

Ondernemen met bedrijfstoelagen

Een hele verandering?

A.B. Smit
H. Prins
N.J. Jukema
C.H.G. Daatselaar
B.H.C. van der Waal
R.W. van der Meer
J. Zijlstra

Deze publicatie is in samenwerking tussen de volgende onderdelen van Wageningen UR tot stand gekomen: LEI, Animal Sciences Group en Praktijkonderzoek Plant & Omgeving.

Projectcode 4023400

Juni 2006

Rapport 6.06.09

LEI, Den Haag

Het LEI beweegt zich op een breed terrein van onderzoek dat in diverse domeinen kan worden opgedeeld. Dit rapport valt binnen het domein:

- Wettelijke en dienstverlenende taken
- Bedrijfsontwikkeling en concurrentiepositie
- Natuurlijke hulpbronnen en milieu
- Ruimte en Economie
- Ketens
- Beleid
- Gamma, instituties, mens en beleving
- Modellen en Data

Ondernemen met bedrijfstoelagen; Een hele verandering?

Smit, A.B., H. Prins, N.J. Jukema, C.H.G. Daatselaar, B.H.C. van der Waal, R.W. van der Meer, J. Zijlstra

Den Haag, LEI, 2006

Rapport 6.06.09; ISBN-10: 90-8615-079-9; ISBN-13: 978-90-8615-079-3

Prijs €20 (inclusief 6% BTW)

94 p., fig., tab., bijl.

Op 1 januari 2006 zijn in Nederland de Europese dier- en gewaspremies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vervangen door bedrijfstoelagen. In 2007 worden de melkpremies aan deze bedrijfstoelagen toegevoegd. Ook de voorgestelde prijsverlaging van suikerbieten zal deels gecompenseerd worden in de vorm van bedrijfstoelagen. Dit nieuwe systeem zou duidelijker moeten zijn dan het oude en zou de marktgerichtheid en duurzaamheid van de Europese landbouw moeten versterken. In dit rapport staat de vraag centraal of verwacht mag worden dat de doelen voor duidelijkheid, marktgerichtheid en duurzaamheid inderdaad verwezenlijkt zullen worden.

On January 1 2006, the European support for animal husbandry and crop production from the Common Agricultural Policy (CAP) were replaced with single income payments. In 2007, the milk premiums will be added to the single payments. The price cut proposed for sugar beets will also be partly compensated through single income payments. The new system is supposed to be simpler than the old one and should stimulate market oriented and sustainable agricultural production in Europe. This report focuses on the question whether realisation of the goals for transparency, market orientation and sustainability may be expected.

Bestellingen:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: publicatie.lei@wur.nl

Informatie:

Telefoon: 070-3358330

Telefax: 070-3615624

E-mail: informatie.lei@wur.nl

© LEI, 2006

Vermenigvuldiging of overname van gegevens:

- toegestaan mits met duidelijke bronvermelding
- niet toegestaan



Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Inhoud

	Blz.
Woord vooraf	7
Samenvatting	9
Summary	17
1. Inleiding	25
1.1 Aanleiding	25
1.2 Probleemstelling	26
1.3 Doelstelling	26
1.4 Afbakening	27
1.5 Leeswijzer	27
2. Werkwijze en uitgangspunten	28
2.1 Workshops en akkerbouwers	28
2.2 Workshops met melkveehouders	30
2.3 De achtergrond van spelsimulaties	31
2.4 Workshop met bedrijfsadviseurs en gesprekken met deskundigen	32
2.5 Nulmeting van indicatoren voor marktgerichtheid en duurzaamheid	33
3. Resultaten van de workshops met akkerbouwers	35
3.1 Inleiding	35
3.2 Attitude van ondernemers ten opzichte van GLB	35
3.3 Veranderingen in ondernemersgedrag	37
3.4 Gevolgen voor marktgerichtheid en duurzaamheid	48
3.5 Discussie	50
4. Resultaten van de workshops met melkveehouders	53
4.1 Inleiding	53
4.2 Attitude van melkveehouders ten opzichte van de hervorming GLB	53
4.3 Veranderingen in ondernemersgedrag	55
4.4 Discussie	59
5. Resultaten van workshops met bedrijfsadviseurs en andere deskundigen	61
5.1 Inleiding	61
5.2 Houding van ondernemers ten opzichte van de GLB-hervorming	61
5.3 Veranderingen in ondernemersgedrag	62

	Blz.	
5.4	Reacties op stellingen	65
5.5	Gevolgen voor marktgerichtheid en duurzaamheid	66
5.6	Workshop met vertegenwoordigers van milieuorganisaties	67
6.	Nulmeting duurzaamheid en marktgerichtheid	70
6.1	Inleiding	70
6.2	Cross-compliance-regelingen en duurzame landbouw	70
6.3	Marktgerichtheid	71
6.4	Resultaten	72
7.	Discussie	78
7.1	Beantwoording van de vragen	78
7.2	Kanttekeningen bij de uitkomsten van het onderzoek	81
8.	Conclusies en aanbevelingen	83
8.1	Conclusies	83
8.2	Aanbevelingen	83
	Literatuur	85
	Bijlage	
1.	Enquête akkerbouwworkshops	87

Woord vooraf

Op 1 januari 2006 zijn in Nederland de Europese dier- en gewaspremies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vervangen door bedrijfstoelagen. In 2007 worden de melkpremies aan deze bedrijfstoelagen toegevoegd. Ook de voorgestelde prijsverlaging van suikerbieten zal deels gecompenseerd worden in de vorm van bedrijfstoelagen. Dit nieuwe systeem zou eenvoudiger moeten zijn dan het oude en het zou door ontkoppeling van productie en toelagen de marktgerichtheid van de Europese boeren moeten versterken. Daarnaast zou ook de duurzaamheid van de Europese landbouw bevorderd worden door het nieuwe systeem. De bedrijfstoelagen zullen namelijk alleen volledig worden uitbetaald als de aanvrager zich houdt aan alle zogenaamde cross-compliance-voorwaarden ten behoeve van dierenwelzijn, voedselveiligheid, milieubescherming en dergelijke. De vraag is of verwacht mag worden dat de doelen voor duidelijkheid, marktgerichtheid en duurzaamheid inderdaad verwezenlijkt zullen worden, met name door aanpassingen door boeren van hun bedrijfsopzet en -voering.

In dit rapport wordt het onderzoek beschreven waarin deze vraag centraal stond. Het onderzoek is uitgevoerd in opdracht van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV), Directie Landbouw, onder regie van drs. J.C. Santen en ir. J.G. Deelen. De uitvoerders zijn onderzoekers van drie instituten van Wageningen UR, te weten LEI, ASG en PPO-AGV. De leiding van het onderzoek en de eindredactie was in handen van Bert Smit (LEI) en Henri Prins (LEI). Workshops met akkerbouwers, melkveehouders en bedrijfsadviseurs en deskundigen op het gebied van marktgerichtheid en duurzaamheid werden (mede) uitgevoerd door Noen Jukema (PPO-AGV), Bartold van der Waal (PPO-AGV), Co Daatselaar (LEI) en Jelle Zijlstra (ASG). Co Daatselaar en Ruud van der Meer (LEI) voerden tevens een nulmeting uit van indicatoren voor duurzaamheid en marktgerichtheid in de akkerbouw en de melkveehouderij. Het is de bedoeling deze meting in de toekomst te herhalen, zodat eventuele trends kunnen worden gesignaleerd.

Een woord van dank gaat uit naar allen die aan het onderzoek hebben bijgedragen. In het bijzonder worden hierbij genoemd de 17 akkerbouwers, 25 melkveehouders en vier bedrijfsadviseurs die aan de workshops hebben bijgedragen en daarmee waardevolle inzichten hebben verschaft. Daarnaast worden ook Gijs Kuneman van de Stichting Natuur & Milieu in Utrecht en Frits van de Schans van het Centrum voor Landbouw en Milieu in Culemborg genoemd, die 'op afstand' een reactie op de diverse uitkomsten gaven. In het project is samengewerkt met een aantal medewerkers van Directie Kennis van LNV, die samen als een soort klankbordgroep functioneerden, te weten Jacob van Vliet, Peter Voskuil, Pim Bruins en Jan van Esch. Hun inbreng wordt hier met waardering genoemd. Dat geldt ook voor LEI-medewerker Cees de Bont, die een eerdere versie van dit rapport van waardevol commentaar heeft voorzien.

Het rapport heeft al vóór de voltooiing een goede discussie in verschillende groepen op gang gebracht en zal dat ongetwijfeld blijven doen nu het afgerond is.

A handwritten signature in black ink, consisting of a large, stylized 'B' with a vertical line through it and a horizontal line at the top, followed by a few smaller strokes.

Dr. J.C. Blom
Algemeen directeur LEI B.V.

Samenvatting

Inleiding

Vanaf 1 januari 2006 zullen dier- en gewaspremies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU (GLB) vervangen worden door bedrijfstoelagen. Deze toelagen zijn voor een aantal dier- en gewassoorten losgekoppeld van de daadwerkelijke productie of productiecapaciteit (veestapel en bouwplan). De hervorming van het GLB heeft met name als doelen:

1. bevordering van de marktgerichtheid van de landbouw;
2. verduurzaming van de landbouw.

Marktgerichtheid moet in dit verband vooral gezien worden als 'produceren waar de markt om vraagt'. In de visie van de Europese Commissie zou iedere Europese agrariër in feite eerst de afzet van de producten onderzocht en zo mogelijk geregeld moeten hebben alvorens daadwerkelijk tot productie over te gaan. Daarbij moeten marktversturende prikkels zoals importheffingen en exportsubsidies zoveel mogelijk vermeden worden, zoals ook nagestreefd wordt in het kader van de WTO-onderhandelingen. Voor de duurzaamheidsdoelstelling wordt de toepassing van cross-compliance-regels van belang, waarmee onder andere eisen rond dierenwelzijn en milieu worden ingevuld.

De centrale vraag die in dit rapport aan de orde gesteld wordt, is: Hoe zullen boeren, met name akkerbouwers en melkveehouders, reageren op de hierboven beschreven wijzigingen in het beleid? Zullen ze andere besluiten nemen dan ze voorheen gedaan hebben en een andere strategie kiezen? Zo ja, zullen die veranderingen inderdaad de marktgerichtheid en de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw versterken? Of moet de overheid juist vanuit haar optiek ongewenste (bij-)effecten van de GLB-hervormingen verwachten? In dit rapport is een onderzoek beschreven dat antwoorden op de genoemde vragen moet geven.

Daarnaast zijn indicatoren gekozen om de marktgerichtheid en duurzaamheid van de Nederlandse landbouw te beschrijven. Er is een nulmeting van deze indicatoren voor het jaar 2003 gedaan. Door deze meting later te herhalen kan ook daadwerkelijk worden vastgesteld of er een wijziging in marktgerichtheid en/of duurzaamheid is opgetreden. De conclusies daarvan zullen onder andere van belang zijn bij de nieuwe Mid Term Review (een uitgebreide evaluatie van het GLB), die voor 2009 op de agenda staat. De evaluatie van verbetering van marktgerichtheid en duurzaamheid als Europese doelen zoals beschreven in dit rapport zal waarschijnlijk in een later stadium aangevuld worden met een evaluatie van nationale keuzes die Nederland rond de invoering van het gewijzigde GLB heeft gemaakt. In dit rapport is voornamelijk gekeken naar de gevolgen van de GLB-hervormingen voor de akkerbouw en de melkveehouderij. De vleeskalverensector, die ook met aanzienlijke gevolgen van de GLB-hervormingen te maken zal krijgen, is dus buiten beschouwing gelaten evenals de schapen- en vleesveehouderij (zoogkoeien en vleesstieren). Deze drie sectoren zullen in een eventueel vervolgonderzoek meer aandacht krijgen.

Werkwijze en uitgangspunten

De vraagstelling is uitgewerkt door workshops en een inventarisatie van indicatoren voor marktgerichtheid en duurzaamheid in het Bedrijven-Informatienet van het LEI (het Informatienet). Er zijn workshops gehouden met boeren, bedrijfsadviseurs en externe deskundigen.

De workshops met boeren bestonden uit bijeenkomsten met twee groepen akkerbouwers respectievelijk drie groepen melkveehouders met regionale verdeling over het land. De akkerbouwers kwamen uit de Veenkoloniën en het Oldambt, respectievelijk Zuidwest-Nederland. De groep in het Noorden zou mogelijk anders op de GLB-hervormingen kunnen reageren dan die uit het Zuiden door verschillen in bouwplan, met name het aandeel marktordeningsgewassen. De groepen melkveehouders kwamen uit het westelijke veenweidegebied (in verband met een deelonderwerp ammoniak/ureum), Zuidoost-Nederland (Achterhoek/Noord-Brabant/Noord-Limburg) en Noord-Nederland (Groningen/Friesland/Drenthe). De groep in Noord-Nederland zou zich mogelijk van de twee andere groepen kunnen onderscheiden doordat er in dat gebied meer mogelijkheden tot samenwerking met akkerbouwers zijn.

In de workshops met de boeren zijn in verschillende rondes vragen aan de deelnemers gesteld: 1) 'blanco', dat wil zeggen direct na de start van de bijeenkomst; 2) na een presentatie van het nieuwe beleid; 3) na een eerste ronde met spelsimulatie (akkerbouw: GSA (Game Simulation Arable) of melkveehouderij: GSD (Game Simulation Dairy)), waarin de 'kale' effecten van de beleidsverandering inclusief de Suikerhervorming (voor de akkerbouw) en de veranderde mestwetgeving (voor de melkveehouderij) op met name het gezinsinkomen uit bedrijf duidelijk werden; 4) na optimalisatie van het eigen bedrijf met GSA of GSD. Spelsimulatie is een methode waarin de technische en economische gevolgen van tactische of strategische aanpassingen op een akkerbouw- of melkveebedrijf worden berekend. Het grootste leereffect van spelsimulatie wordt bereikt als de deelnemers met de gegevens van hun eigen bedrijf aanpassingen in de bedrijfsvoering en -opzet doorrekenen.

Voor wat betreft de wijzigingen in het Suikerbeleid is in GSA gerekend met een daling van de bietenprijs met 37%, waarvan 60% wordt gecompenseerd door toeslagen, en een daling van het quotum met 16%. In GSD is gewerkt met een derogatie tot 250 kg N per hectare uit dierlijke mest wanneer 70% of meer van het bedrijfsareaal grasland is. Bij handel in toeslagrechten is gerekend met een prijs van 4 keer de jaarlijkse uitbetaling.

In de workshop met de bedrijfsadviseurs zijn de gevoelens en meningen van boeren rond het thema bedrijfstoelagen geïnventariseerd volgens de perceptie van de vier deelnemers. Daaruit zijn ook verwachtingen voor de beslissingen die de boeren zullen nemen, en de gevolgen voor de marktgerichtheid en de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw afgeleid. De adviseurs hebben vervolgens gereageerd op de uitkomsten van de workshops met de boeren en ten slotte op een aantal stellingen.

De workshop met externe deskundigen bestond uit een gezamenlijk diepte-interview met twee vertegenwoordigers van respectievelijk Stichting Natuur en Milieu (SNM) in Utrecht en Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) in Culemborg. In dit interview is globaal geïnventariseerd welke gevolgen (als gevolg van de komst van bedrijfstoelagen)

men voorzag voor besluitvorming door ondernemers en de gevolgen voor marktgerichtheid en duurzaamheid van de Nederlandse landbouw.

Bij de inventarisatie van indicatoren voor marktgerichtheid en duurzaamheid zijn allereerst criteria benoemd waaraan de gezochte indicatoren zouden moeten voldoen om bruikbaar te zijn voor meting en trendanalyse. Het gaat dan onder andere om robuustheid, meetbaarheid, overdraagbaarheid en betrouwbaarheid. Vervolgens is de meting uitgevoerd met behulp van data uit het Informatienet.

Resultaten van de workshops met akkerbouwers

Attitude van ondernemers ten opzichte van de GLB-hervorming

Het was de bedoeling dat het nieuwe GLB eenvoudiger en overzichtelijker zou worden dan het systeem van gewas- en dierpremies. De helft van de akkerbouwers in de workshops verwacht echter geen verschil en eenderde deel verwacht juist meer onduidelijkheid. De gedeeltelijke inkomenszekerheid door het nieuwe beleid en de mogelijkheid om met behoud van toeslagen andere gewassen te telen werd in de workshops in het algemeen als positief ervaren. Aan de andere kant voelt men zich kwetsbaar doordat de bedrijfstoelagen gemakkelijk ten prooi zouden kunnen vallen aan bezuinigingen ten behoeve van bijvoorbeeld de uitbreiding van de Europese Unie. Daarnaast verwacht men dat in andere landen de cross-compliance-voorwaarden minder strikt zullen worden gehandhaafd dan in Nederland, waardoor het concurrentieverschil toeneemt. Overigens zullen op korte termijn de veranderingen in het Suikerbeleid een sterker effect hebben op de inkomensontwikkeling in de akkerbouw dan de omzetting van gewaspremies in bedrijfstoelagen.

Veranderingen in ondernemersgedrag

Weliswaar geeft de bedrijfstoelagverordening boeren de mogelijkheid om met behoud van de toeslag andere gewassen te gaan telen, maar het aantal alternatieve gewassen is sterk ingeperkt door het verbod om op subsidiabele hectares¹ (poot- en consumptie)aardappelen, groenten, fruit en meerjarige gewassen te telen; althans, men ontvangt de toeslag niet als men dit doet en verliest het toeslagrecht als men gedurende drie aaneengesloten jaren het recht niet benut.

Volgens GSA daalt het inkomen van de deelnemende akkerbouwers bij ongewijzigde bedrijfsvoering en -structuur met 13.000 euro: gemiddeld 15.000 euro in het Noordoosten en gemiddeld 12.000 euro in het Zuidwesten. Ondanks deze 'kale' inkomensdaling brengt de herziening van het GLB voor agrariërs zowel kansen als bedreigingen met zich mee. Het overheersende beeld bij de deelnemers van de workshops was dat de bedreigingen groter zullen zijn dan de kansen. Bij ongewijzigde structuur en bedrijfsvoering zal het inkomen van alle deelnemers dalen. De kansen die de GLB-hervorming biedt, zijn sterk afhankelijk van de creativiteit en mogelijkheden van de boer en zijn bedrijf en van de ontwikkelingen in de markt. De mogelijkheden om over te schakelen naar andere gewassen zijn voor akkerbouwers in de Veenkoloniën (zand- en dalgrond) en het Oldambt (zwarte klei), zeer beperkt. Akkerbouwers in het Zuidwesten hebben in dit opzicht meer mogelijkheden door onder andere de grondsoort en de omvang van de recreatieve sector in dat

¹ Hectares met een toeslagrecht; in principe is ieder toeslagrecht gekoppeld aan 1 ha bedrijfsoppervlakte.

gebied. Dat geldt zowel voor de teelt van gewassen als voor verbrede landbouwpraktijken. De Zuidwestelijke deelnemers noemden met name akkerrandenbeheer, huisverkoop en verhogen van de toegevoegde waarde van het product.

De reacties op de voorgenomen wijziging in het Suikerbeleid zijn verschillend. Met name in het Zuidwesten zien deelnemers kansen suikerbieten door hoger salderende gewassen te vervangen, maar in het Noordoosten zal men eerder de suikerbietenteelt willen handhaven en suikerquotum aan gaan kopen. Bij sommige deelnemers leeft de hoop dat de productie van bio-ethanol een rendabele bietenteelt mogelijk zal blijven maken.

Als reactie op dalende inkomens is door deelnemers vaker 'intensivering' dan 'extensivering' genoemd. Bij intensivering kan aan verkoop van toeslagrechten aan collega's gedacht worden die zich willen toeleggen op granen, eiwit- en oliehoudende gewassen en zetmeelaardappelen, eventueel in combinatie met uitbreiding. In het Zuidwesten neigt men sterker dan in het Noordoosten naar intensivering, omdat de grondprijs in het Zuidwesten relatief hoog is, mede door 'grondhonger' van buiten de landbouw. In het Noordoosten staat men meer open voor schaalvergroting. De teelt van marktordeningsgewassen zonder toeslag wordt als marginaal beschouwd, zodat men er bij schaalvergroting wel een evenredig aantal toeslagrechten bij wil hebben. De helft van de boeren in het Noordoosten is van plan toeslagrechten te gaan aankopen tegenover slechts 14% in het Zuidwesten.

Na het rekenen met GSA moesten de ondernemers het 'beste plan' kiezen. De deelnemers uit Zeeland weten gemiddeld gezien in het beste plan een hoger inkomen te halen dan in de uitgangssituatie. Dit geldt echter niet voor ieder bedrijf afzonderlijk en ook niet voor de Noordelijke bedrijven. In het beste plan verdienen de Zuidwestelijke boeren gemiddeld 9.000 euro meer dan in de uitgangssituatie, maar daar moeten ze wel 400 uur per jaar meer voor werken. Of ze die 400 uur vrij kunnen maken, hangt onder andere af van hun bouwplan en de mate waarin producten op het eigen bedrijf worden be- of verwerkt. De Noordoostelijke boeren weten de teruggang van hun inkomen door aanpassingen tot gemiddeld 7.000 euro te beperken, maar daarmee neemt de arbeidstijd wel met 311 uur per jaar toe.

De deelnemers van de workshops geven aan dat zij bij het nieuwe beleid meer actie zullen nemen dan zij onder het oude beleid gedaan zouden hebben. Alleen de aankoop van bietenquotum scoort gemiddeld lager bij het nieuwe beleid. De meeste gekozen maatregelen wil men op korte termijn nemen, dat wil zeggen binnen een jaar. Men denkt vooral in te zetten op optimalisatie van de bedrijfsvoering (beide gebieden), op samenwerking (Noordoosten) of op minder bieten (Zuidwesten).

Door de cross-compliance-voorwaarden zal de duurzaamheid van de Nederlandse akkerbouw licht toenemen. De workshopdeelnemers denken vrij goed aan die eisen te kunnen voldoen, maar met name bij beslissingen over intensivering zal men door een mogelijke korting sterker opletten of men wel aan alle voorwaarden voldoet. Door het nieuwe beleid zullen zij proberen nieuwe gewassen of producten (inclusief verbreding) voort te brengen, waardoor de marktgerichtheid van de sector toeneemt.

Door de opzet van de akkerbouwworkshops werden de deelnemers gestimuleerd om strategische plannen voor hun bedrijf te maken. Door de druk van het nieuwe beleid zal een nog groter beroep op de dynamiek en creativiteit van de akkerbouwsector gedaan worden. Niet alle boeren zullen in staat zijn van de bedreigingen kansen te maken.

Resultaten van de workshops met melkveehouders

De melkveehouders in de workshops vonden het nieuwe beleid geen verbetering wat duidelijkheid betreft. Dat komt vooral door de onduidelijkheden over de ontwikkeling van de melkprijs, die een dominante invloed op hun inkomensontwikkeling heeft, de gevolgen van de ontkoppeling van de bedrijfstoelage voor melkveehouders, de melkpremie, in maart 2007 en over de aanspraken van verpachters op (een deel van) de toeslagrechten.

De melkveehouders schatten het effect van de GLB-hervorming op de marktgerichtheid van de sector licht positief in. Doordat de maïspremie losgekoppeld wordt van de bedrijfstoelagen, wordt het gemakkelijker om richting 70% grasland in het bouwplan op te schuiven. Daarmee kan gebruik gemaakt worden van de voordelen van de derogatie, namelijk beperking van de kosten van mestafzet. Wat betreft de duurzaamheid van de sector verwachten de melkveehouders ook een licht positief effect van de GLB-hervorming. Zij denken toch net iets beter te gaan opletten betreffende milieuaspecten dan zonder GLB-hervorming gezien de mogelijkheid tot korting op uitgekeerde bedrijfstoelagen.

Tijdens de workshops met de melkveehouders bleek duidelijk dat zij veel meer bezig zijn met het nieuwe mestbeleid dan met de GLB-hervorming. Bij de invoering van toeslagrechten hebben zij het gevoel dat ze daar weinig aan konden doen qua bedrijfsstrategie en bedrijfsvoering in tegenstelling tot het nieuwe mestbeleid. Voor de komende vijf jaar is aankoop van melkquotum de meest gekozen maatregel. Gemiddeld gaat het om 20% geplande uitbreiding. Als tweede maatregel komt het verhogen van het percentage grasland uit de bus. Handel in toeslagrechten zien de workshopdeelnemers niet zo zitten, hoewel 'indikken' met name in het Westen met relatief lage toeslagen per hectare wel een vaak genoemde optie is. De melkveehouders willen niet onder de derogatie-grens van 70% grasland blijven. De helft van de deelnemers moet hiervoor het percentage grasland verhogen.

Gemiddeld neemt het saldo opbrengst minus toegerekende kosten toe in de gemaakte plannen. Echter, alleen al de kosten verbonden aan de aankoop van melkquotum en aan mestafvoer, doen de inkomensstijging vanuit het saldo al omslaan naar een lichte daling. Daarnaast liggen in een aantal gevallen investeringen in bijvoorbeeld gebouwen en hogere kosten door een hogere arbeidsbehoefte voor de hand, waardoor het inkomen nog verder zou kunnen zakken.

De deelnemers van de workshops staan niet open voor verbredingsactiviteiten. Een enkeling geeft aan meer samen te willen werken. Geen enkele deelnemer heeft enige intentie om vanwege de GLB-hervorming (eerder) te stoppen met het melkveebedrijf. Zowel akkerbouwers als melkveehouders hebben er weinig vertrouwen in dat zij een deel van de modulatiegelden op hun bedrijf of in hun sector zullen kunnen benutten.

Resultaten van workshops met bedrijfsadviseurs en andere deskundigen

De bedrijfsadviseurs geven allereerst aan dat er voor veel ondernemers nog veel vragen en onduidelijkheden over de voorgestelde beleidswijzigingen zijn. De exacte inhoud van de wijzigingen en de consequenties voor hun eigen bedrijf zijn voor velen nog moeilijk te overzien. Bij boeren leven veel vragen of zorgen over met name het voortbestaan en de verhandelbaarheid van melkquota en het nut en de noodzaak van het 'indikken' van toeslag-

rechten. Om antwoorden te krijgen op de vragen die er zijn en een beter zicht op de consequenties voor hun eigen bedrijf gaan veel ondernemers actief op zoek naar de juiste informatie. Informatiebijeenkomsten in 2005 georganiseerd door accountantskantoren, LNV of andere partijen, zijn goed bezocht. Ondernemers die individueel contact opnemen met de bedrijfsadviseurs ageren niet of nauwelijks tegen de plannen, maar zoeken creatieve oplossingen.

Volgens de adviseurs zijn met name de volgende veranderingen en gevolgen op en voor de agrarische bedrijven te verwachten:

- bescheiden aanpassingen van bouwplannen;
- versnelde schaalvergroting enerzijds en bedrijfsbeëindiging anderzijds;
- handel in toeslagrechten;
- een toename van natuurontwikkeling en andere vormen van verbreding;
- aankoop van extra melkquotum vóór 31 maart 2007 en 'indikking'.

In principe neemt de marktgerichtheid van de landbouw toe door ontkoppeling van de landbouwondersteuning van de productie. Er zijn echter veel redenen waardoor van deze vrijheid slechts beperkt gebruikgemaakt kan worden. Per saldo mag ook een lichte verbetering van de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw verwacht worden.

In de interviews met de deskundigen van het CLM en SNM viel met name op dat de bedrijfstoelagen zullen dalen, waardoor de prijzen van melkquotum, grond, gebouwen en machines ook een dalende tendens hebben. Ook zij verwachten dat gewaskeuzes door de komst van bedrijfstoelagen vrijwel niet zullen veranderen. De marktgerichtheid van de melkveehouderij en de akkerbouw zullen nauwelijks toenemen. Wel zal men mogelijkheden zoeken voldoende inkomen te realiseren en wel vooral door a) schaalvergroting, en b) verbreding. De cross-compliance-voorwaarden leveren geen extra duurzaamheid op boven wat al verplicht is. De prikkel tot naleving is alleen versterkt, wat de duurzaamheid van de landbouw licht zou kunnen verbeteren. Aan de andere kant komt er door dalende inkomens minder ruimte voor investeringen in duurzaamheid.

Nulmeting duurzaamheid en marktgerichtheid

Er zijn indicatoren voor duurzaamheid en marktgerichtheid gekozen. Daarnaast is een nulmeting voor de melkveehouderij en de akkerbouw in 2003 uitgevoerd. Tot slot is de frequentie van het contact van boeren met hun afnemer(s) in kaart gebracht. Van de melkveehouders had 39% in dat jaar een paar keer contact met de afnemer. Eenvijfde deel van de groep had nooit contact met de afnemer. In 2003 had 43% van de akkerbouwers een paar keer contact had met de afnemer. Eentiende deel van de akkerbouwers had in dat jaar maandelijks contact met zijn afnemer.

Discussie

Uit de workshops komt niet naar voren dat men op voorhand andere beslissingen gaat nemen door het ontvangen van ontkoppelde toeslagen in één bedrag per jaar. De voorgestelde maatregelen zijn gericht op het zoveel mogelijk neutraliseren van de te verwachten inkomensdalingen als gevolg van wijzigingen in het GLB, het Suikerbeleid en de

mestwetgeving. Extensivering vanuit het portefeuille-motief ('Het inkomen is voor een deel gegarandeerd') of innovatie vanuit het risicomotief ('Er is geld om nieuwe dingen uit te proberen') zijn niet of nauwelijks aan de orde gekomen. Het is echter niet onmogelijk dat deze motieven toch nog een rol gaan spelen als de toeslagen daadwerkelijk op de bankrekening van de boeren worden gestort.

In principe zullen de bedrijfsvoering en -opzet in de akkerbouw en melkveehouderij niet veel veranderen door de invoering van toeslagrechten. Wel zullen schaalvergroting en bedrijfsbeëindiging gestimuleerd worden. De blijvers zullen een steeds hoger niveau van ondernemerschap moeten ontwikkelen. Ontkoppeling en cross compliance zullen in lichte mate de marktgerichtheid respectievelijk de duurzaamheid van de Nederlandse akkerbouw en melkveehouderij bevorderen. Door lagere saldi van gewassen en melk daalt het economisch optimale niveau van bemesting, gewasbescherming en dergelijke, wat positief op de natuur en het milieu kan uitwerken; tevens worden akkerrandenbeheer en beheerspakketten bij gelijkblijvende vergoeding aantrekkelijker. De ruimte voor vervangingsinvesteringen en bovenwettelijke maatregelen neemt echter af. Schaalvergroting en intensivering kunnen een licht negatief effect hebben op natuur, milieu en landschap. Per saldo zou een en ander tot een licht positief effect voor natuur, milieu en dierenwelzijn kunnen leiden en tot een licht negatief effect voor het landschap. Maar ook het effect voor het landschap zal niet groot zijn vanwege de bestaande wetgeving.

Door dalende saldi en inkomens zal het totale bedrag voor de aankoop van grond, productierechten (zoals melkquota) en toeslagrechten dalen. Daardoor zullen waarschijnlijk de grondprijzen dalen. Daarmee zouden bedrijfsovername en schaalvergroting gemakkelijker worden en de (extra) overnamesom van toeslagrechten waarschijnlijk meer dan volledig kunnen compenseren. Aan de andere kant zal door dalende saldi de cash-flow en daardoor de leencapaciteit van veel bedrijven dalen.

In totaal waren 17 akkerbouwers en 24 melkveehouders in het onderzoek betrokken. De beleving van de onderzoekers is dat zij ondanks deze kleine aantallen respondenten toch een goed beeld van de visies in beide sectoren hebben gekregen. Dit is bevestigd in de workshop met de bedrijfsadviseurs (hoofdstuk 5) en berichten in de media.

Een soortgelijk plan als nu ingevoerd gaat worden is decennia geleden al door Prof. Van Riemsdijk voorgesteld, maar kreeg toen geen steun. Volgens sommige modellen zouden door de hervorming de prijzen van landbouwproducten gaan stijgen, omdat de wereldmarkt weer beter gaat functioneren. Of dit gaat gebeuren en of de Nederlandse boeren daarvan gaan profiteren is nog geenszins zeker.

Conclusies en aanbevelingen

Door onduidelijkheid over de gevolgen van het GLB, de Suikerregeling en de Mestwetgeving zijn veel boeren nog passief, terwijl de verwachte inkomensdalingen wel tot strategische stappen nopen. Waarschijnlijk verbeteren de marktgerichtheid en de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw licht door de ontkoppeling en de cross-compliance-regels.

In de aanbevelingen wordt de noodzaak van duidelijkheid over de toekomst en van begeleiding van strategievorming bij boeren aangekaart. Een aantal andere aanbevelingen

hebben tot doel de continuïteit van de Nederlandse akkerbouw en melkveehouderij te handhaven en te versterken.

Summary

Farming with single income payments; Quite a change?

Introduction

In the Netherlands, animal husbandry and crop premiums from the Common Agricultural Policy of the EU (CAP) have been replaced with single income payments by 1 January 2006. The payments are decoupled from actual production or production capacity for a number of animal husbandry types and crop species (number of cattle and cropping plan). The CAP reform has two specific goals:

1. improvement of the market orientation of agriculture;
2. improvement of the sustainability of agriculture.

Market orientation is to be seen as 'producing what the market requires'. In the vision of the European Committee, every European farmer should first investigate and if possible arrange the sales of the products before actually producing them. Market disturbing signs as import taxes and export subsidies should be avoided as much as possible, which is also a goal of the WTO Negotiations. Cross compliance regulations will become important for the second goal, in which demands for animal welfare and environmental protection will be included.

The central question which is to be answered in this report, is: How will farmers, specifically arable and dairy farmers, react to the policy changes? Will they make different decisions than before and opt for different strategies? If so, will those changes in decision making indeed improve market orientation and sustainability of Dutch agriculture? Or must the government expect undesirable (side) effects of the CAP Reforms, from her point of view? This report describes a research project carried out to answer the questions raised.

Besides, indicators were selected to describe market orientation and sustainability level of Dutch agriculture. The values of these indicators were assessed for 2003, which was taken as a reference year. It is intended to repeat this measurement at a later moment to evaluate whether a change in market orientation and/or sustainability level will have taken place. The conclusions from that evaluation will play a role in the new Mid Term Review (an extensive CAP Evaluation), which has been planned for 2009. Later on, the evaluation of the European goals on market orientation and sustainability improvement will probably be completed with an evaluation of the national decisions that the Netherlands has made in the CAP Reform process. In this report, the consequences of the CAP Reform for the arable and dairy sectors have been focused on. The calf meat sector, which will also be confronted with strong consequences of the CAP Reform, was not included in this study. That is also the case for the sheep and beef (mother cow and bull) sectors. These three sectors will receive more attention in a new study planned.

Method and basic statements

The research was carried out through workshops and an inventory of indicators for market orientation and sustainability level available in the Farm Accountancy Data Network of LEI (FADN). Workshops were held with farmers, agricultural advisors and external experts.

The workshops with farmers were held in meetings with two groups of arable farmers and three groups of dairy farmers respectively, from different regions in the country. The arable farmers had their farms in the North-eastern regions 'Veenkoloniën' (reclaimed peat area with a large proportion of starch potato in the cropping plan of (mainly) arable farms) and 'Oldambt' (clay area with a large proportion of cereals in the cropping plan of (mainly) arable farms), and in the Southwestern part (mainly the province of Zeeland), respectively. It was assumed that the group arable farmers in the North would probably react differently to the CAP Reform than their colleagues in the South due to differences in cropping plan, especially in the proportion of EU supported crops. The groups of dairy farmers had their farms in the Western 'Veenweidegebied' (grass land region with peat soil, selected for an additional study on ammonia/ureum), South-Eastern Netherlands ('Achterhoek', i.e. the Eastern part of the province of Gelderland/the province of Noord-Brabant/the Northern part of the province of Limburg) and the Northern part of the Netherlands (provinces of Groningen/Friesland/Drenthe). It was assumed that the group dairy farmers in the North would probably react differently to the CAP Reform than their colleagues elsewhere due to more opportunities for the Northern farmers to co-operate with arable farmers in that region.

In the workshops with farmers different rounds of questions were raised: 1) 'blank', i.e. directly after the start of the meeting; 2) after a presentation of the CAP Reform; 3) after a first round with game simulation: GSA (Game Simulation Arable) or GSD (Game Simulation Dairy), in which the primary effects of the policy change including the Sugar Reform (for the Arable Sector) and the reformed Nutrient Law (mainly affecting the dairy sector, not so much the arable sector) on farm family incomes were calculated; 4) after optimisation of their own farms with GSA or GSD. Game simulation is a method in which the technical and economic consequences of tactical or strategic decisions on an arable or dairy farm are calculated. The learning effect of game simulation is greatest when the participants calculate the effects of changes in farm structure and farm operating with data of their own farms.

At the time of the workshops with GSA, it was proposed that the Sugar Policy Reform should lead to a decrease of the sugar beet price by 37%, of which 60% would be compensated through single income payments, and a decrease of the quota by 16%. The Nutrient Law was supposed to include a derogation up to 250 kg N per hectare from animal manure when 70% or more of the farm area consisted of grass land. Single income payment rights were supposed to be sold for a price up to four times the annual payment.

The workshop with farm advisors contained an inventory of the emotions and opinions of farmers on the theme of single income payments according to the perception of the four participants. The decisions of farmers expected and the consequences for market orientation and sustainability level of the Dutch agriculture were derived from that inventory.

Secondly, the advisors were asked to comment on the results of the workshops with the farmers. Finally, the participants were invited to react on a number of statements.

The workshop with external experts consisted of a meeting with two representatives of the 'Stichting Natuur en Milieu' (SNM, Foundation for Nature and Environment) in Utrecht and 'Centrum voor Landbouw en Milieu' (CLM, Centre for Agriculture and Environment) in Culemborg. During the meeting, the two participants were interviewed about the consequences of the introduction of single income payments on decision making of farmers and as a result, on the consequences for market orientation and sustainability levels of Dutch agriculture.

The first step in the inventory of indicators for market orientation and sustainability level was to make a list of criteria to which the indicators intended should comply with to be useful for measurement and trend analysis. Those criteria deal among other things with robustness, measurability, transferability and reliability. The second step was to carry out the measurement with LEI FADN data.

Results of the workshops with arable farmers

Attitude of entrepreneurs towards the CAP Reform

The new CAP System was intended to be simpler and more transparent than the system of crop and animal husbandry premiums. However, half of the arable farmers in the workshops expects no difference and a third of them even expects less transparency. The new policy gives a partially guaranteed income and the opportunity to grow other crops without loss of income payments, which was valued positive by the participants of the workshops. On the other hand, the participants feel vulnerable, since the single income payments could easily be cut down in favour of the extension of the EU. They also expect that in other countries the cross compliance regulations will not be kept as strictly as in the Netherlands, increasing the difference in competitive power. However, in the short run, the changes in Sugar Policy will have a stronger effect on income development in arable farming than the conversion of crop premiums into single income payments.

Changes in farmer behaviour

The single income payment schemes give farmers the opportunity to grow other crops than they used to grow, still receiving the payment, but the number of alternative crops is strongly restricted through a ban on growing (seed and ware) potatoes, vegetables, fruits and multi-annual crops on the reference hectares.¹ That means that the farmer does not receive the income payment when he does grow the crops listed and will lose the right when he does not use the right during three consecutive years.

Calculations with GSA showed an average income decrease of the participating arable farmers by 13,000 euro when farm management and structure were not changed: 15,000 euro and 12,000 euro in the Northeast and the Southwest, respectively. Nevertheless, the CAP Reform involves opportunities as well as threats. However, the dominant picture of the participants was that the threats will be greater than the opportunities. When

¹ I.e. hectares with a single income payment right; every single payment income right is linked to 1 ha of farm area.

the participants do not alter their farm structure and management, all of them will have lower incomes. The opportunities from the CAP Reform strongly depend on the creativity and the options of the farmer and his farm and of the market developments. The opportunities to convert to other crops are very limited for arable farmers in the 'Veenkoloniën' (sandy and peat-sandy soils) and 'Oldambt' (heavy clay soils). Arable farmers in the Southwest have more opportunities due to another soil type (clay soils, but not too heavy) and an important re-creation sector in that region. That is true for crop growing as well as for related agricultural activities. The farmers in the Southwest are especially interested in nature-friendly management of field margins, direct sales of agricultural products at the farm and adding more value to the primary product.

The farmers react differently towards the changes in Sugar Policy proposed. Especially, participants in the Southwest see opportunities to replace sugar beets with relatively higher profitable crops. On the other hand, farmers in the Northeast will tend to stay in sugar beet growing and buy sugar quota. Some participants hope that production of bio-ethanol would keep sugar beet growing profitable.

The participants more often react to decreasing incomes in terms of 'intensification' than in terms of 'extensification'. Intensification of the cropping plan can be linked to sales of single payment rights to colleagues who want to specialise on cereals, protein and oil crops and starch potatoes, possibly combined with enlargement. In the Southwest, the tendency towards intensification is higher than in the Northeast, since the land prices are higher in the Southwest, partly due to a strong demand for land from outside agriculture. The participants in the Northeast are more open to farm enlargement. Crops under CAP Regulations are considered as marginal, so that farm enlargement has to be accompanied with a reasonable number of single payment rights. Half of the farmers in the Northeast plan to buy single payment rights versus only 14% in the Southwest.

After calculations with GSA, the farmers had to select 'the best plan'. The participants from Zeeland obtain on average a higher income in their 'best plan' than in the reference situation. However, this is not true for each individual farm and neither for the Northern farms. In their best plans, the Southwestern farmers earn 9,000 euro more than in the reference situation, but they have to work 400 hours per year more for that additional income. The North-eastern farmers keep their income decrease limited to 7,000 euro, but face an increasing labour requirement of 311 hours per year on average.

The participants of the workshops indicate that they will take more action under the new policy than they would have done under the old one. Only the purchase of sugar beet quota has on average a lower score under the new policy. The participants want to take most of the selected measures in the short term, i.e. within a year. They focus on optimisation of farm management (both regions), co-operation (Northeast) or on a smaller sugar beet area (Southwest).

The sustainability level of the Dutch arable sector will slightly increase due to the cross compliance regulations. The workshop participants think to be quite able to fulfil those demands, but due to possible cuts on the payments, they will take more notice whether the conditions are met, especially in decision-making on intensification. Due to the new policy, they will try to produce new crops or products (including agriculture-related activities), improving the market orientation of the sector.

The participants of the workshops were stimulated to make strategic plans for their farms. The pressure from the new policy on the farmers will put even higher demands on the dynamics and creativity of the arable sector. Not all farmers will be able to convert threats into opportunities.

Results of the workshops with dairy farmers

The dairy farmers in the workshops did not find the new policy an improvement as to transparency. The reasons for that opinion were mainly uncertainty about the development of the milk prices, which have a dominant effect on their income development, the consequences of de-coupling of the single income payment for dairy farmers, the so-called milk-premium, in March 2007 and about the claims of landlords on (a part of the) single payment rights.

The dairy farmers expect a small positive effect of the CAP Reform on the market orientation of the sector. Since the premium for silage maize will be de-coupled from the single income payments, it will become easier to move into the direction of 70% grassland in the cropping plan. That makes it possible to take advantage of the derogation, i.e. limitation of the costs of manure disposal. The dairy farmers also expect a small positive effect of the CAP Reform on the sustainability level of the sector. They intend to have a closer look to the environmental aspects than they would have had without CAP Reform because of the possibility to get a penalty on the single income payments received.

During the workshops with the dairy farmers, it became clear that they worry much more about the new Nutrient Law than about the CAP Reform. They feel that the introduction of single income payments gives them little opportunity to react against in terms of farm strategy and farm management contrary to the new Nutrient Law. Purchase of milk quota is the most often selected measure for the next five years. The enlargement planned is 20% on average. The second measure in frequency of selection is increasing the percentage of grassland. The workshop participants are not interested in trade in payment rights, although 'condensation' is a frequently selected option, especially in the Western region with relatively low payments per hectare. None of the participants wants to stay under the limit of 70% of grassland. Half of the participants has to increase their percentage of grassland for that reason.

The margin between yields and direct costs increases in the plans proposed. However, the costs from purchase of milk quota and manure transport convert the income increase from the margin into a small decrease. Besides, in a number of cases, investments in e.g. buildings and higher costs due to a higher labour demand are very likely, making the income to decrease even further.

The participants of the workshops are not open to agriculture-related activities at their farms. Some indicated to be open for more co-operation. Not a single participant has the intention to (earlier) quit farming because of the CAP Reform. Arable as well as dairy farmers have little confidence that they will be able to have a part in the spending of modulation funds at their farms or in their sectors.

Results of workshops with farm advisors and other experts

The farm advisors indicate that for many entrepreneurs there are still many questions and unclarity about the policy change proposed. The exact contents of the changes and the consequences for their own farms are hard to oversee for many farmers. They have many questions or worries, especially about the continuity and tradability of milk quota and the sense and urgency of 'condensation' of payment rights. Many entrepreneurs have been actively searching for correct information to receive answers to their questions and a better insight in the consequences for their own farms. Information meetings organised by accountancy companies, the Ministry of Agriculture, Nature and Food Quality or others in 2005 were well attended. Entrepreneurs who individually contact farm advisors do not or only little react against the plans but seek creative solutions.

According to the advisors, mainly the following changes and consequences at and for the agricultural firms have to be expected: small changes in cropping plans, quicker farm enlargement on the one hand and farm ending, trade in income payment rights, an increase in nature development and other additional agriculture related activities on farms, purchase of additional milk quota before March 31 2007, and 'condensation'.

The market orientation of the agricultural sector will increase due to de-coupling of the agricultural support from actual production. However, there are many reasons why this freedom will only be used to a limited extent. A small improvement of the sustainability level of Dutch agricultural sector may be expected as well.

In the interviews with experts of CLM and SNM, it was remarkable that the single income payments will decrease. As a consequence, the prices of milk quota, land, buildings and machinery will also tend to decrease. They also expected crop planning not or only slightly to change due to the introduction of single income payments. The market orientation of the dairy and arable sectors will not increase significantly. However, farmers will try to make sufficient income, mainly through a) farm enlargement, and b) additional agriculture-related activities. The cross compliance conditions do not induce a higher sustainability level compared to the normal standards. The trigger to keep the standards is stronger, though, which can slightly improve the level of sustainability of the agricultural sector. On the other hand, decreasing incomes will lead to less opportunity for investments in sustainability;

Reference assessment of sustainability level and market orientation

Indicators for sustainability level and market orientation were selected. Besides, a reference assessment for the dairy and arable sectors in 2003 was carried out. Finally, the frequency of the contacts of farmers with the buyers of their products is presented. In the dairy sector, 39% of the farmers had a number of contacts with the buyers. A fifth part of the group never came into contact with the buyers. In the arable sector, 43% of the farmers had a number of contacts with the buyers. A tenth part of the arable farmers did not have any contacts with the buyers of their products.

Discussion

The workshops did not reveal that the farmers on beforehand will take other decisions when they receive de-coupled income payments as one sum per year. The measures proposed are focused on as much as possible neutralising the income losses expected due to changes in the CAP, the Sugar Policy and the Manure Regulations. Extensification from the 'wallet-motive' ('The income is partly guaranteed') or innovation from the 'risk motive' ('There is a budget available to try out new things') have not or seldomly been mentioned. However, it is not impossible that these motives will yet play a role when the single income payments are actually received on the farmers' bank accounts.

In principle, farm structure and management will not change much through the introduction of single income payment rights. Yet, farm enlargement and quitting farming will be stimulated. The farmers who stay in business will need to develop an increasingly higher level of entrepreneurship. De-coupling and cross compliance will slightly improve the market orientation and the sustainability level respectively of the Dutch arable and dairy sectors. The economically optimal level of fertilisation, crop protections, etcetera will go down due to decreasing margins of crop and milk production, which will positively affect nature and environment; at the same time, nature-friendly field margin management and nature conservation on agricultural land will become more attractive with unchanging payment schemes. The opportunities for replacement investments and supra-legal measures will decrease. Farm enlargement and intensification will slightly negatively affect landscape. But also the effect for landscape will be not be significant due to existing regulations.

The total purchase sum of land, production rights (e.g. milk quota) and single income payment rights will decrease due to decreasing margins and incomes. As a consequence, land prices will decrease as well. Thus, farm take-over and farm enlargement would become easier and the (additional) take-over sum will be probably more than compensated for. On the other hand, cash-flow and consequently borrowing-capacity of many farms will decrease due to decreasing margins.

In total, 17 arable and 24 dairy farmers were involved in the project. The researchers feel that their picture of the visions in both sectors is quite complete, despite the small numbers of respondents. This is confirmed through the workshop with advisors (chapter 5) and messages in the media.

Decennia ago, a similar plan as now introduced was already proposed by Prof. Van Riemsdijk, but did not receive support then. According to some computer models, prices of agricultural commodities will decrease due to the reform. However, it is uncertain if this will really happen and if the Dutch farmers will benefit from these effects.

Conclusions and recommendations

Many farmers are still relatively passive, due to unclarity about the consequences of CAP, Sugar Policy and Manure Regulations. However, the expected income decreases urge them to take strategic steps. Market orientation and sustainability level will probably slightly increase due to de-coupling and cross compliance regulations.

It is recommended to bring farmers as much transparency as possible about their future and to support their strategic decision making. A number of other recommendations intend to maintain and improve the continuity of the Dutch arable and dairy sectors.

1. Inleiding

1.1 Aanleiding

Vanaf 1 januari 2006 zullen dier- en gewaspremies in het kader van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de EU (GLB) vervangen worden door inkomens- of, zoals in het algemeen aangeduid, bedrijfstoelagen. Deze toeslagen zijn voor een aantal dier- en gewassoorten losgekoppeld van de daadwerkelijke productie of productiecapaciteit (veestapel en bouwplan). De hervorming van het GLB heeft met name als doelen:

1. bevordering van de marktgerichtheid van de landbouw;
2. verduurzaming van de landbouw.

Voor met name de laatste doelstelling wordt de toepassing van cross-compliance-regels van belang, waarmee onder andere eisen rond welzijn en milieu worden ingevuld. Daarnaast heeft de landbouw te maken met EU-afspraken zoals de vogelhabitatrichtlijn en de in 2004 gemaakte afspraken over het mestbeleid. Voormalig EU-Landbouwcommissaris Fischler zegt voor de hervorming van het GLB brede steun van de Europese bevolking te hebben (Fischler, 2002). Marktgerichtheid moet in dit verband vooral gezien worden als 'produceren waar de markt om vraagt'. In de visie van de Europese Commissie zou iedere Europese agrariër in feite eerst de afzet van de producten onderzocht en zo mogelijk geregeld moeten hebben alvorens daadwerkelijk tot productie over te gaan. Daarbij moeten marktversturende prikkels zoals importheffingen en exportsubsidies zoveel mogelijk vermeden worden, zoals ook nagestreefd wordt in het kader van de WTO-onderhandelingen.

Voor haar beleidsontwikkeling is het belangrijk dat het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) inzicht verkrijgt in welke mate de twee doelen van de hervorming gehaald worden. Daarvoor is in de eerste plaats een voorspelling nodig van de te verwachten veranderingen in ondernemersgedrag van met name akkerbouwers en melkveehouders. Gaan boeren door de invoering van de bedrijfstoelagen anders om met vragen rond bouwplaninvulling, verdieping en verbreding, bedrijfsontwikkeling, investeringen, schaalvergroting en dergelijke? Zo ja, welke gevolgen heeft dat dan voor de marktgerichtheid en duurzaamheid van de landbouw? Zo zouden er bijvoorbeeld boeren kunnen zijn, die door het ontvangen van min of meer vaste bedrijfstoelagen op basis van historische productie minder actief worden in bedrijfsontwikkeling en marktgerichtheid. In dat geval zou eventueel zelfs verwaarlozing of 'verrommeling' van het landschap kunnen optreden. Als dergelijke ongewenste gevolgen verwacht moeten worden, welk beleid kan LNV dan inzetten om die effecten om te buigen? Welke beleidsmaatregelen kunnen daarnaast gewenste effecten wellicht nog verder stimuleren of beter tot hun recht laten komen?

Daarnaast is het belangrijk dat de Europese Commissie feedback ontvangt over de uitwerking van haar beleid, bijvoorbeeld bij de volgende Mid Term Review, die gepland is in 2009. Om uitspraken te kunnen doen over de mate waarin de doelen van de GLB-hervormingen bereikt worden is het allereerst nodig om indicatoren te kiezen of te ontwik-

kelen waarmee ontwikkelingen gemeten kunnen worden. Vervolgens is een nulmeting van deze indicatoren nodig in een basisjaar. In latere jaren is dan een nieuwe meting van dezelfde indicatoren nodig, zodat ontwikkelingen kunnen worden gesignaleerd en geëvalueerd. In dit rapport is een onderzoek beschreven waarin zowel de wat meer kwalitatieve vragen uit de vorige alinea als de meer kwantitatieve meting in het basisjaar centraal stonden.

1.2 Probleemstelling

De probleemstelling is in eerste instantie uitgewerkt in de volgende vragen:

1. Wat betekent de invoering van ontkoppelde bedrijfstoelagen voor de beleving van de betreffende boeren voor hun ondernemerschap?
2. Welke gevolgen zullen eventuele veranderingen in beleving hebben voor de manier waarop zij omgaan met vragen rond bouwplaninvulling, verdieping en verbreding, bedrijfsontwikkeling, investeringen, schaalvergroting en dergelijke? Welke strategieën worden door het beleid gestimuleerd en welke juist ontmoedigd?
3. Welke onderdelen van de bedrijfstoelagverordening zullen prikkelen tot ondernemers- en bedrijfsontwikkeling en welke zullen juist die ontwikkeling afremmen? Met ondernemersontwikkeling wordt in dit verband bedoeld de ontwikkeling van kennis, inzichten en vaardigheden ten behoeve van het bedrijf. De vraag naar ontwikkeling spitst zich toe op de doelen marktgerichtheid en verduurzaming in zowel de akkerbouw als de melkveehouderij in Nederland. Beide doelen krijgen evenveel aandacht in het project, omdat ze beleidsmatig even belangrijk worden geacht.
4. Ligt het in de lijn der verwachting dat ondernemers voor wat betreft hun gedrag zijn in te delen in groepen, bijvoorbeeld voorlopers, middenveld en achterblijvers?
5. Wat zullen de toeslagrechten per saldo betekenen voor de kwaliteit van natuur, milieu en landschap en dierenwelzijn in met name akkerbouw- en melkveegebieden?
6. Welk (aanvullend) beleid kan ongewenste (directe en indirecte) effecten van de bedrijfstoelagverordening voorkomen of corrigeren? Welke beleidsmaatregelen kunnen daarnaast gewenste effecten wellicht nog verder stimuleren of beter tot hun recht laten komen?

Bij dit alles is rekening gehouden met effecten van andere beleidsmaatregelen, zoals het mestbeleid, het Suikerbeleid en dierenwelzijn.

1.3 Doelstelling

De doelstelling van het onderzoek was het geven van inzicht in de gevolgen van de bedrijfstoelagverordening voor de bedrijfsontwikkeling qua marktgerichtheid en verduurzaming in de Nederlandse akkerbouw en melkveehouderij. Ook moest worden nagegaan of eventuele ongewenste neveneffecten kunnen worden voorkomen, dan wel gewenste effecten verder worden gestimuleerd.

1.4 Afbakening

In dit project is alleen gekeken naar effecten binnen Nederland. Er zijn alleen melkveebedrijven en akkerbouwbedrijven in het project betrokken. De vleeskalversector, die ook met aanzienlijke gevolgen van de GLB-hervormingen te maken zal krijgen, is dus buiten beschouwing gelaten evenals de schapen- en vleesveehouderij (zoogkoeien en vleesstieren). Deze drie sectoren zullen in een eventueel vervolgonderzoek van het hierboven genoemde projectvoorstel van LNV-DK meer aandacht krijgen.

Dit project heeft raakvlakken met een project van de Directie Kennis (DK) van LNV, getiteld 'Evaluatieopzet nationale uitvoering hervormd GLB ten behoeve van midterm evaluatie in 2009'. Dit DK-project onder leiding van J. (Jacob) van Vliet is vooral gericht op de nationale keuzes die in 2004 in het kader van de GLB-hervormingen in Nederland zijn gemaakt, terwijl in dit rapport de Europese doelen centraal staan. De projecten liepen qua uitvoering ongeveer gelijk op en er is regelmatig uitwisseling tussen projectvertegenwoordigers geweest over onder andere de uitkomsten en de inzet van indicatoren.

1.5 Leeswijzer

Om de vraagstelling uit paragraaf 1.2 te kunnen beantwoorden zijn workshops met akkerbouwers (hoofdstuk 3), met melkveehouders (hoofdstuk 4) en met bedrijfsadviseurs (hoofdstuk 5) gehouden. Tevens zijn gesprekken gevoerd met een aantal deskundigen op het gebied van duurzaamheid en marktgerichtheid (hoofdstuk 5) en is een nulmeting uitgevoerd van indicatoren die een beeld geven van de duurzaamheid en marktgerichtheid van de Nederlandse akkerbouw en melkveehouderij (hoofdstuk 6). In hoofdstuk 7 vindt een synthese plaats van al deze bouwstenen en worden de resultaten (voor zover mogelijk) opgeschaald naar nationaal niveau en bediscussieerd. Het rapport besluit met de conclusies en aanbevelingen in hoofdstuk 8, een literatuurlijst en een bijlage.

2. Werkwijze en uitgangspunten

N.J. Jukema, C.H.G. Daatselaar, J. Zijlstra en R.W. van der Meer

Dit hoofdstuk beschrijft de methoden die gebruikt zijn om de probleemstelling op te lossen. De kern van het onderzoek bestaat uit het voorspellen van gedrag van akkerbouwers en melkveehouders naar aanleiding van de invoering van het Bedrijfstoelagstelsel. De Europese Commissie gaat er van uit, dat door de GLB-hervormingen duurzaamheid en marktgerichtheid in de Europese landbouw wordt bevorderd. Samen met de opdrachtgever is er in dit onderzoek voor gekozen door middel van workshops na te gaan of deze verwachtingen zouden uitkomen. Daarbij is als het ware voor een drietrapsraket gekozen, waarbij de eerste trap akkerbouwers en melkveehouders zelf betreft, de tweede trap adviseurs die dagelijks met akkerbouwers en melkveehouders en hun reacties op de hervormingen te maken hebben en de derde trap bestaat uit deskundigen met kennis en tegelijkertijd enige afstand van akkerbouwers en melkveehouders.

De workshops met de akkerbouwers (2.1) en met de melkveehouders (2.2) zijn uitgevoerd met behulp van spelsimulaties, een methode die apart wordt toegelicht in 2.3. In 2.4 zijn de workshop met bedrijfsadviseurs en de gesprekken met deskundigen op het gebied van duurzaamheid en marktgerichtheid beschreven. Tenslotte komt in 2.5 de werkwijze bij de nulmeting van indicatoren over duurzaamheid en marktgerichtheid aan de orde.

2.1 Workshops met akkerbouwers

2.1.1 Kader en doel van de workshops

Via twee workshops, waaraan in totaal 17 akkerbouwers hebben deelgenomen, is getracht inzicht te verkrijgen in de gevolgen van de invoering van de bedrijfstoelagverordening voor de ontwikkeling van akkerbouwbedrijven. Tijdens de workshops is met behulp van een enquête, het voeren van discussies en het spelsimulatieprogramma voor de akkerbouw, GSA (Game Simulation Arable; Smit, 2004) getracht een inschatting te maken van de te verwachten veranderingen in ondernemersgedrag. Voor een nadere beschrijving van deze werkwijze wordt ook verwezen naar 2.3. De workshops hebben inzicht gegeven in de vraag of akkerbouwers door de invoering van de bedrijfstoelagen anders omgaan met vragen rond bouwplaninvulling, verdieping en verbreding, bedrijfsontwikkeling en schaalvergroting.

De veranderingen als gevolg van de GLB-hervormingen zijn verwerkt in GSA, zodat de deelnemers aan de workshops zich een beeld konden vormen van de nieuwe situatie. De exacte wijzigingen in het Suikerbeleid waren ten tijde van de workshops (voorjaar 2005) nog niet bekend. In GSA is gerekend met het op dat moment meest voor de hand liggende

scenario, te weten een daling van de bietenprijs met 37%, waarvan 60% wordt gecompenseerd door toeslagen, en een daling van het quotum met 16%. Bij handel in toeslagrechten is gerekend met een prijs van 4 keer de jaarlijkse uitbetaling. Deze prijs is door de onderzoekers geschat op basis van een verwachte looptijd van het bedrijfstoelagsysteem tot 2013 ofwel een periode van zeven jaar. De prijs die een koper zou willen betalen is daarom maximaal 7 keer de jaarlijkse betaling minus allerlei kortingen, mogelijk 7 keer 20% of meer en minus rentekosten. Een acceptabele prijs voor aankoop van toeslagrechten in 2006 komt dan ongeveer uit op 4 keer de jaarlijks betaling.

2.1.2 Tijdstippen en locaties van de workshops

Op 8 maart 2005 is een workshop met negen akkerbouwers gehouden in Zuidbroek (Groningen). In Goes (Zeeland) is op 10 maart 2005 de tweede workshop gehouden met acht akkerbouwers. Een deel van de akkerbouwers was vlak vóór de workshops door Dienst Regelingen van LNV op de hoogte gebracht van de historische bedrijfsgegevens, die ten grondslag zouden liggen aan de toekenning van de toeslagrechten. Daarnaast hadden sommige workshopdeelnemers ook deelgenomen aan informatiebijeenkomsten van LNV over de inhoud van de GLB-hervormingen, die juist ook in deze periode gehouden werden. Hierdoor waren zij globaal op de hoogte van de consequenties hiervan voor hun bedrijf.

In de twee gebieden waar de workshops gehouden zijn (Groningen en Zeeland) wordt door akkerbouwers een verschillende invulling gegeven aan het bouwplan. In Zuidbroek hebben akkerbouwers deelgenomen die een traditioneel Veenkoloniaal of Oldambtster bouwplan voeren, waarin relatief veel marktorderingsgewassen zijn opgenomen. Dit heeft te maken met de zand- en dalgrond in de Veenkoloniën en de zware kleigrond in het Oldambt, die niet voor alle teelten geschikt zijn. De akkerbouwers die aan de workshop in Goes hebben deelgenomen, waren afkomstig uit de provincies Zeeland en Brabant. Hun grond leent zich in het algemeen beter voor meer intensieve teelten; zij telen minder marktorderingsgewassen dan hun collega's in de Veenkoloniën en het Oldambt.

2.1.3 Deelnemers aan de workshops

In beide workshops was een grote variatie in ondernemers en bedrijven aanwezig wat betreft bijvoorbeeld leeftijd van de ondernemer, bedrijfsomvang en bouwplan. Toch mogen de groepen niet als een representatieve steekproef van de Nederlandse akkerbouw worden gekenschetst. Er is namelijk een belangrijk verschil tussen de groep deelnemers aan de workshops en de totale onderzoeksdoelgroep. Een indicator hiervoor is de gemiddelde grootte van de bedrijven. Het blijkt dat de gemiddelde oppervlakte van de deelnemende bedrijven (120 ha) ongeveer het dubbele bedraagt van de oppervlakte van het gemiddelde Nederlandse akkerbouwbedrijf.

2.2 Workshops met melkveehouders

2.2.1 Kader en doel van de workshops

Drie groepen melkveehouders hebben onder andere in het kader van 'ondernemen met inkomstenstoelagen' elk aan twee workshops deelgenomen. De bedrijfstoelagen kunnen een rol spelen in bedrijfsstrategie en -voering; andersom kunnen keuzes rond het aan- of verkopen van bedrijfstoelagen ook beïnvloed worden door bedrijfsstrategie en -voering. Om dit integrale karakter van de thematiek een plaats te geven is er gewerkt met twee workshops per groep: eerst een middagbijeenkomst met introductie van het onderwerp en twee à drie weken later een ochtendbijeenkomst waarbij de melkveehouders konden werken met de spelsimulatie melkvee (Game Simulation Dairy: GSD). Met dit computerprogramma hebben de deelnemers zelf een pakket van maatregelen samengesteld en doorgerekend voor het eigen bedrijf. In de bijeenkomsten is een vragenlijst gebruikt die niet wezenlijk afweek van die in de akkerbouwworkshops (bijlage 1)

Het doel van de inzet van de spelsimulatie is het verkrijgen van inzicht in keuzes die verschillende te onderscheiden groepen ondernemers als reactie op een beleidsverandering denken te gaan maken; daarbij zullen ze oog hebben op de toekomst van hun bedrijf en de effecten daarvan op bijvoorbeeld inkomen, duurzaamheid en marktgerichtheid van hun sector. Hierbij geven de ondernemers zelf voor hun bedrijf nieuwe strategieën aan en benoemen ze kansen en knelpunten op basis van hun eigen bedrijfssituatie en ondernemerscapaciteiten.

Naast de bedrijfstoelagen was er in de workshops ook een focus op het omgaan met ammoniak en ureum; qua spelsimulatie werd daaraan extra aandacht besteed in de middag van de tweede dag. Al met al zijn de melkveehouders dus een halve middag en een ochtend in workshopverband met de bedrijfstoelagen bezig geweest. Daarnaast hebben zij in de weken tussen de twee sessies ook een vragenformulier ingevuld. Hierdoor en misschien ook door bijvoorbeeld het bijwonen van voorlichtingsbijeenkomsten van onder andere LNV en accountantsbureaus of door gesprekken met collega's kan er in de periode tussen de bijeenkomsten nog extra focus op de bedrijfstoelagen geweest zijn. Ook tijdens de workshops vulden de melkveehouders vragenformulieren in, konden zij zelf vragen stellen en werden er discussies gevoerd. Die werkwijze bood gelegenheid tot nadere verkenning van de gevolgen van de introductie van bedrijfstoelagen. Daardoor ontstonden voortschrijdende inzichten, waardoor in de loop van het proces soms weer andere keuzes gemaakt konden worden en ook daadwerkelijk gemaakt werden.

Op basis van de behoefte aan representativiteit zijn drie regionale groepen melkveehouders onderscheiden: a) het westelijke veenweidegebied, vooral het Groene Hart omvattend; dit gebied onderscheidt zich op grond van het al genoemde onderwerp ammoniak/ureum en door de mogelijkheden voor ondernemers om onder meer een rol te spelen in de gewenste extra ontwikkeling van het platteland in dit gebied; b) Noord-Nederland (Groningen/Friesland/Drenthe); in Noord-Nederland bestaan meer mogelijkheden tot uitwisseling tussen melkveehouderij en akkerbouw dan elders; c) een groep in Zuidoost-Nederland (om praktische redenen werd dit Achterhoek/Noord-Brabant/Noord-Limburg).

In GSD is gewerkt met een derogatie tot 250 kg N per hectare uit dierlijke mest wanneer 70% of meer van het bedrijfsareaal grasland is. Bij handel in toeslagrechten is gerekend met een prijs van 4 keer de jaarlijkse waarde.

2.2.2 Tijdstippen en locaties van de workshops

De eerste (middag)bijeenkomsten zijn gehouden op 15 maart (Noord, Westerbork), 17 maart (Zuid-Oost, Berg en Dal) en 23 maart 2005 (West, Zegveld). De er op volgende (ochtend)bijeenkomsten met inzet van GSD zijn gehouden op 5 april (Noord, Drachten), 6 april (West, Zegveld) en 7 april 2005 (Zuid-Oost, Berg en Dal).

2.2.3 Deelnemers aan de workshops

Per groep hebben acht tot negen bedrijven meegedaan waarbij binnen een groep is gestreefd naar spreiding in melkproductie per bedrijf, melkproductie per hectare en (alleen in Noord-Nederland) grondsoort. Alle deelnemende bedrijven maakten deel uit van het Informatienet in het jaar 2003. Daardoor waren veel uniform verzamelde bedrijfsgegevens beschikbaar en hoefden de deelnemers of externe partijen dit niet te verzorgen.

2.3 De achtergrond van spelsimulaties

De casestudies met behulp van spelsimulaties zijn belangrijk 'to close the gap between theory and practice' (Wirén-Lehr, 2001), waarbij wordt aangegeven dat het belangrijk is te werken met concepten 'which result in flexible, case- and site-specific optimised sustainable farming systems'. Hansen (1996) evalueert in zijn artikel diverse methoden en concepten rond Agricultural Sustainability'. Hij geeft aan dat:

'In order for sustainability to be a useful criterion for guiding change in agriculture, its characterization should be literal, system-oriented, quantitative, predictive, stochastic and diagnostic. Simulated farm survivability is the only approach reviewed that incorporates all of the elements listed.'

De opzet van de in deze studie toegepaste spelsimulaties is juist sterk gericht op 'de ondernemer en zijn bedrijfssysteem centraal in de planvorming' om te voldoen aan toekomstig beleid. De methode van de toegepaste spelsimulaties is onder andere wetenschappelijk beschreven in de proefschriften van Baarda (1999) en Ondersteijn (2002). Daarnaast zijn er vele publicaties over opzet en toepassing van deze spelsimulaties (Beldman et al., 2002, 2003, 2004; Doornewaard et al., 2002; Tomson, 2002). De spelsimulaties zijn ook getoetst op hun bruikbaarheid voor ondersteuning van het management van ondernemers door Stichting Agro Management Tools (Kuiper et al., 2002).

In de workshops in dit onderzoek zijn de meningen van de deelnemers over met name duidelijkheid, duurzaamheid en marktgerichtheid van het nieuwe GLB op verschillende momenten gedurende de bijeenkomst(en) geïnventariseerd: 1) aan het begin van de workshop; 2) na uitleg over de GLB-hervormingen; 3) na berekeningen van 'kale effecten' met

spelsimulatie, dat wil zeggen na berekening van de inkomenseffecten zonder aanpassingen in bedrijfsopzet en -voering; 4) na optimalisatie van bedrijfsopzet en -voering met behulp van spelsimulatie. De uitkomsten van deze inventarisaties zijn verwerkt in de vorm van frequentietabellen en -grafieken. Daarnaast zijn de 'kale' en 'geoptimaliseerde' inkomenseffecten als gevolg van GLB en aanpassingen in bedrijfsopzet en -voering op een rij gezet. Gemiddelde uitkomsten en spreiding zijn uitgerekend per deelnemersgroep. In de analyse en rapportage van een en ander spelen echter vooral ook de mondelinge uitspraken van de deelnemers van de workshops een belangrijke rol. In de workshops is veel ruimte gegeven aan groepsdiscussies over te verwachten effecten van de GLB-hervormingen en de achterliggende redeneringen. De beantwoording van de vragen in bijlage 1 en de berekeningen van inkomenseffecten staan daardoor in het grotere kader van de denk- en verwachtingspatronen van de deelnemers aan de workshops. De uitkomsten in dit rapport hebben daardoor een geïntegreerd kwalitatief en kwantitatief karakter. Bovendien is de opzet in de workshops zodanig dat het effect van bewustwording in kaart is gebracht. Dat laat enerzijds zien hoe het met de bewustwording van de deelnemers over de gevolgen van het gewijzigde GLB was gesteld ten tijde van de workshops; anderzijds kan hieruit worden afgeleid welke inzichten de deelnemers door bewustwording op doen. Omdat dit proces zich naar verwachting ook in de werkelijkheid, dus buiten de 'laboratoriumsituatie' van de workshops zal voordoen (maar dan geleidelijker), kan hiermee een beeld worden geschetst tot welke inzichten de ondernemers in de betreffende sectoren als geheel waarschijnlijk zullen komen. De opzet van de workshops vormt daarmee een goede basis voor simulatie van het werkelijke gedrag van boeren in het dagelijkse leven.

2.4 Workshop met bedrijfsadviseurs en gesprekken met deskundigen

2.4.1 Workshop met gespecialiseerde adviseurs bedrijfstoelagen

Onafhankelijk van de workshops met de agrarische ondernemer is op 26 april 2005 een workshop gehouden met een viertal agrarisch adviseurs van verschillende accountantskantoren en adviesorganisaties die gespecialiseerd waren in het geven van adviezen rond bedrijfstoelagen. Aan de workshop met adviseurs namen specialisten deel van ABAB in Tilburg, Alfa Accountants in Assen, Area Adviesgroep in Roermond en de Gibo-groep in Arnhem.

De workshop bestond uit drie onderdelen (in volgorde van uitvoering):

1. inventarisatie van de beleving onder akkerbouwers en melkveehouders rond het thema bedrijfstoelagen. Hierbij lag het accent duidelijk op een inventarisatie van sentimenten rond het thema en de associaties die het thema momenteel oproept;
2. op basis van de ervaringen van de experts inzicht te krijgen in de veranderingen in besluitvorming door akkerbouwers en melkveehouders als gevolg van de komst van bedrijfstoelagen. Het accent lag hierbij op besluitvorming in de periode na invoering van de toeslagen. Aan besluitvorming in de periode voorafgaand aan de invoering is slechts beperkt aandacht besteed. Via de methode van een inventariserende brainstorm en een erop volgende clustering in groepen beslissingen is dit geïnventariseerd

- en geanalyseerd. Binnen dit onderdeel zijn ook de verwachte effecten voor marktgerichtheid en duurzaamheid geïnventariseerd;
3. confrontatie van de zienswijze van de experts met de resultaten van de workshops die in een eerdere fase van het onderzoek waren gehouden onder akkerbouwers en melkveehouders. Dit onderdeel is uitgevoerd door de resultaten van de workshops met de laatstgenoemde groepen samen te vatten in stellingen en deze aan de experts voor te leggen. Zij konden vervolgens aangeven of ze de stellingen onderschreven dan wel tegenargumenten tegen de stellingen noemen.

Doordat deze experts op enige afstand van de primaire bedrijven staan, minder emotioneel betrokken zijn en zicht hebben op meerdere bedrijven, werden zij in staat geacht een genuanceerd beeld te kunnen schetsen van de consequenties van de wijzigingen in het GLB.

2.4.2 Workshop met vertegenwoordigers van milieuorganisaties

Op 7 juni 2005 is een diepte-interview gehouden met twee vertegenwoordigers van respectievelijk Stichting Natuur en Milieu (SNM) in Utrecht en Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM) in Culemborg. In dit interview is globaal geïnventariseerd welke gevolgen (als gevolg van de komst van bedrijfstoelagen) men voorzag voor besluitvorming door ondernemers en de gevolgen voor marktgerichtheid. Maar het accent lag tijdens deze bijeenkomst op het inschatten van veranderingen in besluitvorming door agrariërs voor het onderdeel duurzaamheid.

Het interview was gericht op het krijgen van antwoorden op en discussie rondom de volgende vragen, die ook in deze vorm concreet zijn gesteld:

1. Welke gevolgen zal de introductie van bedrijfstoelagen hebben voor de besluitvorming door akkerbouwers en melkveehouders? Wij doelen met name op gevolgen voor strategische beslissingen, maar ook die op het terrein van tactische en operationele beslissingen kunnen ter sprake komen;
2. Welke gevolgen zal de komst van bedrijfstoelagen hebben voor de marktgerichtheid van akkerbouw- en melkveebedrijven?;
3. Welke gevolgen zal de komst van bedrijfstoelagen hebben voor de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw? Enerzijds heeft deze vraag betrekking op duurzaamheid op bedrijfsniveau op akkerbouw- en melkveebedrijven (de drie p's: people, profit en planet). Anderzijds gaat het hier ook om de kwaliteit van natuur, landschap en dierenwelzijn in relatie tot maatschappelijke wensen;
4. Welke negatieve effecten verwacht je van de GLB-hervormingen en met welke beleidsmaatregelen zou je die op kunnen heffen?

2.5 Nulmeting van indicatoren voor marktgerichtheid en duurzaamheid

Een van de doelstellingen van de hervormingen van het GLB is het duurzamer doen handelen van de land- en tuinbouw. Een tweede doelstelling is het bevorderen van een meer marktgerichte productie. LNV wil weten of de doelstelling bereikt wordt door de hervor-

mingen. Hiervoor is het nodig om de huidige stand van zaken te vergelijken met de situatie na invoering van de hervormingen van het GLB. Om de vergelijking mogelijk te maken is een aantal indicatoren nodig.

De te kiezen indicatoren moeten aan diverse criteria voldoen om het gewenste inzicht te kunnen leveren. In Performance Indicators (Vrolijk et al., 2003) zijn de criteria genoemd. Enkele van de genoemde criteria zijn:

- robuust, gevoeligheid voor overtreding van de aannames moet gering zijn;
- meetbaar, om een indicator meetbaar te maken moeten er data beschikbaar zijn;
- overdraagbaar, het moet mogelijk zijn de indicator op verschillende momenten te kunnen reproduceren;
- geldigheidsduur, een indicator die nu relevant is moet dat over enkele jaren ook nog zijn;
- betrouwbaar, de informatie is onder zoveel mogelijk omstandigheden gelijk en vrij van toevallige fouten.

Ook in de Regeling Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid (ministerie van Financiën, 2002) worden vergelijkbare criteria genoemd waaraan indicatoren moeten voldoen, namelijk validiteit, betrouwbaarheid en bruikbaarheid

Aan de eis van meetbaarheid wordt tegemoet gekomen door indicatoren te kiezen op basis van data van het Informatienet en de Landbouwtelling van het CBS. De cijfers die gebruikt zijn voor het meten van de indicatoren zijn afkomstig van het meest recente jaar dat beschikbaar is, namelijk 2003. In 2009 zal er een vervolgmeting worden uitgevoerd om vast te kunnen stellen of er veranderingen zijn opgetreden. Bij de nulmeting is alleen gekeken naar de prestaties van de akkerbouw en de melkveehouderij.

De overdraagbaarheid en robuustheid worden gegarandeerd door bron en definitie van de indicatoren duidelijk te beschrijven. Er is besloten geen economische indicatoren op te stellen. De reden hiervoor is dat de fluctuatie per jaar van bijvoorbeeld de rentabiliteit van het bedrijf groot is door onder andere weersinvloeden. Het is niet goed mogelijk effecten op de rentabiliteit door hervormingen enerzijds en door weers-, markt en overige invloeden anderzijds te splitsen, met name in de akkerbouw. Trendanalyse zou mogelijk een oplossing zijn, maar ook in de jaren voorafgaande aan 2004 zijn er in het GLB wijzigingen opgetreden. Weliswaar is 'profit' een onderdeel van duurzaamheid, maar de Europese Commissie is in haar plannen meer gericht op 'planet' en 'people'. In de analyse is daarom geen aandacht besteed aan economische indicatoren.

Er is niet gestreefd naar één allesomvattende duurzaamheidsindicator. De reden hiervoor is dat er dan een weging gemaakt moet worden om bijvoorbeeld marktgerichtheid te kunnen vergelijken met het mineralenoverschot. De weging is subjectief en moeilijk realiseerbaar. Bovendien blijkt uit een vooruitgang in de totale indicator niet op welk gebied er vooruitgang geboekt is. Door losstaande indicatoren te gebruiken kan per indicator voor de sector akkerbouw of de sector melkveehouderij bekeken worden of er sprake is van een verandering op een bepaald gebied. De indicatoren op het gebied van duurzaamheid zijn gekozen op basis van de beheerseisen die gelden om te voldoen aan de EU-verordening Directe Betalingen (LNV, 2004). De keuze van de indicatoren zelf wordt besproken in hoofdstuk 6.

3. Resultaten van de workshops met akkerbouwers

N.J. Jukema en H. Prins

3.1 Inleiding

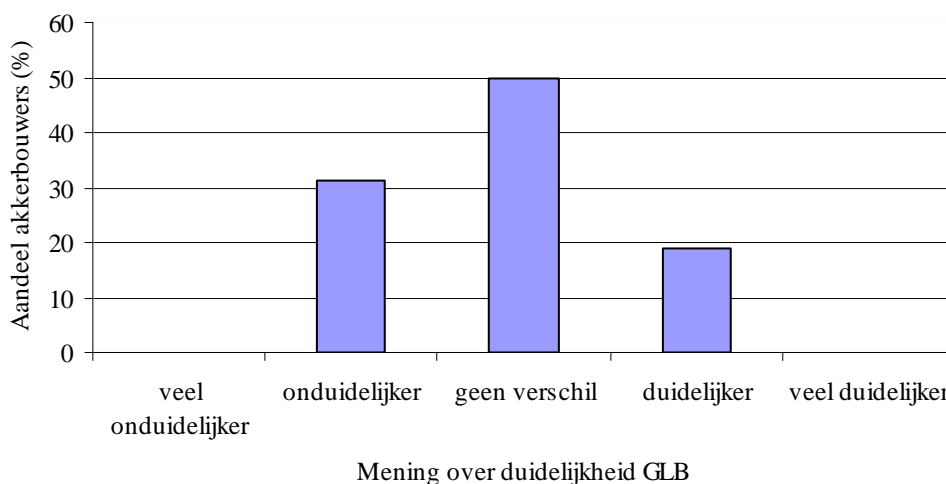
Op 8 maart 2005 is de eerste workshop rond het onderwerp 'Ondernemen met bedrijfstoelagen' in Zuidbroek gehouden, waarbij negen akkerbouwers aanwezig waren uit het Noordoosten van Nederland. De tweede workshop is gehouden in Goes op 10 maart 2005. In deze workshop waren acht ondernemers aanwezig, waarvan twee ondernemers (vader en zoon) afkomstig waren van hetzelfde bedrijf. Tijdens de workshop zijn vragen gesteld (bijlage), discussies gevoerd en hebben deelnemers gewerkt met het spelsimulatieprogramma GSA. Met dit programma werden deelnemers ondersteund in het doordenken van strategische wijzigingen in hun bedrijfsvoering naar aanleiding van de aangekondigde GLB-hervormingen. De uitkomsten van de enquête, het spelsimulatieprogramma en de gevoerde discussies vormen de bronnen voor dit hoofdstuk.

3.2 Attitude van ondernemers ten opzichte van GLB

3.2.1 Voordelen van het beleid

Bij de herziening van het GLB is een vereenvoudiging van het ondersteuningssysteem nastreefd. Er bestaat momenteel een scala aan verschillende vormen van ondersteuning, die akkerbouwers via verschillende instanties krijgen uitbetaald. Daarnaast kent elke steunmaatregel ook weer eigen voorwaarden. Enkele akkerbouwers geven aan dat ze het omvormen van alle ondersteuningsmaatregelen tot zogenoemde bedrijfstoelagen een vereenvoudiging van het systeem vinden, waardoor de administratieve lastendruk afneemt. In figuur 3.1 zijn de percentages akkerbouwers weergegeven die de invoering van het GLB als duidelijker (en overzichtelijker) respectievelijk als onduidelijker (en onoverzichtelijker) ervaren. Uit de figuur valt op te maken dat de helft van de ondervraagde akkerbouwers geen verschil denkt te ervaren qua duidelijkheid van het nieuwe beleid in vergelijking met het bestaande Europese Landbouwbeleid. Ruim 30% van de akkerbouwers verwacht dat het beleid onduidelijker voor hen wordt. Dit houdt volgens de deelnemers verband met het feit dat er in het voorjaar van 2005 veel fouten geconstateerd zijn bij de vaststelling van de historische bedrijfsgegevens die ten grondslag zullen liggen aan de toekenning van de toelagen aan boeren. Een andere oorzaak is dat een aantal uitzonderingen zijn ontstaan op het nieuwe systeem met bedrijfstoelagen, waardoor een en ander toch weer als ingewikkeld wordt ervaren. Zo zijn sommige gewassen (nog) niet volledig ontkoppeld, zoals zetmeelaardappelen. Een derde oorzaak kan worden gezocht in de ingewikkelde regelge-

ving en onduidelijkheid rond de eigendomsrechten en verhandelbaarheid van de toeslagrechten.



Figuur 3.1 Mening van de akkerbouwers in de workshops over veranderingen in duidelijkheid van het GLB

Een onderdeel van het gewijzigde GLB is het afschaffen van tariefmuren, zoals importheffingen en exportsteun. Daardoor ontstaat meer ruimte om richting wereldmarkt te exporteren, te importeren en te concurreren. De effecten hiervan zijn moeilijk te voorspellen, maar enkele akkerbouwers verwachten dat dit beleid een positieve uitwerking op de financiële resultaten van hun bedrijf zou kunnen hebben. Zij verwachten dat door liberalisering de wereldmarktprijzen zullen stijgen en dat zij daarvan zullen profiteren.

Het ontvangen van steun is met de aanpassing van het GLB niet meer gekoppeld aan het telen van bepaalde gewassen. Er zijn akkerbouwers die dit als positief ervaren, omdat dit hen de mogelijkheid biedt om bestaande activiteiten te vervangen door meer rendabele activiteiten, met behoud van steun op bedrijfsniveau. Door de bedrijfstoelage kunnen sommige akkerbouwers concurrentievoordelen behalen ten opzichte van bedrijven zonder rechten. Akkerbouwers met toeslagrechten die voldoen aan onder andere de eisen van cross compliance, krijgen jaarlijks hun volledige netto bedrijfstoelage (de modulatie- en nationale korting er dus af indien van toepassing) uitgekeerd. Deze gedeeltelijke inkomenszekerheid wordt als positief ervaren.

3.2.2 Nadelen van het beleid

De nadelen die akkerbouwers ervaren van de herziening van het GLB worden sterk bepaald door de verwachte suikerhervormingen. Het nieuwe Suikerbeleid is nog niet concreet ingevuld, maar in de huidige voorstellen van de EU-landbouwcommissaris wordt nadrukkelijk gesproken over een sterke daling van de bietenprijs (37%) en het quotum (16%). Daardoor zal het saldo per hectare naar verwachting flink dalen. Omdat het nieuwe Suikerbeleid nog niet definitief is vastgesteld, waren de reacties van akkerbouwers voorafgaand

aan de berekening van de financiële consequenties van de suikerhervormingen tijdens de workshops enigszins tam en afwachtend. Als de suikerhervormingen zullen worden ingevuld volgens de voorstellen, denken de telers van suikerbieten dat een belangrijke poot onder hun bedrijf aanzienlijk zal verzwakken.

De trend is dat de ondersteuning vanuit Brussel steeds verder zal afnemen en dit wordt als grootste zorg ervaren door de aanwezige akkerbouwers. De vermindering van de steun aan Nederlandse akkerbouwers wordt gebruikt om concurrenten uit Oost-Europa in het zadel te helpen, zo schetst een akkerbouwer. Omdat men verwacht dat de politiek vrij eenvoudig kan tornen aan de daadwerkelijk uitbetaalde bedragen, zou dit volgens vele akkerbouwers mogelijk de grootste bedreiging van de GLB-hervormingen kunnen zijn. Dit is mede ingegeven door de afnemende loyaliteit van burgers ten aanzien van subsidiëring van de landbouw die men meent waar te nemen. De introductie van het stelsel van bedrijfstoelagen ervaren akkerbouwers als een grotere afhankelijkheid van de politiek, waardoor ze kwetsbaarder worden.

De toetreding van tien nieuwe EU-lidstaten in 2004 draagt bij aan een toename van vrij verkeer van personen en goederen in Europa. In 2007 treden naar alle waarschijnlijkheid Bulgarije en Roemenië ook toe tot de Europese Unie. Omdat deze nieuwe lidstaten wellicht tegen een lagere kostprijs kunnen produceren dan Nederland, verwachten de meeste akkerbouwers dat de balans voor ons land negatief zal uitslaan. Bovendien denken de akkerbouwers dat er een verschil zal ontstaan in de nationale inkleuring van regelgeving. Sommige landen zullen de ontkoppeling minder ver doorvoeren en minder hoge eisen stellen op het gebied van milieu en voedselveiligheid dan Nederland. Daardoor blijft oneerlijke concurrentie binnen de EU bestaan. Vanwege het hogere kostenniveau en de dalende geldopbrengsten door lagere opbrengstprijzen kan Europa daarnaast onder het nieuwe systeem minder goed concurreren met de rest van de wereld, zo luidt de zorg van menig akkerbouwer.

3.3 Veranderingen in ondernemersgedrag

3.3.1 Gevolgen van de GLB-hervorming

Akkerbouwers krijgen toeslagrechten toegekend, waarmee ze vanaf 2006 recht hebben om jaarlijks hun bedrijfstoelage te ontvangen mits ze aan allerlei eisen voldoen, onder andere op het gebied van cross compliance. Bedrijven die in 2005 meer dan 5.000 euro aan dieren- en gewaspremies ontvangen, hebben dit jaar al te maken met beperkte kortingen (3%). De kortingssystematiek (modulatie) is erop gericht de steun aan kleinere landbouwbedrijven zo veel mogelijk in tact te laten. Bedrijven die meer dan 5.000 euro aan steun ontvangen worden in 2006 met 4% op de uitbetaalde bedrijfstoelagen gekort en vanaf 2007 ieder jaar met 5%. Voor de akkerbouwers die relatief veel marktordeningsgewassen in hun bouwplan hebben, zullen de inkomensgevolgen van de kortingssystematiek het grootst zijn.

Door de ontkoppeling is de daadwerkelijke teelt niet van belang voor de uitbetaling van bedrijfstoelagen, met uitzondering van een aantal specifieke gewassen. Het omschakelen naar andere teelten kan tot overproductie leiden. Daarom heeft de EU besloten, dat

op subsidiabele hectares¹ geen (poot- en consumptie-) aardappelen, groenten, fruit en meerjarige gewassen geteeld mogen worden. Doet men dit wel, dan ontvangt men geen toeslagen voor het betreffende areaal. Omdat bijvoorbeeld niet alle vollegrondsgroenten zijn uitgesloten van de genoemde beperking, bestaat de kans dat akkerbouwers over zullen schakelen op deze gewassen. Als veel bedrijven dit doen zullen de prijzen van deze gewassen onder druk komen te staan. De huidige telers lopen daardoor risico op onverwachte en toenemende concurrentie als gevolg van overheidsbeleid. Sommige akkerbouwers zijn bang dat dit risico na de hervorming van het Suikerbeleid zal toenemen. Door de quotumkorting zullen meer telers op zoek gaan naar gewassen met een vergelijkbaar saldo als dat van suikerbieten vóór de hervorming of in ieder geval hoger dan het gemiddelde gewassaldo in de nieuwe situatie.

Bij zetmeelaardappelen blijft een groot deel (60%) van de EU-ondersteuning gekoppeld aan de productie. Om de volledige steun te kunnen ontvangen moeten telers dus evenveel zetmeelaardappelen blijven telen. Een van de workshops is gehouden in het gebied waar zetmeelaardappelen worden verbouwd. De betreffende akkerbouwers verwachten niet dat de teelt onder druk komt te staan door bovengenoemde situatie. Wel zal het bedrijfsresultaat onder druk komen te staan door kortingen op de bedrijfstoelagen.

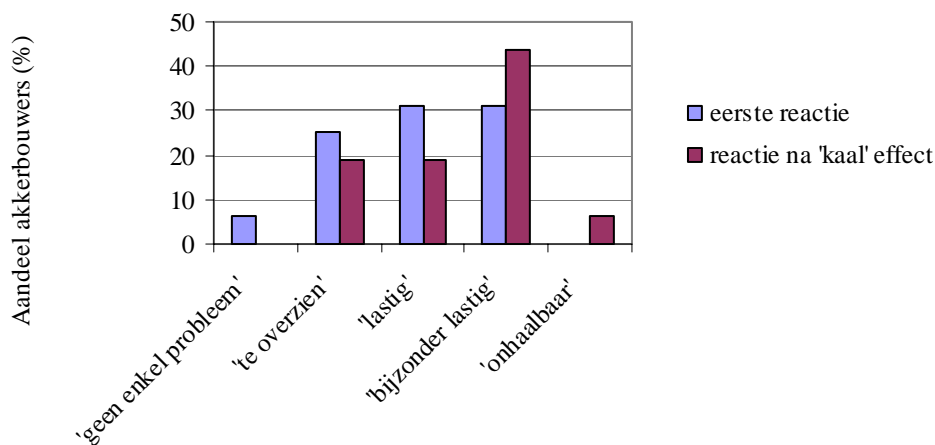
Ondernemers geven niet aan dat ze bang zijn voor het plafond dat aan de totale EU-uitgaven is gesteld en dat vanaf 2007 jaarlijks met maximaal 1% (de inflatiecorrectie) mag stijgen (de zogenaamde financiële discipline of degressie). Wat het feitelijke gevolg van de financiële discipline voor agrariërs zal zijn valt moeilijk te voorspellen. Dit is onder meer ook afhankelijk van de hervorming van het suikerbeleid en van de marktordering van enkele andere gewassen. De kans is aanwezig dat de korting door degressie oploopt tot 15%. Wanneer bijvoorbeeld Roemenië en Bulgarije toetreden tot de EU zal dit een verdere verlaging van de steunbijdragen betekenen, omdat het in principe gelijkblijvende budget over een groter aantal boeren verdeeld moeten worden. Daarnaast moeten ook een aantal hervormingen, zoals die van suiker en olijfolie uit dat budget gefinancierd worden.

In figuur 3.2 is weergegeven hoe akkerbouwers de economische gevolgen van het GLB en de suikerhervormingen, zoals die nu bekend zijn, inschatten. De linkse en rechtse staven geven hun mening weer voordat respectievelijk nadat met GSA berekend was wat de totale financiële gevolgen van beide hervormingen zullen zijn voor hun eigen bedrijf (het zogenaamde 'kale' financiële effect van de GLB-hervormingen, dat wil zeggen zonder aanpassingen in bedrijfsopzet en -voering). Uit de figuur blijkt dat de akkerbouwers zijn geschrokken na kennis genomen te hebben van de economische gevolgen van het GLB en het Suikerbeleid voor hun bedrijf. Vooral de gevolgen van de suikerhervormingen waren voor veel deelnemers groter dan ze vooraf hadden verwacht. Van de Veenkoloniale akkerbouwers denkt één van de deelnemers zelfs dat de economische gevolgen de inkomensvoorziening voor hem ernstig in gevaar brengt en voortzetting van het bedrijf onhaalbaar wordt. Gemiddeld daalt het inkomen van de akkerbouwers met 13.000 euro als de bedrijfsvoering en -structuur niet worden gewijzigd. Ter vergelijking: zonder aanpassingen in de bedrijfsopzet worden voor zetmeelaardappelbedrijven gemiddeld inkomensdalingen van 1.500 à 7.600 euro verwacht, voor graanbedrijven 1.000 à 5.000 euro en voor Noorde-

¹ Hectares met een toeslagrecht; in principe is ieder toeslagrecht gekoppeld aan 1 ha bedrijfsoppervlakte. Men verliest overigens het toeslagrecht als men gedurende drie opeenvolgende jaren het recht niet benut, dat wil zeggen uitbetaling daarvan niet aanvraagt en verkrijgt.

lijke akkerbouwbedrijven van 800 à 2.700 euro. Dit betreft inkomensdalingen van de GLB-hervorming zonder de effecten van het suikerbeleid (Smit et al., 2004). De effecten van het suikerbeleid zullen een verder inkomensdaling van gemiddeld 3.300 à 5.300 euro per bedrijf inhouden (Van Berkum et al., 2005). De bedrijven in de workshops hebben bouwplannen volgens de bovenstaande drie groepen; zij zullen dus volgens GSA een relatief groot inkomensverlies ondervinden in vergelijking met de optelsom van 'gewone' GLB- en 'Suikerhervormingseffecten'. Dat het inkomenseffect op hun bedrijven groter is dan gemiddeld is een gevolg van hun grote bedrijfsomvang ten opzichte van de gemiddelde bedrijfsomvang van Nederlandse akkerbouwbedrijven (zie ook paragraaf 3.1.2). Omdat zowel de inkomens als de inkomensdalingen op kleinere bedrijven kleiner zijn, zal figuur 3.2 er voor kleinere bedrijven er vergelijkbaar uitzien als hier weergegeven.

Het totale effect van de GLB-hervormingen is vooral het uit de quotum- en de prijsdaling samengestelde effect van het gewijzigde Suikerbeleid. Dit is het grootste effect in verband met de aanname van 37% prijsdaling, waarvan slechts 60% wordt gecompenseerd door toeslagen en 16% quotumkorting. Daarnaast zal de steun dalen door afroming ten behoeve van de nationale reserve, het plattelandsbeleid (modulatie) en de financiële discipline (degressie). Opgemerkt moet worden dat in GSA is uitgegaan van een 'worst case scenario' wat de kortingen betreft (degressiekortingen die oplopen tot 15%), waardoor de reacties enigszins overtrokken zouden kunnen zijn als blijkt dat de kortingen lager zullen uitpakken.



Figuur 3.2 Verwachte economische gevolgen van de hervormingen van het GLB en Suikerbeleid volgens de akkerbouwers in de workshops. De linkse en rechtse staven geven hun mening weer voordat respectievelijk nadat met GSA berekend was wat de totale financiële gevolgen van beide hervormingen zullen zijn voor hun eigen bedrijf (het zogenaamde 'kale' financiële effect van de GLB-hervormingen)

3.3.2 Maatregelen naar aanleiding van de GLB-hervorming

Kansen en bedreigingen

De herziening van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid brengt voor agrariërs zowel kansen als bedreigingen met zich mee. Het overheersende beeld bij de akkerbouwers is dat de bedreigingen groter zullen zijn dan de kansen. Bij ongewijzigde structuur en bedrijfsvoering zal het inkomen van alle deelnemers dalen. De mogelijkheden die het GLB biedt zijn sterk afhankelijk van ieders creativiteit en mogelijkheden en van de ontwikkelingen in de markt. Alle doorgerekende maatregelen zijn erop gericht om de inkomstenderving zo beperkt mogelijk te houden.

In de workshops hebben de akkerbouwers door middel van het spelsimulatieprogramma GSA kennis genomen van de economische gevolgen van de GLB-hervormingen en hebben zij alternatieven in hun bedrijfsopzet doorgerekend. Daarvóór was het voor veel akkerbouwers onduidelijk welke maatregelen zij zouden gaan treffen om de kansen van het GLB te benutten en de bedreigingen van het nieuwe Landbouwbeleid af te vlakken. Ze gaven aan dat er nog veel onduidelikheden bestaan ten aanzien van het nieuwe beleid en dat ze daardoor weinig inzicht hebben in alternatieven. De overheid wordt door sommigen als onbetrouwbaar ervaren; daarom reageren deze deelnemers nogal gelaten en afwachtend. Andere akkerbouwers geven aan dat zij op dit moment wel zoekende zijn naar oplossingen.

Nadat het kale effect van het GLB en het Suikerbeleid (dat wil zeggen het effect zonder aanpassingen in bedrijfsopzet en -voering) voor de deelnemers uitgerekend was veranderde over het algemeen de houding van akkerbouwers ten aanzien van het nemen van maatregelen. Blijkbaar zijn de akkerbouwers na het zien van de economische gevolgen voor hun bedrijf doordrongen van de noodzaak om de bedrijfsopzet te wijzigen om te kunnen overleven. Dit geldt vooral voor de akkerbouwers die veel suikerbieten in hun bouwplan hebben. Een aantal ondernemers geeft aan het bietenquotum te willen verkopen. Zij zeggen de bietenteelt te willen verruilen voor bijvoorbeeld de teelt van graszaad of granen, omdat in de nieuwe situatie het bietensaldo niet veel hoger is dan deze gewassen, terwijl de bietenteelt wel veel meer arbeid kost. Door het bedrijf te extensiveren komt er tijd vrij, die bijvoorbeeld in loondienst te gelde gemaakt kan worden.

Zolang het Suikersysteem nog niet is hervormd biedt de teelt van extra suikerbieten een kans in het bouwplan mits men suikerquotum aankoopt. Na de hervorming vervalt dit effect, omdat de toekenning van toeslagrechten waarschijnlijk gebaseerd zal worden op historische arealen (2000-2002). Wel kan men door aankoop van suikerquotum de areaaldaling ten gevolge van quotumdaling opvangen. Voor een deel van de deelnemers blijft het saldo van bieten hoger dan dat van alternatieve gewassen. Voor sommige anderen zijn er wel aantrekkelijke alternatieven. Zo is cichorei op dit moment een aantrekkelijk gewas, maar als de bietenprijs daalt bestaat de verwachting dat de cichoreiprijs ook daalt. Bovendien blijkt het niet meer mogelijk te zijn om in te tekenen voor de teelt van cichorei. Naar aanleiding van de GLB-hervormingen zijn er minder boeren die bietenquotum bijkopen dan in een situatie zonder hervormingen. Het produceren van C-suiker (suiker die niet in het bewaakte mengsysteem valt en op de wereldmarkt moet worden afgezet) wordt door veel akkerbouwers niet als interessant beschouwd. Sommigen hebben hun hoop gesteld op een eventuele toekomstige verwerking van suikerbieten tot ethanol.

Regionale verschillen in beschikbare alternatieven

Alternatieven in de bedrijfsopzet zijn sterk gebonden aan het gebied waar de onderneming is gevestigd. De mogelijkheden om over te schakelen naar andere gewassen zijn voor akkerbouwers die bijvoorbeeld in de Veenkoloniën (zand- en dalgrond) en het Oldambt (zwarte klei) zijn gevestigd, zeer beperkt. Zij hebben altijd een zogenaamd Veenkoloniaal bouwplan met zetmeelaardappelen respectievelijk een Oldambtster bouwplan met veel granen en andere maaigewassen gevoerd en zijn hier erg aan gehecht. Bovendien zijn er vaak allerlei beperkingen die omschakeling naar andere gewassen in de weg staan. Te noemen zijn naast de grondsoort, die niet voor alle teelten even geschikt is, de infrastructuur en de regelgeving, die omschakeling naar bijvoorbeeld de meeste groentegewassen ontmoedigt. Voor het merendeel van hen zal gelden dat ze de huidige bedrijfsopzet in grote lijnen zullen voortzetten en de broekriem wat strakker aantrekken. Uitbreiding van het areaal zetmeelaardappelen wordt niet als een reële optie gezien, omdat dit binnen het bestaande bouwplan nauwelijks meer mogelijk is. Akkerbouwers uit andere kleigebieden zijn daarentegen flexibeler wat betreft omschakeling naar alternatieve, meer renderende teelten, omdat hun grondsoort dit wel toelaat, vooral in het Zuidwesten van Nederland. Een deelnemer aan de workshop uit dit kleigebied geeft echter aan dat hij nauwelijks uitwijkmogelijkheden ziet naar andere gewassen. Vooral bij kleinere gewassen is het belangrijk om eerst de afzet goed te regelen. Dat gaat niet altijd gemakkelijk, wat de mogelijkheden tot overschakelen volgens hem beperkt. Ook de mogelijkheden om verbrede landbouwpraktijken als recreatie, akkerranden (flora- en faunabeheer) en huisverkoop toe te passen zijn gebiedsafhankelijk. Dergelijke alternatieven in de bedrijfsopzet zijn tevens afhankelijk van de competenties en arbeidssituatie van de ondernemer en zijn gezin.

De behoefte om toeslagrechten te verkopen ontstaat vooral bij akkerbouwers die hun bedrijfsopzet willen intensiveren ten opzichte van de referentieperiode door meer poot- of consumptieaardappelen, groente of fruit te gaan telen. Andersom geldt dat akkerbouwers vooral rechten willen aankopen als zij hun bedrijfsopzet ten opzichte van de referentieperiode willen extensiveren door meer granen, olie- of eiwithoudende gewassen te gaan telen. Naar aanleiding van het nieuwe Landbouwbeleid geven relatief meer akkerbouwers in de workshops aan dat zij hun bedrijf gaan intensiveren dan dat ze gaan extensiveren. Daarnaast wordt schaalvergroting door veel ondernemers als een reële optie gezien als antwoord op het gewijzigde Landbouw- en Suikerbeleid. Zij verwachtten via efficiencyverbetering een verlaging van de kostprijs van de gewassen te kunnen bewerkstelligen. Bedrijfsvergroting kan gerealiseerd worden door het huren, ruilen of kopen van grond of door het samenvoegen van bedrijven door middel van volledige fusie of intensieve samenwerking. Efficiencyvoordelen kunnen ook behaald worden door het bedrijf te optimaliseren: doen waar je goed in bent en daar nog meer uithalen door de kosten te beperken en de opbrengsten verder proberen te verhogen. Overigens is optimalisatie van de bedrijfsvoering en -opzet niet een specifieke maatregel naar aanleiding van de GLB-hervormingen. Ondernemers proberen in principe altijd een maximaal rendement te behalen uit de onderneming. De op handen zijnde hervormingen van het Landbouw- en Suikerbeleid kunnen wel een extra stimulans voor een kritische blik op de bedrijfsvoering zijn en tot veranderingen in de bedrijfsstructuur leiden.

De vraag naar grond voor recreatie, wonen, natuur en landschap zal naar verwachting zeker niet verminderen. Ook melkveehouders zijn ook op zoek naar (meer) grond. Boven-

dien lijkt het rendement in de melkveehouderij beter dan in de akkerbouw. De toenemende ruimtedruk en bijgevolg toenemende schaarste aan optimaal benutbare landbouwgrond werkt een verdere intensivering van de akkerbouw in de hand. Met name akkerbouwers in het Zuidwesten van Nederland verwachtten dat schaalvergroting bemoeilijkt zal worden door hoge grondprijzen. De onzekerheid over de ontwikkeling van grondprijzen versterkt de afwachtende houding van ondernemers in hun strategiekeuze. Uit de spelsimulaties blijkt evenwel dat ondernemers die ondanks de relatief hoge prijzen (gerekend is met een grondprijs van 20.000 euro per hectare) toch grond aankopen, een versterking van het bedrijf en een verbetering van het rendement kunnen bewerkstelligen. Dit komt omdat men inschat dat voor een beperkte vergroting van de bedrijfsoppervlakte nauwelijks extra algemene (niet-toegerekende) kosten behoeven te worden gerekend.

De teelt van energiegewassen en biovergisting hebben de belangstelling gewekt van enkele deelnemers. Tot op heden was er weinig reden om deze gewassen te telen. Wellicht geven zowel de ontkoppeling als het feit dat er een 'koolstofbonus' (een EU-premie van 45 euro extra voor de teelt van energiegewassen, GLB-besluit 2003) in de hervormingsplannen is opgenomen, aanleiding tot het serieus overwegen van het opnemen van energiegewassen in het bouwplan. Uiteraard zal de structurele ontwikkeling van de brandstofprijzen en accijnzen een belangrijke rol spelen in deze overweging. De vraag is of de saldi van deze gewassen hoger zullen uitvallen dan die van granen. Voor biovergisting is een soortgelijke kosten-batenanalyse op zijn plaats.

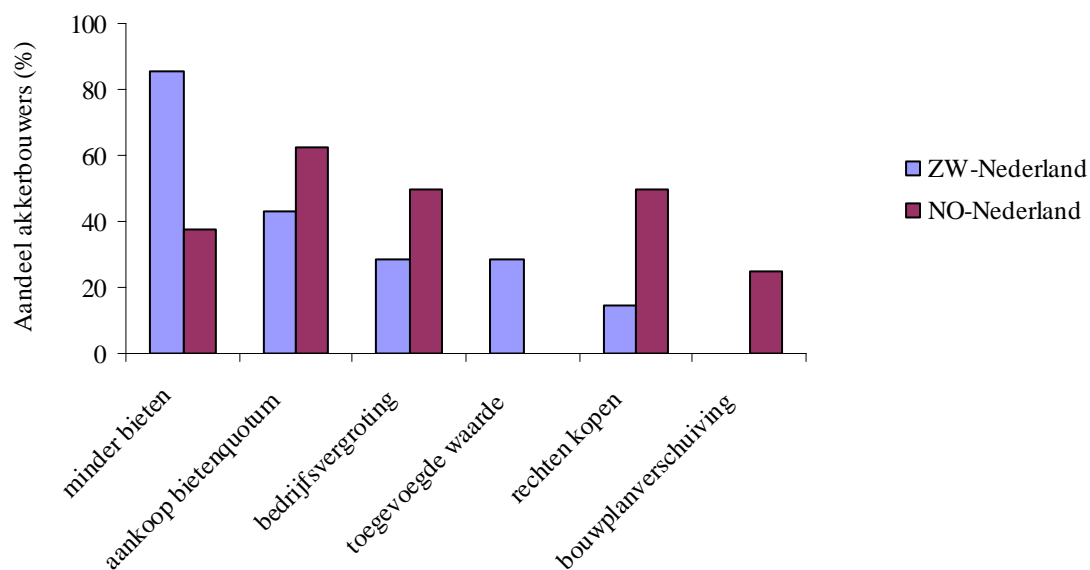
Enkele workshopdeelnemers zien het geven van meerwaarde aan de geteelde producten als een maatregel om de inkomsten op peil te houden. Dit kan door zelf producten te gaan verpakken of bijvoorbeeld door verkoop van producten aan huis.

3.3.3 Overzicht van doorgerekende alternatieven

Keuzes van deelnemers

De volgende alternatieven in de bedrijfsopzet konden worden doorgerekend in het spelsimulatieprogramma: 1) minder bieten opnemen in het bouwplan, 2) aankoop van bietenquotum, 3) bedrijfsvergroting, 4) toegevoegde waarde aan het product leveren, 5) handel in toeslagrechten en 6) wijziging van het bouwplan. Onder optie 6 worden alle wijzigingen in het bouwplan bedoeld behalve de vermindering van het areaal bieten, omdat dit een keuze is die door middel van optie 1 gemaakt kan worden. De meeste akkerbouwers kiezen voor een combinatie van verschillende maatregelen. In figuur 3.3 is weergegeven wat ondernemers uit het Noordoosten van Nederland (Veenkoloniën en het Oldambt) en uit Zeeland (Zuidwestelijk kleigebied) als beste maatregelen zien als antwoord op de beleids-hervormingen. Hierbij wordt aangetekend dat het 'beste plan' is gedefinieerd als het plan waarvan de ondernemer verwacht met zijn bedrijf op middellange termijn naar toe te groeien. De keuze van het 'beste plan' is dus ingegeven door de voorkeur van de ondernemer en vloeit voort uit een combinatie van de huidige omvang en structuur van het bedrijf, de te verwachten bedrijfsresultaten, de mogelijkheden tot financiering en de aansluiting bij de visie, de belangstelling en de competenties van de ondernemer. Het 'beste plan' behoeft dus niet noodzakelijkerwijs het plan te zijn dat volgens de berekeningen met het spelsimulatieprogramma het hoogste financiële rendement zal opleveren.

Uit figuur 3.3 valt op te maken dat akkerbouwers uit het Zuidwestelijk kleigebied vaker dan ondernemers uit Noord-Oost-Nederland aangeven dat zij minder bieten gaan telen (respectievelijk 86 en 38%). Dit heeft te maken met het eerdergenoemde feit dat er voor ondernemers uit de Zuidwestelijke kleigebieden meer alternatieven voor handen zijn om over te schakelen naar meer rendabele teelten. Dit gegeven bepaalt ook de reden waarom meer ondernemers uit het Noordoosten dan uit het Zuidwesten (63 respectievelijk 43%) aangeven bietenquotum bij te zullen kopen. Reden hiervoor is dat het saldo van bieten voor Veenkoloniale en Oldambtster akkerbouwers nog steeds hoger zal zijn dan dat van alternatieve gewassen die zij op hun grond kunnen verbouwen. De optie van bedrijfsvergroting speelt voor meer bedrijven in de Veenkoloniën en het Oldambt dan voor ondernemers uit Zeeland (50 tegenover 29%) waar de grond duurder is. Ook dit houdt verband met de beperkte mogelijkheden van omschakeling naar andere gewassen. Door efficiency-voordelen te behalen door middel van schaalvergroting zal worden getracht om de inkomstenderving te compenseren. Opvallend is dat eventuele bouwplanverschuivingen niet spelen voor ondernemers uit Zeeland, terwijl 25% van de ondernemers uit de Veenkoloniën en het Oldambt dit wel overwegen als antwoord op het GLB en de suikerhervormingen. Dit is opmerkelijk, omdat de mogelijkheden voor bouwplanverandering voor ondernemers uit Zeeland groter zijn dan voor ondernemers uit de Veenkoloniën en het Oldambt. Ondernemers uit Zeeland geven aan dat de markt van vrijwel alle alternatieve producten overvoerd is en dat zij om die reden meer heil zien in het geven van een meerwaarde aan hun producten. Aan de andere kant geeft meer dan 80% van de ondernemers in Zeeland aan, dat zij in de toekomst minder suikerbieten zullen gaan telen. Er zal dan toch een bouwplanverschuiving optreden, al is niet duidelijk hoe men het vrijkomende areaal gaat invullen.

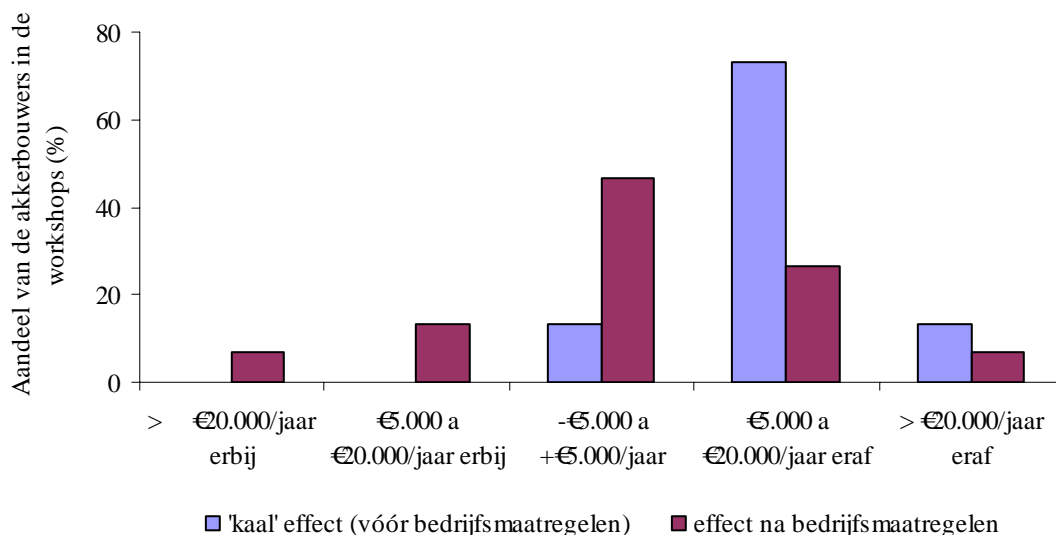


Figuur 3.3 De door ondernemers gekozen maatregelen naar aanleiding van de beleidshervormingen

Voor geen van de ondernemers uit de Veenkoloniën en het Oldambt is het verhogen van toegevoegde waarde een optie. De belangrijkste reden hiervan is dat de akkerbouwers in dit gebied vooral gericht zijn op bulkproducten die via industriematige verwerking tot waarde worden gebracht. De individuele akkerbouwer heeft praktisch geen mogelijkheden om waardevermeerdering te geven aan de producten. Het geven van een meerwaarde kan gerealiseerd worden door bijvoorbeeld het zelf verpakken van producten of door middel van huisverkoop. Omdat Zeeland een meer recreatief gebied is en omdat de geteelde producten zich daar qua marktsegment (directe consumptie) beter voor lenen, geldt dat huisverkoop van producten hier meer kans van slagen heeft dan in de Veenkoloniën en het Oldambt. De helft van de akkerbouwers uit de Veenkoloniën en het Oldambt geeft aan dat ze toeslagrechten zullen kopen, terwijl dit voor slechts 14% van de akkerbouwers uit het Zuidwesten zal gaan gelden. Sommige ondernemers uit de Veenkoloniën en het Oldambt gaan waarschijnlijk meer granen, eiwit- en oliehoudende gewassen en eventueel zetmeelaardappelen telen.

Compensatie van inkomensdalingen

In figuur 3.4 zijn de te verwachten effecten weergegeven van het GLB en de suikerhervormingen op de bedrijfsresultaten met ongewijzigde bedrijfsopzet (het zogenoemde kale effect) en van het 'beste plan'.

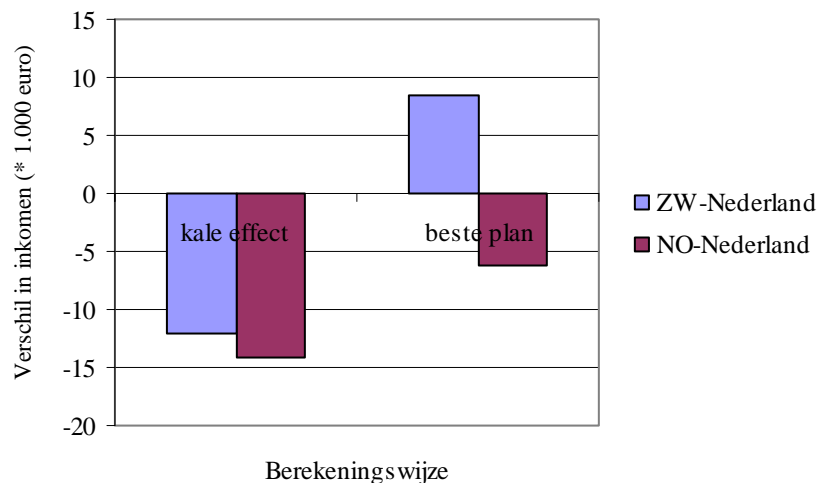


Figuur 3.4 *Inkomensveranderingen van 17 akkerbouwbedrijven in de workshops: a) het kale effect van GLB en suikerhervormingen; b) van het beste plan na het doorrekenen met het spelsimulatieprogramma (gemiddelden van 7 bedrijven in Zeeland en 8 bedrijven in de Veenkoloniën en het Oldambt)*

De effecten van het GLB en de suikerhervormingen zijn voor ondernemers uit de Veenkoloniën en het Oldambt groter dan voor ondernemers uit Zeeland. Het inkomen van de ondernemers uit de Veenkoloniën en het Oldambt daalt (bij ongewijzigd bedrijfsbeleid) met gemiddeld 15.000 euro en dat van de ondernemers uit Zeeland gemiddeld met 12.000

euro. De grotere daling in het Noorden wordt veroorzaakt door traditionele Veenkoloniale en Oldambtster bouwplannen, waarin relatief meer suikerbieten en marktorderingsgewassen opgenomen zijn.

Figuur 3.5 laat de verschillen ten opzichte van de uitgangssituatie zien. Het kale effect op het bedrijfssaldo is groter in de Veenkoloniën en het Oldambt dan in Zeeland. Met aanpassingen lukt het gemiddeld in Zeeland wel en in het Noorden niet om een plan te maken waarbij het bedrijfssaldo hoger wordt dan in de uitgangssituatie.



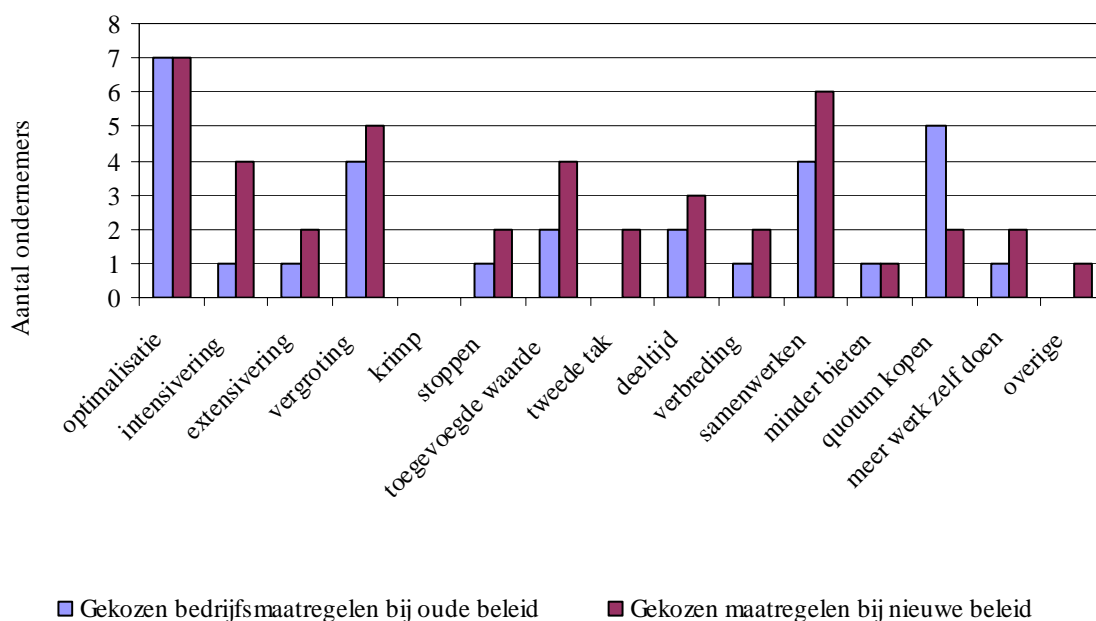
Figuur 3.5 Verandering in bedrijfsresultaat met en zonder bedrijfsaanpassingen naar gebied ten opzichte van de uitgangssituatie (gemiddelden van 7 bedrijven in Zeeland en 8 bedrijven in de Veenkoloniën en het Oldambt)

De uitkomsten uit figuur 3.5 moeten gerelativeerd worden omdat de arbeidsuren van de ondernemer niet verwerkt zijn in het inkomen. Verder is het aandeel van de gewaspremies c.q. de bedrijfstoelagen in het bedrijfssaldo in het Noordoosten veel hoger dan in het Zuidwesten. Het beste plan levert weliswaar een inkomensverhoging van 9.000 euro (na GLB en suikerhervormingen) op, maar daarvoor moeten de Zeeuwse akkerbouwers gemiddeld 403 extra arbeidsuren per bedrijf per jaar werken. Dit betekent een vergoeding voor de te leveren arbeid van ruim 22 euro per uur, wat hoger is dan wat de meeste akkerbouwers in bijna alle jaren realiseren. Of de inzet van ruim 400 extra arbeidsuren veel of weinig is voor een akkerbouwer, is sterk afhankelijk van de arbeidsfilm en de aard van de maatregelen die in het plan genomen zijn. Het opvullen van 'loze' uren in de winter is veel gemakkelijker dan een extra arbeidsbehoefte in de periode van maart tot en met november. Het inhuren van volwaardige arbeidskrachten zal duurder zijn dan 22 euro per uur, waardoor de resultaten van de maatregelen van het 'beste plan' gerelativeerd moeten worden. Dit wordt versterkt door de kans dat ook de vaste kosten verder zullen stijgen door het nemen van maatregelen, bijvoorbeeld door extra investeringen in gebouwen of apparatuur.

Voor de ondernemers uit de Veenkoloniën en het Oldambt geldt dat zij ondanks het nemen van bedrijfsmaatregelen gemiddeld 7.000 euro slechter af zijn na invoering van het

GLB en de suikerhervormingen. Daarbij komt dat de gekozen maatregelen een extra arbeidsinzet vergen, namelijk gemiddeld 311 arbeidsuren per bedrijf per jaar.

Na het doorrekenen van bedrijfsalternatieven en een discussie is aan de deelnemers opnieuw de vraag voorgelegd welke maatregelen zij zullen treffen als gevolg van het GLB en de suikerhervormingen (vraag 4 van de enquête). Hierbij konden de deelnemers aangeven of ze deze maatregelen ook zouden treffen als er geen GLB-hervormingen zouden gaan plaatsvinden. Bovendien konden de deelnemers aangeven op welke termijn zij deze maatregelen verwachtten door te voeren (binnen een jaar, tussen twee en vijf jaar en over vijf jaar). In figuur 3.6 is het aantal deelnemers weergegeven dat voor een bepaalde bedrijfsmaatregel kiest. Zie voor nadere toelichting ook vraag 4 in bijlage 1.



Figuur 3.6 Bedrijfsmaatregelen die de deelnemers in de workshops verwachtten te nemen bij het oude en het nieuwe beleid (totalen uit 15 akkerbouwers in twee workshops)

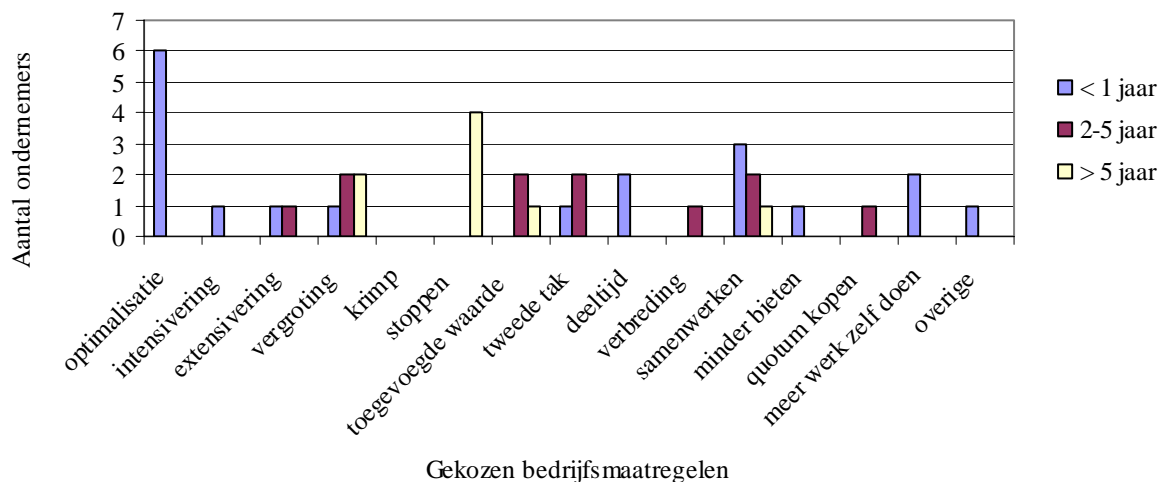
Uit de figuur blijkt dat veel ondernemers meer actie denken te gaan ondernemen naar aanleiding van de GLB-hervormingen. Het percentage bedrijfsmaatregelen ligt naar aanleiding van het nieuwe beleid voor alle opties, behalve voor het aankopen van bietenquotum, hoger dan in de situatie dat er geen GLB-hervormingen zouden gaan plaatsvinden (oude beleid).

Er waren kleine verschillen tussen de twee gebieden. In het Noordoosten nam vooral de wens tot intensivering en samenwerking toe en de aankoop van bietenquotum af in vergelijking met het oude beleid. In het Zuidwesten dacht men bij het nieuwe beleid sterker te kiezen voor een tweede tak, verbreding en minder bieten.

Termijn van aanpassingen

In figuur 3.7 is weergegeven op welke termijn ondernemers denken de maatregelen door te voeren. Uit de figuur blijkt dat de meeste maatregelen binnen een jaar zullen plaatsvinden. Dit kan wellicht verklaard worden uit het feit dat de veranderingen van het nieuwe beleid dit jaar nog beperkt zullen zijn, maar dat dit volgend jaar (2006) anders wordt als alle veranderingen doorgevoerd zijn. De ondernemers in de workshops proberen blijkbaar snel in te spelen op de ontwikkelingen. Het is niet met zekerheid te zeggen dat alle maatregelen die getroffen worden enkel het gevolg zijn van de GLB-hervormingen. Maatregelen als extensivering, bedrijfsvergroting, verhoging van toegevoegde waarde aan het product, verbreding, samenwerking en bietenquotum aankopen worden gezien als maatregelen voor over twee jaar of later. Bedrijfsbeëindiging is voor vier van de deelnemers een zaak voor over vijf jaar of later. In alle gevallen betreft het Noordoostelijke akkerbouwers. Dit zal zeker ook te maken hebben met de leeftijd van de ondernemer en het al dan niet hebben van een opvolger om het bedrijf voort te zetten.

Er waren verschillen tussen beide gebieden. Op korte termijn (binnen een jaar) denkt men vooral in te zetten op optimalisatie van de bedrijfsvoering (beide gebieden), op samenwerking (Noordoosten) of op minder bieten (Zuidwesten). Op een termijn van 2 tot 5 jaar scoorden in het Zuidwesten vooral intensivering, meer toegevoegde waarde, minder bieten en meer werk zelf doen goed, terwijl in het Noordoosten naast meer toegevoegde waarde vooral vergroting, samenwerking en een tweede tak werden genoemd. Op de langere termijn (langer dan 5 jaar) werden in het Noordoosten vooral stoppen en vergroting genoemd. In het Zuidwesten werden voor deze termijn weinig opties geformuleerd.



Figuur 3.7 Termijn waarop de voorgenomen bedrijfsmaatregelen worden doorgevoerd (totalen uit 15 akkerbouwers in twee workshops)

3.4 Gevolgen voor marktgerichtheid en duurzaamheid

Het nieuwe systeem is bedoeld om de Europese landbouw marktgericht en duurzamer te maken. In deze paragraaf worden de gevolgen van de gekozen bedrijfsmaatregelen voor marktgerichtheid en duurzaamheid zichtbaar gemaakt. Deze maatregelen zijn gekozen met spelsimulatieberekeningen om de gevolgen van de GLB- en suikerhervormingen inzichtelijk te maken en voor zover mogelijk te compenseren.

3.4.1 Marktgerichtheid

De GLB-hervormingen moeten een sterkere concurrentiekracht bewerkstelligen, vooral op de wereldmarkt. In een van de discussierondes is een ondernemer van mening dat Europese ondernemers niet kunnen concurreren met de rest van de wereld, doordat de Europeanen te maken hebben met stijgende kosten en dalende opbrengsten. Hij stelt tevens dat onder druk van grote landen als Brazilië Europese akkerbouwers gekort worden op de ondersteuning van suikerproductie. Liberalisering van de wereldmarkt leidt volgens hem tot algemene welvaarts-groei, maar niet voor alle groepen. De landbouw in West-Europa en in arme ontwikkelingslanden zullen waarschijnlijk niet profiteren van de liberalisering.

Uit figuur 3.6 blijkt dat veel ondernemers bedrijfsmaatregelen gaan nemen naar aanleiding van de GLB-hervormingen. Het percentage bedrijfsmaatregelen ligt naar aanleiding van het nieuwe beleid voor alle opties, behalve voor het aankopen van bietenquotum, hoger dan in de situatie dat er geen GLB-hervormingen zouden gaan plaatsvinden (oude beleid). Het jaarlijks verlagen van de premies vormt voor deze ondernemers een prikkel om de kostprijs te verlagen, om te schakelen naar andere producten of op een andere manier voldoende marge uit de productie te halen. Als akkerbouwers de gekozen maatregelen door kunnen voeren, zullen ze minder afhankelijk worden van Brussel en wordt de landbouw bovendien marktgericht.

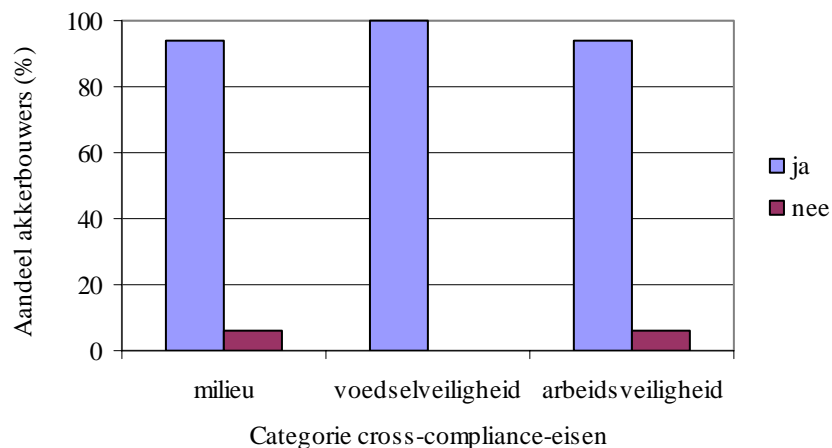
Voor de ondernemers uit gebieden met niet te zware klei, zoals in Zeeland, zal dit gemakkelijker zijn dan voor de Veenkoloniale en Oldambtster ondernemers, die vanwege hun grondsoort gebonden zijn aan het telen van bepaalde gewassen. Uit figuur 3.5 blijkt dat ondernemers uit Zeeland in staat zijn om met bedrijfsmaatregelen hun uitgangssituatie te verbeteren. Hiervoor hebben ze echter wel aanzienlijk meer arbeidsuren nodig, waardoor er kosten ontstaan voor het aantrekken van externe krachten. Anderzijds zullen de indirecte kosten waarschijnlijk stijgen door investeringen die gedaan moeten worden voor de bedrijfsmaatregelen. Voor ondernemers uit de Veenkoloniën geldt dat zij gemiddeld 7.000 euro slechter af zijn dan in de uitgangssituatie, ondanks het nemen van bedrijfsmaatregelen. Ook de door hen gekozen maatregelen vergen extra investeringen en een forse extra arbeidsinzet. Een toenemende marktgerichtheid heeft dus een prijs.

Uit figuur 3.6 blijkt dat een deel van de deelnemers het bedrijf wil vergroten. Hierdoor zal mogelijk een handel in toeslagrechten ontstaan. Omdat het voor veel deelnemers nog onduidelijk is hoeveel marktwaarde een toeslagrecht heeft, is er niet een duidelijk beeld ontstaan in hoeverre de ontkoppelde toeslagrechten vanaf 2006 zullen worden verhandeld. Dit fenomeen zou ook een vorm van marktgerichtheid genoemd kunnen worden.

3.4.2 Duurzaamheid

De bedrijfsvoering op het gebied van milieu, voedselveiligheid, dierenwelzijn, diergezondheid en arbeidsveiligheid bepaalt of de toeslagrechten aan een akkerbouwer volledig worden uitbetaald (zogenaamde cross compliance). Buitenlandse boeren krijgen nu ook met strengere regels te maken en dit kan een (tijdelijk) concurrentievoordeel voor Nederland opleveren, omdat Nederland in het algemeen voorop loopt met de EU-regelgeving op het vlak van cross compliance. Nederlandse akkerbouwers vrezen echter dat andere regeringen in de EU de regels niet zo nauw zullen nemen als de Nederlandse regering, waardoor binnen Europa concurrentieverschillen zullen ontstaan in het nadeel van Nederland. Dit is geen gevolg van het hervormde beleid zelf, maar van de uitvoering van het hervormde beleid.

Over het algemeen verwachtten de deelnemers dat de eisen van cross compliance geen problemen voor hen zullen opleveren. In figuur 3.8 is weergegeven of deelnemers denken te kunnen voldoen aan eisen van duurzaamheid wat betreft milieu, voedselveiligheid en arbeidsveiligheid.



Figuur 3.8 Perceptie van de akkerbouwers in de workshops over het kunnen voldoen aan eisen van duurzaamheid wat betreft milieu, voedselveiligheid en arbeidsveiligheid

Op het gebied van milieu en arbeidsveiligheid verwacht 6% van de deelnemers problemen met de eisen. Verwachte problemen op het gebied van milieu kunnen te maken hebben met de veelal intensieve manier van werken in de Nederlandse akkerbouw, die een relatief grote milieudruk oplevert. Door de GLB- en de suikerhervormingen zullen sommige akkerbouwers nog intensiever gaan 'boeren' waardoor de problemen op het gebied van milieueisen mogelijk zullen toenemen. Als deze akkerbouwers in aanmerking willen komen voor ondersteuning zullen zij maatregelen op het gebied van milieu en arbeid moeten nemen als blijkt dat zij niet aan de eisen kunnen voldoen die hieraan gesteld worden. Indien de ondervraagde akkerbouwers in hun gedrag representatief zijn voor de Nederlandse

akkerbouwsector zal de landbouw duurzamer worden in Nederland, omdat akkerbouwers die niet aan de eisen kunnen voldoen hun bedrijfsvoering waarschijnlijk zullen aanpassen om geen uitbetaling van toeslagrechten mis te lopen.

De deelnemers zijn over het algemeen sceptisch over het geld dat door modulatie vrijkomt en bestemd is voor een verruiming van het budget voor plattelandsontwikkeling. De akkerbouwers nemen een zeer afwachtende houding aan over de bedoeling van de regering dat deze gelden direct beschikbaar zullen komen voor ondernemers. Een akkerbouwer merkt op dat hij verwacht dat het geld niet gebruikt zal worden voor het plattelandsbeleid, maar dat er 'stropdassen' mee gefinancierd zullen worden. Wellicht houdt deze verwachting verband met ervaringen uit het verleden, waarbij geld volgens boerenperceptie ook vaak op ging aan allerlei projecten waarvan het rendement voor boeren soms twijfelachtig was.

3.5 Discussie

3.5.1 Procesverloop tijdens workshops

De bedoeling van de workshops met akkerbouwers was om inzicht te krijgen in de veranderingen in ondernemersgedrag als gevolg van de invoering van het gewijzigde GLB en de suikerhervormingen. De volgende elementen in de workshop hebben als meting gediend waarmee gedragsontwikkelingen voorspeld worden: discussie, diverse enquêtevragen en berekeningen met een spelsimulatieprogramma. De procesontwikkeling in het gedrag van de groepen is in te delen in vier stappen.

In het begin van de workshop werden ondernemers eerst schriftelijk en later mondeling gevraagd naar een eerste indruk van het nieuwe Landbouwbeleid. Ook moesten zij schriftelijk een inschatting maken van de economische gevolgen voor hun bedrijf en de te nemen maatregelen. In dit stadium reageerden de deelnemende akkerbouwers verschillend: sommigen uitten felle kritiek op de politieke besluitvorming; anderen namen een meer afwachtende houding aan, omdat de invulling van de regelgeving op bepaalde gebieden nog onzeker is en zij daardoor nog niet bekend waren met de exacte consequenties daarvan voor hun bedrijf. Het algemene beeld was dat de akkerbouwers meer negatieve effecten dan positieve effecten van de GLB-hervormingen verwachtten. De deelnemers vreesden vooral de effecten van het nieuwe Suikerbeleid, maar hoopten dat de gevolgen van de daling van de suikerprijs en van het suikerquotum mee zouden vallen. De akkerbouwers hadden in deze fase van de workshop weinig ideeën over maatregelen die zij naar aanleiding van het GLB en de suikerhervormingen zouden gaan nemen, mede doordat dat ze nog geen duidelijk zicht hadden op de consequenties van het nieuwe beleid voor hun bedrijf.

Nadat een inleiding was gegeven over het nieuwe systeem van bedrijfstoeslagen, konden deelnemers vragen stellen en reacties geven en werd er gediscussieerd. Sommige vragen werden op een verwijtende toon gesteld en in de discussie overheerste de frustratie. Men vroeg zich af of er na de aanpassing van het GLB en het suikerbeleid nog toekomst zou zijn voor akkerbouwers in Nederland en of de Nederlandse regering zich iets aan zou trekken van de nadelige economische gevolgen voor de sector. De overheid zou meer voor de belangen van de Nederlandse boer moeten opkomen, menen de akkerbouwers.

Met het spelsimulatieprogramma verkregen de deelnemers allereerst inzicht in de directe economische gevolgen van de GLB-hervormingen voor hun onderneming. Opnieuw werd hun schriftelijk gevraagd hoe ze de economische gevolgen inschatten voor hun bedrijf. Hierin gaven de deelnemers aan dat de economische gevolgen voor hun bedrijf groter bleken dan zij in eerste instantie (vóór het inzicht in het kale effect) hadden verwacht. Met name de nadelige gevolgen van de suikerhervormingen waren voor veel deelnemers groter dan ze vooraf hadden voorspeld.

Nadat het kale effect van het GLB en het Suikerbeleid bij de deelnemers duidelijk was geworden en zij aan hun eigen bedrijf konden gaan rekenen, veranderde over het algemeen de houding van de akkerbouwers ten aanzien van de te nemen maatregelen. Blijkbaar zijn de akkerbouwers na het zien van de economische gevolgen voor hun bedrijf doordrongen van het feit dat het noodzakelijk is om de bedrijfsvoering en -opzet te verbeteren om te kunnen overleven. Met name de suikerbietentelers werden geprikkeld tot het bedenken van oplossingen. Bovendien gaf het rekenen met het eigen bedrijf handvatten om tot actie te komen. Met behulp van het spelsimulatieprogramma konden de deelnemers verschillende bedrijfsalternatieven doorrekenen en ontdekten zij dat er wellicht meer mogelijkheden tot verbetering waren dan ze eerder in de workshop hadden gedacht. Er ontstond een breed scala aan oplossingsrichtingen, omdat onder de aanwezige deelnemers heel wat creativiteit was.

Gedurende de workshop sloeg de stemming onder de deelnemers om van boosheid en verslagenheid naar een meer pro-actieve houding, omdat men het gevoel kreeg toch nog aan wat knoppen te kunnen draaien en weer grip op de zaak te krijgen. Wel is dit afhankelijk van de alternatieven waar de ondernemer over beschikt in verband met zijn grondsoort, omgeving en persoonlijke creativiteit en eigenschappen. De indruk bestaat dat de akkerbouwers in en door de workshop het maken van strategische plannen als reactie op de GLB-hervormingen minder uitstelden dan zonder workshop het geval zou zijn geweest.

3.5.2 Relativering van de uitkomsten

Tijdens de workshops is onderzocht wat de gedragsveranderingen van akkerbouwers zullen zijn naar aanleiding van het gewijzigde GLB en de suikerhervormingen. Omdat de deelnemers ook met overige beleidsmaatregelen als het nieuwe mestbeleid te maken hebben, is het niet uit te sluiten dat zij de effecten van deze veranderingen ook impliciet betrekken in hun besluitvorming. Daarom moet vastgesteld worden dat het GLB en de suikerhervormingen niet als op zich zelf staand moeten worden gezien.

De uitkomsten van de workshops mogen niet gezien worden als een rechtstreekse voorspelling van het gedrag van alle Nederlandse akkerbouwers in de komende jaren. Hoewel in beide workshops een grote variatie in ondernemers en bedrijven aanwezig was, mogen de groepen niet als een representatieve steekproef worden gekenschetst. Er is waarschijnlijk een verschil tussen de samenstelling van de deelnemers aan de workshops en de samenstelling van de onderzoeksdoelgroep. Een indicator hiervoor is de gemiddelde grootte van de bedrijven. Het blijkt dat de gemiddelde oppervlakte van de deelnemende bedrijven (120 ha) ongeveer het dubbele bedraagt van de gemiddelde oppervlakte van het Nederlandse akkerbouwbedrijf. Voor kleinere bedrijven zijn de mogelijkheden tot com-

pensatie van de gevolgen van het gewijzigde beleid wellicht kleiner dan voor de deelnemers van de workshops.

Het is in een groepsproces natuurlijk altijd mogelijk dat er respondentfouten zijn ontstaan, omdat uit tactische, sociale of prestigeoverwegingen bewust onjuiste antwoorden en opmerkingen zijn gegeven. Daarvoor zijn echter in de bijeenkomsten geen concrete aanwijzingen gevonden. De workshops zijn daarnaast een momentopname geweest, waarbij de ondernemers in een dagdeel hun gedrag moesten blootleggen. Het is de vraag of ondernemers daadwerkelijk dezelfde maatregelen zullen nemen die zij aangegeven hebben. Het zou een goede zaak zijn dit in 2009 bij de volgende Mid Term Review nog eens na te gaan (in samenhang met de monitoring, hoofdstuk 6).

Als we de houding van de akkerbouwers ten opzichte van de nieuwe GLB-hervormingen in historisch perspectief plaatsen, kan een analogie vastgesteld worden tussen het proces van de groep deelnemers tijdens de workshops en de reactie van akkerbouwers bij drastische veranderingen van regelgeving in het verleden. Als voorbeeld kan de aankondiging van de MINAS-mestboekhouding genoemd worden, waarbij veel ondernemers aanvankelijk ook veronderstelden dat er enorme problemen zouden ontstaan voor hun bedrijf. Uiteindelijk is deze verandering in wetgeving meegevallen, mede doordat men in vele gevallen aanpassingen heeft gedaan die voor het bedrijf goed uitpakt zijn. Het is echter nog een vraag voor de toekomst of dit ook het geval zal zijn voor het hervormde GLB en de aangekondigde suikerhervormingen. De dynamiek en creativiteit van de land- en tuinbouw zijn echter in het verleden groot gebleken, met name onder druk van beleidsmaatregelen of andere externe ontwikkelingen (Ypma en Van Gaasbeek, 2002). In dergelijke situaties vindt meestal wel een uitsplitsing plaats tussen sterkere bedrijven en ondernemers en zwakkere collega's. De sterkere bedrijven weten onder dergelijke druk hun bedrijfsopzet en -voering zodanig aan te passen, dat ze in de druk staande blijven en wellicht zelfs nog sterker worden. Minder sterke bedrijven lukt dit niet.

4. Resultaten van de workshops met melkveehouders

C.H.G. Daatselaar

4.1 Inleiding

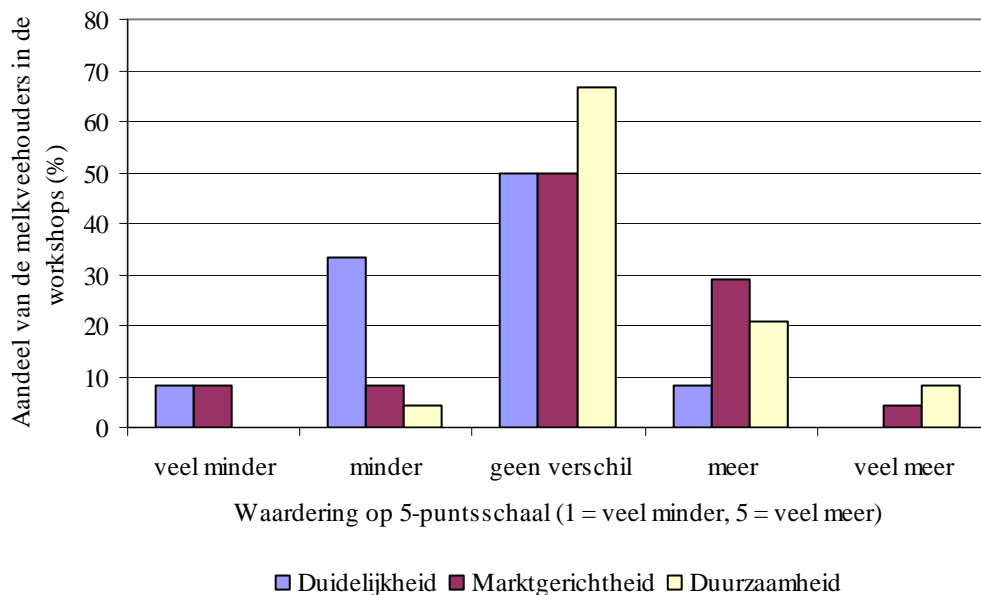
De workshops in de melkveehouderij zijn gehouden op de locaties en tijdstippen zoals in paragraaf 2.4 beschreven. De uitkomsten van de enquête, het spelsimulatieprogramma en de gevoerde discussies vormen de bronnen voor dit hoofdstuk. De opzet van dit hoofdstuk is in grote lijnen vergelijkbaar met hoofdstuk 3.

4.2 Attitude van melkveehouders ten opzichte van de hervorming GLB

In de workshops met melkveehouders zijn de onderwerpen duidelijkheid, marktgerichtheid en duurzaamheid van de GLB-hervorming aan de orde gekomen. Qua duidelijkheid komt nu een aantal afzonderlijke regelingen geheel (bijvoorbeeld over de maïspremie en de compensatie voor de daling van de melkprijs) of gedeeltelijk (de slachtpremie voor volwassen runderen en de ondersteuning voor het drogen van groenvoeders) in één regeling terecht. Mogelijk leidt dit tot minder administratie en aanverwante handelingen. Door de ontkoppeling is er minder of geen binding met wat er geproduceerd wordt. Als er wat te kiezen valt, dan kan gekozen worden om datgene te produceren waar de markt naar vraagt. Om de toeslagrechten te kunnen verzilveren moet aan een aantal voorwaarden op het gebied van duurzaamheid worden voldaan. Verder worden via de modulatie gelden opzij gezet voor plattelandontwikkeling. Door deel te nemen aan projecten in het kader van die plattelandontwikkeling kan een ondernemer (een deel van) de modulatie als het ware terughalen.

Figuur 4.1 geeft een beeld van de mening van de melkveehouders over de duidelijkheid, de marktgerichtheid en de duurzaamheid van de GLB-hervorming ten opzichte van de huidige situatie (2005). Uit de figuur valt op te maken dat de melkveehouders het er niet duidelijker op vonden worden met de GLB-hervorming. Hierbij kan een rol spelen dat de ontwikkeling van de uiteindelijke melkprijs nog onzeker is: de dalingen van interventieprijsen voor boter en magere melkpoeder beslaan de periode 2004-2007 en zijn dus nog volop gaande. Ook wordt het grootste deel van de bedrijfstoelage voor melkveehouders, de melkpremie, pas in maart 2007 ontkoppeld. Dat schept extra onduidelijkheid, mede door het toegestane fenomeen 'indikken'. 'Indikken' houdt in dat men vóór 31 maart 2007 losse toeslagrechten kan vervreemden (na minimaal 80% verzilvering) of inleveren bij de overheid. De melkpremie 'zakt' dan per 31 maart 2007 'in' op minder of zelfs geen toeslagrechten. De toeslagrechten hebben dan elk een hogere waarde of men heeft zelfs speciale toeslagrechten; als de waarde per toeslagrecht boven 5.000 euro komt, dan worden de rechten speciale toeslagrechten. Het oogmerk hiervan is meestal om zo weinig mogelijk

grond in te zetten voor verzilvering: eventueel is men dan minder afhankelijk van een verpachter om voldoende grond te verkrijgen met een passende gebruikstitel voor het verzilveren van toeslagrechten. Melkveehouders onderkennen bij het 'indikken' overigens al wel de mogelijkheid dat verpachters alsnog aanspraak gaan maken op toeslagrechten door te herinneren aan jurisprudentie inzake verpachter/pachter-kwesties bij vervreemding van melkquotum. Dit vergroot de onduidelijkheid nog verder.



Figuur 4.1 Attitude van melkveehouders in de workshops ten aanzien van duidelijkheid, marktgerichtheid en duurzaamheid van de GLB-hervorming. Het totaal aantal deelnemers bedroeg 25

De melkveehouders schatten de marktgerichtheid van de GLB-hervorming licht positief in. Weliswaar gaan ze niet echt andere (of zelfs geen) dier(soort)en houden en/of andere gewassen telen, omdat daarvoor meer vraag vanuit de markt voor zou zijn. Er kan wel gemakkelijker tussen gras en snijmaïs gewisseld worden. Er hoeft namelijk geen snijmaïs meer geteeld te worden om premie op dat gewas te verkrijgen. Omdat voor verkrijgen van derogatie in het kader van het nieuwe mestbeleid minimaal 70% grasland binnen de cultuurgrond wordt vereist, kunnen bedrijven met minder dan die 70% wat gemakkelijker naar die 70% bewegen. Bij derogatie geldt, op basis van het derogatieverzoek, een gebruiksnorm voor dierlijke mest van 250 kg stikstof per hectare; zonder derogatie is dat 170 kg stikstof per hectare. In het laatste geval zal veel meer mest buiten het bedrijf afgezet moeten worden. Dat kost de laatste jaren geld en zal daarom zoveel mogelijk vermeden worden.

Wat betreft duurzaamheid verwachten de melkveehouders ook een licht positief effect van de GLB-hervorming. Ze zullen niet uit zichzelf heel veel anders gaan werken maar de bedrijfstoelage kan gekort worden als niet aan de cross-compliance-voorwaarden wordt voldaan. Dit is nieuw naast de bestaande sancties want op zich zijn de cross-

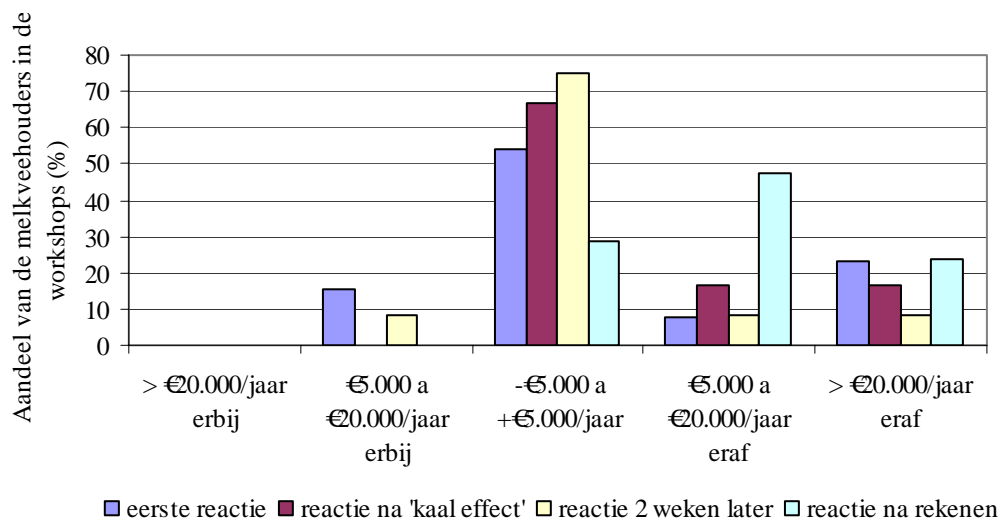
compliance-voorwaarden niet echt nieuw: ze liggen vrijwel alle al vast in bestaande of toekomstige Nederlandse wetgeving en voor overtreding kan een proces-verbaal opgemaakt worden door de AID (Algemene Inspectie Dienst). De melkveehouders denken toch net iets beter te gaan opletten betreffende milieuaspecten dan zonder GLB-hervorming.

De melkveehouders zijn vrij unaniem somber over de omvang van de bedrijfstoelage in de verdere toekomst. Naar hun mening wordt nu, zelfs per bedrijf, veel zichtbaarder naar de wereld buiten de landbouw welke bedragen er aan landbouwers worden uitbetaald. Die zichtbaarheid zal naar verwachting van de deelnemers vrij spoedig leiden tot stevige kortingen op de bedrijfstoelage, veel meer dan een modulatie van 5%. Verdere uitbreiding van de EU en de financiële discipline (het plafond voor EU-uitgaven) worden daar soms nog als argumenten aan toegevoegd. Enkele melkveehouders verwachtten zelfs dat over 10 tot 15 jaar de bedrijfstoelage volledig zal worden afgeschaft.

4.3 Veranderingen in ondernemersgedrag

4.3.1 Gevolgen van de GLB-hervorming

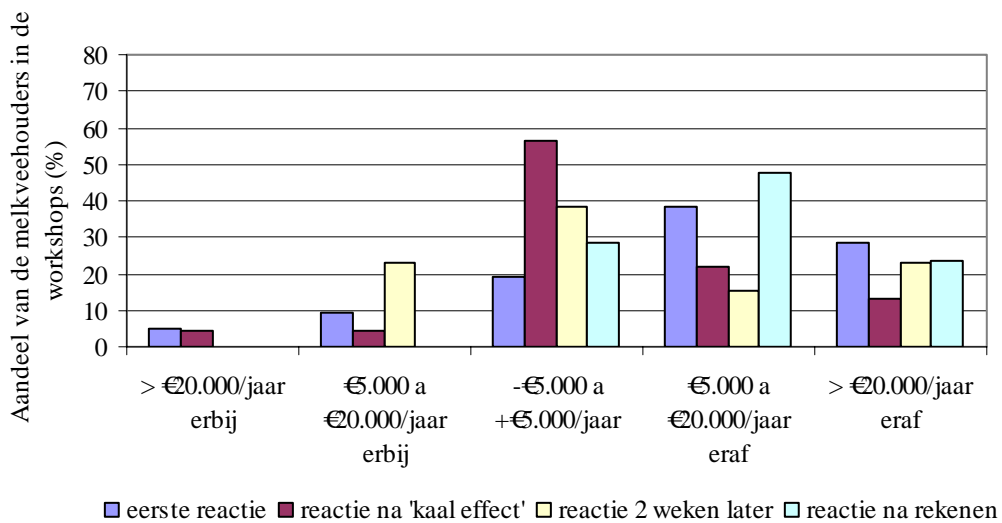
Figuur 4.2 laat zien hoe de melkveehouders op vier momenten de financiële gevolgen voor hun bedrijf inschatten tot circa 2009: 1. op de eerste middag bij het begin van de workshop, 2. na enige toelichting op de GLB-hervorming plus een globale berekening van het financiële effect, dat wil zeggen: doorgerekend vanuit het jaar 2003, dus zonder bedrijfsaanpassingen = 'kaal effect', 3. op de ochtend na twee à drie weken tussentijd en 4. aan het einde van de spelsimulatie met bedrijfsaanpassingen.



Figuur 4.2 *Inschatting door melkveehouders in de workshops voor hun jaarlijks inkomen tot circa 2009 ten gevolge van de GLB-hervorming zonder extra informatie, na extra informatie plus berekening 'kaal effect', na een tussenperiode van 2 weken en na rekenen met de spelsimulatie melkvee (GSD)*

De melkveehouders verwachten gemiddeld genomen een daling van hun inkomen, vooral omdat de bedrijfstoelage de daling van de melkprijs niet volledig compenseert. In eerste instantie lijkt het niet erg tegen te vallen maar verder in het proces komen forsere inkomensdalingen naar boven. Heel bepalend voor het netto-inkomenseffect is het niveau van daling van de melkprijs: bij een daling van 10% ten opzichte van 2002/2003 komt men bij het rekenen met de spelsimulatie nog rond de 0 uit. De inkomensdaling als gevolg van de melkprijsdaling wordt in dat geval gecompenseerd door de melkpremie, die vanaf 31 maart 2007 onderdeel gaat uitmaken van de toeslagrechten. Bij 15% daling van de melkprijs is de GLB-hervorming in alle gevallen negatief voor het inkomen. Gemiddeld hebben de melkveehouders tijdens de spelsimulatie met een melkprijsdaling van 13,3% gerekend. Bij de berekening van het 'kaal effect' was van 12% prijsdaling uitgegaan. Enkelen verwachten een daling van de melkprijs van slechts 10% (dus lager dan de daling van de melkprijs die als gevolg van de daling van de interventieprijsen van boter en melkpoeder verwacht moet worden) want 'de zuivelonderneming weet wel een redelijke prijs te realiseren'. Men verwacht bijvoorbeeld dat de zuivelindustrie de melkprijsdaling met producten met een hogere toegevoegde waarde, zoals toetjes, zal weten te beperken. Een andere ondernemer merkte echter op dat 'de zuivelonderneming minder gaat uitbetalen want die bedrijfstoelage is er toch?'

Figuur 4.3 laat zien hoe de melkveehouders de financiële gevolgen voor hun bedrijf inschatten vanaf circa 2010. De situatie 'reactie na rekenen' is dezelfde als in figuur 4.2: de melkveehouders hebben in de spelsimulatie gerekend voor het jaar 2010.



Figuur 4.3 *Inschatting door melkveehouders in de workshops voor hun jaarlijks inkomen vanaf circa 2010 ten gevolge van de GLB-hervorming zonder extra informatie, na extra informatie plus berekening 'kaal effect', na een tussenperiode van 2 weken en na rekenen met de spelsimulatie melkvee (GSD)*

De melkveehouders schatten in dat na 2010 hun inkomen sterker zal dalen ten gevolge van de GLB-hervorming dan in de jaren ervoor. Dit stemt overeen met de al in paragraaf 4.1 aangegeven somberheid over de bedrijfstoelage in de verdere toekomst. Ook

hier komen de inkomens via de uitkomsten van de spelsimulatie lager uit dan de eerdere inschattingen door de melkveehouders; het verschil is echter kleiner dan bij figuur 4.2.

4.3.2 Maatregelen naar aanleiding van de GLB-hervorming

Melkquota en Mestwetgeving

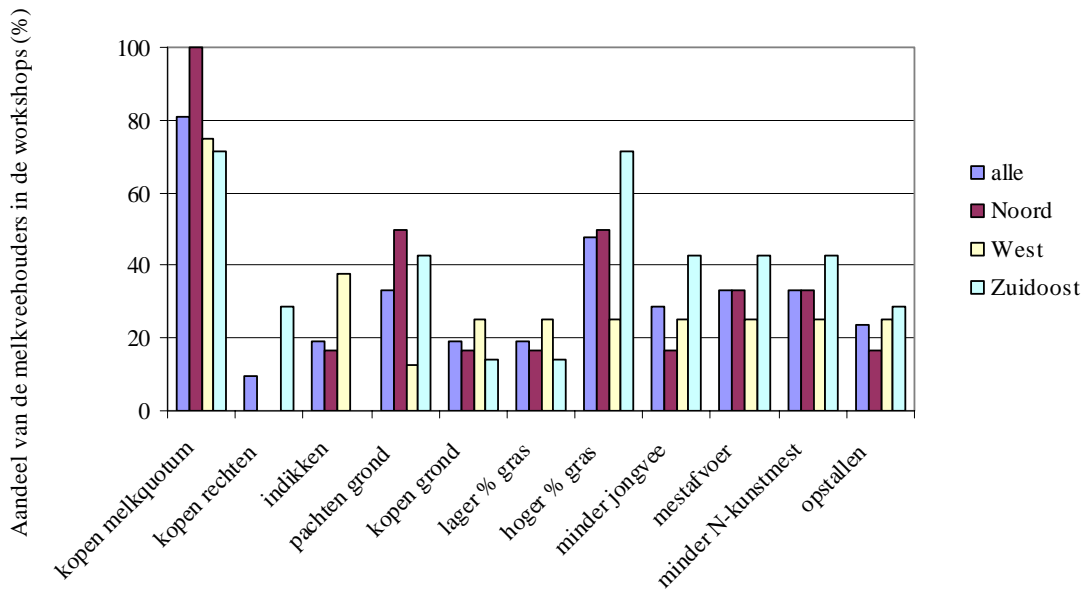
In de melkveehouderij bestaat momenteel een sterke trend naar meer melkproductie per bedrijf door aankoop van melkquotum. Belangrijkste argument daarbij is het verlagen van de vaste kosten per kilogram melk door die vaste kosten over meer melk te verdelen. Daarbij wordt dan verondersteld dat de vaste kosten per bedrijf niet of nauwelijks stijgen door de aankoop van melkquotum. Of deze veronderstelling altijd juist is, vooral gezien de prijzen die de laatste jaren betaald worden voor de aankoop van melkquotum, is een grote vraag. De drang naar meer melkproductie per bedrijf wordt daardoor echter niet getemperd.

Naast de GLB-hervorming krijgen landbouwers vanaf 2006 ook te maken met veranderd beleid ten aanzien van meststoffen: het gebruiksnormenstelsel. In tegenstelling tot het huidige MINAS-stelsel kan dan een overschrijding van een norm niet meer worden 'afgekocht' door een heffing te betalen. Op overschrijding van een norm komen strafrecht en/of bestuurlijke boetes te staan. Tevens betekent een dergelijke overschrijding dat niet voldaan wordt aan de Nitraatrichtlijn. De Nitraatrichtlijn maakt ook deel uit van de cross-compliance-voorwaarden bij de GLB-hervorming. Kortom: landbouwers hebben er uit meerdere oogpunten belang bij om te voldoen aan de normen binnen het nieuwe mestbeleid.

Alternatieven bij GLB en Mestwetgeving

Tijdens de workshops met de melkveehouders bleek zeer duidelijk dat zij veel meer bezig zijn met het nieuwe mestbeleid dan met de GLB-hervorming. Enkelen verwarren de GLB-hervorming aanvankelijk zelfs met het nieuwe mestbeleid. Bij het nieuwe mestbeleid zien ze meer sturingsmogelijkheden in hun bedrijfsstrategie en bedrijfsvoering dan in het geval van de GLB-hervorming. De GLB-hervorming beschouwen ze als iets onvermijdelijks dat over hen komt en waar weinig mee te doen valt qua bedrijfsstrategie en bedrijfsvoering. Iemand merkte op dat akkerbouwers wel mogelijkheden hadden maar melkveehouders niet. Dit uitte zich ook in de in de spelsimulatie gekozen maatregelen.

Figuur 4.4 toont welke percentages van de melkveehouders bepaalde maatregelen gekozen hebben met ook een verdeling naar de drie regio's. De grote 'klapper' is de aankoop van melkquotum. Ruim 80% van de melkveehouders gaat dit doen in de komende 5 jaar, in het Noorden zelfs alle deelnemers maar elders ook meer dan 70%. Gemiddeld stijgt het melkquotum per bedrijf met bijna een derde, voor een deel doordat een groot bedrijf het melkquotum wil verdubbelen. Het weglaten van deze waarneming betekent een gemiddelde toename in melkquotum per bedrijf van circa 20%.



Figuur 4.4 Percentage melkveehouders in de workshops dat een bepaalde maatregel kiest, weergegeven voor de totale groep en voor de regio's Noord, West en Zuidoost

De melkveehouders zijn momenteel vrijwel niet van plan om in toeslagrechten te gaan handelen. 'Ik ben geen boer geworden om te gaan handelen' en 'wéér een recht erbij' zijn hierbij tekenende opmerkingen. Voor 'indikken' is wat meer belangstelling, vooral in het Westen. Zonder melkpremie is hier het te verzilveren bedrag per toeslagrecht vaak laag (duidelijk beneden 100 euro) doordat deze bedrijven vaak alleen grasland hebben; er is dan alleen wat toeslagrecht via de ontkoppelde slachtpremie voor volwassen runderen en soms wat stieren- en/of ooi-premie. Tevens pachten melkveehouders in dit gebied nogal eens gronden van bijvoorbeeld Staatsbosbeheer, overigens een verpachter bij wie het verlengen van de pachtovereenkomst vaak niet mogelijk is. Dit versterkt de animo tot 'indikken' nog verder: bij het einde van de pacht zou zonder 'indikken' een nieuwe verpachter gezocht moeten worden die vervolgens een hogere pacht prijs vraagt omdat meer of minder duidelijk is dat de nieuwe pachter grond nodig heeft om toeslagrechten te kunnen verzilveren. In de andere regio's is het te verzilveren bedrag per toeslagrecht, ook zonder melkpremie, meestal hoger vanwege gewaspremies (voornamelijk via snijmaïs): 'indikken' wordt dan als minder interessant ingeschat omdat in 2006 toeslagrechten zonder melkpremie moeten worden verkocht. Door een verwacht groot aanbod van dergelijke rechten vrezen melkvee-houders dat ze dergelijke toeslagrechten niet eens kunnen verkopen en dan moeten inleveren: bij toeslagrechten met een laag te verzilveren bedrag per jaar is dat overkomelij-ker dan bij een hoger bedrag.

Invloed van Mestwetgeving

De melkveehouders gaven aan een aantal maatregelen (meer grond, verandering aandeel grasland) voornamelijk te zullen nemen vanwege het nieuwe mestbeleid. Er is geen overlap tussen pachten en kopen van grond. De percentages voor pachten en kopen van grond kunnen dus opgeteld worden om vast te stellen hoe vaak de oppervlakte wordt uitgebreid: gemiddeld breidt ruim de helft van de melkveehouders de oppervlakte uit. Alle melkveehouders nemen zoveel grasland op in de bedrijfsoppervlakte dat het percentage grasland boven 70% van de oppervlakte cultuurgrond komt, dit om in aanmerking te komen voor derogatie. Vooral in de regio Zuidoost wordt daartoe het aandeel grasland verhoogd. Een klein aantal melkveehouders met in 2003 een veel hoger percentage grasland verlaagt het aandeel grasland maar dus niet naar minder dan 70%.

De overige gekozen maatregelen (minder jongvee per koe, mestafvoer, minder N-kunstmest per hectare grasland en opstallen) hebben helemaal geen binding met de GLB-hervorming, maar worden vrijwel geheel door het nieuwe mestbeleid ingegeven. Al deze maatregelen zijn ongeveer even vaak gekozen, soms in combinaties. Ongeveer een kwart van de melkveehouders overweegt om de melkkoeien geheel te gaan opstallen waar zij in 2003 nog weidegang toepasten. Naast het mestbeleid zou schaalvergroting bij deze maatregel een rol kunnen spelen, die op zijn beurt wellicht door het gewijzigde GLB wordt gestimuleerd. Soms speelt de wens tot toepassing van een melkrobot hierbij een rol.

Zoals in de figuren 4.2 en 4.3 is te zien leiden de gekozen maatregelen in de spelsimulatie voor de meeste melkveebedrijven tot een daling van het inkomen. Gemiddeld neemt het saldo opbrengst minus toegerekende kosten wel toe maar alleen al de kosten, verbonden aan de aankoop van melkquotum en aan mestafvoer, doen de inkomensstijging vanuit het saldo al omslaan naar een lichte daling. Daarnaast zijn er nog extra kosten door meer inzet van arbeid en vaak ook investeringen in gebouwen vanwege de grotere melkproductie per bedrijf. Wellicht zullen op sommige bedrijven extra investeringen in gebouwen nodig zijn om de koeien 's zomers binnen te kunnen houden.

De melkveehouders konden ook de door de GLB-hervorming ingegeven maatregelen aangeven die niet met de spelsimulatie konden worden doorgerekend. Vooral maatregelen in het kader van verbreding (bijvoorbeeld een extra tak, meer buitenshuis werken) of zelfs stoppen vallen hieronder. Op het betreffende vragenformulier kruisten zij die vrijwel niet aan: een enkeling gaf aan meer te willen samenwerken. Gezien de voorgenomen groei in melkproductie per bedrijf is er waarschijnlijk ook geen (vooral arbeids)ruimte om dergelijke maatregelen door te voeren. Geen enkele deelnemer heeft enige intentie om vanwege de GLB-hervorming (eerder) te stoppen met het melkveebedrijf.

4.4 Discussie

Gedurende het proces veranderden de melkveehouders nauwelijks van opvatting of mening over de GLB-hervorming. Zij ervaren de GLB-hervorming als iets onontkoombars waar niets aan te veranderen valt en waar ze bovendien nauwelijks invloed op kunnen uitoefenen. De onzekerheid over de mate waarin de melkprijs daalt en de hoogte van de modulatie bemoeilijken verder het (eventueel) inspelen op de GLB-hervorming. Hierdoor ontstaat het gevoel dat de uitgangspunten die men weliswaar zelf moet inschatten maar uiteindelijk niet

door hen zelf te beïnvloeden zijn (percentage melkprijsdaling en percentage modulatie) veel meer bepalend zijn voor het uiteindelijke resultaat dan de gekozen maatregelen zelf. Het verwachte lagere inkomen zal door nog verdere kostenbesparing en/of schaalvergroting weer gecompenseerd moeten worden. Dat zal een doorlopend proces zijn en blijven, mede omdat de melkveehouders in de verdere toekomst forse kortingen op de bedrijfstoeslag verwachten.

Zowel de toelichting op de GLB-hervorming en de berekening van het 'kale effect' op de eerste middag als de tussenperiode tussen de twee sessies en de toepassing van de spelsimulatie bevestigden voornamelijk de inzichten die de melkveehouders bij aanvang al hadden ten aanzien van de GLB-hervorming. Het al meermalen aangehaalde nieuwe mestbeleid leeft meer bij de melkveehouders, mede omdat ze daar meer mogelijkheden qua sturing vanuit zichzelf zien.

Om actief op beleid in te spelen hebben betrokkenen bovenal het gevoel nodig dat ze sturingsmogelijkheden hebben. Saillant voorbeeld is de houding ten opzichte van de af te dragen modulatiegelden. Ook melkveehouders zouden daarop in kunnen spelen. In Nederland is het voornemen dat de provincies de besteding van de modulatiegelden regisseren. Aan melkveehouders ontlokt dat de inschatting dat zij er dan toch weer niet aan te pas komen: ambtenaren en andere organisaties verdelen dat geld onderling.

In grote lijnen gelden ook ten aanzien van de melkveehouderij de relativeringen die ten aanzien van de akkerbouw zijn genoemd. De representativiteit van de bedrijven in de workshops is waarschijnlijk goed. Weliswaar hebben de melkveebedrijven in de workshops gemiddeld ruim anderhalf maal zoveel melkquotum als het gemiddelde melkveebedrijf. Wordt echter in aanmerking genomen dat vooral kleinere bedrijven stoppen, dan kan de representativiteit van de melkveebedrijven in de workshops voor de Nederlandse melkveehouderij over enkele jaren heel behoorlijk zijn. Wel lijkt de GLB-hervorming bij de melkveehouders minder op de voorgrond te staan dan bij de akkerbouwers: de melkveehouders zien de GLB-hervorming bepaald niet als 'core-business'. Zij zien geen nieuwe instrumenten om op de verwachte inkomensdalingen in te spelen. De oude instrumenten zullen nog sterker worden ingezet, namelijk kostprijsverlaging en schaalvergroting.

5. Resultaten van workshops met bedrijfsadviseurs en andere deskundigen

B.H.C. van der Waal en J. Zijlstra

5.1 Inleiding

De workshop met de bedrijfsadviseurs vond plaats op 26 april 2005 te Wageningen. Deze adviseurs zijn zowel in de dierlijke als de plantaardige sector actief. Na een kennismakingsronde werd een eerste reactie gevraagd van de adviseurs op de voorgestelde beleidswijzigingen, het invoeren van een bedrijfstoelagsysteem en de beleving van ondernemers hiervan. Om een verdiepingsslag te maken werd een aantal stellingen voorgelegd aan de adviseurs. Tot slot hebben de adviseurs een inschatting gemaakt van de aspecten die een positieve of negatieve bijdrage leveren aan marktgerichtheid en duurzaamheid. De tekst in dit hoofdstuk is een weergave van de gesprekken met de bedrijfsadviseurs tijdens de workshop.

5.2 Houding van ondernemers ten opzichte van de GLB-hervorming

Aan de adviseurs is gevraagd om aan te geven hoe ondernemers reageren op de voorgestelde wijzigingen in het beleid. Op dit moment is duidelijk dat voor veel ondernemers er nog veel vragen en onduidelijkheden over de voorgestelde beleidswijzigingen zijn. De exacte inhoud van de wijzigingen en de consequenties voor hun eigen bedrijf zijn voor velen nog moeilijk te overzien.

Een veel gehoorde vraag is welke invloed de voorgestelde wijzigingen hebben op het melkquotum, met name of het melkquotum blijft bestaan en of de verhandelbaarheid gekoppeld gaat worden aan de aan- of verkoop van toeslagrechten. Ook het fenomeen 'indikken' roept veel vragen op. Vanaf 31 maart 2007 wordt de melkpremie toegevoegd aan de bedrijfstoelag. Melkveehouders die nu maïspremie, slachtpremie en/of ooi-premie ontvangen, krijgen vanaf 1 januari 2006 bedrijfstoelagerechten. De verwachting is dat deze tussen de 50 en 100 euro per stuk gaan bedragen. Op het moment dat de melkpremie toegevoegd wordt aan de bedrijfstoelag, wordt het totale bedrag aan melkpremie gedeeld door het aantal toeslagrechten dat een ondernemer al heeft. De totale waarde per toeslagrecht stijgt op dat moment fors. Door het aantal toeslagrechten te verminderen vóór 31 maart 2007 door bijvoorbeeld een deel te verkopen wordt de totale melkpremie gedeeld door een kleiner aantal toeslagrechten, waardoor de waarde per toeslagrecht hoger wordt. Dit wordt 'indikken' genoemd.

Een veel gehoorde opmerking is de zorg van ondernemers dat de ont koppeling een volgende stap is naar een volledige afschaffing van financiële ondersteuning van de landbouw. Door te ont koppelen ontstaat er een 'losse' geldstroom die gemakkelijk af te romen

is. Als de geldstroom gemakkelijk af te romen is, is deze ook gemakkelijk af te schaffen. De bereidheid vanuit de overheid om de bedrijfstoelagen volledig af te schaffen zal vergroot worden doordat de ontvangen gelden niet meer gekoppeld zijn aan een gewas en daarmee aan een tegenprestatie (behalve wat betreft de cross-compliance-voorwaarden en eventueel nog te benoemen aanvullende voorwaarden).

Een andere zorg die leeft onder ondernemers richt zich op de cross-compliance-voorwaarden. Ondernemers zijn bang dat ze op het moment dat ze niet voldoen aan de cross-compliance-voorwaarden enerzijds beboet zullen worden en anderzijds gekort zullen worden op hun bedrijfstoelag. Op die manier worden ze 'dubbel gestraft'.

Doordat de referentieperiode waarop de bedrijfstoelagen gebaseerd wordt ligt in de periode 2000-2002, zijn er veel vragen bij ondernemers over grondtransacties die na de referentieperiode tot stand gekomen zijn. De vragen richten zich op de vraag aan wie de toeslagrechten toekomen. Een ondernemer die bijvoorbeeld sterk uitgebreid heeft in areaal na 2002, zal over de uitbreiding geen toeslagrechten ontvangen. De toeslagrechten op basis van deze hectares worden toegekend aan de vorige eigenaar. In deze situatie is voorzien door de vorming van een nationale reserve. Ondernemers die op deze manier toeslagrechten mislopen, hebben recht op compensatie uit de nationale reserve. De verwachting van ondernemers is echter dat de nationale reserve ontoereikend is om aan de vraag te voldoen. Om aanspraak te kunnen maken op de nationale reserve, moet de transactiedatum liggen vóór 15 mei 2004. Dit wordt door veel ondernemers als onredelijk ervaren.

Om antwoorden te krijgen op de vragen die er zijn en een beter zicht op de consequenties voor hun eigen bedrijf, gaan veel ondernemers actief op zoek naar de juiste informatie. Dit uit zich in het feit dat informatiebijeenkomsten georganiseerd door accountantskantoren, LNV of andere partijen, goed bezocht worden. Ook zijn er veel ondernemers die contact zoeken met de accountant om samen de consequenties in beeld te brengen en samen te zoeken naar creatieve oplossingen voor het bedrijf waarmee ingespeeld kan worden op de wijzigingen in het beleid. Opvallend is dat de ondernemers die bellen zich niet of nauwelijks verzetten tegen de plannen, maar vrij snel naar een creatieve oplossing zoeken. Waarschijnlijk komt dit doordat de ervaring leert dat ageren tegen beleidswijzigingen weinig effect heeft. Wellicht verzetten de ondernemers die niet bellen zich wel tegen het beleid en zoeken ze daarom niet zelf naar oplossingen. De reactie op deze beleidswijzigingen lijkt niet veel anders te zijn dan de reactie op beleidswijzigingen uit het verleden.

Een opvallende constatering in het contact met ondernemers is dat, ondanks het feit dat de beleidswijzigingen grote consequenties kunnen hebben voor ondernemers, veel ondernemers enigszins laks zijn met het invullen van de benodigde formulieren. Hierdoor laten ondernemers geld liggen waar ze wel recht op hebben. Voor adviseurs ligt hier een uitdaging om ondernemers goed te informeren.

5.3 Veranderingen in ondernemersgedrag

De centrale vraag in dit onderzoek is of ondernemers veranderingen door zullen voeren als gevolg van de wijzigingen in het GLB. Uit de workshop met de bedrijfsadviseurs komt een aantal veranderingen naar voren. Verwacht wordt dat een deel van de ondernemers aanpas-

singen zullen doorvoeren in hun bedrijfsvoering of -opzet. Deze veranderingen kunnen van verschillende aard zijn afhankelijk van bedrijfsspecifieke omstandigheden. In de volgende subparagrafen is een aantal van die veranderingen in kaart gebracht.

5.3.1 Aanpassingen van het bouwplan en schaalvergroting

Een eerste te verwachten wijziging is die van het bouwplan. Doordat de financiële ondersteuning niet meer gekoppeld is aan het gewas maar omgevormd is tot een bedrijfstoelage, is het voor ondernemers gemakkelijker om van teelt te wisselen. Minder rendabele teelten zullen gemakkelijker ingeruild kunnen worden voor meer rendabele teelten. Opgemerkt moet worden dat hier wel een aantal beperkingen voor geldt. Niet ieder gewas kan na invoering van de bedrijfstoelage vrij geteeld worden. Uitgesloten zijn de teelt van groente, fruit en andere aardappelen dan zetmeelaardappelen. Naast beperkingen opgelegd door het beleid is uiteraard ook de grondsoort beperkend voor de gewassen die geteeld kunnen worden. Overproductie van 'echt vrije' gewassen en producten ligt op de loer en geeft praktisch gezien ook beperkingen voor een rendabele omvang van die gewassen en productie.

In de nieuwe situatie zullen ondernemers meer voor een wereldmarktprijs moeten gaan produceren. Dit is een van de doelstellingen van het nieuwe beleid. De consequentie hiervan is dat de opbrengstprijzen zullen dalen en daarmee de saldi per hectare. Deze verlaging zal deels gecompenseerd worden door de bedrijfstoelagen, maar mede door de negatieve verwachtingen ten aanzien van de inzet van modulatiegelden en de korting als gevolg van de financiële discipline betreffende de EU-begroting is de verwachting dat de schaalvergroting versneld zal doorzetten.

De verschuivingen in teelt van gewassen hebben ook consequenties voor de keten rondom de primaire agrarische sector. Er zullen nieuwe evenwichten gaan ontstaan in het aanbod van producten uit de primaire sector. Hierop zullen toeleverende en afnemende partijen in de agro-industrie moeten inspelen. Te denken valt aan bijvoorbeeld zaaizaadleveranciers die te maken krijgen met een wijzigende afzetmarkt voor hun product. Hoe dit nieuwe evenwicht er uit zal zien, zal de komende jaren duidelijk worden.

Ook in de dierlijke sectoren zullen ondernemers veranderingen doorvoeren. Het systeem van bedrijfstoelagen zal het afstoten van marginale veehouderijtakken versnellen. Daarnaast is de verwachting dat de vleesveehouderij versneld in zal krimpen als gevolg van het opkomen van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). De marges in de vleesveehouderij zijn zo klein, dat het interessanter is voor een ondernemer om te investeren in agrarisch natuurbeheer. Hij ontvangt dan zowel de bedrijfstoelage als ondersteuning in het kader van de SAN-regeling.

5.3.2 Overdracht van toelagerechten

Doordat de toelagerechten niet gekoppeld zijn aan de grond, kunnen toelagerechten overgedragen worden aan andere agrarische ondernemers in Nederland. Toelagerechten kunnen verkocht maar ook verhuurd worden. In geval van verkoop kunnen de rechten zowel met als zonder grond overgedragen worden. In het geval er verkocht wordt zonder grond, moet de verkoper 80% van de rechten wel tenminste één kalenderjaar zelf gebruikt hebben. Bij

verhuur moet de overdracht gepaard gaan met de overdracht van een gelijk aantal subsidiabele hectaren. De overdracht moet tijdig gemeld worden bij Dienst Regelingen.

De verwachting is dat er handel zal ontstaan in toeslagrechten. Moeilijk voorspelbaar is hoe omvangrijk deze handel zal worden. Dit is mede afhankelijk van de waardeontwikkeling van de toeslagrechten. Op dit moment is het erg lastig een inschatting te maken van de waarde van een toeslagrecht. Door diverse partijen wordt de waarde geschat op 1 tot 7 maal het bedrag dat jaarlijks op het toeslagrecht verzilverd kan worden. De waarde die men bereid is maximaal te betalen is een rekensom die vooral afhangt van de omvang van de kortingen en de levensduur van de toeslagrechten die verwacht worden.

5.3.3 Verduurzaming van de sector en verbreding

De (volledige) uitbetaling van toeslagrechten is gekoppeld aan eisen rond duurzaamheid. Dit zijn de zogenaamde cross-compliance-voorwaarden. Daarnaast kunnen in de toekomst eisen gesteld gaan worden aan natuur- en plattelandontwikkeling. Het gevolg van dergelijke voorwaarden is, dat de stap naar verdere natuurontwikkeling op het bedrijf en verbreding kleiner wordt. Door natuur op het bedrijf te ontwikkelen kunnen ondernemers in aanmerking komen voor een ondersteuning in het kader van de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer (SAN). Samen met de bedrijfstoelagen levert natuur dan een aardig saldo per hectare op.

5.3.4 Bijzonderheden in de melkveehouderij

De verwachting is dat melkveehouders die een aanzienlijk deel van hun areaal pachten, zullen proberen hun toeslagrechten in te dikken. De achterliggende gedachte is dat de verpachter de pachtprijs zal verhogen als hij vermoedt dat de pachter grond nodig heeft om toeslagrechten te kunnen verzilveren. Dit geldt niet alleen voor de melkpremie maar voor de toeslagrechten in het algemeen. Alleen kan bij melkpremie de 'druk' hoger zijn omdat het om hogere te verzilveren bedragen per toeslagrecht kan gaan. Om minder afhankelijk te zijn van de verpachter kan de melkveehouder een deel van zijn toeslagrechten die hij dan al heeft uit maïspremie, slachtpremie en ooi-premie verkopen of teruggeven aan de overheid. Een andere overweging om toeslagrechten in te dikken is een bedrijfseconomische. Ondernemers die niet met een verpachter te maken hebben kunnen ook besluiten in te dikken om zo intensiever, met minder grond, een beter resultaat te behalen.

Omdat de peildatum voor het toewijzen van de melkpremie is vastgesteld op 31 maart 2007, is de verwachting dat ondernemers zullen proberen extra melkquotum te verwerven. Deze maatregel staat op zich los van het 'indikken'.

5.3.5 Bedrijfsoverdracht en fiscaliteiten

De wijziging van gewasgebonden premies in vrij verhandelbare toeslagrechten heeft ook fiscale en boekhoudkundige gevolgen. Voor een deel is nog onbekend hoe hier fiscaal en boekhoudkundig mee omgegaan zal worden. Een belangrijk aandachtspunt is de invloed van de fiscale behandeling op de bedrijfsovername. Doordat de toeslagrechten geactiveerd

worden en een bepaalde waarde vertegenwoordigen, zal de overnamesom stijgen waardoor de bedrijfsovername bemoeilijkt wordt.

5.3.6 Ondernemerschap

De wijzigingen in het GLB hebben gevolgen voor strategische keuzes die ondernemers op hun bedrijf maken. Voor een deel van de ondernemers hebben de beleidswijzigingen gevolgen voor het moment waarop het bedrijf beëindigd wordt. Oudere ondernemers die al rondliepen met de gedachte om het bedrijf te beëindigen, zullen deze beslissing eerder nemen. Zij hebben geen zin meer in het veranderen van hun bedrijfsvoering om zo nog een beperkt aantal jaren te kunnen voldoen aan de cross-compliance-voorwaarden. Wel zullen zij nog wachten totdat ze de toeslagrechten hebben kunnen activeren. Zo kunnen ze het bedrijf verkopen, inclusief toeslagrechten wat de waarde van het bedrijf positief beïnvloedt (aangenomen dat de grondprijs op korte termijn stabiel blijft).

Ook zal bedrijfsbeëindiging door minder goede ondernemers versneld worden. Deze ondernemers zullen minder goed in staat zijn in te spelen op de wijzigingen in het beleid waardoor zij eerder, soms gedwongen, zullen stoppen. Sectorbreed heeft dit tot gevolg dat het ondernemerschap in de sector verbeterd wordt. Ook zullen de verschillen tussen ondernemers met betrekking tot duurzaamheid kleiner worden.

5.3.7 Regionale verschillen

De verdeling van de toeslagrechten en de mogelijkheden voor alternatieve gewassen of diersoorten zijn per regio verschillend. De indruk bestaat dat regio's met weinig alternatieven juist veel rechten hebben. Bij schaalvergroting zouden er nog extra rechten naar die gebieden kunnen verschuiven.

5.4 Reacties op stellingen

Om de discussie verder te verdiepen en aan te scherpen zijn de adviseurs een aantal stellingen voorgelaten waar ze op konden reageren.

Stelling 1. GLB-hervormingen beïnvloeden de strategie van melkveehouders in het geheel niet

Met deze stelling waren de adviseurs het niet eens. De hervormingen van het GLB zullen de strategie van de melkveehouder wel degelijk beïnvloeden. Het moment van stoppen kan bijvoorbeeld beïnvloed worden door dit beleid. Voor sommigen zal het moment van beëindiging hierdoor vervroegd worden. Zij hebben geen zin meer in het wijzigen van hun bedrijf om zo nog een beperkt aantal jaren te kunnen voldoen aan de cross-compliance-voorwaarden. Het is natuurlijk de vraag of deze voorwaarden anders zullen zijn dan de regels die er nu al zijn via bijvoorbeeld KKM (Keten Kwaliteit Melk) of andere ketenkwaliteitsregelingen, maar er leeft wel het gevoel dat het boer-zijn weer ingewikkelder en lastiger wordt. Wel zullen zij wachten totdat zij hun rechten hebben kunnen activeren. Een andere reden om eerder te stoppen zouden ook de hoge quotaprijzen kunnen

zijn, die naar verwachting zullen dalen in de toekomst. Deze reden is echter niet door de adviseurs genoemd. Ook zijn de adviseurs niet ingegaan op andere strategische keuzes dan bedrijfsbeëindiging.

Stelling 2. De cross-compliance-regeling impliceert een kans: Nederland heeft een voorsprong ten opzichte van de concurrentie

Ook hier zijn de adviseurs het niet mee eens. Op dit moment hebben we een voorsprong maar dit zal geen concurrentievoordeel opleveren. Het is een randvoorwaarde waar ieder land aan moet voldoen. Als de cross-compliance-voorwaarden in Nederland strenger geïnterpreteerd zullen worden dan in ons omringende landen, kan het zelfs een concurrentienadeel opleveren.

Stelling 3. Het beleid is een extra impuls voor schaalvergroting; vooral grote bedrijven zijn niet te stuiten. Het beleid geeft kleine bedrijven geen extra reden om te stoppen; ergo: de grondprijs blijft hoog

De verwachting is dat de grondprijs zeker niet zal stijgen. Want naast dat het beleid een stimulans is tot schaalvergroting waardoor de vraag naar grond stijgt, zal het beleid ook tot gevolg hebben dat er ondernemers versneld hun bedrijf beëindigen. Hierdoor komt er ook extra aanbod op de markt.

Stelling 4. Meer marktwerking is een illusie: alles zit vast door EU-beleid en door de overvoerde markt voor akkerbouwproducten

Met deze stelling waren de adviseurs het ook niet helemaal eens. Per gewas zal dit verschillend zijn, onder andere afhankelijk van het wel of niet gequoteerd zijn van het gewas. De toeslag zal in ieder geval minder bepalend zijn voor de gewaskeuze.

5.5 Gevolgen voor marktgerichtheid en duurzaamheid

5.5.1 Marktgerichtheid

De ontkoppeling van de landbouwondersteuning van de productie heeft tot gevolg dat ondernemers een grotere vrijheid hebben in het kiezen van hun gewassen zonder de ondersteuning te verliezen. Hierdoor zullen ondernemers meer kijken naar de marktvraag bij het bepalen van de gewassen die er op het bedrijf geteeld worden. In tabel 5.1 is weergegeven welke aspecten een positieve en welke een negatieve bijdrage leveren aan de marktgerichtheid bij ondernemers.

5.5.2 Duurzaamheid

Een van de doelstellingen van het nieuwe beleid is het bevorderen van een meer duurzame landbouw. Tijdens de workshop met de adviseurs is daarom gekeken naar de consequenties van het beleid in relatie tot duurzaamheid. In tabel 5.2 zijn de aspecten weergegeven die een positieve of negatieve bijdrage leveren aan de duurzaamheid van de landbouw. Per

saldo mag een lichte verbetering van de duurzaamheid van de Nederlandse landbouw verwacht worden.

Tabel 5.1 *Aspecten die een positieve respectievelijk negatieve bijdrage leveren aan marktgerichtheid bij ondernemers (volgens de bedrijfsadviseurs in de workshop)*

Aspecten met positieve bijdrage	Aspecten met negatieve bijdrage
Meer SAN waar het kan; Prijs van het product bepaalt keus; Verlaging interventie en exportsubsidies a); Schaalvergroting bij betere ondernemers, zodat meer grond terecht komt bij meer marktgerichte boeren.	Te weinig alternatieven akkerbouw; Uitsluiting gewassen; Bescherming concurrentiepositie door buurlanden; Sterke prijsfluctuaties a); Vruchtwisselingsgewassen blijven nodig; Als er alternatieven waren, was daar al op ingesprongen; Quotering (zetmeel); Verschillen tussen de lidstaten ten aanzien van ont koppeling; Afhankelijk van wereldmarktprijs a).

a) Blijkbaar hinkt men wat betreft liberalisering op twee gedachten. Enerzijds vinden de adviseurs het een goede zaak dat de interventie en exportsubsidies afnemen, maar anderzijds vindt men de gevolgen daarvan negatief, te weten de afhankelijkheid van (soms sterk fluctuerende wereldmarktprijzen).

Tabel 5.2 *Aspecten die een positieve respectievelijk negatieve bijdrage leveren aan de duurzaamheid van de landbouw*

Aspecten met positieve bijdrage	Aspecten met negatieve bijdrage
Verplichtingen cross compliance; POP als tweede pijler geeft ondernemers meer mogelijkheden om in duurzaamheid te investeren; Schaalvergroting geeft bedrijf meer financiële slagkracht; Schaalvergroting geeft efficiëntere productie; Mineralen efficiency; Meer financiële mogelijkheden om aan welzijn en duurzaamheid te werken; Kopakkers niet bewerken.	Een aantal veehouderijtakken wordt financieel minder interessant. Schapen en vleesvee zullen verdwijnen; Minder diversiteit in gewassen; wordt versterkt door schaalvergroting.

5.6 Workshop met vertegenwoordigers van milieuorganisaties

Op 7 juni 2005 zijn vertegenwoordigers van Stichting Natuur en Milieu en Centrum Landbouw en Milieu samen in Utrecht geïnterviewd. Deze paragraaf bevat het verslag van dat gesprek, dat tot stand is gekomen in nauwe interactie met de geïnterviewden. De verslaggeving is opgebouwd naar de vragen die tijdens het gesprek aan hen zijn voorgelegd.

1. *Welke gevolgen zal de introductie van bedrijfstoelagen hebben voor de besluitvorming door akkerbouwers en melkveehouders? Wij doelen met name op gevolgen voor strategische beslissingen, maar ook die op het terrein van tactische en operationele beslissingen kunnen ter sprake komen.*

- De GLB-aanpassing zal naar verwachting leiden tot een daling in inkomens. Ondernemers zullen daardoor nog scherper op de kosten gaan letten, met name in de melkveehouderij.
 - Het gewijzigde GLB is één van de aspecten die meespelen bij keuzes die ondernemers maken in hun bedrijf. Maar een klein deel van de totale omgeving van de ondernemer verandert met de GLB-wijziging.
 - Het feit dat de uitkering van de bedrijfstoelage aan het eind van het jaar plaats vindt, zal mogelijk op dat moment investeringen kunnen bevorderen.
 - Als er minder geld binnen komt ten gevolge van de modulatie en financiële discipline zal dat een neerwaartse druk geven op de prijzen van melkquotum, grond, gebouwen en machines.
 - Gewaskeuzes zullen door de komst van bedrijfstoelagen vrijwel niet veranderen. Het gebrek aan alternatieve gewassen was en blijft een beperking. Ook het mestbeleid is een beperkende factor om uit te breiden in intensieve gewassen.
2. *Welke gevolgen zal de komst van bedrijfstoelagen hebben voor de marktgerichtheid van akkerbouw- en melkveebedrijven?*
- Akkerbouwers zullen niet veel veranderen in hun marktgerichtheid; zij zijn voor een aantal producten al sterk afhankelijk van de markt.
 - Melkveehouders hebben weinig alternatieven qua product en afzet van het product.
 - Druk op het inkomen versterkt wel de creativiteit. Het GLB is een van de factoren die ondernemers stimuleren om creatief te zoeken naar mogelijkheden om een inkomen te blijven realiseren. Die zullen met name worden gezocht in de volgende twee ontwikkelingsrichtingen:
 - schaalvergroting;
 - verbreding.
3. *Welke gevolgen zal de komst van bedrijfstoelagen hebben voor de duurzaamheid? Enerzijds heeft deze vraag betrekking op duurzaamheid op bedrijfsniveau op akkerbouw- en melkveebedrijven (de drie p's: people, profit en planet). Anderzijds gaat het hier ook om de kwaliteit van natuur, milieu, landschap en dierenwelzijn in relatie tot maatschappelijke wensen.*
- Ondersteuning middels bedrijfstoelagen geeft de mogelijkheid om te sturen op duurzaamheid. Met het oude systeem was dit niet mogelijk. De nu gehanteerde cross-compliance-voorwaarden voegen echter niets toe aan de reeds bestaande wet- en regelgeving. De ondernemer kan er daardoor gemakkelijk aan voldoen. De cross-compliance-voorwaarden leveren hierdoor nu geen extra duurzaamheid op boven wat al verplicht is.
 - De prikkel om voorschriften na te leven is groter geworden nu overtreding niet alleen leidt tot een boete maar ook tot het niet uitbetalen van de premie. In theorie zou dit een kleine winst in duurzaamheid op kunnen leveren doordat hierdoor nu (nog) meer ondernemers zich aan de regels gaan houden.
 - Het teruglopen van het inkomen vermindert de investeringsruimte voor duurzaamheid. Het kan daarmee dus een negatief effect hebben op de duurzaamheid.

- Het streven naar een lagere kostprijs (als reactie op teruglopende inkomsten) heeft tot gevolg dat ondernemers minder investeren in natuur en landschap. Dit is eventueel op te vangen door de richtlijnen strenger te maken.
 - In theorie zou je extra belangstelling voor natuurbeheer kunnen verwachten. Omdat de mogelijkheden om extra hectares onder Programma Beheer te brengen beperkt of zelfs geheel afwezig zijn (regelingen bieden ruimte voor beperkt aantal hectares), zal dit bij handhaving van huidige budgetten en aangewezen gebieden niet leiden tot meer natuur. Andere beter beloonde vormen van verbreding (bijvoorbeeld recreatie, kinderopvang, zorg, enzovoort) liggen meer voor de hand dan natuurbeheer.
 - Daar komt nog bij dat Programma Beheer (SAN) financieel of qua inhoud uitgekleeft zou kunnen worden als het EU-plattelandsbudget daalt door lagere afdrachten van lidstaten aan de EU. Daarnaast kan de vergoeding via SAN uiteindelijk ook dalen. Deze vergoeding is immers gebaseerd op een vergoeding voor gedeerde inkomsten. Als de inkomsten uit gewassen dalen, daalt (op termijn) de SAN-vergoeding ook.
4. *Welke negatieve effecten verwacht je van de GLB-hervormingen en met welke beleidsmaatregelen zou je die op kunnen heffen?*
- Het imago van de sector gaat achteruit (grotere bedrijven, minder weidegang, minder aandacht voor natuur en welzijn).
 - De geldstroom wordt doorzichtiger en is nu 'niet' gekoppeld aan een bovenwettelijke prestatie; hierdoor wordt ondersteuning minder verdedigbaar naar de samenleving.
 - Omvang van de bedrijfstoelagen kan als onrechtvaardig overkomen. Grote bedrijven ontvangen een groot bedrag wat zij (maatschappelijk gezien) minder nodig hebben dan kleine bedrijven. Ook is de maatschappelijke bijdrage (aan bijvoorbeeld landschap, natuur en welzijn) van grote bedrijven over het algemeen minder groot dan die van kleinschalig werkende bedrijven.
- 4a *Opheffen van negatieve effecten van het voorgestelde beleid.*
- Om in aanmerking te komen voor bedrijfstoelagen zouden er duidelijkere tegenprestaties geleverd moeten worden (meer dan de huidige cross compliance). Dit geeft maatschappelijk draagvlak voor het uitkeren van bedrijfstoelagen aan agrarische ondernemers. De bedrijfstoelage wordt hiermee naar verwachting van SNM/CLM veel beter maatschappelijk geborgd voor de langere termijn. SNM pleit voor een aantal slim gekozen indicatoren (meetbare en controleerbare elementen). In 2003 heeft SNM hiervoor ook reeds suggesties gedaan.

6. Nulmeting duurzaamheid en marktgerichtheid

R.W. van der Meer en C.H.G. Daatselaar

6.1 Inleiding

In hoofdstuk 2.5 zijn criteria genoemd waaraan indicatoren moeten voldoen om een goede nulmeting te krijgen. In dit hoofdstuk worden de indicatoren gepresenteerd en de uitkomsten daarvan beschreven. De indicatoren die gebruikt zijn, zeggen iets over de duurzaamheid van de akkerbouw- en melkbedrijven en de marktgerichtheid in deze sectoren. In 6.2 zijn de cross-compliance-regelingen op een rijtje gezet. In de volgende paragraaf (6.3) worden de gebruikte indicatoren toegelicht. In 6.4 worden de resultaten van de nulmeting gepresenteerd.

6.2 Cross-compliance-regelingen en duurzame landbouw

Om in aanmerking te komen voor uitbetaling van de toeslagrechten moeten ondernemers een bepaalde tegenprestatie verrichten op het gebied van milieu en dierenwelzijn. In onderstaand overzicht staan de gebieden waarop de beheerseisen betrekking hebben. Alle beheerseisen zijn momenteel al wettelijk verplichte eisen (LNV, 2004):

- milieu;
- volksgezondheid en diergezondheid en identificatie en registratie van dieren;
- volksgezondheid en diergezondheid en gezondheid van planten;
- kennisgeving van ziekten;
- dierenwelzijn;
- goede landbouw- en milieuconditie van landbouwgrond.

In relatie tot bovenstaande regelingen en in relatie tot een duurzame land- en tuinbouw kunnen de volgende indicatoren gebruikt worden (de indicatoren zijn afkomstig uit het Informatienet, tenzij anders is aangegeven):

1. ammoniakemissie per hectare;
2. verbruik actieve stof per gewas per hectare;
3. opslagcapaciteit mest per GVE;
4. mineralenoverschot per hectare;
5. aandeel energiegewassen in totaal areaal (reductie van CO₂-emissie);
6. aandeel areaal dat valt onder beheerspakketten in totaal areaal.

Het is uiteraard ook mogelijk om andere indicatoren voor duurzaamheid te kiezen, maar de genoemde liggen het dichtst bij de doelstellingen van het gewijzigde GLB.

ad 2)

Het verbruik van de hoeveelheid actieve stof is vooral interessant voor de akkerbouwbedrijven. Er is gekozen om de hoeveelheid actieve stof op gewasniveau te gebruiken. Als de hoeveelheid actieve stof op bedrijfsniveau zou worden bepaald, kunnen verschuivingen in het bouwplan ook leiden tot wijzigingen in de hoeveelheid actieve stof. Dit is echter geen direct effect van het GLB maar van wijziging van het bouwplan. Een bouwplanwijziging kan wel (mede) ingegeven zijn door de GLB-hervorming.

ad 5)

Bij de energiegewassen zijn koolzaad en miscanthus meegenomen. Het totale areaal van beide gewassen is opgevraagd uit de Landbouwtelling van het CBS.

ad 6)

Onder de beheerspakketten vallen de SAN (Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer) en RBON (Regeling Beheersovereenkomsten en Natuurontwikkeling).

6.3 Marktgerichtheid

Een tweede doelstelling van het GLB is het bevorderen van de marktgerichtheid van de land- en tuinbouw. Doordat de toeslagen niet langer gekoppeld zijn aan de arealen kunnen de ondernemers, onder bepaalde voorwaarden, kiezen voor andere gewassen zonder de inkomsten uit toeslagrechten te verliezen.

Er zijn diverse indicatoren die erop kunnen wijzen dat landbouwbedrijven marktgericht werken:

1. aandeel marktordeningsgewassen in het totale landbouwareaal;
2. aantal bedrijven met verbrede landbouw (Landbouwtelling);
3. areaal cultuurgrond ten opzichte van het totaal areaal (Landbouwtelling);
4. gegevens afkomstig uit de Innovatiemonitor van het LEI met betrekking tot productinnovatie, afzet en keurmerken op de landbouwbedrijven.

ad 1)

Een vergroting van het aandeel van vrije gewassen in het bouwplan wijst op meer marktwerking.

ad 2, 3)

In de Landbouwtelling 2003 is een vraag opgenomen over verbrede landbouw. In principe is dit een vraag die elke vier jaar wordt gesteld. Dit zou betekenen dat in 2007 opnieuw het aantal bedrijven met verbrede landbouw kan worden opgevraagd. Een toename van het aantal bedrijven met verbrede landbouw duidt op een marktgerichtere insteek. Onder verbreding wordt verstaan verwerken van eigen producten, huisverkoop, verblijfsrecreatie, ontvangst van bezoekers en verhuur van recreatiegoederen, -dieren of andere voorzieningen.

Het nadeel van verbreding kan zijn dat er verrommeling van het landschap optreedt dat wil zeggen een toename van het aantal bedrijfsgebouwen. Door het aandeel van de

grond van een bedrijf te bepalen dat geen cultuurgrond is kan hier iets over gezegd worden. Er moet wel rekening mee worden gehouden dat als gevolg van deze definitie de uitbreiding van een bestaande schuur, de aanleg van een mooie windsingel of van een mooi kavelpad op deze manier theoretisch maar niet daadwerkelijk bijdraagt aan de verromming. Om die reden is bij nader inzien besloten deze indicator niet te gebruiken, omdat de betrouwbaarheid te gering lijkt.

ad 4)

In de Innovatiemonitor van het LEI zijn diverse vragen opgenomen die inzicht kunnen geven in de marktgerichtheid van een bedrijf. De vragen zijn gericht op:

1. Productinnovatie:
 - wijzigingen in producten;
 - introductie van streekproducten;
 - omschakeling naar biologische producten;
 - andere productvernieuwingen.
2. Aantal keurmerken;
3. Aantal kwaliteitssystemen;
4. Afzetkanaal:
 - soort afzetkanaal;
 - percentage van de afzet aan betreffende kanaal;
 - nieuw voor het bedrijf in dit jaar;
 - frequentie contact met afnemer.

De indicatoren op het gebied van innovatie kunnen problemen geven met het criterium 'betrouwbaar' voor een goede indicator (zie 2.5). Een bedrijf dat in 2002 bijvoorbeeld meerdere productinnovaties gedaan heeft, zal dit in 2003 waarschijnlijk niet meer doen. Als er alleen naar het jaar 2003 wordt gekeken zal dit bedrijf niet als innovatief c.q. marktgericht worden gekarakteriseerd. Dit is een onterechte conclusie. Om dit te voorkomen zullen de bedrijven zo mogelijk over meerdere jaren gevolgd worden.

Als er sprake is van een toename in het aantal keurmerken of kwaliteitssystemen kan dit een aanduiding zijn voor een toegenomen marktgerichtheid. Anderzijds kan het ook een verplichting zijn van de kant van de afnemer. Ook veranderingen in het afzetkanaal bijvoorbeeld van groothandel naar detailhandel kan duiden op meer marktgerichtheid. Als de frequentie van het contact met de afnemer toeneemt is dit eveneens een aanwijzing dat het bedrijf meer marktgericht opereert. Het contact tussen leverancier en afnemer waarnaar gevraagd wordt in de Innovatiemonitor moet betrekking hebben op wederzijdse afspraken op gebied van bijvoorbeeld verpakking, kwaliteit, logistiek en prijzen. Er wordt dus niet het reguliere contact onder verstaan.

6.4 Resultaten

De uitkomsten van de indicatoren zijn vastgesteld met behulp van gegevens uit het Informatienet. Doordat de bedrijven uit het Informatienet als geheel representatief voor een bepaalde groep zijn, is het mogelijk de uitkomsten van deze bedrijven op te schalen tot sectorniveau. Dit gebeurt door middel van wegingsfactoren. Het gewogen aantal

melkveebedrijven dat meegenomen is in de analyse bedraagt 22.500; bij de akkerbouw ligt dit aantal op 8.700.

Gegevens die berekend zijn op basis van de Landbouwtelling hebben betrekking op 22.900 melkveebedrijven en 12.600 akkerbouwbedrijven. Het verschil in aantal tussen Landbouwtelling en Informatienet kan verklaard worden doordat in het Informatienet onder- en bovengrenzen gelden die niet gehanteerd worden bij de Landbouwtelling. Ook de typering van de bedrijven kan tussen beide databases verschillen.

6.4.1 Indicatoren duurzaamheid

In tabel 6.1 staat de nulmeting van de duurzaamheidsindicatoren in de melkveehouderij. De opslagcapaciteit van de mest voldoet nog niet aan de norm die in 2005 geldt, namelijk 6 maanden. Het is echter ook mogelijk de mestopslagcapaciteit te vergroten door mestafzetcontracten. Bij de teelt van snijmaïs geldt bij de gewasbescherming een maximumnorm voor de hoeveelheid actieve stof van 1 kg/ha. In 2003 bleven de Nederlandse melkveebedrijven gemiddeld onder deze norm.

Tabel 6.1 Nulmeting van duurzaamheidsindicatoren in de melkveehouderij (gemiddelden van melkveebedrijven over geheel Nederland in 2003)

Indicator melkveehouderij	Uitkomst
Ammoniakemissie (kg/ha cultuurgrond)	59
Inzet van gewasbeschermingsmiddelen in snijmaïs (kg actieve stof/ha)	0,8
Opslagcapaciteit dierlijke mest (maanden/GVE)	3,6
P-overschot (kg/ha cultuurgrond)	13,2
N-overschot (kg/ha cultuurgrond)	174,2

Bron: Informatienet.

In tabel 6.2 staat de nulmeting van de duurzaamheidsindicatoren in de akkerbouw. De verbruikte hoeveelheid actieve stof was gemiddeld in uien het hoogst; bij tarwe ligt dit niveau beduidend lager. Het stikstofoverschot bedraagt 162 kg per hectare cultuurgrond. Voor fosfaat ligt dit kengetal op 58 kg.

Tabel 6.2 Nulmeting van duurzaamheidsindicatoren in de akkerbouw (gemiddelden van akkerbouwbedrijven over geheel Nederland in 2003)

Indicator akkerbouw	Uitkomst
Inzet van gewasbeschermingsmiddelen (kg actieve stof/ha)	
in:	
pootaardappelen	17,0
consumptieaardappelen	11,0
zetmeelaardappelen	12,2
suikerbieten	4,3
uien	19,9
tarwe	3,3
N-overschot (kg/ha cultuurgrond)	162,2
P-overschot (kg/ha cultuurgrond)	58,0
Areaal energiegewassen (% van totaal areaal cultuurgrond)	0,15

Bron: Informatienet, energiegewassen: Landbouwtelling.

6.4.2 Indicatoren marktgerichtheid

In tabel 6.3 staat de nulmeting van marktgerichtheidsindicatoren voor zowel de akkerbouw als de melkveehouderij. Het areaal met beheerspakketten maakte in 2003 3% uit van de totale oppervlakte op akkerbouwbedrijven. Bij de melkveehouderij lag dat percentage net iets lager. Het areaal met premie heeft wat de akkerbouw betreft vooral betrekking op granen en zetmeelaardappelen. Bij melkveehouderij bestaat het merendeel van de subsidiabele hectares uit snijmaïs. Op 1% van de akkerbouwbedrijven was in 2003 sprake van product vernieuwing doordat er overgeschakeld is naar biologische productie. Bij de melkveehouderij was er nauwelijks sprake van product vernieuwing; wel is door een relatief kleine groep (0,5%) iets gedaan met streekproducten.

Tabel 6.3 Nulmeting van marktgerichtheidsindicatoren voor de akkerbouw en de melkveehouderij (gemiddelden van akkerbouw- en melkveebedrijven over geheel Nederland in 2003)

Indicator	Uitkomsten voor de sector:	
	akkerbouw	melkveehouderij
Areaal beheerspakketten (% van totaal areaal cultuurgrond)	3	2
Aandeel areaal met premie (% van totaal areaal cultuurgrond)	34	18
Aantal bedrijven met product vernieuwing 'biologisch' (%)	1,0	0,1
Aantal bedrijven met product vernieuwing 'wijziging product' (%)	0	0
Aantal bedrijven met product vernieuwing 'streekproducten' (%)	0	0,5

Bron: Informatienet, onderdeel innovatiemonitor.

Tabel 6.4 bevat informatie over de afzetkanalen voor de producten uit de akkerbouw en de melkveehouderij in 2003. In de akkerbouw wordt iets meer dan de helft afgezet via de be- en verwerkende industrie. Ook de groothandel heeft een relatief groot aandeel van iets meer dan 30%. Bij de melkveehouderij wordt het overgrote deel afgezet via de be- en verwerkende industrie. De overige kanalen hebben in die sector nog een aandeel van 11% (Door afrondingsverschillen kan het zijn dat het totaal niet optelt tot 100%). Bij een volgende meting kan met name door prijsdalingen van melk en suikerbieten het aandeel van de afzet dat via be- en verwerkingsindustrie loopt dalen, zonder dat dat kanaal in fysiek product minder belangrijk wordt. Dit is belangrijk voor de interpretatie van eventuele toekomstige verschuivingen. De marktgerichtheid lijkt dan wel toegenomen maar dat hoeft in werkelijkheid niet zo te zijn.

Tabel 6.4 Aandeel van de omzet per afzetkanaal en aandeel van de bedrijven met een nieuw afzetkanaal in 2003 in respectievelijk de akkerbouw en melkveehouderij (in %)

Afzetkanaal	Uitkomsten voor de sector:	
	akkerbouw	melkveehouderij
Be- en verwerkingsindustrie	52	87
Groothandel	31	1
Detailhandel	1	0
Huisverkoop	2	0
Veiling	0	0
Productenvereniging naar overige kanalen	6	0
Productenvereniging naar detailhandel	3	0
Andere kanalen	6	11
Waarvan bedrijven met nieuw afzetkanaal	2	0

Bron: Informatienet, onderdeel Innovatiemonitor.

Volgens tabel 6.5 hadden in de akkerbouw respectievelijk 8 en 6% van de bedrijven in 2003 een Eurep GAP- of een HACCP-certificaat. Van de akkerbouwbedrijven had daarnaast nog 36% een ander kwaliteitssysteem. In de melkveehouderij had in dat jaar 11% van de bedrijven een kwaliteitssysteem, maar hiervan is niet bekend welk systeem het betreft.

Er zijn vele definities van verbrede landbouw. Voor deze studie is verbrede landbouw beperkt tot die aspecten die uit de Landbouwtelling zijn af te leiden. Dit zijn:

- verwerking van landbouwproducten op het bedrijf;
- verkoop van landbouwproducten aan huis;
- aanwezigheid van agrarisch natuurbeheer (een veel voorkomende vorm van natuurbeheer via contracten met DLG is NIET opgenomen in de Landbouwtelling);
- zorgboerderij;
- verkoop van energie opgewekt door een windmolen.

In de akkerbouw heeft 15% een vorm van verbrede landbouw (tabel 6.6). Bij de melkveehouderij is dit percentage ongeveer gelijk; 16.

Tabel 6.5 Aandeel van de bedrijven in respectievelijk de akkerbouw en de melkveehouderij met een kwaliteitssysteem in 2003 (in %)

Aantal bedrijven met kwaliteitssysteem:	In de sector:	
	akkerbouw	melkveehouderij
Eurep-GAP	8	0
HACCP	6	1
ISO	1	1
Anders	36	11

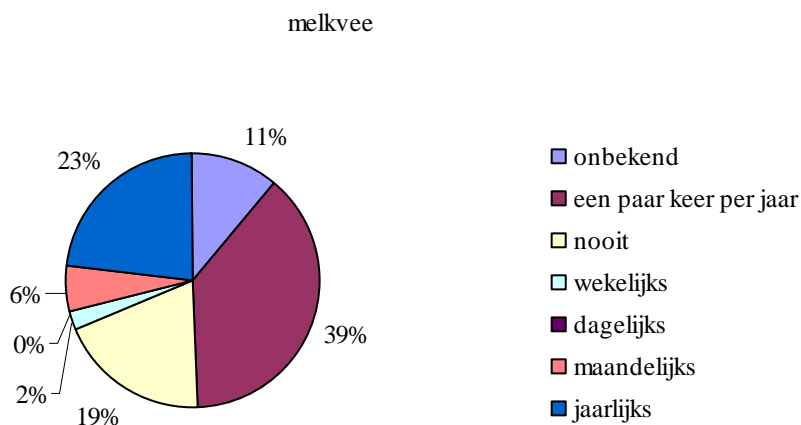
Bron: Informatienet, onderdeel Innovatiemonitor.

Tabel 6.6 Aandeel van de bedrijven in respectievelijk de akkerbouw en de melkveehouderij met een vorm van verbrede landbouw in 2003 (in %)

	In de sector:	
	akkerbouw	melkveehouderij
Aandeel bedrijven met verbrede landbouw	15	16
Aandeel cultuurgrond van bedrijven met verbreding	18	18

Bron: Landbouwtelling CBS bewerking LEI.

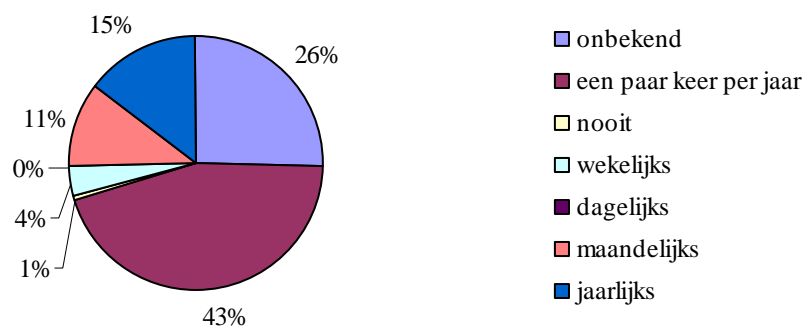
In figuur 6.1 is weergegeven hoe vaak de melkveehouders in Nederland in 2003 contact hadden met hun afnemer. Van de melkveehouders had 39% in dat jaar een paar keer contact met de afnemer. Een vijfde deel van de groep had nooit contact met de afnemer. Figuur 6.2 laat zien dat 43% van de akkerbouwers in 2003 een paar keer contact had met de afnemer. Een tiende deel van de akkerbouwers had in dat jaar maandelijks contact met zijn afnemer.



Figuur 6.1 Frequentie contact melkveehouders met afnemer in 2003

Bron: Informatienet, onderdeel Innovatiemonitor.

akkerbouw



Figuur 6.2 Frequentie contact akkerbouwers met afnemer in 2003
Bron: Informatienet, onderdeel Innovatiemonitor.

7. Discussie

7.1 Beantwoording van de vragen

In deze paragraaf wordt nagegaan of de vragen uit de Probleemstelling (1.2) beantwoord zijn en zo ja, welk antwoord gevonden is.

1. Wat betekent de invoering van ontkoppelde bedrijfstoelagen voor de beleving van de betreffende boeren voor hun ondernemerschap?

De achtergrond van deze vraag is of het voor de ondernemers verschil zal maken of zij dier- en gewaspremies (deels) verspreid over het jaar ontvangen of in één keer in de vorm van toelagen. Geen enkele ondernemer heeft dit aspect genoemd in de workshops. Men is veel meer bezig met de vraag welke kortingen op de toelagen van toepassing zullen zijn en of ze op den duur nog wel te handhaven zullen zijn in de 'Europese arena'. Wat betreft het principe van ont koppeling zelf, een deel van de boeren heeft nog een zekere neiging te denken dat voor de teelt van bijvoorbeeld graan specifieke graantoeslagrechten nodig zijn. Het toelagerecht wordt dan als een productierecht beschouwd, vergelijkbaar met een aandeel AVEBE of een suikerquotum. Na uitleg zien de boeren wel dat ze het recht niet strikt nodig hebben om te kunnen produceren, maar ze vinden de uitbetaling van het recht noodzakelijk om toch nog een redelijk saldo of inkomen te halen. Bij die saldobenadering heeft menigeen toch nog de neiging om te kijken naar de toelag per hectare en niet zo zeer naar het totale bedrag dat men ontvangt. Samenvattend lijkt de beleving van ondernemers nog niet sterk door het komende systeem van ontkoppelde bedrijfstoelagen te veranderen, al kan de situatie natuurlijk wijzigen als de invoering ervan een feit is.

Bij de formulering van het project is nagedacht of en in hoeverre het zogenaamde portefeuille- of juist het risico-effect zou optreden. Het portefeuille-effect houdt in dat de ontvangst van een groot bedrag ineens en (deels) losgekoppeld van de productie zou kunnen leiden tot extensivering van het bedrijf. Immers, er ontstaat een soort basisinkomen en de productie van marktordeningsproducten levert ten opzichte van de inkomenstoelagen veel minder op dan in het oude systeem van gekoppelde gewas- en dierpremies. Die extensivering levert ruimte op voor andere vormen van tijdsbesteding. Voor oudere ondernemers zou dat vrije tijd kunnen zijn en voor jongere boeren bijvoorbeeld het verdienen van extra inkomen buiten het bedrijf. In feite zou dan de invoering van bedrijfstoelagen de activiteit op het boerenbedrijf verminderen. Het risico-effect houdt in dat de ontvangst van de bedrijfstoelagen ondernemers zou prikkelen om met dat geld nieuwe activiteiten met een zeker risico te gaan oppakken, bijvoorbeeld de teelt van nieuwe gewassen. In dat geval zou de activiteit op het boerenbedrijf juist toenemen als reactie op de GLB-wijzigingen.

Uit het onderzoek is niet gebleken dat akkerbouwers of melkveehouders voornemens zijn om sterk te extensiveren of juist nieuwe activiteiten op te starten vanuit respectievelijk het portefeuille- of het risicoargument. Extensiveren is door akkerbouwers wel genoemd, maar meer in combinatie met de cross-compliance-regels dan vanwege het portefeuilllear-

gument. Ook verbreding, het creëren van toegevoegde waarde en/of het opstarten van een tweede tak worden door akkerbouwers genoemd, maar niet vanwege het risicoargument maar om de verwachte inkomensdaling op te vangen¹. Blijkbaar speelden de portefeuille- en risicoargumenten geen uitgesproken rol tijdens de workshops. Te bezien valt nog of deze argumenten wel een rol gaan spelen als de bedragen daadwerkelijk op de rekening worden gestort. In de landbouw is het verschijnsel van 'cash-flow-investeringen' bekend: als er veel geld binnen komt ontstaat bij een deel van de boeren de neiging om hiervan een deel te besteden aan investeringen.

2. *Welke gevolgen zullen eventuele veranderingen in beleving hebben voor de manier waarop zij omgaan met vragen rond bouwplaninvulling, verdieping en verbreding, bedrijfsontwikkeling, investeringen, schaalvergroting en dergelijke? Welke strategieën worden door het beleid gestimuleerd en welke juist ontmoedigd?*

De veranderingen in beleving zijn vooral gericht op de inkomenseffecten van het gewijzigde GLB. De beleving wordt echter nog sterker beïnvloed door de effecten van veranderingen in het Suikerbeleid en de Mestwetgeving voor respectievelijk de akkerbouw en de melkveehouderij. Men maakt zich zorgen over de ontwikkeling van de kortingen op de toeslagrechten en op de inkomensontwikkeling door diverse beleidsmaatregelen op EU- en nationaal niveau. De maatregelen die men tijdens de workshops koos zijn er op gericht dit geheel aan maatregelen voor zover mogelijk te neutraliseren. Als belangrijke maatregelen vallen schaalvergroting, samenwerking, verhoging van het percentage grasland en waar mogelijk verbreding en het verhogen van toegevoegde waarde op. Deze strategieën worden door het totale beleidspakket (niet alleen door het gewijzigde GLB) gestimuleerd. Het aankopen van bietenquotum wordt per saldo juist afgeremd.

3. *Welke onderdelen van de bedrijfstoelagverordening zullen prikkelen tot ondernemers- en bedrijfsontwikkeling en welke zullen juist die ontwikkeling afremmen?*

Met ondernemersontwikkeling wordt in dit verband bedoeld de ontwikkeling van kennis, inzichten en vaardigheden ten behoeve van het bedrijf. De vraag naar ontwikkeling spitste zich toe op de doelen marktgerichtheid en verduurzaming in zowel de akkerbouw als de melkveehouderij in Nederland. Beide doelen kregen evenveel aandacht in het project, omdat ze beleidsmatig even belangrijk worden geacht.

De onderdelen uit de bedrijfstoelagverordening zijn in grote lijnen: 1) ont koppeling van toeslag en productie; 2) cross-compliance-voorwaarden. Ontkoppeling en cross compliance zullen in lichte mate de marktgerichtheid respectievelijk de duurzaamheid van de Nederlandse akkerbouw en melkveehouderij bevorderen. Dat zal echter gering zijn in verhouding tot de enorme administratieve inspanning die bij beleid en praktijk verricht moet worden. In principe zal er niet veel veranderen in de productiepatronen in beide sectoren, al zal door de inkomensdaling schaalvergroting gestimuleerd worden. Daarnaast zal de bedrijfsbeëindiging even geremd worden totdat de toeslagrechten toegekend zijn en

¹ Dit argument is wel buiten de akkerbouw genoemd, met name door bloembollentelers die vrezen dat akkerbouwers met subsidie met bloembollen aan de gang zullen gaan.

verhandelbaar zijn; daarna neemt het aantal bedrijfsbeëindigers (inclusief het verpachten van land aan blijvers) tijdelijk sterk toe. Boeren die kiezen voor verbreding, nieuwe gewassen, een tweede tak, samenwerking en schaalvergroting, zullen gestimuleerd worden om hun ondernemerschap te ontwikkelen. Ze zullen kennis moeten opdoen van nieuwe gewassen en vaardigheden voor het beheer van een steeds groter wordend bedrijf met steeds grotere risico's. Ook het omgaan met toeslagrechten en nieuwe mestnormen vragen een verbetering van het ondernemerschapsniveau van de blijvers.

4. *Ligt het in de lijn der verwachting dat ondernemers voor wat betreft hun gedrag zijn in te delen in groepen, bijvoorbeeld voorlopers, middenveld en achterblijvers?*

Dat ligt wel in de lijn der verwachting, maar kan niet rechtstreeks uit deze studie worden afgeleid. De aantallen deelnemers in de workshops waren te klein om hierover betrouwbare uitspraken te doen. Bovendien is gebleken dat de typering 'voorloper', 'middenvelder' en 'achterblijver' voor een specifieke ondernemer per thema kan verschillen, afhankelijk van de voorkeuren en interesses van die ondernemer. Het is daarom riskant om de deelnemers de genoemde typering op te leggen. Meer in het algemeen kan wel geconstateerd worden dat de veranderingen in beleid zowel administratief als qua verandermanagement (gezien de noodzaak de bedrijfsvoering en -opzet aan te passen) veel van de boeren vragen en dat dit voor een zekere achterblijver een stimulans kan zijn om te extensiveren en/of te stoppen. Het kan overigens van goed ondernemerschap getuigen als men weloverwogen kiest voor bedrijfsbeëindiging, namelijk als een analyse van de combinatie ondernemer, onderneming en omgeving aan het licht brengt dat bij een dergelijke strategie een duidelijk betere realisatie van de doelstellingen van de ondernemer verwacht mag worden dan bij continuering van het bedrijf (Smit, 2004).

5. *Wat zullen de toeslagrechten per saldo betekenen voor de kwaliteit van natuur, milieu en landschap en dierenwelzijn in met name akkerbouw- en melkveegebieden?*

Er zijn verschillende effecten te verwachten. In de eerste plaats zal er een prikkel zijn om aan cross-compliance-verplichtingen te voldoen, omdat bij een proces-verbaal bij overtreding naast een boete een korting op de uitbetaalde bedrijfstoelage wordt gegeven. Door de wijzigingen in het beleid, met name door de modulatie- en degressiekortingen, dalen de inkomens in met name het Oldambt, de Veenkoloniën en de melkveegebieden. Dit kan drie effecten hebben: 1) door daling van saldi van gewassen en melk daalt het economisch optimale niveau van bemesting, gewasbescherming en dergelijke, wat positief op de natuur en het milieu kan uitwerken; 2) door diezelfde dalende saldi komen akkerranden en andere beheerspakketten bij gelijkblijvende vergoeding eerder in beeld dan voorheen, wat eveneens gunstig kan zijn voor de natuur en het milieu; 3) door dalende inkomens daalt de financiële ruimte voor vervangingsinvesteringen, die door de technische ontwikkeling meestal een gunstig milieueffect hebben, en voor bovenwettelijke maatregelen. Dalende inkomens kunnen dus wat dit betreft negatief uitpakken op natuur, milieu en dierenwelzijn. Hoe de drie genoemde effecten per saldo uitwerken hangt onder andere af van de vergoeding van akkerranden en beheerspakketten.

Onder de gekozen maatregelen in de spelsimulaties komen zowel intensivering als schaalvergroting voor. Intensivering kan negatief zijn voor natuur en milieu; van schaalvergroting verwachten sommige beleidsmakers dat die het landschap negatief zal beïnvloeden, doordat deze vaak met kavelvergroting en nieuwbouw van bedrijfsgebouwen gepaard gaat. Over de waardering van grootschaligheid verschillen echter de meningen c.q. smaken. Per saldo zouden de genoemde effecten bij vraag 5 tot een licht positief effect voor natuur, milieu en dierenwelzijn kunnen leiden en tot een licht negatief effect voor het landschap.

6. *Welk (aanvullend) beleid kan ongewenste (directe en indirecte) effecten van de bedrijfstoeslagverordening voorkomen of corrigeren? Welke beleidsmaatregelen kunnen daarnaast gewenste effecten wellicht nog verder stimuleren of beter tot hun recht laten komen?*

Uitstel van vervangingsinvesteringen en van bovenwettelijke maatregelen kan teruggedrongen worden door lastenverlichting voor de landbouw. Een dergelijk effect kan mogelijk ook worden bereikt door modulatiegelden in te zetten voor investeringen en bovenwettelijke maatregelen en voor verbetering van ondernemerschap en vakmanschap. Negatieve effecten voor milieu, natuur en landschap als gevolg van schaalvergroting en intensivering worden veelal al door bestemmingsplannen, de nota gewasbescherming, de mestwetgeving en dergelijke sterk beperkt.

7.2 Kanttekeningen bij de uitkomsten van het onderzoek

Representativiteit

In de vorige paragraaf is al gebleken dat de groepen ondernemers in het onderzoek maar ten dele representatief zijn met betrekking tot de indeling in voorlopers, middenvelders en achterblijvers. Het is gemakkelijker voorlopers en middenvelders voor een workshop uit te nodigen dan achterblijvers. De term 'achterblijvers' is echter relatief; het kan gaan om ondernemers die een relatief groot deel van hun inkomen buiten het bedrijf verdienen en daardoor minder tijd en aandacht kunnen besteden aan het bedrijf zelf (Smit, 2004). Over het algemeen gaat het om wat kleinere bedrijven. De directe gevolgen van de GLB-hervorming zullen dan wellicht gemiddeld kleiner zijn, maar de mogelijkheden qua investeringsruimte en beschikbare arbeid om tot schaalvergroting, verbreding, een tweede tak en dergelijke te komen zijn dan ook kleiner. In combinatie met de veranderingen in het Suikerbeleid en de Mestwetgeving zal de GLB-hervorming bedrijfsbeëindiging in deze groep versnellen.

Ontwikkeling grondprijzen

Opmerkelijk genoeg verwachtten de bedrijfsadviseurs geen effect van het gewijzigde GLB op de grondprijs (paragraaf 5.3.8). Door lagere saldi en rendementen lijkt een waardedaling van agrarische grond en bedrijven toch voor de hand te liggen, zoals de externe deskundigen wel aangaven (5.5). Bovendien neemt de totale inkomenscapaciteit van de landbouw af, zodat het totale bedrag voor de aankoop van grond, productierechten (waar-

onder melkquota) en toeslagrechten zal dalen. De hogere overnamesom door het waarden van toeslagrechten wordt meer dan geneutraliseerd door lagere grond- en quotaprijzen. Aan de andere kant zal door dalende saldi de cashflow en daardoor de leencapaciteit dalen.

Timing

In reactie op het plan Mansholt pleitte Prof. J.F. van Riemsdijk in het verleden al voor een stelsel van vervangende inkomenstoelagen met een beperkte looptijd (alleen voor de zittende generatie boeren). Het ging daarbij om een stelsel van forse prijsverlaging gekoppeld aan compenserende inkomenstoelagen, los van de productie. Met deze gedachten, die destijds tot zijn spijt en verwondering niet overgenomen werden, was hij de ontwikkeling in het landbouwbeleid in feite decennia vooruit (Renkema en Zachariasse, 2005). Het kreeg mede geen steun omdat het GLB, met het markt- en prijsbeleid als centrale factor, nog maar juist, na een moeizaam proces was ingevoerd en er nog nauwelijks productoverschotten waren. Met andere woorden, de tijd was nog niet rijp voor een herziening van het (destijds nieuwe) GLB (C.J.A.M. de Bont, LEI, pers. med., 2005).

Waarde toeslagrechten

De bedrijfsadviseurs lieten zich in de workshop niet vastleggen op een prijs voor de toeslagrechten. Zij noemden een range voor de omrekeningsfactor van 1 tot 7 (paragraaf 5.3.2). De onderzoekers waren in de spelsimulatieprogramma's uitgegaan van een factor 4, gebaseerd op een looptijd van 2006 - 2013, kortingen van 5% voor modulatie en 15% voor degressie en een vergoeding van de rente. Een soortgelijke berekening van Countus accountants en adviseurs (In; Meijering, 2005) kwam uit op een factor 3,8. Deze berekening geldt over voor 'gewone' toeslagrechten. Braaktoeslagrechten zullen waarschijnlijk een prijs van nul of lager krijgen. Immers, de 'gewone' toeslagrechten kunnen pas verzilverd worden nadat voor de braaktoeslagrechten gedaan is en er dus evenveel hectares zijn braak gelegd.

Landbouwprijzen

In de spelsimulaties akkerbouw met GSA is gerekend met prijzen voor landbouwproducten zoals die onder het huidige systeem van gewaspremies golden. Verschillende modelberekeningen tonen echter aan, dat door afbouw van exportsubsidies de prijzen van diverse producten zouden kunnen stijgen. In feite zou de wereldmarkt door de GLB-hervormingen weer meer op een 'echte' wereldmarkt gaan lijken in plaats van op een dump- en restmarkt. Daardoor zouden vraag en aanbod op de wereldmarkt weer gaan functioneren en zouden prijzen van bijvoorbeeld rundvlees kunnen stijgen. Er is evenwel enige discussie of de gebruikte modellen de werkelijkheid voldoende benaderen (Agrarisch Dagblad, 2005) en of niet vooral grote landbouwproducenten met lage kosten zoals Australië, Thailand en Brazilië hiervan profiteren. Met name bij de Suikerhervormingen is dat gevaar niet denkbeeldig (en profiteren dus niet de allerarmste landen; Van Berkum et al., 2005).

8. Conclusies en aanbevelingen

8.1 Conclusies

In dit onderzoek is de vraag aan de orde gekomen of akkerbouwers en melkveehouders de ontwikkeling van hun bedrijfsopzet en -voering zullen aanpassen naar aanleiding van de hervormingen van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB) het geval zou zijn geweest. Uit het onderzoek komen de volgende conclusies naar voren:

1. akkerbouwers en melkveehouders zullen door de invoering van toeslagrechten geen wezenlijk andere beslissingen voor hun bedrijfsvoering en -opzet nemen dan zonder die invoering het geval geweest zou zijn;
2. hun inkomens zullen de komende jaren dalen door de hervormingen van het GLB, de Suikerregeling en de Mestwetgeving;
3. er is veel onduidelijkheid over de exacte gevolgen van verschillende beleidsmaatregelen. Een deel van de boeren is daardoor nog te passief in het formuleren van een goede strategie om de gevolgen zoveel mogelijk aan te kunnen;
4. door dit complex aan beleidsmaatregelen zullen zij maatregelen nemen om het inkomensverlies zoveel mogelijk te neutraliseren. Schaalvergroting en verbreding worden genoemd, evenals samenwerking, een tweede tak opstarten en hogere toegevoegde waarde creëren. Bedrijfsbeëindiging zal na de invoering van de toeslagrechten zowel bij akkerbouwers als bij melkveehouders sterk toenemen;
5. de marktgerichtheid en de duurzaamheid van zowel de akkerbouw als de melkveehouderij zullen naar verwachting licht verbeterd worden door het beleid.

8.2 Aanbevelingen

Uit het onderzoek volgen de volgende aanbevelingen:

1. er is nog veel onduidelijkheid over de verschillende beleidsmaatregelen, onder andere over de toekenning van toeslagrechten aan pachters en aan zetmeelaardappelteilers die in aandelen AVEBE hebben geïnvesteerd. Een deel van de boeren is daardoor nog te passief in het formuleren van een goede bedrijfsstrategie om de gevolgen zoveel mogelijk aan te kunnen. Het is zaak, dat de overheid zo spoedig mogelijk duidelijkheid verschaft, zodat de boeren weten waar ze aan toe zijn. Voormalig EU-Commissaris Fischler wilde immers het ondernemerschap van de Europese boeren versterken. Daarnaast kan strategievorming gestimuleerd worden door workshops zoals in het rapport beschreven;
2. in het onderzoek is weinig aandacht besteed aan de verwachtingen die de aanleverende en verwerkende industrie heeft voor de komende jaren. Voor zover zij zich daarover willen uitlaten, zouden die gedachten wellicht aanvullend kunnen zijn voor een compleet 'plaatje'. Iets dergelijks is overigens voor de akkerbouw in de Veenko-

loniën gedaan (Smit et al., 2005). In dat onderzoek kwamen als vier dominante ontwikkelingsrichtingen naar voren: 1) bedrijfsbeëindiging; 2) optimalisatie van bestaande bouwplan, samen met afnemers: saldo per hectare verhogen; 3) schaalvergroting, en 4) deeltijd: combinatie van bedrijf en baan buitenshuis;

3. 'indikken' wordt door melkveehouders met veel (los) pachtland als een interessante en wellicht noodzakelijke optie beschouwd. Er zou onderzoek gedaan moeten worden of deze optie inderdaad aan te bevelen is en rechtvaardig voor de verpachters;
4. er zijn veel zorgen over kortingen en afbouw van de toeslagrechten. Het is aan te bevelen dat er zoveel mogelijk duidelijkheid komt over dit onderwerp, zodat de boeren weten waar ze aan toe zijn. Dit is uiteraard niet eenvoudig gezien de discussies binnen de EU over het GLB en de financierbaarheid hiervan. Bij strategische beslissingen doen boeren er verstandig aan rekening te houden met een verdere afbouw van de toeslagrechten richting 2013;
5. Nederlandse boeren maken zich zorgen over oneerlijke concurrentie door verschillen in de controle op het naleven van de cross-compliance-maatregelen. De Nederlandse overheid zou deze problematiek in Brussel moeten aankaarten, zodat de EU kan nagaan of deze oneerlijke concurrentie inderdaad optreedt en daartegen actie kan ondernemen.

Literatuur

Agrarisch Dagblad, 'Hervorming EU-landbouw levert geld op', 16 januari 2005, pp 1, 3.

Baarda, C., *Politieke besluiten en boerenbeslissingen*. Het draagvlak van het Mestbeleid tot 2000. University of Groningen, Dissertatie, 1999, 300 pp.

Beldman, A.C.G., G.J. Doornewaard en C.H.G. Daatselaar, *Strategisch mineralenmanagement van melkveehouders*. Boekje 2 uit de serie Praktijkcijfers boekt resultaat. Uitgave Project Praktijkcijfers 2, Houten, 2002.

Beldman, A.C.G., en G.J. Doornewaard, *Van kwartje tot strategie*. De ondernemers in Koeien & Kansen, hun proces van strategievorming en de mogelijkheden tot bredere toepassing. Koeien & Kansen Rapport no. 14. Lelystad, 2003.

Beldman, A.C.G., C.H.G. Daatselaar, G.J. Doornewaard, S.R.M. Janssens, H. Prins en N. Tomson, *Spelsimulaties met melkveehouders en akkerbouwers in november 2003 rond varianten van gebruiksnormen*. Rapport 3.04.06. LEI, Den Haag, 2004.

Berkum, S. van, C.J.A.M. de Bont, W.H. van Everdingen en J.H. Jager, *Europees suikerbeleid in beweging. Beoordeling van de hervormingsvoorstellen van juni 2005*. Rapport 6.05.21. LEI, Den Haag, 2005.

Berkum, S. van, P. Roza, en F.W. van Tongeren, *Impacts of the EU sugar policy reforms on developing countries*. Rapport 6.05.09. Den Haag, LEI, 2005.

Doornewaard, G.J., S. Galesloot, M. de Groot en S. Meijers, *Strategisch mineralenmanagement van melkveehouders*. Strategisch managementrapport. Spelsimulaties melkvee. Boekje 2 in de Reeks Praktijkcijfers 2, Houten, 2002.

Fischler, F., *The Midterm Review towards a policy that pleases everybody*. Speech/02/339. Wageningen, Papendaal Congress Centre, 12 July 2002. 13th Congress of International Farm Management: 'Farm Management that pleases everybody', 2002.

Hansen, J.W., 'Is Agricultural Sustainability a Useful Concept?' In: *Agricultural Systems* 50 (1996), 117 - 143, 1996.

Kuiper, D, B.W. Zaalmlink en C.T. Smit, *De spelsimulatie melkvee*. Rapport no 7. Agro-Management Tools, Wageningen, 2002.

LNv (Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit), Dienst Regelingen, *Infobulletin: Gemeenschappelijk Landbouwbeleid*. December 2004 nummer 1, 2004.

Meijering, L., 'Toeslagerecht: wat mag het kosten?' *Boerderij/Akkerbouw* 90 no. 7, 5 april 2005.

Ministerie van Financiën, *Prestatiegegevens en evaluatieonderzoek rijksoverheid* 2002. Den Haag, 2002.

Ondersteijn, C.J.M., *Nutrient management strategies on Dutch dairy farms: an empirical analysis*. PhD thesis. LUW, Wageningen, 2002.

Renkema, J.A. en L.C. Zachariasse, *In Memoriam Prof.dr.ir. J.F. van Riemsdijk*. WB, 2005.

Smit, A.B., 'Changing external conditions require high levels of entrepreneurship in agriculture'. In: W. Bokelmann (Ed.). *Acta Horticulturae* 655, Proceedings of the XVth Symposium on Horticultural Economics and Management. Berlin, Germany, August 29 - September 3, 2004, pp. 167-173.

Smit, A.B., J.H. Jager, H. Prins en R.W. van der Meer, *Gevolgen van de hervorming van het Europese Landbouwbeleid voor de landbouw in Noord-Nederland*. Rapport 6.04.01, Den Haag, LEI, 2004.

Smit, A.B., P.L. de Wolf en J. Zijlstra, *Een gebied in beweging. Verwachte ontwikkelingsrichtingen van landbouwbedrijven in de Veenkoloniën*. Rapport 2.05.09. LEI, Den Haag, 2005.

Tomson, N.C., *Negen bedrijven en hun strategie. Verschillende wegen naar de eindnormen van Minas*'. Boekje 3 uit de serie Praktijkcijfers boekt resultaat. Uitgave project Praktijkcijfers 2. Houten, 2002.

Vrolijk, H.C.J., G. Cotteleer, K.J. Kramer, T.C. van Leeuwen en H.H. Luesink, *Performance-indicatoren*. Rapport 8.03.01. LEI, Den Haag, 2003.

Wirén-Lehr, S. von, 'Sustainability in agriculture- an evaluation of principal goal-oriented concepts to close the gap between theory and practice'. *Agriculture, Ecosystems and Environment* 84 (2001) 115-129, 2001.

Ypma, M., en T. van Gaasbeek, *Waar in het bronsgroen eikenhout ... (On)mogelijkheden van vermarkting van de omgeving*. Rapport 7.01.05. LEI, Den Haag, 2001.

Bijlage 1 Enquête akkerbouwworkshops

Bedrijf: _____

Vraag 1: Toekomstige Landbouwbeleid (GLB) in het algemeen

a) Wat is uw eerste indruk (noem positieve en negatieve aspecten) van het nieuwe Landbouwbeleid?

Positief: _____

Negatief: _____

b) De bedoeling van de overheid is dat het GLB duidelijker en overzichtelijker zal worden voor agrariërs. Heeft u het idee dat het GLB onduidelijker (en onoverzichtelijker) voor u zal worden of denkt u dat het GLB duidelijker (en overzichtelijker) voor u zal worden? (omcirkel één schaalwaarde)

Veel onduidelijker

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Veel duidelijker

c-I) Het doel van het GLB is dat agrariërs marktgericht en duurzamer ondernemen. Denkt u dat u meer of minder marktgericht gaat ondernemen door het GLB? (omcirkel één schaalwaarde)

Minder marktgericht

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Meer marktgericht

c-II) Denkt u dat u meer of minder duurzaam gaat ondernemen door het GLB? ((omcirkel één schaalwaarde)

Minder duurzaam

1	2	3	4	5
---	---	---	---	---

Meer duurzaam

d) De trend is dat de ondersteuning vanuit Brussel minder wordt. Verwacht u ook dat dit voor uw bedrijf gaat gelden en in welke mate?
(omcirkel één schaalwaarde)

e) Kansen van het GLB zijn o.a. dat agrariërs niet meer per sé een bepaald gewas hoeven te telen om in aanmerking voor subsidie te komen. Biedt dit voor uw bedrijf ook mogelijkheden en zo ja, welke?

Vraag 2-I: Gevolgen GLB voor uw bedrijf

a) Hoe schat u de economische gevolgen in van het GLB en het nieuwe suikerbeleid voor uw bedrijf?

- geen enkel probleem
- te overzien
- lastig
- bijzonder lastig
- onhaalbaar

b) Kunt u dit kort toelichten?

GLB: _____

Suikerbeleid: _____

c) Welke maatregelen gaat u treffen om kansen van het GLB te benutten of bedreigingen af te vlakken?

Vraag 2-II: Gevolgen GLB voor uw bedrijf

a) Hoe schat u de economische gevolgen in van het GLB en het nieuwe suikerbeleid voor uw bedrijf?

- geen enkel probleem
- te overzien
- lastig
- bijzonder lastig
- onhaalbaar

b) Kunt u dit kort toelichten?

GLB: _____

Suikerbeleid: _____

c) Welke maatregelen gaat u treffen om kansen van het GLB te benutten of bedreigingen af te vlakken?

Vraag 3: Perspectieven

Wat vindt u tot nu toe het beste plan (meest belovend) van de verschillende bedrijfsalternatieven en waarom?

Vraag 4: Maatregelen

a) Welke van de volgende maatregelen zult u treffen als gevolg van het GLB?

In de eerste kolom kunt u de maatregelen aankruisen die u zou hebben getroffen bij voortzetting van het 'oude' beleid. In de tweede kolom de maatregelen aankruisen die u zult treffen als reactie op het GLB. In de drie rechtse kolommen kunt u de termijn aangeven waarop u deze maatregelen verwacht door te voeren.

<i>Maatregel</i>	<i>Oude beleid</i>	<i>Nieuwe beleid</i>	<i><1 jaar</i>	<i>2-5 jaar</i>	<i>> 5 jaar</i>
Optimalisatie gewasteelt (bemesting, gewasbescherming, enzovoort)					
Intensievere gewassen (hoge saldi, meer arbeid)					
Extensivering					
Bedrijfsvergroting					
Bedrijfsinkrimping					
Bedrijfsbeëindiging					
Meer waarde toevoegen aan producten					
Tweede landbouwtak beginnen					
Deeltijdboeren					
Verbreding (recreatie, zorg, natuur, enzovoort)					
Samenwerking met collega's					
Afstoten bietenteelt					
Aankopen bietenquotum					
Meer werk zelf doen (en minder uitbesteden)					
Overig.....					
Overig.....					
Overig.....					
Overig.....					

b) Denkt u te kunnen voldoen aan de eisen van duurzaamheid om in aanmerking te kunnen komen van EU-steun?

(omcirkel ja, als u denkt dat u kunt voldoen aan de eisen van duurzaamheid en nee, als u denkt van niet)

1. Eisen op het gebied van milieu.

Ja	nee
----	-----

2. Eisen op het gebied van voedselveiligheid.

Ja	nee
----	-----

3. Eisen op het gebied van arbeidsveiligheid.

Ja	nee
----	-----

Vraag 5: Toekomst

a) Denkt u dat u naar aanleiding van deze dag verder op zoek gaat naar oplossingen om het inkomen op peil te houden of te verbeteren?

- zeker wel
- waarschijnlijk wel
- weet niet
- waarschijnlijk niet
- zeker niet

b) Kunt u aangeven waarom? En zo ja, wat of wie heeft u daarvoor nodig?

c) Heeft u opmerkingen of suggesties n.a.v. deze dag?
