen zijn blijven bestaan. Er is dus wellicht minder veranderd dan wel eens gesuggereerd wordt. Daarbij moet één uitzondering genoemd worden. Steeds meer bedrijven hebben steeds minder last van de grillen van de natuur. Ze produceren in kassen of in stallen, met technieken die grotendeels weersonafhankelijk zijn. Voor dergelijke typen bedrijven is stabilisatie van de prijzen veel minder noodzakelijk. Het inkomensbeleid voor dergelijke bedrijven moet wellicht een heel andere inhoud krijgen (saneringsregelingen, calamiteitenbestrijding). Iets dergelijks geldt ook voor niet-gezinsbedrijven, waar arbeid en kapitaal van elkaar gescheiden zijn, en waarvan de sociale positie sterk afwijkt van die van gezinsbedrijven.

ONAAANVAARBARE SITUATIES VOORKOMEN

Zowel de instabiliteit van inkomens als de duurzame druk op die inkomens leiden voor ten minste een deel van de landbouwbedrijven tot situaties die moderne, midden in de wereld staande boeren hun gezinnen niet mogen en willen aandoen. En zoals Cees terecht opmerkt, hebben we in de maatschappij ook buiten de landbouw nog steeds allerlei regelingen om sociaal onaanvaardbare situaties te voorkomen. Te denken valt aan de regulering van de arbeidsmarkt, aan de sociale zekerheid, de gezondheidszorg en de woningmarkt. Onze gezamenlijke conclusie is dat we een vorm van prijs- en inkomensbeleid voor delen van de landbouw nodig hebben om sociaal onaanvaardbare situaties te voorkomen.

Over de oorzaken van prijs- en inkomensdruk valt nog veel heel wat te zeggen. Ook over meeneem-effecten, over efficiency van het huidige beleid, en over het concrete landbouwbeleid en het plattelandsbeleid van de EU. Ik doe dat niet, vanwege de tijd.

Speelveld voor onderzoek

Ik wil naar mijn belangrijkste kritiekpunt op de bijdrage van Cees, en dat is meteen ook een aansporing voor nadere aandacht. Cees eindigt zijn bijdrage met de vaststelling dat één of andere vorm van ondersteuning van prijzen en/of inkomens nodig is en nodig blijft. Daar ben ik het dus mee eens. Maar, daar kan het verhaal niet ophouden. Cees werkt op geen enkele manier uit hoe het ondersteunende prijs- en inkomensbeleid eruit zou moeten zien. En dat is nou net een speelveld waar de onderzoeker het primaat heeft boven de politicus. We hebben in Europa achtereenvolgens een prijsondersteunend beleid en een inkomensondersteunend beleid voor de landbouw gehad. In sommige sectoren zijn quoteringsregelingen ontstaan.

Momenteel maken we de draai naar ontkoppelde en verhandelbare bedrijfstoelagen. Elk van die vormen van beleid heeft voordelen, maar leidt ook tot scheeftrekkingen. Onze gezamenlijke opdracht is om de mate van scheeftrekking van allerlei mogelijke vormen van beleid nader in beeld te brengen. Kortom, we hebben hernieuwde aandacht nodig voor wat Gerrit Meester in een boektitel eens mooi omschreven heeft als: landbouwbeleid: alternatieven en hun effecten (Meester, 1979).

Naar persoonsgebonden steun?

Eén voorzet wil ik hier wel geven. Zodra prijs- en inkomensbeleid volledig voorspelbaar is voor de ondernemers, ontstaat er een 'rent', die neerslaat in één van de bedrijfsbezittingen (grond, quotumrecht, dier). Melkquotering heeft geleid tot productierechten waar een hoge prijs voor betaald wordt. Prijssteun leidde in het verleden tot hoge grondprijzen. Ontkoppelde bedrijfstoelagen gaan leiden tot hooggeprijsde toeslagrechten. Daarmee erodeert het steunmechanisme na enige tijd. Een beperking van de verhandelbaarheid van de betreffende bedrijfsbezitting (het Engelse woord 'asset' is tegenwoordig minstens zo gangbaar) biedt geen soelaas: de onderliggende waarde verandert er niet door, en zal op de een of andere manier toch weer opduiken. Wellicht ontstaat een zwarte markt, voor grond, voor productierechten, voor producten, voor vestigingsvergunningen, of de waarde slaat neer in een vertraagde uittreding uit de landbouw.

Misschien moeten we meer gaan denken in regelingen die aan de persoon van de ondernemer gekoppeld zijn. Na verloop van tijd, als de ondernemer het bedrijf beëindigt of overdraagt, valt de regeling dan weg. Omdat de behoefte aan steun en stabilisering op dat moment niet verdwenen is, zal na verloop van tijd voor de opvolgers weer een andere regeling ontstaan, die wederom met het vertrek van de nieuwe ondernemer kan verdwijnen.

Conclusie

Maar misschien is het probleem minder groot dan we denken. De melkquotering heeft weliswaar geleid tot hooggeprijsde productierechten, maar een belangrijk deel van de productierechten verkrijgen bedrijven niet via de markt, maar via lagergeprijsde familie-overdrachten. In dat geval is de erosie van het ondersteunend karakter van de regeling veel minder groot. En, een zekere mate van scheeftrekking is wellicht acceptabel, want nietsdoen heeft ook nadelen. Eén van de momenteel gepropageerde beleidsalternatieven is dat van de beleidsarmoede: liberaliseren, afschaffen, niks doen, terugtrekken. Er zijn heel wat economen en politici die menen dat dat beleidsalternatief een optimaal resultaat oplevert zonder scheeftrekkingen. Ik geloof daar niets van. Zolang boeren prijsnemer zijn en aan de sector vastgeklonken zijn, heeft het beleidsalternatief van niets doen juist forse effecten en scheeftrekkingen tot gevolg. Er moet toch iets slimmere te verzinnen zijn.

Dupliek

Cees van Bruchem

Politieke opvattingen en landbouw-economische diagnose

Het betoog van Gerrit Meester versterkt mijn opvatting dat de kritiek op het EU-markt- en prijsbeleid voor een groot deel voortvloeit uit de visie die men heeft op de relatie tussen overheid en markt. Dat is dus meer een kwestie van politiek-ideologische opvattingen dan van een landbouw-economische diagnose. Toch levert die laatste naar mijn overtuiging nog steeds argumenten op voor een of andere vorm van landbouwbeleid. Laat ik vooropstellen dat ik het met hem eens ben dat sommige 'klassieke' argumenten voor overheidsingrijpen in de prijs- en inkomensvorming in de agrarische sector, tegenwoordig minder zwaar wegen dan vroeger. Zo kunnen prijsschommelingen beter worden opgevangen en vormt een malaise in de landbouw veel minder dan voorheen een ramp voor de plattelandseconomie, al zullen er in sommige delen van de EU wel degelijk grote problemen ontstaan.

Ongetwijfeld zal, zoals Gerrit Meester stelt, een deel van de agrariërs bij een verdere ontmanteling van het markt- en prijsbeleid andere inkomstenbronnen zoeken en vinden. Dit is dan meestal wel door de nood gedwongen en de narigheid voor de betreffende gezinnen moet niet worden onderschat. De inkomenspositie van de agrariërs wordt mijns inziens door hem te optimistisch ingeschat. In ieder geval lag het besteedbaar inkomen in de agrarische sector in de periode 1992-1998 in doorsnee beneden dat van andere zelfstandigen (Folkeringa en Vroonhof, 2002) en zijn de agrarische inkomens na 1998 fors gedaald terwijl ze in het Midden- en Kleinbedrijf min of meer op peil bleven (De Bont en Van der Knijff, 2003). Het is in dit opzicht een veeg teken dat, ondanks de toenemende neveninkomsten en de sterke afvloeiing, de besparingen in land- en tuinbouw onder druk staan, en dat het percentage agrarische gezinnen met een inkomen beneden het omgerekende sociale minimum, een stijgende lijn vertoont (Berkhout en Van Bruchem, 2003; blz. 111 e.v.).

Zoals valt af te leiden uit diverse studies gaat een verdere afbraak van het markt- en prijsbeleid gepaard met een ingrijpende sanering en herstructurering van enkele sectoren binnen de land- en tuinbouw (zie bijvoorbeeld: Massink en Meester, 2002). Het is moeilijk voor te stellen dat dat voor de vele betrokkenen die hun bedrijf moeten opgeven, een pijnloos proces zal zijn. De (politieke) vraag is dus hoe zwaar je daaraan tilt en hoe je dit probleem afweegt tegen de economische winst die een verdere liberalisatie van de landbouw oplevert. Een winst die in de huidige situatie, waarin de landbouw in de westerse landen slechts een gering deel van de economie voor zijn rekening neemt, in het algemeen beperkt zal zijn (zie bijvoorbeeld Schelhaas, 2003). Weliswaar zou een forse vermindering van de prijsondersteuning van de landbouw tot lagere prijzen voor de consument leiden, maar ook dat effect is beperkt. Een verlaging van de landbouwprijzen met 10% zou het voedselpakket

circa 2% goedkoper maken en de totale kosten van levensonderhoud ongeveer een kwart procent. Daarbij is dan verondersteld dat de prijsverlaging volledig wordt doorberekend naar de consument.

Volgens symposiumbezoeker Jan Egberink was de aanleiding voor het EU-landbouwbeleid destijds dat Frankrijk en Duitsland (en Nederland) hun concurrentiepositie op landbouwgebied wilden versterken ten opzichte van de VS. Op dit moment zou sprake zijn van een totaal gewijzigde situatie, onder meer omdat het aantal boeren (en daarmee hun invloed) sterk is afgenomen. Is er daarom nog wel een Europees landbouwbeleid nodig? Mijn antwoord op deze vraag is dat het Europees landbouwbeleid de sterke vermindering van het aantal boeren niet heeft voorkomen, wat ook niet wenselijk zou zijn geweest. Het beleid heeft waarschijnlijk wel het (veranderings)proces zodanig vertraagd, dat een sociaal onaanvaardbaar afvloeiingstempo kon worden voorkomen. Gezien het feit dat er in de EU nog steeds miljoenen boeren zijn, en gezien het eigen karakter van de Europese landbouw – ‘het Europese landbouwmodel’ - is een of andere vorm van Europees landbouwbeleid nog steeds noodzakelijk.

Nieuwe waarden

Het argument van de nieuwe waarden hangt nauw samen met de specifieke kenmerken van de agrarische productie. Het is juist, zoals Gerrit Meester aangeeft, dat andere sectoren op onderdelen vergelijkbaar zijn met de agrarische sector. Echter, de combinatie van kenmerken (betekenis voor primaire levensbehoeften, kleinschalige structuur, zwakke marktpositie en belangrijke publieke dimensies) komt, voorzover ik kan bekijken, buiten de agrarische sector niet voor.

Ik ben het met Dirk Strijker eens dat prijsondersteuning als zodanig niet geschikt is om ‘nieuwe waarden’ te realiseren. Daarvoor zijn meer gerichte beleidsinstrumenten nodig. Echter: naarmate de bescherming aan de buitengrenzen verder wordt afgebroken en de internationale concurrentie dientengevolge verscherpt, wordt het moeilijker om de ‘nieuwe waarden’ in de agrarische productie te handhaven. Er is bijvoorbeeld een groot verschil tussen de EU en de VS in de manier waarop met dieren wordt omgegaan. Dat is een van de oorzaken van een verschil in kostprijs. Daarnaast is verdedigbaar dat in het relatief dichtbevolkte Europa veel waarde wordt gehecht aan het behoud van het tamelijk kleinschalige cultuurlandschap, dat in sterke mate bepaald wordt door de structuur van de landbouw. Bij een volledige liberalisatie zou deze drastisch veranderen. Het wordt waarschijnlijk erg duur om deze tendensen afdoende tegen te gaan met gerichte steunmaatregelen (vgl. Vatn, 2002). Om deze redenen blijft bescherming van de sector aan de buitengrenzen in de toekomst mijns inziens een noodzakelijke voorwaarde voor het realiseren van de ‘nieuwe waarden’.

Men zou kunnen zeggen dat anders de structuurveranderingen in de grondgebonden agrarische sectoren zodanig gaan verlopen dat - wellicht onherstelbaar - afbreuk wordt gedaan aan bestaande collectieve goederen. Dat gaat verder dan het behouden van ecosystemen (zie coreferaat Meester) maar heeft ook betrekking op cultuurhistorische en landschappelijke kwaliteiten.

In antwoord op de vraag van Bareld van der Ploeg of het landbouwbeleid in de toekomst niet vervangen zou kunnen worden door plattelandsbeleid en (ruimtelijk) beleid voor de groene ruimte, wil ik er dan ook voor waarschuwen dat het afschaffen van het landbouwbeleid ingrijpende gevolgen zal hebben voor het platteland en het landschap. Met plattelandsbeleid zullen die gevolgen slechts voor een deel kunnen worden opgevangen. Volgens het rapport 'Koeien en koersen' (Van Eck et al., 1996) beweegt de melkveehouderij zich in het meest liberale scenario sterk in de richting van de bio-industrie, met grote nadelen voor het landschap. Dit proces kan in elk geval vertraagd worden door het voeren van goed landbouwbeleid, waarbij bepaalde doelen gericht ondersteund kunnen worden met directe toeslagen.

De instrumenten van het landbouwbeleid

Dirk Strijker heeft er terecht op gewezen dat ik niet ben ingegaan op de manier waarop de prijs- en inkomensondersteuning gestalte zou moeten krijgen. Tegen de heersende stroom in, durf ik te stellen dat het klassieke prijsbeleid zo gek nog niet is. Het sluit aan bij de aard van de problemen, namelijk de tekortschietende marktwerking, en is in beginsel vrij eenvoudig uitvoerbaar. De transactiekosten van prijsbeleid zijn laag in vergelijking met die van andere instrumenten (Vatn, 2002). In het algemeen moet prijsondersteuning wel worden gekoppeld aan volumebeleid (quotaregelingen en braaklegging), om te voorkomen dat de productie te sterk stijgt en de wereldmarkt wordt verstoord. Nadelen van prijsondersteuning zijn het globale karakter ervan en dat de inkomensverdeling binnen de landbouw er eerder schever dan gelijkmatiger door wordt. Naarmate de verschillen in bedrijfsomvang groter zijn, weegt dit laatste nadeel zwaarder en is er meer reden voor andere instrumenten. Dat geldt eveneens wanneer men de steun (deels) wil richten op specifieke groepen of regio's of met de steun 'goede doelen' wil realiseren. In dat geval komt men al gauw terecht bij directe toeslagen.

Overigens zijn toeslagen niet altijd het meest aangewezen instrument om 'goede doelen' te realiseren. Van 't Riet en Stolwijk (2003) wijzen er terecht op dat 'externe effecten' op het gebied van natuur en landschap soms onlosmakelijk verbonden zijn met de landbouwproductie en dat het mede daarom niet altijd eenvoudig is om voor deze diensten een aparte markt te organiseren. Ook Vatn (2002) is van mening dat prijsondersteuning van landbouwproducten dienstig kan zijn om publieke goederen te 'produceren'.

Een belangrijk nadeel van toeslagen is dat ze een groot beslag leggen op het overheidsbudget. Daarnaast acht ik het bezwaarlijk dat zelfstandige ondernemers, wat de meeste agrariërs zijn, het grootste deel van hun inkomen uit toeslagen krijgen, waar (vrijwel) geen tegenprestaties tegenover staan. Zo zal het bedrijfsinkomen van de modale Nederlandse melkveehouder in 2012 voor tenminste 55% en mogelijk voor 80% uit bedrijfstoelagen bestaan (De Bont et al., 2003). Voor sommige andere groepen bedrijven zijn de percentages nog hoger. Bij een verdere vervanging van prijssteun door toeslagen, zullen deze percentages verder stijgen. Ik kan me moeilijk voorstellen dat dat een duurzame situatie is. Ik verwacht dat over enige tijd de bezwaren van de samenleving in het algemeen en van de Ministers van Financiën in het bijzonder, tegen dit nieuwe beleid zeker zo groot zullen blijken te zijn als tegen het klassieke prijsbeleid. Mede omdat de bedrijfstoelagen in de praktijk merkwaardige effecten opleveren, onder meer voor de grondmarkt, ben ik dus heel wat minder enthousiast over de recente beleidshervorming dan Gerrit Meester, die trouwens, als ik hem goed interpreteer, ook nogal wat twijfels heeft over de duurzaamheid van de geldende en voorgenenen toeslagen.

Samenvattend opteer ik voor een mix van beleidsinstrumenten waarin zowel prijsbescherming, volumebeheersing als toeslagen een plaats krijgen. Toeslagen moeten in mijn visie een aanvullend karakter hebben, afgezien van echte betalingen voor concrete groene diensten. Vooralsnog ben ik geneigd om aan hectaretoelagen de voorkeur te geven boven persoons- of bedrijfsgebonden toeslagen, vanwege de betere uitvoerbaarheid en omdat ze hun aangrijpingspunt vinden bij de factor grond die, zoals aangegeven, een belangrijk element vormt in het aparte karakter van de landbouw. De hectaretoelagen kunnen desgewenst regionaal worden gedifferentieerd. Om iets extra te doen voor klein(re) bedrijven kunnen de toeslagen worden gestaffeld, in die zin dat het bedrag per hectare lager wordt naarmate de bedrijfsoppervlakte groter is.

Waarom verschilt het markt- en prijsbeleid per product?

Waarom wordt er voor het ene product wel markt- en prijsbeleid gevoerd en voor andere niet? Deze vraag is door enkele aanwezigen gesteld. Bij de inrichting van het EU-landbouwbeleid speelden allerlei factoren een rol, zelfs politieke. Voor een aantal producten (rundvlees, melk, graan, suiker en wijn) werd gekozen voor een zogenaamde zware marktordening, met zowel bescherming aan de buitengrens als een bodem in de interne markt in de vorm van de mogelijkheid tot interventie. Het gaat hier om de klassieke grondgebonden producten, die van grote betekenis waren voor de agrarische sector – rond 1975 hadden ze samen een aandeel van circa 65% in de totale productiewaarde van de landbouw van de toenmalige EG-9 - en tevens werden gezien als onmisbaar voor de voedselvoorziening (Silvis et al., 2002). In het algemeen gaat het hier om producten met een geringe prijselasticiteit van vraag en aanbod, die aan alle kenmerken van de agrarische

Waarom wordt de inkomensvorming van boeren ondersteund door de overheid en die van andere zelfstandigen, bijvoorbeeld middenstanders, niet? Zou het niet beter zijn om de inkomens te ondersteunen door middel van een regeling via de inkomstenbelasting? In antwoord op deze vragen van Krijn Poppe wijs ik erop dat er, naast overeenkomsten, ook verschillen zijn tussen de land- en tuinbouw enerzijds en de middenstand anderzijds. Zo ondervindt een groot deel van de middenstand weinig internationale concurrentie, is de bedrijfsvoering veelal niet gevoelig voor het weer, heeft een deel ervan in de praktijk de mogelijkheid om kostenstijgingen door te berekenen (de tarieven van de kappers hebben de inflatie ongeveer bij gehouden), en heeft de middenstand in het algemeen geen bijzondere positieve externe effecten. Dat laatste is wel geval wanneer het voorzieningenniveau in bepaalde stadswijken of kleine dorpen in gevaar komt. Dan ligt er ook een taak voor de overheid. Fiscale maatregelen, die dan de vorm zouden moeten krijgen van een negatieve inkomstenbelasting, hebben als bezwaar dat ze moeilijk beperkt kunnen blijven tot een doelgroep, en het is nauwelijks mogelijk om er voorwaarden aan te verbinden teneinde bepaalde doelstellingen te bereiken. Een negatieve inkomstenbelasting zou ook niet verder kunnen gaan dan een inkomensgarantie op minimumniveau. In de jaren zeventig heeft het toenmalige Kabinet Den Uyl daartoe een voorstel gedaan, maar er zaten erg veel haken en ogen aan.

sector voldoen. Daarnaast is er een grote categorie producten waarvoor wel een bescherming aan de buitengrens is opgetrokken, maar waarvoor geen interventiemogelijkheid bestaat of op alleen een zeer laag, verre van kostendekkend, prijsniveau. Het gaat hier voor een groot deel om producten van tuinbouw en intensieve veehouderij, die na de totstandkoming van het EU-landbouwbeleid relatief sterk zijn uitgebreid. Deze producten werden als minder essentieel gezien voor de voedselvoorziening. Onder meer vanwege een minder goede bewaarbaarheid en vanwege een wat hogere prijselasticiteit van de meestal wel iets groeiende vraag, werk(t)en de markten voor deze producten wat beter dan voor de grondgebonden producten. Of het laatste argument nog steeds op gaat is zeer de vraag, gelet op de toenemende marktverzadiging. Bij de intensieveveehouderijproducten werd afgezien van een stevige vorm van interventie, omdat dan de productie te sterk zou uitbreiden.

Daarnaast is er een categorie waarvoor (vrijwel) geen marktordening bestaat, onder andere de consumptieaardappel en de meeste sierteeltproducten. De uitzonderingspositie van de aardappel doet wat merkwaardig aan, gelet op de karakteristieken van de aardappelmarkt enerzijds en de betekenis voor de voedselvoorziening anderzijds. Daar staat tegenover dat de aardappeltelers, anders dan de graantelers, ieder jaar met een schone markt beginnen omdat de aardappelen niet langer houdbaar zijn. Nederland heeft zich altijd verzet tegen een ondersteuning van de aardappelteelt, omdat dan de concurrentiepositie van

andere landen relatief zou verbeteren. De regeling voor zetmeelaardappelen, die altijd een vreemde eend in de marktordeningsbijt is geweest, werd gemotiveerd met de grote betekenis van deze teelt voor een bepaalde regio i.c. de Nederlandse Veenkoloniën en met de directe concurrentie tussen aardappelzetmeel en het ondersteunde graanzetmeel.

Geconcludeerd kan worden dat er vage samenhang lijkt te zijn tussen de marktkenmerken van de producten en de mate van marktondersteuning. De 'nieuwe waarden' hadden op de keuze om een product wel of niet te ondersteunen nauwelijks invloed, al speelde bijvoorbeeld de betekenis van de schapenhouderij in bepaalde berggebieden bij de invoering van de betreffende regeling wel een rol. Wanneer bijvoorbeeld de betekenis voor het landschap zwaar zou wegen, is voorstelbaar dat een sector als de fruitteelt met zijn bloeiende bomen sterker ondersteund zou worden.

Diversificatie als oplossing?

Volgens sommigen zouden agrariërs zich sterker moeten richten op nieuwe afzetmogelijkheden ('voedsel') of nieuwe maatschappelijke behoeften ('groen'). In hoeverre kan daardoor de problematiek rond prijs- en inkomensvorming, die ik in mijn referaat heb geschetst, worden ondervangen of althans afgezwakt? Ik verwacht daar geen wonderen van. We kunnen constateren dat er de laatste jaren op dit gebied al aardig wat gebeurt, maar dat dit een verscherping van de inkomensproblematiek tot dusver niet heeft kunnen voorkomen. Het is alleen al daarom de vraag of dat bij een verdere afbraak van het EU-landbouwbeleid wel het geval zal zijn. Een grotere gerichtheid op kleinere, speciale producten zal ongetwijfeld voor een aantal agrarische producenten een oplossing bieden. De omvang van zulke niche-markten is echter per definitie beperkt. Het is daarom onwaarschijnlijk dat deze richting een toereikende oplossing zal bieden voor de 'hoofdmacht' van de agrariërs in de EU. Verder is aannemelijk dat er een zeker verband bestaat tussen de prijsvorming voor bulkproducten enerzijds en speciale producten anderzijds, vanwege substitutie aan zowel de vraag- als de aanbodkant. Nichemarkten vormen een onderdeel van de grote markt voor voedsel. Dus bij een forse verlaging van het prijspeil van bulkproducten zullen ook de prijzen van de speciale producten onder druk komen, zij het wellicht in mindere mate. Voor 'groene diensten' en dergelijke ligt het iets anders dan voor de voedselproductie, in die zin dat bij de eerste geen sprake is van een neiging tot structurele overproductie. De marktverhoudingen verschillen daar ook wezenlijk van die op de markt voor voedsel; zo doet zich nauwelijks internationale concurrentie voor. Dat neemt niet weg dat de bijdrage van deze mogelijkheden aan de inkomensvorming van de agrariërs, in ieder geval voorlopig, vrij beperkt lijkt te blijven en zeker geen compensatie zal vormen voor drastische prijsverlagingen (zie Silvis et al., 2003). Voor de totaliteit van de EU geldt dit waarschijnlijk nog sterker dan voor het 'dichtbevolkte stadspark Nederland'.

Literatuurlijst

- Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.) (2003), *Landbouw-Economisch Bericht 2003*. LEI, Den Haag
- Berkum, S. van, J.F.M. Helming en C.J. Wolswinkel (2003), *Prijselasticiteiten van landbouwgewassen in Nederland*. LEI, Den Haag
- Blandford, D. (2000). 'The functioning of agriculture and agribusiness in developed market economies', In: A. Burrell en A. Oskam, (red.), *Agricultural Policy and Enlargement of the European Union*. Wageningen Pers, Wageningen
- Bont, C.J.A.M. de, en A. van der Knijff (2002), *Actuele ontwikkeling van bedrijfsresultaten en inkomens in 2003*. LEI-Rapport 1.03.05
- Bont, C.J.A.M. de, J.F.M. Helming en J.H. Jager (2003), *Hervorming Gemeenschappelijk Landbouwbeleid 2003; Gevolgen van de besluiten voor de Nederlandse landbouw*. Rapport 6.03.15, LEI, Den Haag
- Bunte, F.H.J., W.E. Kuiper, M.A. van Galen en Silvia Goddijn (2003), *Macht en Prijsvorming in Agrofoodketens*, LEI-rapport 5.03.01, Den Haag
- Cochrane, W.W. (1958), *Farm Prices, Myth and Reality*. University of Minnesota Press, Minneapolis
- Commissie Veerman (2001), *Naar een duurzame en vitale landbouwsector in Nederland*. CDA, Den Haag
- Eck, W. van, B. van der Ploeg, K.R. de Poel en B.W. Zaalmink, m.m.v. S. van Berkum, J.F.Coeterier, C.M.L. Hermans en I.J. Terluin (1996), *Koeien en koersen: ruimtelijke kwaliteit van melkveehouderijsystemen in 2025*. Wageningen/Den Haag
- FAO (2003), *World Agriculture: towards 2015/2030; An FAO perspective*; Rome 2003
- Folkeringa, M., en P. Vroonhof (2002), *Vrijheid, ongelijkheid en ondernemerschap; strategische verkenning B200201*, EIM, Zoetermeer
- Hathaway, D.E. (1963), *Government and Agriculture, Public Policy in a Democratic Society*. The MacMillan Company, New York
- Hoogh, J. de, (1998), *Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?* In: J. de Hoogh en H.J. Silvis, *EU-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*. Wageningen Pers, Wageningen
- Hoogh, J. de, 1991, *Leer en leven van de landbouwpolitiek*. Afscheidscollege, Wageningen.
- Johnson, D. Gale (1994), *Elmhorst Memorial Lecture "Limited but essential role of government in agriculture and rural life"*, XXII International Conference of Agricultural Economists, Harare, Zimbabwe
- Jongeneel, R. A., (2000), *The EU's grains, oilseeds, livestock and feed related markets complex: welfare measurement, modelling end policy analyses*. Wageningen
- Keyzer, M.A. (2002), 'Managing multifunctionality in towns and countryside: considerations for CAP reform'. Paper presented on an international expert meeting "Multifunctionality and the WTO Negotiations on Agriculture", Clingendael Institute, The Hague.
- Massink, H.F., en G. Meester (2002), *Boeren bij vrijhandel; De Nederlandse agrosector bij handelsliberalisatie en EU-uitbreiding: een verkenning*. LNV, Den Haag
- Meester, G. (1979), *Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG: alternatieven en hun effecten*. LEI publicatie 1.16, Den Haag
- Meester, G. (1980), *Doelinden, instrumenten en effecten van het landbouwbeleid in de EG*, LEI publicatie 1.15, Den Haag
- Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (2002), *Future of Food*, Den Haag

- OECD (1987), *National Policies and Agricultural Trade*, OECD, Parijs
- OECD (2002), *Agricultural Policies in OECD Countries; Monitoring and Evaluation*, OECD, Parijs
- Prante, G. (2001), *Tomorrow's Agriculture*. In: *Tomorrow's Agriculture: Incentives, Institutions, Infrastructures and Innovations. Proceedings of the twenty-fourth International Conference of Agricultural Economists, held in Berlin, August 2000*. Oxford
- Riet, M.van't, en H. Stolwijk (2003), *Het landbouwbeleid ter discussie; welvaartsgevolgen van liberalisatie en argumenten voor steun*. In: *Spil 189-190, 2003-1*
- Rosegrant, M.W., C. Ringler en M.S.Paisner (2001), *Agricultural Research, Technology and world Food Markets*. In: *Tomorrow's Agriculture: Incentives, Institutions, Infrastructures and Innovations. Proceedings of the twenty-fourth International Conference of Agricultural Economists; Held in Berlin, August 2000*. Oxford
- Sapir, A (ed.) (2003), *An Agenda for a Growing Europe*. Oxford University Press (www.oup.com). ISBN: 0-19-927148-8
- Schelhaas, H. (2003), *Liberalisering in de landbouw; Mogelijkheden en grenzen*, Wageningen Academic Publishers, Wageningen
- Schmitt, G., (1992), *Über den Widerspruch agrarökonomischer Theorie und agrarwirtschaftlicher Realität. Agrarwirtschaft 41: p. 358-368.*
- Schnabel, P, (2001), *Waarom blijven boeren? Over voortgang en beëindiging van het boerenbedrijf*, Den Haag
- Silvis, H.J., C. van Bruchem en M.J.Voskuilen (2003), *Voedsel versus Groen? Overzichtstudie 'Bedrijvigheid in de groene ruimte'*. Alterra-rapport 823; LEI/Alterra, Den Haag/Wageningen
- Silvis, H.J., L.H.G.Slangen, H.J.Bremmers, W.J.M.Heijman en R.A. Jongeneel (2002), *Handboek agrarische economie en beleid: bedrijven, ketens en groene ruimte*. Stenfert Kroese, Groningen
- Smit, J.P. (2000), *Duistere Machten. Cargill en andere agro-concerns bedreigen de boeren, de wereld, ons eten*. Amsterdam
- Thorner, D., B. Kerblay en R.E.F. Smith (1986), *A.V. Chayanov on the theory of the peasant economy*, The University of Wisconsin Press, Madison (Wi)
- Tracy, M. (1964), *Agriculture in Western-Europe: Crisis and Adaption since 1880*, London
- Tracy, M. (1993), *Food and Agriculture in a Market Economy: An Introduction to Theory, Practice and Policy*. APS, La Hutte
- Tyers, R. en K. Anderson (1992), *Disarray in World Food Markets: A Quantitative Assessment*. Cambridge University Press, Melbourne
- Vatn, A. (2002), *'Multifunctional agriculture: some consequences for international trade regimes'* in: *European Review of Agricultural Economics*, volume 29 nr 3 August 2002
- Veer, J. de (1992), *Prices, income, sustainability and land use*, in: *Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw*, 7 (1992) 3
- Veer, J. de, S.L. Mansholt, G.van Dijk en C.P.Veerman (1992), *Nogmaals 'Tien over groen'; Kanttekeningen bij tegenkantingen*. In: *Spil, nr. 113-114, 1992*
- Zanas, G.P. (2001), *A New Approach to the Evolution of Primary Commodity Terms of Trade and the Implications for Developing Countries*. In: *Tomorrow's Agriculture: Incentives, Institutions, Infrastructures and Innovations. Proceedings of the twenty-fourth International Conference of Agricultural Economists; Berlin, August 2000*. Oxford

