

## **Trendbreuken in de landbouw**

**Achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu en natuurplan-  
bureau t.b.v. de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening**

**F. R.Veeneklaas  
B. van der Ploeg**

**Alterra-rapport 113**

**Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte  
Landbouw-Economisch Instituut  
Wageningen, 2000**

## REFERAAT

Veeneklaas, F.R. en B. van der Ploeg. *Trendbreuken in de landbouw; achtergrondrapport project VIJNO-toets van het Milieu- en Natuurplanbureau t.b.v. de Vijfde Nota Ruimtelijke ordening* Wageningen, Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte. Alterra-rapport 113. 40 blz. 3 tab.; 18 ref. 4 kleurenkaartjes.

Dit rapport beschrijft vier trendbreuken in de grondgebonden landbouw die zich in de komende decennia kunnen voordoen. In de eerste twee trendbreuken blijft Nederland georiënteerd op de wereldmarkt. In het eerste geval via een vergaande specialisatie op zuivel; in het tweede via een vergaande rationalisering van het productieproces leidend tot het verdwijnen van het gezinsbedrijf met eigen grond. In de twee laatste trendbreuken is de oriëntatie minder internationaal. Het ene geval beschrijft een versterkte maatschappelijke en economische positie van de landbouw onder meer ingegeven door zorg om voedselveiligheid; in het andere geval is de positie daarentegen zwak, maar door verbreding van de inkomensbasis blijft nog veel grond in agrarisch gebruik op semi-professionele basis.

Trefwoorden: grondmarkt, ruimtelijke ordening, toekomstverkenning landbouw, trendbreuken

ISSN 1566-7197

Dit rapport kunt u bestellen door NLG 30,00 over te maken op banknummer 36 70 54 612 ten name van Alterra, Wageningen, onder vermelding van Alterra-rapport 113. Dit bedrag is inclusief BTW en verzendkosten.

© 2000 Alterra, Research Instituut voor de Groene Ruimte,  
Postbus 47, NL-6700 AA Wageningen.  
Tel.: (0317) 474700; fax: (0317) 419000; e-mail: postkamer@alterra.wag-ur.nl

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

Alterra aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Alterra is de fusie tussen het Instituut voor Bos- en Natuuronderzoek (IBN) en het Staring Centrum, Instituut voor Onderzoek van het Landelijk Gebied (SC). De fusie is ingegaan op 1 januari 2000.

# Inhoud

Voorwoord	7
Samenvatting	9
1 Achtergrond	13
1.1 De toets	13
1.2 De land- en tuinbouw	13
2 Doel en afbakening	15
3 Trend	17
4 Trendbreuken	19
4.1 trendbreuk 1: specialisatie op zuivel	21
4.2 Trendbreuk 2: ver doorgevoerde rationalisering: banden met de markt worden strakker, band met het land losser	24
4.3 Trendbreuk 3: landbouw in Nederland en omstreken als een bastion van veiligheid	27
4.4 Trendbreuk 4: verbrede inkomensbasis; terugtrekken uit de wereldmarkt	31
5 Vergelijkend overzicht en mogelijk vervolgonderzoek	35
Literatuur	39



## Voorwoord

Dit rapport is een deel in een serie die is gewijd aan de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening (VIJNO). Deze nota wordt momenteel voorbereid door de Rijksplanologische Dienst. De Nota wordt waarschijnlijk begin 2001 in de vorm van een concept Planologische kernbeslissing (PKB1) uitgebracht. Een onderdeel van dit proces is de ex ante toetsing van het nieuwe beleid op de effecten, de zgn. VIJNO-tOETSs. Het Milieu- en Natuurplanbureau beschrijft de ecologische effecten; het Centraal Planbureau en Sociaal Cultureel Planbureau belichten aanvullend de economische, resp. sociale aspecten.

Het Milieu- en Natuurplanbureau doet die aan de hand van drie scenario's:

- 1 ongewijzigd restrictief ordeningsbeleid (Compacte of Beleidsvariant),
- 2 nieuw en minder restrictief beleid (Spreidingsvariant) ,
- 3 nieuw beleid (PKB1 beslissing).

Nadrukkelijk zij vermeld dat zowel de Compacte, als de Spreidingsvariant als kern een compacte stedebouw hebben. De scenario's hebben verder als gemeenschappelijke basis de Lange Termijn economische scenario's van het CPB uit 1997.

Per scenario is in de TOETS-methode een onderscheid te maken in:

- het voorspellen van de fysieke verandering van de ruimte in de zin van ruimtegebruiksveranderingen (o.a. wonen, werken, mobiliteit) en
- het voorspellen en beoordelen van effecten van deze ruimtegebruiksveranderingen op woonkwaliteit, bereikbaarheid, natuur, landschap, recreatie, e.d.

De effecten van de Compacte en Spreidingsvariant geven enige referentie voor de effecten van het nieuwe beleid in de VIJNO (PKB1). Tevens geeft het de mogelijkheid om de methodiek van allocatie en effectbepaling te ontwikkelen.

Het ecologisch TOETS-onderzoek vindt plaats in drie kaders:

- 1e de Stuurgroep TOETS, ingesteld door de minister van VROM,
- 2e het gezamenlijk onderzoek-programma van RPD en RIVM en
- 3e het Milieu- en Natuurplanbureau onderzoek.

Het onderzoek wordt primair uitgevoerd door het RIVM en Alterra Wageningen UR in samenwerking met o.a. RIZA, RIKZ, AVV, VU, RUU en ABF.

Dit deelrapport is opgesteld door Frank Veeneklaas (Alterra) en Bareld van der Ploeg (LEI). Opdrachtgever was Jaap Wiertz van het Rijksinstituut van Volksgezondheid en Milieu. Van commentaar en suggesties op eerdere versies van het rapport is dankbaar gebruik gemaakt. Deze zijn afkomstige van collega-onderzoekers op Alterra, het Landbouw-Economisch Instituut, het RIVM en het Centraal Planbureau. De verantwoordelijkheid voor de tekst rust echter volledig bij de auteurs.



## Samenvatting

In dit rapport zijn vier trendbreuken beschreven. Als 'trends' zijn daarbij de ontwikkelingen genomen zoals die zijn beschreven in de uitwerkingen voor de landbouw van twee lange termijn scenario's van het Centraal Planbureau: het *European Coordination* scenario en het *Global Competition* scenario.

### EEN EERSTE TRENDBREUK: SPECIALISERING OP ZUIVEL

Onder omstandigheden van een sterk groeiende wereldwijde koopkrachtige vraag naar voedsel voor mens en dier kiest de Nederlandse landbouw voor **vergaande specialisering op zuivel**. **Landbouwgrond** blijft in de wereld en in Nederland **schaars** en gezocht (en dus **duur**).

#### **Regionale gevolgen**

Zeker ten noorden van de lijn Alkmaar-Zwolle en in het Zuidwestelijk Zeekleigebied blijft het Nederlands landschap overwegend agrarisch, maar ook het westelijk veenweidegebied blijft grotendeels in gebruik voor de veehouderij. In de droogmakerijen en delen van de zeekleigebieden floreert de kennisintensieve vollegrondstuinbouw. Op de traditionele akkerbouwgebieden in het Noorden en het Zuidwesten verbouwt men krachtvoer. In de zandgebieden krimpt het landbouw-areaal relatief gezien het meest, mede omdat hier de druk van andere gebruiksfuncties (en daarmee de grondprijs) hoog is.

#### **RO-beleid en grondmarkt**

De bijdrage die deze vergaand gespecialiseerde landbouw levert aan de handelsbalans wordt beloond met een planologische bescherming van de landbouwsector in de gebieden met gunstige productie-omstandigheden. De grondprijzen zullen daar niet dalen maar stijgingen worden gelimiteerd door het agrarisch productief vermogen van de grond. Waar productie-omstandigheden minder zijn, zoals delen van de zandgronden en de slechtere veenweidegebieden, ligt een strikte planologische bescherming minder voor de hand. Een regionaal gedifferentieerd RO-beleid is bij deze trendbreuk dan ook goed voorstelbaar.

### EEN TWEEDE TRENDBREUK: BOER ZONDER LAND

In de tweede trendbreuk noopt internationale concurrentie tot een **ver doorgevoerde rationalisering** en optimalisering van de inzet van productiefactoren, met het **traditionele gezinsbedrijf** als meest opvallend **slachtoffer**. Een nieuw fenomeen komt op: de *footloose* agrarisch ondernemer die land huurt van grondbezittende organisaties die de grond mede als beleggings- en speculatieobject aanhouden.

Deze ont koppeling van eigendom leidt ook ruimtelijk tot losmaking van de drie fysieke componenten van het agrarisch gezinsbedrijf: woonhuis + erf (+ stallen), de overige bedrijfsgebouwen en de grond. Het is monofunctioneel grondgebruik in z'n uiterste vorm: niet alleen betrekking hebbend op één sector maar op slechts op één onderdeel van de productiekolom. Cultuurlandschappen die zijn gevormd door het gezinsbedrijf met een kenmerkende mix van boerderijen, schuren en stallen, erfbeplantingen, houtwallen en open landbouwpercelen, kunnen op den duur alleen als monument worden behouden; de economische basis eronder verdwijnt. Zoals ook het heidelandschap is vergaan.

### ***Regionale gevolgen***

De landbouw zoekt de plekken op waar de fysieke productie-omstandigheden optimaal zijn, in het bijzonder lettend op mogelijkheden voor schaalvergroting. Doordat deze laatste mogelijkheden in Nederland toch beperkt zijn, zal veel plantaardige bulkproductie naar het buitenland verhuizen. Per saldo komt dus vrij veel grond vrij voor andere functies, bijv. grote eenheden natuur of landelijk wonen. Omdat landbouwgrond puur als productiefactor wordt beschouwd, zal bij het loslaten van het restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid, grondgebruik met hogere toegevoegde waarde snel de landbouw in grote delen van Nederland verdringen. Grondgebonden landbouw trekt zich terug op enclaves in het Noorden, de Zuiderzeepolders, het Westelijk zeeleigebied, de kop van Noord-Holland en dergelijke. Maar ook daar krijgt het een geheel ander aanzien in landschappelijk opzicht.

De mogelijkheden die de landbouw worden geboden, zijn direct afhankelijk van de maatschappelijke positie die de sector inneemt. Politiek en bestuurlijk draagvlak, maar ook de houding van consumenten en burgers ten opzichte van de grondgebonden landbouw en de binnenlandse voedselvoorziening kunnen uiteenlopend evolueren. De twee laatste trendbreuken laten twee contrasterende ontwikkelingen in dit verband zien.

## **EEN DERDE TRENDBREUK: BASTION VAN VEILIGHEID**

In het eerste geval wat er zou kunnen gebeuren als de Nederlandse landbouw vooral op grond van overwegingen van **voedselveiligheid** aan **macht en waardering zou winnen**, leidend tot een beschermde en bevoorrechte positie binnen de EU. Gevolg is een segmentering van de interne EU-markt in veilige (nabije) en minder veilige (verre) markten. Een soort 'interne landbouwmarkt van meer snelheden' dus.

### ***Regionale gevolgen***

Omdat de grondgebonden landbouw een positie als hoeder van het historische cultuurlandschap heeft verworven, zal regionaal het patroon slechts langzaam veranderen. Maar de trend naar steeds voortschrijdende regionale specialisatie wordt omgebogen: de gemengde landbouw (uitgangsmaterialen, akkerbouw, veevoerproductie en veehouderij) op bedrijfs-, lokaal of op regionaal niveau beleeft een wederopstanding.



### ***RO-beleid en grondmarkt***

De beschermende functie die het restrictieve RO-beleid voor de landbouw vervult, zal hier niet worden opgegeven. Door productiviteitsverhogingen en door het wegvallen van een deel van de export, zal het landbouwareaal wel geleidelijk krimpen. Min of meer in het historische tempo van rond de 0,3% per jaar (6000 ha). Maar buiten deze ruimte voor bestemmingsveranderingen blijven de deelmarkten op de grondmarkt strikt gescheiden. De grondprijs wordt binnen elke deelmarkt bepaald door de daar geldende vraag-aanbod verhoudingen.

### **EEN VIERDE TRENDBREUK: VERBREDE INKOMENSBASIS**

In het tweede geval wat er zou kunnen gebeuren als de **maatschappelijke en economische positie** van de Nederlandse landbouw snel zou **eroderen**, waarbij boeren niet zozeer het boerenbedrijf opgeven maar overgaan op een overlevingsstrategie via **verbreding van de inkomensbasis**. Die kan gevonden worden in

- het Eenmansbedrijf-plus. Hier blijft het hoofdberoep van de laatste arbeidskracht agrariër maar, zijn gezin kan 'leven' van externe inkomsten (vaak door gezinsleden of uit eigen vermogen of via ander arbeidsloos inkomen); of
- het Nevenberoepsbedrijf. Hier heeft de eigenaar van agrarische grond een baan buiten de landbouw.

### ***Regionale gevolgen***

Het ligt voor de hand dat zo'n ontwikkeling, vanwege de inkomensverwerving buiten de landbouw, het eerst op zal treden in de min of meer verstedelijkte gebieden in het Westen, het Zuiden en delen van het Oosten van ons land. Maar ook in de Centrale Open Ruimte (Groene Hart, rivierengebied, Zeeland, Zuid-Hollandse Eilanden) zijn volop mogelijkheden van combinaties van landelijk en stedelijk werken. Door ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (o.m. telewerken), door snellere vervoersverbindingen of via een arbeidsloos inkomen, wordt de eis van relatieve nabijheid van arbeidsplaatsen minder belangrijk. Ook het Noorden kan dan ten prooi vallen aan deze ontwikkeling.

### ***RO-beleid***

Een vergaande versoepeling van het restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid, i.c. het loslaten van het aanwijzen van bestemmingen, lijkt de doodsteek voor een dergelijke ontwikkeling. De bestemmingstitel Landbouw zou daarmee verdwijnen; een restrictie die zowel een verplichting inhoudt (enige vorm van professioneel agrarisch gebruik) als een bescherming biedt (tegen beter renderende gebruiksfuncties). Bij zo'n geliberaliseerd RO-beleid en een onder sterke internationale druk staande landbouw, is het slechts een kwestie van tijd dat de grondgebonden landbouw die niet meer in die concurrentieslag mee kan, het loodje legt (eerst de akkerbouw, dan een flink deel van de melkveehouderij en delen van de tuinbouw). Voor grote delen van Nederland wordt de landbouw dan vervangen door extensief tuinieren en ander particulier groenbeheer.



# **1 Achtergrond**

## **1.1 De toets**

De Lange Termijn economische scenario's (CPB 1997) geven een voorzichtige extrapolatie van de huidige trend in de landbouwontwikkelingen. In dit rapport wordt nagegaan wat voor scenario's denkbaar zijn als de ontwikkeling niet trendmatig verlengd wordt maar met een forse principiële verandering (trendbreuk). Landbouw gebruikt nu ca 70% van het areaal in Nederland. Dergelijke trendbreuken kunnen daardoor grote invloed hebben op de nu nog schaarse beschikbare ruimte voor andere functies, zoals wonen, recreatie of natuur.

In de compacte variant van de ten behoeve van de VIJNO gehanteerde scenario's worden geen trendbreuken verondersteld in beleid en ruimtelijke processen. Zo zijn er scenario's gemaakt voor wonen en werken (Goetgeluk et al., 2000) en voor de land- en tuinbouw (Bethe, 1999). Grofweg zou men dit de rode en groene ruimte kunnen noemen. Aangenomen is steeds dat voor wonen, werken en natuur voldoende grond vanuit de landbouw beschikbaar zal komen. Ook wordt verondersteld dat de 'rode' en de 'groene' grondmarkt gescheiden is.

In de liberalere versie is het de vraag of deze assumpties met betrekking tot het doortrekken van de trends wel aannemelijk zijn. Zou het niet zo kunnen zijn dat er denkbare trendbreuken zijn binnen het domein van het wonen, werken en de land- en tuinbouw, die leiden tot andere vraag-aanbod verhoudingen op de grondmarkt? En zo ja, hoe verhouden die zich dan tot de Lange Termijn scenario's van het CPB, die zo'n belangrijk fundament vormen voor zowel de compacte als liberale variant. Deze vragen worden bestudeerd in twee studies waarin enerzijds wonen en werken onder loep worden genomen en anderzijds de land- en tuinbouw. Dit rapport gaat in op de mogelijke ontwikkelingen in de land- en tuinbouw en de effecten voor de ruimtelijke orde van groen en dus ook van verstedelijkt Nederland.

## **1.2 De land- en tuinbouw**

Door Alterra en LEI zijn twee lange termijn scenario's - het *Global Competition* (GC) scenario en het *European Coordination* (EC) scenario uitgewerkt voor de landbouw in 2020 (Bethe, nov. 1999). Het betreft hier in feite een actualisering van de uitwerking voor de eerste Natuurverkenning (NVK'97), waarin het totale landbouwareaal werd verwacht terug te lopen met 7 (EC) tot 15% (GC) in de periode 1995-2020. Het GC-scenario onderscheidt zich van het EC-scenario vooral door een versnelde liberalisering. Zij zijn 'conservatief' in de zin dat geen drastische verandering in het productpakket van de landbouw wordt voorzien (productinnovaties) of in de wijze waarop het NL landbouwsysteem in grote lijnen functioneert (systeeminnovaties). Hiermee willen we niet zeggen dat deze scenario's simpele extrapolaties van het verleden zijn. Zo wordt in het EC-scenario een groeiend aandeel van biologische

landbouw voorzien en, meer in het algemeen, meer aandacht voor 'kwaliteit' (in plaats van hoeveelheden), en is in het GC-scenario het volledig opheffen van prijsondersteuning van landbouwproducten een duidelijke breuk met het verleden. Ook het tempo van de verwachte teruggang van het landbouwareaal in het GC-scenario - jaarlijks ruim een half procent ofwel 12.000 ha - is structureel hoger dan we afgelopen decennia hebben gezien.

Toch is binnen de projectgroep van het Natuurplanbureau die meewerkt aan de VIJNO-toets de behoefte gerezen naast deze 'trend'-scenario's ook inzicht te krijgen in trendbreuken. Bovendien wil men de zichthorizon verlengen tot na 2020, zeg tot 2030. Overwegingen daarbij zijn:

- ❖ Ontwikkelingen binnen de EU. Naar het zich laat aanzien zullen al vrij snel een flink aantal nieuwe lidstaten toetreden met grote landbouwsectoren. Als deze onder het huidige regime van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) gaan opereren, vormen zij gezien de daar geldende grondprijzen en arbeidskosten grote potentiële concurrenten. Maar ook als het GLB, om bijvoorbeeld budgettaire redenen of afgedwongen door de Wereldhandelsorganisatie WTO, over een geheel andere boeg wordt gegooid, staat de Nederlandse landbouw grote veranderingen te wachten in economische productieomstandigheden.
- ❖ Binnen de VIJNO wil men de gevolgen onderzoeken van een minder restrictief RO-beleid c.q. een feitelijke ontwikkeling die een grotere spreiding van de bebouwing in het landelijk gebied laat zien dan het officiële gewenste rijksbeleid. Ook dit heeft ingrijpende consequenties voor de grondgebonden landbouw, denk bijv. aan de grondprijsontwikkeling en de wijze waarop 'rode' en 'groene' grondmarkten met elkaar samenhangen..
- ❖ Ten derde rijst de vraag of de Nederlandse landbouw zich, naast de traditionele intensivering en schaalvergroting, deels gaat richten op verbreding (semi-agrarische en niet-agrarische productie op het landbouwbedrijf) en verdieping (biologische landbouw, regionale specialiteiten, of meer in het algemeen: een groter traject van de productiekolom met als gevolg meer toegevoegde waarde per eenheid product). Zoals gezegd, is zo'n ontwikkeling in de CPB-scenario's zeker niet uitgesloten. Vraag is echter wat er gebeurt als dit zo'n vlucht zou nemen dat de reguliere, op de wereldmarkt geïoriënteerde landbouw in grote gebieden in Nederland daardoor in de knel zou komen.
- ❖ Tenslotte zijn sinds het opstellen van CPB-scenario's in 1996 de grondprijzen, in het kielzog van de onroerend goed prijzen in het algemeen, danig toegenomen. Voor bedrijfsvergroting en opvolging kan dit belangrijke consequenties hebben; zodanig zelfs dat de basis van het traditionele gezinsbedrijf met grond in eigendom of onder langdurige pacht wegvalt.

## 2 Doel en afbakening

Men zou de onderstaande exercitie kunnen zien als een gevoeligheidsanalyse van de nu vaak gehanteerde lange termijn landbouwscenario's. Tegenover een aantal veronderstellingen - veelal impliciete - worden alternatieven gesteld. De achterliggende mechanismen worden beschreven zodat de lezer zich een oordeel kan vormen over de plausibiliteit van die alternatieven. Zelf onthouden wij ons van een taxatie van de waarschijnlijkheid, en zeker ook van een oordeel over de wenselijkheid. Ons gaat het in deze notitie vooral om de consequenties van die afwijkende veronderstellingen, en dan in het bijzonder om die zaken die direct gevolgen hebben voor de mogelijkheden voor andere functies en de kwaliteiten van het landelijk gebied. Enigszins paradoxaal: het gaat *over* de landbouw maar gaat het ons in laatste instantie niet *om* de landbouw.

De trendbreuken worden eerst aangeduid in hun afwijkende veronderstellingen ten aanzien van de drijvende krachten die in het EC- en het GC-scenario zijn aangenomen (de zg *trigger*)<sup>1</sup>. Dan volgt een beschrijving van de achtergronden en mogelijke consequenties van de alternatieve veronderstelling, waar mogelijk uitmondend in een regionale aanduiding en een aanduiding van agrarische bedrijfstypen.

Bijzondere aandacht hebben de gevolgen voor de grondmarkt (beschikbaar komen van grond en grondprijs). Daarbij is bij de diverse trendbreuken niet op voorhand uitgegaan van een bepaald ruimtelijk ordeningsbeleid. Technisch uitgedrukt, het RO-beleid is geen onderscheidende input-variabele bij de trendbreuken. Wel wordt bekeken welk RO-beleid waarschijnlijk c.q. logisch is bij een bepaalde trendbreuk (waar zo'n verband is af te leiden), dan wel hoe de gevolgen uitpakken bij verschillen in bijv. de mate van restrictief beleid. Met 'restrictief beleid' wordt bedoeld op de huidige praktijk grondgebruik te limiteren tot nauw omschreven bestemmingen (landbouw, wonen, bedrijven, natuur, e.d.) en slechts mondjesmaat bestemmingsveranderingen toe te staan. Voor de landbouw betekent dit een bescherming in de zin dat grondprijzen kunstmatig laag worden gehouden. Meer rendabele gebruiksfuncties liggen immers permanent op de loer en zouden zonder die bescherming de grondprijzen doen verveelvoudigen.

Er zal in het onderstaande geen poging worden gedaan trendbreuken die wij als mogelijkheden signaleren als volwaardige *scenario's*, dwz. intern consistente toekomst-

---

<sup>1</sup> Een algemeen probleem bij trendbreuken is dat zij - welhaast per definitie - niet in termen van gangbare begrippen en categorieën laten beschrijven. Dit komt doordat het meestal niet gaat om procesinnovaties (hetzelfde maken met minder inzet van middelen), maar om productinnovaties of zelfs systeeminnovaties (productie op andere wijze georganiseerd, met mogelijk anderszins andere actoren, of andere rollen van actoren en andere institutionele settings). Bij het aanduiden van nieuwe producten en nieuwe arrangementen dreigt het gevaar in een soort Nieuwspreek te vervallen, dat weliswaar beeldend kan zijn, maar een nuchtere kijk op bijvoorbeeld het realiteitsgehalte makkelijk verduistert. We zullen pogen hierin terughoudend te zijn.

beelden met een beschreven tijdspad, te presenteren. Wat wij aangeven, zijn min of meer losse ontwikkelingen die een duidelijk nieuwe weg inslaan in vergelijking met de 'trend', hier gedefinieerd als de bandbreedte tussen het EC- en het GC-scenario. Zo'n 'nieuwe weg' kan een kwalitatieve structuurbreuk betekenen, bijv. het loslaten van de oriëntatie op de wereldmarkt of het verdwijnen van het agrarische gezinsbedrijf, maar ook een versnelling van ontwikkelingen die nu al waarneembaar zijn, zoals de opkomst van het nevenberoepsbedrijf of de krimp van de akkerbouw. In dat laatste geval verschilt de trendbreuk van de trend vooral 'in de mate waarin...'

Trendbreuken zijn dus partiële analyses. Anders dan meestal bij scenario's, zijn uiteenlopende trendbreuken in sommige gevallen goed combineerbaar<sup>2</sup>. Dit komt omdat zij betrekking kunnen hebben op slechts één aspect. De eis van dekkendheid, die vaak aan scenario's wordt gesteld, is niet van toepassing. Maar zelfs verschillende trendbreuken die haaks op elkaar staan binnen een bepaald gebied, kunnen voor verschillende gebieden goed samengaan.

Ons lijstje van trendbreuken is uiteraard verre van uitputtend. Niet alleen in de opsomming van mogelijke *triggers*, maar ook in de keuzen die worden gemaakt bij de beschrijving van de gevolgen zijn andere pistes goed denkbaar. In die zin zijn deze trendbreuken dus veeleer 'kantekeningen bij ...' dan 'alternatieven voor ...' de trendscenario's.

Tenslotte nog dit: Gezien onze interesse voor het ruimtegebruik, beperken wij ons tot de grondgebonden land- en tuinbouw. Aan de intensieve veehouderij van hokdieren, en meer in het algemeen aan de mestproblematiek, wordt weinig aandacht besteed. Dit heeft te maken met de zichthorizon (2030). Verondersteld mag namelijk worden dat de intensieve veehouderij in 2030 schoon is (gesloten systeem) of uit Nederland is verdwenen. De aanwending van landbouwgrond voor mestafzet is een dermate laagwaardig gebruik dat dit niet op langere termijn in Nederland valt te verwachten. De intensieve veehouderij (buiten de melkveehouderij) is in 2030, voor zover nog aanwezig, derhalve niet meer via de mestafzet grondgebonden en daarom in dit kader niet interessanter dan een willekeurige industriële sector<sup>3</sup>.

---

<sup>2</sup> Zo zal verderop blijken dat de trendbreuken 1 en 2 zich goed laten combineren.

<sup>3</sup> De andere relatie met het grondgebruik, via de verbouw van veevoer, zou op termijn wel kunnen gaan spelen. In de eerste trendbreuk besteden we daar kort aandacht aan.

### 3 Trend

Om van trendbreuken te kunnen spreken, moet eerst beschreven zijn wat de trends zijn. In deze notitie wordt als 'trend' aangemerkt de bandbreedte tussen het European Coordination (EC) scenario en het Global Competition (GC) scenario van het Centraal Planbureau (CPB), zoals uitgewerkt voor de Nederlandse landbouw door Frans Bethe in *Referentiebeeld landbouw VIJNO-toets* (november 1999). In feite is dit een actualisering van de, meer uitgewerkte en op z'n ecologische en landenschappelijke effecten bekeken, landbouwverkenning ten behoeve van de Natuurverkenning '97 (NVK97). In het bijzonder het Achtergronddocument 9: Bethe, van Eck & Ypma *Natuur en landschap in het witte gebied; Effecten van verschillende landbouwscenario's* (Wageningen, 1997).

De CPB-scenario's hadden - bewust - een heel brede scope. Voor een deelsector als de landbouw moest daarom (bij de NVK'97 en nu bij de VIJNO-toets) een *interpretatie* gegeven worden van de algemene uitgangspunten om tot een voor de landbouw relevante invulling te komen. De belangrijkste die zijn geëxpliciteerd, worden in tabel 1 samengevat.

Tabel 1 Ontwikkeling van de 'omgeving' van de Nederlandse landbouw zoals verondersteld in het EC- en GC-scenario, 1995-2020

	<i>European Coordination</i>	<i>Global Competition</i>
Balans overheid-markt	Liberalisering in Europees verband; maar overheid treedt niet veel terug	Wereldwijde liberalisering; Marktmechanisme dominant
Europese Unie	Europa van meer snelheden Politieke integratie; EMU succesvol GLB: voortzetting prijs- en volumebeleid; prijsdaling garantieproducten; <i>cross compliance</i> (inkomenssteun gekoppeld aan milieu- of natuurprestaties)	Europa à la carte Geen vergaande politieke integratie GLB: opheffing prijsondersteuning en quoterings; bescheiden inkomensondersteuning
Technologie	Sterke vooruitgang in milieu- en energietechnologie Gematigd kennisdiffusie Landbouw: schaalvergroting, optimalisatie (o.m. veevoeding, precisielandbouw), genetische manipulatie, melkrobot	Sterke groei informatie - en biotechnologie Snelle kennisdiffusie Landbouw: idem als EC
Welvaart	Groei bruto binnenlands product: 2,75% per jaar, consumptieve bestedingen 2,1%	Groei bruto binnenlands product: 3,3% per jaar; consumptieve bestedingen 2,8%
Bevolking	2020: 17,7 mln	2020: 16,9 mln
Woningvoorraad	2020: 7,7 mln	2020: 8,0 mln
Milieubeleid	Strengere regelgeving, deels door Brussel gedictieerd	In beginsel: als EC
RO-beleid	Blijvende overheidsbemoeienis. Stimulering meervoudig ruimtegebruik. Scheiding tussen extensieve en intensieve landbouwgebieden. Ruimtelijk concept: 'Stedenland plus' (zie RPD, NL 2030 en starnotitie Vijfde Nota RO), dwz compacte steden	In beginsel: als EC maar met zoveel mogelijk gebruik marktmechanisme

	<i>European Coordination</i>	<i>Global Competition</i>
Consumenten-voorkeuren	Meer gericht op 'kwaliteit' (leefomgeving, voedsel). Meer aandacht voor de wijze van produceren (bijv. mbt. dierenwelzijn, genetische modificatie)	

Bron: Bethe et al. (1997) op basis van CPB (1997)

*Tabel 2 Enige uitkomsten voor de landbouw in het EC- en GC-scenario, 1995-2020*

	European Coordination	Global Competition
Melkproductie 2020	12 miljard kilo/jaar	11,5 miljard kilo/jaar
Melkproductie/koe 2020 (nu: ca 7000 kg)	9600 kg per jaar	10.300 kg per jaar
Productiegroei		
- veehouderij	+ 0,25 % per jaar	- 0,25 % per jaar
- akkerbouw	+ 0,50 % per jaar	0,0 % per jaar
Landbouwareaal* 1995: 1.959.000 ha	2020: 1.819.000 ha (-7% t.ov. 1995)	2020: 1.662.000 ha (-15% t.ov. 1995)

\* vóór het sluitend maken van de grondbalans

Bron: Bethe (1999)

Daarnaast is, meer impliciet, verondersteld dat technologische en economische ontwikkelingen de Nederlandse landbouw wel van aangezicht zullen doen veranderen, maar dat de basisstructuur min of meer ongewijzigd zou blijven. Dat betekent onder meer een productiesamenstelling voortbouwend op de specialisatie die we hebben ontwikkeld (melkveehouderij, akkerbouw met hakvruchten in rotatie, graan vooral als rotatiegewas, tuinbouw en dan in het bijzonder groente, bollen, boomkwekerijen, bloemen en potplanten) en geschraagd door een uitgebreide kennis- en logistieke infrastructuur. Voor de grondgebonden landbouw betekent dit verder de voortzetting van primaire productie door gezinsbedrijven met 1 agrarische hoofdberoep, die het bewerkte land in eigendom of langdurige pacht heeft.

In de onderstaande beschouwingen over trendbreuken zullen we juist op deze meer impliciete veronderstellingen ingaan.

Alvorens dit te doen, geven wij eerst aan welke ontwikkelingen binnen de bandbreedte GC-EC naar ons idee redelijk de te verwachten veranderingen weergeeft:

- ❖ Krimp van de akkerbouwteelten fabrieksaardappelen en suikerbieten (tempo verschilt tussen EC en GC, maar tendens is onmiskenbaar).
- ❖ Blijvende concurrentiekracht voor delen van de tuinbouw, i.h.b. de teelt van uitgangsmaterialen en de sierteelt.
- ❖ Groei van biologische landbouw (met name het EC-scenario laat daarvoor ruimte gezien de te verwachten consumentenvoorkeuren, maar ook in het competitievere GC-scenario zijn daarvoor mogelijkheden hoewel Nederland hier wel met een imago-probleem heeft te kampen).
- ❖ Voortgaande schaalvergroting van de bedrijven die zich op de internationale markt oriënteren. Voor die groep geldt dus: steeds minder bedrijven, steeds minder arbeidsplaatsen.



## 4 Trendbreuken

Hieronder zijn vier trendbreuken beschreven. Uitgangspunt is daarbij dat de lange termijn ontwikkeling van de Nederlandse landbouw in eerste instantie vooral bepaald wordt door nationale en internationale *economische* krachten. Het gaat dan niet alleen om de economie van de landbouwmarkt, maar breder: inkomens- en vermogensontwikkeling en werkgelegenheid buiten de landbouw, internationale concurrentieverhoudingen en economische orde (mate van liberalisering van de internationale handel bijvoorbeeld). Ook de ontwikkeling van de consumentenvraag is van direct belang: bijv. vooral gericht op goedkoop, of goedkoop + veilig, of veilig + ambachtelijk.

In de veranderingen van deze drijvende krachten liggen de belangrijkste *triggers* voor veranderingen in de landbouw.

### EEN EERSTE TRENDBREUK: SPECIALISERING OP ZUIVEL

Zo kiest de landbouw in de eerste trendbreuk, onder omstandigheden van een sterk groeiende wereldwijde koopkrachtige vraag naar voedsel voor mens en dier, voor **vergaande specialisering**. **Landbouwgrond** blijft in de wereld en in Nederland **schaars** en gezocht (en dus **duur**).

### EEN TWEEDE TRENDBREUK: BOER ZONDER LAND

In de tweede trendbreuk noopt internationale concurrentie tot een **verdoorgevoerde rationalisering** en optimalisering van de inzet van productiefactoren, met het **traditionele gezinsbedrijf** als meest opvallend **slachtoffer**.

De mogelijkheden die de landbouw worden geboden, zijn direct afhankelijk van de maatschappelijke positie die de sector inneemt. Politiek en bestuurlijk draagvlak, maar ook de houding van consumenten en burgers ten opzichte van de grondgebonden landbouw en de binnenlandse voedselvoorziening kunnen uiteenlopend evolueren. De twee laatste trendbreuken laten twee contrasterende ontwikkelingen in dit verband zien.

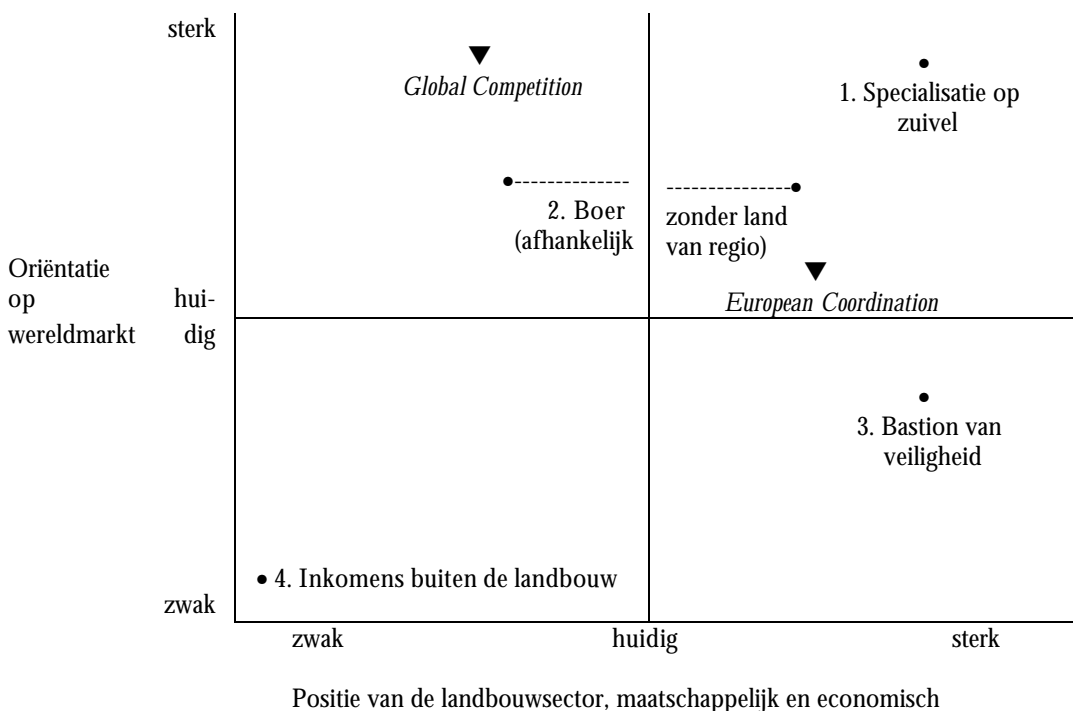
### EEN DERDE TRENDBREUK: BASTION VAN VEILIGHEID

In het eerste geval wat er zou kunnen gebeuren als de Nederlandse landbouw vooral op grond van overwegingen van **voedselveiligheid** aan **macht en waardering zou winnen**, leidend tot een beschermde en bevoorrechte positie binnen de EU.

## EEN VIERDE TRENDBREUK: VERBREDE INKOMENS BASIS

In het tweede geval wat er zou kunnen gebeuren als de **maatschappelijke en economische positie** van de Nederlandse landbouw snel zou **eroderen**, waarbij boeren niet zozeer het boerenbedrijf opgeven maar overgaan op een overlevingsstrategie via **verbreding van de inkomensbasis**.

Uitgezet op deze twee dimensies - oriëntatie op de wereldmarkt en de maatschappelijke en economische positie van de sector - zijn de vier trendbreuken als volgt schematisch te plaatsen (●). Ter illustratie zijn ook de globale positiebepalingen van het EC- en GC-scenario gemarkeerd (▼).



## 4.1 Trendbreuk 1: specialisatie op zuivel

### **Trigger: Mondiaal sterk groeiende vraag naar dierlijke producten**

In beide CPB-scenario's wordt uitgegaan van een min of meer stabiele melkproductie in Nederland. Hieraan ligt de veronderstelling ten grondslag dat de zuivelmarkt in de EU geen groeiemarkt is, en dat bij verdergaande liberalisering de Nederlandse concurrentiepositie zodanig is dat wij op zijn hoogst onze exportprestatie kunnen handhaven. Mondiale



veranderingen in bevolkingsomvang, welvaart en diëten kunnen er echter toe leiden dat, wanneer we onze concurrentievoordelen weten te exploiteren, de vraag naar Nederlandse zuivel nog aanzienlijk toeneemt. Om daaraan te voldoen zijn specialisering, intensivering en het optimaal benutten van klimatologische en andere fysieke voordelen wel een voorwaarde.

Door welvaarts groei in de vergrote EU en in de wereld in z'n geheel neemt het aandeel van dierlijke producten in het dieet van de (buitenlandse) consument aanmerkelijk toe. Door de veel grotere vraag naar veevoeders in de wereld (zo wordt China een grote netto importeur van granen en ander krachtvoer), komt een eind aan de periode van goedkope invoer van veevoer uit Z.O. Azië en Zuid en Noord Amerika. Tegelijkertijd is met de uitvoer van dierlijke producten, vooral als deze worden veredeld tot hoogwaardige eindproducten, veel geld te verdienen.

### **Gevolg: Nederland specialiseert zich op zuivel; eigen krachtvoerproductie**

Gesteund door de grote expertise ter zake in de primaire productie en verderop in de keten (verwerking, distributie, marketing) specialiseert de Nederlandse agrosector zich op die dierlijke productie, in het bijzonder de zuivel. Mogelijk ook op de intensieve hokdierveehouderij, hoewel daar de concurrentievoordelen van Nederland aanmerkelijk minder zijn. Zo zal een verantwoorde mestafzet in Nederland in welke vorm dan ook waarschijnlijk duurder uitvallen dan bij de buitenlandse concurrenten. De plantaardige productie, op delen van de tuinbouw na (zie voetnoot), komt geheel ten dienste van de dierlijk sector te staan.

De melkveehouderij functioneert in een geliberaliseerde markt zonder quotering of garantielijzen (vgl GC-scenario). De voorzieningsgraad voor zuivel - nu reeds meer dan 200% - verdubbelt, met andere woorden drievierde van de zuivelproductie wordt geëxporteerd. Dit betekent een gemiddelde productiegroei van zo'n drie procent per jaar. Door productiviteitsverhoging per dier (van 7,3 ton/melkkoe nu naar 10 à 12

ton in 2030) en van de ruwvoerproductie per hectare kan met eenzelfde areaal intensief grasland als in het EC-scenario worden volstaan. Het (weliswaar krimpende) areaal akkerland wordt ingezet voor krachtvoerproductie: graan, waaronder triticale (kruising van gerst en rogge) dat de snijmaïs grotendeels verdringt, en voederbieten. Gunstiger klimatologische omstandigheden (warmer en meer CO<sub>2</sub> in de lucht) verhogen de opbrengsten per hectare. Berekeningen met gewasgroei simulatiemodellen geven aan dat verdubbeling van het CO<sub>2</sub>-gehalte (tov. pre-industriële niveaus) en een temperatuurstijging van 1,5 à 2° C, in Nederland een kwart hogere tarwe-oogsten per hectare kan opleveren (Veeneklaas et al., 1994). Ook de grasproductie profiteert hiervan, en daar komt nog de verlenging van het groeiseizoen bij. Hier zijn de verwachte opbrengstverhogingen door klimaatverandering in de orde van grootte van eenderde. Zo wordt volop geprofiteerd van de goede fysieke omstandigheden voor gras en graanteelt in Nederland.

Zuivelproductie voor de wereldmarkt onder geliberaliseerde marktomstandigheden vereist een hoge productiviteit. Ondanks het kunnen toevoegen van waarde in de verwerking, moet ook de grondstof tegen een concurrerende kostprijs worden geproduceerd, op straffe van vervanging door import. Deze verdergaande intensivering betekent wel een drastisch ander aanzicht van de melkveehouderij. Schaalvergroting, automatisering van het melken (melkrobot) en optimalisering van voederverzorging gaan door, leidend tot haast industriële bedrijven waar de koeien jaarrond op stal staan (van Eck et al., 1996). Ruwvoer wordt, nadat het een proces van *upgrading* heeft ondergaan, aangekocht van gespecialiseerde akkerbouwbedrijven. Koeien die nog in de wei staan, hebben voornamelijk een landschappelijke, decoratieve functie.

### **Regionale gevolgen**

Zeker ten noorden van de lijn Alkmaar-Zwolle en in het Zuidwestelijk Zeekleigebied blijft het Nederlands landschap overwegend agrarisch, maar ook het westelijk veenweidegebied blijft grotendeels in gebruik voor de veehouderij. In de droogmakerijen en delen van de zeekleigebieden floreert de kennisintensieve vollegrondstuinbouw<sup>4</sup>. Op de traditionele akkerbouwgebieden in het Noorden en het Zuidwesten verbouwt men krachtvoer.

Door de noodzaak van efficiënte productie zal de grondgebonden landbouw op zoek blijven naar de gunstigste fysieke productie-omstandigheden. Hoewel de veenweide-

---

<sup>4</sup> Groeiende welvaart wereldwijd betekent niet alleen dat de dierlijke component in het voedselpakket toe zal nemen maar ook de vraag naar tuinbouwproducten. Deze trendbreuk naar vergaande specialisatie op zuivel kan daarom goed samen gaan met handhaving van hoogwaardige tuinbouwactiviteiten in Nederland. Het gaat hierbij dan vooral om uitgangsmaterialen (pootaardappelen, boomkwekerijen enz.), sierteelt, niche-producten en, meer in het algemeen gesteld, kennisintensieve producten met een hoge toegevoegde waarde per volume-eenheid. Bulktuinbouw (uien, peen, kool e.d.) verdwijnen evenals bulkproductie onder glas (tomaten, augurken, paprika e.d.). Het voordeel van goedkoop aardgas gaat na enige tijd niet meer op en de glastuinders stoppen of verplaatsen hun activiteiten naar landen waar de natuurlijke instraling groter is. Het glasareaal halveert tot zo'n 5000 ha in 2030, dit in contrast met het EC- en GC-scenario die uitgaan van een min of meer gelijkblijvend areaal.

gebieden wat dit betreft relatief slecht scoren, zullen door de behoefte aan ruwvoer deze gebieden toch gewild blijven. Vooral in het westelijk veenweidegebied, waar ook de stedelijke druk groot is, kan dit tot een flinke spanning op de grondmarkt leiden. Verhoging van het grondwaterpeil in veenweidegebieden, bijv. ten behoeve van waterretentie of om bodemdaling tegen te gaan, is niet aan de orde.

In de zandgebieden krimpt het landbouwareaal relatief gezien het meest, mede omdat hier de druk van andere gebruiksfuncties (en daarmee de grondprijs) hoog is. Het aanbod van landbouwgrond voor andere bestemmingen is hier royaal maar dit betekent nog niet dat de prijzen laag zullen zijn. Bij een minder restrictief beleid ten aanzien van bestemmingsveranderingen gaan andere grondprijzen dan die in het agrarische verkeer spelen.

### ***RO-beleid en grondmarkt***

De bijdrage die deze vergaand gespecialiseerde landbouw levert aan de handelsbalans wordt beloond met een planologische bescherming van de landbouwsector in de gebieden met gunstige productie-omstandigheden. De grondprijzen zullen daar niet dalen maar stijgingen worden gelimiteerd door het agrarisch productief vermogen van de grond, dat wil zeggen door de productiviteitsstijging en de verwachte prijzen van agrarisch producten (Rijk & Vreke, 2000). Waar productie-omstandigheden minder zijn, zoals delen van de zandgronden en de slechtere veenweidegebieden, ligt een strikte planologische bescherming minder voor de hand. Daar kunnen bij het versoepelen van het restrictief beleid grondprijzen veel sterker gaan fluctueren, en afhankelijk worden van de koopkrachtige vraag naar grond vanuit andere gebruiksfuncties. Een regionaal gedifferentieerd RO-beleid is in deze trendbreuk dan ook goed voorstelbaar.

## 4.2 Trendbreuk 2: ver doorgevoerde rationalisering: banden met de markt worden strakker, band met het land lossier

### **Trigger: agrarisch bedrijfssysteem wordt volledig marktconform**

Impliciet gaan beide CPB-scenario's er vanuit dat de wijze waarop de primaire agrarische productie plaatsvindt, weliswaar met steeds minder bedrijven, in grote lijnen ongewijzigd blijft. Dat wil voor de grondgebonden land-bouw zeggen: het gezinsbedrijf met een bedrijfshoofd dat als hoofdberoep agrariër heeft, bijgestaan door meewerkende gezinsleden (waaronder vaak z'n beoogd opvolger) en loonwerkers. De productie vindt plaats op grond in eigendom of onder langdurige pacht om of nabij het woonhuis.



Uitzonderingen op dit traditionele beeld zijn ondertussen al zichtbaar aan het worden: kortlopende pacht, het leasen van land en melkquotum, veehouders die ver weg grond aankopen om aan de mestnormen te voldoen en bollentelers die grond voor slechts één jaar huren vanwege rotatie-eisen (reizende teelten). Door voortgaande rationalisering zou dit op steeds grotere schaal kunnen gaan optreden, leidend tot een nieuw fenomeen: de *footloose* agrarisch ondernemer.

Rekenend met een marktconforme beloning van arbeid, kapitaal en grond (en melkquotum) is een investering in een landbouwbedrijf niet erg rendabel. De reden waarom boeren niet massaal stoppen heeft mede te maken met andere geaccepteerde *returns on capital* dan waar een (ongebonden) aandeelhouder in een willekeurig bedrijf genoeg mee zou nemen. Voor de boer vallen beroep, geïnvesteerd vermogen en woonplek samen. Één van deze drie opgeven, betekent in de huidige praktijk ook de andere twee verliezen.

De reden waarom boerenzoons en -dochters (en schoonzoons) nog steeds bereid zijn om in het bedrijf van (schoon)vader te stappen, heeft veel te maken met de gunstige fiscale behandeling van overname binnen de familie en de mogelijkheid zich geleidelijk in het bedrijf 'in te werken' (via een maatschap-constructie bijv.). Gevolg van een en ander is wel dat intreders van buiten de sector zeldzaam zijn.

Dit gebruikelijke beeld van 'boerenland in boerenhand' zou wel eens kunnen veranderen. Steeds minder bedrijfshoofden hebben een opvolger. De krapte op de arbeidsmarkt buiten de landbouw zal hier zeker iets mee te maken hebben. Bovendien is het opgebouwd vermogen bij een gemiddeld bedrijf door toegenomen kapitaalinzet, gestegen grondprijzen en - bij de melkveehouderij - het dure melkquotum fors

toegenomen. Voor (toekomstige) erfgenamen wordt het steeds aantrekkelijker het bedrijf geheel van de hand te doen, in plaats van laagrenderend te laten voortbestaan. Zoals gezegd, is het voor nieuwkomers weinig aantrekkelijk een volledig bedrijf over te nemen. Andere agrariërs, vooral uitgekochte verplaatsers van elders, zullen een deel van het aanbod opnemen, en zo zullen ook nabijgelegen boerenbedrijven wel willen uitbreiden (dwz. een deel van de grond, eventueel met quotum, willen aankopen). Maar beide potentiële vraagpartijen kunnen het zich niet veroorloven grond en gebouwen als beleggings- en speculatie-object te waarderen (hetgeen een belangrijke reden is voor de prijsstijging), maar moeten het beschouwen als een productiemiddel waarmee mede via de kostprijs op de internationale markten moet worden geconcurrereerd. Stel een situatie voor waarbij, nadat de overheid via de Dienst Landelijk Gebied haar slag heeft geslagen (verwerving tbv. de EHS), het agrarische grondaanbod maar ten dele wordt opgenomen door verplaatsende of uitbreidende andere bedrijven. Betekent dit dat de bodem onder de grondprijs uit valt? Niet noodzakelijkerwijs.

### ***Gevolg: Boer zonder land***

Dit lijkt een gunstig moment voor kapitaalkrachtige organisaties in de grondmarkt te stappen. Organisaties die geduld kunnen oefenen en die het beleggings- en speculatieaspect van het nog altijd schaarse goed grond in Nederland naar waarde schatten. Grond is immers in het verleden op termijn geen slechte belegging gebleken. En altijd gloort als mogelijkheid de premie van een bestemmingsverandering die de prijs al snel doet vertienvoudigen<sup>5</sup>.

Dergelijke organisaties zullen er zelf weinig voor voelen het land te bewerken (geen zin, geen expertise); ze zullen de grond te huur aanbieden. En dat biedt voor bestaande agrarische ondernemingen een uitweg om door schaalvergroting de kosten per eenheid product te verlagen zonder het rigide en riskante middel van grondaankoop. Men vergelijk dit de snelle opkomst van de lease-auto. Tevens biedt dit nieuwkomers de mogelijkheid zonder torenhoge investeringen vooraf een agrarisch bedrijf met een zelf te kiezen omvang te beginnen. In de keten ontwikkelen zich dan drie blokken: grootgrondbezitters, agrarisch ondernemers en de afnemers van de landbouwproducten (verwerkende industrie, grootwinkelbedrijven, exporteurs). Combineren we deze ontwikkeling met een specialisatie op melkveehouderij (zie trendbreuk 1) dan zijn in de zuivel vier groepen van actoren te onderscheiden: de zuivelindustrie sluit leveringscontracten af met veehouders (die uitsluitend vee houden, geen grasland); deze veehouders sluiten contracten af met gespecialiseerde ruwvoer- en krachtvoerproducenten (die zelf geen land bezitten, vergelijk loonwerkbedrijven); en deze laatste producenten huren land van de grondbezittende organisaties. In een Europa met vervagende grenzen mag verwacht worden dat dit model niet bij de landgrenzen stopt. Vragers en aanbieders bewegen zich internationaal. Met als gevolg een toenemende mate van flexibiliteit (in de ogen van het bedrijfsleven) ofwel instabiliteit en ongreepbaarheid (in de ogen van de nationale overheid).

---

<sup>5</sup> In wat gematigde vorm opereert zo de gronddivisie bij Fortis (voorheen AMEV, en nog vroeger de verzekeringsmaatschappij De Utrecht) al heel lang. Verpachte grond opkopen, wachten tot de pacht is verlopen en dan onverpacht verkopen. De los daarvan staande waardestijging van grond compenseert verder het lage rendement (1,5 à 2%) van de pacht. Fortis bezit inmiddels zo'n 30.000 ha grond in Nederland.

Het fenomeen van de boer die met z'n grond vast zit op zijn plek en - al dan niet gelaten - overheidsbemoeienis over zich heen moet laten gaan, of anders tegen hoge veranderingskosten moet verkassen, zal dan langzaam maar zeker verdwijnen. En daarmee een belangrijk element voor effectieve overheidssturing. Daar staat tegenover dat met veel minder partijen zaken hoeft te worden gedaan om niet-agrarische doelstellingen van de overheid in het landelijk gebied te verwezenlijken. De situatie wordt vergelijkbaar met nu de drie grote natuurbeherende organisaties. De overheid moet onderhandelen met minder maar machtiger belangenbehartigers.

Het ligt in de rede dat deze ontkoppeling van eigendom ook ruimtelijk leidt tot losmaking van de drie fysieke componenten van het agrarisch gezinsbedrijf: woonhuis + erf (+ stallen), de overige bedrijfsgebouwen en de grond<sup>6</sup>. Het is monofunctioneel grondgebruik in z'n uiterste vorm: niet alleen betrekking hebbend op één sector maar op slechts op één onderdeel van de productiekolom. Agrarische bedrijfsterreinen waar opslag en eerste verwerking (denk bijv. aan de *upgrading* van ruwvoer) plaatsvindt, kunnen ontstaan in een landschap van uitgestrekte landbouwgronden zonder noemenswaardige bebouwing. Cultuurlandschappen die zijn gevormd door het gezinsbedrijf met een kenmerkende mix van boerderijen, schuren en stallen, erfbeplantingen, houtwallen en open landbouwpercelen, kunnen op den duur alleen als monument worden behouden; de economische basis eronder verdwijnt. Zoals ook het heideland is vergaan.

Een ander te voorzien gevolg is een grotere mate van wisseling van productierichting. De rem op verandering die voortkomt uit het feit dat elke boer zich heeft gespecialiseerd, vervalt als de grond het ene jaar door het ene bedrijf en het andere jaar door het andere wordt gehuurd. Het vóórkomen van langlopende contracten tussen grondbezitter en agrarisch ondernemer, die voor de grootgrondbezitters lagere transactiekosten met zich meebrengen, kan dit effect overigens verzachten. Wel lijkt een, voor Nederland ongekennde, schaalvergroting - vooral in ruw- en krachtvoerproductie - tot de reële mogelijkheden te gaan behoren.

### ***Regionale gevolgen***

De regionale spreiding van de grondgebonden landbouw zal hetzelfde beeld vertonen als in het GC-scenario. De landbouw zoekt de plekken op waar de fysieke productieomstandigheden optimaal zijn, in het bijzonder lettend op mogelijkheden voor schaalvergroting. Doordat deze laatste mogelijkheden in Nederland toch beperkt zijn, zal veel plantaardige bulkproductie naar het buitenland verhuizen. Per saldo komt dus vrij veel grond vrij voor andere functies, bijv. grote eenheden natuur of landelijk wonen. Omdat landbouwgrond puur als productiefactor wordt beschouwd, zal bij het loslaten van het restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid, grondgebruik met hogere toegevoegde waarde snel de landbouw in grote delen van Nederland verdringen. Te denken valt aan de westelijke veenweidegebieden, de zandgebieden en het rivierengebied. Grondgebonden landbouw trekt zich terug op enclaves in het Noorden, de Zuiderzeepolders, het Westelijk zeeleigebied, de kop van Noord-Holland en dergelijke. Maar ook daar krijgt het een geheel ander aanzien in landschappelijk opzicht.

---

<sup>6</sup> Gecombineerd met trendbreuk 1, waarin het melkvee het gehele jaar op stal staat, zal ook de koppeling grasland-koeien steeds minder opgaan (de koppeling melkvee-woonhuis blijft uiteraard op praktische gronden wel bestaan).



### 4.3 Trendbreuk 3: landbouw in Nederland en omstreken als een bastion van veiligheid

#### **Trigger: toenemende bezorgdheid over voedselveiligheid**

In de CPB-scenario's worden geen expliciete uitspraken gedaan over de maatschappelijke waardering van de landbouw. Maar in geen van de scenario's klinkt echt veel maatschappelijk draagvlak door voor de landbouw en het boerenbestaan als zodanig. In het EC-scenario vindt vanuit overheidswege een zekere bescherming van de sector plaats, vooral om redenen van landschapsbeheer; in het GC-scenario wordt de landbouwsector gezien als een bedrijfstak als elke andere die zich in de internationale markt maar moet zien waar te maken. In de NVK en de VIJNO wordt de grondgebonden landbouw vooral gezien als leverancier van grond voor andere functies, niet als zelfstandige te koesteren waarde.



Onder invloed van incidenten rond voedselveiligheid en, meer in het algemeen, denkend vanuit een strategie die minder afhankelijkheden kent van verre landen (waaronder niet-naburige EU-landen) kan hier een omslag in optreden.

Voeding en voedsel blijft een delicate aangelegenheid. Het is de meest intieme vorm van consumptie en wordt sterk gerelateerd aan gezondheid. Nu de opname van voldoende hoeveelheden energie en bouwstoffen niet meer onze voornaamste zorg is (wie kent nog 'De Schijf van Vijf?'), winnen eigenschappen als smaak, (vermeende) gezondheidseffecten, veiligheid, herkomst, productiewijze en imago van voedsel aan belang. Bij groeiende welvaart betekent dit dat steeds minder op kwantiteit maar op gepercipieerde kwaliteit zal worden geconcentreerd. De bekende concurrentienadelen van Nederland als agrarische producent (dure grond, hoge lonen, weinig mogelijkheden van schaalvergroting) hoeven in zo'n situatie niet meer doorslaggevend te zijn. Kwaliteitsgarantie, herkomstcertificatie, voedselveiligheid via volledige ketenbeheersing en een pr-offensief gericht op de 'gratis' diensten die de grondgebonden landbouw de maatschappij levert, zouden de acceptatie van een hogere prijs voor het Nederlandse product kunnen betekenen. Probleem blijft echter de vrije interne markt van landbouwproducten. Ook andere landen kunnen immers deze marketingstrategie volgen.

Dit zou bevorderd kunnen worden door een aantal incidenten op het gebied van voedselveiligheid. Denk voor het verleden aan: BSE-rundvlees, Belgische dioxinekippen, Spaanse olijfolie, Amerikaans hormonenvlees, genetisch gemodificeerde

gewassen (de Britse *tabloids*: 'Frankenstein voedsel!'), etc. In de toekomst mogen we hier zeker meer van verwachten. Vooral in een vergrote EU is het nauwelijks denkbaar dat de gehele keten van uitgangsmateriaal tot product op het schap waterdicht is te controleren. Gecombineerd met een moeizame (bijv. gezien de budgettaire lasten) integratie van de West- en Zuid-europese landbouw van die van Midden en Oost Europa, en de altijd dicht onder de oppervlakte liggende angst voor vreemde verre landen, is een maatschappelijke herwaardering van eigen voedselproductie niet ondenkbaar.

Zo'n ontwikkeling zou kunnen worden versterkt door:

- hogere transportkosten;
- de wens tot vervanging van krachtvoerimporten uit niet-EU-landen door voerproductie dicht bij huis;
- een principiële keuze (ook tav. ontwikkelingslanden) om zoveel mogelijk voedsel te verbouwen waar de monden zijn (vermindering van afhankelijkheidsrelaties en kwetsbaarheid);
- willen weten waar voedsel vandaan komt c.q. hoe voedsel wordt geproduceerd<sup>7</sup>;
- een toenemend besef van de positie van de landbouw als drager van het Nederlands cultuurlandschap;
- meer nadruk op dierenwelzijn (bijv. graasvee in de wei);
- inzet van plantenveredelingstechnieken voor de teelt van exotische gewassen in gematigde zones (vergelijk de huidige ontwikkeling in de sierteelt: winterharde bamboe en Eucalyptus bijv.) zodat we ook daar een zekere mate van zelfvoorziening kunnen bewerkstelligen.

### ***Gevolg: Segmentering van de interne EU-markt in veilige (nabije) en minder veilige (verre) markten***

Renationalisatie van de landbouw als *Einzelgang* van Nederland binnen de EU, met invoerheffingen en grenscontroles, is niet erg realistisch. Al was het alleen al vanwege de onvermijdelijke repercussies die dit zou hebben voor de Nederlandse export die sterk op afzet in EU-landen steunt. Reëler is dat binnen de EU een 'interne landbouwmarkt van meer snelheden' ontstaat waar Nederland tezamen met andere landen in Noordwest Europa een afgeschermd 'kwaliteitscirkel' vormt. Rechtvaardiging daarvoor zouden de structurele kostprijsverhogende factoren van deze verstedelijkte en welvarende landen kunnen zijn en de waarborgen voor voedselveiligheid die landen buiten deze *inner circle* niet kunnen garanderen. Jegens de buitengesloten landen kan een en ander worden uitonderhandeld in een pakket waar substantiële ondersteuning voor de landbouw aldaar uit de structuurfondsen van de EU als compensatie fungeert. Deze afkoop zal bij de onderhandelingen in het kader van de Wereldhandelsorganisatie (WTO) wel wat moeilijker liggen.

In contrast met trendbreuk 1 zal deze trendbreuk een zekere mate van de-specialisering te zien geven. De voorzieningsgraden, waar dat fysiek en klimatologisch mogelijk is,

<sup>7</sup> Men kan hier speculeren op een beweging naar *back to the basics*, naar elementaire, stoffelijke en natuurlijke zaken en bezigheden als tegenhanger van het steeds virtueel worden van onze belevingswereld.

zullen meer naar het zelfvoorzieningsniveau van 100% tenderen. Nu liggen voor de meeste dierlijke producten de voorzieningsgraden (ver) boven die honderd procent. Dit geldt eveneens voor suiker, aardappelen en groente. Voor vers fruit, granen en krachtvoer voor het vee is Nederland netto importeur.

Voor de grondgebonden landbouw betekent dit een krimp van de melkproductie (niet voorzien in de twee CPB-scenario's) maar met een geringere productiviteitverhoging per dier en handhaving van weidegang. Deze ombuiging van de intensiveringstrend vereist dus meer hectaren per kg melk bij een geringere nationale melkproductie. Per saldo is er een grondbehoefte voor de melkveehouderij te verwachten (inclusief de grotere eigen krachtvoerteelt) die tussen het GC- en het EC-scenario ligt (in 2020: 0,93 - 0,97 miljoen ha; ter vergelijking in 1995: 1,08 mln). Daarin onderscheidt deze trendbreuk zich dus niet met genoemde scenario's; wel in de bedrijfsvoering die veel meer zal blijven lijken op het nu gangbare middelgrote gezinsbedrijf. In de akkerbouw zal graan deels de teelt van hakvruchten (aardappelen, suiker) vervangen: het areaal breidt uit van zo'n 200.000 ha naar een kwart miljoen (EC: 120.000; GC: 145.000 ha in 2020). Landbouwproducten die vrijwel onbewerkt de consument bereiken (groente, fruit, consumptieaardappelen) worden nog uitsluitend biologisch geteeld (met keurmerk, onder sluitende controle). Dit betekent wellicht enige extensivering (meer grond nodig per eenheid product) maar belangrijker is het wegvallen van een groot deel van de tuinbouw edelbulk voor de export (uien, peen, tomaten/paprika/aurgurken, sierteelt, bollen). Het tuinbouwareaal, in de vollegrond en onder glas, zal daarom eerder krimpen dan groeien zoals in de CPB-scenario's.

Essentieel zijn garantiebewijzen over de herkomst van producten en ingezette productiemiddelen alsmede over de wijze van produceren. Er zijn mechanismen die er voor zorgen dat claims op kwaliteit en veiligheid meer zijn dan het optuigen van etalages. Onder meer door regionale kwaliteitskringen van boeren die zicht hebben op de activiteiten van elkaar, en die zwaar juridische aansprakelijk zijn voor misplaatste claims. Binnen dit perspectief is er een tendens naar grote gemengde landbouw-bedrijven, ofwel samenwerkende groepen van bedrijven met verschillende productierichtingen (het regionale gemengde bedrijf), die zoveel mogelijk zaken in eigen hand hebben.

### ***Regionale gevolgen***

Omdat de grondgebonden landbouw een positie als hoeder van het historische cultuurlandschap heeft verworven, zal regionaal het patroon slechts langzaam veranderen (zie globaal de uitwerking van het EC-scenario ten behoeve van de Natuurverkenning '97 (Bethe et al. 1997)). De bollenteelt verspreidt zich verder in het zeekeigebied, de glastuinbouw wordt deels uitgeplaatst uit het volle Westen, en de melkveehouderij trekt sommige delen van de traditionale akkerbouw gebieden in (bijv. de Veen-kolonieën). Maar de trend naar steeds voortschrijdende regionale specialisatie wordt omgebogen: de gemengde landbouw (uitgangsmaterialen, akkerbouw, veevoerproductie en veehouderij) op bedrijfs-, lokaal of op regionaal niveau beleeft een wederopstanding.

### ***RO-beleid en grondmarkt***

De beschermende functie die het restrictieve RO-beleid voor de landbouw vervult, zal hier niet worden opgegeven. Door productiviteitsverhogingen (die - in fysieke termen - overigens geringer zullen zijn dan in het EC- en GC-scenario) en door het wegvallen van een deel van de export, zal het landbouw-areaal wel geleidelijk krimpen. Min of meer in het historische tempo van rond de 0,3% per jaar (6000 ha). Maar buiten deze ruimte voor bestemmingsveranderingen blijven de deelmarkten op de grondmarkt strikt gescheiden. De grondprijs wordt binnen elke deelmarkt bepaald door de daar geldende vraag-aanbod verhoudingen.

#### 4.4 Trendbreuk 4: verbrede inkomensbasis; terugtrekken uit de wereldmarkt

##### ***Trigger: lage rentabiliteit van de landbouw***

Hierboven (trendbreuk 2) hebben we al gezien dat tegen marktconforme vergoeding voor arbeid, kapitaal en land, het boerenbedrijf in Nederland een weinig aantrekkelijke investering is. Dit verklaart mede het geringe aantal intreders van buiten de sector (en buiten de familie), maar verklaart nog niet waarom boeren niet massaal stoppen.



Blijkbaar zijn er andere geneugten van het boerenbestaan (of het bezit van grond) in het spel en zijn er andere economische overlevingsstrategieën dan het opgebouwd vermogen via verkoop verzilveren. Het zijn deze voordelen die de opkomst kunnen betekenen van de 'nieuwe' boer c.q. 'nieuwe' eigenaar van boerenland. Voorbeelden van hen zijn nu al te ontwaren. Wij karakteriseren ze als het 'Eenmansbedrijf-plus' en het 'Nevenberoepsbedrijf'.

Het is een ontwikkeling die het resultaat zou kunnen zijn van een GC-scenario, waarbij de Nederlandse landbouw op den duur wordt weggeconcurrereerd door toegetreden EU-landen en producenten van buiten de Europa. De concurrentiekracht van met name de melkveehouderij en de tuinbouw, die in het GC-scenario nog wordt verondersteld, zou veel minder robuust blijken dan daar voorzien. Hoge grondprijzen, weinig mogelijkheden voor schaalvergroting en strenge milieu-eisen in Nederland doen een internationaal concurrerende landbouw de das om. Dit hoeft niet te betekenen dat boerenbedrijven massaal te koop worden aangeboden. Er zijn andere overlevingsstrategieën.

##### ***Gevolg: twee typen allianties met externe arbeidsmarkten***

De na-oorlogse expansie van de Nederlandse land- en tuinbouwbedrijven berustte voor een belangrijk deel op het streven om arbeidsbesparende technologie toe te passen en toch volop werk te houden voor alle gezinsleden met interesse in het boerenberoep. Boeren hielden veelal een zodanige bedrijfsexpansie aan dat het nodig was, ondanks die arbeidsbesparing, toch meer arbeidsuren te maken dan in de samenleving gebruikelijk. De goede gezinsinkomens, in de hoogtijdagen van de Nederlandse agrarische expansie, berustten op een hoge inzet van eigen arbeid en kapitaal waarbij per 'eenheid' (arbeidsuur, eigen bedrijfsvermogen) genoeg werd genomen met een lagere vergoeding dan bij een externe aanwending van arbeid en kapitaal mogelijk zou zijn. In deze trendbreuk staat de rentabiliteit van de landbouw door een verscherpte concurrentie verder onder druk en is het bij een, door overheden opgelegde, sterkere grondgebondenheid (en gegeven hoge grondprijzen)

voor Nederlandse boeren niet langer mogelijk om de vlucht naar voren (voortdurende bedrijfsexpansie) toe te passen. Tegelijkertijd blijkt 'boer blijven' ook in de toekomst heel wat ondernemers als levensdoel aan te spreken.

Boer te zijn en te blijven, vanwege het vrije beroep en het vrije wonen, is zo belangrijk dat zij bereid zijn allianties aan te gaan met externe arbeidsmarkten. Er doemen in de toekomst, meer nog dan nu al het geval is, twee varianten op. In de eerste variant is de breuk met het oude ontwikkelingsmodel nog betrekkelijk (pure eenmansbedrijf, partner verdient extern een verteerbaar inkomen). In de tweede variant wordt het beeld bepaald door boeren met een extern hoofdberoep echter mogelijk met het eigen boerenbedrijf als belangrijkste zingeving van het bestaan. In deze tweede variant worden geen omvangrijke investeringen in bedrijfsontwikkeling gedaan; het is meer een overlevingsstrategie.

In deze trendbreuk gaat het niet zozeer om deze verschijnselen *an sich* (die immers niet nieuw zijn), maar neemt dit semi- en pseudo-agrarisch grondgebruik - eerst in sommige gebieden maar geleidelijk uitbreidend tot bijna geheel Nederland - een zodanige vlucht dat de reguliere, op de wereldmarkt gerichte landbouw wordt weggedrukt. Er worden, gebied na gebied, drempelwaarden overschreden waardoor onoverkomelijke barrières worden opgeworpen voor een rendabele bedrijfsvoering die internationaal kan concurreren. Het gaat dan om het niet meer tolereren van de onvermijdelijke overlast van die landbouw (door het verdwijnen van politiek, bestuurlijk en publiek draagvlak voor de sector), het verdwijnen van voorzieningen in de afnemende en toeleverende industrie en dienstverlening, het blokkeren van schaalvergroting en andere rationalisaties in inrichting en beheer die nodig zijn om de nationale en internationale concurrentie vol te houden<sup>8</sup>. Het is dus niet zozeer de verstedelijking of de grondclaims voor natuur, maar een soort interne vijfde colonne die de Nederlandse landbouw van het wereldtoneel doet verdwijnen. Welke vormen neemt dit aan?

- *Het Eenmansbedrijf-plus: Boer maar niet meer alleen afhankelijk van agrarisch inkomen.*  
Hier blijft het hoofdberoep van de laatste arbeidskracht agrariër maar, zijn gezin kan 'leven' van externe inkomsten (vaak door gezinsleden of uit eigen vermogen of via ander arbeidsloos inkomen). De netto bedrijfsinkomsten kunnen opnieuw in het bedrijf worden geïnvesteerd. Maar met mate: het is zaak de vaste lasten voor de agrarische bedrijfsuitoefening laag te houden. Bij de lage rentabiliteit van de landbouw betekent dit dat er een geleidelijke bedrijfsontwikkeling mogelijk is die het midden houdt tussen de stormachtige ontwikkeling uit het verleden en de overlevingsstrategie hieronder. De Nederlandse landbouw verliest binnen dit perspectief geleidelijk de aansluiting op de ontwikkeling van de internationale landbouw voor zover deze onverminderd in het teken staat van schaalvergroting. Bij het zoeken naar goedkope vormen van bedrijfsontwikkeling - goedkoper dan het investeren in kapitaalgoederen en de dure grond van Nederland - wenden vaderlandse boeren zich ook tot het oppakken van het bedrijfsmatig beheren van natuur en landschap, een functie vervullen in de waterberging, agro-toerisme of

---

<sup>8</sup> Een goede indicator voor zo'n omslag is het moment dat in het buitengebied de landbouw niet langer de doorslaggevende stem heeft in het waterbeheer (vgl Waterland of Weerribben/de Wieden).

het betaald openstellen van perceelsranden. De beperkingen die dit oplegt aan de agrarische productie zijn beter inpasbaar dan bij een bedrijfsvoering waar de modernste kapitaalgoederen worden ingezet om tegen de laagste kostprijs te produceren.

- *Het Nevenberoepsbedrijf: Grondeigenaar maar geen boer van professie meer*  
Hier heeft de eigenaar van agrarische grond een baan buiten de landbouw. Het agrarische bedrijf 'doet hij erbij', maar meer uit liefhebberij dan als primaire bron van inkomsten. Dat betekent een sterke vereenvoudiging van de bedrijfsvoering met eliminatie van arbeidsintensieve productierichtingen (bijv. melkveehouderij) en productietechnieken. Arbeidsintensieve teelten als graan, meerjarige siergewassen, fruit- en houtteelt worden nu ook in kleinschalige vorm aantrekkelijk. Verhuur van grond en bedrijfsgebouwen aan anderen is ook goed denkbaar. Arbeidspieken voor zover die op deze extensieve bedrijven voorkomen worden opgevangen door werk uit te besteden aan loonbedrijven. Dit gebeurt ook nu al op grote schaal om geen investeringen in dure eigen machines te hoeven doen. In het perspectief waarin nevenberoepslandbouw overheerst (zoals nu bijvoorbeeld in Baden-Württemberg) zijn boeren als beroepsgroep moeilijk aanspreekbaar (bijv. voor agrarisch natuurbeheer). Het is een heterogeen gezelschap dat weliswaar hecht aan het agrarisch bestaan maar die hun hoofden ook hebben bij carrières buiten de landbouw. Echter, incidenteel groeit er vanuit de heterogeniteit van deze semi-boerenstand iets moois op met name doordat externe professionaliteit binnen de landbouw wordt ingezet. Bijvoorbeeld een biologieleeraar die op zijn landbouwbedrijf een educatienatuurproject opzet, en iemand uit de zorgsector die zorgt voor vernieuwing binnen het segment zorglandbouw.

Beide varianten kunnen in een streek of stadsgewest tegelijkertijd optreden. Zij hebben gemeen dat de landbouwsector als economische bedrijfstak duidelijk terugloopt, maar dat dit niet betekent dat agrarisch gebruik van grond in gelijke mate verdwijnt. Wel ondergaat de samenstelling van het agrarisch product een ingrijpende verandering. Arbeidsintensieve activiteiten, waar een min of meer permanente aanwezigheid vereist is (gedurende de dag en in de loop van het jaar), met name dus de intensieve melkveehouderij, is binnen deze bedrijfsvoering moeilijk denkbaar. In scherp contrast met het EC- en GC-scenario loopt het tijdperk van Nederland Zuiveland ten einde. Akkerbouw, waarbij in piektijden loonwerkers kunnen worden ingeschakeld, wint weer terrein. Hetzelfde geldt voor permanente teelten (fruit, boomteelt, teelt van siergewassen, kerstbomen). Ander dan puur productie-vee (gezelschapsdieren) gaan de weiden bevolken: paarden vooral, maar ook schapen, geiten, ganzen, eenden, scharrelvarkens, reeën, herten, kippen op het erf, en meer exotische dieren als struisvogels, lama's en kamelen. Ook de rassensamenstelling van het meer op productiegericht vee zal veranderen en meer gevarieerd worden, bijv. diverse rassen vleesrunderen. Verder wordt het esthetisch aspect een punt van overweging: graan in plaats van snijmaïs, hoogstam fruitbomen, bloeiende akkerbouwgewassen als koolzaad, karwij en dergelijke.

### ***Regionale gevolgen***

Het ligt voor de hand dat zo'n ontwikkeling, vanwege de inkomensverwerving buiten de landbouw, het eerst op zal treden in de min of meer verstedelijkte gebieden in het Westen, het Zuiden en delen van het Oosten van ons land. In termen van *Palet van het Platteland* (Min. LNV, 1999): in de Stedenring Centraal Nederland en de Multifunctionele Schil daaromheen. Maar ook in de Centrale Open Ruimte (Groene Hart, rivierengebied, Zeeland, Zuid-Hollandse Eilanden) zijn volop mogelijkheden van combinaties van landelijk en stedelijk werken. Door ontwikkelingen op het gebied van informatie- en communicatietechnologie (o.m. telewerken), door snellere vervoersverbindingen of via een arbeidsloos inkomen, wordt de eis van relatieve nabijheid van arbeidsplaatsen minder belangrijk. Ook het Noorden kan dan ten prooi vallen aan deze ontwikkeling.

### ***RO-beleid***

Een vergaande versoepeling van het restrictief ruimtelijk ordeningsbeleid, i.c. het loslaten van het aanwijzen van bestemmingen, lijkt de doodsteek voor een dergelijke ontwikkeling. De bestemmings-titel Landbouw zou daarmee verdwijnen; een restrictie die zowel een verplichting inhoudt (enige vorm van professioneel agrarisch gebruik) als een bescherming biedt (tegen beter renderende gebruiksfuncties). Bij zo'n geliberaliseerd RO-beleid en een onder sterke internationale druk staande landbouw, is het slechts een kwestie van tijd dat de grondgebonden landbouw die niet meer in die concurrentieslag mee kan, het loodje legt (eerst de akkerbouw, dan een flink deel van de melkveehouderij en delen van de tuinbouw). Voor grote delen van Nederland wordt de landbouw dan vervangen door extensief tuinieren en ander particulier groenbeheer.



## 5 Vergelijkend overzicht en mogelijk vervolgonderzoek

Onderstaand overzicht geeft verschillen in drijvende krachten en uitkomsten weer van de vier besproken trendbreuken ten opzichte van het EC- en GC-scenario. Doordat trendbreuken onvollediger zijn dan scenario's (zie hfst. 2), blijven sommige vakjes leeg. De getalsmatige aanduidingen bij de vier trendbreuken hebben betrekking op het jaar 2030, die van de twee CPB-scenario's op 2020.

Tabel 3 Waarin verschillen de trendbreuken met de CPB-scenario's?

	EC-scenario (cijfers: 2020)	GC-scenario (cijfers: 2020)	1. Zuivel- specialisatie	2. Boer zonder land	3. Bastion van veiligheid	4. Inkomens buiten landb.
Aard van de trendbreuk			Vergaande specialisatie op zuivel. Koeien jaarrond op stal. Akkerbouw ten dienste van veehouderij.	Ontkoppeling grond en agrarisch ondernemer. Gezinsbedrijf verdwijnt. Vergaande specialisering.	Voedselveilig- heid voorop. Terugtrekken uit wereld- markt. Zelfvoor- ziening (in NW-Europees verband) nagestreefd	Internationale concurrentiesla g verloren. Overlevingsstr ategieën via inkomens buiten de landbouw.
<b>Positie landbouw</b>						
Internationaal	Sterk ge- richt op EU. Enige af- scherming derden.	Sterk gericht op gelibe- raliseerde wereldmarkt	Sterk gericht op geliberaliseerde wereldmarkt, met EU als grote 'thuismarkt'.	Sterk gericht op geliberali- seerde wereld- markt, met EU als grote 'thuismarkt'.	Sterk gericht op afge- schermde markt van NW-Europa.	Orientatie nationaal, behalve voor sommige niche- producten
Economisch	Redelijk sterk door enige EU- bescher- ming	Redelijk sterk voor sommige producten	Sterk door specialisatie	Redelijk sterk in sommige gebieden	Sterk door afscherming	Zwak m.u.v. sommige niche- producten
Maatschap- pelijk	Redelijk sterk maar onder- curatele	Zwak, wordt beschouwd als 'gewone' sector	Zwak, wordt beschouwd als 'gewone' sector	Niet sterk, enigszins afhankelijk van gebied	Sterk	Verzwakt als productiesecto r. Kan wel een rol spelen in plattelands- ontwikkeling
Oppervlak landbouw- grond (1995: 1,96 mln ha)	2020: 1,82 mln ha	2020: 1,66 mln ha	2030: 1,63 mln ha (zie EC-scenario 2030 Veeneklaas e.a., 2000)	2030: 1,54 mln (doortrekken trend GC- scenario)	2030: 1,75 mln ha (doortrekken historische trend)	2030: 1,59 mln ha (cf. HRD- scenario b))
<b>Melkveehouderij</b>						
melkproductie	stabiel	stabiel	verdubbeling	stabiel	ca. -25%	halvering
grondbehoefte melkvee- houderij a) (1995: 1,08 mln ha)	2020: 0,97 mln ha	2020: 0,93 mln ha	Ca 1 mln ha	0,85 mln ha	ca 0,95 mln ha	??
Melkproductie /koe (x1000 kg/jaar)	9,6	10,3	10 - 12	10,3	ca 7	??

	EC-scenario (cijfers: 2020)	GC-scenario (cijfers: 2020)	1. Zuivel- specialisatie	2. Boer zonder land	3. Bastion van veiligheid	4. Inkomens buiten landb.
<b>Grondmarkt</b>						
RO-beleid	Restrictief in gehele land. Behoud cultuur- landschap.	In beginsel als EC maar met zoveel mogelijk gebruik markt- mechanisme	Regionaal gedifferentieerd. Voor landbouw- gebieden restrictief ter bescherming van landbouw.	Kan restrictief, regionaal gedifferen- tieerd of ver- soepeld. In laatste geval sterke krimp landbouw- areaal.	Sterk restrictief in gehele land.	Restrictief in gehele land. Anders sterke krimp landbouwkund ig gebruik.
Grond- mobiliteit	gering	hoog	hoog	zeer hoog	gering	laag
Agrarische grondprijzen	Hoog	Gematigde stijging	Stijgend	zeer hoog	hoog	laag (bij hand- having restrictief RO- beleid)
Regionale spreiding	Regierol overheid intensieve en extensieve gebieden. Oog voor behoud cultuur- landschap.	Landbouw naar fysiek de meest geschikte locaties	Melkveehouderij en veevoertel ten noorden lijn Alkmaar-Zwolle, ZW Zeiklei en deel Veenweide- gebied	Landbouw naar de meest geschikte locaties, dwz enclaves in Noorden, Flevopolders, W. Zeeklei e.d.. Zand 'ontboert' gedeeltelijk	Als EC- scenario. Weinig verandering in huidige specialisatie- patroon.	Begint in Stedenring Centraal NL en multifunctione le schil daaromheen. Later Central Open Ruimte en tenslotte periferie
<b>Ontwikkeling productietechniek</b>						
Schaal (hectaren, stuks vee)	Vergroting	sterke vergroting	sterke vergroting	Zeer sterke vergroting	houdt tred arbeidspro- ductiviteits- verhoging	geen vergroting; soms zelfs verkleining
grondintensiv ering (inputs en toege- voegde waarde/ha)	uiteen- lopende strategieën	inten- sivering	intensivering	Versterkte intensivering	gelijkblijvend; of soms zelfs extensivering	extensivering
kapitaals- intensivering	gaat door	gaat ver- sterkt door	gaat versterkt door	gaat versterkt door	gaat door	buigt om naar extensivering

a) (intensief) grasland, snijmais en andere voedergewassen

b) Het Hoge Ruimtedruk (HRD) scenario in de Vijno komt uit op een totaal aan niet-agrarische claims van 340.000 ha voor de periode 1999-2030 (Projectteam VIJNO-tOETs, maart 2000). Verondersteld wordt dat bij deze trendbreuk deze claims volledig worden gehonoreerd (positie van de landbouw is immers zwak) en dat in de periode 1995-1999 het landbouwareaal met 30.000 ha is teruggelopen.

Bronnen: Bethe et al. (1997) , Bethe (1999), Veeneklaas et al. (2000), Projectteam VIJNO-tOETs (2000)

## ***Mogelijk vervolg***

Deze notitie kan als startpunt voor een aantal vervolgstudies dienen.

### ***1. Uitbreiding met andere trendbreuken***

Tijdens ons onderzoek zijn een aantal suggesties gedaan voor andersoortige trendbreuken die wellicht nadere bestudering waard zijn:

- a) Een sterk verzwakte landbouw (vgl trendbreuk 4) maar nu zonder planologische bescherming: landbouwareaal schrompelt ineen.
- b) Technologische doorbraken in bio-technologie (bijv. plantaardige productie van vlees- en zuivel-substituten) en maatschappelijk acceptatie daarvan.
- c) Mestproblematiek nekt gehele veehouderij in Nederland.
- d) Toestroom goedkope arbeidskrachten uit Midden en Oosteuropese landen: oplopende werkloosheid, lagere lonen, minder vervanging arbeid door kapitaal, minder uitstoot arbeid uit de landbouw.
- e) Overname van de macht in de landbouw door enkele transnationale ondernemingen die opereren op het gebied van voedselproductie, -verwerking en -distributie (bijv. conglomeraat Monsanto + Coberco + Unilever + Albert Heijn). Deze bepalen - op kosten- en kwaliteitsoverwegingen - door wie, waar en hoe geproduceerd gaat worden.

### ***2. Uitbreiding van deze trendbreuken tot (dekkende) scenario's.***

'Dekkend' in de zin van landsdekkend en alle landbouwsectoren omvattend.

### ***3. Een verdere specificatie van één of meerdere, aannemelijke of anderszins interessant geachte trendbreuken.***

### ***4. Een verdere uitwerking van deze trendbreuken in hun effecten.***

Bijvoorbeeld ten aanzien van landschap, natuur in het 'witte gebied', milieubelasting of kwaliteit leefomgeving. Het ligt voor de hand zo'n exercitie vooraf te laten gaan door een verdere specificatie, zie 3.

De keuze voor en het nut van dergelijk vervolgwerk hangt uiteraard rechtstreeks af van de vragen die men wenst te beantwoorden.



## Literatuur

Bethe, F.H., 1999. *Referentiebeeld Landbouw VIJNO-toets*. Alterra, Wageningen, nov. 1999. 51 blz + kaarten.

Bethe, H., W. van Eck, K.W. Ypma, 1997. *Natuur en landschap in het witte gebied; effecten van verschillende landbouwscenario's*. IKC-Natuur, SC-DLO. Achtergronddocument 9 bij de Natuurverkenning '97, Wageningen. 117 blz.

Centraal Planbureau, 1976. *Omgevingsscenario's Lange Termijn Verkenning 1995-2000*. CPB Werkdocument No 89, Den Haag. 127 blz.

Centraal Planbureau, ING Barings, SEO, nov 1999. *Europese grensverlegging. Scenario's voor Midden- en Oost-Europa tot 2010 en de gevolgen voor de Nederlandse agri-business*. In opdracht van Min. LNV Dir. Industrie en handel, Den Haag. 57 blz.

Dijk, G. van, L.M.F. Klep, A.J. Merckx, 1999. *De corrosie van een ijzeren driehoek. Over de omslag rond de landbouw*. Van Gorcum, Assen. 87 blz.

Eck, W. van, B. van der Ploeg, K.R. de Poel en B.W. Zaalmink, 1996. *Koeien en Koersen; Ruimtelijke kwaliteiten van melkveehouderijsystemen in 2025*. SC-DLO/LEI-DLO, SC-rapport 431.1, Wageningen. 187 blz.

Eck, W. van, G.N. Noij, A. Wintjes, 1997. 'Landbouw op de kaart. Een visie op de toekomstige ruimtelijke ontwikkeling'. In *Jaarboek 1997 van het DLO-Staring Centrum*, Wageningen: 9-24.

Everdingen, W.H. van, J.F.M. Helming, E.M. Jókövi, B. van der Ploeg, G.S. Venema, M.J. Voskuilen, 1999. *Toekomst grondgebonden landbouw Randstadgebied*. LEI-DLO, SC-DLO, Regio Randstad. LEI-rapport 4.99.21, Den Haag. 67 blz

*Geografie*, maart 2000. Themanummer over de Vijfde Nota.

Goetgeluk, R.W. e.a., feb. 2000. *Wonen en werken ruimtelijk verkend*. Achtergrond-rapport VINO-tOETs, RIVM-rapport 711931001, Bilthoven. 161 blz.

Haas, W. de, N.P. van der Windt, R. de Boer, 1996. *Agribusiness 2030: Meer kennis met minder grond*. SC-DLO, LB&P. Wageningen, 44 blz.

Havinga, H., J. van Vliet, A van Winden, 1999. *Ruimte voor mensen en wensen. Landbouw met één miljoen hectare*. IKC-Landbouw, rapport nr 166, Ede. 23 blz

Ministerie van LNV, nov. 1999. *Palet van het platteland. Een visie van de LNV-regiodirecteuren op de ontwikkeling van het platteland*.

Projectteam VIJNO-tOETs RIVM, maart 2000. *Analyse departementale ruimteclaims 2030*. RIVM/Alterra, Bilthoven/Wageningen. 17 blz + kaarten

Raad voor het Landelijk Gebied, 2000. *Het landelijk gebied in 2010*. Ihb. hoofdstuk 3 'landbouwontwikkeling'.

Rijk, P.J., J.Vreke, 2000 (in prep.). *Ruimtedruk in de Zuidelijke Randstad*. LEI/Alterra, Den Haag/Wageningen.

Veeneklaas, F.R., L.M. van den Berg, D. Slothouwer, G.J.P. IJkelenstam, 1994. *Rhine basin study: Land use projections based on bio-physical and socio-economic analysis. Volume 4. Land use: past, present and future*. SC-DLO en RIZA, Report 65.4, Wageningen/Lelystad. 155 blz.

Veeneklaas, F.R., H. Farjon, B. van der Ploeg, C. Wijnen, K. Ypma, 2000 (in prep.). *Scenario's voor de land- en tuinbouw en natuur. Vooruitzichten voor 2030 met een doorkijk naar de rest van de 21ste eeuw*. Rapport i.o.v. de Cie Waterbeheer 21ste eeuw, Wageningen. 59 blz + bijlagen.