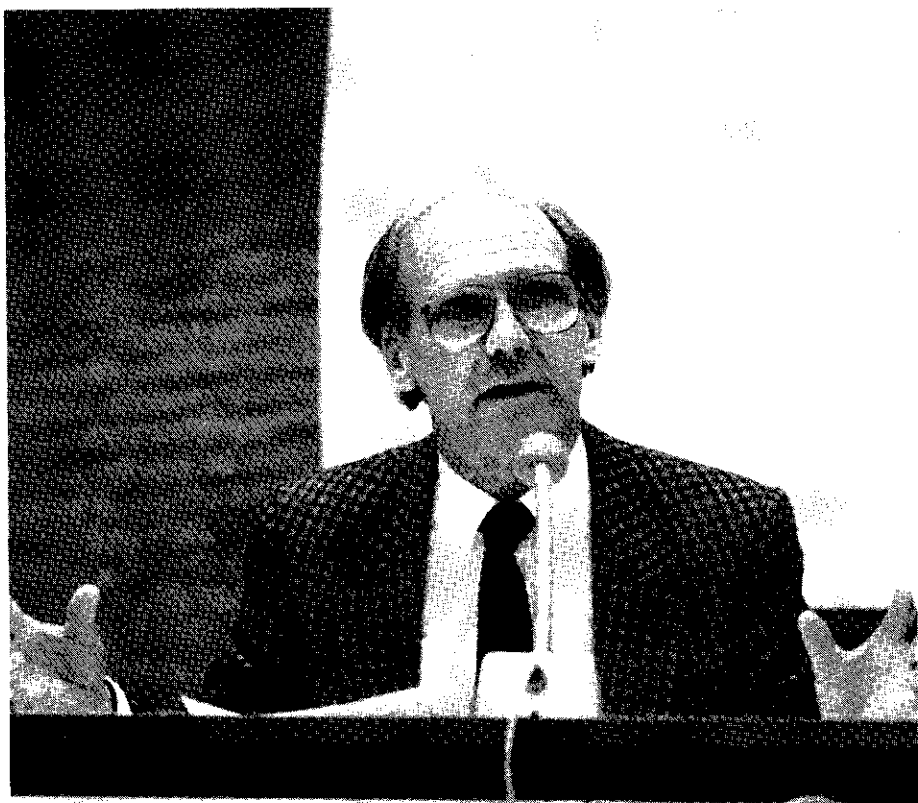


LANDBOUWPOLITIEK TUSSEN DIAGNOSE EN THERAPIE

549311



CONGRES

CONC

'Een goede diagnose is voorwaarde voor het kiezen van een doeltreffende therapie'

LANDBOUWPOLITIEK TUSSEN DIAGNOSE EN THERAPIE

**Opstellen aangeboden aan
prof.dr.ir. J. de Hoogh**

**bij zijn afscheid als hoogleraar Landbouwpolitiek
aan de Landbouwuniversiteit Wageningen**

**onder redactie van
H.J. Silvis, L.H.G. Slangen
en A.J. Oskam**

Werkgroep Landbouwpolitiek, Landbouwuniversiteit Wageningen, 1991

Niets uit deze uitgave mag verveelvoudigd en/of openbaar gemaakt worden door middel van druk, fotokopie, microfilm of op welke andere wijze dan ook zonder voorafgaande schriftelijke toestemming van de Werkgroep Landbouwpolitiek.

Werkgroep Landbouwpolitiek
Landbouwuniversiteit Wageningen
Postbus 8130
6700 EW WAGENINGEN
(Tel. 08370 - 82951/83809)

Woord vooraf

Het afscheid van prof.dr.ir. J. de Hoogh als hoogleraar in de landbouw-politiek aan de Landbouwniversiteit Wageningen is een gebeurtenis om bij stil te staan. Het idee om hem bij dit afscheid een liber amicorum aan te bieden viel in vruchtbare aarde bij bevriende (oud-)collega's en leerlingen. De beste illustratie hiervan is dat alle gevraagde auteurs zich bereid verklaarden een bijdrage te leveren, en hun toezegging ook nakwamen. Het resultaat van hun inspanningen is terug te vinden in dit boek.

Als redactie bedanken we de auteurs voor de goede samenwerking. Ook is een woord van dank op zijn plaats voor Bea Prijn, die de lay-out van het boek verzorgde.

Wageningen, september 1991

Huib Silvis
Louis Slangen
Arie Oskam

Inhoud

Woord vooraf	v
Medewerkers aan dit boek	x
Inleiding / <i>Huib Silvis, Louis Slangen en Arie Oskam</i>	1

GRONDSLAGEN

Jerrie de Hoogh als mens, christen en wetenschapper / <i>Nico Slot</i>	7
Inleiding 7 - Thema 7 - De Hoogh in de jaren zestig 8 - De Hoogh in de jaren tachtig 9 - De Hoogh als mens 10 - De Hoogh als christen 11 - De Hoogh als wetenschapper 15 - Markteconomie en/of planeconomie 17	
Landbouwtechnologie en Landbouwuniversiteit / <i>Herman Koningsveld</i>	19
Inleiding 19 - Geen technologiekritiek maar maatschappijkritiek 20 - Geen actieve planning, alleen reactieve sturing 23 - De kritische taak van de Landbouwuniversiteit 25 - Tot slot 28	

LANDBOUWBELEID IN NEDERLAND

Pachtbeleid in Nederland / <i>Piet van den Noort</i>	31
Opvattingen en ideologie 31 - Pachtwetgeving in de ons omringende EG-landen 34 - Criteria voor het pacht prijsbeleid 38 - Pachtprijzen en pacht normen 39 - Pachtprijzen voor en na 1963 41 - Enkele effecten van het gevoerde beleid 43 - Verbeteringen en modernisering van het pachtwezen 44	
Boerderijverplaatsing in landinrichtingsprojecten / <i>Adri van den Brink</i>	47
Inleiding 47 - Ontstaan 47 - Ontwikkeling 49 - Stand van zaken 51 - Effecten en kosten 54 - Perspectief 55	
Een economische analyse van het landbouwbeleid in Nederland tussen 1950 en 1984 / <i>Arie Oskam</i>	57
Inleiding 57 - Landbouweconomie en landbouwbeleid 58 - Het landbouwbeleid in Nederland 62 - Economische analyse met behulp van een model 65 - Conclusies 72	
Technologiebeleid voor de Nederlandse landbouw / <i>Jaap Post en Hans Rutten</i>	76
Inleiding 76 - Landbouwtechnologiebeleid in Nederland 76 - De maakbaarheid van technologie 82 - Conclusie 86	

Milieubeleid in de landbouw: minder groei, meer bureaucratie en geen garantie op succes / <i>Herman Stolwijk</i>	88
Inleiding 88 - Regelgeving versus heffingen 89 - Maatregelen en economische gevolgen met betrekking tot mest en ammoniak 91 - Het terugdringen van het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen 96 - Effectuering van het milieubeleid 100	
Regeling en controle van landbouwpolitieke maatregelen, met name contingentering / <i>Menno van der Velde en Wim Brussaard</i>	104
Inleiding 104 - Regulering van de vrije markt 105 - Ervaringen met bestaande productiebeperkende systemen 107 - Juridische eisen aan een quoteringssysteem 110 - Conclusies 114	
Landbouw en platteland, een duurzame relatie / <i>Ad Nooij</i>	116
Inleiding 116 - Verschuivende grenzen tussen landbouw en natuur 116 - Vervagende grenzen tussen stad en platteland 118 - De erosie van het gezinsbedrijf 121 - De sociale positie van boeren op het platteland 124 - Systeemverwevenheid en gebiedsintegratie: perspectieven van duurzaamheid 125	
Marktorientatie van de agrarische productie in Nederland / <i>Gert van Dijk, Thieu Meulenberg en Cees Veerman</i>	129
Inleiding 129 - Trends in het consumentengedrag: hun betekenis voor de marketing van voedingsmiddelen 132 - Enige ontwikkelingen in levensmiddelenindustrie en -detailhandel 134 - De functie van de bedrijfskolom bij het sturen van de landbouwproductie op grond van behoeften en wensen van consumenten 136 - De bijdrage van de bedrijfskolom aan de consumentenoriëntatie van een aantal belangrijke sectoren van de Nederlandse landbouw 137 - Conclusie 142	

LANDBOUWPOLITIEK OVER DE GRENZEN

Boeren, markt en politiek - het agrarische vraagstuk in de evolutie van de industriële samenleving / <i>Niek Koning</i>	147
Misverstanden 147 - Landbouw en industrie in de evolutie van het kapitalisme 147 - De rol van de overheid 152 - Agrarische belangen en de algemene politieke ontwikkeling 159	
Europees landbouwbeleid, een politiek fenomeen / <i>Maarten de Heer</i>	166
Landbouwpolitiek en landbouweconomie 166 - Europese integratie en landbouw 167 - De rol van de Bondsrepubliek 168 - De prijs: brandpunt van de landbouwpolitiek 170 - Hervorming van het landbouwbeleid 173 - Slot 176	
De toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid / <i>Gerrit Meester</i>	177
Grote druk tot hervorming 177 - De voorstellen van de Europese Commissie anno 1991 180 - Het tot nu toe gevoerde beleid 181 - De voorstellen voor de plantaardige sectoren 182 - De voorstellen voor de dierlijke sectoren 184 - Vermoedelijke uitkomst van de discussie 186 - Conclusies 187	

Landbouwliberalisatie, ontwikkelingslanden en GATT / <i>Arie Kuyvenhoven en Ad Koekkoek</i>	189
Inleiding 189 - Theoretische overwegingen 191 - Handel in landbouwprodukten 193 - Ontwikkeling en handel 195 - Effecten van agrarische handelsliberalisatie 198 - Ontwikkelingslanden in de GATT 202 - Slotopmerkingen 204	

Gevolgen van vrijere handel en migratie voor het hongervraagstuk / <i>Michiel Keyzer, Hans Linnemann en Wouter Tims</i>	207
Thema en stellingen in De Hooghs werk 207 - Voedsel voor iedereen 209 - Voedselproductie in ontwikkelingslanden 210 - Hoge en stabiele wereldmarktprijzen 211 - Aanpassing van het landbouwbeleid in de rijke landen 212 - De eigen verantwoordelijkheid van de arme landen 213 - Bezwaren vanuit de theorie tegen vrijhandelsargumenten 214 - Beperkte welvaartswinst bij handelsliberalisatie in rekenmodellen 216 - Migratie 217 - Een becijfering van de beschermingsgraad op de Nederlandse arbeidsmarkt 218 - Welvaartswinst door migratie 219 - Ten slotte: migratie en landbouwproblematiek 221 - Aanhangsel: becijfering van de beschermingsgraad op de Nederlandse arbeidsmarkt 223	

DISCIPLINAIRE BESCHOUWINGEN

Het bijzondere van de landbouweconomie / <i>Jan de Veer</i>	229
Inleiding 229 - Terugblik 229 - De naoorlogse ontwikkeling 233 - Het bijzondere van de landbouweconomie 235	

Toekomstonderzoek ten behoeve van de landbouwpolitiek: een bedrijfseconomische bijdrage / <i>Jan Renkema en Ada Wossink</i>	239
Inleiding 239 - Naar een bedrijfseconomische bijdrage 239 - Doelstelling 240 - Aggregatie-niveau 241 - Normatieve dan wel positief-voorspellende aanpak 242 - Tijdsaspect 243 - Organisatie van het onderzoek 243 - Scenario's 244 - Modelleren 246 - Ten slotte 248	

Bedrijfstijlen als theoretisch vraagstuk / <i>Jan Douwe van der Ploeg</i>	251
Inleiding 251 - Oud en nieuw 252 - Markt en technologie als handelsruimte 252 - De neo-institutionele visie 254 - Markt, technologie en bedrijfstijlen 255 - Bedrijfstijlen en inkomensniveaus 257 - Wie is gevangen in ijzeren wetten? 259	

Waarom eigenlijk landbouwpolitiek? Een politiek-sociologische benadering / <i>Jaap Frouws</i>	265
Inleiding 265 - De economische benadering van landbouwpolitiek 265 - Politieke sociologie van de landbouw 271 - Conclusies 273	

Beknopte biografie en bibliografie van Jerrie de Hoogh	279
Levensloop 279 - Belangrijkste publikaties 280	

Medewerkers aan dit boek

Dr.ir. A. van den Brink - Landinrichtingsdienst, Ministerie van LNV
Prof.mr. W. Brussaard - Vakgroep Agrarisch recht, LU Wageningen
Prof.dr.ir. G. van Dijk - NCR, Rijswijk; LU Wageningen
Ir. J. Frouws, Vakgroep Sociologie van de westerse gebieden, LU Wageningen
Drs. M.L. de Heer - Koninklijke Nederlandse Zuivelbond FNZ, Rijswijk
Dr. M.A. Keyzer - SOW, Vrije Universiteit, Amsterdam
Dr. K.A. Koekkoek - DGIS, Ministerie van Buitenlandse Zaken, Den Haag
Ir. N.B.J. Koning - Vakgroep Algemene agrarische economie, LU Wageningen
Dr. H. Koningsveld - Andelst; Voorheen vakgroep Toegepaste filosofie, LU Wageningen
Prof.dr. A. Kuyvenhoven - Vakgroep Ontwikkelingseconomie, LU Wageningen
Dr.ir. G. Meester - Ministerie van LNV, Den Haag
Prof.dr. H. Linnemann - Vrije Universiteit, Amsterdam
Prof.dr.ir. M.T.G. Meulenberg - Vakgroep Marktkunde en marktonderzoek, LU Wageningen
Prof.dr. A.T.J. Nooij - Vakgroep Sociologie van de westerse gebieden, LU Wageningen
Prof.dr.ir. P.C. van den Noort - Vakgroep Algemene agrarische economie, LU Wageningen
Dr.ir. A.J. Oskam - Vakgroep Algemene agrarische economie, LU Wageningen
Dr.ir. J.D. van der Ploeg - Vakgroep Agrarische sociologie niet-westers, LU Wageningen
Drs. J.H. Post - LEI, Den Haag
Prof.dr.ir. J.A. Renkema - Vakgroep Agrarische bedrijfseconomie, LU Wageningen
Ir. H. Rutten - LEI, Den Haag
Ir. H.J. Silvis - Werkgroep Landbouwpolitiek, LU Wageningen
Dr.ir. L.H.G. Slangen - Vakgroep Algemene agrarische economie, LU Wageningen
Dr. N. Slot - Leidschendam; Voorheen Ministerie van LNV, Den Haag
Dr.ir. H.J.J. Stolwijk - Centraal Planbureau, Den Haag
Prof.dr. W. Tims - SOW, Vrije Universiteit, Amsterdam
Prof.dr. J. de Veer - Hoogwoud; Voorheen LEI, Den Haag en Universiteit van Amsterdam
Prof.dr. C.P. Veerman - Erasmus Universiteit Rotterdam; KUB, Tilburg
Mr. M. van der Velde - Vakgroep Agrarisch recht, LU Wageningen
Mevr.ir. G.A.A. Wossink - Vakgroep Agrarische bedrijfseconomie, LU Wageningen
Ir. F.A. van der Zee - Vakgroep Algemene agrarische economie, LU Wageningen

Inleiding

Huib Silvis, Louis Slangen en Arie Oskam

Hoe is de redactie bij de uitwerking en uitvoering van het plan voor dit liber amicorum tewerkgegaan? Ter inleiding van dit boek is het gepast dit nader toe te lichten.

Vanaf het begin is ernaar gestreefd dat de thema's in het boek een duidelijke relatie zouden hebben met het wetenschappelijke werk van De Hoogh. Om dit te bevorderen is medio 1990 een overzichtsbundel van zijn oeuvre samengesteld. Deze bundel *Beschouwingen van Jerrie de Hoogh over landbouweconomie en landbouwpolitiek* bevat een deel van zijn dissertatie, de volledige teksten van zijn inaugurele redes te Amsterdam en Wageningen en verder een selectie artikelen, die hij in de loop der jaren in diverse tijdschriften en boeken heeft gepubliceerd. Een uitgebreide herdruk van deze bundel verschijnt naast dit liber amicorum.

Auteurs

Wat de auteurs betreft is een keuze gemaakt uit de vele collega's en leerlingen die De Hoogh in zijn loopbaan heeft gehad. Achterin dit boek is een korte beschrijving van zijn levensloop opgenomen. Hieruit blijkt dat hij onder meer werkzaam was bij het Landbouwschap en het Landbouw-Economisch Instituut (LEI), voordat hij in 1978 naar Wageningen kwam. Binnen de Landbouwuniversiteit, waar hij zijn leerstoel had binnen de vakgroep Algemene agrarische economie, onderhield hij met name in de Werkgroep Landbouwpolitiek nauwe contacten met wetenschappers van diverse disciplines. Eén en ander verklaart het bonte gezelschap auteurs van dit boek: (landbouw-)economen, sociologen, politicologen, en juristen uit wetenschappelijke kring, overheid en bedrijfsleven.

De benaderde auteurs zijn in eerste instantie uitgenodigd zelf een onderwerp te bedenken. In enkele gevallen deed de redactie een voorstel. Op grond van de reacties is vervolgens geprobeerd de bijdragen enigszins op elkaar af te stemmen, de relaties met De Hooghs werk te verduidelijken (waarbij de bovengenoemde bundel goed van pas kwam) en het geheel te structureren. Dit werd herhaald toen begin 1991 de referaten en concept-bijdragen beschikbaar kwamen. In de betreffende periode zijn diverse auteurs ertoe overgegaan een gezamenlijke bijdrage te leveren.

Grondslagen

De negentien opstellen die zo tevoorschijn kwamen, zijn in vier delen gerangschikt. Het eerste deel werpt licht op de grondslagen van De Hooghs denken. Nico Slot beschrijft De Hoogh als mens, christen en wetenschapper, waardoor een beter begrip van zijn denken over landbouwpolitiek ontstaat.

Herman Koningsveld gaat in op enkele kernpunten van De Hooghs visie op de technologieontwikkeling.

Landbouwbeleid in Nederland

Het tweede deel wordt geopend door Piet van den Noort met een beschouwing over het pachtbeleid. Dit onderwerp heeft vooral in het begin van zijn loopbaan de aandacht van De Hoogh gehad, getuige zijn proefschrift *Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland*. Adri van den Brink gaat vervolgens in op een aspect van het landbouwstructuurbeleid, te weten boerderijverplaatsing in landinrichtingsprojecten. Arie Oskam presenteert een economische analyse van het landbouwbeleid in Nederland tot 1984 en constateert dat er aanmerkelijke verschillen zijn tussen consequenties van landbouwpolitieke maatregelen op korte en lange termijn. Jaap Post en Hans Rutten schrijven over veranderende prioriteiten in het technologiebeleid voor de Nederlandse landbouw; zo laten ze zien dat dit de laatste jaren nauw verband houdt met het milieuvraagstuk. Overigens betwijfelen ze of het succesverhaal van de Nederlandse landbouw kan worden voortgezet. Herman Stolwijk is minstens zo sceptisch over het vigerende en komende milieubeleid: minder groei, meer bureaucratie en geen garantie op succes. Aansluitend bezien Menno van der Velde en Wim Brussaard volume-maatregelen vanuit een juridisch gezichtspunt, waarbij ze een aantal eisen formuleren waaraan een dergelijk beleid moet voldoen. Ad Nooij beschrijft de langdurige en dynamische relatie tussen landbouw en platteland. Gert van Dijk, Thieu Meulenberg en Cees Veerman sluiten dit deel af met een pleidooi voor marktoriëntatie van de agrarische productie in Nederland. Hierin verklaren zij positiever te staan tegenover een vrijer marktmechanisme dan De Hoogh, hoewel ook zij erkennen dat overheidsbemoeienis met de landbouwproductie en -markten niet geheel kan worden gemist.

Landbouwpolitiek over de grenzen

In het derde deel wordt de blik over de grenzen van Nederland gericht. Niek Koning beziet het agrarische vraagstuk in een internationaal en historisch perspectief. Maarten de Heer benadrukt het politieke karakter van de Europese landbouwpolitiek. Aansluitend geeft Gerrit Meester zijn visie op de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. Hierin betoogt hij dat een grondige hervorming van dit beleid meer dan ooit noodzakelijk is. Arie Kuyvenhoven en Ad Koekkoek sluiten aan bij de bedenkingen die De Hoogh naar voren heeft gebracht tegen de vermeende gunstige effecten van handelsliberalisatie, en geven een overzicht van de literatuur over liberalisatie van handel in landbouwprodukten, in het bijzonder voor ontwikkelingslanden. In tegenstelling tot De Hoogh tonen zij zich voorstanders van handelsliberalisatie. Een geheel ander aspect van de spelregels van de internationale handel is de vraag waar de verantwoordelijkheid ligt voor de situatie van de armsten. Michiel Keyzer, Hans Linnemann en Wouter Tims koppelen hun bijdrage hierover aan De Hooghs preadvies uit 1976 'Voedsel voor allen; plaats en rol

van de EG'. Zij stellen de vraag aan de orde in welke mate de hierin geformuleerde basisgedachten nog houdbaar zijn en aanvulling vereisen.

Disciplinaire beschouwingen

In het vierde en laatste deel geeft Jan de Veer zijn visie op het bijzondere van het vak landbouweconomie. Jan Renkema en Ada Wossink schetsen vervolgens hoe binnen de agrarische bedrijfseconomie een toekomstverkenkend onderzoek ten behoeve van de landbouwpolitiek wordt opgezet. Jan Douwe van der Ploeg plaatst in zijn bijdrage over bedrijfsstijlen vraagtekens bij de 'ijzeren wetten' van markt en technologie. Tenslotte wordt de bestudering van landbouwpolitiek vanuit economisch perspectief van kanttekeningen voorzien door Jaap Frouws. Hij ziet in het werk van De Hoogh een uitnodiging en een stimulans tot een politiek-sociologische aanvulling van de economische studie van de landbouwpolitiek.

Ter afsluiting zijn enige biografische en bibliografische gegevens van De Hoogh vermeld.

Jerrie de Hoogh als mens, christen en wetenschapper

Nico Slot

Inleiding

In de afgelopen veertig jaren waren Jerrie de Hoogh en ik leeftijd- en tochtgenoten. We hadden persoonlijke banden. Ook in ons werk hadden wij regelmatig met elkaar te maken. In het begin van de jaren vijftig traden wij bijna tegelijkertijd in dienst bij de Stichting voor de Landbouw, welk dienstverband overging naar het Landbouwschap in 1954. Wij waren beiden verloofd, wilden trouwen en onze bruid over de drempel van een (eigen) woning binnendragen. Voor het huren van een woning in Den Haag waren wij aangewezen op de vrije sector, maar dat was voor ons onbetaalbaar. Uit pure armoede kochten wij in Leidschendam een premiewoning. De hypotheekbelasting was 100%. De premie werd gebruikt om enige inboedel te financieren. Dagelijks fietsten wij samen naar de Raamweg, al pratend over de hoge hypotheek op ons huis en uiteraard vooral over de landbouwpolitiek. Aan het einde van de jaren vijftig waren wij beiden werkzaam op de Sociaal-Economische afdeling van het Landbouwschap. Wij gingen beiden promoveren, hij in 1959 en ik in 1961. Tegen het midden van de jaren zestig aanvaardde De Hoogh een functie bij het Landbouw-Economisch Instituut. Vanuit mijn werk bij het Landbouwschap had ik veel contact met het LEI en daarmee ook met hem; hierin kwam geen verandering na mijn overgang naar het Ministerie van Landbouw in 1966.

Nadien werd De Hoogh hoogleraar, aanvankelijk buitengewoon hoogleraar aan de VU te Amsterdam, later gewoon hoogleraar in Wageningen. De Hoogh trad steeds meer naar buiten op en behandelde in een indrukwekkend aantal publikaties en lezingen een groot aantal landbouweconomische en landbouwpolitieke onderwerpen. Hierin werd de volgens hem wenselijk geachte landbouwpolitiek steeds zichtbaarder; misschien moet ik zelfs zeggen de zijns inziens noodzakelijk te voeren landbouwpolitiek. Zelf trachtte ik op het ministerie — zoals een ambtenaar betaamt — 'in stilte' een bijdrage te leveren aan de vormgeving van de landbouwpolitiek. Uit dien hoofde volgde ik met aandacht de ontwikkeling in het denken van De Hoogh over de landbouwpolitiek. Ten slotte, beiden hebben wij een gebroken pensioen. Al met al zijn er voor mij voldoende redenen om een bijdrage aan dit Liber Amicorum te leveren.

Thema

In zijn denken over de landbouwpolitiek en over de werking van het marktmechanisme, alsmede over de rol van de overheden, heeft De Hoogh een belangrijke ontwikkeling doorgemaakt. Om dit aan te tonen zal ik hieronder eerst een voorbeeld geven van het verschil in denken van De Hoogh over de

landbouwpolitiek in de jaren zestig en tachtig. Sommigen zijn over dit verschil verbaasd, anderen verontrust, weer anderen begrijpen het niet. Om deze reden lijkt het mij opportuun om vervolgens te trachten een verklaring te geven voor de genoemde ontwikkeling. Dit noopt mij er toe het een en ander te zeggen over De Hoogh als mens, als christen en als wetenschapper. Het is naar mijn mening de enige weg om de ontwikkeling in het denken van De Hoogh over landbouwpolitiek te begrijpen. Ik zal trachten dit niet al te persoonlijk te doen, maar zo afstandelijk mogelijk; overigens, in een Liber Amicorum mag veel!

De Hoogh in de jaren zestig

Voor het denken van De Hoogh over landbouwpolitiek in de jaren zestig ben ik te rade gegaan bij zijn publikaties over het pachtbeleid. In zijn proefschrift *Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland* (1959) spreekt De Hoogh onder andere over de herziening van het landbouwprijsbeleid in 1957. Zijns inziens was de regeringsbeslissing over de vergoeding voor de grond die in de minimum- garantieprijzen werd opgenomen niet bevredigend. In de overwegingen aangaande het beloningspeil voor grond en gebouwen werd volgens hem voorbijgegaan aan het feit dat de grondeigendom een belangrijke inkomensbron vormt voor vele kleine zelfstandigen op het platteland en dat de waarde van de grond een belangrijke pijler is van de kredietstructuur van het landbouwbedrijf. De gewichtige sociaal-economische aspecten van het beloningspeil van de grond moesten zijns inziens van doorslaggevende betekenis zijn voor de bepaling van de hoogte van de vergoeding voor de grond in het landbouwprijsbeleid. De overheid zou hieraan niet voorbij mogen gaan omdat zij zich bij al haar bemoeiingen rekenschap had te geven van de situatie zoals deze historisch was gegroeid. Ten aanzien van de vergoeding voor de grond had de overheid dit niet gedaan. Deze verontachtzaming wreekte zich in de moeilijkheden bij de aanpassing van de pachtprijspolitiek aan de herziening van het prijsbeleid.

Daarop formuleerde De Hoogh de stelling waar het mij nu om gaat, namelijk dat 'de pachtprijsbeheersing veel dichter bij de praktijk stond en daarom wel gedwongen was met de historisch gegroeide situatie en de feitelijke krachten op de grondmarkt rekening te houden.'¹ Het gaat mij hierbij vooral om het laatste gedeelte van de zin. In zijn artikel 'Modernisering van de pacht' (1968) sprak De Hoogh over het al of niet opheffen van de pachtprijsbeheersing. Hij was van oordeel dat de omstandigheden op de pachtmarkt het niet toelieten de pachtprijsbeheersing volledig op te heffen. Hij achtte het evenwel gewenst 'de controle op de pachtprijsbeheersing zodanig te globaliseren, dat de economische krachten t.a.v. het grondgebruik meer in de pachtprijsverhoudingen tot uitdrukking konden komen dan tot dusverre.'² Uit het voorgaande kan de conclusie worden getrokken dat De Hoogh in de jaren zestig, sprekend over de pacht, het grondgebruik en de grondmarkt, de

economische krachten die hier werkzaam waren als een feitelijk gegeven accepteerde. Hij ging zelfs verder, de effecten hiervan moesten tot uiting komen in de pachtprijsverhoudingen. Dit betekent dat hij in die tijd het competitie-element en de daarbij werkzame economische machtsverhoudingen, die ongetwijfeld ook op de grondmarkt een rol speelden, eveneens accepteerde.

De Hoogh in de jaren tachtig

In de jaren tachtig was het oordeel van De Hoogh over de werking van het marktmechanisme en de krachten die daarachter werkzaam waren een geheel andere. Weliswaar sprak hij in deze periode niet zoveel over de pacht maar des te meer over de markt voor agrarische produkten, nationaal, in de EG en de wereld. Hij ging wijzen op de zijns inziens kwalijke rol van het competitie-element in de markteconomie en op de technologische ontwikkelingen die als vliegwielen voor het competitie-element fungeerden; tevens wees hij erop dat het competitie-element te veel werd bepaald door scheve economische machtsverhoudingen. Het tot nog toe gevoerde globale markt- en prijsbeleid gaf te veel ruimte aan de genoemde ontwikkelingen. Met deze stellingname verwierp De Hoogh tegelijkertijd het idee van internationale arbeidsverdeling en regionale specialisatie als resultaat van de markteconomie zoals die tot in de jaren tachtig werkte. De oplossing voor deze problematiek zou volgens De Hoogh moeten worden gezocht in een verdeling van de produktie, afgesproken of opgelegd, nationaal zowel als internationaal.

Gecondenseerd kwamen zijn opvattingen tot leven in het rapport *Kerken en Landbouw* van de studiegroep van de Raad van Kerken.³ Hij heeft weliswaar het rapport niet zelf geschreven; hij was voorzitter van de groep. Qua analyses is echter de inbreng van hem als voorzitter duidelijk herkenbaar.⁴ Het rapport eindigt met het stellen van een aantal 'fundamentele vragen'. In het licht van het voorgaande vermeld ik hier een drietal vragen⁵:

- Bewijzen de aard en omvang van de landbouwproblematiek niet dat de technische en economische ontwikkeling, gestuurd door particuliere belangen en de krachten van de markt, het visioen van sociale gerechtigheid en integriteit van de schepping niet dichterbij kan brengen? (Vraag 2).
- Als de internationale concurrentie het georganiseerde landbouwbedrijfsleven (in meerderheid) en de Nederlandse overheid doet kiezen voor een 'marktconform' beleid - dat sociaal hard, ecologisch uitbuitend en internationaal agressief is - moeten we ons dan niet realiseren dat het heilzaam is om warm te lopen voor internationale en supranationale samenwerking en afspraken die de dwangmatigheid van die concurrentie wegnemen? (Vraag 7).
- En geldt dat laatste niet in het bijzonder voor de wereldwijde relaties op het gebied van de landbouw en de voedselvoorziening? Als staten zich in de internationale economie opstellen als verdedigers van 'particuliere' nationale belangen, moeten we als boeren, burgers, vrouwen en mannen dan niet ijveren voor internationale gezagsorganen die volkeren dwingen zich te voegen naar de normen van een humane en duurzame werelddoelstelling? (Vraag 8).

Ik denk dat veel mensen de idealen die in deze vragen tot uiting komen onderschrijven. Tegelijkertijd zal een aantal van deze mensen — en hiertoe reken ik ook mijzelf — aarzelen om op de genoemde vragen een volmondig ja te zeggen. Want wat betekent dit in concreto, dus in de praktijk voor het beleid en de uitvoering van het beleid? Om hierover een zeker beeld te krijgen is leerzaam het verslag dat Weerkamp maakte van een op de Volkshogeschool 'Ons Erf' in Berg en Dal gehouden studieconferentie over 'Landbouw, kerken en pastoraat'; De Hoogh was hier één van de sprekers.⁶ Hier volgen enkele passages uit het verslag over de inleiding van De Hoogh:

'Volgens de spelregels van de markteconomie speelt het competitie-element een belangrijke rol. Daarbij zijn de technologische ontwikkelingen een belangrijke factor; zij fungeren als vliegwiel. De Hoogh gelooft niet in de zogenaamde 'invisible hand', een soort zelfregulerend mechanisme waarbij de bedrijven wel zullen reageren op overschotten of tekorten op de markt. Hij stelde ook dat de oorzaken van de overproductie niet zozeer gezocht moeten worden in het systeem van gegarandeerde prijzen, zoals vaak wordt beweerd. Het vliegwiel van de technologische ontwikkelingen, in samenhang met het karakter van de produktiewijzen op de gezinsbedrijven heeft geleid tot het slop waarin we nu zitten en tot de crisisverschijnselen waarmee we te maken hebben. De oplossing mag dan ook niet worden verwacht van het zogenaamde marktgerichte beleid, dat gelijk te stellen is met prijsverlaging. Er zal juist moeten worden ingegrepen en gestuurd in het aanbod van produkten. Produktiebeheersing moet een essentieel onderdeel uitmaken van overheidsbeleid. Binnen de GATT onderhandelingen heeft men hoge verwachtingen van liberalisering omdat men de gedachte aanhangt dat prijsbescherming heeft geleid tot produktieverhoging. Men miskent echter de rol van technologische ontwikkelingen. Het fundamentele probleem is een rechtvaardige en humane verdeling van arbeid en produktiemogelijkheden. Verbetering van de positie van de Derde Wereld, milieuwaarden en een rechtvaardig inkomen voor producenten mag je niet van het marktstelsel verwachten. De Hoogh betitelde het rapport van de studiecommissie "Kerken en Landbouw" als een appél om de grondslagen van ons maatschappelijk bestel kritisch aan de orde te stellen.'

Voor degenen die de geschriften van De Hoogh hebben gelezen zullen de in het verslag vermelde opvattingen van hem herkenbaar zijn.

De Hoogh als mens

Over De Hoogh als mens zal ik uiterst kort en niet al te persoonlijk zijn. Ik wil slechts enkele eigenschappen van De Hoogh noemen die van belang zijn voor het vervolg. Op basis van mijn veertigjarige ervaring met De Hoogh kan ik hem de volgende eigenschappen toedichten:

- persoonlijke integriteit;
- grote maatschappelijke en kerkelijke betrokkenheid (de volgorde is door mij bewust gekozen), niet altijd ontbloot van bevlogenheid;
- grote afkeer van onrecht;
- sterk analytisch vermogen (zijn analyses zijn altijd gebaseerd op een beschrijving van oorzaken en gevolgen);
- groot taalvermogen, zeer zorgvuldig in de formuleringen;
- een zekere radicaliteit in de beleving van zijn overtuigingen.

De Hoogh als christen

Uit tal van geschriften en lezingen blijkt dat De Hoogh, schrijvend en sprekend over de landbouwpolitiek, zich heeft laten inspireren door het bijbelse visioen van gerechtigheid, vrede en heelheid van de schepping. Zoals De Hoogh zich in de jaren tachtig als christen manifesteerde hing samen met de maatschappelijke veranderingen die zich in de jaren zestig en zeventig hadden voltrokken; grotere democratisering, grotere vrijheid om het leven in te richten naar eigen inzicht en aard; oog voor de rechten van de mens, in het bijzonder van de onderdrukten, zoals negers, vrouwen; en oog voor feminisering, anti-oorlogstemming en dergelijke. Het was de tijd van de opkomst van vele bewegingen, waaronder de belangrijkste waren: de anti-discriminatiebeweging, de vredesbeweging, de vrouwenbeweging, de homobeweging, de milieubeweging en de beweging tot verbetering van het dierenwelzijn. In de rooms-katholieke kerk ontstond de Acht Mei-beweging als antwoord op de hiërarchische, dogmatische structuur ervan; tevens kwam de feministische theologie in opgang. Het theologische fundament van de veranderingen voor de christenen was gelegen in de nieuwe bijbeluitleg na de laatste wereldoorlog. Voor een goed begrip van de opstelling van De Hoogh als christen met betrekking tot de landbouwpolitiek moet ik hierover het een en ander zeggen, dit overigens onder het voorbehoud dat ik geen bijbelexeget ben.

In het begin van de christelijke kerk - dus in het begin van onze jaartelling — geloofden de 'jonge' christenen in een spoedig einde der tijden. Dit was niet zo verwonderlijk, want de volksgroep van Essen en in het toenmalige Israël, waaruit Christus voortkwam, geloofde ook hierin. Ook geloofden de Essen en in een hiernamaals, dus in een ander dan het aardse leven; Christus had voorts het geloof in de wederopstanding bevestigd. De uitspraak van Christus in de bijbel dat het Rijk Gods nabij was viel in genoemde gedachtengang dus samen met het geloof in een spoedig einde van de wereld. De 'jonge' kerk leefde naar die eindtijd toe. Hierbij was het voor de gelovigen essentieel alle aandacht te besteden aan hun persoonlijk heil met het oog op het (spoedig komend) 'Laatste Oordeel'; Christus had immers gezegd dat hierin de bokken (de zondaars) en de schapen (de rechtvaardige gelovigen) zouden worden gescheiden; de zondaars zouden worden verdoemd en de rechtvaardige gelovigen zouden opstijgen in het Rijk der Hemelen. In deze gedachtengang was het aardse leven slechts een doorgangshuis. De nadruk lag hierbij op een rechtvaardig leven van elk individu, gericht op persoonlijk heil.

Feitelijk is deze benadering — of theologie — eeuwenlang dezelfde gebleven, ook in de tijd waarin vaststond, dat de eindtijd — en dus ook het 'Laatste Oordeel' — langer op zich liet wachten dan aanvankelijk was gedacht. Het leven van de christenen — en de leer van de christelijke kerken — bleef gericht op persoonlijk heil, nog altijd verstaan als het heil in het hiernamaals. Om dit persoonlijke heil te bereiken moest men goed leven, dat wil zeggen goed zijn voor anderen. Het hiervoor benodigde delen van de aardse goederen met anderen vond echter op individuele, persoonlijke basis plaats, dus via de

zogenaamde *charitas*. Het is duidelijk dat hiermee een scheiding werd gemaakt tussen evangelie en politiek; het evangelie was voor het persoonlijk heil in het hiernamaals, de politiek was bedoeld voor het (gemeenschappelijk) heil hier op aarde. Ook de twee-rijkenleer van Luther was op deze theologie gebaseerd.

Na de Tweede Wereldoorlog kwam er een grote verandering in de bijbeluitleg, die van grote invloed was op de verhouding tussen evangelie en politiek. Verschillende factoren lagen aan deze verandering ten grondslag. Er was meer zicht gekomen op het ontstaan (en de ontstaansvolgorde) van de bijbelboeken. Met behulp van vergelijkende taalwetenschappen, een grotere kennis van de oude culturen en met behulp van sociologische en antropologische wetenschappen kreeg men meer inzicht in de wijze waarop de bijbelboeken moesten worden gelezen. Men kan onderscheid maken tussen de inkleding van de verhalen in het in die tijd geldende litteraire genre en de boodschap die in de verhalen was gelegd. De periode waarin gezegd werd dat de bijbelboeken letterlijk moesten worden gelezen, was voorbij. Voorts was gebleken dat de scheiding tussen evangelie en politiek had geleid tot medewerking van ook christenen aan de afschuwelijke gebeurtenissen die in de Tweede Wereldoorlog hadden plaatsgevonden. Ten slotte kreeg men onder invloed van de sociologie, antropologie, cultuur- en godsdienstwetenschappen meer aandacht voor andere wereldgodsdiensten; het besef brak door, dat het Christendom niet het monopolie had op God of op het heil van God.

In dit veranderend denkklimaat over de bijbelboeken spitste de discussie zich toe op de vraag waarop het bijbelse visioen van gerechtigheid en vrede eigenlijk was gericht: was dit visioen gebonden aan het rijk der hemelen, dus gericht op het hiernamaals, of moest dit visioen ook reeds hier op aarde worden gevestigd? Steeds meer bijbelexegeten verkondigden en verkondigen het laatste, hetgeen neer kwam op het bijbelse visioen van de 'nieuwe' aarde. Hierbij speelt ook de nieuwe uitleg van het scheppingsverhaal een grote rol. Het oude bijbelverhaal is bekend: God schiep de aarde in zes dagen, de zevende dag rustte Hij. En nu komt het waar het om gaat: 'Hij zag dat het goed was'. In het verleden werd dit zo uitgelegd, dat hiermee de schepping voltooid was. De 'natuurlijke orde' was bepaald; deze zou onveranderd (moeten) blijven en dus ook onveranderbaar, laat staan verder maakbaar. Mede onder invloed van de natuurwetenschappen is de nieuwe uitleg dat de aarde of de wereld nog steeds in wording is; de kerken hebben de evolutieleer, zij het tegen wil en dank, moeten aanvaarden. God moge dan verantwoordelijk zijn voor het begin van de schepping, de voltooiing hiervan wordt aan de mensen overgelaten. Hierbij is God niet alleen het Begin maar ook het Einde. In relatie met deze nieuwe uitleg van het scheppingsverhaal werd het bijbelse visioen van gerechtigheid en vrede uitgebreid met dat van de 'heelheid van de schepping.' De vestiging van dit visioen moest reeds op de aarde worden nagestreefd. Dit gaf ook een ander beeld van de verhouding tussen evangelie en politiek. (Overigens kan worden geconstateerd dat, naarmate men een grotere nadruk ging leggen op het hier bedoelde aardse heil, het heil in het hiernamaals meer uit

het vizier raakte.)

Zoals bekend heeft op voorstel van de Wereldraad van Kerken ook de Raad van Kerken in ons land het initiatief genomen tot een conciliair proces, waarin het thema van gerechtigheid, vrede en heelheid van de schepping centraal zou staan. Deze formulering is op zich vrij neutraal; zij geeft namelijk geen duidelijkheid over de vraag of het proces gericht is op 'bekering' van individuele mensen (dus gericht op persoonlijk heil, ook hier op aarde) dan wel op verandering in politieke en economische systemen en structuren. Voor een belangrijk deel van de deelnemers aan het conciliair proces — in elk geval voor de 'sprakmakers' onder hen — is dit laatste het geval; dit deel stond hierbij onder sterke invloed van de zogenoemde bevrijdingstheologie.

De bevrijdingstheologie ontstond in het rooms-katholieke Zuid-Amerika en had aanvankelijk marxistische trekken. De reden voor de opkomst van deze theologie lag in de bestaande, schrijnende tegenstelling tussen arm en rijk in deze regio. Tegenover een kleine groep van rijken staan miljoenen armen. Volgens deze theologie zijn de armen de onderdrukten die moeten worden bevrijd. Waar onderdrukten zijn moeten er ook onderdrukkers zijn. Het kenmerkende in de bevrijdingstheologie is nu dat het hierin niet zo zeer gaat om de persoonlijke 'bekering' van de individuele onderdrukker, maar met name om veranderingen in de machtsverhoudingen die het verschil tussen arm en rijk in stand houden en zelfs versterken. Deze machtsverhoudingen worden bepaald door de heersende politieke en economische systemen en structuren; hiervan moet men worden bevrijd. Aangetekend zij, dat de landen in Zuid-Amerika geen of nauwelijks een sociale markteconomie kennen; de markteconomie is nog sterk kapitalistisch, met als gevolg dat het competitie- of concurrentie-element in de markteconomie, ongecorrigeerd op zijn effecten, er zeer sterk doorwerkt, dit uiteraard ten gunste van de machthebbers op politiek en economisch gebied.

De bevrijdingstheologie waaide over naar Europa en was van grote invloed op het conciliair proces, zowel in de boezem van de Wereldraad van Kerken als in de Nederlandse Raad van Kerken. De hierin beoogde wijzigingen in de politieke en economische systemen en structuren moesten leiden tot een betere verdeling van de politieke macht, een betere inkomensverdeling en duurzaamheid van het milieu. Centraal staat dus het 'verdelingsvraagstuk', niet alleen nationaal gezien maar ook in zijn internationale samenhang (verhouding rijke industrielanden en arme landbouwontwikkelingslanden) en voor wat betreft het milieu, duurzaamheid hiervan voor toekomstige generaties.

In de wereld van de christenen wordt tegen deze achtergrond het evangelie uitgelegd. Ik wil hiervan een aardig voorbeeld geven. De christenen onder ons kennen het verhaal van de wonderbare broodvermenigvuldiging: zes broden en zes vissen bleken voldoende te zijn om duizenden te voeden. De vroegere uitleg was dat er een 'wonder' plaatsvond in die zin dat het aanbod werd aangepast aan de vraag (broodvermenigvuldiging). Tegen de achtergrond van de discussie over de vooruitgangsfilosofie zou je ironisch kunnen zeggen, dat het 'wonder' zou kunnen worden gezien als een verwijzing naar vooruitgang

door technische vernieuwing en economische groei! De nieuwe uitleg is echter dat er voldoende was, omdat er gedeeld werd. Het 'wonder' is dat waar wordt gedeeld, er altijd genoeg is! Dit was ook het thema op een van de bijeenkomsten van de Acht Mei Beweging.

Uit het bovenstaande moet niet de conclusie worden getrokken dat het ideaal van gerechtigheid, vrede en heelheid van de schepping, respectievelijk het ideaal van bevrijding van politieke en economische machtsstructuren, het ideaal van een betere inkomensverdeling en van duurzaamheid van het milieu het monopolie is van christenen. Dit is geenszins het geval. Ook vele humanisten hebben deze idealen. Eerder wees ik er al op dat er een aantal algemeen maatschappelijke bewegingen in Nederland bestaat die soortgelijke idealen aanhangen, vaak reeds voorafgaand aan het conciliair proces. Vele socialisten hebben delen van dit gedachtengoed, met name het ideaal van een betere verdeling van inkomen (en van kennis en macht), zich al in vroege tijd eigen gemaakt, eerder zelfs dan vele christenen. Bij de oude christelijke partijen trof je genoemde idealen aan in de linkervleugel van de ARP. Zonder anderen te kort te willen doen wil ik als voorbeelden noemen Aantjes met zijn beroemde 'bergrede' in de oprichtingsvergadering van het CDA, voorts Goudswaard met zijn vele publikaties over het heil en onheil van de markteconomie.⁷ Mijs inziens is De Hoogh afkomstig uit deze kring. In de KVP was er eveneens een (kleine) stroming die zich bij dit gedachtengoed aansloot; dit leidde tot de oprichting van de PPR. Humanisten en christenen trokken als het ware gezamenlijk op. Dit zag je ook binnen de landbouw. Dit was het geval in het NAJK, in zogenaamde boeren- en boerinnengroepen, in de organisatie Kritisch Landbouwberaad, in de werkgroep zuivel en andere; zij allen wilden een alternatieve landbouwpolitiek. Hoewel de inspiratiebron van humanisten en christenen in deze groepen verschillend was, eenheid in denken was er over de oorzaken van de problemen in de landbouw en de benodigde oplossingen. Vele christenen in deze groepen namen ook deel aan het conciliair proces maar dan met de inzet dat het markteconomisch systeem in de landbouw zou moeten worden gewijzigd. Zij vonden in De Hoogh een medestander. De Hoogh en Mansholt, van christelijke respectievelijk humanistische oorsprong, trokken en trekken op het landbouwpolitieke front gezamenlijk op.

Voor het theologische fundament konden de deelnemers aan het conciliair proces terugvallen op de reformatorische theoloog Kuitert en de rooms-katholieke theoloog Schillebeekx, niet de minsten onder de theologen. De vraag die overblijft is de verhouding tussen de politiek en de kerken. Moeten de kerken aan politiek doen, en zo ja, hoe ver moet men hierin gaan, met name wat betreft de concrete politieke invulling? De CBTB geeft in zijn reactie op het rapport *Kerken en landbouw* op deze vraagstelling geen duidelijk antwoord. Wel kan deze organisatie ermee instemmen dat de kerken vanuit hun bredere verantwoordelijkheid ook de grondslagen van de bestaande (economische) orde kritisch moeten bezien — overigens niet voor de landbouw alleen — maar wijst erop, dat de bond vanuit zijn primaire taak en verantwoordelijkheid

(sociaal-economische belangenbehartiging van de bedrijven) bij de invulling van de landbouwpolitiek zich niet van de economische werkelijkheid, dat is van de bestaande (economische) orde kan losmaken.

Dit standpunt betekent dat de CBTB zijn invulling van de landbouwpolitiek in eigen handen houdt. De KNBTB zegt onomwonden dat het niet tot de taak van de kerken behoort om invulling aan het landbouwbeleid te geven. Het NJAK meent dat de werkgroep verder had moeten gaan, en dit ook namens de kerken had mogen of moeten doen. Met name de priester, dichter en politicus Verbeek is van oordeel dat de kerken ook oplossingen, alternatieven voor landbouwpolitiek moeten geven, als aanvulling op het 'appèl'. Met name Kuitert lijkt in dit opzicht voorzichtiger te zijn, gezien zijn boek: *Alles is politiek, maar politiek is niet alles*.⁸ Verbeek vreest dat De Hoogh in dit opzicht aanhanger zou zijn van Kuitert.⁹ Recente uitspraken van De Hoogh wijzen overigens in een andere richting.¹⁰

Overigens is de ruimte voor de kerken om concrete politieke uitspraken te doen in de praktijk vaak beperkt. Teneinde al te grote verdeeldheid binnen de kerken te voorkomen moeten zij rekening houden met het draagvlak. Zij geven er vaak de voorkeur aan, dat dit voor nieuwe uitspraken zo groot mogelijk is. Het probleem is echter dat het draagvlak vaak bestaat uit groepen personen met gevestigde belangen. Dit is ook het probleem voor de landbouworganisaties. Eigenlijk is dit een algemeen probleem dat ook geldt voor de (grote) politieke partijen. Schillebeekx lijkt een geringere prioriteit te geven aan eenheid binnen de kerken, getuige zijn uitspraak dat 'eenheid niet ten kosten mag gaan van het Evangelie'.¹¹ De uitleg van Schillebeekx over het Evangelie is radicaal.

Hierboven heb ik gezegd dat één van de eigenschappen van De Hoogh zijn betrokkenheid op maatschappij en kerk is. Wat dit voor hem als christen betekent heb ik geprobeerd in deze paragraaf uiteen te zetten, weliswaar nogal uitvoerig maar mijns inziens noodzakelijk om de verandering van het 'denken' van De Hoogh over de landbouwpolitiek te begrijpen. De Hoogh is een exponent van het conciliair proces en van de bevrijdingstheologie. In de discussie over de betekenis hiervan voor de landbouwpolitiek, nationaal en internationaal, kom je hem tegen; je kan hem ook tegenkomen in de bijeenkomsten van de Acht Mei Beweging, bij vredesdemonstraties en dergelijke. Hij legde ook al vroegtijdig de samenhang tussen landbouwpolitieke systemen, bedrijfssystemen in de landbouw en milieuproblemen bloot.

De Hoogh als wetenschapper

Het is verleidelijk om te zeggen dat De Hoogh als mens en als christen bepalend was voor De Hoogh als wetenschapper. Hiermee zou ik hem echter onrecht aandoen. Een dergelijke gedachte is in strijd met zijn wetenschappelijk integriteit. Ook zijn publikaties over landbouweconomie en landbouwpolitiek getuigen hiervan, los van zijn persoonlijke eigenschappen en los van zijn

christen-zijn. Zichtbaar is dit steeds in zijn benadering van de problemen. Aan zijn landbouwpolitieke uitspraken gaat altijd een analyse van oorzaken en gevolgen vooraf; hij verricht deze analyse objectief, zorgvuldig en nauwgezet, waar mogelijk kwantitatief onderbouwd. Bij het formuleren van de doelstellingen komt tot uiting dat hij de economie als een normatieve wetenschap bedrijft. Als voorbeeld van zijn wetenschappelijke integriteit met betrekking tot de analyse wil ik met name wijzen op twee publikaties: 'Het eigenaardige van de landbouweconomie'¹² en 'Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?'.¹³ Mijns inziens bevatten deze publikaties de grondslag voor al zijn andere publikaties.

Ondanks dat ik meen wat ik zojuist heb gezegd, heb ik tegelijkertijd toch enige aarzeling. Waarin ligt deze aarzeling? De analyses van De Hoogh zijn altijd zeer helder; de oorzaken van de problemen worden scherp geanalyseerd en de gevolgen hiervan worden (als het ware onontkoombaar) beschreven. Ook als hij uitgaat van bestaande problemen in de landbouw geeft hij een scherpe analyse van de oorzaken van de problemen. Maar — en daar ligt mijn aarzeling — zijn analyse lijkt vaak dwingend uit te lopen op een eenduidige 'oplossing'. Indien je zijn analyse accepteert lijkt je welhaast gedwongen ook zijn oplossing te accepteren. Hiermee heb ik dan moeite en wel vanwege de complexiteit en diversiteit van de levende (landbouw)economische werkelijkheid. Vaak hebben we hierover samen gediscussieerd. Wij hebben soortgelijke idealen, daar ligt niet het grootste probleem. Als wetenschapper gaf hij — overigens terecht — zijn analyse van de oorzaken van de problemen en de daaruit als het ware noodzakelijk voortvloeiende 'oplossing'. Hij zei dan: 'als je het met de analyse eens bent moet je het ook eens zijn met de voorgestelde oplossing'. Ik moest echter in mijn dagelijks werk trachten uitvoering te geven aan de door hem gewenste oplossing. Let wel, hier doel ik niet zozeer op de uitvoering in de praktijk van de voorgestelde oplossing, hoe belangrijk overigens ook, maar op het daaraan voorafgaande vormgeven aan een samenhangende consistente beleidsconceptie voor de oplossing van de problemen.

Mijn ervaring bij de vormgeving aan de landbouwpolitiek is dat je bij het zoeken van oplossingen voor problemen vaker moet denken in termen van: '... én ... én', dan in termen van: 'of ... of ...'. Om een actueel voorbeeld te geven, ik ben niet geneigd te denken in termen van of produktiebeperking of prijsdaling (overigens beide gezien als richtinggevend voor de producenten), maar wel in termen van én produktiebeperking én prijsdaling. Maar als ik zijn analyse accepteer zou ik het eerste moeten kiezen. Toch weet ik dat het tweede juist en beter is, alle aspecten van de economische werkelijkheid in acht nemend. Gezien het dwingende karakter van de analyse van De Hoogh voor de oplossing van landbouwproblemen, nationaal, in de EG en in de wereld, zit ik met de vraag of het mogelijk is dat De Hoogh in zijn analyses over de landbouwproblemen toch meer normatief bezig is dan tot nog toe is gebleken. Wat prevaleert: De Hoogh als wetenschapper of De Hoogh als mens en christen? Ik weet het niet. Misschien dat een jonge Wageningse landbouweconoom in een promotie-onderzoek deze vraag nog eens kan gaan beantwoorden, daarbij

gebruikmakend van bestaande wetenschappelijke analysemethoden. Een liber amicorum leent zich daar niet voor!

Markteconomie en/of planeconomie

In de afgelopen jaren heb ik wel eens horen beweren dat De Hoogh de werking van het marktmechanisme wil uitschakelen of zelfs de huidige economische orde wil afschaffen. Tot slot van mijn bijdrage wil ik De Hoogh rechtvaardigen; die bewering is onjuist. Ik wil verwijzen naar zijn uitspraak dat de markteconomie beter is dan een centraal plansysteem.¹⁴ Voorts wil ik wijzen op een passage uit zijn inaugurele rede in 1979 te Wageningen. Hierin zette hij uiteen dat het rijtje van voorwaarden waaraan moet worden voldaan wil het marktmechanisme inderdaad het (door een aantal wetenschappers en beleidsmensen, red.) verwachte heil brengen, in werkelijkheid maar ten dele of soms zelfs helemaal niet is vervuld. Dit is volgens hem de reden waarom de overheid via meer of minder stringente sociaal-economische politiek dat marktmechanisme aan banden legt of zijn effecten corrigeert. In het vervolg van zijn rede wees hij erop dat de arme landen slechts beperkte mogelijkheden hebben om de nadelige effecten van het heersende mechanisme te corrigeren; dit betreft ook de effecten voor de landbouw. De agrarische ontwikkeling in de arme landen heeft veeleer te vrezen van de technisch superieure landbouw in de geïndustrialiseerde wereld die zich kan permitteren deze sector de hand boven het hoofd te houden.¹⁵ Zij hebben hiervoor immers meer financiële of budgettaire middelen. Hieruit kan de conclusie worden getrokken, dat De Hoogh ter wille van de arme landen een beleid dat slechts gericht is op het corrigeren van het marktmechanisme in de landbouw onvoldoende vindt, of zelfs afwijst. Dan blijft over de wijziging van de werking van het heersende marktmechanisme. Indien De Hoogh geen andere economische orde nastreeft en wel een wijziging in het marktmechanisme wil, waarin bestaat deze dan? Reeds eerder werd vermeld dat De Hoogh het competitie- of concurrentie-element in het heersende marktmechanisme ziet als de grote boosdoener van een toenemend verschil tussen rijk en arm in de landbouw, nationaal, in de EG en internationaal. In het kort gezegd komt zijn oplossing neer op een beheersing van het produktievolume, een verdeling hiervan over landbouw in de EG en in de rest van de wereld. Op de reeds genoemde studieconferentie in 1988 over het rapport *Kerken en landbouw* heeft hij nog eens duidelijk gezegd dat het fundamentele probleem (in de landbouw) is een rechtvaardige en humane verdeling van arbeid en produktiemogelijkheden. Hieruit heb ik begrepen dat De Hoogh de markteconomie weliswaar op zich niet verwerpt, maar, met het oog op het zoveel mogelijk uitschakelen van het competitie-element, de werking hiervan 'voorwaardelijk' maakt. Eerst moeten de produktie-omvang en de verdeling hiervan worden bepaald; daarna mag de markt zijn weg gaan. Hieruit concludeer ik dat De Hoogh een 'voorwaardelijke' markteconomie accepteert. Daarmee is voor mij het probleem van het door De Hoogh

vermaledijde competitie-element in de markteconomie nog niet opgelost. Laten we veronderstellen dat we criteria vinden die leiden tot een rechtvaardige en humane verdeling van arbeid en produktiemogelijkheden: het zal niet gemakkelijk zijn, maar idealen moet je blijven houden! Echter, indien de markt in de fase volgend op genoemde verdeling toch weer zijn gang mag gaan, dan zal het genoemde competitie-element volgens mij toch weer op een of andere wijze opnieuw optreden, wellicht in zwakkere vorm, maar toch! De doelstelling van De Hoogh, namelijk het zoveel mogelijk uitschakelen van het competitie-element, zal dus niet worden bereikt. Hiermee kom ik aan de laatste vraag van De Hoogh als mens, christen en wetenschapper: 'Ben je te radicaal in je oplossingen óf ben je toch niet radicaal genoeg?' Met andere woorden, ga je niet te ver met het veroordelen van het competitie-element in de markteconomie of kom je uiteindelijk toch uit op een andere economische orde? Tot de idealisten die menen dat De Hoogh toch nog niet radicaal genoeg is, zou ik willen zeggen: 'Hoe meer gelijkheid in het ideaal, des te minder vrijheid!'

Noten

1. J. de Hoogh, *Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland*, proefschrift, 1959, blz. 112.
2. J. de Hoogh, 'Modernisering van de pacht', in *De Pacht*, 1968, blz. 165.
3. *Kerken en Landbouw*, rapport van de studiegroep Landbouw van de sociale commissie van de Raad van Kerken (1989).
4. *Spil*, aflevering 75-76 (januari-februari 1989), David Renkema onder verwijzing naar de artikelen van J. de Hoogh: 'De gouden bergen van de landbouwtechnologie' en 'Gevolgen van het EG-landbouwbeleid voor Ontwikkelingslanden', kritiek op de comparatief-statistische analyse van een economisch proces' (1987).
5. *Kerken en Landbouw*, blz. 41 en 42, zie noot 3.
6. J. Weerkamp, Verslag studieconferentie over 'Landbouw, kerken en pastoraat' (8/9 november 1988), in *Spil*, aflevering 75-76 (januari/februari 1989).
7. B. Goudzwaard, *Kapitalisme en vooruitgang*, 1978.
8. H.M. Kuitert, *Alles is politiek maar politiek is niet alles*, 1985.
9. Zie noot 6.
10. *De Boerderij*, 2 januari 1991.
11. Schillebeeckx, *Als politiek niet alles is ... Jezus in de Westerse cultuur*, 1986, blz. 79.
12. J. de Hoogh, 'Het eigenaardige van de landbouweconomie', in *Economenblad*, jaargang 6, nr. 5, (mei 1984).
13. J. de Hoogh, 'Waarom eigenlijk landbouwpolitiek', in J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen.
14. *De Boerderij*, 2 januari 1991.
15. J. de Hoogh, *Internationale arbeidsverdeling en marktorde*, rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de algemene agrarische economie te Wageningen (1979), blz. 1.
16. Idem, blz. 5.

Landbouwtechnologie en Landbouwniversiteit

Herman Koningsveld

Inleiding

Jerrie de Hoogh heb ik leren waarderen als één van de, helaas weinige, intellectuelen aan de Landbouwniversiteit. Naast de problemen op zijn vakgebied gaf hij onder meer ook aanhoudend en systematisch aandacht aan veel algemenere vraagstukken, zoals de taak van de universiteit en de ontwikkeling van de landbouwtechnologie, haar gouden bergen en haar schaduwzijden. Op verschillende plaatsen (De Hoogh, 1987, 1988, 1989) heeft hij zijn visie op de Landbouwniversiteit en op de technologieontwikkeling en haar mogelijke besturing uiteengezet. Een aantal keren heb ik, op initiatief van Ries Breedveld, met De Hoogh over zijn visie gediscussieerd en wat kan ik in deze bijdrage beter doen dan nog eens opnieuw ingaan op een aantal elementen uit die discussie? Daarmee hoop ik het wederzijdse begrip weer een stapje verder te brengen. Dit is immers de zin van een wetenschappelijk debat over zulke algemene en belangrijke vraagstukken: niet een allesomvattend eindantwoord — dat ons al snel tot dogmatiek verleidt — maar een stapsgewijze verbetering van het inzicht.

Ik zal ingaan op drie kernpunten uit De Hooghs visie en ik introduceer die met behulp van een drietal citaten uit de hierboven reeds vermelde artikelen.

- a. 'Het eenzijdige en onbeheersbare van de landbouwtechnologie is niet iets dat voortkomt uit de aard van de technologie zelf. De oorzaak ligt veeleer in de organisatie van het economisch leven. Wetenschap en techniek staan in dienst van bepaalde, kapitaalkrachtige deelbelangen en deelverantwoordelijkheden en kunnen daardoor andere, economisch zwakkere belangen en waarden overheersen.' (De Hoogh, 1988, p. 78)

De Hoogh ziet en formuleert de schaduwzijden van de ontwikkeling van de landbouwtechnologie steeds duidelijk: vergroting van inkomensverschillen op regionaal, nationaal en mondiaal niveau; leegloop van het platteland; bedreiging van natuur, milieu en landschap; overschotten versus honger en gebrek (De Hoogh, 1987, p. 38). Zijn stelling is nu dat deze ongewenste neveneffecten niet voortkomen uit de aard van de technologie zelf, maar uit de aard van onze economische structuur. Willen we dan ook zinvol kritiek oefenen op de schaduwzijden van de ontwikkeling van de landbouwtechnologie, dan moet die zich richten op de wijze waarop onze economie is georganiseerd en niet op de technologie als zodanig. De Eerste Hooghse These luidt dan: 'Geen technologiekritiek, maar maatschappijkritiek'.

- b. 'Het innovatieproces is immers niet vatbaar voor planning, de uitkomst van dat proces is moeilijk voorspelbaar en de maatschappelijke gevolgen van de toepassing zijn nog minder te voorzien. Een technologische vernieuwing is in het algemeen gesproken pas op grond van haar

sociale gevolgen maatschappelijk te toetsen en is daarom ook pas op dat niveau te corrigeren. Besturing van de technologische ontwikkeling kan daarom naar mijn oordeel slechts langs indirecte weg en alleen in reactieve zin gebeuren.' (De Hoogh, 1988, p. 78)

De Tweede Hooghse These luidt: 'Actieve planning van technologische ontwikkeling is onmogelijk; hier past slechts reactieve sturing via randvoorwaarden.'

- c. 'Vanuit haar maatschappelijke verantwoordelijkheid en op grond van haar wetenschappelijke onafhankelijkheid dient de L.U. de technologische ontwikkeling op landbouwgebied in haar maatschappelijke oorzaken en gevolgen kritisch te analyseren. Ik vind dat met name de taak van de maatschappijwetenschappen aan de L.U. Wij zullen moeten analyseren, verklaren en aan het licht brengen waarom in ons landbouwwereldje dingen gebeuren zoals ze gebeuren; waarom bijvoorbeeld de landbouwontwikkeling gevolgen oproept die eigenlijk niemand wil, maar die wij toch niet in de hand hebben. Het gaat hier om kritisch onafhankelijk onderzoek dat beleidsdoelstellingen niet als gegeven aanvaardt, maar het beleid zelf als een maatschappelijk verschijnsel ziet en het daarom als object kiest.' (De Hoogh, 1988, p. 80)

De Derde Hooghse These is dan ook: 'De LU heeft een onafhankelijk kritische taak en de maatschappijwetenschappen spelen hierin de hoofdrol.'

Geen technologiekritiek maar maatschappijkritiek

Met de Eerste Hooghse These ben ik het hartelijk oneens. Als De Hoogh stelt dat de ongewenste gevolgen van de technologie niet uit haar aard voortvloeien, wat bedoelt hij dan met 'technologie'? Deze term heeft (op zijn minst) een dubbele betekenis. In de eerste plaats wordt er een activiteit mee aangeduid, namelijk het technisch-wetenschappelijke onderzoek. In deze betekenis wordt met 'landbouwtechnologie' dus het onderzoek bedoeld dat landbouwtechnologen, zoals zoötechnologen, plantenveredelaars en landbouwplantentelers in landbouwkundige instituten, in de laboratoria van het agrarisch bedrijfsleven en aan de Landbouwuniversiteit verrichten: technologie-als-activiteit.

In de tweede plaats wordt met de term 'technologie' ook het resultaat van het technologisch onderzoek aangeduid. Dan gaat het dus om een verzameling ontwerpen van nieuwe of vernieuwde technische procedures (bijv. een veredelingsprocedure of een gewasbeschermingsmethode) of van technische artefacten (bijv. een bestrijdingsmiddel of een schaperas). In deze betekenis duidt 'technologie' dus de verzameling technische innovaties aan die steeds weer door technologie-als-activiteit wordt vernieuwd en uitgebreid: technologie-als-verzameling-technieken (zie Koningsveld, 1987).

Ik meen dat De Hoogh in citaat a deze laatste betekenis op het oog heeft. Het gaat om technologie als verzameling technieken (procedures en artefacten). De Eerste Hooghse These houdt dan ook in dat de schaduwzijden van de landbouwtechnologie niet voortvloeien uit de aard van de landbouwtechnische procedures en artefacten, maar uit de economische context waarbinnen zij in de landbouw hun toepassing vinden. Technische procedures en artefacten zijn

op zichzelf onschuldig en neutraal. Het is niet de aard van een nieuwe veredelingsprocedure waaruit, bij toepassing in de landbouwpraktijk, bijvoorbeeld een grotere ongelijkheid tussen grote en kleine boeren voortkomt, maar de economische organisatie van de landbouw veroorzaakt zo'n schaduwzijde. Een technische procedure of een technisch artefact is in zijn onschuld inzetbaar ten goede en ten kwade — wat het wordt hangt af van de inrichting van de maatschappij en niet van de techniek.

Deze Eerste Hooghse These impliceert dat technologen als ontwerpers van technische innovaties — aan de LU, in het bedrijfslaboratorium, of in een instituut — gewoon het creatieve wetenschappelijke werk moeten doen en dat een kritische reflexie op de gang van zaken in de landbouw het werk is van de maatschappijwetenschappen (Derde Hooghse These). Voor ik mijn kritiek formuleer, merk ik nog op dat zich uiteraard ongewenste neveneffecten van de technologie-ontwikkeling in de landbouw voordoen, die inderdaad niet uit de aard van de betreffende techniek voortkomen maar die het gevolg zijn van de economische verhoudingen. Enige tijd geleden was er een discussie over de mogelijke introductie van de 'BST-koe' in de melkveehouderij. De econoom Gert van Dijk stelde toen dat dit, binnen onze economische organisatie, zou leiden tot het verdwijnen van nog meer arbeidsplaatsen op het platteland omdat alleen grote boeren zoiets zouden overleven. Ik ben het ermee eens dat een dergelijk ongewenst effect niet aan de aard van de technische innovatie (BST-koe) kan worden toegeschreven. Ik ben het er echter niet mee eens dat alle ongewenste neven-effecten hetzelfde zijn. Naar mijn mening zijn er nogal wat die wél met de aard van de technologie verbonden zijn. Ik deel ze in vier groepen in.

1. Een 'stuk' technologie, een technische procedure of een technisch artefact dus, is allereerst voor kritiek vatbaar op zaken als veiligheid, repareerbaarheid, bedieningsgemak, gezondheid, degelijkheid, zuinigheid (t.a.v. energie- en grondstoffengebruik) en inzichtelijkheid. We kunnen, meen ik, op zinvolle wijze spreken over gebruikersvriendelijke of -onvriendelijke technologie. Maar dat betekent toch dat een technologie ook hierop gekritiseerd kan worden, dat haar aard als meer of minder gebruikersvriendelijk beoordeeld kan worden. De nucleaire technologie is door de antikernenergibeweging op haar onveiligheid gekritiseerd (een kritiek die tot grote inspanningen van technologen heeft geleid om een inherent veilige kerncentrale te ontwikkelen). In zulke gevallen gaat het om technologiekritiek en niet om maatschappijkritiek en deze kritiek is niet primair het terrein van maatschappijwetenschappers, maar van technologen. De deskundige inbreng in de anti-kernenergibeweging en in de 'inherently safe technology movement' komt niet van sociologen, politicologen of economen, maar van kernfysici en kerntechnologen.
2. De crisisachtige problemen in de landbouw hebben ons ook duidelijk gemaakt dat een technologie wel degelijk ook beoordeeld en dus gekritiseerd kan worden op de mate van milieuvriendelijkheid. Sinds enige tijd spreken

we ook van 'schone' en 'vervuilende' technieken. Een soort stofzuiger om insecten van slapplanten af te halen — een recente innovatie in de Amerikaanse alternatieve landbouw — is een schone techniek ten opzichte van een insecticide. Het vervuilen neveneffect van een technologie zit, dunkt me, in haar aard.

Pesticiden leiden als zodanig tot milieuverontreiniging, al is het misschien even waar dat ze pas binnen onze economische organisatie tot grotere afhankelijkheid van boeren van multinationale producenten van dat goedje voeren. En ook hier geldt weer: deze technologiekritiek is primair de taak van technologen.

3. Ook op het vlak van het dierenwelzijn zijn schaduwzijden van de landbouwtechnologie gesignaleerd: kalveren in kisten en kippen in veel te kleine batterijen bijvoorbeeld. En ook hier bestaat een regelrecht verband tussen schaduwzijde en aard van de technieken. Diervriendelijkheid vormt op dit niveau de waardemaatstaf van de technologiekritiek en de zoötechnologen zijn hier de eerstverantwoordelijken.
4. Technische innovaties kunnen naar hun aard ook een bedreiging vormen voor de plattelandscultuur en de identiteit van de boer, die uiteraard in die cultuur verankerd is. De overgang van een traditionele naar een modern-dynamische landbouw (Hofstee), die zich in ons land ook nog na de oorlog heeft afgespeeld, biedt hiervan voorbeelden. Maar voorbeelden uit de Derde Wereld waar westerse technologie wordt ingevoerd, zijn er vele. Juist dan wordt de directe relatie tussen de aard van de technologie en de culturele bedreiging heel helder: de ingevoerde technologie zelf vormt een concurrent voor een cultureel en religieus verankerde lokale techniek — de oude strijd tussen bliksemafleider en wijwaterkwast. Zichtbaar wordt in zulke gevallen ook dat een westerse technologie inderdaad westers is, specifieke waarden belichaamt en geenszins neutraal is. Cultuurvriendelijkheid vormt hier de normatieve maatstaf van de technologiekritiek, die mijns inziens de taak is van tropische plantenteeltkundigen en veeteeltkundigen, samen met niet-westerse sociologen.

Laat ik met een fictief voorbeeld de kwestie nog wat toegespitster formuleren en tot slot van deze paragraaf enige conclusies trekken. Stel dat we in een tijd leven waarin het onkruid wieden nog met de hand en dus veelal op de knieën geschiedt. Stel ook dat op een gegeven moment de schoffel als technische innovatie verschijnt. En stel tenslotte dat na verloop van tijd de schoffel een aanvaarde technologie is geworden, die als ongewenst neveneffect veel rugklachten met zich meebrengt. De oorzaak is, zo blijkt later, dat de steel veel te kort ontworpen is. In deze paragraaf ging het me erom te verdedigen, dat we zinvol en met recht kritiek op technologieën als deze schoffel kunnen uitoefenen. Deze schoffel is gebruikersonvriendelijk — dat ligt in de aard van de schoffel, maar is natuurlijk zelf een waarde-oordeel. 'Maar', zo zou men kunnen tegenwerpen, 'je hebt daar toch wel een voorbeeld van een grote domheid gegeven. Een schoffel met een te korte steel!' Deze reactie getuigt nu

naar mijn mening van een te onkritische houding. Als fouten eenmaal zichtbaar zijn geworden lijken het haast altijd domheden. Is een onkruidbestrijdings-technologie die gigantische bodemverontreiniging oplevert, minder dom dan die schoffel? Is een huisvestingsmethode die dieren pijn, stress en weet ik wat bezorgt, zoveel knapper dan die schoffel? Nee, ik denk dat de serieuze erkenning van onze technologische domheid een eerste noodzakelijke voorwaarde is voor de bestrijding ervan. Het is wijs die domheid te erkennen. Als we haar simpel schouderophalend voorbijgaan in de gedachte dat wij nu uiteraard zo dom niet zijn, dan verhinderen we juist een goed inzicht in onze technologie, dan blokkeren we de mogelijkheid om te leren van onze fouten.

Tenslotte kan ik nu formuleren wat naar mijn mening het grote belang is van technologiekritiek in de boven aangeduide zin: zij kan ons helpen onze onuitroeibare domheden in de technologie-ontwikkeling zo snel mogelijk op te sporen, zodat we ze zo vlug mogelijk kunnen corrigeren — als we eerst maar eens leerden uitgaan van onze technologische domheid! Maar er is meer aan de hand met de technologiekritiek en dat brengt me bij de Tweede Hooghse These.

Geen actieve planning, alleen reactieve sturing

Het innovatieproces, dat is het technisch-wetenschappelijk onderzoek waarin men gericht is op de ontwikkeling van nieuwe en vernieuwde technieken, is volgens De Hoogh niet vatbaar voor sturing. Wetenschappelijk — dus ook technologisch — onderzoek is een creatieve activiteit die zich niet aan planning laat onderwerpen op straffe van een doding van die activiteit. Dit zal, lijkt me, de globale achtergrond van De Hooghs stelling van de onplanbaarheid zijn. We kunnen dus alleen afwachten welke innovaties het onderzoek voortbrengt, die in de praktijk toepassen, de maatschappelijke gevolgen waarnemen, ze op hun (on)gewenstheid beoordelen en afhankelijk daarvan reactief sturen door het stellen van randvoorwaarden.

Uiteraard zal niemand het creatieve karakter van het technologisch onderzoek willen betwijfelen, maar het lijkt me toch een mystificatie als men hierop de onplanbaarheid van dat onderzoek wil funderen. Niettemin treft men deze gedachtengang heel vaak aan en ze komt mijns inziens mede voort uit het feit, dat men bij het spreken over onderzoek veel te eenzijdig het model van de natuurwetenschappen voor ogen heeft. Die wetenschappen zijn gericht op de vorming van nomologische theorieën en daaraan wordt heel vaak de gedachte verbonden, dat die theorievorming pas goed gedijt als ze aan zichzelf wordt overgelaten en niet gestuurd wordt.

Ook daarover is binnen de wetenschapstheorie al heel wat gedebatteerd, maar hier gaat het helemaal niet over zulke theorievormende wetenschappen. Het gaat hier om technische wetenschappen en technologisch onderzoek en dat is gericht op technische innovatie, op de ontwikkeling van nieuwe of vernieuwde technische procedures of technische artefacten. Een technische

wetenschap is — in onderscheid tot een natuurwetenschap — gericht op de rationalisering van een praktijk. Al hebben landbouwwetenschappers in hun onderzoek van de landbouwpraktijk ook nog zo'n abstract model gemaakt, toch blijft een landbouwwetenschap steeds praktijkgebonden. Ze is erop uit nieuwe technieken te ontwerpen die de landbouw kunnen helpen rationaliseren (zie Koningsveld, 1987). Die voor een technische wetenschap typische praktijkbinding brengt met zich mee dat men in die wetenschap steeds een notie moet hebben van 'rationelere praktijk' (ik gebruik opzettelijk deze relatieve uitdrukking en niet het veel absolutere begrip van 'een rationele praktijk'). Zonder zo'n notie kan geen enkel technisch ontwerp ontstaan. Ze is voor het ontwerpen even onmisbaar als landbouwkundige kennis en kennis van de natuurwetenschappen. Ik heb deze notie van een rationelere praktijk het rationaliseringsperspectief van een technische wetenschap genoemd. Er wordt ook wel over gesproken als de normatieve relevantiehorizon van het onderzoek of de normatieve bedding waarin het onderzoek plaatsvindt.

Mijn stelling is nu dat de landbouwtechnologie — en nu gaat het om landbouwtechnologie als wetenschappelijke activiteit en niet als verzameling technieken — een zekere stuurbaarheid heeft op het niveau van dit rationaliseringsperspectief. Dit perspectief kan 'van buiten' beïnvloed worden en veranderingen in dit perspectief werken door in de aard van de ontwikkelde technische innovaties. Hierbij gaat het dus om een sturing die aangrijpt op een aan het onderzoek inherent punt. Het gaat ook om een actief, anticiperend sturen en niet om het reactief opleggen van randvoorwaarden — het gaat om een actieve technopolitiek. Ik wil proberen dit wat verder te verhelderen.

Het rationaliseringsperspectief bepaalt welke waarden binnen het landbouwwetenschappelijk onderzoek belangrijk worden geacht en het bepaalt vooral ook welke minder of niet in het onderzoek een rol spelen. Daardoor vinden bepaalde waarden hun neerslag in de innovaties en andere juist niet. Vaak kun je uit technieken beter 'aflezen' welke waarden er niet in zitten dan welke wel. Sinds de Tweede Wereldoorlog is economische efficiëntie decennia lang de alles overheersende waarde in het rationaliseringsperspectief van de landbouwtechnologie-als-activiteit geweest. Andere waarden als milieuvriendelijkheid, de integriteit van de plattelandscultuur, de gezondheid van de boer, het dierenwelzijn, een mooi landschap enzovoort, kregen geen of slechts incidenteel enig gewicht. De landbouwtechnologie-als-verzameling-technieken draagt hiervan de sporen. De landbouwtechnologie anticipeerde in die decennia op een rationelere praktijk in de zin van een economisch efficiëntere praktijk. Deze normatieve éénogigheid van het onderzoek heeft geleid tot verwaarlozing van andere waarden en tot een blinde vlek voor mogelijke negatieve effecten van de technologieontwikkeling.

Maar het gaat niet om een noodlot. Het gaat niet om een ontwikkeling die we maar moeten afwachten en waarop we pas reactief — als de negatieve effecten er eenmaal zijn — kunnen ingrijpen. Door kritiek op het rationaliseringsperspectief van de landbouwtechnologie bestaat in principe de mogelijkheid om bepaalde domheden te voorkomen. Idealiter zou zo'n sturing van de

technologie-als-activiteit moeten geschieden door een democratische politiek. Zij zal er immers op uit zijn steeds opnieuw de inhoud van het algemeen belang (als kwalitatief onderscheiden van particuliere of deelbelangen) te concretiseren en dat als richtsnoer voor het (landbouw)beleid te kiezen.

Op deze wijze treffen we dus een technologiekritiek aan in een andere vorm dan die van de vorige paragraaf. Hier gaat het om een kritiek van de technologie als wetenschappelijke activiteit. Toegespitster gezegd: het gaat om een kritiek op het rationaliseringsperspectief dat binnen die wetenschappelijke activiteit wordt voorondersteld. Deze technologiekritiek strekt verder dan die van de vorige paragraaf. Ze grijpt aan op de normatieve bedding van het onderzoek en tracht daarmee domme technologie (schoffels met te korte steel) naar vermogen te voorkomen. Ze tracht te anticiperen op mogelijke ongewenste neveneffecten — neveneffecten die het algemeen belang schaden — door de daarbij behorende waarden een vooraanstaander plaats in het rationaliseringsperspectief te geven. In overeenstemming met zo'n anticipatie tracht ze dus de normatieve relevantiehorizon van het onderzoek te veranderen.

Maar helaas, de democratische politiek is vaak lang niet ideaal. Het is beschamend voor de landbouwpolitiek dat die toch veel te vaak op het niveau van de behartiging van deelbelangen (en het smeden van compromissen daartussen) is blijven steken en dat de technologiekritiek in de betekenis van deze paragraaf in feite is gekomen van de zijde van milieu- en dierenwelzijnsbeweging. Die hebben ervoor gezorgd dat het rationaliseringsperspectief aan het verschuiven is, dat nieuwe waarden relevant geworden zijn, waardoor milieu- en diervriendelijker technieken aan het ontstaan zijn — schoffels met langere steel, hopen we!

Als de crisis in de landbouw ons iets kan leren, dan is het wel de noodzaak van een systematische, anticiperende technologiekritiek. Juist daarin heeft de Landbouwuniversiteit naar mijn mening een centrale taak.

De kritische taak van de Landbouwuniversiteit

Omdat De Hoogh technologiekritiek niet zinvol acht en er maatschappijkritiek tegenover stelt, is het niet vreemd dat hij de kritische taak van de onafhankelijke universiteit in handen van de maatschappijwetenschappen legt. Zij moeten analyseren, verklaren en aan het licht brengen waarom dingen in de landbouw gaan zoals ze gaan (en vaak misgaan) en zij moeten met name het landbouwbeleid en zijn normatieve doelstellingen niet nemen voor wat het is, maar tot object van onderzoek maken. Met deze Derde Hooghse These ben ik het in zekere zin eens. Dat de LU als onafhankelijk instituut door De Hoogh de taak van maatschappijkritiek krijgt toebedeeld en dat agrarisch economen en sociologen hierin het voortouw moeten nemen, vind ik prima.

Maar deze Hooghse These impliceert een wat mij betreft ongewenst neveneffect: ze bevestigt nogmaals de neutraliteit en onschuld van de landbouwtechnologie in beide betekenissen van dat woord en vormt zo een

legitimatie voor de landbouwwetenschappers om zich alleen met specialistische vragen bezig te houden in hun onderzoek en om 'de maatschappelijke aspecten' — wat is dat toch een gruwelijk ideologische uitdrukking geworden! — af te schuiven naar hun collega's in De Leeuwenborch, de woonplaats van agrarisch economen en sociologen.

De technologen aan de Landbouwniversiteit omarmen vaak maar al te graag De Hooghs idee dat de technologie die zij als activiteit beoefenen en die ze als produkt voortbrengen neutraal is en dat de problemen inderdaad pas ontstaan bij de maatschappelijke toepassing van die produkten. Die technologen zien hun eigen werk als iets dat plaatsvindt in een neutrale ruimte. Zij zijn zich op generlei wijze bewust van de normatieve bedding waarin hun werk plaatsvindt en ze wijzen normatieve vragen en discussies als onwetenschappelijke vervuiling van de hand. Het aan de natuurwetenschappen ontleende — maar ook daar heftig bediscussieerde — model van de waarde vrije wetenschap doet ook binnen de Landbouwniversiteit nog steeds zijn werk. Mijn bezwaar tegen de Derde Hooghse These is dat hij hieraan voeding geeft.

In de vorige twee paragrafen heb ik getracht aan te tonen dat technologie als activiteit en als produkt naar haar aard kritiseerbaar is. Naar mijn mening hoort dan ook die tweevoudige technologiekritiek — naast en in samenhang met De Hooghs maatschappijkritiek — een vaste plaats in te nemen in het onderzoek van de Landbouwniversiteit. Maar daarmee zijn we er nog niet. Als de Landbouwniversiteit deze kritische taak op haar eigen, dus wetenschappelijke wijze wil verrichten dan zal die technologiekritiek ook een theoretische onderbouwing moeten krijgen. En die onderbouwing moet komen uit een kritische reflectie op het rationaliseringsbegrip waarbinnen het technologisch onderzoek — veelal onbewust — is ingebed. Anders gezegd: theorievorming over een rationelere plantaardige en dierlijke produktie moet ter hand worden genomen. Dit is een grondslagenonderzoek binnen de landbouwwetenschappen, waarbij het niet weer louter om feitelijke, maar ook om normatieve vragen en waardeoordelen gaat. Kortom, het gaat om een normatieve theorievorming over rationalisering in de landbouw. Uit dat grondslagenonderzoek moet de technologiekritiek theoretisch gevoed worden.

Het zal zeker verwondering wekken, dat hier over 'normatieve theorievorming' wordt gesproken. Velen zal dit zelfs een contradictio in terminis schijnen, bedenkend dat de wetenschappelijke theorievorming zich heeft te beperken tot het rijk van de feiten en zich juist niet met de wereld van waarden moet bemoeien. Toch is er niets vreemds aan de hand als we tenminste van een wetenschap eisen dat ze ook haar eigen grondslagen, die normaliter als een gegeven op de achtergrond blijven en dan ook meestal niet tot het bewustzijn van de betrokken wetenschappers doordringen, minstens van tijd tot tijd moet kritiseren en vernieuwen. Een dergelijk grondslagenonderzoek, dat dus bij elke wetenschap hoort, leidt steeds naar normatieve en evaluatieve vragen. De theorievorming op dat niveau moet men zich dan ook anders voorstellen dan die in de natuurwetenschappen. De theorievorming in de politicologie rond het begrip democratie, in de literatuurwetenschap rond het

literaire kunstwerk, in de ecologie rond het natuurbegrip en in de onderwijskunde rond het begrip onderwijs, heeft vooral het karakter van een debat — een grondslagendebat met betrekking tot grondbegrippen. Een debat-deelnemer ontwikkelt een intelligente en systematische verhandeling, bijvoorbeeld over wat democratie is, een collega ontwerpt een aanvullende, kritische, alternatieve beschouwing en zo ontwikkelt zich het grondslagendebat, dat typisch is voor de theorievorming over zo'n concept als democratie. De voortgang in het debat beoogt de vergroting van het theoretisch inzicht in dit verschijnsel.

Geheel analoog stel ik mij de normatieve theorievorming over het begrip 'rationalisering' voor. Het is een debat tussen landbouwwetenschappers, opgebouwd uit intelligente, systematische beschouwingen. Het streeft naar een verhoging van inzicht in wat een rationelere landbouwpraktijk zou kunnen zijn. Vaak wordt deze normatieve grondslagenproblematiek door technologen verwezen naar het 'persoonlijke vlak'. Een landbouwwetenschapper kan natuurlijk als individu best zijn visie geven op wat naar zijn idee een rationelere landbouw is en hoe naar zijn idee het landbouwkundig onderzoek vanuit dat idee gestuurd zou moeten worden. Maar hij doet dat als geëngageerd persoon, als iemand die zich bij de problemen in de landbouwwereld betrokken voelt, maar het is geen deel van zijn wetenschappelijke arbeid. De Hoogh heeft soms ook de neiging om de kritische functie van de universiteit naar dit persoonlijke vlak te verschuiven:

'Ik beschouw de universiteit als één van de weinige plaatsen in de maatschappij waar wetenschap en techniek niet in dienst staan van specifieke belangen: waar de onderzoeker in onafhankelijkheid kan en mag bepalen op welk probleem hij zijn kennis en kunde zal inzetten. Die vrijheid en onafhankelijkheid scheppen verantwoordelijkheid. Persoonlijk vat ik die op als een aansporing om me bezig te houden met vraagstellingen en problemen die bij gebrek aan koopkrachtige vertegenwoordigers op de achtergrond dreigen te raken.' (De Hoogh, 1988, p. 79)

Natuurlijk, ook persoonlijk engagement is een noodzakelijke voorwaarde voor de kritische reflectie op de eigen grondslagen, maar het is niet genoeg. Het gaat om een vrijheid en onafhankelijkheid van de universiteit en niet primair van de individuele onderzoeker, die zou mogen kiezen wat hij wil. Het gaat daarom ook om een verantwoordelijkheid van de universiteit en niet alleen om die van personen. Wil de universiteit haar eigen onafhankelijkheid op maatschappelijke wijze verantwoorden, dan is ze veroordeeld tot dat normatieve grondslagendebat — niet dus op grond van morele overwegingen van buiten af, maar op grond van haar eigen claim dat ze een onafhankelijke instelling van wetenschappelijk onderzoek en onderwijs is. Voor de Landbouwuniversiteit geldt dit in versterkte mate omdat de praktijk waaraan haar onderzoeksactiviteit is verbonden in een crisis verkeert.

Tot slot

Juist in een pluriforme, democratische samenleving is een onafhankelijke Landbouwniversiteit, die haar kritische taak op de hierboven aangeduide wijze vervult, van groot belang. Toch is de reactie op de crisis in de landbouw van de kant van de LU niet erg hoopgevend. Steeds meer wordt haar onderwijs in bedrijfsmatige termen gedefinieerd — het idee dat het om de vorming van kritische mensen gaat wordt steeds meer verdrongen. Steeds groter wordt de zeggenschap van externe belangen over het onderzoek — kritische reflectie als onmisbare onderzoekstaak, waarvoor middelen moeten worden vrijgemaakt, lijkt verder weg dan ooit.

Ik hoop dat Jerrie de Hoogh, die ook permanent op het 'tijdsprobleem' stuitte, nu de gelegenheid grijpt om op meer systematische wijze te werken aan deze grondslagenkwesties. Misschien heb ik hem in deze bijdrage daartoe wel een paar 'stenen des aanstoots' aangereikt.

Literatuur

- Hoogh, J. de, 'De gouden bergen van de landbouwtechnologie', *Spil*, 61—62, september 1987, p. 35.
- Hoogh, J. de, 'Dierlijke produktie en de kwaliteit van de markteconomie', in: P.R. Wiepkema e.a. (red.), *Kwaliteit in de dierlijke produktie*, Pudoc, Wageningen, 1988.
- Hoogh, J. de, 'Biotechnologie: redding of bedreiging van het landbouwbeleid?', *Landbouwkundig Tijdschrift* 101 (1989), nr. 1, p. 29.
- Koningsveld, H., 'Klassieke landbouwwetenschap. Een wetenschapsfilosofische beschouwing', in: H. Koningsveld (red.), *Landbouw, landbouwwetenschap en samenleving*, Pudoc, Wageningen, 1987.

Pachtbeleid in Nederland

Piet van den Noort

Opvattingen en ideologie

Het pachtbeleid is afhankelijk van waardeoordelen, die echter een allesbehalve uniform karakter hebben: de één meent dit, de ander dat en een en ander verandert in de loop van de tijd.

De grond werd in de oude economische beschouwingen steeds als een aparte produktiefactor gezien, tegenwoordig is dat alleen nog in de landbouweconomie zo. Toen in de achttiende eeuw de economie gestalte kreeg was de grond in feite een bijzondere produktiefactor, die vermoedelijk een derde deel van het agrarisch inkomen uitmaakte, dat op zijn beurt vaak meer dan de helft van het nationaal inkomen kon zijn, zodat de grond 10 à 30% van het nationaal inkomen uitmaakte. Bovendien werd in die eeuw de grond nog belangrijker dan hij al was.

Het institutionele kader was ver uitgewerkt. Men had bij grond te maken met diverse rechten: de heerlijke rechten, de vermogensrechten en de gebruiksrechten. De heerlijke rechten gaven de heer de politieke en juridische (vaak ook kerkelijke) macht in een bepaald gebied. Deze rechten moet men wel los zien van die andere rechten, iets dat nogal eens vergeten werd. In Nederland kwamen dit soort rechten voor tot 1795; daarna waren ze nog niet altijd de facto verdwenen. De heer vielen allerlei eerbewijzen ten deel. De pachters, maar niet alleen zij, stonden vaak met de pet in de hand en hadden weinig in te brengen. Soms voerde de heer het wel eens te ver, er was sprake van 'aperij' van ambachtsheren die hun positie te nadrukkelijk lieten voelen. Dit heeft ressentiment gewekt dat nog voortleeft.

Eigendom is een zeer vergaand recht op grond. Het kan in handen zijn van heren, maar in Nederland ook van kapitalisten die inpolderingen of verveeningen hadden uitgevoerd. Beide groepen verpachtten grond. De adel had vaak meer grond dan de kapitalisten, die 10 à 100 ha hadden en hun vermogen nog in andere zaken hadden belegd. Grootgrondbezit hebben we in tegenstelling tot andere landen nooit gekend. Dit neemt niet weg dat hier de buitenlandse verhalen vaak op deze Nederlandse heren werden geprojecteerd. De grond werd gepacht door boeren, die ook wel eigendom hadden of in de loop van de tijd verkregen, soms in aanzienlijke mate (hereboeren). Deze boeren hadden veel personeel in dienst; bij deze arbeiders leeft ook nog oud zeer over de behandeling die hen vroeger ten deel viel.

Vermoedelijk doordat het politieke leven gedragen werd door de heren en deze voornamelijk leefden van de pacht, kon men op het idee komen dat de pachtopbrengst voldoende zou zijn voor de bekostiging van het staatsapparaat. De fysiocraten verzonnen dat de landbouw de enige produktieve sector was zodat één belasting op grond (*impôt unique*) voldoende moest zijn.



Figuur 1 Het feodale stereotype (Frankrijk)

Henry George had ook zo'n soort gedachte, namelijk dat de grond ons aller erfdeel is en steeds meer gaat opleveren (of kosten) dankzij ons aller inspanning of door bevolkingsgroei. Naar zijn mening had de grondeigenaar geen recht op deze stijgende opbrengsten en moesten deze door grondbelasting weggenomen worden. Dit zou voldoende opleveren om de staatshuishouding te financieren, zodat er slechts een *single tax* nodig zou zijn. Dit klopte in de vorige eeuw in feite al niet en tegenwoordig zeker niet. Het is ook zo, dat niet iedereen zich ergert aan de stijgende grondrente omdat er ook op andere punten vaak voordelen zijn die niet altijd toegeschreven kunnen worden aan eigen vlijt.

In Duitsland had men wel de opvatting dat de heren (*Junkers*) hun bezit maar moesten opgeven: 'Junkerland in Bauernhand'. Bij ons kent men de nog verder gaande leuze: 'Boerenland in boerenhand' — een slogan die ook in de nazi-tijd opgeld deed. 'Grond heeft een arbeidsloos inkomen', 'grondeigenaren worden slapende rijk', waren ook in verwerpelijke zin bedoelde opvattingen. Juist in socialistische kring deelde men zulke bezwaren en werd er gedacht dat de grond in handen van de gemeenschap of staat moest zijn. Dit soort denkbeelden zijn tegenwoordig op hun retour.

Pacht was in de jaren vijftig deel van het Nederlandse loon- en prijsbeleid. De pachtprijs was onderdeel van de kostprijs, die basis was voor de garantieprijs. Die pacht moest redelijk zijn, en mocht bijvoorbeeld niet stijgen door de toen beruchte spiraalbeweging: prijs omhoog, pacht omhoog, kostprijs omhoog, garantieprijs weer verder omhoog. Over de redelijke hoogte heeft De Hoogh zich in zijn jeugd reeds vaak gebogen en hij heeft er ook zijn dissertatie aan gewijd (De Hoogh, 1959). Sinds het Brusselse beleid effectief is, is deze belangrijke invalshoek steeds minder actueel geworden, maar men heeft nog steeds een adviescommissie over de pachtprijs, waar de vakbonden in vertegenwoordigd zijn, zoals voor de jaren vijftig ook te begrijpen was.

Voor een goed grondgebruik in de vorm van pacht is een lange termijn gewenst. Dit kan men effectief regelen bij de wet als men ook de pachtprijs regelt. De boer krijgt hierdoor tevens bestaanszekerheid. Dit is een doel of waarde die nagestreefd wordt. De vraag is of dit met pachtwetgeving moet gebeuren. Pachters hebben zoals iedereen nu sociale rechten, omgekeerd krijgt tegenwoordig niemand zulke grote zekerheden meer in het beroepsleven. Streeft men het dan toch per wet na, dan krijgt het het karakter van een privilege. Technisch gezien is de lange pachtduur niet bij alle gewassen een voordeel. Men denke aan het flexibele grondgebruik dat nodig is bij (poot)-aardappelen, bollen, rozen, en dergelijke. Ook kan het goed gebruik van grond verkregen worden door vergoeding ervoor bij vroegtijdig vertrek te garanderen, regeling van de termijn is niet de enige mogelijkheid.

Inkomen uit grond zou zich goed lenen voor herverdeling, omdat door het inelastische aanbod geen schadelijke neveneffecten zijn te verwachten. Het is evenwel gebleken dat zulke neveneffecten er wel zijn: ze uiten zich in ontpachting, als gevolg waarvan jonge boeren vrijwel geen grond of boerderij kunnen pachten (afgezien van de overname van ouders). Boer worden is dan alleen weggelegd voor de rijkere families of voor pachters; men moet dan wel oppassen geen kaste te doen ontstaan. Het gevolg is ook dat boeren streven naar eigen grond waar niet altijd voldoende vermogen aanwezig is. Dit kan riskante financieringen tot gevolg hebben die zich dramatisch kunnen uiten in tijden van recessie of depressie.

Men gelooft dat het verdwijnen van de misstanden door de Pachtwet is veroorzaakt. Het is echter zo dat de algemene situatie en algemene wetgeving hier in zeer belangrijke mate toe hebben bijgedragen. Men meent nogal eens dat een Pachtwet nodig is om te interveniëren bij de tot standkoming van een pachtcontract, omdat de pachter een te zwakke onderhandelingspositie heeft en er voor hem toch zo veel op het spel staat. Men ziet de pachter dan als een wat afhankelijke, kleine boer, die men niet aan zichzelf kan overlaten. Dit lijkt me een paternalistisch standpunt, dat niet meer in overeenstemming is met de feiten over inkomen, vermogen, adviesmogelijkheden en georganiseerde invloed. De pachter is een allesbehalve hulpeloos persoon. Omgekeerd is het wel vreemd dat men dan de pachter wel vrij laat beslissen over hypotheek, aankoop van grond, erfpacht voor lange termijn, quotum of machinepark. Deze

zaken kunnen er ook inhakken, men kan daar ook fouten maken of de wat zwakkere partij zijn.

Veel mensen zijn emotioneel aan grondeigendom en de Pachtwet gebonden. Grond in eigendom lijkt zekerheid te bieden in tijden van inflatie, oorlog of wederopbouw. Men acht eigendom vaak beter dan pacht en men streeft eigendomsbedrijven wel na, met achterstelling van diverse erfgenamen. In het Duitse recht gaat men er van uit dat eigendom gewenst is voor de ontplooiing van het individu in de maatschappij, verpachten is dan een normaal recht dat de eigenaar toekomt. Er wordt weinig ingegrepen met speciale wetgeving. In Ierland daarentegen is men zeer tegen het verschijnsel pacht en gaat men het ook met wetgeving tegen. Men heeft in Europa speciaal iets tegen deelpacht gehad, het zou feodaal en inefficiënt zijn. In feite is dat niet zo. Deelpacht kan een goede vorm van grondgebruik zijn voor boeren die een streek of teelt niet kennen, of die zelf onvoldoende kennis of kapitaal hebben (men denke aan immigranten of aan achtergebleven gebieden), en de kredietfunctie is belangrijk. Toezicht door de eigenaar kan de pachter van wijngaarden of boomgaarden tot zorgvuldige werkwijzen brengen. Uit ervaringen in de VS en Nieuw Zeeland blijkt wel dat het geen feodaal overblijfsel is. Niettemin is de deelpacht weggedrongen uit het Europese grondgebruik. Wetenschappelijk onderzoek kan dit soort gedachtengangen tegen het licht houden, maar men moet omgekeerd niet verwachten dat bijvoorbeeld de economie normen kan opleveren om het juiste beleid te voeren. Wetenschap kan analyseren, maar geen doelen stellen of waarde-oordelen geven. De worsteling van Pen (1962) over de juiste hoogte van de pacht prijs rond 1958 illustreert dit voldoende.

Niet alleen bij deelpacht lopen de opvattingen en waarde-oordelen uiteen. Er zijn diverse, zeer uiteenlopende waarden in het spel en dit uit zich in het pachtrecht en de gebruiken. Hierin is een grote variatie te bespeuren, zelfs als men zich beperkt tot onze buurlanden.

Pachtwetgeving in de ons omringende EG-landen

Door vergelijking leert men waarden. Dit geldt denk ik ook voor rechts-vergelijking. De Nederlandse pachtwetgeving bestaat al een halve eeuw en dus kennen nog maar zeer weinigen het vroegere systeem uit eigen ervaring. Door de veelvuldige uitleg, toepassing en jurisprudentie krijgt de regeling iets absoluuts. Men kan dit wat relativeren door een vergelijking met het omringende buitenland. Dit geeft wat heilzame schokjes, waardoor men weer eens gaat nadenken over eigen zeden en gebruiken.

In die andere landen heeft men ook pacht, zij het in verschillende omvang of met andere ontwikkelingstrends, zie tabel 1. In Duitsland (BRD) is het percentage ondertussen boven de 36 gestegen en in Nederland is het er onder gekomen. Nederland is dus zeker niet het land met een uitzonderlijk groot pachtareaal.

Tabel 1 Omvang pachtareaal

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Engeland
Omvang in %	36	69	34	52	38
Verandering	afname	stabiel	toename	stabiel	afname
Bijzonderheden	ook erfpacht	-	veel Zupacht	ook deelpacht	

In al deze landen heeft men een speciale pachtwetgeving, die al jaren bestaat. De regels betreffen vooral het pachtcontract. In alle landen wordt de voorkeur gegeven aan een schriftelijk contract, alleen Nederland verbindt er meer consequenties aan dan de overige landen.

De duur van het contract is uitvoerig geregeld. In Nederland maakt het verschil of het gaat om hoeven of los land. Dit doet men in het buitenland niet. Men heeft daar meer een onderscheid tussen gewone pacht en bijvoorbeeld loopbaanpacht. De verlenging van het contract is in Nederland van rechtswege en dat is in het buitenland niet het geval. In het buitenland verlengt men, in tegenstelling tot Nederland, met eenzelfde duur als de eerste termijn (zie tabel 2).

Tabel 2 Pachtduur

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Engeland
Pachtduur	* 12 jaar hoeve * 6 jaar los land	* 9 jaar vrij * lange pacht * loopbaan- pacht		* 9 jaar vrij, * lange pacht * loopbaan- pacht	
Verlenging	ja, met 6 jaar	ja, met 9 jaar	nee	ja, met 9 jaar	ja, maar

In Duitsland is deze materie vrijgelaten en in Engeland ook, maar aan het eind van de vrij overeengekomen periode gaat het contract daar automatisch over in een 'year to year'-contract en dit geldt minstens 'for life', zo niet voor meerdere generaties.

De tegenprestatie of pacht prijs is in Nederland nauwkeurig omschreven: een vast bedrag in geld waarvan de overheid zeer precies het maximum bepaalt. Dit lijkt ons vanzelfsprekend, maar in het buitenland is dat vaak heel anders. In Frankrijk is zo'n vast bedrag in geld zelfs bij de wet verboden.

Een strikt pacht prijsbeleid als in Nederland is er nergens. Duitsland laat deze zaak geheel vrij. Alleen bij een excessieve pacht prijs kan de pachter bezwaar aantekenen. Deze prijs wordt dan niet gecorrigeerd zoals in Nederland, maar het pachtcontract wordt ontbonden. In België zijn er formules ontwikkeld voor de hoogte van de pacht, namelijk de in het kadaster bekende waarde vermenigvuldigd met zekere coëfficiënten die iedere drie jaar opnieuw worden vastgesteld. In Engeland bestaat er arbitrage op dit gebied.

Tabel 3 Pacht prijs

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Engeland
Prijs	in geld	in geld	vrij voor grond	* in graan maar * in geld voor gebouwen	vrij,
Hoogte	maximum normen marges	vrij binnen	vrij	vrij binnen marges	vrij
Amelioratie- recht	ja	ja	ja	ja	ja

Over het algemeen is men nogal gevoelig voor de rechten van de eigenaar. Dit is ook het geval met de grondeigenaar, maar het wisselt van land tot land. Er is een groot verschil wat betreft het terugkrijgen van de grond door de eigenaar respectievelijk de overgang van de pachtrelatie op anderen (zie tabel 4).

Tabel 4 Wijziging pachtrelatie

	Nederland	België	Duitsland	Frankrijk	Engeland
Eigen gebruik	ja, mits	ja, mits	ja	ja, mits	ja, maar
Overdracht	neen	ja, met chapeau	neen	neen	ja
Overname door erfgenamen	ja	ja	neen	ja	ja
Voorkeursrecht	ja	ja	neen	ja	neen
Wachperiode	ja	neen	neen	neen	neen

In Duitsland ontziet men de rechten van de eigenaar het meest. Men huldigt daar het principe dat eigendom essentieel is voor de ontplooiing van het individu in de maatschappij. Hoewel de pachtrelatie tot het persoonlijk recht behoort, vertoont de pacht trekken van het zakelijk recht. Heel duidelijk komt dit tot uiting daar waar het pachtrecht een geldwaarde heeft gekregen. Men kan dat bijvoorbeeld zien in Nederland waar er een aanzienlijk verschil in waarde is tussen verpachte en vrije waarde van overigens identieke boerderijen. Dit verschil noemen we pachtdruk (of pachtsevituit). Ze bedraagt 40 à 50% van de vrije waarde en dit is een maat voor de aantasting van de rechten van de eigenaar door de pachtwetgeving en het pachtprijsbeleid.

In de buurlanden ligt dat iets anders. In Duitsland ontbreekt ze geheel. In België wordt ze gecompenseerd door het betalen van een 'chapeau' door de opkomende pachter aan de vertrekkende. In Frankrijk spreekt men over 'pas-de-porte' (sleutelgeld), hetgeen officieel verboden is. In Engeland heeft men weliswaar geen pachtprijsbeleid, noch een voorkeursrecht of een 'wachtperiode', maar toch is er daar een aanzienlijke 'premium for vacant possession'. Dit ontstaat doordat de pachter meestal voor het leven (of voor generaties) het gebruiksrecht in de vorm van pacht heeft. In de praktijk weet men niet hoe lang dit in feite zal zijn, maar meestal zeer lang. Dit drukt de waarde van de verpachte boerderijen daar ook tot zo'n 50%. Men heeft hier te maken met de belangen van de eigenaar die na een zekere termijn weer de vrije beschikking over zijn grond zou willen hebben en van de pachter die bestaanszekerheid wenst.

Er is dus een vrij groot verschil tussen het pachtregime in Nederland en de buurlanden. Als men nog verder van huis gaat kijken vallen nog grotere verschillen op. In de Europese Gemeenschap is het pachtwezen dus zeer divers geregeld. Dit wekt de indruk van het in het leven houden van kunstmatige concurrentieverschillen. Niet iedereen stoort zich hieraan. In Duitsland is men aan federatieve regelingen gewend en vindt men het doodnormaal dat in ieder van die landen andere regels of uitwerkingen bestaan en dat er dus geen uniform recht is. Dit past men dan in gedachten graag toe op de EG. Het ziet er daardoor niet naar uit dat in 1992 het pachtwezen uniform zal worden geregeld in de EG. De gemelde verschillen zijn mogelijk wel aanleiding voor de nationale overheden om een aantal scherpe punten af te vlakken.

Nederland kan in ieder geval nog wat leren van de buurlanden. Men zal toch moeten toegeven dat er weinig bezwaar kan bestaan tegen loopbaanpacht of een goed functionerende 'Zupacht'. Ook het pachtprijsbeleid is uitzonderlijk, evenals de regeling van het voorkeursrecht. Vanzelfsprekend gaat het hier om de juridische regeling: de papieren constructies. Het is nog de vraag in hoeverre de praktijk hiervan afwijkt. Voor Nederland bestaat de indruk dat hier en daar gestreefd wordt deze regelingen te ontgaan (legaal) of zelfs te ontduiken (bijvoorbeeld zwarte pacht). Ook in Engeland komt dit voor. In Duitsland hoort men hier niet van, maar weer wel in België en Frankrijk, alleen de vorm en de mate waarin is daarvan niet zo duidelijk. Het is ook

mogelijk dat officiële instanties een steek laten vallen of een oogje toedrukken. Sommige bepalingen krijgen nu minder nadruk.

Criteria voor het pachtprijsbeleid

De pacht wordt thans geregeld in de Pachtwet van 1958. Daaraan ging een lange geschiedenis vooraf. In het begin van deze eeuw leverde de pacht heel wat problemen op. Men vond dat de pacht prijzen vaak te hoog waren, de pachttermijnen te kort en de onzekerheid bij verlenging van de pachttermijn te groot, terwijl men betreunde dat geen vergoedingen werden gegeven voor door de pachter aangebrachte verbeteringen. Belangengroepen en politieke partijen gingen zich voor deze problemen interesseren. Er werd aangedrongen op overheidsingrijpen.

Het was echter duidelijk dat maatregelen die zich uitsluitend zouden beperken tot pacht prijzen of -termijnen geen succes zouden kunnen hebben. Wat heeft een pachter er aan dat de overheid zijn pacht prijs op een redelijk peil brengt, maar de verpachter vrij is om hem na afloop van een korte contracttijd op straat te zetten? En wat baat een continuatierecht als de verpachter de vrijheid heeft om willekeurige pacht prijzen te eisen? Hij kan dan immers zijn eis zo hoog stellen dat de pachter die niet kan betalen en tot verbreking is gedwongen. Alleen maatregelen zouden effect kunnen hebben die én de hoogte van de pacht prijzen én de omvang van de zekerheidsrechten (termijn, continuatie) regelen. Dergelijke maatregelen zouden echter diep in het eigendomsrecht ingrijpen en daarvoor bleven velen huiverig. Dat duurde totdat men in de jaren na 1935 de indruk kreeg dat de prijsprotectie voor de landbouw onbedoeld leidde tot hogere pacht prijzen. Om dat te veranderen werd de Pachtwet in 1937 ingevoerd. In 1941 werd het Pachtbesluit van kracht. Hierin werd inderdaad het gehele pachtstelsel geregeld. Na de oorlog is deze regeling voortgezet. Tegenwoordig geldt de Pachtwet van 1958. Door deze regelingen werd geprobeerd de doelmatigheid van het grondgebruik, de bestaanszekerheid en de inkomenspositie van de pachters te regelen.

Sinds 1941 zijn de pacht prijzen door de overheid voorgeschreven door het toepassen van pacht normen. De uitleg van de wet toont dat de pacht prijs zo moet worden vastgesteld dat een redelijke verdeling van de opbrengst tussen pachter en verpachter plaatsvindt. Maar wat is redelijk? Hoewel hierover weinig bekend is, worden pacht normen toch al vele jaren strikt toegepast en zijn ze in feite bepalend voor de te betalen en te ontvangen pachtsom. Het lijkt zinvol na te gaan waarop de pacht normen zijn gebaseerd en hoe ze worden toegepast.

Naast de pacht prijzen zijn de zekerheidsrechten voor de pachter van belang. Die zijn indrukwekkend: lange pachttermijnen, continuatierecht, voorkeursrecht bij verkoop. De pacht overeenkomst geldt in het algemeen voor twaalf jaar als het een boerderij betreft en zes jaar in geval van los land. Een kortere duur is alleen in bijzondere gevallen mogelijk en behoeft de uitdrukkelijke goedkeuring

van de Grondkamer. Aan het eind van deze periode vindt van rechtswege continuatie plaats met zes jaar, tenzij de verpachter te kennen geeft niet langer te willen verpachten. De pachter heeft dan het recht verlenging te vragen bij de pachtkamer, die daar naar billijkheid over beschikt. Daarbij moet overwogen worden of beëindiging van de pachtovereenkomst van 'overwegende betekenis' is voor de verpachter of diens familieleden, of met zich mee zou brengen dat de pachter de grondslag van zijn maatschappelijk bestaan zou verliezen. Bij verkoop van het gepachte heeft de pachter in het algemeen het recht van voorkeur, echter niet bij familieverkopen. Als het gepachte wordt verkocht en de pachter kan geen gebruik maken van zijn voorkeursrecht, dan kan bij afloop van de contractuele pachttermijn de pachter op grond van art. 43 van de Pachtwet nog een verlenging van de pachtovereenkomst verkrijgen van maximaal zes jaar. Deze termijn is er in 1963 ingekomen. Daarvoor werd dat recht in de Wet vervreemding landbouwgronden geregeld. De betreffende periode was toen vier jaar. Waarom ze verlengd is valt moeilijk te achterhalen.

De zekerheid voor de pachters is echter ook te zien als een beperking van de rechten van de eigenaar; men kan zeggen dat deze beperkingen een soort servituut op de eigendom vormen. Ze zullen over het algemeen de animo om te gaan of te blijven verpachten negatief kunnen beïnvloeden, afhankelijk van de zwaarte van het pachtservituut. Dat hangt weer af van het aantal en soort zekerheidsrechten, maar ook van de pachtsom die nog kan/mag worden bedongen. Hoe groot is dit servituut, is het te zwaar voor de verpachter en heeft dit inderdaad gevolgen voor het pachtwezen? De ironie van de zaak is dat de extra zekerheid die de Pachtwet bewust aan de pachter heeft willen geven kan resulteren in verdwijning van de particuliere verpachting van landbouwgronden.

Pachtprijzen en pachtnormen

Politieke acties tot wijziging van het pachtrecht zijn in Nederland veelvuldig ondernomen. Zoals vermeld hebben ze pas in de jaren dertig succes gehad met het in werking treden van de eerste Pachtwet. Sindsdien is de overheidsbemoeienis met de pacht in het algemeen, en met de pachtprijs in het bijzonder zeer sterk geweest. De vorming van de pachtprijs is niet vrij meer, maar gebonden aan voorschriften van de overheid, waarbij in de loop van de tijd drie verschillende maatstaven zijn aangelegd.

Met de Pachtwet van 1937 werd nog niet gestreefd naar een (naar algemene maatstaf gemeten) billijke verdeling van de opbrengst tussen pachter en verpachter. De bedoeling was dat in elk concreet geval belet zou worden dat de eigenaar een zo groot gedeelte van de opbrengst zou bedingen dat de bewerker van de grond niet voldoende over zou houden voor een redelijk bestaan. De pachtrechter moest namelijk volgens art. 7 lid 2 van de Pachtwet van 1937 er op toezien 'of de verplichtingen voor den pachter uit de overeenkomst voortvloeiende, als buitensporig moesten worden beschouwd, of althans

de pachtprijs zodanig is vastgesteld dat hij den pachter, ook bij bijzondere bekwaamheid en ijver, niet de mogelijkheid van een redelijk bestaan uit de opbrengst van het gepachte zou laten, terwijl nochtans de pachter zulk een bestaan uit de opbrengst van het goed redelijkerwijs mag verwachten'.

Bij de instelling van het Pachtbesluit 1941 verdween de waarborg voor een redelijk bestaan uit de eisen die voor goedkeuring van een pachtovereenkomst werden gesteld. In plaats daarvan kwam in art. 41 de eis dat 'de netto opbrengst, welke bij een behoorlijke exploitatie van het gepachte te verwachten is, den pachter een redelijke winst waarborgt.' Geheel losgelaten werd de gedachte dat de pachter slechts in elk concreet geval tegen eventueel misbruik van de machtspositie van de verpachter moest worden beschermd. Het toezicht op de pachtprijs werd voor de overheid het middel om te bewerkstelligen dat de opbrengst van het gepachte tussen partijen naar een algemeen geldende maatstaf werd verdeeld: de verdeling moest in alle gevallen zo geschieden dat de pachter daaruit een redelijke netto winst ontving.

In de Pachtwet 1958 (art. 3, lid 1 en 3) is de maatstaf weer anders geformuleerd: 'Bij algemene maatregel van bestuur worden regelen vastgesteld ten aanzien van de hoogst toelaatbare pachtprijs. De bedoelde regelen strekken tot bevordering van pachtprizen, welke in een redelijke verhouding staan tot de bedrijfsuitkomsten bij een behoorlijke bedrijfsvoering, met dien verstande dat bij het vaststellen van die regelen de redelijke belangen van de verpachter in acht worden genomen.' Er zijn twee verschillen met het Pachtbesluit. In de eerste plaats betreft het hier niet meer een maatstaf voor de met toetsing van pachtovereenkomsten belaste instanties, maar een maatstaf voor de Kroon ten aanzien van de voor de pachtprijs te stellen algemene regelen. Wat de Grondkamer in concreto bij de toetsing van de pachtovereenkomsten moet toepassen is niet meer de in de wet gegeven maatstaf, maar de regelen die op grond van die maatstaf bij Koninklijk Besluit zijn vastgesteld.

Het tweede verschil met het Pachtbesluit betreft het feit dat in de Pachtwet 1958 uitdrukkelijk is vastgelegd dat bij het geven van maatregelen voor de pachtprijs ook met de redelijke belangen van de verpachter rekening moet worden gehouden. Dit is een bepaling die in voorgaande regelingen niet opgenomen was. Naar het oordeel van Houwing is deze bepaling echter onduidelijk en vaag. De bedoeling is (zo blijkt uit een juridische analyse) dat de zogenaamde netto opbrengst op redelijke wijze tussen de bewerker en de eigenaar van de grond dient te worden verdeeld. Hierbij moet onder netto opbrengst dan worden verstaan de bruto opbrengst van het bedrijf, verminderd met alle kosten, behalve de pacht en het ondernemersloon.

De werking van de Pachtwet 1937 is te kort geweest om de consequenties ervan te kunnen toetsen. De twee andere regelingen (het Pachtbesluit 1941 en de Pachtwet 1958) hebben echter voor perioden gegolden die lang genoeg zijn om de werking ervan duidelijk waarneembaar te maken. In grote trekken kan men ze als volgt beschrijven. In de oorlog, en ook nog geruime tijd daarna, kwam het pachtbeleid praktisch gesproken neer op een handhaving van het pachtprijspeil van het jaar 1939. Na de oorlog werden er enkele correcties op

aangebracht in verband met de sterk gestegen lasten van de eigenaars. Dit is merkwaardig daar de toen geldende maatstaf voor pacht prijzen in het geheel niet sprak over de belangen van de verpachter. Het vaststellen van de pacht prijzen was aanvankelijk geheel in handen van de Grondkamers, die autonoom waren op dit punt. Er werd echter wel getracht zoveel mogelijk uniformiteit te brengen. Dit gebeurde op verschillende manieren: door het instellen van provinciale pachtpeilcommissies, gemeenschappelijke schattingsdagen, overleg tussen de Grondkamers over het pacht prijspeil in de grensgebieden van hun provincies. Verder werden opvallende verschillen door de Centrale Grondkamer zoveel mogelijk ongedaan gemaakt.

In 1952 werd een stelsel van landelijke pacht normen ingesteld die de Grondkamers als richtlijn moesten hanteren bij de beoordeling van pacht prijzen, om zodoende een grotere uniformiteit te bereiken. In 1953 werd in deze normen reeds een verandering aangebracht door onderscheid te maken tussen goede en slechte gronden en tussen behuïsd en onbehuïsd land. Verder werd getracht meer eenheid te brengen in het pacht prijsbeleid van de Grondkamers door ze sterker te binden aan de landelijke normen. Ondanks het feit dat de Grondkamers (in naam) autonoom bleven, kon dit toch langs een omweg worden bereikt, doordat ze ook belast waren met de uitvoering van de koop prijsbeheersing van landbouwgronden. Daarbij waren zij krachtens art. 6 van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden gebonden aan de richtlijnen die de minister van Landbouw vaststelde. Deze richtlijnen omvatten onder andere pacht normen die volkomen gelijk waren aan de voorgestelde landelijke normen voor toetsing van pacht contracten. Aangezien de Grondkamers bezwaarlijk in hun pacht prijsbeleid andere normen konden hanteren dan in de koop prijsbeheersing, waren de pacht normen 'in feite meer dan een advies dat de Grondkamers naar goeddunken konden overnemen of naast zich neerleggen.' Het stelsel van de landelijke normen is sindsdien gehandhaafd, al zijn er herhaaldelijk wijzigingen in aangebracht. Meestal is een motivering van zulke wijzigingen achterwege gelaten of is ze slechts summier.

Na het van kracht worden van de Pachtwet in 1958 waren de Grondkamers niet langer autonoom op het gebied van het pacht prijsbeleid. Dit beleid werd nu niet langer indirect door de minister van Landbouw geleid, maar kwam rechtstreeks onder zijn bevoegdheid: het pacht prijsbeleid werd gecentraliseerd. Door wijziging in de landelijke normen en door het toestaan van regionale afwijkingen werd steeds getracht te komen tot gelijke normen voor overeenkomstige gronden, tenminste indien de rentabiliteit van de bedrijven dit toeliet.

Pachtprijzen voor en na 1963

Op grond van het in de Pachtwet gestelde zou men kunnen verwachten dat er een verband bestaat tussen de feitelijke hoogte van de pacht prijs en de rentabiliteit van de bedrijfsvoering in een gebied. Dit blijkt niet het geval te zijn. Van meer belang voor de hoogte van de pacht lijkt de krachtige oppositie

tegen verhoging van de pachtprizen. Verhogingen van pachtprizen konden in het agrarisch prijsbeleid niet, zoals arbeidslonen, eenvoudig worden 'doorberekend' in de prijzen van de produkten, waardoor de boeren er geen 'last' van zouden hebben.

Voorts kwam de oppositie tegen verhoging van de pachtprizen vermoedelijk ten dele voort uit de afwijzende houding bij enkele groepen ten opzichte van grondeigenaren-verpachters. De zakelijke aspecten worden wel eens uit het oog verloren. Toch vervullen ook de verpachters een economische functie: zij stellen een omvangrijk krediet in natura beschikbaar aan de boeren en zij zorgen voor in-standhouding en verbetering van een groot gedeelte van het vaste produktie-apparaat van de Nederlandse landbouw. Het is daarom redelijk de eigenaarslasten volledig te vergoeden in de pachtprizen, terwijl deze daarboven nog een zeker bedrag aan inkomen voor de verpachter moet bevatten. Dit inkomen is van belang om te zorgen dat de grond beschikbaar blijft voor de landbouw, dat de verpachter belangstelling houdt voor zijn bezittingen en zijn functie wil en kan blijven vervullen.

Onder deze omstandigheden bleef het pachtprizeniveau aan de lage kant. Na 1955 echter werden de pachtnormen verhoogd. Het merkwaardige was dat de pachten omhoog gingen toen de conjunctuur in de landbouw duidelijk daalde. In de jaren na 1963 deden zich trendbreuken voor. De koopprizen van landbouwgronden, die volgens de Wet op de vervreemding van landbouwgronden door voorgeschreven pachtnormen en kapitalisatievoet waren vastgelegd, werden geheel vrijgelaten. Er kwam dus een splitsing in de grondmarkt: een door de overheid beheerste pachtmarkt en een vrije koopmarkt voor landbouwgronden. Verder werd in de jaren na 1963 het nationale garantiebeleid voor de landbouw vervangen door het EG-landbouwbeleid. Het prijsbeleid steunde niet zoals het nationale beleid op kostprijsberekeningen voor het sociaal en economisch verantwoorde bedrijf. Ieder jaar werd het garantieprijsniveau gewijzigd in een ondoorzichtig politiek onderhandelingsproces (marathonzittingen).

Voor 1963 hadden de minister en de Grondkamers ook een taak bij het kooprijksbeleid. Dit is met de expiratie van de Wet op de vervreemding van landbouwgronden opgehouden. De Pachtwet is toen wel aangepast doordat het voorkeursrecht er in werd opgenomen. En dit brengt bemoeienis van de Grondkamers met de koopprizen met zich mee, zoals uit art. 56c van de Pachtwet blijkt: 'Wanneer de pachter zich binnen de in art. 56b, derde lid, gestelde termijn op de daar omschreven wijze bereid verklaart eigenaar of zakelijk gerechtigde te worden, maar geen overeenstemming kan worden bereikt over de prijs, kan de verpachter aan de Grondkamer verzoeken de waarde van het verpachte of het te vervreemden deel daarvan te taxeren.'

Afhankelijk van de uitvoering kan de Grondkamer hier komen tot een neutraal effect op de koopprizen zoals de bedoeling is, of tot een indirecte vorm van prijsbeleid. Horryng was hier beducht voor. Aanvankelijk was de invloed van de Grondkamers niet groot, maar deze is tegenwoordig niet uit te sluiten doordat de pachtdruk in de praktijk aanzienlijk groter is dan de theoretische, en ook

veel groter dan in de jaren zestig of zeventig. Dit kan inderdaad komen doordat de Grondkamers zich conservatief en normatief opstellen bij hun taxatie, hiertoe soms gedwongen door het feit dat er zich weinig of geen transacties afspeelen waarop ze zich kunnen oriënteren.

Enkele effecten van het gevoerde beleid

Het gevoerde pachtbeleid heeft een drastisch effect gehad op de verdeling van het agrarisch inkomen over arbeid, kapitaal en grond. Dit was al direct na de Tweede Wereldoorlog duidelijk te zien. Alle prijscomponenten waren met de inflaties of andere prijsstijgingen omhoog gegaan, behalve de pacht, die feitelijk bevroren was op het peil van 1940. Het gevolg was dat het aandeel van de grond in het agrarisch inkomen was gereduceerd tot circa 5% en dit is sindsdien zo gebleven.

Het is niet zo dat overeenkomstige gronden gelijke pachtprizen kennen bij gelijke rentabiliteit. Verschillen in rentabiliteit voeren niet tot verschillen in pachtprizen. Hierbij leven oude ideeën voort. Zandgronden zijn arm, kleigronden zijn rijk en de boeren erop ook!

Het pachtareaal is geen constant gegeven zoals in Frankrijk, het loopt in Nederland terug, net zoals in Engeland. Het verschilt wat, afhankelijk van het type verpachter. Dit ontstaat vooral door de zogenaamde pachtdruk en de toename daarvan in de jaren tachtig. Er wordt door de diverse partijen per saldo meer verkocht aan eigenaar-gebruikers dan aangekocht om te gaan verpachten. Ouders, schoonouders en familie omzeilen de Pachtwet door maatschapcontracten aan te gaan in plaats van pachtcontracten. De domeinen en institutionele beleggers kiezen nogal eens de erfpacht voor 26 jaar of meer als uitweg. Het afstoten en omzeilen samen verklaren de teruggang van de pacht. Op zichzelf is ontpachting geen nieuw of verontrustend verschijnsel. Het is alleen onjuist dat door de wettelijke bepalingen een goede rechtsvorm van grondgebruik wordt weggedrukt. Door de overmatig grondige regeling voor de zittende pachters neemt het pachtareaal af. De continuatie, het conservatieve pacht prijsbeleid en het uitvoeren van art. 56c van de Pachtwet in de praktijk veroorzaakt namelijk de ontpachting. Daarnaast voert ze tot zwarte pacht, hetgeen niet bevorderlijk is voor de rechtsorde. Het is wel de bedoeling geweest dat de Pachtwet de structuur van de landbouw zou verbeteren. Door de rigoureuze bescherming van de zittende pachters, ongeacht hun bedrijfs-grootte of verkaveling, moet het eerder een remmend effect op de structurele ontwikkeling zijn geweest. De grond kwam per saldo niet terecht bij de beste ondernemers. Men zou de strikte continuatie- en voorkeursrechten toch hebben kunnen onthouden aan de structureel slechte bedrijven? De Pachtwet moet toch niet krampachtig in stand houden wat elders door de overheid tegengegaan wordt?

Het effect van het beleid op het rendement van de verpachter is nogal genuanceerd. Het directe rendement is door de lage pachtnormen vrij gering, in de orde van grootte van 1 à 1,5%. Dit is onbevredigend voor de kleinere

particuliere verpachters die weinig andere inkomensbronnen hebben. Uit financiële moeilijkheden besluiten deze vaak verpachte grond af te stoten. Voor de lange termijn is het rendement door de trendmatig stijgende grondprijzen echter niet laag. Men kan dit echter alleen realiseren door verkoop. Het is daardoor te begrijpen dat particuliere beleggers dit nogal eens doen, vooral als de boerderij pachtvrij komt.

Het rendement van beleggen in grond is duidelijk hoger dan van beleggen in staatsobligaties. Dit geldt dus zowel voor verpachters als voor eigencrfde boeren. Dat zoveel boeren eigenaar worden komt niet alleen door de voorkeur voor eigendom, maar ook doordat grond een goede belegging is. Alleen is het wel riskant dat onze boeren zo'n groot deel van hun vermogen in één beleggingstype steken. Het geeft ook nogal problemen in de sfeer van het erfrecht. Het behoort tot de minder juiste praktijken om gezinsleden de facto voor een aanzienlijk deel te onterven door het aangaan van pachtcontracten of maatschapcontracten.

Verbeteringen en modernisering van het pachtwezen

Verbeteringen van de pachtwetgeving zijn herhaaldelijk bepleit en ook zijn wel kleine wetswijzigingen doorgevoerd. Het werd in de jaren zestig al ingezien dat teruggang van de pacht door de wetgeving zelf een slechte zaak was en maatregelen tot modernisering van de pacht werden door De Hoogh reeds bepleit in 1968 (Silvis, 1990). Deze maatregelen zouden aanpassing inhouden van de pachtnormen en van de zekerheidsrechten uit de Pachtwet. Dit soort voorstellen bracht de pachtersorganisaties op de been en uiteindelijk is er ook niets van gekomen. De teruggang van de pacht werd namelijk al in 1963 in de Pachtwet ingebakken door de bijzondere regeling van het voorkeursrecht, zelfs aanzienlijke verhoging van de pachtnorm tot 200% toe — iets waaraan De Hoogh zeker niet gedacht zal hebben — zou per saldo geen soelaas hebben geboden. Er zijn dan wel minder verkopers, maar de tendens tot verkoop blijft groter dan van aankoop van grond om te gaan verpachten. Afschaffen van de wachttermijn, respectievelijk van het voorkeursrecht, zou effectiever zijn. Voorstellen tot beperking van de wachttermijn zijn echter op niets uitgelopen. Andere modernisering en de lange pacht en de loopbaanpacht, waarbij de eigenaar na afloop van een lange termijn weer de volledige beschikking krijgt over de grond. Dit zijn mogelijkheden die in België en Frankrijk al bestaan en in Engeland bepleit worden door een deel van de pachters.

Voor los land bestaat er juist behoefte aan korte-termijnregelingen. Ook hier is veel over gepraat, maar in feite niets gedaan. Voor de moderne landbouw die af wil van overmatig bestrijdingsmiddelengebruik zou echter een goede regeling van de los land pacht welkom zijn. Nu behelpt men zich uitstekend door de bepalingen van de Pachtwet te negeren. Een modernisering van de zakenrechtelijke sfeer is inmiddels doorgevoerd. De Pachtwet laat in art. 59 namelijk een opening: erfpachtcontracten voor 25 of meer jaren vallen niet

onder de bepalingen van de wet en men kan dan dus vrijelijk de canon en andere rechten overeenkomen. Dit gebeurt nu zowel bij domeinen als bij institutionele beleggers, terwijl Fagoed zelfs daarin gespecialiseerd is. Ergens tussen de 2,5 en 3% van het areaal valt onder deze regeling. De Pachtwet heeft zich blind gestaard op het agrarisch gebruik van de grond — het gebruik voor natuur- en milieubehoud valt buiten haar aandacht — en dat is zelfs met het tot stand brengen van contracten tot beheer van de grond niet afdoende te corrigeren, integendeel. De verbetering en modernisering van de Pachtwet is moeilijk te realiseren door de kortzichtigheid en het eigen belang van vele betrokkenen. Hierbij gaat het niet alleen om pachters, zoals men misschien zou denken, neen, de meest formidabele opposenten zijn erfpachters van de domeingronden en eigenaren in diverse streken, vooral in verband met fiscale regelingen die gebaseerd zijn op de "verpachte waarde". Ook is er nogal wat verschil van mening over de beste verbetering van de Pachtwet. Wat heeft nu de voorkeur? Verlaging van de vermogensbelasting voor verpachte objecten, verhoging en modernisering van de pachtnormen (zaken die buiten de Pachtwet om kunnen worden geregeld) of moet de Pachtwet aangepast: wachttermijn, voorkeursrecht, continuatie, pachtoverneming beperken? Moet de domeingrond afgestoten worden en verkocht aan de pachters of ook aan anderen, bijvoorbeeld institutionele beleggers?

Het is een onderwerp waarbij het eigenbelang en waardeoordelen (ideologie) volop kans krijgen. Voor de wetgever blijft mijns inziens de vraag of een regeling van de pacht beslist nodig blijft. Het gaat dan om de vraag of er anders een sociale misstand dreigt te ontstaan en dit valt tegenwoordig te betwijfelen. Men mag daarbij ook naar andere EG-landen kijken en zo de betrekkelijkheid van een aantal regelingen zien. Wetgeving is en blijft echter politiek en dat is toch iets anders dan economie.

Voor een goed begrip van de pachtpolitiek in Nederland is het van belang in te zien dat er een grote diversiteit aan belanghebbenden is, zowel aan de verpachterskant als aan de pachterskant. Het is bepaald niet zo dat er sprake zou zijn van twee monolitische blokken die elkaar te vuur en te zwaard bestrijden. Het is zelfs opvallend hoe zwak georganiseerd en vertegenwoordigd de eigenaren zijn. Er is geen sprake van een blok. Men heeft de domeinen, de stad Kampen, institutionele beleggers, particuliere beleggers uit het buitenland en uit Nederland. Dit zijn soms boeren of pas afgevoelde boerenfamilies, soms al van oudsher verpachtende adellijke families. Men heeft er kleine en grote onder, die er van willen leven en voor wie de geldelijke ontvangsten op korte termijn geen rol spelen. Er zijn eigenaren waarvoor inderdaad de landbouwgrond belangrijk is, maar niet voor allen is dat zo. Het kan vooral gaan om bos of buitenplaats of kasteel en soms juist om de behoefte zelf de landbouw te beoefenen. Men heeft eigenaren die er eigenlijk vanaf willen en ook die uiterst sterke affectiewaarde hebben. Dit uit zich ook in de diverse verenigingen en stichtingen waarin een deel van de eigenaren is vertegenwoordigd. Ze werken matig samen en hebben slechts hier en daar formeel een vertegenwoordiger, bijvoorbeeld al jaren ondervertegenwoordigd in de Commissie van Advies voor

het grond- en pacht prijspeil (art. 3 van de Pachtwet). Nu is deze aangevuld door een vertegenwoordiger van de Stichting voor Agrarisch Vastgoed, waarin de institutionele beleggers sinds kort dicht bij elkaar proberen te komen. De pachters en — merkwaardig genoeg — de eigenerfde boeren hebben een opvallende invloed, niet alleen via het Landbouwschap in het algemeen, maar ook via die Commissie van Advies. Behalve op het stuk van koopprijsbeheersing zijn de pachters en eigenaar-boeren het meestal wel eens of maken de eigenaar-boeren geen bezwaar. Dit betekent dat de pachters een grote invloed hebben en daarvan speciaal de pachters (en niet te vergeten de erfpachters) van domeingronden. De gewone pachters van de oude gronden, die soms ook gedeeltelijk eigenaren zijn, staan er meestal veel lauwer tegenover.

Opvallend genoeg ontbreken jonge boeren en aspirant-pachters en om hen draait juist een deel van de problemen: hoe zullen zij in de toekomst (het best) aan een bedrijf kunnen komen? De rol van het ministerie van LNV (respectievelijk Financiën) is niet al te duidelijk. Er is wel getracht via wat hogere pachtnormen en pachtdifferentiatie tot een verbetering te komen, maar dit leidde tot niets. Ook een interdepartementale commissie heeft zich bezig gehouden met liberalisering van de pachtwetgeving, maar verder dan de adviseringsfase is dit niet gekomen. De krachten zijn ten dele eigenbelang ten aanzien van kleine voor- en nadelen (pachtprijzen, vermogensbelasting), angst voor onzekerheid en verouderde waardeoordelen en niet te vergeten oud zeer en persoonlijke grieven. Men heeft niet in de gaten dat belanghebbenden te dicht op de wetgever zitten en voorstellen gemakkelijk ergens blijven steken, als een dolfin in een hangnet. Men zou hier meer ruimte moeten geven, omdat er weinig voor nodig is om de institutionele beleggers voorgoed van zich te vervreemden. Het valt verder moeilijk in te zien waarom de staat der Nederlanden een zo groot pachtareaal in stand moet houden en waarom veel particulieren niet een eenvoudiger belegging zoeken. Doen ze dit, dan valt het doek over de pacht. Het is de vraag of het zover zal komen en of men dat eigenlijk wel zou willen.

Literatuur

- Hoogh, J. de, *Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland*, Wageningen, 1959.
- 'Kabinetsstandpunt omtrent het Rapport Heroverweging Pachtwetgeving' (brief aan Tweede kamer, d.d. 10 oktober 1990).
- Noort, P.C. van den, *Landbouw en algemeen belang*, LU Wageningen, september 1990.
- Noort, P.C. van den (red.), *De wijsheid in pacht*, De Bilt, 1990.
- Pen, J. 'Het Pachtbeleid, controversen en compromissen', in: *Het aardige van de economie*, Utrecht, 1962, p. 203—222.
- Silvis, H.J. (red.), *Beschouwingen van Jerrie de Hoogh over landbouweconomie en landbouwpolitiek*, LU Wageningen, mei 1990.
- Veerman, C.P., *Grond en grondprijs*, Wageningen, 1983.

Boerderijverplaatsing in landinrichtingsprojecten

Adri van den Brink

Inleiding

Een van de thema's die regelmatig terugkeren in het werk van De Hoogh is de aanpassing van de agrarische structuur aan de veranderende technische en economische omstandigheden. Deze is nodig om technische vernieuwingen in de landbouw aan te kunnen wenden ter verhoging van de produktiviteit. De overheid speelt in dit aanpassingsproces vanouds een belangrijke rol door het voeren van landbouwstructuurbeleid. De Hoogh (1988, 8) merkt in dit verband op dat de aanpassing van de sterk historisch bepaalde gebruiksindeling van de grond aan nieuwe gebruikswensen, alleen mogelijk is door een collectieve aanpak, omdat dergelijke ingrepen buiten de macht van de individuele grondgebruikers liggen. Bij landinrichting staat deze collectieve aanpak voorop. Met dit instrument kunnen in projectverband maatregelen worden genomen ter verbetering van de agrarische bedrijfsstructuur in een bepaald gebied. Onder andere bestaat de mogelijkheid tot het verplaatsen van landbouwbedrijven, een maatregel die deel uitmaakt van de hervorkaveling van de in het landinrichtingsgebied opgenomen gronden. De verplaatsingen vinden plaats op basis van vrijwilligheid.

Boerderijverplaatsing in het kader van landinrichting draagt bij aan de modernisering van de landbouw, omdat nieuwe bedrijfsgebouwen moeten worden gebouwd en ingericht. De bedrijven die niet verplaatsen, dienen voordeel te hebben dank zij een betere verkaveling (meer grond bij huis). In de meeste gevallen leidt dit eveneens tot modernisering van de bedrijfsgebouwen. Daarnaast worden met boerderijverplaatsing in toenemende mate ook andere dan agrarische belangen gediend, zoals die van natuur en landschap. Het recent geformuleerde overheidsbeleid voor het landelijk gebied geeft aanleiding tot de veronderstelling dat, waar het gaat om de keuze van voor verplaatsing in aanmerking komende bedrijven, het gewicht van deze andere belangen verder zal groeien. Naar aanleiding hiervan wordt in deze bijdrage de boerderijverplaatsing nader onder de loep genomen, zowel het ontstaan van de maatregel als de ontwikkeling en het perspectief ervan.

Ontstaan

De regeling voor boerderijverplaatsing ontstond in het begin van de jaren vijftig. Zij kwam voort uit politieke discussies over de taak van de overheid op het gebied van de boerderijbouw, waaronder de herbouw van door oorlogsgeveel vernielde boerderijen. In de oorlogsjaren berustte de zorg voor de herbouw van boerderijen bij het ministerie van Landbouw. In 1945 werd deze

taak ondergebracht bij het nieuwe ministerie van Wederopbouw. Om de herbouw te stimuleren werd een aparte financiële regeling in het leven geroepen. Daarnaast bemoeide Wederopbouw zich met de nieuwbouw van boerderijen, omdat de schaarste aan materialen en arbeidskrachten een efficiënt gebruik van de beschikbare bouwcapaciteit vereiste. Deze bemoeienis beperkte zich tot het toewijzen en verdelen van een bouwcontingent; financiële steun werd niet gegeven. Een deel van de Tweede Kamer had met deze situatie geen vrede¹. Men drong er bij de regering op aan meer te doen, met name voor de bouw van boerderijen in nieuw ontgonnen gebieden. Daarbij ging het om de ontginningen die onder verantwoordelijkheid van de Dienst Uitvoering Werken en/of de Cultuurtechnische Dienst (CD) werden uitgevoerd in het kader van de werkverruiming.

De politieke druk voor het geven van steun werd niet in het minst ingegeven door de gang van zaken bij de kolonisatie van staatsontginningen als het Land van Vollenhove en de Noordoostpolder. De kosten van de boerderijbouw op deze domeingronden werden namelijk volledig gedragen door het rijk (Financiën). De protagonist in de Kamer was de KVP-er W.J. Drosen, die verschillende functies had op landbouwgebied. Wonend in Roermond kende hij de ontginningen, met name die in de Peel, van nabij. Lagen de staatsontginningen hoofdzakelijk in het noorden en midden van het land, de andere, niet in handen van de staat zijnde ontginningen, lagen in het zuiden. Met zijn pleidooien voor een gelijke behandeling van de ontginningen lijkt Drosen dan ook mede de zuidelijke landbouw te hebben willen stimuleren.

In 1950 kwam de minister van Wederopbouw aan de wens vanuit de Kamer tegemoet door de al bestaande financieringsregeling voor woningbouw ook van toepassing te verklaren op het woongedeelte van boerderijen. Daarnaast verklaarde minister Mansholt zich bereid in bepaalde gevallen de onrendabele kosten van het bedrijfs gedeelte van de te bouwen boerderijen te subsidiëren. De minister had daarbij niet alleen de grotere ontginningen op het oog, maar ook de ruilverkavelingsgebieden. De desbetreffende subsidieregeling kwam in het voorjaar van 1951 gereed.²

Proefobject voor de nieuwe regeling was de ontginning Vredepeel in de gemeente Venray. Voor de bouw van ruim veertig boerderijen op dit object had de gemeente een subsidieaanvraag bij Landbouw ingediend. Het subsidiëren van Vredepeel stuitte evenwel op bezwaren van minister Liefstinck van Financiën, die bang was dat er een precedent zou worden geschapen voor het subsidiëren van winkels, industriehallen en andere bedrijfspanden. Liefstinck voelde bovendien weinig voor subsidies; in plaats daarvan wilde hij wel akkoord gaan met steun in de vorm van kredietverschaffing. Mansholt op zijn beurt wees dit af. In het begin van de jaren twintig had al zo'n regeling bestaan voor de bouw van boerderijen op ontginningsgronden, en het effect daarvan was gering geweest (vgl. Bordewijk, 1938, 324). Mansholt wist Liefstinck te overtuigen van de voordelen van de nieuwe regeling, wat hem overigens nog wel enige moeite kostte. Pas in oktober 1952 kon de ministerraad de tussen beide bewindslieden gemaakte afspraken bezegelen en werd de regeling van

kracht.³

Het doel van de regeling was het bevorderen van de bouw van nieuwe boerderijen in 'te ontsluiten gebieden, uitgezonderd de inpolderingen in de voormalige Zuiderzee'. Tot deze gebieden behoorden, zoals hierboven al bleek, naast de ontginningen ook de ruilverkavelingen. De politieke druk vanuit de Kamer had, zeker in eerste aanleg, alleen betrekking op het verschil in behandeling van de ontginningen op het punt van boerderijbouw. Het idee om ook in ruilverkavelingen boerderijbouw te subsidiëren kwam uit de koker van de CD. In de Betuwse ruilverkaveling Hedel-Ammerzoden namelijk waren tegen het einde van de jaren veertig reeds gunstige ervaringen met boerderijverplaatsing opgedaan door boerderijen die door oorlogsgeweld waren vernield, op een andere dan de oorspronkelijke plaats te herbouwen. Voor Mansholt waren deze ervaringen aanleiding de werkingssfeer van de door de Kamer gewenste regeling uit te breiden met ruilverkavelingsgebieden. Dit had vooral betekenis gezien de in die tijd sterk toenemende behoefte aan ruilverkaveling, terwijl de mogelijkheden voor ontginning, vooral door het groeiend verzet ertegen, snel afnamen.

Het doel van boerderijverplaatsing hing nauw samen met de algemene doelstellingen van het landbouwbeleid in die tijd, namelijk produktieverhoging en kostprijsverlaging. Produktieverhoging kon worden bereikt door intensivering van het grondgebruik. Omdat gronden, binnen zekere grenzen, intensiever werden gebruikt naarmate zij een gunstiger ligging hadden ten opzichte van de bedrijfsgebouwen, zou de opbrengst van gronden op grote afstand van de bestaande bedrijfsgebouwen in een gebied aanzienlijk kunnen toenemen indien deze afstand werd verkort door ter plekke nieuwe boerderijen te bouwen. Dit gold zowel voor ontginningscomplexen als voor delen van verschillende ruilverkavelingen, met name de ruilverkavelingen in gebieden met plaatselijk geconcentreerde bebouwing (streekdorpen, oeverwallen langs de rivieren). De boerderijbouw droeg niet alleen bij tot produktieverhoging, maar ook tot kostprijsverlaging door afstandsverkorting en minder versnippering van de grond. Het rendement van de investeringen in ontginning en ruilverkaveling zou derhalve belangrijk kunnen toenemen. Dat ondanks deze voordelen toch subsidies nodig waren om boeren bereid te vinden hun bedrijf te verplaatsen, had onder andere te maken met de beheersing van koop- en pachtprizen ingevolge de Wet op de vervreemding van landbouwgronden. Hierdoor was voor de eigenaar-verpachter een flink deel van de investeringen in feite onrendabel. Ook de cultuurtechnische werken werden in die tijd mede op grond van dit motief gesubsidieerd (De Hoogh, 1959, 103; Van den Brink, 1990, 209–210).

Ontwikkeling

Op basis van deze, overigens herhaaldelijk gewijzigde regeling zijn in de loop der jaren vele honderden nieuwe boerderijen gebouwd. Dit betrof

hoofdzakelijk melkveehouderijbedrijven.⁴ Het overgrote deel van de verplaatsingen kwam in ruilverkavelingen tot stand. De bouw van boerderijen op ontginningsgronden was naar verhouding niet erg omvangrijk; na de ontginningsstop van 1961 verviel uiteraard deze categorie. De boerderijverplaatsing in ruilverkavelingsverband veranderde van een eerst nog betrekkelijk op zichzelf staande maatregel in een wezenlijk onderdeel van het op te stellen ruilverkavelingsplan. Daarbij behield de ruilverkaveling haar betekenis als instrument voor de uitvoering van het landbouwstructuurbeleid. Als extra stimulans voor de modernisering van de landbouw is in het begin van de jaren zestig in ruilverkavelingen bovendien de mogelijkheid geopend gronden aan te kopen voor bedrijfsvergroting in samenhang met verplaatsing. Ook is in ruilverkavelingen, naast verplaatsing, opschuiving geïntroduceerd (verplaatsing naar reeds bestaande bedrijfsgebouwen).

Van belang is verder dat de doelstelling van boerderijverplaatsing geleidelijk breder werd. De maatregel bleef primair gericht op het verbeteren van de agrarische bedrijfsstructuur, terwijl neven doelstellingen zijn toegevoegd. Een daarvan is het verbeteren van de verkeersveiligheid, met name door het opheffen van particuliere, niet-beveiligde spoorwegovergangen. Verbreding van de doelstelling trad ook op toen — in het midden van de jaren zeventig — de boerderijverplaatsing mede dienstbaar werd gemaakt aan het verbeteren van de woonomstandigheden in de dorpen. Het gaat hierbij om het verplaatsen van in de dorpen gelegen boerderijen met (stank)hinder voor hun omgeving en geringe ontwikkelingsmogelijkheden. Korte tijd heeft ook de mogelijkheid bestaan verplaatsingen buiten ruilverkavelingen te subsidiëren; de desbetreffende regeling is wegens bezuinigingen op het landinrichtingsbudget in 1980 geschorst. Van meer recente datum ten slotte is de betekenis van boerderijverplaatsing voor het realiseren van doelstellingen op het gebied van natuur en landschap, zoals het vrijmaken van reservaatgronden. Tegenwoordig moet de verplaatsing, om voor subsidie in aanmerking te komen, in belangrijke mate bijdragen aan de verbetering van de verkaveling. Het begrip verkaveling heeft hier een brede betekenis; het heeft niet alleen betrekking op het agrarisch grondgebruik, maar ook op gronden met natuurwaarden.

Boerderijverplaatsing kan behalve positieve ook negatieve effecten hebben op natuur en landschap. Dit komt doordat verplaatsingen overwegend plaatsvinden van 'overvraagde' naar 'ondervraagde' gebieden. Overvraagde gebieden zijn die delen van het landinrichtingsgebied waarvoor geldt dat de totale vraag van eigenaren en gebruikers naar toedeling van grond groter is dan de oppervlakte van het gebied (het aanbod). Dit betekent dat niet alle toedelingswensen gehonoreerd kunnen worden. Voor ondervraagde gebieden geldt het omgekeerde. Door boerderijverplaatsing wordt een deel van de toedelingswensen uit een overvraagd gebied overgeheveld naar een ondervraagd gebied. In feite zijn de ondervraagde gebieden dezelfde als de te ontsluiten gebieden uit de begintijd van de regeling; om een boerderij naar een ondervraagd gebied te verplaatsen moet niet zelden een insteekweg worden aangelegd. Vaak zijn het juist ook de gebieden met een extensiever agrarisch grondgebruik en hoge

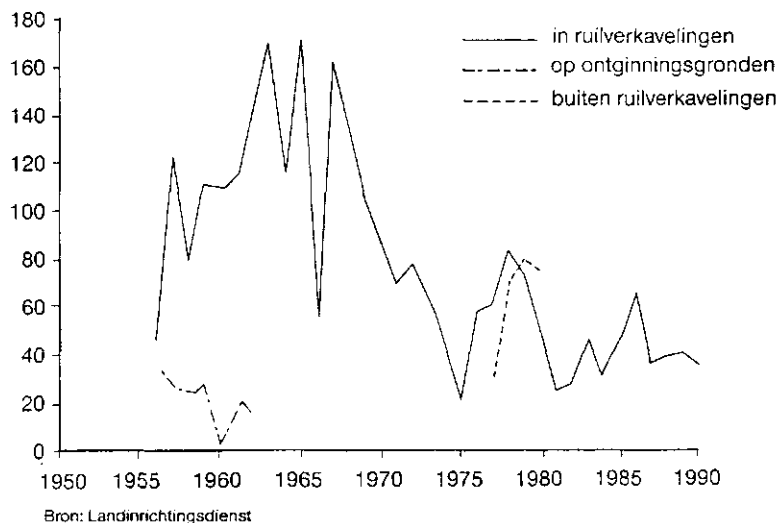
natuur- en landschapswaarden. Boerderijbouw in deze gebieden leidt tot een intensiever grondgebruik, met negatieve effecten op vooral graslandvegetaties en weidevogels. De landschapsecologische verschillen in het landinrichtingsgebied zullen daardoor afnemen (vgl. Veen, 1990, 65–82).

Om die reden komen sinds 1988 verplaatsingen buiten gebieden met een opstreckende verkaveling niet meer voor subsidie in aanmerking wanneer natuur en/of landschap daarvan nadeel ondervinden. Sinds kort bestaat in bepaalde gevallen ook de mogelijkheid van uitplaatsing, dat wil zeggen gesubsidieerde boerderijverplaatsing naar vestigingsgebieden buiten het landinrichtingsgebied. Op die manier kan de verkaveling worden verbeterd zonder schade te doen aan natuur en landschap.

Volgens de nu geldende regeling kan in de verplaatsingskosten een subsidie van 40% van vastgestelde normbedragen worden gegeven. De hoogte van de normbedragen is afhankelijk van de bedrijfsoppervlakte. Verder kunnen de verplaatsters aanspraak maken op een extra melkquotum tot eenderde van het quotum dat ze al hebben, met een maximum van 100.000 kg extra. De verplaatste boerderijen worden aangesloten op het waterleiding- en elektriciteitsnet. Daarnaast kan een bijdrage worden geleverd in de aanlegkosten van riolering, mits de gemeente bereid is deze aan te leggen. De riolering is bedoeld voor de afvoer van was- en spoelwater dat vrijkomt bij de reiniging van melkinstallaties en dat anders samen met de mest over het land wordt uitgereden. Hierdoor worden geen nieuwe milieubelastingen gecreëerd die leiden tot achteruitgang van de milieukwaliteit.

Stand van zaken

In figuur 1 is het verloop weergegeven van de jaarlijks in de periode 1956–1990 binnen en buiten ruilverkavelingen en op ontginningsgronden gebouwde boerderijen. Voor de jaren 1953–1955 ontbreken vergelijkbare gegevens. Uit de figuur blijkt dat de regeling in een behoefte voorzag. Vanaf het begin nam het aantal verplaatsingen in ruilverkavelingsverband sterk toe en bereikte zijn piek in de eerste helft van de jaren zestig om daarna weer snel te dalen. De behoefte was vooral groot in de 'te ontsluiten gebieden', zoals het rivierengebied, waar in de loop van de jaren vijftig tal van ruilverkavelingen in uitvoering werden genomen. In het kader van deze ruilverkavelingen zijn vele tientallen boerderijen verplaatst naar de vanouds slecht ontsloten komgronden (Greve, 1988). De daling van het jaarlijks aantal verplaatsingen vanaf het midden van de jaren zestig had deels als oorzaak dat deze ruilverkavelingen gereed kwamen. Een andere oorzaak was de ontwikkeling in de landbouw zelf. De expanderende bewerkingscapaciteit per man openbaarde zich in een drang naar oppervlaktevergroting van de bedrijven. Daarnaast leidde het structurele aanpassingsproces van de landbouw tot een sterke vermindering van het aantal bedrijven. Hierdoor kon met minder verplaatsingen worden volstaan.



Figuur 1 Verloop van het aantal boerderijverplaatsingen, 1956—1990

Figuur 1 laat ook grote schommelingen zien in het jaarlijks aantal verplaatsingen. Deze schommelingen hebben onder andere te maken met de verwachtingen van kandidaat-verplaatsters ten aanzien van het rendement van verplaatsing, mede in het licht van de bijdrage van de overheid en de economische situatie in de landbouw. In het begin van de jaren zeventig bijvoorbeeld bleek de op dat moment bestaande subsidie- en financieringsregeling, die reeds van 1958 dateerde, niet meer te voldoen. Het jaarlijks aantal verplaatsingen daalde in die periode scherp. Dit werd versterkt door de afwachtende houding die veel kandidaat-verplaatsters innamen, omdat zij van de nieuwe regeling die in voorbereiding was, meer verwachtten dan van de oude. Nadat de nieuwe regeling in 1976 van kracht was geworden, herstelde het jaarlijks aantal verplaatsingen zich weer. De daling van het aantal verplaatsingen vanaf 1978 op haar beurt had vooral te maken met de verslechtering van de economische situatie in die tijd, waardoor boeren minder geneigd waren tot het nemen van omvangrijke investeringsbeslissingen. De laatste jaren bedraagt het aantal verplaatsingen gemiddeld zo'n veertig per jaar.

Van de mogelijkheid van oppervlaktevergroting wordt op ruime schaal gebruik gemaakt. De regeling schrijft voor dat de subsidie slechts kan worden toegekend indien het betrokken bedrijf na verplaatsing een oppervlakte heeft van ten minste 25 ha. Om hieraan te kunnen voldoen is in een aantal gevallen vergroting noodzakelijk. De vergroting dient ook als stimulans voor het moderniseren van de bedrijfsvoering en om de verplaatsing voldoende rendabel te maken.

Tabel 1 geeft de frequentieverdeling van de oppervlaktevergroting van de in

totaal 711 boerderijen die sinds 1976 zijn verplaatst. Het blijkt dat slechts in 16% van de gevallen vergroting achterwege bleef. Tweederde van de bedrijven werd met ten minste 5 ha vergroot en ruim een kwart met meer dan 10 ha. Hierbij moet worden opgemerkt dat de laatste jaren de mogelijke vergroting is beperkt tot maximaal 10 ha. De gemiddelde oppervlakte van alle bedrijven was 25,5 ha voor en 32,7 ha na verplaatsing, een gemiddelde vergroting derhalve met 7,2 ha.

Tabel 1 Verdeling van de verplaatste boerderijen naar oppervlaktevergroting, 1976–1990

Verplaatste bedrijven	Geen vergroting	Oppervlaktevergroting in ha					Totaal
		0–5	5–10	10–15	15–20	> 20	
Aantal	114	119	274	116	68	20	711
In procenten	16	17	38	16	10	3	100

Bron: Landinrichtingsdienst

In de praktijk blijkt ongeveer 80% van het aantal verplaatsingen met rijksbijdrage dat in de landinrichtingsplannen is voorzien, ook daadwerkelijk te worden gerealiseerd. Dat de overige 20% niet tot stand komen, heeft verschillende oorzaken. De belangrijkste zijn:

- Door de autonome daling van het aantal bedrijven is soms een in het landinrichtingsplan opgenomen verplaatsing niet meer nodig. Dit kan zich voordoen wanneer tijdens de eerste jaren van de uitvoering van het landinrichtingsplan één of meer bedrijven ophouden te bestaan in een overvraagd gebied. Daardoor komt ruimte vrij voor het honoreren van de toedelingswensen in dit gebied door middel van grondruil (d.w.z. zonder boerderijverplaatsing).
- De hoge investeringen van mogelijke verplaatsters in de modernisering van hun bedrijf, bijvoorbeeld de bouw van een ligboxenstal, waardoor het aan het landbouwkundig gebruik onttrekken van de 'oude bedrijfsgebouwen' (een der voorwaarden voor subsidiëring) kapitaalvernietiging tot gevolg zou hebben.
- Bedrijfsverplaatsing door individuele agrariërs op eigen initiatief (zonder rijksbijdrage).

De onderschrijding van het aantal verplaatsingen in een landinrichtingsproject betekent in beginsel dat de doelstellingen van het betrokken plan onvolledig kunnen worden gerealiseerd. In de praktijk blijkt dit slechts bij een klein deel van de projecten het geval te zijn. Dat komt doordat de oppervlakte van de verplaatste bedrijven over het algemeen groter is dan de oppervlakte waarvan bij het opstellen van het plan was uitgegaan.

Effecten en kosten

Bij de voorbereiding van een landinrichtingsplan worden de effecten van de voorgenomen investeringen bepaald. Enerzijds komt dit de kwaliteit van de planvorming ten goede, anderzijds dient deze evaluatie als hulpmiddel bij het nemen van beleidsbeslissingen over het plan. De effecten worden ingedeeld in economische effecten, effecten op natuur en landschap, sociale effecten en effecten op de milieukwaliteit. Ook de effecten van boerderijverplaatsing kunnen op deze manier worden ingedeeld. Of, en zo ja in welke mate de effecten optreden is afhankelijk van de concrete situatie waarin tot verplaatsing wordt overgegaan. Om hierin goed inzicht te krijgen, zijn analyses nodig op projectniveau.

Wat betreft de economische effecten van boerderijverplaatsing kan in algemene zin worden opgemerkt, dat deze effecten tot uitdrukking komen in baten voor de landbouw in het landinrichtingsgebied. Deze baten bestaan uit:

- hogere arbeidsopbrengsten door modernisering (nieuwbouw van de verplaatste bedrijven);
- baten door verbetering van de verkaveling voor zowel de verplaatste als de niet-verplaatste bedrijven. Deze baten vloeien voort uit minder kavels per bedrijf, een groter percentage huiskavel en afstandsverkorting (grond dichter bij huis).

De baten staan tegenover de kosten van de verplaatsing. Deze zijn het totaal van de kosten voor de betrokken boer en de kosten voor de samenleving (de te verlenen subsidies). Het gaat om de kosten van:

- de gebouwen voor huisvesting van melk- en jongvee en voor werktuigenberging;
- de inrichting van de gebouwen;
- mestopslag, voeropslag en erfverharding;
- erfbeplanting en nutsvoorzieningen;
- kavelaanvaardingswerken en ontsluiting.

Uit de gegevens betreffende baten en kosten kan worden berekend of de verplaatsing rendabel is. Dit is een criterium voor het al of niet verlenen van een rijksbijdrage. Het rendement blijkt in de praktijk nogal gevoelig te zijn voor wijzigingen aan met name de kostenkant. In het algemeen kan worden gesteld dat het rendement voldoende is (d.i. $> 6\%$ interne rentevoet) indien meer bedrijven profiteren van de verplaatsing en de investeringen in ontsluiting gering zijn.

Indien een verplaatsing primair niet-agrarische belangen dient, kan een rendementsberekening achterwege blijven. In die gevallen is er geen sprake van landbouwkundige investeringen. De baten c.q. effecten die met de verplaatsing worden beoogd, hebben primair betrekking op natuur en milieu. Dergelijke effecten zijn niet in geld waardeerbaar; ze worden daarom kwalitatief bepaald. Wel moet voor de beleidsafweging zoveel mogelijk de kosteneffectiviteit van de

beoogde verplaatsing worden aangegeven.

Perspectief

In het voorgaande kwam naar voren dat de doelstelling van boerderijverplaatsing in landinrichtingsprojecten in de loop de jaren geleidelijk breder is geworden. Het gaat niet meer primair om structuurverbetering voor de landbouw; andere dan agrarische belangen kunnen evenzeer met verplaatsing gebaat zijn. Uitgangspunt is dat de verplaatsing in belangrijke mate bijdraagt aan de verbetering van de verkaveling, waarbij het begrip verkaveling een brede betekenis heeft. Dit accent op verkaveling houdt in dat er ruiling van grond dient plaats te vinden in samenhang met de verplaatsing, wil de verplaatsing voor subsidie in aanmerking komen. Het gaat bij verplaatsing niet om grondverwerving, ook niet in het geval van uitplaatsing.

In het recente rijksbeleid voor het landelijk gebied wordt het verplaatsen van landbouwbedrijven gezien als een van de instrumenten om de doelstellingen van het beleid te realiseren. Daarbij gaat het vooral om doelstellingen op het gebied van het milieubeleid. Een voorbeeld hiervan is het objectgerichte ammoniakbeleid, dat tot doel heeft een hoge ammoniakdepositie nabij een verzuringsgevoelig bos of natuurgebied versneld terug te dringen. Een plan van aanpak voor dit beleid is in voorbereiding⁵. Bedrijfsverplaatsing kan mogelijk ook aan de orde zijn voor het ontlasten van veehouderij-intensieve gebieden. Dit is nog onderwerp van studie. Op dergelijke verplaatsingen is de regeling zoals die in landinrichtingsprojecten geldt, niet van toepassing. Dit neemt niet weg dat dergelijke verplaatsingen ook in landinrichtingsverband mogelijk zijn, aangezien landinrichting een geschikt instrument is voor het uitvoeren van gebiedsgericht milieubeleid (Van den Brink, 1991).

Voor de verplaatsingsregeling in landinrichtingsprojecten geldt dat een verdere verschuiving in de richting van niet-agrarische doeleinden in de rede ligt. Dit heeft voor een deel te maken met het groeiend gewicht van deze doeleinden bij landinrichting. Daarnaast zal naar verwachting de behoefte aan verplaatsing voor het verbeteren van de agrarische structuur minder worden indien in de komende jaren een versnelde bedrijfsbeëindiging plaatsvindt vanwege ontwikkelingen op het gebied van het markt- en prijsbeleid en vanwege de wet- en regelgeving op milieugebied. Bij een kleiner aantal bedrijven kunnen de toedelingswensen over het algemeen door middel van grondruil worden gehonoreerd. Van de niet-agrarische doeleinden heeft vooral het realiseren van de ecologische hoofdstructuur volgens het Natuurbeleidsplan prioriteit. In de komende jaren zal een substantieel deel van het landinrichtingsbudget voor dit doel worden aangewend. Boerderijverplaatsing kan daarbij een nuttige functie vervullen, omdat daarmee gronden kunnen worden vrijgemaakt voor reservaatvorming of natuurontwikkeling. Dit draagt bij aan het bereiken van de gewenste milieukwaliteit in deze gebieden.

Noten

1. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1949—1950, p. 1157—1158 en 1166—1169.
2. Brief van 4 april 1951 van de directeur van de Cultuurtechnische Dienst aan de minister van Landbouw — archief Landinrichtingsdienst, 3.29 (07.85). De subsidies voor het bedrijfsgedeelte van de in aanmerking komende bedrijven kwamen ten laste van de Cultuurtechnische Dienst, die ook de totale subsidie zou uitkeren, waarna de subsidie voor het woongedeelte met Wederopbouw zou worden verrekend.
3. Zie de brieven van 11 februari 1952 (Mansholt aan Liefstinck) en 26 mei 1952 (Liefstinck aan Mansholt), alsmede de desbetreffende nota voor de ministerraad — archief Landinrichtingsdienst, 3.29 (07.85).
Op de landbouwbegroting voor 1953 werd voor de boerderijbouw f 700.000,— uitgetrokken. Handelingen Tweede Kamer, zitting 1952—1953, 2800, nr. 11, p. 2—3.
4. Dat er weinig akkerbouwbedrijven worden verplaatst heeft verschillende oorzaken. Een daarvan is dat het merendeel van de landinrichtingsprojecten in melkveehouderijgebieden ligt. Een andere reden is dat met het samenvoegen van kavels in de veelal grootschaliger akkerbouwgebieden minder grote kostenbesparingen te realiseren zijn, met andere woorden de baten van verplaatsing wegen niet op tegen de kosten.
5. Regeringsbeslissing inzake het Plan van aanpak beperking ammoniakemissie van de landbouw, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990—1991, 18225, nr. 43, p. 61.

Literatuur

- Bordewijk, H.W.C., *Leerboek der Landhuishoudkunde, deel II*, De Erven F. Bohn N.V., Haarlem, 1938.
- Brink, A. van den, *Structuur in beweging, Het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945—1985*, Wageningse Economische Studies nr. 16, Landbouwuniversiteit, Wageningen, 1990.
- Brink, A. van den, 'Landinrichting als instrument voor de uitvoering van het milieubeleid', inleiding gehouden op 11 april 1991 tijdens het symposium *Landinrichting en Milieubeleid* van het NIROV.
- Greve, N.H.A., 'Ruilverkavelingen', in: H.P. de Bruin (red.), *Het Gelders rivierengebied uit zijn isolement, Een halve eeuw plattelandsvernieuwing*, De Walburg Pers, Zutphen, 1988, p. 208—230.
- Hoogh, J. de, *Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland*, Veenman, Wageningen, 1959.
- Hoogh, J. de, 'Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?', in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen, 1988, p. 1—8.
- Veen, P.J., *Effectanalyse landinrichting, Over milieu-effectrapportage en ecologisch verantwoorde landinrichting*, Stichting Natuur en Milieu, Utrecht, 1990.

Een economische analyse van het landbouwbeleid in Nederland tussen 1950 en 1984

Arie Oskam

Inleiding

De landbouweconomie kan gezien worden als een specifiek toepassingsgebied van de economische theorie, waarbij de bijzondere voorwaarden die in de landbouw gelden een belangrijke rol spelen (De Veer, 1991). De (gedeeltelijk) grondgebonden produktie, de atomistische marktstructuur, en de vele kleine produktie-eenheden zijn enkele kenmerken van de landbouw. Die specifieke kenmerken hebben in de analyses van De Hoogh een belangrijke rol gespeeld. Zo legde hij de nadruk op het bijzondere karakter van de gezinsbedrijven waar de beloning van arbeid, grond en vermogen niet deelbaar zijn. Daarmee hangt de beslissing omtrent het al of niet voortzetten van het bedrijf af van de gezamenlijke opbrengst van gezinsarbeid, eigen grond en het vermogen binnen het bedrijf en dat in vergelijking met de alternatieve opbrengsten van deze produktiefactoren (De Hoogh, 1967).

Dergelijke specifieke kenmerken beïnvloeden de keuze van het soort modellen dat geschikt is om het functioneren van de agrarische sector weer te geven. Het zijn in hoge mate vanuit het aanbod (en daarmee vanuit de aanwezigheid van vaste produktiemiddelen) gedreven modellen die de feitelijke situatie in de landbouw kunnen beschrijven.

Het uitgangspunt dat de produktiefactoren, en dan vooral grond en arbeid, in hoge mate vast zitten in de landbouw, heeft echter ook ingrijpende consequenties voor het te voeren landbouwbeleid. Het betekent dat prijsbeleid — zeker op korte termijn — weinig effectief is in het aanpassen van de omvang van de totale agrarische produktie: in ieder geval voor grondgebonden agrarische produktie indien relatief weinig variabele input wordt gebruikt. Door de voortdurende technologische ontwikkeling groeit echter de produktie, vooral door het gebruik van steeds meer kapitaalgoederen en aangekochte goederen en diensten. Het is immers lonend om de reeds aanwezige produktiefactoren grond en arbeid met toenemende hoeveelheden van deze kapitaalgoederen en aangekochte goederen en diensten te combineren. Dit maakt het weinig aantrekkelijk een overheidsbeleid te hanteren waarbij middels prijsaanpassingen geprobeerd wordt het produktievolume in de landbouw in overeenstemming te brengen met de gevraagde hoeveelheid bij de geldende prijzen. Het zou een heel forse en ook lang vol te houden prijsdaling impliceren. Hierdoor zouden vele inkomens van landbouwbedrijven gedurende een lange reeks van jaren laag of negatief zijn. Vandaar dat De Hoogh in zijn gedachtengang vrij snel overschakelt op quotering van de agrarische produktie (De Hoogh, 1986; 1987).

In de analyse die hier wordt uitgevoerd zal vooral worden ingegaan op consequenties op lange termijn van landbouwbeleid. Hoewel het verleidelijk is om daarbij ook stil te staan bij de relatie tussen technische ontwikkeling en landbouwbeleid, wordt hier toch van geabstraheerd. Op dit gebied is de literatuur nog weinig duidelijk, al wagen sommigen zich aan speculaties (Van der Meer, 1989). De voortdurende technische vooruitgang in de landbouw, tezamen met een geringe stijging van de vraag naar agrarische producten (althans bij enigszins dalende reële prijzen voor agrarische producten), heeft vergaande consequenties voor het voeren van een landbouwbeleid. Er is immers een voortgaande tendens tot een relatief lage beloning in de landbouw. De vraag is dan: had men met een ander prijsbeleid en/of structuurbeleid dit soort problemen kunnen voorkomen? Hier wordt getracht op deze vraag een antwoord te vinden met een modelmatige analyse.

Het gaat hier overigens niet alleen om een analyse van de gevolgen van een ander landbouwbeleid op lange termijn, doch ook om de wijze waarop men zo'n analyse uitvoert. Vandaar dat in eerste instantie de aandacht uitgaat naar de relatie tussen landbouweconomie en landbouwbeleid.

Landbouweconomie en landbouwbeleid

In de landbouwpolitiek gaat het om de consequenties van overheidsmaatregelen voor zowel de landbouw als de totale maatschappij. In een economische analyse staan de economische gevolgen van landbouwpolitieke maatregelen centraal. Dit zegt echter nog geenszins welk type benadering hierbij wordt gebruikt. Om de gedachten te scherpen worden, met behulp van een formeel denkkader, enkele verschillende typen van benaderingen naast elkaar gezet.

Formeel denkkader

Een formeel denkkader voor een landbouwpolitieke analyse bestaat uit een model. Een model is een vereenvoudiging van de werkelijkheid, waarin de belangrijkste verbanden zijn opgenomen. Zo'n stilering van de werkelijkheid geeft de gelegenheid om op hoofdzaken in te gaan. Door gebruik te maken van een formeel (mathematisch) model, krijgt men de beschikking over een disciplinerend element waarmee ook de implicaties van veronderstellingen duidelijk naar voren zijn te halen. Binnen een dergelijk model zijn verschillende typen variabelen in omloop. Hier worden onderscheiden:

- exogene variabelen: dit zijn variabelen die buiten het te bestuderen proces worden bepaald. We duiden deze variabelen aan met de vector X ;
- instrumentvariabelen: dit zijn variabelen die de overheid al of niet gedeeltelijk kan sturen; aangeduid met de vector Z ;
- endogene variabelen: dit zijn variabelen die binnen het systeem bepaald worden, waar exogene variabelen en instrumentvariabelen invloed op uitoefenen. De totale groep van deze variabelen wordt aangeduid met Y .

Merk op dat dit formele denkkader aansluit bij de door Tinbergen (1952; 1966) gehanteerde methodiek voor de analyse van economische politiek.

Het is nu mogelijk om verschillende benaderingen te onderscheiden:

Beschrijvende benadering

Hierbij worden alle groepen van variabelen in de beschouwing betrokken (X,Y,Z), zonder dat een wiskundige relatie wordt gelegd tussen X, Y en Z. Het kan zijn dat een beschrijvende benadering zich concentreert op bepaalde onderdelen van X, Y of Z. Gaat het om het bestuderen van de landbouwpolitiek, dan zal toch de nadruk liggen op de behandeling van de landbouwpolitieke instrumenten die zijn gebruikt en daarmee in verband de ontwikkelingen die zijn te constateren. In de beschrijvende benadering gaat het vooral om het systematisch weergeven van ontwikkelingen en beslissingen in het landbouwbeleid. Iets verder gaat de (kwalitatief) analytische benadering. Hierbij wordt — als het goed is — rekening gehouden met in de literatuur gevonden verbanden, doch het ontbreekt aan het disciplinerende element van een mathematisch model. Daardoor is het moeilijk om met behulp van een analytische benadering tot eenduidige uitspraken te komen.

Instrumentele benadering

De consequenties van keuzes ten aanzien van de instrumenten (Z) worden bepaald voor de endogene variabelen (Y). Hierbij maakt men veronderstellingen over de exogene variabelen (X). Kenmerkend is de 'als ... dan ...'-constructie: als men Z gebruikt, dan kan men Y verwachten. Binnen de instrumentele benadering zijn verschillende varianten te onderscheiden zoals:

- Een instrumentele benadering met vaste doelstelling. Eerst wordt de doelstelling (stel D^*) geformuleerd, waarbij D een functie is van de endogene variabelen Y. Vervolgens wordt nagegaan met welke set van instrumentvariabelen (stel Z^*) deze doelstellingen realiseerbaar zijn.
- Een instrumentele benadering met niet-neutrale instrumenten. Deze benadering erkent dat men niet neutraal staat tegenover de gehanteerde instrumenten van overheidsbeleid en zoekt een optimum voor een functie die zowel de doelvariabelen (D) als de instrumentvariabelen (Z) omvat. Hier wordt aangesloten bij de door Theil (1961) ontwikkelde methodiek.

Beleidsendogene benadering

Hier wordt aangesloten bij de 'public choice' theorie, die op basis van verschillende uitgangspunten aangeeft dat geen willekeurige beleidskeuze mogelijk is. Naast beschrijving en analyse wordt hier soms de stap naar modellen gezet. Deze benadering formuleert in feite een model voor de relatie tussen de doelvariabelen (endogene variabelen), de instrumentvariabelen en de exogene variabelen. Dit model beperkt, naast het economisch model, de beleidsruimte die er is met behulp van een beleidsmodel. Vaak ziet men dat het economisch model hieraan ondergeschikt wordt gemaakt en zelfs geheel op de achtergrond verdwijnt (Mueller, 1990).

Elke benadering kent bepaalde tradities en accenten. Maar hoe gaat nu de feitelijke beleidsvoorbereiding? Een voorbeeld in relatie met het EG-landbouwbeleid kan dit illustreren.

Werkwijze bij het EG-landbouwbeleid

Er is geen diepgaande studie voor nodig om te constateren dat de prijzen van landbouwprodukten in de EG aanmerkelijk boven de wereldmarktprijzen liggen (zie tabel 1). Daarbij loopt de EG niet veel uit de pas met andere geïndustrialiseerde landen. Dit geldt eveneens voor het grotendeels leggen van de lasten van het landbouwbeleid bij de consumenten, hoewel de EG op dit gebied relatief hoog scoort.

Tabel 1 Overzicht van de beschermingsniveaus voor agrarische produkten in een aantal OECD landen, gemeten met behulp van PSE- en CSE-percentages

		1979-1985	1986	1987	1988
Europese Gemeenschap	PSE	35	50	48	43
	CSE	-26	-48	-46	-36
VS	PSE	26	42	40	35
	CSE	-19	-24	-23	-18
Canada	PSE	30	49	48	43
	CSE	-23	-35	-32	-28
Australië	PSE	11	16	11	10
	CSE	-6	-14	-10	-8
Nieuw-Zeeland	PSE	23	33	14	7
	CSE	-8	-9	-8	-6
Zweden	PSE	42	60	58	52
	CSE	-30	-64	-61	-54
Japan	PSE	64	75	76	75
	CSE	-37	-53	-54	-53

Bron: OECD (1990)

Men kan zich afvragen wat de consequenties op lange termijn zijn van zo'n type beleid. De volgende 'standaard-redenering' komt men veelvuldig tegen binnen de kring van landbouweconomen. Het betekent dat er meer arbeid en kapitaal in de landbouw wordt gebruikt; er wordt meer grond voor productie-doeleinden ingezet en de grond die in gebruik is wordt intensiever bewerkt dan zonder de landbouwsteun het geval zou zijn. Daarnaast zijn de omstandigheden voor technische ontwikkeling in de landbouw gunstiger; een technische vernieuwing die bij een zelfde input meer output genereert, levert immers bij de

gegeven prijzen meer op. Worden nu de prijzen met behulp van landbouwpolitieke maatregelen hoog gehouden, dan zullen de problemen die de achtergrond vormden van de landbouwpolitieke maatregelen van jaar op jaar toenemen. Er is dan een te ver doorgevoerde bescherming. De remedie lijkt dan voor de hand liggend: verminder de bescherming.

Anderen zullen de oorzaak zoeken in het feit dat de bescherming niet tevens gepaard is gegaan met kwantitatieve produktiebeperkingen, zeker op het moment dat de EG — voor een aantal produkten — meer dan zelfvoorzienend werd.

Hoe wordt deze problematiek behandeld door de Europese Commissie? Bijna met de regelmaat van de klok heeft de Commissie rapporten uitgebracht waarin de problematiek van het vastlopen van het Europese landbouwbeleid werd gesignaleerd en ook geanalyseerd (Commissie, 1968; 1973, 1976; 1980; 1981; 1985; 1987; 1991). De voorgestane 'oplossingen' in deze rapporten verschilden echter sterk in karakter, al is (relatieve) prijsverlaging de 'rode draad'. Mansholt startte met prijsbevrozing en plannen voor een grootscheeps structuurbeleid. Daarna richtte de aandacht zich op enige prijsaanpassing, premieregelingen, en een beperkte medeverantwoordelijkheidsheffing voor zuivel om in het begin van de jaren tachtig uit te komen bij een meer marktgericht beleid, en een quotering voor zuivel. Wat later ging het om stabilisatoren teneinde de budgettaire uitgaven binnen de perken te houden. De Commissie is nu aangekomen bij een forse prijsdaling, startend vanuit de granen met daarnaast inkomenssteun en een batterij kwantitatieve regelingen die vooral bedoeld zijn om een produktievermindering wat meer bij de grotere bedrijven te realiseren, terwijl de kleinere bedrijven iets meer worden gecompenseerd.

Het telkens veranderen van de beleidsinstrumenten of het leggen van andere accenten behoeft nog niet problematisch te zijn. Het lijkt een veel groter bezwaar dat op geen enkele wijze een samenhangende kwantitatieve analyse is gemaakt van de doelstellingen die men wilde bereiken en de instrumenten die men voorstelde (zie bij voorbeeld Oskam (1983) ten aanzien van het EG-zuivelbeleid).¹ En zolang men daar niet aan begint kan men zich telkens de illusie maken dat men met bepaalde ingrepen gesignaleerde problemen kan oplossen.

Kwantitatieve modellen

Het bovenstaande voorbeeld illustreert dat de voorbereiding, uitvoering en controle van landbouwpolitieke maatregelen kwantitatieve modellen vergt. Voorstellen kan men aan deze modellen toetsen, alternatieven bij uitvoering zijn op hun merites te beoordelen en controle achteraf geeft de mogelijkheden om na te gaan of de modellen, de beleidsmaatregelen dan wel beide bijstelling behoeven. In eerste instantie kan volstaan worden met modellen waarbij de consequenties van keuzen in instrumentele variabelen zijn duidelijk te maken. Uiteraard kan men niet volstaan met comparatief-statistische modellen. Die geven wel de consequenties van beleidsveranderingen, maar niet de termijn

waarop zij zich realiseren. Bovendien wordt geen rekening gehouden met dynamische ontwikkelingen in en buiten de landbouw.

De beleidskeuze komt niet naar voren in instrumentele modellen, tenzij hier expliciet een doelstellingsfunctie aan wordt toegevoegd. Bij een instrumentele benadering is het de taak van de econoom om inzicht te geven in de verwachte consequenties van een aantal beleidsopties. Politici nemen, mede op grond van een breed spectrum van overwegingen, de verantwoordelijkheid voor de beslissingen.

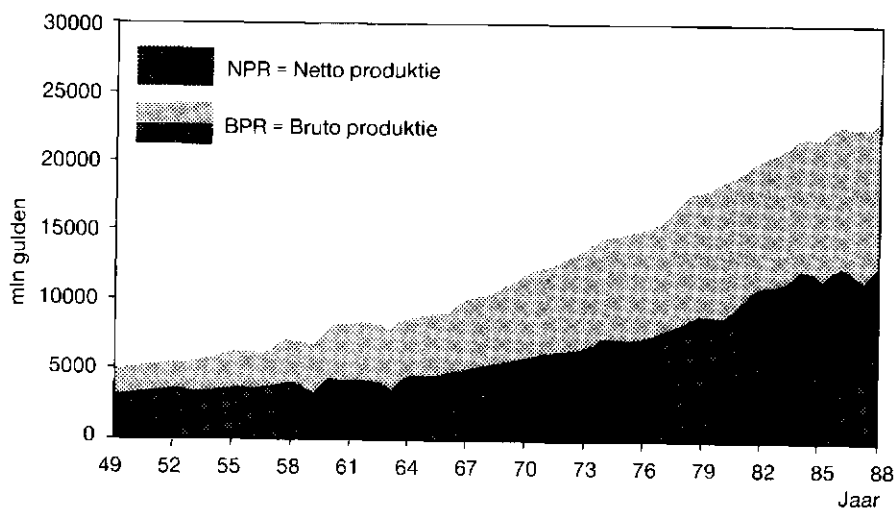
Heeft de landbouweconomie dit terrein, waarbij de consequenties van beleid op enigszins betrouwbare wijze zijn te voorspellen, voldoende afgedekt, dan kan de volgende stap worden gemaakt: het analyseren en eventueel modelleren van het besluitvormingsproces. Een mogelijke start is het achterhalen van de doelstellingsfunctie die impliciet aan de beleidskeuzen ten grondslag ligt. Meer inzicht op lange termijn biedt de beleidsendogene benadering, waarbij men de 'krachten en machten' die beleidskeuzen bepalen, probeert te verklaren en in een model onder te brengen.

Deze bijdrage beperkt zich tot een instrumentele benadering over een historische periode. Hierbij wordt aansluiting gezocht bij de landbouwpolitieke discussie in Nederland in de jaren vijftig en zestig.

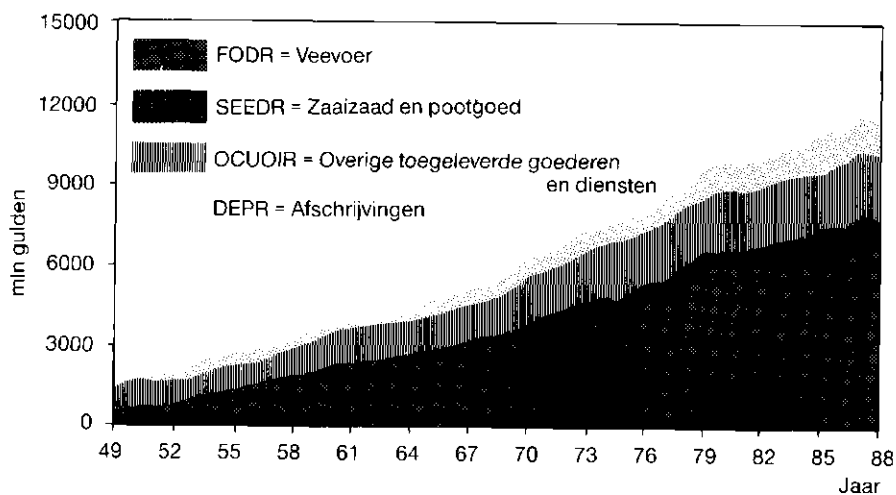
Het landbouwbeleid in Nederland

De landbouwpolitiek in Nederland na de Tweede Wereldoorlog is te typeren als een voorzichtig prijsbeleid en wisselende aandacht voor structuurbeleid (De Groot en Bauwens, 1990; Van den Brink, 1990). Al vrij snel na 1945 zijn de lijnen uitgezet voor een type landbouwbeleid waarbij produktiviteitsstijging en een prijszetting die afgestemd was op het sociaal en economisch verantwoorde bedrijf, belangrijke pijlers waren. Aanvankelijk heeft echter het belang van een omvangrijke werkgelegenheid in de landbouw een belangrijke rol gespeeld. Verder is, al bij het ontstaan van de EG, het Nederlandse landbouwbeleid sterk op de EG gericht.

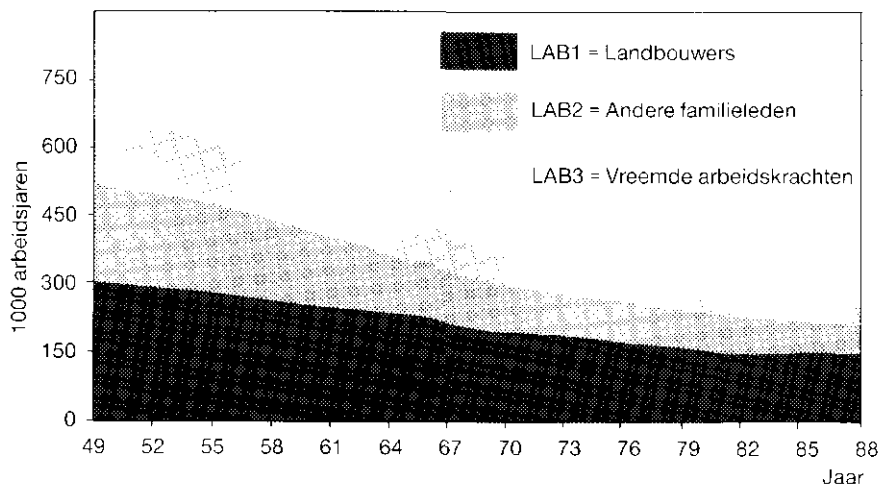
Hoewel diverse auteurs schrijven en hebben geschreven dat de landbouw op een keerpunt van de ontwikkeling is gekomen, komt uit de lange-termijnstatistiek een ander beeld naar voren. Er is sprake van een geleidelijke ontwikkeling met een sterke groei van de produktie en een forse vermindering van de werkgelegenheid in de landbouw. De produktiegroei is in de periode na 1950 vanaf de tweede helft van de jaren zestig tot aan het eind van de jaren zeventig wat sterker, vooral door een stijging in het gebruik van kapitaalgoederen en toegeleverde goederen en diensten. Rond 1970 begint de daling in de werkgelegenheid in de landbouw wat af te vlakken (zie fig. 1 t/m 4).



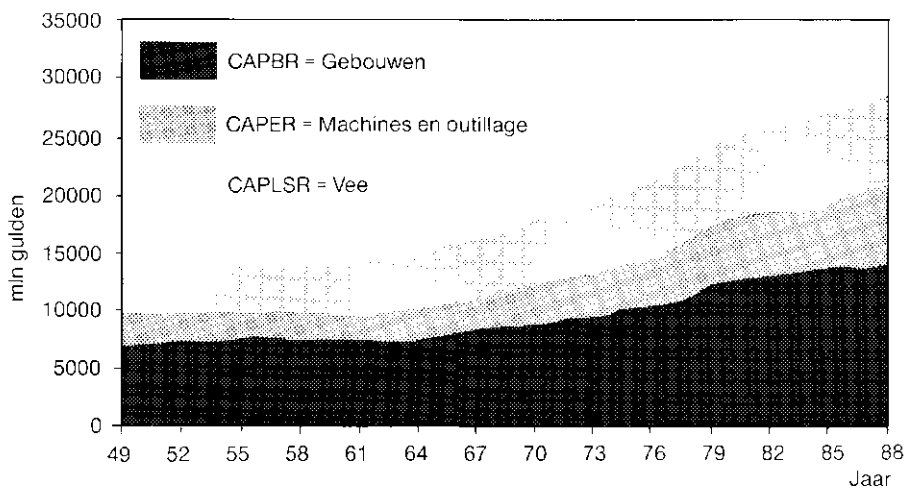
Figuur 1 Bruto- en netto-productie van de Nederlandse landbouw (prijzen van 1970)



Figuur 2 Non-factor inputs (prijzen van 1970)



Figuur 3 Arbeidsvolume



Figuur 4 Kapitaalgoederen (prijzen van 1970)

De afvloeiing van arbeid uit de landbouw wordt bij de inzet van middelen meer dan gecompenseerd door de toename in het gebruik van kapitaalgoederen, toegeleverde goederen en diensten, en door technische vooruitgang. Wanneer tegen het eind van de jaren vijftig de markt overvoerd raakt (en alreeds aanmerkelijke subsidies nodig zijn om de garantieprijzen te halen), is de stap naar de vergrote EG-markt een belangrijke mogelijkheid voor de Nederlandse landbouw om de vergrote produktie ook daadwerkelijk af te zetten. Aan deze discussie, die we hier niet herhalen of samenvatten (zie De Groot en Bauwens (1990) voor een overzicht), ontleen we de onderstaande onderzoeksvragen voor nadere analyse:

- Wat zouden de consequenties zijn geweest van een duidelijk lager niveau van overheidsprijzen voor de landbouw? Hierbij wordt enigszins aangesloten bij analyses en standpunten die bijvoorbeeld door Van Riemsdijk (1968) of Uri (1971) zijn verwoord.
- Wat valt er te zeggen van een andere verdeling van middelen voor structuurbeleid, waarbij meer de nadruk zou liggen op een sanering van de produktiefactor arbeid uit de landbouw, terwijl ruilverkaveling en landinrichting van veel minder middelen waren voorzien?

De wijze waarop het structuurbeleid vorm zou moeten krijgen, is in de jaren vijftig en zestig onderwerp geweest van diverse discussies: zie bijvoorbeeld Horring (1964; 1966, 1970a), Hartog (1964) en Maris (1964). Daarbij pleitte met name Horring voor een meer 'rationeel' structuurbeleid van relatief beperkte omvang en gericht op een beter gebruik van produktiemiddelen in de gehele economie.

Economische analyse met behulp van een model

Het model

De feitelijke analyse van de consequenties van alternatieve vormen van landbouwbeleid gebeurt met behulp van een herziene versie van het WASmodel-1 (Oskam, 1987); het zogenaamde 'WASmodel-1A'. Het zou in het kader van deze beschouwing te ver voeren om dit gehele model, te zamen met de gehanteerde data en de schattingsmethodiek te behandelen. Daarom wordt volstaan met een korte karakteristiek van het model, terwijl verder wordt verwezen naar een beschrijving, uitwerking en dataverantwoording elders (Oskam, 1991).

Het centrale gedeelte van WASmodel-1A bestaat uit een samenhangend stelsel van input-vraagvergelijkingen en aanbodvergelijkingen van verschillende outputs (akkerbouwprodukten, melk, vlees, eieren en tuinbouwprodukten). Er wordt een kwadratische gerestricteerde winstfunctie gebruikt, waarbij output en toegeleverde goederen en diensten alsmede werknemersarbeid optimaal worden ingezet, gegeven de aanwezige hoeveelheden grond, gezinsarbeid en kapitaalgoederen. Aan dit stelsel zijn de economisch-theoretische voorwaarden

van homogeniteit en symmetrie opgelegd. Deze voorwaarden volgen uit inkomensmaximaliserend gedrag van de agrarische producenten, waarbij de aanwezige hoeveelheid 'quasi-vaste inputs' en de stand van de techniek beperkingen opleggen aan het te realiseren inkomensniveau (Chambers, 1988). Technische ontwikkeling wordt gerepresenteerd door een trendvariabele in de gerestricteerde winstfunctie. Daarbij wordt uitgegaan van de (eventuele) mogelijkheid van een niet-neutrale technische ontwikkeling.

WASmodel-1A is voorzien van een stelsel van investeringsvergelijkingen voor gebouwen, machines en outillage, en twee soorten vee (rundvee en vee in de intensieve veehouderij). Een tweetal vergelijkingen verklaart de inzet van twee verschillende categorieën gezinsarbeid: bedrijfshoofden en meewerkende gezinsleden. Deze beide vergelijkingen worden met behulp van een Bayesiaanse methodiek geschat, waarbij gebruik wordt gemaakt van voorinformatie (Oskam, 1987, p. 18 en 19).

In het model is een stelsel van prijsvormingsvergelijkingen voor de verschillende outputs en voor de aan de landbouw gebonden inputs (veevoer; zaaizaad en pootgoed) opgenomen. Reële outputprijzen worden onder andere verklaard door de omvang van de produktie in Nederland, de omvang van de produktie van concurrerende producenten en (eventueel) overheidsprijzen zoals garantieprijzen of richtprijzen. Vraagveranderingen ten gevolge van veranderingen in de bevolking, het reële inkomen per hoofd en smaakveranderingen zijn samengenomen in trendvariabelen.

De hoeveelheid grond is een exogene variabele, die slechts verandert door exogene toevoegingen en/of onttrekkingen aan de landbouw. Alle voor de landbouw aanwezige grond wordt gebruikt.

Een groot aantal definitievergelijkingen completeert dit model. Verder kan, afhankelijk van de vraagstelling bij een bepaald alternatief, het stelsel van definitievergelijkingen aangevuld worden.

De gedragsvergelijkingen zijn met behulp van econometrische methoden geschat op data over de periode 1949—1983. De periode na 1983 is buiten beschouwing gebleven omdat de invoering van de melkquotering een aanpassing van het stelsel vergelijkingen vraagt. De produktieomvang van melk na 1983 is immers gerestricteerd. Verder is ook vanaf 1984 het bouwen van stallen voor de intensieve veehouderij aan beperkingen onderhevig. Later gaat de mestwetgeving de veehouderijproduktie in toenemende mate beïnvloeden. Hoewel het in beginsel wel mogelijk is om de consequenties van deze beslissingen met behulp van dit soort modellen te bepalen, is zo'n aanpassing van het model in deze analyse achterwege gebleven.

Prijsbeleid

Het prijsbeleid in het begin van de jaren vijftig was afgestemd op de zogenaamde sociaal en economisch verantwoorde bedrijven (SER, 1959). Mede door de zogenaamde Korea-crisis lagen de wereldmarktprijzen in het begin van

de jaren vijftig aanmerkelijk boven dit prijsniveau. Toen enige jaren later de wereldmarktprijzen gingen dalen, trad het mechanisme van de garantieprijsen in werking. Hierdoor gingen de budgettaire lasten van het gevoerde landbouwbeleid aanmerkelijk omhoog. Vrijwel geruisloos ging dit echter over in het EG-beleid, waarbij richtprijzen werden nagestreefd middels interventieprijzen, drempelprijzen, invoerheffingen en exportrestituties.

Vele malen is opgemerkt dat de prijzen voor granen in de Europese Gemeenschap relatief hoog zijn vastgesteld (Heringa, 1988); het is ook het centrale uitgangspunt in de hervormingsplannen van MacSharry (Commission, 1991). Door afstemming daarop zijn ook de prijzen van oliehoudende zaden, eiwithoudende gewassen en dierlijke produkten op een relatief hoog prijsniveau terechtgekomen. In deze bijdrage wordt de vraag gesteld naar de gevolgen van een lagere vaststelling van de overheidsprijzen. Zo'n vraag is echter nog vrij algemeen. In de empirische analyse wordt uitgegaan van 20% lagere overheidsprijzen voor akkerbouwprodukten, melk en (vanaf 1964) rundvlees. Dit getal sluit enigszins aan bij beschouwingen die het prijsniveau in de EG ongeveer 20% boven de evenwichtsprijs op lange termijn stellen (Van Riemsdijk, 1968; Uri, 1971; Koester, 1988), doch ligt lager dan de recente indicaties voor het prijsverschil tussen de EG-prijs en een evenwichtsprijs op lange termijn voor plantaardige produkten (Commission, 1991).

Op zich leidt, althans volgens de economische theorie, een lager prijsniveau ook tot een geringere omvang van de produktie. In hoeverre dit ook feitelijk zo is, lijkt een empirische kwestie. Middels het landbouwbeleid wordt immers maar een deel van de produkten ondersteund. De voortbrenging van die produkten zal zeer waarschijnlijk verminderen door een lager niveau van garantie- en richtprijzen. Maar andere produkten (tuinbouw, varkensvlees en pluimveeprodukten) zijn slechts in zeer geringe mate afhankelijk van garantie- en richtprijzen en kunnen door nieuwe prijscondities, vooral voor veevoer, zich in opwaartse richting bewegen. Het is dus wel degelijk mogelijk dat een vermindering van de garantie- en richtprijzen de bruto-produktie van de totale landbouw verhoogt (zie Oskam, 1987, p. 46—48).

Een tweede effect van prijsveranderingen loopt via de technische ontwikkeling. Zoals eerder gesteld, is de omvang van deze relatie moeilijk te kwantificeren. Door de flexibele specificatie van de produktietechnologie is het echter mogelijk om interactietermen tussen prijzen en produktietechniek mede in beschouwing te nemen. Verder zijn lagere prijzen remmend voor investeringen² en het gebruik van toegeleverde goederen en diensten; twee belangrijke bronnen voor overdracht van technische ontwikkeling naar de landbouw.

Bij de analyse zijn dus de overheidsprijzen (garantieprijsen en richtprijzen) op een lager niveau vastgesteld gedurende de periode 1958—1983. Met behulp van dynamische simulatie is eerst een basisvariant gegenereerd waarin alle instrumenten van overheidsbeleid op de werkelijke waarde stonden. Op zich is het dan nuttig om te constateren dat het model in een dynamische simulatie,

waarbij de endogene variabelen gedurende een periode van 26 jaar binnen het model gegenereerd worden, stabiel is en bovendien de werkelijke ontwikkelingen vrij goed weergeeft. In de variant worden dan de variabelen aangepast die de overheidsprijzen voor enkele landbouwprodukten representeren. Eén van de praktische moeilijkheden betreft de aanpassing van de agrarische produktie buiten Nederland onder invloed van de lagere prijzen. Dit zijn exogene variabelen in het model. In de berekening is verondersteld dat de produktie buiten Nederland niet verandert. Met name voor de tweede helft van de periode kan dit problemen geven bij de interpretatie van de resultaten.

De resultaten van de exercitie (zie tabel 2) zijn — zeker wat betreft de korte termijn — in lijn met hetgeen De Hoogh centraal stelt in zijn analyse van het landbouwbeleid: een verandering van de prijzen heeft maar weinig invloed op de produktieomvang en geeft een aanmerkelijke daling in het relatieve inkomen in de landbouw. Let hier bijvoorbeeld op de effecten voor 1960 en 1965. Daarbij dient men te bedenken dat een lagere overheidsprijs voor rundvlees pas in 1964 begint.

Op langere termijn geldt een ander beeld. Prijsaanpassing beïnvloedt de investeringen en het volume van de gezinsarbeid en daarmee weer het gebruik van toegeleverde goederen en diensten. Hierdoor gaat de landbouwproduktie wel degelijk aanmerkelijk omlaag. Dit heeft echter weer een opwaartse invloed op de marktprijzen voor agrarische produkten, die in sommige gevallen hoger liggen dan bij de basisvariant en dat remt de daling in de produktie. De beperkte daling in de marktprijzen, de iets lagere prijzen voor veevoer, de daling van de hoeveelheid gezinsarbeid in de landbouw en ook het lagere investeringsniveau zorgen ervoor dat de relatieve beloning van de gezinsarbeid in de landbouw op lange termijn niet zo veel lager is dan bij de basisvariant (let hierbij op de rechterhelft van tabel 2).

Hoewel dit niet uit tabel 2 is af te lezen, is de voortdurende technische vooruitgang debet aan een nog steeds stijgende agrarische produktie ook bij het lagere niveau van de overheidsprijzen. Dit is een punt dat door De Hoogh ook altijd sterk is benadrukt (De Hoogh, 1986).

Een verlaging van de overheidsprijzen voor akkerbouwprodukten had over de periode 1958—1983 een stuwend effect op de totale agrarische produktie in Nederland. Deze stijging realiseert zich vooral bij de produktie van vlees en melk. De daling van de overheidsprijzen voor melk en vlees zorgen voor de berekende uitkomsten zoals weergegeven in tabel 2.

Tabel 2 Effecten (in % ten opzichte van de basisvariant) van lagere overheidsprijzen voor agrarische produkten gedurende de periode 1958-1983

	1960	1965	1970	1975	1980	1983
<i>Bruto produktie</i>						
Totaal landbouw	- 1	- 5	- 9	-11	-13	-14
Akkerbouw	- 1	- 3	- 3	- 3	- 3	- 3
Melk	2	- 1	- 4	- 7	- 9	-10
Vlees	- 3	- 8	-13	-17	-21	-21
Eieren	- 5	-17	-31	-38	-37	-32
Tuinbouw	- 2	- 5	- 7	- 6	- 6	- 5
<i>Toegeleverde goederen en diensten</i>						
Veevoer	- 0	- 4	- 7	-10	-13	-14
Overig	- 2	- 2	- 5	- 6	- 7	- 8
<i>Kapitaal</i>						
Gebouwen	- 0	- 3	- 7	-12	-17	-18
Machines en outillage	- 0	- 2	- 3	- 4	- 6	- 6
Veestapel	- 1	- 3	- 6	- 8	- 9	- 9
Arbeid	- 1	- 2	- 4	- 5	- 6	- 6
<i>Prijzen</i>						
Totaal landbouw	- 3	- 3	- 1	0	2	2
Akkerbouw	- 4	- 4	- 5	- 5	- 5	- 5
Melk	-11	-10	-10	-10	-10	-10
Vlees	1	- 2	- 1	5	7	8
Eieren	0	2	4	4	4	3
Tuinbouw	3	7	10	9	9	8
Veevoer	- 1	- 1	- 1	- 2	- 2	- 2
<i>Beschikbaar inkomen</i>	-13	-32	-31	-38	-48	-31
<i>Relatieve beloning gezinsarbeid</i>	- 7	-11	- 8	- 6	- 3	- 3

Bron: Berekeningen met WASmodel-1A

Verlaging van de graanprijzen, zoals is voorgesteld door de Europese Commissie (Commission, 1991), zal dus — zoals de Commissie ook doet — gepaard moeten gaan met aanpassingen voor melk en vlees, anders ontstaat er een tendens tot produktiegroei in de Nederlandse landbouw, al wordt die momenteel sterk afgeremd door de superheffing en de mestwetgeving.

Naast redelijk interpreteerbare resultaten geeft het geschatte model ook enkele weinig interpreteerbare resultaten zoals een forse daling van de produktie van eieren en ook de daling in de produktie van tuinbouwprodukten. Deze produktiedaling zorgt dan voor een prijsstijging. Dit punt illustreert bovendien één van de problemen met empirische econometrische modellen: een aantal van de coëfficiënten in het model is niet betrouwbaar te schatten en krijgt

daardoor soms een weinig plausibele waarde. Daarom dient men modellen ook ten alle tijde zeer kritisch te benaderen.

Uiteraard is het moeilijk om aan te geven in hoeverre een model dat geschat is op gegevens over de periode 1949—1983 representatief is voor zo'n forse daling van de overheidsprizen. De coëfficiënten die de relatie weergeven tussen de marktprijzen en de overheidsprizen — en die gedeeltelijk empirisch zijn bepaald — liggen tussen de 0,2 en 0,5. In sommige berekeningen wordt van een volledige doorwerking van de overheidsprizen op de marktprijzen uitgegaan. Dat maakt nogal wat verschil.

Structuurbeleid

Het structuurbeleid in Nederland is uitgebreid beschreven door Van den Brink (1990). In enge zin heeft het structuurbeleid betrekking op een aantal vormen van overheidsbeleid die aangrijpen bij de produktiefactoren in de landbouw en die bedoeld zijn om de agrarische produktiestructuur te veranderen. De meest bekende onderdelen van dit beleid zijn ruilverkaveling en ontwikkeling en sanering van bedrijven. In ruimere zin is het structuurbeleid veel breder en betreft het bijvoorbeeld ook het overheidsbeleid ten aanzien van onderwijs, onderzoek en voorlichting. Dit is qua overheidsbestedingen een veel grotere budgetpost, waarvan de werking echter moeilijk is te kwantificeren. Hier wordt volstaan met het bepalen van de effecten van ruilverkaveling/land-inrichting en het zogenaamde ontwikkelings- en saneringsbeleid.

De analyses van Horing (1966, 1970a en 1970b) kwamen er op neer dat te veel aandacht is gegeven aan het instrument van de ruilverkaveling, terwijl het saneringsbeleid zich te weinig heeft gericht op het aan de landbouw onttrekken van de produktiefactor arbeid, die elders in de economie inzetbaar is. Dit betekent in feite een pleidooi voor een andere allocatie van overheidsmiddelen, te weten een groter budget voor een saneringsbeleid gericht op de produktiefactor arbeid en een geringer budget voor ruilverkavelingen. Omdat de veranderingen in overheidsbestedingen elkaar compenseren, wordt van een analyse uitgegaan die wat betreft overheidsbudget in eerste instantie neutraal is. Verder wordt aangesloten bij de stelling van Horing dat het overbodig is om met saneringssubsidies 'oudere' arbeid aan de landbouw te onttrekken. Deze heeft immers geen alternatieve opbrengst buiten de landbouw en het maatschappelijk nut van zo'n actie is twijfelachtig.

Alvorens naar de berekeningen over te gaan is het zinnig om enige aandacht te geven aan de plaats van de beide variabelen (te weten uitgaven ten behoeve van sanering en investeringen in cultuurtechnische werken) in het model. Een saneringsregeling reikt overheidssubsidies uit aan degenen die de bedrijfsvoering in de landbouw staken. Veelvuldig is daaraan de conditie verbonden dat de grond voor andere bedrijven beschikbaar moet komen. In de gehanteerde regelingen zijn condities gesteld ten aanzien van leeftijd en bedrijfsgrootte. Bovendien is de betaling gespreid over een aantal jaren (Van den Brink, 1990, p. 132—153 en p. 266).

Men mag aannemen dat een saneringsregeling in eerste instantie wordt gebruikt door degenen die toch al van plan waren om in de nabije toekomst de bedrijfsvoering te staken. Daarnaast worden bedrijven over de streep gehaald voor wie de financiële regeling de reden is om de bedrijfsvoering te stoppen. Deze groep wordt groter naarmate de financiële regeling gunstiger is. Een gunstiger financiële regeling betekent echter ook dat men aan degenen die toch al van plan waren om van de regeling gebruik te maken een hoger bedrag uitkeert. Een andere mogelijkheid voor het uitbreiden van de groep van deelnemers ligt in het ruimer definiëren van de groep die van de regeling gebruik kan maken. Hierbij wordt gedacht aan de groep van bedrijfshoofden die jonger zijn dan 50 jaar (zoals in twee van de regelingen ook feitelijk is bepaald; zie Van den Brink, 1990, p. 149). Onder deze groep mag men aannemen dat zich slechts een gering aantal personen bevindt die zonder saneringsregeling zou stoppen. De effectiviteit van deze regeling in het verminderen van de aanwezige hoeveelheid arbeid is daarom zeer waarschijnlijk groter. In onze analyse wordt verondersteld dat de gemiddelde effectiviteit van de saneringsregeling gelijk blijft. Men kan hierbij denken aan een mix tussen een hoger bedrag voor de groep van oudere bedrijfshoofden en een verlaging van de leeftijdsgrens. De gemiddelde effectiviteit van de gehanteerde regeling is vastgesteld met behulp van econometrisch onderzoek.

Uitgaven ten behoeve van ruilverkavelingen is een instrumentvariabele waarvan de effecten zich vooral realiseren in de melkveehouderij en de akkerbouw. In het WASmodel komt dit neer op een uitbreiding van de kapitaalgoederenvoorraad in deze onderdelen van de landbouw. De gevolgen hiervan zijn eveneens econometrisch bepaald. Een vermindering van de uitgaven voor ruilverkaveling leidt in theorie tot het schrappen van de projecten die de geringste economische efficiency hebben. Hier is echter evenredigheid verondersteld.

Het budget voor ruilverkavelingen wordt in de analyse over de periode 1960—1973 met 25 % verminderd. De vrijgekomen middelen (ongeveer 600 mln gulden, in prijzen van 1970) worden besteed aan het aan de landbouw onttrekken van gezinsarbeid die — naar verondersteld wordt — in hoge mate inzetbaar is buiten de landbouw. Hierbij dient men te bedenken dat er in deze periode zelfs een groot tekort was aan ongeschoolde arbeid, waardoor diverse werkgevers overgingen tot het werven van buitenlandse arbeidskrachten. Het lijkt dus zeker niet gewaagd om te veronderstellen dat de vrijkomende arbeid buiten de landbouw een alternatieve opbrengst had die gelijk is aan 60% van de loonkosten in de landbouw. Voor alle andere produktiemiddelen en ook voor de produkten zijn de marktprijzen bepalend voor kosten en opbrengsten.

De resultaten van deze analyse geven aan dat een verschuiving van middelen van cultuurtechnische werken naar de sanering van arbeid uit de landbouw een positieve bijdrage aan het nationaal inkomen had geleverd en bovendien een iets hogere relatieve beloning in de landbouw had gegeven. Inkomenseffecten op korte termijn zijn overigens niet gunstig. Deze resultaten vormen in zekere

zin een bevestiging van de stellingname van Horring (1966, 1970a), omdat het positieve inkomenseffect vooral voortkomt uit de beloning van de additionele arbeid die buiten de landbouw wordt ingezet.

Tabel 3 Effecten (in % ten opzichte van de basisvariant) van additionele sanering van gezinsarbeid en geringere investering in cultuurtechnische werken

	1960	1965	1970	1975	1980	1983
Bruto productie	- 0	- 4	- 5	- 4	- 2	- 1
Toegeleverde goederen en diensten	- 0	- 2	- 2	- 2	- 1	- 0
Gezinsarbeid	- 0	- 2	- 4	- 4	- 3	- 2
Vreemde arbeid	- 0	- 3	- 5	- 5	- 3	- 2
Kapitaal totaal	- 0	- 2	- 3	- 3	- 2	- 1
Cultuurtechnisch werk	- 2	-10	-16	-17	-13	-12
Prijs agrarische producten	0	2	2	2	1	0
Beschikbaar inkomen	- 1	- 2	- 1	2	5	2
Relatieve beloning gezinsarbeid in de landbouw	- 0	1	2	2	2	1
Bijdrage nationaal inkomen (inclusief gesaneerde arbeid) mln gulden	-20	30	60	140	130	100

Bron: Berekeningen met WASmodel-1A

Conclusies

Het gebruik van economische modellen geeft de mogelijkheid om de consequenties van landbouwpolitieke besluiten op een systematische wijze te beschouwen. Modellen stellen de onderzoeker en zeker de gebruiker vaak voor verrassingen. Enerzijds kunnen hieruit nieuwe inzichten naar voren komen, doch vaker zijn het onvolkomenheden die leiden tot een zekere discrepantie tussen modelresultaten en verantwoorde conclusies. Ondanks deze problemen kan een modelmatige en instrumentele aanpak van landbouwpolitieke vraagstukken een bijdrage leveren aan een goede voorbereiding van beslissingen. De berekeningen met het WASmodel bevestigen een aantal van de fundamentele

stellingen die De Hoogh in zijn analyses naar voren heeft gebracht. Aanpassing van de landbouwproductie aan prijsveranderingen is op korte termijn gering. Bovendien is de technische ontwikkeling de belangrijkste stuwende factor achter de stijging van de agrarische productie.

Op lange termijn is er echter een zekere flexibiliteit in de landbouw die vooral gaat via de aanpassing van de investeringen en (met vrij veel vertraging) de omvang van de gezinsarbeid. Dynamische modellen voor analyses op lange termijn zijn er nog maar weinig. Toch liggen op dat gebied belangrijke landbouwpolitieke vragen. De consequenties op lange termijn van een quoteringsbeleid verschillen immers aanmerkelijk van een overheidsbeleid waarbij evenwichtsprijzen op lange termijn als uitgangspunt worden genomen.

De relatie tussen prijzen en technische ontwikkeling zijn buiten beschouwing gebleven omdat onvoldoende duidelijk is hoe deze relatie is te kwantificeren. Verder is het de vraag of een forse wijziging van de overheidsprijzen niet veel meer doorwerkt in de marktprijzen dan op grond van de relatief beperkte wijzigingen in het verleden kon worden vastgesteld.

De verkenning van enkele onderdelen van de structuurpolitiek geeft aan dat een vermindering van de cultuurtechnische werken en een omvangrijker sanering van arbeid, die gedeeltelijk buiten de landbouw is te gebruiken, een positieve bijdrage zou hebben geleverd aan het nationaal inkomen. Op dit gebied zijn de omstandigheden nog niet zoveel gewijzigd, al is de werkgelegenheidssituatie wat minder gunstig dan in de jaren zestig en zeventig.

Noten

1. Dit kan veroorzaakt zijn door de deplorabele toestand waarin de (landbouw)economische modelbouw in de EG verkeerde. Fundamenteel is wellicht het gebrek aan permanente expertise, veroorzaakt door het ontbreken van een afdeling die ten behoeve van de Europese Commissie deze modelbouw en modelcontrole kon uitvoeren. Nu moet men vertrouwen op korte termijn budgetanalyses en incidentele exercities. Daardoor ontbreekt het de lezer van beleidsrapporten in de EG volledig aan een zorgvuldige analyse van de consequenties van voorgestelde beleidsveranderingen. Het is tekenend dat buiten de Europese Commissie meer modelbouw voor de EG-landbouw wordt gedaan dan binnen de Commissie (BAE, 1985; OECD, 1988). De uiterst afwachtende houding ten aanzien van het 'European Community Agricultural Model' (Keyzer, e.a., 1990) is hiervan nog eens een illustratie.
2. Dit blijkt nog weer eens overduidelijk uit het 'experiment' met de afbraak van de landbouwbescherming in Nieuw Zeeland: zie Sandrey & Reynolds (1990, p. 176).

Literatuur

- Brink, A. van den, *Structuur in beweging: het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945—1985*, Wageningse Economische Studies 16, Landbouwuniversiteit, Wageningen 1990.
- Bureau of Agricultural Economics, *Agricultural policies in the EC*, Policy monograph no. 2, Canberra 1985.
- Chambers, R.G., *Applied production analysis*, Cambridge University Press, Cambridge 1988.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Memorandum inzake de hervorming van de*

- Landbouw in de Europese Economische Gemeenschap*, COM (68), 1000, Brussel 1968.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Programma 1973—1978*, COM (73), 1850, Brussel 1973.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, 'Herstel van het evenwicht op de zuivelmarkt; Actieprogramma 1977—1980' *Bulletin van de Europese Gemeenschappen*, Supplement 10/76, Brussel 1976.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Bezinning over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*, COM (80), 800, Brussel 1980.
- Commission of the European Communities, *Mandate of 30 May 1980: Guidelines for European Agriculture*, COM (81), 608, Brussels 1981.
- Commission of the European Communities, *Perspectives for the Common Agricultural Policy*, COM (85), 333, Brussels 1985.
- Commission of the European Communities, *Implementation of agricultural stabilizers*, COM (87), 452, Brussels 1987.
- Commission of the European Communities, *The development and future of the Common Agricultural Policy*, COM (91) 258, Brussels 1991.
- Groot, M. en A. Bauwens, 'Vijftig jaar landbouwbeleid en Nederland', In: A. Bauwens, e.a. (red.) *Agrarisch Bestaan*, Van Gorcum, Assen, 1990, p. 146—169.
- Hartog, F., 'De economische aspecten van de Nederlandse landbouwprotectie', In: *De Economist* 112, 1964, 1 p. 1—17.
- Heringa, B., 'Ontstaan en hoofdkenmerken van het EG-landbouwbeleid', In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen 1988, p. 18—26.
- Hoogh, J. de, *Enkele beschouwingen over de economische organisatie van de landbouw*, Openbare les, VU, Amsterdam 1967.
- Hoogh, J. de, 'Nieuw deeltje in een vervolgserie; Het Groenboek 1985 legt Brusselse illusies bloot', *Spil* 47—48, 1985, p. 7—11.
- Hoogh, J. de, 'Areaalbeheersing in het gemeenschappelijk landbouwbeleid', In: G. van Dijk, e.a. (red.), *Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek*, Wageningse Economische Studies 8, Landbouwniversiteit, Wageningen 1987, p. 1—11.
- Horring, J., 'Het structuurbeleid voor de landbouw op de keper beschouwd', *De Economist* 112, 1964, 12, p. 847—865.
- Horring, J., 'Saneren door subsidiëren', *Economisch-Statistische Berichten*, 51, 1966, p. 1232—1235.
- Horring, J., 'Landbouwstructuurbeleid: wat het is en wat het zou moeten zijn', *Landbouwkundig Tijdschrift* 82(8), 1970a, p. 312—316.
- Horring, J., 'Twee recente baten-kostenanalyses van door de overheid gesubsidieerde cultuurtechnische investeringen en wat daarmee verband houdt', *Openbare Uitgaven* 2, 1970b, p. 99—115.
- Keyzer, M., e.a., 'The common agricultural policy at cross roads: free trade or producer cartel', In: *Proceedings of the VIth European Congress of Agricultural Economists*, The Hague, Theme 2, 1990, p. 45—74.
- Koester, U. (red.), *Disharmonies in the EC and US agricultural policy measures*, Brussels, 1988.
- Maris, A., 'De betekenis van het structuurbeleid in de landbouw', In: *De Economist* 112, 1964, 12, p. 833—846.
- Meer, C. van der, 'Price level and agricultural growth performance', *TSL* 4, 1989, 4, p. 295—312.
- Mueller, D.C., *Public choice II*, Cambridge University Press, Cambridge, 1990.
- OECD, *Ministerial Trade Mandate: Model specification and elasticities*, Paris 1988.
- OECD, *Agricultural policies, markets and trade; monitoring and outlook 1990*, Paris 1990.
- Oskam, A.J., *WASmodel*, Wageningse Economische Studies 1, Landbouwniversiteit, Wageningen 1987.
- Oskam, A.J., 'Beleid in de EG-zuivelsector', In: A.A.P. van Drunen, e.a. (red.), *Economie en Landbouw*, Vuga, 's-Gravenhage, 1983, p. 55—82.
- Oskam, A.J., *Wageningen Agricultural Sector Model and macro economic data of Dutch Agriculture*, 1991, (in bewerking).

- Riemsdijk, J. van, 'De landbouw conserveren of vernieuwen?', *Economisch-Statistische Berichten* 53, 1968, p. 590—594.
- Sandrey, R. and R. Reynolds (red.), *Farming without subsidies*, MAF, CP Books 1990.
- SER, *Advies over het garantiebeleid voor de landbouw*, SER-publicatie 1959, no. 1, Den Haag 1959.
- Theil, H., *Economic forecast and policy*, North Holland P.C., Amsterdam, second revised edition, 1961.
- Tinbergen, J., *On the theory of economic policy*, North Holland P.C., Amsterdam 1952.
- Tinbergen, J., *Economic policy: principles and design*, North Holland P.C., Amsterdam 1966.
- Uri, P. (rapp.), *Die Zukunft der Europäischen Landwirtschaft*, Atlantisch Instituut, Paris 1971.
- Veer, J. de, *Het bijzondere van de landbouweconomie*, 1991.

Technologiebeleid voor de Nederlandse landbouw

Jaap Post en Hans Rutten¹

Inleiding

Het wel en wee van een sector in de economie wordt in sterke mate bepaald door het vermogen om nieuwe technieken te ontwikkelen en toe te passen. De Nederlandse landbouw vormt daar geen uitzondering op; integendeel, gezien althans de sterke groei van de arbeidsproductiviteit in de landbouw. Toch is het geen vanzelfsprekende zaak dat de landbouw in technologisch opzicht 'mee kan' met andere sectoren. De kleine schaal van produceren in de landbouw (het gezinsbedrijf) legt immers grote beperkingen op aan het vermogen van individuele bedrijven om technische ontwikkelingen tot stand te brengen.

In deze bijdrage willen wij laten zien dat de Nederlandse overheid een zeer belangrijke rol heeft gespeeld in het wegnemen van deze barrière.² Hiertoe zal eerst in kort bestek de evolutie beschreven worden van wat pas recentelijk het 'landbouwtechnologiebeleid' is gaan heten. Er zal in het bijzonder aandacht worden besteed aan de effecten van dit onderdeel van het nationale landbouwbeleid, en aan de institutionele inkadering ervan. Aansluitend zal dieper worden ingegaan op de mogelijkheden en wenselijkheden van sturing of tenminste beheersing van technologie.

Landbouwtechnologiebeleid in Nederland

De wassende stroom van Amerikaans graan naar de Europese markten aan het eind van de vorige eeuw was mede mogelijk door technologische ontwikkeling. De ontwikkeling van de algemene technologie met zijn toepassingen in de transportsector (stoomlocomotief, stoomvaartuig) speelde daarin een hoofdrol. Grondige veranderingen werden daarmee op gang gebracht, zowel in Amerika als in Europa. In Amerika werd diep ingegrepen in ecologische systemen en ontstonden nieuwe bronnen van werkgelegenheid en inkomen voor Europese landverhuizers, zulks ten koste van de bestaansmogelijkheden van de inheemse bevolking aldaar: *Technology: for better or for worse?*³

In de wijze waarop in Europa werd gereageerd op de invoer van goedkoop Amerikaans graan kunnen twee hoofdlijnen worden onderscheiden. De eerste is die van afscherming van de eigen producenten door belemmering van de import van het laag geprijsde graan. Het Duitse landbouwbeleid was daarvan een duidelijk voorbeeld.⁴ De tweede is die van de aanpassing, al dan niet met steun van de overheid. Voor Nederland als klein en op de internationale handel georiënteerd land bestond nauwelijks de mogelijkheid voor een andere keuze dan voor de tweede hoofdlijn. De overheid speelde hierin een actieve rol door de technologische ontwikkeling te stimuleren. Bij de keuze van de

eerste hoofdlijn werd gekozen voor de bescherming van de eigen boerenstand en het platteland door de vruchten van de technische ontwikkeling te onthouden aan andere sectoren dan de landbouw en aan de buitenlandse producenten van goedkoop graan. Dat betekende overigens nog niet dat daarmee aanpassingen van de landbouw konden worden ontlopen. Zo kon wel het goedkope buitenlandse graan buiten de nationale deur worden gehouden maar niet de technologische ontwikkeling zelf; die laat zich veel minder door nationale grenzen afgrendelen.

Bij de tweede hoofdlijn werd gekozen voor de belangen van de andere sectoren en moest de zittende boerenstand zich aanpassen door reorganisatie van de graanproductie dan wel door zich te richten op andere agrarische activiteiten en daarin trachten comparatieve voordelen te behalen. Nederland heeft destijds gekozen voor dit laatste. De strategische keuzes die toen, aan het eind van de vorige eeuw, zijn gemaakt hebben hun sporen nagelaten in de internationale agrarische geschiedenis van de laatste eeuw. De effecten ervan doen zich nog steeds gelden. De tegenstelling tussen de VS en de EG op het gebied van het internationaal agrarisch handelsbeleid vormt daarvan één voorbeeld en de positie van de Nederlandse agrarische sector binnen de EG een ander.

De vormgeving van een strategische keuze

De strategische keuze van de Nederlandse overheid vloeiende voort uit een advies van de in 1886 ingestelde Staatscommissie voor de Landbouw. In haar in 1890 uitgebrachte rapport adviseerde de commissie stimulering door de overheid van onderwijs, onderzoek, voorlichting en coöperaties. De aard van dit advies — zeker ook met betrekking tot de coöperaties — duidde erop dat het gewenst was, om het 'modern'⁵ te zeggen, 'met het gezicht naar de markt' te gaan staan. Omstreeks de eeuwwisseling financierde het ministerie van Binnenlandse Zaken, waaronder de landbouw toen ressorteerde, diverse vormen van landbouwonderwijs, proefstations, veeartsen, fokkerij en de oprichting van leenbanken. Tien jaar eerder bevatte de begroting van dit departement nog slechts een post voor veeartsenij. Er werd daarmee een duidelijke aanzet gegeven voor de ontwikkeling van een landbouwkennissysteem. In de grote crisis van de jaren dertig ontkwam ook de Nederlandse overheid niet aan het geven van directe marktbescherming, maar ook werd in 1936 de Dienst voor de Kleine Bedrijven ingesteld die tot taak kreeg om onder meer via voorlichting de positie van de kleine bedrijven te verbeteren. Een van de mogelijkheden om dat te bereiken was intensivering van het grondgebruik door verhoging van de opbrengsten per hectare en per dier.

Na de Tweede Wereldoorlog was sprake van een beleidsintensivering en werd de trend gezet voor het beleid in de daarop volgende decennia. In de Rijksbegroting 1949 gaf Mansholt de volgende beleidsdoelstellingen aan:

1. De nadruk van het beleid ligt op productieverhoging en kostprijsverlaging. Intensivering van de landbouw om zo de welvaart van betrokkenen te verzekeren en te verhogen.
2. Bevordering van particulier initiatief en vermijden van steunmaatregelen.

3. Extra steun voor onderwijs, voorlichting, alsmede voor ruilverkavelingen, teneinde punt 2 te bewerkstelligen.
4. De ontwikkeling van het beleid geschiedt in samenwerking met het georganiseerde bedrijfsleven en de landbouworganisaties.

Nieuwe elementen in het naoorlogse beleid waren onder meer de grootscheepse aanpak van ruilverkavelingen, de instelling van de Borgstellingsfonds (1951) om investeringen in de landbouw te stimuleren, en het moderniseringsbeleid in het kader van het in 1963 ingestelde Ontwikkelings- en Saneringsfonds (O&S- fonds).

Het voorgaande geeft aan dat de overheid een grote rol heeft vervuld in de ontwikkeling van het Nederlandse landbouwkennissysteem. Met kennissysteem wordt hier bedoeld het samenhangend geheel van particuliere en publieke inspanningen op het gebied van onderzoek, voorlichting en onderwijs. De overheid heeft evenwel ook de aanpassingen en modernisering van de landbouw bevorderd door direct daarop gerichte maatregelen middels het zogenaamde structuurbeleid. Dit beleid staat daarmee in nauwe relatie tot het technologiebeleid.

Wij beperken ons in deze bijdrage tot het direct op de landbouw gerichte technologiebeleid.⁶ Daarnaast heeft de landbouw belang bij de ontwikkeling van technologieën in de toeleverende en verwerkende sectoren. Naarmate het aandeel van de landbouw in de consumenten- of exportgulden afneemt, groeit het belang van de technologische ontwikkeling in deze sectoren.

Het technologiebeleid is in sterke mate gericht op de ontwikkeling van nieuwe mogelijkheden en op het wegnemen van knelpunten ten behoeve van individuele landbouwbedrijven. Tegenover de zegeningen voor de succesvolle bedrijven staat evenwel het 'gegeten worden' van vele niet-volgende bedrijven. Technologie heeft in dat opzicht een tamelijk dwingend karakter. In dat verband is de completering van het overheidsbeleid met een sanerings- en werkgelegenheidsbeleid van belang. Door deze nogal eenzijdige gerichtheid van de technologische ontwikkeling in combinatie met het gevoerde markt- en prijsbeleid ontstonden nieuwe schaarsten en bedreigingen door de toenemende druk op milieu, natuur en landschap. Dit maakte het vanaf het begin van de jaren zeventig steeds duidelijker dat het noodzakelijk is om in de ontwikkeling van het kennissysteem rekening te houden met de belangen van andere deelgebieden van onze samenleving.

Koppeling en sturing

In het voorgaande is op zeer globale wijze ingegaan op de ontwikkeling van het technologiebeleid en daarbinnen op de ontwikkeling van het kennissysteem. Er is sprake van een kennissysteem omdat er een koppeling en een onderlinge afstemming bestaat tussen de componenten.⁷ Ook binnen de componenten bestaat een differentiatie. Zo kent het onderzoek een differentiatie in proefbedrijven, proefstations, instituten en universiteiten. In feite vindt daardoor een

opdeling plaats van het hele traject tussen theorie enerzijds en bedrijfspraktijk anderzijds. Er is daardoor sprake van vele schakels in een transformatieproces dat — prototypisch — loopt van fundamenteel onderzoek naar gebruik door primaire producenten via toegepast onderzoek. Ook bij de voorlichting kan een gelijksoortige differentiatie worden waargenomen: via de voorlichting wordt enerzijds gebruik gemaakt van de beschikbare kennis en ontvangt anderzijds het onderzoek signalen uit de praktijk. Het laagdrempelige karakter van de voorlichting — tot voor kort gratis! — en het relatief hoge scholingsniveau van de Nederlandse agrariërs hebben deze bijzondere functie versterkt. De processen binnen het kennissysteem worden dus gekenmerkt door wisselwerking en terugkoppeling. Enerzijds worden wetenschappelijke inzichten vertaald in praktijktoepassingen en anderzijds leiden praktijkproblemen tot wetenschappelijke activiteiten.

Deze gang van zaken hangt samen met de wijze van besluitvorming binnen het kennissysteem. Deze droeg en draagt een sterk decentraal karakter, waarbij vele belanghebbende groeperingen invloed uit kunnen oefenen op onderzoek en voorlichting. Dit geldt in het bijzonder voor vertegenwoordigers van de producenten in de primaire sector. Daar staat echter tegenover dat er ook belanghebbende organisaties zijn die niet of nauwelijks bij de besluitvorming betrokken zijn of waren. Voor een deel gaat het om organisaties met doelstellingen die — geheel of gedeeltelijk — strijdig zijn met die van de primaire producenten. Dit had dan ook gevolgen voor de onderwerpen die binnen het kennissysteem op de agenda stonden. Zo is het nu actuele agendapunt 'beperking van negatieve externe effecten' lange tijd onderbelicht gebleven.

De uitgaven voor het landbouwtechnologiebeleid

De betekenis van het landbouwkennissysteem komt mede naar voren in de omvang van de uitgaven voor onderzoek, voorlichting en onderwijs. Na de Tweede Wereldoorlog namen deze uitgaven als percentage van de bruto toegevoegde waarde in de landbouw tot 1980 voortdurend toe, namelijk van 1,3 procent in 1950 tot 7,1 procent in 1980. In de jaren tachtig daalde dit percentage licht, namelijk tot 6,1 procent in 1987. Vooral in de periode 1950—1970 namen de reële uitgaven voor het landbouwkennissysteem sterk toe, en nadien zwakte de reële groei af tot 1,8 procent per jaar in de periode 1980—1987. De onderdelen van het 'drieluik onderzoek, voorlichting en onderwijs' (OVO) hebben niet in dezelfde mate geprofiteerd van deze groei. Zo was de reële groei van de uitgaven voor voorlichting tussen 1950 en 1970 met 3 tot 4 procent per jaar van bescheiden omvang, terwijl er nadien sprake was van een beperkte teruggang. Het aandeel van de voorlichting in de uitgaven voor het drieluik daalde dan ook van ongeveer een derde in 1950 tot minder dan een tiende in 1987. De hier genoemde uitgaven voor voorlichting hebben overigens uitsluitend betrekking op overheidsuitgaven. Daarnaast is sprake van een groeiende particuliere voorlichting. De totale voorlichtingsinspanning is vermoedelijk ook in de jaren tachtig verder toegenomen. De stijging van de uitgaven voor onderzoek en die voor onderwijs liepen tot het begin van de jaren tachtig

meer gelijk op. Daarna daalt ook het aandeel van het onderzoek in de OVO-uitgaven (zie tabellen 1 en 2).

Tabel 1 Overheidsuitgaven voor landbouwonderzoek, -voorlichting, en -onderwijs en voor het landbouwstructuurbeleid, naar samenstelling en/of als percentage van de bruto toegevoegde waarde (BTW) van de landbouw

Jaar ¹	Onderzoek (% van drieluik)	Voorlichting (% van drieluik)	Onderwijs (% van drieluik)	'Drieluik' (% van BTW)	Structuurbeleid ² (% van BTW)
1950	35	34	31	1,3	1,7
1960	45	21	34	2,9	3,1
1970	45	15	40	4,7	5,1
1980	47	12	41	7,1	3,5
1987	44	9	47	6,1	2,4

1. Driejaarlijkse gemiddelden

2. Landinrichting, Stichting resp. Bureau Beheer Landbouwgronden en O&S-fonds

Bron: Van der Meer, Rutten en Dijkveld Stol (1991)

Tabel 2 Jaarlijkse groeivoet van de overheidsuitgaven voor landbouwonderzoek, -voorlichting en -onderwijs en voor landbouwstructuurbeleid op basis van constante prijzen van 1980

Periode ¹	Onderzoek	Voorlichting	Onderwijs	Structuurbeleid ²
1950-60	11,9	3,9	10,2	5,9
1960-70	6,2	3,3	7,7	9,6
1970-80	2,8	-0,4	2,8	-4,2
1980-80	0,5	-1,9	4,1	-2,5

1 en 2 en bron: zie tabel 1

Concluderend kan worden gesteld dat de reële uitgaven voor het OVO-drieluik na de Tweede Wereldoorlog sterk zijn toegenomen, vooral in de periode voor 1970. Hoewel het aandeel van de overheid daarin overheersend is, neemt het aandeel van het particuliere bedrijfsleven na 1970 geleidelijk toe. Dat geldt niet alleen voor de voorlichting maar ook voor het onderzoek. Hoewel in 1989 nog meer dan de helft van alle onderzoeksprojecten gericht was op de primaire productie is er vanaf het begin van de jaren tachtig een groeiend aantal onderzoeksprojecten waarin andere aspecten centraal staan.

Een belangrijk onderdeel van het technologiebeleid vormt het structuurbeleid. Dit komt duidelijk naar voren in de groei en omvang van de uitgaven voor dit beleidsonderdeel. Tot de jaren zeventig waren deze uitgaven zelfs groter dan die voor het OVO-drieluik. In de jaren zeventig en tachtig nemen de reële uitgaven evenwel aanzienlijk af. Aanvankelijk stond in het structuurbeleid de landinrichting centraal. Zo werden in de jaren vijftig vrijwel alle voor het structuurbeleid beschikbare middelen aangewend voor landinrichting (lees: ruilverkaveling). Na de instelling van het O&S-fonds in de jaren zestig wordt

een toenemend deel van de middelen besteed aan — aanvankelijk — stimulering van de bedrijfsbeëindiging en — later — bedrijfsontwikkeling. Tegen het eind van de jaren tachtig was het aandeel van het O&S-fonds in de uitgaven voor het structuurbeleid gestegen tot meer dan dertig procent.

Rendement van het kennissysteem

Kennisvergroting is een belangrijke bron van produktiviteitsgroei; iets dat in de Nederlandse landbouw in ruime mate is gerealiseerd. Sinds de Tweede Wereldoorlog steeg de bruto produktiviteit tot 1987 met gemiddeld 3,1% per jaar en de netto produktiviteit met 5,1%. Een vergelijking met de Nederlandse industrie moet door gebrek aan gegevens beperkt blijven tot de arbeidsproduktiviteit. De gemiddelde cijfers per jaar bedragen dan voor de Nederlandse economie 3,0%, voor de industrie 4,1% en voor de landbouw 5,5%. Bovenstaande cijfers geven een duidelijke indicatie van de omvangrijke toepassing van nieuwe kennis in de agrarische sector. De omvang van de agrarische produktie nam daarbij aanzienlijk toe terwijl de daling van het aantal werkers in de landbouw, gemeten naar Westeuropese maatstaven, beperkt bleef en de inkomens in de landbouw zich (bijna) paritair ontwikkelden. De eerste door Mansholt in 1949 genoemde overheidsdoelstelling (produktieverhoging en kostprijsverlaging) werd dan ook in hoge mate gerealiseerd.

De hier weergegeven cijfers over de bruto en netto produktiviteit zijn berekend op de traditionele manier, dat wil onder meer zeggen dat geen rekening is gehouden met de kosten van onderwijs, voorlichting en onderzoek als factor-inputs in de landbouw. Gelet op het feit dat juist deze inputs gericht zijn op het in stand houden en vergroten van de produktiviteit zouden ze bij berekening ervan mede in beschouwing moeten worden genomen. Wanneer dat wordt gedaan voor alle in tabel 1 vermelde uitgaven voor het OVO-drieluik dan blijft in de periode 1950—1987 de stijging van de bruto produktiviteit beperkt tot 3,0% per jaar en die van de netto produktiviteit van 4,9% per jaar. Ook dan blijkt de groei van de produktiviteit in de landbouw aanzienlijk te zijn geweest.

Bij deze benadering kan een aantal kanttekeningen worden gemaakt. In de eerste plaats zijn alle in tabel 1 genoemde uitgaven voor het OVO-drieluik bij de produktiviteitsberekening meegenomen terwijl een deel ervan niet betrekking heeft op de landbouw maar op andere sectoren. Daar staat evenwel tegenover dat ook uit andere kennisbronnen wordt geput en daar is geen rekening mee gehouden (zie ook noot 6). Verder zijn ook de inputs in het kader van het structuurbeleid goeddeels buiten beschouwing gebleven. Het effect daarvan is waarschijnlijk van bescheiden omvang. Zo berekent Oskam (1991) dat het mede in beschouwing nemen van investeringen in ruilverkavelingen leidt tot een verlaging van de produktiviteitsstijging in de orde van grootte van ongeveer 0,1%. Bezwaarlijk is ten slotte — en dat is minstens zo ernstig — dat geen rekening is gehouden met allerlei externe effecten die het gevolg zijn van de toepassing van nieuwe kennis, waarbij gedacht kan worden aan effecten op natuur en milieu en aan effecten in de sociale sfeer. Het belang daarvan blijkt uit een benadering van opnieuw Oskam (1991) waarbij hij met externe effecten

rekening houdt, in de vorm van de verliezen van stikstof, fosfaat en kali en bij het gebruik van bestrijdingsmiddelen. Vooral voor de periode 1970—1980 zou dit tot een aanzienlijk lagere stijging van de netto produktiviteit leiden: zonder deze externe effecten gemiddeld 4,6%, en met de effecten gemiddeld 3,7% per jaar. De resultaten zijn uiteraard gevoelig voor de gemaakte veronderstellingen, in het bijzonder ten aanzien van de 'prijzen' van de externe effecten.

Wanneer we er vanuit gaan dat het juist de *vergroting* van kennis is die leidt tot verhoging van produktiviteit, dan is het in beginsel mogelijk het rendement van investeringen in kennis te berekenen. De verandering in de produktie die niet verklaard wordt door een verandering in de omvang van de (traditionele) inputs zou dan gerelateerd kunnen worden aan de omvang van de investeringen in kennisvergroting. Wel moet dan rekening worden gehouden met een *time lag* tussen de investering in kennis en het resultaat ervan in de vorm van een grotere netto produktie. Op grond van de door hun gekozen uitgangspunten komen Van der Meer e.a. (1991) op een interne rentevoet die ligt tussen 24 en 40% voor de periode 1949—1987 voor de uitgaven voor onderzoek, voorlichting en onderwijs. Investeren in onderwijs, onderzoek en voorlichting lijkt dus aantrekkelijk te zijn geweest, al zijn de kanttekeningen vermeld bij de hiervoor gepresenteerde produktiviteitsberekeningen ook hier van toepassing.

De maakbaarheid van technologie

Uit het voorgaande mag blijken dat de weg die de Nederlandse landbouw sinds het eind van de vorige eeuw is ingeslagen in belangrijke mate is 'geplaveid' door publieke inspanningen, in casu door een technologiebeleid dat in hoge mate is ingegeven door sociaal-economische overwegingen. Deze constatering is in zichzelf van belang voor discussies over het al dan niet autonome ofwel onbeïnvloedbare karakter van technische ontwikkelingen. Het is daarbij echter noodzakelijk om het referentiekader vast te stellen van waaruit dit discussiepunt benaderd kan worden. Drie soorten van referentiekaders zijn van bijzonder belang.

De eerste is van het 'praktische' type. Zo hebben technische ontwikkelingen, geredeneerd vanuit het individuele boerenbedrijf, in de loop der jaren steeds meer een autonoom karakter gekregen, ook al mag de waarde van talrijke inventieve aanpassingen die boeren zelf plegen niet worden onderschat. De doorsnee producent in de landbouw treedt op als vrager op de markt van kennis en vernieuwingen en zal deze markt bovendien beschouwen als een in hoge mate door het aanbod gestuurde markt. Op bedrijfstak- en sectorniveau ligt de zaak heel anders, want hier is het proces van technische ontwikkeling in hoge mate geïnstitutionaliseerd, in de vorm van financiële en bestuurlijke inspanningen door zowel de overheid als het georganiseerde bedrijfsleven. Vanuit dit gezichtspunt kunnen technische ontwikkelingen dan ook slechts gedeeltelijk als autonoom worden beschouwd. Hayami en Ruttan (1985) noemen om deze re-

den het landbouwkundig onderzoek 'gesocialiseerd'.

Het tweede type van referentiekaders is een meer theoretische. We kunnen bijvoorbeeld in menig economiehandboek het argument aantreffen dat technische ontwikkelingen wel invloed hebben op economische processen en structuren, maar niet andersom. Technologie is in deze visie een gegeven voor de economische theorie, een *manna from heaven*. Als gevolg van een Schumpeter-revival sinds het midden van de jaren zeventig, en binnen de landbouweconomie van de populariteit van de Induced Innovation Theory⁸, is nu evenwel de veronderstelling gemeengoed geworden dat er in elk geval een *wisselwerking* bestaat tussen economie en technologie.

Het derde type van referentiekaders is van meer politieke aard en betreft de mogelijkheid en wenselijkheid om technologie te *beheersen*. Voor zover bekend was Francis Bacon, met zijn in 1624 verschenen *New Atlantis* de eerste die met deze gedachte naar voren is gekomen, althans voor zover het de *wenselijkheid* betreft, en heeft het tot de twintigste eeuw geduurd eer sociale wetenschappers hierop voortborduurd. Zo schreef de Zwitser Röpke in 1946:

'Ganz und gar unzutreffend ist ja die Vorstellung, als ob wir passiv über uns ergehen lassen müssten, was an Erfindungen uns durch Zufall oder naturgesetzliche Logik beschert wird'.⁹

En met de indrukwekkende acceleratie van het voortbrengend vermogen van westerse economieën sinds de jaren zestig is bij — onder andere — wetenschappers de roep om beheersing van technologie sterk toegenomen.¹⁰ Hun belangrijkste wapenfeit tot nu toe is waarschijnlijk wel de oprichting geweest van het Office of Technology Assessment (OTA) in de VS en van soortgelijke instellingen in veel andere landen, zoals de Nederlandse Organisatie voor Technogisch Aspectenonderzoek (NOTA). Bovendien is in veel westerse landen technologiebeleid (van de overheid) ingeburgerd geraakt. Toch kan de tussenbalans van ruim een decennium van *technology assessment* niet erg positief zijn; kennelijk bestaat er nog steeds een kloof tussen mogelijkheden en wenselijkheden van technologiebeheersing door middel van beleid en kan de overheid het proces van technische ontwikkeling op zijn best begeleiden door zeer algemene randvoorwaarden te stellen en/of stimulerend op te treden. Voor technologiebeheersing lijkt dus een langere arm noodzakelijk. Of moeten we concluderen dat de verwachtingen over de mogelijkheden tot technologiebeheersing te hoog gespannen zijn geweest?¹¹ Een voor de hand liggende vraag is nu of een en ander ook opgaat voor de landbouw, aangezien de invloed van overheidsbeleid hier veel groter lijkt te zijn dan voor andere sectoren. In de volgende paragrafen zullen we proberen hier enig licht op te werpen.

Landbouwbeleid en technologiebeheersing

Om diverse redenen is in de afgelopen jaren ook in en rond de Nederlandse landbouw de roep om 'een of andere' vorm van beheersing van de produktiewijze sterk toegenomen. Naar aanleiding van de afwisselend dreigende en zich

manifesterende overschotten, en vooral van de toegenomen (erkenning van de) milieuschade, is hiervoor ook in landbouwpolitieke kringen een groeiende belangstelling ontstaan. Het spreekt voor zich dat de aandacht zich daarbij onder andere richt op het type van technologieën dat gebruikt wordt of gaat worden. De Hoogh verwoordde dan ook een vrij algemeen gedeelde opvatting toen hij, in 1989, schreef:

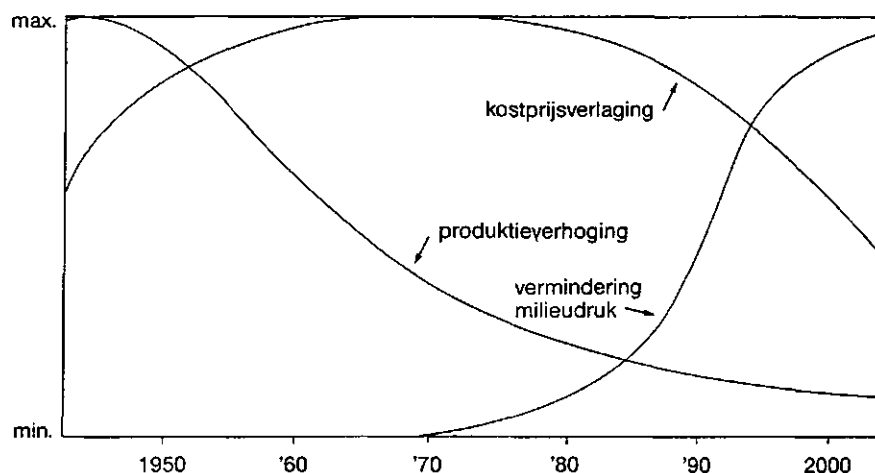
'Zowel in de EG als in de GATT zou men zich, gezien de ernst van de nationale en internationale problemen van de landbouwmarkten, meer zorgen moeten maken over de zo moeilijk met prijs- en handelspolitieke maatregelen te beheersen technologische ontwikkelingen.'

Twee vragen doemen vervolgens op. Ten eerste: wat moet onder 'beheersen' verstaan worden? En ten tweede: is de sterke aandacht voor *technologiebeheersing* gerechtvaardigd? De eerste vraag lijkt eenvoudig te beantwoorden. Is beheersen immers niet 'gewoon' een kwestie van maatschappelijke controle en van sturing op basis van maatschappelijke wensen? Maar het is duidelijk dat we er daarmee nog lang niet zijn. Want wat is die controle, hoever moet en mag die gaan? En hoe wordt bepaald welke wensen wenselijker zijn dan de andere? De tweede vraag levert zo mogelijk nog meer problemen op. Het is in feite de aloude discussie over de wisselwerking tussen technologie en maatschappij, of in orthodoxere termen, tussen de produktiekrachten en de produktieverhoudingen.

Ofschoon er maar weinig economen zijn die vinden dat dergelijke vragen volledig buiten hun domein vallen, moet worden geconstateerd dat de vragen wél goeddeels buiten de onderzoekspraktijk van de landbouweconomie in Nederland zijn gebleven. Een van de uitzonderingen is De Hoogh! Aangezien diens gedachtengoed op dit terrein elders in de bundel (zie de bijdrage van Koningsveld) uitvoerig aan inspectie onderworpen wordt, beperken wij ons tot enkele opmerkingen.

In de visie van De Hoogh wordt technologie op zijn minst tot op zekere hoogte maakbaar geacht. De grote rol die overheidsbeleid heeft gespeeld bij technische ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw doet inderdaad vermoeden dat technologie beïnvloed kan worden door andere dan strikt micro-economische overwegingen.

Door welke overwegingen heeft de Nederlandse overheid zich, in het kader van haar technologiebeleid, laten leiden? Eén overweging is evident: door de typische economische organisatie van de landbouwproductie (een 'schoolvoorbeeld van aanbieders onder volkomen mededinging'; De Hoogh, 1983) kan niet worden verwacht dat de primaire producenten zélf voldoende R&D-inspanningen doen. Er is dus een derde partij voor nodig en om redenen die elders in deze bundel uitgebreider aan bod komen heeft de overheid zich die rol toebedeeld. Maar gegeven deze algemene overweging voor overheidsbemoeienis op dit terrein, kan men zich nog steeds de vraag stellen wat de specifieke beleidsdoelstellingen zijn geweest. Merkwaardigerwijze vindt men hierover in officiële beleidsdocumenten slechts zeer algemene betogen.



Figuur 1 Prioriteitsverschuivingen binnen het Nederlandse landbouwbeleid, 1945–2000

Uit analyses van het Nederlandse landbouwbeleid van na de Tweede Wereldoorlog komt wel duidelijk naar voren dat de hoofddoelstellingen van het beleid in de loop der jaren zijn aangepast aan zowel de veranderde omstandigheden als de effecten van het beleid zelf. Grofweg hebben in die lange periode drie doelstellingen het beleid sterk bepaald. Terwijl in de eerste vijf tot tien jaar productieverhoging (in het kader van de voedselvoorziening) eerste prioriteit had, werd deze doelstelling snel overvleugeld door die van de kostprijsverlaging (om te komen tot versterking van de internationale concurrentiepositie). Hoewel hiertoe in het begin van de jaren zeventig al de eerste beleidssignalen werden gegeven, duurde het tot in de jaren de tachtig voordat vermindering van de milieudruk door de landbouw hoog op de agenda kwam te staan. Figuur 1 geeft deze 'prioriteitsverschuiving' schematisch weer. Voor het *technologiebeleid* heeft deze verschuiving directe gevolgen gehad. Zo heeft het grote belang dat in de loop van de jaren vijftig in toenemende mate aan 'kostprijsverlaging' is gehecht, ertoe geleid dat zowel het 'drieluik' als het structuurbeleid integraal in dienst werden gesteld van een streven naar minder én grotere bedrijven. Deze aanpak is zeer succesvol gebleken, getuige de sterke concurrentiepositie die de Nederlandse land- en tuinbouw van lieverlee is gaan innemen; een concurrentiepositie die overigens ook (nog steeds) steunt op een relatief groot produktievolume.

Maar de keerzijde ervan werd eveneens snel zichtbaar: de intensieve landbouw kwam vrij snel in conflict met ecologisch-technische en maatschappelijke randvoorwaarden. Opnieuw bracht dit een markante verschuiving binnen het kennissysteem teweeg. Ofschoon we verwachten dat dit conflict op korte termijn een hogere prioriteit zal krijgen binnen het kennissysteem dan kostprijs-

verlaging, is het de vraag of hiermee de *success-story* van de Nederlandse landbouw gecontinueerd kan worden. Want tegenover het tamelijk eenduidige, 'oude' traject van kostprijsverlaging zal nu een mengsel van nieuwe trajecten ontwikkeld moeten worden om daadwerkelijk een zowel concurrerend als veilig en duurzaam landbouwproductiesysteem te bewerkstelligen. Dit zal onder meer grotere technologische inspanningen vergen op het gebied van produktontwikkeling en -differentiatie, van schonere productieprocessen, en van *safety controls*, waarbij de nadruk niet ligt op de primaire landbouw maar op de gehele produktiekolom (de keten).¹²

Conclusie

In deze bijdrage hebben wij een globaal beeld geschetst van het ontstaan, de ontwikkeling en de effecten van het kennissysteem in de Nederlandse landbouw. Vervolgens hebben we een en ander geplaatst in de discussie over de maakbaarheid van technologie. De belangrijkste conclusies zijn de volgende. Het naoorlogse landbouwtechnologiebeleid van de Nederlandse overheid heeft in zoverre *bijgedragen* aan beheersing van het landbouwproductiesysteem dat het (mede) vorm heeft gegeven aan hét dominante technologische traject tot nu toe, namelijk die van de kostprijsverlaging in de primaire landbouw. De verbetering van de concurrentiepositie van de sector en van de Nederlandse economie waren hiervoor de belangrijkste motieven en daarmee volgde het landbouwtechnologiebeleid een algemeen levend maatschappelijk streven. Nu dit streven evenwel overvleugeld lijkt te worden door andere maatschappelijke belangen, is het landbouwkennissysteem gedwongen (ook) andere technologische trajecten te ontwikkelen en 'aan te bieden'. Het lijkt geen twijfel dat dit niet kan gebeuren zonder aanpassing van het technologiebeleid, evenmin dat dit beleid juist in deze tijd ontvankelijk zal zijn voor onorthodoxe geluiden uit de landbouwsector zelf, en uit de rest van de maatschappij. Technologisch aspectenonderzoek zal vooral gedurende het aanpassingsproces een nuttige functie kunnen vervullen, omdat dit informatie aanreikt over het spectrum van technologische mogelijkheden, over de te maken maatschappelijke keuzes en — last but not least — over de maatschappelijke consequenties van elk van die keuzes.

Noten

1. De auteurs danken Kees van der Meer voor zijn commentaar op eerdere versies.
2. Deze bijdrage is mede gebaseerd op C.L.J. van der Meer, H. Rutten en N.A. Dijkveld Stol (1991).
3. Variant op de titel van de bijdrage van J. de Hoogh aan het liber amicorum voor J. de Veer 'Agricultural technology: for better or for worse?', in Kees Burger e.a. (red.), *Agricultural Economics and Policy. International Challenges for the Nineties*, 1991.

4. Schwartzberg, W.O.C. Thoe, *Ruim 100 jaar Nederlandse agrarische export in vogelvlucht*, Den Haag, LEI, 1981; Mededeling 248.
5. Zie het rapport van de door het Landbouwschap ingestelde commissie-Van der Stee: *Om schone zakelijkheid*, Den Haag, 1989.
6. Technologiebeleid kan worden omschreven als de beïnvloeding door de overheid van technische ontwikkelingen door het scheppen van voorwaarden dan wel door directe interventies teneinde de produktiviteit in de sector te bevorderen en bij te dragen aan economische groei in brede zin.
7. Overigens moet worden bedacht dat het niet gaat om een geïsoleerd kennissysteem. Zo maakt het systeem gebruik van (basis)kennis en inzichten die elders zijn ontwikkeld, bijvoorbeeld in andere economische sectoren of in het buitenland. Uit een aantal voorbeeldstudies komt naar voren dat er zelfs vaak geen sprake is van typisch Nederlandse innovaties, en dat het meestal gaat om het geschikt maken van inzichten of vindingen voor de Nederlandse situatie en om het opdoen van expertise ten behoeve van het gebruik van innovaties (Van Hooff en Rutten).
8. Hayami en Ruttan (1971 en 1985)
9. Aangehaald in Pot (1985, 914).
10. Vergelijk Smits en Leyten (1991, 86): 'Niet langer is de vraag aan de orde of technologie stuurbaar is, maar wordt de vraag gesteld hoe dat dan zou moeten. Volledige autonomie is een fictie en dat wordt in brede kringen aanvaard.'
11. Zie o.a. Smits, Leyten en Geurts (1987).
12. Zie ook Hutten en Rutten (1990, 143-144).

Literatuur

- Hayami, Y en V.W. Ruttan, *Agricultural development; An international perspective*. Baltimore, John Hopkins Press, 1971 en 1985 (revised and expanded).
- Hooff, H.J. van, en H. Rutten, *Technische ontwikkeling in de landbouw: vijf voorbeelden uit de Nederlandse praktijk* [voorlopige titel], Den Haag, LEI, nog te verschijnen.
- Hoogh, J. de, 'De voedselproblematiek in de wereld; De expansieve westerse landbouw en de strijd tegen armoede en honger', *Voeding*, (1983) 44.
- Hoogh, J. de, 'Biotechnologie: redding of bedreiging van het GLB?', *Landbouwkundig Tijdschrift*, 101 (1989) 1.
- Hutten, Th. en H. Rutten, 'De druk der omstandigheden; technologische trajecten in de Nederlandse landbouw', in A.L.G.M. Bauwens, M.N. de Groot en K.J. Poppe (red.), *Agrarisch bestaan; Beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut*, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1990.
- Meer, C.L.J. van der, H. Rutten en N.A. Dijkveld Stol, *Technologiebeleid in de landbouw; effecten in het verleden en beleidsoverwegingen voor de toekomst*, Den Haag, SDU, 1991, WRR Voorstudies en achtergronden T2.
- Oskam, A.J., 'Productivity measurement, incorporating environmental effects of agricultural production', in K. Burger e.a., *Agricultural economics and policy: International Challenges for the Nineties (Essays in honour of Jan de Veer)*, Amsterdam, Elsevier, 1991.
- Pot, J.H.J. van der, *Die Bewertung des technischen Fortschritts; Eine systematische Übersicht der Theorie*, Assen/Maastricht, Van Gorcum, 1985.
- Smits, R. en J. Leyten, *Technology assessment: waakhond of speurhond?* Zeist, Kerckebosch, 1991.
- Smits, R.E.H.M., A.J.M. Leyten en J.L.A. Geurts, *The possibilities and limitations of technology assessment; in search of a useful approach*, Zoetermeer, Ministerie van Onderwijs en Wetenschappen, 1987.

Milieubeleid in de landbouw: minder groei, meer bureaucratie en geen garantie op succes

Herman Stolwijk

Inleiding

De Nederlandse landbouw: successen in de naoorlogse periode

Sedert 1950 is het produktievolume van de Nederlandse landbouw bij benadering verviervoudigd. De hoeveelheid arbeid in de landbouw is in dezelfde periode met meer dan 50% afgenomen. Opmerkelijk is ook dat de landbouw in de naoorlogse periode jaarlijks gemiddeld een bijna 1% grotere stijging van de arbeidsproductiviteit kende dan de industrie.

De sterke volumetoename kwam niet zozeer tot uitdrukking in hoge inkomens voor de boeren en tuinders als wel in dalende prijzen voor de afnemers; gecorrigeerd voor inflatie zijn de af-boerderijprijzen in de periode 1950—1990 met ongeveer 65% gedaald. De daling van de relatieve prijzen is er de oorzaak van dat het aandeel van de landbouw in het nationaal produkt systematisch is afgenomen: van bijna 15% in 1950 tot minder dan 4,5% in 1990.

Uit deze summiere schets blijkt onmiskenbaar dat het verhaal van de Nederlandse landbouw in de naoorlogse periode als een 'success-story' moet worden geboekstaafd. Internationale vergelijkingen bevestigen dit beeld; er zijn weinig landen die, als het om de fysieke opbrengsten per eenheid grond of arbeid gaat, met de Nederlandse landbouw kunnen wedijveren. Mede daardoor behoort Nederland met de Verenigde Staten en Frankrijk tot 's werelds belangrijkste exporteurs van landbouwprodukten en voedingsmiddelen.

Problemen door intensivering van de produktie

De sterke groei van de produktie heeft in de eerste plaats een technologische en in de tweede plaats een economische achtergrond. Doordat nieuwe technieken beschikbaar kwamen, werd de mogelijkheid geboden om de produktie per eenheid grond, arbeid en dier drastisch te vergroten. De economische omstandigheden maakten de acceptatie van de nieuwe technieken aantrekkelijk.

De technische vooruitgang had geen 'disembodied' karakter. Integendeel, een bedrijfseconomisch optimale toepassing van de nieuwe technieken kon slechts plaatsvinden indien, tegelijkertijd, het gebruik van inputs als veevoer, kunstmest, bestrijdingsmiddelen, energie, substraat, kapitaalgoederen, enzovoort werd opgevoerd. Een kenmerk van deze inputs is dat ze voor het merendeel afkomstig zijn van buiten de eigen sector. De toename van het verbruik van deze 'bedrijfsvreemde' inputs heeft het karakter van het agrarische produktieproces wezenlijk veranderd. Van een proces dat de natuurlijke vruchtbaarheid van de bodem met behulp van arbeid transformeert in eindprodukt, is het agrarische produktieproces geworden tot een proces waarin de

nadruk ligt op de verwerking van aangekocht intermediair produkt tot eindprodukt. De rol van de natuurlijke vruchtbaarheid is hierbij sterk teruggedrongen; het verst is deze ontwikkeling voortgeschreden in de intensieve veehouderij en bij de substraatteelten in de tuinbouw.

Niet alle van buiten het bedrijf aangekochte intermediaire produkten komen uiteindelijk in het eindprodukt terecht. Een groot deel blijft achter in het natuurlijke milieu dat de functie van 'receptor' vervult. De laatste decennia is duidelijk geworden dat de intensivering van de 'receptorfunctie' negatieve gevolgen heeft voor de kwaliteit van het milieu.

Het gebruik van de fysieke omgeving als receptor van emissies hoeft niet per se samen te gaan met een verlaging van kwaliteit. De opname van emissies kan zelfs een bijdrage leveren aan de instandhouding van nuttige ecologische cycli. Vele traditionele landbouwsystemen maken aldus gebruik van de omgeving. Het milieu wordt daarbij niet 'opgebruikt'; de dienst die het verleent kan dan met recht als een 'vrij goed' worden aangemerkt. Door het gewijzigde karakter van het productieproces is de kwalificatie 'vrij goed' echter niet meer van toepassing op de natuurlijke omgeving waarbinnen de Nederlandse landbouw zijn produkten voortbrengt. De omvang en het karakter van de emissies zijn zodanig veranderd dat de term 'receptor' beter kan worden vervangen door het minder eufemistisch klinkende 'vuilnisvat'.

Beleidsmakers en vertegenwoordigers van de producenten hebben de overgang van 'vrij' naar 'schaars' goed, ondanks waarschuwingen uit wetenschappelijke hoek¹, te laat onderkend. Het sluipende en, op korte termijn, onzichtbare karakter van de meeste milieuaantastingen, alsmede de preoccupatie van economen en beleidsmakers met groei in termen van verkoopbaar produkt, lijken hiervoor het meest verantwoordelijk. Deze 'te late' onderkenning betekent in concreto dat aanvaardbaar geachte grenzen zijn overschreden. Het daadwerkelijk terugdringen van het huidige niveau van vervuiling is om die reden een centrale beleidsdoelstelling voor de komende decennia (zie bijv. MLNV, 1990a).

In deze beschouwing wordt ingegaan op de betekenis van die beleidsdoelstelling voor de economische ontwikkeling van de landbouw op de langere termijn. Aan de orde komen: de manier waarop de verklaarde milieudoelstellingen kunnen worden gerealiseerd; de economische gevolgen van noodzakelijk geachte maatregelen; en de problemen die de implementatie van milieumaatregelen geven. De discussie beperkt zich tot de doelstellingen en maatregelen die samenhangen met de overmatige productie c.q. het overmatige verbruik van mest en ammoniak en gewasbeschermingsmiddelen.

Regelgeving versus heffingen

De vervuiling in de landbouw is gekoppeld aan specifieke productie-activiteiten. Deze productie-activiteiten vormen derhalve de natuurlijke aangrijpingspunten bij de oplossing van het probleem. In beginsel staan hiertoe twee wegen

open. De eerste weg bestaat uit het verbieden van bepaalde activiteiten. Gedacht kan bijvoorbeeld worden aan een verbod op het gebruik van bepaalde chemische bestrijdingsmiddelen; aan het stellen van een maximum aan het aantal te houden dieren per hectare; enzovoort. De andere weg die kan worden gevolgd bestaat uit het opleggen van heffingen op de vervuulende activiteiten. Voorbeelden hiervan zijn het belasten van chemische bestrijdingsmiddelen; het leggen van een heffing op iedere eenheid geëmitteerde ammoniak; enzovoort.

Het verbieden van activiteiten is eigenlijk een extreme vorm van het opleggen van heffingen: indien een heffing maar hoog genoeg is, heeft ze dezelfde uitwerking als een verbod. Volgens de traditionele (Pigovianse) theorie over deze problematiek moet, vanuit een oogpunt van welvaart, de voorkeur worden gegeven aan belastingen/heffingen boven wettelijke verbodsbepalingen (zie bijv. Boadway en Bruce, 1984; of Nentjes, 1990). Deze voorkeur is, globaal gesproken, gebaseerd op het feit dat een heffing op een vervuulende activiteit inefficiënte producenten (dat wil zeggen producenten met veel vervuiling per eenheid toegevoegde waarde) meer treft dan efficiënte producenten. Een verbodsbepaling die alle producenten gelijk treft heeft deze aantrekkelijke discriminerende eigenschap niet.

De hoogte van de heffing moet, binnen de Pigovianse benadering, gelijk zijn aan het verschil tussen de sociale kosten en de marginale kosten van de betreffende activiteit. Hiermee stuiten we op een belangrijke beperking van de benadering. De vaststelling van de sociale kosten van een vervuulende activiteit komt de facto neer op een waardering van de externe effecten in termen van het *marktbaar* produkt. Om een aantal redenen is zo'n waardering praktisch gesproken een onmogelijke opgave. In de eerste plaats zijn de nadelige effecten van een vervuulende activiteit lang niet altijd voldoende bekend. Onder andere vanwege technische ontwikkelingen kan dikwijls niet gezegd worden of, en zo ja tegen welke kosten, de nadelige gevolgen van de vervuiling in de toekomst zijn terug te draaien. Daarenboven kunnen sommige waarden sowieso niet op een zinvolle wijze worden uitgedrukt in termen van het marktbaar produkt. Een voorbeeld: Hoeveel karbonades in 1992 is een natuurgebied van kwaliteit in 2034 waard?²

Maar zelfs als al deze problemen opgelost zouden zijn, dan nog is een zuiver Pigovianse benadering vanwege de administratieve onuitvoerbaarheid ervan onmogelijk. Niet alleen omdat de sociale kosten steeds veranderen, maar ook omdat ze per produkt en produktiewijze verschillend zijn. De eerste ton mest heeft een positief extern effect; pas bij de *n*-de ton wordt er van vervuiling gesproken, waarbij overigens de *n*-de ton op plaats A weer minder vervuult dan de *n*-de ton op plaats B, enzovoort. Een ander voorbeeld: de emissie van ammoniak is sterk afhankelijk van de wijze waarop de mest wordt behandeld. Wordt de mest bij opslag afgedekt? Wordt hij na uitrijden direct ondergewerkt? Het gecompliceerde stelsel van heffingen (en subsidies) dat nodig zou zijn om het theoretisch optimum te bereiken, kan praktisch gesproken niet worden ingevoerd. Daarom moet meer pragmatisch te werk worden gegaan.

Heffingen als middel om het externe effect te internaliseren zullen moeten worden aangevuld met gebodsbepalingen.

Maatregelen en economische gevolgen met betrekking tot mest en ammoniak

Algemeen leeft de overtuiging dat de aanpak van de huidige milieuproblemen in de veehouderij grote gevolgen zal hebben voor de sector (zie bijv. Wijnands, 1990; MLNV, 1990a; Stolwijk, 1989). In deze paragraaf zal gepoogd worden deze gevolgen nader te concretiseren. Twee vragen staan hierbij centraal: hoe kunnen/zullen de problemen worden aangepakt? en wat zijn de economische gevolgen van de te nemen maatregelen voor de sector? Alvorens op de eerste vraag wordt ingegaan, lijkt het nuttig om eerst de omvang van de problematiek nader te preciseren.

Omvang van de mest- en ammoniakproblematiek

Tabel 1 geeft een overzicht van de mestproductie en de ammoniakemissie naar diersoort. De rundveehouderij is verantwoordelijk voor meer dan driekwart van de mestproductie en voor bijna 60% van de ammoniakemissie; de rol van de varkens- en de pluimveesector met betrekking tot de productie van mest en de emissie van ammoniak is veel bescheidener. Nu zegt deze tabel wel iets maar lang niet alles over de omvang van de mest- en ammoniakproblematiek. Niet alle mest en ammoniak is milieuvervuilend of wordt als zodanig aangemerkt.

Tabel 1 Mestproductie en ammoniakemissie in 1986

Diersoort	Mestproductie in mln. ton	Ammoniakemissie in mln. kg
Rundvee	67,4	136,1
Varkens	22,4	76,9
Pluimvee	2,7	15,1
Totaal	92,5	228,1

Bron: Wijnands (1991)

De tabel dient hiervoor gecorrigeerd te worden. Met betrekking tot ammoniak is dat een eenvoudige, zij het nogal subjectieve zaak. De vraag is: voorbij welke emissiegrens is er sprake van vervuiling? In de discussie over de terugdringing van de ammoniakemissie wordt gesproken over een terugdringing met 50 à 70 procent (zie RIVM, 1988; MLNV en VROM, 1990) als acceptabele milieudoelstelling. In hoeverre de resterende emissie voor een onacceptabele milieubelasting zorgt hangt onder andere af van het succes waarmee andere bronnen van verzuring in zowel binnen- als buitenland worden aangepakt.⁹ Omdat hierover door ons weinig te zeggen valt en omdat iedere norm met

betrekking tot aanvaardbare emissies een subjectief karakter heeft, wordt in de rest van discussie gemakshalve aangesloten bij de reductie van 50 à 70 procent. De omvang van het ammoniakprobleem bedraagt dan 120 à 165 duizend ton.

Het mestprobleem is, veel meer dan het ammoniakprobleem, een lokaal probleem. Dit lokale karakter komt in de wetgeving tot uitdrukking door de definiëring van bemestingsnormen per *hectare*. Het verschil tussen beschikbaarheid en norm, het mestoverschot, is een kwantitatieve maat voor de omvang van het probleem. Om voor de hand liggende redenen wordt het mestoverschot normaliter op bedrijfsniveau berekend. Op bedrijfsniveau kan uiteraard ook sprake zijn van een tekort. Bij de bepaling van het totale overschot mogen deze tekorten *niet* gesaldeerd worden met de overschotten. Het mestoverschot op nationaal niveau is dus gedefinieerd als:

$$\sum_i \max \left(\text{mestproductie}_i - \sum_j \text{oppervlakte}_{ij} * \text{mestnorm}_j, 0 \right) \quad (1)$$

In de formule verwijzen de subscripten *i* en *j* resp. naar bedrijf en grondgebruik. In de wet wordt een onderscheid gemaakt in bouwland, grasland en maïsland. Zowel de mestproductie als de norm worden uitgedrukt in kilogrammen P_2O_5 .

Uit de formule blijkt dat de omvang van het mestprobleem vooral bepaald wordt door: het fosfaatgehalte per kilogram mest, de verdeling van de mest over de bedrijven en de norm. De Wet bodembescherming maakt met betrekking tot de normering een onderscheid in vier fasen. Bij de aanvang van een volgende fase worden de bestaande normen verscherpt. In de vierde fase, die in het jaar 2000 aanvangt, wordt de eindnorm van toepassing. Tabel 2 geeft een overzicht van de normen per fase, waarbij zij opgemerkt dat de normen voor de vierde fase nog niet zijn vastgesteld. Vermoedelijk zal de uiteindelijke norm in de buurt van de in de tabel vermelde grenzen liggen.

Tabel 2 Mestnormen in kg P_2O_5 per hectare per jaar

	1986	1991	1995	2000-I	2000-II
Bouwland	125	125	125	70	125
Grasland	250	200	175	110	125
Maïsland	350	250	175	75	125

Bron: MLNV (1990a) en Wijnands (1991)

In het licht van de verscherping van de normen zal het mestprobleem, *ceteris paribus*, in de periode tot 2000 dus toenemen. Berekeningen wijzen uit dat, bij een ongewijzigde veestapel, het overschot zal stijgen van 17 miljoen ton in 1986 tot 25 miljoen ton in 2000 (Wijnands, 1991). De overschotten zullen zijn geconcentreerd op de niet-grondgebonden bedrijven.

Maatregelen

De onderkenning van de problemen door de politiek blijkt onder andere uit de eerder genoemde Wet Bodemscherming en het 'Plan van aanpak beperking ammoniakemissie' (MLNV en VROM, 1990). De overheid is bezig de 'spelregels' waaronder geproduceerd mag worden, drastisch te veranderen. Zoals gezegd: de ammoniakemissie zal met 50 à 70 procent moeten worden teruggebracht; en vanaf het jaar 2000 zullen strenge normen gelden bij de aanwending van mest.

Een individuele veehouder kan op het van kracht worden van scherpere milieunormen op tweeërlei wijze reageren. Ten eerste kan hij besluiten om zijn veestapel in te krimpen. Indien die inkrimping in een economisch niet-levensvatbaar bedrijf resulteert, kan zelfs tot sluiting van het gehele bedrijf worden besloten. Zo'n sluiting levert dan weer ruimte op voor uitbreiding van de bedrijven van de 'blijvers'. Een tweede mogelijkheid bestaat uit een verandering van de bedrijfsstijl. Dat wil zeggen: geprobeerd kan worden om de milieu-problemen met behulp van technische maatregelen aan te pakken.

Vermoedelijk zal de 'technische weg' door het gros van de bedrijven worden gevolgd. Het ligt niet in de aard van een ondernemer om zonder slag of stoot het bedrijf te sluiten, onder andere omdat sluiting met grote vermogensverliezen gepaard zal gaan. Bovendien is een groot aantal technische middelen beschikbaar resp. in ontwikkeling om de produktie van mest en de emissie van ammoniak terug te dringen. Van veel van deze maatregelen zijn de 'kosten en baten' slechts in zeer globale termen bekend en iedere discussie erover bevat daarom noodzakelijkerwijs een speculatief element. Bij de beoordeling van de volgende opsomming en de daaropvolgende economische evaluatie dient deze kanttekening in het achterhoofd te worden gehouden.

De belangrijkste 'technische' middelen om aan de verscherpte mest- en ammoniakemissienormen te voldoen, zijn:

1. Een verlaging van het N- en P-gehalte in het voer van varkens en pluimvee. Door verandering van de samenstelling van het mengvoer en door aanpassingen van het voederregime kan, zo wijzen proeven uit, het N-gehalte met 9 en het P-gehalte zelfs met 47 procent worden teruggebracht (Wijnands, 1990). Ceteris paribus leidt zo'n verlaging tot een vermindering van de fosfaatinhoud van de mest, tot minder nitraatuitspoeling en tot minder emissie van ammoniak.
2. Een betere verspreiding van de mest over het land. De mestnormen gelden per hectare maar worden berekend op bedrijfsniveau. Behalve overschotbedrijven zijn er ook tekortbedrijven (bijv. de akkerbouwbedrijven). Iedere ton mest die een tekortbedrijf van een overschotbedrijf afneemt, verlaagt het overschot op nationaal niveau. Berekeningen van mestoverschotten in het jaar 2000 wijzen uit dat de uitkomsten zeer gevoelig zijn voor de aannames met betrekking tot de acceptatie van dierlijke mest door de tekortbedrijven.
3. Een andere verwerking van uitgereden mest. Ongeveer 55 procent van alle emissie van ammoniak vindt plaats bij het uitrijden van mest over het land. Door de mest direct na het uitrijden onder te werken kan de emissie met

- naar schatting 40% worden verminderd (Oudendag en Wijnands, 1989).
4. Invoeren van emissie-arme stallen. Ruim eenderde deel van de ammoniakemissie vindt plaats tijdens de stalperiode. Door gebruik te maken van emissie-arme stallen kan dit percentage met ongeveer een kwart worden teruggebracht. Wordt bovendien nog gebruikt gemaakt van biofilters dan kan een additionele reductie van zo'n 50% worden bewerkstelligd. Overigens is een zinvolle toepassing van biofiltrage alleen in de intensieve veehouderij mogelijk.
 5. Beperking van uitrijden van mest tot het groeiseizoen. De uitspoeling van nitraat kan worden teruggebracht door de mest alleen vlak voor of tijdens het groeiseizoen uit te rijden. Een beperking van de uitrijperiode betekent wel dat de capaciteit om mest op te slaan drastisch zal moeten worden vergroot.
 6. Grootschalige mestverwerking. Ten slotte is er de mogelijkheid van grootschalige mestverwerking. Hierbij wordt de mest verwerkt tot mestkorrels of veevoer. Bij de verwerking tot mestkorrels is alleen sprake van een mineralenvermindering indien de korrels buiten eigen land worden afgezet.

Economische gevolgen

Op de vraag of met bovengenoemde maatregelen de milieuproblemen in de veehouderij kunnen worden opgelost, kan in beginsel een positief antwoord worden gegeven. Indien voldoende mest in mestfabrieken wordt verwerkt tot mestkorrels die vervolgens buiten Nederland worden afgezet, en als bovendien het transport van de mest van boerderij naar mestfabriek op een emissie-arme wijze plaatsvindt, dan zou zowel aan de verscherpte ammoniaknormen als aan de verscherpte mestnormen kunnen worden voldaan. In de strikte betekenis van het woord is het milieuprobleem in de veehouderij dus geen technisch maar, omdat invoering van de maatregelen met kosten gepaard gaat, een economisch probleem. Onderzoek naar de kosteneffectiviteit van de maatregelen wijst uit dat met name grootschalige mestverwerking en biofiltrage zeer kostbare maatregelen zijn.

Tabel 3 Kosten van terugdringing van het mest- en ammoniakprobleem in procenten van de gemiddelde toegevoegde waarde in het midden van de jaren tachtig.

	Rundvee	Varkens	Pluimvee
NMP-pakket	7	50	21
LEI-pakket	9	41	44

Bron: Stolwijk (1989) en Wijnands (1990)

Tabel 3 geeft een indruk van de omvang van het economische probleem. De tabel laat voor twee pakketten van maatregelen het effect op de toegevoegde waarde per dier zien. Het eerste pakket bestaat uit maatregelen die in het

kader van het Nationaal Milieubeleidsplan zijn voorgesteld (NMP-pakket). Voor een verdere toelichting zij verwezen naar Stolwijk (1989). Het tweede pakket (LEI-pakket) is overgenomen uit Wijnands (1990). Invoering van dit pakket resulteert volgens de auteur in een reductie van de ammoniakemissie met 50%. Bovendien is het pakket consistent met een fosfaatnorm van 125 kg per hectare.

Uit de tabel blijkt dat de economische gevolgen van een aanpak van het milieuprobleem, *ceteris paribus*, voor de intensieve veehouderij veel groter zijn dan voor de rundveesector. Hiervoor zijn twee redenen te geven. In de eerste plaats is de vervuiling per gulden toegevoegde waarde bij varkens en pluimvee groter dan bij rundvee (zie tabel 4). De tweede reden heeft te maken met het grondgebonden karakter van de rundveesector. Hierdoor kent deze sector eigenlijk alleen een ammoniakprobleem. De niet-grondgebonden intensieve veehouderij daarentegen kent naast een ammoniakprobleem ook een mineraaloverschotprobleem.

Tabel 4 Mestproductie en ammoniakemissie per gulden toegevoegde waarde in het midden van de jaren tachtig

	Rundvee	Varkens	Pluimvee
Mestproductie (kg/gld)	12	15	43
Ammoniakemissie (gram/gld)	23	52	51

Bron: Berekend uit Stolwijk (1989) en tabellen 1 en 3

Voor het vervolg van de discussie wordt verondersteld dat de twee pakketten indicatief zijn voor hetgeen er in het komende decennium moet gebeuren om aan de uiteindelijke milieunormen te voldoen. De internalisering van milieuwwaarden leidt dus tot een stijging van de kostprijs. Er is met betrekking tot milieuwwaarden sprake van afnemende schaalopbrengsten. Indien de concurrentie eveneens met een stijging van de kostprijs zou worden geconfronteerd, dan zouden de economische gevolgen beperkt zijn. In dat geval zou de stijging in haar geheel aan de afnemers kunnen worden doorberekend. Het probleem is echter dat het vooral om een Nederlands probleem gaat. Tabel 5 onderbouwt deze bewering. In de tabel wordt de veebezetting in enige regio's van de grote EG-landen vergeleken met die in Nederland, België en Denemarken. Als keuzecriterium voor de regio gold de veebezetting per hectare landbouwgrond in 1985; van de grote landen is de regio met de hoogste veebezetting in de tabel opgenomen. Nederland blijkt het hoogst te scoren. Schattingen van de mestproductie en de ammoniakemissie met behulp van de in Nederland geldende omrekeningsfactoren wijzen uit dat, uitgedrukt per hectare, de hoeveelheid mest en de emissie van ammoniak in Nederland 41% resp. 28% groter zijn dan in België, de nummer 2 van de tabel.

Tabel 5 Veedichtheid per hectare landbouwgrond in de veerijkste regio's van de EG in 1985

Regio	Rundvee	Varkens	Pluimvee	Areaal landbouwgrond ^a
België	2,2	3,9	15,4	1381
Bretagne	1,6	2,8	45,9	1818
Denemarken	0,9	3,2	5,4	2835
Lombardia	1,8	2,6	40,2	1145
Nederland	2,6	6,1	45,1	2026
Nordrhein	1,3	3,8	7,5	1608
Yorkshire and Humberside	2,0	1,5	9,4	1078

a) In 10³ hectare

Bron: Eurostat (1987)

Het geïsoleerde karakter van het probleem gecombineerd met het feit dat er binnen de EG in beginsel ruimte genoeg is om veehouderij op een minder milieuvervuilende wijze te bedrijven, impliceert dat de kostprijsverhoging slechts in zeer geringe mate in de afzetprijs zal kunnen worden doorberekend. Eerdere berekeningen wijzen uit dat een en ander vooral voor de intensieve veehouderij ingrijpende gevolgen kan hebben (zie Stolwijk, 1989). Een inkrimping van de varkens- en pluimveestapel met enige tientallen procenten is zeker niet uit te sluiten. De gevolgen voor de rundveehouderij zullen vermoedelijk minder dramatisch zijn. De kostprijsverhoging zal in deze sector neerslaan in een verlaging van de prijs van de niet-alternatief aanwendbare produktiefactor 'melkquotum'. Is er daarentegen in de toekomst sprake van een geliberaliseerde internationale markt voor zuivelprodukten en rundvlees dan zullen de milieumaatregelen in de rundveesector in een (overkoombare) verslechtering van de concurrentiepositie resulteren.

Omdat meer dan driekwart van de toegevoegde waarde van de veehouderij op het conto van het rundvee moet worden geschreven, is het effect van een teruggang van de intensieve veehouderij op de toegevoegde waarde van de totale veehouderijsector betrekkelijk gering.

Voor de dierlijke sector in zijn geheel geldt dat, zelfs als wordt uitgegaan van optimistische veronderstellingen met betrekking tot prijzen en technische ontwikkeling, een substantiële toename van de produktie in de komende decennia uiterst onwaarschijnlijk is.

Het terugdringen van het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen

Het overmatig gebruik van bestrijdingsmiddelen kan worden aangemerkt als het tweede grote milieuprobleem van de landbouw. Behalve de niet-landbouw is ook de landbouw zelf gebaat bij een verminderde afhankelijkheid van chemische bestrijdingsmiddelen. Goewie (1990) gaat zelfs zover te stellen dat een drastische vermindering absoluut noodzakelijk is voor de overleving van de

plantaardige produktie in Nederland. Dat het besef dat 'het roer om moet' ook tot in de burelen van de beleidsmakers is doorgedrongen blijkt onder andere uit het in augustus 1990 verschenen 'Meerjarenplan Gewasbescherming' (MLVN, 1990b). In dit 'taakstellend plan voor de gewasbescherming in de Nederlandse land- en tuinbouw voor de periode 1990—2000' wordt gesproken over een reductie van het verbruik met tenminste 50%. Een reductie van die orde van grootte zal niet zonder gevolgen zijn voor de sector. Voordat hierop in meer concrete termen wordt ingegaan, zullen eerst het verbruik en de instrumenten om het verbruik terug te dringen nader worden beschreven.

Omvang van het verbruik

Tabel 6 geeft een overzicht van het verbruik van chemische bestrijdingsmiddelen per subsector. Het probleem van de gewasbescherming doet zich eigenlijk alleen voor binnen de akkerbouw en de tuinbouw; het verbruik in de dierlijke sectoren (grasland) is, zowel in absolute als in relatieve zin, zo laag dat eigenlijk niet van een probleem hoeft te worden gesproken. De gegevens in de eerste drie kolommen van de tabel zijn ontleend aan het Meerjarenplan Gewasbescherming. Ruim tweederde van het verbruik moet op het conto van de akkerbouw worden geschreven. Per hectare is de akkerbouw echter de 'schoonste' sector.⁴ Minstens zo belangrijk als een koppeling van het verbruik aan oppervlakte is een koppeling aan de toegevoegde waarde. De laatste kolom, die de uitkomsten van een (ruwe) eigen berekening bevat, geeft hiervan een indruk. In termen van toegevoegde waarde blijkt de akkerbouw veruit de grootste vervuiler.

Tabel 6 Bestrijdingsmiddelenverbruik in de plantaardige produktierichtingen (eind jaren tachtig)

Produktie- richting	Totaal verbruik (mln. kg)	per ha	Verbruik (kg) per mln. gld. toegev. waarde
Akkerbouw	14,2	19	7400
Vollegr. groentet.	1,3	28	1850
Bloembollen	2,1	120	3800
Boomteelt	0,5	76	1100
Fruitteelt	0,5	20	1450
Bloemisterij	0,6	96	250
Glasgroente	0,5	106	350
Totaal	19,7	23	2600

Bron: Overgenomen resp. berekend uit MLNV (1990c) en CBS/LEI (1990)

De glastuinbouw, volgens het hectarecriterium na de bloembollenteelt de grootste consument van chemische bestrijdingsmiddelen, is in termen van toegevoegde waarde de schoonste van de onderscheiden sectoren: het bestrijdingsmiddelenverbruik ligt hier een factor twintig à dertig lager dan in de akkerbouw. Een verdere desaggregatie naar individuele gewassen zou wellicht

een nog interessanter beeld opleveren maar moest bij gebrek aan informatie helaas achterwege worden gelaten.

Instrumenten om het verbruik terug te dringen

Aan het feit dat op de langere termijn de landbouw evenzeer gebaat is bij een laag verbruik van bestrijdingsmiddelen als de niet-landbouw, mag niet de conclusie worden verbonden dat het verbruik bij ongewijzigd beleid 'vanzelf wel' zal afnemen. De negatieve effecten van het bestrijdingsmiddelenverbruik gelden, in zoverre ze de landbouw betreffen, niet zozeer de individuele gebruiker als wel de sector in zijn geheel. De individuele ondernemer heeft nauwelijks een economische prikkel om minder bestrijdingsmiddelen te gebruiken. Een actieve overheid is daarom een noodzakelijke voorwaarde voor een daadwerkelijke terugdringing van het verbruik. De instrumenten waarover de overheid in dit verband beschikt zijn divers. Door middel van wet- en regelgeving kan de omvang van het verbruik direct worden aangepakt. Het Meerjarenplan Gewasbescherming geeft een opsomming van de mogelijkheden die de huidige wetgeving biedt om het verbruik in directe zin te beïnvloeden. Middelen kunnen worden verboden; aan het verbruik kunnen bepaalde voorwaarden worden gesteld; aan emissies kunnen bovengrenzen worden gesteld; de teelt van ziekte- en plaaggevoelige rassen kan worden verboden; vruchtwisselingseisen kunnen worden verscherpt; enzovoort. Door beïnvloeding van de economische omgeving kan ook op meer indirecte wijze getracht worden het verbruik onaantrekkelijker worden gemaakt. Elementen van een meer indirecte aanpak zijn:

1. Het instrument van de heffing. Een voldoende hoge accijns kan het verbruik in beginsel tot elke gewenst niveau terugdringen. Een (economisch) voordeel van zo'n heffing is dat met name inefficiënt verbruik, dat is het verbruik op inefficiënte bedrijven en in sectoren met een relatief geringe toegevoegde waarde per eenheid middel, wordt tegengegaan.
2. Verlaging van fytosanitaire eisen. Extreem hoge fytosanitaire eisen van sommige invoerlanden zijn mede oorzaak van het hoge bestrijdingsmiddelenverbruik. Aanpassing van die normen, bijvoorbeeld door afspraken binnen de GATT, zou in een afname van het verbruik resulteren.
3. Preventie en stimulering van alternatieven. Onderzoek op proefboerderijen wijst uit (Vereijken, 1989) dat een wijziging van teeltmethoden, waarbij plagen vooral door middel van preventie en met behulp van niet-chemische middelen worden bestreden, tot een drastische vermindering van het bestrijdingsmiddelenverbruik kan leiden zonder dat dit ten koste van het bedrijfsresultaat hoeft te gaan.
4. Scholing en voorlichting. Het gebruik van bestrijdingsmiddelen op bedrijven vertoont, onder anderszins gelijke omstandigheden, grote verschillen. In van Bruchem et al. (1990) wordt gerefereerd aan onderzoek in de tuinbouw waarbij verschillen van een factor 4 à 7 werden geconstateerd.
5. Ontwikkelen van een infrastructuur voor 'biologisch geteelde' producten. Steeds meer consumenten prefereren onbespoten producten boven produk-

ten die met behulp van gewasbeschermingsmiddelen zijn verbouwd. Door het verbeteren van de afzetstructuur, bijvoorbeeld door het introduceren van keurmerken, kan de economische positie van de zonder bestrijdingsmiddelen geteelde produkten worden verbeterd.

Economische gevolgen

Een actief overheidsbeleid gericht op het terugdringen van bestrijdingsmiddelen zal gevolgen hebben voor de economische ontwikkeling van de plantaardige sector. Omdat de intensiteit van het bestrijdingsmiddelenverbruik per subsector verschilt en omdat de mogelijkheden om door teeltwijzigingen de opbrengstderiving te minimaliseren niet overal even groot zijn, zullen die gevolgen niet voor alle plantaardige subsectoren gelijk zijn. Bij de vollegrondsteelten zal een effectief beleid onder andere resulteren in een ruimere vruchtwisseling, in een andere gewas- en rassenkeuze en in een toename van biologische en mechanische plaagbestrijdingsmethoden. De glasteelten zullen daarentegen zoveel als mogelijk overgaan op gesloten teeltsystemen met substraatteelt en recirculatie van drainwater als belangrijkste elementen. Het Meerjarenplan Gewasbescherming geeft per subsector een pakket maatregelen om het gebruik van bestrijdingsmiddelen terug te brengen. Uitvoering van de pakketten resulteert volgens het plan in het jaar 2000 in een totale reductie met 56%. Door het LEI zijn de bedrijfseconomische kosten van invoering van de pakketten per subsector berekend. De derde kolom van tabel 7 vermeldt de resultaten van deze berekening. In 1995 wordt de totale inkomensderiving geschat op 715 miljoen gulden. In de periode tot 2000 zullen deze bedragen vermoedelijk nog iets oplopen (MLVN, 1990c).

Tabel 7 Inkomensderiving in 1995 als gevolg van gewasbeschermingsbeleid, totaal en per kg verminderd pesticidegebruik

Productie richting	Reductie- percentage in 1985	Inkomensderiving		
		Totaal (mln. gld.)	Als perc. v.d. toegev. waarde	Per kg. reductie (gld.)
Akkerbouw	39	230	13	41
Bloemisterij	47	185	8	624
Bloembollen	43	43	8	48
Boomteelt	29	25	5	172
Champignons	40	3	5	750
Fruitteelt	23	25	8	230
Glasgroente	50	150	11	640
Vollegr. groente	40	55	8	105
Totaal	37	715	9	92

Bron: Overgenomen resp. berekend uit CBS/LEI (1990) en MLNV (1990c)

Een economisch interessante vraag is in hoeverre de sector deze kosten kan opbrengen. Kolom 4 geeft hiervan een indruk. Uitgedrukt in een percentage van de toegevoegde waarde treedt een verslechtering van tussen de 5% en 13% op. In het licht van de produktiviteitsstijging die gemiddeld enige procenten per jaar bedraagt, lijkt er dus geen sprake van een dramatische verslechtering van de economische positie. Met andere woorden, in zoverre het Meerjarenplan Gewasbescherming indicatief is voor het beleid zoals dat in de komende decennia daadwerkelijk wordt uitgevoerd, staan de milieuproblemen, globaal gesproken, een verdere groei van de plantaardige sectoren niet in de weg.⁵

Effectuering van het milieubeleid

Een belangrijk punt dat tot nog toe buiten de discussie is gebleven, betreft de wijze waarop de pakketten van maatregelen moeten worden ingevoerd. Een karakteristiek van de voorgestelde maatregelen is dat ze de individuele boer en tuinder geld kosten (tabellen 3 en 7). Individuele ondernemers zullen, *ceteris paribus*, niet erg geneigd zijn om op vrijwillige basis de voorgestelde maatregelen in te voeren. In de laatste kolom van tabel 7 is de economische prikkel om de maatregelen, die in het kader van de gewasbeschermingsproblematiek worden voorgesteld, *niet* in te voeren nader gekwantificeerd. Met name in de kasteelten is het zeer aantrekkelijk om op de oude voet door te gaan.⁶ De invoering zal dus gepaard moeten gaan met een controle op naleving.

Een efficiënte, en in de praktijk effectieve, controle is mogelijk als aan twee voorwaarden wordt voldaan: de controle moet centraal kunnen worden uitgevoerd en ze moet eenvoudig zijn. In het geval van de quotaregelingen in de melkveehouderij en de suikersector wordt aan beide eisen voldaan. De controle op de snelheidslimiet op de autowegen voldoet alleen aan de laatste eis. Het 'succes' van de quotaregelingen en de 'mislukking' van de snelheidslimiet kunnen tegen deze achtergrond gemakkelijk worden begrepen. Veel van de in het kader van de mest- en de gewasbeschermingsproblematiek voorgestelde maatregelen voldoen aan *geen* van beide eisen. Hoe valt op vele duizenden bedrijven te controleren of de mest daadwerkelijk binnen x uur en volgens methode y is ondergewerkt; dat er niet meer dan $z \text{ m}^3$ mest per hectare is toegediend en dat de rest is afgevoerd naar Noord-Groningen of België; dat het in Nederland verboden maar in België vrij verkrijgbare gewasbeschermingsmiddel q niet is gebruikt; dat de waterafvoer van tuindersbedrijf i inderdaad aan de voorgeschreven emissienormen voldoet; enzovoort? Kortom, zelfs indien er politieke overeenstemming zou bestaan over de samenstelling van de besproken pakketten emissieverlagende maatregelen, dan nog lijkt het illusoir te denken dat hiermede de problemen zijn 'opgelost'. De positieve milieu-effecten zullen in de praktijk veel minder groot blijken dan 'op papier' was verondersteld. Behalve dit rechtstreekse effect is er nog een meer indirect effect. De introductie van regels die in redelijkheid niet op hun naleving

kunnen worden gecontroleerd, resulteert in een ondermijning van de institutionele structuur waaronder geproduceerd wordt. Overtreders worden (economisch) bevoordeeld ten opzichte van degenen die wel conform de regels te werk gaan. De uiterste consequentie van zo'n ontwikkeling is anarchie: de maffia neemt bezit van het publieke domein.⁷

Bovengenoemde redenering doet de vraag opkomen of er een alternatief is voor de maatregelen die momenteel ter discussie staan. Op deze vraag is geen gemakkelijk antwoord te geven. Wel is duidelijk dat bij het vaststellen van maatregelen het accent zal moeten liggen op 'eenvoud en bescheidenheid' en niet op 'verfijning en ambitie'. In concreto zou dit het volgende kunnen betekenen:

- Verboden van c.q. heffingen op bedrijfseconomisch erg aantrekkelijke bestrijdingsmiddelen moeten op EG-niveau worden geregeld.
- Omdat een beperkt aantal gewassen verantwoordelijk is voor een groot deel van het bestrijdingsmiddelenverbruik, zou kunnen worden overwogen om de teelt van een klein aantal milieu-onvriendelijke gewassen in het geheel te verbieden. Als criterium zou de vervuiling per eenheid toegevoegde waarde kunnen gelden.
- Produkten die op een milieuvriendelijke manier zijn geteeld moeten voor de individuele consument gemakkelijk identificeerbaar zijn.
- Regelingen moeten betrekking hebben op duidelijk identificeerbare bedrijfs-systemen en niet op onderdelen en sub-onderdelen van productie-activiteiten als het binnen x uur onderwerken van maximaal y ton mest op landtype z.
- De maximaal te houden aantallen dieren moeten worden gekoppeld aan de oppervlakte grond.
- Bij de vaststelling van maatregelen moet het efficiencycriterium een dominerende rol spelen en niet het criterium van de 'verdelende rechtvaardigheid'. Het voordeel van het eerste criterium is dat veel minder maatregelen behoeven te worden genomen om hetzelfde milieudoel te bereiken. Voor onrechtvaardigheden moet op een andere manier compensatie worden gezocht (bijvoorbeeld in de vorm van directe vergoedingen in de inkomens-sfeer).
- Aan iedere maatregel dient een effectieve sanctie bij overtreding te zijn gekoppeld (intrekken vergunning om te produceren).

Tenslotte dient te worden beseft dat iedere poging om paal en perk te stellen aan de milieubelasting onvermijdelijk tot nieuwe regelgeving (geboden, verboden, heffingen e.d.) zal leiden. Keynes beweerde ooit dat economisch beleid alleen maar kan lukken indien de mensen de juiste morele gevoelens hebben (geciteerd door Klamer in *NRC Handelsblad*, 1990). Deze uitspraak lijkt ook van toepassing op het milieubeleid. Het slagen hiervan zal eveneens in hoge mate afhangen van de 'morele gevoelens' die worden gekoesterd ten opzichte van overheidsregels in het algemeen en ten opzichte van die op het gebied van het milieu in het bijzonder.

Noten

1. In haar in 1962 verschenen boek *Silent Spring* wijst Rachel Carson al op de grote gevaren van de massale bespuiting van landbouwgewassen met persistente middelen. De brede en serieuze aandacht die dit boek kreeg, heeft evenwel niet kunnen verhinderen dat mondiaal het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen sinds die tijd zeer sterk is toegenomen.
Met betrekking tot de mestproblematiek in Nederland kon worden gewezen op publikaties uit de beginjaren zeventig (bijv. Henkes, 1972 of Voorburg, 1972). In beide publikaties wordt gewaarschuwd voor de milieugevolgen van een verdere uitbreiding van de veestapel. Dat het beleidsklimaat niet erg ontvankelijk was voor deze waarschuwingen moge onder andere blijken uit de verdrievoudiging van de varkensstapel die sindsdien is opgetreden.
2. De waardering hangt zeer sterk af van de gebruikte disconteringsvoet. Hoe hoger de disconteringsvoet, des te minder de toekomst in termen van het heden wordt gewaardeerd. Tegelijkertijd nemen de kosten van milieu-investeringen toe bij een hogere disconteringsvoet. In zoverre de marktrente een uitdrukking is van een tijdsvoorkeur moet worden beseft dat dat de tijdsvoorkeur is van de *huidige* generatie. Empirisch kan worden vastgesteld dat een afweging tussen het heden en de (verre) toekomst (bijna) altijd ten gunste van het heden uitvalt (die dan leeft, die dan zorgt; 'wij' dus niet). Kortom, als het om milieuwaarden gaat, dan laat de markt het niet alleen (dikwijls) afweten omdat er niet-marktbare goederen in het geding zijn (het gebruikelijke argument in de tekstboeken), maar ook omdat de huidige generatie ten opzichte van toekomstige generaties in een monopoliepositie verkeert.
3. Enigszins terzijde zij opgemerkt dat een 50% reductie van de ammoniakemissie van de veestapel tot een 9% kleinere depositie van verzurende stoffen in Nederland leidt. Interessant in dit verband is ook dat 75% van de ammoniakemissie in Nederland over de landsgrenzen verdwijnt (zie Stolwijk, 1989 voor een toelichting op deze cijfers).
4. Opgemerkt zij dat het gebruik in kilogrammen niet meer dan een beperkt inzicht geeft in de omvang van de resulterende milieubelasting. Deze laatste wordt vooral bepaald door kenmerken als toxiciteit, werkingsduur en dergelijke.
5. Dat betekent dus niet dat er binnen een dergelijk milieubeleid ruimte is voor groei van alle huidige teelten. Zo worden bijvoorbeeld, als gevolg van strengere vruchtwisselingseisen, de expansiemogelijkheden van de aardappel- en de bloembollensector sterk aan banden gelegd.
6. Hoewel, onder andere vanwege het aggregatieniveau, enige voorzichtigheid geboden is bij de interpretatie van de cijfers, lijkt, mede op grond ook van de toelichting in het Meerjarenplan Gewasbescherming zelf (MLNV, 1990), de conclusie te mogen worden getrokken dat bij het vaststellen van de maatregelen efficiency-overwegingen een minder belangrijke rol hebben gespeeld dan het beginsel van de 'verdelende rechvaardigheid'.
7. Naar analogie van Kornai (1986) die het faillissement van de planeconomieën (deels) wijt aan het bestaan van zogeheten 'soft budget constraints', zou in dit verband kunnen worden gesproken van 'soft institutional constraints'. Het is merkwaardig dat in economische studies naar de gevolgen van de zwarte sector, het ondermijnende karakter van het de *facto* toestaan van niet-legale activiteiten op de institutionele structuur en daarmee op de lange termijn ontwikkeling van een economie, zelden aan de orde komt (zie bijv. Mulder, 1990).

Literatuur

- Boadway, R.W. en N. Bruce, *Welfare Economics*, Basil Blackwell, Oxford, 1984.
- Bruchem, C. van, J.H. Post en J.E.M. Zwart, *Landbouw-Economisch Bericht*, LEI, 's-Gravenhage, 1990.
- Carson, R., *Silent Spring*, Houghton Mifflin, Boston, 1962.
- CBS/LEI, *Landbouwcijfers*, Voorburg/'s-Gravenhage, 1990.
- Eurostat, *Farm Structure 1985: Main Results*, Brussel/Luxemburg, 1987.
- Goewie, E.A., 'Gewasbescherming in een Veilige, Duurzame en Concurrerende Landbouw', in: F.M. Brouwer en A.J. Reinhard (red.), *Landbouw, Milieu en Ruimte*, LEI, 's-Gravenhage, 1990.
- Henkes, Ch. H., Mestproductie en Milieu, *Bedrijfsontwikkeling* 3 (4), 1972.
- Klamer, A., *NRC-Handelsblad*, 12 oktober, 1990.
- Kornai, J., *Contradictions and Dilemmas: Studies on the Socialist Economy and Society*, MIT Press, Cambridge, 1986.
- MLNV, *Structuurnota Landbouw*, SDU, 's-Gravenhage, 1990a.
- MLNV, *Meerjarenplan Gewasbescherming*, 's-Gravenhage, 1990b.
- MLNV, *Achtergronddocumenten bij het Meerjarenplan Gewasbescherming*, 's-Gravenhage, 1990c.
- MLNV en VROM, *Plan van Aanpak Beperking Gewasbescherming*, SDU, 's-Gravenhage, 1990.
- Mulder, R., *De Makro-Economische Gevolgen van de Zwarte Sektor*, Proefschrift KUB, Tilburg, 1990.
- Nentjes, A., 'Economische Instrumenten in het Milieubeleid: Financierings- of Sturingsmodel', in: *Het Nederlandse Milieu in de Europese Ruimte*, Stenfert Kroese, Leiden, 1990.
- Oudendag, D.A. en J.H.M. Wijnands, *Beperking van Ammoniak-emissie uit Dierlijke Mest: Een Verkenning van Mogelijkheden en Kosten*, Onderzoeksverslag 56, LEI, 's-Gravenhage, 1989.
- RIVM, *Zorgen voor Morgen: Nationale Milieuverkenning 1985—2000*, Samson H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan de Rijn, 1988.
- Stolwijk, H.J.J., *Economische Gevolgen voor de Veehouderij van een Drietal Milieuscenario's*, Onderzoeksmemorandum 57, CPB, 's-Gravenhage, 1989.
- Vereijken, P., 'Geïntegreerde Gewasbescherming is meer dan een Efficiënter Gebruik van Chemische Middelen', *Landbouwkundig Tijdschrift* 1(101), 1989.
- Voorburg, J.H., 'Veehouderij en Milieuproblemen', *Bedrijfsontwikkeling* 3(5), 1972.
- Wijnands, J.H.M., 'De Mestoverschotten- en Ammoniakemissie-problematiek: een Economische Uitdaging', in: F.M. Brouwer en A.J. Reinhard (red.), *Landbouw, Milieu en Ruimte*, LEI, 's-Gravenhage, 1990.
- Wijnands, J.H.M., *De Mest- en Ammoniakemissieproblematiek en de Omvang van de Veestapel*, Memo, LEI, 's-Gravenhage, 1991.

Regeling en controle van landbouwpolitieke maatregelen, met name contingentering

Menno van der Velde en Wim Brussaard

Inleiding

Landbouwpolitieke maatregelen kunnen juridisch gezien geheel verschillend van vormgeving zijn. Men treft naast elkaar aan faciliteiten, regelingen waaraan op basis van vrijwilligheid kan worden meegedaan, en dwingende voorschriften. Een voorbeeld van een uitvoerige en complexe juridische structuur, die door producenten niet als een last maar als een facilititeit wordt ervaren, is het geheel van bindende verordeningen dat de ruggegraat vormt van de marktregulering in het kader van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Geheel vrijwillig nemen boeren in hun bedrijfsvoering verplichtingen op zich door het sluiten van een contract met de overheid in het kader van de Regeling Beheersovereenkomsten 1988. De vraag naar de mogelijkheden en onmogelijkheden van rechtsvoorschriften komt veelal pas op als het over voorschriften gaat die als beperkingen worden ervaren.

Beschouwingen over de uitvoerbaarheid van produktiebeperkende maatregelen in het kader van de landbouwpolitiek gaan haast onvermijdelijk over de grote hoeveelheid ingewikkelde regelgeving die met die maatregelen gemoeid is. Met die ontoegankelijke regelgeving gaat in deze zienswijze even onvermijdelijk een te zware bestuurlijke last in de zin van uitvoering en controle gepaard. De populaire versie van dit beeld is de ongewenste situatie waarin achter elke boer een ambtenaar staat om voorschriften te geven, en een AID-er om de handhaving daarvan te verzekeren. Toch wordt deze schets in belangrijke mate beïnvloed door twee invalshoeken waarvan de één een te licht en de ander een te donker contrast geeft voor een afgewogen oordeel. De te lichte invalshoek heeft betrekking op de veronderstelde afwezigheid van een uitvoerige juridische regeling van transacties die via het marktmechanisme verlopen. De sombere kleuren komen voort uit een beschrijving van de ervaringen met enkele bestaande produktiebeperkende maatregelen. Voor beide invalshoeken geldt dat een nadere beschouwing leidt tot een aanpassing van het zicht op de werkelijkheid. De uitvoerbaarheid van landbouwpolitieke maatregelen komt daarmee in een ander licht te staan.

In deze bijdrage willen wij de twee genoemde invalshoeken aan een dergelijke nadere analyse onderwerpen. Daartoe zullen wij eerst de juridische elementen in beschouwing nemen die het functioneren van een markteconomie mogelijk maken, en vervolgens ingaan op enkele basisvoorwaarden die vanuit een juridische optiek naar onze mening minimaal vervuld moeten zijn voor een bevredigend functioneren van produktiebeperking. Wij zullen ons daarbij baseren op ervaringen met twee bestaande contingenteringen, namelijk bij melk en bij mest.

Regulering van de vrije markt

Beperking van de produktiehoeveelheid kan zijn grond vinden in de noodzaak om een grens te stellen aan de door een marktordening gegarandeerde afname van produkten, of aan de door milieucomponenten te dragen inbreuken op een duurzame ontwikkeling. Een beoordeling van de lasten van de dan noodzakelijke juridisch gestructureerde toedeling van produktieruimte, vindt impliciet plaats tegen de achtergrond van de werking van een vrije markt, waarin dat type voorschriften per definitie vermeden wordt. Daar wordt naast de dynamiek van de economische ontwikkeling ook de lichte last van de juridisch-bestuurlijke structuren als voordeel geteld.

De markt echter wordt zelf geschraagd door tal van juridische structuren die zo vanzelfsprekend zijn geworden dat de uitvoerige regelgeving en het uitvoerende werk in handen van ambtenaren, adviseurs, advocaten en notarissen niet direct als een last wordt ervaren. De nadruk hoeft daarbij niet alleen te vallen op het door de overheid ondersteunde eigendomsrecht en contractenrecht, het daarvan afgeleide geldstelsel en de rechtsspraak, die ieder noodzakelijke voorwaarden voor het functioneren van de markt vormen. De juridische inbedding van de markt uit zich ook in de rechtsvorm van de onderneming waarmee de aansprakelijkheid van de ondernemer beperkt wordt, in de positionering in de markt door beschermde merken, en in de mogelijkheid om te investeren in onderzoek en ontwikkeling omdat het recht de daar uit voortvloeiende vindingen beschermt. Uiteindelijk blijkt de juridische vormgeving van de markt uit de mogelijkheid om de concurrentie in te kaderen door het maken van mededingingsafspraken.

Voor zover de uitwerking en handhaving van deze rechtscomplexen in handen zijn van particulieren, valt in toenemende mate een streven naar standaardisatie en verdichting van regelgeving waar te nemen. Algemene voorwaarden, het optreden van organisaties van afnemers die met organisaties van aanbieders onderhandelen over deze standaardvoorwaarden, en standaardprocedures voor geschillenbeslechting leiden tot een alsmaar dichter netwerk van juridische regelingen. Deze regelingen zijn weliswaar geen overheidsregelgeving, maar beogen wel hetzelfde en hebben een vergelijkbare structuur. Particuliere organisaties vullen de wet in, en roepen daarmee de vraag op naar de interne besluitvorming in deze privaatrechtelijke organisaties en naar de positie van de niet-georganiseerde particulieren.

De mogelijkheden om via deze (quasi-)contractuele relaties elkaars handelen te beïnvloeden zijn echter beperkt. Als in de landbouw de werking van vraag en aanbod al leidt tot een aanpassing van de geproduceerde hoeveelheden aan de werkelijke vraag (een discussiepunt tussen landbouweconomen dat wij graag aan hen overlaten), dan nog is er bij een beïnvloeding van de hoeveelheid geen beïnvloeding van de kwaliteit, noch van de produktie-omstandigheden en de in het produktieproces afgewentelde lasten. De aandacht voor de kwaliteit van de landbouwproduktie en landbouwprodukten leidt tot een toenemend gebruik van keurmerken die informatie en garanties geven ten

aanzien van kwaliteit en productieomstandigheden. Deze kwaliteitsregelingen vragen een uitgebreide definiëring van het toepassingsgebied en van de kwaliteitsgradaties, alsmede een uitgebreide en onafhankelijke controle en handhaving van de normen. De vraag of dit in overheids-, particuliere, of in gemengd publiek-private handen vorm krijgt, is wellicht minder nijpend dan de vraag hoe met deze regelgevingslast de kwaliteit daadwerkelijk gewaarborgd kan worden. De kwaliteit van voedingsmiddelen is vanouds een kwetsbaar onderwerp en de integriteit van het keurmerkensysteem vereist dat er met de scharrelmerken niet gescharreld wordt. Achter deze vraag naar de effectiviteit van de regeling ligt dan nog de vraag in hoeverre de handhaving van algemene belangen, zoals de bescherming van gezondheid en milieu, aan het bedrijfsleven zelf overgelaten kan worden.

Tegenwoordig valt bij de erkenning van deze regelingsnoodzaak de nadruk veelal op de wenselijkheid en de mogelijkheid dat de belanghebbenden deze reguleringstaak zelf op zich nemen. Zelfregulering, beheer in eigen kring: juist de landbouw was in de PBO-structuur en later in het EEG-landbouwbeleid in hoge mate autonoom, in de letterlijke betekenis van dat woord: een situatie waarin de bedrijfstak zelf zijn eigen normen stelt. De PBO-structuur was naar haar aard gericht op zelfbestuur. Het Europees landbouwbeleid heeft binnen de EEG-wetgevingsstructuur — die de nationale ministers onttrekt aan de nationale parlementaire controle, zonder daar een communautaire controle voor in de plaats te stellen — geleid tot een situatie waarin de departementen van landbouw in zeer hoge mate (in Brussel en in de nationale hoofdsteden) de inhoud en voorschriften van het EEG-landbouwbeleid hebben bepaald. Voor zover de nationale PBO-structuur daarbij aan nationale zeggenschap verloor en tot uitvoerder werd van het EEG-beleid, ging dat verlies aan nationale autonomie voor de landbouw over in een grote mate van autonomie op communautair niveau.

Dit systeem van zelfregulering heeft niet geleid tot zelfbeperking. Overschotten in de landbouwproductie hebben de EEG vanaf haar ontstaan begeleid, zoals de Commissie al in het 'Eerste algemeen verslag over de werkzaamheden van de Gemeenschap' in 1958 moest constateren. Jarenlang is geschreven over de afwenteling van deze overproductie op de wereldmarkt, met name ook door De Hoogh (1976, 1979 en 1983). Toch is pas na twee decennia, met grote moeite en onder druk van de Europese Raad, op financiële gronden besloten tot een (forse) begrenzing van de marktondersteuning.

De landbouw heeft de nadelige gevolgen van de toename van de productie, die mede door het EEG-landbouwbeleid was mogelijk gemaakt, niet zelf weten op te vangen. De grotere oriëntering van de intensieve veehouderij op de markt heeft niet geleid tot een tijdige onderkenning dat voor de bij de vleesproductie behorende mestproductie in de bestaande produktiewijzen geen verantwoorde bestemming meer te vinden was. De bedrijfstak heeft niet zelf tijdig technologische oplossingen gestimuleerd die tot een verantwoord gebruik van mest zouden kunnen leiden. Optreden van de overheid werd na herhaald uitstel onvermijdelijk, wat leidde tot de overhaaste invoering van de Interimwet

beperking varkens- en pluimveehouderijen, om een verdere uitbreiding van de intensieve veehouderij tijdens de parlementaire behandeling van de Wet bodembescherming en de Meststoffenwet te voorkomen.

Zoals uit het voorgaande blijkt kan ook de vrije markt slechts functioneren bij de gratie van een uitgebreid stelsel van ondersteunende juridische structuren. Ook dan echter leidt het overlaten van regelingen aan de markt of aan het bedrijfsleven kennelijk niet vanzelf tot een verantwoorde produktiewijze en tot maatschappelijk aanvaardbare resultaten. Er zijn situaties waarin ingrijpen van de overheid in de produktie geboden bleek. Op die situaties zullen wij nu nader ingaan.

Ervaringen met bestaande produktiebeperkende systemen

Beschouwingen over de bruikbaarheid en hanteerbaarheid van produktieregulerende voorschriften worden in hoge mate gekleurd door de ervaringen met de bestaande produktiebeperkende systemen. Met name de superheffing en vanuit een iets andere invalshoek de mestproduktiebeperking lijken daarbij de maat van het mogelijke aan te geven. Dit onderwerpt een oordeel over de mogelijkheden van produktieregulerende voorschriften in sterke mate aan de min of meer toevallige reeks van gebeurtenissen die tot de vormgeving van de bestaande produktiebeperkingsregimes hebben geleid. Zowel superheffing als mestquotering worden gekenmerkt door het feit dat de overheid pas na zeer grote en langdurige aarzeling is overgegaan tot invoering. Dat valt op zich te begrijpen: men gaat niet lichtvaardig over tot het in stelling brengen van een dergelijk zwaar middel. Wat veel minder voor de hand ligt, is dat de tijd van huiver en nadere overweging niet gebruikt is (en wordt) voor een gedegen voorbereiding op een eventueel in te voeren produktiebeperkingssysteem. Als de tijd van aarzeling en uitstel voorbij is, blijkt de regelgevende overheid vrijwel onvoorbereid nog te moeten beginnen aan het ontwerpen van het systeem. Omdat dan de invoering al bekend is, of op korte termijn bekend gemaakt zal worden, moet gezien de invloed van het waarschuwend effect onder zeer hoge druk in korte tijd een nieuw rechtscomplex opgetrokken worden. Het is niet verwonderlijk dat daarbij dan al doende geleerd moet worden, en dat er gaandeweg het nodige gecorrigeerd moet worden. Dat leidt echter tot onberekenbaarheid van de inhoud van de regeling, een voortdurende stroom van bijstellingen die het zicht op de inhoud niet vereenvoudigen, en wel bijdragen tot de indruk dat quoteringsystemen onvermijdelijk zeer veel ontoegankelijke regelingen vereisen. Die indruk en de daardoor optredende regelmoeheid kunnen wellicht vermeden worden door het vooraf ontwerpen van een aantal alternatieven.

Het is echter opmerkelijk dat de overheid niet bereid is gebleken voorafgaand aan de besluitvorming een aantal alternatieven te doordenken en op hun juridische merites te beoordelen. Zolang het onderwerp niet op de politieke agenda mag staan, kan het kennelijk ook niet ambtelijk voorbereid worden.

Een deel van het bureaucratisch werk bestaat juist uit het voorbereid zijn op, zo niet alle, dan toch wel een deel van de eventualiteiten. Ook de politieke besluitvorming zelf is gebaat bij een onderbouwde en voorbereide set alternatieven; al was het maar omdat dan duidelijker in beeld komt welke consequenties daaraan verbonden zijn. Een herhaling van dit verschijnsel lijkt zich voor te doen bij de telkens weer opkomende en dan snel weer weggestopte discussie over een volumebeleid in de intensieve veehouderij.

Ervaringen met de melkquotering

Dat het Europese landbouwbeleid aanleiding gaf tot het ontstaan van aanzienlijke en steeds verder toenemende zuiveloverschotten, werd al in de loop van de jaren zestig duidelijk. Na een jarenlang slepende discussie kwam de Europese Raad er in 1977 eindelijk toe het probleem aan te pakken door de introductie van een medeverantwoordelijkheidsheffing over de door melkproducenten geleverde melk. Al snel werd duidelijk dat deze maatregel de verdere groei van de melkproductie niet kon voorkomen. Daarom besloot de Raad in 1980 een extra heffing in te stellen (later bekend geworden als de superheffing). De regeling hield in dat, indien de in 1980 verkochte hoeveelheid melk in vergelijking met 1979 met 1,5% of meer zou blijken te zijn toegenomen, voor het melkprijsjaar 1981/1982 een extra heffing zou worden ingesteld, om de uit die extra afzet voortvloeiende kosten voor de Gemeenschap te dekken. Hoewel deze wijziging van de desbetreffende verordening zonder meer bindend was, greep de Landbouwrraad elke gelegenheid aan om de uitvoering ervan uit te stellen, tot uiteindelijk in het weekend van 31 maart 1984 plotseling tot invoering werd besloten. Conform de inhoud van de verordening gold toen als uitgangspunt voor de heffing het produktieniveau van 1981 plus 1%, het niveau waarvan in 1980 was bepaald dat de garantie daar zou stoppen, zonder dat daar in de tussenliggende jaren uitvoering aan was gegeven. De Nederlandse uitwerking van deze regeling vond plaats bij de Beschikking superheffing, die op 18 april 1984 in de Staatscourant werd geplaatst (Van der Velde, 1986).

Deze gang van zaken leidde in de toepassing uiteraard tot grote problemen. Door de vaststelling van het quotum van de individuele melkproducenten te baseren op de productie in een ver voorafgaande periode werd geen rekening gehouden met wijzigingen in de feitelijke situatie die inmiddels hadden plaatsgevonden, en evenmin met verwachtingen en voornemens. De invoering van de superheffing leidde dan ook tot een vloedgolf van bezwaar- en beroepschriften, waarvan de verwerking het ministerie van Landbouw vele jaren en veel mankracht kostte. Het gevolg was dat grote aantallen melkproducenten jarenlang in onzekerheid verkeerden over de precieze omvang van hun quotum.

Een andere bron van onzekerheid bij de superheffing was dat na de invoering de regeling voortdurend werd gewijzigd en aangepast, met name op het punt van overdracht van quota. Deze wijzigingen vloeiden voor een deel voort uit veranderingen in de Europese regeling, maar ontstonden voornamelijk

lijk door koerswijzigingen in het Nederlandse beleid. Zo kon ook een situatie ontstaan waarin de praktijk eigen interpretaties aan de regeling gaf, die later onjuist bleken te zijn of door aanpassing van de regeling ongedaan gemaakt werden, waarna de praktijk weer naar andere vormen van uitleg of ontwijking ging zoeken.

Ervaringen met de mestquotering

Toen er in 1984 voor het mestprobleem snel een wettelijke regeling moest komen, werd eerst gekozen voor de simpele constructie van bevrozing van de situatie. De Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen, die in de opmerkelijk korte tijd van ruim twee maanden tot stand kwam, introduceerde voor de concentratiegebieden een vestigings- en uitbreidingsverbod voor varkens- en pluimveehouderijbedrijven, en voor de rest van Nederland een vestigingsverbod en een beperking van de uitbreidingsmogelijkheden. Beide verboden waren gekoppeld aan de dag van indiening van het wetsontwerp, en er was een aantal uitzonderingen. Bekend is dat op de dag vóór indiening van het wetsontwerp de gemeentehuizen — met name in het zuiden des lands — tot diep in de avond open zijn gebleven om nog zoveel mogelijk varkens- en pluimveehouders in de door de wet gegeven uitzonderingspositie te brengen (een verleende of aangevraagde Hinderwet- en bouwvergunning). In al die gevallen werd zodoende niet de feitelijke situatie op het bedrijf, maar een fictieve situatie (met veel opvulruimte) tot uitgangspunt voor de vaststelling van het mestquotum. Mede daardoor is van het bevrozend effect dat de Interimwet had moeten hebben, niet veel terecht gekomen: de varkensstapel is nog enige jaren met zo'n 8% per jaar in omvang blijven toenemen.

De constructie van algemene bevrozing in de Interimwet vond zijn rechtvaardiging in het feit dat het hier om een tijdelijke maatregel ging, vooruitlopend op de totstandkoming van de Meststoffenwet en de Wet bodembescherming. Ook in de Meststoffenwet is bij de quotering van de mestproduktie echter gekozen voor een algemene norm. Daarbij wordt de hoeveelheid mest die op een bedrijf geproduceerd mag worden (uitgedrukt in de hoeveelheid fosfaat in de mest), gerelateerd aan de oppervlakte landbouwgrond die tot het bedrijf behoort. De norm is dat op een bedrijf niet meer dan 125 kg fosfaat per ha per jaar geproduceerd mag worden, daarboven is uitbreiding en nieuwvestiging verboden. Om te kunnen beoordelen wanneer er sprake is van uitbreiding of nieuwvestiging is voor ieder bedrijf de uitgangssituatie bij de inwerkingtreding van de wet (de referentiehoeveelheid) geregistreerd. Wordt de norm van 125 kg overschreden, dan moet een overschotheffing betaald worden.

In het systeem van de Meststoffenwet kan iedere mestproducent dus zelf zijn mestquotum berekenen uit de toepassing van de wettelijke norm op zijn bedrijf. Deze op zich eenvoudige en duidelijke normstelling dwong wel tot een uitvoerig en gedetailleerd stelsel van uitvoeringsregelingen; over de diersoorten die onder de werking van de wet vallen en de hoeveelheid fosfaat die elk van die diersoorten (en de categorieën daarbinnen) gemiddeld in hun mest

produceren, over de registratie van de aantallen dieren en de oppervlakte grond die op elk bedrijf bij de inwerkingtreding van de wet aanwezig waren (waarbij tevens rekening werd gehouden met het aantal dieren dat onder de werking van de Interimwet toegestaan was), over het bijhouden van een mestboekhouding, en over de verplaatsing van mestproductie naar een ander bedrijf of naar een andere lokatie.

Voor de Meststoffenwet en de daarop berustende uitvoeringsregelingen is de minister van Landbouw de eerstverantwoordelijke. Naast en in samenhang met dit stelsel bestaat er ook een stelsel van normen voor het gebruik van mest op land. Dit stelsel berust op de Wet bodembescherming, de primaire invalshoek is hier een milieuhygiënische, en voor dit stelsel is de minister van VROM dan ook de eerstverantwoordelijke.

Juridische eisen aan een quoteringsysteem

Na de hier gegeven beschrijving van de ervaringen met de regeling van quoteringsystemen op het gebied van melk en mest, willen wij op basis van die ervaringen nu een aantal eisen formuleren die naar onze mening aan een wettelijke regeling van quoteringsystemen gesteld mogen worden.

Norm en individu

Een eerste eis is dat de normen waarop de quotavaststelling berust voldoende duidelijk geformuleerd zijn. Die normen kunnen objectief begrensd zijn, zodat de beslissing die in concrete gevallen op grond van die normen genomen moet worden, daaruit als het ware rechtstreeks voortvloeit, zonder dat het bestuur veel ruimte heeft om de individuele omstandigheden van het geval mee te wegen. De rechtszekerheid is in zo'n situatie groot, in die zin dat degenen die aan de regeling onderworpen zijn tevoren weten waar zij aan toe zijn. De normen kunnen echter ook zo geformuleerd zijn dat zij het bestuur meer beleidsvrijheid laten voor een subjectieve beoordeling van het concrete geval. Dit doet zich in allerlei gradaties voor. De rechtszekerheid is hier geringer in die zin dat de betrokkenen tevoren niet met zekerheid kunnen vaststellen welke beslissing het bestuur in hun geval zal nemen, maar daar staat tegenover dat hier bij de quotumvaststelling meer rekening kan worden gehouden met de specifieke omstandigheden van het geval.

Met de eis van duidelijke formulering hangen nog twee andere eisen samen: de ene is dat aan de ontworpen regeling ook bekendheid wordt gegeven op voor de betrokkenen bevattelijke wijze, de andere is dat deze regeling niet voortdurend gewijzigd mag worden. Consistente en stabiele regelgeving voorkomt regelmoetheid bij de boeren, verhoogt de kans op acceptatie en verkleint daarmee mogelijk het aantal beroepsprocedures.

Dat brengt ons bij een volgende eis: voldoende waarborgen voor de bescherming van het individu bij vaststelling van de quota in het concrete geval. Aan die eis lijkt meer voldaan te worden naarmate een regeling meer ruimte

laat voor het bestuur, om bij de vaststelling van het quotum de individuele omstandigheden mee te laten spelen. De praktijk laat echter zien dat de betrokkene het lang niet altijd eens is met de subjectieve beoordeling door het bestuur. Ons bestuursrecht kent in verband daarmee een uitgebreid stelsel van rechtsbescherming, dat het de betrokkene mogelijk maakt zijn geschil met de overheid voor te leggen aan een onafhankelijke rechter of aan een hoger bestuursorgaan. In beroep kan dan getoetst worden of het bestuur de feiten wel op de juiste manier beoordeeld heeft, of de toegepaste regel eigenlijk wel toegepast mocht worden (was zij niet in strijd met een hogere rechtsregel?) en of de beslissing in het concrete geval wel voldeed aan eisen van rechtvaardigheid.

Wat dit laatste betreft spelen de algemene beginselen van behoorlijk bestuur een belangrijke rol. Op grond daarvan kan in beroep geoordeeld worden dat gelijke gevallen ten onrechte niet op gelijke wijze behandeld zijn (het beginsel van de gelijkheid), maar ook dat niet voldoende rekening is gehouden met de bijzondere omstandigheden van het concrete geval (de beginselen van zorgvuldigheid en *fair play*). Hier manifesteert zich overigens een opmerkelijk verschil van een juridische benadering in vergelijking met een economische. Waar vanuit een economische benadering een goede gemiddelde score van een instrument voldoende zal zijn om dat instrument als acceptabel te beschouwen, kan vanuit een juridische beoordeling de nadruk op de bescherming van het individu juist tot een andere conclusie leiden.

Confronteert men het bovenstaande met de stelsels van superheffing en mestregelgeving, dan kan geconstateerd worden dat bij de superheffing wel een individuele toekenning van een melkquotum heeft plaatsgevonden, en bij de mestregelgeving niet. Het is waarschijnlijk dat dit verschil mede te verklaren valt uit de ervaringen van het ministerie van Landbouw met het individuele stelsel van de melkquota: toen de mestwetgeving ontworpen werd, zat de schrik over de vele duizenden bezwaar- en beroepschriften op het terrein van de superheffing er bij het ministerie juist flink in.

Toch is het de vraag of het verschil in systeem in de praktijk ook echt zo groot is. Juist de ervaringen bij de superheffing laten zien dat bij een bedrijfstak met een dergelijke omvang de invloed van het individuele aspect bij de vaststelling van een quotum in feite gering is. De toekenning van het quotum gebeurde op basis van de objectieve normen van de Beschikking superheffing, en bij de behandeling van de bezwaarschriften kon men weinig anders doen dan deze in een beperkt aantal grove categorieën indelen en elk van deze categorieën met een standaardformulering afdoen. In vergelijking daarmee benaderde de behandeling van de beroepschriften bij het College van Beroep voor het Bedrijfsleven nog het meest een individuele beoordeling. Men kan zich dan ook afvragen of bij de melkquota de individuele toekenning niet meer schijn dan werkelijkheid is geweest.

Het is overigens waarschijnlijk dat de stortvloed van bezwaar- en beroepschriften bij de superheffing vermeden had kunnen worden als vanaf het begin

meer aandacht was besteed aan enige andere hiervoor genoemde eisen: meer duidelijkheid bieden over de inhoud van de regeling en niet steeds wijzigen. Door het dichte ambtelijke en voorlichtende netwerk waarover juist de landbouwsector beschikt, had dan een veel meer geordende invoering kunnen plaatsvinden. De bezwaarschriftenprocedure en de administratieve rechtspraak waren dan beperkt gebleven tot de echte probleemgevallen en hadden zo beter aan hun functie kunnen voldoen.

Bij de invoering van de mestwetgeving heeft men er blijk van gegeven uit deze ervaringen geleerd te hebben. Daar is veel aandacht besteed aan voorlichting en informatie over de inhoud van de nieuwe regels. Het probleem was toen meer dat de houding van de overheid (het ministerie van Landbouw) ten opzichte van de ontwikkelingen in de intensieve veehouderij zich ineens drastisch wijzigde, wat aan de bedrijfstak moeilijk verkoopbaar was. Ook werd het bij de superheffing nog gehanteerde systeem van individuele quotumtoekenning verlaten en bij de mest gekozen voor een systeem van wettelijke normering. Die keus heeft overigens ook tot gevolg dat de minister thans niet de bevoegdheid heeft tot vaststelling van de toegestane mestproductie voor individuele gevallen.¹

Als in de komende jaren echter de juridische vormgeving van een volumebeperking in de intensieve veehouderij (een andere vorm van contingentering) aan de orde gaat komen, zal het probleem van de spanning tussen norm en individu in versterkte mate terugkeren.

Handhaving

Quoteringssystemen moeten controleerbaar en handhaafbaar zijn. Controle en handhaving zijn in de afgelopen jaren zowel bij de superheffing als bij de mestregelgeving (Walsweer, 1991) zwakke schakels gebleken (niet alleen daar trouwens). Het gaat in beide gevallen om zeer gecompliceerde en gedetailleerde regelgeving, die speciale kennis vereist om op dat terrein controlerend en handhavend te kunnen optreden. Dat betekent dat men op dat gebied weinig heeft aan de politie, maar geheel aangewezen is op de inspanningen van de Algemene Inspectiedienst van het ministerie van Landbouw, een organisatie die — ondanks de groei van de laatste jaren — beperkt van omvang is en op meer terreinen actief moet zijn.

Ook wat de sancties betreft leunen de melk- en de mestregels eenzijdig op het strafrecht. Dat is alleen al door de overbelasting van het strafrechtstelsel geen veelbelovende situatie. Bovendien kan iedere potentiële overtreder uitrekenen dat de naar verwachting op te leggen straf in geen verhouding zal staan tot het voordeel dat met de overtreding te behalen valt. De mogelijkheid die het strafrecht juist voor dit soort gevallen heeft gecreëerd, namelijk om naast oplegging van een boete ook nog als extra maatregel het genoten voordeel af te romen, is in de praktijk een dode letter gebleken. En ten slotte wordt het strafrecht in ons land veelal nog steeds als een uiterste middel beschouwd, dat pas ingezet mag worden als bestuurlijke middelen gefaald hebben.

Om die redenen heeft de minister van Landbouw kort geleden laten onderzoeken in hoeverre de handhaving van de mestregelgeving verbeterd zou kunnen worden door in de Meststoffenwet ook bestuurlijke sancties op te nemen. Het rapport dat het Utrechtse Instituut voor Staats- en Bestuursrecht daarover uitbracht (Michiels, 1990) laat zien dat ook daarvoor nogal ingrijpende maatregelen noodzakelijk zijn. De onderzoekers zien het meest in de introductie van de mogelijkheden van bestuursdwang en dwangsom, in combinatie met een bijzondere lastgeving. Daarvoor zal een wetswijziging nodig zijn die in ieder geval de bevoegdheid moet bevatten tot het verwijderen van dieren van een bedrijf, ingeval het mestquotum op dat bedrijf overschreden wordt. Met deze combinatie van maatregelen kunnen toekomstige overschrijdingen van mestquota naar de mening van de onderzoekers effectief worden tegengegaan, mits een stringent handhavingsbeleid wordt gevoerd.

Met deze laatste voorwaarde komen wij naar onze mening bij de kern van het handhavingsprobleem. Over het algemeen kan men zeggen dat regels alleen goed werken als er onder de betrokkenen een breed besef aanwezig is dat het ook zo hoort. Is dit het geval, dan zal overtreding uitzondering zijn, en gezien worden als een uiting van crimineel gedrag. Bestaat dit besef echter niet onder de betrokkenen, dan zal men er rekening mee moeten houden dat op ruime schaal ontwijking en ontduiking van de regels zal plaatsvinden. Daarbij zullen de betrokkenen waarschijnlijk niet het gevoel hebben dat zij zich aan crimineel gedrag schuldig maken. Integendeel: in hun kring kan de overtuiging leven dat ontduiking gerechtvaardigd is; juist degenen die zich wel aan de regels houden zijn dan de buitenbeentjes. In dergelijke situaties waar de overheid moet constateren dat onder de betrokkenen (nog) niet voldoende draagvlak aanwezig is voor de desbetreffende wetgeving, zal de overheid zich terdege moeten afvragen of invoering (of invoering op dit moment) wel verstandig is. Wordt die vraag toch bevestigend beantwoord, dan legt dat op die overheid ook de verplichting om enerzijds de noodzaak en de juistheid van de wettelijke regeling aan de achterban over te brengen (Van Woerkum, 1990), en anderzijds de noodzakelijke handhavingsinspanningen te verrichten.

De mestregelgeving is een voorbeeld van wetgeving die bij veel van de betrokkenen in het geheel niet leeft. Er zal dan bij de achterban een sterke neiging zijn om wel de voordelen van de regeling te pakken, maar de nadelen te negeren of te omzeilen. De grote uitdaging in termen van regelgeving zal naar onze mening worden om in de komende jaren nieuwe stimulerende instrumenten te ontwikkelen die gebruik maken van de vindingrijkheid in de landbouwsector. Die instrumenten zouden het voorkómen van nadelen in de landbouw moeten belonen met voordelen voor de boer. Die voordelen zouden er bijvoorbeeld uit kunnen bestaan dat boeren die minder mest produceren (of mest van een minder milieubelastende samenstelling), beloond worden met een reductie op de heffing of met belastingfaciliteiten. Ook is denkbaar die boeren te belonen door hun voorrang toe te kennen bij de toegang tot de markt. Daar zou dan tegenover mogen staan dat boeren die bij herhaling hebben laten blijken zich van de mestregels niets aan te trekken, zwaarder aangepakt zouden

kunnen worden, bijvoorbeeld door hun het quotum geheel of gedeeltelijk te ontnemen.

Conclusies

In deze bijdrage over regeling en controle van landbouwpolitieke maatregelen is de aandacht met name gericht op vormen van contouringering. Daartoe hebben wij eerst een beschrijving gegeven van de quoteringsystemen die bestaan op het gebied van melk en mest en van de ervaringen die daar opgedaan zijn. Vervolgens hebben wij een aantal eisen geformuleerd die naar onze mening vanuit een juridische invalshoek aan een wettelijke regeling van quoteringsystemen gesteld mogen worden, en de ervaringen bij melk- en mestquota daarmee geconfronteerd.

In de eerste plaats mag van quoteringsystemen verlangd worden dat de normstelling duidelijk is en niet voortdurend gewijzigd wordt, en dat aan de betekenis van die normstelling voldoende bekendheid wordt gegeven onder degenen die aan die normstelling onderworpen zijn. Daarnaast mag de eis worden gesteld dat de bescherming van de individuele betrokkene bij de toepassing van de norm op zijn concrete geval voldoende gewaarborgd is. In deze bijdrage is gebleken dat er een spanning kan bestaan tussen normstelling en bescherming van het individu. Die spanning zal groter zijn naarmate bij de normstelling meer wordt gekozen voor algemeen geldende normen zonder veel mogelijkheden tot meeweging van individuele factoren. Ook bij een systeem echter waar individueel quota toegekend worden, kan de bescherming van het individuele belang beperkt zijn, zeker als het gaat om grote aantallen betrokkenen.

Wat de eisen van controleerbaarheid en handhaafbaarheid betreft is bij de melk- en mestquota gebleken dat hier een zwakke schakel zit. De gecompliceerde en gedetailleerde regelgeving op deze terreinen verlangt gespecialiseerde kennis. Het eenzijdig steunen op strafrechtelijke sancties heeft de vraag actueel gemaakt of niet ook bestuursrechtelijke sancties toegevoegd moeten worden. Hier manifesteert zich echter ook een meer algemeen handhavingsprobleem, namelijk de noodzaak van een voldoende draagvlak onder de betrokkenen op wie de regels van toepassing zijn. Om zo'n draagvlak te verwerven kan voorlichting weer een belangrijke rol spelen.

Noot

1. Dit werd beslist door het College van Beroep voor het Bedrijfsleven in een geval waar de minister van Landbouw op grond van artikel 9 van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen besloten had de door een mestproducent onjuist opgegeven referentiehoeveelheid te verminderen (CBB 21 september 1990, AB 1991, 97).

Literatuur

- Hoogh, J. de, 'Voedsel voor een verdubbeld wereldbevolking: een studie over de wereldvoedselsituatie op langere termijn', in: J. Tinbergen (red.), *Voedsel voor allen, plaats en rol van de EEG*. Stichting Toekomstbeeld der Techniek 1976.
- Hoogh, J. de, *Internationale arbeidsverdeling en marktorde*. Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de algemene agrarische economie aan de Landbouwhogeschool te Wageningen 1979.
- Hoogh, J. de, 'Twintig jaar Nederlandse landbouw in de EG; de zorgen van toen en de vragen van nu', in: A.A.P. van Drunen (red.), *Economie en landbouw*, opstellen bij het afscheid van prof. dr. L.M. Thurlings, Vuga, Den Haag 1983.
- Michiels, F.C.M.A. en R.J.G.M. Widdershoven, *Bestuurlijke handhaving van de Meststoffenwet*, Instituut voor Staats- en Bestuursrecht RUU, Utrecht 1990.
- Velde, M. van der, 'Problemen in overvloed. Een analyse van rechtsvoorschriften waarmee de Europese Gemeenschap de produktie van overschotten in de landbouw probeert te beteugelen', in: W. Brussaard (red.), *Recht in ontwikkeling. Tien agrarisch-rechtelijke opstellen*, Kluwer, Deventer 1986.
- Walsweer, A.G., *Handhaving van de mestwetgeving*, preadvies voor de Vereniging voor Agrarisch Recht, mei 1991.
- Woerkum, C.M.J. van, *Voorlichting als beleidsinstrument: nieuw en krachtig?* Rede uitgesproken bij de aanvaarding van het ambt van hoogleraar in de Voorlichtingskunde aan de Landbouwuniversiteit te Wageningen 1990.

Landbouw en platteland, een duurzame relatie

Ad Nooij

Inleiding

Landbouw en platteland zijn begrippen die in het dagelijkse spraakgebruik nauw met elkaar zijn verbonden. Platteland wordt dan beschouwd als de niet-stedelijke ruimte en derhalve als de plaats waar landbouw zou plaatsvinden. Dit is uiteraard een te eenvoudige voorstelling van zaken, die ver af staat van de feitelijke situatie. Niettemin komen we deze opvatting nog regelmatig tegen. Voor veel groot-stedelingen is het platteland boerenruimte, in wisselende mate geassocieerd met natuur, weidsheid, rust, geborgenheid, traditie, bekrompenheid en stank. Maar ook boeren zijn geneigd landbouw en platteland te vereenzelvigen. In deze visie is het boerenland het echte, nog resterende platteland. Met name wanneer de inkomensperspectieven van boeren somber zijn en er protestacties worden georganiseerd, tracht men politici ervan te overtuigen dat de ondergang van de boerenstand tevens het einde van het platteland betekent. Ook de bewoners van kleine plattelandskernen, geconfronteerd met een voortgaand verlies aan lokale voorzieningen, zoeken aansluiting bij waarden die zijn ontleend aan een plattelandscultuur waarin de landbouw nog een rol van betekenis vervult. Landbouw en platteland — nauwkeuriger gezegd: boeren met een bedreigd toekomstperspectief en bewoners van in hun voortbestaan bedreigde plattelandskernen — zoeken steun bij elkaar wanneer de eigen belangen verdedigd moeten worden bij de centrale overheid.

In deze bijdrage worden enige aspecten belicht van de relatie tussen landbouw en platteland. Het accent ligt hierbij op de consequenties van ontwikkelingen in de landbouw op het platteland. Expansie en krimp hebben een direct effect op het platteland als open ruimte en natuurgebied. Daarnaast heeft de uitwaaiing van stedelijke activiteiten over het platteland geleid tot een toenemende vervaging van de grenzen tussen stad en platteland. Deze vervaging is niet alleen een resultaat van structurele ontwikkelingen in de landbouw, maar bevordert bovendien de erosie van het gezinsbedrijf, alsmede de sociale positie van boeren op het platteland. Het resultaat is een actueel beleidsdilemma: gebiedsintegratie versus systeemverwevenheid.

Verschuivende grenzen tussen landbouw en natuur

In de landbouw is de laatste decennia sprake van een continue daling van het aantal arbeidsplaatsen, terwijl ook het grondgebruik een dalende tendens vertoont. Ondanks de gerealiseerde stijging van de totale produktie is ten aanzien van arbeid en grond de landbouw een krimpende bedrijfstak. In samenhang met deze contractieverschijnselen in de landbouw ontwikkelen zich

in veel plattellandsgebieden niet-agrarische activiteiten. Er is sprake van een expansie en uitwaaiering van stedelijke nederzettingvormen en activiteiten over het platteland.

Dit zijn geen blindelings verlopende economische processen. De landbouw laat niet zomaar ruimte achter die door de eerstkomende kan worden ingenomen. Landbouwgrond komt op de markt wanneer een boer geen opvolger heeft. Daarmee is echter de grond nog niet aan de landbouw onttrokken; doorgaans hebben de burens grote belangstelling. Een karakteristiek spanningsveld in de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw is enerzijds het tekort aan landbouwgrond zoals dit door boeren wordt ervaren en anderzijds het overschot aan landbouwgrond zoals dit in macro-economische berekeningen wordt gepresenteerd. De duurzaamheid van dit spanningsveld is verklaarbaar uit de gezinsbedrijven-structuur van de landbouw, waardoor boeren bereid zijn een prijs voor vrijkomende grond te betalen die uitstijgt boven de economische waarde. Het onttrekken van gronden aan de landbouw is daarom doorgaans niet het resultaat van economische machtsverhoudingen op een vrije grondmarkt, maar een gevolg van bestuurlijke maatregelen door de overheid op het terrein van de ruimtelijke ordening. Voordat deze maatregelen getroffen worden, is er veel strijd geleverd tussen agrarische en niet-agrarische belangengroepen. De georganiseerde landbouw verdedigt het krimpende agrarisch areaal.

Als we verder in de tijd teruggaan, blijkt een geheel andere ontwikkeling. In de eerste helft van de twintigste eeuw groeide de landbouw nog; het aantal bedrijven nam toe, het aantal mensen dat in de landbouw werkte steeg, en ook de totale oppervlakte agrarische grond vertoonde een stijgende tendens. De introductie van kunstmest speelde hier, naast andere factoren, een belangrijke rol. Nieuwe gronden werden ontgonnen en in produktie genomen. Vanuit het perspectief van de landbouw waren dit woeste gronden die in cultuur werden gebracht, dat wil zeggen tot waarde werden gebracht. Hoewel in die periode nog niet gesproken werd van milieubewegingen, was de oprichting van de Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in 1906 een signaal van een zich geleidelijk ontwikkelende concurrentie tussen landbouw en natuur op het platteland. Deze concurrentie zou in de loop van deze eeuw steeds manifesteren worden. In 1943 schreef de historicus Huizinga:

'Aan de lange reeks van deerlijke cultuurverliezen hierboven opgesomd, valt nog één bitter stuk toe te voegen [...]. Noemen wij het: de ondergang van het landschap, daarmee bedoelende het verloren gaan van de ongerepte natuur, die eens bijna overal den mensch in zijn woonplaatsen omringde [...]. Nederland is in de hoogste mate vatbaar voor het euvel, waarvan wij spreken. [...] het vreet overal voort, tot in de bosschen van Zuid-Oost-Europa, en het vreet veel en snel.' (J. Huizinga, *Geschonden wereld*, Haarlem 1943, p. 126—7).

De concurrentie tussen landbouw en natuur kon pas ontstaan toen de niet tot landbouwgrond omgevormde open plattellandsruimte schaars begon te worden. Dit is in de twintigste eeuw het geval. Eeuwenlang is hiervan echter

geen sprake geweest. Met name op de hoger gelegen zandgronden in het oosten en zuiden van het land was het lokale landbouwareaal omringd door een uitgestrekte natuurlijke omgeving. Maar geleidelijk is in de afgelopen duizend jaar de expanderende landbouw — overigens zeker niet als een continu proces — de voornaamste grondgebruiker van het platteland geworden. Dat is thans nog in die mate het geval, dat ons denkpatroon er in belangrijke mate door wordt bepaald. Vandaar dat landbouw en platteland in het dagelijkse spraakgebruik zo gemakkelijk met elkaar verbonden worden.

Vanuit dit denkpatroon komt de vraag op hoe de open ruimte beheerd zou moeten worden als de landbouw nog aanzienlijk meer grond zou prijsgeven. Kennelijk is het moeilijk om in een breder historisch perspectief te denken. Dat ná de fase van agrarische expansie landbouwgronden weer gewoon — hetgeen in Nederland veel regelgeving impliceert! — teruggegeven zouden worden aan de natuur, is een gedachte die op veel weerstanden stuit. De belangrijkste weerstand komt van de boeren zelf. Weliswaar is de landbouw een krimpende bedrijfstak, maar dat neemt niet weg dat veel boeren toch hun areaal willen uitbreiden om aldus hun positie binnen het krimpende systeem te versterken. De hoge grondprijzen die hiervan het gevolg zijn verhinderen een proces van eenvoudige 'teruggave aan de natuur'. Daarnaast is er in de praktijk ook veel weerstand vanuit de hoek van de natuurbescherming. Het veelgebruikte argument om deze weerstand te onderbouwen, namelijk dat een herstel van het natuurlijke landschap vele decennia vergt, wijst op een specifieke natuuropvatting. In plaats van een geleidelijke overgang naar een natuurlandschap — een overgang die als een verloedering van het cultuurlandschap kan worden ervaren, maar ook als geleidelijk herstel van het natuurlandschap — wordt doorgaans de voorkeur gegeven aan het bewaren of herstellen van het vertrouwde, historische landschap. Hierbij kan de landbouw een landschapsbeheerende functie toebedeeld krijgen.

Vervagende grenzen tussen stad en platteland

In alle definities van platteland speelt de mate van verstedelijking een belangrijke rol. Zo worden in een sedert enkele jaren gehanteerde classificatie van nederzettingsvormen drie soorten gebieden onderscheiden: de stedelijke agglomeraties, de peri-urbane gebieden, en de extra-urbane gebieden. De laatstgenoemde categorie is het platteland. Opvallend in deze classificatie is dat het platteland wordt gedefinieerd als een restruimte in het proces van urbanisering.

Om de ontwikkelingen over een langere periode te bekijken, moeten we gebruik maken van andere classificatieschema's. Een van de mogelijkheden die zich dan aandient is de indeling van gemeenten naar het aantal inwoners. In de loop van de twintigste eeuw is het percentage van de bevolking dat woonachtig is in de kleine gemeenten (minder dan 5000 inwoners) sterk

gereduceerd. Voor een deel heeft dit te maken met feitelijke demografische ontwikkelingen op het platteland. Anderzijds is deze teruggang voor een belangrijk gedeelte ook het gevolg van een overheidsbeleid om kleine gemeenten op te heffen. De feitelijke demografische ontwikkelingen in de kleine gemeenten, maar ook het opheffen van deze gemeenten als zelfstandige eenheden is een indicatie voor de relatieve daling van respectievelijk de economische en politieke status van het platteland.

Het aandeel van de bevolking dat woont in de grote gemeenten (meer dan 100.000 inwoners) is in de eerste decennia van deze eeuw nog gegroeid; de urbanisatie betekende in deze periode vooral een groei van de grote steden en daardoor een verscherpte articulatie van de grenzen tussen stad en platteland. Deze ontwikkeling is sedert de jaren zestig omgebogen. De echte groei is nu geconcentreerd in de gemeenten met 20.000 tot 100.000 inwoners. Hierdoor komt een steeds groter gedeelte van het platteland in de nabijheid van steden te liggen. Bezien vanuit een stedelijk perspectief geldt daarom steeds minder dat het platteland een 'andere wereld' is. Aldus vervagen de grenzen tussen stad en platteland.

Deze ontwikkeling kan nog op een andere manier worden gedemonstreerd, namelijk door gebruik te maken van een typologie van gemeenten naar urbanisatiegraad. Volgens deze indeling worden de gemeenten onderscheiden in drie categorieën: plattelandsgemeenten, geurbaniseerde plattelandsgemeenten, en geurbaniseerde gemeenten. De gemeenten die in 1947 als plattelandsgemeenten zijn ingedeeld, verliezen tot 1965 een deel van hun inwoners; daarna is er sprake van enige groei. Maar als de gemeenten in 1971 opnieuw worden geclassificeerd, dan blijkt een aanzienlijk aantal van de gemeenten die in 1947 als plattelandsgemeenten werden benoemd, inmiddels niet meer voldoet aan de criteria voor deze categorie. Het aantal mensen dat in echte plattelandsgemeenten woont, blijkt dus veel geringer te zijn. Ook de gemeenten in de derde categorie, de geurbaniseerde gemeenten, laten sinds de jaren zestig een dalend inwonertal zien. Het zijn daarentegen de geurbaniseerde plattelandsgemeenten die een voortdurende groei te zien geven. Opnieuw blijkt dus dat de grens die stad en platteland van elkaar scheidt, in de loop der jaren minder scherp is geworden.

Deze vervaging van de grenzen tussen stad en platteland heeft verschillende oorzaken. In de eerste plaats moet hier worden gewezen op de gereduceerde betekenis van de landbouw als bron van werkgelegenheid. Van belang is ook dat in veel landelijke gemeenten andere bronnen van werkgelegenheid zijn ontstaan, zowel in de nijverheidssector als in de dienstensector. Daarnaast is ook de sterk toegenomen mobiliteit van de bevolking een belangrijke factor. Vooral in de jaren zestig en zeventig is er sprake geweest van een belangrijke migratie van jonge gezinnen uit de steden naar het platteland. De beschikbaarheid van de auto maakte het mogelijk een grotere afstand tussen wonen en werken te overbruggen. Dit is het allochtone forensisme.

Hoewel de genoemde ontwikkelingen met betrekking tot werkgelegenheid en

forensisme de grenzen tussen stad en platteland hebben vervaagd, mag hieruit toch niet de conclusie worden getrokken dat het gehele platteland nu een semi-urbane woonomgeving is geworden. Er zijn twee belangrijke redenen waarom dit niet het geval is.

In de eerste plaats zijn er nog steeds grote delen van het platteland die niet binnen de directe invloedssfeer van stedelijke agglomeraties liggen. Dat wil niet zeggen dat hier alles bij het oude is gebleven. Ook in deze gebieden zijn de gevolgen van de veranderde werkgelegenheidsstructuur en de toegenomen mobiliteit duidelijk aanwezig, vooral echter de negatieve gevolgen. De werkgelegenheid in de landbouw is evenals in andere streken sterk verminderd, maar er is onvoldoende nieuwe werkgelegenheid voor terug gekomen. Jongeren trekken weg, het voorzieningenniveau daalt. De dorpen in deze gebieden krijgen steeds meer het karakter van landelijke woonconcentraties zonder verzorging.

Dit is de problematiek van de kleine plattelandskernen in de meer perifere gebieden. Deze problematiek staat regelmatig op de politieke agenda, bijvoorbeeld wanneer de schaalvergroting binnen het onderwijs ter discussie wordt gesteld, of wanneer het gaat om kleine postkantoren of het streekvervoer. Toch is de Nederlandse situatie met betrekking tot perifere gebieden moeilijk op een lijn te stellen met landen als Frankrijk, Italië en Spanje. In een klein land als Nederland zijn er in feite geen gebieden die ver verwijderd zijn van stedelijke agglomeraties. Binnen Nederland is men nooit verder dan ongeveer twee uur reizen van het centrum van het land verwijderd. In sommige Europese landen is de situatie van perifere gebieden totaal anders. Dan is er niet alleen sprake van een relatief laag voorzieningenniveau, maar van een ver voortgeschreden proces van ontvolking. Men spreekt in dit verband wel van 'sociale desertificatie', maatschappelijke woestijnvorming.

Een tweede reden waarom we niet mogen stellen dat het platteland als geheel een semi-urbane woonomgeving is geworden, heeft te maken met een specifiek Nederlandse benadering van de ruimtelijke ordening. Deze benadering heeft onder meer als kenmerk de sterke segregatie van de landbouw en de stedelijke bebouwing. De gemeentelijke bestemmingsplannen zijn de laatste schakel in de keten van de wetgeving met betrekking tot de ruimtelijke ordening. In deze plannen worden de gebieden met een agrarische bestemming duidelijk onderscheiden van andere bestemmingscategorieën. De Landbouworganisaties en met name het Landbouwschap zien hier nauwlettend op toe. Het gevolg van deze belangenbewaking is, dat we in Nederland sinds de jaren dertig geen lintbebouwing meer kennen, maar evenmin verspreide particuliere woonhuizen in het agrarisch gebied. Ook de vestiging van niet-agrarische bedrijven in het agrarische gebied wordt tegengegaan. Dit streven naar een compromisloze agrarische ruimte gaat zelfs zo ver, dat boeren die hun bedrijf aan hun zoon overdragen, officieel niet het recht hebben om voor de resterende duur van hun leven een woning op het erf van de boerderij te bouwen. Het gevolg van deze bestuurlijke maatregelen is dat het Nederlandse platteland er

in vergelijking met andere Europese landen zeer ordentelijk uitziet; het typische Nederlandse agrarische platteland is een mono-functionele agrarische ruimte.

Voor de ontwikkeling van de landbouw is dit gunstig. Doordat binnen het gebied met een agrarische bestemming de grondmarkt in feite gereserveerd is voor boeren, blijft de grond die vrijkomt indien een boer geen opvolger heeft, beschikbaar voor andere landbouwbedrijven. De ruimtelijke ordening geeft tezamen met de pachtwetgeving stabiliteit aan de agrarische structuur en bevordert daardoor een gunstig investeringsklimaat. Volgens sommigen gaat die stabiliteitsbevordering zelfs te ver en is er zelfs sprake van een verstarrend effect. Dit verwijt wordt overigens eerder geuit ten aanzien van de pachtwetgeving dan van de ruimtelijke ordening. Wat de ruimtelijke ordening betreft, zien de landbouworganisaties er nauwlettend op toe, dat deze situatie waar mogelijk gecontinueerd wordt.

De aanwijzing van gebieden met een agrarische bestemming is een gemeentelijke aangelegenheid. De vraag of ook op een bovengemeentelijk, regionaal of zelfs landelijk niveau een keuze moet worden gemaakt voor gebieden met een specifiek agrarische bestemming is wel onderwerp van discussie, maar nog niet van duidelijke politieke besluitvorming. In de laatste paragraaf komen we hier nog op terug.

De erosie van het gezinsbedrijf

Een van de oorzaken van de vervaging van de grenzen tussen stad en platteland is gelegen in het afnemende ruimtegebruik door de landbouw. Dat de landbouw een bedrijfstak is die ook in de toekomst met minder mensen en minder grond zal werken, is een gedachte waarmee men ook in agrarische kringen vertrouwd is geraakt. Wat overigens niet wil zeggen dat boeren deze ontwikkelingen zonder weerstanden over zich heen laten komen. In Nederland kennen we de beschaafde tractor-acties, in Frankrijk zijn de minder beschaafde acties van boeren een inmiddels bekend verschijnsel.

De economische achtergronden van het agrarische krimpproces zijn algemeen bekend en zullen hier dan ook niet worden herhaald. Naast deze 'economische' ontwikkelingen zijn er echter ook maatschappelijke processen die een versnellend effect hebben op de vermindering van het aantal bedrijven in de landbouw.

Hierbij moet in de eerste plaats gedacht worden aan veranderingen in de maatschappelijke machtsbalans die een gevolg zijn van de contractie van de landbouw. Dit kan tot gevolg hebben dat de georganiseerde landbouw minder invloed kan uitoefenen op de besluitvorming van de overheid.

Een tweede maatschappelijke factor die de daling van het aantal bedrijven mogelijk zal bevorderen, is de erosie van het gezinsbedrijf. Deze erosie houdt verband met een specifiek aspect van de vervaging van de grenzen tussen stad

en platteland, namelijk de afnemende differentiatie tussen boerencultuur en stedelijke cultuur.

Het belangrijkste kenmerk van een gezinsbedrijf is niet dat de arbeidskrachten in meerderheid afkomstig zijn uit eenzelfde gezin; karakteristiek voor een gezinsbedrijf in de ware zin van het woord is dat de continuïteit van het bedrijf binnen de structuur van gezin en familie een hogere waarde is dan het pure economische gewin. Natuurlijk moet men ook in een gezinsbedrijf rekening houden met een aantal economische regels; beneden een bepaald niveau van rentabiliteit kan ook een gezinsbedrijf niet voortbestaan. Een gezinsbedrijf in de landbouw gaat echter op een meer flexibele wijze om met de rentabiliteitsvoorwaarden dan een bedrijf waar de regels van de markteconomie doorslaggevend zijn. Deze tolerantie vloeit niet alleen voort uit de structurele kenmerken van het gezinsbedrijf, maar ook uit de hoge waarde die door boeren op gezinsbedrijven wordt toegekend aan de continuïteit van het bedrijf binnen het verband van de familie. Deze gezinslogica heeft consequenties voor de gezinsleden. Het betrekken van arbeid uit het gezin van de ondernemer is niet alleen een definitorische kwestie van het gezinsbedrijf, maar ook een aspect van de morele orde van dit bedrijfstype. Gezinsleden helpen niet alleen, maar zij behoren ook te helpen. Zo ook behoren mede-erfgenamen zich terughoudend op te stellen. Deze morele orde wordt bedreigd door de processen van individualisering en verzakelijking die zich in onze maatschappij voltrekken.

Mede door de ontwikkeling van het onderwijssysteem is het tegenwoordig een volstrekt vanzelfsprekende zaak geworden dat jongeren hun eigen toekomst kiezen. Deze jongerenemancipatie, op zichzelf een positief te waarderen verschijnsel, heeft het gezinskarakter van de agrarische bedrijven aangetast. Vaker dan in het verleden verkeert een boer thans lange tijd in onzekerheid omtrent de bereidheid van een zoon om het bedrijf over te nemen; deze onzekerheid kan effect hebben op het investeringsgedrag. In het keuzeproces van jongeren ten aanzien van een eventuele bedrijfsovername zijn naast overwegingen uit de sfeer van de gezinslogica ook nadrukkelijk calculaties uit de marktlogica aanwezig. Jongeren zijn alleen bereid het bedrijf over te nemen, wanneer zij daar een reële toekomst in zien. Wanneer echter de keuze positief uitvalt voor overname, constateren we in een toenemend aantal gevallen een formalisering van het overnameproces en een zakelijke, juridische inkadering van de vader-zoonrelatie in de vorm van een maatschap.

Wat voor de jongeren vanzelfsprekend is geworden, begint geleidelijk ook voor de vrouw te gelden. De boerin — voor zover deze term nog betekenis heeft — gaat steeds minder op het bedrijf werken. In de jaren vijftig was het emancipatie-ideaal van de boerin, dat zij huisvrouw zou worden en in haar zorg voor het gezin niet belast diende te worden met werkzaamheden voor en op het bedrijf. In feite was dit een burgerlijk emancipatie-ideaal, een aanpassing aan een niet-agrarische leefstijl. Tegenwoordig geldt als emancipatie-ideaal dat de vrouw haar eigen beroep kiest. Sommige agrarische vrouwen kiezen

bewust voor een beroepsmatige inbreng in het bedrijf, dat zijn de echte boerinnen; anderen kiezen voor een beroep buiten het bedrijf. Maar voor vrouwen geldt in toenemende mate wat voor jongeren reeds gerealiseerd is: de vanzelfsprekende binding en offerbereidheid ten aanzien van het bedrijf is vervangen door een bewuste keuze. Een van de consequenties van deze ontwikkeling is, dat de kansen van jonge boeren op het vinden van een huwelijkspartner dalen. Dit geldt vooral voor boeren op de minder grote bedrijven. Voor een potentiële opvolger die toch al enige twijfel koesterde omtrent de levensvatbaarheid van het over te nemen bedrijf, kan dit mede een overweging zijn om die levensvatbaarheid wat negatiever te taxeren en daarom af te zien van de overname.

De houding van vrouwen en jongeren is een cruciale factor voor de toekomst van een landbouwstructuur op basis van gezinsbedrijven. De verzakelijking van de relaties binnen het gezinsbedrijf impliceert dat in afnemende mate de bereidheid zal bestaan om bedrijven over te nemen die volgens objectieve maatstaven niet kunnen garanderen dat de ingezette produktiefactoren, waaronder arbeid, een marktconforme beloning krijgen. Op deze wijze kan de verdere aantasting van het gezinskarakter van landbouwbedrijven leiden tot een versnelde afname van het aantal bedrijven. Er zal dan een selectie ontstaan van bedrijven waar werkomstandigheden en inkomen van dien aard zijn dat de betrokkenen minder concessies behoeven te doen aan de maatstaven van de marktlogica. Daarnaast zullen bedrijven kunnen voortbestaan waar de betrokkenen ten volle bereid zijn het gezinsbedrijvenideaal te aanvaarden. Dit laatste kan betekenen dat het inkomen van een buitenshuis werkende vrouw wordt gebruikt voor de *continuering* van het agrarisch bedrijf. Dit is een specifieke variant van nevenberoepslandbouw, die overigens (nog?) weinig gebruikelijk is, althans minder dan de variant waarbij het buitenshuis verdiende inkomen van de vrouw een rol speelt bij de *verwerving* van het bedrijf.

Wat hun aantal betreft zijn boeren een kleine minderheid geworden binnen de Nederlandse maatschappij. Maar in veel regio's zijn zij ook op het platteland in een minderheidspositie terecht gekomen als gevolg van de beroependifferentiatie die zich daar heeft voltrokken. De integratie met andere beroepsgroepen heeft de specifieke cultuur die ten grondslag ligt aan het agrarische gezinsbedrijf aangetast. De toenemende integratie van het boerengezin in het waardenpatroon van de brede maatschappij en de daaraan gekoppelde aanvaarding van emancipatie-idealen heeft als consequentie dat de ruimte voor het gezinsbedrijf kleiner wordt. Naast de te verwachten ontwikkeling van landbouwprijzen op de internationale markten — mede een gevolg van de eroderende machtspositie van landbouworganisaties — draagt ook de voortgaande erosie van het gezinsbedrijf ertoe bij dat het aantal bedrijven in versneld tempo zal dalen.

De sociale positie van boeren op het platteland

In het voorgaande is gewezen op het vervagen van de grenzen tussen stad en platteland en op de toenemende integratie van boerengezinnen in het waardenpatroon van de brede maatschappij. Deze ontwikkelingen zijn niet zonder gevolgen gebleven voor de maatschappelijke positie van de boeren in de plattelandssamenleving.

De tijd dat boeren een toonaangevende positie hadden op het platteland is definitief voorbij. Deze positie hield verband met de destijds betrekkelijk geringe produktiviteit van de landbouw. Omdat de produktie per oppervlakte-eenheid en per arbeidskracht veel geringer was dan thans het geval is, legde de landbouw een aanzienlijk beslag op de produktiefactoren grond en arbeid. De voedselvoorziening van de stedelijke bevolking vereiste een omvangrijke landbouw, zowel wat betreft oppervlakte als aantal werkenden. Grondbezit was de voornaamste basis voor de sociale stratificatie op het platteland. Wie meer grond bezat, had een hogere positie op de maatschappelijke ladder. In veel gebieden waren boeren ook de enige of de voornaamste werkgevers. Zij beheersten derhalve de vraagzijde van de arbeidsmarkt. Wie geen werk kon vinden bij een boer, was afhankelijk van liefdadigheid; het alternatief was migratie. Ook dat droeg aanzienlijk bij tot de machtspositie van boeren in de lokale gemeenschap. Boeren hadden daardoor een vooraanstaande plaats in de voornaamste bestuurlijke instituties op het platteland, zoals de gemeente, de kerk, polder en waterschap. Via gemeente en kerk hadden zij ook een belangrijke stem in het onderwijs en de armenzorg. Vooral het instituut 'armenzorg' bood mogelijkheden tot het toepassen van sancties op het gedrag van behoeftigen.

Natuurlijk moeten we voorzichtig zijn met generalisaties. Niet in alle plattelandgebieden hadden boeren zo'n sterke positie aan de vraagzijde van de arbeidsmarkt. De huisnijverheid is voor de opkomst van de industriële revolutie een bekend verschijnsel geweest op het platteland. Bovendien zijn er talrijke boeren geweest die nauwelijks in staat waren voldoende voedsel te produceren voor het levensonderhoud van het eigen gezin; de armoede die het leven van deze mensen beheerste, laat zich vanzelfsprekend niet combineren met een machtspositie in de lokale gemeenschap. Deze positie was voorbehouden aan hun meer welvarende collega's. De machtspositie van de laatstgenoemden was ook beperkt tot het platteland; binnen het nationale bestel werd de status van boeren veel lager gewaardeerd.

Zoals gezegd hield de toonaangevende positie van boeren op het platteland verband met de relatief lage produktiviteit van de landbouw. Door schaalvergroting en intensivering is de produktiviteit inmiddels sterk opgevoerd. Het aantal boeren is sterk gereduceerd, en de resterende boeren hebben nog maar zelden landarbeiders in dienst. Aldus heeft de rationalisering van de landbouw ertoe bijgedragen dat de invloed van de boeren in de lokale gemeenschap is getaand. Op het platteland is een gedifferentieerde samenleving ontstaan,

waarin naast boeren ook tal van andere beroepscategorieën zijn vertegenwoordigd. Getalsmatig zijn boeren een minderheid geworden.

Hoewel de rationalisering van de landbouw tot gevolg heeft gehad dat boeren hun hoge lokale status hebben verloren, heeft diezelfde rationalisering ertoe bijgedragen dat boeren er zich in toenemende mate van bewust zijn dat zij een specifiek beroep uitoefenen. Er is sprake van een proces van professionalisering. De maatschappelijke basis voor de uitoefening van hun beroep vinden boeren niet meer primair in de dorpssamenleving, maar in de specifieke organisaties die rond dit beroep bestaan. Dit zijn niet alleen de landbouworganisaties, maar ook het gehele netwerk van bedrijven en instellingen in de agrarische sector. De professionalisering van de landbouw heeft aldus geleid tot een verandering van het referentiekader van de boer; dit referentiekader is niet meer primair lokaal van aard, maar heeft vooral een sectoraal karakter. De wederzijdse betrokkenheid van landbouw en platteland is ook hierdoor zwakker geworden.

Systeemverwevenheid en gebiedsintegratie: perspectieven van duurzaamheid

Tegenover de zwakker wordende band tussen landbouw en platteland staat een toenemende onderlinge afstemming van productieprocessen in respectievelijk de primaire landbouw en de agrarische industrie. Toen de zuivelverwerking verhuisde van de boerderij naar de condensfabriek, moest de boer ervoor zorgen dat de melkbussen stipt op tijd aan de weg stonden. Sindsdien is, zoals genoegzaam bekend, de onderlinge afstemming van productieprocessen aanzienlijk toegenomen.

Soms wordt in dit verband wel gesproken van integrale ketenbeheersing. Er is echter geen sprake van een beheersing van de volledige productieketen vanuit één centraal sturingspunt. Wel is er een toenemende systeemverwevenheid. In principe betekent dit voor de boer een vermindering van zijn zelfstandigheid; de marges voor het zelfstandige ondernemerschap worden smaller. Dit wil niet zeggen, dat de boer gedegradeerd zou zijn tot een arbeider op zijn eigen bedrijf. Als dit het geval zou zijn, dan zou gezien de grote waarde die boeren hechten aan hun zelfstandigheid, de animo voor het boerenberoep aanzienlijk geringer zijn. De keerzijde van het proces van tanende zelfstandigheid is de groeiende professionalisering van boeren. Een goede onderlinge afstemming van productieprocessen veronderstelt dat de boer een professioneel management voert. Een toenemende systeemverwevenheid kan daarom voor boeren ook de significante betekenis hebben, dat zij participeren in systemen waarbij een beroep wordt gedaan op geavanceerd vakmanschap en ondernemerschap. Systeemintegratie wordt dan niet alleen ervaren als verlies van zelfstandigheid en eigenwaarde, maar ook als partnerschap op een hoger niveau.

De toenemende systeemverwevenheid kan echter ook andere consequenties

hebben. Het is niet ondenkbaar dat de agrarische industrie — niet alleen de private maar in de toekomst wellicht ook de coöperatieve sector — de voorwaarden voor toetreding tot dit 'partnerschap op hoger niveau' zal aanscherpen. Deze voorwaarden hebben betrekking op de kwaliteit en de kwantiteit van de te leveren produkten, alsmede op de logistieke aspecten.

Binnen het geheel van kwaliteitseisen kan in toenemende mate ruimte worden gegeven aan de mate van milieuvriendelijkheid van het productieproces, alsook aan de diervriendelijkheid en de consumenten-veiligheid. Een landbouw die geïntegreerd is in de produktiekolom is meer kapitalistisch georiënteerd dan het traditionele gezinsbedrijf. Het zou echter onjuist zijn te veronderstellen dat deze kapitalistische oriëntatie per definitie tot verdergaand milieubederf zou leiden.

Tot op heden heeft de sterke markt-oriëntatie van de Nederlandse landbouw zonder twijfel mede bijgedragen aan het voortgaande milieubederf. Het centraal stellen van economische rendabiliteit heeft geleid tot een onderschatting van de negatieve externe effecten van het gerationaliseerde productieproces. De toenemende integratie van de primaire landbouw in de agrarische produktiekolom biedt echter mogelijkheden om de productieprocessen beter te controleren. Computerondersteunde informatiesystemen die thans op de markt zijn, bieden niet alleen de individuele agrarische ondernemers betere mogelijkheden om de productieprocessen op het eigen bedrijf te controleren en bij te sturen, maar verschaffen ook aan de afnemers van de agrarische produkten meer mogelijkheden tot kwaliteitscontrole. De mate waarin dit alles leidt tot een meer milieuvriendelijke productie, is mede afhankelijk van zowel wettelijke voorschriften als de houding van de consument.

Boeren die niet kunnen voldoen aan de eisen die door de hogere schakels in de produktiekolom worden gesteld, hetzij door een tekort aan persoonlijke capaciteiten, hetzij door de structurele situatie van hun bedrijf, komen in een marginale situatie terecht. Dit kan betrekking hebben op individuele boeren, maar ook op complete landbouwgebieden. Er zijn plattelandsgebieden waar de professionalisering van de landbouw minder ver is voortschreden, of waar de fysische en/of sociale structurele basis voor de landbouw zo ongunstig is, dat de toekomstperspectieven van bijna alle boeren weinig rooskleurig zijn. Voor de hogere schakels in de produktieketen zijn op termijn deze bedrijven minder interessant.

Als deze bedrijven aan hun lot worden overgelaten, zullen zich verschijnselen van verpaupering manifesteren die voor het platteland weinig aantrekkelijk zijn. Verpaupering is in hoge mate bevorderlijk voor het ontstaan van inkomensverwerving in de informele economie, in de grijze of zwarte sector. Een van de kenmerken van dit soort activiteiten is het vrijwel afwezige besef bij de betrokkenen van de externe effecten van hun economisch handelen. Van een boerenbevolking die gebukt gaat onder de dreiging van verpaupering kan men daarom geen consideratie verwachten ten aanzien van landschap en milieu.

Elders in Europa heeft de regionale verpaupering geleid tot daadwerkelijke

ontvolking. Gebieden werden letterlijk aan hun lot overgelaten. In Nederland is iets dergelijks niet denkbaar. Daarvoor is de bevolkingsdruk vooralsnog te hoog, zijn de grondprijzen te hoog, en zijn de geografische afstanden te gering. De onontkoombare consequentie is dan dat deze gebieden ofwel worden afgeschreven als landbouwgrond en een andere bestemming krijgen, bijvoorbeeld als natuurgebied, ofwel dat deze gebieden een speciale behandeling krijgen binnen het zorgveld van de overheid.

De integratiegedachte staat bekend als de gebiedsgerichte aanpak, zoals dit geformuleerd is in het Nationaal Milieubeleidsplan van 1989. De voornaamste doelstelling van dit beleid is de realisering van een duurzame ontwikkeling van het betrokken gebied. Duurzaam wil in dit verband zeggen, dat het beleid van vandaag geen ontwikkelingen toestaat of stimuleert die voor komende generaties als een hindernis kunnen worden ervaren. Aldus geformuleerd is duurzaamheid geen onredelijke eis die men aan beleid kan stellen. Niettemin heeft het gebruik van de term een specifieke functie. Duurzaamheid betekent in de beleidscultuur van de jaren negentig dat het beleid gericht is op een verzoening van twee eisen die door goed georganiseerde pressiegroepen aan het beleid worden gesteld, namelijk economische groei en milieubehoud. Enerzijds wil men een economisch gezonde landbouw ontwikkelen, anderzijds streeft men naar een vermindering van de milieubelasting. Om deze tegenstelling te overbruggen sluiten verschillende overheidsinstanties met elkaar een bestuurs-overeenkomst, en streven zij naar een organisatie- en overlegstructuur waarin zoveel mogelijk belangengroepen betrokken zijn. De werking van de markt wordt meer dan elders gebruikelijk is, ingeruild voor politieke regulering.

Wat kan de landbouw winnen bij een dergelijke benadering? De boerenorganisaties hebben de bui al langer zien hangen. Zij weten dat ontwikkelingen in de komende jaren de landbouw onder zware druk zal zetten. Deze ontwikkelingen betreffen: lagere prijzen voor de agrarische produkten, heffingen op veevoer en wellicht op kunstmeststoffen, hogere milieu-eisen met betrekking tot de mestverwerking. Het structurele draagvlak van de landbouw in de betrokken gebieden is mogelijk te zwak om deze ontwikkelingen het hoofd te kunnen bieden. In zo'n situatie is het voor de georganiseerde landbouw weinig aantrekkelijk om te pleiten voor een marktconforme ontwikkeling. De boeren in deze gebieden zijn er meer bij gebaat wanneer de landbouworganisaties hun positie binnen het overheidsapparaat versterken en aldus bereiken dat de sanering meer geleidelijk verloopt en onder betere financiële condities voor de betrokkenen. Het is namelijk te verwachten dat onder dit beleid boeren de kans krijgen om een gereduceerde agrarische produktie te compenseren door de produktie van landschap.

Ondanks de afwezigheid van een bewust tweesporenbeleid bij de overheid is het toch denkbaar de feitelijke ontwikkelingen in de landbouw volgens twee duidelijk onderscheidbare sporen zullen verlopen. Het ene spoor is dat van de systeemverwevenheid, het tweede spoor heet gebiedsgerichte integratie. In het eerste geval ligt het initiatief bij het agrarische bedrijfsleven, in het tweede

geval neemt de overheid het initiatief.

In een periode van toenemende liberalisering van de wereldhandel biedt deze tweesporige ontwikkeling een uitkomst voor nationale overheden die enerzijds de subsidies aan de landbouwsector willen verminderen, maar anderzijds regionale verpaupering willen vermijden. Landbouwsubsidies kunnen dan geleidelijk worden verminderd ten bate van een regionaal ontwikkelingsbeleid. Zo blijven landbouw en platteland toch tot elkaar veroordeeld. De relatie is duurzaam, althans langdurig, en gezien vanuit een breder historisch perspectief, zeer dynamisch.

Marktoriëntatie van de agrarische produktie in Nederland

Gert van Dijk, Thieu Meulenberg en Cees Veerman

Inleiding

De Hoogh: technische ontwikkeling vereist overheidssturing

Bij vele gelegenheden en met grote betrokkenheid heeft De Hoogh gewezen op de technische ontwikkeling als drijvende kracht achter de veranderingen van de landbouw in geïndustrialiseerde landen. De nauwe samenhang tussen technologie, wetenschappelijk onderzoek en commerciële belangen leidt tot een snelle toename van de efficiency van arbeid, grond en kapitaal (De Hoogh, 1986). Tegenover de stijging van de productiecapaciteit staat geen evenredige uitbreiding van de koopkrachtige vraag naar agrarische produkten. De productiecapaciteit moet dus worden ingekrompen. Dit gaat echter moeizaam. De agrarische produktie komt nu eenmaal tot stand in vele (verhoudingsgewijs) kleine eenheden, gezinsbedrijven. Bedrijfschefs hebben geen of weinig alternatieven voor hun arbeid. Hun arbeid heeft buiten de landbouw een te geringe marktwaarde en niet zelden treedt bij tussentijdse bedrijfsbeëindiging een groot kapitaalverlies op. Daarom gaan bedrijven ondanks verslechtering van de ruilvoet en van hun inkomenssituatie door. Met technologische vernieuwing proberen ze voortdurend hun kosten te verlagen. Maar produktiekostenverlaging leidt ook steeds weer tot stijgende grondprijzen. Stijgende grondprijzen zijn het gevolg van de druk tot schaalvergroting die wordt veroorzaakt door ondeelbaarheden in de factor (gezins)arbeid als gevolg van technologische ontwikkeling. Op de bedrijven is de acceptatie van technische ontwikkeling het gevolg van de druk tot verlaging van de kostprijs per eenheid produkt. Dit leidt tot produktieverhoging en, vervolgens, prijsdaling. En zo ontstaat de agrarische tredmolen, die de bekende landbouweconoom Cochrane heeft beschreven als: 'ever-expanding output and continuous disequilibrium' (Cochrane, 1959, 1965).

In de periode sedert de Tweede Wereldoorlog is de agrarische werkgelegenheid drastisch verminderd. Groei van de overige sectoren van de westerse economieën kon echter veel van de 'vrijkomende' arbeid opnemen. Thans is echter in de EG aan de orde wat in de VS al veel eerder moest worden toegepast, het uit produktie nemen van grond, wat veel moeizamer wordt gerealiseerd (De Hoogh, 1987). Het is dan ook duidelijk dat het voeren van landbouwbeleid in deze zo zeer op technologische vernieuwing drijvende samenleving een noodzaak is. Een 'vrije' markt is volgens De Hoogh niet in staat tot sturing zonder dat daarbij situaties ontstaan die maatschappelijk onacceptabel worden geacht.

Bovendien heeft De Hoogh er op gewezen dat, mede door de naar binnen gerichte landbouwpolitiek in de geïndustrialiseerde landen, problemen in ontwikkelingslanden ontstaan. Omdat alleen de koopkrachtige vraag telt is er elders honger terwijl hier de overproduktie vrijwel onbeheersbaar is. Tevens worden de westerse markten afgeschermd tegen invoer uit arme landen (De

Hoogh, 1983). Deze landen missen dus de kans om 'op gang te komen' en een verbetering van de agrarische produktiviteit te realiseren.

De Hoogh gaat er in zijn analyses vanuit dat de primaire agrarische produktie plaatsvindt onder voorwaarden die kunnen worden gekarakteriseerd als atomistische concurrentie. Iedere ondernemer neemt beslissingen op basis van individuele risicoacceptatie en schattingen met betrekking tot de toekomstige ontwikkelingen. Het geaggregeerd resultaat blijkt af te wijken van deze verwachtingen. Daarom is marktordening, collectieve beleidsvorming met betrekking tot de agrarische markt, noodzakelijk. Daaraan kan nog een argument worden toegevoegd. Recent is scherp duidelijk geworden dat niet-geprijsde goederen (schone lucht, water, grond) óók schaars zijn en dat externe effecten alleen door overheidsingrijpen geïnternaliseerd kunnen worden in de prijsvorming, zodat de genoemde goederen niet langer op grove wijze verspild worden.

Volgens De Hoogh is in feite een wereldwijde harmonisatie van de landbouwpolitiek de enige begaanbare weg om tot een rechtvaardiger verdeling van ontwikkelings- en inkomensmogelijkheden te komen. Een vrije markt als zodanig kan zo'n rechtvaardiger verdeling nooit realiseren. Een vrije markt kan immers alleen redelijke en rechtvaardige resultaten opleveren als zo'n coördinatie-mechanisme in spelregels en machtsevenwichten is ingekaderd. Alleen in een samenleving die haar solidariteit in werkbare instituties heeft vastgelegd kan 'vrijemarktachtige' sturing van de economische krachten en machten tot iets goeds leiden, of tenminste tot iets acceptabels (De Hoogh, 1979). De Hoogh wenst dus uitdrukkelijk normatieve kaders te hanteren om het economische proces bij te sturen (De Hoogh, 1984). En deze kaders moeten ook zonodig afgedwongen kunnen worden. De landbouw is te zien als een gewone economische sector, maar ook als beheerder van landschap en milieu. De visie van De Hoogh benadrukt bij deze aspecten de noodzaak van sturing van de overheid. Hierdoor moeten duurzaamheid, veiligheid en doelmatigheid van het gebruik van produktiefactoren worden bevorderd. De maatschappelijke behoeften worden het best in het beleid van het agrarisch bedrijfsleven opgenomen wanneer de overheid sturend optreedt. De overheid treedt dus ook op ter bescherming van de consument.

Aan de omzetting van de maatschappelijke ontwikkelingen in behoeften, normen en waarden, via het marktmechanisme, in het beleid van het agrarisch bedrijfsleven heeft De Hoogh in zijn wetenschappelijk werk betrekkelijk weinig aandacht besteed. Sturing van de agrarische produktie via marktmechanismen is echter effectiever dan overheidsbeleid — mits aan een aantal voorwaarden is voldaan. In deze bijdrage zullen wij, anders dan De Hoogh, de sturing van de produktie beschouwen vanuit de veronderstelling dat marktorientatie veruit te prefereren is. Wij tekenen daarbij wel aan dat het nooit óf/óf kan zijn. Er is altijd de noodzaak van overheidsbemoeienis voor een efficiënt marktmechanisme.

Kan de markt structurele ontwikkelingen in de agrarische produktie sturen?

De analyse van De Hoogh en de oplossingsrichting die hij voorstelt hebben vooral betrekking op 'strategische' of 'basislandbouw'. De 'strategische landbouw'

wordt gekenmerkt door hoofdzakelijk grondgebonden produktie, door nauwe relaties met regionale (plattelands)economieën en door produkten die als grondstoffen kunnen worden getypeerd. Deze agrarische grondstoffen worden in grote hoeveelheden van homogene kwaliteit voortgebracht. Zij zijn vaak goed substitueerbaar met andere agrarische grondstoffen en spelen een cruciale rol in het kader van de wereldvoedselvoorziening. Hoewel een belangrijk gedeelte van de Europese landbouw karakteristieken van strategische landbouw heeft, tracht men zich in diverse gebieden van West-Europa door kwaliteitsverbetering en produktdifferentiatie hieraan te onttrekken. Deze marktoriëntatie betreft zowel de fase van de agrarische produktie als de fase van de verwerking van deze agrarische produkten.

Sectoren van de Nederlandse landbouw waarin de markt belangrijke sturing aan de ontwikkeling van de produktie heeft gegeven zijn bijvoorbeeld de tuinbouw en de pootaardappelteelt. Het ontbreken van 'zware' marktordeningen voor deze sectoren van de landbouw heeft sturing door de markt beter mogelijk, maar ook meer noodzakelijk gemaakt.

Wij mogen echter onze ogen niet sluiten voor de verbeteringen die in veel sectoren van de landbouw mogelijk zijn ten opzichte van de huidige situatie. Onder het regiem van het gemeenschappelijk landbouwbeleid ligt het zwaartepunt van (landbouw)wetenschappelijke en -technologische ontwikkeling bij de grondgebonden produktie. Dit heeft ertoe geleid dat de grondproduktiviteit een dominante plaats in het agrarisch management ging innemen. Onder het inkomensgerichte prijsbeleid van de EG voor grondgebonden produkten kwamen de verschillen in bedrijfsefficiëntie tot uiting in de grondprijzen. Voor een bedrijf werd de grond zo de meest schaarse produktiefactor. Daarbij kwam dat het markt- en prijsbeleid tot een heel bijzondere marktsituatie aanleiding gaf, omdat ook de lagere kwaliteiten tot de inkomensondersteunende mechanismen werden toegelaten. Hierdoor werd biologisch-technische innovatie gestimuleerd. Veel onderzoek- en ontwikkelingswerk in toeleveringsbedrijven aan de landbouw richtte zich op generieke produktie-efficiëntie. Investerings in produktie-efficiëntie waren een veilige aangelegenheid, omdat afzet immers nagenoeg verzekerd was.

Het gemeenschappelijk landbouwbeleid heeft de markten van een aantal landbouwprodukten aanzienlijk verstoord, zowel ten aanzien van kwantiteit als ten aanzien van kwaliteit. Het beleid heeft de landbouw nogal ongevoelig gemaakt voor ontwikkelingen in de maatschappelijke behoeften. De tegenwoordige politieke trends ten aanzien van milieuzorg, gezondheid en ethische inkadering van produktie zijn niet onafhankelijk van de beleidsomstandigheden. Zij zijn mede een uitvloeisel van te weinig aandacht van landbouw en agribusiness voor de wensen van consumenten en van de maatschappij in het algemeen.

Marktoriëntatie is in de eerste plaats consumentenoriëntatie. Op grond van de visie dat marktoriëntatie van groot belang is voor de Nederlandse landbouw lijkt het derhalve nuttig om na te gaan of en hoe consumentenoriëntatie kan worden gerealiseerd. Wij willen daarom nader ingaan op de veranderende consument van voedingsmiddelen en op de karakteristieken van een consumentgeoriënteerde agrarische bedrijfskolom. Wij hopen duidelijk te maken dat er voor de Nederland-

se landbouw goede mogelijkheden bestaan voor een marktgeoriënteerd ondernemingsbeleid. Hoewel wij erkennen dat het ingrijpen van de overheid in bepaalde aspecten van het marktgebeuren met betrekking tot agrarische produkten onvermijdelijk is, menen wij dat de Nederlandse landbouw de mogelijkheden van marktgeoriënteerde strategieën moet gaan benutten.

Trends in het consumentengedrag: hun betekenis voor de marketing van voedingsmiddelen

Marktgeoriënteerde landbouw is in één zin samen te vatten: produceren wat wordt gevraagd. Wat zijn nu de belangrijke consumententrends, die de productie van voedingsmiddelen in de komende jaren moeten sturen? In de dagelijkse marketingpraktijk horen en lezen wij over een veelheid van trends, die soms zelfs tegenstrijdig lijken. Veel trends en rages zijn echter een uitvloeisel van twee onderstromen, die ook in de komende jaren het consumentengedrag in sterke mate zullen beïnvloeden:

- de opkomst van het kwaliteitsdenken ten aanzien van produkten en diensten;
- een tendens enerzijds tot homogeniseren en anderzijds tot individualiseren.

Het kwaliteitsdenken van de levensmiddelenconsument

De economische groei in West-Europa sinds de jaren zestig heeft tot een hoog welvaartspeil geleid. In samenhang hiermee is het aandeel van voeding in de totale consumptieve bestedingen gedaald. Het groeiend inkomen wordt besteed aan meer kwaliteit, dienstverlening en variatie in de consumptie van voedingsmiddelen. Producenten en handel hebben deze ontwikkeling mogelijk gemaakt door een overvloedig aanbod van voedingsmiddelen, zowel naar hoeveelheid als naar variatie in soorten, maten en merken. Westeuropese consumenten kunnen op zeer uiteenlopende wijze in hun behoeften voorzien. De consument van voedingsmiddelen is in een keuzemaatschappij beland. Het hogere opleidingsniveau en een kritischer instelling, gevoed door informatie van consumentenorganisaties, versterken het kwaliteitsdenken van consumenten ten aanzien van allerlei produktaspecten. Men zou kunnen tegenwerpen dat consumenten voedingsmiddelen niet bewust kiezen, maar deze vaak in routine of met lage betrokkenheid kopen. Het wezenlijke is echter dat consumenten ontvankelijker zijn geworden voor kwaliteitsaspecten en dat producenten en detailhandel hier rekening mee moeten houden wil men de markt niet aan de concurrent verspelen.

Kwaliteit is een concept met uiteenlopende interpretaties. Zo is produktkwaliteit onder meer gedefinieerd als de mate van uitblinken, of als de mate waarin een produkt geschikt is om in een bepaalde consumentenbehoefte te voorzien (zie voor een beschouwing dienaangaande : Steenkamp, 1989). Kwaliteit is dus een indicatie van de mate waarin een produkt bepaalde fundamentele waarden van de consument kan vervullen zoals : het kunnen genieten, het gezond zijn, een schoon milieu, het vrij zijn, doelmatigheid en vooruitgang.

Maatschappelijke trends in waarden en levensstijl werken door in het kwaliteits-

oordeel van consumenten. Zo voltrekt zich thans een versterking van het kwaliteitsdenken op het gebied van bezorgdheid voor het milieu (verpakking), voor het dierlijk welzijn (scharreelprodukten), voor de eigen gezondheid (vers, licht), maar ook voor het bijzondere (culinair), het gemak (magnetron) en voor flexibiliteit in de consumptie ('grazing'). Een produkt kan niet uitmunten op al deze eigenschappen. Kwaliteitsbeleid ten aanzien van voedingsmiddelen moet dan ook samengaan met marktsegmentatie. Men denke bijvoorbeeld aan het toespitsen van produkten op gezondheidsbewuste dan wel op smaakbewuste consumenten.

Een tendens tot enerzijds homogeniseren en anderzijds individualiseren

De waarden en levensstijl van de Westeuropese consument ontwikkelen zich op een aantal punten in dezelfde richting. Men denke bijvoorbeeld aan de toenemende betrokkenheid van de Westeuropese consument bij milieu en gezondheid. Als zodanig is er sprake van homogenisering in het waardenpatroon en in het gedrag van consumenten. Dit vergroot de mogelijkheid voor internationale produkten en merken.

Daarnaast vertonen consumenten de neiging om zich te individualiseren in de wijze waarop zij dergelijke algemene trends inhoud geven. De drang naar zelfontplooiing bevordert het streven naar een eigen consumptiepatroon. De grotere welvaart maakt het mogelijk om deze behoefte te actualiseren. De ontwikkelingen in de produktietechnologie, denk aan automatisering van processen, maken flexibiliteit in de produktie tegen aanvaardbare kosten mogelijk.

Dit vergroot de variatie in merken, soorten en variëteiten binnen produktcategorieën zoals vlees, brood en dergelijke.

Kunnen consumenten wel vaststellen wat produkten voor hen kunnen betekenen?

De genoemde consumentenontwikkelingen leiden niet zonder meer tot een spontane consumentenvraag naar specifieke nieuwe produkten. Zij bevorderen echter dat nieuwe produkten die op deze ontwikkelingen inspelen op meer effectieve vraag mogen rekenen. Hierbij moeten echter een aantal kanttekeningen worden gemaakt.

Een oriëntatie op de behoeften en wensen van de consument zal door producenten slechts worden nagestreefd indien zij hiervoor worden beloond. Een dergelijke beloning steunt op de aanwezigheid van aantoonbare kwaliteitsverschillen (fysiek of psychologisch), maar is tevens afhankelijk van voldoende marktdoorzichtigheid en concurrentie. Slechts dan zullen betere produkten een premie krijgen ten opzichte van mindere produkten en deze mindere produkten eventueel uit de markt verdringen. In de markt van veel voedingsmiddelen bestaat scherpe concurrentie omdat er overcapaciteit in de produktie bestaat, omdat produktietechnologie en produkteigenschappen niet exclusief zijn en producenten met elkaar wedijveren voor een plaats op het winkelschap. Wordt daarentegen door landbouwpolitieke maatregelen het aanbod van landbouwprodukten van lage kwaliteit in stand gehouden, dan verduistert dit de sturende werking van het consumentengedrag.

Ook zijn consumenten soms niet bij machte, of uit oogpunt van tijdgebrek niet

bereid, om in het kader van een koopbeslissing nauwkeurig vast te stellen welk verband er bestaat tussen fysieke produkteigenschappen en behoeftebevrediging. De literatuur over het consumentengedrag karakteriseert de aankoop van frequent gekochte produkten, zoals voedingsmiddelen, als routinegedrag of soms zelfs als aankoop onder lage betrokkenheid. In dat geval moet de consument bewust gemaakt worden van de nieuwe produkteigenschappen, die beter inspelen op veranderde waarden en behoeften van consumenten. Bij sommige produkten is de consument niet bij machte om bepaalde eigenschappen op de juiste waarde te beoordelen. Zo kan zich het effect van bepaalde positieve of negatieve 'gezondheidseigenschappen' van voedingsmiddelen pas op lange termijn manifesteren. Produktinformatie en merkenbeleid zijn om die reden van belang om de consument bij zijn keuze te begeleiden.

Ten slotte moet worden opgemerkt dat externe effecten voortvloeiend uit de productie en het gebruik van voedingsmiddelen de consument meestal slechts indirect raken. Consumenten kunnen zulke externe effecten vaak niet overzien. Milieuvervuiling door produktwijze en produktafval raakt de consument minder direct dan de smaak van een produkt. Voor een effectieve sturing door het consumentengedrag van de milieu-eigenschappen van productie en produkt zullen de milieukosten in het marktproces geïnternaliseerd moeten worden. De rol van de overheid is hiervoor onontbeerlijk.

Het voorgaande onderstreept de noodzaak van een goed geïnformeerde consument. Ondernemingen, consumentenorganisaties en overheid spelen in dit informatieproces een belangrijke rol. Zij dienen hierbij de werking van de markt te bevorderen en niet te belemmeren.

Enige ontwikkelingen in levensmiddelenindustrie en -detailhandel

Consumentenveranderingen worden via de industrie en handel aan de landbouw doorgegeven. Vooraleer hierop in het volgende hoofdstuk in te gaan, willen wij een aantal relevante ontwikkelingen in industrie en detailhandel belichten.

De marktstructuur van de voedingsmiddelenindustrie evolueert naar een beperkt aantal ondernemingen die voldoende groot zijn om schaalvoordelen in de productie te kunnen realiseren en in de Europese markt sterke marktposities in te nemen. Deze ondernemingen trachten door produktkwaliteit, produktdifferentiatie, service en goed 'account management' hun marktpositie te versterken. Het voeren van sterke merken steunend op produktkwaliteit en reclame-inspanningen wordt een belangrijk wapen in de concurrentie. Naast deze grote ondernemingen functioneren op specifieke marktsegmenten kleine ondernemingen vaak met veel succes.

Wel dient te worden opgemerkt dat een aantal ondernemingen in de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie het stadium van aanbieder van gestandaardiseerde basisprodukten tegen concurrerende prijzen nog niet is gepasseerd.

Zij zullen grote inspanningen moeten plegen om aansluiting te vinden bij de genoemde structurele trends in de markt. Voor een beperkt aantal ondernemingen liggen er mogelijkheden door zich te richten op specifieke marktsegmenten, zoals op de afzet onder 'private label', op de markt van grootverbruikers, of op de markt van standaardprodukten met beperkte toegevoegde waarde, die tegen scherp concurrerende prijzen worden aangeboden.

Het gedrag van de voedingsmiddelenindustrie ligt verankerd in de beschreven marktstructuur. Er is groeiende aandacht voor produktkwaliteit, vernieuwing en logistieke service. Merkenpolitiek en het maken van reclame zijn wezenlijke ingrediënten van een dergelijk beleid. Op deze wijze tracht men op de behoeften van de markt in te spelen, maar ook om scherpe prijsconcurrentie af te zwakken. Levensmiddelenconcerns hebben een duidelijke neiging om zich op bepaalde kernactiviteiten te concentreren en van daaruit hun activiteiten te verbreden en te verdiepen, met name door internationalisering en door integratie. Samenwerkingsvormen zoals joint venture, allianties en fusies worden benut om deze veranderingen in het ondernemen gestalte te kunnen geven.

Het resultaat van deze inspanningen van de voedingsmiddelenindustrie verschilt aanzienlijk tussen ondernemingen. Een aantal ondernemingen opereert zeer succesvol met A-merken en produktvernieuwing en biedt de Nederlandse consument een pakket voedingsmiddelen van goede kwaliteit tegen zeer aanvaardbare prijzen. Het komt ons voor dat diverse ondernemingen in de Nederlandse voedingsmiddelenindustrie, met name een aantal ondernemingen die nauw verbonden zijn met de Nederlandse agrarische grondstof, nog weinig succesvol opereren als marktgeoriënteerde onderneming.

De levensmiddelen-detailhandel is een uiterst belangrijke schakel geworden in de keten van landbouwproducent tot consument. Dominante ontwikkelingen in de levensmiddelen-detailhandel laten zich samenvatten als:

- een eigen marketingbeleid op basis van assortimentsopbouw, eigen merken, service en winkelsfeer;
- concentratie en samenwerking, onder meer door nationale en internationale allianties, die de inkoopmacht versterken;
- een groot kostenbewustzijn met name ten aanzien van de goederenstroom in de onderneming, waardoor logistieke planning tot een belangrijke activiteit is uitgegroeid.

Als gevolg van de concentratie in de levensmiddelen-detailhandel zijn individuele detailhandelsondernemingen als het ware de poort geworden waarlangs levensmiddelen de consument bereiken. Deze sterke marktpositie van de detailhandel tegenover de producent van levensmiddelen wordt versterkt door de opmars van de informatietechnologie, zoals scanning-gegevens (streepjescode) en elektronische uitwisseling van gegevens (Electronic Data Interchange). De levensmiddelen-detailhandel heeft daardoor snel inzicht in de marktontwikkeling van nieuwe produkten. Die zal nog sterker kostenbewust gaan opereren, omdat het produktassortiment van supermarkten toeneemt, onder meer als gevolg van

produktvernieuwing en van de variatiebehoefte van de consument. Wij mogen dan ook in Nederland in de toekomst grotere supermarkten verwachten.

De functie van de bedrijfskolom bij het sturen van de landbouwproductie op grond van behoeften en wensen van consumenten

De veranderingen in de consumentenwensen en -behoeften zullen de landbouw via detailhandel en levensmiddelenindustrie bereiken. Hierbij zullen handel en industrie deze consumentenveranderingen vanuit hun eigen perceptie en aangevuld met hun eigen specifieke ondernemingsdoelen doorsluizen naar de landbouw. Bevorderen deze ondernemingen in de agrarische bedrijfskolom dat consumentenveranderingen de landbouwproductie sturen?

Het inspelen door de landbouw op consumentenveranderingen moet steunen op een gezamenlijk beleid van de ondernemingen in de bedrijfskolom. De agrarische bedrijfskolom moet hiertoe een doeltreffend en doelmatig verticaal marketingsysteem vormen, dat wil zeggen het marktbeleid voor een produkt moet door de ondernemingen in de bedrijfskolom doeltreffend en doelmatig gecoördineerd worden. De volgende eigenschappen zijn hiervoor van belang.

- Doeltreffende en snelle verzameling en overdracht van marktinformatie: dit betreft niet alleen informatie over de prijsvorming in het afzetkanaal, maar ook informatie over het gedrag, respectievelijk over de wensen en behoeften van consumenten. De prijsontwikkeling, c.q. de ontwikkeling van de vraag, verschaft uiteraard belangrijke inzichten in de afzetmogelijkheden van een produkt. Zij biedt echter geen inzicht in wenselijke produktveranderingen of in de nieuwe mogelijkheden van een markt. Systematisch consumentenonderzoek is dus nodig.
- Doeltreffende, goed gecoördineerde besluitvorming: overleg of contractuele bindingen kunnen de doeltreffendheid en coördinatie van de besluitvorming in de bedrijfskolom bevorderen. Integratie naar eigendom is uiteraard ook een mogelijkheid. Individuele landbouwbedrijven zijn doorgaans te klein om de besluitvorming in de bedrijfskolom aan te sturen. Vaak vervullen industriële of handelsondernemingen deze functie in hun rol van kanaalleider. Coöperaties hebben hierbij een belangrijke taak te vervullen.
- De capaciteit om te vernieuwen: ondernemingen dienen voldoende 'economies of scale' en 'economies of scope' te bezitten om onderzoek te kunnen financieren en vernieuwingen op de markt te brengen. Indringende vernieuwing van produkt of productieproces ligt om die reden vaak buiten het bereik van de individuele landbouwer. Dit betekent dat agribusiness-ondernemingen een belangrijke innoverende taak hebben. De capaciteit om te innoveren moet vooral steunen op een scherp oog voor nieuwe mogelijkheden en op de durf om in marktvernieuwingen te investeren. Om die reden lijken de door Naisbitt (1987) genoemde ondernemingskarakteristieken ook voor de Nederlandse agribusiness, relevant: 'we are shifting from the manager as order-giver to the manager as facilitator [...] we are moving from specialists to generalists and

from experts on narrow subjects to learning how to learn [...] the top-down pyramidal authoritarian management style is yielding to a networking style of management where people learn from each other horizontally.'

- Een doeltreffende en doelmatige produktie, kwaliteitsbewaking en logistiek: deze karakteristieken moeten garanderen dat landbouwprodukten van goede kwaliteit bij de consument arriveren tegen een aanvaardbare prijs en met een goede service.

Verticale marketingsystemen die worden gekenmerkt door dergelijke eigenschappen, bevorderen dat algemene veranderingen in het consumentengedrag aanpassingen in de landbouwproduktie bewerkstelligen. Een duidelijke analyse hiervan wordt gegeven in het rapport van de commissie-Van der Stee. De belangrijkste implicatie van sturing door de markt zal zijn dat meer mogelijkheden ontstaan om op meerdere niveaus in de agrarische bedrijfskolom toegevoegde waarde te realiseren. Realisatie hiervan vergroot de mogelijkheid dat bij vermindering van de inkomensbescherming van landbouwers door het EG-markt- en prijsbeleid de produktiefactoren in de landbouw toch een paritair inkomen kunnen verwerven. Deze verbreding van mogelijkheden uit zich in het algemeen door de produkten en diensten zorgvuldig af te stemmen op de doelgroepen.

Twee punten vragen in dit verband de bijzondere aandacht van de Nederlandse landbouw en agribusiness. In de eerste plaats zij erop gewezen dat de primaire land- en tuinbouw waardetoevoeging kan realiseren door sterkere koppeling van milieukwaliteit aan produktiewijze en produkteigenschappen. In de tweede plaats kan de toegevoegde waarde worden vergroot door internationalisering, met name Europeanisering van de Nederlandse landbouw, doordat ondernemers in de primaire land- en tuinbouw via hun coöperatieve ondernemingen integreren in produktie en marktorganisatie elders. Dit houdt in dat boeren en tuinders enerzijds een deel van hun inkomen verwerven uit hun (financiële) aandeel in de geïnternationaliseerde onderneming. Anderzijds betekent dit een nieuwe mogelijkheid tot specialisatie, zoals met betrekking tot plantaardig of dierlijk uitgangsmateriaal, of bepaalde vormen van verwerking.

De bijdrage van de bedrijfskolom aan de consumentenoriëntatie van een aantal belangrijke sectoren van de Nederlandse landbouw

Slechts indien de bedrijfskolom beantwoordt aan de eisen die wij aan een verticaal marketingsysteem hebben gesteld, mag men verwachten dat de genoemde voordelen van marktgeoriënteerd produceren door de landbouw worden gerealiseerd. Voor een aantal belangrijke sectoren van de Nederlandse landbouw is in algemene zin nagegaan in hoeverre de bedrijfskolom aan deze eisen beantwoordt.

Tuinbouw onder glas

In algemene zin lijkt het dat de Nederlandse tuinbouw goed heeft weten in te spelen op de bereidheid van Europese consumenten om meer te willen besteden

aan verse groenten en bloemen. De groei in de produktie en export van bloemen en planten en de verbreding van het groenteassortiment met produkten zoals paprika, aubergine en vleestomaat, illustreren dit. De tuinbouw heeft hierbij geen belemmeringen, maar ook weinig steun, ondervonden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid. Het lijkt dat de bedrijfskolom, waarin de coöperatieve veilingen een centrale rol vervullen, hierbij een stimulerende rol heeft vervuld. Wij willen dit bezien aan de hand van de genoemde criteria voor een doeltreffende en doelmatige agrarische bedrijfskolom.

De centrale plaats van de veilingen maakt de bedrijfskolom doorzichtig ten aanzien van prijsvorming en prijsinformatie. De veilingklok verschaft echter beperkte informatie over behoeften en wensen van consumenten met betrekking tot bepaalde produkten. Sturing van de produktie op grond van consumentenwensen vereist dat de veilingorganisatie, de kanaalleider in het collecterende gedeelte van de bedrijfskolom, in toenemende mate systematisch consumentenonderzoek verricht. Het volgen van de ontwikkelingen in de detailhandel is evenzeer van belang.

De coördinatie van de besluitvorming in de bedrijfskolom van tuinbouwprodukten berust vooral op overleg en overreding. Dit stelt hoge eisen aan de bereidheid tot samenwerking. In dit opzicht heeft de Nederlandse tuinbouw voorbeeldig gefunctioneerd. Om door marktsegmentatie en produktdifferentiatie, eventueel gekoppeld aan een merkenbeleid, in te spelen op consumentenwensen en -behoeften, is meer precisie in de besluitvorming en een sterkere binding tussen ondernemingen in de bedrijfskolom vereist. Het zal verkorting van het afzetkanaal tussen teler en consument bewerkstelligen. Verkoop buiten de veilklok, zoals het bemiddelingsbureau voor potplanten, wordt hierdoor gestimuleerd. Betere afstemming van de produktie op ontwikkelingen bij consument en handel zal ertoe leiden dat het aantal specificaties ten aanzien van de wijze van beleving en verpakking toeneemt. Dit zal bij groente- en fruitveilingen meer afzet via voorkoop tot gevolg hebben. Het bevordert onmiddellijke verpakking van het produkt in de eindverpakking, hetgeen de produktkwaliteit ten goede komt en de milieukosten (verpakking) vermindert.

De Nederlandse tuinbouw is innovatief geweest door een goed samenspel tussen onderzoeksinstituten, veilingen en ondernemingen, zowel op het gebied van veredeling als produktietechniek. De communicatie van vernieuwingen naar de tuinders, met name door middel van de studieclubs, moet in dit verband worden genoemd. De dynamiek van de tuinder als ondernemer heeft veel bijgedragen tot vernieuwing van produkt en produktiemethode. De groeiende behoefte om onderzoek vanuit de markt te sturen impliceert dat veilingen als marketingorganisatie meer sturing aan het onderzoek moeten geven. Dit betreft onder meer produkteigenschappen met betrekking tot gezondheid, milieu, smaak en gemak.

Kwaliteitsbewaking en logistiek hebben bij tuinbouwprodukten veel aandacht gekregen. Kwaliteitscontrole door de veilingen is voor de voedingstuinbouw — gezondheid — maar ook voor siergewassen — houdbaarheid — van levensbelang. Het palet van kwaliteitseisen zal uitgebreider worden, met name in relatie tot milieu en gezondheid. Het garanderen van produkteigenschappen aan de

consument vereist integrale ketenbewaking. Door merkbeelden, keurmerk of producentenmerk, kunnen deze eigenschappen worden ondersteund. Ook de logistieke operatie kan een kwaliteitsbijdrage leveren (beperking van beschadiging, snelheid van doorstuwning). Doelmatigheid en snelheid van doorstuwning zijn ook uit oogpunt van kostenbeheersing noodzakelijk. Vernieuwingen in de informatietechnologie zullen de mogelijkheid tot ontkoppelen van de prijsvorming en produktstroom vergroten.

Het voorgaande laat zien dat het verticaal marketingsysteem van tuinbouwprodukten de potentie heeft om de produktie vanuit de wensen van consument en detailhandel te besturen. Hiertoe zal de veilingorganisatie verder moeten uitgroeien van prijsvormings- tot marketinginstituut.

Akkerbouw

De sturing van het produktassortiment in de akkerbouw is in sterke mate beïnvloed door het EG-markt- en prijsbeleid. Niettemin zijn diverse ontwikkelingen in het assortiment sterk beïnvloed door consumentenontwikkelingen. Hierbij dient te worden opgemerkt dat bij akkerbouwprodukten de mogelijkheden voor de akkerbouw in sterke mate worden bepaald door de wijze waarop de verwerkende industrie consumentenwensen in produkten vertaalt. In dit opzicht valt ook te denken aan de behoeften van de industrie aan specifieke grondstof, respectievelijk van de landbouw aan bepaald uitgangsmateriaal. Men denke bijvoorbeeld aan de geschiktheid van de Nederlandse Bintje voor verwerking tot frites, aan de belangrijke export van pootaardappelen of aan agrificatie op terreinen waarin de Nederlandse landbouw specifieke concurrentiële voordelen bezit.

Ondanks de tot op heden weinig succesvolle speurtocht naar een 'vierde gewas', zal de Nederlandse akkerbouwer meer moeten doen om in produktassortiment en produktwijze op de behoeften en wensen van afnemers aan te sluiten. Het is immers van groot belang om onder de huidige moeilijke marktomstandigheden een concurrentieel voordeel ten opzichte van buitenlandse concurrerende aanbieders te verwerven. Is de bedrijfskolom van de Nederlandse akkerbouwprodukten hiertoe voldoende toegerust op de genoemde criteria?

Snelle en objectieve informatieverzameling en informatieoverdracht ten aanzien van marktprijzen lijkt voldoende gewaarborgd. Naast een aantal grote, met name coöperatieve, ondernemingen, vervullen bedrijfstaksorganen zoals produktschappen, en fysieke markten zoals de aardappelbeurs in Rotterdam en de aardappeltermijnmarkt in Amsterdam, hierin een belangrijke rol. De vertaling van consumentenwensen naar de Nederlandse akkerbouw geschiedt vooral via de groothandel en verwerkende industrie. Het komt ons voor dat er veel intensiever gezocht moet worden naar — eventueel latente — behoeften van afnemers, waarop de Nederlandse akkerbouw kan inspelen. Het vertalen van de wensen van de samenleving ten aanzien van het milieu in produkteigenschappen en produktwijze is in dit verband een belangrijk aspect.

Doeltreffende besluitvorming gericht op vertaling van consumentenwensen naar produkten is in de bedrijfskolom van aardappelen verzekerd door een goede

samenwerking tussen een goed ontwikkelde verwerkende industrie, groothandel en bekwame akkerbouwers. Bij suikerbieten lijkt de structuur van de bedrijfskolom evenmin een belemmering voor een doeltreffende besluitvorming. Bij diverse andere akkerbouwgewassen laat de besluitvorming te wensen over. Men denke bij voorbeeld aan uien. Ook bij tarwe lijkt een betere coördinatie van de besluitvorming over de keten van belang voor een aanpassing van het produkt aan de behoeften van de markt, zoals wat betreft milieu-eisen of bepaalde bakkwaliteiten. Juist bij interessante nieuwe gewassen — zoals vollegrondsgroenten — die vaak ieder voor zich beperkte afzetmogelijkheid bezitten, is een doeltreffende besluitvorming over de bedrijfskolom een vereiste voor een gebalanceerde uitbouw van het aanbod. Dit laatste lijkt van groot belang voor een duurzaam commercieel succes bij deze produkten.

De vernieuwende capaciteit van de bedrijfskolom groeit. De strategische oriëntatie van een aantal, met name coöperatieve agribusiness-ondernemingen is een positieve ontwikkeling. Het is van groot belang dat deze ondernemingen vernieuwingen weten te realiseren, waarmee de Nederlandse akkerbouw een concurrentieel voordeel kan opbouwen. AVEBE en Aviko en Suikerunie en CSM zijn hier goede voorbeelden. Het valt echter niet te ontkennen dat de financiële middelen voor produktvernieuwing in sommige sectoren van de akkerbouw bescheiden zijn. Dit impliceert een selectief beleid in de keuze van nieuwe projecten. Het benadrukt de behoefte aan goede coördinatie van de nationale inspanningen — bedrijfsleven en onderzoeksinstituten — op het gebied van de commercieel interessante produktvernieuwing in de akkerbouw.

Integrale ketenbewaking en logistieke planning lijken bij de grote produkten — aardappelen, tarwe en suikerbieten — voldoende ontwikkeld voor de sturing van de productie in overeenstemming met de wensen van de markt. Dit geldt echter in mindere mate voor kleinere gewassen, met name voor milieuvriendelijk geteelde produkten.

Zuivel

Veranderende consumentenwensen en -behoeften ten aanzien van melk- en zuivelprodukten werken door in de eisen ten aanzien van de grondstof melk. Dit geldt met name ten aanzien van voedingswaarde en milieu. Sturing van produkteigenschappen op grond van consumentenontwikkelingen voltrekt zich echter vooral door verwerking van melk tot specifieke produkten. Is het verticaal marketingsysteem van melk en zuivelprodukten hierop voldoende toegesneden? Informatie over melkprijzen komt via coöperatieve ondernemingen, via bedrijfstakorganen — zoals het Produktschap voor Zuivel — en via vergelijkende onderzoeken beschikbaar. In dit opzicht is de bedrijfskolom doorzichtig. Het verwerken van consumentenontwikkelingen in nieuwe en aangepaste produkten vereist meer aandacht. Dit is wenselijk vanwege de scherpe concurrentie in de zuivelmarkt. Het is ook van belang vanwege de toegenomen behoefte aan meer toegevoegde waarde, sinds de melkplas als gevolg van productiebeperking niet meer kan groeien. Positief is in dit verband dat zuivelondernemingen door hun toegenomen omvang de vaste kosten van consumentenonderzoek beter kunnen

dragen. Belangrijk is ook dat zuivelondernemingen door integratie van groothandelsondernemingen en door een sterkere merkpolitiek dichter bij detailhandel en finale consument zijn komen te staan.

Concentratie en integratie in de bedrijfskolom van melk en zuivelprodukten bevorderen de coördinatie en doeltreffendheid van de besluitvorming ten aanzien van marketing en logistiek. Daarentegen lijkt de besluitvorming ten aanzien van de fokkerij nog onvoldoende aan te sluiten bij de meer consumentgeoriënteerde bedrijfskolom voor melk en zuivelprodukten.

De vernieuwende capaciteiten in de bedrijfskolom groeien als gevolg van de concentratie en internationalisatie van zuivelondernemingen. Er ontstaan ondernemingen die de vaste kosten van onderzoek en ontwikkeling beter kunnen financieren maar die ook de hieruit voortvloeiende vernieuwingen sneller in een internationale markt kunnen verzilveren. De mentaliteit bij zuivelondernemingen is duidelijk gericht op vernieuwing: meer toegevoegde waarde, kwaliteit en merkpolitiek. Het lijkt dat deze mentaliteit bij de vee fokkerij moet worden versterkt. Mogen de huidige trends in de vee fokkerij naar grotere doelmatigheid via de geijkte routes ten aanzien van biologische efficiency (embryotransplantatie, DNA-technologie) wel voldoende consumentenwaardering verwachten? Gezondheid, diervriendelijkheid en milieuveiligheid lijken hoger te scoren. Ook bij melkveehouders zal het bewustzijn moeten groeien dat in de tegenwoordige levensmiddelenmarkt consumentenoriëntatie reeds bij de grondstof begint. De concentratie van ondernemingen en de integratie van de groothandelsfase door diverse zuivelondernemingen maken het in beginsel mogelijk om integrale ketenbewaking en logistiek over de keten te bewerkstelligen. De zuivelindustrie besteedt veel aandacht aan deze aspecten.

De Nederlandse bedrijfskolom van zuivelprodukten lijkt dus in toenemende mate toegerust om de produktie vanuit de behoeften en wensen van de consument te sturen. Het succes van een dergelijk beleid is uiteraard mede afhankelijk van de mate waarin het concurrentieel voordeel, dat ondernemingen op deze wijze in de markt opbouwen, kan worden verzilverd. Met name mogen EG-steunmaatregelen geen produktie in stand houden die consumentenoriëntatie in de bedrijfstak ontmoedigt.

Vee en vlees

Wat in algemene zin voor de melkveehouderij is gesteld, geldt ook voor de vleesproduktie. Zo is het noodzakelijk om milieumaatregelen te treffen en om de aandacht voor kwaliteit op te voeren. Men dient zich hierbij te realiseren dat milieukosten in feite niet onoverkomelijk zijn: 8 á 10% van de totale kosten. De omschakeling van de bedrijfsvoering gericht op emissieverlaging kan voor 30 á 40% via verbeterd management worden bereikt (Brand, Van Dijk, Postma, 1989). De overige 60 á 70% van deze kosten moet worden gerealiseerd via meetprogramma's ten aanzien van milieu-emissies en gerichte technologische ontwikkeling. Dit lijkt een alleszins overzienbare en begaanbare weg.

De grootste zwakte van de bedrijfskolom voor rundvlees is de moeilijkheid om homogene kwaliteit in de gewenste hoeveelheden te realiseren. De noodzaak om

hierin verandering te brengen wordt onderkend. In het licht van de sterke exportgerichtheid van de bedrijfstak is het van belang dat het kwaliteitsbewustzijn van consumenten ten aanzien van vlees in diverse exportlanden sterker is ontwikkeld dan in Nederland.

Er bestaat groeiende aandacht voor de verbetering van kwaliteit, gezondheid en veiligheid, milieu en diervriendelijke methoden van produktie. Door merkvlees of speciale rassen, zoals Blonde Aquitaine en Limousin, tracht men in te spelen op de kwaliteitsbehoeften van de consument.

Is de bedrijfskolom voor vlees in staat om veranderingen in consumentenbehoeften en -wensen op doeltreffende en doelmatige wijze door te geven aan de producenten van rund- en varkensvlees?

De verzameling en overdracht van informatie betreffende consumentenveranderingen ten behoeve van de veehouder is voor verbetering vatbaar. Vernieuwingen in de informatietechnologie en grotere ondernemingen in de handel en industrie bewerkstelligen hierin vooruitgang. Dit geldt zeker in samenwerkingsprogramma's tussen ondernemingen in de bedrijfskolom, die gebaseerd zijn op duidelijke kwaliteitseisen. In dit verband is ook de ontwikkeling van markt- en consumenteninformatiesystemen door het Produktschap voor Vee en Vlees van grote betekenis.

De doeltreffendheid en coördinatie van de besluitvorming in de bedrijfskolom voor varkens, zowel door overleg als door contractteelt, lijkt goed. De mengvoederindustrie vervult hierbij vaak een belangrijke coördinerende rol. Bij rundvleesproduktie is echter een betere afstemming van de besluitvorming tussen de schakels van de bedrijfskolom wenselijk om de consument, in kwalitatieve zin, zo goed mogelijk te bedienen.

De vernieuwende capaciteiten van de ondernemingen in de bedrijfskolom moeten aanmerkelijk worden versterkt. Consumentenbehoeften aan kwaliteit, variatie en milieuvriendelijkheid moeten worden vertaald in vernieuwing van produkt en produktiewijze. De vernieuwende mentaliteit en de bereidheid om in vernieuwingen te investeren moeten worden versterkt. Het tijdperk dat met een efficiënt geproduceerd standaardprodukt de Europese markt kon worden veroverd is voorbij.

De gesignaleerde concentratie en integratie in de bedrijfskolom vergroten de mogelijkheden tot doeltreffende kwaliteitsbewaking en logistieke planning. Merkvlees, dat een gegarandeerde kwaliteit bezit, moet worden gecontroleerd in alle schakels van de keten. Toetsing van voerkwaliteit en geneesmiddelen zal een algemene stimulans op de kwaliteit van produkt en produktie uitoefenen.

Conclusie

Hoewel wij met De Hoogh van mening zijn dat het gebrekkig functioneren van agrarische markten het noodzakelijk maakt dat de overheid op een aantal punten randvoorwaarden stelt, het marktproces begeleidt, of zelfs daarin intervenueert, zijn wij optimistischer dan hij over de mogelijkheden om de agrarische produktie

vanuit de markt te sturen. Wij hebben dit nader uitgewerkt.

Het inspelen op een aantal veranderingen in het consumentengedrag is een dwingende eis voor de Nederlandse landbouw. Wij verwachten gunstiger effecten van de marktwerking dan De Hoogh. Het overheidsbeleid ten aanzien van de landbouw is wat betreft de sturing van de markt tekort geschoten. Dit zal vermoedelijk ook gelden voor een flankerend beleid, dat in aanvulling op het marktgericht beleid tot doel heeft om met behulp van directe inkomens toeslagen, omschakelingspremies en vervroegde uittreedregelingen voor boeren en tuinders de onvolkomenheden van de markt ten aanzien van de inkomensverdeling te corrigeren. De doorwerking van consumentenbehoeften en -wensen op de agrarische produktie is door het EG-beleid op een aantal punten duidelijk belemmerd. Het overheidsbeleid ten aanzien van algemeen onderzoek- en ontwikkelingswerk heeft evenmin een maximale stimulans gegeven aan de aansluiting van de Nederlandse landbouwproduktie op de markt.

Consumenten zijn niet altijd in staat, soms zelfs niet bereid, om bij de aankoop van levensmiddelen de consumptieve en/of bredere maatschappelijke gevolgen hiervan te beoordelen. In dit geval is het denkbaar dat het maatschappelijk belang vereist dat de overheid in de markt interenieert. Men denke bij voorbeeld aan het beperken van de reclame voor bepaalde genotmiddelen. Consumentenvoorlichting en internalisering van externe effecten van de consumptie zijn dan uiterst belangrijk om de sturende invloed van consumenten op de agrarische produktie te bevorderen.

Het functioneren van de bedrijfskolom is zeer belangrijk om de invloed van de consument op de landbouwproduktie tot zijn recht te laten komen. In dit verband is gewezen op het belang van informatieoverdracht, coördinatie van de besluitvorming, vernieuwende capaciteiten, kwaliteitsbewaking en logistiek. De betekenis van deze eigenschappen is voor een aantal sectoren uit de Nederlandse land- en tuinbouw nader bezien. Onze conclusie is dat de Nederlandse landbouw en agribusiness goede mogelijkheden hebben om succesvol op de veranderingen in de behoeften en wensen van consumenten, ook die met betrekking tot milieu en welzijn van de dieren, in te spelen. De Nederlandse land- en tuinbouw is immers goed geïntegreerd in internationale markten, is in redelijke mate gediversificeerd en is in de ontwikkeling van verticale ketens zover gevorderd dat voor een marktgeoriënteerde produktie goede mogelijkheden bestaan.

Literatuur

- Brand, A., G. van Dijk, en H.J. Postema, 'De kwaliteit van de dierlijke produktie beheersen en sturen', in W. van Dokkum en D.G. van der Hey (red.), *Voedsel in beweging*, Symposium 50 jaar voedingsonderzoek TNO, 3-5 oktober 1990, Pudoc 1990.
- Cochrane, W.W., *Farm prices: myth and reality*, Minneapolis, 1959.
- Cochrane, W.W., *The city man's guide to the farm problem*, McGrawhill, New York, 1965.
- Hoogh, J. de, 'Nieuw deeltje in een vervolgserie; Het Groenboek 1985 legt Brusselse illusies bloot', *Spil*, nr. 47-48, 1986.
- Hoogh, J. de, *Internationale arbeidsverdeling en marktorde*, Rede uitgesproken bij de aanvaarding

- van het ambt van hoogleraar in de Algemene Agrarische Economie, Wageningen, 6 december 1979.
- Hoogh, J. de, 'Techniek en economie in de landbouw' in *Ons Platteland*, Paasnummer, 1984.
- Hoogh, J. de, 'Waarom eigenlijk landbouwpolitiek', in J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, p. 1-9, Pudoc Wageningen, 1988.
- Hoogh, J. de, 'Instrumenten van landbouwpolitiek en hun effecten', in J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc Wageningen, 1988.
- Hoogh, J. de, 'Areaalbeheersing in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid', in G. van Dijk, A.T.J. Nooij en H.J. Silvis (red.), *Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek*, Wageningen, 1987.
- Hoogh, J. de, 'De voedselproductie in de wereld; de expansieve Westerse landbouw en de strijd tegen armoede en honger', *Voeding*, jaargang 44, nr. 6, 1983.
- Naisbitt, J. 'Re-inventing the Corporation', in Shetty, Y.K. en V.M. Buehler (red.), *Quality Productivity and Innovation*, Amsterdam, Elsevier, 1987, p. 57-71.
- Stee, A.P.J.M.M. van der, *Om schone zakelijkheid. Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland*, Verslag aan het Landbouwschap van de Adviescommissie Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland, Den Haag, 1989.
- Steenkamp, J.B.E.M., *Product Quality*, Van Gorcum, Assen/Maastricht, 1989.

Boeren, markt en politiek; het agrarische vraagstuk in de evolutie van de industriële samenleving

Niek Koning¹

Misverstanden

Verleden jaar blokkeerden akkerbouwers overheidsgebouwen en snelwegen om te protesteren tegen de verlaging van de EG-prijsssteun voor graan. Gedurende een paar dagen beperkten de media zich tot korte berichten over hun acties. Toen trad Flip de Kam, vroeger fractie-assistent van de Partij van de Arbeid en nu hoogleraar economie, op in verschillende programma's. Volgens hem moesten de boeren ophouden met protesteren en ermee akkoord gaan dat de prijsondersteuning werd opgeheven. De landbouw was een achterlijke sector, die net als de textiel en de scheepsbouw drastisch gesaneerd moest worden. Mededogen met de boeren was niet op zijn plaats. Het waren sluwe ondernemers, die met behulp van hun krachtige lobbies consumenten en belastingbetalers hadden uitgemoeken, en het was hoog tijd dat aan deze praktijken een einde kwam.

Dit was een bijzonder illustratieve gebeurtenis. Ze demonstreerde enkele wijdverbreide misvattingen over de landbouw. Namelijk het idee dat de landbouw zich net als andere sectoren kan ontwikkelen in een vrije markt. En dat de agrarische roep om bescherming moet worden afgewezen als een conservatief streven om noodzakelijke aanpassingen tegen te houden, ten koste van het algemeen belang. Deze misvattingen zijn niet van vandaag of gisteren. Soortgelijke geluiden kon men ook tijdens de landbouwcrisis aan het eind van de vorige eeuw al vernemen van liberale en sociaal-democratische politici.

In dit verhaal wil ik proberen enige misverstanden over het 'agrarische vraagstuk' in de industriële samenleving recht te zetten. Ik zal dit doen door drie thema's aan de orde te stellen: de evolutie van de landbouwsector binnen het industriële kapitalisme; de evolutie van het overheidsbeleid ten aanzien van de landbouw; en de rol die agrarische belangengroepen hebben gespeeld in de algemene politieke ontwikkeling.

Landbouw en industrie in de evolutie van het kapitalisme

Tegenwoordig gaan veel economen ervan uit dat in de landbouw een productie georganiseerd in gezinsbedrijven het meest efficiënt is. Zij denken dat het gezinsbedrijf de dominante produktievorm is geweest sinds het uiteenvallen van feodale structuren.² Anderen, in het bijzonder marxisten, blijven ervan overtuigd dat deze kleinschalige produktie hopeloos uit de tijd is. Zij zijn geobsedeerd door het idee van een op handen zijnde verdringing van gezinsbedrijven door een superieure, fabrieksgewijze produktie.³

In het begin van het moderne kapitalisme

In feite is geen van beide ideeën juist. De landbouw heeft een specifieke evolutie doorlopen. Gedurende de eerste fasen van het moderne kapitalisme heeft de landbouw zich min of meer parallel aan de industrie ontwikkeld. Deze fasen waren de proto-industriële periode vanaf het midden van de achttiende eeuw en de klassieke fabrieksperiode in de negentiende eeuw. In deze fasen werden agrarische gezinsbedrijven geleidelijk aan verdrongen door landbouwbedrijven met een manufactuur- of fabriekskarakter. Net als in de industrie waren de laatste nog tamelijk klein en ging de produktie in gezinsbedrijven slechts langzaam achteruit. De tendens was niettemin duidelijk. De nieuwe vorm van landbouwproduktie nam verschillende concrete gedaanten aan, variërend van kapitalistische pachters of eigenaarboeren in de Westeuropese of Noordoost Amerikaanse kerngebieden van de westerse wereldeconomie, tot veel grotere landgoed- of plantagebedrijven in meer perifere zones. De vormen van arbeidsbeheer varieerden van enerzijds slavenhouderij of horigheid, tot anderzijds deelbouwers of loonarbeid; de tendens was evenwel een overgang van de eerst- in de laatstgenoemde vorm.⁴

Hoewel de structuren in de landbouw en de industrie zich in dezelfde richting bewogen, was er niettemin een cruciaal verschil in de onderliggende oorzaken. In beide sectoren waren grote bedrijven efficiënter, maar konden gezinsbedrijven profiteren van goedkope gezinsarbeid. Als gevolg daarvan waren grote landbouwbedrijven en fabrieken niet noodzakelijkerwijs concurrerender dan kleine boeren en handwerkslieden, zelfs al waren de eerstgenoemde produktiever. In de industrie veranderde dit echter door de technische en organisatorische innovaties van de industriële revolutie, die het voordeel van de nieuwe fabrieken zover opvoerden dat zelfstandige handwerkslieden daar niet langer tegen op konden. Hoezeer de huisspinners en -wevers de broekriem ook aanhaalden, op het laatst moesten ze de concurrentie wel opgeven. In de landbouw daarentegen hadden de nieuwe technologieën geen vergelijkbaar effect. Verschillende eigenschappen van de agrarische produktie belemmerden een toename van de schaalvoordelen. Biologische processen waren minder gemakkelijk technisch beheersbaar te maken. De volgtijdelijkheid van groeifasen belemmerde de organisatie van de landbouwproduktie als een continu proces. Ook maakte de ruimtelijke uitgestrektheid van de landbouw dat produktie op grotere schaal snel stijgende interne transportkosten met zich meebracht. Als gevolg hiervan ging in de landbouw het produktiviteitsvoordeel van manufactuur- of fabrieksmatige bedrijven het arbeidsprijsvoordeel van gezinsbedrijven niet noodzakelijkerwijs te boven.⁵

Dat grote landbouwbedrijven in deze fasen niettemin de overhand hadden, kwam niet door hun inherente superioriteit, maar door demografische en algemeen-economische ontwikkelingen.⁶ Deze exogene krachten leidden om te beginnen tot hoge landbouw prijzen. De versnelling van de Europese bevolkingsgroei na het midden van de achttiende eeuw stimuleerde de vraag naar voedsel en kleding, en daarmee naar agrarische produkten. Dit werd versterkt door de industriële revolutie, die haar zwaartepunt had in de textielindustrie

en nog voor een groot deel gebruik maakte van dierlijke tractie, waardoor de vraag naar natuurlijke vezels en veevoeder werd bevorderd. Dezelfde industriële revolutie had slechts een beperkte uitwerking op de agrarische technologie, zodat het aanbod van landbouwprodukten onderhevig bleef aan traditionele beperkingen. Het resultaat was een snel stijgende vraag tegenover een langzamer groeiend aanbod, hetgeen uitmondde in gunstige prijzen.

In de tweede plaats leidden deze ontwikkelingen tot lage lonen in de landbouw. De versnelling van de bevolkingsgroei bracht een vergroting van de rurale onderklassen met zich mee, en daarmee een overvloedig aanbod van agrarische arbeid. Tegelijkertijd bleef de industriële concurrentie op de agrarische arbeidsmarkt beperkt tot enkele regio's. Bovendien werd het klassieke fabriekskapitalisme gekenmerkt door een tamelijk extensieve groei, die slechts een beperkte stijging van de industrielonen toestond. Als gevolg daarvan stegen zelfs daar waar de invloed van industriële werkgelegenheid werd gevoeld, de lonen in de landbouw weinig boven het bestaansminimum.

De hoge opbrengstprijzen en lage lonen maakten de agrarische productie in het algemeen winstgevend. Dit moedigde investeringen en innovaties aan, hetgeen op zijn beurt de positie van grote landbouwers versterkte. Hun betere financiële en economische situatie maakte hen tot 'early adopters', zodat een versnelling van de technische vooruitgang in de landbouw hun produktiviteitsvoordeel neigde te versterken. Tegelijkertijd beperkte het lage loonpeil het arbeidsprijsvoordeel dat gezinsbedrijven behaalden bij een gegeven niveau van zelfuitbuiting. Het resultaat was dat het produktiviteitsvoordeel van grote landbouwbedrijven het arbeidsprijsvoordeel van gezinsbedrijven overtrof. Daardoor konden de eerstgenoemde de laatste uit de grondmarkt bieden, zodat een tendens naar de vergroting van de landbouwbedrijven op gang kwam.

Deze tendens bracht veel toenmalige agronomen en economen, waaronder ook Marx, tot de gedachte dat ook in de landbouw grootschalige productie inherent superieur was.

Vanaf de tweede industriële revolutie

In werkelijkheid evenwel was deze tendens kwetsbaar. Vanaf het laatste kwart van de negentiende eeuw begonnen de exogene factoren waarop zij was gebaseerd te veranderen. In vele landen was de demografische transitie over haar top. Het klassieke fabriekskapitalisme verviel, na zijn hoogtepunt bereikt te hebben met de transportrevolutie, in een structurele crisis. Deze bracht een nieuwe economische constellatie voort, die was gekoppeld aan een tweede industriële revolutie.

Deze nieuwe revolutie vergemakkelijkte de vervanging van industriële door agrarische produkten. De opkomst van de chemische industrie bracht produkten als paraffine, margarine, en kunstzijde met zich mee die concurreerden met raapolie, boter en natuurlijke vezels. De verdringing van paardekracht door elektriciteit en de ontploffingsmotor betekende dat minerale brandstoffen in de plaats kwamen van veevoer. Een en ander werkte beperkend op de stijging van

de vraag naar landbouwprodukten. Dit werd versterkt door de afname van de bevolkingsgroei. De inkomenselasticiteit van de vraag naar landbouwprodukten daalde, terwijl dit effect niet werd gecompenseerd door de stijging van het inkomen per hoofd. Terwijl de vraagstijging derhalve beperkt was, nam het aanbod van landbouwprodukten sterk toe. Vanaf het midden van de negentiende eeuw had de transportrevolutie een uittocht van plattelandsarmen mogelijk gemaakt naar de gematigde gebieden buiten het oude Europa. Aldaar ontgonnen ze enorme nieuwe landbouwgebieden, waarvan de produkten werden verkocht op de wereldmarkt. Daarbij kwam nog dat de tweede industriële revolutie de produktie van nieuwe agrarische produktiemiddelen, waaronder kunstmest, met zich meebracht, hetgeen een lange-termijnstijging van de grondproductiviteit inluidde.

Het gevolg was dat de vroegere verhouding tussen het aanbod en de vraag naar landbouwprodukten zich omkeerde.⁷ In plaats van bij de vraag achter te blijven, bewoog het aanbod zich nu op de voorgrond, wat uitmondde in een neerwaartse druk op de landbouwprijzen. Dit werd verscherpt door de vérstrekkende concentratie die op gang kwam in de industrie. Deze vergrootte het vermogen van de industrie om kostenstijgingen door te berekenen in de prijzen, waardoor de ruiivoet van de landbouw verder werd aangetast.

Tegelijkertijd breidde de industriële concurrentie op de agrarische arbeidsmarkt zich uit. De industrie beperkte zich niet langer tot enkele regio's. Ook maakte de nieuwe industriële configuratie een snellere produktiviteitsontwikkeling mogelijk, zodat de industrielonnen konden stijgen. Deze ontwikkeling ging bovendien gepaard met een dekwalificering van arbeid, waardoor banen in de industrie gemakkelijker toegankelijk werden voor de plattelandsse onderlaag. Dit alles beïnvloedde de aanbodsprijs van arbeid in de landbouw, hetgeen op den duur een stijging van de agrarische lonen onvermijdelijk maakte.

Terwijl aldus de lonen in de landbouw stegen, bleef het niveau van zelfuitbuiting op gezinsbedrijven aanzienlijk. Lage landbouwprijzen brachten de kleine boeren ertoe hard te werken, ondanks de afnemende meeropbrengsten van hun arbeid.⁸ Dit werd versterkt door een andere factor. Lagere prijzen en hogere lonen maakten dat de vraag naar arbeid van de kant van grote landbouwers afnam. Daarbij leidde de tweede industriële revolutie tot de ondergang van de plattelandsse huisnijverheid en tot een concentratie van de fabrieksproduktie in grote steden. Beide ontwikkelingen verminderden voor de kleine boer de mogelijkheden voor aanvullende verdiensten op de lokale arbeidsmarkt, en dwongen hem daarmee tot een hogere graad van zelfuitbuiting op zijn eigen akkers.

Terwijl de stijging van de agrarische lonen het arbeidsprijsvoordeel dat gezinsbedrijven ontleenden aan hun zelfuitbuiting vergrootte, werd de positie van grote landbouwbedrijven verzwakt. Lage opbrengstprijzen en stijgende lonen verminderden de winstgevendheid van de landbouwproduktie. Dit belemmerde innovaties en investeringen, waardoor de produktiviteitsvoorsprong van grote landbouwbedrijven kleiner werd. Het resultaat was dat de concurrentieverhouding tussen grote en kleine landbouwbedrijven zich omkeer-

de. Het produktiviteitsvoordeel van de eerste woog niet langer op tegen het arbeidsprijsvoordeel van de laatste. Als gevolg hiervan gingen gezinsbedrijven hogere prijzen bieden op de grondmarkt, en werden grote landbouwbedrijven langzaamaan uit de markt gedrukt.

Deze kentering in de agrarische bedrijfsstructuur had haar weerslag op het denken over de landbouw. Waren veel agronomen en economen voordien uitgegaan van een inherente superioriteit van het grote landbouwbedrijf, nu postuleerden ze met evenveel gemak een inherente superioriteit van het gezinsbedrijf. De marxisten hadden het minder gemakkelijk. Rond 1900 brandden er 'agrarische debatten' los in de socialistische beweging. Kautsky en andere marxisten constateerden tot hun verbazing dat de landbouwstatistieken Marx' voorspelling dat kleine bedrijven door grote verdrongen zouden worden niet bevestigden. Niettemin kon Kautsky zich niet voorstellen dat de landbouw zich op basis van gezinsbedrijven zou kunnen moderniseren.⁹ De organisatorische en financiële basis van gezinsbedrijven was te smal, en de boeren op deze bedrijven te ongeschoold en traditionalistisch. Gezinsbedrijven konden lange tijd stand houden door uitbuiting van gezinsarbeid, maar zij waren niet toegerust voor een wetenschappelijk gebaseerde rationalisatie en technische innovatie van de productie.

Landbouw in de twintigste eeuw

De ontwikkeling van de landbouw in de twintigste eeuw heeft evenwel Kautsky's ongelijk aangetoond. Zijn fout was dat hij zich blindstaarde op het gezinsbedrijf als *bedrijf*, en de mogelijkheden van gezinsbedrijven als een arbeidsbeheersingsstructuur over het hoofd zag. Zoals bekend zijn de zwaktes van gezinsbedrijven met betrekking tot de technische vooruitgang overwonnen door systematisch ingrijpen van de overheid en ondernemingen in andere schakels van de agrarische produktiekolom. Deze namen de productie van landbouwkundige vernieuwingen over, zagen toe op de invoering ervan door de boeren, en organiseerden de markten voor agrarische producten zodanig dat de zelfuitbuiting van boeren op gezinsbedrijven voldoende marges bleef opleveren voor investeringen.

Het gevolg was dat de ondernemersfunctie zich gedeeltelijk verplaatste naar deze externe instellingen. Hun beslissingen bepaalden de ruimte waarbinnen de boeren konden manoeuvreren. De positie van de boeren ontwikkelde zich tot een die leek op die van ondergeschikte managers. De juridische zelfstandigheid van boeren leidde aldus in afnemende mate tot een onafhankelijkheid in economische zin, zodat de integriteit van het gezinsbedrijf als *bedrijf* tendentieel verzwakt werd. Wat overbleef, was de functie van gezinsbedrijvenproductie als een systeem van arbeidsbeheersing. Voor deze functie bleef de juridische zelfstandigheid van boeren cruciaal. Het maakte een subnormale arbeidsbeloning mogelijk en een stukloonachtig mechanisme van zelfdisciplineren.

Concluderend kan gesteld worden dat vanaf de crisis van het klassieke fabriekskapitalisme landbouw en industrie uit elkaar zijn gegroeid. Op het

moment dat in de industrie een vérstrekkende concentratie op gang kwam, werd in de landbouw het manufactuur- of fabrieksmatige ontwikkelingsmodel verlaten. Dit pleit eens te meer tegen een monolithische karakterisering van de nieuwe fase van kapitalistische ontwikkeling als 'monopolie-kapitalisme'. Toch betekende de nieuwe ontwikkeling in de landbouw niet het intact blijven van een prekapitalistische produktiewijze, zoals wel beweerd is.¹⁰ Men kan beter spreken van een alternatief type van kapitalistische ontwikkeling, waarbij de directe producenten langs een andere weg aan het kapitalistische accumulatieproces werden onderworpen dan via een formele deproletarisering.

De rol van de overheid

Na deze opmerkingen over de landbouw binnen de algemene evolutie van het moderne kapitalisme wil ik het hebben over het landbouwbeleid. In de eerste fasen van het industriële kapitalisme verschilden de verhouding van overheden tot de landbouw niet fundamenteel van hun verhouding tot de industrie. Ook de landbouw werd benaderd met een liberaliserend beleid, geleid door het laissez-faire-liberalisme als politiek beheersconcept. Na het intrekken van de graanwetten in Groot-Brittannië in 1846 verlaagden de meeste westerse landen hun invoerrechten op landbouwprodukten.¹¹ Grondpolitiek, in het bijzonder 'enclosures', was gericht op hervorming van traditionele structuren om ruimte te scheppen voor het initiatief van kapitalistische landbouwers. Voor de rest werd de vooruitgang in de landbouw grotendeels overgelaten aan het particuliere ondernemerschap in en rond de landbouw zelf.

De kentering in de evolutie van de landbouw veroorzaakte echter een verschuiving naar een meer interventionistisch beleid. Het gevolg was dat de overheidsinterventie in de landbouw een fase vooruitliep op die in de industrie. Terwijl in laatstgenoemde sector overheidsinterventie echt belangrijk werd met de opkomst van het fordisme vanaf de jaren dertig, gebeurde dat in de landbouw reeds vanaf de crisis van het klassieke fabriekskapitalisme aan het eind van de negentiende eeuw.

Deze crisis ging samen met een diepe landbouwdepressie in de jaren 1870-1890, die de meeste landen op het Europese vasteland aanzette tot landbouwprotectie. In deze landen werden de landbouwinkomens dermate laag dat zelfs de zelfuitbuiting op gezinsbedrijven onvoldoende marge opleverde voor investeringen. Dit was anders in landen waar de landbouw bijzondere voordelen kende. De nieuwe immigratielanden buiten Europa profiteerden van een overvloed aan vruchtbare grond. Europese landen als Denemarken en Nederland profiteerden van een geavanceerd technisch niveau en een geschikte ligging om de nieuwe stedelijke markten in Groot-Brittannië en Duitsland te voorzien van veeteeltprodukten, die beter prijshoudend bleven. In deze landen ging de overheid niet over tot protectie, maar intervenieerde ze met een indrukwekkend agrarisch ontwikkelingsbeleid om de concurrentiepositie van hun landbouwsectoren op de wereldmarkt hoog te houden.

Een bijzonder geval was Groot-Brittannië, waar de overheid noch overging tot landbouwprotectie, noch veel activiteit ontplooidde op het gebied van landbouwonderzoek en -onderwijs. De Britse landbouw beschikte niet in die mate over bijzondere voordelen als de zojuist genoemde landen, en het gevolg was een langdurige stagnatie van de agrarische produktie en produktiviteit. Deze feitelijke opoffering van de Britse landbouw was slechts mogelijk door twee omstandigheden. Ten eerste waren de landbouwinkomens in Groot-Brittannië minder belangrijk als vraagfactor. Als component in de binnenlandse markt was hun betekenis sterk afgenomen,¹² en daarbij was de Britse industrie minder afhankelijk van de binnenlandse markt dan industrieën in andere landen. Dit laatste gold nog sterker voor de Britse investeringsbanken en transitohandel. Ten tweede was de voedselveiligheid in Groot-Brittannië minder afhankelijk van een hoge zelfvoorzieningsgraad voor landbouwprodukten. Dankzij haar koloniën en haar militaire superioriteit ter zee was Groot-Brittannië ook in geval van oorlog verzekerd van voedselimporten. Vóór de eeuwwisseling werd de Britse superioriteit ter zee nog niet uitgedaagd door andere landen, zodat de afweging tussen goedkope importen en de kosten van de oorlogsvloot sterk positief uitviel.¹³

Zoals men ziet waren de omstandigheden die voortzetting van de vrijhandel in landbouwprodukten in Groot-Brittannië mogelijk maakten nogal specifiek. In feite hingen ze rechtstreeks samen met haar unieke positie als 's werelds supermacht. In de gangbare liberale interpretatie verschijnt de Britse keuze als de normale, terwijl de keus voor protectie van andere landen, met name Duitsland, wordt gezien als een afwijking.¹⁴ In werkelijkheid is er veel voor te zeggen de zaken omgekeerd te zien. De Duitse situatie was veel meer representatief voor de meerderheid van de zich industrialiserende landen in Europa. Behalve tot landbouwprotectie en landbouwontwikkelingsbeleid gingen veel landen, ook Groot-Brittannië, over tot landhervormingsmaatregelen. Dit betekende een omkering van de grondpolitiek in de voorafgaande fasen. Waren toen grote en niet zozeer kleine bedrijven gestimuleerd, nu was het tegenovergestelde het geval. Wel moet worden opgemerkt dat het effect van landhervormingsmaatregelen beperkt was. De toename van kleine bedrijven was meer het gevolg van spontane transacties dan van overheidsingrijpen.

Opkomst van prijsondersteuning

De richtingkeuzes die de landen aan het einde van de negentiende eeuw in het landbouwbeleid gemaakt hadden, werden min of meer gevolgd tot aan de jaren dertig. Toen leidde de structurele crisis van het 'monopolie-kapitalisme' (om bij gebrek aan beter die term toch maar te gebruiken) tot een nieuwe landbouwdepressie. De landbouwprijzen daalden veel sterker dan de prijzen van industrieprodukten. Als reactie hierop werd de landbouwprijsondersteuning naar alle ontwikkelde kapitalistische landen uitgebreid. In de naoorlogse periode lukte het niet om dit beleid weer terug te draaien. De Verenigde Staten en Denemarken hebben het geprobeerd in de jaren vijftig, maar hun pogingen bleken al snel een fiasco en werden spoedig gestaakt.¹⁵ Op inter-

nationaal niveau hield de liberalisatie van de wereldmarkten in het kader van de GATT halt voor de landbouw.

Kennelijk was prijsondersteuning in de landbouw onontkoombaar geworden. De achtergrond was dat de krachten die de landbouwprijzen omlaag drukten, in gewicht waren toegenomen. De bevolkingsgroei was verder gedaald, de inkomenselasticiteit van de vraag naar landbouwprodukten verder verminderd en de industriële vervanging toegenomen. Het belangrijkste was evenwel de technologische ontwikkeling, die een snelle groei van de landbouwproductie mogelijk maakte. Dit werd gestimuleerd door de activiteiten van agribusiness en overheid op het gebied van landbouwonderzoek en voorlichting; in alle ontwikkelde kapitalistische landen begon het landbouwontwikkelingsbeleid op volle toeren te werken. Daardoor liep het aanbod nog verder uit op de vraag, een ontwikkeling waartegen de boeren als prijsnemers weerloos waren.¹⁶ Het gevolg was dat geen enkel land nog aan het dilemma van hetzij landbouw-prijssteun, hetzij stagnatie van de landbouwontwikkeling kon ontsnappen. Ondertussen kon ook Groot-Brittannië het zich niet langer permitteren haar landbouwsector te verwaarlozen. Haar economische hegemonie was afgebrokkeld en haar militaire superioriteit ter zee uitgedaagd, waardoor het genoodzaakt werd haar aanvankelijke keuze op het gebied van de landbouwpolitiek te herzien.¹⁷

Mettertijd steeg het niveau van de landbouwprijssteun evenwel boven het minimum dat nodig was om vooruitgang in de landbouw mogelijk te houden. Hier deed de invloed van de algemene politiek-economische ontwikkeling zich voelen. Beginnend met de Amerikaanse New Deal en zich verspreidend naar andere landen in de naoorlogse periode, kwam een nieuwe politiek-economische constellatie tot stand. Deze constellatie, wel aangeduid als het 'fordisme', werd gekarakteriseerd door enerzijds een snelle toename van de massaproductie van consumptiegoederen en anderzijds een stijging van de lonen parallel aan de arbeidsproductiviteit. Dit groeipatroon berustte op een specifieke institutionele structuur, gekenmerkt door een Keynesiaanse macro-economische politiek, een uitdijende welvaartsstaat, en een modern personeelsbeleid binnen bedrijven. Ten grondslag hieraan lag een politieke integratie van de werkende klassen, die tot uiting kwam in de toetreding van brede volkspartijen tot regeringen en de ontwikkeling van corporatieve structuren tussen overheden, georganiseerde werknemers en werkgevers.

Pariteit als nieuwe doelstelling

Deze nieuwe politieke participatie van de werkende klassen strekte zich ook uit tot de boerenbevolking. Boeren vormden een belangrijk element in de achterban van verschillende volkspartijen, zoals de vernieuwde Democratische Partij achter Roosevelt in de Verenigde Staten, of de christen-democraten op het Europese continent. Bovendien omvatten de nieuwe corporatieve structuren niet alleen vakbonden, maar ook landbouworganisaties. Net als bij andere segmenten van de werkende bevolking had de politieke integratie van de boeren een tegemoetkoming aan hun belangen als voorwaarde. Dit nam de

vorm aan van de aanvaarding van 'pariteit' tussen landbouw- en niet-landbouwinkomens als een nieuwe doelstelling van het landbouwbeleid. Deze doelstelling werd voor het eerst erkend in de Agricultural Adjustment Act (1933) in de Verenigde Staten, en na de Tweede Wereldoorlog in verschillende vormen overgenomen in de Europese landen. Vandaar werd ze meegenomen naar het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de EG; niet in de tekst van het Verdrag van Rome, die opzettelijk vaag was gehouden, maar wel in de resolutie van de Conferentie van Stresa en in sleuteldocumenten van de Europese Commissie.¹⁸ Het doel van inkomenspariteit voor de landbouw kan worden gezien als de agrarische tegenhanger van andere fordistische doelstellingen als volledige werkgelegenheid, sociale zekerheid en een aanvaardbare inkomensverdeling.

De politieke integratie van de werkende klassen was echter niet het enige aspect van de nieuwe maatschappelijke orde dat zijn stempel drukte op het landbouwbeleid. Functionele behoeften van de economie van deze orde waren evenzeer belangrijk. De fordistisch-keynesiaanse constellatie had een ingebouwde neiging van de lonen om niet parallel aan, maar sneller dan de arbeidsproductiviteit te stijgen. Dit dreigde te leiden tot inflatie en uiteindelijk tot winsterosie. Eén mogelijkheid om deze tendens te temperen was een versnelling van de produktiviteitsstijging in de landbouw, in het bijzonder die van de arbeidsproductiviteit. Daardoor kon agrarische arbeid worden vrijgemaakt om de industriële arbeidsmarkten te ontspannen,¹⁹ terwijl tegelijk de voedselkosten konden worden verlaagd zodat de reële lonen konden stijgen zonder dat de loonkosten toenamen.

Het gevolg van een en ander was een compromis tussen pariteitsdoelstelling en landbouwontwikkelingsbeleid, in het bijzonder structuurbeleid. Dit compromis kreeg zijn wellicht duidelijkste uitdrukking in het Plan Mansholt van 1968.²⁰ Volgens dit plan zouden de landbouwprijzen ondersteund worden op een niveau dat hoog genoeg was om paritaire inkomens mogelijk te maken op moderne landbouwbedrijven. Levensvatbare bedrijven zouden worden geholpen zich te ontwikkelen tot moderne bedrijven, en op die manier ook een paritair inkomen kunnen bereiken. Boeren op niet-levensvatbare bedrijven zouden worden geholpen met steun bij beroepsverandering en door een regionaal ontwikkelingsbeleid, hetgeen hen in staat zou stellen om volwaardige banen in andere sectoren te vinden. Op deze wijze werd de totale agrarische bevolking een uitzicht op pariteit gegeven, terwijl tegelijkertijd een snelle technische en structurele ontwikkeling van de landbouw werd bevorderd.

Dit compromis tussen pariteit en produktivisme werd gesteund door de toeleverende en verwerkende industrie. Een beleid dat investeringen aanmoedigde, en boeren in staat stelde deze te betalen, verhoogde immers hun omzet. Van meet af aan, vanaf de McNary-Haugen campagne in de Verenigde Staten in de jaren twintig, hebben vertegenwoordigers van de agrarische industrie een centrale rol gespeeld bij het formuleren van een landbouwbeleid dat zowel de boereninkomens zou beschermen als de ontwikkeling van de landbouw stimuleerde.²¹ Een coalitie van de agrarische industrie en boerenorganisaties bleef

belangrijk bij de ontwikkeling van het agrarische fordisme in de naoorlogse periode.

Campagne tegen landbouw prijssteun

Het pariteitsdoel bleef effectief tot het midden van de jaren zeventig. Toen begon er iets te veranderen. Het pariteitsdoel verdween geleidelijk naar de achtergrond, en een nieuwe campagne kwam op gang, gericht op het ophellen of verminderen van landbouw prijssteun. Deze campagne begon in de Verenigde Staten, stond centraal in de discussie over de hervorming van het gemeenschappelijke landbouwbeleid van de EG, en drukte zijn stempel op de Uruguay-ronde van de GATT-onderhandelingen.

Een eerste factor achter deze verandering was een toenemende spanningsverhouding in het agrarisch fordisme zelf. Prijsondersteuning leidde tot groeiende overschotten, en daarmee tot stijgende budgetlasten om een vastgesteld steunniveau te handhaven. Deze tendens kon in principe in bedwang worden gehouden door produktiebeheersing, maar een effectieve produktiebeheersing werd afgewezen door de agribusiness en grotere boeren in bevoordeelde landbouwgebieden, die streefden naar vergroting van hun marktaandeelen. Naarmate de overschotten bleven groeien, namen de politieke weerstanden tegen een verdere stijging van de budgetlasten echter toe. Dit dwong tot een keuze tussen produktiebeheersing en pariteitsdoel. Op dat punt aangekomen begon de coalitie tussen boeren en de agrarische industrie scheuren te vertonen. De eerste kozen in toenemende mate voor produktiebeheersing als beste van de twee kwaden; de laatste opteerde voor prijsverlaging om ruimte voor expansie te behouden.²²

Een tweede factor was een verschuiving in de internationale verhoudingen. De concurrentievoorsprong waar de Amerikaanse industrie in het begin van de naoorlogse periode over beschikte was geleidelijk aan afgebrokkeld door de inhaalbeweging van West-Europa en Japan en de industrialisatie van een aantal ontwikkelingslanden. Als gevolg hiervan had de Amerikaanse economie steeds meer moeite om de kosten van de politieke en militaire hegemonie van de VS te dragen. Dit leidde tot monetaire manoeuvres en, in een latere fase, tot groeiende tekorten op de begroting en de handelsbalans. Deze konden het fundamentele probleem evenwel niet oplossen. Daarom waren Amerikaanse regeringen alert op mogelijkheden om de concurrentiepositie van de Amerikaanse economie nieuwe injecties te geven. Eén daarvan, in het begin van de jaren zeventig verkend in het Flanigan Report, was om Amerika's voordeel in belangrijke akkerbouwprodukten uit te bouwen om daarmee de landbouwexporten op te voeren. Voorwaarde voor deze strategie was een bredere toegang tot de buitenlandse markten, hetgeen Amerikaanse regeringen aanzette om druk uit te oefenen om tot een internationale liberalisering van de agrarische handel te komen.²³ Dit leidde tot groeiende spanningen tussen de VS en de EG, die verder toenamen in de jaren tachtig, toen de EG netto exporterend werd voor graan, terwijl in dezelfde tijd een eind kwam aan een tijdelijke uitbreiding van de wereldmarkt voor landbouwprodukten. Een en ander

bewoog de VS om de liberalisering van de agrarische handel hoog op de agenda van de GATT-onderhandelingen te plaatsen.

In de derde plaats onderging, terwijl deze sectorale en nationale ontwikkelingen aan de gang waren, de algemene orde in de westerse landen een verandering. Vanaf het eind van de jaren zestig begon de economische machinerie van het fordisme kuren te vertonen. Traditionele bronnen van arbeidsproductiviteit droogden op, arbeidsreserves raakten uitgeput en de arbeidsdiscipline werd wat minder. Als gevolg daarvan konden de lonen niet langer binnen de grenzen van de arbeidsproductiviteit worden gehouden. Werkgevers reageerden met arbeidsbeparende investeringen en verplaatsing van arbeidsintensieve produkties naar lage-lonen-landen, maar dit kon niet verhinderen dat de inflatie steeds verder opliep. De problemen werden verscherpt door het uiteenvallen van het internationale monetaire stelsel onder druk van de Amerikaanse problemen, en in 1973 gaf de energiecrisis de doorslag bij het inzakken van de investeringen, massale werkloosheid en een terugval van de economische groei. Deze economische problemen brachten de politieke concepten en arrangementen van het fordisme in diskrediet.

Na een overgangperiode aan het eind van de jaren zeventig brak in de eerste jaren tachtig een neo-liberale beweging door in de regeringen van belangrijke westerse landen. Deze probeerde de crisis op te lossen door te kappen in de welvaartsstaat en door de disciplinerende werking van de markt te herstellen — een politiek die een vermindering van de politieke integratie van de werkende klassen zo niet als voorwaarde dan toch tot gevolg had. Deze ontwikkeling had ook een weerslag op het terrein van de landbouwpolitiek. Ze beperkte de invloed die landbouworganisaties konden uitoefenen via corporatieve structuren en volkspartijen. En ze ondermijnde het pariteitsdoel als erfenis van het fordisme, waarbij ze het geloof nieuw leven in blies dat een vermindering van bescherming overschotten en andere landbouwproblemen kon oplossen.²⁴

Tenslotte versnelt de crisis van het fordisme een derde industriële revolutie, waarvan een belangrijk element wordt gevormd door de opkomst van de biotechnologie. Deze opent vooruitzichten op een nieuwe agrarische revolutie en op nieuwe produkten, zowel 'food' als 'non-food', op basis van in de landbouw geproduceerde grondstoffen. Hoewel dit laatste minder snel gaat dan wel is gedacht, hebben deze ontwikkelingen toch verstrekkende gevolgen.²⁵ Ze stimuleren multinationals uit andere sectoren de agribusiness te penetreren, waardoor de bestaande coalitie tussen boeren en agrarische industrie verder wordt aangetast. Ook maken ze landbouwprodukten sterker uitwisselbaar, waardoor de concurrentie tussen boeren en landbouwgebieden verscherpt wordt. Dit bemoeilijkt een beleid van prijsondersteuning, getuige bijvoorbeeld de moeilijkheden rond de nieuwe maïszoetstoffen binnen het EG-landbouwbeleid. Tenslotte hangt de haalbaarheid van veel nieuwe toepassingen af van het goedkoper worden van landbouwprodukten, hetgeen de roep om een drastische vermindering van de prijsondersteuning versterkt.

Deze verschillende factoren verklaren waarom het doel van pariteit voor de landbouw onder druk kwam te staan. De campagne tegen dit doel ging in de neoliberale jaren tachtig van start onder de vlag van een 'terugkeer naar de markt'. Maar zoals reeds gezegd, kan het marktmechanisme in de landbouw geen werkbaar evenwicht opleveren. Daarom kan deze campagne weliswaar leiden tot een vermindering van de prijszondersteuning, maar nauwelijks tot het opheffen ervan. Consequentie daarvan is dat het probleem van de overschotten zal voortduren. Dat het kan worden opgelost door 'ontkoppelde' inkomens-toeslagen, zoals vaak wordt beweerd, is twijfelachtig; afgezien van andere problemen met dergelijke betalingen, zullen boeren zich realiseren dat toekomstige rechten op toeslagen zullen afhangen van een voortgezette ontwikkeling van hun bedrijven. Kortom, de landbouwpolitiek zal geplaagd blijven worden door (te) hoge budgetlasten om van de overschotten af te komen. Dit zal uiteindelijk dwingen tot een uitbreiding van productiebeperkende maatregelen, zoals binnen de EG reeds gedaan is voor melk.

Ondanks het liberale discours zal het overheidsingrijpen in beslissingen van boeren daarom eerder toe- dan afnemen. Terwijl het verlagen van de prijsbescherming veel boeren zal noodzaken tot uittreden, en hen die blijven, doen dalen op de inkomensladder, zullen anderzijds boeren hun economische onafhankelijkheid door productiebeperkende maatregelen verder aan banden gelegd zien. Dit betekent een nieuwe stap in de uitholling van de zelfstandigheid van het gezinsbedrijf en in de tendentiële reductie ervan tot een systeem van arbeidsbeheer.

Deze tendensen kunnen wederom versterkt worden door een algemene verandering in de politiek. Het neoliberalisme heeft zijn beste tijd gehad. Het heeft gediend als een crisisconcept om de problemen van het fordisme op te ruimen, maar het is geen uitgebalanceerd model dat richting kan geven aan een toekomstige ontwikkeling. In verscheidene landen zwaait de politieke slinger momenteel naar een nieuwe vorm van sociale technocratie. Dit zal de sociale doelstellingen van het fordistische tijdperk waarschijnlijk niet doen terugkeren, maar het zal wel leiden tot een toename van overheidsinterventie om arbeidsmarkt- en milieuproblemen de baas te worden, en om de toenemende segmentatie van de werkende bevolking op te vangen met een verharding van de welvaartsstaat. In Nederland bijvoorbeeld beoogt de 'sociale vernieuwing' van de nieuwe CDA/PvdA-regering niet werklozen in de arbeidsmarkt te integreren door de inkomenspositie van de laagstbetaalde werknemers te verbeteren, doch hen er ondanks verdere verslechtingen in te dwingen door middel van sancties. Met een dergelijke aanpak lijkt het onderwerpen van boeren aan strengere beperkingen bij een gelijktijdige verlaging van hun inkomens niet in tegenspraak.

De opkomst van een milieubeleid zal in dit verband eveneens verreikende consequenties hebben. Bovenop een productiebeheersing omwille van de markt zullen boeren worden geconfronteerd met een veelheid aan milieumaatregelen. Nu is het milieubeleid verbonden met een immens verdelingsvraagstuk. Daarbij gaat het om vragen als: welke vervuilers dienen het eerst en het hardst te

worden aangepakt? Wie zal opdraaien voor de kosten van milieumaatregelen? Zal de milieuschade aangericht door andere sectoren worden vergoed? Gezien de huidige ontwikkelingen in het landbouwbeleid is het twijfelachtig of de boeren in dit opzicht een billijke behandeling te wachten staat.

Agrarische belangen en de algemene politieke ontwikkeling

Nu de ontwikkeling van het landbouwbeleid aan de orde is geweest, rest nog een bespreking van de rol van agrarische belangen binnen de algemene politieke evolutie van de westerse industrielanden.

Traditionele agrarische elite

Laten we beginnen bij de traditionele agrarische elite. Die is veelal gezien als een klasse die gedurende het gehele kapitalistische tijdperk reactionaire trekken heeft gehad. Deze visie behoeft een grondige herziening. In de eerste fasen van het moderne kapitalisme zijn grootgrondbezitters en grote boeren vaak een progressieve kracht geweest. Hun ondernemingsactiviteit ging gepaard aan politieke steun voor het 'laissez faire'-liberalisme, op zijn minst voor de economische dimensies ervan. Als men beseft dat zelfs in Groot-Brittannië de aristocratie tot minstens het einde van de negentiende eeuw politiek overheersend is gebleven,²⁶ dan is duidelijk dat zonder haar zegen het 'laissez faire'-liberalisme nooit een effectief beheersconcept had kunnen worden. Inderdaad was de opkomst van dit concept in grote mate te danken aan de landadel — niet alleen aan de liberale Whigs, maar ook aan de gematigd-liberale aanhangers van Peel en zelfs aan de conservatief-liberale opstelling van de Tories onder Derby en Disraeli.²⁷ Weliswaar omarmden de industriële belangen een radicaler soort liberalisme, maar in dit opzicht was Groot-Brittannië nogal atypisch. In andere landen eiste de opkomende fabrikantenklasse protectie en andere staatshulp om de overmachtige Britse concurrentie het hoofd te kunnen bieden. Daar was de opkomst van het 'laissez faire'-liberalisme nog sterker afhankelijk van de grondbezittende elite. In Duitsland zetten Bismarck en de Junkers een liberale eenwording door tegen de zin van protectionistische industriëlen.²⁸ In de Verenigde Staten stelden plantagehouders zich samen met kleine kolonisten te weer tegen het overheidsinterventionisme van de stedelijke belangen achter de Amerikaanse Whigs.²⁹

De opstelling van de traditionele agrarische elite onderging echter een radicale verandering vanaf de crisis van het klassieke fabriekskapitalisme, toen de rentabiliteit van de landbouw onder druk kwam te staan. Als reactie daarop namen de grootgrondbezitters een veel defensievere houding aan. Ze riepen om hoge invoerrechten om buitenlandse concurrentie uit te sluiten, of om een agressieve exportpolitiek om nieuwe afzetmarkten te forceren. Tegelijkertijd grepen ze elk middel aan om de stijgende loonkosten een halt toe te roepen. Ze stelden zich tweemaal tegen sociale hervormingen en verzetten zich tegen

industriële vestigingen of de werving van arbeid voor de industrie, welke de 'vlucht van het land' dreigden te vergroten. Waar dat mogelijk leek, probeerden ze instituties nieuw leven in te blazen die de vrijheid van landarbeiders beperkten.

In plaats van het 'laissez-faire'-liberalisme begonnen grootgrondbezitters nu de meest conservatieve dimensies te steunen van de sociaal-imperialistische beheersconcepten die de nieuwe fase van kapitalistische ontwikkeling kenmerkten. In Groot-Brittannië liepen de Whig lords in 1886 over naar de Tories — een afscheiding die het exacte tegenbeeld vormde van die van de 'Peelites' veertig jaar eerder. Intussen wisselden de Tories zelf hun conservatief-liberalisme in voor het negatieve conservatisme van Salisbury en Balfour.³⁰ In Duitsland maakte de scheiding van de aristocratie in oud-conservatieven en liberalen plaats voor een reactionaire vereniging in de Duits-Conservatieve Partij, die een verbeterd strijd aanbond met het 'Joodse' socialisme en liberalisme.³¹ In de Verenigde Staten ruilden de 'bourbon Democrats' hun verlichte patriarchalisme in voor een repressief oligarchisme dat zowel zwarten als arme blanken onderwierp aan een nieuw soort horigheid.³²

Het is dus pas sinds de opkomst van het monopolie-kapitalisme dat traditionele agrarische elites de reactionaire trekken kregen die veel algemener aan hen worden toegeschreven.

Boeren en arbeiders

Laten we vervolgens onze aandacht richten op de gewone boeren. Tijdens de crisis van het klassieke fabriekskapitalisme traden gewone boeren voor de eerste maal in de moderne politieke arena, daartoe geprikkeld door de landbouwcrisis en aangemoedigd door kiesrecht hervormingen die hen het stemrecht gaven. De opkomst van de arbeidersbeweging viel in dezelfde periode, zodat er sprake was van een gelijktijdige mobilisatie van twee segmenten van de werkende bevolking: arbeiders en werkende boeren. Terwijl de landbouwcrisis de grondbezittende elite conservatiever maakte, was de reactie van werkende boeren een populistische. Zij gaven de schuld aan de tussenhandel, het grootkapitaal en het grootgrondbezit, en riepen om anti-monopolistische maatregelen, protectie en landhervorming.

Benadrukt moet worden dat dit boerenpopulisme niet automatisch rechts of links was. Sommige eisen van de boeren kwamen overeen met belangen van de grootgrondbezitters, andere waren daarmee juist in tegenstelling. Hun politieke opstelling werd beïnvloed door intern agrarische klassestructuren, maar ook door reacties van andere partijen.³³ In Duitsland werd het boerenpopulisme geïntegreerd door christen-democratische en conservatieve partijen.³⁴ In het Verenigd Koninkrijk vond het zijn uitdrukking in een beweging voor landhervorming en pachtersbescherming.³⁵ In de Verenigde Staten leidde het tot progressieve boerenbewegingen die coalities aangingen met arbeidersorganisaties.³⁶

In feite zijn boeren meer politiek verdeeld en minder loyaal aan een specifieke partij geweest dan de meeste andere klassen. Een belangrijke

determinant van hun politieke keuzen was de reactie van de arbeidersbeweging. Waar socialisten de belangen van werkende boeren steunden, zoals in verschillende mediterrane en scandinavische landen, of waar ze zelf een katalysator van boerenbewegingen waren, zoals in de Verenigde Staten en Canada, hebben boerenbewegingen zich vaak links opgesteld. De meeste socialisten reageerden echter tamelijk negatief op het eisenprogram van de boeren. Ze steunden wel de roep om landhervorming tegenover grootgrondbezitters, maar bleven zich lange tijd verzetten tegen ondersteuning van de landbouwprijzen. Daarentegen liepen ze voorop om te vragen om overheidsinterventie om de produktiviteit van de landbouw op te voeren, daarmee bijdragend aan de onderwerping van boeren aan externe beheersing. Deze opstelling werd versterkt door de uitkomst van de 'agrarische debatten' binnen de socialistische beweging, die Marx' stellingen over de klassedifferentiatie in de landbouw en de op handen zijnde ondergang van het gezinsbedrijf bevestigden.³⁷ Opmerkelijk genoeg zijn sindsdien de grootste revisionisten op dit punt trouw gebleven aan de marxistische orthodoxie — hoewel juist op dit gebied Marx het volledig mis had. Een belangrijke achtergrond hiervan was de gebruikswaarde van de orthodoxie als rechtvaardiging. Socialistische partijen neigden ertoe goedkope voedselprijzen na te streven om tegemoet te komen aan hun achterban van stedelijke arbeiders. Zo'n beleid was gemakkelijker te verdedigen als men kon volhouden dat gezinsbedrijven toch niet konden worden gered, zodat prijsondersteuning slechts ten goede zou komen aan de grootgrondbezitters, en als men een geforceerde reorganisatie van de landbouw kon afschilderen als een stap in de realisering van het socialisme.³⁸

Het gevolg was echter een tragische polarisatie tussen twee segmenten van de werkende bevolking. Dit kreeg fatale gevolgen toen de crisis van het monopolie-kapitalisme een nieuwe mobilisatiegolf onder boeren veroorzaakte. Dit kan worden geïllustreerd door een vergelijking tussen twee landen: de Verenigde Staten, waar de socialisten een katalysator van coalities van boeren en arbeiders waren geweest, en Duitsland, waar ze meer dan in enig ander land de boeren tegen zich in het harnas hadden gejaagd. In beide landen riep de instorting van de landbouwprijzen vanaf eind jaren twintig een nieuwe boerenbeweging te voorschijn: de Farmers Holiday Association in het Amerikaanse midden-westen en de Landvolkbewegung in het Duitse Schleswig-Holstein. Beide waren radicale basisbewegingen, die fulmineerden tegen tussenhandel en geldschietters, en die niet geheel vrij waren van gewelddadige en racistische elementen. Niettemin ontwikkelde de Farmers Holiday Association zich tot een linkse beweging, die bijdroeg tot de massale verschuiving van boerenstemmen naar de New-Deal-coalitie en tot de integratie van inkomenspariteit voor de landbouw in het New-Deal-program.³⁹ De Landvolkbewegung daarentegen werd een springplank voor Hitler en zijn trawanten. Ze effende de weg voor de eerste electorale doorbraak van de NSDAP in 1930. Pas na deze overwinning op het platteland waren de nazi's in staat om door te stoten naar de steden.⁴⁰

Na de oorlog namen zowel werknemers- als boerenvertegenwoordigers deel aan de politieke coalities die de basis vormden voor de uitbreiding van het fordisme naar Europa. Desalniettemin bleef hun samenwerking broos, en bleven onderhuids spanningen bestaan. Veelal bleven stedelijke werknemers en boeren ook gescheiden in verschillende politieke partijen — gewoonlijk sociaal-democratische voor de eerste en christen-democratische voor de laatste. Zolang de fordistische constellatie intact bleef, bleven deze spanningen beheersbaar; het kader voor het landbouwbeleid werd bepaald door het compromis tussen pariteit en produktivisme. Ook onder de neoliberale regeringen van de jaren tachtig bleven de spanningen beperkt, aangezien zowel sociaal-democraten als populistische christen-democraten op een zijspoor gerangeerd waren. Nu de sociaal-democraten echter betrokken zijn bij de opkomst van een nieuwe sociale technocratie wordt een confrontatie met de boeren weer minder onwaarschijnlijk. De christen-democraten zullen de landbouwbevolking, die is ingekrompen tot een klein segment van hun achterban, dit keer minder verdedigen. Daardoor kunnen de sociaal-democraten des te gemakkelijker terugvallen in hun traditionele rol van verzet tegen prijsondersteuning en het bepleiten van een geforceerde reorganisatie van de landbouw.

Op dit moment lijken veel sociaal-democraten zich te scharen achter het in het neoliberale tijdperk geëntameerde streven om het niveau van de landbouwinkomenssteun in de EG terug te dringen. Daarbij schuiven ze opnieuw het beeld naar voren van de landbouw als een achterlijke sector die hoognodig gereorganiseerd moet worden, en van boeren als harde zakenlui die dit proces belemmeren door beschermende maatregelen af te dwingen - zie de uitingen van De Kam in de opening van dit artikel.

Noten

1. Ik dank Frans A. van der Zee voor zijn assistentie bij het tot stand komen van dit artikel.
2. Bijvoorbeeld Rutan (1988).
3. Bijvoorbeeld De Janvry (1980).
4. Deze tendens werd niet veroorzaakt door klassenstrijd alleen. North en Thomas hebben er bijvoorbeeld op gewezen dat de intensivering van de landbouw rechten in land aantrekkelijker maakte dan rechten in mensen. Hoewel de relatie in geen geval eenduidig was, maakte het emancipatie acceptabeler voor de landheren. daarom is het verschil tussen commerciële boerenbedrijven met onvrije en vrije arbeid minder absoluut dan gesuggereerd wordt door Brenner (1977) in zijn kritiek op Wallerstein (1974).
5. Volgens De Hoogh (1967).
6. Dat de loonarbeid-kapitaal-verhouding een revolutionerend effect had op de produktiviteit, zoals is benadrukt door Brenner (1976; 1977), gaat m.i. meer op voor de industrie dan voor de landbouw. Anders dan Brenner beweert waren het in de landbouw wel degelijk 'smitheaanse' krachten — marktontwikkelingen — die de overhand gaven aan grote bedrijven.
7. Volgens Schultz (1945) klassieke uiteenzetting over veranderende lange-termijntendensen in de vraag naar en het aanbod van landbouwprodukten.
8. Ik baseer me hierbij op Chayanovs (1966) theorie van de verschillende rationaliteit van kapitalistische landbouwbedrijven en gezinsbedrijven.
9. Kautsky (1899).

10. Met name door Servolin.
11. Ook in de VS werden vanaf 1846 de tarieven afgezwakt. De daarop volgende stijging van de tarieven als gevolg van de Burgeroorlog was niet erg effectief waar het landbouwprodukten betrof.
12. In 1873 vertegenwoordigde de landbouw in Groot-Brittannië slechts 15 procent van het bruto binnenlands produkt, terwijl dit in bijvoorbeeld Duitsland 36 procent was.
13. Offer (1985).
14. Bijvoorbeeld Gerschenkron (1966), Tracy (1989).
15. Koning (1986) p. 115—117.
16. Volgens Cochrane (1959).
17. Attwood (1963) p. 138 e.v.
18. Koning (1986) p. 122—123.
19. Volgens Kindlebergers (1967) bekende stelling over de rol van arbeidsreserves in de West-Europese supergroei in de jaren vijftig en zestig.
20. Commissie van de Europese Gemeenschappen (1968).
21. Fite (1954).
22. De discussie in Nederland over de invoering van de superheffing was hiervan een duidelijk voorbeeld (Petit e.a. 1987).
23. Cochrane en Ryan (1976) p. 64—66.
24. Tot op zekere hoogte sloot een verlaging van de landbouw prijssteun aan bij de centrale neoliberale doelstelling van loonmatiging — zie bijvoorbeeld het IMF-rapport over het GLB (IMF 1989). Maar het sterk verminderde aandeel van landbouwprodukten in de werknemersconsumptie en van boeren in de totale bevolking maakten dat lagere landbouwprijzen en afvloeiing van agrarische arbeid minder invloed op de lonen hadden dan in de eerste naoorlogse periode. Het voornaamste effect van het neoliberalisme bij het landbouwbeleid was dat het andere krachten die in de richting van een verlaging van de landbouwprijs ondersteuning werkten versterkte.
25. Ruivenkamp (1989); Van Wijk (1988).
26. Beckett (1986) p. 456—460.
27. Coleman (1988) hfst. 3 en 4). Dat de Britse landadel massaal weerstand bood tegen de afschaffing van de 'Corn Laws' is een wijdverbreid misverstand. In werkelijkheid kwam de oppositie veeleer van de gewone boeren. (Zie bijv. Beckett 1986, p. 169—170; Crosby 1977, hfst. 5).
28. Hermes (1930) p. 133—134, Meyer (1986).
29. Beard en Beard (1954) p. 661—689. De nederlaag van de plantage-houders in de Amerikaanse Burgeroorlog was nodig voordat de Verenigde Staten zich konden bekeren tot geforceerde deflatie, hoge protectie en massale overheidssteun voor de spoorwegen.
30. Coleman (1988) hfst. 6.
31. Kitchen (1978) p. 163—164, Puhle (1973) p. 166—170, Rosenberg (1976) p. 135—136.
32. Fligstein (1986) p. 70, 72—73.
33. Urwin (1981) hfst. 5.
34. Kitchen (1978) p. 165—166, Rosenberg (1976) p. 144—145, 151.
35. Bijvoorbeeld Dunbabin (1974) hfst. 8—10.
36. Lehmann (1970). Zie ook Mitrany (1951).
37. Bijvoorbeeld Goodwyn (1976), Tayler (1953) hfst. 7—12.
38. Op dezelfde manier was de onderwerping van de landbouw aan de behoeften van de industriële groei in de communistische landen gemakkelijker te verdedigen indien zij werd voorgesteld als een politiek gericht tegen kapitalistische koelakken.
39. Dyson (1982), Luoma (1976), Shover (1965).
40. Farquharson (1976) hfst. 1. Gessner (1976) p. 96—103, 242 e.v.
In Nederland kan een vergelijkbare geschiedenis worden aangehaald over de Bond voor Landbouw en Maatschappij, eveneens een radicale boerenbeweging die, geïsoleerd door alle partijen en tegengewerkt door de socialisten, uiteindelijk een verbond sloot met de nationaal-socialisten.

Literatuur

- Attwood, E.A., 'The origins of state support for British agriculture', *Manchester School of Economics and Social Studies*, 31 (1963) pp. 129–148.
- Beard Ch. A., en M.R. Beard, *The rise of american civilization*, part I, New York 1954.
- Beckett, J.V., *The aristocracy in England, 1660–1914*, Oxford 1986.
- Bernstein, H., *Capitalism and petty commodity production*, DTP working paper no. 3, The Open University, faculty of technology (third world studies), London 1986.
- Brenner, R., 'Agrarian class structures and economic development in pre-industrial Europe', *Past and Present*, 70 (February 1976), p. 30–75.
- Brenner, R., 'The origins of capitalist development. A critique of neo-smithian marxism', *New Left Review*, 104 (July-August 1977) pp. 25–93.
- Chayanov, A.V., *The theory of peasant economy*, Homewood 1966.
- Cochrane, W.W., *Farm prices — myth and reality*, Minneapolis 1959.
- Cochrane, W.W. en M.E. Ryan, *American farm policy, 1948–1973*, Minneapolis 1976.
- Coleman, B., *Conservatism and the conservative party in nineteenth-century Britain*, London etc. 1988.
- Commissie van de Europese Gemeenschappen, *Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap*, Brussel 1968.
- Crosby, T.L., *English farmers and the politics of protection, 1815–52*, Hassocks 1977.
- Dunbabin, J.P.D., *Rural discontent in nineteenth century Britain*, London 1974.
- Dyson, L.K., *Red harvest: the communist party and American farmers*, Lincoln 1982.
- Farquharson, J.E., *The plough and the swastika. The NSDAP and agriculture in Germany 1928–45*, London en Beverly Hills 1976.
- Fite, G.C., *George N. Peek and the fight for farm parity*, Norman 1954.
- Fligstein, N., 'The underdevelopment of the South: state and agriculture, 1865–1900', E.A. Havens e.a., *Studies in the transformation of U.S. agriculture*, Boulder 1986, pp. 60–103.
- Friedmann, H., 'Household production and the national economy: concepts for the analysis of agrarian formations', *Journal of Peasant Studies*, vol. 7 (1980) p. 158–184.
- Gerschenkron, A., *Bread and democracy in Germany*, New York 1966.
- Gessner, D., *Agrarverbände in der Weimarer Republik. Wirtschaftliche und soziale Voraussetzungen agrarkonservativer Politik vor 1933*, Düsseldorf 1976.
- Goodwyn, L., *Democratic promise. The populist moment in America*, New York 1976.
- Hermes, G., 'Statistische Studien zur wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Struktur des Zollvereinten Deutschlands', *Archiv für Sozialwissenschaft* 63 (1930).
- Hoogh, J. de, *Enkele beschouwingen over de economische organisatie van de landbouwproductie*, Inaugural lecture Amsterdam Free University 1967.
- IMF, *The common agricultural policy of the European Community: principles and consequences*, IMF occasional paper no. 62, 1989.
- Janvry, A. de, 'Social differentiation in agriculture and the ideology of neopopulism', F.H. Buttel and H. Newby (red.), *The rural sociology of the advanced societies: critical perspectives*, Montclair/London 1980, p. 1–35.
- Kautsky, K., *Die Agrarfrage. Eine Uebersicht über die Tendenzen der modernen Landwirtschaft und die Agrarpolitik der Sozialdemokratie*, Stuttgart 1899.
- Kindleberger, C.P., *Europe's postwar growth; the role of labor supply*, Cambridge (Mass.) 1967.
- Kitchen, M., *The political economy of Germany, 1815–1914*, London 1978.
- Koning, N., 'Beperkingen van landbouwincomenspolitiek in kapitalistische industrielanden', *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, vol. 1 (1986) p. 113–133.
- Lehmann, H.G., *Die Agrarfrage in den Theorie und Praxis der deutschen und internationalen Sozialdemokratie*, Tübingen 1970.
- Luoma, B.E., *The farmer takes a holiday. The story of the National Farmers Holiday Association and the farmers' strike of 1932–33*, New York 1967.

- Meyer, A., *Der Zollverein und die deutsche Politik Bismarcks*, Frankfurt am Main 1986.
- Mitrany, D., *Marx against the peasant. A study in social dogmatism*, London 1951.
- North, D.C. en R.P. Thomas, *The rise of the western world: a new economic history*, Cambridge 1973.
- Offer, A., 'The working classes, British naval plans and the coming of the great war (food supply)', *Past and present*, no. 107 (1985) p. 204—226.
- Petit, M., e.a., *Agricultural policy formation in the European community: the birth of milk quotas and CAP reform*, Amsterdam 1987.
- Puhle, H.-J., 'Radikalisierung und Wandel des deutschen Konservatismus vor dem ersten Weltkrieg', G.A. Ritter (red.), *Die Deutschen Parteien vor 1918*, Köln 1973, p. 165—186.
- Rosenberg, H., *Grosse Depression und Bismarckzeit. Wirtschaftsablauf, Gesellschaft und Politik in Mittel Europa*, Frankfurt am Main etc. 1976.
- Ruivenkamp, G.T.P., *De invoering van biotechnologie in de agro-industriële produktieketen: de overgang naar een nieuwe arbeidsorganisatie*, Amsterdam 1989.
- Ruttan, V.W., *Scale, size, technology and structure: a personal perspective*, Staff paper p. 88-1, Dept. of agricultural and applied economics, University of Minnesota, 1988.
- Schultz, Th.W., *Agriculture in an unstable society*, New York and London 1945.
- Servolin, C., 'L'absorption de l'agriculture dans le mode de production capitaliste', Y. Tavernier e.a. (red.), *L'univers politique des paysans dans la France contemporaine*, Paris 1972, p. 41—77.
- Shover, J.L., *Cornbelt rebellion: the Farmers' Holiday Association*, Urbana 1965.
- Taylor, C.C., *The farmers movement 1620—1920*, New York etc. 1953.
- Tracy, M., *Government and agriculture in western Europe 1880—1988*, New York etc. 1989.
- Urwin, D.W., *From ploughshare to ballotbox: the politics of agrarian defence in Europe*, New York 1981.
- Wallerstein, I., *The modern world system. Capitalist agriculture and the origins of the European economy in the sixteenth century*, New York and London 1974.
- Wijk, J. van, *Veranderingen in de organisatie van de agrarische produktie en de strijd om nieuw landbouwbeleid in de Europese gemeenschap*, Paper Amsterdam University 1988.

Europees landbouwbeleid, een politiek fenomeen

Maarten de Heer

Landbouwpolitiek en landbouweconomie

Op zich zou het woordgebruik, landbouwpolitiek of landbouwbeleid, reeds voldoende moeten zijn om een ieder te doordringen van het politieke karakter van dit deel van het overheidsbeleid. Echter, vooral degenen die zich toeleggen op de landbouweconomie willen nog wel eens de zelfstandige kracht van algemeen politieke factoren in het beleid onderschatten.

Dit wil niet zeggen dat landbouweconomen er geen aandacht aan besteden. Louwes stelde in zijn inaugurele rede dat in de landbouw economisch gezien het water vaak naar boven stroomt, hetgeen alleen maar verklaard kan worden door politieke factoren (Louwes, 1972). Van den Noort heeft via economische modellen aangegeven waar er in het beleid politieke keuzen worden gemaakt die onmogelijk economisch kunnen worden gerechtvaardigd (Van den Noort, 1983). Veerman heeft in zijn inaugurele rede de landbouweconomen tot bescheidenheid gemaand wanneer het gaat om het geven van adviezen voor het landbouwbeleid (Veerman, 1987). En De Hoogh ziet als basis voor het landbouwbeleid (een universeel verschijnsel, stelt hij) de zorg van elke overheid voor de voedselvoorziening en de inkomens van de landbouwbedrijven — politieke overwegingen dus (De Hoogh, 1990).

Voor landbouweconomen gelden de wetten gedicteerd door het economisch motief van de vele bedrijfshuishoudingen die de landbouw kent: de wet op de arbeidsverdeling, waarbij de verdeling van de beschikbare produktiefactoren zodanig moet zijn dat het totale maatschappelijk produkt maximaal is. In dit kader kennen wij in Nederland een LEI dat heeft gezorgd voor een geweldig arsenaal van kennis over hetgeen in de landbouw economisch aan de hand is. Naast het werk van de landbouwkundige instituten heeft het economisch onderzoek de Nederlandse agrarische sector op het huidige hoge niveau gebracht.

In Wageningen is ook steeds oog geweest voor de sociale en individuele spanningen die met de economische groei van de sector gepaard zijn gegaan. De agrarische sociologie heeft die systematisch in kaart gebracht. Daarnaast is er, bijvoorbeeld in het verband van de Boerengroep, uiting gegeven aan de gevoelens van onlust die met de technische en economische ontwikkelingen gepaard gingen en kreeg de overheid het verwijt daar veel te weinig oog voor te hebben.

Nederlands landbouwbeleid is Europees landbouwbeleid. Ook dat is een gegeven waaraan velen nog maar moeilijk kunnen wennen. Dat is verbazingwekkend wanneer men zich realiseert dat de Nederlandse land- en tuinbouw al tientallen jaren voor een aanzienlijk deel afhankelijk is van in- en uitvoer. Een dergelijke positie kan alleen maar behouden worden door bij de inzet van

arbeid en kapitaal een beter economisch resultaat te boeken dan in de afzetgebieden het geval is. Er is immers in ons land geen andere sector die als weldoener voor een geruste landman kan optreden. De helft van de Nederlandse landbouwprodukten wordt geëxporteerd en bij het wegvallen van de export zou ruwweg slechts voor de helft van de landbouwbevolking nog werk zijn. Het buitenland is daarom steeds een integraal deel van het Nederlandse landbouwbeleid geweest.

De regeringen van onze voornaamste afzetgebieden hebben zeker na de economische crisis van de jaren dertig zonder schroom hun douaniers gebruikt om importen te reguleren. Waren de Nederlandse produkten welkom dan was de grens open, leverden zij moeilijkheden op dan ging de grens dicht. Daartussen waren de mogelijkheden geschapen van contingenten, minimumprijzen, kalenders, allemaal invoervoorwaarden welke telkens door Nederlandse onderhandelars in de hoofdsteden van Duitsland, Frankrijk, Italië, het Verenigd Koninkrijk, om van België maar niet te spreken, moesten worden bevochten. In die hoofdsteden waren er dan verschillende krachten aanwezig die ook vaak tegen elkaar in gingen: ministers die graag goed en goedkoop voedsel voor de eigen bevolking wilden, ministers die de eigen landbouw een streepje voor wilden geven, ministers van financiën die de betalingsbalans op orde wilden houden. Er werd in die dagen heel wat afgereisd door Nederlandse ambtenaren en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven om autoriteiten van Europese landen te overtuigen van het nut onze produkten te importeren. Het is nog geen dertig jaar geleden dat daaraan ook wel steekpenningen te pas kwamen.

Europese integratie en landbouw

De Nederlandse land- en tuinbouw is reeds lange tijd commercieel ingesteld en heeft belang bij een afzet die niet door grensmaatregelen is belemmerd. Het is daarom vanzelfsprekend dat de sector van het begin af aan zeer geïnteresseerd is in de vrije markt die door de Europese Gemeenschap wordt beoogd.

De Europese integratie is het produkt van het Westeuropese en het atlantische belang bij een zo sterk mogelijk verband tussen het verslagen Duitsland en de omliggende democratieën, liggend in de slagschaduw van Sovjet-Rusland. Een gezamenlijk beheer van belangrijke grondstoffen als kolen en staal en daarenboven een algemeen vrij onderling handelsverkeer zouden Frankrijk en de Bondsrepubliek dwingen mogelijke conflicten vreedzaam op te lossen. De vrije markt van de eerste zes leden van de EG zou voor deze landen de weg naar een grotere economische groei openen.

Het was een onderwerp van lange discussies hoe de landbouw aan dit proces van integratie zou deelnemen. De Bondsrepubliek Duitsland voelde er niet veel voor de grenzen zonder meer voor landbouwprodukten te openen. In het verleden beschermde Duitsland zijn landbouw door te veel of te goedkope import tegen te houden. De kosten daarvan zouden zonder veel problemen

gedragen worden door andere delen van de volksbushouding, met name door de industrie. Het was het agrarisch exportland Frankrijk dat de Bondsrepubliek dwong om de landbouw ook bij de integratie te betrekken. Het Duitsland van die jaren wilde heel graag weer volwaardig aan de gemeenschap van volkeren meedoen en was daarom tot concessies bereid.

In ons land was men in landbouwkringen niet helemaal zonder bedenkingen. Zo vreesde de zuivel dat een afgesloten blok van zes EG-landen de export naar het Verenigd Koninkrijk en de rest van de wereld moeilijker zou maken. Vanuit de akkerbouw, toen geen belangrijke exportsector, werd gekozen voor een zeer geleidelijke totstandkoming van een vrij handelsverkeer: eerst zouden de in het EG-verdrag voorziene lange-termijncontracten het agrarisch verkeer tussen de EG-landen moeten regelen. In Brussel werd echter onder leiding van Sicco Mansholt gekozen voor een snellere weg: een gelijkschakeling van alle, tot dan verschillende, systemen van landbouwpolitiek in de lidstaten. De markten werden met elkaar in verbinding gebracht door een stelsel van heffingen waardoor de prijzen aanvankelijk nog in hoogte konden blijven verschillen. En er kwam een gezamenlijke financiering van het landbouwbeleid. Dat laatste was belangrijk omdat de financiële gevolgen van de Brusselse beslissingen over prijzen en dergelijke niet meer nationaal maar gezamenlijk werden gedragen.

Zoals bekend worden de belangrijkste besluiten genomen door de ministers als vertegenwoordigers van hun regeringen. Lange tijd kon elk van de landen het nemen van een besluit blokkeren. Voor elke minister weegt het nationale belang het zwaarst. Een besluit was derhalve alleen mogelijk wanneer er voor elk van de ministers iets voor zijn land te verdienen was, er een *deal* kon worden gemaakt. Dat is op zich niets nieuws want handelsovereenkomsten tussen soevereine staten zijn altijd zo tot stand gekomen. Maar nu vinden dit soort van onderhandelingen plaats in een groep van landen die daarvoor onderling afspraken kunnen maken om zo gezamenlijk een doel te bereiken.

De rol van de Bondsrepubliek

In zo'n in beginsel instabiele situatie is de aanwezigheid van een actief leiderschap van groot belang. Die rol is aan de Europese Commissie, al is in de praktijk ook het optreden van belang van de voorzitter van de Raad van Ministers. Voorts zal een besluit alleen dan zijn te verwachten wanneer er een noodzaak van buiten is om tot een besluit te komen. Voor de landbouw is dat in de EG vaak de snelle groei geweest die de industrie in de jaren zestig doormaakte. Door deze economische groei werd aan de afbraak van de handelsbelemmeringen voor industrieproducten, douanerechten en contingenten, eerder uitvoering gegeven dan in het verdrag voorzien. De EG-landen die vooral bij het landbouwhandelsverkeer belang hadden, Frankrijk, Italië en Nederland, verbonden daaraan dan ook snellere voortgang van het landbouwbeleid en het daarbij behorende vrijere handelsverkeer binnen de EG.

In dit opzicht vervulde de Bondsrepubliek steeds een bijzondere rol. Dit land is verreweg de grootste groeier op industrieel gebied en heeft daarbij een grote behoefte aan vrije toegang in andere landen. Het was daarbij waarschijnlijk niet zo dat de Bondsrepubliek de bestaande handelsbelemmeringen als obstakel zag: de Duitse produkten werden toch wel gevraagd ook al waren ze duurder dan de andere. Voor Duitsland is er echter steeds het spookbeeld van de jaren dertig, dat namelijk in het geval van een economische teruggang de andere landen zich zouden verschansen achter onneembare tolmuren. Daarom was Duitsland niet alleen in Europa maar ook in wereldwijd verband voorvechter van keiharde afspraken, zodat die situatie niet meer zou kunnen ontstaan. De Duitse landbouw nam daarbij een aparte positie in. Door een reeks van factoren was deze sector gewend geraakt aan een relatief hoog niveau van bescherming. Ondanks de algemene veranderingen in de maatschappij tijdens de periode van flinke economische groei, bleef de Duitse landbouw in deze situatie. Daarbij was een belangrijke drijfveer het zo welvarend en bewoond mogelijk houden van het platteland, vooral langs de grens met Oost-Duitsland. Veel aandacht werd besteed aan de gezinsbedrijven als een basis van politieke stabiliteit. Daarbij is er ook het *Nebenwerbbetrieb* dat een grote groep van industrie-arbeiders een sociale basis biedt, die in tijden van economische veranderingen een goede wijkplaats is en waardoor sociale onrust wordt vermeden.

Om de eigen landbouw te beschermen heeft de Bondsrepubliek zich steeds verzet tegen verlaging van de landbouwprijzen, ook als dat best zou kunnen omdat de stijging van de waarde van de DM (mogelijk door de sterke industriële ontwikkeling) de kosten drukte. De invloed op de verkoopprijzen van de hogere DM-koers werd weggenomen door de monetair compenserende bedragen, later voor een groot deel vervangen door directe inkomenstoelagen. Allemaal (bijna allemaal) mogelijk gemaakt door besluiten in Brussel waarvoor de Duitse landbouwministers zich de nodige moeite moesten getroosten. Daarbij kregen zij niet steeds de steun van hun Duitse collega's die voor financiën en economische zaken verantwoordelijk zijn. Zo kwam het vaak voor dat de Duitse delegatie in de bijeenkomsten gericht op financiën en economische zaken enerzijds en landbouw anderzijds verschillende standpunten innam. De enige die daarbij de knoop kon doorhakken was de bondskanselier, die dat dan ook op verscheidene bijeenkomsten van de regeringsleiders (de Europese Raad) heeft moeten doen. In de jaren zeventig gebeurde dat steeds in het voordeel van de landbouw, omdat de genoemde politieke factoren kennelijk het zwaarst wogen. Toen in de jaren tachtig de kosten van het landbouwbeleid zonder ophouden bleven stijgen, kwam er een keer in de Duitse houding. In februari 1988 werd onder voorzitterschap van bondskanselier Kohl besloten om een grens te stellen aan de landbouwwitgaven. Dat was overigens al eerder gebeurd maar ditmaal werden daarbij ook consequenties getrokken voor het Europese landbouwbeleid. Het was het begin van de zogenaamde stabilisatoren en van de braakregeling, de twee belangrijkste nieuwe instrumenten.

De betekenis van Duitsland voor de voortgang en de richting van het

Europese landbouwbeleid moet niet worden onderschat. Ook in de dagen van het plan-Mansholt tot modernisering van de landbouw stond de Bondsrepubliek centraal. Zoals bekend heeft Duitsland in de aanvang van het Europese landbouwbeleid een nominale daling van de graanprijzen in eigen land moeten accepteren omdat de andere EG-landen niet op het hoge Duitse niveau terecht wilden komen. De Franse graanbedrijven hadden die prijs niet nodig en wilden onder andere de Duitse markt van hun produkt voorzien en samen met de andere landen wilden ze ook de dierlijke sectoren een goede kans geven door de voederprijzen niet te hoog te stellen. Deze prijsdaling veroorzaakte bij de Duitse landbouw een waar trauma: dat nooit weer en het is tot vandaag ook niet meer gebeurd.

Het plan dat aan het einde van de jaren zestig door de Europese Commissie werd gelanceerd zou de Europese landbouw zodanig moeten moderniseren dat de bedrijven tegen een lagere prijs zouden kunnen produceren. Dat zou neerkomen op een vergroting van de bedrijven en een toename van de investeringen. In de aanvang zijn daarbij getallen genoemd die reden waren voor vele protesten; toen het om de eigenlijke besluitvorming ging, bleek dat alles veel gematigder uit te pakken. De manier van het bevorderen van de structurele ontwikkeling, namelijk via rentesubsidies op bankleningen, is direct ontleend aan het beleid dat reeds in de Bondsrepubliek was ontwikkeld.

De prijs: brandpunt van de landbouwpolitiek

Van de twee belangrijkste onderdelen van het landbouwbeleid, het markt- en prijsbeleid en het structuurbeleid, heeft het beleid rond de prijs steeds de meeste aandacht gehad. Dat is ten dele te verklaren uit het belang dat de prijs heeft voor doelstellingen van beleid, ten dele uit irrationele en daarom vaak politiek genoemde factoren. Met het beïnvloeden van het prijsniveau voor landbouwprodukten bepaalt de overheid een belangrijke voorwaarde voor de inkomensvorming en de richting van de agrarische produktie. Nogmaals: een belangrijke voorwaarde en niet een volledig bepalen van inkomen en produktie, want die zijn elk nog aan een reeks van andere invloeden onderhevig. Ik noem deze hier niet, het zou een zeer lange lijst worden van factoren van een zeer verschillend karakter, zoals het weer, vakmanschap, sociale uitkeringen.

In Europees verband heeft de prijs ook een belangrijke rol bij de totstandkoming en de handhaving van het vrije handelsverkeer van landbouwprodukten binnen de Gemeenschap. Zolang er namelijk in de onderscheidene lidstaten verschillende prijzen voor dezelfde produkten worden nagestreefd, zullen er grensbelemmeringen tussen de landen moeten blijven anders worden vanuit andere lidstaten onmiddellijk produkten aangeboden in het land met het hoogste prijsniveau. Er is dan geen vrij handelsverkeer (meer) mogelijk. Het prijsniveau bepaalt ook de mate van afscherming van de EG-markt van de wereldmarkt. De grensmaatregelen aan de buitenzijde van de Gemeenschap zijn op de handhaving van deze EG-prijs afgestemd.

Het is een landbouweconomisch populaire stelling dat de landbouwpolitiek met het prijsbeleid twee doeleinden tegelijk wil bereiken: een rechtvaardig inkomen voor producenten en een evenwicht op de landbouwmarkten. Het bereiken van twee doeleinden met één instrument is niet mogelijk en moet tot ontsporingen leiden, zo is de algemene stelling ontworpen door professor Tinbergen. In het geval van de landbouwpolitiek zou de ontsporing een te grote nadruk op de betekenis van de agrarische inkomens zijn en daardoor een kostbare overproductie. In feite is er, zoals reeds aangegeven, een nog grotere zonde bedreven: het prijsbeleid kreeg ook nog tot doel het realiseren van een vrij handelsverkeer. Drie doeleinden dus met één beleidsinstrument. Zonder iets af te doen aan de stelling van Tinbergen, kan toch gesteld worden dat de landbouwpolitiek zich tegenover andere vormen van overheidsbeleid niet behoeft te schamen. Er is bijna geen enkel beleidsinstrument dat niet tot stand komt door verschillende motieven. Maar er is ook bijna geen beleidsinstrument dat enige perfectie heeft in het bereiken van een bepaald doel.

De prijs als onderdeel van het landbouwbeleid heeft ook veel irrationele aandacht gekregen vanuit een oogpunt van economisch beleid. De hoogte van de prijs werd de parameter voor de politieke betekenis welke aan het landbouwbeleid en aan de agrarische sector wordt toegekend. Terwijl het landbouwbeleid ook wordt gevormd door het structuurbeleid en het tevens ingebed is in een sociaal stelsel (in ieder van de lidstaten verschillend), wordt alle aandacht gericht op de prijzen van landbouwprodukten zoals deze door de overheid min of meer worden ondersteund. Er is rondom de discussie over de vaststelling van de prijzen een raamwerk van economische en pseudo-economische gegevens en redeneringen opgebouwd. Een analyse daarvan levert een schoolvoorbeeld van verwevenheid van economie en politiek.

Prijsstelling en objectieve methode

Toen ons land nog zelfstandig een prijsbeleid voor de landbouw kon voeren, voor 1958 dus, werd de jaarlijkse discussie daarover gevoerd aan de hand van de kostprijzen zoals deze met de cijfers van het LEI werden berekend. De keuze van de uitgangspunten voor deze berekening, bijvoorbeeld de hoogte van het inkomen dat voor de landbouwondernemer wenselijk werd geacht, was een onderwerp van politieke besluitvorming. Uiteraard werden daar door de overheid en het bedrijfsleven weer, verschillende, economische argumenten bij gebruikt, maar in feite ging het om het wegen van de belangen van de sector, de consument en het internationale handelsverkeer waarvoor de economie geen maatstaven meer heeft en waarvoor het politieke oordeel doorslaggevend is.

Ook in het Verenigd Koninkrijk werd een dergelijke beschaafde discussie gevoerd, voorafgaand aan de jaarlijkse vaststelling van de prijzen, die meestal door de overheid werd begonnen met de wens van zo laag mogelijke prijzen en door de sector met de wens van zo hoog mogelijke prijzen. Daarbij werden berekeningen gepresenteerd van het totaal aan inkomen van de sector en het daarbij behorende bedrag aan *deficiency payments* zoals dat de voorgaande

jaren voorkwam. Wettelijk vastgelegde grenzen en onderlinge relaties moesten dienen om de discussie te disciplineren die ook hier uiteindelijk door een politieke afweging werd afgerond. Het is duidelijk dat zowel in Nederland als in Engeland economen bij de overheid en de landbouworganisaties in hoog aanzien stonden want zij konden de tegenpartij met nieuwe gegevens en redeneringen aardig op het verkeerde been zetten.

Bij de toetreding van het Verenigd Koninkrijk tot de EG maakte de Engelse regering er een apart punt van het Engelse jaarlijkse economische debat (*The Annual Review*) in de EG zou worden voortgezet. In de EG was daarvoor al een zekere grondslag gelegd door de filosofie dat de zogeheten moderne bedrijven met het heersende prijsniveau een redelijk inkomen zouden moeten kunnen behalen. Het begrip 'redelijk' was reeds bij het structuurbeleid vertaald in het inkomen van vergelijkbare beroepsgroepen (een notie die weer o.a. uit de Duitse wetgeving stamt), terwijl voor het moderne bedrijf kon worden teruggevallen op de inmiddels tot stand gekomen Europese landbouwstatistieken.

In feite ging het bij de jaarlijkse vaststelling van de landbouwprijzen in de EG niet om de absolute hoogte van deze prijzen; deze waren immers in de aanvang met grote politieke inspanning vastgesteld. Het ging om de veranderingen die nodig zouden zijn in verband met de te kiezen richting van het verdere beleid. Om daarvoor enige economische maat te verkrijgen werd de zogeheten *objectieve methode* ontwikkeld, schriële dochter van de Engelse *annual review* en de Nederlandse kostprijsberekeningen. Het woord objectief slaat er op dat van statistische gegevens gebruik wordt gemaakt en enkele elementaire economische mechanismen worden toegepast. Uitgangspunt was de vraag in hoeverre de landbouwprijzen vastgelegd in de EG-marktordeningen veranderd moeten worden om te voorkomen dat uit hoofde daarvan het inkomen van de landbouw achteruit gaat.

Ten tijde van de jarenlange grote inflatie welke de landen van de Europese Gemeenschap hebben gekend, was de uitkomst van objectieve methode positief. En het was de triomf van de economie dat de boerendemonstranten in de straten van Brussel met borden liepen waarop de uitkomst van de objectieve methode met één cijfer achter de komma nauwkeurig als eis voor prijsverhoging werd vermeld. In tijden van een geringe inflatie werden de kostenverhogingen uit dien hoofde enkele malen teniet gedaan door de verhoging van de produktiviteit in de landbouw en was derhalve de uitkomst nul of minder. De landbouworganisaties moesten voor het bepleiten van prijsverhogingen overschakelen op andere argumenten, maar konden hun eisen niet meer de vrije loop laten. Een economisch hoogstandje werd met de objectieve methode geleverd nadat het verschil in economische ontwikkeling de lidstaten monetair uiteendreef met de toepassing van devaluaties en revaluaties. De landbouwmarkt werd bijeengehouden door monetair compenserende bedragen waarvan de effecten op ingenieuze wijze in de objectieve methode werden verwerkt. Ik ben van mening dat de regeringen en de Europese Commissie te weinig waarde hebben gehecht aan deze objectieve methode. Zij gingen er te snel

vanuit dat de georganiseerde landbouw de uitkomst daarvan wel aan de laars zou lappen wanneer deze niet behoorlijk positief zou zijn. Omdat namelijk binnen dat georganiseerde bedrijfsleven niet iedereen belang heeft bij de stijging van alle prijzen was dat laatste zeker niet direct het geval, maar de autoriteiten hebben weinig gelegenheid gegeven om die stelling te kunnen bewijzen. In dit geval is de politieke werking die van de economie kan uitgaan verwaarloosd.

Het internationale kader

Een politieke factor die hier aandacht verdient, is de internationale handelspolitieke situatie. Zonder veel overdrijving mag worden gesteld dat deze internationale handelspolitieke situatie de koers van het Europese landbouwbeleid niet of nauwelijks reëel heeft beïnvloed. Bij de aanvang van het EG-landbouwbeleid is er de zogenaamde 'kippenoorlog' met de VS geweest. Van belang daarbij was dat Fullbright, de man van de beurzen en van hoogstaande beschouwingen over de wereldpolitiek, voorzitter van de buitenland-commissie van de Amerikaanse senaat, voor zijn herverkiezing mede afhankelijk was van kippenboeren die gewend waren op de Duitse markt te leveren. Deze exporteurs meenden dat het EG-beleid hen dat onmogelijk zou maken en er ontstond een hooglopend conflict met alles wat daarbij hoort. De EG kon op den duur zijn gang gaan en ook later, tijdens de zogenaamde Kennedy-ronde, heeft de EG nauwelijks meer hoeven doen dan het uit eigen belang reeds van plan was. Hetzelfde is het geval nu er over landbouw in de GATT wordt onderhandeld. Het bevriezen van het EG-prijsniveau vond plaats omdat de uitgaven voor het landbouwbeleid de pan uit rezen: maar in de GATT wordt uiteraard deze bevrozing voorgesteld als een belangrijke concessie aan de Amerikanen die immers al zolang bezwaren hebben tegen het hoge Europese prijsniveau. De andere landbouwexporterende landen hebben dat wel in de gaten, maar op dit punt kan de pot slechts de ketel verwijten dat hij zwart ziet.

Hervorming van het landbouwbeleid

De gestage toename van de produktiviteit in de landbouw, onafhankelijk van veranderingen in prijs en structuur, heeft een zelfstandige invloed op de omvang van de agrarische produktie. Dit is een gegeven dat, tijdens de periode dat het Europese landbouwbeleid bestaat, het aanbod van landbouwprodukten sterk heeft doen toenemen, waarbij de consumptieve vraag werd overtroffen. Het kan naar mijn mening niet ontkend worden dat er enig verband bestaat tussen het landbouwbeleid en de technische ontwikkeling waardoor de produktiviteit kon toenemen. Dat verband ligt niet op het niveau van de agrarische bedrijven. Het gebruik van de bestaande technische ontwikkelingen op de landbouwbedrijven gebeurt onafhankelijk van hetgeen het landbouwbeleid aan prijsgaranties aanbiedt. Het verband moet veeleer worden gezocht op het niveau van het onderzoek, zowel het fundamentele als het toegepaste onder-

zoek. Het onderzoek is geen fontein die los staat van de maatschappij en uit zichzelf produktieverhogende vindingen spuit. Het onderzoek is een voortbrengsel van de maatschappij en van de daarin ontwikkelde waarden. Er zijn belangrijke vertragende factoren zoals het onderwijs, de loopbaan en flexibiliteit (of beter, vaak het gebrek daaraan) van de onderzoekers. Maar een maatschappij die op groei is ingesteld en deze ook door een constant overheidsbeleid beloont, krijgt een onderzoek dat uiteindelijk ook op deze groei is ingesteld. Dit alles betekent dat er in de produktierichting van de landbouw veranderingen optreden maar dat het om een gecompliceerd en veel tijd kostend proces gaat. Dit zal steeds in het oog moeten worden gehouden als het gaat om de verdere toekomst van het Europese landbouwbeleid.

Jarenlang is er gesproken over de noodzaak het landbouwbeleid zoals dat in de periode-Mansholt is gevormd, te hervormen. Dat is in februari 1988 gebeurd. In een combinatie van maatregelen hebben de regeringsleiders de koers verlegd van expansie naar een beperking van produktie. Uiteraard is door deze draai aan het roer van de geweldige olietanker die het agro-complex is, deze niet onmiddellijk een andere kant op gegaan. Maar indien aan de gekozen lijn wordt vastgehouden, zal er door de landbouw een andere richting worden ingeslagen. De besluiten van februari 1988 zijn niet alleen voor de landbouw van grote betekenis. Zij zijn ook het startsein geweest voor een serieuze behandeling van het project 1992: de totstandkoming van de interne markt. Van ongeveer 1970 tot 1985 is er steeds de dreiging geweest dat de lidstaten weigerden meer bevoegdheden aan de Gemeenschap af te staan en het gevaar bestond dat zelfs gegeven bevoegdheden weer terug zouden worden genomen: een zogenaamde renationalisatie van het gemeenschappelijk beleid.

Er zijn van tijd tot tijd wel belangrijke initiatieven ontplooid om weer forse stappen vooruit te zetten. Zo'n initiatief was dat van bondskanselier Schmidt en president Giscard d'Estaing voor de vorming van een economisch-monetaire unie. Het was in de periode dat president Carter van de Verenigde Staten van het ene politieke probleem in het andere verzeilde, hetgeen de Bondsrepubliek ertoe bracht om de atlantische grondslag van haar buitenlands beleid te herwaarderen. Helmut Schmidt zocht daarom naar een versteviging van de economische basis dicht bij huis. En hij veranderde zijn gebruikelijke dèdain voor hetgeen in de EG plaatsvond (niemand van de regeringsleiders zou volgens hem met enig succes een lokale tramwegmaatschappij kunnen runnen) in een gezamenlijk initiatief met zijn Franse vriend, waarvan alle nationale monetaire autoriteiten met grote schrik kennis namen: meer eenheid op monetair gebied. De presidenten van de centrale banken en de ministers van financiën, de harde kern van de nationale soevereiniteit, wisten echter aan het EMS-initiatief zoveel te schaven en te buigen dat er uiteindelijk voor hen iets betrekkelijk ongevaarlijks overbleef. Het werd anders toen een aantal grote Europese industrieën hun mogelijkheden beperkt zag door de onbewegelijkheid van de EG. Zij besloten hun invloed aan te wenden voor een daadwerkelijke invulling van enkele principebesluiten waartoe de regeringen in een periode van communautaire malaise in een aanvulling op het EG-verdrag

besloten: het volledig vrij verkeer van goederen, diensten en personen in de Gemeenschap. Het succes daarvan was echter niet denkbaar wanneer de discussie over de landbouw onopgelost van Europese top tot Europese top werd voortgesleept. Hier ligt het grootste deel van de verklaringen voor het feit dat de top van februari 1988, onder Duitse leiding, tot een voor de landbouw radicaal besluit kwam.

Een goede en gegarandeerde voorziening van voedsel voor de bevolking is in tijden van oorlog en andere tegenslag een belangrijk motief voor een landbouwbeleid. Dat motief is in West-Europa al gedurende een lange periode naar de achtergrond gedrongen. Het is nog niet zoals in de Verenigde Staten waar men steeds de situatie heeft gekend waarbij voedselschaarste uitsluitend met persoonlijke armoede is verbonden. In West-Europa is nog steeds de herinnering aan de oorlogen en de tijd onmiddellijk daarna levendig en is ook de nabijheid van het oostelijk deel van Europa voelbaar. Maar toch, de voedselvoorziening is niet meer het hoofdmotief van de landbouwpolitiek. Het gaat veel meer om de sociale en economische positie van de landbouw. Bij nadere beschouwing is dat motief veelledig. Er is allereerst de aandacht voor het landbouwincome. Dat is overigens ook nogal algemeen gesteld want er is een grote spreiding van landbouwincomens, zowel naar sector als naar regio en naar sociale en economische omgeving waar de landbouw wordt beoefend — daaraan immers meet iemand af of zijn inkomen bevredigend is of niet. Elk Westeuropees land hecht waarde aan een redelijk inkomen voor zijn landbouw — de motieven die daarvoor bestaan zijn weer verschillend. Bij de beoordeling daarvan (ik zal dat hier niet doen) moet ook de positie van de agri-business niet worden vergeten. Deze bedrijfstak opereert meestal alleen op de achtergrond van het politieke toneel maar geen overheid zal de belangen daarvan vergeten. Een andere reden om naar de sociale en economische positie van de landbouw te kijken bij het motiveren van het voeren van landbouwbeleid, wordt gevormd door de functies die de landbouw voor het maatschappelijke bestel heeft. Het bevolken en verzorgen van het platteland is daarvan één van de belangrijkste. In februari 1988 besloot de EG onder meer tot een versterking van de structuurfondsen ten einde meer te doen voor deze doelstelling van het beleid. Drie jaar later kondigt commissaris MacSharry weer een nieuwe hervorming van het landbouwbeleid aan waarvoor de leefbaarheid van het platteland als een van de belangrijkste motieven wordt aangevoerd. Daarbij gaat hij ervan uit dat het hierbij voornamelijk gaat om kleine bedrijven. Een zeer sterke verlaging van de prijzen van de marktordeningssystemen en de invoering van inkomensvoetstukken voor deze kleine bedrijven, zou de financiële inspanning van de overheid richten op de zwakken en tegelijk de leefbaarheid van het platteland dienen.

MacSharry laat zien hoezeer de uitgangspunten van het beleid door politieke factoren worden bepaald. Dat was in de tijd van het plan-Mansholt ook het geval, maar de Mansholt-doelstelling van bedrijfsvergroting en het onder sociale begeleiding doen verdwijnen van kleine bedrijven, leek zich beter te verdragen met een economische benadering van de landbouw.

De Ier MacSharry en trouwens ook de Fransman Delors, president van de Europese Commissie, denken voornamelijk in termen van het behoud van de huidige boerenbevolking en de daarbij behorende stemmen. Het is zelfs niet ondenkbaar dat het tentoonspreiden van een vriendelijk beleid voor kleine boeren in achtergebleven gebieden voor deze politici belangrijker is dan de uitvoering ervan. Immers, de hoofdzorg van de EG-autoriteiten bestaat uit de wederom toenemende kosten van het landbouwbeleid en die nemen door de invoering van inkomenstoelagen toe.

Slot

In deze bijdrage zijn enkele voorbeelden gegeven van het verband tussen algemeen politieke factoren en het landbouwbeleid in de Europese Gemeenschap. Op haar beurt is de landbouweconomie weer nauw verbonden met het landbouwbeleid, zowel actief, deelnemend aan het landbouwpolitieke debat, als passief, aanvaardend wat door de autoriteiten wordt besloten. Een systematisch onderzoek naar het politieke proces van het landbouwbeleid zou ook voor de landbouweconomie verhelderend werken. Waar het de Europese Gemeenschap betreft, heeft de landbouweconomie zelf daarbij een niet onbelangrijke taak: veel besluiten hangen immers samen met economische belangen. Maar het gaat ook om andere dan economische factoren. Die factoren verklaren dat oplossingen op basis van economische overwegingen bij de bestuurlijke besluitvorming vaak de eindstreep niet halen, of bij de uitvoering niet het gewenste effect hebben. De landbouweconomie is daarom niet los te denken van een studie van de politieke objecten en processen die bepalend zijn voor het landbouwbeleid.

Literatuur

- Hoogh, J. de, 'Waarom eigenlijk landbouwpolitiek', in J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen, 1990.
- Noort, P.C. van den, 'Het vraagstuk van de optimale beleidskeuze voor de Europese landbouw', in *Economie en Landbouw, bundel opstellen aangeboden aan prof.dr. Th.L.M. Thurlings*. VUGA, Den Haag, 1983.
- Louwes, S.L., *Landbouwpolitiek: failliet van een 'monodisciplinaire' landbouweconomische benadering*. De Erven F. Bohn N.V. Haarlem, 1972.
- Veerman, C.P., *Over landbouweconomie en landbouwpolitiek* (inaugurele rede KUB). Tilburg, 1987.

De toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid

Gerrit Meester

Grote druk tot hervorming

Sinds het ontstaan van het gemeenschappelijk landbouwbeleid (GLB) in het begin van de jaren zestig is dit beleid voortdurend onderwerp van uitvoerige discussie geweest. Kernelement daarbij was de twijfel over het prijsbeleid als instrument van inkomensbeleid. In het Mansholt-Memorandum van 1968 (Commissie EG, 1968) wordt voorgesteld veel meer aandacht te besteden aan het structuurbeleid. In hetzelfde jaar pleit Van Riemsdijk (1968) voor een stelsel van directe inkomenssteun. Horring (1970) ondersteunt deze visie en pleit voor een prijsdaling met compenserende inkomenssteun die niet gekoppeld is aan de produktie. In latere jaren pleit ook De Veer (o.a. 1990) voor een dergelijke overgang. De Hoogh (o.a. 1986) daarentegen gelooft niet in het voldoende effectief zijn van het prijsinstrument als stuurmechanisme voor de markt en pleit vooral voor produktiebeheersing als instrument van landbouwbeleid. Direkte aanleiding tot de discussies over het GLB vormden steeds opnieuw de overschotten, de hoge budgetlasten en de dreigende conflicten met derde landen.

Anno 1991 blijkt de discussie te gaan over dezelfde elementen. De oorzaken zijn opnieuw de overschotten, de stijgende budgetlasten en de conflicten met derde landen. De kernvraag is opnieuw of men landbouwinkomensbeleid moet voeren door middel van markt- en prijsbeleid, dan wel door andere beleidsvormen.

De wetenschap dat al meer dan twintig jaar om dezelfde redenen en met dezelfde argumenten wordt gesproken over de toekomst van het GLB, maakt het moeilijk nieuwe elementen aan de discussie toe te voegen. Gemakkelijk zou de verzuchting geslaakt kunnen worden dat men nog wel twintig jaar verder kan praten zonder dat er wezenlijk iets gebeurt in het beleid.

Toch is wellicht nu de druk nog groter dan destijds om fundamentele veranderingen in het beleid aan te brengen. Daarvoor zijn verschillende redenen aan te voeren:

1. Destijds was de EG voor een groot aantal produkten netto importeur. De uitweg voor de overschottenproblematiek in bepaalde sectoren kon dan ook gezocht worden in overschakeling naar produkten waar nog een tekort van was. Zo schoof men in het prijsbeleid van melk naar rundvlees en van granen naar oliezaden en eiwitgewassen. Nu is de Gemeenschap voor vrijwel elk produkt meer dan zelfvoorzienend zodat overschakeling geen soelaas meer biedt.
2. Destijds was het EG-budget net als nu jaarlijks sterk stijgend. Echter in relatie tot het in de Europese landbouw verdiende inkomen waren de

uitgaven niet hoog: in 1970 bedroegen de netto uitgaven (EOGFL-Garantie minus opbrengsten heffingen) 1,75 miljard re, hetgeen overeenkomt met 5,3% van de totale bruto toegevoegde waarde, één van de inkomensindicatoren. Voorts werd ruim een derde deel van de Garantie-uitgaven gedekt door invoer- en produktieheffingen. In 1991 zijn de netto uitgaven ongeveer 29 mrd ecu, hetgeen overeenkomt met bijna 30% van de bruto toegevoegde waarde van de Europese landbouw. Voorts wordt minder dan 8% van de uitgaven gedekt door heffingen. De enorme stijging, vooral in relatie tot het verdiende inkomen, duidt erop dat de effectiviteit van het gevoerde beleid ten opzichte van het beoogde inkomensdoel zeer gering is geworden. Tevens wordt daarmee directe inkomenssteun in toenemende mate een betaalbare optie.

3. Destijds bestonden de conflicten met derde landen er vooral uit dat deze landen hun toegang tot de EG-markt verloren zagen gaan. Voor deze derde landen was dat een grote zorg, voor de EG niet. Nu bestaan de conflicten hoofdzakelijk uit gevechten met derde landen om het veroveren van exportmarkten. Ieder van deze gevechten maakt ook voor de Gemeenschap de lasten van het beleid nog groter dan ze al waren. Ook de Gemeenschap heeft derhalve belang gekregen bij het vermijden van conflicten met de andere exporterende landen in de wereld.

Naast de zojuist genoemde redenen zijn in de discussie van de afgelopen jaren ook nog enkele andere elementen een rol gaan spelen:

De interne cohesie in de Gemeenschap

De wil om tot één interne markt te komen, en in het bijzonder om een economische en monetaire unie tot stand te brengen, brengt de noodzaak met zich mee van overheveling van grote sommen gelds van het noorden naar het zuiden van de Gemeenschap. In het landbouwprijsbeleid is ook sprake van dergelijke overhevelingen; echter niet in de richting die in het kader van de cohesie gewenst wordt. Het prijssysteem was mede bedoeld om dergelijke overhevelingen tot stand te brengen van de industriestaat Duitsland naar de landbouwstaten Frankrijk en Nederland, en in het bijzonder om voor een beter evenwicht op de Franse betalingsbalans te zorgen. Wil men echter de Spaanse, Griekse of Portugese betalingsbalans verbeteren dan zijn andere vormen van landbouwbeleid daarvoor meer geschikt dan prijsbeleid. Hetzelfde was overigens eerder het geval met het Verenigd Koninkrijk. Premier Thatcher wilde haar geld terug en kreeg dat gedeeltelijk via de schapenmarktordening: ongeveer een vierde deel van de uitgaven in deze sector gaat naar het Verenigd Koninkrijk.

Het vooruitzicht van nieuwe associaties of toetredingen

Tot nu toe ging de uitbreiding van de EG meestal gepaard met extra afzetmogelijkheden. De zelfvoorzieningsgraad van de toetredende landen was in het algemeen lager dan van de 'oude' Gemeenschap. Daardoor kon even op adem

gekomen worden van de alsmaar oplopende overschottenproblemen. Dit vooruitzicht is er evenwel niet meer. Nieuwe associaties of toetredingen in de naaste toekomst zullen steeds landen betreffen die zelf nu al geconfronteerd worden met overschotten (EFTA-landen) of juist voor de overschotprodukten dermate grote potenties hebben dat er geen extra afzetmogelijkheden voor de huidige EG zijn (Centraal- en Oost-Europa). Desalniettemin is de kans groot dat de EG nieuwe toetredingen of associaties politiek zal moeten aanvaarden.

De zorg voor het milieu

Voorals in de jaren tachtig is grote zorg ontstaan over de nog steeds toenemende intensiteit van de landbouwproductie. Doordat prijsbeleid per definitie van invloed is op prijsverhoudingen, ook tussen outputs en inputs, wordt dit beleid mede gezien als veroorzaker van de milieuproblematiek. Steeds belangrijker wordt dan ook de vraag of er geen instrumenten voor handen zijn die minder ongunstige milieu-effecten hebben.

Prijsbeleid als instrument voor het geven van economische impulsen aan achtergebleven gebieden

Ook in de meest rurale gebieden van de Gemeenschap is de agrarische beroepsbevolking in procenten van de totale beroepsbevolking, en meer in het algemeen de agrarische economische activiteit in relatie tot de totale economische activiteit, sterk verminderd. Eén van de gevolgen is dat een vraagimpuls via het prijsbeleid van steeds geringere betekenis wordt voor de totale economie van het betreffende gebied. Wil men een dergelijke impuls blijven geven dan staan verschillende opties open. Een optie is in de betreffende regio's een grotere prijsimpuls te geven dan elders door regionale differentiaties toe te passen. Een andere optie is het hanteren van meer toegesneden vormen van inkomensondersteuning, zoals bijvoorbeeld de bergboerenregeling. Nog een andere optie is het EG-budget niet te besteden aan landbouwprijspolitiek maar aan de structuurfondsen.

De terugtrekkende overheid

Het GLB is ontstaan in een periode waarin de samenleving in toenemende mate overheidsingrijpen verwachtte en accepteerde, ook in de economie. In het bijzonder gold dat voor sectoren die kampten met economische moeilijkheden. Vooral in de jaren tachtig is men daarvan sterk teruggekomen. Daarnaast is er het recente bankroet en daarmee de afschaffing van de centraal geleide economische stelsels in Midden- en Oost-Europa. De vraag is of in de toekomst de samenleving vergaande ingrepen in de economie van de landbouw nog wel blijft accepteren. Dit klemmt des te meer nu binnen en buiten de sector steeds meer belangstelling ontstaat voor de moeilijke uitvoerbaarheid en fraudegevoeligheid van veel regelingen. Er komt een moment waarop uitvoerende diensten buiten het landbouwcircuit als de douane, of vervolgende instanties als het openbaar ministerie ervoor passen nog langer de alsmaar ingewikkelder wordende regelgeving uit te voeren. Ook het gemotiveerd

houden van diensten binnen de landbouwsfeer gaat steeds meer problemen opleveren.

De voorstellen van de Europese Commissie anno 1991

Tegen de achtergrond van de hierboven besproken elementen is in 1991 opnieuw een fundamentele discussie over het gemeenschappelijk landbouwbeleid ontstaan. De directe aanleidingen zijn de mislukking van de slotconferentie van de GATT-Uruguayronde in 1990 (en de wens de onderhandelingen toch weer op gang te krijgen) en de hernieuwde overschotten- en budgetproblemen. Daarnaast speelt mee dat uiterlijk in 1992 een besluit genomen moet worden over de voortzetting van het stabilisatorenbeleid vanaf het prijzenjaar 1992/93 en over de financiering van de EG vanaf 1993. Over beide elementen waren tijdens de Europese Raad in februari 1988 besluiten genomen voor een periode van vier jaar.

De hernieuwde discussie in 1991 werd op 1 februari geopend met een zogenaamde 'Reflections'-papier van de Europese Commissie (Commissie EG, 1991a). Daarin kwam als centrale gedachte naar voren een substantiële overgang van prijsbeleid naar meer directe vormen van inkomenssteun. De inkomenssteun zou aan beperkingen onderhevig zijn: voor kleine bedrijven en achtergebleven gebieden meer dan voor grote bedrijven en welvarende gebieden; met daarnaast vaak als voorwaarde dat de produktie geëxtensiveerd zou worden en/of de grond braakgelegd. Welke grenzen en bedragen daarbij gehanteerd zouden worden, werd niet vermeld in het officiële document, maar wel in een uitgelekt niet officieel gepubliceerd onderliggend papier.

Meer concrete voorstellen zijn door de Commissie gepubliceerd in juli 1991 (Commissie EG, 1991b). Deze voorstellen weken in essentie niet af van wat eerder bekend gemaakt werd of uitlekte. Wel gaat de Commissie in haar uiteindelijke voorstellen veel minder ver dan in haar 'reflecties'. Aannemelijk is dat ten tijde van het verschijnen van deze bundel de discussie over de Commissievoorstellen nog in volle gang is. Ongetwijfeld zal het Nederlands voorzitterschap zijn uiterste best doen om nog in 1991 de hoofdlijnen van het toekomstige beleid vast te leggen, maar of dat lukt is onzeker. Vooral vanwege GATT-onderhandelingen, de hernieuwde overschottenproblematiek en voortzetting van het stabilisatorenbeleid is besluitvorming wel dringend gewenst. Dat neemt niet weg dat ongetwijfeld ook na 1991 nog jarenlang veel gediscussieerd zal worden over het in de toekomst te voeren GLB. Wijzigingen in het beleid gaan nu eenmaal in zeer kleine stappen en vergen een lange voorbereidingsperiode met veel discussieronden. Ministers van Landbouw en niet het minst ook de landbouworganisaties kunnen maar zeer moeilijk wennen aan de gedachte dat de Gemeenschap voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening (Meester en Strijker, 1985) noodzakelijkerwijze een ander landbouwbeleid moet voeren dan in een importsituatie.

Het tot nu toe gevoerde beleid

Het beleid tot nu toe is in sterke mate een prijsbeleid. Zeker tegen de achtergrond van het totstandbrengen van de gemeenschappelijke markt was dat logisch. Artikel 38 van het Verdrag van Rome schrijft voor dat de gemeenschappelijke markt mede de landbouw en de handel in landbouwprodukten omvat. Om deze doelstelling te bereiken was het noodzakelijk een gemeenschappelijk landbouwbeleid te ontwikkelen. Eerste vereiste voor een gemeenschappelijke markt is dat de prijzen overal gelijk zijn. Logischerwijze kreeg dan ook de prijspolitiek de hoogste prioriteit in het te voeren beleid. Omdat de Gemeenschap netto importeur was kon die prijspolitiek gemakkelijk gecombineerd worden met inkomenspolitiek. Een hoge effectieve bescherming aan de buitengrenzen bij invoer van produkten was in principe voldoende voor deze beleidscombinatie.

Toen dit instrumentarium ten gevolge van de verandering van importeur naar exporteur steeds meer werd aangetast, was de Gemeenschap gedwongen naar nieuwe instrumenten te zoeken. De eerste reactie was een accentverschuiving in het prijsbeleid naar produkten waarvan nog een relatief tekort bestond. Zo werd in de eerste helft van de jaren zeventig de rundvleesproduktie aantrekkelijker gemaakt ten opzichte van melk en gebeurde later hetzelfde met oliezaden en eiwitgewassen ten opzichte van granen. Het gevolg was dat ook van deze produkten binnen de kortste keren de zelfvoorziening steeg, interventievoorraden ontstonden en/of de budgetlasten de pan uit rezen.

De volgende stappen waren prijsdruk, de introductie van financiële medeverantwoordelijkheid en waar mogelijk kwantitatieve productiebeheersing. Tot het midden van de jaren tachtig werd de prijsdruk in het algemeen gerealiseerd door bij sterke inflatie in bepaalde perioden de prijzen nominaal onveranderd te laten. Meestal echter was dit beleid maar een beperkt aantal jaren vol te houden en volgde bij een tijdelijk iets gunstiger wereldmarktprijs na een prijsbevrozing een reactie met aanzienlijke nominale prijsverhogingen die het effect van de vroegere bevrozing ongedaan maakten (bijvoorbeeld 1975, 1981—1983). Door de sterk teruggelopen inflatie kon vanaf het midden van de jaren tachtig de techniek van nominale prijsbevrozing niet langer volgehouden worden. Er werd dan ook overgeschakeld naar een beleid met aanscherping van kwaliteits- en interventie-eisen waardoor de marktprijs onder druk kwam zonder dat formeel tot daling van institutionele prijzen besloten hoefde te worden. Pas met het stabilisatorenbesluit in 1988 is een mechanisme geaccepteerd van automatische nominale prijsdalingen bij overschrijding van bepaalde produktiedrempels, dat met name bij granen ook een nominale daling van institutionele prijzen inhield. Financiële medeverantwoordelijkheid werd in 1977 geïntroduceerd voor melk en in 1986 voor granen. Het suikerstelsel kende al vanaf het begin een zekere financiële medeverantwoordelijkheid; in 1985 werd deze sector zelfs geheel zelffinancierend. Ook kwantitatieve productiebeheersing vond als eerste toepassing in de suikersector: reeds in 1968 bij het begin van de marktordening werd een quotastelsel ingevoerd. Voor melk vond

de introductie van een quotastelsel plaats in 1984 nadat eerder was gepoogd via een vrijwillige slacht- en omschakelingsregeling (SLOM) de productie te beperken. Voor akkerbouwprodukten tenslotte geldt vanaf 1988 een vrijwillige braakleggingsregeling.

Bij het zoeken naar aanvullende of nieuwe instrumenten is tot voor kort nooit de fundamentele keuze gemaakt de inkomenspolitiek los te koppelen van de prijspolitiek. Voor zover er al elementen van directe inkomenssteun werden geïntroduceerd, hadden deze een aanvullend karakter. Zo was het in verband met GATT-bindingen voor sommige produkten onmogelijk een traditioneel prijs- en inkomensbeleid te hanteren gebaseerd op bescherming aan de buitengrenzen van de Gemeenschap. Als uitwijkmogelijkheid werd gekozen voor prijs- of verwerkingstoelagen (oliezaden, eiwitgewassen, schapevlees, caseïne, zetmeelprodukten). Daarnaast werd voor berg- en probleemgebieden gekozen voor aanvullende toeslagstelsels op de prijssteun, een vorm die in recente jaren vooral bij rundvlees meer algemene ingang vond in de vorm van premies per dier, om de scherpe kantjes van interventieprijsdalingen af te zwakken. Ten slotte werd als één van de flankerende maatregelen bij het stabilisatorenbesluit van 1988 een regeling overeen gekomen, die de lidstaten de mogelijkheid biedt landbouwers, die door de aanpassing van het markt- en prijsbeleid in de moeilijkheden komen, tijdelijke en degressieve directe inkomenssteun te geven.

De voorstellen voor de plantaardige sectoren

In het 'Reflections'-papier van februari 1991, en in de mededeling van juli 1991 over 'De ontwikkeling en toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid' stelt de Europese Commissie voor het eerst de fundamentele keuze van loskoppeling van prijspolitiek en inkomenspolitiek wel uitdrukkelijk aan de orde. Dat geldt in het bijzonder voor de plantaardige sectoren. Voor de dierlijke sectoren is nog steeds sprake van doorborduren op het bestaande instrumentarium (prijssteun, kwantitatieve productiebeheersing en aanvullende inkomstenstoelagen).

De Commissie heeft diverse argumenten voor het maken van deze keuze in de plantaardige sectoren. Ten eerste is een aanzienlijke verandering in de prijsverhouding tussen eindprodukten (granen, olie�aden, eiwitgewassen) en produktiemiddelen (kunstmest en gewasbeschermingsmiddelen) gewenst. Dit kan leiden tot minder intensieve produktie, met alle voordelen van dien voor het natuurlijk milieu. Ten tweede bevordert de veel lagere prijs het gebruik van granen in veevoer, en ook voor andere doeleinden. Ten derde dalen door de graanprijsverlaging de voerkosten waardoor zonder inkomensverlies voor de veehouders de prijzen van dierlijke produkten kunnen dalen. Dit maakt het weer mogelijk de dierlijke produkten beter af te zetten en de budgetlasten te verlagen. Ten slotte moet voor olie�aden vanwege het zogenaamde GATT-sojapanel in ieder geval het systeem veranderen en kunnen bij gelijktijdige

omschakeling op het nieuwe systeem de bestaande discrepanties in het beleid tussen granen, oliezaden en eiwitgewassen worden verminderd.

De argumenten van de Commissie zijn steekhoudend. Voor een betere beheersing van het aanbod en een bijdrage tot milieuvriendelijker produktiemethoden is een krappere prijsverhouding tussen outputs en inputs zonder meer noodzakelijk. Tevens draagt de prijsdaling bij tot afzetbevordering. Vanwege de spilfunctie van granen in de prijs van veevoer en daarmee in de kostprijs van dierlijke produkten, leidt ook in de dierlijke sector prijsdaling van granen tot vermindering van diverse problemen. Ten slotte is er momenteel een grote discrepantie tussen de stabilisator van granen enerzijds, en die van oliezaden en eiwitgewassen anderzijds die opgelost dient te worden.

Kernvraag is natuurlijk of Raad en Parlement de Commissie willen volgen in de voorgestelde fundamentele beleidsverandering. Accepteert men dat de landbouw niet meer ondersteund wordt via verhoogde verbruikersprijzen, maar via de schatkist? Accepteert men de hogere budgetlasten en de administratieve lasten die deze verandering met zich brengt?

Naast deze kernvragen zijn er diverse bijkomende vragen. De belangrijkste is of de Commissie in haar voorstel voldoende ver gaat. De beoogde doelen zijn slechts realiseerbaar als de stap van prijspolitiek naar inkomenspolitiek volledig wordt gemaakt. Dat betekent dat in principe het prijspeil geheel wordt aangepast aan het wereldmarktniveau, en bovendien de regeling voor alle relevante produkten geldt. Aan deze voorwaarden is waarschijnlijk niet voldaan. De beoogde prijs van 100 ecu per ton voor granen ligt vermoedelijk boven de wereldmarkt-evenwichtsprijs. Voorts beperkt het stelsel zich tot granen, oliezaden en eiwitten, en is bijvoorbeeld suiker ervan uitgesloten. Ten slotte blijft er mogelijk met het Commissie-voorstel een discrepantie tussen granen, oliezaden en eiwitgewassen onderling bestaan.

Aannemelijk is dat het eindresultaat van de discussies ergens het midden zal houden tussen de Commissievoorstellen en het huidige beleid. Dat zou dan in de praktijk neerkomen op een combinatie van het bestaande prijsbeleid met medeverantwoordelijkheidsheffingen en areaaltoeslagen. Via de medeverantwoordelijkheidsheffing wordt de prijs voor de producent verlaagd en komen extra middelen voor het EG-budget beschikbaar. Tevens kan van de heffing vrijstelling verleend worden als men een deel van het areaal braaklegt. Een verdere prijsdaling wordt bereikt door in mindere mate dan de Commissie voorstelt areaaltoeslagen te geven, dit eveneens onder de conditie dat een deel van het areaal wordt braakgelegd.

Deze combinatie van beleidsinstrumenten vermijdt het door velen gevoelde bezwaar van de principiële overgang naar een uit de schatkist te betalen inkomenspolitiek en kost de schatkist minder geld. Daar staat dan wel tegenover dat van de beoogde afzetbevordering niets terecht komt, en evenmin geprofiteerd kan worden van de spilfunctie van granen op de (kost)prijs van dierlijke produkten. Daardoor blijft de Gemeenschap meer dan onder het alternatief van hectaretoeslagen geconfronteerd met overschotten (en in de

dierlijke sector extra budgetlasten). Eén van de gevolgen zal zijn dat diverse EG-lidstaten met nog meer kracht dan tot nu toe zullen streven naar 'rebalancing' van de bescherming van de buitengrenzen van de Gemeenschap om aldus de invoer van graanvervangers aan banden te leggen. Ten slotte zal vanwege de uitspraak in het GATT-sojapanel voor oliezaden en eiwitgewassen vermoedelijk wel volledig worden overgeschakeld van de huidige verwerkingstoelagen op hectaresteen, waardoor de discrepantie met het instrumentarium voor granen groter wordt.

De voorstellen voor de dierlijke sectoren

Voor de dierlijke sectoren blijft ook in de voorstellen van de Commissie het bestaande prijsbeleid vrijwel geheel in tact. Bij melk is sprake van prijsverlaging (in het bijzonder van melkvet) en quotakorting, bij rundvlees van prijsverlaging en bij schapevlees van de introductie van een quotastelsel in het bestaande prijsbeleid. In alle gevallen worden herverdelende elementen ten gunste van kleinere en meer extensief producerende bedrijven voorgesteld. Het betreft herverdeling van melkquota ten gunste van bedrijven kleiner dan 200.000 kg melk, aftopping van premies per dier tot een maximum aantal per bedrijf voor runderen en schapen en ten slotte de eis dat men alleen voor bepaalde premies in aanmerking komt onder de voorwaarde dat de veedichtheid per hectare voedergewassen onder een bepaald niveau blijft.

Consequent zou zijn geweest als ook hier de Commissie principieel voor een toeslagstelsel had gekozen. In principe zou dit net als in de plantaardige sectoren in de vorm van een hectaretoeslag moeten zijn. Denkbaar zou echter ook zijn de toeslag toe te kennen op basis van grootvee-eenheden, waarbij ook in dat geval een maximum gesteld zou kunnen worden aan het aantal grootvee-eenheden per hectare. Door in de minder vruchtbare gebieden met een lager aantal grootvee-eenheden per hectare te werken dan in de vruchtbare gebieden, zou de parallel met de plantaardige sector volledig zijn. Daar immers stelt de Commissie hectaretoelagen voor die gedifferentieerd worden op basis van regionaal gemiddelde opbrengsten per hectare.

Vooralsnog is het echter niet zover. De Commissie stelt, zoals al is aangegeven, in de dierlijke sector geen principiële overgang van prijsbeleid naar inkomensbeleid voor. En ze zal dat in de toekomst ook niet doen, gegeven de weerstand die er nu al is bij beroepsorganisaties en landbouwministers tegen een dergelijke principiële overgang in de plantaardige sector. Bovendien zijn er in de dierlijke sector niet dezelfde fundamentele redenen als in de plantaardige sector om aan zo'n overgang te denken: er is geen substitutenprobleem en er is geen sojapanel-uitspraak. Aannemelijk is dan ook dat in de dierlijke sector meer nog dan in de plantaardige sector de komende jaren voortgeboord wordt op het bestaande beleid.

Voor melk houdt dat de handhaving van het quotastelsel in, met daarbinnen de vraag hoe groot de quotakorting moet zijn, welke prijs binnen het quotum

moet worden gehanteerd en in welke mate de quota herverdeeld moeten worden ten gunste van prioritaire producenten. Een punt van discussie bij de melkquota kan voorts in de naaste toekomst worden, in hoeverre de EG strikter dan tot nu toe gaat toezien op de handhaving van de regel van grondgebondenheid van de quota, om daarmee de handel in quota te beperken. Een en ander zou de huidige voor de bedrijfsontwikkeling zeer noodzakelijke vrijheid op dit gebied in Nederland kunnen beperken.

Voor schapevlees lijkt het Commissievoorstel tot beperking van het recht op ooipremies tot het aantal dieren waarvoor in het verleden ook premie werd gekregen, een goede kans te maken. Aan de huidige ongebreidelde groei van de uitgaven moet een eind komen. Beperking van de uitgaven door verlaging van de basisprijs, en daarmee van de ooi premie, bijvoorbeeld via het stabilisatorenmechanisme, roept vooral in Frankrijk grote weerstand op omdat in dit land als enige in de EG de schapestapel al jaren fors daalt. Een contingentering van de ooi premie gebaseerd op het aantal aanvragen in 1990 maakt een daling van de basisprijs minder urgent en legt dan ook de last van de productiegroei niet bij Frankrijk, maar bij lidstaten als Ierland, Spanje, het Verenigd Koninkrijk en zeker ook Nederland, Duitsland en Denemarken waar de schapestapel en het aantal aanvragen voor ooi premie al jaren snel groeien. Een bijkomend element kan zijn dat een aan de eigen producenten opgelegde beperking in de uitkering van ooi premies door de EG als argument wordt gebruikt om aanvragen tot een grotere markttoegang door derde landen tegen te gaan. Vooral Polen en Hongarije vragen voor schapevlees en rundvlees grotere markttoegang tot de EG.

De grootste zorgsector bij dierlijke produkten is al enkele jaren de rundvleesmarktordening. Het aanbod groeit, Centraal-Europa vraagt markttoegang, de melkquotering leidt tot capaciteitsverschuiving vooral naar rundvlees en de vraag loopt om diverse redenen — vermoedelijk structureel — terug. De aanzienlijke dalingen van de interventieprijs, het steeds meer afschermen van de Europese markten voor rundvlees uit derde landen en geforceerde uitvoer naar derde-landen-markten, hebben niet kunnen verhinderen dat steeds grotere interventievoorraden zijn ontstaan en de budgetlasten alsmaar stijgen. Uitzicht op een oplossing is er niet, of het moest zijn dat de voorgestelde slachtpremie op jonge kalveren de beschikbaarheid van uitgangsmateriaal vermindert. Verdere interventieprijsdaling zet de markt zo onder druk dat vooral in landen als België, Frankrijk en Ierland al meer dan een jaar grote onrust bestaat. Misschien is een uitweg het aantal voor interventie in aanmerking komende categorieën te beperken en de premie die de prijsverlaging poogt te compenseren net als bij schapevlees alleen uit te betalen over maximaal hetzelfde aantal dieren als in een referentiejaar in het verleden. Een meer fundamentele optie is de eerder besproken loskoppeling van prijsbeleid en inkomensbeleid via een steunregeling gebaseerd op een bepaalde veedichtheid per hectare. Daarvoor is echter, zoals eerder in deze paragraaf is aangegeven, de tijd nog lang niet rijp.

Vermoedelijke uitkomst van de discussies

Het geheel overziend is te verwachten dat ook de komende jaren het gemeenschappelijk landbouwbeleid gevoerd blijft worden met het bestaande prijsinstrumentarium, aangevuld met verplicht opgelegde of vrijwillige vormen van kwantitatieve productiebeheersing en aanvullende inkomens toeslagen. Van een fundamentele scheiding van prijsbeleid en inkomensbeleid zal nog geen sprake zijn. Het gevolg is wel dat deze beleidskeuze vooral bij granen en rundvlees zal leiden tot een verdere verslechtering van de nu al zeer moeilijke marktsituatie. Bij rundvlees is daaraan in de vorige paragraaf al aandacht besteed: een voortdurende produktiegroei bij stagnerende of zelfs teruglopende vraag veroorzaakt enorme interventievoorraden, handelsproblemen en budgetlasten. Bij granen is feitelijk hetzelfde aan de hand. Ook hier is sprake van een stijgend aanbod, in dit geval vooral door een blijvend toenemende produktie per hectare, bij stagnerende of zelfs dalende vraag. De alsmaar stijgende overschotten moeten opgenomen worden in interventie en uiteindelijk geëxporteerd. Een en ander leidt tot grote budgetlasten en verder toenemende internationale spanningen. Ondenkbaar is dat onder handhaving van het bestaande prijsbeleid een vrijwillige of zelfs verplichte braakregeling deze problemen kan oplossen. Voor compensatie van een jaarlijkse groei van het graanoverschot met 2 à 2,5% zou bij een 'slippage'-effect van 30% cumulatief ieder jaar 3 à 3,5% van het Europese graanareaal moeten worden braakgelegd. In tien jaar tijd is dat eenderde van het areaal. Dat is politiek en sociaal onhaalbaar.

Een bijzonder vraagstuk blijft hoe de Gemeenschap een eventuele overeenkomst in GATT-verband tot verruiming van markttoegang en van vermindering van interne steun en exportrestituties moet nakomen. Eens te meer lijkt dat in sterk in volume groeiende sectoren als granen en rundvlees grote problemen te geven, vooral bij exportrestituties. De potentiële groei van het exportvolume is zodanig, dat alleen met daling van het restitutiebedrag per eenheid produkt nooit aan een afspraak tot substantiële vermindering van de uitgaven voor restitutie kan worden voldaan. Ook een meer effectieve vorm van kwantitatieve productiebeheersing blijft noodzakelijk. Een omschakeling van prijsbeleid op inkomensbeleid via hectaretoeslagen, zoals voorgesteld door de Commissie, helpt in dit verband overigens evenmin. Tenzij de hectaretoeslagen gerekend mogen worden tot de zogenaamde 'green box', dat wil zeggen tot de vormen van steun waarvoor geen afbraakverplichting geldt. Hierover zal pas zekerheid zijn op het moment dat een overeenkomst in GATT-verband wordt bereikt.

Gemakkelijker te effectueren zijn mogelijke afspraken in GATT-verband voor sectoren die nu al effectieve vormen van productiebeheersing kennen en waarvan het exportvolume niet meer groeit. Dit geldt in het bijzonder voor melk, waarvan afgezien van incidentele bijzondere afzetprogramma's naar de Sovjet-Unie, het exportvolume sinds het begin van de jaren tachtig constant tussen de 12 en 14 miljoen ton melkequivalent ligt bij een wereldmarktaandeel van de EG van ongeveer 50%. Onder die omstandigheden kan bij volledige handhaving van het exportvolume en enige matiging van de restituties per

eenheid produkt al vrij snel worden voldaan aan een overeenkomst inzake vermindering van exportsteun. Matiging van restituties per eenheid produkt bij het zeer hoge aandeel van de EG op de wereldmarkt leidt vermoedelijk tot verhoging van wereldmarktprijzen zonder dat wie dan ook zich wezenlijk bezorgd hoeft te maken over het eigen exportvolume. Medio juli 1991 was de EG-exportrestitutie voor boter 62% en voor magere melkpoeder 40% van de respectievelijke interventieprijs. Gemiddeld per melkequivalent dus 50%, hetgeen alleen maar leidt tot ongewenste prijsdruk op de wereldmarkt zonder voordeel voor de EG of een andere exporteur. Een vereiste voor een matigingsbeleid inzake exportrestituties is natuurlijk wel dat de EG de eigen produktie in toom houdt, opdat interne interventievoorraden geen prijsdrukken de werking uitoefenen op de wereldmarkt.

Conclusies

Concluderend kan men stellen dat, meer nog dan in het verleden, het gemeenschappelijk landbouwbeleid aan een grondige hervorming toe is. De Commissievoorstellen van juli 1991 leveren hiertoe voor de plantaardige produkten een fundamentele aanzet door prijs- en inkomenspolitiek van elkaar los te koppelen. De Commissie trekt evenwel deze lijn niet door tot alle plantaardige sectoren, en ook niet tot de dierlijke sectoren. Hoewel zonder principiële loskoppeling van prijsbeleid en inkomensbeleid er vooral voor granen en rundvlees geen fundamentele oplossing voor de problemen te vinden is, mag aangenomen worden dat de Europese ministers van Landbouw zullen kiezen voor een mengvorm van het huidige beleid aangevuld met directe inkomenssteun.

Een meer effectieve vorm van braaklegging, zoals ook opgenomen in de Commissievoorstellen, kan wel op korte termijn enige verlichting van de overschottenproblematiek geven, maar biedt op lange termijn geen reële uitweg. Na enkele jaren zou een areaal braak gelegd moeten worden van een omvang die politiek en sociaal niet aanvaard wordt.

Literatuur

Commissie EG, *Memorandum inzake de hervorming van de landbouw in de Europese Economische Gemeenschap*, COM (68) 100, Brussel, 1968.

Commissie EG, *Ontwikkeling en toekomst van het GLB — Discussiedocument van de Commissie*, COM (91) 100 def, Brussel, 1991^a.

Commissie EG, *Ontwikkeling en toekomst van het gemeenschappelijk landbouwbeleid*, COM(91), 258 def, Brussel, 1991^b.

Hoogh, J. de, 'Het Groenboek 1985 legt Brusselse illusies bloot', *Spil*, Nr. 47-48, 1986, pp. 179—183.

Horring, J., 'Het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de smeltkroes', *Preadvies van Vereniging voor de Staathuishoudkunde*, Martinus Nijhoff, Den Haag, 1970.

- Meester G. en D. Strijker, *Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening*, Voorstudie WRR no. 46, Staatsuitgeverij, Den Haag, 1985.
- Riemsdijk J.F. van, 'De landbouw conserveren of vernieuwen?', *Economisch-Statistische Berichten*, 19 juni 1968.
- Veer, J. de, 'De toekomst van het EG-landbouwbeleid', *PHLO-cursus 'EG-landbouwpolitiek'*, Wageningen, 1991.

Landbouwliberalisatie, ontwikkelingslanden en GATT

Arie Kuyvenhoven en Ad Koekkoek

Inleiding

Ontwikkeling en terugdringing van armoede in landen van de Derde Wereld worden in sterke mate door interne factoren bepaald. Effectief overheidsbeleid (*getting policies right*) speelt daarbij een belangrijke rol. Zo heeft het in het verleden gevoerde landbouwbeleid in veel ontwikkelingslanden een negatieve uitwerking gehad op de groei van de landbouwproductie en daarmee op de rurale ontwikkelingsmogelijkheden (World Bank, 1986; Kuyvenhoven, 1989). Instrumenten die hiertoe mede hebben bijgedragen zijn overwaardering van de wisselkoers, negatieve agrarische en positieve industriële protectie, speciaal voor de landbouw ongunstige fiscale maatregelen en andere versturende marktinterventies (overheidsmarketing, weinig gerichte subsidies). Deze zijn in belangrijke mate oorzaak geweest van tegenvallende resultaten bij werkgelegenheidscreatie, armoedebestrijding of uitvoerbevordering, zowel nationaal als voor de landbouw.

Naast interne aanbodsflexibiliteit hangt de positie van ontwikkelingslanden op de wereldmarkt van een aantal externe factoren af. Onder de noemer van protectionisme kunnen in de beleidssfeer de volgende belemmeringen die ontwikkelingslanden ondervinden bij hun uitvoer naar de wereldmarkt worden samengevat (World Bank, 1990).

- *Landbouwhandelsbeleid*. Langdurige bescherming en steun voor de agrarische sector in de geïndustrialiseerde landen heeft geleid tot overproductie, sterk toegenomen zelfvoorziening, ruilvoetverslechtering en toenemende instabiliteit op de wereldmarkt voor agrarische producten, en schade aan efficiënte producenten in landen zonder bescherming. (Als interessant bijproduct is de Engelse taal verrijkt met uitdrukkingen als *crazy agricultural policy* (CAP) voor het EG-landbouwbeleid, en *gattastrophie* voor het resultaat van de Uruguayronde).
- *Non-tarifaire belemmeringen* (NTB's). Kwantitatieve invoerbeperkingen door OESO-landen op de agrarische uitvoer van bijvoorbeeld suiker, vlees, melkproducten, verwerkt fruit, plantaardige oliën en vetten, en rijst. Voor industrieproducten zijn de na doorgaans harde onderhandelingen bereikte *voluntary export restraints* (VER's) snel in betekenis toegenomen.
- *Tariefescalatie*. Met de graad van bewerking oplopende tarieven geven een effectieve bescherming aan grondstoffen- en landbouwverwerkende industrieën in OESO-landen en verstoren de comparatieve voordelen die lage-inkomenslanden bij arbeidsintensieve verwerking kunnen hebben.
- *Multi-vezelakkoord*. Systeem van bilateraal onderhandelde quota's om de snelle uitvoergroei van textiel en kleding uit lage-lonenlanden te beperken.

Tegenover deze nadelen staan een aantal speciale overeenkomsten zoals het Algemeen Preferentieel Systeem (APS) en de preferenties die de EG biedt aan de 66 ACS-landen. Vanwege quotabeperkingen en strakke herkomstregels is het effect van deze overeenkomsten beperkt en valt voor het APS in hoofdzaak toe aan een klein aantal midden-inkomenslanden (NAR, 1987; World Bank, 1990, hfdst. 8).

Gezien de nadelen die ontwikkelingslanden thans van handelsbeperkende maatregelen ondervinden, worden van vrijmaking van deze handel door de geïndustrialiseerde landen aanmerkelijke voordelen verwacht. Studies die hiernaar verricht zijn laten overigens zien dat de effecten van liberalisatie sterk van land tot land zullen verschillen, en dat in veel gevallen de voordelen alleen op langere termijn gerealiseerd kunnen worden. Zo zal verlies van bestaande handelspreferenties voor sommige landen een rechtstreeks nadeel betekenen. Op termijn echter zullen bij herstel van normale concurrentieverhoudingen op de wereldmarkt voor agrarische produkten efficiënte producenten (waaronder veel ontwikkelingslanden) hun comparatieve voordelen metterdaad kunnen realiseren.

Getting policies right ten behoeve van nationale en internationale landbouwontwikkeling staat onmiskenbaar centraal in het werk van Jerrie de Hoogh. Voorzover deze uitspraak tevens *getting prices right* impliceert, staat dit bij hem altijd garant voor een levendige discussie. In zijn visie staat voortdurende technische vooruitgang centraal als oorzaak van de snelle produktiegroei in de landbouw. In combinatie met vraagverzadiging in de industrielanden leidt dit onvermijdelijk tot overschotten, zodat prijssteun eerder het noodzakelijk gevolg dan de onderliggende oorzaak is van overproductie. Internationaal zal handelsliberalisatie volgens De Hoogh dan ook niet kunnen bijdragen tot herstel van marktevenwicht. De veelal comparatief-statistische analyses van de effecten van liberalisatie gaan voorbij aan het dynamisch karakter van een door maatschappelijke krachten gestimuleerde technologische ontwikkeling. Om die reden zijn de resultaten van deze analyses twijfelachtig en de daaruit voortvloeiende beleidsaanbevelingen niet effectief. Voor het herstel van evenwichtige marktverhoudingen reest geen ander alternatief dan productiebeheersing.

In een uitvoerige discussie met Matthews (1987) en Tyers en Anderson (1987) naar aanleiding van het *pricist* World Development Report 1986, heeft De Hoogh (1987) zijn bedenkingen tegen de veronderstelde gunstige effecten van handelsliberalisatie uiteen gezet. In deze bijdrage zullen wij ons beperken tot de vraag wat de literatuur over de te verwachten effecten van liberalisatie van handel in landbouwprodukten, in het bijzonder voor ontwikkelingslanden, zegt en welke kritiek daarop geuit kan worden. Vanwege het grote belang dat ontwikkelingslanden aan de Uruguay-ronde van de GATT toekennen, zal aan hun positie en vooruitzichten speciale aandacht worden besteed.

Theoretische overwegingen

De discussie over de merites van vrijhandel versus bescherming is oud (Bhagwati, 1988; Kol en Mennes, 1989). We willen hier niet uitgebreid ingaan op de geschiedenis daarvan, maar volstaan met een inzicht te geven in de huidige stand van zaken, de *communis opinio*, of het gebrek daaraan. Het theoretische uitgangspunt is dat onder een aantal veronderstellingen vrijhandel — wereldwijd — optimaal is. De argumenten tegen vrijhandel worden dan meestal naar voren gebracht op grond van situaties waarin niet aan die veronderstellingen is voldaan.

De meest relevante traditionele argumenten tegen vrijhandel zijn het *infant-industry*-argument en het *optimum-tariff*-argument. Het *infant-industry*-argument veronderstelt dat een land in een bepaalde sector een comparatief voordeel heeft maar dat, vanwege marktimperfecties, het starten van activiteiten in deze sector in het begin gepaard gaat met te hoge kosten. Meestal wordt deze marktonvolkomenheid gezocht in de sfeer van het niet (voldoende) beschikbaar zijn van ervaring en informatie, een marktondoorzichtigheid, of in een onvolkomen werking van de kapitaalmarkt. In de tijd afnemende kosten zijn een essentieel kenmerk van deze situatie. Corden (1974, hfdst. 9) concludeert dat er soms een reden kan zijn voor dit soort bescherming, speciaal in ontwikkelingslanden, maar dat tariefbescherming zeker geen *first best* beleid is. Overigens zijn er ook empirisch grote twijfels aan de waarde van het *infant-industry*-argument, in die zin dat de veronderstelde produktiviteitsverbetering die na verloop van tijd moet gaan optreden, weinig wordt teruggevonden (Koekkoek, 1989, p. 23—24). De afloop van de jarenlange discussie over de waarde van het importsubsstitutiebeleid in ontwikkelingslanden is hier indicatief voor. De waarde van dit argument voor het beschermen van de landbouwsector in ontwikkelde landen lijkt overigens gering. Voor ontwikkelingslanden lijkt er in dit geval *prima facie* meer voor te zeggen.

Het *optimum-tariff*-argument veronderstelt voldoende marktkracht bij de partij die dit toepast om in- of uitvoerprijzen tot eigen voordeel en welvaartsverhoging te beïnvloeden. De toepasbaarheid van deze overweging is dus een kwestie van empirie. De EG lijkt groot genoeg om dit effect teweeg te kunnen brengen. Hierbij moet wel worden bedacht dat de mogelijkheid van vergelding dan ook in ogenschouw moet worden genomen, in welk geval de positieve uitwerking voor de EG aanzienlijk dubieuzer wordt. Vergelding is verre van ondenkbaar, getuige de vele handelsgeschillen in de landbouwsfeer in de jaren tachtig tussen de VS en de EG. Het negatieve effect op de wereldwelvaart blijft daarbij nog buiten beschouwing. Een andere toepassing van het *optimum-tariff*-argument betreft het gebruik van exportbelastingen door ontwikkelingslanden op tropische produkten. Zeker wanneer deze door een aantal landen tegelijk zouden worden toegepast, kunnen hiermee aanmerkelijke voordelen worden behaald. Een extra aantrekkelijkheid voor ontwikkelingslanden is dat de binnenlandse prijzen van de grondstoffen voor de eigen verwerkende industrie daardoor omlaag gaan, zodat tevens de eigen industrialisatie wordt bevorderd.

Een recente ontwikkeling in de discussie over vrijhandel betreft de kosten van

bescherming, niet in de traditionele zin van statische welvaartskosten door efficiencyverliezen, maar in de zin van kosten die gepaard gaan met het proces van het actief verwerven van bescherming, in de literatuur aangeduid als *rent seeking*. Immers, het is een kenmerk van bescherming dat er een herverdeling van inkomen plaatsvindt. Voor belanghebbenden kan het dus zinvol zijn om moeite te doen, kosten te maken, teneinde dit proces in hun voordeel te beïnvloeden (zie Bhagwati, 1991 voor een uitgebreide discussie hiervan). Hoewel niet specifiek van toepassing op de landbouw, lijkt dit fenomeen daar zeker ook op te treden getuige de hoge organisatiegraad in de landbouw en het grote aantal boerendemonstraties dat de afgelopen jaren op vele plaatsen in Europa is gehouden. Het voorkomen van *rent seeking* lijkt dus de vrijhandelszaak te versterken.

Een andere recente ontwikkeling gaat de tegenovergestelde kant op. Dit betreft de zogenaamde strategische handelspolitiek, die is gebaseerd op het uitgangspunt van onvolkomen concurrentie en schaalvoordelen als typering van de marktvorm, in plaats van volledig vrije mededinging en afwezigheid van schaalvoordelen, zoals dit traditioneel verondersteld wordt. Strategische handelspolitiek is met name van belang in het geval van oligopolistische markten. De theoretische literatuur heeft duidelijk gemaakt dat vrijhandel dan niet optimaal is. De wijze van overheidsinterventie ter correctie van het marktmechanisme is daarmee nog niet vastgesteld. Sterker nog, uit de literatuur blijkt ook dat de optimale wijze van interveniëren afhankelijk is van de gevolgde oligopolistische strategie die in een industrie wordt gehanteerd, daar anders zelfs verslechtingen kunnen optreden als gevolg van overheidsinterventie (Bhagwati, 1991; Grossman, 1986). Overigens lijkt strategische handelspolitiek nauwelijks van toepassing op de landbouw, en zeker niet op die in ontwikkelingslanden.

Hoewel de discussie doorgaat en bovenstaande weergave verre van volledig is, lijkt de vrijhandelsoptie nog steeds de intellectuele overhand te hebben. Zoniet op theoretische gronden, vanwege onvolkomen mededinging en schaalvoordelen, dan wel op praktische gronden, vanwege de moeilijkheid van het operationeel maken van overheidsinterventies, vanwege de kosten van *rent seeking*, en vanwege de risico's van vergelding. Al deze overwegingen hebben betrekking op unilaterale vrijhandel. Als we multilaterale vrijhandel in de discussie betrekken, blijkt dat de positieve effecten van handelsliberalisatie in het geval van onvolkomen mededinging en schaalvoordelen aanzienlijk groter zijn dan in het traditionele geval (Richardson, 1989). Dat argument is een belangrijke reden om multilaterale handelsliberalisatie binnen de GATT na te blijven streven.

Bovenstaande overwegingen zijn comparatief-statisch van aard, waarbij de situatie voor en na liberalisatie wordt vergeleken. Daarbij wordt voorbijgegaan aan aanpassingskosten die in de realiteit natuurlijk voorkomen. In dit opzicht is er mogelijk sprake van enig verschil tussen de landbouw en andere sectoren van de economie, niet zozeer in principe als wel in gradatie. Zoals De Hoogh terecht benadrukte, zullen aanpassingsprocessen in de landbouw trager zijn, vanwege de vooral op korte termijn geringere flexibiliteit van de produktiefactoren arbeid en grond. Vooral bij grondgebonden produkten zal het overgrote deel van de factorinzet zeker op korte termijn het karakter van vaste kosten hebben, en bij

prijdsdaling niet snel zijn agrarische bestemming verliezen. Hieruit wordt geconcludeerd dat liberalisatie niet tot vermindering van overschotten zal leiden, mede vanwege een autonoom veronderstelde technische vooruitgang, maar wel hoge sociale kosten met zich mee brengt. Niet liberalisatie, zo wordt gesteld, maar fysieke beheersing van het aanbod zou moeten worden gebruikt om de overschotproductie te verminderen. De marktprijs blijft dan hoog, en daarmee ook het inkomen, zodat de kosten van aanpassing geringer zijn.

Echter, in dat geval is er geen sprake van aanpassing, maar van kartelvorming in de markt, met bijbehorende hoge economische kosten. Aanpassing komt zo nooit tot stand, onder het excuus van de korte-termijn aanbodsinelasticiteit. Beter ware het om de sociale kosten waarmee aanpassing gepaard gaat te verzachten, door de liberalisatie vergezeld te doen gaan van tijdelijke inkomensondersteuning, als erkenning van de relatieve inflexibiliteit van aanpassing aan de aanbodkant in de landbouwsector. Deze ondersteuning moet zo weinig mogelijk productieprikkels bevatten en in de tijd aflopen. Herstructurering en een concurrerende beloning kunnen zo worden bereikt zonder dat de sociale kosten te hoog worden. Door lagere prijzen zal tevens de impuls voor technische vooruitgang op den duur verminderen (zie de discussie tussen De Hoogh, 1987, Matthews, 1987 en Tyers en Anderson, 1987 voor argumenten voor en tegen dit standpunt). Handelsliberalisatie impliceert overigens niet dat elke vorm van marktondersteuning zal verdwijnen. Scherpe concurrentie tussen aanbieders in combinatie met inflexibiliteit van produktiefactoren kan regelmatig tot overcapaciteit en onderbeloning leiden, zodat tijdelijke en gerichte marktondersteuning c.q. regulering wenselijk is.

Handel in landbouwprodukten

Hoe belangrijk is de wereldhandel in agrarische produkten, al dan niet bewerkt, voor ontwikkelingslanden? Om deze vraag te beantwoorden zullen in deze paragraaf enige indicaties gegeven worden van het belang van deze handel, zonder daarbij in uitvoerig cijfermateriaal te treden. Daarbij zijn de volgende trendmatige ontwikkelingen het signaleren waard. Het aandeel van agrarische produkten in de wereldhandel (exclusief olie) loopt tussen 1955 en 1985 terug van 39 naar 18 procent. Het aandeel van ontwikkelingslanden daarin daalt tegelijkertijd van ruim 40 tot ongeveer 30 procent (NAR, 1987, tabel 1, p. 8).

Een weerspiegeling van deze ontwikkeling kan ook gevonden worden in het verloop van de handelsbalans in voedselprodukten. Voor ontwikkelde landen geldt dat deze tussen het begin van de jaren zestig en het midden van de jaren tachtig vrij continu verbeterd, van een tekort van drie miljard dollar naar een overschot van vijftien miljard dollar. Tijdens dezelfde periode verslechtert de voedselhandelsbalans van ontwikkelingslanden, in het bijzonder vanaf het midden van de jaren zeventig, van een overschot van vijf miljard naar een tekort van drie miljard dollar. Voor de Oosteuropese landen treedt eveneens over de gehele periode een verslechtering op waarbij het tekort oploopt van twee tot twaalf miljard dollar

(World Bank, 1986, fig. 1.4, p. 11). Voor ontwikkelingslanden is het belang van landbouwprodukten in hun eigen uitvoer ook sterk teruggelopen gedurende de afgelopen decennia. Tabel 1 geeft hierin een duidelijk inzicht.

Tabel 1 Goederenstructuur van de uitvoer van ontwikkelingslanden, in procenten, 1963—1987

	1963	1973	1980	1986	1987
Waarde goederenuitvoer*	32	110	555	414	498
<i>Samenstelling in procenten</i>					
Alle produkten	100	100	100	100	100
Primaire produkten	87	78	80	59	52
waarvan voedsel	33	21	12	17	14
olie	30	40	61	34	30
Industrieprodukten	11	22	19	41	47
waarvan ijzer en staal	0	1	1	2	2
chemie	1	2	2	3	3
machinerieën	1	6	7	16	17
textiel/kleding	4	7	5	10	11

* Waarde van de uitvoer in miljarden dollars.

Bron: *Een Wereld van Verschil* (1990), tabel 4.3, p. 113.

Tussen 1963 en 1987 neemt het belang van voedseluitvoer voor ontwikkelingslanden af van 33 procent tot 14 procent, of als aandeel van de niet-olie uitvoer van 47 tot 20 procent. Uit andere gegevens blijkt dat dit beeld het meest uitgesproken is voor de snel groeiende lage- en midden-inkomenslanden van Azië. Er is een betrekkelijk langzame daling van dit aandeel in olie-importerende midden-inkomenslanden (waaronder veel Latijnsamerikaanse landen). Een vrijwel constant en hoog aandeel landbouwprodukten valt waar te nemen in de uitvoer van Afrikaanse lage-inkomenslanden, waarvan de ontwikkeling veelal stagneert. Tabel 2 geeft deze ontwikkelingen weer voor een aantal landengroepen.

Tabel 2 Aandeel van landbouw in de uitvoer, 1964—1984

Landengroep	1964—1966	1982—1984
<i>Lage-inkomenslanden</i>		
Afrika	71	68
Azië	54	26
<i>Midden-inkomenslanden</i>		
Olie-exporteurs	41	14
Olie-importeurs, uitgezonderd	54	45
Industriële exporteurs	57	20
Ontwikkelingslanden	52	22
Geïndustrialiseerde landen	21	14

Bron: World Bank (1986), tabel 1.1, p. 3.

In Latijnsamerika, maar vooral in Azië is met name in de jaren tachtig de verhouding tussen landbouw en industrie in de uitvoer ten gunste van de industrie gewijzigd. Zoals te verwachten trad dit het minst op voor Afrika (*Een Wereld van Verschil* (1990), tabel 4.4, p. 114).

Aan de teruggang van het belang van landbouw voor ontwikkelingslanden liggen uiteraard vele factoren ten grondslag. In het bijzonder kan daarbij worden gedacht aan 'structurele' ontwikkelingstendenzen, waarop verderop nog zal worden ingegaan, maar ook aan beleidsmatige ontwikkelingen, zowel van de zijde van ontwikkelingslanden zelf als van de kant van industrielanden, die negatief op de positie van landbouw in ontwikkelingslanden hebben uitgewerkt. Bij de interpretatie van deze cijfers is daarom grote voorzichtigheid geboden. Twee voorbeelden mogen dit illustreren.

1. Zoals Matthews (1987) benadrukt, kan toenemende invoer van voedsel zowel een teken van succesvolle als van falende ontwikkeling zijn. Lage voedselprijzen en tekortschietende investeringen in infrastructuur zijn niet bevorderlijk voor een gezonde landbouwontwikkeling. Echter, snelle welvaarts-groei in lage-inkomenslanden kan zelfs bij een hoge stijging van de binnenlandse productie tot een zodanige toename van de vraag naar voedsel en voedergewassen leiden, dat daling van de zelfvoorzieningsgraad optreedt.
2. Uit het feit dat slechts een klein deel van de agrarische productie internationaal verhandeld wordt, mag niet de conclusie worden getrokken dat handelsbeleid van ondergeschikt belang is voor de landbouw. Kleine veranderingen in een hoge zelfvoorzieningsgraad van belangrijke producenten hebben relatief grote invloed op de verhandelde hoeveelheden op de wereldmarkt, dit ondanks lage totale vraag- en aanbodselasticiteiten (zie Tyers en Anderson, 1987).

Ontwikkeling en handel

Uit de hierboven gepresenteerde cijfers over de wereldhandel in agrarische producten komt duidelijk naar voren dat handel en ontwikkelingsniveau met elkaar samenhangen. In deze paragraaf zal deze samenhang enigszins gestileerd worden weergegeven aan de hand van de structurele transformatie die een land ondergaat bij de ontwikkeling van een agrarische economie op een laag inkomensniveau tot een semi-geïndustrialiseerde economie. Aan de verscheidenheid van landen wordt zo geen recht gedaan, aan de verschillen in welvaart en handel wel. In de huidige wereldeconomie lopen deze zeer uiteen.

Het begrip *ontwikkeling* geeft in het algemeen het proces van inkomensgroei en structurele transformatie van een land aan. Groei en transformatie beïnvloeden elkaar wederzijds en leiden in het proces van economische ontwikkeling tot structurele wijzigingen in de samenstelling van de vraag, handel, productie en werkgelegenheid, gebruik van produktiefactoren en relatieve prijzen. In Chenery e.a. (1975, 1986) is gepoogd op empirische wijze regelmatigigheden in dit proces te vinden en hiervoor verklaringen te geven. Deze, op basis van cross-secties gevonden, ontwikkelingspatronen zijn uiteraard zeer globaal van aard, waarbij

voor individuele landen grote variaties kunnen optreden.

Een bekend patroon van ontwikkeling is dat bij stijgend inkomen het relatieve aandeel van de landbouw sterk daalt, dat van de industrie regelmatig stijgt om bij een relatief hoog inkomensniveau een maximum te bereiken, en het relatieve aandeel van de landbouwverwerkende industrie in de totale produktie redelijk constant is. Dit houdt in dat de agribusiness ten opzichte van de landbouw voortdurend aan belang wint, maar binnen de industrie als geheel een afnemend aandeel vertoont. De verklaring voor dit verloop heeft zowel te maken met verschuivingen in de binnenlandse finale vraag (de vraag naar voedsel neemt relatief af, die naar andere consumptiegoederen en investeringen relatief toe) als met de stijging van het intermediair gebruik. De oorzaak van deze toenemende 'omwegproduktie' ligt in de eerste plaats in de toenemende betekenis van de industrie zelf, waar een groter deel van de produktie aan andere producenten in plaats van aan consumenten wordt verkocht. Daarnaast leiden voortdurende technologische veranderingen in het proces van economische ontwikkeling tot een hoger gebruik van intermediaire produkten in de vorm van hoogwaardige inputs (landbouw, agribusiness, vervoer).

Verschuivingen in de sectorale compositie zijn eveneens gerelateerd aan veranderingen in comparatief voordeel in de internationale handel. Door middel van invoervervinging en uitvoer van niet-primaire produkten vermindert de nadruk op primaire produktie die veel ontwikkelingslanden in de eerste fase van ontwikkeling kenmerkt. Aan deze veranderingen liggen wijzigingen in de aanbodvoorwaarden ten grondslag — verbeterde scholing, verandering in technologie, opbouw van kapitaalgoederenvoorraad en infrastructuur, grotere beschikbaarheid van intermediaire produkten — alsmede de schaalvoordelen die gepaard gaan met een groeiende markt. Ofschoon deze verschuivingen in comparatieve voordelen zich in ieder land voordoen, lopen omvang en tijdsvolgorde zeer uiteen afhankelijk van met name schaalvoordelen op de binnenlandse markt en aard en omvang van natuurlijke hulpbronnen. Anders dan veranderingen in de totale vraag, zijn wijzigingen in aanbodfactoren minder uniform van aard tussen landen en vormen een belangrijke verklaring voor het verschil in ontwikkelingspatronen tussen afzonderlijke landen.

Een numeriek voorbeeld van een simulatie van structurele transformatie van een minder ontwikkelde tot een semi-geïndustrialiseerde economie is weergegeven in tabel 3. De gegevens zijn ontleend aan de uitkomsten van een empirisch *cross-country*-model uit Chenery e.a. (1986). Nadere analyse van de structuurwijzigingen laat zien dat de oorzaak van de daling van het aandeel van de landbouwsector zowel gelegen is in een relatief achterblijvende binnenlandse vraag als in een verschuiving van de netto handel met het buitenland. De toename van de industriële bedrijvigheid kan slechts voor een beperkt deel worden toegerekend aan binnenlandse vraagfactoren. Toename van de intermediaire vraag verklaart meer dan de helft van de stijging van de industriële produktie, verschuivingen in het handelspatroon (uitvoer en invoervervinging) iets minder dan een derde. Wordt de groei van de intermediaire vraag modelmatig verdeeld over finale binnenlandse vraag en handel, dan nog blijkt dat minder dan de helft van de

industriële groei aan binnenlandse vraag kan worden toegerekend. Interessant is het verloop van de landbouwverwerkende industrie. Het licht stijgende aandeel van de bruto produktie en toegevoegde waarde is de resultante van een slechts in geringe mate achterblijvende binnenlandse finale vraag, een relatieve stijging van de intermediaire vraag (vooral in de eerdere ontwikkelingsfasen), en een systematische verbetering van de netto handelspositie met het buitenland door uitvoerbevordering. Verschuivingen in het patroon van internationale handel zijn dus duidelijk medebepalend voor de ontwikkeling van landbouw en verwerkende industrie.

Tabel 3 Ontwikkeling van landbouw, landbouwverwerkende industrie en totale industrie van laag tot en met middelhoog inkomensniveau (in procenten van het BBP)

	Inkomens-niveau	Inter-mediaire	Binnenlandse finale	Uitvoer	Invoer (-)	Bruto produktie	Toegev. waarde
Landbouw	li	12	19	15	- 2	44	37
	mi	11	8	11	- 4	26	18
	si	8	3	6	- 5	12	6
Landbouw-verwerkende industrie	li	7	11	-	- 2	16	5
	mi	9	11	1	- 2	19	5
	si	9	10	3	- 2	20	6
Industrie	li	22	27	2	-16	35	15
	mi	36	32	7	-16	59	24
	si	51	34	15	-15	85	36
Totaal	li	50	102	20	-22	150	100
	mi	70	101	24	-25	170	100
	si	82	100	28	-28	182	100

Toelichting: li = eindniveau van de inkomenscategorie lage-inkomenslanden
 mi = idem lage midden-inkomenslanden
 si = idem hoge midden-inkomenslanden (beginniveau industriële markteconomieën).

Bron: Berekend uit de standaardoplossing voor het *cross-country* model uit Chenery *et al.* (1986).

Het verloop van de internationale handel laat zien dat bij stijgend inkomen het belang van de landbouw in de totale uitvoer snel afneemt. Voor de invoer van landbouwgoederen doet zich het omgekeerde voor, zij het op een lager niveau van handel. Bij een relatief constant invoeraandeel van verwerkte landbouwprodukten neemt de uitvoer bij voortgaande ontwikkeling snel toe, zodat midden inkomenslanden netto exporteurs van bewerkte landbouwprodukten worden.

Tegen de achtergrond van deze structurele handelspatronen geven een tweetal ontwikkelingen die zich de afgelopen jaren op de wereldmarkt hebben voorgedaan reden tot zorg. (1) In een periode van oplopende schulden en toenemende

schaarste aan buitenlandse valuta sinds 1975, zijn de ontwikkelingslanden als geheel netto voedselimporteur geworden. Dit ondanks de versnelling in het groeitempo van de landbouw in Azië en Latijns-Amerika sinds het midden van de jaren zestig. In dezelfde periode is de voedselbalans van de OESO-landen voortdurend en sterk verbeterd. (2) Tariefescalatie en NTB's verdragen zich niet met gewenste structuurwijzigingen ten gunste van de landbouwverwerkende industrie in ontwikkelingslanden.

Effecten van agrarische handelsliberalisatie

Toenemende zelfvoorziening en protectie van de landbouw in de OESO-landen en onvoldoende stimulansen voor landbouwontwikkeling in de Derde Wereld, gepaard aan hoge industriële protectie, zijn in de jaren tachtig het onderwerp van veel onderzoek geweest (World Bank, 1986, 1987). Analyses van de effecten van liberalisatie van het handelsverkeer in landbouwprodukten, met name voor ontwikkelingslanden, zijn echter van betrekkelijk recente datum (een uitstekend overzicht geeft De Veer, 1989). Bovendien ligt bij eerdere studies de nadruk meer op alternatief beleid ter verbetering van de wereldvoedselsituatie.

Eind jaren zestig werd in opdracht van het Amerikaanse ministerie van Landbouw het *Grains, Oilseeds and Livestock*-(GOL)-model ontwikkeld. Opeenvolgende versies van dit model bevestigen dat de capaciteit om wereldwijd de stijging in de voedselvraag op te vangen meer dan voldoende is. Door uiteenlopende regionale verschillen tussen vraag en aanbod zal de internationale handel relatief snel kunnen groeien, en zullen de internationale prijzen van agrarische produkten relatief stijgen.

Het in de loop van jaren tachtig ontwikkelde *Rural Urban North South*-(RUNS)-model van Burniaux en Waelbroeck onderscheidt zowel wereldregio's, bevolkingsgroepen, als landbouw- en niet-landbouwsectoren. Handelsliberalisatie van landbouwprodukten leidt door het verdwijnen van overschotten tot relatieve prijsstijging voor vrijwel alle produkten, en binnen de EG tot daling van het landbouwinkomen en stijging van de groei van de niet-agrarische sectoren. Per saldo resulteert een verbetering van inkomen en werkgelegenheid in de EG door doelmatiger allocatie en verhoogde produktiviteit van produktiefactoren (NAR, 1987, sectie 4.3).

Een zeer uitvoerige analyse is in dezelfde periode door SOW in het kader van het *Food and Agriculture Programme* (FAP) van IIASA verricht. De resultaten zijn gespecificeerd naar de belangrijkste (groepen van) ontwikkelingslanden, en geven speciale aandacht aan de gevolgen van liberalisatie voor de inkomensverdeling binnen ontwikkelingslanden. De agrarische en rurale sector heeft voordeel bij de door liberalisatie relatief hogere landbouwprijzen, aankopers van voedsel zoals urbane consumenten zien hun reële inkomen dalen, met als resultaat dat inkomensverschillen tussen stad en platteland afnemen. Het uiteindelijk effect op de niet-landbouwactiviteiten hangt in sterke mate af van de relatieve omvang van de landbouwsector, waar sterke inkomensimpulsen vanuit gaan. Het netto effect

op de nationale economie ligt dan ook binnen nauwe grenzen, en kan zowel positief als negatief zijn (Tims, 1989; NAR, 1987, sectie 4.3).

Van grote invloed op de discussie over agrarische handelsliberalisatie is het *World Development Report* 1986 geweest. Steunend op het werk van Ziets en Valdés, Tyers en Anderson, Matthews en anderen, benadrukt dit rapport de voordelen van agrarische liberalisatie, niet alleen door de OESO-landen, maar ook in multilateraal verband tezamen met ontwikkelingslanden. De belangrijkste argumenten voor vrijere handel zijn daarbij de volgende. (1) Het voorkomen van verdere efficiency- en ruilvoetverliezen. (2) Vermindering van administratie- en voorraadkosten, misbruik van regelingen, en *rent seeking* door belanghebbenden. (3) Dynamische voordelen door verbeterde investeringsallocatie. (4) Terugbrengen van zeer kostbare overdrachten door consument en belastingbetaler aan de agrarische producent via prijssteun. Zulke interventies leiden tot gotere inkomensongelijkheid en komen uiteindelijk aan landeigenaren en quotahouders ten goede. (5) Terugdringing van de zelfvoorzieningsgraad in geïndustrialiseerde landen vermindert het beslag op de schatkist.

Modelanalyses leggen zich vooral toe op het eerste argument. De hieruit voortvloeiende statische welvaartseffecten zijn betrekkelijk klein, dat wil zeggen komen zelden boven de 0,5 tot 1,0 procent van het BNP uit (Tims, 1988, blz. 179; Waelbroeck, 1990). Als bedrag waaruit eventuele compensatiebetalingen kunnen plaatsvinden zijn fracties van percentages overigens bepaald niet verwaarloosbaar (de totale jaarlijkse hulpinspanning van OESO-landen bedraagt nog geen 0,3 procent). In '1992: Kloppen de cijfers?' benadrukt Waelbroeck (1990) dat de omvang van deze statische voordelen misleidend is vanwege de moeilijk te kwantificeren dynamische voordelen via effecten op investeringen, technologie, concurrentie en marktflexibiliteit, mogelijke schaalvoordelen en externe effecten. De op voorhand geschatte statische effecten staan eveneens op gespannen voet met de empirisch waargenomen grotere welvaartsvoordelen van open handel. Kennelijk moet ook hier een beroep worden gedaan op Leibenstein's *X-efficiency* — produktiviteitsverbeteringen die moeilijk in conventionele economische begrippen kunnen worden uitgedrukt — en buigen wereldleiders zich niet zonder reden over het Plan-De Zeeuw of de EMU-voorstellen.

De 'minimumpositie' van de meeste modelberekeningen wordt nog gecompliceerd door het uiteenlopende landbouwbeleid van de OESO-landen, de interactie tussen agrarische produkten, en de grote verschillen tussen ontwikkelingslanden voor wat betreft hun positie op de wereldmarkt. Uitkomsten laten de te verwachten relatieve prijsstijging voor de meeste agrarische produkten zien, en welvaartsvoordelen bij eigen liberalisatie door het wegnemen van allocatie- en ruilvoetverliezen. Bij *unilaterale* liberalisatie door de OESO-landen zijn de effecten op ontwikkelingslanden, die als groep netto voedselimporteurs zijn, negatief (World Bank, 1986) dan wel zeer bescheiden (Tims, 1988). Gestegen wereldmarktprijzen werken in dat geval slechts in geringe mate door op het binnenlands prijsniveau in ontwikkelingslanden, zodat welvaartseffecten vrijwel uitsluitend door ruilvoetverandering worden veroorzaakt.

Multilaterale liberalisatie heeft een voor alle partijen gunstiger effect, al zijn de

resultaten voor sommige voedselimporterende en onder bestaande preferenties vallende ontwikkelingslanden negatief. Interessant is de vraag waarom landen dan niet unilateraal liberaliseren, als dit welvaartseconomisch zo aantrekkelijk is. Agrarische belangenbehartiging in OESO-landen en urbane industriële en consumentenbelangen in ontwikkelingslanden weten kennelijk het publieke besluitvormingsproces effectief te beïnvloeden. De met de structurele aanpassingsprogramma's van de jaren tachtig gepaard gaande prijsheffingen in ontwikkelingslanden hebben overigens de grenzen van deze *urban bias* aangetoond.

Gevolgen voor ontwikkelingslanden: nieuwe resultaten

Een betrekkelijk volledig overzicht van de gevolgen voor ontwikkelingslanden van agrarische handelsliberalisatie is onlangs door het *OECD Development Centre* en de Wereldbank uitgebracht (Goldin en Knudsen, 1990). In deze studie is niet alleen een veelheid van onderzoeksresultaten voor de eerste maal bijeengebracht, maar wordt tevens de nodige aandacht aan methodische vraagstukken besteed. Partiële evenwichtsmodellen in de studie staan in de traditie van de *single-commodity*-benadering van Ziets en Valdés (zie ook Matthews, 1985; UNCTAD, 1990) en de *multi-commodity*-benadering van Anderson en Tyers, en het Amerikaanse ministerie van Landbouw (SWOPSIM). Algemeen-evenwichtsmodellen steunen vooral op het werk van het FAP (IIASA), het RUNS-model, en het door de OESO gefinancierde WALRAS-model.

Veel aandacht wordt besteed aan de vraag op welke wijze het mechanisme dat (korte- en lange-termijn)-aanbodsreacties op prijsveranderingen bepaalt, in de verschillende benaderingen is gemodelleerd. Partiële analyses laten in principe alleen impliciete factorbewegingen tussen de landbouw en de rest van de economie toe, en zijn voornamelijk alleen in staat substitutie-effecten langs de transformatiecurve voor agrarische produkten te genereren. De gevolgen van relatieve prijswijzigingen voor de mate waarin produktiefactoren door de landbouw worden aangetrokken of afgestoten (de ontwikkeling van het expansiepad van de sector zelf) blijven doorgaans buiten beschouwing. Vanwege deze onderschatting van de totale agrarische produktierespons zullen ook de gevolgen van handelsliberalisatie onderschat worden.

Modellering van de factormarkten in de algemeen-evenwichtsbenadering blijkt veel vragen op te roepen, met name voor de arbeidsmarkt in ontwikkelingslanden (marktsegmentering, inflexibele loonaanpassing, migratie) en de mate van detaillering van niet-landbouwsectoren. Dit is een punt van zorg omdat inkomensvorming in de landbouw en lange-termijn-factoraanpassing tussen sectoren nauw met elkaar samenhangen. Aan de korte-termijn-gevolgen van binnenlandse prijsdaling voor de produktie in geïndustrialiseerde landen en de daarmee verbonden aanpassingsproblematiek wordt eveneens weinig aandacht geschonken. Koester en Bale (1990) betogen in ander verband dat onder druk van binnenlandse prijsdaling rationalisatie van de landbouwsector zal optreden doordat kleine, minder efficiënte bedrijven opgaan in grotere, efficiënt producerende bedrijfseenheden. Dit zal op korte termijn tot produktieverhoging en dus overschotvergroting

kunnen leiden, en tot verdere prijsdaling op de wereldmarkt.

Maken veel factoren de onderlinge vergelijkbaarheid van de studies problematisch, conceptueel zijn een aantal duidelijke lijnen te onderkennen. Enigszins schematisch zien deze er als volgt uit (vergelijk Anderson en Tyers in Goldin en Knudsen, 1990).

1. Prijsstijging van agrarische produkten als gevolg van liberalisatie leidt tot vermeerdering (vermindering) van het producenten-(consumenten)-surplus. Netto exporteurs winnen altijd; afhankelijk van de oorspronkelijke zelfvoorzieningsgraad kunnen netto importeurs verliezen.
2. Binnen de lage-inkomenslanden overtreffen zij die voor hun inkomen van de agrarische produktie afhankelijk zijn vaak de netto kopers van landbouwprodukten. Vanwege de onderbeloning van de rurale sector zal liberalisatie de inkomensverdeling tussen stad en platteland kunnen verbeteren, zonder overigens op absolute armoede veel effect te hebben.
3. Wordt het tempo van technologische vernieuwingen mede afhankelijk van prijsveranderingen verondersteld, dan zal in een dynamische context de produktierespons in ontwikkelingslanden sterker zijn, en het tempo van aanpassing in de industrielanden sneller verlopen. De prijsstijging op de wereldmarkt van agrarische produkten zal minder zijn, en zelfs netto voedselimporteurs zullen welvaartsverbeteringen kunnen ondervinden.
4. Liberaliseren ontwikkelingslanden tevens hun landbouwmarkten, dan zullen belangrijke additionele welvaartsvoordelen ontstaan, vooral in de ontwikkelingslanden zelf. Voor zover deze landen andere verstoringen op hun binnenlandse markt wegnemen (matiging industriële protectie, realistischer wisselkoers) zal de stijging van de wereldmarktprijs voor landbouwprodukten geringer zijn als gevolg van additionele produktieverhoging.
5. Liberalisering van de handelsbeperkingen op tropische produkten en niet-landbouwprodukten zal de kans vergroten dat ook voedselimporterende landen winnen bij liberalisatie door OESO-landen.
6. De empirische uitkomsten van de modelstudies kunnen als redelijk consistent met bovengenoemde tendensen worden beschouwd.

Multilaterale agrarische handelsliberalisatie zoals voorgesteld in het kader van de Uruguay-ronde kan derhalve aanmerkelijke voordelen hebben voor ontwikkelingslanden, met name voor hun agrarische en rurale bevolking. Een aantal speciale landen en produktgroepen uitgezonderd, zullen deze voordelen het consumentenverlies ruimschoots overtreffen. Hervorming van het landbouwbeleid in deze richting zal voor de OESO-landen als belangrijk voordeel hebben dat de relatieve prijsdaling van industriegoederen beperkt kan blijven door toename van de invoervraag uit ontwikkelingslanden. Liberalisatie in andere markten (tropische produkten, multivezelakkoord) zal deze ontwikkeling versterken.

Ontwikkelingslanden in de GATT

In september 1986 ging de Uruguay-ronde van start, nadat al enkele jaren pogingen waren gedaan opnieuw een multilaterale handelsronde te beginnen. De Uruguay-ronde is de achtste en meest gecompliceerde handelsronde sinds de oprichting van de GATT in 1947. Lange tijd was de GATT, praktisch gesproken, alleen van toepassing op de internationale handel in industriële producten. Zelfs daarbinnen waren *de facto* uitzonderingen, getuige het multivezelakkoord, waardoor de handel in textiel en kleding praktisch werd uitgesloten van de toepassing van GATT-principes. In de Uruguay-ronde zijn ook de internationale handel in landbouwproducten en in diensten opgenomen.

Niet alleen nam het aantal sectoren en het aantal economische beleidsmaatregelen waarover in de GATT onderhandeld werd toe, maar tevens trad er een groei op van het aantal verdragspartijen, waaronder in het bijzonder ontwikkelingslanden. In totaal zijn er ongeveer honderd landen betrokken bij de onderhandelingen in de Uruguay-ronde. De toegenomen belangrijkheid van ontwikkelingslanden wordt onder andere weerspiegeld in het feit dat voor het eerst in de geschiedenis van de GATT een dergelijke onderhandelingsronde van start is gegaan in een ontwikkelingsland. De positie van ontwikkelingslanden in de GATT wordt gekenmerkt door een aantal formele afwijkingen van de basisprincipes van de GATT. Deze positie is het eenvoudigst te kenschetsen als een van weinig verplichtingen en veel rechten. Weinig verplichtingen, omdat bijvoorbeeld in deel IV van de GATT wordt erkend dat ontwikkelingslanden geen concessies behoeven te doen in GATT-onderhandelingen. Veel rechten, omdat ontwikkelingslanden bijvoorbeeld in het kader van art. XVIII van de GATT een veel grotere bewegingsvrijheid hebben bij het nemen van handelspolitieke maatregelen.

Landbouwonderhandelingen

De onderhandelingen in de Uruguay-ronde vinden plaats in vijftien onderhandelingsgroepen, waarvan er één betrekking heeft op de landbouw. Vanaf het begin van de onderhandelingen, zelfs al in de aanloop tot de Uruguay-ronde, heeft landbouw steeds een belangrijke plaats ingenomen. Voor alle duidelijkheid zij vermeld dat landbouw tot nu toe niet zozeer formeel als wel praktisch buiten de GATT-regels viel vanwege de inhoud van diverse GATT-artikelen die op landbouw slaan. Hathaway (1987, p. 103—113) laat zien dat de oorspronkelijke GATT-benadering van landbouw wordt getypeerd door het maken van zodanige handelsregels dat de destijds bestaande beschermende landbouwpolitiek in de VS hierdoor niet werd ontkracht. In de Tokio-ronde kwam landbouw voor het eerst op de onderhandelingsstafel. Dit leidde slechts tot twee, tamelijk krachteloze, overeenkomsten (vlees, melkproducten), die voornamelijk een informatie-verschaffende functie hebben.

In de Uruguay-ronde behoort de landbouw tot de meest conflictueuze onderwerpen (De Hoogh, Koning en Silvis, 1990). Het is wat ironisch dat het juist de VS waren die vanaf het begin van de jaren tachtig hebben geprobeerd landbouw

bij nieuwe GATT-onderhandelingen te betrekken. Bij de start van de ronde stemde de EG, onder druk van voornamelijk Frankrijk, pas op het laatste moment in met het opnemen van landbouw op de agenda. De VS hebben heel lang volgehouden te willen streven naar een maximale liberalisatie van landbouw. Hun expliciete doelstelling daarbij was de 'nul-optie', ofwel geen bescherming van de landbouw meer in het jaar 2000. Deze ambitieuze inzet bevorderde de toch al geringe onderhandelingsbereidheid van de EG bepaald niet, overtuigd als deze was en is van de noodzaak om in ieder geval een zekere mate van bescherming van de eigen landbouw in stand te houden.

Naast deze twee giganten was er op het onderhandelingsterrein ook nog een groep van 'gelijkgezinde' landen gevormd, bestaande uit voornamelijk ontwikkelingslanden, waaronder veel Latijnsamerikaanse (onder andere Brazilië, Argentinië, Chili) en enkele ontwikkelde landen, te weten Australië, Nieuw-Zeeland en Canada. Deze groep van landen, aangeduid als de Cairns-groep, afficheerde zichzelf als de niet-subsidiërende landbouwexporteurs, wier belang duidelijk was gediend met een sterke vermindering van de overschotdumping op de wereldmarkt door de grote twee. Een aparte positie werd nog ingenomen door die ontwikkelingslanden die in sterke mate afhankelijk zijn (geworden) van voedselinvoer, de netto voedselimporteurs, bijvoorbeeld Jamaica en Egypte.

In het algemeen hebben de ontwikkelingslanden het belang van landbouw voor hun toekomstige ontwikkeling benadrukt, daarmee de noodzaak van een gunstiger behandeling implicerend. Het is overigens niet geheel duidelijk waaruit deze zou moeten bestaan. Vermoedelijk willen de ontwikkelingslanden de mogelijkheid open houden om bepaalde vormen van steun aan de eigen landbouw te mogen geven, die niet of in mindere mate ter beschikking zouden staan van rijke landen nadat er eenmaal een overeenkomst tot stand zou zijn gekomen. Overigens is de noodzaak daartoe minder naarmate wereldmarktprijzen zouden stijgen als gevolg van vermindering van overschotproductie in de industrielanden.

Eind 1988 werd een *mid-term review* gehouden, teneinde enige vaart aan de onderhandelingen te geven. Dat bleek moeilijker dan verwacht, met name vanwege de tegenstellingen tussen de EG en de VS over landbouw. De toegenomen onderhandelingskracht van ontwikkelingslanden bleek uit het feit zij deze impasse konden gebruiken om ook resultaten in andere onderhandelingsgroepen op te houden, namelijk vrijwaring, textiel en kleding, en intellectuele eigendom. Uiteindelijk kon de *mid-term review* alsnog in april 1989 worden afgesloten, nadat het landbouwprobleem was 'opgelost'. Deze oplossing bestond eruit dat de EG accepteerde dat landbouwliberalisatie van toepassing moest zijn in alle drie deelgebieden van het landbouwbeleid: markttoegang, binnenlandse steun en uitvoersubsidies.

Hetzelfde probleem deed zich echter voor bij de beoogde afsluiting van de ronde in december 1990 in Brussel. De EG was niet bereid om expliciete deelverplichtingen aan te gaan voor liberalisatie op de drie onderscheiden terreinen, met als argument dat bijvoorbeeld vermindering van uitvoersubsidies vanzelf zou optreden als gevolg van verlaging van binnenlandse ondersteuning. Veel andere deelnemers, Latijnsamerikaanse landen en de VS voorop, wilden niet

akkoord gaan met deze stellingname. De onderhandelingen konden zodoende niet met succes worden afgesloten en een complete mislukking van de ronde dreigde, aangezien het speciale onderhandelingsmandaat van de Amerikaanse president in juni 1991 zou aflopen.

De landbouwbesprekingen werden bilateraal (EG-VS) hervat in het begin van 1991. De president van de VS was pas bereid om de noodzakelijke verlenging van zijn speciale onderhandelingsbevoegdheid, de *fast track*, aan het Congres te vragen, nadat de EG het principe had aanvaard van het streven naar specifieke bindende verplichtingen op alle drie deelterreinen. Daarmee is overigens nog niets gezegd over het instrumentarium dat moet worden gehanteerd om deze doelen te bereiken. Ondanks deze stap vooruit van de Gemeenschap blijft het moeilijk te voorspellen of de onderhandelingen tot een goed einde zullen komen. Te vaak is de EG in het verleden teruggeschrokken voor de consequenties van eerdere uitspraken. De inmiddels intern in de EG op gang gekomen discussie over de hervorming van het landbouwbeleid is wat dat betreft hoopgevend.

Eén aspect van de EG-voorstellen is overigens voor ontwikkelingslanden, en niet alleen voor hen, onverteerbaar. Dat is de zogenaamde *rebalancing*, waarbij het de EG zou zijn toegestaan om in bepaalde sectoren (vetten en oliën, graanvervangers) de bescherming aan de buitengrens te verhogen, in ruil voor vermindering van bescherming op andere produkten. Vetten, oliën en graanvervangers zijn op dit moment voor ontwikkelingslanden belangrijke exportprodukten, die relatief weinig aan bescherming op de EG markt onderhevig zijn, een enkele 'vrijwillige exportbeperking' daargelaten.

Gelukkig voor ontwikkelingslanden ziet het er overigens niet naar uit dat het in de landbouw, naar analogie van de textiel, tot een wereldwijde marktverdeling, een multivoedselakkoord, zal komen. Het comparatieve voordeel van ontwikkelingslanden in een aantal landbouwprodukten zou op die manier effectief aan banden worden gelegd. Pogingen om de oplossing van de problemen op de wereldlandbouwmarkt in die richting te zoeken zijn in het verleden vooral van Franse zijde gekomen.

Slotopmerkingen

Overzien we de argumenten die in de discussie over handelsliberalisatie van landbouwprodukten naar voren zijn gebracht, dan kan geconcludeerd worden dat een aanmerkelijke vrijer systeem van handel dan het huidige in het algemeen de voorkeur verdient. Niet alleen worden wereldwijd verdere efficiency- en ruilvoetverliezen in de landbouw voorkomen, de operationaliteit, gerichtheid, en dus effectiviteit van marktcorrigerende overheidsinterventies, de kosten van *rent seeking*, en de risico's van vergeldingsmaatregelen worden in toenemende mate als praktische bezwaren erkend. Empirische studies naar handelsliberalisatie bevestigen dat *multilaterale* vrijhandel belangrijke additionele welvaartsvoordelen met zich mee zal brengen. Deze voordelen worden door de ontwikkelingslanden in het kader van de Uruguay-ronde van de GATT in sterke mate onderkend.

Aan het aanpassingsproces dat met handelsliberalisatie gepaard gaat, is in de literatuur betrekkelijk weinig aandacht geschonken. Het voorbijgaan aan deze aanpassingskosten is met name bij landbouwliberalisatie bezwaarlijk, omdat op theoretische gronden kan worden verondersteld dat aanpassingsprocessen in de landbouw trager zullen verlopen dan in andere sectoren van de economie. De door De Hoogh geuite bedenkingen tegen de te verwachten gunstige effecten van handelsliberalisatie zijn in dat opzicht een belangrijke bijdrage tot de discussie. Aan liberalisatie dienen dan ook duidelijke compensatiemechanismen gekoppeld te worden, zodat de sociale kosten van aanpassing middels inkomensondersteuning kunnen worden opgevangen. Voor de OESO-landen is dit zowel een interne zaak (compensatie van producenten) als een externe verantwoordelijkheid, omdat voor een aantal ontwikkelingslanden internationale overdrachten onvermijdelijk zijn om de gevolgen van reële inkomensdaling voor netto voedselkopers op te vangen. Het lijkt daarbij zinvol gebruik te maken van de ervaring die inmiddels met structurele aanpassingsprogramma's in de landbouw is opgedaan.

Landbouw en landbouwverwerkende industrie in ontwikkelingslanden zijn over langere perioden aan belangrijke structuurveranderingen onderhevig. Met deze structurele wijzigingen binnen de nationale economie corresponderen grote verschuivingen in het patroon van internationale handel, verschuivingen die vrije toegang en redelijke prijsvorming op de wereldmarkt veronderstellen. Het zijn deze op lange termijn optredende wijzigingen in het productiepatroon die bij de huidige beperkingen op de wereldmarkt slechts in beperkte mate gerealiseerd kunnen worden, en die ten grondslag liggen aan de positieve welvaartseffecten van handelsliberalisatie.

In de huidige GATT-onderhandelingen wordt het belang van landbouw en vrije markttoegang door ontwikkelingslanden algemeen benadrukt, zij het dat handhaving van bepaalde vormen van steun ten behoeve van toekomstige landbouwontwikkeling wordt bepleit. Hoewel de effectieve onderhandelingskracht van ontwikkelingslanden groeiende is, heeft deze nog geen overwegende rol kunnen spelen bij de oplossing van het conflict tussen de EG en de VS over het te volgen landbouwbeleid. Het is daarbij het belang van ontwikkelingslanden dat de EG-voorstellen voor *rebalancing* niet aanvaard worden, omdat deze de gunstige effecten van liberalisatie op andere gebieden voor een groot deel teniet zouden kunnen doen.

Literatuur

- Bhagwati, J., *Protectionism*, MIT Press, Cambridge, Ma. 1988.
- Bhagwati, J., 'Is Free Trade Passé after All?', in K.A. Koekkoek en L.B.M. Mennes (red.), *International Trade and Global Development*, Routledge, London, 1991, hfdst. 2.
- Chenery, H.B. en M. Syrquin, *Patterns of Development, 1950—1970*, Oxford University Press, London, 1975.
- Chenery, H.B., S. Robinson en M. Syrquin (red.), *Industrialization and Growth; A Comparative Study*, Oxford University Press, New York, 1986.
- Corden, M.W., *Trade Policy and Economic Welfare*, Clarendon Press, Oxford, 1974.

- Een Wereld van Verschil; Nieuwe Kaders voor Ontwikkelingssamenwerking in de Jaren Negentig*, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990—1991, 21813, nr. 2.
- Goldin, I. en O. Knudsen, *Agricultural Trade Liberalisation. Implications for Developing Countries*, OECD, Paris, 1990.
- Grossman, G., 'Strategic Export Promotion: a Critique', in P. Krugman (red.), *Strategic Trade Policy and the New International Economics*, Cambridge, Ma., 1986, hfdst. 3, p. 47—68.
- Hathaway, D.E., *Agriculture and the GATT: Rewriting the Rules*, Institute for International Economics, Washington D.C., 1987.
- Hoogh, J. de, 'Agricultural Policies in Industrial Countries and their Effects on the 'Third World'', *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, 2, 1987, p. 1—14.
- Hoogh, J. de, N.B.J. Koning en H.J. Silvis, 'De landbouwbesprekingen in de Uruguay-ronde', *Economisch Statistische Berichten*, 29 september 1990, blz. 789—792.
- Koekkoek, K.A., *Developing Countries and the Uruguay Round: Some Aspects*, dissertatie, Erasmus Universiteit, Rotterdam, 1989.
- Koester, U. en M.D. Bale, 'The Common Agricultural Policy: A Review of Its Operation and Effects on Developing Countries', *The World Bank Research Observer*, 5(1), January 1990, blz. 95—121.
- Kol, J. en L.B.M. Mennes, 'Moderne Handelstheorieën en Implicaties voor de Handelspolitiek', *Preadviezen van de Koninklijke Vereniging voor de Staathuishoudkunde 1989: Export*, Stenfert Kroese, Leiden 1989, blz. 1—20.
- Kuyvenhoven, A., *Landbouw in Ontwikkeling: Balans van Veertig Jaar*, Oratie, Landbouwuniversiteit Wageningen, 1989.
- Matthews, A., *The Common Agricultural Policy and the less Developed Countries*, Gill and Macmillan, Dublin, 1985.
- Matthews, A., 'Agricultural Policies in Industrial Countries and their Effects on the Third World: A Comment', *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, 2, 1987, blz. 143—149.
- NAR, *Advies EG-Landbouwbeleid en de Derde Wereld*, No. 91, 's-Gravenhage, 1987.
- OECD *Economic Studies, Special Issue on Modelling the Effects of Agricultural Policies*, No. 13, Winter 1989—1990.
- Richardson, J. D., 'Empirical Research on Trade Liberalisation with Imperfect Competition: a Survey', *OECD Economic Studies*, no. 12, Spring 1989, p. 8-50.
- Tims, W., 'EC Agricultural Policies and the Developing Countries', in L.B.M. Mennes en J. Kol (red.), *European Trade Policies and the Developing World*, Croom Helm, London, 1988, p. 145—196.
- Tyers, R. en K. Anderson, 'On Modelling the Effects of Agricultural Policies', *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, 2, 1987, blz. 150—158.
- UNCTAD, *Agricultural Trade Liberalisation in the Uruguay Round; Implications for Developing Countries*, ITP/48, New York, 1990.
- Veer, J. de, 'De GATT-onderhandelingen over de liberalisatie van het internationale handelsverkeer in landbouwprodukten: gevolgen voor ontwikkelingslanden', *Internationale Spectator*, 43(9), september 1989, blz. 518—526.
- Waelbroeck, J., '1992: Are the Figures Right? Reflections of a Thirty Per Cent Policymaker', in H. Siebert (red.), *The Completion of the Internal Market*, Tübingen, Mohr, 1990, p. 1—23.
- World Bank, *World Development Report 1986*, Oxford University Press, Washington D.C. 1986, *Part II. Trade and Pricing Policies in World Agriculture*.
- World Bank, *World Development Report 1987*, Oxford University Press, Washington D.C. 1987, *Part II. Industrialization and Foreign Trade*.
- World Bank, *World Development Report 1990. Poverty*, Oxford University Press, Washington D.C., 1990.

Gevolgen van vrijere handel en migratie voor het hongervraagstuk

Michiel Keyzer, Hans Linnemann en Wouter Tims¹

Thema en stellingen in De Hooghs werk

Het aantal mensen dat elke avond, dag in dag uit en jaar na jaar, hongerig naar bed gaat blijft hardnekkig toenemen. Tussen 1970 en 1980 was de toename weliswaar niet groot: 2 à 3 miljoen mensen per jaar op een totaal van ongeveer 500 miljoen wereldwijd (FAO, 1985). Deze groei met rond 0,5% per jaar steekt gunstig af bij de veel snellere groei van de wereldbevolking met meer dan 2% per jaar, ofwel jaarlijks meer dan 80 miljoen mensen. De hongerigen vormen een afnemend deel van de wereldbevolking.

De ontwikkelingen tussen 1970 en 1980 waren reden tot enig optimisme, want de wereldlandbouw was kennelijk in staat geweest tot een zodanige verhoging van de voedselproductie dat de meer dan 800 miljoen nieuwe wereldburgers bijna allemaal van voldoende voedsel voorzien konden worden. In sommige delen van de wereld nam het aantal hongerigen zelfs af in absolute zin, terwijl in Zuid-Azië, waar 60% van deze mensen woont, hun aantal nauwelijks veranderde. Het grootste deel van de toename werd geconstateerd in Afrika, waar het zijn schaduw over dat continent vooruitwierp.

Dat optimisme, of althans de hoop dat in grote delen van de wereld het tij kon worden gekeerd, vond uitdrukking in schattingen voor de jaren 1990 en 2000. Die schattingen verwachtten een omslag van de toename van het aantal mensen dat lijdt onder permanente honger, in een wereldwijde absolute afname. In 1981 publiceerde de FAO projecties voor het jaar 2000 (FAO, 1981) waarin zowel een optimistisch als een conservatief scenario een duidelijke absolute teruggang van het aantal ernstig ondervoede mensen aangaven. Het minst gunstige scenario leidde alleen in Afrika tot een zeer matige stijging van hun aantal. Ook de studie die omstreeks dezelfde tijd werd uitgevoerd door het Food and Agriculture Program (FAP) van het ILASA (Parikh and Tims, 1986) leidde tot gelijksoortige conclusies. De trends van de voorafgaande jaren waren daar niet strijdig mee en een matiging van de bevolkingsgroei samen met iets snellere groei van de voedselproductie in de periode 1980—2000 kon tot de zo gewenste omslag leiden. Overigens was dat in geen van beide studies reden tot tevredenheid, omdat toename in de productie nog geen uitbanning van de honger blijkt te garanderen. De feitelijke ontwikkelingen in de periode 1980—1990 zijn tegen die achtergrond zeer teleurstellend en beïnvloeden ook de verwachtingen voor de komende jaren. Stagnerende vraag in de voornaamste afzetmarkten van de ontwikkelingslanden heeft zowel het volume als de prijs van hun uitvoer nadelig beïnvloed en de hoge olieprijsen droegen aan de invoerkant bij aan de verslechtering van hun ruilvoet.

Veel landen zijn mede om die reden niet in staat geweest rente- en aflossingsbetalingen van hun snel gegroeide schulden aan het buitenland te voldoen. Het

kenmerk van de jaren tachtig is de noodzaak tot structurele aanpassing geweest die weer de basis zou moeten leggen voor hervatting van hun groei. Tegen die achtergrond worden de afgelopen tien jaren door velen beschouwd als een 'verloren decennium' voor de ontwikkelingslanden. De geringe of zelfs negatieve groei en de maatregelen tot aanpassing hebben tot een verslechtering geleid voor de armen en van hun voedingssituatie. Een studie van een tiental landen (Cornia e.a., 1987) constateert dalende reële lonen, grotere werkloosheid en een verslechterde voedingssituatie zowel in de steden als op het platteland. Herziene schattingen en prognoses van het hongerprobleem door de FAO (Alexandratos, 1988) zijn dan ook aanmerkelijk somberder: absolute aantallen stijgen wereldwijd en met name in Afrika. De verwachte verbeteringen na 1985 in Azië worden meer dan teniet gedaan door verdere achteruitgang elders in de ontwikkelingslanden en met name in Afrika.

Het is uit een oogpunt van het leefbaar maken van de wereld voor alle bewoners ervan nodig om telkens opnieuw de vraag te stellen waar de verantwoordelijkheid ligt voor de situatie van de armsten en voor de veranderingen die daarin plaatsvinden. Zijn het de machten van de markten en van de technologische ontwikkelingen die daarin een overheersende rol spelen? In hoeverre zijn overheden in staat effectief in dat krachtenveld in te grijpen, en in hoeverre is het gewenst dat zij zich daarbij door overwegingen van moraliteit laten leiden? In hoeverre ligt die beleidsverantwoordelijkheid, behalve bij regeringen van ontwikkelingslanden, mede bij de rijke landen, waaronder de EG? Daarbij komt dan nog dat het vraagstuk van de ondervoeding en de honger, door de nauwe relatie met de ontwikkeling van de landbouw, niet los kan worden gezien van vragen rond milieubehoud en milieubeleid.

In De Hooghs preadvies voor de Stichting Toekomstbeeld der Techniek (De Hoogh, 1976) onder het thema 'Voedsel voor allen; plaats en rol van de EG' komen deze vragen systematisch aan de orde. De door hem opgesomde bevindingen die gebaseerd zijn op modelstudies die door een grotere groep van onderzoekers aan de Vrije Universiteit werden uitgevoerd (Linnemann e.a., 1979) kunnen met zijn eigen woorden als volgt worden samengevat:

- Steun dient te worden gegeven aan 'pogingen om de internationale economische betrekkingen in dienst te stellen van hogere dan nationale doeleinden, in dat geval voldoende voedsel voor iedereen'.
- Verhoging van de voedselproductie in ontwikkelingslanden speelt een sleutelrol, die wordt begrensd door 'technische, maar vooral [door] economische, sociale en politieke voorwaarden'.
- 'Stabilisatie van de wereldmarktprijzen [...] op een relatief hoog niveau [zal] een stimulans zijn voor de groei van de landbouwproductie in de derde wereld'.
- 'Zulk een prijsbeleid zullen de rijke landen moeten effectueren door incidentele en structurele onevenwichtigheden [...] te bufferen [...] en [...] door aanpassing van de eigen voedselproductie [...]. De uitvoering van zo'n beleid vergt een herziening van de methoden waarmee de rijke landen hun interne landbouwpolitieke doelstellingen realiseren'.
- Dat neemt overigens niet weg dat 'de eerste verantwoordelijkheid ligt bij de arme landen en wel t.a.v. het beleid dat zij zelf zullen voeren op het gebied van landbouwontwikkeling en inkomensverdeling'.
- Maar er wordt afstand genomen van de vrijhandelsoptie omdat 'liberalisering van het handelsver-

keer [...] niet in het belang lijkt van [...] de minder ontwikkelde landen' en bovendien op korte termijn 'de honger alleen teruggedrongen [kan] worden door voedselhulp op grote schaal'.

Dezelfde thema's zijn ook terug te vinden in verscheidene van zijn andere publikaties (De Hoogh, 1979, 1980, 1983, 1987/88) en worden als hoofdlijnen in zijn denken aan een kritische analyse onderworpen. Elk van de stellingen is onderwerp geweest, en zal dat blijven, van internationale discussie en studie. De feitelijke ontwikkelingen die hiervoor al kort werden gereleveerd, leveren eveneens nieuw materiaal en nieuwe inzichten. De vraag die hier wordt gesteld betreft de mate waarin deze basisgedachten nog houdbaar lijken te zijn en aanvulling vereisen.

Voedsel voor iedereen

Tegenwoordig gaat de discussie over voedselveiligheid, wat een slechte vertaling is van het begrip 'food security' (beter vertaald met voedselzekerheid in analogie met sociale zekerheid). Men kan verschillende dimensies onderscheiden, bijvoorbeeld op internationaal vlak: stabiele wereldmarktprijzen en toegang tot aanbod op de wereldmarkt; of op nationaal vlak waar het gaat over redelijke en stabiele eigen produktie en binnenlandse prijzen. Het begrip heeft ook een dimensie op het niveau van de huishouding waar het slaat op toegang van alle mensen te allen tijde tot voldoende voedsel voor een redelijk levenspeil.

Wat in de geschriften van De Hoogh steeds duidelijk tot uiting komt is de keuze van zijn uitgangspunt. Ongeacht of het gaat om het EG-beleid, de handel of de honger, het uitgangspunt betreft steeds mensen die door ontwikkelingen of beleidsveranderingen in hun levensomstandigheden worden geraakt, of hun perspectieven voor de toekomst zien bedreigd. Het welzijn van de mens staat centraal, met name van de meest kwetsbaren. Vanuit die optiek wordt vervolgens gekeken naar de werking van economische processen, technologische ontwikkelingen, politieke besluitvorming en beleid. Elk daarvan wordt weliswaar op eigen waarde en betekenis geschat, maar het eindoordeel wordt steeds beantwoord vanuit de vraag wat ze voor invloed hebben op het menselijk welzijn.

Dergelijke afwegingen zijn in beginsel hoogst respectabel. Maar ze plaatsen de onderzoeker in het moeilijke parket van het kiezen tot hoever morele argumenten worden toegelaten ten koste van bijvoorbeeld doelmatigheidsoverwegingen, die in de vrijhandelsvisie een centrale rol vervullen. Dergelijke vragen laten zich niet eenvoudig beantwoorden, want ook efficiëntie is een factor bij het genereren van welzijn. De Hoogh beantwoordt deze vragen niet rechtstreeks, maar laat zich leiden door het politiek haalbare. Voedsel voor iedereen als doelstelling leidt hem niet tot het propageren van idealistische en radicale ingrepen die het marktmechanisme moeten vervangen. Met alle bedenkingen die hij heeft over de werking van markten, beperkt hij zich toch tot reguleringsmaatregelen die administratief uitvoerbaar zijn en waarvoor de kansen op politieke aanvaarding niet zonder meer onrealistisch zijn. Maar hij aarzelt evenmin te stellen, dat

verdergaande maatregelen die buiten de politieke realiteit vallen, in wezen zijn steun hebben wanneer het menselijk welzijn ermee gediend zou zijn.

De discussie die internationaal over voedselveiligheid plaatsvindt, betreft zowel de beleidsprioriteiten in ontwikkelingslanden als de bijdrage die de rijke landen daaraan kunnen geven. De Hoogh benadrukt het primaat van het beleid in de ontwikkelingslanden zelf en wijst (De Hoogh, 1983) op de tekortkomingen daarvan in het verleden, met name de negatieve bescherming die de landbouw in veel ontwikkelingslanden ondervindt. Veranderingen in dat opzicht zijn er wel, maar worden met aarzeling doorgevoerd. De Hoogh bepleit dat ontwikkelingslanden 'hun eigen landbouw en voedselmarkt dienen af te schermen tegen de penetratie van buitenlands aanbod', waarmee dus duidelijk een verdere stap wordt gedaan dan opheffing van de huidige negatieve bescherming.

De vraag is of dit een voldoende antwoord is op de problemen van ontwikkelingslanden die 'voedsel voor iedereen' in hun beleid als doelstelling willen voeren. Weliswaar is het buiten kijf dat hogere prijzen aan boeren een stimulans kunnen zijn voor de landbouwproductie, zelfs wanneer rekening wordt gehouden met niet bijster hoge elasticiteiten van het totale agrarische aanbod op prijzen. Maar het laat de vraag onbeantwoord wat er gebeurt door hogere prijzen aan de kant van de consumptie. Vooral lage inkomensgroepen kunnen daarvan de dupe zijn en de gedachte dat de armen voornamelijk boeren zijn die min of meer voor eigen voorziening produceren, gaat al sinds lang niet meer op. Stedelijke armen en landlozen op het platteland hebben geen eigen productie van enige betekenis en zijn voor hun voedsel op de markt aangewezen. Zelfs wanneer wordt aangenomen dat hogere landbouwprijzen uiteindelijk leiden tot meer werkgelegenheid en inkomen, dan blijft nog een probleem dat de armste en marktafhankelijke groepen beneden het minimaal benodigde voedingspeil terechtkomen. In zeer arme landen is dit een zeer groot probleem: in Bangladesh betreft dat circa 70% van de bevolking.

Voedsel voor iedereen blijft een zaak van zorg, met beleidsimplicaties voor alle landen. Wie daarop wijst, en daarbij nadruk legt op de noodzaak van gedegen analyse, is bezig de lijnen van moraal en ethiek door te trekken naar de beleidsveranderingen die tot stand moeten komen om een economische orde te scheppen waarin voor alle mensen een waardig bestaan mogelijk is. Daaraan heeft De Hoogh zijn bijdrage in belangrijke mate gegeven.

Voedselproductie in ontwikkelingslanden

Technisch is er nog veel mogelijk op het gebied van de voedselproductie, ook in ontwikkelingslanden. Ondanks het feit dat de uitbreiding van landbouwarealen steeds meer aan technische en ook economische beperkingen is gebonden, blijft verdere productiegroei mogelijk (Buringh e.a., 1975), met name door beter gebruik van gronden en door toepassing van moderne technologie. Wat staat dan in de weg bij het tot stand brengen van een snelle groei van technisch mogelijke productie? In het verleden blijken sommige ontwikkelingslanden een duidelijk

beter resultaat te hebben bereikt dan andere.

Vergelijking leert dat die verschillen samenhang vertonen met gevoerd beleid. Goede resultaten worden geboekt in landen waar de zekerheid van stabiele afzetmarkten met redelijke prijzen de boeren aanmoedigen om meer voor de markt te produceren. De hoogte van de prijzen speelt daarbij ongetwijfeld een rol, maar een zekere mate van stabiliteit is wellicht nog belangrijker. Naast prijzen is evenwel steeds meer het belang onderkend van zowel een fysieke als institutionele infrastructuur die de boer mogelijkheden biedt om nieuwe technologie toe te passen en de meerdere produktie in een georganiseerde markt af te zetten.

De beleidslijnen die in de afgelopen jaren voor ontwikkelingslanden worden aanbevolen, reflecteren die bevindingen. Een grotere aandacht voor verbetering van het investeringsklimaat in de landbouw en de ondersteunende rurale activiteiten is daar een belangrijk deel van (World Bank, 1982), evenals een verschuiving van overheidsinvesteringen naar de rurale gebieden. De stelling die op dit punt, als eerder genoemd, door De Hoogh wordt geponeerd, wordt bevestigd door de ervaring en heeft in sterke mate de beleidsprioriteiten beïnvloed.

Men moet hierbij wel opmerken dat de ervaringen van de achterliggende jaren niet optimistisch stemmen over het verband tussen hogere voedselproduktie en het terugdringen van honger en ondervoeding. De groei van de voedselproduktie overtreft weliswaar de bevolkingsgroei, ook in de groep van armste landen, en een ongunstiger verhouding zou ongetwijfeld het hongerprobleem nog verder hebben vergroot. Maar deze produktiegroei kan niet voorkomen dat het aantal landloze gezinnen op het platteland onrustbarend blijft toenemen, ondanks de exodus van velen die naar de steden trekken en daar een marginaal bestaan leiden. Grotere beschikbaarheid van voedsel en toegang van de armsten tot dat meerdere voedsel in de markt worden steeds meer gescheiden facetten van het voedselvraagstuk.

Naast de bevordering van de produktie van voedsel is beleid nodig dat de niet-agrarische werkgelegenheid bevordert ofwel op andere wijze toegang tot voedsel verschaft.

Hoge en stabiele wereldmarktprijzen

Ontwikkelingslanden hebben voortdurend gewezen op de risico's die zij lopen als gevolg van een instabiele wereldmarkt, met name voor granen aan de invoerkant, en voor hun exportprodukten, zoals koffie, suiker en oliezaden. Zij hebben aangedrongen op internationale regulering die kan leiden tot meer stabiele prijzen en grotere zekerheid van aanvoer of afzet. De internationale overeenkomsten per produkt die met dat doel tot stand kwamen, hebben slechts een beperkt aantal produkten omvat en hebben bovendien niet de beoogde effecten gesorteerd. Onvoldoende financiering en een minder dan gewenste handhaving van exportrestricties hebben bij dat teleurstellende resultaat een belangrijke rol gespeeld (Vingerhoets, 1982). Stabilisatie van graanmarkten middels internationale voorraden is na de Wereldvoedselconferentie van 1974

jarenlang een voornaam agendapunt geweest maar nooit werkelijkheid geworden.

De nadruk die in de afgelopen jaren werd gelegd op liberalisatie van het nationale marktbeleid en van de internationale handel in met name granen, heeft de vraag doen rijzen of dat zou leiden tot meer stabiele wereldmarktprijzen. Enige demping van fluctuaties mag worden verwacht wanneer consumenten en veevoerbakanten, bijvoorbeeld in de EG, niet langer met stabiele prijzen worden geconfronteerd en dus de vraag bij liberalisatie enige aanpassing aan prijsveranderingen zal vertonen. Voor producenten kan gelden dat blootstelling aan prijschommelingen via grotere investeringsrisico's tot een lagere productie-groei op langere termijn leidt. Daarbij moet echter (Newbery and Stiglitz, 1981) worden opgemerkt dat prijsstabilisatie concurrentieverminderend kan werken doordat de arbitrage-activiteit van handelaren erdoor kan afnemen. Voorts geldt dat prijsstabilisatie juist de inkomensfluctuaties zal doen toenemen wanneer lage prijzen gepaard gaan met een hoog aanbod, zoals het geval zal zijn voor produkten die weinig internationaal worden verhandeld. Tenslotte moet hier worden vermeld dat termijncontracten het mogelijk maken risico's van prijsfluctuaties af te dekken en uit efficiëntie-overwegingen de voorkeur verdienen boven prijsstabilisatie regelingen.

Ontwikkelingslanden vragen trouwens wel om stabiele maar niet om hoge(re) prijzen omdat hun regeringen veelal het korte-termijnbelang van (stedelijke) consumenten een groter gewicht toekennen dan het lange-termijnbelang van productiebevordering. Het is de vraag in hoeverre zij in de toekomst een dergelijk beleid kunnen volhouden. Ten eerste is er de druk die donoren op hen uitoefenen om binnenlandse agrarische produktprijzen op te trekken naar het niveau van de wereldmarkt. Ten tweede is het verre van denkbeeldig dat wereldmarktprijzen zullen stijgen en daarmee de kosten van invoersubsidies fiscaal prohibitief worden. Dat brengt ons bij het volgende punt: het landbouwbeleid in de industrielanden.

Aanpassing van het landbouwbeleid in de rijke landen

Hiermee komen we bij het centrale aandachtsgebied van De Hoogh, dat tevens het onderwerp is waar sinds jaren grote controversen over bestaan in de internationale discussie. Slechts in één opzicht is er duidelijke, hoewel niet steeds hartelijke, eenstemmigheid, namelijk dat ingrijpende veranderingen nodig zijn. De hoogte van budgetaire lasten, de distorsies in internationale markten en de schade die ontwikkelingslanden ondervinden, worden vrij algemeen erkend. In De Hooghs optiek dwingt dit alles tot een beperking in van de voedselproductie in de rijke landen, waartoe de vormgeving van hun interne landbouwbeleid moet worden herzien. Let wel: herzien, niet ingekrompen of afgeschaft. In feite wijst De Hoogh de vrijhandelsoptie af, zowel om interne (EG) redenen alsook omdat naar zijn inzicht de minst ontwikkelde landen daarmee niet worden gediend. Laat ons eerst de interne argumentatie bezien die het helderst tot uitdrukking wordt gebracht in zijn discussie met Matthews en Tyers en Anderson (De Hoogh e.a., 1987/88).

De kern van de argumentatie is elasticiteitspessimisme, gekoppeld aan een dominante technologische trend in de Europese landbouw. De Hoogh stelt dat het totale aanbod van landbouwprodukten weinig gevoelig is voor prijsveranderingen; wanneer de dringend geboden veranderingen, in benedenwaartse richting, stapsgewijs worden ingevoerd, dan kan het effect gemakkelijk teniet worden gedaan door het voortschrijden van produktiviteitsverhogingen die volgen uit technologische innovatie, waarvoor nog aanzienlijke mogelijkheden bestaan. Prijsverlaging door middel van stapsgewijze liberalisatie zal daarom niet het gewenste effect van geringere produktie en exporten teweeg brengen. Andere dan stapsgewijze veranderingen zijn niet realistisch, gezien de sociale consequenties voor de agrarische bevolking. Inperking van de produktie door de EG is nodig, maar kan in De Hooghs visie slechts tot stand komen door directe, via contingentering toegepaste maatregelen zoals die in feite al gelden voor een toenemend aantal landbouwprodukten in de EG. Areaalbeperking is een mogelijkheid die niet uitgesloten mag worden, maar brengt wel zoveel problemen met zich mee dat realisatie op grote schaal naar zijn mening voorlopig geen echte optie is.

Deze argumenten zijn realistisch en worden door analyses van alternatief landbouwbeleid in belangrijke mate bevestigd. Toch blijven er onzekerheden omtrent het te voeren beleid, en wel om twee redenen. Ten eerste mag men zich afvragen of in een meer liberale aanpak de technologische trends zich als vanouds zullen handhaven. Immers, de meeste innovaties vereisen investeringen en wanneer het risico daarvan toeneemt door nauwere relatie tussen interne prijzen en fluctuerende wereldmarktprijzen, dan mag worden aangenomen dat de trend een afvlakking zal vertonen.

In de tweede plaats blijft er de vraag op welke wijze de omvang van de toegestane produktie wordt vastgesteld in een beleid van kwantitatieve beperkingen. Voor de meeste produkten zal de EG niet alleen de voorziening van de eigen markt maar ook een deel van de wereldmarkt voor de afzet van de eigen produktie willen claimen. Men begeeft zich dan in de richting van een internationaal kartel dat niet alleen de interne maar ook de wereldmarktprijzen reguleert door middel van afzetquota in het externe verkeer. Het is te betwijfelen of andere exporteurs daarvoor te vinden zijn, waardoor distorsies en instabiliteit zouden voortduren. Zouden andere exporteurs daar wel toe bereid zijn — ondanks beleden principes — dan zou voor ontwikkelingslanden een sterke afhankelijkheid ontstaan van beslissingen die elders op politieke gronden worden genomen en waarbij hun belangen nauwelijks in tel zullen zijn.

De eigen verantwoordelijkheid van de arme landen

Ook de stelling dat de voedselvoorziening in arme landen in de eerste plaats hun eigen (beleids)verantwoordelijkheid is, blijft omstreden. Dat een aantal ontwikkelingslanden duidelijk voortgang heeft geboekt naar zelfvoorziening en/of naar vermindering van armoede en honger, bewijst niet dat andere landen daar ook toe in staat zouden zijn. Zo is het de vraag of China een voorbeeldrol kan

vervullen, omdat de sociaal-politieke context voor velen, ook in ontwikkelingslanden, onaanvaardbaar is en er bovendien twijfels zijn aan de lange-termijn-ontwikkelingsmogelijkheden van het staatsocialistische stelsel.

Anderzijds is duidelijk dat het voedselvraagstuk niet kan worden opgelost door uitsluitend internationale maatregelen. Als het beleid in de arme landen niet is gericht op bevordering van de eigen landbouw, dan kan internationale hulp dat niet compenseren. Een beleidsdialoog die leidt tot afstemming van binnenlands en donorbeleid is daarom onmisbaar. Maar eerder werd al gesteld dat het probleem van de armoede en honger niet alleen (of zelfs in de eerste plaats) een vraagstuk is dat kan worden opgelost door aanbods-maatregelen alleen, die leiden tot meer beschikbaarheid van voedsel. Het gaat veeleer om de werkgelegenheid, als voornaamste vereiste voor de opheffing van armoede en voedselgebrek. Het vergt een arbeidsintensief ontwikkelingsproces, dat ongetwijfeld een allereerste verantwoordelijkheid is van de arme landen zelf, maar de mate waarin deze landen structureel en binnen afzienbare tijd op eigen kracht de armoede kunnen uitbannen lijkt niet groot. Wat in dat opzicht kan worden gezegd over de verantwoordelijkheid van de rijke landen komt verderop nog afzonderlijk aan de orde.

Bezwaren vanuit de theorie tegen vrijhandelsargumenten

De keuze tussen voortzetting van het huidige EG-beleid met toenemend gebruik van kwantitatieve restricties op de produktie, tegenover een geleidelijk proces van liberalisatie is niet gemakkelijk. We zagen al dat De Hoogh om interne redenen voorkeur voor het eerste uitspreekt. Hij verdedigt dezelfde positie waar het gaat om de belangen van de ontwikkelingslanden: de baten van liberalisatie zijn gering, terwijl naar zijn mening het probleem van de hogere prijzen en invoerkosten slechts kan worden aangepakt door het opvoeren van de voedselhulp.

Het valt op dat De Hoogh nalaat de in de handelstheoretische literatuur geformuleerde bezwaren tegen vrijhandel expliciet naar voren te brengen. Deze argumenten komen er in het kort op neer dat de winst onder vrijhandel het grootst zal zijn wanneer er sprake is van schaaleffecten (d.w.z. van schaalonafhankelijke kosten). Zulke schaaleffecten zullen echter al spoedig leiden tot bedrijfsconcentraties en daarmee tot imperfecte mededinging. Imperfecte mededinging houdt vaak een welvaartsverlies in.

Toch valt deze imperfectie in bepaalde gevallen op welvaarts- en efficiëntiegronden te verdedigen, namelijk wanneer bij overgang naar vrijhandel onder volledige mededinging de producentenprijzen zo laag zouden worden dat vele ondernemers verlies zouden lijden, omdat zij hun schaalonafhankelijke kosten niet langer zouden kunnen dekken. Zulke ondernemers zouden dan verdwijnen. Dit zou een welvaartsverlies kunnen inhouden wanneer dit verdwijnen zou leiden tot hogere internationale prijzen. Dit zou kunnen gebeuren als gevolg van verminderde mededinging maar ook omdat de overblijvende ondernemers wel eens met hoge kosten zouden kunnen worden geconfronteerd. Dergelijke gedachten zijn

ontwikkeld door onder andere Krugman, Norman, Venables (Norman, 1990) en anderen in relatie tot industriële sectoren.

Voor de landbouwsector kan ook een heel eind langs deze weg worden betoogd. Hoewel door het relatief grote aantal boerenbedrijven niet gemakkelijk van imperfecte mededinging sprake zal zijn, kent toch elk boerenbedrijf schaalonafhankelijkheden in verband met ondeelbaarheid. Daarbij kan men denken aan gebouwen, het erf of de trekker, maar ook aan de arbeid van het boerengezin zelf. Zonder een minimum van elk kan het bedrijf eenvoudig niet bestaan. Een bedrijf met veel grond kan de bijbehorende kosten over een groter areaal spreiden en kan daardoor langer een positief inkomenssaldo behalen wanneer onder liberalisatie de producentenprijzen dalen. Dit garandeert echter nog niet dat het altijd (Pareto-)efficiënt is hiertoe over te gaan. Een betrekkelijk bescheiden prijsdaling kan leiden tot een golf van bedrijfsbeëindigingen en ook al zijn de bedrijven klein ten opzichte van de markt, dan nog kan dit leiden tot schoksgewijze veranderingen in de productie, en de welvaartstheorie leert ons dat dit, onder volledige mededinging, welvaartsdaling tot gevolg kan hebben. Voor de landbouw geldt dan ook nog dat de ex-boeren mogelijk geen emplooi kunnen vinden en dat de boeren die de grond overnemen vaak loonarbeiders een marktloon moeten betalen om de additionele grond te bewerken, en bankschuld moeten uitbreiden om de bijbehorende machines te financieren. Ook kunnen de kosten van toezicht en vervoer toenemen. Ten slotte zijn er onomkeerbaarheden van institutionele aard in het spel, waardoor een eenmaal verdwenen bedrijf niet gemakkelijk wordt heropgericht.

Dit alles ondergraaft de rigide stellingname dat handelsliberalisatie welvaartsbevorderend moet zijn zolang verliezers in de inkomenssfeer worden gecompenseerd. Het schoksgewijze verdwijnen van bedrijven, bijvoorbeeld na een verlaging van de steun, kan een inkomensdaling tot gevolg hebben voor de agrarische sector in het betrokken land, evenals — en dat is opmerkelijker — voor de wereld als geheel. Nu kan theoretisch dus gebeuren wat ondenkbaar lijkt in het klassieke geval: bij liberalisatie kan de totale inkomenswinst onvoldoende zijn om de verliezers te compenseren.

Hierbij moeten drie kanttekeningen worden geplaatst. In de eerste plaats moet worden vermeld dat de efficiëntie van de oorspronkelijke, beschermde situatie verhoogd zou kunnen worden wanneer prijssteun zou worden vervangen door subsidie op de schaalonafhankelijke component van de kosten. Bij een voldoende hoge subsidie zouden alle bedrijven kunnen voortbestaan, ook na afschaffing van de prijssteun, terwijl alle overige bedrijfsbeslissingen tegen vrijhandelsprijzen zouden plaatsvinden. Dat zou — als men aanneemt dat alle uit onzekerheid voortkomende risico's geheel kunnen worden doorverzekerd — leiden tot een meer efficiënte internationale arbeidsverdeling. Deze redenering lijkt het huidige voorstel van de Europese Commissie (het zogenaamde MacSharry-plan) te ondersteunen.

Een tweede kanttekening is dat, hoewel zo'n omzetting van steun op produkten in steun op bedrijven in deze denkwereld welvaartsverhogend lijkt te zijn, een afschaffing van alle steun in sommige gevallen nog veel beter is. Wanneer een

concurrerend exporteur bereid en in staat is het produkt tegen een prijs die niet veel hoger is dan de huidige wereldmarktprijs, te verkopen en dat zal blijven doen nadat de binnenlandse produktie zou zijn ingekrompen, dan verschaft de handelstheorie geen argumenten op de middellange termijn steun te handhaven. Maar als voor de concurrent na liberalisatie de winstgevendheid afneemt (of de monopoliemacht zo toeneemt dat de produktie bewust — bijvoorbeeld door land buiten gebruik te stellen of althans niet in gebruik te nemen — kan worden beperkt), dan is de welvaartswinst bij liberalisatie onzeker.

Een derde kanttekening betreft schaafeffecten die niet op bedrijfs- maar op nationaal niveau ingrijpen. Landbouwkundig onderzoek en voorlichting, waterbeheersing en overige infrastructurele voorzieningen hebben een belangrijke schaalafhankelijke component met hoge apparaatskosten en lage marginale kosten. In dergelijke gevallen kan een particulier die met anderen moet concurreren zelden winstgevend produceren. Produktie van dit soort diensten zal dan ook meestal in overheidshanden of via een monopolie geschieden. Daartegen worden in de praktijk, zelfs in GATT-verband, ook zelden bezwaren geuit. De steun ter handhaving van boerenbedrijven valt mogelijk langs dezelfde lijn te verdedigen, maar dan wel met enige beperkingen zoals hierboven vermeld.

Beperkte welvaartswinst bij handelsliberalisatie in rekenmodellen

Met behulp van empirisch onderbouwde rekenmodellen hebben vele onderzoekers de laatste jaren gepoogd uit te rekenen hoeveel welvaartswinst vrijhandel zou opleveren. De resultaten zijn meestal teleurstellend. Er is slechts sprake van een bescheiden welvaartswinst en dan nog slechts indien redelijk grote compensatiebedragen worden betaald aan de verlieslijdende partijen — met name aan de Sovjet Unie, die als importeur thans profiteert van lage wereldmarktprijzen. Zo komt de IIASA-studie met een winst van minder dan 0,3% van het wereldinkomen aan het eind van een twintigjarige periode van handelsliberalisatie. Dit blijft een niet te verwaarlozen bedrag maar een grote wervende kracht gaat er niet uit van zulk een vooruitzicht.

Nu de winst uit handelsliberalisatie beperkt lijkt te zijn kan men, met De Hoogh, een beleid van produktiebeperking door de rijke landen aanbevelen om ontwikkelingslanden alsnog een plaats op de internationale markt te bieden. De Hoogh heeft destijds de suggestie gedaan de gevolgen van een dergelijk beleid met het eerdergenoemde IIASA-model door te rekenen. Hiertoe werd een scenario geformuleerd waarin de OESO-landen hun landbouwareaal met 20% beperken en een belasting van 50% op kunstmestgebruik invoeren. Dit leidt tot een produktie die in het jaar 2000 zo'n 5,8% lager uitvalt in de OESO-landen. De ontwikkelingslanden blijken het aldus ontstane gat maar zeer ten dele te kunnen vullen. Hun produktie stijgt met 2,5% en de wereldmarktprijzen komen gemiddeld 17% hoger uit. De voedselimporterende landen blijken zwaar te lijden onder de aldus gestegen voedselprijzen op de wereldmarkt. In het jaar 2000 komt de honger in de wereld 9% hoger uit. Al leveren dit soort simulaties geen harde

bewijzen, toch roepen zij vraagtekens op ten aanzien van de wenselijkheid van produktiebeperking door de rijke landen.

Daarom kan het nuttig zijn naar het alternatief van de handelsliberalisatie terug te keren om na te gaan waarom de winsten bij handelsliberalisatie eigenlijk betrekkelijk gering zijn. Eén reden kan zijn dat bovenvermelde studies geen schaaffecten weergeven, en al hebben wij gezien dat, bij liberalisatie, schaaffecten juist kunnen leiden tot welvaartsverlies, toch is er met name in de sfeer van verwerking en marketing duidelijk sprake van schaaffecten op marktniveau die kostenbesparend en welvaartsverhogend zouden kunnen werken, mits concurrentie gehandhaafd blijft. Er kunnen ook modeltechnische argumenten worden opgesomd. Dit zullen wij hier niet doen.

De politieke beslissingen over herziening van het landbouwbeleid worden door deze overwegingen niet vergemakkelijkt. Eenduidige argumenten voor een specifieke keuze zijn er niet. Daarom verdient een voorzichtige koers de voorkeur, die nieuwe instrumenten als in de voorstellen van commissaris MacSharry aan de bestaande toevoegt, geleidelijk de huidige steun vermindert en nauwlettend de effecten van de beleidsveranderingen blijft volgen.

Migratie

De belangrijkste verklaring voor de eerder genoemde beperkte welvaartswinst lijkt onzes inziens bij de immobiliteit van de in de landbouw aangewende produktiefactoren arbeid en grond te moeten worden gezocht. Als de boeren niet veel anders kunnen of willen dan boer zijn, dan is er aan de produktiezijde niet veel welvaartswinst te halen bij verlaging van de steun. In het hierna volgende zal nader worden ingegaan op de immobiliteit van de produktiefactor arbeid. De mobiliteit van arbeid is, om vele redenen, beperkt. Een oudere boer zal in Nederland niet gauw een hem passende betrekking vinden in de stad. Zijn jongere collega heeft vermogen in een bedrijf geïnvesteerd dat bij bedrijfsbeëindiging grotendeels verloren gaat en heeft vaak weinig toegang tot deeltijdarbeid. Een stadsmens mist de opleiding, ervaring en het kapitaal om een succesvolle boer te worden. In veel ontwikkelingslanden kraken steden uit hun voegen door de arbeidstoestroom uit de landbouw en weinig migranten lukt het snel een baan te vinden. De migratie naar de stad kent dus grenzen. Deze grenzen worden niet alleen gesteld door fysieke beperkingen van wegnetten en vestigingsplaats maar ook door toetredingsbeperkingen op de arbeidsmarkt. Overal staan hekjes die worden beheerd door wie er achter woont. Een verhuizing levert nog geen volwaardig lidmaatschap op van de gemeenschap in de nieuwe omgeving.

Wie dit soort beperkingen op toetreding nader beschouwt, komt bijvoorbeeld in een dichtbevolkt land als Bangladesh al spoedig tot de slotsom dat de hoogste hekken niet in de stad, maar bij de landsgrenzen zelf liggen. Vroeger konden Bengalen in heel India, Oost-Afrika en de Cariben hun geluk zoeken. De naoorlogse onafhankelijkheid van vele landen heeft de wereld verdeeld in compartimenten waar je nauwelijks uit kunt. Niet omdat een totalitair regime de

burgers opsluit, maar omdat de andere compartimenten vrijwel niemand binnenlaten. Het systeem van hekken is een wereldsysteem. Onder volledige erkenning van het bestaan en het belang van binnenlands hekwerk zullen wij in het hiernavolgende onze aandacht richten op hekken aan de grens.

Sinds de dekolonisatie hebben de meeste burgers het heil in eigen land moeten zoeken. Emigratie is vrijwel uitgesloten. De basisfilosofie van bij het begin van de dekolonisatie opgerichte instellingen als Wereldbank, IMF en GATT sluit daar ook bij aan en mag misschien als volgt worden samengevat. Deze instellingen bevorderen transnationale investeringen. Daarmee maken zij het mogelijk dat kapitaalgoederen naar de lage-lonenlanden gaan. Door zulke investeringen verbetert de lokale arbeidsproductiviteit en daarmee de werkgelegenheid en het loonpeil. Dat zal groei brengen en vermindering van armoede, niet zozeer via herverdeling en bestedingseffecten, maar eenvoudig via de stijging van arbeidsproductiviteit. De zogenaamde structurele aanpassingsprogramma's en de Uruguay-ronde kunnen binnen dit gedachtengoed worden geplaatst.

Ook als men afziet van alle praktische problemen bij het toepassen van deze denkbeelden, dan nog leidt deze redenering tot een simpele vraag. Zal het particuliere kapitaal ook werkelijk in de arme landen worden geïnvesteerd, en zo ja, zal dit er de lonen en de werkgelegenheid verhogen? Theoretisch kan men binnen een neoklassiek georiënteerd model inderdaad aantonen dat, als slechts één soort arbeid immobiel is en alle overige goederen en produktiefactoren mobiel zijn, vrije kapitaalstromen tot vermindering van loonverschillen zullen leiden en tot verhoging van welvaart in de wereld als geheel.

Helaas is niet alleen arbeid immobiel. De natuurlijke omstandigheden zijn het ook. Dat betekent dat bruto kapitaaltoestroom tot netto uitstroom kan leiden, omdat de kapitaalproductiviteit, ondanks de lage lonen, nog veel te laag kan zijn om kapitaal vast te houden. Ook kunnen vrijhandel en kapitaaltoestroom tot uitstoot van ongeschoolde arbeid leiden, en daarmee zelfs tot daling van de lonen, eenvoudig omdat zij vooral de produktiviteit van de andere immobiele factoren, bijvoorbeeld grond of geschoolde arbeid, verhogen. En als dat zo is, dan leidt dat vrije verkeer misschien wel tot verhoging van nationaal produkt en, als de winsten niet te zeer weglekken, ook wel tot verhoging van nationaal inkomen, maar nog niet tot verhoging van de arbeidsproductiviteit. Dit verschijnsel is niet louter theoretisch, het is ook empirisch waar te nemen. Waarom zou men in de Sahel textielprodukten laten maken als het ook in Portugal kan?

Een becijfering van de beschermingsgraad op de Nederlandse arbeidsmarkt

Deze problemen voeren ons terug naar de basispremissie. Als het kapitaal niet naar de arbeid gaat, moeten we dan niet de arbeid naar het kapitaal laten gaan? Uiteindelijk is het uitbannen van arbeidsstromen toch niets anders dan een extreme vorm van protectionisme in de internationale handel van diensten. Ter illustratie van deze stelling geven wij nu een becijfering van de protectie op de arbeidsmarkt. Daartoe hanteren wij het zogenaamde AMS-begrip (aggregate

measure of support) zoals gebruikt voor de landbouw in de GATT-Uruguayronde. Dit begrip komt er ruwweg op neer dat men het verschil meet tussen de binnenlandse prijs en de prijs van de goedkoopste aanbieder op de wereldmarkt (de zgn. referentieprij) en dat verschil vermenigvuldigt met het binnenlands volume; voor de landbouw gaat het daarbij om het produktievolume, voor de arbeid om de werkgelegenheid (eventueel inclusief werkloosheid). De aldus verkregen totale waarde wordt gezien als een maat van de bescherming. Deze meet niet wat er zou gebeuren bij liberalisatie, maar geeft een indicatie van schade die veroorzaakt wordt door het ontbreken ervan. De hiertoe benodigde berekening verloopt in drie stappen die in meer detail in het aanhangsel van deze bijdrage worden beschreven.

Allereerst wordt het gemiddeld bruto uurloon voor specifieke beroepen in diverse landen bekeken. Daarbij wordt uitgegaan van beroepen waarvan in redelijke mate mag worden verondersteld dat zij in alle landen min of meer dezelfde fysieke produktie per uur zouden kunnen leveren. Er wordt dus gekeken naar opleidingsniveau en ervaring. Uitgangspunt bij de keuze van beroepen was de vraag of een werknemer in een bepaald beroep in staat zou zijn in het hoge-lonenland met de machines die daar staan dezelfde arbeidsproduktiviteit te bereiken (het gaat dus uitdrukkelijk niet om een bepaling van het verschil in produktiviteit tussen een Nederlander met Nederlandse machines en een Indiër met Indiase machines). Dit leidt tot loonverschillen tussen Nederland en 'Azië' welke na gewogen vermenigvuldiging met de Nederlandse werkgelegenheid per beroepsgroep tot een raming van de beschermingsgraad leidt.

Voor 1985 levert dit een gemiddelde beschermingsgraad van ruim 70% van het netto loon, 60% van het bruto loon en bijna 40% van het binnenlands produkt tegen factorkosten (à 337 miljard gulden). Natuurlijk zijn hierbij enkele op z'n minst gedurfde veronderstellingen gemaakt. Toch levert het een en ander een indicatie op dat de arbeidsmarkt wordt beschermd in een zo sterke mate dat daarnaast een discussie over 0,3% welvaartswinst bij handelsliberalisatie of over 1 of 1,5% ontwikkelingshulp nogal marginaal lijkt.

Welvaartswinst door migratie

Dit soort exercities leidt ook tot het opnieuw stellen van de simpele vraag: waarom verdient een vuilnisman, een taxichauffeur of een verpleger in Nederland meer dan zijn collega in een ontwikkelingsland? Een verklaring kunnen wij in twee richtingen zoeken. Allereerst kan men betogen dat de Nederlander meer verdient omdat hij produktiever is, doordat hij meer kapitaal, meer kennis ter beschikking heeft en eenvoudig omdat Nederland een geografisch voordeel geniet en een gunstiger verleden kent. In de tweede richting stelt men dat de Nederlandse werknemer zich heeft weten te beschermen tegen toetreders die loonbederf veroorzaken, met name door beperkingen op immigratie, zodat hij de voordelen, bijvoorbeeld van een geschikte geografische ligging, niet met anderen hoeft te delen. Nu is de constatering dat de werknemer minder produktief is in het

ontwikkelingsland misschien wel juist, maar niet relevant wanneer het erom gaat de hoogte van de beschermingsgraad op de markt in het rijke land te bepalen. Het gaat erom dat een Bengaalse vuilnisman in Nederland niet minder produktief zou zijn dan een Nederlander.

Het is duidelijk dat voor protectie van de arbeidsmarkt in de rijke landen een breed maatschappelijk draagvlak bestaat. Maar er is er wel sprake van zogenaamde selectieve verontwaardiging wanneer men zich dan toch voorstander van vrijhandel noemt en handelsprotectie aanklaagt. In dit verband dient het beginsel vermeld te worden dat wie een muur van protectie opwerpt, anderen benadeelt, al is de omvang van de schade niet altijd eenvoudig vast te stellen.

Bovenstaande becijfering illustreert ook alleen dat de beperking op migratie wel zeer knellend moet zijn, heel wat nijpender dan handelsbeperkingen in de goederensfeer. De reële schade zou alleen kunnen worden vastgesteld als men de beperking zou opheffen en de resulterende inkomenswinst zou meten. Op basis van die uitkomst zouden de ontwikkelingslanden dan een vergoeding kunnen eisen, ontwikkelingshulp als huur van een hek.

Het is niet zonder meer duidelijk of de aldus berekende winst de hierboven becijferde schade verre zou overtreffen. Met het eerder genoemde IIASA-model is gepoogd de inkomenswinst te berekenen. Verondersteld werd dat jaarlijks 15 miljoen nieuwe migranten, dat is een vijfde van de bevolkingsgroei, uit ontwikkelingslanden zouden migreren en een baan zouden vinden in rijke landen. De modeluitkomsten tonen in 20 jaar een toename van het wereldinkomen met 20% ten opzichte van een basisprojectie. Van deze toename profiteren in absolute termen vooral de rijke landen, al dalen de lonen daar wel wat. Maar de arme landen krijgen de meeste winst op een *per capita* basis en zien een verschuiving ten gunste van de lonen. Hierbij is nog niet eens uitgegaan van enige loonafdracht door de migranten naar hun land van herkomst. Vergeleken daarmee lijken de inkomensstijgingen die men pleegt te vinden als gevolg van algemene handelsliberalisatie uiterst bescheiden. Deze komen niet uit boven een paar procent van het wereldinkomen in diezelfde periode van 20 jaar. Voor wat de honger in de wereld betreft kwam dit migratiescenario dan ook beter uit dan enig handelsliberalisatiescenario dat met dit wereldlandbouwmodel werd gedraaid. Voor liberalisatie van de handel in de landbouw komt men hoogstens op 3% stijging uit. Daarbij moet worden opgemerkt, dat het IIASA-model niet echt ontwikkeld is om dit migratiescenario te testen. De niet-landbouwsector wordt zeer ruw behandeld. Zo wordt aangenomen dat al deze migranten wel een baan met gemiddeld loon zouden kunnen vinden en dat is twijfelachtig. Toch blijken de uitkomsten zeer robuust: de reële loonverschillen tussen landen zijn in de wereld zo groot, dat een wijziging in de modelspecificatie de algemene tendens van de uitkomsten weinig verandert.

Ten slotte: migratie en landbouwproblematiek

De beschouwing over migratie heeft ons schijnbaar ver doen afdrijven van de voedsel- en landbouwproblematiek, maar in feite zitten we er nog middenin. In het geval dat verhoogde migratie niet zal worden getolereerd door de rijke landen zal voor de opgelegde beperking schadevergoeding moeten worden betaald aan de potentiële migranten en zal voor hen werkgelegenheid in eigen land moeten worden gevonden. Deze hulp zal het mogelijk maken de allerarmsten via directe inkomensoverdrachten te steunen. Ontwikkelingslanden kunnen dan, wat hun landbouw betreft, een meer marktconform beleid voeren. Dat zou misschien als voorwaarde voor de hulp kunnen gelden.

Maar ook dan zou aan dumpingpraktijken van exporteurs een eind moeten komen. Daarbij komt nog de noodzaak in vele ontwikkelingslanden de migratie naar de stad te beperken. Dit zou regeringen er wel eens toe kunnen brengen plattelandsontwikkeling tot een centrale doelstelling van beleid naar voren te schuiven. Zo'n beleid zou eenvoudiger zijn uit te voeren bij hoge dan bij lage wereldmarktprijzen voor plattelandprodukten en daarmee zijn we dan weer terug bij De Hooghs stellingname.

In het omgekeerde, nog minder waarschijnlijke geval zou toename in de migratie wel worden getolereerd. Dan lost de wereldvoedselproblematiek zich wat de werkende bevolking betreft als het ware vanzelf op. Mensen trekken weg uit de ellende wanneer zij elders een redelijk betaalde baan kunnen vinden. Dat zal niet altijd gemakkelijk zijn, getuige de problemen van migranten in het westen. Natuurlijk zou nog heel wat gedaan moeten worden voor kwetsbare groepen met minder kansen op de arbeidsmarkt die niet tot migratie zouden overgaan, maar in wezen zouden regeringen voortdurend worden gedwongen het enge nationale eigenbelang af te wegen tegen de aan anderen toegebrachte schade. Als de hekken niet goed meer sluiten, dan komen de armen al gauw bij de rijken op de stoep zitten. Dat zou op zichzelf al leiden tot meer samenwerking. Voor de landbouw zou het betekenen dat comparatieve voordelen enorm zouden worden vergroot en beter zouden kunnen worden benut. Natuurlijke omstandigheden en niet bevolkingsdichtheid zouden in belangrijke mate bepalen wat waar werd geproduceerd. Voor protectionisme zou dan minder reden bestaan. Wie het niet bevalt kan immers echt vertrekken.

Zover is het allemaal nog niet. Voorlopig sluiten de hekken nog goed en de Europese integratie lijkt niet tot verdere opening naar ontwikkelingslanden te zullen leiden. De internationale handel in landbouwprodukten blijft voorlopig gekenmerkt door dumping en protectionisme en op ontwikkelingshulp wordt gesnoeid. In die wereld is het bijzonder moeilijk de landbouwpolitieke discussie zinvol te voeren, met name op schrift of in een openbare bijeenkomst. Een ieder neemt al gauw favoriete standpunten in met de toevoeging dat andere oplossingen misschien wel beter, maar politiek onrealistisch zouden zijn. In de directe debatten met De Hoogh heeft dat zich nooit voorgedaan. Daar is altijd sprake geweest van directe, open communicatie. Wij hopen deze nog veelvuldig te kunnen voeren.

Noot

1. De auteurs willen dr. M. Merbis bedanken voor zijn commentaar op een eerdere versie van dit stuk.

Literatuur

- Alexandratos, N. (red.), *World Agriculture Toward 2000, A FAO study*, Belhaven Press, London 1988.
- Buringh, P., H.D.J. van Heemst and G.J. Staring, *Computation of the Absolute Maximum Food Production*, Landbouwhogeschool Wageningen, 1975.
- Cornia, G., R. Jolly and F. Stewart (red.), *Adjustment with a Human Face*, UNICEF, Oxford University Press, Oxford 1987.
- FAO, *Agriculture Towards 2000*, Rome, 1981.
- FAO, *Fifth World Food Survey*, Rome, 1985.
- Hoogh, J. de, 'Voedsel voor een verdubbende wereldbevolking', *Voedsel voor allen, plaats en rol van de EG*, Stichting Toekomstbeeld der Techniek, Eindhoven, 1976.
- Hoogh, J. de, *Internationale Arbeidsverdeling en Marktorde*, Inaugurele rede, Wageningen 1979.
- Hoogh, J. de, 'Het dagelijks brood, landbouwontwikkelingen en de wereldvoedselvoorziening', *Intermediair*, 16de jaargang 21, 1980.
- Hoogh, J. de, 'De voedselproblematiek in de wereld; de expansieve Westerse landbouw en de strijd tegen armoede en honger', *Voeding*, jaargang 44 no. 6, 1983.
- Hoogh, J. de, 'Agricultural policies in industrial countries and their effects on the third world', *Tijdschrift voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, 2, 1987/88.
- Linnemann, H., J. de Hoogh, M.A. Keyzer en H.D.J. van Heemst, *MOIRA, A Model of International Relations in Agriculture*, North Holland Publishing Company, Amsterdam 1979.
- Newbery, D.M. and J.E. Stiglitz, *The Theory of Commodity Price Stabilization; A study in the economics of risk*, Oxford University Press, Oxford 1981.
- Norman, V.D., 'Assessing trade and welfare effects of trade liberalization: a comparison of alternative approaches to CGE-modelling with imperfect competition', *European Economic Review*, 34, pp. 725-751, 1990.
- Parikh, Kirit S. and Wouter Tims, *From Hunger amidst Abundance to Abundance without Hunger*, International Institute for Applied Systems Analysis (IIASA), Laxenburg, Austria, Executive Report 13, December 1986, box 2, page 10.
- Vingerhoets, J.W.A., *Ontwikkelingslanden als grondstoffen-exporteurs*, Tilburg 1982.
- World Bank, *World Development Report 1982*, Oxford University Press, Washington D.C., 1982.

Aanhangsel: becijfering van de beschermingsgraad op de Nederlandse arbeidsmarkt

De becijfering van de beschermingsgraad van de arbeidsmarkt volgens de AMS-maatstaf verloopt in drie stappen die elk met een eigen tabel worden beschreven. In tabel 1 wordt het gemiddeld bruto loon in dollars vastgelegd. Dit is gebeurd voor een aantal goed herkenbare beroepen waarvan in redelijke mate mag worden verondersteld dat zij in alle landen min of meer dezelfde fysieke produktie per uur zouden kunnen leveren. Er wordt dus gekeken naar opleidingsniveau en ervaring. Uitgangspunt bij de keuze van beroepen was de vraag of een werknemer in een bepaald beroep in staat zou zijn in het hoge-lonenland met de machines die daar staan dezelfde arbeidsproduktiviteit te bereiken (het gaat dus uitdrukkelijk niet om een bepaling van het verschil in produktiviteit tussen een Nederlander met Nederlandse machines en een Indiër met Indiase machines).

De loongegevens zijn ontleend aan de jaarlijkse ILO-enquête, waarbij in het algemeen de gegevens uit de kolom 'EG = Average earnings' zijn gebruikt. Waar deze gegevens ontbraken, kon in enkele gevallen de hoogte van EG worden geschat door de cijfers voor 'RT = Wage or salary rates' met de nagenoeg vaste verhouding EG/RT (doorgaans 1,12) op te hogen. De aldus verzamelde bruto uurlonen zijn omgerekend in dollars met behulp van de officiële wisselkoers en vervolgens gecorrigeerd voor koopkrachtverschillen (laatste kolom tabel 1).

Tabel 1 laat zien dat de loonverschillen erg groot zijn ook al corrigeert men voor koopkrachtverschillen. De verschillen nemen af met de scholingsgraad. Het zal duidelijk zijn dat piloten in de luchtvaart een redelijk geïntegreerde arbeidsmarkt op wereldniveau kennen, zodat de loonverschillen daar het laagst zijn. In nominale termen blijkt Bangladesh zeer laag uit te vallen, maar de koopkrachtpariteit (waar men altijd de nodige vraagtekens bij kan plaatsen) brengt het land weer dichterbij de middelmaat van ontwikkelingslanden.

In tabel 2 wordt de Nederlandse tabel van de inkomstenbelasting toegepast op het 'West-Europese' loon. Er wordt verondersteld dat 'Azië' geen inkomstenbelasting kent. Dit levert een netto loonverschil op en daarmee een beschermingsgraad per beroep (kolom 5). Om nu te komen tot een raming van de loonverschillen voor Nederland in zijn geheel moeten deze cijfers worden opgeblazen. De eerste aanzet in die richting is het bepalen van het opleidingsniveau van de diverse beroepen. Op basis van de Arbeidskrachtentelling 1985 van het CBS kunnen vijf opleidingsniveaus worden onderscheiden, en per beroep valt vast te stellen welk van deze niveaus de hoogste frequentie heeft. Dit opleidingsniveau wordt dan geacht kenmerkend te zijn voor het betreffende beroep; zie kolom 6 van tabel 2.

Tabel 1 Gemiddeld bruto uurloon, 1985 in US dollars tegen koopkrachtpariteit

	1	2	3	4	5	6	7	8	9
	Land- arbeider	Bos- arbeider	Lood- gieter	Trein- machinist	Bus- chauffeur	Piloot	Vuilnis- man	Gediplom. verpleger	Koopkrachtpariteit van consumptie US = 100
1. India (staat met lage lonen)	0,332	0,389	0,666		0,531				33,17
2. India (staat met hoge lonen)	0,808	0,591	1,233		1,215				33,17
3. Bangladesh	0,763	0,826	1,020	1,025	0,873	6,353	0,611	1,729	23,72
4. Filipijnen	0,481		1,229					1,590	36,79
5. Kenya	0,496	0,807	2,233	1,462	2,246			2,855	38,92
6. Zambia			0,746		0,693		0,663	1,688	50,25
7. Honduras	0,875	2,323	1,347	1,964	1,684	15,152	0,842	2,947	74,25
8. Peru	0,485	0,400	0,952	1,644	0,922	14,759	0,619	1,817	32,97
9. Guatemala	0,722	0,602	1,744	2,988	1,083		0,541	1,938	66,50
10. Chili			2,431	2,649	2,649	9,314			41,67
11. Brazilië			3,067	3,635	2,607	9,574		3,018	40,85
12. Argentinië				4,916		31,002			52,20
13. Zuid-Korea			2,623		2,999	15,978	2,412	4,026	53,45
14. Italië	5,417	5,417	7,841						67,57
15. Nederland	6,739	7,026					5,895		73,66
16. Denemarken	6,240		10,238	10,402	8,871	12,433		9,395	85,74
17. Zweden	5,780	6,141	7,185	6,064	6,681	18,812	5,295	5,176	105,48
18. Verenigde Staten	4,803		10,825	15,370	9,302		7,002	12,050	100
19. Gemiddelde Azie (1-4)	0,596	0,602	1,037	(1,025)	0,873	(6,353)	(0,611)	1,660	
20. Gem. W-Europa (15-17)	6,253	6,584	8,712	8,233	7,776	15,623	5,595	7,286	

Berekend uit: Kol 1—8 ILO, Bulletin of Labour Statistics, October inquiry results, 1985 and 1986; kol 9, R. Summers and A. Heston, 'A New Set of International Comparisons of Real Products and Levels, Estimates for 130 Countries, 1950—1985', The Review of Income and Wealth, Vol. 34 (1988), pp. 1—25.

Tabel 2 Beschermingsgraad van de arbeidsmarkt in West-Europa

	in US\$ Azië (1)	Bruto uurverdiensten met ppp W-Europa (2)	belasting % W-Europa (3)	Netto uurverd. W. Europa (4)	Bescher- mings- graad (5)	Meest frequent opleid. niveau (6)
				[1-(3)/100](2)	1-(1)/(4)	
Landarbeider	0,596	6,253	7,7	5,772	0,897	1
Bosarbeider	0,602	6,584	8,5	6,024	0,900	1
Loodgieter	1,037	8,712	13,3	7,553	0,863	1
Treinmachinist	1,025	8,233	12,2	7,229	0,858	1
Buschauffeur	0,873	7,776	11,4	6,890	0,873	1
Piloot	6,353	15,623	25,7	11,608	0,453	3
Vuilmisman	0,611	5,595	5,8	5,271	0,884	0
Gedipl.verpleger	1,660	7,286	9,7	6,579	0,748	2

Toelichting:

(1) en (2) tabel 1

(3) Nederlands taffief IB 1985

(6) CBS, Arbeidskrachtentelling 1985, Tabellen 30 en 31

Code : 0 = basisopleiding

1 = + 3 jaar tweede niveau

2 = + 6 jaar tweede niveau

3 = + 3 jaar derde niveau

4 = + 6 jaar derde niveau.

Tabel 3 Bescherming per opleidingsniveau in Nederland, 1985

Opleidings niveau	Brutoloon in miljoenen guldens	Nettoloon	Beschermingsgraad	Bescherming in mrd gld
0	7.349	7.100	0,90	6,39
1	37.595	34.107	0,85	28,99
2	127.776	107.880	0,75	80,91
3+4	45.661	32.525	0,45	14,64
Totaal	218.181	181.612		130,93

Overigens blijken de gevonden beschermingsgraden tamelijk dicht bij elkaar te liggen, behalve voor piloten, waarschijnlijk omdat voor deze beroepsgroep de 'hekken' lager zijn.

Ten slotte de derde stap: het ramen van de AMS en de gemiddelde beschermingsgraad van de Nederlandse beroepsbevolking. Daartoe is allereerst de gehele beroepsbevolking gerangschikt naar opleidingsniveau aan de hand van de CBS-indeling in 85 beroepsklassen; de opleidingsniveaus 3 en 4 zijn samen genomen. Vervolgens is per niveau een beschermingsgraad geschat op grond van de (enigszins gestileerde) gegevens in tabel 2, kolommen 5 en 6; zie de derde kolom

van tabel 3. Door de gecumuleerde frequentieverdeling van de opleidingsniveaus te leggen naast de gecumuleerde frequentieverdeling van de verdiende bruto jaarlonen (*CBS Statistisch Zakboek* 1987, 342) kon voorts een schatting gemaakt worden van (de mediaan van) het bruto jaarloon per opleidingsniveau, alsook van het netto jaarloon. Vermenigvuldiging met de absolute aantallen betrokkenen per niveau levert de kolommen 1 en 2 van tabel 3 op. Netto loonsom maal beschermingsgraad resulteert in de geschatte omvang van de AMS, zoals gegeven in de laatste kolom.

Dit komt neer op een gemiddelde beschermingsgraad van 72,1% van het netto loon, 60% van het bruto loon en 38,8% van het binnenlands produkt tegen factorkosten (à 336,9 miljard gulden).

Het bijzondere van de landbouweconomie

Jan de Veer

Inleiding

Is er wel iets bijzonders aan de landbouweconomie? Dat moet wel zo zijn want anders zou het vak niet als een deelwetenschap van de economie zijn ontstaan en blijven bestaan. En dat het bestaat blijkt uit het voorkomen van leerstoelen en vakgroepen, van internationale tijdschriften, congressen en verenigingen, van een uitgebreide vakliteratuur en van landbouweconomen. De vraag is dus waarom de landbouweconomie zich als deelwetenschap van de economie heeft kunnen ontwikkelen en zich ondanks een sterke achteruitgang van de relatieve economische betekenis van de landbouw heeft weten te handhaven.

Een onderverdeling van een wetenschap berust gewoonlijk op de bijzondere aard van de bestudeerde verschijnselen, op de daartussen bestaande samenhangen, en is een kwestie van doelmatigheid. Specialisatie kan nuttig zijn vanuit het gezichtspunt van theorievorming en methodologie. Ze berust dan meestal vooral op de bijzondere aard van de bestudeerde samenhangen en de behoefte aan specifieke theorievorming en methodologie om deze samenhangen te verklaren. Dat is voor de landbouweconomie nauwelijks het geval. Of de specialisatie is doelmatig en zinvol omdat voor de beoefening aanvullende kennis en ervaring omtrent de bestudeerde verschijnselen noodzakelijk is om te voorkomen dat de theoretische kat in een vreemd pakhuis terecht komt. Heel scherp is de scheidslijn niet te trekken. Gespecialiseerde theorievorming en methodologische ontwikkeling in verband met de bijzondere aard van de te verklaren samenhangen bepalen mede de toepassingsmogelijkheden en omgekeerd wordt de ontwikkeling van theorie en methodologie mede gestuurd door de praktische vragen die om een oplossing vragen. Voor de landbouweconomie is de behoefte aan aanvullende kennis en ervaring over de achtergrond van de bestudeerde verschijnselen de dominerende bestaansgrond. Er is binnen de landbouweconomie weinig sprake van specifieke theorievorming buiten het kader van de algemene economische theorie en de specifieke theorievorming in verschillende subdisciplines. Het gaat in de landbouweconomie vooral om wat Klant (1987) betitelt als interpretaties van de theorie die geacht wordt algemeen te gelden.

Terugblik

Toch is de landbouweconomie lang een eigen weg gegaan waarbij er weinig sprake was van samenhang met de ontwikkeling van de economische wetenschap. Toen de economische wetenschap in de tweede helft van de achttiende

eeuw tot ontwikkeling kwam was de landbouw nog verreweg de belangrijkste sector van de economie en bepaalden de beschikbaarheid en prijs van voedsel voor het grootste deel van de bevolking de levensstandaard. De economische problematiek van landbouw en voedselvoorziening was dan ook een veel behandeld onderwerp in de economische wetenschap. De Physiocraten beschouwden de landbouw als de motor van de economische groei. In het *Tableau Economique*, het door Quesnay (1732—1792) ontwikkelde model van de economische kringloop, vormden de boeren de enige produktieve klasse. Hij ontwierp dat model op basis van gegevens van zijn eigen landgoed, om aan te tonen dat door hervorming van de landbouw de produktiviteit sterk kon worden opgevoerd en een aanzienlijke economische groei te bereiken zou zijn. Daarom was het nodig grote pachtbedrijven te stichten, trekossen door paarden te vervangen en van een tweeslag- op een drieslagstelsel over te schakelen. Hij zag daarbij over het hoofd dat zo'n bedrijfssysteem slechts op de beste gronden succes kon hebben en niet algemeen kon worden toegepast. Zijn pleidooi berustte dan ook niet op een gedegen kennis van de landbouw (Zimmerman, 1987; Nôu, 1967).

Ook de klassieke economen hielden zich vaak bezig met problemen van landbouw en voedselvoorziening. Met name met de invloed van afnemende meeropbrengsten en verschillende kwaliteit van landbouwgrond op het opbrengstniveau en de benodigde arbeid. Deze vormden de grondslag van de bevolkingstheorie van Malthus en de grondrente- en arbeidswaardeleer van Ricardo. Ook de theorie van de comparatieve kosten had betrekking op met de natuurlijke produktieomstandigheden samenhangende relatieve verschillen in de benodigde arbeid voor agrarische produkten. Het zaai- en verbouwen van de landbouweconomie of landhuishoudkunde werd echter niet bereid door de grondleggers van de economische wetenschap, die in het algemeen over weinig kennis en ervaring beschikten op het terrein van de landbouw. Volgens Nôu (1976) moet de oorsprong worden gezocht bij de Kameralistiek, die in de achttiende en negentiende eeuw vooral in Duitsland bij de opleiding van ambtenaren gedoctrineerde bestuurskunde, en bij de landbouwkundigen die zich bezig hielden met de praktische problemen van de agrarische bedrijfsvoering en het beheer van landgoederen. Daarbij wordt vooral gewezen op de belangrijke rol van de Engelse landbouwpionier Young (1740—1820). Ook Bordewijk (1936) wijst in het eerste deel van zijn *Leerboek der Landhuishoudkunde* op deze oorsprong.

De Kameralistiek, die een sterk beschrijvend karakter had, was gericht op ondersteuning van het mercantilistische, op versterking van de politieke en economische macht van de staat gerichte overheidsbeleid. Daarbij werd een splitsing gemaakt in economische of staatswetenschappelijke vakken, waaronder ook de landbouwpolitiek, en de technische of privaateconomische vakken, die betrekking hadden op de problematiek van afzonderlijke bedrijfstakken zoals de landbouw. Bordewijk (1936) maakt een onderscheid tussen de algemene en de bijzondere landhuishoudkunde. De algemene landhuishoudkunde hield zich bezig met de ontwikkeling van de landbouw als 'tak van

volkswelvaart', de maatregelen ter behartiging van het landbouwbelang, de organisatievormen van de landbouw, het agrarisch recht en de overheidsbemoedeningen met de landbouw in de meest ruime zin. Ook de landbouwcoöperatie vormde daarvan een onderdeel. Zijn leerboek betrof deze algemene landhuishoudkunde.

De bijzondere landhuishoudkunde werd door hem gezien als het onderdeel van de landhuishoudkunde dat de landbouwwetenschappen beziet vanuit een economische gezichtshoek en de aandacht vooral richt op agrarische bedrijfsystemen. Bordewijk volgt daarin Thaer (1752—1828) die, voortbouwend op het werk van Young, in zijn *Grundsätze der rationellen Landwirtschaft* (1809) een strikte scheiding aanbracht tussen enerzijds de agrarische bedrijfsleer als onderdeel van de algemene landhuishoudkunde en anderzijds de sociale economie en de landbouwpolitiek (Nôu, 1967). Met de door hem ingevoerde systematiek voor de behandeling van de landhuishoudkunde als afzonderlijke wetenschappelijke discipline heeft Thaer tot in de twintigste eeuw zijn stempel gedrukt op de ontwikkeling van het vak. Vooral in Nederland heeft dat lang stand gehouden. Enerzijds leidde dat tot een institutionele benadering van de algemene landhuishoudkunde, die gezien mag worden als het erfgoed van de Kameralistiek en die, hoewel hij het zelf ontkent, nog volledig terug te vinden is bij Bordewijk (1936 en 1938). Anderzijds lag in de bijzondere landhuishoudkunde de nadruk sterk op de praktische toepassing van de resultaten van het landbouwkundig onderzoek op het landbouwbedrijf. Dit deel van de landhuishoudkunde werd gezien als onderdeel van de landbouwwetenschap en behandeld door landbouwkundigen, die overigens door hun op plantenteelt en veehouderij gerichte vakbroeders volgens Nôu (1967) vaak als 'softies' werden beschouwd. Tot de behandelde onderwerpen behoorden landbouwboekhouden en kostenberekening, landevaluatie en de toepassingsmogelijkheden en rentabiliteit van verschillende bedrijfssystemen (bouwland/graslandverhouding, vruchtwisseling, etc.).

De landhuishoudkunde volgde dus een weg die nogal los stond van de ontwikkeling in de economische wetenschap. Die had in die tijd nog sterk het karakter van 'politieke rekenkunde' die zich bezig hield met verdeling van de vooral door fysieke beperkingen bepaalde omvang van het nationale produkt (Zimmerman, 1987). Van de landbouweconomen verwierf alleen Von Thünen (1783—1850) zich met zijn boek *Der isolierte Staat* (1842), dat bij de verschijning weinig aandacht had getrokken, posthuum een plaats in de galerij van coryfeeën van de economische wetenschap.

Door de verbetering van de transportmogelijkheden raakte de, in de meeste gebieden nog sterk op eigen voorziening van bedrijf en gezin met produktiemiddelen en levensmiddelen en op voorziening in regionale behoeften ingestelde landbouw, tegen het einde van de negentiende eeuw steeds meer onder invloed van de interregionale en internationale concurrentie. De invoer van goedkoop graan uit Noord-Amerika noopte op het Europese vasteland tot bescherming van de nationale landbouw. De aankoop van opbrengstverhogende en arbeidsbesparende middelen werd belangrijker. Door de uitbreiding van de

bevolking, het toenemende aandeel daarin van de stedelijke bevolking en de groei van de welvaart, nam de commerciële afzet toe en verschoof deze bovendien in de richting van hoogwaardiger voedingsmiddelen, zoals veehouderijprodukten, groente en fruit. De verwerking vond steeds meer plaats buiten het landbouwbedrijf.

De nauwere betrokkenheid van het landbouwbedrijf bij nationale en internationale markten van landbouwprodukten en de ruimere mogelijkheden van specialisatie op basis van comparatieve kostenvoordelen vroegen om een meer dynamische bedrijfseconomische aanpak. In Noord-Amerika en Engeland kwam deze onder invloed van de door Marshall ontwikkelde neo-klassieke theorie en leidde dat tot toepassing van de produktietheorie op de vraagstukken van het landbouwbedrijf.¹ In de VS is Taylor te beschouwen als de pionier van deze benadering die de basis ging vormen voor het gebruik van begrotingsmethodes bij de bedrijfsplanning. De op de neo-klassieke theorie gebaseerde aanpak werd ondersteund door de toepassing van statistische methodes voor schatting van produktiefuncties en de bepaling van input/output-relaties. De door economen geïntroduceerde meer dynamische aanpak van de agrarische bedrijfsplanning stuitte overigens op weerstand bij landbouwkundig gevormde onderzoekers en voorlichters, die meer gericht waren op praktische toepassing van resultaten van landbouwkundig onderzoek voor verbetering van in gebruik zijnde bedrijfssystemen.

Ook in Europa ontstond er behoefte aan een meer dynamische aanpak. In Duitsland was Aereboe(1905) hiervan de pionier. Hij baseerde zich daarbij op het meer dan een halve eeuw eerder gepubliceerde werk van Von Thünen. Die had niet alleen een theorie ontwikkeld over de invloed van de afstand en transportkosten naar het consumptiecentrum op de vestigingsplaats van verschillende agrarische bedrijfstakken, de grondrente en de intensiteit van het grondgebruik. Hij was ook een voorloper in de toepassing van marginale principes en een op *opportunity costs* gelijkend concept op de agrarische bedrijfsplanning, en gebruikte daarbij wiskunde. Hij ontwierp een rekenmodel om afhankelijk van opbrengstprijzen en afstand tot de bedrijfsgebouwen het optimale grondgebruik voor elk perceel van zijn landgoed 'Tellow' vast te stellen.

In de school van Aereboe speelde de evenwichtige samenstelling van het bedrijfsplan met het oog op het efficiënte gebruik van arbeid en werktuigen, de instandhouding van bodemvruchtbaarheid en de benutting van produkten en bijprodukten binnen het eigen bedrijf een belangrijke rol. Het bedrijf werd beschouwd als een organisme. Bij elke ingreep moest daarom rekening worden gehouden met repercussies op andere onderdelen van de bedrijfsvoering. Dat beperkte uiteraard de oriëntatie op de voordelen van specialisatie en benutting van comparatieve kostenvoordelen. Het uitgangspunt was dat het bedrijf in evenwicht verkeerde en de overgang naar een ander stelsel van evenwichten slechts behoedzaam en geleidelijk kon plaatsvinden door opvoering van de intensiteit.

De intensiteit van het grondgebruik en soms ook van de veevoeding

vormde een kernbegrip. Verhoging van de intensiteit moest steeds op alle onderdelen getoetst worden aan de afweging van grensopbrengsten en grenskosten. De kwaliteit van de grond en de verbetering van de bodemvruchtbaarheid speelden daarbij een belangrijke rol. De bedrijfseconomische aanpak bleef dus sterk gekluisterd aan landbouwkundige overwegingen. De school van Aereboe richtte zich vooral op grotere bedrijven. Voor kleine gezinsbedrijven was weinig aandacht. In Rusland ontwikkelde Chayanov, voortbouwend op het werk van de school van Aereboe, omstreeks 1920 een theorie van het gezinsbedrijf uitgaande van een evenwicht tussen arbeid en consumptie. De afweging tussen arbeidsinspanning en vrije tijd werd bepaald door de verhouding tussen werkende en afhankelijke gezinsleden. Afhankelijk van de bedrijfsgrootte, die overigens ook als variabel werd beschouwd, en van de fase van de gezinscyclus, bepaalde dat de intensiteit van het grondgebruik en de omvang van het werken buiten het bedrijf. Op basis daarvan maakte hij analyses van de bedrijfsstructurele factoren die het bedrijfsplan en de arbeidsaanwending bepaalden. Hij was daardoor een pionier van de 'sociaal-economische benadering' of het 'structuuronderzoek' zoals dat later op de afdeling Streekonderzoek van het LEI werd uitgevoerd, en tevens een voorloper van de moderne theorie van de consumptie/productiehuishouding.

Terugkijkend kan men vaststellen dat in Europa in de eerste helft van deze eeuw de agrarische bedrijfsleer onder invloed kwam van de in de Oostenrijkse school ontwikkelde marginale principes, maar sterk bleef vasthouden aan een landbouwkundig georiënteerde aanpak. De algemene landhuishoudkunde toonde weinig ontwikkeling. De economische problematiek van de landbouwprijspolitiek bleef buiten het gezichtsveld van de in het boek over de ontwikkeling van de landbouweconomie in Europa van Nôu (1967) genoemde landbouweconomen. Uit de periode 1880—1950 is er nauwelijks een terug te vinden in het auteursregister van Tracy's boek over de geschiedenis van de landbouwpolitiek in West Europa. Bordewijk besteedt in zijn leerboek weinig aandacht aan de landbouwcrisis en het landbouwcrisisbeleid en zegt in het 'Woord Vooraf' bij het tweede deel (Bordewijk 1938), dat het onderwerp ook niet in zijn leerboek over (algemene) landhuishoudkunde thuis hoort.

Ook in de VS bleken de landbouweconomen volgens Jensen (1977) in het algemeen afkerig van bemoeienis met de landbouwpolitiek. De Wageningse hoogleraar Minderhoud nam wel actief deel in de discussies over het landbouwcrisisbeleid, waarvan hij een voorstander was, en over de ideeën van Smid over een sterker op zelfvoorziening en minder op ingevoerde veevoedergrondstoffen gebaseerde landbouw, waarvan hij een tegenstander was (zie o.a. De Ru, 1980).

De naoorlogse ontwikkeling

Na de Tweede Wereldoorlog vond een doorbraak plaats. Het onderzoekerrein werd sterk verbreed en er ontstond een nauwere band met de ontwikke-

ling in de economische wetenschap. Landbouweconomie kwam uit zijn hokje en werd economische wetenschap toegepast op de economische vraagstukken van agrarische produktie, verwerking en afzet, en het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Het begin van deze ontwikkeling ligt in de VS en in het bijzonder bij de eerder genoemde toepassing van neo-klassieke produktie-economie op vraagstukken van agrarisch bedrijfsbeheer.

Om de sterke uitbreiding van het werkterrein te illustreren kan het beste worden aangesloten bij het overzicht van de voornamelijk Amerikaanse landbouweconomische literatuur tussen de jaren veertig en zeventig (Martin, 1977), waarin zeven traditionele velden van landbouweconomisch onderzoek worden behandeld. Dat was in de eerste plaats 'bedrijfs- en produktie-economie' waartoe ook aanbodanalyse, produktiviteitsontwikkeling en structurele aanpassingsproblemen werden gerekend. Een mijlpaal daarin vormde het werk van Heady over produktiefuncties (o.a. Heady en Dillon, 1961), lineaire programmering (o.a. Heady en Candler, 1958) en structurele aanpassingsproblemen (o.a. Heady e.a., 1956). Verder behoorde tot deze traditionele onderzoekvelden: agrarische afzet en verwerking; landbouwpolitiek; internationale handel; analyse van vraag, aanbod en prijsvorming; financiering en kapitaalmarkt; en ten slotte de technische ontwikkeling.

Na de oorlog drongen deze ontwikkelingen ook snel door in Europa. Veel jonge landbouweconomen verbleven na de oorlog enige tijd aan Amerikaanse universiteiten om zich daarvan op de hoogte te stellen. Het congres van de Duitse Vereniging van Agrarische Maatschappijwetenschappen in 1961 (GEWISOLA, 1963) over de toepassing van econometrische methodes in de landbouw was daarbij een belangrijke gebeurtenis. Daar werd door een groot aantal merendeels jonge onderzoekers verslag gedaan van hun kwantitatief-economisch onderzoek op het terrein van bedrijfsplanning en van aanbod-, vraag-, en prijsanalyse. Interessant was vooral de confrontatie met de theorie van Aereboe en Brinkmann, en de moeite die werd genomen om aan te tonen dat de moderne benadering niet in strijd was met de theoretische uitgangspunten van de Aereboe-school, maar daarop voortbouwde en een oplossing kon bieden voor de problemen van de praktische toepassing (Weinschenck, 1963). In wezen werd de op behoedzame en geleidelijke aanpassing van bedrijfs-systemen berustende aanpak van de Aereboeschool echter vervangen door een veel minder aan de historische bedrijfsontwikkeling gekluisterde, meer dynamische en kwantitatieve aanpak.

Intussen heeft de landbouweconomie zich verder ontwikkeld. Zonder daarop uitvoerig in te gaan of volledigheid te betrachten kunnen worden genoemd: de problematiek van de landbouw in ontwikkelingslanden, waarbij in toenemende mate ook de samenhang met de macro-economische verhoudingen aan de orde komt;² de politieke economie, waarbij een economische analyse wordt gegeven van de besluitvorming door politici en de rol van organisaties voor belangenbehartiging; de ontwikkeling van nationale en internationale sectormodellen, waarbij steeds meer tevens algemene evenwichtsvoorwaarden in acht worden genomen; de problematiek van de duurzame landbouw en toepassing van

milieueconomie op het agrarisch milieubeleid; en de logistieke organisatie en het afzetbeleid van geïntegreerde ketens van productie, verwerking en afzet van agrarische produkten en daarmee verbonden toelevering en dienstverlening. Verder kan de toepassing van de theorie van de productie/consumptie-huishouding voor de verklaring van het gedrag van gezinsbedrijven en in het bijzonder voor de verklaring van de bedrijfsontwikkeling in ontwikkelingslanden nog worden genoemd.

Het bijzondere van de landbouweconomie

Waarin steekt nu het bijzondere in de landbouweconomie, zoals deze zich thans heeft ontwikkeld als een deelwetenschap van de economische wetenschap? Zoals in de inleiding reeds is gesteld vindt dat zijn grondslag niet in de behoefte aan op specifieke verklaring van de verschijnselen met betrekking tot de agrarische productie gerichte theorievorming, noch aan voor de oplossing van de economische problemen in deze sector ontwikkelde specifieke methodologie. Ook volgens Horring gaat het om een 'beperking van het blikveld' en niet om 'grotendeels dezelfde reële verschijnselen vanuit telkens een ander gezichtspunt bekeken, of zoals in de econometrie met een ander hulpmiddel kwantitatief benaderd' (Horring, 1960). Het is volgens hem een toegepaste wetenschap. Horring meende verder dat vooral voor de agrarische bedrijfseconomie de benodigde kennis over agrarische productieprocessen en bedrijfsvoering de basis vormen voor de specialisatie. Voor de agrarische sector als geheel leggen de juridische en maatschappelijke bijzonderheden meer gewicht in de schaal. Samenvattend stelt hij dat een zekere mate van kennis van de technologie en van het institutionele kader vereist zijn. 'De econometrist moet zijn weg vinden in de werkelijkheid en niet overal staan gidsen klaar om hem wegwijst te maken en als hij het geluk heeft wel een gids te vinden moet hij nog in staat wezen zijn taal te verstaan'.

Van doorslaggevende betekenis vindt Horring dat economische vraagstukken in de landbouw een eigen karakter hebben. Hij noemt daarbij zaken als geringe gevoeligheid van aanbod voor prijs mede in verband met het grote aandeel van de vaste kosten, de wisselvalligheid van het aanbod wegens oogstschommelingen, de onderlinge verbondenheid van produkten en de seizoenmatigheid van de productie. Deze factoren zijn de oorzaak van het labiele evenwicht van de marktprijzen en een laag inkomenspeil en vormen daarmee de aanleiding voor overheidsingrijpen om prijzen te stabiliseren en redelijke bestaansmogelijkheden te verzekeren.

De Hoogh (1984) zoekt het 'eigenaardige' van de landbouweconomie ook voornamelijk in deze kenmerken, maar legt daarbij sterk de nadruk op het bijzondere karakter van het gezinsbedrijf waarin arbeid en vermogen een ondeelbaar complex vormen. De marginale opbrengst van deze factoren vormen daardoor niet het criterium voor de inzet. Bovendien zijn de *opportunity costs* van de arbeid laag. Hij noemt dat zelfs een afwijking van het neo-

-klassieke model van het ondernemersgedrag en acht dat een belangrijke verklaring voor de betrekkelijke ongevoeligheid van het aanbod voor veranderingen in het relatieve prijspeil van agrarische produkten en het tenderen naar een permanente overcapaciteit met onderbeloning van arbeid en vermogen.

De Hoogh lijkt hier geen grote pet op te hebben van de potentie van de neo-klassieke economie om het gedrag van agrarische ondernemers en meer in het bijzonder van gezinsbedrijven te verklaren. Die indruk neemt hij echter weg in zijn samenvattende conclusie. Landbouweconomie is geen averechtse economie en landbouwers en landbouwpolitici tonen geen gedrag dat om een andersoortige theorie vraagt 'Het eigene van de landbouweconomie houdt verband met bijzondere kenmerken van het agrarisch voortbrengingsproces'.

Met deze conclusie kan men het eens zijn. Dat wil echter nog niet zeggen dat deze bijzondere kenmerken ook de *raison d'être* vormen voor het bestaan van landbouweconomie als deelwetenschap van de economie. Seizoenmatigheid van aanbod of vraag komt in veel bedrijfstakken voor. Over ondernemingen of bedrijfstakken waar het niveau van gerealiseerde factorbeloning geruime tijd tekort schiet en de overheid daarom ingrijpt kan men regelmatig lezen, evenals over overheidssteun voor onderzoek en ontwikkeling of voor investeringen in bedrijfsontwikkeling. En zo kan men doorgaan. Er kan natuurlijk worden gesteld dat er in de landbouw sprake is van een bijzondere samenloop van kenmerken die van invloed zijn op de afloop van economische processen, maar dat geldt voor elke bedrijfstak. Bovendien zijn er ook binnen de landbouw belangrijke verschillen en zijn deze bijzondere kenmerken niet voor alle velden van onderzoek binnen de landbouweconomie van belang.

Er is een historische verklaring in het feit dat de landhuishoudkunde lange tijd een van de ontwikkelingen in de economische wetenschappen afgezonderd bestaan heeft geleid en het vak van oudsher een onderdeel heeft gevormd van de landbouwwetenschappen. Het voortbestaan als deelwetenschap van de economie berust naar mijn opvatting echter vooral op het feit dat de landbouw en de daarmee verbonden bedrijfstakken nog steeds een belangrijk onderdeel vormen van de totale economie en op de omvangrijke overheidsbemoeienis die daarmee verbonden is.

Er bestaat daardoor een markt voor landbouweconomen die zich hebben gespecialiseerd op de economische vraagstukken die daarmee verbonden zijn en niet alleen beschikken over de benodigde kennis van het agrarisch productieproces, de landbouwmarkten en de organisatievormen die het agrarisch bedrijfsleven kenmerken, maar vooral ook inzicht hebben in de samenhang tussen de verschillende vraagstukken en de wijze waarop deze met behulp van economische theorie en methodologie kunnen worden behandeld.

Door de sterke uitbreiding van het onderzoekterrein is er binnen de landbouweconomie een verdergaande specialisatie ontstaan maar ook verdergaande differentiatie in de benodigde aanvullende kennis en ervaring. Het aantal subdisciplines van de economische wetenschap dat binnen de landbouweconomie wordt toegepast is vergroot. Landbouweconomen hebben daardoor thans meer behoefte aan een gedegen fundament van economische scholing die een

goede basis vormt voor verdere specialisatie, maar tevens in staat stelt het overzicht te houden over de samenhang tussen de verschillende economische vraagstukken en daarop toegepaste onderdelen van de economische theorie en methodologie. Voor de landbouweconomische studie vereist dit dat er aan het begin van de studie meer ruimte beschikbaar is voor de economische vakken. Afhankelijk van de verdere specialisatie zal juist in het vervolg van de studie behoefte bestaan aan daarop afgestemde kennis over de andere aspecten van de bestudeerde verschijnselen en samenhangen. Er ontstaat namelijk steeds meer behoefte aan gespecialiseerde landbouweconomen die bovendien beschikken over de in het kader van hun specialisatie noodzakelijke aanvullende kennis. Een economische opleiding aan een universiteit die deze kan aanbieden heeft juist op dit punt voordelen.

Het aardige van de landbouweconomie is dat er binnen een beperkt blikveld een beter inzicht mogelijk is in de samenhang tussen de verschillende gezichtshoeken van de economische wetenschap waaruit men de verschijnselen kan bekijken. Dat is niet alleen het aardige maar ook waardevolle van de landbouweconomie. De moeilijke economische vraagstukken die met de huidige ontwikkelingen in de landbouw verbonden zijn vormen voor de landbouw een uitdaging. Het is jammer om in deze tijd waarin zoveel interessante vraagstukken op de onderzoekagenda staan afscheid te nemen van dit aardige en voor de landbouw zo belangrijke terrein van wetenschap.

Noten

1. De beschouwing over de ontwikkeling in de VS is gebaseerd op Jensen (1977).
2. Zie voor een overzicht Eicher en Staatz (1984).

Literatuur

- Bordewijk, H.C.W., *Leerboek der Landhuishoudkunde*, deel I, Bohn, Haarlem, 1936.
- Bordewijk, H.C.W., *Leerboek der Landhuishoudkunde*, deel II, Bohn, Haarlem, 1938.
- Eicher, C.K. en J.M. Staatz, 'Agricultural Development Ideas in Historical Perspective', in Eicher, C.K. en J.M. Staatz, (red.), *Agricultural Development in the Third World*, The John Hopkins University Press, Baltimore and London, 1984.
- GEWISOLA (Gesellschaft für Wirtschafts- und Sozial-Wissenschaften des Landbaues, *Bedeutung und Anwendung ökonomischer Methoden in der Agrarwirtschaftlichen Forschung*, Landwirtschaftsverlag, Hilstrup bei Münster, 1963.
- Heady, E.O., H. Dieslin, H.R. Jensen and G.L. Johnson (red.), *Agricultural Adjustment Problems in a growing Economy*, Iowa State College Press, Ames, 1956.
- Heady, E.O. en W. Candler, *Linear Programming Methods*, Iowa State University Press, Ames, 1958.
- Heady, E.O. en J. Dillon, *Agricultural Production Functions*, Iowa State University Press, Ames, 1961.
- Hoogh, J. de, 'Het eigenaardige van de landbouweconomie', *Economenblad*, jrg 6, nr 5, 30 mei 1984.
- Horring, J. *Schets van karakter en problematiek van de agrarische economie*, Bohn, Haarlem,

- 1960.
- Jensen, H.R., 'Farm Management and Production Economics', in L.R. Martin, *A Survey of Agricultural Economics Literature vol. I. Traditional Fields of Agricultural Economics 1940s to 1970s*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1977.
- Klant, J., *Filosofie van de Economische Wetenschappen*, Martinus Nijhoff, Leiden, 1987.
- Martin, L.R. (red.), *A Survey of Agricultural Economics Literature, vol.I. Traditional Fields of Agricultural Economics 1940s to 1970s*, University of Minnesota Press, Minneapolis, 1977.
- Nöu, J., *Studies in the Development of Agricultural Economics in Europe*, Almqvist en Wicksels, Uppsala, 1967.
- Ru, J.H. de, *Landbouw en Maatschappij. Analyse van een Boerenbeweging in de crisisjaren*, Proefschrift Landbouwhogeschool, Wageningen, 1980.
- Thaer, A., *Grundsätze der rationellen Landwirtschaft*, Stuttgart, 1833.
- Thünen, J.H. von, *Der Isolierte Staat in Beziehung auf Landwirtschaft und Nationalökonomie*, Rostock, 1842 (herdruk 1930).
- Tracy, M., *Government and Agriculture in Western Europe (1880—1988)*, third edition, Harvester Wheatsheaf, London, 1989.
- Weinschenck, G., 'Theorie des Landwirtschaftlichen Betriebes', in GEWISLOA, *Bedeutung und Anwendung ökonometrischer Methoden in der Landwirtschaftlichen Forschung*, Landwirtschaftsverlag, Hiltrup bei Münster, 1963.
- Zimmerman, L.J., *Politieke Economie van Plato tot Marx*, Wolters Noordhoff, Groningen, 1987.

Toekomstonderzoek ten behoeve van de landbouwpolitiek: een bedrijfseconomische bijdrage

Jan Renkema en Ada Wossink¹

Inleiding

Bij beleidsmakers, agrarische ondernemers en andere belanghebbenden bestaat een grote behoefte aan en belangstelling voor een beter inzicht in de aanpassingen die de agrarische sector de komende jaren te wachten staan. Immers de problemen zijn velerlei en niet alleen voor de agrarische sector zelf maar ook voor de overheden op nationaal en EG-niveau en voor de samenleving als geheel. Naast de sociaal-economische problematiek van de overschotten en de daaruit voortvloeiende druk op de prijzen, de bedreiging van de werkgelegenheid en de leefbaarheid van het platteland, komt de verstoorde relatie van de agrarische produktie met natuur, landschap en met name het milieu steeds meer naar voren. Mestproblematiek, verzuring en vervuiling zetten land- en tuinbouw in een slecht daglicht. Er dienen oplossingen te worden gevonden om het verstoorde evenwicht te herstellen en tot een meer duurzame landbouw te komen, dat wil zeggen een rendabele landbouw die produceert binnen de grenzen die natuur, milieu en landschap opleggen. Het begrip 'duurzaam' heeft hier zowel een economische als een ecologische component. Bovendien hangen deze samen: de mogelijkheden tot instandhouding van bijvoorbeeld het landschap en de leefbaarheid van het platteland zijn nauw verbonden met de mate waarin sprake is van een economisch rendabele landbouw. Daardoor is het landbouwbeleid gedwongen tot aanpassingen. De concrete perspectieven voor de landbouw zijn sterk afhankelijk van de manier waarop de beleidswijzigingen plaatsvinden. De meningen over de gewenste inhoud van het landbouwbeleid lopen evenwel sterk uiteen.

Het landbouweconomisch onderzoek kan de discussie inzichtelijker maken door te analyseren wat ten grondslag ligt aan de huidige en te verwachten landbouwproblematiek, en te trachten de consequenties van alternatieve beleidsmaatregelen aan te duiden en te kwantificeren. In deze bijdrage wordt ingegaan op een aantal aspecten van dit onderzoek, gezien vanuit bedrijfseconomisch perspectief. Het artikel is gebaseerd op onderzoek dat door de vakgroep Agrarische Bedrijfseconomie wordt verricht in het kader van het IB(intern beschermd)-programma Landbouwpolitiek.

Naar een bedrijfseconomische bijdrage

De Hoogh (1985) heeft er op gewezen dat het uiteenlopen van beleidsaanbevelingen mede veroorzaakt wordt door een verschil in denken over de oorzaken van de landbouwproblemen. Een toereikende therapie dient geba-

seerd te zijn op een goede diagnose. Als verklarende factoren voor de ontwikkelingen in de landbouw noemt De Hoogh: de algemene economische en technische ontwikkeling en de invloed van de gezinsbedrijvenstructuur. In onderzoek naar de toekomstige mogelijkheden van de landbouw dienen deze externe en interne factoren speciale aandacht te hebben. Tegen deze achtergrond, en in nauwe samenhang daarmee, zullen ook de verschillende op hun effecten te onderzoeken beleidsvarianten moeten worden gekozen. Hierbij kan een scenariobenadering goede diensten bewijzen.

De centrale fase van het onderhavige onderzoek is die van de bouw van een model waarmee de effecten van verschillende beleidsmaatregelen kunnen worden gesimuleerd. Uit het voorgaande is af te leiden dat een model voor beleidsondersteuning aan de volgende eisen moet voldoen:

- Naast het produktiedeel dient het ecologische deelsysteem van de landbouw te worden weergegeven.
- De invloed van externe determinanten, c.q. de technische ontwikkeling, de algemene economische ontwikkeling en de maatregelen van landbouw- en milieubeleid moeten tot uiting komen in hun onderlinge samenhang.
- De invloed van de gezinsbedrijvenstructuur moet worden bepaald.

Voorafgaand aan de bouw van een dergelijk model dient evenwel een aantal keuzes te worden gemaakt die aansluiten bij de doelstelling van het onderzoek en bij de gezichtspunten van waaruit de probleemstelling wordt beschouwd. Deze keuzes betreffen met name: het aggregatieniveau; een normatieve dan wel positief-voorspellende onderzoeksbenadering; de wijze waarop het tijdsaspect in de beschouwing wordt betrokken; en, in samenhang met het voorgaande, de organisatie van het onderzoek. Deze vragen worden hieronder besproken. Vervolgens wordt nader ingegaan op de te onderzoeken scenario's en op de inhoudelijke en modeltechnische aspecten van de modellering.

Doelstelling

De hoofddoelstelling van het onderzoek² is uitgewerkt in de volgende subdoelen.

- Het ontwikkelen van een methodiek voor toekomstverkenning, uitgaand van een bedrijfseconomische aanpak en resulterend in een modelsysteem waarmee ontwikkelingen behalve op bedrijfsniveau ook op regionaal en zo mogelijk ook op sectorniveau kunnen worden gesimuleerd.
- Het afgrenzen en beschrijven van toekomstbeelden in de vorm van scenario's, voor (in dit geval) de akkerbouw, overeenkomstig de belangrijkste hoofdstromingen in de maatschappelijke discussie.
- Het specificeren van de inhoud van het modelsysteem voor een bepaald gebied.
- Het simuleren van de effecten van de onderscheiden scenario's voor de ontwikkelingen van de akkerbouw in het betreffende gebied.

Aggregatie-niveau

De beschreven onderzoekbenadering houdt in dat modellen worden ontwikkeld op bedrijfsniveau, waarbij de afzonderlijke modellen afzonderlijke categorieën van akkerbouwbedrijven representeren. De uitkomsten van het scenario-onderzoek met de afzonderlijke modellen kunnen waarde hebben voor het strategisch bedrijfsbeleid van de agrarische ondernemers uit de onderscheiden categorieën van bedrijven en voor het landbouwbeleid. Voor het laatste doel is het evenwel gewenst het onderzoek niet te beperken tot het niveau van de afzonderlijke bedrijfsmodellen, maar ook de onderlinge beïnvloeding (bijv. via de grondmarkt) te onderzoeken. Wat dit betreft is het de bedoeling het onderzoek voorlopig te richten op één akkerbouwgebied, namelijk de Noord-oostpolder. Dit houdt in dat bijvoorbeeld de invloed van de ontwikkelingen van de landbouw (bedrijven) in het betreffende gebied op de prijsvorming van landbouwprodukten vooralsnog buiten beschouwing kan blijven. Bij gebleken geschiktheid van deze aanpak kan uitbreiding naar een hoger aggregatieniveau, zoals de Nederlandse akkerbouw als geheel, worden overwogen.

Verwacht wordt dat de gekozen benadering een aantal voor- en nadelen te zien zal geven in vergelijking met een benadering die zich uitsluitend op het sectorniveau richt. Vóór de gekozen aanpak pleit dat elke verandering in de agrarische productie teruggaat naar beslissingen op het individuele bedrijf. Hier ook komt de samenhang tussen bedrijfsvoering, inkomen en belasting van het milieu het duidelijkst naar voren. Daarbij is de samenhang tussen deze drie sterk situatieafhankelijk, zoals van de oppervlakte en soort grond waarop het bedrijf is gelegen en van het bouwplan.³ Verder kan in een micromodel rekening worden gehouden met de interne determinanten, dat wil zeggen de samenhang tussen gezin en bedrijf (bijvoorbeeld opvolgingssituatie) en gedragsbepaalde factoren, wel aangeduid als bedrijfsstijl (Van der Ploeg, 1990), die in wisselwerking staan met het doel en de randvoorwaarden van de bedrijfsvoering.

Behalve de nagestreefde ondersteuning van het strategisch bedrijfsbeleid kan de nauwkeuriger weergave van de interne determinanten van de ondernemersbeslissingen ook betekenen dat voorspellingen voor de regio of de sector als geheel kunnen worden verbeterd. Dit speciaal in situaties waarin sprake is van nieuwe technologie en/of van nieuwe randvoorwaarden, zoals thans het geval is ten aanzien van de milieuproblematiek.

Daartegenover staat evenwel dat daarmee ook extra problemen en aandachtspunten verbonden zijn. Deze liggen vooral op het terrein van: de validatie van de afzonderlijke bedrijfsmodellen en de componenten daarvan; de problematiek die zich voordoet bij het aggregeren van de bedrijfsmodellen tot een modelsysteem voor de regio of sector; en, in samenhang daarmee, de validatie van het modelsysteem als geheel.

Normatieve dan wel positief-voorspellende aanpak

Toekomstverkenkend onderzoek kan in meerdere of mindere mate een normatief karakter hebben. Bedrijfseconomisch onderzoek is veelal normatief van aard. Nagegaan wordt dan welke bedrijfsorganisatie, gegeven de bedrijfs- en gezinsinterne constellatie, optimaal voldoet aan de doelstelling(en) van de ondernemer bij de te verwachten externe omstandigheden en randvoorwaarden. Deze onderzoekbenadering sluit aan bij de vraagstelling van de individuele agrarische ondernemer en lijkt daardoor geschikt voor de ondersteuning van het strategisch bedrijfsbeleid.

Voor de ondersteuning van het landbouwbeleid is de vraagstelling evenwel een andere. Hier luidt de vraag niet: 'Hoe kunnen individuele agrarische ondernemers het beste hun bedrijfsorganisatie aanpassen aan veranderende omstandigheden?' maar: 'Tot welke veranderingen in de agrarische sector leiden alternatieve beleidsvormen naar verwachting?' En, in het verlengde van laatstgenoemde vraag: 'Welk beleidsalternatief verdient, gezien de verwachte gevolgen voor de sector en de samenleving als geheel, de voorkeur in het licht van de gestelde doelen?' Het is duidelijk dat in dit geval niet het economisch optimale maar het in werkelijkheid te verwachten gedrag van agrarische ondernemers centraal dient te staan. Dit toekomstig ondernemersgedrag kan men trachten te voorspellen uit de reacties van boeren in het verleden en heden op veranderende omstandigheden. Deze benadering kan worden aangeduid als positief-voorspellend. Hierbij kan worden aangenomen dat de beslissingen van de agrarische ondernemer — bijvoorbeeld ten aanzien van de invoering van nieuwe technieken — enerzijds in sterke mate gericht worden door de verwachte economische gevolgen in de betreffende bedrijfssituatie, doch anderzijds ook mede bepaald worden door persoonsgebonden aspecten.

Het onderhavige onderzoek is er mede op gericht om na te gaan hoe de normatieve en positieve benaderingswijzen zijn te combineren. Wij hanteren hierbij de volgende werkwijze.

- De afzonderlijke bedrijfs(categorie)modellen zijn in eerste instantie normatief van aard.
- Vervolgens wordt, voorafgaande aan het verbinden van de afzonderlijke bedrijfsmodellen tot een modelsysteem op regionaal niveau, getracht het werkelijk gedrag beter te benaderen door het aanbrengen van aanvullende gedragsbepalende regels zoals houding ten opzichte van technische vernieuwing, bedrijfsvergroting, -verkleining en -beëindiging, risico enzovoort. Het aanbrengen van een 'gedragsfilter', voor en tijdens het aggregatieproces, leidt tot een aanpassing van en variatie in het tempo en de mate waarin de normatief bepaalde bedrijfsplannen zullen worden bereikt.

Het behoeft nauwelijks betoog dat bij de gekozen werkwijze opnieuw indringende verificatie- en validatieproblemen aan de orde zijn en een vergelijking met uitkomsten van toekomstverkenkend onderzoek, die zijn verkregen met behulp van een puur sector- of gebiedswijze modellering, zeer gewenst is. Hier

ligt een interessant gebied voor samenwerking tussen de agrarische bedrijfseconomie en de algemene agrarische economie.

Tijdsaspect

Uitgangspunt in het bedrijfseconomisch modelonderzoek is het 'adaptive behaviour'-concept (zie bijvoorbeeld Brandes, 1985). Dit houdt in dat er van wordt uitgegaan dat de agrarisch ondernemer zal proberen zijn bedrijf aan te passen aan de steeds veranderende omgeving om zijn doelstellingen te kunnen blijven realiseren. Aangenomen wordt dat daarbij het behalen van een maximaal bedrijfsresultaat en de continuïteit van het bedrijf voorop staan gegeven bepaalde randvoorwaarden voor arbeidstijd enzovoort. Dat wil zeggen dat het gaat om de bijstelling van de organisatie van de produktie door telkens nieuwe (externe en interne) informatie en omstandigheden te betrekken bij de strategische besluitvorming.

Het tijdsaspect, dat per definitie een belangrijke rol speelt in toekomstverkenkend onderzoek, kan op verschillende manieren in de beschouwing worden betrokken. Men kan bijvoorbeeld kiezen voor een comparatief-statische benadering waarin men de huidige situatie vergelijkt met een langs normatieve dan wel positief-voorspellende weg verkregen, en voor een bepaald tijdstip te dateren toekomstbeeld. Er is evenwel veel voor te zeggen om een dynamische modellering te kiezen. Enerzijds omdat het hiermee mogelijk is niet alleen de 'eindsituatie' te schatten, maar ook de weg waarlangs en het tempo waarin deze eindsituatie bereikt wordt. In het onderhavige onderzoek komt daar nog bij dat de externe determinanten (zoals prijsontwikkeling en milieubeleid), afhankelijk van het te kiezen scenario, naar verwachting een min of meer vloeiend verloop in de tijd zullen vertonen.

Voorzover bij de normatieve bedrijfsmodellen een dynamische modellering wordt gekozen, ligt een recursieve benadering voor de hand. Deze lijkt uitstekend aan te sluiten bij het eerder genoemde 'adaptive behaviour'-concept.

Organisatie van het onderzoek

De in het voorgaande besproken aspecten leiden tot de keuze het onderzoek uit te voeren in concentrische cirkels. Hierbij zijn de volgende stappen te onderscheiden.

- Comparatief-statische modelberekeningen op het niveau van de afzonderlijke bedrijfsmodellen met als doelen: het krijgen van inzicht in de werking van de modellen en de gevoeligheid voor verschillen in interne en externe determinanten; en, het opsporen van eventuele onvolkomenheden in het model en zonodig het bijstellen daarvan.
- Recursief-dynamische modelberekeningen op het niveau van de afzonderlijke bedrijfsmodellen om een beeld te krijgen van hun ontwikkelingspaden in

de tijd. Bij de recursieve benadering wordt voor een deelperiode van bijvoorbeeld een jaar geoptimaliseerd. Dit op basis van enerzijds de ontwikkeling van het bedrijf in de voorafgaande periode en anderzijds de nieuwe informatie over interne en externe factoren. De invloed van leerprocessen en adoptiegedrag kunnen aldus worden meegenomen.

- Recursief-dynamische modelberekeningen op het niveau van het regionale modelsysteem als geheel waarbij de wisselwerking tussen de individuele bedrijfsmodellen mee in beschouwing wordt genomen.

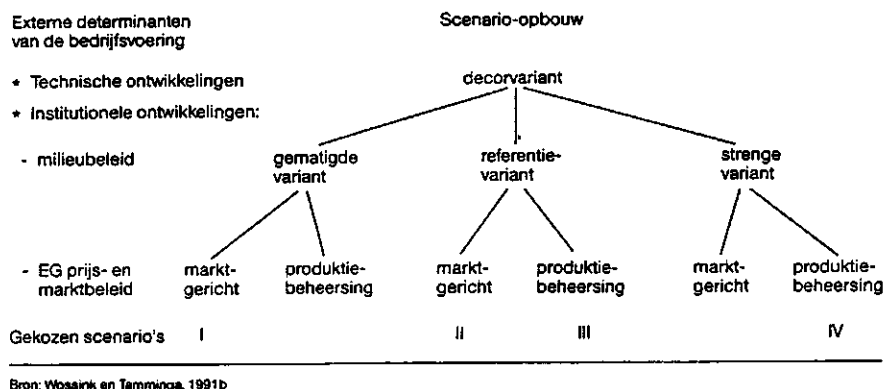
De gekozen organisatie leidt niet alleen tot een gefaseerde benadering naar opklimmende complexiteit, maar kan in samenhang daarmee tevens het proces van validatie doorzichtiger maken.

Scenario's

Voor het aangeven van de milieu-economische status quo moet het model gevoed worden met gegevens die afhankelijk zijn van de bedrijfssituatie. Voor toekomstverkennd onderzoek zijn ook de te verwachten maatregelen op het gebied van milieubeleid en markt- en prijsbeleid nodig. De ontwikkeling van geïntegreerde en ecologische bedrijfssystemen geeft aan dat er ook een verbinding is met de technische ontwikkeling. Door het bestaan van meerdere visies in de politieke en maatschappelijke discussie is de scenario-aanpak een geschikte methode.

Thoenes (1977) geeft als definitie: 'Een scenario is een beschrijving van de huidige toestand van een samenleving (of een gedeelte daarvan), van mogelijke en wenselijke toekomstige toestanden van die samenleving en van reeksen van gebeurtenissen, die vanuit de huidige toestand naar die "toekomst" zouden kunnen leiden.' Het doel van een scenario-onderzoek is derhalve de mogelijkheden te tonen van een zekere toekomstige situatie met een bijbehorend ontwikkelingspad, dat wil zeggen een logische serie van gebeurtenissen die tot de toekomstige situatie zouden kunnen leiden (Helmer, 1966). Als voordelen van de scenariomethode worden genoemd (Millet, 1988) vermindering van onoverzichtelijkheden en onzekerheden ten aanzien van toekomstige ontwikkelingen, bewustmaking en beter bespreekbaar maken van de ontwikkelingen, en het aanzetten tot (ontwerpen van) acties, die de ontwikkeling kunnen beïnvloeden.

Een complete scenariostudie omvat in totaal vier onderdelen, voor dit onderzoek nader aangeduid als basisanalyse, toekomstanalyses, toekomstbeelden c.q. beleidsdoelstellingen en beleidsmaatregelen. De term scenario wordt ook wel gebruikt in engere zin, namelijk als aanduiding van alleen onderdeel drie, plus eventueel een indicatie van onderdeel vier.



Figuur 1 Constructie van de scenario's

Het ontwikkelen van de scenario's (in engere zin) verloopt volgens de volgende drie stappen (Schnaars, 1987): (a) het identificeren van die externe determinanten waarvan wordt verwacht dat ze relevant zijn voor de te verkennen situatie; (b) de aanname van een set van aannemelijke toekomstige waarden voor elk van deze determinanten; en (c) selecteren van enkele aannemelijke scenario's uit het grote aantal mogelijke combinaties van de waarden van de determinanten. Bij het selecteren ligt het voor de hand te kiezen voor de scenario's die het sterkst contrasterend zijn, met eventueel een middenvariant.

Met betrekking tot de externe determinanten zijn de volgende factoren aangemerkt: de technische ontwikkeling; het EG-landbouwbeleid; en, het milieubeleid. De laatste twee zijn samen te vatten met het begrip institutionele ontwikkelingen, zodat bij de externe determinanten een tweedeling ontstaat in technische en institutionele ontwikkelingen. Er is ook een verband tussen beide ontwikkelingen aan te geven in de vorm van technologiebeleid en door wat wordt aangeduid als 'induced innovation'.

Voor de technische ontwikkeling is in het onderzoek één variant opgenomen. Dit vanuit de gedachte dat de mogelijkheden van nieuwe produkten en produktiemogelijkheden die tussen nu en 2005 eventueel worden toegepast nu al grotendeels bekend zijn. Dit wordt wel aangeduid als een *decorscenario* omdat het gaat om ontwikkelingen die weinig meer te beïnvloeden zijn. Met beleidsscenario's ligt dit heel anders. Voor de institutionele ontwikkeling zijn er duidelijk verschillende lange-termijnopties aan te geven. De bevindingen op dit gebied zijn samengevat in drie varianten/stromingen voor het milieubeleid

en twee voor het markt- en prijsbeleid. De tijdshorizon is daarbij gesteld op het jaar 2005.

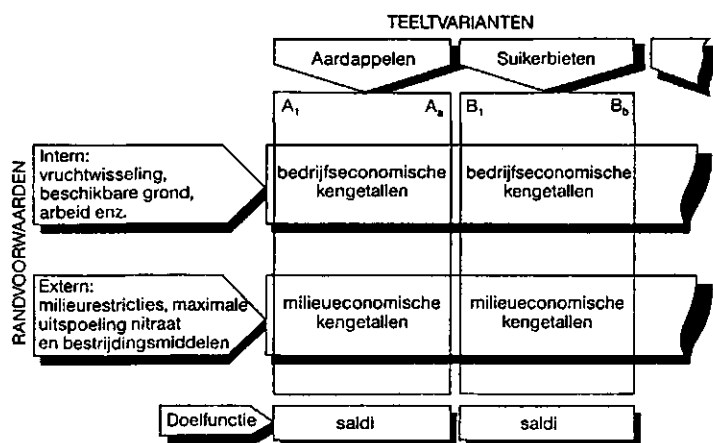
Door de verwachtingen ten aanzien van de technische ontwikkelingen te combineren met de varianten voor het beleid ten aanzien van het gebruik van meststoffen en bestrijdingsmiddelen en voor het EG markt- en prijsbeleid laten zich $1 \times 3 \times 2 = 6$ scenario's vormen als aangegeven in figuur 1. Voor een verkenning is een beperking tot de extreme voldoende. Bij toepassing in modelonderzoek kan de keuze desgewenst beperkt worden tot de twee scenario's die het meest verschillen plus vergelijkingsscenario's (Wossink en Tamminga, 1991b).

Modellering

Aangezien niet alleen maatregelen in het kader van het markt- en prijsbeleid op hun werking geanalyseerd dienen te worden, maar ook reguleringen van het milieubeleid, voldoen de gangbare modellen niet voor het toekomstverkenning onderzoek. In termen van een kwantitatief model, zoals in het geval van lineaire programmering, betekent technische ontwikkeling een verandering in de activiteitenmatrix, terwijl institutionele veranderingen betrekking hebben op prijzen en economische en milieutechnische beperkingen, welke zijn te kwantificeren als onderdeel van respectievelijk de doelstellingsfunctie en de modelrestricties. Het milieu aspect dient te worden geïntegreerd in de modelbouw.

Kneese en Bower (1979) hebben betoogd dat de methode van lineaire programmering zeer geschikt is om milieu-economische problemen te analyseren. Er wordt een expliciete afwegingsprocedure geboden, waarbij alle managementdeelgebieden en de randvoorwaarden en gegevensheden zowel intern (bijvoorbeeld vruchtwisseling en arbeidsaanbod) als extern (bijvoorbeeld milieurestricties, prijsverhoudingen enzovoort) in hun onderlinge samenhang worden bekeken. Een verandering in één van deze aspecten is bovendien snel door te rekenen met een eenmaal geformuleerd model.

De extra component in een milieu-economisch model ten opzichte van de gangbare bedrijfsmodellen is dat de milieukwaliteit van de produktie-activiteiten wordt aangegeven en derhalve kan worden getoetst aan randvoorwaarden dienaangaande (zie figuur 2). Voor het gewas aardappelen bijvoorbeeld is een aantal teeltvarianten te formuleren die verschillen in milieukwaliteit en in bedrijfseconomische zin (saldo per ha, arbeidsaanspraken).⁴ Op deze wijze wordt de afruil tussen milieu-eisen en economisch resultaat voor een bepaalde teelt in kaart gebracht (De Koeijer, Wossink en Renkema, 1991).



Bron: De Koeijer, Renkema en Wossink, 1991

Figuur 2 Schematische weergave milieu-economisch bedrijfsmodel

Wil men de milieubelasting nauwkeurig aangeven dan is samenwerking met milieukundigen en teelttechnici vereist. Onderzoek naar de kosten en baten die optreden wanneer het milieu dan wel de productie voorop gesteld wordt, bestaat uit twee fasen. Eerst worden de technisch-fysieke effecten van inputfactoren op het milieu en de opbrengst per gewas onderzocht. Vervolgens wordt in bedrijfsverband de optimale wijze van aanpassing om tot de gewenste milieukwaliteit te komen, bepaald alsmede de kosten die dit met zich meebrengt.

Voordat er milieubescherpende maatregelen getroffen kunnen worden om het aanpassingsproces in gang te zetten, dient bekend te zijn aan welke milieunormen voldaan moet worden. De milieuvervuiling door land- en tuinbouw betreft zowel bodem, water als lucht en bestaat uit de emissie van mineralen uit meststoffen, van bestrijdingsmiddelen en van zware metalen. De natuurlijke tolerantiegrenzen en de ecologische schade van deze uitstoot blijken nog steeds moeilijk vast te stellen. Daarom zijn voor het selecteren van milieumaatstaven de te verwachten maatregelen als uitgangspunt genomen. De emissie van stikstof wordt bijvoorbeeld in het model aangegeven in milligram nitraat per liter grondwater onder het gewas en die van bestrijdingsmiddelen zowel in kg actieve stof per hectare als in microgram actieve stof per liter grondwater.

Worden normen voor deze maatstaven aangegeven dan kan het model de aanpassing in de bedrijfsvoering bepalen, oftewel het optimale strategisch ondernemersbeleid. Zoals hierboven aangegeven, kan dergelijke informatie tevens worden gebruikt bij de voorbereiding en onderbouwing van het land-

bouwbeleid, eventueel na het toepassen van een 'gedragsfilter'. Het model kan zo beleidsadviserend werken bij het vaststellen van de richting die de akkerbouw moet en kan inslaan. Met name een juiste invulling van economische sturingsinstrumenten, bijvoorbeeld een heffing op bestrijdingsmiddelen, vergt precieze kennis van de doorwerking op het milieu-economische bedrijfsvoering. Het model is een middel om te bepalen hoe hoog een dergelijke heffing moet zijn om een bepaald gewenst resultaat te verkrijgen. De gevolgen hiervan voor het inkomen, en in welke mate deze afhangen van bedrijfsgrootte, grondsoort en bouwplan, zijn eveneens aan te geven.

Worden de uitkomsten van representatieve bedrijfsmodellen samengenomen om de uitkomsten van een gebied als geheel te verkrijgen dan dient vervolgens rekening te worden gehouden met de verbondenheid van de individuele bedrijven via de markten van inputs en outputs. Hiervoor bestaan twee mogelijkheden, namelijk het samenvoegen van de bedrijfsmodellen tot één groot lineair programmeringsprobleem of een interactieve aanpak, waarbij volgend op de berekeningen van de afzonderlijke bedrijfsmodellen in een aparte rekengang de wisselwerking tussen de bedrijven wordt gesimuleerd. Laatstgenoemde werkwijze wordt toegepast aangezien dit het beste aansluit bij de recursieve werkwijze en hierdoor tevens de omvang van het regionale modelsysteem aanmerkelijk wordt beperkt.

Zoals gezegd wordt in het akkerbouwproject de invloed van de bedrijfsontwikkeling op de prijsvorming van de output buiten beschouwing gelaten. Met betrekking tot de input wordt alleen de bedrijf-sector-relatie voor de productiefactor grond expliciet in beschouwing genomen. Aangezien de grond in de IJsselmeerpolders indertijd door de staat is uitgegeven in (erf)pacht is de heruitgifte van door bedrijfsbeëindiging vrijkomende grond geïnstitutionaliseerd via Domeinen. De toewijzingsregels die hierbij worden gehanteerd simuleren in het model de grondtransfer.⁵ Deze toewijzingsregels worden omgezet in kansfuncties voor oppervlaktevergroting voor elk modelbedrijf.

Een uitvoeriger beschrijving van de modellering gaat het kader van dit artikel te buiten. Volstaan wordt met de opmerking dat in de modelconstructie de meeste aandacht opgeëist wordt door de volgende onderdelen: het definiëren van de representatieve modelbedrijven om het akkerbouwgebied in kaart te brengen; het bepalen van de milieu-economische relaties; en, het opbouwen van het 'gedragsfilter'.

Ten slotte

In deze bijdrage is beschreven hoe, vanuit de agrarische bedrijfseconomie, een toekomstverkenkend onderzoek ten behoeve van landbouw en landbouwbeleid is opgezet en welke keuzes daarbij zijn gemaakt. Er worden voor- en nadelen verwacht ten opzichte van een benadering die zich uitsluitend richt op het sectorniveau. Enerzijds wordt het waarschijnlijk mogelijk dieper door te dringen in de mechanismen die ten grondslag liggen aan de aanpassingsproces-

sen op bedrijfsniveau. Anderzijds blijken met name de modellering van milieurelaties en de aggregatieproblematiek bij het komen tot een benadering op regionaal en zo mogelijk sectorniveau zeer veel aandacht te vergen.

Het voorgenumen onderzoek is alleen mogelijk wanneer nauw wordt samengewerkt door onderzoekers uit de agrarische bedrijfseconomie, teelt- en milieuwetenschappen en de algemene agrarische economie. De Landbouwuniversiteit verkeert in de unieke positie al deze en andere van belang zijnde disciplines binnen haar muren te hebben. Het belang van de onderhavige problematiek rechtvaardigt onzes inziens een gezamenlijke inzet van capaciteit voor dit onderzoek.

Noten

1. De auteurs zijn dank verschuldigd aan Paul Berentsen, Gerard Giesen en Arie Oskam voor hun kritisch commentaar op een eerdere versie van deze bijdrage.
2. Het betreffende onderzoekthema is gesplitst in een op de akkerbouw en een op de melkveehouderij gericht project. De bespreking in dit artikel baseert zich op eerstgenoemd akkerbouwproject.
3. Het bouwplan kan door de akkerbouwer weliswaar worden aangepast, doch de mate en het tempo waarin dit kan plaatsvinden zijn mede afhankelijk van de natuurlijke omstandigheden, de aanwezigheid van leveringsrechten en -plichten, de uitrusting met duurzame produktiemiddelen en de specifieke deskundigheid van de akkerbouwer.
4. Bij dergelijke normen kan het model het meest optimale (aangepaste) bouwplan berekenen met daarbij de meest optimale teeltvariant per gewas in het bouwplan. De factoren waarop de teeltvarianten zich onderscheiden van de gangbare hebben betrekking op (doorgaans in combinatie): een lagere N-gift, een verminderde toepassing van chemische bestrijdingsmiddelen, meer mechanische methoden van onkruidbestrijding, andere rassen en een ruimer bouwplan.
5. Het beleid van Domeinen bij toewijzing van de vrijkomende grond is als volgt: (a) ingeval van een 12-ha-bedrijf worden de vrijkomende hectares toegevoegd aan een bestaand 12-ha-bedrijf; (b) een 18-ha-bedrijf wordt verdeeld over twee andere 18-ha-bedrijven; (c) ingeval van 24 hectare worden eveneens twee naburige bedrijven met de helft van de vrijkomende oppervlakte vergroot; en (d) bij grotere arealen wordt het bedrijf intact gelaten.

Literatuur

- Brandes, W., *Über die Grenzen der Schreibtisch-Ökonomie*, Tübingen: J.C. Mohr (Paul Siebeck), 1985.
- Dewaide, J.H., 'De relevantie van landbouw-economisch onderzoek voor het beleid — een visie vanuit het milieubeleid', in *Landbouw, milieu en ruimte*, Band I, Verslag 50 jaar Landbouw-Economisch Instituut, 1990, p. 22—28.
- Gerardin, L., 'Study of alternatives futures, a scenario writing method', in J.R. Bright en M.E.F. Shoeman (red.), *A guide to practical technological forecasting*, Englewood Cliffs: Prentice Hall, 1973.
- Helmer, O., *Social Technology*, New York: Basis Books, 1966.
- Hoogh, J. de, 'Ontwikkelingsperspectieven van de landbouw', *Cultuurtechnisch tijdschrift*, jg. 25, nr. 4., 1985.

- Kneese, A.V. and B.T. Bower, *Environmental Quality and Residuals Management*, Baltimore and London: John Hopkins University Press, 1979.
- Koeijer, T.J. de en G.A.A. Wossink, *Emissie van meststoffen en bestrijdingsmiddelen in de akkerbouw*, Vakgroep Agrarische Bedrijfseconomie/ Werkgroep Landbouwpolitiek, Landbouwniversiteit Wageningen, 1990.
- Koeijer, T.J. de, G.A.A. Wossink en J.A. Renkema, 'De zorg voor het milieu in economisch perspectief (3)', *Landbouwkundig Tijdschrift* 103 (1991) nr. 5, p. 24—26.
- Latesteijn, H.C. van, R. Rabbinge en H. Hengsdijk, 'Over vermenging van doelen en middelen — het Gemeenschappelijk landbouwbeleid ter discussie', *SPIL* 91-92, dec. 1990, p. 29—32.
- Millet, S.M., 'How scenarios trigger strategic thinking', in *Long Range Planning*, Vol. 21, 1988, nr. 5, p. 62—71.
- Ploeg, J.D. van der, *Labor, Markets, and Agricultural Production*, Boulder etc: Westview Press, 1991.
- Renkema, J.A. en G.A.A. Wossink, 'De zorg voor het milieu in bedrijfseconomisch perspectief (1) en (2)', *Landbouwkundig Tijdschrift* 101, 1989, nr. 10 en 11.
- Schakel, J., 'Over de WRR en de technocratie — het project LGE: doelen en middelen verdraaid', *SPIL* 99-92, dec. 1990, pp. 29—32.
- Schnaars, S.V., 'How to develop and use scenarios', in *Long Range Planning*, Vol. 20, 1987, nr. 1, p. 105—114.
- Thoenes, P., *Scenarios*, International Colloquium on Recent Developments in Planning methodology, Den Haag, 1977.
- Weijden, W.J. van der, 'Natuur- en landschapsbeleid in agrarische gebieden, meer onderzoek nodig voor agrarisch natuurbeheer', *Landbouwkundig Tijdschrift* 103, 1991, nr. 5, p. 17—19.
- Wossink, G.A.A. en G.F. Tamminga, 'Scenarios integrating environmental and agricultural developments for modelling at farm and sector level', Invited paper *EAAE-seminar on Environment and Agricultural Resource Management*, Viterbo (I), 24—26 January 1991a.
- Wossink, G.A.A. en G.F. Tamminga, *Scenariobepaling ten behoeve van modelonderzoek voor de akkerbouw*, Landbouw-Economisch Instituut/Vakgroep Agrarische Bedrijfseconomie, in druk, 1991b.
- Zutphen, J.P. van, 'Natuur- en landschapsbeleid in agrarische gebieden: de betekenis van onderzoek', *Landbouwkundig Tijdschrift* 103, 1991, nr. 5, p. 8—9.

Bedrijfsstijlen als theoretisch vraagstuk

Jan Douwe van der Ploeg¹

Inleiding

Een bedrijfsstijl is, zo wil de klassieke definitie van Hofstee, het door meerdere boeren gedeelde gedachtengoed omtrent de juiste inrichting, voering en ontwikkeling van het eigen bedrijf. Omdat dit regionaal afgrensbare gedachtengoed richtinggevend is bij het praktisch handelen is een bedrijfsstijl ook te onderkennen en dus te onderzoeken op het materiële niveau. Hofstee verwees onder meer naar de architectuur en naar de 'wijze van aanspanning der paarden'. Ook het concrete economische handelen van boeren begreep hij als ingebed in een bedrijfsstijl. Op grond van zijn, vooral historische onderzoek, concludeerde hij dan ook dat de homo economicus 'als mensbeeld (maar) ook als beeld van de concreet handelende mens [...] een karikatuur is' (Hofstee, 1985, 231).

In het moderniseringsdenken dat gedurende de tweede helft van de jaren vijftig, alsook in de jaren zestig en zeventig een voorname rol speelde, werd aangenomen dat het gedrag van boeren aan een sterke 'rationalisatie' onderhevig was: markt en technologie zouden steeds meer als richtinggevende parameters fungeren bij het geheel van beslissingen waarvoor elke boer staat. Degenen die daarin minder dan anderen slaagden, zouden vroeg of laat door de 'zweeps slag der concurrentie' worden getroffen. Kortom: de ondernemers zouden overleven, terwijl de minder rationeel opererende boeren door markt- en technologieontwikkeling tot 'karikatuur' werden gemaakt: tot 'slechte, achterlijke boeren'. Impliciet werd daarmee ook een streep gezet achter lokale cultuurpatronen en bedrijfsstijlen als onderzoeksobjecten én als mogelijkerwijs relevante factoren bij beleidsformulering, technologieontwikkeling, herinrichting van gebieden, managementondersteuning enzovoort. Cultuur en economie werden in deze moderniseringsvisie als tegenpolen gezien. Door de rationalisatiegolf in de landbouw ging de economie domineren. Cultuur, zo dacht men, verdween als relevante factor. Dat ook het 'economisch gedrag', zoals dat toendertijd aangegeven werd, een specifiek, tijd- en plaatsgebonden cultureel model behelst, werd, buiten een beperkte kring van agrarisch sociologen, nauwelijks onderkend. Weliswaar vervaagden de voorheen zo belangrijke, regiospecifieke stijlen, maar in de schoot van de 'cultuur van markt en technologie' kwamen nieuwe, ditmaal intraregionale en onderling sterk divergerende ontwikkelingstendenties tot rijping.

Oud en nieuw

In de tweede helft van de jaren tachtig en in het begin van de jaren negentig is — door een veelheid van factoren die hier verder niet worden besproken² — de belangstelling voor de verscheidenheid in de landbouwbeoefening opnieuw sterk toegenomen.³ En opnieuw wordt er bedrijfsstijlenonderzoek verricht, niet als reconceptualisatie van het verleden maar als empirisch onderzoek dat direct betrekking heeft op het hier en het nu.⁴ Een interessante indicatie is dat vrijwel al dit onderzoek via de zogeheten derde geldstroom wordt gefinancierd: het bedrijfsstijlenonderzoek van nu is geen louter academische exercitie, het spoort met een groeiende institutionele belangstelling in de landbouwsector zelf voor dit thema en voor de werkwijze die eraan ten grondslag ligt. Er wordt opnieuw over bedrijfsstijlen gesproken, gedacht en geschreven.⁵ Daarbij is het begrip zelf sterk in ontwikkeling. Hoe verhoudt het nieuwe begrip bedrijfsstijl zich tot de aangehaalde klassieke definitie van Hofstee?

De vraag naar de relatie tussen oud en nieuw is immer een intrigerende in een sector die voortdurend bezig is afscheid te nemen van gisteren. Ze is even intrigerend binnen de sfeer der landbouwwetenschappen, waarin men voortdurend doende is het eigen verleden te vergeten. Hoe verhouden bedrijfsstijlen zoals die zich thans manifesteren, zich tot de vroegere stijlen zoals ze door Staring werden begrepen en later door Hofstee werden gepreciseerd? En in hoeverre is op theoretisch niveau een reflectie waarneembaar van de vele praktische veranderingen? Is met andere woorden het begrip bedrijfsstijlen zelf voldoende aangepast? Reikt het als begrip voorbij de 'aanspanning van de paarden'? Is het een adequate invalshoek om de huidige problemen, de huidige verhoudingen en de huidige verscheidenheid te onderzoeken?

Markt en technologie als handelingsruimte

Markten en technologie vormen in de hedendaagse landbouw onmiskenbare parameters voor de organisatie, voering en verdere ontwikkeling van het boerenbedrijf. Ze componeren een taakomgeving.⁶ Ze omspannen en definiëren de handelingsruimte waarin elk boerenbedrijf zich moet bewegen.

De wijze waarop boerenbedrijven zich relateren aan markt en technologie is bij uitstek veelvormig van aard. De handelingsruimte wordt op sterk uiteenlopende wijze benut: er worden specifieke posities ingenomen, waarbij een veelheid van drijfveren en verhoudingen een rol kan spelen.⁷ Het geheel van onderkende en daadwerkelijk ingenomen posities vormt als het ware het arsenaal aan sociaal-economische handelingsmogelijkheden waarover de boerenstand beschikt. Op het niveau van de onderlinge communicatie (van welke aard dan ook)⁸ ontpoppen de ingenomen posities zich als bedrijfsstijlen: als specifieke patronen voor de ordening van het boerenbedrijf alsook voor de daarmee samenhangende ordening van de interrelaties met markten en technologie-aanbod. Alvorens deze nieuwe duiding van het begrip bedrijfsstijlen nader uit te werken, wil ik

ingaan op enkele kentheoretische problemen die het onderkennen van bedrijfstijlen, vooral vanuit een landbouweconomische optiek, in de weg staan.

In de agrarische economie wordt het convergentiepunt van markten en technologie in sterke mate als ideaal gedacht — het frequente gebruik van dit convergentiepunt als normatieve meetlat voor classificatie van bedrijven⁹ en (voorgestelde) herordening van de agrarische structuur correspondeert daarmee. Van de goede ondernemer wordt verwacht dat hij (soms zij) zijn bedrijf in verregaande mate integreert in de diverse markten en daarnaast bedrijfsvoering en -ontwikkeling in sterke mate afstemt op die markten. Met die paar woorden is de 'boer als ondernemer' in essentie gedefinieerd. Daarnaast wordt de goede ondernemer geacht een 'early innovator' of 'adopter' te zijn: op grond van nieuwe technologische ontwerpen reorganiseert hij of zij bij voortduren het eigen bedrijf. Als het technologieontwerp gebaseerd is op (dan wel anticipeert op de komende) relatieve factorprijzen, zullen het inspelen op de technologieontwikkeling en afstemmen op de markt in sterke mate samenvallen.¹⁰

In de praktijk is de oriëntatie op markt en technologie echter een differentieel verschijnsel. Bepaalde categorieën bedrijven volgen de technologieontwikkeling intensiever en sneller dan andere en integreren en oriënteren de bedrijfsvoering meer dan andere op de markten.

Terwijl er in de praktijk dus sprake is van een partieel verschijnsel, wordt het geduide convergentiepunt in de sfeer van de theorie in sterke mate een exclusieve categorie. Bedrijven (of categorieën van bedrijven) die niet of veel minder inhaken op markt- en technologieontwikkeling worden consequent (althans in de sfeer der theorievorming; in bepaalde empirische onderzoeken ligt het anders¹¹) als anomalie beschouwd.

De relatie hiervan met het neoklassieke paradigma ligt voor de hand: het bedrijf wordt in essentie als ontmoetingsplaats van markten begrepen.¹² Projectie van markt- en prijsverhoudingen op de produktiefunctie welke de onderneming in zich draagt, definieert het optimum (en daarmee tevens een stationaire situatie). Technologische vernieuwing (verschuiving van de produktiefunctie) kan dan voor verdere groei en een nieuw optimum zorgen.

Het is één van de verdiensten van De Hoogh dat hij een dergelijke visie, zeker voor wat betreft haar consequenties in het landbouwpolitieke debat, voortdurend heeft bestreden. Hij gaf kritiek op de aanname dat het boerenbedrijf een simpel ontmoetingspunt van markten is: de betekenis van familie-arbeid en van familiekapitaal verdragen zich immers niet met het idee van een volstreekte mobiliteit. Zo ook de technologie. Hoewel bij uitstek sceptisch omtrent de mogelijkheden daartoe, pleitte hij meerdere malen voor een maatschappelijke sturing van de technologieontwikkeling (zie o.m. De Hoogh, 1987). Zoals hij niet wenst te accepteren dat de economische discipline zou moeten uitmonden in een 'free trade ideology', zo wijst hij ook, althans wat de consequenties betreft, het hiervoor geschetste convergentiepunt van markten en technologie af als exclusief kentheoretisch vertrekpunt voor een (economisch) begrip van de landbouw.

De neo-institutionele visie

Behalve als specifieke produktiefunctie kan een landbouwonderneming gezien worden als institutie die een aantal produktiefactoren beheert, tot waarde brengt en reproduceert. De verhouding tot de markt geldt in deze (neo-institutionele) visie als probleem bij uitstek voor theorievorming en voor empirisch onderzoek. De onderneming kan in beginsel de haar ter beschikking staande hoeveelheid produktiefactoren reduceren of vergroten via het aangaan van specifieke marktrelaties. Deze laatstgenoemde relaties gelden evenwel niet, zoals in het neoklassieke paradigma, als neutraal. Ze impliceren transactiekosten. Daar tegenover staan de kosten verbonden aan het beheer van de eigen *resources*: de beheerskosten. De regulering en onderlinge coördinatie van beheers- en transactiekosten bepalen de concrete betrekkingen welke een onderneming aangaat met de markten en daarmee ook de grenzen van elke onderneming.

Recent heeft de sterk neo-institutioneel georiënteerde landbouweconoom Saccomandi deze theoretische zienswijze verbonden met het zogeheten 'commoditization debate'.¹³ Op het agrarisch bedrijf waar produktie en reproductie nauw aan elkaar gelieerd zijn, kan men ideaaltypisch gezien naast een 'marktafhankelijke reproductie' ook een 'relatief autonome, historisch gewaarborgde reproductie' onderkennen. De mate waarin de benodigde produktiefactoren en non-factor-inputs gemobiliseerd worden via de markten, dan wel in voorgaande cycli binnen het bedrijf zelf zijn voortgebracht en/of gereproduceerd, is daarbij in het geding.¹⁴ Dat wil zeggen dat het theoretisch zeer wel denkbaar is dat er ook voorbij een sterke integratie in en afstemming op markten, andere meer autonome betrekkingen met markten kunnen worden gecreëerd. Die betrekkingen resulteren in (en worden vervolgens gereproduceerd door) een specifieke bedrijfs-economische ordening¹⁵ en dynamiek.

Zo ook wordt technologische ontwikkeling op bedrijfsniveau, dus de oriëntatie op het technologie-aanbod als richtinggevende parameter, binnen de neo-institutionele benadering op specifieke wijze begrepen. Technologieontwikkeling impliceert in toenemende mate een grondige reorganisatie van het bedrijf als geheel: er zijn transformatiekosten in het geding die niet met de simpele notie van investeringen gevat kunnen worden. Zo wordt het snelle en massale innoveren geproblematiseerd, terwijl uiteenlopende alternatieven¹⁶ verschijnen als in beginsel overweegbaar en, in bepaalde situaties althans, als rationeel. Dit is een belangrijk verschil met het neoklassieke paradigma, waarin verscheidenheid enkel aannemelijk gemaakt kan worden door terug te grijpen op 'stoorfactoren' als de eigenaardigheid van het familiebedrijf en/of de individuele psyche van de boer, welke meestentijds als tijdelijke residuele verschijnselen worden begrepen.¹⁷ In empirisch onderzoek, dat hierna aan de orde komt, leidt het opteren voor de ene, dan wel de andere methodologische (en ken-theoretische) positie tot opmerkelijke verschillen: wat wordt 'weggefilterd' in de ene aanpak, verkrijgt een strategische betekenis in de andere: een handelingsruimte gecomponeerd door markt en technologie, waarbinnen in beginsel

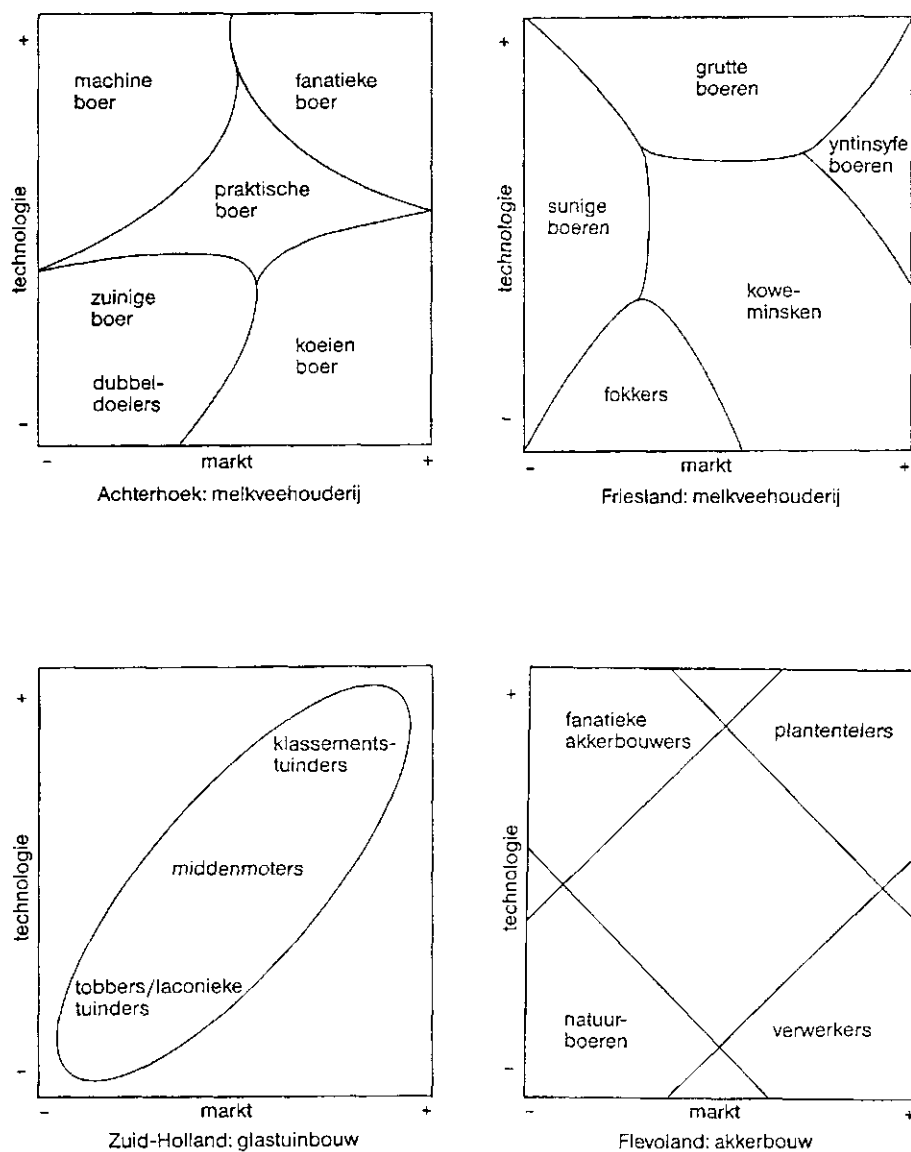
meerdere posities denkbaar zijn, is, kortom, theoretisch zeer wel construeerbaar.

Markt, technologie en bedrijfsstijlen

Figuur 1 bevat een aantal 'sociale kaarten'. Ze zijn gebaseerd op de notie en methodologie van *cognitive mapping*, dat is het 'karteren' van verscheidenheid door middel van referentiepunten die in het leven van alledag worden gehanteerd. De gebieden en sectoren waarop deze sociale kaarten betrekking hebben, alsook de technieken waarmee ze geproduceerd zijn, variëren. De essentie is evenwel steeds dezelfde: onder boeren is het idee van variabele, onderling sterk gedifferentieerde betrekkingen tussen boerenbedrijf enerzijds, en markt en technologie anderzijds, een wijdverspreide en doorgaans 'rijk documenteerbare' notie. Uitgaande nu van dit 'practical consciousness' (Giddens, 1983, 27) zijn voor diverse gebieden en met uiteenlopende technieken de geschetste 'sociale kaarten' opgebouwd. Ze geven aan welke posities de direct betrokken actoren onderkennen in de handelingsruimte gedefinieerd door markt en technologie. Essentieel is daarbij dat het gaat om empirische posities. Bij de meest karakteristieke posities hoort meestal ook een duidelijke, hoewel beslist niet onomstreden naamgeving. In de figuren is deze sterk regioafhankelijke naamgeving weergegeven. Te zamen geven ze steeds een beeld van het repertoire aan concrete handelingsmogelijkheden vis-à-vis markt en technologie-aanbod. Dit repertoire is breed: het omvat steeds meerdere bedrijfsstijlen, die in de ogen van de betrokken actoren specifieke entiteiten ten opzichte van elkaar vormen.

De relatie tussen bedrijfsstijlen (die zich verder onderscheiden op tal van andere dimensies)¹⁸ enerzijds, en markt en technologie anderzijds, is soms een directe dan weer een indirecte. Dit laatste laat zich bijvoorbeeld illustreren aan de hand van de akkerbouw. De onmiddellijke besognes van een akkerbouwer betreffen ondermeer de arbeidsinzet en het gebruik van de grond. Via de regulering van bouwplan en rotatieschema creëert een akkerbouwer specifieke betrekkingen met de markt. Deze zijn complex van aard omdat ze onderdeel zijn van een spanningsveld dat een onzer zegglieden als volgt samenvatte: 'Wat goed is voor je grond, is slecht voor je beurs; maar wat goed is voor de beurs is weer slecht voor je grond'.

In dit spanningsveld moet worden gekozen: zo bakenen zich de 'fanatieke akkerbouwers' (die vast blijven houden aan de 'spilfunctie' van het graan in hun bouwplan) en de 'plantentelers' af (waarbij de laatsten door middel van grove tuinbouw en/of fruitteelt het grondgebruik intensiveren). Zo ook de arbeidsinzet. Mede door hun specifieke geschiedenis vertegenwoordigt arbeid in de ogen van de akkerbouwers bovenal een kostenpost; in hun denken is arbeid iets dat hoe dan ook moet worden geminimaliseerd. Zo wordt een technologievraag voorstelbaar die uitmondt in een snelle en massale overname van (althans een deel van) het technologieaanbod. Voor 'natuurboeren' (een



Figuur 1 Sociale kaarten van de verscheidenheid in vier situaties

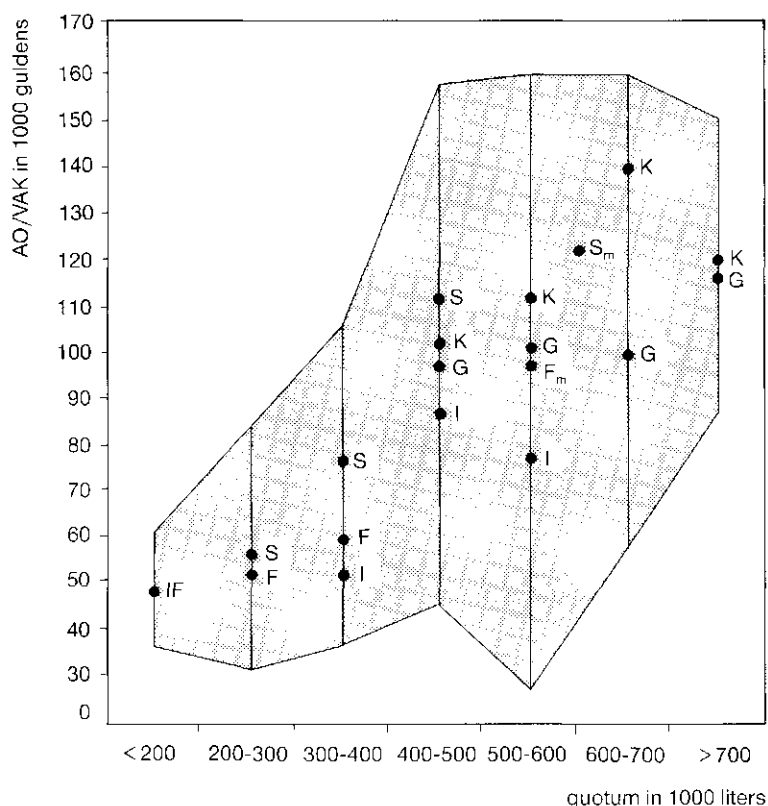
verzamelnaam voor ecologische en biologisch-dynamische boeren), maar ook voor de 'verwerkers' (die meer toegevoegde waarde op het bedrijf trachten te realiseren) ligt dat uiteraard anders.

Soms wordt de handelingsruimte gevormd door markt en technologie, op breed geschakeerde wijze benut. In andere gevallen is er sprake van een duidelijke inperking: van een versmalling van het empirische arsenaal. In de glastuinbouw is zulks in sterke mate het geval. Daar is de verscheidenheid, zo toont figuur 1, in sterke mate teruggebracht. Dat brengt mij op een volgend punt: boeren en boerinnen zijn uiteraard niet de enige actoren die zoeken naar 'room for manoeuvre' (Long, 1984). Staat en agribusiness oefenen eveneens hun invloed uit. Via landbouwbeleid en technologieontwikkeling wordt de empirische handelingsruimte in sterke mate geconditioneerd, verengd en soms ook verruimd.

Bedrijfsstijlen en inkomensniveaus

In tegenstelling tot vroeger,¹⁹ wordt in kringen van landbouweconomen thans veelvuldig aangenomen dat het inkomen (en toekomstperspectief) zo niet rechtstreeks, dan toch wel zeer nauw samenhangt met de omvang van de bedrijvigheid. Toepassing van het standaardinstrumentarium leert dan ook telkenmale dat met de bedrijfsomvang het (gemiddelde) inkomen stijgt. Het unilineaire denken dat ondernemerschap, technologische voorsprong, hoge inkomens en doorgaande expansie op één lijn stelt, is uitermate hardnekkig. Voor falsificaties is geen of nauwelijks ruimte.²⁰ Toepassing van dit denken op de geschetste sociale kaarten voert bijna automatisch naar de veronderstelling dat buiten het normatief gedachte convergentiepunt slechts sprake kan zijn van (een wellicht variërende mate van) armoede en dat we derhalve op zijn best met een *tijdelijk* verschijnsel van doen hebben.

Zorgvuldige reconstructie van de bedrijfseconomische modellen en ratio's die de uiteenlopende bedrijfsstijlen in zich dragen én een daarop gebaseerde herinterpretatie van bedrijfseconomische data, leert evenwel dat de zaken anders liggen. Nog geheel afgezien van de meerdere malen bevestigde bevinding dat de sterk uiteenlopende dynamiek van de verschillende stijlen een sterk uiteenlopende subjectieve beoordeling van het inkomen met zich mee brengt, is het zo dat uiteenlopende kostenstructuren, een sterk variërende vermogenssituatie en een soms minuscule opbrengst, maar niettemin essentiële benutting van mogelijke verschillen in opbrengstprijzen, leiden tot significante en substantiële verschillen in de capaciteit om bij een bepaalde bedrijfsomvang een goed inkomen te genereren. Figuur 2, die gebaseerd is op de gemiddelde arbeidsopbrengst per VAK (volwaardige arbeidskracht) (en de daarom heen gesitueerde spreiding) zoals die per bedrijfsstijl gerealiseerd wordt, geeft dat op globale wijze weer.²¹ Men ziet dat er per grootteklasse een aanzienlijke spreiding is in arbeidsopbrengst per VAK. Naast de omvang is de capaciteit om het eigen bedrijf zo goed mogelijk volgens de eigen, stijlspecifieke logica uit te balance-



Figuur 2 De handelingsruimte bedrijfseconomisch beschouwd

ren, doorslaggevend voor het inkomensniveau. Het kan ook anders gezegd worden. Gebruiken we de Friese naamgeving dan blijkt dat in het traject tot 500.000 liter de 'súnige boeren' verhoudingsgewijs de hoogste inkomens realiseren, waarna de typische 'koweminsken' de vlag overnemen. Pas boven de 700.000 liter verschijnen de 'grutte boeren' in het beeld.

Samenvattend: een nadere beschouwing van inkomensgegevens van de landbouw (dus een deconstructie van de gemiddelden waarmee doorgaans gewerkt wordt) geeft aan dat er ook in strikt bedrijfseconomisch opzicht sprake is van een aanzienlijke *handelingsruimte*. De 'ijzeren wetten' van markt en technologie vormen niet dat enge corset dat binnen bepaalde modellen wordt verondersteld (en vandaar uit wordt uitgedragen) precies omdat de interrelaties tussen markten en technologie enerzijds en het boerenbedrijf anderzijds unilineair noch uniform zijn. Ze zijn bij uitstek variabel en kunnen mede door het actieve, doelgerichte ingrijpen van de betrokkenen naar maat worden gebogen.

Wie is gevangen in ijzeren wetten?

Betekent dit nu dat markten en technologie irrelevante parameters zijn voor de studie (en beïnvloeding) van de landbouwsector? Uiteraard niet. Evenmin is met het voorgaande gezegd dat de landbouweconomische discipline irrelevant zou zijn. De vraag die wel opgeworpen is, is hoe markten en technologie zich verhouden tot de bedrijfsontwikkeling als strategie en als materieel proces. De vraag is ook hoe (met welke paradigma's en met welke methodologieën) de complexe, sterk differentiële wisselwerking tussen markten, technologie en boerenbedrijf zich theoretisch het meest adequaat laat representeren en empirisch het meest verantwoord kan worden onderzocht. Laat me beide kwesties afzonderlijk aan de orde stellen. Wat het empirische niveau betreft lijkt het me weinig zinvol zaken te detailleren die hiervoor en elders reeds zijn uiteengezet. Elke bedrijfsstijl bevat een specifieke 'lezing' van markten: wat relevant en positief is binnen de ene, is volstrekt irrelevant of zelfs negatief in de andere 'lezing'. Daarnaast varieert met de bedrijfsstijlen ook zeer sterk de feitelijke integratie (of incorporatie²²) in diverse markten, hetgeen de relevantie van bepaalde tendensen en verhoudingen versterkt dan wel doet vervluchtigen. Meer intrigerend, maar vooralsnog niet of nauwelijks in strikt wetenschappelijke zin te staven, lijkt me de markt als cultureel-politiek symbool. Nog niet zo lang geleden werd door het Landbouwschap te kennen gegeven dat de grens die levensvatbaarheid van het tegendeel scheidt, bij 400.000 liter melk zou liggen. Wat we in ons veldwerk nu merken is dat tal van boeren die pakweg 350.000 liter melken fanatiek op zoek zijn naar de 'resterende' 50.000 liter. Net zoals maatschappen van twee broers kosten noch moeite sparen om de 800.000 liter te bereiken.

Markten spreken geen 'eigen taal'. Om de vele signalen en veelal tegenstrijdige verwachtingen om te zetten naar specifieke indicaties voor het handelen, is een grammatica nodig.

De neoklassieke interpretatie van markten is er daarvan één; bedrijfsstijlen vertegenwoordigen evenzovele andere. Maar daar blijft het niet bij: er zijn tal van instituties bezig de volgens hen juiste lezing van het marktgebeuren aan boeren duidelijk te maken. Daaronder vallen de voorlichtingsdiensten, de 'meelkoopman', de boekhoudbureaus en de banken, diverse overheidsinstituties belast met het implementeren van het overheidsbeleid, de coöperaties, de CLO's (centrale landbouworganisaties), het 'Schap' en ga zo maar door. Als de landbouwsector kortom een 'productieregime' (Burawoy) of 'TATE' (Benvenuti) in zich draagt, dan is een 'hele intelligentsia' (Rimbaud) doende de boeren te vertellen hoe ze de markt behoren te begrijpen en wat ze op grond daarvan behoren te doen. De werking van 'de economie' behoeft, zeker in de landbouw, een grondige institutionele analyse: wie zegt wat, waarom en met welk effect. De representatie van de markt zou in zo'n benadering de cruciale as moeten zijn. De betekenis van de economische conjunctuur, zoals geproduceerd in en door het productieregime, komt vooral naar voren als we haar relateren aan de functie van het eigenlijke economische handwerk: het funde-

ren van beslissingen in een diepgaande bedrijfseconomische analyse, waarbij de beslissingen genormeerd worden volgens de 'classic cornerstones' van de neoklassieke leer. Het spanningsveld tussen beide is namelijk aanzienlijk en wel uitgerekend bij de 'beste leerlingen van de klas', zoals Eizner de ondernemers noemt die het meest beantwoorden aan het convergentiedenken uit de kring van landbouweconomen. Juist op bedrijven van 'optimale', 'fanatieke' en/of 'grutte' boeren (zie de hiervoor gegeven sociale kaarten) treft men telkenmale weer de hoogste kostprijsniveaus aan.²³ De desbetreffende ondernemers (die zichzelf meer als ondernemer beschouwen dan de anderen) zijn zich hiervan meestal bewust. Ze lappen het echter aan hun laars: 'doordenderen' en de 'slag om de toekomst' zijn de trefwoorden. Daarmee legitimeren ze hun specifieke handelwijzen. Juist bij degenen van wie men op theoretische gronden zou verwachten dat ze het meest als ondernemer zouden opereren, treft men een gedrag aan dat, afgaande op de kostprijzen, het meest 'irrationeel' is.²⁴ Misschien zal de toekomst hun gelijk bewijzen. Of misschien hun ongelijk. De strijd in de arena is nog onbeslist.

Uit de antropologie kennen we het 'image of the limited good'. Gerelateerd aan de 'slag om de toekomst' die sommige Nederlandse boeren menen te moeten voeren lijkt dat een meer adequate notie voor het begrip van een en ander dan de 'ijzeren wetten der economie'. De laatste immers worden genegeerd, op hun kop gezet, terwille van het eerste. De economische conjunctuur zoals mede door landbouweconomen gesymboliseerd en gerepresenteerd, is meer doorslaggevend dan de markt als zodanig.

Kunnen economen begrijpen dat de markt werkt volgens mechanismen die volstrekt anders zijn dan die welke in het neoklassieke paradigma besloten liggen? Afgaande op het optreden van De Hoogh, die zich op cruciale momenten in de 'frontlinie' van het hedendaagse bedrijfsstijlenonderzoek bewoog, wél. Ik beseft dat dat geen bewijs is. Sterker nog: met zijn oprechte zorg voor de mannen en vrouwen in de landbouw, met zijn serieuze interesse in datgene wat buiten het bereik van de modellen valt, met zijn inspirerende doorzettingsvermogen om voorbij te gaan aan het intellectuele gemak, met die en met nog enkele andere eigenschappen, is De Hoogh een zeer uitzonderlijke landbouweconoom. Ik zou hier moeten eindigen met een schets van een onderzoeksagenda: er valt op het terrein van landbouweconomisch onderzoek en theorievorming zo ongelooflijk veel te doen. Ik volsta echter met de elementen die ik in de voorgaande pagina's heb geschetst. Want wie in dat merkwaardige 'bolwerk' (de term is van Mok) zal daar nog sensibel voor zijn? De Hoogh stopt er mee: hij verdient het, maar het komt de landbouweconomie niet ten goede.

Noten

1. De auteur is veel dank verschuldigd aan Henk de Haan, Dirk Roep en Huib Silvis voor hun commentaren op een eerdere versie van deze tekst. Ans van der Lande en Piet Holleman verzorgden tekstverwerking en tekenwerk: ook aan hen ben ik veel dank verschuldigd.
2. Eén van die factoren is de selectiviteit welke in beleid, technologie-ontwikkeling en marktordening zelf is ingebouwd; in lopend onderzoek van het IKC wordt deze factor nader onderzocht.
3. Een kort overzicht treft men aan in J.D. van der Ploeg, 'Van pioniers en fanatieke boeren; de betekenis van bedrijfsstijlen', in *Spil* 89-90, blz. 35-42 (zie met name noot 1).
4. Zie o.m. J.D. van der Ploeg en D. Roep, *Bedrijfsstijlen in de Zuidhollandse Veenweidegebieden; nieuwe perspectieven voor beleid en belangenbehartiging*, LTB, Haarlem, 1990; D. Roep e.a., *Zicht op Duurzaamheid en Continuïteit; bedrijfsstijlen in de Achterhoek*, LUW/AOS, Wageningen, 1990; R. de Bruin e.a., *Niet klein te krijgen, bedrijfsstijlen in de Gelderse Vallei*, LUW/Gelderse Vallei Cie, Wageningen, 1991; C. Leeuwis, *Marginalization misunderstood; different patterns of farm development in the West of Ireland*, Wageningse Sociologische Studies, 26, Wageningen, 1989.
Een alomvattend overzicht van thans lopende bedrijfsstijlenstudies treft men aan in: *Bedrijfsstijlenonderzoek*, Vakgroep AOS en Studium Generale, LUW, Wageningen, 1991, pag. 5 en 6.
5. Zie voor een selectie van recente perspublicaties: *Bedrijfsstijlen en beleidsdifferentiatie, documentatie bedrijfsstijlenonderzoek*, AOS, SG/LUW, Wageningen, 1991, blz. 86-97.
6. De term is ontleend aan het werk van Benvenuti. Zie ondermeer B. Benvenuti, *Geschriften over landbouw, structuur en technologie*, Wageningse Sociologische Studies, 29, LUW, Wageningen, 1991. Overigens blijft onverlet dat de differentiële interactie tussen stijlen en taakomgeving nieuwe theoretische problemen genereert, welke nopen tot een reconceptualisatie van het structuurbegrip. Zie daaromtrent met name het derde hoofdstuk uit Benvenuti's bundel, p. 105-120.
7. Onderlinge vergelijking en intentionaliteit spelen bijvoorbeeld een belangrijke, hoewel nog niet volledig begrepen rol. In de publicaties genoemd in noot 3 treft men daar vele empirische illustraties van aan. Vandaar ook dat we bedrijfsstijl uitdrukkelijk begrijpen als een relationeel concept.
8. In het hedendaagse bedrijfsstijlenonderzoek wordt nauw aangesloten bij lokale kennis en bij de ervaringswereld van boeren en boerinnen. De gepresenteerde bedrijfsstijlen gelden en functioneren als referentiepunten in de sociale communicatie alsook in de precisering van de eigen bedrijfsvoering en -ontwikkeling. Bedrijfsstijlen zijn dus sociale constructies, welke in en door middel van wetenschappelijk onderzoek gerepresenteerd en nader geëxploreerd worden.
9. Interessante uiteenzettingen en illustraties hiervan vindt men in A.L.G.M. Bauwens, *De middenbedrijven als structureel en maatschappelijk vraagstuk*, LEI, Den Haag, 1979 en J.A. van Driel, *De middengroep in de landbouw*, LEI (nr. 2.159), Den Haag, 1982.
10. Dit geldt temeer als in het technologie-ontwerp een verdergaande externalisatie besloten ligt welke leidt tot het aangaan van nieuwe en intensiveren van bestaande marktverhoudingen; zie hieromtrent J.D. van der Ploeg, *De verwetenschappelijking van de landbouwbeoefening*, Wageningse Sociologische Studies, 21, LUW, Wageningen, 1987.
11. Zie daaromtrent bijvoorbeeld H. Dijkstra en J.F. van Riemsdijk, *Uitkomsten van weidebedrijven over 1947/48 t/m 1950/51*, LEI, Den Haag, 1952, waarin originele conclusies worden getrokken omtrent het verschil tussen financiering met vreemd dan wel eigen vermogen en ook H. Dijkstra en A. de Winter, *Over de economie van het Friese weidebedrijf bij verschillende bedrijfsgrootte*, LEI, Den Haag, 1954, waarin de sterk uiteenlopende bedrijfs-economische logica van grotere en kleinere bedrijven wordt gedocumenteerd.
12. Zie *Bedrijfsuitkomsten in de landbouw, boekjaren 1969/70 t/m 1972/73*, LEI, Den Haag, 1974, waarin in p. 18-26 de 'berekeningswijze van opbrengsten en kosten' wordt uiteengezet:

- 'Bij deze gedachtengang wordt het bedrijf gezien als gesitueerd tussen inkoop- en verkoopmarkten. Het criterium voor een rendabele bedrijfsvoering is of het totaal van de bedrijfsopbrengsten gerealiseerd volgens de prijsvorming op de verkoopmarkten, voldoende is om de ingezette produktiemiddelen te belonen overeenkomstig de prijsniveaus die gelden op de inkoopmarkten' (p. 18).
13. Zie omtrent dit 'commoditization debate', N. Long et al, *The Commoditization debate: labour process, strategy and social networks*, Papers of the departments of sociology, 17, Agricultural University, Wageningen, 1986. Een beknopte, maar zeer heldere samenvatting van het neo-institutionele paradigma vindt men in V. Saccomandi, 'Introduzione', in: J.D. van der Ploeg, *Lo sviluppo tecnologico in Agricoltura*, Il Mulino, Bologna, 1990. Een toepassing van het genoemde begrippenapparaat vindt men in J.D. van der Ploeg, V. Saccomandi en D. Roep, 'Differentiële groeipatronen in de landbouw: het verband tussen zingeving en structurering', in *TSL*, 5, nr. 2, 1990, p. 108—132.
 14. Een verdergaande uiteenzetting treft men aan in: J.D. van der Ploeg, *Labor, markets and agricultural production*, Westview Special Studies in Agriculture, science and policy, Westview Press, Boulder, San Francisco en Oxford, 1990.
 15. In de agrarische sociologie worden die uiteenlopende (substantivistische) modellen (zoals ook bijv. door Dijkstra en de Winter, zie noot 9, geduid) veelal geanalyseerd met het begrip van uiteenlopende 'logics of farming'. Voor een uitgebreide bibliografie wordt verwezen naar de studie genoemd in noot 12.
 16. Te denken valt bijv. aan een 'deconstructie' van het totale technologie-aanbod en de daarna volgende selectie en recombinate vanuit een eigen 'logic of farming'. Ook kwantiteit en kwaliteit van arbeid blijken in veel gevallen een belangrijk, soms zelfs superieur alternatief.
 17. Dit blijft ook de ondertoon in de epiloog van A.L.G.M. Bauwens e.a., *Agrarisch Bestaan, beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut*, Van Gorcum, Assen-Maastricht, 1990.
 18. Bedrijfstijlen zijn meerdimensioneel van aard. Met de relaties t.o.v. markt en technologie is uiteraard slechts een deel gedefinieerd. Een leuke dwarsdoorsnede van 'bedrijfseconomische', 'sociaal-psychologische', 'marktkundige', 'bedrijfskundige' 'veeteeltkundige' en 'sociologische' dimensies is gegeven door Gert van Dijk, 'Boekbespreking', in *TSL*, nr. 1, jaargang 6, 1990. In de uiteenlopende bedrijfsstijlenstudies is verder aandacht besteed aan intensiteit en schaal, aan milieu-impact, etc. In deze tekst beperk ik mij echter tot de relatie met markt en technologie. Het behoeft geen betoog dat andere aspecten (of dimensies) van de stijlen sterk samenhangen met deze relatie.
 19. Zie opnieuw Dijkstra en de Winter. Een interessante, empirische onderbouwing van hun stellingname vindt men in W.J. van der Weyden e.a., *Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw*, WRR (voorstudie 42), Den Haag, 1984.
 20. Illustratief in dit opzicht blijft L.C. Zachariasse e.a., *Boer en bedrijfsresultaat na 8 jaar ontwikkeling*, LEI (publ. nr. 3.86), Den Haag, 1979, zie met name pag. 13.
 21. Ontleend aan de binnenkort bij de Fryske Akademy te Leeuwarden verschijnende studie over bedrijfsstijlen op de Friese klei; ten behoeve van deze studie kon gebruik worden gemaakt van de bedrijfseconomische data verzameld door het CCLB.
 22. Zie E.E. Bolhuis en J.D. van der Ploeg, *Boerenarbeid en stijlen van landbouwbeoefening*, een socio-economisch onderzoek naar de effecten van incorporatie en institutionalisering op agrarische ontwikkelingspatronen in Italië en Peru, Leiden Development Studies, Leiden, 1985.
 23. Dit wordt ondermeer uitvoerig gedocumenteerd in de studie genoemd in noot 19. Zie ook K. Klaassens, *Verschillen in bedrijfsresultaten op moderne melkveehouderij ondernemingen*, publ. 3.131, LEI, Den Haag, 1985. Strikt theoretisch gesproken behoeft dit niet te verbazen. Ook een landbouweconoom zou staande houden dat niet het kostprijsniveau bepalend is doch het punt waar marginale baten en marginale kosten samenvallen. Zoals verderop aangestipt zal worden, is een dergelijke redenering in de huidige landbouw meer dan ooit onwerkbaar. In het institutionele netwerk rond de landbouw wordt dan doorgaans ook

verwezen naar de 'kostprijzen die het laagste zouden zijn op de grootste bedrijven'.

24. Marginale kosten en marginale baten kunnen, zeker in de Nederlandse landbouw van nu enkel gespecificeerd worden door uitdrukkelijk tijd en ruimte, en daarmee de (onvoorspelbare) interactie tussen landbouwbedrijven, landbouwbeleid en milieubeleid in de analyse op te nemen. Dat houdt in dat de grenzen van het neoklassieke model overschreden worden. In meer praktische zin komt de geduide irrationaliteit naar voren (zeker ook in de ogen van de betrokken boeren) daar waar enerzijds geanticipeerd wordt op liberalisatie van markten (hetgeen tot kostprijsverlaging noopt), terwijl anderzijds terwille van de noodzakelijk geachte expansie veel geïnvesteerd wordt hetgeen de kostprijzen (zeker op korte en middenlange termijn) sterk opvoert.

Literatuur

- Bauwens, J.G.M. e.a., *Agrarisch Bestaan, beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut*, Van Gorcum, Assen-Maastricht, 1990.
- Bauwens, A.L.G.M., *De middenbedrijven als structureel en maatschappelijk vraagstuk*, LEI, Den Haag, 1979.
- Bedrijfsuitkomsten in de landbouw. Boekjaren 1969/70 t/m 1972/73*, LEI, Den Haag, 1974.
- Benvenuti, B., *Geschriften over landbouw, structuur en technologie*. Wageningse Sociologische Studies, 29, LUW, Wageningen, 1991.
- Bolhuis, E.E. en J.D. van der Ploeg, *Boerenarbeid en stijlen van landbouwbeoefening, een socio-economisch onderzoek naar effecten van incorporatie en institutionalisering op agrarische ontwikkelingspatronen in Italië en Peru*, Leiden Development Studies, Leiden, 1985.
- Bruin, R. de, e.a., *Niet klein te krijgen, bedrijfstijlen in de Gelderse Vallei*, LUW/Gelderse Vallei Cie, Wageningen, 1991.
- Burawoy, M., *The politics of production*, Verso for New Left Books, London, 1985.
- Documentatiemap Bedrijfstijlen en beleidsdifferentiatie, documentatie bedrijfstijlenonderzoek*, Vakgroep AOS en Studium Generale, LUW, Wageningen, 1991.
- Dijk, G. van, 'Bockbespreking van J.D. van der Ploeg en D. Roep, *Bedrijfstijlen in de Zuidhollandse Veenweidegebieden*, etc.' in *TSL*, nr. 1. jaargang 6, 1991.
- Dijkstra, H. en J.F. van Riemsdijk, *Uitkomsten van weidebedrijven over 1947/48 t/m 1950/51*, LEI, Den Haag, 1952.
- Dijkstra, H. en A. de Winter, *Over de economie van het Friese weidebedrijf bij verschillendebedrijfsgrrootte*, LEI, Den Haag, 1954.
- Driel, J.A. van, *De middengroep in de landbouw*, LEI (no. 2.159), Den Haag, 1982.
- Eizner, N., *Les paradoxes de l'agriculture française; essai d'analyse à partir des Etats Généraux de Développement Agricole, avril 1982 — février 1983*. Harmattan, Paris, 1985.
- Giddens, A., *A contemporary critique of historical materialism*. Vol. 1: Power, property and the state. Macmillan press, London, 1983.
- Hofstee, E.W., *Groningen van grasland naar bouwland, 1750—1930*. Pudoc, Wageningen, 1985.
- Hoogh, J. de., 'De gouden bergen van de technologie', in: *Spil* 61/62 (zomer 1987), 1987, p. 35—40.
- Klaassens, K., *Verschillen in bedrijfsresultaten op moderne melkveehouderij ondernemingen*, publ. 3.131, LEI, Den Haag, 1985.
- Lecuwis, C., *Marginalization misunderstood; different patterns of farm development in the West of Ireland*, Wageningse Sociologische Studies, 26, Wageningen, 1989.
- Long, N. e.a., *The Commoditization debate: labour process, strategy and social networks*, Papers of the departments of sociology, 17, Agricultural University, Wageningen, 1986.
- Long, N., *Creating space for change: a perspective on the sociology of development*, inaugurele rede, LUW, Wageningen, 1984.
- Mok, A.L., 'Waarom hebben we de technologie die we hebben?', in *Spil* 61-62, sept. 1987, p. 29-

- 34.
- Ploeg, J.D. van der, *De verwetenschappelijking van de landbouwbeoefening*, Wageningse Sociologische Studies, 21, LUW, Wageningen, 1987.
- Ploeg, J.D. van der., 'Van pioniers en fanatieke boeren; de betekenis van bedrijfsstijlen', in *Spil* 89-90, p. 35-42.
- Ploeg, J.D. van der, *Labor, markets and agricultural production*, Westview Special Studies in Agriculture, science and policy, Westview Press, Boulder, San Francisco en Oxford, 1990.
- Ploeg, J.D. van der en D. Roep, *Bedrijfsstijlen in de Zuidhollandse Veenweidegebieden; nieuwe perspectieven voor beleid en belangenbehartiging*, LTB, Haarlem, 1990.
- Ploeg, J.D. van der, V. Saccomandi en D. Roep, 'Differentiële groeipatronen in de landbouw: het verband tussen zingeving en structurering', in *TSL*, jaargang 5, nr. 2, 1990, p. 108-132.
- Ramnaud, P., 'Organisation du travail agraire et identités alternatives', in *Cahiers Internationaux de Sociologie*, vol. LXXV (1983) pp. 305-320.
- Roep, D. e.a., *Zicht op Duurzaamheid en Continuïteit; bedrijfsstijlen in de Achterhoek*, LUW/AOS, Wageningen, 1990.
- Saccomandi, V., 'Introduzione', in J.D. van der Ploeg, *Lo sviluppo tecnologico in Agricoltura*, Il Mulino, Bologna, 1990.
- Saccomandi, V., *Cooperazione e cooperativismo in agricoltura, un' analisi economica*, REDA, Rome, 1986.
- Zachariasse, L.C. e.a., *Boer en bedrijfsresultaat na 8 jaar ontwikkeling*, LEI (publ. nr. 3.86), Den Haag, 1979.

Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?

Een politiek-sociologische benadering

Jaap Frouws

Inleiding

De wetenschappelijke studie van de landbouwpolitiek, waarvan De Hoogh zijn levenswerk heeft gemaakt, is een terrein dat voorbehouden lijkt aan de agrarische economie. Effectanalyse van landbouwbeleid vormt de belangrijkste onderzoekstraditie van de agrarische economie (Bowler, 1989). Dit onderzoek heeft in belangrijke mate bijgedragen tot inzicht in de werking van landbouwpolitieke maatregelen en landbouwmarkten. Het zijn ook met name landbouweconomen die op basis van de kennis van de werking van landbouwpolitieke instrumenten de overheid, gevraagd of ongevraagd, van advies dienen over de keuze van de meest efficiënte middelen om de gestelde beleidsdoeleinden te bereiken. De vraag waarom deze adviezen in de landbouwpolitieke praktijk vaak zijn genegeerd en de vraag naar de oorzaken van het 'overheidsfalen' hebben weinig aandacht van de agrarisch economen gekregen (Schmitt, 1985). In de economische analyse zijn de context en de determinanten van het landbouwbeleid veelal onderbelicht gebleven. De agrarische economie 'slaat de start en de finish van de landbouwpolitiek over', dat wil zeggen 'de context en het proces van beleidsformatie en de bredere maatschappelijke gevolgen van het beleid' (Cox e.a., 1986).

Eerst wordt hier de bestudering van landbouwpolitiek vanuit economisch perspectief van kanttekeningen voorzien. Ook de benaderingen waarin het beleidsproces wel object van economische analyse is, zoals de 'nieuwe politieke economie', komen daarbij aan de orde. Vervolgens wordt ingegaan op de politiek-sociologische 'aanvulling' ter bestudering van landbouwpolitieke verschijnselen. Daarbij worden de hoofdlijnen aangegeven van wat men kan noemen de 'politieke sociologie van de landbouw'. Deze bijdrage wordt afgesloten met een pleidooi voor de combinatie van landbouweconomische en politiek-sociologische inzichten.

De economische benadering van landbouwpolitiek

'Er zijn feitelijk geen economische verschijnselen, er zijn alleen sociale verschijnselen, die in meer of mindere mate het aspect hebben, dat wij gewend zijn economisch te noemen [...] voor een juist begrip van dit economische aspect moet steeds de relatie met het overige maatschappelijke leven in het oog worden gehouden. Dit geldt in het bijzonder wanneer wij ons niet bezig houden met theoretisch-economische beschouwingen, maar met de studie van een concreet economisch verschijnsel als de structuur van de Nederlandse landbouw' (Hofstee, 1951, p. 23—24).

Wordt deze al veertig jaar geleden door de grondlegger van de agrarische

sociologie geformuleerde les vergeten, wordt met andere woorden het formele object van de economie te zeer verzelfstandigd ten opzichte van het formele object van andere sociale wetenschappen die de landbouwpolitiek tot hun materiële object (kunnen) rekenen, dan ontstaat het gevaar van ideologische constructies. Dat zijn interpretaties van de werkelijkheid die berusten op impliciete en onvolledige assumpties, bijvoorbeeld ten aanzien van het gedrag van agrariërs en de rol van de overheid.

Zo doet de veronderstelling dat het handelen van de boer in de eerste plaats instrumenteel is en op winstmaximalisatie gericht, geen recht aan de verscheidenheid van bedrijfsstijlen, waaruit blijkt dat vele afwegingen — en zeker niet alleen 'economische' — een rol spelen bij de keuze voor deze of gene bedrijfsvoeringsstrategie (Roep e.a., 1991). Landbouwbeleid dat met deze verscheidenheid van doelstellingen geen rekening houdt zal licht tot 'irrationele' reacties leiden.

Een andere gangbare assumptie houdt in dat de staatsbemoeienis met de landbouw voortkomt uit een door de overheid ervaren noodzaak om het falende marktmechanisme te corrigeren. De economische verklaring van het verschijnsel landbouwpolitiek berust voor een belangrijk deel op deze veronderstelling. Over het algemeen wordt de bijzondere aandacht van de overheid voor de agrarische sector verklaard op grond van twee redenen (De Hoogh, 1988). De eerste betreft de bijzondere betekenis van deze sector voor het nationale welzijn, waarbij vooral de voedselvoorziening van belang is. De tweede reden heeft betrekking op de bijzondere kenmerken van de agrarische productie en de landbouwmarkten. Hierbij wordt bedoeld op de gebrekkige functionering van het marktmechanisme voor agrarische producten en op de atomistische organisatie van de productie, die een collectieve aanpak van onderzoeksactiviteiten en structuurverbetering noodzakelijk maakt. In een specifieke context kunnen deze 'bijzonderheden' redenen voor overheidsingrijpen vormen, maar een algemene verklaring daarvoor leveren ze niet, hoogstens een *ex post facto* rechtvaardiging (Cox e.a., 1986). Een overheid kan de betekenis van de voedselproductie en van boereninkomens voor het nationaal welzijn erkennen en de gevolgen van prijsschommelingen en markt-onevenwichtigheden onderkennen, zonder daaruit af te leiden dat bijzondere staatsbemoeienis met de landbouw noodzakelijk is.

Een interessant voorbeeld is de ontwikkeling van het Britse landbouwbeleid. Hoewel in de jaren dertig het besef groeide dat de landbouw niet aan haar lot overgelaten kon worden, ontbraken de institutionele en ideologische voorwaarden voor de totstandkoming van een beschermend landbouwbeleid (Smith, 1990). Er was nog geen agrarische *policy community*, gevormd door het ministerie van Landbouw en een nationale boerenbond die kon gelden als dé representant van de landbouwsector. Ook liet de heersende *laissez-faire* ideologie overheidsingrijpen in de landbouwprijzen nog niet toe. Eerst na de Tweede Wereldoorlog is een beleidsnetwerk tot (volle) ontwikkeling gekomen, dat beschikte over een geprivilegieerde positie in het staatsapparaat, die het mogelijk maakte andere maatschappelijke belangen uit te sluiten.

De breuk in het Nieuwzeelandse landbouwbeleid na het aantreden van de Labour-regering in juli 1984 is een tweede voorbeeld. Aan het omvangrijke systeem van input-subsidies, prijssteun, ontwikkelingssubsidies, ondersteuning van onderzoeksactiviteiten, rentesubsidies en afzetbevordering kwam een drastisch einde. Al wat er over bleef was een minimale wetgeving om de sector in staat te stellen de gevolgen van marktonevenwichtigheden zelf op te vangen, alsmede enige regelgeving op het terrein van gezondheid en hygiëne (Rayner, 1987). Hoewel ook in 1984 de landbouw nog de belangrijkste sector van de Nieuwzeelandse economie was (Hendriksen en Pebesma, 1988) en men zich ten volle bewust was van de onvolkomenheden van de agrarische markten, werd daar niet langer de consequentie aan verbonden dat de landbouw recht had op bijzondere aandacht van de overheid. In het licht van de hernieuwde oriëntatie op Nieuwzeelands internationale concurrentiepositie, de inflatiebestrijding, de liberalisering van de financiële markten en de noodzaak het enorme overheidstekort terug te dringen, was de staat niet meer bereid rekening te houden met de bijzondere positie van de agrariërs. De consequenties hiervan werden erkend en gepresenteerd als voordelen voor de nationale economie, en op langere termijn ook voor de overblijvende, kleinere, efficiëntere en flexibeler agrarische sector, die zou kunnen profiteren van de te verwachten economische groei (Johnson, 1987; Rayner, 1987).

Ontslaan van de moderne landbouwpolitiek

Uit de voorbeelden blijkt dat voor een systematische verklaring van landbouwpolitiek de maatschappelijke en politieke context mede in beschouwing genomen moet worden. Landbouwbeleid is een minder universeel verschijnsel dan doorgaans wordt aangenomen. Onder landbouwbeleid of landbouwpolitiek wordt in dit verband verstaan de bijzondere overheidsbemoeienis met agrarische produktie en markten, dat wil zeggen een vorm van staatsinterventie die zich qua omvang en ingrijpendheid onderscheidt van de economische politiek in algemene zin. Immers, als het overheidsingrijpen zich beperkt tot de voor een bepaalde maatschappij gangbare interventie in handelsverkeer, prijsontwikkeling en produktievoorwaarden, is er geen reden om van een specifiek beleid voor de landbouw te spreken. Het ontstaan van de moderne landbouwpolitiek in de geïndustrialiseerde samenlevingen hangt samen met een aantal politiek-maatschappelijke voorwaarden. Deze betreffen de economische, institutionele en ideologische structuur met betrekking tot de landbouw:

- Wat betreft de economische structuur gaat het om de produktievorm in de landbouw en om de plaats van de agrarische sector in de nationale economische ontwikkeling. De bijzondere overheidsbemoeienis waarvan hier sprake is heeft zich ontwikkeld waar de *gezinsbedrijvenlandbouw* de dominante produktievorm was en niet in het geval van bijvoorbeeld kapitalistische of *hacienda*-landbouw. In de naoorlogse industriële ontwikkeling in West-Europa was een belangrijke rol weggelegd voor een hoogproduktieve landbouw en daarmee verbonden industrieën (Koning, 1991). Overheidsingrijpen in landbouwmarkten en agrarische produktiestructuur maakte het de

primaire landbouw mogelijk deze rol te vervullen.

- De institutionele structuur van het landbouwbeleid heeft zowel betrekking op de administratieve capaciteit van het uitvoerend apparaat als op de ontwikkeling van agrarische organisaties met een vermogen tot mobilisatie (van agrarische producenten) en legitimatie (van beleid).
- Wat betreft de ideologische structuur zijn twee elementen van bijzondere betekenis. Ten eerste de ideologie van de verzorgingsstaat, waarmee de verantwoordelijkheid van de staat voor het welzijn van de agrarische bevolkingsgroep wordt aanvaard. Ten tweede de ideologie van het *agrarisch particularisme*, waarin de bijzondere kenmerken van de agrarische sector als rechtvaardiging worden beschouwd van apart overheidsbeleid ten aanzien van het inkomen en de bedrijfsstructuur in de landbouw.

We hebben deze voorwaarden slechts summier weergegeven, omdat het er hier om gaat de onvolledigheid aan te tonen van het gangbare antwoord op de vraag 'waarom eigenlijk landbouwpolitiek?' Er zij verder verwezen naar uitgebreide studies waarin de ontwikkeling (of ontmanteling) van de moderne landbouwpolitiek is geanalyseerd (Tracy, 1982; Wallace en Lattimore, 1987; Smith, 1990; Coulomb e.a., 1990).

Nieuwe politieke economie

Uitgaande van de assumptie dat de overheid streeft naar correctie van marktimperfecties en naar een sociaal-economisch optimum, is de praktijk van de moderne landbouwpolitiek in de geïndustrialiseerde samenlevingen een voorbeeld van 'pervers overheidsgedrag' (Winters, 1987) en van niet of niet tijdig doorvoeren van economisch noodzakelijke hervormingen (Moyer en Josling, 1990; Tracy, 1990). Vandaar het groeiend besef onder landbouweconomen van de noodzaak de determinanten van de economische politiek te bestuderen (Petit e.a., 1987). Hiertoe is aanvankelijk aansluiting gezocht bij de 'nieuwe politieke economie', ook wel de economische theorie van de politiek genoemd (Döring, 1981). Het uitgangspunt daarvan is dat politiek handelen bepaald wordt door het streven naar nutsmaximalisatie door de individuen en groepen die participeren in het politieke proces. Net als economische activiteiten kan ook politiek handelen met behulp van de economische theorie beschreven, verklaard en voorspeld worden (Schmitt, 1985). Daartoe is het nutsbegrip uitgebreid met niet-economische motieven als gerechtigheid en solidariteit; zelfs ideologie wordt in de nutsfuncties opgenomen (Thijssen, 1986).

De benadering van de nieuwe politieke economie is dezelfde als van de *public-choice*-theorie. Daarin wordt beleid opgevat als de uitkomst van de wijze waarop de preferenties van rationele politieke actoren gecombineerd worden in het politieke proces. Dat gebeurt in het geheel van politieke interacties, zoals participatie in organisaties, stemgedrag, onderhandelingen en coalitievorming, waarin de actoren rollen vervullen van kiezer, politicus, bestuurder, vakbondsleider enzovoort. Analyse van sectorale politieke besluitvorming, zoals op landbouwpolitiek terrein, vormt in deze benadering een probleem, omdat

sectorale waarden en belangen vaak strijdig zijn met andere maatschappelijke voorkeuren en belangen, hetgeen de politicus die de kiezersgunst maximaliseert voor grote keuzeproblemen stelt. Het is bovendien de vraag welke invloed het landbouwbeleid heeft op het stemgedrag van de verschillende categorieën kiezers.

Een ander, belangrijker bezwaar tegen de public-choice-benadering van landbouwpolitiek is het methodologisch individualisme. De sociaal-psychologische interpretaties van het politieke handelen en de verklaring op basis van individuele nutscalculaties gaan voorbij aan de structurele aspecten van het politieke proces, zoals de distributie van relevante machtsmiddelen, institutionele posities en voorrechten en de regels van de politieke cultuur en tradities.

Recente economische verklaringen

In de recente politiek-economische verklaringen van het landbouwbeleid ligt het accent meer op de kenmerken van het politieke proces en minder op gedragingen en motieven van individuele actoren. Het politieke proces wordt opgevat als dynamisch, aangedreven door belangenconflicten, die gereguleerd worden door politieke instituties (Petit, 1985). Het politieke debat en onderhandelingsprocessen zijn belangrijke elementen. Op langere termijn beschouwd zijn economische factoren bepalend voor de uitkomst van het politieke proces. Daar deze via dat proces werkzaam zijn, is de landbouwpolitieke besluitvorming nooit alleen op rationele economische overwegingen gebaseerd.

Het model van Petit is een belangrijke correctie op tekortkomingen van de public-choice-benadering. Het houdt rekening met de invloed van politieke instituties en regels, die op korte termijn als exogene variabelen worden beschouwd van politieke discussies en onderhandelingen. Ook dit model vertoont evenwel nog een aantal beperkingen (Moyer en Josling, 1990). Het gewicht van bestaand beleid in de vorming van nieuw beleid wordt onvoldoende onderkend. De invloed van politieke ontwikkelingen zoals veranderingen in de relatieve sterkte van de agrarische lobby of wijzigingen van de publieke opinie, komt evenmin in het model tot uiting. Ook is geen plaats ingeruimd voor het effect van gegeven politieke belangen als handhaving van de politieke stabiliteit en de geloofwaardigheid van de regering. Volgens Moyer en Josling gaat Petit eveneens voorbij aan de invloed van de politieke omgeving op de prioriteiten van het landbouwbeleid en de wijze waarop economische gebeurtenissen deze prioriteiten plotseling kunnen veranderen. Ten slotte maakt het schema van Petit ook niet expliciet duidelijk welke rol belangrijke externe politieke factoren als de pers, lobbies, de publieke opinie en wetenschappelijke publikaties in het onderhandelingsproces spelen.

Samengevat komt de kritiek van Moyer en Josling op de benadering van Petit erop neer dat het politieke proces te geïsoleerd, te zeer als op zichzelf staand wordt beschouwd. Het inzicht dat het effect van economische factoren door het landbouwpolitieke proces wordt vervormd, dat belangenconflicten een belangrijke drijfveer zijn en dat het politieke spel zijn eigen regels kent, betekent een analytische stap voorwaarts. De wisselwerking met politieke,

economische, sociale en ideologische factoren in de bredere samenleving komt in het schema van Petit evenwel niet aan bod. Zijn benadering levert een beschrijving van het gedrag van actoren op, maar geen verklaring daarvan.

Petit gaat ervan uit dat 'het beleidsvormingsproces op de korte termijn verklaard kan worden door de studie van het gedrag van individuele actoren' (Petit e.a., 1987, p. 10). Door middel van dat gedrag, in de dagelijkse interacties, reproduceren die actoren echter een specifieke structuur. Aan het alledaagse politieke handelen ligt een bepaalde machtsverhouding ten grondslag, die berust op de beschikking over middelen als informatie, gezag, administratieve capaciteit en financiën, alsmede op een aantal regels van zingeving, normering en legitimering (Giddens, 1984). In de analyse van Petit wordt aan deze machtsstructuur goeddeels voorbijgegaan. Daarin vormen uiteindelijk de economische krachten op lange termijn de enige structurele verklaringsgrond van de belangen die in het politieke proces tot uitdrukking worden gebracht en ook van de politieke instituties, die slechts op korte termijn als exogene variabelen worden opgevat. Deze 'economistische' reductie heeft tot gevolg dat de autonome rol van nationale — en supranationale — overheden in de aansturing van het politieke proces (en van economische en technologische ontwikkelingen!) onvoldoende aandacht krijgt. Datzelfde geldt voor de sociaal-politieke verhoudingen en ideologische 'waarden' die in het landbouwpolitieke proces worden gereproduceerd. De consequentie is dat de kern van de politieke besluitvorming, het proces van *political bargaining*, als *black box* in het model van Petit figureert.

Ook in de 'nieuwste' politieke economie van de landbouw wordt de structurele (politiek-institutionele, economische en ideologische) invloed van de staat niet expliciet in de analyse betrokken, is er de aan de public-choice-benadering ontleende behaviouristische fixatie op de motieven en interacties van de talloze actoren en blijft het politieke proces een relatief geïsoleerd en ongestructureerd spel (zie als voorbeeld Winters, 1987).

De studie van Moyer en Josling, de critici van Petit, vertoont eveneens kenmerken van deze descriptieve benadering. Zij bouwen voort op Petits model en compenseren de door hen gesignaleerde beperkingen door er de 'ontbrekende elementen' aan toe te voegen, waaronder tal van 'externe politieke inputs' (Moyer en Josling, 1990). Zij analyseren institutionele beperkingen, regels en machtsposities, zodat *political bargaining* niet langer een *black box* is. Door het wijzen op ingesloten patronen en externe politieke en ideologische beïnvloeding van de politieke agenda, de besluitvorming en de beleidsuitkomsten, lijkt meer rekening te worden gehouden met de structurering en maatschappelijke determinanten van het politieke proces. In de uitwerking van dit omvangrijke model blijkt het opvoeren van steeds meer factoren en actoren evenwel een beschrijving op te leveren waarin het gewicht en de interrelaties van de vele 'inputs' onduidelijk zijn. Met andere woorden, enerzijds worden vele relevante externe en interne krachten benoemd, anderzijds wordt het politieke proces als een gereguleerde en gestructureerde praktijk in kaart gebracht, maar de structurerende mechanismen, de verbinding tussen de maat-

schappelijke context en de politieke arena, blijven onderbelicht. Dit is terug te voeren op de erfenis van de public-choice-benadering. Door het methodologisch individualisme wordt het handelen der actoren opgevat als het gecombineerde effect van individuele beweegredenen en externe *constraints* en niet als reproductie van de sociale structuur. Daardoor blijft ook de rol van de staat als bron van economische, politieke en ideologische macht onderbelicht.

Politieke sociologie van de landbouw

Vóór de Tweede Wereldoorlog was in Europa nauwelijks sprake van politieke sociologie als zelfstandige (sub)discipline. In de jaren dertig en veertig was de studie van 'politieke' verschijnselen als de vorming en functionering van elites, de werking van het staatsapparaat, politieke machtsstrijd en onderdrukking een integraal onderdeel van de Europese sociologische traditie, waarin een macro-sociologische benadering overheerste (King, 1986). In dezelfde periode ontstond in de Verenigde Staten wel een politieke sociologie met een eigen vakgebied en onderzoekspraktijk. Daarin lag het accent op het politieke gedrag van individuele burgers en politici. Het overwegend micro-sociologisch onderzoek had betrekking op de invloed van factoren als opvoeding, sociale omgeving, scholing en sociale positie op kiezersgedrag en politiek handelen.

Na de Tweede Wereldoorlog ontstond aan beide zijden van de Atlantische Oceaan wat King de 'sociologie van de democratie' noemt (King, 1986). Deze steunde op twee assumpties. Men ging ervan uit dat de westerse samenlevingen een maximum aan democratie en politieke stabiliteit vertegenwoordigden en dat de politiek een afspiegeling vormde van maatschappelijke processen. De staat zelf werd niet opgevat als onafhankelijke variabele in het politieke proces en vormde geen onderzoeksobject. Het onderzoek richtte zich op de vraag hoe democratisch gevormde politieke elites konden functioneren met instemming van de massa der burgers.

De politieke schokken in de tweede helft van de jaren zestig misten hun uitwerking op de politieke sociologie niet. De rol van de staat en de legitimiteit van het overheidsoptreden werden centrale thema's van de 'moderne politieke sociologie' die toen ontstond. Theorievorming over de verhouding tussen staat en samenleving kwam op gang. Deze had betrekking op de fundamentele veranderingen in de rol van de moderne staat die zich in de voorgaande decennia hadden voorgedaan. De overheidsbemoeienis kon niet langer beschouwd worden als het scheppen en handhaven van de voorwaarden voor het maatschappelijk verkeer. De staat levert tal van diensten, stuurt en stimuleert de technische ontwikkeling, heeft grote invloed op de inkomensverdeling, is niet zelden zelf een economische factor van groot gewicht in de hoedanigheid van opdrachtgever, werkgever en beheerder van sleutelindustriën en is bovendien een belangrijke 'producent' van wetenschap en ideologie.

Macht

Het kernobject van de moderne politieke sociologie is macht (Bottomore, 1979). Macht is in de behaviouristische traditie lange tijd gedefinieerd als de capaciteit van A om B anders te laten handelen dan hij zou doen als A geen macht over hem uitoefende. Op grond hiervan was alleen 'zichtbare' macht onderzoekbaar, dat wil zeggen macht die werd aangewend ter beslechting van openlijke politieke conflicten. In de moderne politieke sociologie is de aandacht gericht op zowel het relationele als het structurele aspect van macht. 'Macht over' is relationeel: het kan worden opgevat als een verhouding van autonomie en afhankelijkheid. Tegenover macht staat tegenmacht, de heerser is 'afhankelijk' van gehoorzaamheid en medewerking van de overheerste. Deze 'dialectiek van de beheersing' (Giddens, 1981) is een belangrijk uitgangspunt voor onderzoek naar politiek handelen. 'Macht tot' is structureel: het is gerelateerd aan institutionele posities en berust op de daarmee verbonden machtsmiddelen of hulpbronnen. Deze kunnen van velerlei aard zijn, variërend van financiële middelen, informatie en bestuurlijke bevoegdheden tot de beschikking over geweldsmiddelen. Machtsposities en daarmee samenhangende afhankelijkheden kunnen als vanzelfsprekend of 'natuurlijk' worden ervaren dankzij het heersende stelsel van normen en waarden. Structurele machtsverhoudingen hoeven geenszins samen te gaan met machtsstrijd of zichtbare machtsuitoefening. Zij impliceren evenmin noodzakelijkerwijs de onderschikking van specifieke belangen aan dominante belangen. Structurele macht kan gedefinieerd worden als de mate waarin een persoon, groep of organisatie in staat is de bestaansvoorwaarden van mensen (zoals inkomen, gezondheid, huisvesting, onderwijs) en daarvoor relevante gebeurtenissen te beïnvloeden of te beheersen.

De aan de structurele posities gerelateerde macht wordt door de dragers daarvan gerealiseerd. Posities worden bevestigd, versterkt of uitgehold. Het is deze relatie tussen machtsstructuur en sociale praktijk die de dynamiek van de machtsverhoudingen bepaalt.

De politieke sociologie van de landbouw behelst de toepassing van de theorieën met betrekking tot de staat en macht op de vorming en uitvoering van de landbouwpolitiek. Belangrijke objecten van onderzoek zijn de institutionele structuur en de daarmee verbonden machtsmiddelen; de plaats van de staat daarin en de mate waarin deze de verdeling der machtsmiddelen en de 'ideologische produktie' bepaalt; de ideologie(ën) die de machtsverhoudingen legitimeert (legitimeren); het gebruik van machtsmiddelen en de gevolgen daarvan voor specifieke belangen(groepen); en de individueel en collectief tot gelding gebrachte tegenmacht van agrarische producenten ten opzichte van machtsdragere in de voor hun bedrijfsuitoefening en inkomensverwerving relevante omgeving.

In de 'moderne' politieke sociologie van de landbouw kan nog nauwelijks van een gevestigde traditie gesproken worden. Er zijn incidentele studies van landbouwbeleid en boerenorganisaties waarin in meerdere of mindere mate

een politiek-sociologisch perspectief herkenbaar is (Nooij, 1969; Berger, 1972; Poppinga, 1975; Self en Storing, 1962; Wilson, 1977; Louwes, 1980; De Ru, 1980). Ook is er de Franse traditie waarin zowel door ruraal sociologen als door ruraal economen verhoudingsgewijs veel aandacht aan politieke factoren is besteed (vertegenwoordigd door collectieve werken als Fauvet e.a., 1958; Tavernier e.a., 1972; Coulomb e.a. 1977). Toch vormde de landbouwpolitiek lange tijd een vrijwel verwaarloosd terrein in de agrarische sociologie en de politieke sociologie. Dat is in de loop van de jaren tachtig veranderd. Wellicht niet geheel toevallig loopt deze kentering in de sociaal-wetenschappelijke aandacht voor het landbouwbeleid parallel met belangrijke landbouwpolitieke veranderingen. Deze betreffen de aantasting en 'openbreking' van de landbouwpolitieke besluitvormingscircuits, die in veel westerse, geïndustrialiseerde samenlevingen gekenmerkt werden door geslotenheid en privilegiëring en de transformatie van het beleid onder invloed van de agrarische overproductie en milieuproblematiek. Deze thema's zijn dan ook terug te vinden in veel recente politiek-sociologische studies van de landbouw (zie bijvoorbeeld Grant, 1983; Louwes, 1986; Keeler, 1987; Cox e.a., 1985 en 1986; Coulomb e.a., 1990; Elégoët en Frouws, 1991).

Conclusie

In de politiek-sociologische aanvulling van het formele object van de agrarische economie met betrekking tot de landbouwpolitiek staat de analyse van de relevante machtsstructuur en -praktijk centraal. In het onderzoek naar machtsposities en naar de aanwending van daarmee verbonden hulpbronnen als kennis, informatie, financiële en organisatorische vermogens, capaciteit tot mobilisatie van een achterban, bestuurlijke bevoegdheden enzovoort, zijn de rol van de staat en van heersende ideologieën van grote betekenis. De staat heeft grote invloed op de verdeling van de machtsmiddelen en ideologieën verlenen aan heersende — en tot op zekere hoogte ook aan daarvan afwijkende — machtsverhoudingen zin en legitimiteit. In de landbouwpolitieke praktijk van dag tot dag, die betrekking heeft op het geheel van beleidsvoorbereiding, -vorming en -uitvoering, worden de machtsverhoudingen door de sociale actoren (politici, ambtenaren, onderzoeksinstituten, belangenorganisaties, ondernemers in land- en tuinbouw) gereproduceerd. Daarin vinden evenwel tevens meer of minder geleidelijke veranderingen en verschuivingen plaats als gevolg van *structural constraints* (externe economische, politieke of ideologische ontwikkelingen die zich aan beïnvloeding van de actoren onttrekken, zie Smith, 1990) en *non-structural power* (niet van structurele posities afgeleide macht en tegenmacht die door individuen en groepen wordt uitgeoefend, zie Smith, 1990).

Aanvulling van de agrarisch-economische analyse van de werking en economische effecten van landbouwpolitieke instrumenten met het 'machtsperspectief' van de politieke sociologie kan bijdragen tot het inzicht in de maatschap-

pelijke determinanten, het besluitvormingsproces en de uitvoering van het landbouwbeleid. Een dergelijk inzicht maakt correctie mogelijk van (impliciete) assumpties met betrekking tot de rol van de staat, de landbouwpolitiek, politici, belangengroepen en agrarische producenten. De staat is een bron van economische, institutionele en ideologische macht en niet een neutrale dienaar van het algemeen belang, noch een 'afgeleide' van economische krachten op lange termijn die zich als het ware wetmatig realiseren en waarvoor de staat de 'functionele voorwaarden' schept (Koning, 1986). De bijzondere bemoeienis van de overheid met de landbouw die we landbouwpolitiek noemen is geen objectieve noodzaak die voortkomt uit structurele kenmerken van de agrarische sector in de moderne markteconomieën, maar berust op historisch gegroeide economische, institutionele en ideologische machtsposities. Het handelen van beleidsmakers, belangenvertegenwoordigers en boeren kan niet gereduceerd worden tot de rationaliteit van de individuele *homo politicus* of *homo economicus*. Dat handelen vindt plaats in een sociaal systeem (in casu van landbouwpolitiek), dat gevormd wordt door de interacties van sociale actoren, die over (asymmetrisch verdeelde) hulpbronnen beschikken, zich houden aan de regels van het spel en trachten uiteenlopende belangen te realiseren door hun handelingsruimte (mate van onafhankelijkheid) te benutten.

Men kan het werk van De Hoogh beschouwen als een pleidooi voor en een aanzet tot de combinatie van het agrarisch-economisch en het politiek-sociologisch perspectief. Voor De Hoogh vormen politieke prioriteiten, niet-economische motieven van producenten, de aard van de technologische ontwikkeling en de sociale gevolgen van landbouwpolitiek geen 'data' die de econoom via de *ceteris paribus* formule buiten zijn analysekader sluit. De Hoogh stelt de 'eenzijdige technisch-economische ontwikkeling' aan de kaak en zoekt naar mogelijkheden om de technische ontwikkeling te beheersen en dienstbaar te maken aan andere prioriteiten (De Hoogh, 1984). Dat brengt hem ertoe de rol van de overheid en de machtsverhoudingen waarvan de staat deel uitmaakt ter discussie te stellen (De Hoogh, 1985).

Door de voortdurende verwijzing naar de sociaal-politieke aspecten van het landbouwbeleid vormt het werk van De Hoogh zowel een uitnodiging als een stimulans tot de hier bepleite politiek-sociologische aanvulling van de economische studie van de landbouwpolitiek.

Literatuur

- Berger, S., *Peasants Against Politics: Rural Organization in Brittany*, Cambridge University Press, 1972.
- Bottomore, T., *Political Sociology*, London, Hutchinson & Co., 1979.
- Bowler, I.R., 'Revising the Research Agenda on Agricultural Policy in Developed Market Economies', *Journal of Rural Studies*, Vol. 5, 1989, no. 4, p. 385—394.
- Coulomb, P. e.a., *Recherches sur l'élaboration de la politique agricole*, Parijs, INRA, 1977.
- Coulomb, P. e.a., *Les agriculteurs et la politique*, Parijs, Presses de la FNSP, 1990.

- Cox, G. e.a., 'Changing Directions in Agricultural Policy: Corporatist Arrangements in Production and Conservation Policies', *Sociologia Ruralis*, Vol. 25, 1985, No. 2, p. 130—154.
- Cox, G. e.a. (red.), *Agriculture: People and Policies*, Londen, Allen & Unwin, 1986.
- Döring, K., 'Neue Politische Ökonomie als positive Theorie der Agrarpolitik', *Agrarwirtschaft* 30, 1981, p. 137—142.
- Elégoët, F. en J. Frouws, *Stratégies Agricoles. Les quotas laitiers en Bretagne, France, Hollande, Plabennec*, Tud Ha Bro, 1991.
- Fauvet, J. e.a., *Les paysans et la politique dans la France contemporaine*, Parijs, Armand Colin, 1958.
- Giddens, A., *A Contemporary Critique of Historical Materialism. Volume 1, Power, Property and the State*, Londen, MacMillan, 1981.
- Giddens, A., *The Constitution of Society*, Cambridge, Polity Press, 1984.
- Grant, W., 'Gotta lotta bottle: corporatism, the public and the private, and the milk marketing system in Britain', *Sussex Working Papers in Corporatism*, No. 3, 1983.
- Hendriksen, A. en M. Pebesma, *Who is afraid of New Zealand? Changes in New Zealand's agricultural policy, with emphasis on the trade relationship between the European Community and New Zealand*, Palmerston North, Centre for Agricultural Policy Studies, 1988.
- Hofstee, E.W., 'Sociale aspecten van de landbouwpolitiek', *Landbouwkundig Tijdschrift*, jrg. 63, 1951, no. 1, p. 23—33.
- Hoogh, J. de, 'Techniek en economie in de landbouw', *Ons Platteland*, Paasnummer 1984.
- Hoogh, J. de, 'Economische mogelijkheden van geïntegreerde landbouw en de LH', Verslag congres Studium Generale *Geïntegreerde landbouw en de Landbouwhogeschool*, 8 november 1985.
- Hoogh, J. de, 'Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?', in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Wageningen, Pudoc, 1988, p. 1—8.
- Johnson, R., 'Government and the Farmer', in: T. Wallace en R. Lattimore (red.), *Rural New Zealand What Next?*, Canterbury, New Zealand, Agri-business & Economics Research Unit, 1987, p. 19-1 — 19-14.
- Keeler, J.T.S., *The Politics of Neo-corporatism in France. Farmers, the State and Agricultural Policy-making in the Fifth Republic*, Oxford University Press, 1987.
- King, R., *The State in Modern Society. New Directions in Political Sociology*, Londen, MacMillan, 1986.
- Koning, N., 'Het overheidsingrijpen in de landbouw: een marxistische visie', *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw*, jrg. 1, 1986, nr. 4, p. 285—308.
- Koning, N., 'Agricultural Price Support: Real History and the Liberal View', *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, jrg. 6, 1991, nr. 1, p. 44—65.
- Louwes, S.L., 'Het gouden tijdperk van het Groene Front: het landbouwbeleid in de naoorlogse-periode', in: G.A. Kooy (red.), *Nederland na 1945, beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, Deventer, Van Loghum Slaterus, 1980, p. 223—249.
- Louwes, S.L., *Landbouwbeleid in de EG: het besluitvormingsproces*, Den Haag, WRR-documenten nr. 11, 1986.
- Moyer, H.W. en T.E. Josling, *Agricultural Policy Reform: Politics and Process in the EC and the USA*, Hertfordshire, Harvester Wheatsheaf, 1990.
- Nooij A.T.J., *De Boerenpartij. Desoriëntatie en radikalisme onder de boeren*, Meppel, Boom en Zoon, 1969.
- Petit, M., *Determinants of Agricultural Policies in the United States and the European Community*, Washington DC, IFPRI, 1985.
- Petit, M. e.a., *Agricultural Policy Formation in the European Community: the Birth of Milk Quotas and CAP Reform*, Amsterdam, Elsevier, 1987.
- Poppinga, O., *Bauern und Politik*, Frankfurt, Europäische Verlagsanstalt, 1975.
- Rayner, T., 'Regulation', in: T. Wallace and R. Lattimore (red.), *op. cit.*, 1987, p. 20-1 — 20-10.
- Roep, D. e.a., *Zicht op duurzaamheid en continuïteit — Bedrijfstijlen in de Achterhoek*, Wageningen, LUW, 1991.
- Ru, J.H. de, *Landbouw en Maatschappij. Een analyse van een boerenbeweging in de crisisjaren*,

- Deventer, Van Loghum Slaterus, 1980.
- Schmitt, G., 'Ideologien, Interessenverbände, Bürokratie und die ökonomische Theorie der Agrarpolitik', *Agrarwirtschaft*, 1985, 34, p. 10—19.
- Self, P. en H. Storing, *The state and the farmer*, Londen, George Allen and Unwin, 1962.
- Smith, M.J., *The Politics of Agricultural Support in Britain. The Development of the Agricultural Policy Community*, Aldershot, Dartmouth Publishing, 1990.
- Tavernier, Y. e.a., *L'univers politique des paysans dans la France contemporaine*, Parijs, Armand Colin, 1972.
- Thijssen, G., 'Politieke economie van de landbouw', *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw*, jrg. 1, 1986, nr. 4, p. 332-343.
- Tracy, M., *Agriculture in Western Europe: Challenge and Response*, Second Edition, Londen, Jonathan Cape, 1982.
- Tracy, M., 'Les économistes et la politique agricole', *Économie Rurale*, no. 200, 1990, p. 21—24.
- Wallace, T. en R. Lattimore (red.), *Rural New Zealand What Next?*, Canterbury, New Zealand, Agribusiness & Economics Research Unit, 1987.
- Wilson, G.K., *Special interests and policy making: agricultural policies and politics in Britain and the United States of America, 1956—70*, Londen, Wiley, 1977.
- Winters, L.A., 'The political economy of the agricultural policy of industrial countries', *European Review of Agricultural Economics*, 14, 1987, p. 285—304.

Beknopte biografie en bibliografie van Jerrie de Hoogh

Levensloop

Jerphaas (Jerrie) de Hoogh werd op 24 oktober 1926 geboren in Winterswijk. Hij is gehuwd met Marchien Hajar; samen hebben ze twee dochters en een zoon.

Zijn belangstelling voor de landbouweconomie en landbouwpolitiek heeft hij van geen vreemde. Zijn vader, B. de Hoogh, promoveerde in 1932 aan de Landbouwhogeschool te Wageningen op het proefschrift *De economische betekenis der ontginningen*, en was directeur van de Landbouwwinterschool te Winterwijk.

Vanaf 1945 studeerde De Hoogh aan de Landbouwhogeschool in de studierichting landhuishoudkunde, welke opleiding hij in 1953 met lof voltooide. In 1959 promoveerde hij bij prof.dr.ir. G. Minderhoud op het proefschrift *Pachtprijsbeheersing en landbouwprijsbeleid in Nederland*.

De Hoogh begon zijn loopbaan in 1953 als adjunct ingenieur der Domeinen in het Rentamt Wieringermeer. In 1954 werd hij adjunct secretaris van de Commissie Grondgebruik van de Stichting voor den Landbouw. Toen het Landbouwschap deze organisatie in 1956 opvolgde, werd hij medewerker van de Sociaal-economische afdeling. In 1964 stapte hij over naar het Landbouw-Economisch Instituut, waar hij hoofd was van de stafafdeling en na 1976 tevens adjunct directeur. In 1978 werd hij in Wageningen benoemd tot hoogleraar in de 'Algemene agrarische economie, in het bijzonder de grondslagen, doeleinden en instrumenten van het landbouwbeleid', welke benaming in 1987 werd gewijzigd in 'Landbouwpolitiek'. Dit laatste viel samen met de instelling van de Werkgroep Landbouwpolitiek, waarvan hij sinds het begin voorzitter is.

Gedurende zijn loopbaan heeft De Hoogh tal van wetenschappelijke en maatschappelijke nevenfuncties vervuld. Het voert te ver ze hier alle te noemen. Hij was buitengewoon lector/hoogleraar in de agrarische economie aan de Economische Faculteit van de Vrije Universiteit te Amsterdam (1962-1981), voorzitter van het Landbouw-Economisch Instituut (1981-heden), en lid van het bestuur van de Stichting Onderzoek Wereldvoedselvoorziening, SOW (1985-1990). Verder was hij vele jaren voorzitter van de Werkgroep Landbouw van de Commissie ISEA van de SER (1972-1988); thans is hij nog plaatsvervangend kroonlid van de SER (1978-heden). Andere maatschappelijke nevenfuncties zijn: kroonlid Commissie van advies voor het grond- en pachtprijspeil (1966-1987); lid bestuur Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland (1977-1983); lid Raad van Toezicht Rabobank Nederland (1980-heden); voorzitter Werkgroep Landbouw van de Sectie Sociale Vragen van de Raad van Kerken in Nederland.

Belangrijkste publicaties

Pachtprijsbeheersing en Landbouwprijsbeleid in Nederland, Veenman en zonen, Wageningen, 1959.

'Prijzen van landbouwgronden na 1 januari 1963', *Economisch-Statistische Berichten*, 52e jrg, nr. 2583, p. 260-262, 1967.

Enkele beschouwingen over de economische organisatie van de landbouwproductie, VU, Amsterdam, 1967.

'Modernisering van de pacht', *De Pacht*, p. 162-166, 1968.

'Wereldlandbouwplan en landbouwpolitiek rijke landen', *Economisch-Statistische Berichten*, 10 p. 14-21, 1970.

De economische betekenis van landbouwgrond, VU, Amsterdam, 1971.

(samen met J.H. Post)

'Kosten en baten van het plan-Mansholt: een case-study voor de Nederlandse weidebedrijven', *Landbouwkundig Tijdschrift*, jrg 83, nr. 7, 1971.

'Voedsel voor een verdubbelende wereldbevolking: een studie over de wereldvoedselsituatie op langere termijn', in: *Voedsel voor allen; plaats en rol van de EG*, Stichting toekomstbeeld der techniek, 1976.

'Wat is de landbouw waard? Economische betekenis van de landbouw voor de Nederlandse samenleving', *Tijdschrift Ver. Kon. Ned. Heide Maatschappij*, p. 26-32, 1978.

(samen met H. Linnemann, M.A. Keyzer en H.D.J. van Heemst)

MOIRA, Model of International Relations in Agriculture, Elsevier, Amsterdam, 1979.

'Internationale arbeidsverdeling en marktorde', in: *Chaos en orde in de wereldlandbouw*, Landbouwhogeschool, Wageningen, 1979.

'Een koekoeksjong in het EG-budget; het gemeenschappelijk landbouwbeleid onder politieke druk', *Openbare uitgaven*, jrg 12, p. 100-115, 1980.

'Perspectieven en problemen van de landbouw', In: *Perspectieven voor de relatie tussen landbouw en natuurbehoud*, Symposiumverslag 4 maart 1981, Natuurmonumenten, 1981.

'Ontwikkelingen en problemen van de agrarische sector in de Europese gemeenschap in de jaren tachtig', in: *De economische ontwikkeling van de agrarische sector in Nederland en de Europese Gemeenschap*, Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag, 1981.

'Twintig jaar Nederlandse landbouw in de EG; de zorgen van toen en de vragen van nu', in: A.A.P. van Drunen e.a. (red.), *Economie en landbouw*, Bundel opstellen aangeboden aan prof.dr. Th.L.M. Thurlings, VUGA, Den Haag, 1983.

'De voedselproblematiek in de wereld; de expansieve Westerse landbouw en de strijd tegen armoede en honger', *Voeding*, jrg 44, nr. 6, p. 200-205, 1983.

Het 'eigen-aardige' van de landbouweconomie, *Economenblad*, jrg 6, nr. 5, 1984.

'Ontwikkelingsperspectieven van de landbouw', *Cultuurtechnisch Tijdschrift*, jrg 25, nr. 4, 1985/86.

'Het Groenboek 1985 legt Brusselse illusies bloot', *Spil*, nr. 47-48, 1986.

'Areaalbeheersing in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid', in: G.van Dijk, A.T.J. Nooij en H.J. Silvis (red.), *Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek*, Wageningse Economische Studies 8, Landbouwuniversiteit, Wageningen, 1987.

'De gouden bergen van de landbouwtechnologie', *Spil* 61/62, p. 35-40, 1987.

'Agricultural policies in industrial countries and their effects on the Third World; a critical view on the comparative-static analysis of a dynamic process', *Tijdschrift voor sociaalwetenschappelijk onderzoek van de landbouw*, jrg 2, p. 68-81, 1987.

(samen met H.J. Silvis (red.))

EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten. Pudoc, Wageningen, 1990.

'Biotechnologie: redding of bedreiging van het EG-landbouwbeleid?', *Landbouwkundig Tijdschrift*, jrg 101, nr. 1, p. 29-32, 1989.

(samen met N.B.J. Koning en H.J. Silvis)

'De landbouwbesprekingen in de Uruguay-ronde', *Economisch-Statistische Berichten*, 75e jrg, nr. 3772, p. 789-792, 1990.

'De Structuurnota Landbouw', in: W. Brussaard en C.W. Stortenbeker, *Milieu en ruimte in de jaren '90*, Wageningse Ruimtelijke Studies 5, LU Wageningen, 1991.