

H.J.J. Stolwijk
P.J.J. Veenendaal

Publikatie 1.29

DE BETEKENIS VAN DE LANDBOUW VOOR DE NEDERLANDSE ECONOMIE

Augustus 1995



SIGN: L26-1.29
EX. NO: C
MLV:

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO)

576664

REFERAAT

DE BETEKENIS VAN DE LANDBOUW VOOR DE NEDERLANDSE ECONOMIE

Stolwijk, H.J.J. en P.J.J. Veenendaal

Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), 1995

Publikatie 1.29

ISBN 90-5242-302-4

104 p. tab., fig., bijl.

Onderzoek naar de betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie. De betekenis van de landbouw wordt afgemeten aan de hand van de toegevoegde waarde van de sector en vergeleken in EU-verband. In aanvulling daarop is nagegaan in hoeverre er redenen zijn om het beeld dat uit de toegevoegde waarde naar voren komt in negatieve of positieve zin bij te stellen. Als redenen voor negatieve bijstelling worden behandeld de subsidies aan de landbouw en de schade die de landbouw aan het milieu toebrengt. Als (mogelijke) redenen voor een positieve bijstelling worden behandeld, relaties met andere sectoren en de rol van de landbouw binnen het agrocomplex, de bijdrage van de landbouw aan de handelsbalans, de rol van de landbouw als beheerder van de groene ruimte, de betekenis van de sector voor de voedselzekerheid en de betekenis van de landbouw voor onder meer laagwaardige werkgelegenheid. Om een beeld te krijgen van de toekomstige betekenis van de sector worden eveneens de perspectieven van de sector besproken.

Landbouw/Nederlandse economie/Toegevoegde waarde/Subsidies/Milieu/Groene ruimte/Voedselzekerheid/Werkgelegenheid/Perspectieven

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Stolwijk, H.J.J.

De betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie /

H.J.J. Stolwijk en P.J.J. Veenendaal. - Den Haag :

Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO). - Fig., tab. -

(Publikatie/ Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) ; no. 1.29)

ISBN 90-5242-302-4

NUIG 835

Trefw.: landbouweconomie.

Overname van de inhoud toegestaan, mits met duidelijke bronvermelding.

INHOUD

	Blz.
WOORD VOORAF	5
1. INLEIDING	7
1.1 Doel van de studie	7
1.2 De landbouw is (on)belangrijker dan de cijfers suggereren	8
1.3 Het belang van een brede afweging	10
1.4 Opzet	12
2. METHODOLOGISCHE VOETANGELS EN KLEMMEN	13
2.1 Het theoretisch correcte model	13
2.2 Het probleem van de onzekere toekomst nader beschouwd	14
2.3 Empirische uitwerking	14
3. DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE LANDBOUW	16
3.1 Nationaal-economische kengetallen	16
3.2 Vergelijking in EU-verband	21
3.3 De betekenis van de landbouw volgens de gangbare statistieken	25
4. DE LANDBOUW IS MINDER BELANGRIJK DAN UIT DE CIJFERS BLIJKT	26
4.1 Twee redenen voor een neerwaartse aanpassing	26
4.2 Subsidies	26
4.3 Schade aan het milieu	34
5. DE LANDBOUW IS BELANGRIJKER DAN UIT DE CIJFERS BLIJKT	42
5.1 Vijf (potentiële) redenen voor een opwaardering	42
5.2 De landbouw als spin in het web van het agrocomplex?	42
5.3 De bijdrage van de landbouw aan de handelsbalans	52
5.4 De rol van de landbouw als beheerder van de groene ruimte	56
5.5 De betekenis van de sector voor de voedselzekerheid	62
5.6 De landbouw als potentiële bron van laagwaardige werkgelegenheid?	65
6. PERSPECTIEVEN	68
6.1 Inleiding	68
6.2 De markt gemist?	69
6.3 Uitsluitend grond voor niet-agrarische keuzen?	76
6.4 Kansen en bedreigingen	78
6.5 De economische betekenis van de sector in dynamisch perspectief	90
	3

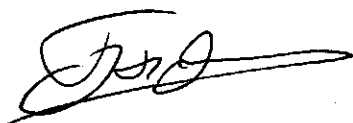
	Blz.
7. SAMENVATTING	92
LITERATUUR	96
BIJLAGEN	101
1. STUDIES NAAR DE GEVOLGEN VAN HANDELSLIBERALISATIE	102
2. AFZET EN AFSTAND	104

WOORD VOORAF

De vraag naar de betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie valt niet eenduidig te beantwoorden. Dit blijkt uit de discussies die over dit onderwerp worden gevoerd. Sommigen benadrukken dat de landbouw van grote betekenis is voor de nationale economie, onder meer vanwege de grote bijdrage die de landbouw levert aan de betalingsbalans. Anderen brengen daar tegen in, dat die betekenis heel bescheiden is als bijvoorbeeld ook rekening wordt gehouden met de omvangrijke onzichtbare subsidies die de landbouw ontvangt. In werkelijkheid zijn er vele aspecten medebepalend voor de betekenis van de agrarische sector voor de Nederlandse economie. In deze gezamenlijke studie van het Centraal Planbureau (CPB) en het Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO), die werd mogelijk gemaakt door een financiële bijdrage van Rabobank Nederland, worden de verschillende aspecten besproken en beoordeeld. Daarmee beoogt deze publikatie een verhelderende bijdrage te leveren aan de discussie over de waarde van de landbouw voor de nationale economie.

Deze studie is verricht door Dr.ir. H.J.J. Stolwijk (CPB) en Drs. P.J.J. Veenendaal (LEI-DLO). Belangrijke bouwstenen voor de studie werden geleverd door Dr. F.M. Brouwer, Ir. C.P.C.M. van der Hamsvoort, Drs. M.G.A. van Leeuwen, Drs. J.H. Post en Drs. ing. A.D. Verhoog, allen werkzaam bij LEI-DLO, en door Drs. H.D. Nagtegaal en R.R. Rosenbrand, werkzaam bij het CPB. Dank is verschuldigd aan Ir. A.R. Sjauw-Koen-Fa van Rabobank Nederland voor zijn begeleiding van de studie en zijn kritisch commentaar op de conceptteksten. Niettemin zijn uitsluitend de beide onderzoeksinstellingen verantwoordelijk voor de inhoud van deze publikatie.

Directeur CPB,



F.J.H. Don

Directeur LEI-DLO,



L.C. Zachariasse

1. INLEIDING

1.1 Doel van de studie

In deze studie staat de vraag centraal hoe belangrijk de landbouw 1) voor de nationale economie is. Dit lijkt een vraag waarop een eenvoudig antwoord mogelijk is. Er zou namelijk kunnen worden verwezen naar de bijdrage die de landbouw levert aan het bruto nationaal produkt van Nederland. Die bijdrage kan worden berekend door de waarde van de totale produktie van de landbouw te verminderen met de waarde van de aangekochte goederen en diensten die voor die produktie nodig zijn. Voor een deel zijn die produkten afkomstig van andere landbouwbedrijven, bijvoorbeeld het aangekochte pootgoed en het jongvee. Voor een veel groter deel zijn het echter goederen en diensten die afkomstig zijn van andere bedrijfstakken of vanuit het buitenland geïmporteerd zijn. Gedacht moet dan worden aan produkten als aardgas, kunstmest, bestrijdingsmiddelen en aan niet door de sector zelf geproduceerd veevoer en dergelijke.

Voor 1993 zou zo'n berekening er als volgt uitzien 2):

Waarde totale landbouwproduktie (a)	f 40,9 miljard
Waarde interne leveringen (b)	f 2,3 miljard
Waarde intermediaire leveringen (c)	<u>f 20,1 miljard</u>
Aangekochte goederen en diensten (b+c)	f 22,4 miljard
Bruto toegevoegde waarde landbouw (a-d)	<u>f 18,5 miljard</u>

In absolute zin is het een groot bedrag; in relatieve zin is het dat veel minder. Uitgedrukt in een percentage van het totale bruto nationaal produkt (BNP) gaat het namelijk om een alleszins bescheiden bijdrage van ruim 3%. Ter vergelijking: de metaalindustrie is goed voor ongeveer 8% van het BNP, terwijl in de bedrijfstak handel niet minder dan 14% van het bruto nationale produkt wordt voortgebracht.

Met een dergelijk nogal "traditioneel" antwoord zouden vermoedelijk weinigen tevreden zijn. De reden hiervoor is dat in de berekening een aan-

-
- 1) Met de term "landbouw" wordt in deze studie doorgaans bedoeld op de primaire bedrijven die land- en tuinbouwprodukten voortbrengen. Als alternatief wordt ook gebruik gemaakt van termen als de "primaire sector" of kortweg de "sector". In de Nationale Rekeningen worden ook bosbouw en visserij tot de landbouw gerekend. Meestal wordt van deze ruimere dekking van het begrip "landbouw" apart melding gemaakt, met name bij tabellen.
 - 2) Gegevens ontleend aan CBS.

tal economisch relevante karakteristieken en gevolgen die met het bedrijven van landbouw samenhangen, buiten beeld blijft. Gedoeld wordt dan op factoren op het terrein van het milieu, het Europese landbouwbeleid, het beheer van het landschap, op de ondersteunende functies die de landbouw verricht ten aanzien van andere economische sectoren, op de bijdrage aan de betalingsbalans, etcetera. Voor een juist beeld van de economische betekenis van de landbouw zou met deze en andere factoren eveneens rekening moeten worden gehouden. In de nationale rekeningen, waarin de toegevoegde waarde cijfers worden gepubliceerd, gebeurt dit niet. Daarom geven die cijfers, niettegenstaande hun officiële en objectieve karakter, in de ogen van velen, onvoldoende inzicht in het werkelijke economische belang van de agrarische sector. Want als de landbouw als economische activiteit in ons land niet meer zou worden uitgeoefend, dan zou er in economisch opzicht meer veranderen dan het toegevoegde waardecijfer suggereert. Het belangrijkste doel nu van deze studie is om de genoemde en andere potentiële "correctiefactoren" stuk voor stuk de revue te laten passeren en ze op hun economische merites te beoordelen. Omdat het karakter van die "correctiefactoren" per productieonderdeel nogal uiteenloopt, is daarbij, indien dat nuttig leek en mogelijk was, voor een gedesaggregeerde benadering gekozen, waarbij onderscheid wordt gemaakt naar takken als akkerbouw, rundveehouderij, intensieve veehouderij en tuinbouw.

Overigens zij op voorhand al benadrukt dat het resultaat van deze studie geen optel- en aftreksom van correcties oplevert met de "juiste" economische betekenis als eindprodukt. Voor een dergelijk eindprodukt ontbreken ten enenmale algemeen geaccepteerde waarderingsgrondslagen. Wel wordt geprobeerd om door amenderingen en nuanceringen de uitkomsten van de gebruikelijke economische berekening in een ruimere context te plaatsen. Op die manier wordt getracht een bijdrage te leveren aan het publieke debat over het economische belang, of, neutraler gezegd: de economische betekenis, van de Nederlandse agrarische sector.

1.2 De landbouw is (on)belangrijker dan de cijfers suggereren

Omdat de factoren waarvoor de toegevoegde waardecijfers zouden moeten worden gecorrigeerd nogal verschillend van aard zijn, lopen de meningen over het economische belang van de Nederlandse landbouwsector eveneens nogal uiteen. Met name door degenen die afkomstig uit de sector zijn, of de sector anderszins representeren, wordt nogal eens benadrukt dat dat economische belang veel verder reikt dan de toegevoegde waardecijfer suggereert. Afhankelijk van de context waarbinnen het debat over dit onderwerp zich afspeelt, wordt ter onderbouwing dan op één of meer van de volgende punten gewezen:

- 1) de landbouw levert een grote bijdrage aan het nationale betalingsbalansoverschot. De landbouw zorgt daardoor voor de noodzakelijke vreemde valuta waarmee ingevoerde goederen en diensten kunnen worden betaald. Zonder florerende landbouw zou het nationale beta-

lingsbalansoverschot veel geringer zijn, zo niet geheel zijn verdwenen. En daarmee "dus ook" een deel van de (potentiële) mogelijkheden om goederen en diensten in het buitenland te kopen;

- 2) een tweede vaak genoemde positieve factor heeft te maken met de verbondenheid van de landbouw met andere economische sectoren. Het agrocomplex, gedefinieerd als alle met de produktie van voedingsmiddelen en andere landbouwprodukten samenhangende activiteiten, vormt één van de belangrijke pijlers onder de Nederlandse economie. Binnen dit agrocomplex vervult de landbouw een bijzondere rol, want zonder landbouw, zonder primaire sector, zou het economische bestaansrecht van veel van die bedrijven wegvallen. De primaire sector is als het ware de spin in het web van toeleverende en verwerkende bedrijven, die tezamen het agrocomplex vormen;
- 3) van belang voor de discussie is verder dat niet alle belangrijke "produkten" die de landbouw voortbrengt, in de economische statistieken tot uitdrukking komen. Het voorbeeld bij uitstek is de rol van de landbouw als beheerder van een groot deel van de nationale ruimte. Met het uitoefenen van landbouw wordt die ruimte goed en goedkoop beheerd. "Goed" in de betekenis dat veel Nederlanders en niet-Nederlanders aan het agrarische landschap een hoge recreatieve en culturele waarde toekennen. "Goedkoop" in de zin dat die dienst gratis wordt geleverd;
- 4) een produktieve landbouwsector is ook een garantie voor een minimale voedselvoorziening in tijden van nood. Anders dan in veel andere landen krijgt dit garantie-aspect in Nederland weinig aandacht. Bij een voortgaande groei van de wereldbevolking, bij een toename van de mondiale problemen van landdegradatie en bij het voortduren van politieke onrust in nabijgelegen gebieden zou dit in de toekomst wel eens anders kunnen worden. In ieder geval hebben in de ogen van degenen die dit punt benadrukken, produkten als vlees, graan en melk, een fundamenteel ander karakter dan, zeg, de diensten van een kapper of de produkten van een speelgoedfabrikant;
- 5) tot slot wordt wel benadrukt dat voor veel werkzaamheden in de landbouw nogal wat laaggeschoolde arbeid kan worden ingeschakeld. Met name geldt dit voor de tuinbouw. Gezien de grote omvang van de werkloosheid onder de categorie laaggeschoolden en de maatschappelijke en andere problemen die die werkloosheid met zich meebrengt, zou iedere (markt-)sector die aan een vermindering van die werkloosheid bijdraagt, vanwege die vermindering extra moeten worden gewaardeerd.

Maar er vallen ook andere geluiden te beluisteren. Tegenover degenen die de overtuiging zijn toegedaan dat de Nederlandse landbouw economisch belangrijker is dan uit de toegevoegde waardecijfers blijkt, staan degenen die juist de tegenovergestelde opvatting huldigen. Kort samengevat worden hiervoor de volgende argumenten aangedragen:

- 1) grote delen van de Nederlandse landbouw bestaan bij de gratie van de miljarden guldens aan subsidies die er jaarlijks uit hoofde van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid aan de sector worden uitgekeerd. Met name (delen van) de akkerbouw en de melkveehouderij profiteren van dit beleid. Zonder subsidies en de ermee samenhangende protectiemaatregelen aan de EU-buitengrens, zouden de betreffende delen van de landbouw economisch niet kunnen bestaan;
- 2) de landbouw brengt ook grote schade aan natuur en milieu toe. Grond- en oppervlaktewater worden vervuild met fosfaten en nitraten; door emissie van ammoniak wordt bijgedragen aan de verzuring; door het hoge energieverbruik wordt een substantiële bijdrage aan de CO₂-uitstoot geleverd; door het gebruik van bestrijdingsmiddelen worden de drinkwatervoorziening en de biologische rijkdommen in gevaar gebracht etcetera. Zou voor deze negatieve externe effecten worden gecorrigeerd, dan zou het economisch beeld van de landbouw er, in de visie van degenen die dit argument naar voren brengen, een stuk somberder uitzien;
- 3) het laatste punt heeft te maken met het statische karakter van de gebruikelijke toegevoegde waardeberekening. De Nationale Rekeningen, het kader waarbinnen deze berekening plaatsvindt, geven als het ware een momentopname van de sector. Maar voor een juiste beoordeling moet ook naar de toekomst worden gekeken, naar de langetermijnpotenties. Volgens sommigen is die toekomst uiterst somber. Het imago van veel Nederlandse producten is, in die visie, de afgelopen jaren dramatisch verslechterd. Omdat die verslechtering onder andere ook te maken heeft met de industriële produktiewijze van de Nederlandse landbouw, is het imagoprobleem niet gemakkelijk aan te pakken. Daarnaast heeft de landbouw te maken met lage inkomenselasticiteiten en een lage bevolkingsgroei in de traditionele afzetgebieden. Behalve deze "dynamische" vraagproblemen zijn er ook problemen die meer aan de "dynamische" aanbodkant gerelateerd zijn. Volgens onderzoek zijn er aanwijzingen dat met name de grondgebonden sectoren de concurrentie met de andere lidstaten van de EU op termijn nauwelijks aankunnen. Vanwege comparatieve nadelen zouden zowel de akkerbouw als de grondgebonden veehouderij op termijn gevaar lopen.

1.3 Het belang van een brede afweging

Bovenstaande opsomming laat in ieder geval zien dat in een debat over de economische betekenis van de landbouw uiteenlopende posities kunnen worden ingenomen. Daarom ook kan een kop als "De Nederlandse economie vooral sterk in de agro-sector" worden aangetroffen naast een

4

kop als "De Nederlandse landbouw drijft op subsidies" 1). Zowel voor het bedrijfsleven als voor het overheidsbeleid is het feit dat een economische sector blijkbaar zo uiteenlopend gewaardeerd kan worden, nogal onbevredigend. Indien het, bijvoorbeeld, werkelijk zo zou zijn dat de schade die de landbouw toebrengt aan het natuurlijke milieu groter is dan zijn bijdrage aan het nationaal produkt 2), dan is de conclusie welhaast onvermijdelijk dat de agrarische produktie-activiteiten in Nederland maar beter kunnen worden gestaakt. Zeker als vanuit concurrentieoogpunt de toekomst in "eng" economische zin er toch al niet zo rooskleurig uitziet. Nieuwe investeringen door het bedrijfsleven zouden in ieder geval sterk moeten worden afgeraden. En ook de overheid zou zich dan moeten bezinnen op het nut van het voorgenomen kennis- en innovatiebeleid. Aan de andere kant, indien de landbouw inderdaad een cruciaal steunpunt is voor een groot aantal verwerkende industrieën die een sterke positie op de Europese markt bezetten en als er reden is voor optimisme omtrent de lange-termijnperspectieven, dan is zo'n conclusie allesbehalve voor de hand liggend. Vooral als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat de landbouw de "drager" bij uitstek van het karakteristieke Nederlandse landschap is. Vanuit een economisch gezichtspunt is het dan ook niet meer vanzelfsprekend om alle subsidiestromen en milieuschades alleen aan de landbouwsector toe te rekenen. Een deel zou dan ook moeten worden toegerekend aan die delen van de industrie die hun bestaansrecht rechtstreeks aan de landbouw ontleen. De "economische logica" pleit er tevens voor om de positief gewaardeerde externe effecten eveneens in de oordeelsvorming te betrekken.

De verschillen in opvatting kunnen dikwijls worden teruggebracht tot een zekere eenzijdigheid in het perspectief van waaruit de sector wordt beoordeeld. In de volgende hoofdstukken zal deze bewering nader worden toegelicht. Terwille van de communicatie en, in het verlengde daarvan, terwille van een goede beleidsvorming, verdient, in plaats van die eenzijdigheid, een *brede* afweging de voorkeur. Breed, in de zin dat zoveel mogelijk relevante factoren in de oordeelsvorming worden betrokken. Behalve dat in deze studie zal worden getracht aan te geven welke die factoren zijn, zal ook het gewicht ervan worden vastgesteld, al zal dat lang niet altijd in kwantitatieve termen gebeuren.

1) Dit citaat is de titel van een artikel van Logemann (1994).

2) Zie bijvoorbeeld krantenberichten naar aanleiding van de publikatie van de milieurekeningen van het CBS als "Landbouw: veel vuil en weinig welvaart" (Trouw van 26 mei 1993) of "Stroombedrijf en landbouw zijn grootste vervuilers" (NRC-Handelsblad van 26 mei 1993).

1.4 Opzet

De aanpak die in deze studie wordt gevolgd is deels kwalitatief en deels kwantitatief van aard. Daarbij zal geprobeerd worden om de uitwerking tegen de achtergrond van een helder, zij het nogal abstract, theoretisch kader te doen plaatsvinden.

Samengevat ziet de gekozen aanpak er als volgt uit: hoofdstuk 2 bestaat uit een korte schets van het theoretische raamwerk. In dit hoofdstuk worden twee onderwerpen aan de orde gesteld. In de paragrafen 2.1 en 2.2 wordt ingegaan op de vraag hoe *in theorie* de economische betekenis van een sector moet worden vastgesteld en waarom het theoretisch "juiste" model in de praktijk zo moeilijk toepasbaar is. In paragraaf 2.2 komt dan de vraag aan de orde hoe het theoretische model het best benaderd kan worden.

De hoofdstukken 3, 4, 5 en 6 vormen de kern van de studie.

In hoofdstuk 3 wordt ingegaan op de economische betekenis van de sector zonder dat rekening wordt gehouden met de genoemde kanttekeningen. Op basis van het beschikbare statistische materiaal worden cijfers over produktie, toegevoegde waarde, werkgelegenheid etcetera. in tabelvorm gepresenteerd en kort toegelicht. Daarbij vindt ook een uitsplitsing plaats in grote bedrijfstakken.

Hoofdstuk 4 is gewijd aan de argumenten die tot een mogelijke neerwaartse bijstelling van het economische belang zouden leiden. Belangrijk in dit verband zijn de landbouwsubsidies en de door de landbouw veroorzaakte milieuschades.

In hoofdstuk 5 worden de factoren beoordeeld die, in beginsel, aanleiding kunnen zijn de economische betekenis van de landbouw naar boven toe bij te stellen. Concreet zijn dat de in paragraaf 1.2 genoemde vijf punten.

De nadruk in de hoofdstukken 3, 4 en 5 ligt op de huidige betekenis van de landbouw. Er wordt als het ware een foto genomen van de situatie op dit moment waarna, per thema, na veel wikken en wegen tot een beoordeling wordt gekomen. In hoofdstuk 6 verschuift de aandacht naar de toekomst. Ondanks het open en onvoorspelbare karakter van die toekomst worden toch regelmatig toekomstverkenningen verricht, ook met betrekking tot de landbouw. Uit een tweetal recente toekomstgerichte studies doemt nogal een somber beeld op voor belangrijke onderdelen van de Nederlandse landbouw. Omdat (economische) verwachtingen medebepalend zijn voor de (economische) waardering in het heden, wordt in hoofdstuk 6 kort ingegaan op deze studies. Vervolgens komen, in paragraaf 6.4, de belangrijkste voor de sector relevante trends aan de orde. Het blijkt dat de meeste van die trends zowel kansen als bedreigingen voor de landbouw inhouden.

In het laatste hoofdstuk (hoofdstuk 7) worden de belangrijkste bevindingen van de studie kort samengevat.

2. METHODOLOGISCHE VOETANGELS EN KLEMMEN

2.1 Het theoretisch correcte model

De vraag naar de betekenis van de landbouw voor de nationale economie kan ook anders, en misschien sprekender, worden gesteld. Hoe zou de welvaart in Nederland veranderen indien er geen landbouwsector meer zou zijn? Een bevredigende beantwoording van die vraag is *in theorie* wel mogelijk. Ze bestaat uit twee stappen. In de eerste stap zou moeten worden vastgesteld hoe de Nederlandse economie zich zou gaan ontwikkelen met de huidige landbouwsector. In beginsel zou die vaststelling tot in detail en tot zeer ver in de toekomst moeten plaatsvinden. In de tweede stap zou, in dezelfde mate van detaillering en voor dezelfde tijdshorizon, de ontwikkeling van de Nederlandse economie zonder landbouw moeten worden vastgesteld. Het verschil tussen de twee scenario's, uitgedrukt in de waarde van de stroom consumptieve goederen en diensten, het geaccumuleerde nutsverschil, kan als antwoord op de gestelde vraag worden beschouwd. Om misverstanden te voorkomen: met de "stroom consumptieve goederen en diensten" worden niet alleen goederen en diensten met een marktprijs bedoeld. Ook niet-geprijsde milieugoederen, landschappelijke waarden en dergelijke worden eronder begrepen.

Met deze summiere omschrijving van het theoretisch "juiste model" wordt het hachelijke karakter van een concrete toepassing ervan meteen al duidelijk. Het is, in redelijkheid, onmogelijk om een echt betrouwbare en gedetailleerde voorspelling over de (zeer) lange-termijnontwikkeling van de Nederlandse economie te geven, laat staan dat precies kan worden aangegeven wat er op termijn zou gebeuren indien diezelfde Nederlandse economie het zonder landbouw zou moeten stellen. Bovendien, hoe zouden al die niet geprijsde milieugoederen die toekomstige generaties als gevolg van de huidige en toekomstige productie-activiteiten al dan niet zullen missen, moeten worden gewaardeerd? En wat kunnen vrijgekomen produktiemiddelen in een andere aanwending opleveren? Etcetera.

Ondanks die bezwaren kan het theoretisch model op de achtergrond toch wel een rol spelen en moet het zeker niet als volkomen onbruikbaar terzijde worden geschoven. Want het raakt wel precies de kern waar het om gaat, namelijk: hoeveel draagt de agrarische sector netto bij aan het maatschappelijke welzijn?

Met deze laatste vraag wordt ook geïllustreerd dat dit theoretische model in de achtergrond van velerlei maatschappelijke debatten over economische onderwerpen een rol speelt. Verwezen kan, bijvoorbeeld, worden naar de recente debatten over de aanleg van de vijfde Schipholbaan of de Betuweroute. Ook in die gevallen gaat het uiteindelijk om het netto maat-

schappelijke nut van de projecten. Het verschil dat de Schipholbaan en de Betuweroute grote investeringsprojecten zijn terwijl de landbouw een bestaande economische sector is, is vanuit een abstract theoretisch oogpunt gezien, in dit verband niet van belang.

2.2 Het probleem van de onzekere toekomst nader beschouwd

Voor een juiste beoordeling van de economische betekenis van een sector moet dus ook naar de toekomst worden gekeken. Een huis kan op enig moment nog zo bewoonbaar zijn, als duidelijk is dat het de eerstvolgende storm niet overleeft, dan zal het huis van weinig waarde zijn. Toegepast op de landbouw moet voor "storm" "concurrentie" worden ingevuld. Het grote probleem hierbij is dat de toekomst fundamenteel onzeker is. Zowel de omgeving waarbinnen de landbouwsector opereert, als de sector zelf, bevinden zich in een continu proces van verandering. Consumentenpreferenties, technologie, ontwikkelingen in de niet-landbouwsectoren, en, niet in de laatste plaats, de reacties van de sector hierop zijn geen stabiele grootheden, ze zijn voortdurend in beweging en dikwijls volgens een grillig patroon. Met die bewegingen verandert ook de economische betekenis van de landbouw. Een landbouw die volgens de gebruikelijke maatstaven als economisch sterk kan worden getypeerd, kan binnen een paar jaar zijn voorsprong hebben verloren. Een dergelijke ontwikkeling is natuurlijk niet iets wat alleen de landbouw kan overkomen. Ook andere sectoren, ja zelfs gehele economieën en staten, staan continu aan dit type "gevaaren" bloot.

De combinatie van fundamentele onzekerheid en continue verandering impliceert dat iedere uitspraak met betrekking tot de toekomst elementen van "tasten in het duister" in zich heeft. Anderzijds betekent dit niet dat in het geheel geen uitspraken kunnen worden gedaan. Er zijn ook weerstanden tegen willekeurige veranderingen: er zijn belangen, gewoonten, gebruiken, institutionele regelingen, groepsvorming en dergelijke. Van die gezamenlijke weerstanden, anders gezegd: van de structuur van de sector gaat in de tijd een stabiliserende werking uit. De Jong spreekt in dit verband van "de conserverende werking van de tijd" (De Jong 1989, p.14). Hierdoor verlopen veel veranderingen stroef of trendmatig en kunnen ze worden begrepen in termen van concreet identificeerbare drijvende krachten. Aan dit fenomeen ontleent onderzoek naar lange-termijnperspectieven van een sector zijn nut. De resultaten van dit type onderzoek zijn een belangrijk ingrediënt in het hier bepleite en voorgestelde afwegingsproces.

2.3 Empirische uitwerking

De concrete toepassing van het theoretisch model bestaat in essentie uit een zo goed mogelijke benadering ervan. De eerste vraag die bij de empirische uitwerking opkomt is die naar de relatie tussen de in paragraaf 1.2 opgesomde correctiefactoren en het theoretisch correcte model. Als ant-

woord kan met name op drie aangrijpingspunten worden gewezen. In de eerste plaats wordt in de waardering van de agrarische produktie, zoals deze in de Nationale Rekeningen geschiedt, geen rekening gehouden met positieve en negatieve externe effecten. Er worden goederen en diensten uitens beschouwing gelaten. De reden hiervoor is vooral praktisch: er zijn voor die goederen nu eenmaal geen markten waarop prijsvorming plaatsvindt. In de tweede plaats wordt in de Nationale Rekeningen en tegen de achtergrond van de vraagstelling met verkeerde prijzen gerekend. Dit is vooral het gevolg van het Europese landbouwbeleid. Door dit beleid zijn de prijzen deels institutioneel van karakter en hebben ze, soms, weinig te maken met het marginale nut dat de consument er zonder dit beleid aan zou hechten. Ten derde zijn er diensten die nauwelijks als zodanig worden onderkend. Gedoeld wordt op de bijdrage aan de betalingsbalans en de "produktie" van voedselveiligheid.

Door een zorgvuldige redenering die steunt op de economische theorie en waarin gebruik gemaakt wordt van de resultaten van beschikbaar economisch onderzoek, kan het theoretisch correcte model zo goed mogelijk worden benaderd.

Anderzijds zullen, juist omdat het theoretisch "ideaalbeeld" niet kan worden bereikt, die benadering en de brede afweging die er op kan worden gebaseerd, niet per definitie tot eenduidigheid leiden. De korte beschrijvingen van de "correctiefactoren" in paragraaf 1.2 geven dit eigenlijk al aan: met betrekking tot alle opgesomde factoren is het niet eenvoudig om de economische betekenis ervan exact vast te stellen. Een groot aantal van de factoren is moeilijk of niet te kwantificeren. Voor sommige, waarvoor kwantificatie wel mogelijk is, zal de concrete uitwerking zelden zonder aanvechtbare vooronderstellingen kunnen. Maar zelfs als er overeenstemming zou bestaan over de gevolgen voor milieu, voedselzekerheid, werkgelegenheid etcetera., dan nog zullen die gevolgen verschillend worden gewaardeerd. Voorkeuren van personen en maatschappelijke groeperingen zullen altijd uiteenlopen.

Een voordeel van de gekozen brede presentatie en evaluatie van relevante factoren is wel dat een scheiding tussen feit en mening er door wordt vergemakkelijkt. En dit kan de helderheid van de discussie over het belang van de landbouw ten goede komen.

3. DE TOEGEVOEGDE WAARDE VAN DE LANDBOUW

Als eerste stap in de empirische uitwerking van de vraagstelling zal in dit hoofdstuk de economische betekenis van de landbouw volgens de gangbare statistieken worden vastgesteld. Om de gepresenteerde cijfers enig perspectief te geven, zullen zowel historische ontwikkelingen worden getoond als vergelijkingen met de situatie in de overige lidstaten van de Europese Unie worden gemaakt.

3.1 Nationaal-economische kengetallen

Als de landbouwsector met de rest van de Nederlandse economie wordt vergeleken aan de hand van enkele macro-economische indicatoren, dan valt vooral op dat het belang van de landbouw in de afgelopen decennia voortdurend is afgenomen. In tabel 3.1 wordt de ontwikkeling getoond van een viertal kengetallen, die zijn ontleend aan de Nationale Rekeningen: de produktiewaarde, de toegevoegde waarde, de werkgelegenheid en de toegevoegde waarde per werkende.

De produktiewaarde geeft de waarde aan van de totale verkopen van de sector. Minstens zo belangrijk is natuurlijk de ontwikkeling van wat hier netto mee wordt verdiend: de toegevoegde waarde. Deze wordt berekend door op de produktiewaarde de waarde van de ten behoeve van de productie aangekochte goederen en diensten (zoals veevoer, kunstmest, energie of loonwerk) in mindering te brengen. Uit dit saldo van opbrengsten en kosten tegen marktprijzen moeten nog de indirecte belastingen worden betaald; hier staat tegenover dat subsidies het netto-resultaat voor de sector weer verhogen. Het saldo dat ontstaat na correctie voor belastingen en subsidies staat bekend als de bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten. Als hierop nog de afschrijvingen op de kapitaalgoederenvoorraad in mindering worden gebracht als voorziening voor het in stand houden van de productiet capaciteit, dan ontstaat het kengetal van de tabel, de zogenaamde netto toegevoegde waarde tegen factorkosten. Deze kan gezien worden als het totale bedrag dat beschikbaar is voor de beloning van de productiefactoren in de sector. De werkgelegenheid van de sectoren wordt gemeten in volledige arbeidsjaren. Het laatste kengetal, de toegevoegde waarde per hoofd, is berekend door de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten te delen door de werkgelegenheid. Dit kengetal geeft aan hoeveel er in de sectoren per werkende is verdiend.

Alle kengetallen wijzen in de richting van een voortdurend afnemen-de economische betekenis van de primaire agrarische sector: bedroeg in 1950 het aandeel in de waarde van de nationale produktie nog ruim 11%,

Tabel 3.1 Ontwikkeling van de produktiewaarde en de toegevoegde waarde a) (in miljarden guldens), de werkgelegenheid (x 1.000 arbeidsjaren) en de toegevoegde waarde per werkende (x 1.000 guldens) in en buiten de landbouw, niveaus, procentuele aandelen van de landbouw in het totaal en gemiddelde procentuele groeivoet per jaar, 1950-1993

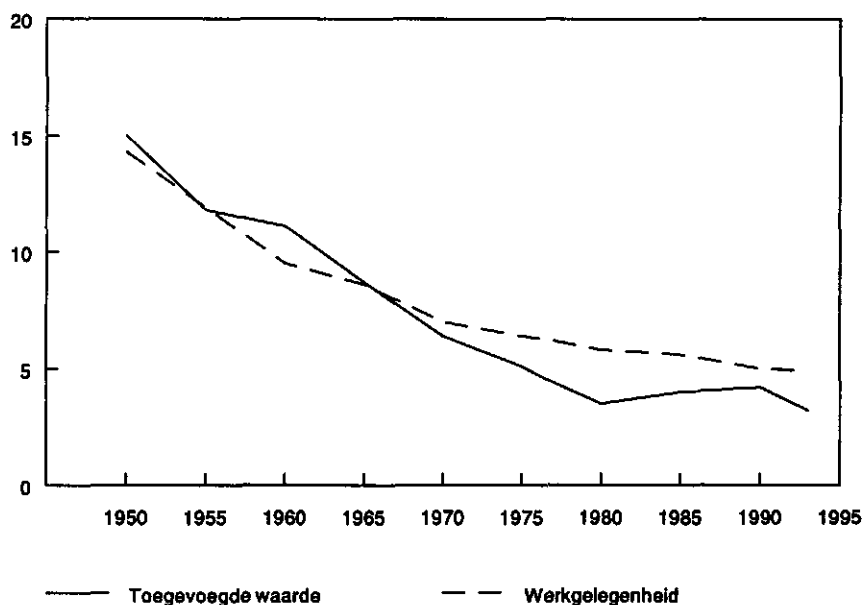
Landbouw b)	1950	1970	1990	1993	Groeivoet 1950-1993
Produktiewaarde	4,8	14,9	42,6	40,9	4,3
Toegevoegde waarde	2,2	6,0	17,0	14,4	4,5
Werkgelegenheid	547	329	261	259	-1,7
Toegevoegde waarde per hoofd	4,1	18,1	65,3	55,6	6,3
Niet-landbouw c)	1950	1970	1990	1993	Groeivoet 1950-1993
Produktiewaarde	38,2	218,5	906,0	991,6	7,9
Toegevoegde waarde	12,6	87,3	393,0	435,5	8,6
Werkgelegenheid	3291	4367	4942	5052	1,0
Toegevoegde waarde per hoofd	3,8	20,0	79,5	86,2	7,5
Landbouwaandeel in totaal	1950	1970	1990	1993	Groeivoet 1950-1993
Produktiewaarde	11,3	6,4	4,5	4,0	-2,4
Toegevoegde waarde	15,0	6,4	4,2	3,2	-3,5
Werkgelegenheid	14,3	7,0	5,0	4,9	-2,5
Toegevoegde waarde per hoofd	105,2	91,2	82,8	65,7	-1,1

a) Netto toegevoegde waarde tegen factorkosten; b) Landbouw, visserij en bosbouw; c) Alle overige sectoren, inclusief overheid.

Bron: Nationale Rekeningen, CBS, diverse jaren.

in 1993 was dit aandeel gedaald tot zo'n 4%; het agrarisch aandeel in de totale netto toegevoegde waarde daalde over dezelfde periode van zo'n 15% naar ruim 3%; en het aandeel van de agrarische werkgelegenheid nam af van ruim 14% in 1950 tot bijna 5% in 1993. Ten slotte laat de tabel ook nog zien dat de verdiensten per werkende in de landbouw achterblijven bij de ontwikkeling van dit kengetal voor alle sectoren tezamen.

Bij deze resultaten zijn vele kanttekeningen te plaatsen. Niet de minst belangrijke is dat 1993 een erg slecht jaar was voor de land- en tuinbouw waardoor de afname van het belang van de sector vermoedelijk wordt overschat. Bovendien zijn er in de afgelopen decennia vele revisies geweest van het systeem van de Nationale Rekeningen, waardoor de cijfers over zo'n lange periode niet echt goed met elkaar kunnen worden vergeleken. Hierdoor zou men bijvoorbeeld ten onrechte de conclusie kunnen trekken dat de verdiensten per werkende in de landbouw ten opzichte van het natio-

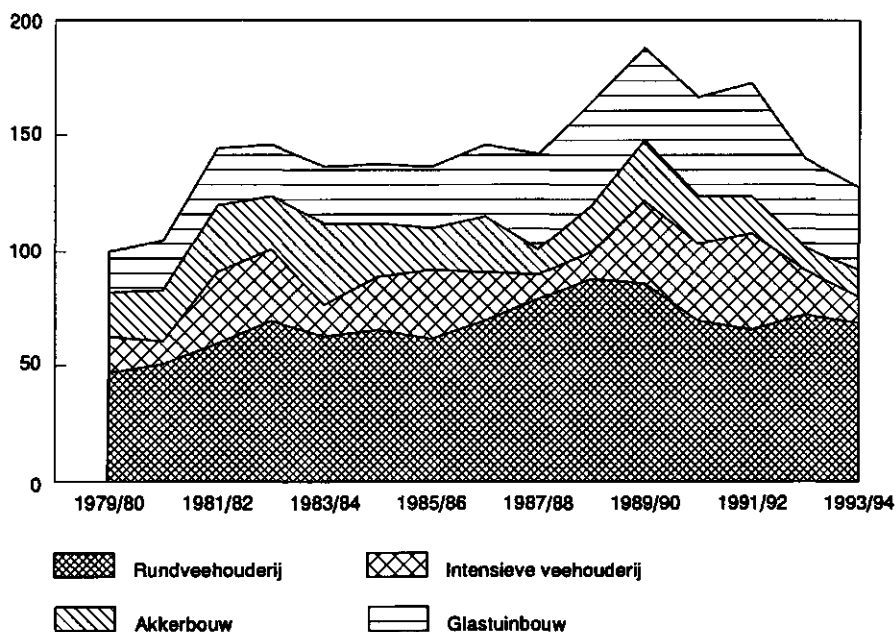


Figuur 3.1 Procentuele aandelen van de landbouw in de totale werkgelegenheid en netto toegevoegde waarde tegen factorkosten, 1950-1993

naal gemiddelde voortdurend zijn gedaald; zij zijn in de afgelopen decennia weliswaar lager geweest dan in de rest van de economie, maar van een trendmatige verslechtering lijkt geen sprake (zie ook Stolwijk (1992) en figuur 3.1).

Deze kanttekeningen nemen niet weg dat er - onmiskenbaar - sprake is van een voortdurende afname van het economisch belang van de landbouwsector zoals deze in de Nationale Rekeningen tot uitdrukking komt. De lange-termijntrends van een verschuiving van economische activiteit van de landbouw naar, aanvankelijk, de industrie en, later, van deze beide sectoren naar de dienstensector zetten zich voort. Figuur 3.1 laat overigens wel zien dat de afname van de agrarische aandelen van werkgelegenheid en netto toegevoegde waarde in de nationale totalen relatief groot is geweest in de jaren vijftig en zestig en dat daarna met name voor het werkgelegenheidsaandeel van een veel gematigder daling sprake is geweest.

Deze vermindering van de afname van de werkgelegenheid in de jaren zeventig en tachtig hangt deels samen met de relatief geringe algemene economische groei in de afgelopen decennia. Hierdoor nam de werkgelegenheid buiten de landbouw nog maar weinig toe en de kansen op het vinden van een baan voor potentiële uittrekders uit de landbouwsector namen navenant af. Voor een ander deel heeft de groei van de arbeidsintensieve tuinbouw gezorgd voor behoud van werkgelegenheid in de landbouw.



Figuur 3.2 Netto toegevoegde waarde tegen factorkosten van vier deelsectoren van de primaire landbouw, in de periode 1979/80-1993/94, totaal 1979/80=100

Dat met name de glastuinbouw een periode van groei heeft doorgeemaakt, wordt getoond met figuur 3.2. Deze figuur laat de ontwikkeling zien vanaf het begin van de jaren tachtig van de netto toegevoegde waarde voor de belangrijkste landbouwsectoren: de rundveehouderij, de intensieve veehouderij, de akkerbouw en de glastuinbouw. Deze sectoren zijn tezamen goed voor meer dan drie kwart van de totale toegevoegde waarde van de primaire sector. Van de genoemde sectoren is de netto toegevoegde waarde van de rundveehouderij veruit het hoogst. De figuur waarin de toegevoegde waardes van de vier sectoren op elkaar gestapeld zijn, laat tevens zien dat de economische resultaten van jaar op jaar sterk kunnen wisselen, met name in de akkerbouw en de intensieve veehouderij. Toch is onmiskenbaar sprake van een duidelijke toename van de glastuinbouw in vergelijking met de akkerbouw. Waren in termen van toegevoegde waarde beide sectoren in het begin van de jaren tachtig nog ongeveer even belangrijk, vanaf 1984 is het economisch resultaat van de glastuinbouw voortdurend en in toenemende mate groter geweest dan dat van de akkerbouw. Per saldo is over de getoonde periode het relatieve belang van de glastuinbouw met ongeveer de helft gestegen terwijl dat van de akkerbouw met ongeveer de helft is verminderd.

Tabel 3.2 Ontwikkeling van de aandelen in het volume van de bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten, de werkgelegenheidsaandelen, en van de arbeidsproductiviteit voor de sectoren landbouw, industrie en diensten a), niveaus en gemiddelde procentuele groeivoet per jaar, 1980-1993

Volume toegevoegde waarde (procentueel aandeel):	1980	1985	1990	1993	Groeivoet 1980-1993
Landbouw	3,6	3,8	4,2	4,4	1,6
Industrie	23,3	23,3	22,3	21,3	-0,7
Diensten	73,1	73,0	73,5	74,3	0,1
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	

Werkgelegenheid
(procentueel aandeel):

	1980	1985	1990	1993	Groeivoet 1980-1993
Landbouw	5,5	5,6	5,0	4,9	-0,9
Industrie	20,6	19,3	18,7	17,5	-1,3
Diensten	73,9	75,1	76,3	77,6	0,4
Totaal	100,0	100,0	100,0	100,0	

Arbeidsproductiviteit (1980=100):

	1980	1985	1990	1993	Groeivoet 1950-1993
Landbouw	100,0	108,3	142,4	157,7	3,6
Industrie	100,0	113,0	118,3	123,1	1,6
Diensten	100,0	104,1	109,0	110,9	0,8
Totaal	100,0	106,0	111,9	114,5	1,1

a) Industrie inclusief delfstoffen, Diensten inclusief overheid, Landbouw inclusief visserij en bosbouw.

Bron: Nationale rekeningen, diverse jaren, geharmoniseerd.

Het aandeel van de primaire sector in de nationale economie is dus voortdurend afgenomen, zij het dat deze afname in de beide afgelopen decennia - mede onder invloed van de opkomst van de tuinbouw - minder groot is geweest dan in de jaren vijftig en zestig. Deze ontwikkeling wordt nadrukkelijk niet veroorzaakt doordat de landbouw ook in technologisch opzicht een achterblijvende sector zou zijn. Integendeel, volgens allerlei statistische indicatoren, zoals de produktie per werkende, de fysieke opbrengsten per hectare en per dier, de arbeidsproductiviteit en dergelijke, is hiervan allerminst sprake.

Als de toegevoegde waardecijfers gecorrigeerd worden voor prijsinvloeden dan kan ermee worden aangegeven hoe de ontwikkeling is ge-

weest van het volume van de produktie verminderd met het volume van de daarvoor benodigde variabele produktiemiddelen. Op basis van dit kengetal komt de landbouw naar voren als een heel produktieve sector. Volgens tabel 3.2 is - vanaf 1980 - het aandeel van de landbouw in het volume van de toegevoegde waarde zelfs gestegen. In nominale termen is - over dezelfde periode - het aandeel in de toegevoegde waarde juist gedaald. Deze ogenschijnlijke tegenstrijdigheid kan worden verklaard door voor de landbouw ongunstige prijsontwikkelingen: een in de landbouw voortgebrachte eenheid toegevoegde waarde brengt in de loop van de tijd steeds minder op. Economen noemen dit ruilvoetverlies. Hiermee wordt bedoeld op een in de tijd dalende verhouding van de prijs per eenheid toegevoegde waarde in de landbouw ten opzichte van de niet-landbouw. De tabel laat ook zien, dat de werkgelegenheidsaandelen van zowel de landbouw als de industrie in de jaren tachtig verder zijn gedaald ten gunste van de dienstensector. Met het volume van de toegevoegde waarde per werkende wordt een maat verkregen voor de arbeidsproduktiviteit. Deze is in de afgelopen jaren, met name sinds 1985, in de landbouw veel sterker gestegen dan in de sectoren industrie en diensten. En dit is geen "momentopname", want andere bronnen (zie bijvoorbeeld Driehuis en Van der Noord (1982), Terluin (1991), Stolwijk (1992)) wijzen ook voor een verder verleden op relatief hoge arbeidsproduktiviteitsstijgingen in de Nederlandse landbouwsector. Het afnemende aandeel van de landbouw in het nationaal produkt wordt dus niet veroorzaakt door achterblijven in technologisch opzicht, maar veeleer door met de produktiviteitsstijgingen gepaard gaand ruilvoetverlies. Het zijn vooral de afnemers van landbouwprodukten, die van de relatief hoge produktiviteitsverbeteringen in de landbouwsector hebben geprofiteerd.

3.2 Vergelijking in EU-verband

In vergelijking met andere EU-lidstaten is de landbouwsector in Nederland een belangrijke sector. In de EU is het aandeel van de landbouw in de totale bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen sinds 1980 met gemiddeld zo'n 4,4 procentpunt per jaar gedaald, van 3,4% in 1980 naar 1,9 in 1993 (zie tabel 3.3). Het Nederlandse landbouwaandeel blijft relatief groot met een gemiddelde procentuele daling van circa één procentpunt over deze periode die het aandeel van 3,4% in 1980 omlaag brengt naar 3,0 in 1993. Alleen in Griekenland en Ierland is het aandeel van de land- en tuinbouw in de nationale economie groter dan in Nederland. In 1980 nam de Nederlandse landbouw nog een middenpositie in en waren alleen in België, Luxemburg, Duitsland en het Verenigd Koninkrijk de landbouwaandelen geringer dan het Nederlandse. Dat het aandeel van de Nederlandse landbouw in een internationale vergelijking relatief standhoudt, is vooral te danken aan de groei van de Nederlandse tuinbouwsector.

Ook met betrekking tot de werkgelegenheidsontwikkeling neemt Nederland in Europees verband een uitzonderingspositie in (zie tabel 3.4). In de afgelopen twintig jaar is de agrarische werkgelegenheid in de Europese

Tabel 3.3 Ontwikkeling van het aandeel van de toegevoegde waarde a) van de landbouw in de totale economie, 1980-1993

	1980	1985	1990	1993
België	2,1	2,1	1,8	1,6
Denemarken	4,1	4,2	3,6	2,5
Duitsland b)	1,6	1,4	1,1	0,9
Frankrijk	3,7	3,4	2,9	2,0
Griekenland	14,6	14,4	10,8	9,5
Ierland	10,2	8,3	6,9	6,4
Italië	5,5	4,2	3,0	2,7
Luxemburg	2,1	2,1	1,7	1,2
Nederland	3,4	4,0	3,8	3,0
Portugal	-	5,2	3,6	1,9
Spanje	6,1	5,3	4,0	2,8
Verenigd Koninkrijk	1,7	1,4	1,1	1,0
Totaal EU	3,4	3,0	2,4	1,9

a) Bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen; b) In 1993 inclusief het voormalige Oost-Duitsland.

Bron: Economic Accounts for Agriculture and Forestry (EUROSTAT).

Tabel 3.4 Ontwikkeling werkgelegenheid in de landbouw x 1000 arbeidsjaren in de lidstaten van de Europese Unie, niveaus en gemiddelde procentuele groeivoet per jaar, 1973-1993

	1973	1978	1983	1988	1993	Groeivoet 1973-1980
België	149	121	109	98	83	-2,9
Denemarken	190	151	124	101	88	-3,8
Duitsland a)	1250	1059	927	821	796	-2,2
Griekenland	1116	999	917	851	702	-2,3
Frankrijk	2147	1895	1671	1401	1126	-3,2
Ierland	348	305	276	248	219	-2,3
Italië	3408	3095	2646	2313	1982	-2,7
Luxemburg	13	10	8	6	6	-3,8
Nederland	286	260	248	237	235	-1,0
Portugal	1360	1213	1012	941	762	-2,9
Spanje	2538	1898	1415	1191	871	-5,2
Ver. Koninkrijk	578	538	492	453	410	-1,7
Totaal EU	13382	11543	9846	8662	7134	-3,1

a) In 1993 inclusief het voormalige Oost-Duitsland.

Bron: Statistics on agricultural labour input (EUROSTAT).

Unie bijna gehalveerd, terwijl de werkgelegenheidsafname in Nederland over dezelfde periode nog geen 20% bedroeg. Meer dan in de andere lidstaten heeft de Nederlandse landbouw zich in de afgelopen decennia gericht op intensivering van de produktie (intensieve veehouderij en tuinbouw), waardoor in Nederland relatief veel agrarische werkgelegenheid behouden bleef.

Uit het voorgaande volgt eigenlijk al dat de Nederlandse landbouw ook qua volumegroei van de toegevoegde waarde een koppositie inneemt binnen de Europese Unie. In de afgelopen twee decennia groeide de toegevoegde waarde van de Nederlandse landbouw zowel in reële term en als in nominale waarde harder dan in enige andere EU-lidstaat (zie tabel 3.5). In vrijwel alle lidstaten was er over de periode 1973-93 overigens sprake van een stijging; alleen in Luxemburg en Spanje was er een kleine daling. Met een volumegroei van de toegevoegde waarde met gemiddeld 4,2% per jaar presteerde de Nederlandse landbouw duidelijk beter dan haar Europese concurrenten, al komt de Deense landbouwsector, met een volumegroei van 3,4% hier vrij dicht bij in de buurt.

Per werkende in de landbouwsector wordt in Nederland veel verdiend in vergelijking met de andere EU-lidstaten. Binnen de Europese Unie is er een groep van drie kleine landen - Nederland, Denemarken en België - met de hoogste verdiensten per werkende in de landbouwsector. Tot halverwe-

Tabel 3.5 Ontwikkeling van het volume van de toegevoegde waarde van de landbouw in miljoenen ECU van 1985 a) in de lidstaten van de Europese Unie, niveaus en gemiddelde procentuele groeivoet per jaar, 1973-1993

	1973	1978	1983	1988	1993	Groeivoet 1973-1993
België	2.070	1.922	2.112	2.311	2.802	1.5
Denemarken	1.969	2.092	2.501	3.321	3.864	3.4
Duitsland b)	9.842	10.190	11.305	11.999	16.786	2.7
Griekenland	5.275	5.743	5.787	6.593	6.334	0.9
Frankrijk	19.372	18.675	22.155	23.112	24.750	1.2
Ierland	1.555	1.769	1.828	2.041	2.220	1.8
Italië	20.743	21.359	24.942	24.127	25.274	1.0
Luxemburg	95	93	97	88	88	-0.4
Nederland	3.820	4.595	6.003	5.991	8.664	4.2
Portugal	-	-	1.362	1.318	1.618	1.7
Spanje	11.074	10.237	10.234	12.416	10.557	-0.2
Ver. Koninkrijk	5.524	6.734	7.469	8.282	8.951	2.4
Totaal EU	81.339	83.409	95.795	101.600	111.907	1.6

a) Volume bruto toegevoegde waarde tegen marktprijzen en wisselkoersen van 1985; b) In 1993 inclusief het voormalige Oost-Duitsland.

Bronnen: Terluin (1991) en Economic Accounts for Agriculture and Forestry, Eurostat, diverse jaren.

ge de jaren tachtig werd deze groep aangevoerd door Nederland en sindsdien door Denemarken, waar de afgelopen decennia een veel grotere arbeidsuitstoot uit de landbouw heeft plaatsgehad. Dat de bruto toegevoegde waarde per werkende in de landbouw in Nederland hoog is, impliceert overigens niet dat ook het inkomen van agrarische gezinshoudingen relatief hoog zou zijn. In de eerste plaats moet uit de toegevoegde waarde nog werknemersloon, interest en pacht betaald worden en voorzien worden in de afschrijving van de kapitaalgoederenvoorraad. Bovendien wordt met dit kengetal geen rekening gehouden met het inkomen dat met niet-landbouwactiviteiten wordt verdiend. Er bestaan grote internationale verschillen in de aandelen van het niet-agrarisch inkomen in het totale inkomen van landbouwhuishoudens (tabel 3.6).

Tabel 3.6 Herkomst van het agrarisch gezinsinkomen voor enkele lidstaten van de Europese Unie in percentages van het totaal, 1986-1989

	Landbouw	Niet-landbouw
Denemarken	39	61
Duitsland	47	53
Frankrijk	62	38
Ierland	68	32
Italië	31	69
Luxemburg	66	34
Nederland	77	23
Ver. Koninkrijk	57	43

Bron: Overgenomen van Folmer et al., (1995), p. 39.

Hoewel bij de interpretatie van de cijfers van de tabel vanwege internationale definitieverschillen voorzichtigheid past (Eurostat (1992), komt er wel duidelijk uit naar voren dat niet-agrarische activiteiten als inkomensbron van landbouwhuishoudens verre van verwaarloosbaar zijn. In Denemarken, Duitsland en Italië wordt zelfs minder dan de helft van het gezinsinkomen met landbouwactiviteiten verdiend. In Nederland zijn agrarische gezinnen voor hun inkomen in hoge mate afhankelijk van de landbouw. Toch wordt ook hier nog zo'n 20% van het gezinsinkomen buiten de landbouw verdiend.

Ten slotte kan nog worden opgemerkt dat de arbeidsproductiviteitsontwikkeling van de Nederlandse landbouw hoog is in Europees opzicht en slechts wordt overtroffen door de produktiviteitsstijging in de Deense landbouw.

3.3 De betekenis van de landbouw volgens de gangbare statistieken

Al met al zeggen de gangbare statistieken, dat het belang van de Nederlandse landbouw, uitgedrukt als aandeel van het bruto nationaal product, nog steeds afneemt en dat vooral het ruilvoetverlies met de niet-landbouw hierin een belangrijke rol speelt. De afnemers van landbouwproducten plukken de vruchten van de hoge produktiviteitsgroei in de sector. Zowel de agrarische werkgelegenheid als het landbouwaandeel in de totale toegevoegde waarde nemen systematisch af, zij het minder dan in de jaren vijftig en zestig. In de afgelopen decennia is de produktiviteitsontwikkeling van de sector hoog geweest, niet alleen ten opzichte van de dienstensector maar ook ten opzichte van de industrie.

Vergeleken met de ontwikkelingen in andere EU-lidstaten houdt de Nederlandse landbouw heel goed stand. In Nederland bleef relatief veel agrarische werkgelegenheid behouden, vooral dankzij de groei van de arbeidsintensieve tuinbouw. De hoge groei van de agrarische toegevoegde waarde werd in de afgelopen decennia door geen enkele andere EU-lidstaat geëvenaard. Per saldo komt uit dit hoofdstuk het beeld naar voren dat de Nederlandse landbouwsector een heel produktieve sector is zowel in vergelijking met andere sectoren in de economie als vergeleken met de landbouw in andere lidstaten van de Europese Unie.

4. DE LANDBOUW IS MINDER BELANGRIJK DAN UIT DE CIJFERS BLIJKT

4.1 Twee redenen voor een neerwaartse aanpassing

In hoofdstuk 1 werd een aantal kanttekeningen geplaatst bij het gebruik van de "gangbare" statistieken voor de vaststelling van de economische betekenis van de landbouw. Er werden onder andere twee redenen genoemd waarom er mogelijk sprake is van een overschatting als men alleen naar deze cijfers kijkt. In de eerste plaats omdat met kunstmatig hoge prijzen wordt gerekend. En in de tweede plaats omdat geen rekening wordt gehouden met de schade die de landbouw toebrengt aan het milieu. In dit hoofdstuk zal de betekenis van deze twee factoren nader worden onderzocht.

4.2 Subsidies

Prijsverstoringen als gevolg van regelgeving

In een markteconomie waar de producenten en consumenten zelf kunnen bepalen wat ze kopen, is de waarde voor een produkt gelijk aan de prijs. De prijs is de uitkomst van een ruilproces dat, in beginsel, in alle vrijheid plaatsvindt. Het algemeen geaccepteerde gebruik om de economische bijdrage van een sector vast te stellen door alle goederen die (netto) door die sector worden geproduceerd, te waarderen tegen de prijzen die de afnemers in binnen- en buitenland bereid waren er voor te betalen, vindt in die vrijwilligheid zijn theoretische rechtvaardiging. Voor de landbouw is hiermee het verhaal echter nog niet af. De prijzen in het ruilverkeer zijn namelijk niet de uitkomst van een onbelemmerde ontmoeting van vraag en aanbod. Integendeel, door regelgeving van overheden worden de prijzen van veel agrarische produkten sterk verstoord. Met name het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) zorgt ervoor dat de gerealiseerde prijzen nogal afwijken van de prijzen die tot stand zouden zijn gekomen indien ingrijpen achterwege zou zijn gebleven. Omdat het GLB bovenal tot doel heeft de landbouw enige bescherming te bieden, zijn de gerealiseerde prijzen veelal hoger dan ze zonder bescherming zouden zijn. Door die hoge prijzen worden de produkten, en dus ook het economische belang van de sector, overgewaardeerd. Vanuit een economische optiek is de omvang van die (niet direct zichtbare) prijssteun een vorm van subsidie.

Behalve prijssteun worden ook directe, grond- of diergebonden, inkomens toeslagen aan de sector gegeven. En ook hiervoor moet in een berekening van de economische betekenis worden gecorrigeerd. Ter illustratie:

het maakt economisch nogal wat uit of Fokker zijn vliegtuigen zonder dan wel met een jaarlijkse overheidssteun van enige honderden miljoenen gulden weet te verkopen. De interessante vraag bij dit alles is natuurlijk hoe groot die correcties zouden moeten zijn.

Omvang van de subsidies aan de landbouw

De subsidies waarvoor gecorrigeerd zou moeten worden, zijn, zoals hierboven bleek, van tweeërlei aard. Enerzijds is er sprake van directe en zichtbare steun, anderzijds wordt de sector op een "onzichtbare" wijze gesteund. De directe steun gaat gepaard met uitgaven van de (een) overheid. Een voorbeeld zijn de hectaretoeslagen die uit hoofde van het Mac Sharry-beleid worden toegekend. De indirecte en onzichtbare steun is daarentegen niet terug te vinden op de landbouwbegroting. De steun vindt plaats doordat de afnemer, de consument, een kunstmatig hoge prijs betaalt. Een voorbeeld zijn de grensmaatregelen bij de zuivel. Deze zorgen ervoor dat de prijzen voor zuivelprodukten binnen de EU nooit onder een van te voren vastgesteld minimumniveau zullen dalen. Op de landbouwbegroting zijn die overdrachten echter niet terug te vinden.

Tabel 4.1 Zichtbare en onzichtbare subsidie aan de landbouw in de EU-12, gemiddeld over 1990-1992

Bedrijfskolom	Subsidie in miljarden gulden
Granen	35,0
Oliezaden	8,0
Suiker	6,4
Melk	50,4
Rund- en kalfsvlees	32,7
Varkensvlees	3,7
Pluimveevlees	3,9
Schapevlees	9,2
Totaal	149,2

Bron: OESO (1994).

Door de OESO worden jaarlijks berekeningen uitgevoerd van de omvang van de totale directe en indirecte subsidies aan de landbouw in de EU. Tabel 4.1 vat de gemiddelde uitkomsten voor de periode 1990-1992 samen. Het blijkt om reusachtige bedragen te gaan. De enorme omvang ervan komt nog duidelijker naar voren, indien hij wordt uitgedrukt in een percentage van de toegevoegde waarde. In beide jaren blijkt de steun dan rond de 65% van de netto toegevoegde waarde tegen factorkosten te hebben bedragen. Overigens moet daarbij nog worden aangetekend, dat de OESO

niet alle produkten die gesteund worden in de berekening heeft betrokken 1). Bovendien bevat de agrarische toegevoegde waarde ook produkten die in het geheel niet worden gesteund. Wordt de steun uitgedrukt in een percentage van de toegevoegde waarde van de produkten in de tabel, dan blijkt dat de steun de toegevoegde waarde van de betrokken groepen overtreft. Voordat deze conclusie wordt genuanceerd, en daarmee dus ook de wijze waarop de OESO de steun vaststelt van kanttekeningen wordt voorzien, zal de berekening eerst nog worden toegespitst op de Nederlandse landbouw. Het resultaat hiervan staat in tabel 4.2 vermeld.

Tabel 4.2 Zichtbare en onzichtbare subsidie aan de Nederlandse landbouw, gemiddeld over 1990-1992

Bedrijfskolom	Subsidie in miljoenen gulden
Granen	260
Oliezaden	10
Suiker	450
Melk	4.840
Rund- en kalfsvlees	2.320
Varkensvlees	500
Pluimveevlees	300
Schapevlees	160
Totaal	8.840

Bron: Berekend uit: Commissie van de Europese Gemeenschappen (1994) en OESO (1994).

In de berekening is verondersteld dat de steunbedragen per produkt voor de EU-12 naar rato van de aandelen in de totale produktie van de EU-12 mogen worden verdeeld. Nemen we melk als voorbeeld, dan is dus verondersteld, dat het Nederlandse aandeel in de Europese steun op melk gelijk is aan het Nederlandse aandeel in de Europese melkproduktie. Dus: de door de OESO berekende gemiddelde steun op melk van 50,4 miljard gulden geeft bij een aandeel van de Nederlandse melkproduktie in het EU-totaal van 9,6% een steun op Nederlandse melk van 4.840 miljoen gulden.

De tabel voor Nederland (tabel 4.2) laat zien dat de conclusie voor de EU-12 grosso modo ook voor Nederland geldt: de steunbedragen zijn zeer groot. Uitgedrukt in een percentage van de (netto) toegevoegde waarde

- 1) Groenten, fruit en wijn zijn de meest opvallende uitzonderingen. Bovendien zijn er ook subsidies die niet rechtstreeks aan een produkt of produktgroep kunnen worden toegerekend. Omdat het leeuwedeel van de subsidies wel in tabel 4.1 wordt weergegeven, doen deze kanttekeningen evenwel weinig af van het betoog in deze paragraaf.

tegen factorkosten van de totale sector is de steun evenwel aanmerkelijk lager. In de betrokken periode bedroeg de steun ongeveer 55%. De achtergrond van dit van de EU-12 afwijkende beeld hangt samen met het grote belang van de niet of nauwelijks gesteunde tuinbouw en de intensieve veehouderij in de Nederlandse landbouw. Maar desalniettemin blijven het zowel relatief als absoluut zeer grote bedragen.

De uitkomsten van dit soort berekeningen vormen de belangrijkste achtergrond voor beweringen als "De Nederlandse landbouw drijft op subsidies" en "Economisch belang (van de landbouw) zwaar overtrokken" (zie Logemann, 1994). En inderdaad, indien de in de tabellen genoemde bedragen serieus worden genomen, dan is er alle reden om grote vraagtekens te zetten bij het nut van landbouw als economische activiteit. Des te meer omdat de jaren waarvoor de berekeningen zijn uitgevoerd allesbehalve als uitschieters moeten worden beschouwd maar juist representatief zijn voor de situatie in een groot aantal jaren ervoor (zie OESO).

Tabel 4.3 Subsidies aan Nederlandse landbouw per produktierichting, gemiddeld over 1990-1993

	Totale steun (mln. gld.)	Toegevoegde waarde (mln. gld.)	Totale steun in procenten van de toegevoegde waarde
Akkerbouw (excl. aardappelen)	720	450	160
Rundveehouderij	7.160	5.000	143
Intensieve veehouderij	800	1.100	73

Bron: Berekend uit tabel 4.2, LEI-DLO/CBS, Landbouwcijfers, en Van Bruchem en Terluin (red.) (1994).

Om de subsidiebedragen nog wat meer perspectief te geven zijn ze in tabel 4.3 gekoppeld aan de toegevoegde waarde van de betrokken produktierichting. Het beeld op basis van de OESO-rekenmethode wordt nu nog schrijnender: de steun overtreft in twee van de drie gevallen de toegevoegde waarde; in de intensieve veehouderij bedraagt de steun "slechts" 73%. Volgens de uitkomsten wordt zowel in de rundveehouderij als in de akkerbouw (exclusief de aardappelsector) geen waarde aan de aangekochte produktiemiddelen toegevoegd. In plaats daarvan wordt er (structureel en op grote schaal) waarde vernietigd. Zou dit inderdaad zo zijn, dan zou het vanuit een strikt economische optiek irrationeel zijn om met de produktie van die goederen door te gaan. Zelfs als werkgelegenheidsproject kan dan geen economische rechtvaardiging meer worden gevonden.

Voor velen zal deze conclusie vreemd aandoen. Met name omdat volgens welke technische produktiviteitsnormen dan ook, de produktie van melk, suikerbieten, granen etcetera. in Nederland op een efficiënte wijze plaatsvindt. In wetenschappelijke kringen buiten de landbouw wordt het

argument van de enorme subsidiestromen echter veelvuldig gebruikt. Mede daardoor duikt het ook in het publieke debat regelmatig op 1). Daarom is het nuttig om er in de context van deze studie wat langer bij stil te staan.

Commentaar op de methode van subsidieberekening

Wordt de landbouw echt zo zwaar gesubsidieerd als de cijfers van de OESO suggereren? Voor de beantwoording van die vraag kan het theoretische model uit hoofdstuk 2 behulpzaam zijn. Volgens dat "model" zouden, indien de steun zou worden stopgezet, de steunverleners in casu de consument en de belastingbetaler er met een bedrag gelijk aan de steun op vooruit moeten gaan. De vraag is of er serieuze gronden zijn om daarvan uit te gaan. In het publieke debat buiten de landbouw wordt die vraag, opmerkelijk genoeg, veelal met "nee" beantwoord. Dit ondanks de overheersende opvatting in dat debat dat de steunbedragen aan de landbouw inderdaad de omvang hebben die de tabellen aangeven. Gewezen wordt echter op de golf van faillissementen die afschaffing van steun tot gevolg zal hebben. In plaats van hoge prijzen en afdrachten aan Brussel zouden dan de belastingen omhoog moeten om de extra uitgaven die Sociale Zaken aan bijstand kwijt is, te bekostigen 2). De implicatie hiervan is duidelijk: als economische activiteit mag het beoefenen van landbouw dan wel zeer onrendabel zijn, als werkverschaffingsproject is er nog wel enige rechtvaardiging voor te vinden. Overigens werd hierboven aangetoond dat een meer gedetailleerde toewijzing van de subsidies zelfs deze laatste bewering van de "steun-aanhangers" aanvechtbaar maakt.

Naar onze mening is daarmee het debat echter niet geëindigd. Er zijn theoretische gronden, met een herkenbare pendant in de praktijk, om de berekende bedragen als grove overschattingen te beschouwen.

Als onderbouwing van deze bewering is het nuttig om eerst kort in te gaan op de wijze waarop de subsidiestromen berekend worden. Kort samengevat wordt de steun voor een produkt of produktgroep als volgt berekend 3):

Totale steun = geproduceerde hoeveelheid * (interne prijs - wereldmarktprijs) + directe steun.

-
- 1) Dat de uitkomsten van de steunberekeningen op brede schaal serieus worden genomen, blijkt onder andere uit hun rol in het publieke debat over de landbouw. Zie bijvoorbeeld Sijsma en Strijker (1994), of het Financiële Dagblad van 13 april 1995. Overigens wordt er in al deze bronnen bijna zonder uitzondering over steun aan de landbouw gesproken. Impliciet wordt het bedrag uitgesmeerd over alle takken, inclusief de tuinbouw. De absurde hoogte van de subsidies in relatieve zin, wordt hiermee weggemiddeld.
 - 2) Zie bijvoorbeeld Sijsma en Strijker (1994).
 - 3) In werkelijkheid gebeurt het iets ingewikkelder. Met name wordt gecorrigeerd voor subsidies en heffingen op inputs. Zie OESO (diverse jaren) voor details.

De belangrijkste oorzaak van de beweerde overschatting zit in het gebruik van de wereldmarktprijs als norm voor de vaststelling bij de omvang van de steun per eenheid produkt. De fout hierbij is dat de subsidie op het marginale produkt als maatstaf wordt gebruikt voor de berekening van de totale steun. Dit is om twee redenen niet toegestaan. In de eerste plaats omdat de wereldmarkten verstoord zijn; en in de tweede plaats omdat de EU daarop geen kleine aanbieder is wiens aanbod geen invloed op de evenwichtsprijs heeft. De recente ontwikkelingen op de internationale graanmarkten zijn wat dit betreft illustratief. Een "kleine" aanbodreactie heeft de internationale graanprijzen tot boven het EU-niveau doen stijgen. Dit heeft niet alleen tot afschaffing van de restituties geleid maar zelfs tot een heffing op uitvoer van EU-graan. Twee implicaties kunnen verder nog aannemelijk maken dat er inderdaad van een overschatting kan worden gesproken.

De eerste implicatie hangt samen met de negatieve toegevoegde waarde waarvan na correctie voor steun in de meeste produktierichtingen sprake is. De betekenis hiervan is namelijk dat er in feite waarde (van aangekochte inputs) wordt vernietigd. Dat, anders gezegd, de waarde van de in het eindprodukt geïncorporeerde energie, kunstmest en veevoer, de waarde van het eindprodukt structureel overtreft. In een inefficiënte planeconomie zal een dergelijke situatie misschien wel eens zijn voorgekomen (veel "morsen" en andere verspillingen). Alles wijst echter in de richting dat een dergelijk fenomeen weinig of niets met de actuele Nederlandse situatie te maken heeft 1).

De tweede manier waarop het foutief gebruik van de wereldmarktprijs aannemelijk kan worden gemaakt, is door de vermeende miljarden subsidies aan de melkveehouderij nader te bezien (zie tabel 4.1 en 4.2). Uitgedrukt per kilogram melk bedroeg die in 1990 ruim 43 cent per liter. Afschaffing van alle zuivelsteun op EU-12 niveau zou dan betekenen dat ofwel efficiënte boeren binnen de EU, ofwel boeren in derde landen (Nieuw-Zeeland?), een bij benadering even grote hoeveelheid melk (dat wil zeggen ruim 100 miljard kilogram) tegen een prijs van ongeveer 30 cent per liter aan zouden gaan bieden. Let wel, dit is inclusief de extra kosten van transport waarvan in de meeste gevallen sprake zal zijn. Er zijn, zacht gezegd, weinig aanwijzingen dat zich bij afschaffing van steun zo'n situatie voor zal gaan doen. Integendeel, veel waarschijnlijker is dat afschaffing van alle zichtbare en, belangrijker, alle onzichtbare steun in de EU (of beter nog: mondiaal) een forse stijging van de wereldmarktprijzen tot gevolg zou hebben. De consument annex belastingbetaler zou er dan snel achter komen dat zijn winst veel minder groot is dan de subsidieberekeningen suggereren,

1) Zo is de produktie per eenheid aangekocht produktiemiddel (relatief) zeer hoog. Ook impliceren de OESO-berekeningen, bijvoorbeeld, dat in praktisch alle OESO-landen de melkveehouderij geen toegevoegde waarde voortbrengt (Nieuw-Zeeland is de belangrijkste uitzondering).

zelfs indien alle failliete boeren niet in de bijstand terecht zouden komen, maar probleemloos buiten de sector werk zouden vinden.

Deze conclusie roept drie vragen op.

- 1) Hoe zou de steun uit hoofde van het gemeenschappelijke landbouwbeleid dan wel berekend kunnen worden?
- 2) Welk bedrag aan steun zou een dergelijke berekening opleveren? En:
- 3) Als de door de OESO gehanteerde concepten om het absolute steunniveau te berekenen moeten worden afgewezen, welke betekenis moet er dan wel aan worden gehecht?

Hoe hoog zijn de zichtbare en onzichtbare subsidies?

De eerste twee vragen kunnen het best in samenhang met elkaar worden beantwoord. Er is al meermalen op gewezen dat subsidies niet alleen te maken hebben met budgettaire uitgaven. De invoering van de Mac Sharry-regelingen heeft dit weer eens geïllustreerd. In plaats van (relatief) hoge graanprijzen zonder toeslagen, is er nu sprake van lage graanprijzen met toeslagen. De Brusselse uitgaven voor de graanregelingen zijn er sterk door toegenomen. Voor een kleine graanproducent als Nederland is dit een budgettair onaantrekkelijke ontwikkeling. Anderzijds zijn de graaninvoerprijzen er drastisch door gedaald. Economisch lijkt het daardoor voor Nederland bovenal een vestzak-broekzak kwestie 1).

Maar behalve met de onzichtbare steun moet ook met allerlei terugkoppelingen rekening worden gehouden. Als de wereldmarktprijs door dumping daalt, kan de bescherming die een land zijn producenten biedt tegen deze dumping, moeilijk als subsidiëring worden aangemerkt. En indien, als gedachtenexperiment, de bescherming op de landbouw zou worden afgeschaft, moeten niet de dumprijzen maar de niet door subsidies beïnvloede evenwichtsprijzen als referentieprijzen worden gebruikt.

Kortom, het is alleen zinvol over de absolute omvang van steun te praten, indien met allerlei relevante terugkoppelingen rekening wordt gehouden. De centrale vraag daarbij hoort niet te zijn: hoe verhoudt zich de interne prijs tot de wereldmarktprijs? Maar: hoeveel zou de niet-landbouw eropvooruit gaan indien alle zichtbare en onzichtbare subsidies zouden worden afgeschaft?

Met behulp van algemeen-evenwichtsmodellen, waarin zoveel mogelijk met dit soort terugkoppelingen rekening wordt gehouden, is de afgelopen jaren getracht deze vraag met betrekking tot de Europese landbouw te

1) Toch is dat niet helemaal het geval. Door de verandering in het graanregime is de concurrentiepositie van de Nederlandse veehouderij, die veel graansubsistenten verbruikt, verslechterd. Anders gezegd: het graanbeleid in de pre-Mac Sharry-periode steunde de Nederlandse veehouderij. Ondanks deze kanttekening is het "vestzak-broekzak"-gehalte van de regeling groot. In de lusten-en-lasten-discussie over de Nederlandse bijdrage aan het EU-budget wordt dit punt onvoldoende onderkend.

beantwoorden 1). De uitkomsten van deze modellen lopen nogal uiteen. De drie in voetnoot 2 genoemde modellen laten evenwel zien dat bij afschaffing van steun, veel geringere welvaartswinsten voor de niet-landbouw te behalen zijn dan de door de OESO genoemde bedragen. In de genoemde voorbeelden bedraagt de welvaartswinst nog geen kwart van de bedragen die uit de statische OESO-berekeningen van tabel 4.1 volgen.

Op grond van die modelberekeningen kan daarom alleen maar geconcludeerd worden dat de in het debat genoemde steunbedragen met een grote korrel zout moeten worden genomen. De stelling dat de steun aan de Nederlandse landbouw uit hoofde van het gemeenschappelijke landbouwbeleid (in de economische betekenis van het woord 2)) veel dichterbij de 2 miljard gulden ligt dan bij de in tabel 4.2 genoemde bedragen, lijkt onweerlegbaar. Ook mag worden gesteld dat die steun (in absolute zin) voor veruit het grootste deel op de melkveehouderij (melk en rundvlees) betrekking heeft; in de akkerbouw gaat de steun vooral naar suiker en, in mindere mate, naar granen. In annex I wordt hierop nog iets uitgebreider ingegaan.

In het licht van de discussie betekent een en ander het volgende. De subsidiëring van de landbouw als gevolg van het GLB leidt in de gebruikelijke economische rekeningen tot een overschatting van de economische betekenis van de landbouw. Met name in de rundveehouderij wordt zo'n 30% minder toegevoegde waarde gegenereerd dan uit de cijfers blijkt. Anderzijds is de overschatting veel minder groot dan in veel discussies over "steun aan de landbouw" wordt verondersteld.

Wat zeggen de OESO-cijfers dan wel?

Tot slot de vraag, waarom het hierboven afgewezen steunconcept (de zogenaamde Producer Subsidy Equivalent of PSE) al jarenlang door de OESO wordt gebruikt. Het antwoord hierop is dat als maatstaf voor de *ontwikkeling van de protectie in de tijd*, en voor de *vaststelling van de relatieve protectie van landen ten opzichte van elkaar*, de belangrijkste gebruiksdoelen van het concept, de aangevoerde bezwaren niet zo relevant zijn. Als de PSE zich richting nul ontwikkelt, is er sprake van steunafbraak en omgekeerd. En als de steun in Japan sneller vermindert dan in de EU dan kunnen daar ook interessante conclusies aan worden verbonden. Het aantrekkelijke van de PSE ligt dus vooral in de functie als *relatieve* maatstaf. Ten opzichte van de genoemde economische modellen heeft het steunconcept daarbij het grote voordeel van eenvoud en transparantie. Zeker voor buitenstaanders zijn economische modellen dikwijls complex en ondoorzichtig. Bovendien bevat

-
- 1) Zie bijvoorbeeld Parikh et al., (1988); Tyers en Anderson (1992); of Folmer et al., (1995).
 - 2) Daarbij gaat het dus om "echte structurele steun". Bescherming tegen evidente vormen van dumping wordt niet als een vorm van subsidiëring beschouwd. De referentiesituatie veronderstelt dus dat alle landen stoppen met het steunen van hun landbouw.

ten de achterliggende vooronderstellingen, bijna per definitie, arbitraire elementen. Als de modeluitkomsten niet bevallen dan kan altijd een discussie over vooronderstellingen worden gestart.

De bezwaren van het OESO-concept doen zich vooral gelden indien de uitkomsten als *absolute* maat worden gebruikt. In het publieke debat over landbouwsteun is dit dikwijls het geval. Gewezen wordt dan op de enorme steun die de landbouw ontvangt. Met kracht van zowel theoretische als empirische argumenten kan daar veel adequater op worden gereageerd.

4.3 Schade aan het milieu

Bij de meting van onze nationale welvaart in de Nationale Rekeningen wordt op dit moment geen rekening gehouden met de schade die door de economische activiteiten aan natuur en milieu wordt aangebracht. De bijdrage die de landbouw aan het Bruto Nationaal Produkt levert zou in absolute zin moeten worden verminderd indien rekening gehouden zou kunnen worden met de milieuschade die het gevolg is van de activiteiten van de sector. Mogelijk zou de relatieve bijdrage van de landbouw aan het BNP zelfs afnemen als voor alle bedrijfstakken rekening gehouden zou worden met de door deze takken veroorzaakte schade aan het milieu. De huidige berekeningswijze van de nationale welvaart schiet dus duidelijk tekort omdat niet met negatieve effecten op natuur en milieu wordt rekening gehouden. Enkele voorbeelden uit de landbouw kunnen dit illustreren. De emissies van ammoniak uit de veehouderij leiden tot verzuring van bodem, water en lucht. De maatschappelijke kosten die dit op termijn heeft, worden niet in het BNP verwerkt. Een ander voorbeeld is de uitspoeling van nitraten en gewasbeschermingsmiddelen naar grond- en oppervlaktewater, die negatieve gevolgen heeft voor bijvoorbeeld de kwaliteit van het drinkwater. De maatschappelijke kosten die hiervan het gevolg zijn worden bij de welvaartsberekening niet meegeteld. En voor zover wel wordt rekening gehouden met herstelkosten, bijvoorbeeld die van de waterzuivering, wordt deze niet geboekt als schadepost, maar als een welvaartsverhogende economische activiteit.

Door de critici van de huidige berekeningswijze van het BNP wordt dan ook betoogd dat de welvaartsontwikkeling mogelijk sterk wordt vertekend, doordat geen rekening wordt gehouden met de schade aan milieu en natuur. Deze schade heeft een direct effect op ons welzijn en ook indirecte effecten doordat wordt ingeteerd op de toekomstige economische groeimogelijkheden. In de toekomst zullen namelijk werkzaamheden noodzakelijk zijn om de "gratis rijkdommen" van vroeger (schone bodem, schoon water en schone lucht) te herstellen. Dit herstelwerk is een schadepost en geen welvaartsbron. De uitvoering van het milieubeleid voor de landbouw, voor zover dit gericht is op een herstel van milieuschade die het gevolg is van agrarische activiteiten in het verleden, draagt dan ook niet bij aan het verhogen van de welvaart.

Milieuschade als gevolg van economische activiteiten kan veelal pas na verloop van tijd worden waargenomen en bovendien kan de herkomst van de vervuiling, vanwege het diffuse karakter ervan, vaak maar moeilijk worden getraceerd. De waardering van de milieuschade in economische termen is vaak lastig (wat is precies de schade van de uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen?) en bovendien is het niet eenvoudig de op welke wijze dan ook geraamde schade toe te rekenen aan specifieke activiteiten. Deze problemen bemoeilijken in hoge mate de wenselijke correcties op de huidige welvaartsmeting met behulp van het BNP.

Wel zijn onlangs uitkomsten beschikbaar gekomen van een door het CBS uitgevoerde studie waarin milieugegevens zijn gekoppeld aan het systeem van de Nationale Rekeningen (De Haan et al., 1993). Hierdoor kunnen de afzonderlijke bedrijfstakken onderling worden vergeleken naar hun aandeel in de vervuiling op specifieke milieuterreinen. Het aandeel van de landbouw in de totale vervuiling voor een aantal belangrijke milieuthema's blijkt relatief hoog. Zo wordt de bijdrage van de landbouw aan de uitstoot van stoffen, waarvan aangenomen wordt dat deze een bijdrage leveren aan een versterking van het broeikas-effect, geraamd op ruim 10%. Bovendien wordt ruim 40% van de uitstoot van stoffen die bijdragen aan de verzuring aan de landbouw toegerekend en is de sector voor bijna 80% de veroorzaker van eutrofiëring van het oppervlaktewater als gevolg van overbemesting. Deze cijfers hebben betrekking op de situatie in 1989. De landbouw zal op de genoemde milieuthema's aanzienlijke inspanningen moeten leveren om een als duurzaam aangemerkt gebruik van het milieu te realiseren. Alleen voor de milieuterreinen afval en aantasting van de ozonlaag is de bijdrage van de landbouw met respectievelijk 4 en 0% gering. Tabel 4.4 geeft voor de door het CBS onderscheiden milieuthema's de voor het jaar 1989 geraamde bijdragen van de belangrijkste bedrijfstakken. Het totaal-aandeel in de milieuvervuiling in de tabel is berekend als een over de afzonderlijke thema's gewogen gemiddelde, waarbij gewogen is met de afstand van de huidige "milieustress" tot de lange-termijndoelstellingen van het milieubeleid.

Al met al wordt de bijdrage van de landbouw aan het totaal van de vervuiling geraamd op 36%. Dit is vele malen hoger dan de aandelen van de sector in 1989 in het nationaal inkomen (4%) en de werkgelegenheid (5%). Het beeld is omgekeerd voor de dienstensector (inclusief overheid). Deze sector draagt voor ongeveer 65% bij aan het nationaal inkomen en de nationale werkgelegenheid en maar voor 8% aan de totale vervuiling. Dit is overigens niet verrassend omdat het verbruik van energie, andere grondstoffen en chemische inputs in deze sector vanzelfsprekend laag is in vergelijking met dat van industrie en landbouw.

Geven deze cijfers nu aanleiding voor de stelling, dat de landbouw een sector is die zich *schuldig* maakt aan *bovenmatige vervuiling* van het milieu? Er zijn verschillende argumenten die voor nuancering van deze stelling pleiten. In de eerste plaats is het kengetal voor de bijdrage aan alle milieuthema's tezamen een nogal arbitrair concept. Het gewogen sommen van de bijdragen aan de afzonderlijke milieuthema's is als het optellen

Tabel 4.4 Bijdrage van bedrijfstakken en huishoudingen aan milieuthema's in 1989 (in procenten)

	Broei- kaseffect	Ozon- laag	Verzu- ring	Vermes- ting	Afval	Totaal
Bedrijfstak totaal	81	80	88	92	72	84
- Landbouw a)	11	0	41	79	4	36
- Aardolie-ind.	6	0	8	0	0	3
- Chemische ind.	12	40	7	7	12	14
- Basismetalaalind.	4	0	2	0	1	1
- Overige ind.	8	3	4	3	16	6
- Elektriciteit	22	0	9	1	1	5
- Bouw	1	20	1	0	15	6
- Transport	5	5	10	1	9	6
- Diensten/ov.	14	12	6	1	14	8
Huishoudingen	19	20	12	8	28	16
Totaal	100	100	100	100	100	100

a) Landbouw inclusief visserij en bosbouw.

Bron: De Haan et al., 1993; p. 21.

van appels en peren, maar veel minder onschuldig. In termen van milieuschade zijn de thema's onderling immers principieel niet vergelijkbaar; over het optreden van het broeikas-effect bestaat onzekerheid en dit geldt *a fortiori* voor de mogelijke gevolgen ervan; daarom kunnen bijdragen aan dit effect niet zonder meer worden opgeteld bij de bijdragen aan bijvoorbeeld vermessing; de uitstoot van milieubelastende stoffen door de landbouw is voor een groot deel biologisch afbreekbaar en de mogelijke gevolgen van een te hoge uitstoot zijn van een heel andere orde dan die van de "tijdbom" van het chemisch afval.

Een tweede argument dat tegen de stelling kan worden ingebracht is dat van de economische structuur van onze volkshuishouding. Deze wordt gedomineerd door dienstverlenende sectoren, terwijl de materiële productie van industrie en landbouw van veel geringere, en afnemende, betekenis is. Immateriële productie heeft haast per definitie een, in materieel opzicht, schone produktietechnologie en in dat verband is het onvermijdelijk dat industrie en landbouw op het punt van de milieuvervuiling slechter scoren.

Een derde argument is dat de preferenties van consumenten voor een deel nopen tot vervuiling. Zolang er vraag bestaat naar aardbeien in april of bloemen buiten het in onze streken natuurlijke groeiseizoen, en de externe effecten hiervan op het milieu niet in de prijzen worden verdisconteerd, zal uitstoot plaatsvinden van broeikasgassen, of de productie nu in Nederlandse kassen plaats vindt of in de open lucht in veraf gelegen streken. De relevante vraag hoort dan te zijn of productie in Nederland met een geringere uitstoot van broeikasgassen gepaard gaat dan de uitstoot die onvermijdelijk

plaats vindt bij het (gekoelde) transport van de gevraagde produkten vanuit Noord-Afrika of Columbia. Voorzover de uitstoot van broeikasgassen onvermijdelijk is bij de voorziening in de vraag van de consument, dient het broeikas-effect eerder aan de consument te worden toegeschreven dan aan de Nederlandse tuinbouwsector 1).

Al kan de sector dus niet zomaar worden aangemerkt als "schuldig" aan bovenmatige vervuiling, dit neemt niet weg dat de huidige wijze van landbouwbeoefening gepaard gaat met een te zware belasting van het natuurlijke milieu. Op een aantal aspecten hiervan wordt hieronder nader ingegaan.

Forse stijging van de milieulasten

In de verschillende beleidsdocumenten die betrekking hebben op het landbouw-milieubeleid zijn de doelstellingen zo geformuleerd, dat op een termijn van tien tot twintig jaar een vanuit politiek oogpunt als duurzaam beschouwde ontwikkeling gerealiseerd wordt als aan de doelstellingen wordt voldaan. Deze gefaseerde aanpak biedt de agrarische sector de mogelijkheid om de bedrijfsvoering geleidelijk aan te passen aan de strengere milieu-eisen. De beleidsdoelstellingen die voor de landbouw van groot belang zijn, hebben betrekking op het verminderen van de emissies van broeikasgassen, de vermisting, de verzuring, de verspreiding van gewasbeschermingsmiddelen en de verdroging van natuurgebieden. Een gefaseerde aanpak van het milieubeleid brengt met zich mee dat de kosten voor uitvoering daarvan in de loop der tijd zullen toenemen. De kosten zijn tot voor kort vrij beperkt gebleven. In 1992 bedroegen de bruto milieukosten voor de agrarische sector namelijk ongeveer 490 miljoen gulden, waarvan de overheid door middel van subsidie zo'n 70 miljoen gulden voor haar rekening nam. De netto-milieulasten waren dus 420 miljoen gulden. Dit komt overeen met 1,2% van de produktiewaarde van de sector in dat jaar en met 3,3% van de netto toegevoegde waarde (Van Bruchem en Terluin, 1994). Deze percentages liggen in dezelfde orde van grootte als die voor de industrie als geheel. Alleen voor de aardolie-industrie en de chemische industrie zijn de milieukosten in procenten van de toegevoegde waarde twee- tot driemaal hoger. De netto milieulasten voor de agrarische sector zullen volgens ramingen bij uitvoering van NMP-2 in de periode 1995-1998 stijgen van circa één miljard gulden in 1995 tot bijna 1,5 miljard gulden per jaar, wat een stijging betekent van meer dan 50%. De landbouw is de sector waarvoor de grootste stijging verwacht wordt van de jaarlijkse netto milieulasten. Deze lasten hebben vooral betrekking op de thema's mineralen, gewasbeschermings-

1) Als de Nederlandse landbouw schoner zou kunnen voorzien in de consumentenvraag dan de buitenlandse landbouw, dan zou de sector, in een situatie van consumentensoevereiniteit, zelfs positief moeten worden gewaardeerd op het punt van de milieubelasting. Het substitutie-effect is dan namelijk groter dan het eigen vervuilingseffect.

middelen en energie en in veel beperkter mate op de uitvoering van het afvalbeleid.

Intensiteit van de produktie in Nederland erg hoog

De agrarische produktie wordt in Nederland gekenmerkt door een hoge intensiteit in termen van inputs per hectare. Ook de produktiewaarde is in Nederland per hectare erg hoog. Zo ligt het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland per hectare akkerbouw- en permanente gewassen ongeveer vier keer zo hoog als het gemiddelde niveau in de Europese Unie (tabel 4.5). De intensiteit van het gebruik van energie, veevoeders en kunstmeststoffen ligt in Nederland eveneens fors hoger dan in andere lidstaten van de Europese Unie.

Tabel 4.5 Gebruik van gewasbeschermingsmiddelen (kg actieve stof per ha akkerbouw en permanente gewassen) in EU-12, produktiewaarde van de agrarische produktie (ECU per ha) en produktiewaarde per kg verbruikte gewasbeschermingsmiddel (ECU/kg)

Lidstaat	Gewasbeschermingsmiddelen	Produktiewaarde	Produktiewaarde per kg
België	10,7	3.069	287
Denemarken	2,2	1.234	561
Duitsland	4,4	1.623	369
Griekenland	6,0	1.842	307
Frankrijk	4,4	1.709	388
Ierland	2,2	1.174	534
Italië	7,6	2.400	316
Luxemburg	3,1	1.371	442
<i>Nederland</i>	<i>17,5</i>	<i>8.423</i>	<i>481</i>
Portugal	1,9	1.036	545
Spanje	2,6	844	325
Verenigd Koninkrijk	3,6	1.441	400
EU-12	4,5	1.666	370

Bron: Brouwer et al., (1994).

Als het middelenverbruik gerelateerd wordt aan de produktiewaarde dan wordt dit beeld echter nogal genuanceerd. De produktiewaarde is in Nederland per hectare namelijk ongeveer vijfmaal zo hoog als het gemiddelde in de EU. De hoeveelheid output die wordt gerealiseerd per verbruikte hoeveelheid gewasbeschermingsmiddel ligt in Nederland ruim honderd ECU hoger dan het gemiddelde in de Europese Unie. En in deze algemene zin worden gewasbeschermingsmiddelen in Nederland dus efficiënt gebruikt. Uit lopend onderzoek (Verhaegh en Vernooy (te verschijnen)) komt

naar voren dat bij de kasteelt van tomaten in Nederland de produktie per m² het twee- tot viervoudige bedraagt van die in zuidelijke landen, terwijl daar het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen per m² beslist niet geringer is dan het Nederlandse. Ook op produktniveau zijn er dus aanwijzingen voor een in internationaal opzicht efficiënte aanwending van deze middelen door de Nederlandse landbouw.

. Verschillen tussen produktierichtingen groot

De diverse sectoren in de land- en tuinbouw dragen in heel verschillende mate bij aan de vervuiling op specifieke thema's. Zo neemt de glastuinbouw bijna 80% van het totale energieverbruik van de sector voor zijn rekening. Dit betekent dat deze tak een belangrijke bijdrage zal moeten leveren aan het realiseren van het verbeteren van de energie-efficiency. Hiervoor is een meerjarenafspraak tussen overheid en het tuinbouwbedrijfsleven getekend waarin de doelstelling is vastgelegd om de energie-efficiency van de glassector in de periode tussen 1980 en het jaar 2000 met 50% te vergroten.

Ruim 50% van het binnen het eigen bedrijf niet plaatsbare deel van de geproduceerde mest is afkomstig van de varkenshouderij (gemeten in fosfaat). Het aandeel van de varkensbedrijven in de totale mestproduktie is met zo'n 30% echter fors lager. De varkenshouderij zal dan ook een groot deel van de lasten voor de uitvoering van het mestbeleid moeten dragen. De kosten gemoeid met het uitvoeren van de richtlijnen van de mestwetgeving bedroegen in 1992/93 ruim 15.000 gulden voor de meest gespecialiseerde varkensbedrijven. In drie jaar tijd zijn de milieukosten op deze bedrijven met ongeveer 60% gestegen.

In sommige gevallen kunnen milieudoelstellingen ook tegen geringe kosten gerealiseerd worden. Zo is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen de afgelopen paar jaar al aanmerkelijk teruggelopen. Ten opzichte van het gebruik in de periode 1984-1988, is het gebruik in de akkerbouw in 1992 gedaald met ongeveer 40%. Dit is vooral een gevolg van de verminderde toepassing van grondontsmettingsmiddelen en groeiregulatoren. Sinds 1985 is het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen in een aantal landen van de Europese Unie, waaronder Nederland, gemiddeld per jaar met 4% gedaald. Met deze middelen wordt dus aanzienlijk efficiënter omgegaan dan tien jaar geleden het geval was.

Aanpassingen naar duurzamer produktiemethoden

Het milieubeleid vraagt van boeren en tuinders aanzienlijke aanpassingen in de bedrijfsvoering. Op middellange termijn dienen meer duurzame produktietechnieken te worden gerealiseerd. De milieuwinst die daarmee gerealiseerd kan worden, blijkt erg groot te zijn. De efficiency in het middelengebruik wordt fors verbeterd als gevolg van aanpassingen in de bedrijfsvoering en het mede daardoor zuiniger omspringen met inputs. Dit geldt voor de thema's energie, nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen. De milieuwinst kan ook in een vrij korte tijd gerealiseerd worden. Zo moet

op dit moment de dierlijke mest op bouwland en op een belangrijk deel van het grasland emissie-arm aangewend worden. Deze aanpassing in de bedrijfsvoering heeft er toe geleid dat de ammoniak-emissie bij het uitrijden van dierlijke mest in korte tijd zeer aanzienlijk is gedaald (met bijna 50% over de periode 1990-1992). Al met al is de totale ammoniak-emissie ten opzichte van het referentiejaar 1980 met zo'n 40% gedaald. De doelstelling voor het jaar 2000, namelijk een halvering ten opzichte van de situatie in 1980, is daarmee nu al grotendeels bereikt.

Mondiale milieuthema's bij voorkeur aanpakken via internationale verdragen

Sommige milieuthema's zoals vermisting en verdroging zijn vooral regionaal en nationaal van aard, zodat verwacht mag worden dat uitvoering van beleid op dat niveau ook zijn vruchten zal afwerpen. Maar er zijn ook thema's met een mondiaal karakter. En dit heeft gevolgen voor de bijdrage die een land dan wel een regio kan leveren aan het terugdringen van de problematiek. Een belangrijk voorbeeld hiervan is de emissie van broeikasgassen. Aangenomen wordt dat de stijging van de CO₂-emissies en van andere broeikasgassen een belangrijke verklaring is voor een verwachte verandering van het klimaat in de wereld. De bijdrage van Nederland aan de emissies van broeikasgassen, zoals CO₂, CH₄ en N₂O, is hoewel hoog per hoofd van de bevolking, in absolute zin nogal bescheiden. Ze ligt in de orde van enige procenten. Een eenzijdige vermindering in Nederland zal vrijwel geen invloed hebben op het terugdringen van de broeikasproblematiek. Vanwege substitutie-effecten zouden eenzijdige maatregelen zelfs negatief kunnen uitwerken op het milieu 1). Om deze reden wordt in toenemende mate aandacht besteed aan de vraag hoe mondiale milieuproblemen met internationale overeenkomsten kunnen worden aangepakt. Een geïsoleerd beleid om tot een vermindering van emissies te komen, is vanuit het oogpunt van milieu-rendement immers niet erg zinvol.

Per saldo lijkt het erop dat de betekenis van de landbouw als onderdeel van de nationale economie verder vermindert als ook rekening wordt gehouden met de schade aan het natuurlijk milieu. Daarbij is het van belang om onderscheid te maken in typische Nederlandse en typische mondiale milieuproblemen. In het eerste geval zal internalisatie van de milieukosten nauwelijks gevolgen hebben op de afzetprijs. Toerekening zal dan vooral tot een afname van de toegevoegde waarde leiden. Met betrekking tot de mondiale milieuproblemen ligt dit anders. Hoewel bij toerekening van de milieuschade de kostprijs zal stijgen, zal, bij een mondiale introductie van een noodzakelijk geachte milieumaatregel, de afzetprijs navenant stijgen. Hierdoor zal het effect op de toegevoegde waarde (nagenoeg) teniet worden gedaan. Voor de vraagstelling van deze paragraaf impliceert dit dat

1) Hiermee wordt bedoeld dat produktieactiviteiten zich naar andere regio's verschuiven waar op een vuilere manier wordt geproduceerd.

een correctie van de economische betekenis van de Nederlandse landbouw vanwege negatieve milieu-effecten alleen tot een neerwaartse bijstelling leidt in zoverre de problemen typisch Nederlands zijn. Hoewel op onderdelen al aanzienlijke vooruitgang is geboekt met de noodzakelijke emissieverminderingen, zullen de kosten die gemoeid zijn met het voldoen aan de steeds scherper wordende milieudoelstellingen vermoedelijk nog fors toenemen. Enerzijds is het aannemelijk dat de marginale kosten van het verder terugdringen van de vervuiling zullen toenemen naarmate deze is teruggebracht tot een lager niveau. Anderzijds zijn er ook vaak economische voordelen verbonden aan het zodanig veranderen van de bedrijfsvoering dat aan de milieu-eisen kan worden voldaan. Het feit dat de kosten van aanpassing van de landbouw aan de emissiedoelstellingen voor het overgrote deel door de sector zelf worden gedragen, betekent overigens ook dat externe milieu-effecten worden geïnternaliseerd en dat het effect hiervan op de toekomstige positie van de landbouw in de totale economie vanzelf zichtbaar zal worden in de gangbare statistieken.

5. DE LANDBOUW IS BELANGRIJKE DAN UIT DE CIJFERS BLIJKT

5.1 Vijf (potentiële) redenen voor een opwaardering

De overduidelijke conclusie tot nu toe is dat het economische belang van de Nederlandse landbouw alleszins bescheiden is. Slechts een ruime 3% van het nationale inkomen wordt door de gezamenlijke Nederlandse boeren en tuinders voortgebracht. En de schades toegebracht aan het milieu alsmede de (onzichtbare) landbouwsubsidies geven, ondanks de nuances die in het vorige hoofdstuk op het "mainstream" denken hierover werden aangebracht, alleen maar aanleiding het "officiële" percentage naar beneden toe bij te stellen. Toch is dit niet het hele verhaal. In het inleidende hoofdstuk 1 werd er al op gewezen dat er ook redenen zijn om de economische betekenis van de landbouw zoals die in hoofdstuk 3 aan de hand van de officiële statistieken werd geschetst, in positieve zin te corrigeren. Op de betekenis van de vijf redenen die in de inleiding werden genoemd, zal in dit hoofdstuk wat dieper worden ingegaan. Paragraafsgewijs zal, in het licht van de vraagstelling, aandacht worden besteed aan (1) de betekenis van de sector voor de er aan gelieerde delen van het agrocomplex; (2) de bijdrage van de landbouw aan de handelsbalans; (3) de rol als beheerder van de groene ruimte; (4) de rol als "verzekering" voor een minimale voedselvoorziening in tijden van nood; en (5) de betekenis van de landbouw als verschafter van werkgelegenheid voor, met name, laaggeschoolden.

5.2 De landbouw als spin in het web van het agrocomplex?

In hoofdstuk 3 werd het belang van de landbouwsector aangegeven met een aantal kengetallen die *direct* betrekking hadden op de primaire sector, zoals het verdiende inkomen en de werkgelegenheid. Daarbij werd een vergelijking gemaakt met soortgelijke kengetallen voor de totale economie en voor andere EU-lidstaten. Veel eindprodukten van de landbouw (zoals melk, suikerbieten, levende dieren) kunnen evenwel zonder verdere bewerking niet worden geconsumeerd. En veel landbouwactiviteiten zijn dus niet denkbaar zonder de verwerkingsactiviteiten van de zuivel- en suikerindustrie of de slachterijen. Omgekeerd geldt evenzeer dat een deel van de voedings- en genotmiddelenindustrie in Nederland zou ontbreken als hier geen landbouw zou worden bedreven. Het zou dan in de meeste gevallen voor de hand liggen om voedingsmiddelen in consumeerbare vorm in te voeren en niet in onbewerkte vorm. Het bestaan van een deel van de voedingsmiddelenindustrie is daarom nauw verbonden met de aanwezigheid

van de primaire sector. Eenzelfde afhankelijkheid geldt ook voor toeleveranciers van de primaire sector, als kassenbouwers, mengvoerfabrikanten en dierenartsen, en - breder - ook voor de toeleveranciers van de voedingsmiddelenindustrie, als de verpakkingindustrie en handel en transport van agrarische grondstoffen. Men kan zelfs verder gaan en ook de toeleveringen van andere sectoren aan de toeleverende bedrijfstakken, voor zover noodzakelijk voor de uiteindelijke leveringen aan de primaire landbouw en de daarvan afhankelijke voedings- en genotmiddelenindustrie, in de beschouwingen betrekken, enzovoort. Vanwege deze samenhangen strekt de betekenis van de primaire sector zich dus mogelijk veel verder uit dan zoals geschetst in hoofdstuk 3.

Afbakening

In deze paragraaf wordt het nationaal-economisch belang van het *agrocomplex* in kaart gebracht, waaronder alle economische activiteiten worden verstaan die nauw samenhangen met de produktie van landbouwgoederen en voedingsmiddelen. Hierbij doet zich een afbakeningsprobleem voor, omdat in het kader van de vraagstelling van deze paragraaf met name dat deel van het agrocomplex interessant is waarvan het voortbestaan nauw verbonden is met de voortzetting van de produktie-activiteiten van de primaire sector op Nederlands grondgebied. Bij afwezigheid van een Nederlandse landbouwsector zou een deel van de voedings- en genotmiddelenindustrie kunnen verdwijnen doordat wordt overgegaan op de invoer van verwerkte produkten maar voor het andere deel zou zij ook gewoon kunnen blijven voortbestaan door over te stappen van binnenlandse op buitenlandse leveranciers van grondstoffen en halffabrikaten (Breedveld en Post (1980)) of omdat nauwelijks gebruik gemaakt wordt van binnenlands geproduceerde grondstoffen (cacao, tabak, oliën en vetten, en dergelijke). Per slot van rekening werd in 1990 ook al voor een aanzienlijk bedrag, zo'n zestien miljard gulden, aan agrarische, al dan niet gedeeltelijk bewerkte, grondstoffen ingevoerd voor verdere verwerking. Iets minder dan de helft hiervan bestaat uit onbewerkte produkten, die direct concurreren met de Nederlandse landbouw als grondstoffenleverancier voor de verwerkende industrie, en voor het overige bestaat de invoer uit halffabrikaten van de buitenlandse voedingsmiddelenindustrie en uit uitheemse produkten. Het grootste deel van de grondstoffen betreft de Nederlandse voedings- en genotmiddelenindustrie uit het binnenland, in 1990 voor een bedrag van circa twintig miljard gulden. In tabel 5.1 wordt een overzicht gegeven van de mate waarin de bedrijfstakken in de voedings- en genotmiddelenindustrie in de periode 1975-1990 werden belevd met grondstoffen van de Nederlandse landbouw. Deze afhankelijkheid van binnenlandse leveranties blijkt in de loop der tijd nauwelijks te zijn veranderd. In de grondstofbehoefte van de zuivel- en suikerindustrie wordt geheel voorzien door binnenlandse leveranties en ook de verwerkers van vlees en groenten en fruit betrekken hun grondstoffen vrijwel geheel van de Nederlandse landbouw.

Tabel 5.1 Bedrijfstakken in de voedings- en genotmiddelenindustrie en hun procentuele afhankelijkheid van Nederlandse landbouwgrondstoffen, 1975-1990

Bedrijfstak	1975	1985	1990
Zuivelindustrie	100,0	100,0	100,0
Suikerindustrie	100,0	100,0	100,0
Vleesverwerking	99,5	98,4	96,3
Groente- en fruitverwerking	82,5	88,9	89,0
Bloemverwerking	11,1	19,1	19,2
Graanverwerking	11,8	12,2	12,2
Margarine- en zetmeelindustrie	n.b.	15,3	11,3
Mengvoerindustrie	5,5	8,5	8,5
Drankenindustrie	37,3	29,2	34,8
Cacao-verwerking	10,0	0,0	2,9
Tabaksindustrie	0,0	0,0	0,0

Bron: CBS: Produktiestructuur van de Nederlandse volkshuishouding, diverse jaren.

Voor de andere bedrijfstakken is de afhankelijkheid van binnenlandse grondstoffen veel geringer.

Bij de afbakening van het gezien de vraagstelling van deze paragraaf relevante deel van de voedings- en genotmiddelenindustrie zijn de volgende veronderstellingen gemaakt. Voor de drankenindustrie, de cacao-verwerking en de tabaksindustrie is aangenomen dat hun voortbestaan volledig onafhankelijk is van binnenlandse grondstoffenleveranties. Voor de tabaksindustrie en de cacao-verwerking lijkt dit vanzelfsprekend. De drankenindustrie zou bij stopzetting van grondstoffenleveranties uit het eigen land vermoedelijk omschakelen naar buitenlandse invoer van grondstoffen als brouwergerst en suiker. Een overgang naar de invoer van vooral water bevattende eindprodukten als bier en frisdranken lijkt minder voor de hand liggend. Voor de mengvoerindustrie is de veronderstelling gemaakt dat deze zou verdwijnen voor zover zij zelf levert aan de Nederlandse veehouderij. En de overige bedrijfstakken worden alleen voor dat deel tot het voor deze paragraaf relevante deel van het agrocomplex gerekend voor zover de door haar verwerkte landbouwgrondstoffen van binnenlandse herkomst zijn. In het vervolg zal naar het zo afgebakende deel van het totale agrocomplex worden verwezen met de term *agrocomplex in enge zin*. Samengevat: hiertoe behoren de primaire sector, de mengvoerindustrie voor zover zij levert aan de Nederlandse veehouderij, de overige takken van de voedingsmiddelenindustrie (exclusief dranken, cacao en tabak), voor zover zij gebruik maken van Nederlandse grondstoffen en de toeleverende bedrijfstakken, voor zover zij feitelijk aan de primaire sector en de daarmee samenhangende voedingsmiddelenindustrie leveren. Bovendien horen ook de toeleveringen van andere sectoren aan de toeleverende bedrijfstakken, voor zover nood-

zakelijk voor de uiteindelijke leveringen aan de primaire landbouw en de daaraan gekoppelde voedingsmiddelenindustrie bij het complex, enzovoort.

Afzetverdeling

Dat er nauwe verbanden zijn tussen de primaire landbouw en de verwerkende industrie blijkt uit het feit dat in 1991 ruim 47% van de Nederlandse landbouwproductie werd geleverd aan de verwerkende industrie. In 1980 was dit overigens nog 61%. De afname in deze periode is voornamelijk het gevolg van het groter wordende aandeel van de tuinbouw in de totale agrarische productie. Het grootste deel van de tuinbouwproductie komt in onbewerkte vorm terecht bij de binnenlandse of buitenlandse consument.

Tabel 5.2 Procentuele verdeling van de afzet van een aantal bedrijfstakken in de primaire sector en de voedings- en genotmiddelenindustrie, 1990

Bedrijfstak	Afzet		
	intermediair	export	consumptie
Primaire sector	60	36	4
w.v. Rundveehouderij	97	2	1
Varkenshouderij	85	14	0
Legpluimveehouderij	9	84	8
Slachtpluimveehouderij	84	15	0
Akkerbouw a)	69	34	1
Groente en fruit	11	74	14
Bloemen, planten, bloembollen	3	89	8
Voedings- en genotmiddelenindustrie	29	43	27
w.v. Vleesverwerking	19	56	24
Zuivelindustrie	19	48	31
Veevoerindustrie	84	13	3
Suikerindustrie	66	24	9
Bloemverwerking	10	16	73
Margarine, zetmeel en overig	29	49	21
Drankenindustrie	31	31	38
Tabakverwerking	3	51	46
Primaire sector en voedings- en genotmiddelenindustrie	39	41	19

a) Het totale percentage komt hoger uit dan 100 vanwege afzet uit voorraden.
Bron: LEI-DLO.

Tabel 5.2 geeft een overzicht van de afzetverdeling van enkele bedrijfstakken uit de primaire sector en de voedings- en genotmiddelenindustrie in 1990.

De in deze tabel aangegeven intermediaire afzetbestemming omvat niet alleen leveringen aan de verwerkende industrie maar ook directe leveringen aan andere sectoren zoals bijvoorbeeld de horeca. De afzetbestemming van tuinbouwprodukten verschilt duidelijk van die van akkerbouw- en veehouderijprodukten. Zo worden bloemen en planten nauwelijks aan andere sectoren geleverd en voor het overgrote deel (97%) direct afgezet bij de finale gebruikers. Ook tussen de primaire sector en de voedings- en genotmiddelenindustrie is er een duidelijk verschil in afzetverdeling. Slechts 40% van de primaire agrarische produktiewaarde werd in 1990 direct geconsumeerd of uitgevoerd. Van de totale produktiewaarde van de voedingsmiddelenindustrie gaat daarentegen maar liefst 70% direct naar finale gebruikers. Hoewel de voedings- en genotmiddelenindustrie grotendeels het *natraject* van het primaire productieproces verzorgt, bestaat er ook een omgekeerde relatie: de verwerkende industrie levert ook weer produkten terug aan de landbouw. In 1991 ging het hier om een bedrag van ruim zeven miljard gulden (zo'n 40% van de totale agrarische inputwaarde), voor het overgrote deel leveringen van de veevoerindustrie. De toeleveringen van deze industrietak aan de primaire sector vormen een onderdeel van het zogenaamde *voortraject* van de landbouw. Andere leveringen in dit traject zijn afkomstig van de overige industrie (kunstmest, metaal, aardolie en dergelijke) en de dienstverlenende sector (bankwezen, accountancy, diergezondheidssector en dergelijke). En ook de dienstverlening van de veilingen wordt beschouwd als een levering aan de primaire sector.

Onderdelen van het agrocomplex

Voor afzonderlijke componenten van het agrocomplex in enge zin is nagegaan welke verdiensten erdoor gegenereerd worden en hoeveel werkgelegenheid ermee is gemoeid. Het belang van deze componenten voor de handelsbalans komt in de volgende paragraaf aan de orde. Binnen het agrocomplex in enge zin zijn vijf afzonderlijke componenten of produktiekolommen onderscheiden, die elk een bepaalde produktierichting vertegenwoordigen, namelijk:

1. rundveehouderij: rundveehouderij, overig vee, zuivelindustrie, slachterij (rundvlees en overig vlees);
2. intensieve veehouderij: varkenshouderij, leg- en pluimveehouderij, kalvermestierij, slachterij (varkensvlees, leg- en pluimveevlees, kalfsvlees);
3. akkerbouw: akkerbouw, graanverwerking (mens, veevoer), suikerindustrie, margarine en overige voedingsmiddelen;
4. voedingstuinbouw: glasgroenten, champignons, opengrondsgroenten, fruit, groenten- en fruitverwerking;
5. niet-voedingstuinbouw: snijbloemen, potplanten, bloembollen, boomkwekerij.

Vanzelfsprekend worden bij elke produktiekolom ook de toeleverende bedrijfstakken betrokken voor zover zij leveren aan de primaire landbouw of de verwerkende industrie in die kolom.

Uitstralingseffecten

Wat zijn nu de uitstralingseffecten van de verschillende onderdelen van het agrocomplex? In tabel 5.3 is de toegevoegde waarde 1) per produktiekolom weergegeven voor 1990 en 1993. Bovendien geeft de tabel de procentuele aandelen in de toegevoegde waarde van de verschillende schakels in de kolom. Daarbij is onderscheid gemaakt in drie schakels: de primaire sector, de verwerkende industrie en de toeleverende bedrijven. Nemen we de eerste regel als voorbeeld dan zegt de tabel dat de toegevoegde waarde van de produktiekolom rundveehouderij in 1990 12,9 miljard gulden bedroeg. Hiervan werd 48% door de primaire sector (voornamelijk melkveehouderij) gegenereerd, 22% door de verwerkende industrie (voornamelijk vlees en zuivel) en 30% door allerlei toeleverende bedrijven.

In 1950 werd 70% van het inkomen dat samenhangt met de activiteiten van het agrocomplex verdiend in de landbouw zelf (Douw, 1990). In 1980 was dit percentage gereduceerd tot 50. Zoals in tabel 5.3 is te zien, lag het aandeel van de primaire sector in 1990 nog steeds op dit zelfde niveau (49%). In 1990 was qua toegevoegde waarde het belang van het agrocomplex in enge zin dus dubbel zo groot als dat van de primaire sector zelf. Voor 1993 is daarentegen een vrij sterke afname zichtbaar; het aandeel van de land- en tuinbouw in het agrocomplex daalt ten opzichte van 1990 van 49 naar 41%. Voor een belangrijk deel hebben de slechte resultaten binnen de intensieve veehouderij en de akkerbouw hiertoe bijgedragen, waarbij vooral de varkens- en aardappelsector slecht hebben gescoord. Zowel 1992 als 1993 waren slecht voor de primaire varkenshouderij. In beide jaren daalde de gemiddelde opbrengstprijis van deze sector met 18% (Van Bruchem en Terluin (red.), 1994). Hoewel kleiner van omvang, waren ook de resultaten van de pluimveehouderij in die jaren negatief. Dit alles heeft ertoe geleid dat het inkomen van de primaire intensieve veehouderij in 1993 nog maar 30% bedroeg van het niveau in 1990. Het lage inkomensniveau van de intensieve veehouderij in 1993 is vermoedelijk een incident. Dit blijkt bijvoorbeeld uit de sectorramingen voor 1994, volgens welke het inkomen van de intensieve veehouderij weer is toegenomen, zowel als gevolg van lagere uitgaven aan veevoer als hogere afzetprijzen. In 1993 werd in de akkerbouw ruim 60% minder verdiend dan in 1990, maar in 1994 trad ook hier

1) De tabel geeft de bruto toegevoegde waarde tegen factorkosten. Dit is de beloning voor lonen, sociale lasten en bruto overig inkomen. De berekeningen voor 1990 in deze paragraaf zijn gebaseerd op de door LEI-DLO naar het agrocomplex gedesaggreerde input-outputtabel van het CBS en die voor 1993 op een door LEI-DLO geraamde gedesaggreerde tabel.

Tabel 5.3 Toegevoegde waarde per produktiekolom binnen het agrocomplex in enge zin (miljarden guldens), en de verdeling hiervan over de schakels van de kolom (in procenten)

Complex	Toegevoegde waarde	Procentueel		
		primaire	verwerking	toelevering
Rundveehouderij				
1990	12,9	48	22	30
1993	13,5	46	21	33
Intensieve veehouderij				
1990	7,6	26	31	43
1993	7,7	8	32	60
Akkerbouw				
1990	4,4	33	26	41
1993	4,0	13	31	48
Voedingstuinbouw				
1990	5,4	60	11	29
1993	4,8	54	13	33
Niet-voedingstuinbouw				
1990	6,1	80	0	20
1993	6,7	74	0	26
Totaal agrocomplex in enge zin				
1990	36,5	49	19	32
1993	36,6	41	20	39
Totaal agrocomplex				
1990	50,5	35	31	34
1993	52,4	29	32	39
Totaal Nederland				
1990	484,7			
1993	537,4			

Bron: LEI-DLO.

weer herstel op. Het aandeel van de primaire sector in het complex zal in de toekomst dus waarschijnlijk wel weer stijgen.

Over de hele linie zijn in de periode 1990-1993 de aandelen van de toeleveranciers in de met de onderdelen van het agrocomplex gemoeide verdiensten gestegen. Het relatieve belang van verschillende schakels in de produktiekolommen verschilt sterk per produktierichting. De relaties tussen primaire sector en zowel de verwerking als de toelevering zijn belangrijk voor de rundveehouderij, de intensieve veehouderij en de akkerbouw. Relatief veel verwerking is nodig in de intensieve veehouderij en de akkerbouw. Daarnaast is ook het inkomen van de toeleverende bedrijven (zoals de veevoederindustrie, handel, transport en dienstverlening) binnen deze produktiekolommen aanzienlijk. De openheid van de landsgrenzen is medebepalend voor het voortbestaan van de toelevering. Vanaf het begin van de ja-

ren tachtig is het gebruik van onbelaste import van veevoergrondstoffen uit niet-EU-landen fors gestegen. Dit is een belangrijk voordeel geweest voor de Nederlandse veehouderij. Ook in 1995 zullen de veevoerkosten in Nederland vanwege de lage dollarkoers vermoedelijk relatief laag blijven. Uit tabel 5.3 blijkt nogmaals dat de tuinbouw nauwelijks verbonden is met de voedingsmiddelenindustrie. Het inkomen wordt grotendeels in de primaire sector verdiend. Vooral de niet-voedingstuinbouw kent nauwelijks een been verwerkingsfase. De enige verwerkingsschakel van betekenis in de voedingstuinbouw is de groente- en fruitverwerking. De relatie met de toelevering is voor de tuinbouw belangrijker, aangezien ongeveer 30% van de toegevoegde waarde daar wordt gegenereerd. Belangrijkste toeleveranciers zijn de gasdistributiebedrijven en de dienstverlenende bedrijfstakken.

Tabel 5.3 geeft ook de toegevoegde waarde aan van het totale agrocomplex, dat wil zeggen van alle activiteiten die direct of indirect samenhangen met de produktie van voedings- en genotmiddelen. Uit de cijfers komt naar voren dat het agrocomplex in enge zin qua toegevoegde waarde circa 70% van het totale complex vertegenwoordigt.

Ook qua werkgelegenheid verdubbelt ruwweg het belang van de primaire sector als rekening wordt gehouden met de samenhangende werkgelegenheid in de overige onderdelen van het agrocomplex. Per complex zijn er grote verschillen in uitstralingseffecten (tabel 5.4). De totale werkgelegenheid samenhangend met het intensieve veehouderijcomplex bestaat voor ruim 20% uit arbeidsplaatsen in de primaire landbouw zelf en voor zo'n 50% uit werkgelegenheid in toeleverende industrieën, met name in de mengvoerindustrie en in de aan deze industrie toeleverende sectoren. In het complex rond de niet-voedingstuinbouw is de situatie geheel anders. Van de totale werkgelegenheid die met dit complex samenhangt wordt ongeveer driekwart gegenereerd door de tuinbouw zelf. Omdat vrijwel alle produkten van dit complex rechtstreeks worden geëxporteerd of aan de consument geleverd, wordt er in de voedingsmiddelenindustrie geen werkgelegenheid gegenereerd. Het uitstralingseffect van de niet-voedingstuinbouw beperkt zich daarom tot de toeleverende bedrijfstakken (aardgas, diensten).

De totale werkgelegenheid van het agrocomplex in enge zin is tussen 1990 en 1993 gestegen. Wel heeft er een herverdeling over de schakels en de complexen plaatsgevonden. De werkgelegenheid in de primaire sector en de daarmee verbonden verwerkende industrie is licht gedaald, terwijl de werkgelegenheid in de toeleverende industrieën is toegenomen.

Het agrocomplex in enge zin kan nog worden uitgebreid met een laatste, belangrijke schakel. Bij de distributie van agrarische produkten naar consument en buitenland wordt ook een aanzienlijk inkomen verdiend. In tabel 5.5 is het belang van deze fase ook gekwantificeerd voor de jaren 1990 en 1993.

De distributie van de eindprodukten van het agrocomplex in enge zin voegt nog zo'n 15% toe aan de toegevoegde waarde die door dit complex wordt gerealiseerd. De betekenis van deze schakel blijkt in 1993 verder te

Tabel 5.4 Werkgelegenheid per produktiekolom binnen het agrocomplex in enge zin (x 1000 arbeidsjaren), en de verdeling hiervan over de schakels van de kolom (in procenten)

Complex	Toegevoegde waarde	Procentueel		
		primair	verwerking	toelevering
Rundveehouderij				
1990	163	52	20	28
1993	160	51	19	30
Intensieve veehouderij				
1990	81	23	31	46
1993	93	21	26	53
Akkerbouw				
1990	52	33	23	44
1993	49	33	23	44
Voedingstuinbouw				
1990	51	59	13	28
1993	53	62	11	27
Niet-voedingstuinbouw				
1990	52	77	0	23
1993	55	73	0	27
Totaal agrocomplex in enge zin				
1990	399	48	19	33
1993	410	46	18	36
Totaal agrocomplex				
1990	535	36	29	35
1993	552	35	27	38
Totaal Nederland				
1990	5.264			
1993	5.303			

Bron: LEI-DLO.

Tabel 5.5 Toegevoegde waarde van de distributie (van de eindprodukten van het agrocomplex in enge zin naar consument en buitenland) in miljarden guldens, 1990-1993

Bedrijfstak	1990	1993
Agrocomplex voor distributie	36,5	36,6
Handel en transport	5,4	6,2
Agrocomplex na distributie	41,9	42,8

Bron: LEI-DLO.

zijn toegenomen. Het is overigens niet zo dat de toegevoegde waarde van de distributiefase zonder meer als een uitstralingseffect van het agrocomplex in enge zin kan worden beschouwd. Als dit complex niet meer zou bestaan dan zouden ter voorziening van de binnenlandse vraag naar voedingsmiddelen immers grotere voedselimporten nodig zijn (vooral van zuivel, vlees en suiker). En de distributie hiervan zou ook toegevoegde waarde genereren. Omdat de afzet van het agrocomplex in enge zin voor ongeveer twee derde naar het buitenland gaat, is het uitstralingseffect via de distributiefase per saldo vermoedelijk wel positief, maar zeker geringer dan in de tabel vermeld.

Conclusies

Kan uit het voorgaande nu worden geconcludeerd dat de primaire landbouw in termen van zowel toegevoegde waarde als werkgelegenheid twee keer zo belangrijk is als de cijfers voor de primaire sector zelf laten zien? Is de primaire landbouw inderdaad een onontbeerlijke schakel in het agrocomplex in enge zin? En zou bij afwezigheid van een primaire sector inderdaad circa 70% van de activiteiten van het totale agrocomplex vervallen? Vermoedelijk wel. Het is inderdaad waarschijnlijk dat in een situatie zonder enige landbouwactiviteit grote delen van het agrocomplex in Nederland niet zouden bestaan. De mengvoerindustrie heeft zonder binnenlandse afnemers geen bestaansrecht en de suiker-, zetmeel- en zuivelindustrie en de vlees- en groente- en fruitverwerking zouden zonder binnenlandse grondstofbasis vermoedelijk grotendeels verdwijnen. Het feit dat zuivel-, suiker-, aardappelzetmeelfabrieken, slachterijen en dergelijke, vooral in produktiegebieden zijn gevestigd ondersteunt dit vermoeden. Ook de veevoerleveranciers bevinden zich overigens vlak bij hun afnemers: het grootste deel van het voer wordt binnen een afstand van niet meer dan tien kilometer vervoerd (Post et al., 1987). Ten aanzien van het verdwijnen van delen van de graanverwerking ten behoeve van menselijke consumptie en de margarine-industrie is er meer onzekerheid, maar deze sectoren zijn ook maar in heel geringe mate in de berekeningen betrokken.

Al met al lijkt het er dus op dat het belang van de landbouwsector vanwege uitstralingseffecten naar de rest van de economie inderdaad ongeveer twee maal groter is dan de cijfers van de primaire sector zelf suggereren.

Hierbij past natuurlijk wel de kanttekening dat de relaties van de landbouw met de voedingsmiddelenindustrie tweezijdig zijn. De zuivelindustrie en de melkveehouderij zijn beide onontbeerlijke schakels in de voortbrengingsketen van zuivelprodukten. En dit geldt ook andere onderdelen van het agrocomplex. Men zou daarom de redenering ook kunnen omdraaien en startend vanuit de industrie de vraag kunnen stellen hoeveel landbouw er nog over zou blijven als de verwerkingsactiviteiten van de voedingsmiddelenindustrie in Nederland zouden verdwijnen. Zonder zuivelindustrie of slachterijen zou er van de hele Nederlandse veehouderij hoogstwaarschijnlijk ook niet veel overeind blijven. Men zou daarom met niet minder recht

van spreken de voedingsmiddelenindustrie kunnen zien als de spil van het agrocomplex. De primaire sector, de toelevering en de verwerking zijn over en weer zeer sterk van elkaar afhankelijk en vandaar dan ook dat men spreekt van een *agrocomplex*. In deze paragraaf is - strikt genomen - alleen getoond dat de nationaal-economische betekenis hiervan ongeveer twee keer zo groot is als de omvang van de primaire sector sec.

5.3 De bijdrage van de landbouw aan de handelsbalans

De welvaart van een klein, betrekkelijk grondstofarm en dichtbevolkt land als Nederland hangt in belangrijke mate af van de mogelijkheid om goederen en diensten in te voeren. Tegenover die invoer zal, grosso modo, een even grote uitvoer moeten staan. Op zichzelf is uitvoer dus geen doel, zoals de Mercantilisten in de zeventiende eeuw dachten, maar slechts een middel. Of, zoals Krugman (1993) het verwoordt: "the need to export is a burden that a country must bear because its import suppliers are cross enough to demand payment".

Tegen die achtergrond valt de vraag of de Nederlandse landbouw extra gewaardeerd dient te worden omdat een deel van de goederen die de sector en de eraan gelieerde delen van de agro-industrie worden voortgebracht in het buitenland worden afgezet, in tweeën uiteen. In de eerste plaats moet antwoord worden gegeven op de vraag *hoe groot* de bijdrage aan de uitvoer van goederen en diensten is. Daarnaast moet er duidelijkheid zijn over de *noodzaak* van die bijdrage. Anders gezegd: zouden de mogelijkheden tot invoer bij een niet-exporterende landbouw drastisch verslechteren?

Bijdrage aan de handelsbalans

De vraag hoe groot de bijdrage van de landbouw aan de handelsbalans is, wordt in de praktijk verschillend beantwoord. Vanuit de landbouw zelf wordt veelal gekeken naar de totale uitvoer van de landbouw en de voedingsmiddelenindustrie. In 1992 bedroeg die uitvoer iets meer dan 50 miljard gulden bij een totale waarde van de uitvoer van goederen en diensten van 291 miljard gulden. De bijdrage van een betrekkelijk kleine sector als de landbouw aan de totale uitvoer is dus tamelijk groot. Door de landbouworganisaties wordt het belang van de landbouw nogal eens benadrukt door op deze getallen te wijzen. Als voorbeeld kan verwezen worden naar een recente uitspraak van een landbouwvoorman die, onder verwijzing naar de gunstige agrarische handelscijfers, sprak van "de kip met de gouden eieren" 1).

1) Geciteerd wordt de huidige voorzitter van het Landbouwschap de heer J. Mares (Algemeen Dagblad, 7 Juni 1995).

Op een dergelijke voorstelling van zaken valt evenwel nogal wat af te dingen. In de eerste plaats omdat een deel van de uitvoer die in de statistieken tot de voedingsmiddelenindustrie wordt gerekend, van sectoren afkomstig is die weinig of niets met de Nederlandse landbouw te maken hebben. Voorbeelden hiervan zijn de tabaksindustrie, de chocolade en cacao verwerkende industrie, (grote delen van) de drankenindustrie. Wordt de uitvoer van deze industrieën in mindering gebracht, dan resulteert voor 1993 een uitvoer bedrag van ruim 32 miljard gulden. Dit bedrag kan dus worden beschouwd als de som van de directe en indirecte uitvoer van de landbouw. In tabel 5.6 is de uitvoer opgesplitst naar sectoren. Hierbij is de indirecte uitvoer (de uitvoer van de voedingsmiddelenindustrie) gekoppeld aan de landbouwtak die de grondstoffen heeft geleverd. De tabel bevat dus de som van de directe en indirecte uitvoer van de primaire landbouw. Met name de dierlijke sectoren winnen dan aan belang. Overigens moet nog bij de tabel worden aangetekend dat 1993 een jaar van erg lage prijzen was.

Tabel 5.6 Bijdrage aan de uitvoer van de Nederlandse landbouw, 1993

Bedrijfskolom	Uitvoer in miljoenen gulden
Melk- en mestvee	8.760
Kalvermesterij	1.730
Varkens	5.060
Pluimvee	2.790
Akkerbouw	2.140
Groenten en fruit	5.140
Bloemen en planten	5.520
Bloembollen	780
Boomkwekerij	560
Totaal	32.480

Bron: CBS en LEI-DLO.

Toch geven ook de bedragen in tabel 5.6, vanuit een economisch gezichtspunt althans, geen juiste voorstelling van zaken. Om de in de tabel vermelde uitvoer te kunnen realiseren, heeft de landbouw gebruik moeten maken van velerlei inputs. Bijvoorbeeld van energie, van kunstmest, van bestrijdingsmiddelen, van veevoer etcetera. Die inputs zijn deels rechtstreeks uit het buitenland afkomstig. Voor een ander deel zijn ze door binnenlandse bedrijfstakken voortgebracht die hiervoor, op hun beurt, ook weer grondstoffen hebben moeten invoeren. Soms direct en, in veel gevallen, ook weer indirect. Maar ook heeft de landbouw ten behoeve van de binnenlandse afzet goederen moeten invoeren, wederom soms direct en soms indirect. Voor een juiste beoordeling van de betekenis van de landbouw aan de handelsbalans zou met al dit soort samenhangen rekening moeten worden

gehouden. Tabel 5.7 laat de netto exportpositie van de landbouw zien indien voor al deze directe en indirecte samenhangen wordt gecorrigeerd. Vanzelfsprekend ligt de netto bijdrage onder de bruto uitvoer. Voor 1993 resulteert een positief uitvoersaldo van bijna 20 miljard gulden.

Tabel 5.7 Netto bijdrage aan de handelsbalans van de Nederlandse landbouw, 1993

Bedrijfskolom	Uitvoer in miljoenen gulden
Melk- en mestvee	5.030
Kalvermesterij	660
Varkens	1.760
Pluimvee	1.290
Akkerbouw	1.000
Groenten en fruit	3.920
Bloemen en planten	4.970
Bloembollen	700
Boomkwekerij	450
Totaal	19.780

Bron: CBS en LEI-DLO.

Maar hiermee is het verhaal nog niet af. De primaire sector levert namelijk, direct of via de voedingsmiddelenindustrie, ook produkten aan de binnenlandse consument. Zou de landbouw er niet zijn, dan zouden die goederen moeten worden geïmporteerd. Dus, zonder Nederlandse tuinbouw zou niet alleen de invoer van pesticiden afnemen maar zou, anderszins, de invoer van groenten juist weer sterk toenemen. Ook hiervoor zou moeten worden gecorrigeerd. Vanuit een economisch gezichtspunt is de juiste vraagstelling daarom: hoe zou de handelsbalans eruitzien indien er geen landbouw zou zijn? In Harthoorn en Wossink (1985) wordt die vraag met behulp van de techniek van de input-outputanalyse voor 1981 beantwoord. Het blijkt dat de netto bijdrage aan de handelsbalans dat jaar ruim tweemaal zo groot was als de netto toegevoegde waarde van de primaire

sector in dat jaar 1). Wordt, als ruwe benadering, van een zelfde verhouding voor 1993 uitgegaan, dan resulteert een netto bijdrage van de landbouw aan de handelsbalans van 32,8 miljard gulden. Ter vergelijking: het uitvoersaldo van de gehele economie bedroeg in 1993 28,8 miljard gulden.

De invloed van de landbouw op de handelsbalans is dus zeer aanzienlijk. Echter, voor een juiste beoordeling moeten twee belangrijke (stilzwijgende) veronderstellingen in de input-outputbenadering goed in het oog worden gehouden 2): In de eerste plaats is verondersteld dat de primaire landbouw het noodzakelijke fundament onder de (relevante) toeleverende en verwerkende industrie is. Anders gezegd: verondersteld is dat er zonder landbouw geen zuivel- en vleesverwerkende industrie zou zijn en dergelijke. In de vorige paragraaf is betoogd dat deze veronderstelling alleszins redelijk is. Maar ook is in die paragraaf de afhankelijkheid in omgekeerde zin benadrukt, hetgeen impliceert dat in plaats van de invloed van de landbouw in de handelsbalans ook van de invloed van de toeleverende en verwerkende industrie op de handelsbalans kan worden gesproken. De tweede veronderstelling is wellicht nog stringenter. In de berekening wordt de situatie "met landbouw" vergeleken met de situatie "zonder landbouw" waarbij de situatie zonder landbouw gedefinieerd is als een situatie waarin alle produktiefactoren van het agrocomplex werkloos zouden zijn. Dat is natuurlijk erg onwaarschijnlijk. Omdat correcties met betrekking tot dit punt zeer arbitrair zijn, worden ze achterwege gelaten. Dit betekent echter wel dat de berekende 32,8 miljard als een (onrealistisch) maximum moet worden beschouwd.

Betekenis van de bijdrage

Hoe dan ook, de landbouw levert een belangrijke positieve bijdrage aan de handelsbalans. De relevante vraag vanuit onze vraagstelling is hiermede echter nog niet beantwoord. Hoe moet die positieve bijdrage nu wor-

-
- 1) Deze uitkomst is op zich niet verrassend. De landbouw produceert een verhandelbaar produkt. Als er geen landbouw zou zijn zou de toegevoegde waarde moeten worden ingevoerd. En de handelsbalans zou met dit bedrag verslechteren. Echter, rechtstreekse invoer van de in de primaire sector toegevoegde waarde is in veel gevallen ontoereikend. Het gaat om de toegevoegde waarde die is gekoppeld aan consumeerbare produkten (er zou bijvoorbeeld kaas moeten worden ingevoerd en geen arbeid die aan gras zou moeten worden toegevoegd). Vanwege die koppeling is het effect dus groter. De factor twee betekent dan dat bij het wegvallen van één eenheid toegevoegde waarde in de landbouw er (netto) ook één eenheid toegevoegde waarde in de rest van de economie (voornamelijk toeleverende en verwerkende industrie) weg zal vallen.
 - 2) De twee veronderstellingen zijn tevens twee kanttekeningen bij de uitkomst van de berekeningen. Ze gelden trouwens ook de eerdere benaderingen van de bijdrage van de landbouw aan de handelsbalans.

den gewaardeerd? Is het een pluspunt, op dezelfde wijze als de milieuschade een minpunt is? Of niet?

In het begin van deze paragraaf werd geconcludeerd dat exporteren geen doel op zichzelf is. Uitvoer is nuttig omdat met de opbrengsten de invoer van niet-binnenslands geproduceerde goederen en diensten kan worden gefinancierd. De vraagstelling kan dan vernauwd worden tot de vraag of Nederland moeite heeft zijn invoer te financieren. Anders gezegd, zou, zonder netto landbouwuitvoer, de invoer van belangrijke produkten en diensten problematisch worden? Kijken we naar de betalingsbalansen van de afgelopen decennia dan is het antwoord op deze vraag: "nee". De Nederlandse betalingsbalans vertoont, enkele incidentele jaren uitgezonderd, al jarenlang een overschot. Zonder landbouw zou dit overschot uiteraard aanzienlijk geringer, en in de meeste jaren zelfs negatief, zijn geweest. Echter, de structureel zwakkere gulden die daarvan vermoedelijk het resultaat zou zijn geweest, zou het importpakket duurder hebben gemaakt maar tegelijkertijd de uitvoermogelijkheden van andere sectoren weer hebben vergroot, etcetera. Als gevolg hiervan zou sprake kunnen zijn van een beperkt welvaartsverlies. Het is onmogelijk te zeggen hoe de economie van Nederland er bij een minder naar buiten gerichte landbouw uit zou zien. Maar hoe dan ook, vanwege de internationale verhandelbaarheid van veel produkten die in Nederland worden voortgebracht, kan het feit dat de landbouw een grote netto bijdrage aan de handels- en betalingsbalans levert, nauwelijks als belangrijk extra pluspunt voor de sector worden opgevoerd. De betekenis van de netto uitvoer komt immers al tot uitdrukking in de toegevoegde waarde. Een extra waardering vanwege de bijdrage aan de handelsbalans zou neerkomen op een dubbeltelling.

5.4 De rol van de landbouw als beheerder van de groene ruimte

De landbouw is de dominante ruimtegebruiker op het platteland. Bijna twee miljoen hectare is als cultuurgrond ingericht en daarmee bepaalt de landbouw in belangrijke mate het aanzien van het landelijk gebied. De bijdragen van de landbouw aan landschap en natuur worden in het algemeen positief gewaardeerd door recreanten en de bezoekers en bewoners van het landelijk gebied. Maar er hoeft doorgaans niet voor te worden betaald. Het in stand houden van landschappelijke en natuurlijke waarden door de landbouw is een publiek goed waarvoor geen markten bestaan, zodat het door iedereen vrijelijk "geconsumeerd" kan worden. Door dit produkt van de landbouw wel te waarderen zou de betekenis van de sector voor de nationale economie toenemen. Om vast te kunnen stellen in welke mate dit het geval is, is het in de eerste plaats van belang om na te gaan welke economische waarde aan de bijdrage van de landbouw aan landschap en natuur moet worden toegekend. Agrarische grond kan echter ook alternatief worden aangewend voor natuur en recreatie en de kosten en toegekende economische waarden van dit alternatief gebruik dienen ook in de beschouwing te worden betrokken. Het is daarom ook van belang om na

te gaan hoe de netto bijdrage in economische termen van de landbouw aan natuurlijke en landschappelijke waarden zich verhoudt tot de bijdragen van alternatieve vormen van grondgebruik die zich rechtstreeks richten op het in stand houden en ontwikkelen van natuur- en landschapswaarden.

De waardering van landschap en natuur

Het bij agrarische activiteiten behorend landschap heeft vele verschijningsvormen. Het landschap behorend bij heel intensieve vormen van agrarisch grondgebruik, zoals in de glastuinbouw, is totaal verschillend van het landschappelijk decor dat wordt geboden door de meest extensieve bedrijfstakken, zoals de "beheerslandbouw". Landschappen en de bijbehorende natuurwaarden van extensieve vormen van agrarisch grondgebruik zullen over het algemeen hoger gewaardeerd worden dan landschappen die samengaan met intensieve landbouwactiviteiten (maar hierop zijn ook uitzonderingen mogelijk zoals de bollenvelden). Het landschap voldoet aan de criteria van een economisch goed: het is schaars en alternatief aanwendbaar. Het is geen privaat goed, dat op de markt kan worden gekocht, maar een publiek goed, waarvan de kwaliteit deels door de overheid met wetten en regels wordt beschermd. Daarnaast stelt de overheid financiële middelen ter beschikking om natuur en landschap te ontwikkelen of te behouden. Via deze overheidsbestedingen zou men een indruk kunnen proberen te krijgen van de impliciete waarde van natuur en landschap. Maar hieraan kleven ernstige bezwaren. In de eerste plaats wordt dan voorbijgegaan aan het feit dat de regels van de overheid die de kwaliteit van het landschap beogen te beschermen ook een uitdrukking zijn van de maatschappelijke waardering van het landschap. De waarde van het landschap wordt met de omvang van de financiële overheidssteun daardoor sterk onderschat. Bovendien wordt het overgrote deel van het landschap beheerd door de agrarische sector zonder hierop gerichte overheidssubsidies. Om deze redenen kan de huidige omvang van de financiële steun van de overheid aan de instandhouding en het beheer van landschappelijke waarden geen goede indicatie zijn voor de economische waarde ervan. Vandaar ook dat men in het onderzoek in toenemende mate te rade gaat bij de consumenten zelf voor de waardering van deze ongeprijsde goederen.

Hierbij probeert men met behulp van gestructureerde vragenlijsten onder een breed publiek te achterhalen wat de consument voor een nauwkeurig omschreven produkt zou willen betalen of voor welk compenserend bedrag de consument een bepaald ongerief of verlies wel zou willen accepteren. Met metingen van de "bereidheid om te betalen" kan geprobeerd worden de waarde van een bepaald landschap of natuurgebied te achterhalen. Omgekeerd kan met metingen van de "bereidheid verliezen te accepteren" eveneens de waarde hiervan worden bepaald. In Nederland zijn voor zover ons bekend geen studies verricht met het doel om op deze manier de waarde van het agrarische landschap te achterhalen. In het buitenland is dat wel gebeurd, met name in Zweden, Denemarken en Engeland.

Zo hebben Garrod en Willis (1991) met behulp van interviews aan de hand van gestructureerde vragenlijsten de waarde van toekomstige landschappen in het nationale park "Yorkshire Dales" geraamd. De respondenten konden in dit onderzoek hun voorkeuren uitspreken voor in totaal acht mogelijke ontwikkelingen (verminderd agrarisch, semi-intensief, intensief, gecontroleerd, geconserveerd, sportief, wild en huidig). Verder werd gevraagd naar de bereidheid om te betalen voor het landschap dat de voorkeur genoot. In grote meerderheid werd een voorkeur uitgesproken voor het huidige (50%) en voor het geconserveerde landschapstype (30%). Dat gold zowel voor de bewoners in de directe omgeving als voor de bezoekers. De bereidheid om te betalen bedroeg gemiddeld zo'n zestig (huidig landschap) tot 75 gulden (geconserveerd landschap) per huishouden per jaar. Dubgaard (1992) heeft de bereidheid om entreegelden te betalen (met recht van toegang gedurende één jaar) geraamd van bezoekers aan een 3.000 ha groot recreatiegebied in Denemarken, bestaande uit akkerland en extensieve weiden afgewisseld met bosjes. Deze bedroeg gemiddeld tien tot vijftien gulden. De genoemde studies hebben betrekking op heel specifieke gebieden. Het is daarom interessant dat Drake (1993) de bereidheid om te betalen heeft onderzocht voor het behoud van het agrarische landschap in het algemeen, in Zweden met een steekproef uit de bevolking tussen 16 en 74 jaar. Gemiddeld bedroeg deze ongeveer honderd gulden per persoon per jaar. Per hectare Zweeds landbouwareaal komt dit neer op ongeveer het dubbele. Als deze resultaten worden omgerekend naar de Nederlandse situatie, met circa 11,6 miljoen personen in de betreffende leeftijdscategorie, komt men aan een bedrag van bijna 1,2 miljard gulden of gemiddeld zo'n 600 gulden per hectare landbouwareaal. Hoewel vanwege de veel geringere beschikbaarheid van open ruimtes in het dichtbevolkte Nederland de waarde van het agrarische landschap, uitgedrukt per hectare, inderdaad veel hoger zou kunnen zijn dan in Zweden, heeft deze berekening vanzelfsprekend een uitermate speculatief karakter.

Meer in het algemeen is het ook zeer de vraag of aan de hand van de gevolgde onderzoeksmethoden zelfs maar een globale indicatie kan worden verkregen van de economische betekenis van de agrarische sector voor de groene ruimte. Op de methoden om via enquêtes informatie te verzamelen over de waarde van ongeprijsde goederen is namelijk veel kritiek mogelijk. In de eerste plaats is het twijfelachtig of de respondenten bij hun waardering van hypothetische situaties zouden blijven als ze daadwerkelijk zouden moeten gaan betalen; de antwoorden zijn in hoge mate "gratuit". Bovendien is het de vraag of consumenten hun preferenties over ongeprijsde goederen eigenlijk wel kennen. Hiervan zijn er zoveel dat het bij gebrek aan een samenvattend overzicht (dat markten hadden kunnen bieden als ze zouden hebben bestaan) haast ondoenlijk is om af te wegen waaraan men nu precies de voorkeur geeft. Diamond en Hausman (1994) zijn vooral daarom uiterst negatief over het nut van deze methoden en menen dat er op zijn hoogst indicatoren van een "warm gevoel" over bepaalde ongeprijsde producten bij de respondenten mee worden verkregen. Ook ecologen en biologen die de intrinsieke waarde van natuur benadrukken zullen naar

voren brengen dat consumenten hun preferenties eigenlijk niet kennen als zij - uit onwetendheid - deze waarde niet erkennen. Zo hebben bossen een belangrijke functie voor de klimaatregeling op aarde; over de waarde van het tropisch regenwoud bijvoorbeeld hoeft het publiek niet te worden geraadpleegd, want als consumenten hieraan te weinig waarde zouden toekennen, zou daarmee het essentieel belang van het tropenbos voor de kwaliteit van het leven op aarde volstrekt ten onrechte worden ontkend.

Vanwege deze punten van methodologische kritiek valt er over de waarde van natuur en landschap in het landelijk gebied goed beschouwd geen kwantitatieve uitspraak te doen. Wel wordt in (buitenlandse) studies bevestigd, dat respondenten inderdaad waardering blijken te hebben voor het agrarisch landschap in het landelijk gebied. Het Engelse onderzoek laat bovendien slechts minderheden zien van respondenten met een voorkeur voor van de bestaande situatie afwijkende landschapstypen (voor de totstandkoming en het onderhoud waarvan ze overigens wel iets meer geld zeggen over te hebben dan de voorstanders van de bestaande situatie bereid zijn te betalen voor handhaving van de status quo).

De kosten van landschap en natuur

De kosten van behoud en ontwikkeling van natuur en landschap zijn afhankelijk van de aard van het produkt en mogelijk ook van de vraag wie als beheerder optreedt. De landbouw levert het bijbehorend landschap grotendeels gratis. Bij voldoende waardering voor dit type produkt, is het de vraag of en in hoeverre landbouwgronden moeten worden opgekocht en beheerd door overheidsinstanties of particuliere natuurbeschermingsorganisaties. Weliswaar leveren deze een ander type landschap en natuur (en bieden ze ook een zekere garantie op ongewijzigde leveringen in de toekomst), maar deze leveringen zijn zeker niet kosteloos. Voor een groot deel zou het landschapsbeheer ook aan de bestaande grondeigenaren kunnen worden overgelaten, aan de agrariërs en de boseigenaren. Bij de beantwoording van de vraag wie een bepaald landschapstype het beste zou kunnen leveren, speelt zowel het kostenaspect een rol als het competentie-aspect - zijn individuele eigenaren danwel organisaties de meest competente beheerders van het betreffende type natuur en landschap?

Over de kosten van landschaps- en natuurbehoud bestaat onenigheid. Terwijl sommige organisaties, zoals de Nederlandse Vereniging voor Landelijk Eigendom (NLVE et al., 1993) suggereren dat de overheid aanzienlijk op de kosten kan besparen met natuurbeheer door particulieren, beweren anderen juist het omgekeerde (zie Schrijver en Wiersma (1994)). De verschillen van mening hangen samen met verschillen in uitgangspunten en berekeningswijzen.

Tabel 5.8 Kosten in guldens per ha per jaar bij reservaatvorming door Staatsbosbeheer, Natuurmonumenten of Provinciale landschappen en gemiddelde beheersvergoeding betaald aan agrariërs in het kader van de Relatienota

Beheerder	Verwervingskosten per jaar (voor 30 jaar)	Jaarlijkse beheersbijdrage door LNV	Totaal
Natuurmonumenten	2.105	185	2.290
Provinciale Landschappen	2.105	370	2.475
Staatsbosbeheer	2.105	508	2.613
Agrariërs a)	0	800	800

a) DBL, 1993.

Bronnen: Schrijvers en Wiersma, 1994.

Niettemin blijkt uit een globale inventarisatie van de kosten per hectare reservaatgebied bij de verschillende beheerders, dat de kosten bij organisaties hoger zijn wanneer ook rekening wordt gehouden met de verwervingskosten van de grond (zie tabel 5.8). Met nadruk zij vermeld, dat de tabel met voorzichtigheid moet worden geïnterpreteerd, zowel omdat de donaties van particulieren aan de natuurbeschermingsorganisaties buiten beschouwing zijn gelaten maar ook vanwege het feit dat de producten "natuur en landschap" die door de verschillende beheerders worden geleverd niet helemaal vergelijkbaar zijn. Terwille van de vergelijkbaarheid is overigens in de tabel onvermeld gelaten, dat landschap en natuur behorend bij de gangbare landbouw, die plaats heeft zonder beheersvergoedingen, kosteloos worden geleverd.

Ook op de tweede vraag, het competentie-aspect, is geen eenduidig antwoord te geven. Onderzoek naar zogenaamde natuurmeetlatten (om de kwaliteit van de gerealiseerde natuur te meten) is nog in volle gang. Wel is er van meerdere kanten op gewezen dat alleen de zwaardere vormen van beheer een substantiële bijdrage leveren aan de natuurkwaliteit (zie Engelsma en Waardenburg (1994) en DBL (1993)). Vormen van zwaar beheer zijn vaak vrij moeilijk in te passen in de agrarische bedrijfsvoering, waardoor de lichtere beheersvormen bij agrariërs populairder zijn. Om een ommekeer te brengen in deze situatie, is het maximum van de vergoedingen voor zwaar beheer onlangs verhoogd met 15%.

De omvang van agrarisch natuurbeheer is in hectares gemeten nog relatief gering. In 1993 was in totaal ruim 30% van de in totaal honderdduizend hectare die als doelstelling geldt voor de omvang van beheersgebieden feitelijk onder een beheersovereenkomst geplaatst. Mede onder invloed van de veranderingen in het markt- en prijsbeleid is de belangstelling van de boeren om beheersovereenkomsten af te sluiten de laatste tien jaar aanzienlijk toegenomen.

Volgens sommigen staat de aanwezigheid van landbouwactiviteiten gelijk aan de afwezigheid van natuur. Hier staat tegenover dat "natuur" in Nederland in feite cultuurlandschap is waarin meer of minder belangrijke natuurlijke waarden worden aangetroffen. "Pure" natuur zou op lange termijn kunnen ontstaan door elk menselijk ingrijpen achterwege te laten. Zulke gebieden vragen veel ruimte omdat voor de levensvatbaarheid ervan volgens deskundigen een minimale omvang van zo'n tienduizend hectare nodig is en landschappelijk gezien zullen zij niet erg afwisselend zijn, omdat het natuurlijke eindstadium voor veel gebieden in Nederland een bosgemeenschap met hoofdzakelijk beuken is. In een land als Nederland waar ruimte schaars is en grote behoefte bestaat aan recreatiemogelijkheden in het landelijk gebied zal zonder twijfel ook in de toekomst voornamelijk via het cultuurlandschap in de behoefte aan landschap en natuur worden voorzien.

Is de rol die de landbouw speelt als beheerder van de groene ruimte nu een belangrijk pluspunt van de agrarische sector? De beeldbepalende activiteiten van de landbouw in het landelijk gebied worden door consumenten duidelijk gewaardeerd. Hoewel de economische waarde hiervan niet goed is vast te stellen, levert de landbouw daarom een positieve bijdrage aan de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied. De overheid onderkent het belang van het agrarisch landschap impliciet door het met regelgeving te beschermen. Niettemin zijn in de afgelopen decennia, met name in het Westen van het land, grote delen van het agrarisch landschap in het landelijk gebied verloren gegaan of ernstig aangetast door horizonvervuiling vanwege woning- en utiliteitsbouw, doorsnijding met infrastructurele voorzieningen en dergelijke. De waarde die de politiek aan het landschap hecht is dus vrij betrekkelijk gebleken. Tot nu toe wordt alleen in beheersgebieden betaald voor het produkt natuur en landschap dat de sector voortbrengt. En in zulke gebieden zijn de ecologische baten vermoedelijk ook groter. Zowel omdat met beheerslandbouw de verwervingskosten van de grond kunnen worden ontgaan 1) als vanwege de landschappelijke variatie, lijkt het aantrekkelijk om voor deze vorm van beheer bij het inrichten van reservaatgebieden een belangrijke plaats in te ruimen. Niettemin zal de schaal waarop door de gangbare landbouw een bijdrage wordt geleverd aan het decor van het landelijk gebied vanwege het veel grotere ruimtebeslag vele malen groter blijven dan die van de landbouw in beheersgebieden.

1) Ook bij beheerslandbouw moeten natuurlijk de kosten van de grond worden vergoed. Beheerslandbouw is echter een vorm van samengestelde produktie waarbij het grootste deel van de opbrengst uit landbouwactiviteiten wordt behaald, waaronder de vergoeding van de kosten van grond. De beheersvergoeding moet dan worden gezien als de compensatie van de bedrijfseconomische kosten die de eigenaar maakt om volgens de voorgeschreven regels met het landschap om te gaan.

Vanwege de grote behoefte aan medegebruik bij recreanten, bezoekers en bewoners en de kosteloze beschikbaarstelling is er sprake van een belangrijke, positieve netto bijdrage van de gangbare landbouw aan landschappelijke en natuurlijke waarden in het landelijk gebied. Aan de instandhouding hiervan zal met name in gebieden met een hoge bevolkingsdruk vanuit cultureel en recreatief oogpunt vermoedelijk een steeds hogere prioriteit worden toegekend.

5.5 De betekenis van de sector voor de voedselzekerheid

Hoe belangrijk is de rol van de Nederlandse landbouw als waarborg voor een ongestoorde voedselvoorziening van de Nederlandse bevolking? Bij de beantwoording van deze vraag kunnen twee aspecten worden onderscheiden. In de eerste plaats betreft dit de mate waarin de landbouw voorziet en in de toekomst kan voorzien in de behoefte aan voedsel voor de eigen bevolking. In de tweede plaats gaat het om de maatschappelijke waardering van de mogelijkheden van de landbouw om in de voedselbehoeften te voorzien. Beide aspecten zullen hieronder worden behandeld.

De mate van zelfvoorziening

Nederland is een agrarisch exportland: de exportwaarde van agrarische produkten overtreft verre die van de import. Wanneer we alle voedingsmiddelen tezamen nemen dan is - tegen grondstofprijzen gewaardeerd - de produktie ongeveer dubbel zo groot als de binnenlandse consumptie van die produkten. De eerste indruk is dan ook dat de Nederlandse landbouw ruimschoots kan voorzien in de voedselbehoefte van de Nederlandse bevolking. Bij deze opmerking moet wel een tweetal kanttekeningen worden geplaatst. De eerste heeft betrekking op de samenstelling van de produktie en de tweede op de wijze van produceren.

De samenstelling van het produktiepakket aan eetbare produkten wijkt nogal af van de samenstelling van het totale verbruik van voedingsmiddelen. Zo is er een aanzienlijk "produktie-overschot" aan dierlijke produkten terwijl er voor een aantal plantaardige produkten aanzienlijke "tekorten" bestaan. Hiertoe behoren produkten als granen en plantaardige oliën en vetten, die een essentiële rol spelen in de voedselvoorziening. De huidige Nederlandse landbouw voorziet dus niet in alle opzichten in de binnenlandse behoefte aan agrarische grondstoffen. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met de wijze van produceren. Het agrarisch produktieproces in Nederland is in sterke mate gericht op de "veredeling" van geïmporteerde plantaardige produkten tot melk en vlees. Zo komt het verbruik van krachtvoergrondstoffen in veevoer voor niet minder dan 90% uit het buitenland. Zonder deze invoermogelijkheid zou de Nederlandse produktie van vlees en ook, zij het in mindere mate, die van melk heel wat kleiner zijn dan nu het geval is. Hoewel Nederland voor alle voedselprodukten tezamen dus meer dan zelfvoorzienend is in de zin dat - gewaardeerd tegen

grondstofprijzen - de produktie de binnenlandse consumptie verre te boven gaat, is voor een aantal plantaardige produkten sprake van grote netto-importposities. En deze "tekorten" hangen vooral samen met de grote export-overschotten voor dierlijke produkten, waarvoor omvangrijke importen van veevoedergrondstoffen noodzakelijk zijn.

De grote afhankelijkheid van de Nederlandse landbouw van grondstofimporten komt duidelijk naar voren als de zelfvoorziening wordt berekend in termen van voedingscalorieën. Het blijkt dan dat de importen aan calorieën in agrarische produkten de exporten verre overtreffen. De netto-import aan calorieën is zelfs veel groter dan de menselijke calorieconsumptie. Anders gezegd, het verbruik aan calorieën door landbouw en voedingsmiddelenindustrie is, door het hiervoor genoemde proces van "veredeling", groter dan de produktie van calorieën door de agrarische sector zelf. Dit proces van "veredeling" heeft de afgelopen decennia overigens een hoge vlucht genomen; overtrof in het begin van de jaren zestig de netto calorie-import de menselijke calorieconsumptie nog met zo'n 10%, in het begin van de jaren negentig is de netto-import zelfs 80% meer dan het menselijk verbruik. Gemeten in voedingseiwitten is dit percentage zelfs nog enkele malen groter. Wanneer de huidige Nederlandse landbouw zou moeten voorzien in de Nederlandse behoefte aan voedingsmiddelen dan zouden enorme aanpassingen in de sector en in het consumptiepatroon van de bevolking noodzakelijk zijn. Onderzoek in de jaren tachtig heeft uitgewezen dat de Nederlandse landbouw na deze ingrijpende aanpassingen echter wel ruimschoots in staat is om de Nederlandse bevolking te voeden (Bakker, 1984). Het produktiepotentieel van de sector is toereikend, mits aanzienlijke verschuivingen in het consumptiepatroon worden gerealiseerd, waarbij minder dierlijke en meer plantaardige produkten worden gegeten dan thans het geval is.

Argumenten voor zelfvoorziening

Dat voedsel onontbeerlijk is bij de voorziening in dagelijkse levensbehoeften behoeft geen discussie. Anders is het met de vraag of deze functie van landbouwprodukten nu ook betekent dat ze in het land van consumptie, in ons geval Nederland, geheel dan wel grotendeels, zouden moeten worden voortgebracht. Voedsel kan immers ook worden ingevoerd. Er is een drietal argumenten die pleiten voor het produceren van voedsel in het land van consumptie. Wellicht het meest bekende argument is dat van voedselzekerheid bij oorlogsomstandigheden. Voorstanders van dit argument verwijzen onder meer naar de situatie in de Eerste Wereldoorlog toen het neutrale Nederland was afgesneden van zijn leveranciers waardoor de voedselvoorziening een groot probleem werd. Dat laatste gold in nog sterkere mate, maar dan voor het Westen van Nederland, gedurende de laatste winter van de Tweede Wereldoorlog. Deze twee voorbeelden maken duidelijk dat het afsnijden van aanvoerlijnen tot grote voedselproblemen kan leiden. Een tweede argument is om niet geheel afhankelijk te willen zijn van ontwikkelingen elders in de wereld. Zo kunnen zich door misoogsten grote

schaarsten voordoen en het zou dan beter zijn om niet geheel afhankelijk te zijn van de wereldmarkt. Prijsstijgingen zouden de voedselvoorziening van de minst draagkrachtigen in de samenleving in gevaar kunnen brengen. Voedselproductie in eigen land zou dit risico zowel in eigen land als daarbuiten verminderen. Het derde argument is van handelspolitieke aard. Er kunnen zich omstandigheden voordoen waarbij de overheid in de exporteerende landen besluit om de uitvoer geheel of gedeeltelijk te staken. De redenen daarvoor kunnen heel uiteenlopen. Doel kan bijvoorbeeld zijn om een bepaald land tot concessies te dwingen. Een recent voorbeeld daarvan is het embargo op de handel met Irak. Doel kan evenwel ook zijn om de voorziening in het exporterende land zelf veilig te stellen. Een bekend voorbeeld daarvan is het exportverbod op soja in de V.S. na een tegenvallende oogst in het begin van de jaren zeventig. Deze maatregel heeft in de invoerlanden grote indruk gemaakt en in de Europese Unie en in Japan geleid tot maatregelen om de afhankelijkheid van de traditionele leverancier te verminderen.

De betekenis van zelfvoorziening voor voedselzekerheid

De hiervoor genoemde argumenten, voor gehele of gedeeltelijke zelfvoorziening in landbouwprodukten, spelen vaak een rol in de discussie over rechtvaardigingsgronden voor landbouwprotectie. Wanneer aan deze argumenten in de actuele Nederlandse situatie een positieve waarde moet worden toegekend, dan neemt de betekenis van de landbouw voor de Nederlandse samenleving toe. Het is dan de vraag hoe groot die waarde is. Het antwoord hierop kan vanuit twee verschillende gezichtspunten worden benaderd. In de eerste plaats kan een schatting worden gemaakt van de kans dat een van de hierboven beschreven situaties zich zal voordoen. Die kans lijkt op dit moment bijzonder klein, gelet op onder meer de politieke situatie in de wereld, de aard van de produktiesystemen in de ontwikkelde landen en het feit dat Nederland geen eiland is maar deel uitmaakt van Europa. Wanneer de risico's klein zijn, dan kan uiteraard de premie die toegerekend kan worden doordat we er ons door zelfvoorziening tegen verzekeren, slechts van bescheiden omvang zijn. In de tweede plaats kan men zich afvragen wat de gevolgen zouden zijn als onverhoopt toch situaties ontstaan die de voedselvoorziening bedreigen. Bij afwezigheid van een landbouwsector zal men een beroep moeten kunnen doen op omvangrijke voedselvoorraden om gedurende de afsluiting de voedselvoorziening veilig te stellen. De kosten die hiermee gepaard gaan, worden uitgespaard doordat in Nederland wel een landbouwsector aanwezig is. Overigens moet bij een langer durende ontoereikende aanvoer de Nederlandse landbouw als nog op zelfvoorziening worden ingericht. De huidige landbouw is immers, zoals al is aangegeven, sterk afhankelijk van de invoer van agrarische grondstoffen. Bij langdurige isolatie is omschakeling van het produktiepotentieel naar meer plantaardige en minder dierlijke produktie onvermijdelijk (zie Bakker (1984)). De momenteel voor landbouwactiviteiten beschikbare grond heeft in dit opzicht een belangrijke reservefunctie.

Concluderend kan worden gesteld dat de Nederlandse landbouw in buitengewone omstandigheden, of deze nu van korte of lange duur zijn, de voedselvoorziening van de Nederlandse bevolking zeker stelt. In dit opzicht vervult de sector dan ook een waardevolle rol. Omdat de risico's dat dergelijke omstandigheden zich daadwerkelijk zullen voordoen vrij beperkt van omvang lijken, is de meerwaarde die vanuit het oogpunt van voedselzekerheid aan de landbouw zou kunnen worden toegekend echter bescheiden. Als de vraagstelling verbreed zou worden naar bijvoorbeeld de hele Europese Unie, dan zouden de risico's aanzienlijk toenemen. Op Europese schaal gezien is de landbouw als waarborg voor de voedselvoorziening dus wel degelijk belangrijk. De bijdrage daaraan voor de Nederlandse landbouw is evenwel beperkt.

5.6 De landbouw als potentiële bron van laagwaardige werkgelegenheid?

Gezien de grote omvang van de werkloosheid onder laaggeschoolden en de grote maatschappelijke problemen die het tekort aan laagwaardige arbeidsplaatsen met zich meebrengt, zou een speciale betekenis aan de landbouwsector kunnen worden toegekend omdat de sector vooral werk biedt aan laaggeschoolde werknemers. In deze paragraaf wordt daarom nader ingegaan op de werkgelegenheidsontwikkelingen in de land- en tuinbouw, en op het soelaas dat de sector zou kunnen bieden voor het werkloosheidsprobleem van laag- of ongeschoolde werkzoekenden.

De produktie in de land- en tuinbouw vindt in hoofdzaak plaats op gezinsbedrijven. Bij de beschrijving van de werkgelegenheidsontwikkeling is het dan ook zinvol om onderscheid te maken tussen gezinsarbeid (van bedrijfshoofden, echtgenoten, kinderen en overige inwonende familieleden) en vreemde arbeidskrachten, de werknemers. Het blijkt dat in het afgelopen decennium, voornamelijk door bedrijfsbeëindiging, het arbeidsvolume van de gezinsarbeid voortdurend is afgenomen terwijl de werkgelegenheid voor werknemers voortdurend is gestegen. Zo bestond in het begin van de jaren tachtig nog bijna 85% van het totale arbeidsvolume in de landbouw uit gezinsarbeid terwijl tegenwoordig nog maar driekwart van de totale arbeidsinzet wordt geleverd door de bedrijfshoofden zelf en hun meewerkende gezinsleden. Deze verschuiving in de richting van werknemersarbeid is het sterkst in de tuinbouwsector, waar sinds het begin van de jaren tachtig de werkgelegenheid voor werknemers met bijna 70% is toegenomen (tabel 5.9). In 1993 was meer dan 80% van de niet tot het gezin behorende agrarische werknemers in de tuinbouw werkzaam, met name op champignon-, glasbloemen- en glasgroentebedrijven. Deze ontwikkeling heeft te maken met de groei van de gemiddelde bedrijfsgrootte, waardoor de inzet van alleen gezinsarbeid in toenemende mate ontoereikend is geworden. Bij de champignonbedrijven speelt ook de arbeidsintensiviteit van de teelt een rol. Van de ruim 56 duizend in voltijdse banen omgerekende werkgelegenheid voor werknemers in 1993 is ongeveer 85% werkzaam als regelmatige

arbeidskracht (ongeveer 61.000 personen). Dit zijn arbeidskrachten die, ongeacht de duur van de wekelijkse arbeid, iedere week op het bedrijf werkzaam zijn. Daarnaast zijn in de oogstperioden grote aantallen zogenaamde niet-regelmatige arbeidskrachten aanwezig. Hillebrand en Van den Hoek (1993) ramen dat het hier om tijdelijk werk voor ongeveer honderdduizend personen zou kunnen gaan, waarvan de totale arbeidsinzet overeenkomt met zo'n 8.100 arbeidsjaareenheden.

Tabel 5.9 Arbeidsvolume van gezins- en werknemersarbeid in land- en tuinbouw (in 1.000 arbeidsjaareenheden), 1981-1993

Jaar	Gezinsarbeid			Werknemers		
	landb.	tuinb.	totaal	landb.	tuinb.	totaal
1981	155	43	198	10	28	38
1985	143	43	186	10	32	42
1990	127	41	167	9	43	52
1993	124	41	165	10	47	56

Bron: CBS-landbouwtelling, eigen bewerking.

Het werk waarvoor in de land- en tuinbouw werknemers worden gevraagd is vaak routinewerk met lage kwalificatievereisten. De werkgelegenheidsgroei in de tuinbouwsector sluit daarom goed aan bij de grote behoefte aan laagwaardige arbeidsplaatsen, temeer daar de tuinbouw hoofdzakelijk in de directe nabijheid van de grote steden is gevestigd waar veel werklozen zijn. Vooral onder laaggeschoolden is de werkloosheid immers hoog. Van de geregistreerde werklozen heeft 25 tot 30% een opleidingsniveau dat niet verder gaat dan het basisonderwijs, terwijl het aandeel van de werkzame beroepsbevolking voor personen met deze lage scholingsgraad zo'n 10% bedraagt. Omgekeerd hebben personen met een scholing op HAVO-niveau of hoger een aandeel in de beroepsbevolking van 65%, terwijl zij een aandeel hebben van slechts 45% in de geregistreerde werkloosheid (CBS, 1995). De werkloosheidsproblemen zijn dus het ernstigst voor on- en laaggeschoolden. Naast de landbouwsector bieden ook de (detail)handel, de horeca en de overige dienstverlening (schoonmaakbranche) relatief veel laagwaardige werkgelegenheid (Overbeek, 1993). Werken in de land- en tuinbouw onderscheidt zich in twee opzichten van deze bedrijfstakken. Qua arbeidsomstandigheden staat het werken in de agrarische sector slecht bekend. En de vacatures die in de landbouw ontstaan, zijn voor het overgrote deel voltijds, terwijl in de andere branches meestal sprake is van deeltijdwerk. Voor werkzoekenden kan dit een aantrekkelijke kant zijn van werken in de landbouw.

In de praktijk blijkt het voor de sector niet eenvoudig om in de vacatures voor laaggeschoold personeel te voorzien. Zo prefereren veel werklozen een sociale uitkering boven werken in de tuinbouw. Zowel de sociale wetgeving als het slechte imago van werken in de tuinbouw staan een vlotte vacaturevervulling in de weg. Als de rigiditeiten die er de oorzaak van zijn dat ondanks een omvangrijke werkloosheid onder laaggeschoolden onvoldoende in de vraag naar laagwaardige arbeidsplaatsen kan worden voorzien, niet worden doorbroken, dan zal de bijdrage die de tuinbouw in potentie kan leveren aan de oplossing van het werkloosheidsvraagstuk niet worden gerealiseerd. Het is dan immers onvermijdelijk, dat op termijn oogstwerkzaamheden worden gemechaniseerd (bijvoorbeeld bij radijs, tomaten, asperges) dan wel dat arbeidvragende activiteiten moeten worden beëindigd bij gebrek aan betaalbare werkwilligen.

Concluderend: arbeidsplaatsen voor laaggeschoolden zijn schaars en daardoor is de werkloosheid onder deze bevolkingsgroep een groot maatschappelijk probleem, dat uitermate moeilijk oplosbaar is. Het feit dat er met name in de tuinbouw veel vraag bestaat naar laaggeschoolde werknemers kan daarom als een pluspunt van de sector worden opgevat. Of liever: als een potentieel pluspunt want het gevaar bestaat dat vanwege de slechte vervulbaarheid van vacatures de arbeidsvraag zal opdrogen door bedrijfsbeëindiging en mechanisering van de oogstwerkzaamheden. Doorbreking van bestaande rigiditeiten op de arbeidsmarkt lijkt noodzakelijk, om de vraag naar laagwaardige arbeid van de sector ook op termijn in stand te houden.

6. PERSPECTIEVEN

6.1 Inleiding

De economische betekenis van een sector wordt niet alleen bepaald door de bijdrage aan de nationale welvaart nu. Zoals in hoofdstuk 2 al werd benadrukt, zijn ook de (verwachte) stroom goederen en diensten die in de (verre) toekomst door de sector zullen worden gegenereerd van belang. Dit geldt vanzelfsprekend ook voor de landbouw. Als op dit moment met zekerheid bekend zou zijn dat, bijvoorbeeld, de Nederlandse glastuinbouw de concurrentieslag met de belangrijkste aanbieders uit Zuid-Europa, in beginsel, glansrijk kan winnen, dan zou dit van grote invloed zijn op de huidige waardering van de sector. Er zou dan alle reden zijn om overheidsinvesteringen in, bijvoorbeeld, infrastructuur of produktvernieuwing met meer voortvarendheid ter hand te nemen dan in het geval dat de perspectieven juist uiterst somber zouden zijn.

In hoofdstuk 2 werd echter ook gewezen op de onmogelijkheid de toekomst te kennen. In het kader van de vraagstelling moet dan gesteund worden op de resultaten van lange-termijnonderzoek. Voor de landbouw zijn de lange-termijnperspectieven de afgelopen jaren regelmatig onderwerp van onderzoek geweest. Opvallend daarin is dat de uitkomsten van die onderzoeken bepaald niet altijd tot optimisme stemden. Zo leverde onderzoek naar de marktpositie van Nederlands agrarisch produkt vooral een beeld op van een sector die er onvoldoende van doordrongen is dat de markt van een "verkopersmarkt" in een "kopersmarkt" is veranderd. Als gevolg daarvan zouden in een rap tempo marktaandelen worden verloren, een ontwikkeling die bovendien nog gepaard zou gaan met een verschuiving naar de onderste marktsegmenten. Met name een in 1994 door A.T. Kearney uitgevoerde studie heeft sterk aan dit sombere beeld van de Nederlandse landbouw bijgedragen (MLNV (1994)).

Interessant in dit verband is ook de WRR-studie naar de lange-termijnperspectieven voor de Europese landelijke gebieden (WRR (1992)). In deze studie werd niet zozeer naar de markt als wel naar technologie en de agromische potenties van de grondgebonden landbouw gekeken. Ook vanuit dit gezichtspunt, de produktiefactoren, bleken de perspectieven voor Nederland op landbouwgebied allesbehalve rooskleurig. Voor akkerbouw, zo luidde de conclusie, is in Nederland (nagenoeg) in het geheel geen ruimte; en ook voor de melkveehouderij ziet, aldus de WRR, de Nederlandse toekomst er binnen Europa dreigend uit.

Vanwege de grote invloed van zowel de studie van A.T. Kearney als die van de WRR op het beeld van de sector enerzijds en de vraagtekens die er door diverse auteurs bij de conclusies zijn gezet anderzijds, zal in deze

paragraaf beknopt worden onderzocht in hoeverre de genoemde somber gestemde conclusies gerechtvaardigd zijn. Als de Nederlandse landbouw inderdaad "de markt gemist" heeft (MLNV (1994)) en als de "grond voor keuzen" slechts een kiezen tussen alternatieve niet-agrarische toepassingen inhoudt (WRR (1992)), dan wordt daarmee tegelijkertijd onvermijdelijk geconcludeerd dat de economische betekenis van de Nederlandse landbouw in een rap tempo af zal nemen. Met recht zou dan gesproken kunnen worden van een sector in crisis, of een sector op zijn retour. De conclusie zal echter zijn dat er, eufemistisch uitgedrukt, wel het één en ander valt af te dingen op de resultaten van de twee studies. Al wordt hiermee niet beweerd, dat de perspectieven voor de sector rooskleurig zijn, een implicatie is wel dat de toekomst veel meer open is dan deze studies suggereren.

6.2 De markt gemist?

De studie van A.T. Kearney trok veel aandacht. Dit kan onder andere geïllustreerd worden met reacties in de media op 12 oktober 1994. De "Landbouw staat er beroerd voor" en "Nederlandse boeren raken toppositie kwijt" volgens Trouw, de "Agrosector verslechtert dramatisch" volgens het Algemeen Dagblad, terwijl de Volkskrant het nieuws brengt met de kop "Nederlandse landbouw boert hard achteruit". Die reacties waren overigens niet verrassend want de boodschap was inderdaad uiterst somber. Bovendien werd de ontvankelijkheid ervoor sterk bevorderd door het heersende psychologische klimaat binnen de landbouw. De imagoproblemen in Duitsland, en de, voor veel produkten, lage afzetprijzen in 1993 konden namelijk rechtstreeks met de sombere conclusies in verband worden gebracht.

Samengevat werd in de A.T. Kearney studie geconcludeerd dat:

- 1) de agrosector niet in staat is adequaat op de veranderende marktveranderingen te reageren;
- 2) de Nederlandse agrarische produkten in toenemende mate niet voldoen aan de kwaliteitseisen van de Europese consument, zelfs niet in het discountsegment;
- 3) diensgevolge het haast onvermijdelijk lijkt dat de Nederlandse aandelen in de importerende landen afnemen en dat de positie van Nederland meer en meer aan het verworden is tot die van een "discountaanbieder".

In de samenvatting van het rapport wordt het zo mogelijk nog duidelijker verwoord: "Onderzoek....wijst uit dat de concurrentiepositie van de Nederlandse agrosector verder zal verslechteren". En even verder: "In het midden van de jaren tachtig was de Nederlandse agrosector het schoolvoorbeeld van efficiëntie en kwaliteit. Inmiddels is het verworden tot een bulkleverancier met een te lage produktvariëteit" (MLNV, p.1).

Zonder al te gedetailleerd op het onderzoek van A.T. Kearney in te willen gaan, passen bij de studie toch enige methodologische kanttekeningen. In de eerste plaats is (bijna) uitsluitend naar de Europese markt gekeken. En in de tweede plaats zijn, als onderbouwing van de beweringen, data van

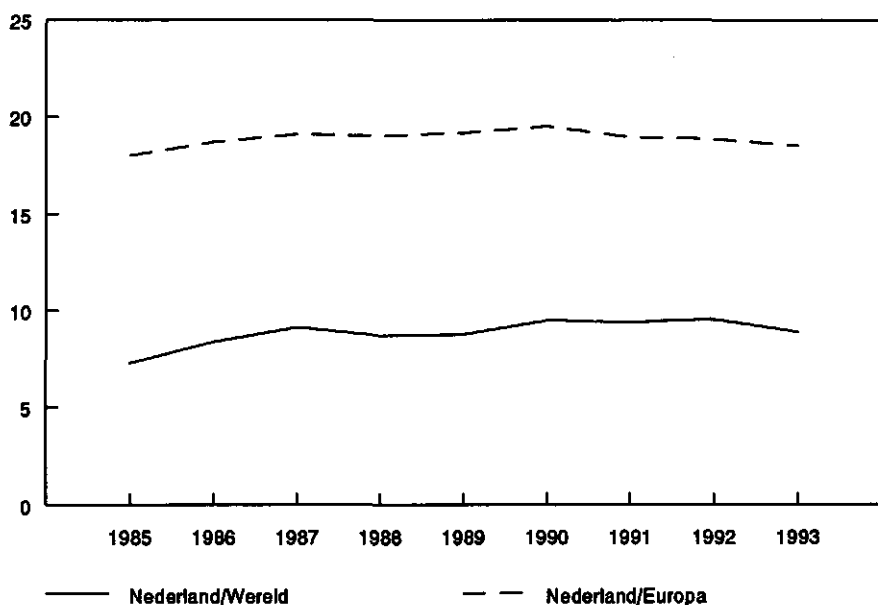
slechts twee jaren, 1987 en 1992, in beschouwing genomen. De empirische basis voor de beweringen is, met andere woorden, nogal mager.

Ter verbreding van die empirische basis zal hier op de volgende vier vragen worden ingegaan:

- 1) hoe heeft de uitvoer van het Nederlandse agrocomplex zich sedert het midden van de jaren tachtig ontwikkeld als aandeel van de mondiale en de Europese uitvoer?
- 2) hoe staat het met de aandelen van een aantal produkten waarin Nederland traditioneel een hoog aandeel heeft?
- 3) hoe ontwikkelt de Nederlandse uitvoer zich op de Duitse markt? En tenslotte:
- 4) hoe heeft de groei van de landbouw zich in het afgelopen decennium verhouden tot de groei van de rest van de economie?

Antwoorden op deze vier vragen vormen een indicatie voor de mate waarin de Nederlandse landbouw en de ermee samenhangende agro-industrieën bezig zijn de "markt te missen".

Het antwoord op de eerste vraag kan worden afgelezen van figuur 6.1. De figuur beschrijft de ontwikkeling van de waarde van de uitvoer van het Nederlandse agrocomplex als aandeel van de waarde van de werelduitvoer respectievelijk de waarde van de Europese uitvoer. Het beeld blijkt



Figuur 6.1 Procentuele marktaandelen van Nederland in de mondiale en Europese handel in landbouwprodukten en voedingsmiddelen, 1985-1993

tamelijk stabiel. Hoewel er in het bijzonder slechte jaar 1993 sprake is van een afname, liggen zowel het mondiale als het Europese waarde-aandeel zelfs in dat jaar, nog boven de overeenkomstige aandelen in 1985 1). Uit de grafiek blijkt tevens dat een vergelijking met 1987, het referentie jaar van de A.T. Kearney studie, een vergelijking is met een relatief goed jaar.

De grafiek geeft weinig grond voor de bewering dat de Nederlandse agrosector over de volle breedte bezig is de "markt te missen". Zeker als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat de Nederlandse landbouw relatief veel last heeft van aanbodbeperkende factoren. De melkproductie is in geen enkel land binnen de EU zo sterk gekort als in Nederland; en de intensieve veehouderij, traditioneel een sterke groeier, is al een aantal jaren aan banden gelegd.

De belangrijkste kanttekening bij de figuur is dat ze betrekking heeft op alle produkten van het agrocomplex. Het sombere toekomstperspectief waarover de A.T. Kearney-studie sprak, betrof vooral de primaire landbouw en de eraan gekoppelde verwerkende industrieën. In dit verband is de tweede van de bovengestelde vragen interessant. Hoe staat het met de aandelen van een aantal produkten waarin de Nederlandse landbouw en de eraan gekoppelde verwerkende bedrijfstakken traditioneel een hoog aandeel hebben? Tabel 6.1 geeft op deze vraag een antwoord. De tabel is als

Tabel 6.1 Ontwikkeling van de aandelen van de 12 meest concurrerende agrarische goederen van Nederland in procenten van de totale OESO-uitvoer

Produkt(-groep)	1988	1991	1992
Snijbloemen	84	88	95
Eieren	61	67	55
Bollen, levende planten	61	63	69
Varkens	56	53	69
Tomaten	55	56	45
Melkroom	48	47	45
Verse aardappelen	40	40	32
Varkensvlees	31	43	43
Groenten, vers of gekoeld	31	39	37
Pluimveevlees	26	31	31
Kaas	24	33	33
Zaaigoed	24	34	36

Bron: Berekend uit OESO (zie Nagtegaal (1994)).

- 1) Voor de cijfers van 1993 geldt overigens dat als gevolg van de afschaffing van de registratie aan de grens van intra-EU-handel, de handelscijfers voor dat jaar van een zeer slechte kwaliteit zijn.

volgt tot stand gekomen. Voor 1988 1) is de uitvoer van Nederlandse agrarische produkten gerangschikt naar hun respectieve aandelen in de totale OESO-uitvoer van de betreffende produkten. Hierbij zijn alleen produkten van de primaire sector dan wel bewerkte produkten op basis van Nederlandse grondstof in beschouwing genomen. Dus kaas is wel in de rangschikking opgenomen en sigaretten niet. Van de twaalf produkten met de hoogste score is vervolgens nagegaan hoe de aandelen zich in de periode tot 1992 hebben ontwikkeld (tabel 6.2). Deze tabel vermeldt, bijvoorbeeld, dat het Nederlandse aandeel in de uitvoer van eieren in de totale uitvoer van de OESO van eieren in 1988 61% bedroeg; en dat dit percentage in 1992 is gedaald tot 55%.

De tabel laat stijgers en dalers zijn. De ontwikkeling van het uitvoeraandeel van tomaten is misschien wel het meest opvallend. In een jaar tijd was er sprake van een daling met 11%. Tegenover de dalers staan ook opmerkelijke stijgers, zoals kaas, bollen en levende planten. Hoe dan ook, ook deze cijfers verschaffen per saldo geen grond voor de bewering dat Nederland sedert het midden van de jaren tachtig in een rap tempo bezig is de slag om de markt te verliezen.

Tabel 6.2 Duitse invoer: volume aandelen van Nederland en gemiddelde jaarlijkse volumegroei (in %)

Produkt(-groep)	Volume-aandeel Nederland in Duitse invoer		Gem. jaarlijkse Duitse invoergroei 1992/1986
	1986	1992	
Rundvlees	20	20	7
Varkensvlees	60	42	10
Pluimveevlees	64	51	10
Kaas	54	47	7
Eieren	87	86	1
Aardappelen	91	87	-1
Tomaten	58	50	7
Uien, knoflook enz. a)	35	39	-1
Sla, komkommer, kool enz. b)	39	43	7
Overige verse groenten c)	38	42	5
Bereide groenten	29	38	9
Levende planten	70	73	11
Snijbloemen	85	88	8

a) SITC nr. 05451 en 05452; b) SITC. nrs. 05453 tot en met 05459; c) Overige SITC. nr. 0545.

Bron: Berekend uit OESO, zie Folmer (1995).

1) Voor eerdere jaren waren data op het gewenste SITC-niveau niet beschikbaar.

Behalve naar waarde aandelen kan ook naar geografische positie en marktsegment worden gekeken. De relevantie hiervan hangt vooral samen met het feit dat de kritiek op de Nederlandse landbouw zich behalve op bepaalde produkten, ook sterk heeft toegespitst op deze twee aspecten. Met name de "verwende" Duitse consument zou geen prijs meer stellen op Nederlands produkt. Dit zou tot uitdrukking komen in een relatieve afname van de uitvoer en een verschuiving naar de onderste marktsegmenten. Met behulp van de gegevens in de tabellen 6.2 en 6.3 zullen deze beweringen nader worden onderzocht.

Tabel 6.2 toont de relatieve ontwikkeling van een aantal belangrijke Nederlandse exportprodukten op de Duitse markt. De laatste kolom geeft de volumegroei van de Duitse invoermarkt weer. Het beeld dat uit de tabel opdoemt is gemêleerd. In de plantaardige sectoren is er, grosso modo, sprake van een toename van het marktaandeel, al vormen tomaten een belangrijke uitzondering. Bij de dierlijke sectoren heeft het Nederlands produkt duidelijk terrein verloren. Opvallend zijn ook de zeer hoge gemiddelde jaarlijkse groeicijfers voor de Duitse import. Voor een deel hangen die samen met de Duitse hereniging. Door die hereniging is het zwaartepunt van de Duitse vraag tevens naar het Oosten verschoven; voor afstandgevoelige produkten betekent dit een verslechtering van de Nederlandse positie ¹⁾. Voor een schatting van dit "herenigingseffect" zouden eigenlijk de ontwikkelingen op regioniveau moeten worden geanalyseerd.

Uit de groeicijfers kan ook worden berekend dat indien de Nederlandse landbouw zijn aandelen op de Duitse importmarkt voor de dierlijke produkten zou hebben willen handhaven, dit, gegeven de aanbodbeperkende maatregelen, ten koste van de uitvoer naar andere landen zou zijn gegaan.

Een en ander leidt tot de conclusie dat hoewel de uitvoerontwikkelingen naar Duitsland zeker niet onverdeeld positief mogen worden genoemd, het beschikbare datamateriaal onvoldoende grond geeft voor een al te zwart beeld. Deze conclusie geldt evenwel de volume-ontwikkelingen op de totale markt. Over verschuivingen naar laagwaardiger segmenten wordt hiermee geen uitspraak gedaan. Om enig zicht op dit punt te verkrijgen is tabel 6.3 opgesteld. In de tabel is de prijsontwikkeling van Nederlands produkt vergeleken met die van concurrerende importeurs. Indien de prijsverhouding tot boven de 100 is gestegen, is de prijs van Nederlands produkt sterker gestegen dan die van de buitenlandse concurrent. Op een open markt met veel mededingers kan dan, per saldo, van een verschuiving naar een hoger marktsegment worden gesproken. Het beeld dat de tabel schetst is wederom gemêleerd. Bij tomaten is er, ook nu weer, sprake van een verslechtering. Daartegenover staan de andere groenten; deze laten, per saldo, een positieve ontwikkeling in de prijsverhouding met het produkt van concurrerende importeurs zien. Statistische onvolkomenheden (aggregatieproblemen, oogsttoevalligheden en dergelijke) pleiten voor terughoudendheid

1) In annex II is het (empirisch) verband tussen plaats van produktie en afzetgebied nader beschreven.

Tabel 6.3 Ontwikkeling prijsverhouding Nederlands produkt/concurrerend import-produkt op de Duitse markt, 1986=100

Produkt(-groep)	Relatieve prijsontwikkeling 1992-1986
Rundvlees	106
Varkensvlees	99
Pluimveevlees	86
Kaas	112
Eieren	92
Aardappelen	68
Tomaten	67
Uien, knoflook enz. a)	61
Sla, komkommer, kool enz. b)	163
Overige verse groenten c)	124
Bereide groenten	103
Levende planten	91
Snijbloemen	111

a) SITC nr. 05451 en 05452; b) SITC. nrs. 05453 tot en met 05459; c) Overige SITC. nr. 0545.

Bron: Berekend uit OESO, zie Folmer (1995).

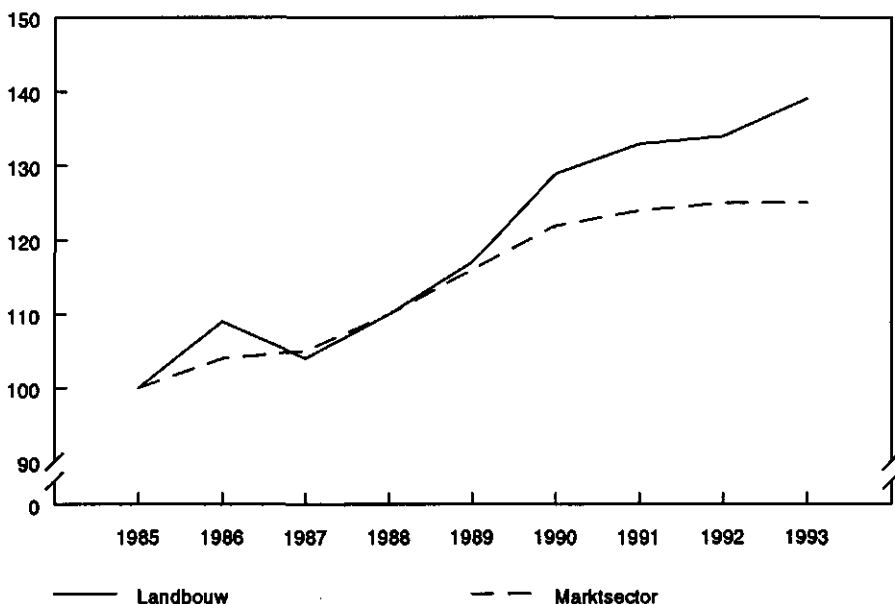
bij het trekken van conclusies uit de tabel. Toch geeft ook deze tabel geen grond voor de bewering dat de Nederlandse landbouw de markt in Duitsland heeft gemist.

Drie van de vier bovengestelde vragen zijn hiermee beantwoord, zij het meer indicatief dan definitief. De laatste vraag betreft de groei van de landbouw ten opzichte van de rest van de economie. De relevantie van deze vraag voor het onderwerp van deze paragraaf is vooral indirect. Indien de landbouw namelijk bezig is zijn vooraanstaande positie te verliezen, dan zal dit ook tot uitdrukking komen in de groei van de sector.

Figuur 6.2 schetst de volumegroei van de landbouw sedert het midden van de jaren tachtig. Ter vergelijking wordt ook de groei van de gehele marktsector in de grafiek weergegeven. Het blijkt nu dat, in de periode sinds 1985, de groei in de landbouw die in de rest van de marktsector royaal heeft overtroffen. De stabilisatie in 1994 kan voor het grootste deel op het conto van de warme zomer van dat jaar worden geschreven. Zowaar geen ontwikkeling die past bij een sector waarin structureel sprake is van marktverlies.

Zeker niet als daarbij in ogenschouw wordt genomen dat (i) in die periode de melkveehouderij, de grootste afzonderlijke agrarische bedrijfstak, met een straf quotumbeleid wordt geconfronteerd; en (ii) de Europese landbouwmarkten, zij het schoorvoetend, bezig zijn te liberaliseren.

Keren we terug naar de oorspronkelijke vraagstelling: geven de ontwikkelingen in de afgelopen vijf à tien jaar aanleiding voor de bewering dat de Nederlandse landbouw de markt heeft gemist en dat, gezien de achterliggende oorzaken, de concurrentiepositie de komende jaren verder zal



Figuur 6.2 Volume van de toegevoegde waarde van de Nederlandse landbouw en van de gehele marktsector, 1985=100, 1985-1993

verslechteren? Anders gezegd: wijzen historische data erop dat de Nederlandse agrarische sector de komende jaren zal worden weggeconcentreerd?

Het precieze antwoord op die vraag is uiteraard voor iedere product-(groep) verschillend. Echter, voor de sector in totaliteit is er weinig of geen reden om de vraag met een volmondig ja te beantwoorden. De statistieken bieden nauwelijks grond voor de pessimistische geluiden die de laatste jaren de boventoon lijken te voeren. Anderzijds impliceert dit antwoord natuurlijk niet, dat zich bij specifieke producten geen negatieve ontwikkelingen hebben voorgedaan of voor gaan doen. Het betekent ook niet dat er veel reden is om te veronderstellen, dat de agrosector zijn aandelen op de mondiale en Europese markt op termijn zal kunnen handhaven. Om drie redenen, die overigens niets van doen hebben met een gebrek aan marktgerichtheid, lijkt dit laatste juist niet aannemelijk.

Ten eerste zal de groei van de vraag zich vooral op verder afgelegen markten voor gaan doen. Niet alleen zijn er nogal wat aanwijzingen dat de stijging van de inkomens in veel landen buiten Europa groter zal zijn dan in landen binnen Europa, maar ook zal in die landen een groter deel van dat extra inkomen aan voedingsmiddelen worden besteed. Het is om voor de hand liggende redenen moeilijker om naar verder afgelegen markten te exporteren dan naar nabij gelegen markten (zie ook annex II).

Ten tweede brengen de huidige intensieve wijzen waarop in Nederland de landbouw wordt beoefend en het grondgebonden karakter van

een aantal produktierichtingen met zich mee, dat de grenzen van de groei van een aantal produkten in ons land praktisch bereikt zijn. Met name geldt dit voor de akkerbouw en de melkveehouderij. Ofschoon via verschuivingen en technologische vooruitgang de capaciteit zelfs in die richtingen nog uitgebreid kan worden, lijkt het weinig aannemelijk dat de historische groeicijfers structureel kunnen worden geëvenaard (zie ook De Groot et al., (red.) (1994) of Stolwijk (1992)).

De laatste reden is er een van statistische aard. Door het groeiende aantal landen verschijnt steeds meer handel, die voorheen niet werd geregistreerd, als buitenlandse handel in de statistieken. Onveranderde marktposities leiden dus sowieso al tot kleinere aandelen.

6.3 Uitsluitend grond voor niet-agrarische keuzen?

De economische betekenis van de landbouw behoeft dus geen negatieve bijstelling vanwege een vermeende onvermijdelijke nederlaag in de internationale concurrentieslag die het gevolg zou zijn van een beperkte marktgerichtheid. De toekomst is, vanuit de markt uit gezien, open. En zoals hierboven werd aangetoond, is er voorshands weinig reden voor grote zwartgalligheid.

Maar er is meer dan markt. Meer dan in andere economische sectoren spelen in de landbouw bodemvruchtbaarheid en klimaat een rol. En ook die kleuren de toekomst. In een verkenning naar de perspectieven voor de grondgebonden landbouw in de Europese Unie die enige jaren geleden door de WRR is verricht (WRR (1992)), lag op deze factoren de nadruk. De studie schetst de technische grenzen waarbinnen "beleidsveranderingen zich moeten voltrekken" (WRR, p.15). Volgens de uitkomsten van deze verkenning zal de EU (EU-12), de komende decennia geconfronteerd worden met een grondoverschot van minimaal 40 en maximaal 80 miljoen hectare. Het verschil in maximum en minimum hangt samen met verschillen in scenarioveronderstellingen.

Het perspectief voor Nederland is niet erg wenkend. De akkerbouw verdwijnt (nagenoeg) geheel uit het zicht. En van de melkveehouderij blijft in de meeste scenario's ook niet veel over (zie WRR, p.112-113).

Ook deze studie deed veel stof opwaaien. NRC Handelsblad pleitte, in een redactioneel commentaar, naar aanleiding van de studie voor de herinvoering van oerbos in Nederland. En het Algemeen Dagblad (13 juli 1992) wijst het landbouwareaal alvast toe aan de liefhebbers van het "buiten" wonen met de kop "Boerenland voor buitenlui". De vraag dringt zich op: als de WRR-uitkomsten werkelijk de grenzen weergeven waarin de veranderingen zich moeten voltrekken, moet de grondgebonden landbouw in Nederland dan inderdaad niet worden afgeschreven? En zou dan geen proces van sanering in gang moeten worden gezet?

Als antwoord op deze vragen wordt hier betoogd dat de door de WRR geschetste technische grenzen misschien wel een technische component in zich hebben, maar daarnaast op implausibele economische vooronderstel-

lingen zijn gebaseerd. Omdat de uitkomsten rechtstreeks met die vooronderstellingen samenhangen, is er alle reden om grote vraagtekens bij de voor de Nederlandse grondgebonden sectoren zeer sombere conclusies te zetten. Twee vooronderstellingen zijn in dit verband van bijzonder belang. De eerste betreft die ten aanzien van de internationale handel. In de WRR-studie wordt, afhankelijk van het scenario, van zelfvoorziening of van liberaliseerde wereldmarkten uitgegaan. In het eerste geval is er in het geheel geen internationale handel terwijl liberalisatie geïnterpreteerd wordt als zou de EU een netto importeur van bijna alle grondgebonden plantaardige producten en vlees worden en een (hele) kleine netto exporteur van zuivel.

De veronderstellingen omtrent de netto internationale handelspositie gecombineerd met de veronderstellingen dat rond het jaar 2015 in heel de EU de productie in de buurt van de agronomisch maximaal haalbare opbrengsten zal liggen en de interne vraag nauwelijks groeit, impliceren dat er miljoenen hectares landbouwgronden over zijn.

Maar is die uitkomst economisch wel plausibel? Mogen de langs deze weg geschetste uitkomsten inderdaad harde grenzen worden genoemd? Wij denken van niet. Andere studies wijzen bijvoorbeeld uit dat er weinig reden is om te veronderstellen dat de EU hoe dan ook met zijn grondgebonden produktierichtingen nooit op de wereldmarkt zal kunnen concurreren (zie bijvoorbeeld Folmer et al., (1995)). Op mondiaal niveau zullen grond en irrigatiewater de komende decennia steeds schaarser worden. De wereldbevolking neemt jaarlijks met een kleine 100 miljoen mensen toe. Deze mensen moeten niet alleen eten maar ook wonen, werken en recreëren, drie ruimtevragende activiteiten. Daar staat tegenover dat de historisch gezien ongekend snelle toename van de wereldvoedselproductie in de afgelopen decennia voor een deel gebaseerd is op niet-duurzame landbouwmethoden. Dientengevolge zullen de mondiale problemen van landdegradatie vermoedelijk alleen maar toenemen (zie bijvoorbeeld World Watch Institute, diverse jaren of Pinstrup-Anderson (1995) voor een nadere toelichting). De combinatie van toenemende mondiale land- en waterschaarste met een technisch optimale productie in de EU kan niet anders betekenen dan dat de EU concurrerend de wereldmarkt op zal kunnen. Zeker indien, zoals de WRR veronderstelt, voor de productie in de EU maar zeer weinig inputs per kilogram produkt nodig zijn (arbeid, grond, kunstmest en bestrijdingsmiddelen). De agrarische productiecapaciteit van de dan (relatief) dunbevolkte EU zal in steeds sterkere mate een waardevolle produktiefactor blijken te zijn.

De technische grenzen op EU-niveau zijn dus minder technisch en minder absoluut dan de WRR beweert. De toekomst is veel opener. Het agronomisch optimisme van de WRR laat slechts ruimte voor twee conclusies: (i) de EU heeft minimaal geen en maximaal alle grond over; en (ii) de landbouw van de EU kan zich tot een internationaal concurrerende bedrijfstak ontwikkelen.

Daarmee verliezen de conclusies die voor de grondgebonden Nederlandse landbouw worden getrokken eveneens hun waarde. Met betrekking tot de sombere perspectieven voor Nederland is er nog het additionele punt

dat de slechte relatieve concurrentiepositie binnen de EU in de WRR-studie uitsluitend is gebaseerd op factoren die direct samenhangen met klimaat en bodem. Infrastructuur, ligging ten aanzien van afzetmarkten, relatie met verwerkende industrieën, technologieniveau, bedrijfsgrootte en dergelijke zijn niet in de beschouwing genomen 1) 2). Kortom, voor de bewering als zou de toekomst van de grondgebonden landbouw in Nederland uiterst somber zijn, verschaft de WRR-studie nauwelijks of geen basis 3).

6.4 Kansen en bedreigingen

Trends

Uit het voorgaande mag in ieder geval de conclusie worden getrokken dat de toekomst bovenal open is. En als de ontwikkelingen in het verleden als maatstaf worden genomen voor de toekomst zal de toekomst zeker niet verrassingsvrij zijn. De recente ontwikkelingen in de glasgroenteteelt zijn wat dit betreft illustratief. Na jarenlang als paradepaard van Nederlandse concurrentiekracht te hebben gefungeerd, is de glans van de sector de laatste jaren nogal onverwachts verbleekt. Imagoproblemen in Duitsland en felle concurrentie met Spanje (tomaten) hebben in korte tijd een heel ander beeld van de sector doen ontstaan.

Het open karakter van de toekomst en de onvermijdelijke verrassingen pleiten voor terughoudendheid bij het doen van al te specifieke uitspraken over korte- of lange-termijnontwikkelingen. De onzekerheden zijn ten enenmale te groot. Omgevingsfactoren veranderen niet alleen trendmatig maar soms ook discontinu. Daarmee zij niet gezegd dat helemaal niet op toekomstige ontwikkelingen kan worden geanticipeerd. Integendeel, ex post blijkt dikwijls dat de belangrijkste determinanten van "de uitkomsten

-
- 1) Dat dit tot grote misverstanden aanleiding kan geven, bleek recentelijk in een column van M. Abrahamse in het Coöperatie Magazine van de NCR (juli/aug. 1995). Citaat: "Het WRR-rapport Grond voor keuzen heeft bevestigd dat de landbouw in Nederland geen natuurlijke vestigingsplaatsvoordelen heeft. Dat is een voor iedere bedrijfstak, en dus ook voor de Nederlandse landbouw, op termijn dodelijke constatering." Het zou er slecht voor de Nederlandse economie uitzien als de heer Abrahamse zelfs maar bij benadering gelijk zou hebben.
 - 2) In een serie studies met betrekking tot de concurrentiekracht van deelsectoren van de Nederlandse landbouw van LEI-DLO en Rabobank Nederland wordt aan deze factoren wel heel nadrukkelijk aandacht besteed zie bijvoorbeeld Hack et al., (1992) of Van Gaasbeek et al., (1995).
 - 3) Voor een uitgebreidere kritiek op de conclusies van de WRR zie Stolwijk (1993) in een publikatie van de Werkgroep landbouwpolitiek van de LUW. Deze publikatie bevat ook kritisch commentaar van Oskam (1993) en Struik (1993) alsmede een weerwoord van de auteurs van de WRR-studie, van Lates-teijn en Rabbinge (1993).

in het heden" zich al in het verleden aandienden. Identificatie van die determinanten alsmede een adequate reactie erop zijn in belangrijke mate bepalend voor het succes in de toekomst. Innovaties zijn daar een essentieel onderdeel van. Dat geldt ook voor de landbouw. Maar welke zijn die determinanten en hoe ziet een adequate reactie eruit? Uit de vele studies en discussies over de sector kan worden gedistilleerd dat met name de volgende ontwikkelingen relevant zijn:

- 1) een verdere liberalisering van de internationale handel;
- 2) de groei van bevolking en inkomens;
- 3) de voortschrijdende vergrijzing in West-Europa;
- 4) een kritischer houding van de consument met betrekking tot produkt en produktiemethode;
- 5) een steeds strenger milieubeleid;
- 6) een voortschrijdend proces van schaalvergroting in de detailhandel en de verwerkende industrie;
- 7) technologische veranderingen;
- 8) een toenemende vraag naar ruimte voor niet-agrarische doeleinden.

Op de aard en de implicaties van deze ontwikkelingen in termen van kansen en bedreigingen voor de Nederlandse landbouw en de eraan gekoppelde verwerkende industrie zal in deze paragraaf kort en in algemene bewoordingen worden ingegaan.

1) De trend naar liberalisatie zet zich voort

Handelsbarrières zullen in toenemende mate worden geslecht. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt in twee niveaus. Er zal, aan de ene kant, sprake zijn van een verdere integratie en uitbreiding van de Europese Unie. Aan de andere kant lijkt een verdere afname van protectie op mondiaal niveau waarschijnlijk.

Wat betekent dit voor de Nederlandse landbouw en de eraan verbonden delen van de voedingsmiddelenindustrie?

De facto betekent de trend naar liberalisatie een vergroting van de markt. Internationale handel wordt er door gestimuleerd. Op die grotere markt zal de Nederlandse agrarische sector meer concurrenten tegenkomen. Die concurrentie zal zich vooral doen gelden bij produkten die bij de voortbrenging ervan een relatief groot beroep doen op produktiefactoren die in Nederland relatief duur zijn zoals grond en ongeschoolde arbeid. Er zijn, geschematiseerd, twee manieren om die extra concurrentie het hoofd te bieden. Ten eerste kan getracht worden om door mechanisatie/automatisering (vervanging van arbeid door kapitaal), schaalvergroting en andere vormen van procesinnovatie de kostprijs te laten dalen. De tweede mogelijkheid bestaat uit het aanbieden van extra waarde, hetzij met betrekking tot het af-boerderij-produkt hetzij in het natraject. Anders gezegd: de producent kan zich op een ander, nabijgelegen marktsegment (niches) gaan richten. Hier ligt de nadruk vooral op produktinnovatie. Een efficiënte, op de vraag afgestemde, handel en een sterke positie van de verwerkende indus-

trie zijn daarbij noodzakelijke voorwaarden voor een concurrerende primaire sector.

Het zou evenwel een misvatting zijn om een grotere markt alleen als een bedreiging te zien. Daar zou slechts reden toe zijn indien de Nederlandse agrosector vanuit verhoudingsgewijs hoge beschermingsmuren zou opereren. En dat is, per saldo, zeker niet het geval. Een verdere uitbreiding van de EU en het opheffen van handelsbelemmerende maatregelen op mondiaal niveau bieden daarom ook kansen voor Nederland omdat de afzetmogelijkheden toenemen. Te denken valt aan produkten waarvan de kostprijs door schaal- en andere efficiencyvoordelen relatief laag is, bijvoorbeeld als gevolg van de centrumfunctie, en aan produkten in een hoogwaardig marktsegment waarin het aantal aanbieders beperkt is (uitgangsmateriaal zoals pootaardappelen (zaden en fokdieren), sierteeltprodukten, bepaalde zuivelprodukten en groenten en dergelijke).

2) Groei van de bevolking en inkomen

Los van prijs en kwaliteit zijn bevolking en inkomen dé determinanten van de vraag naar voedingsmiddelen en andere agrarische produkten. Op mondiaal niveau zullen, zo laten praktisch alle lange-termijnprojecties zien, zowel bevolking als inkomen fors toenemen. Die toenames zijn echter niet erg gelijkmatig over de wereld verdeeld. De groei van de bevolking zal zich vooral buiten de landen van de OESO voordoen; gunstige inkomensperspectieven zijn er met name voor een aantal Aziatische landen en, in iets mindere mate, voor een aantal landen in Zuid-Amerika. Al zijn ook hier verrassingen niet uit te sluiten. In de nabijgelegen Europese landen zullen inkomens en bevolkingsaantallen vermoedelijk maar een bescheiden groei laten zien. Wat betekenen deze ontwikkelingen voor het Nederlandse agrocomplex?

Van belang is dat de vraag naar landbouwprodukten en voedingsmiddelen het sterkst toe zal nemen in landen waarop Nederland traditioneel niet sterk vertegenwoordigd is (de Aziatische markten). In paragraaf 6.2 werd betoogd dat het niet eenvoudig is om grote marktaandelen op veraf gelegen markten te realiseren (zie ook Annex II). Dat betekent niet dat het bij voorbaat al vast staat dat er in het geheel geen rol voor het Nederlandse agrocomplex is weggelegd. Voor hoogwaardige en speciale produkten (uitgangsmateriaal, merkprodukten en dergelijke) zullen er zeker mogelijkheden zijn. Voor laagwaardige homogene bulkprodukten lijkt het realistisch de verwachtingen niet al te hoog te spannen. De sterke bevolkings- en inkomensgroei bieden overigens ook indirecte kansen aan de Nederlandse agrarische sector. Een aantal Aziatische landen zal vermoedelijk moeite hebben om de produktie gelijke tred te laten lopen met de consumptie. Voor dichtbij de Aziatische groeiemarkten gelegen landen (bijvoorbeeld Australië of Nieuw-Zeeland) bieden de ontwikkelingen aldaar grote kansen. De concurrentiedruk op de andere internationale markten zal hierdoor afnemen (bijvoorbeeld voor zuivel, granen, rundvlees etcetera.), een ontwikkeling waarvan de Nederlandse agrosector rechtstreeks of, zoals bijvoorbeeld met betrekking tot graan, soms meer indirect zal kunnen profiteren.

Voor de voor Nederland belangrijke, nabij gelegen markten zijn de vraagontwikkelingen heel anders. Bescheiden inkomenstoenames gecombineerd met hoge consumptieniveaus en een in veel landen nauwelijks groeiende bevolking zullen tot een zeer matig groeiende vraag leiden. Bovendien zal het grootste deel van de vraagtoename niet zozeer in termen van meer volume als wel in een verschuiving naar meer kwaliteit 1) tot uitdrukking komen. Dat hier kansen liggen voor de Nederlandse agrosector is evident. Of van die kansen geprofiteerd zal worden is natuurlijk een heel ander verhaal.

3) *Vergrijzing*

De bevolking op de voor Nederland belangrijkste afzetmarkten vergrijst. Het aandeel van de bevolking boven de 65 jaar neemt in de meeste Westeuropese landen toe. *Ceteris paribus* impliceert dit dat de vraag in kilo's af zal nemen en de eisen met betrekking tot de gezondheidsgevolgen en -risico's van voedingsmiddelen toe zullen nemen. Door middel van gecontroleerde productie en verwerking (ketenbeheersing) kan aan die eisen tegemoet worden gekomen. De uitgangssituatie voor Nederland lijkt wat dit betreft niet ongunstig. De vraagverschuivingen zullen een groei op speciale markten teweeg brengen. De vraag naar dieetvoedingen zal toenemen. En ook zal de ouder wordende West-Europeaan meer tijd in zijn tuin dan in de snackbar door gaan brengen. Per saldo bieden ook deze ontwikkelingen de Nederlandse agrosector vooral kansen.

4) *Een kritischer houding met betrekking tot produkt en produktiemethode*

De laatste jaren valt bij de Westeuropese consument een steeds kritischer houding ten aanzien van produkt en produktiemethode te constateren. De aandacht voor milieu- en diervriendelijkheidsaspecten neemt toe. Moet dit als een kans of als een bedreiging worden beschouwd? Het relatief fabrieksmatige karakter van de Nederlandse landbouw plaatst de sector niet direct in een gunstige uitgangssituatie. Hetzelfde geldt ten aanzien van het hoge inputverbruik. Anderzijds is de milieudruk per eenheid toegevoegde waarde van Nederlands produkt in veel gevallen niet hoog in vergelijking met die van de concurrenten.

Tegemoetkoming aan de behoefte van de kritische consument impliceert onder andere dat het gehele traject van primaire producent naar consument beheerst moet worden. Voor een moderne, regionaal gespecialiseerde, landbouw is het verhoudingsgewijs niet moeilijk om aan die eis te voldoen. Samen met een voor de consument herkenbare en betrouwbare labelling zou een "nieuw" marktsegment kunnen worden gecreëerd.

1) Kwaliteit in de subjectieve betekenis van het woord. Dus paprika's in plaats van uien en aardbeien in het vroege voorjaar in plaats van appels.

5) *Strenger milieubeleid*

De hogere milieu-eisen die door de politiek aan de sector worden opgelegd, of anders gezegd: de internalisatie van milieu-effecten, leiden tot hogere kostprijzen en, *ceteris paribus*, tot een verslechtering van de concurrentiepositie. Echter, de implementatie van milieuregels gaat in veel gevallen samen met een verdere beheersing van het productieproces op een wijze die tegemoetkomt aan de wensen van de consument (zie het onder (iv) genoemde punt). Op de vraag of de positieve economische gevolgen van dit laatste effect, het effect van de kostprijsverhoging zullen overtreffen, is in zijn algemeenheid moeilijk een antwoord te geven. Wel lijkt de "potentiële balans" van voor- en nadelen gunstiger voor produkten van de tuinbouw of de zuivel dan voor, zeg, levende varkens.

6) *Ontwikkelingen in de detailhandel en verwerkende industrie*

De laatste decennia heeft zich in West-Europa een sterke concentratie in de detailhandel voorgedaan. Deze concentratie is samengegaan met een vergroting van marktmacht van het grootwinkelbedrijf. Aan dit proces lijkt voorlopig nog geen einde te komen ¹⁾. De schaalvergroting van de detailhandel is voor een deel ten koste gegaan van de marktposities van de verwerkende industrie en van de handel in agrarische produkten. Het tijdperk dat de producent de verkoopprijs op detailhandelsniveau vaststelde (verticale prijsbinding) is definitief voorbij; en de druk op de A-merken neemt steeds verder toe.

De verwachte voortzetting van het proces van schaalvergroting in de detailhandel betekent echter niet dat de marktmacht van de verwerkende industrie *per definitie* steeds verder zal worden uitgehold. Door concentratie en schaalvergroting gepaard gaande met internationalisatie probeert de verwerkende industrie het grootwinkelbedrijf de mogelijkheid tot het "uitspelen" van de ene producent tegen de andere te ontnemen.

De ontwikkelingen bij de handel en de verwerkende industrie hebben niet alleen gevolgen voor de *marktmacht* van de bedrijven in de primaire sector maar ook voor de *vraag* op af-boerderij niveau. De verwerkende industrie en het grootwinkelbedrijf zullen in toenemende mate behoefte hebben aan een verzekerde toevoer van (relatief) grote partijen produkten met een betrouwbare homogene (hoge) kwaliteit tegen een, uiteraard, zo laag mogelijke prijs. De landbouwproductie vindt in Nederland onder relatief gecontroleerde omstandigheden plaats. Kwaliteitscontroles strekken zich uit tot alle onderdelen van de keten. De uitgangspositie voor Neder-

1) Dit betekent niet dat er geen tegenkrachten zijn. De belangrijkste tegenkracht wordt misschien wel gevormd door de onvermijdelijke bureaucratisering waarmee schaalvergroting en monopolievorming gepaard gaan. Die bureaucratisering leidt tot inefficiënties die, in een markteconomie, het winstpotentieel van nieuwkomers vormen.

land is, wat dit aspect betreft, daarom niet slecht. Ook de logistieke afhandeling gebeurt op een tamelijk efficiënte manier, al is de laatste jaren steeds duidelijker geworden dat met het veilingssysteem te weinig rekening kan worden gehouden met de specifieke, en wisselende, wensen van de afnemers. Daar ligt dan ook één van de grote uitdagingen voor met name de tuinbouw: de omzetting van een bedreiging in een kans.

Maar hoe staat het met de marktmacht? In z'n algemeenheid is het duidelijk dat de macht die de handel en de verwerkende industrie er per saldo bij krijgen, ten koste gaat van de positie van de primaire producent. Indien de primaire producent de uiteindelijke eigenaar is van de verwerkende industrie, wat bijvoorbeeld in de zuivelsector veelal het geval is, is dat op zich niet bezwaarlijk. Het verlies van de melkveehouder als producent van melk, is de winst van diezelfde melkveehouder als aandeelhouder van de zuivelfabriek. Dat betekent overigens niet dat de huidige situatie optimaal is om toekomstige ontwikkelingen tegemoet te treden. De traditionele gerichtheid van de boer op een maximale prijs voor de grondstof dient te veranderen in een gerichtheid op een maximale lange termijn winstgevendheid van de hele kolom. De aandacht voor innovatie en marktpositie dient te worden vergroot. Om die mentale omslag tot stand te brengen zullen ook bestaande instituties (uitbetalingspraktijken, toe- en uittredingsregels) in de zuivelsector moeten veranderen.

Maar coöperatieve verwerking is niet in alle sectoren de overheersende fase waarin een produkt terechtkomt nadat het agrarische bedrijf heeft verlaten. Om in die gevallen niet het slachtoffer te worden van de groeiende macht op de markt van de afnemers (verwerkende industrie en handel) is het niet altijd voldoende om lokaal de krachten te bundelen. De kritiek op het functioneren van het veilingwezen illustreert dit. In het zoeken naar een adequaat antwoord, dient te worden uitgegaan van de vraag: onder welke omstandigheden is "mijn" produkt aantrekkelijker voor de afnemer dan dat van de (niet-Nederlandse) concurrent? Uiteraard spelen kwaliteit en prijs de belangrijkste rol. Op een iets algemener niveau gaat het evenwel om de beperkte *inwisselbaarheid* van het produkt voor dat van de concurrent. Een verkleining van die inwisselbaarheid is synoniem met een versteviging van de marktpositie. Bij de concrete uitwerking van die strategie moet worden beseft dat een afnemer (handel, verwerkende industrie) niet alleen een "af-bedrijf" produkt vraagt. Het gaat de afnemer om produktiepakket i, met een kwaliteit j, geleverd op tijdstip t, voortgebracht volgens methode k, etcetera. Kortom, de afnemer vraagt in feite naar een samengesteld produkt, bestaande uit het eigenlijke produkt en een pakket van diensten. Het belang van die diensten verschilt per produkt. Bij een produkt als bloemen, dat aan bederf onderhevig is en waarvan op detailhandelsniveau het aanbod gevarieerd dient te zijn, is het belang van die diensten groter dan bij een homogeen bewaarbaar produkt als granen.

De onder de punten (3) en (4) geschetste ontwikkelingen met betrekking tot zowel de consumentenvraag als detailhandel en de verwerkende industrie wijzen bijna zonder uitzondering in de richting van een groter belang van die extra diensten. De handel en verwerkende industrie zullen

de voorkeur geven aan een in Nederland voortgebracht produkt indien de gecombineerde prijs van het eigenlijke produkt en de bijbehorende diensten lager is dan die van de concurrent. Vanwege de hoge kosten van arbeid, de hoge grondprijzen en de relatief kleine bedrijven lijkt het niet aannemelijk dat dit het geval zal zijn bij produkten met een laag aandeel van die extra diensten in het samengesteld produkt (gemakkelijk bewaarbare bulkprodukten als granen of suiker). Meer in het algemeen liggen de kansen voor Nederland vooral bij de produkten waarin de eisen met betrekking tot versheid, variatie, homogeniteit, gezondheidsrisico's, betrouwbare aanvoer, technische verwerking, milieuvriendelijkheid en dergelijke hoog zijn.

7) (Bio)technologische veranderingen

Technische vooruitgang was de motor achter de enorme produktiviteitsstijging van de landbouw in de naoorlogse periode. Steeds meer produkt kon met verhoudingsgewijs steeds minder input worden geproduceerd. De betekenis van nieuwe technieken reikt verder dan deze kwantitatieve constatering. Door het beschikbaar komen van nieuwe technieken is ook de aard van het productieproces drastisch veranderd. De moderne agrariër is in weinig meer te vergelijken met de agrariër uit de eerste helft van deze eeuw, ja zelfs met die uit de jaren vijftig. Dankzij de technische vooruitgang konden ook nieuwe produkten op de markt worden gebracht. Het assortiment produkten dat door de Nederlandse landbouw wordt voortgebracht is in de naoorlogse periode dientengevolge zeer sterk verbreed. Deze technologische ontwikkelingen werden primair ingegeven door het streven naar meer marktbaar produkt per eenheid input (land, arbeid, veevoer, energie en dergelijke). Dit streven naar efficiencyverbetering zal ook in de komende decennia een dominante rol blijven spelen. Ontwikkelingen in de biotechnologie, de informatietechnologie en de micro-elektronica, maar ook die op het gebied van de "traditionele" plantenveredeling en de mechanisatie, rechtvaardigen de verwachting dat het tempo waarin innovaties zich zullen voordoen de komende decennia zeker niet af zal nemen. Toch zullen er met betrekking tot de aard van de technische ontwikkeling enige verschillen zijn. In de eerste plaats zal het begrip efficiencyverbetering een verbreding ondergaan. In toenemende mate zal het zich uit gaan uitstrekken tot de niet-marktbare inputs en outputs. Zo zullen bij de overgang naar nieuwe bedrijfssystemen niet alleen economische motieven in de enge betekenis van het woord een rol spelen, maar ook overwegingen van duurzaamheid. In zoverre er bij de buitenlandse concurrentie geen, of veel minder, sprake zal zijn van een dergelijke accentverschuiving, en er is reden om daar voor de eerstvolgende jaren van uit te gaan, zal dit, ceteris paribus, in een verslechtering van de concurrentiepositie resulteren. De Nederlandse producent krijgt extra beperkingen opgelegd. Een statische analyse van een dergelijke ontwikkeling zou uitmonden in de conclusie dat een deel van de Nederlandse produktie door de concurrentie zou worden overgenomen. De omvang van de verschuiving zou afhangen van de mate waarin de kostprijs van de Nederlandse producent toeneemt. Een dergelijke statische analyse

miskent evenwel één belangrijke factor, namelijk het feit dat een overgang naar milieuvriendelijker bedrijfssystemen positieve "spin-offs" voor de marktbaar producten kan hebben. Zo zullen producten die met minder gewasbeschermingsmiddelen zijn voortgebracht door de meeste consumenten hoger worden gewaardeerd (zie ook onder 5).

Het tweede verschil hangt samen met het biotechnologische karakter van een aantal ontwikkelingen. De weerzin van groepen consumenten tegen een mogelijke biotechnologisering van de landbouw, met name op het terrein van de genetische modificatie, maakt introductie van dit type technieken tot een delicate kwestie. Daartegenover staat dat de weerzin tegen het "natuurvreemde" aan steeds meer agrariërs de mogelijkheid biedt om op traditionele wijze te produceren (scharrelboeren). Al is het duidelijk dat de kansen van een landbouw in een suburbaan gebied als Nederland hiervoor bescheiden zijn. Anderzijds leert de geschiedenis ook dat opvattingen over bepaalde technologieën snel kunnen wijzigen.

Maar los van deze kanttekeningen zal ook in de toekomst het technologieniveau een zeer belangrijke factor in de concurrentieverhoudingen blijven. Vanwege het "foot loose" karakter van deze productiefactor kan een voorsprong (kans) snel veranderen in een achterstand (bedreiging). Omgekeerd kan een achterstand ook weer worden ingehaald.

8) *Een toenemende vraag naar ruimte voor niet-agrarische doeleinden*

Als economische activiteit onderscheidt landbouw zich van bijna alle andere economische activiteiten door zijn grote beslag op ruimte. Zo had de agrarische sector, aan het begin van de jaren negentig, bijna 60% van het totale Nederlandse landoppervlakte nodig (CBS/LEI (1994)) om iets meer dan 3% van het nationaal product voort te brengen. Het areaal landbouwgrond is het laatste decennium, gemiddeld, met zo'n 5.000 ha ($\pm 0,25\%$ van het areaal) per jaar afgenomen. Deze afname was het gevolg van een groeiende behoefte aan grond voor niet-landbouwdoeleinden (wonen, verkeer, industrie, recreatie). In de praktijk kan de vraag naar grond voor landbouwdoeleinden doorgaans niet concurreren met de vraag naar grond ten behoeve van allerlei andere doeleinden. In de toekomst zal dit niet anders zijn. De behoefte aan grond voor niet-landbouwdoeleinden zal zeker niet afnemen. Tegenover de claims vanuit de niet-landbouw staat de landbouwkundige vraag naar grond. Twee ontwikkelingen zijn in dit verband relevant. In de eerste plaats is er het proces van schaalvergroting. Op bedrijfsniveau zal hierdoor de vraag naar grond ten behoeve van bedrijfsvergroting blijven bestaan. In de tweede plaats, en betrekkelijk nieuw, is de vraag naar grond uit hoofde van bestaande en te verwachten milieumaatregelen. Op bedrijfsniveau hangt de omvang van het mestoverschot samen met de bedrijfsoppervlakte. Uit deze samenhang volgt dat, ceteris paribus, bij een aanscherping van de mestnormen de vraag naar grond zal toenemen. Een toename van de vraag naar grond vanuit de sector zelf volgt ook uit een eventuele koppeling van het aantal dieren aan de bedrijfsoppervlakte en uit een even-

tuele verplichte verruiming van het bouwplan. Beide maatregelen worden gezien als instrumenten om de milieudruk te verkleinen.

Er is weinig reden om te veronderstellen dat de claims van buiten de landbouw niet zullen worden gehonoreerd. Voor de agrarische sector betekent dit dat op nationaal niveau met name de extensieve grondgebonden sectoren in de verdrukking zullen komen. Op lokaal niveau zal de toenevende "landhonger" van de stad ook de minder grondgebonden sectoren (glastuinbouw) treffen. Door de stijging van de grondprijzen en de claims op ruimte zal de noodzakelijke herstructurering niet alleen duurder worden maar soms in het geheel niet mogelijk zijn. Verhuizing naar legere gebieden is dan de enige optie. De verdere urbanisering van Nederland is ook op een andere wijze bedreigend voor de landbouw. Het urbane karakter straalt hoe dan ook af op het in Nederland voortgebrachte produkt.

In strikt technische zin hoeft de afname van het beschikbare areaal een verdere groei daarentegen nauwelijks te hinderen. Verhoging van de grondproduktiviteit alsmede een verschuiving van extensieve (akkerbouw) naar intensieve (tuinbouw) produktierichtingen kunnen de basis zijn voor een mogelijke expansie. Als illustratie van het effect van een verschuiving van extensieve naar intensieve produktierichtingen zij vermeld dat, in economische termen, 1.000 ha graan, ongeveer gelijk kan worden gesteld aan 7 ha glastuinbouw 1).

Noodzakelijke aanpassingen

Het is duidelijk dat de opgesomde trends niet alleen bedreigingen maar ook kansen met zich mee zullen brengen. Nog evidentier is dat, wil de sector van die kansen profiteren, er grote aanpassingen nodig zijn. Aan die aanpassingen en het daarmee samenhangende beroep op het innovatieve vermogen zal overigens nooit een einde komen: de omgeving waarin geopereerd wordt is niet statisch maar dynamisch. De agrarische toekomst van Nederland ligt bovenal in de handen van het bedrijfsleven. De overheid kan, op zijn best, faciliterend werken.

Over het karakter van de noodzakelijke aanpassingen werden, bij de bespreking van de trends, al enige summier opmerkingen gemaakt. Generaliserend kan daar nog het volgende aan worden toegevoegd:

1) de landbouw moet blijven streven naar lagere kostprijzen

De concurrentie zal in de nabije toekomst vermoedelijk alleen maar toenemen. Een acceptabele marge zal in die omstandigheid alleen uit een verlaging van de kostprijs kunnen komen. De mogelijkheden hiertoe door

1) De verhouding 1.000 : 7 is de verhouding tussen de bruto standaard saldi van bloemen onder glas en graan. Een bruto standaard saldo is een binnen de EU geaccepteerde maat voor de economische omvang van een agrarische activiteit.

Tabel 6.4 Opbrengsten als percentage van de kosten (inclusief toegerekend ondernemersloon) in enkele sectoren van de landbouw, gerangschikt naar omvang in vijf kwintielen, 1993

Kwintiel	Akkerbouw-bedrijven		Gespecialiseerde melkveebedrijven		Varkens- en pluimveebedrijven	
	groot	klein	groot	klein	groot	klein
1	65	46	68	49	59	44
2	77	59	79	56	69	60
3	85	65	85	61	79	79
4	93	74	91	67	87	84
5	108	92	102	76	100	94
Gemiddeld	85	67	85	62	79	73

Bron: LEI-boekhoudnet.

middel van schaalvergroting en andere efficiencyverhogende maatregelen zijn nog lang niet uitgeput. Tabel 6.4 geeft hiervan een duidelijke illustratie.

De tabel geeft de spreiding aan in de opbrengsten/kosten-verhouding voor kleine en grote bedrijven in de akkerbouw, melkveehouderij en de intensieve veehouderij. De kosten zijn inclusief aan de ondernemer toegerekend arbeidsloon. Uit de cijfers komen grote verschillen in winstgevendheid naar voren, met name bij de kleine bedrijven. Grote bedrijven zijn meestal winstgevender dan kleine, al is het onderscheid in de intensieve veehouderij vrij gering. Dit komt bijvoorbeeld tot uiting in het feit, dat de beste 40% van de kleine bedrijven in deze sector op dit kengetal beter presteerde dan 60% van de grote bedrijven.

2) *De afzetstructuur zal zich moeten richten op de ontwikkelingen van de detailhandel en verwerkende industrie*

Een toenemende concurrentie onder de aanbieders plaatst de afnemer in de positie dat hij de ene aanbieder gemakkelijker kan inwisselen voor de ander. Aanbieders doen er dan goed aan bij de vermarkting van het produkt een maximale aansluiting te zoeken bij de wensen van de afnemer. Het huidige afzetsysteem voldoet met name voor de tuinbouwprodukten nog onvoldoende aan die wensen. Het systeem dient zich zo aan te passen dat beter aan specifieke wensen van de detailhandel kan worden voldaan.

3) *De landbouw moet zich meer richten op kapitaal- en vooral kennisintensieve produkten*

De kosten van grond en arbeid zijn hoog in Nederland. In de overzienbare toekomst zal dit zo blijven. De potentiële kansen liggen daarom vooral bij de kapitaal- en vooral kennisintensieve produkten.

4) *Landbouw moet efficiënter met aangekochte inputs omgaan*

Een efficiënt gebruik van aangekochte inputs als veevoeder, bestrijdingsmiddelen, kunstmest en energie leidt niet alleen tot lagere kostprijzen, maar, misschien nog belangrijker, tot een milieuvriendelijker produktie. Door intensiever te communiceren met de behartigers van consumentenbelangen, kan meer tegemoet worden gekomen aan de wensen van consument en maatschappij. Dat hiervoor volop mogelijkheden zijn, illustreert tabel 6.5 voor de akkerbouw.

Tabel 6.5 Stikstofgebruik in kg N en kosten van gewasbescherming in guldens per 100 kg produkt voor enkele akkerbouwprodukten, gerangschikt naar omvang in vijf kwintielen, 1993

Verbruik van kg N (organisch + anorganisch) per 100 kg produkt:								
Kwintiel	Winter- tarwe	Zomer- tarwe	Poot- aard. (zand)	Poot- aard. (klei)	Cons.- aard. (zand)	Cons.- aard. (klei)	Fabr.- aard.	Suiker- bieten
1	1.4	1.1	0.1	0.2	0.3	0.3	0.3	0.1
2	1.8	1.5	0.2	0.3	0.3	0.5	0.4	0.2
3	1.9	1.9	0.3	0.4	0.5	0.6	0.5	0.2
4	2.2	2.1	0.5	0.5	0.5	0.7	0.5	0.3
5	2.9	3.2	0.7	0.8	0.8	0.9	0.7	0.5
Gemiddeld:	2.0	2.0	0.4	0.4	0.5	0.6	0.5	0.3

Gewasbeschermingskosten in guldens per 100 kg produkt:								
Kwintiel	Winter- tarwe	Zomer- tarwe	Poot- aard. (zand)	Poot- aard. (klei)	Cons.- aard. (zand)	Cons.- aard. (klei)	Fabr.- aard.	Suiker- bieten
1	2.2	1.6	3.1	2.6	1.0	1.3	1.4	0.3
2	3.1	2.5	4.5	3.2	1.0	1.6	2.3	0.5
3	3.6	3.3	5.2	3.9	1.5	1.8	2.6	0.6
4	4.1	4.0	6.4	4.9	1.5	1.9	3.1	0.8
5	5.3	5.0	9.3	6.2	3.8	2.4	3.7	1.3
Gemiddeld	3.7	3.3	5.7	4.2	1.6	1.8	2.6	0.7

Bron: LEI-DLO boekhoudnet.

De tabel laat zien, dat de beste 20% van de bedrijven qua stikstofverbruik per hoeveelheid eindproduct een factor twee à drie efficiënter zijn dan de 20% van de bedrijven die op dit kengetal het slechtst presteren. Bij het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen worden vergelijkbare efficiencyverschillen aangetroffen tussen de "top-20" en de "tail-20". Ook in de andere produktierichtingen binnen de primaire landbouw bestaan grote verschillen in efficiency tussen bedrijven. Zo was in 1993 gemiddeld ongeveer 1.600 kg voer nodig per fokzeug op de 20% bedrijven met de hoogste voederefficiency tegenover circa 2.500 kg in het slechtst scorende kwintiel. En in de glastuinbouw haalde in 1992 zo'n 14% van de bedrijven een energie-intensiteit van ten hoogste 20 m³ aardgasequivalent per m² glas, terwijl op een kwart van de bedrijven de energie-intensiteit tenminste een factor drie hoger lag.

5) *Verandering in relatie boer/tuinder versus coöperatie*

Wil de coöperatie niet ten onder gaan in het fusiegeweld van detailhandel en concurrerende verwerkende industrie, dan zal ze de schaal en aard van haar activiteiten aan moeten passen aan de veranderende markt-omstandigheden. De bekostiging van de noodzakelijke investeringen die hiervoor noodzakelijk zijn, zal dikwijls ten koste gaan van de "uitbetalingsprijs". De eigenaren van de coöperaties zullen hiertoe alleen bereid zijn, indien ze zich aandeelhouder van de onderneming voelen met participatie in de risico's en een rechtmatige claim op de winst. De toe- en uittredingsregels zullen hiervoor in veel gevallen moeten worden gewijzigd.

6) *Management en ondernemerschap moeten verbeteren*

De vele aanpassingen waarmee boer en tuinder geconfronteerd worden, stellen hoge eisen aan management en ondernemerschap. In toenemende mate zal kwaliteit op deze terreinen de kritische succesfactor van het individuele bedrijf worden. Ook nu zijn er op dit terrein grote verschillen. Tabel 6.6, die de inkomensverschillen binnen zelfde soorten bedrijven weergeeft, is hiervan een illustratie.

De tabel laat grote verschillen in bedrijfsresultaten zien voor qua type en grootte vergelijkbare bedrijven. Deze zijn deels toe te schrijven aan verschillen in bedrijfsomstandigheden als bedrijfsomvang, teeltplan, of de vruchtbaarheid van de grond. Verschillen in managementkwaliteiten en ondernemerszin zijn echter de belangrijkste oorzaak van de grote spreiding in het ondernemersinkomen. Naast vakmanschap zullen organisatievermogen, visie en ambitie steeds medebepalend zijn voor de overlevingskansen van het individuele bedrijf.

Tabel 6.6 Procentuele verdeling van de bedrijven naar ondernemersinkomen in gulden, 1992

Inkomens klasse	Akkerbouw- bedrijven		Gespeciali- seerde melk- veebedrijven		Varkens- en pluimveebe- drijven		Opengronds- bedrijven			Glastuinbouw- bedrijven		
	groot	klein	groot	klein	groot	klein	groot	mid- del	klein	groot	mid- del	klein
Minder dan 0	36	56	8	17	29	49	34	49	19	39	35	37
0 - 50.000	39	43	42	63	34	50	17	10	44	21	22	39
50.000 - 100.000	19	-	37	19	27	2	28	12	32	15	24	12
100.000 en meer	7	-	13	-	12	-	20	29	6	25	20	12
Totaal	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Bron: LEI-DLO: FIP, FIT.

6.5 De economische betekenis van de sector in dynamisch perspectief

Deze paragraaf begon met de constatering dat de toekomst open is en niet verrassingsvrij zal zijn. De analyse van de trends, de onzekerheid erover en de potentiële ruimte die er voor de sector is om op sommige van de ontwikkelingen te anticiperen, impliceren dat er vele agrarische toekomstën voor de Nederlandse landbouw denkbaar zijn. In de LEI-studie "Voorbij het verleden" (LEI-DLO (1994)), worden drie van die toekomstën uitgewerkt. In die uitwerking komt eveneens naar voren dat voor gunstige uitkomsten drastische aanpassingen noodzakelijk zijn, niet alleen op het niveau van het individuele bedrijf van boer en tuinder maar ook bij de coöperaties, de bestuurders en andere vertegenwoordigers, alsmede bij instituties. De vraag of de innovatieve vermogens van de sector, in de brede betekenis van het woord, voldoende zijn om die aanpassingen door te voeren, is, ex ante en objectief, niet te beantwoorden.

Daarmee wordt ook het antwoord op de vraag naar de betekenis van de landbouw voor de Nederlandse economie voor een deel een kwestie van persoonlijke visie, van subjectieve inkleuring. De "correcties" in de hoofdstukken 4 en 5 op het beeld van de Nationale Rekeningen zijn slechts correcties op het statische beeld. Relevant voor de discussie is echter de betekenis van de sector in dynamische zin. In het verleden kwam die betekenis meer tot uitdrukking in een sterke volumegroei dan in een sterk inkomensgenererend vermogen voor de sector zelf: de inkomens in de landbouw zijn gedurende de gehele naoorlogse periode, gemiddeld genomen, betrekkelijk laag gebleven. Daarmee zij de betekenis van de landbouw voor de nationale welvaart niet gebagatelliseerd. Integendeel, daarmee wordt alleen benadrukt dat de afnemers (in de vorm van een continu proces van reële prijsdalingen) meer van de ontwikkelingen in de landbouw hebben geprofi-

teerd dan de sector zelf. Enigszins paradoxaal kan dan worden geconcludeerd dat de bijdrage van de landbouw aan de nationale welvaart juist in de vermindering van zijn bijdrage aan het nationale produkt tot uitdrukking is gekomen. Een dergelijke ontwikkeling heeft zich overigens ook in veel takken van industrie voor gedaan.

Wordt vanuit het verleden naar de toekomst gekeken dan is het alleen al om statistische redenen duidelijk dat de bijdrage van de landbouw aan een verdere welvaarts-groei zal afnemen. Het aandeel van de consumenten-uitgaven aan voedsel en andere produkten met een agrarische oorsprong is betrekkelijk gering. En de ruimte voor prijsstellingen op af-boerderijniveau (in absolute zin), is de afgelopen decennia danig geslonken (reële prijsstellingen van 10 cent per ei zijn niet meer mogelijk!). Vanuit een welvaarts-optiek verschuift daardoor het belang van de landbouwsector. Het accent zal in de toekomst niet zozeer meer liggen op de combinatie van volumegroei en reële prijsstellingen (met consumenten als lachende derden). Veel meer zal het gaan om het vermogen van de sector om een adequaat inkomen voor de direct en indirect betrokkenen te genereren. De samenleving zal er daarbij steeds sterker op toezien dat de produktie binnen maatschappelijke aanvaardbare randvoorwaarden plaatsvindt. Anders gezegd: de externe effecten zullen stap voor stap in het produktieproces worden geïnternaliseerd.

In de korte beschouwingen van paragraaf 6.4 werd benadrukt dat de noodzakelijke aanpassingen tevens als kansen kunnen worden geïnterpreteerd. Kwaliteit, kennisintensieve produktie, efficiency en marktgerichtheid kwamen daarbij als belangrijke trefwoorden naar voren. Gezien de (nog steeds) sterke positie van de Nederlandse landbouw en het verwante agro-complex lijken er goede gronden om over de verwezenlijking van die kansen niet alleen maar pessimistisch te zijn.

7. SAMENVATTING

In de voorgaande hoofdstukken is getracht een antwoord te geven op de vraag hoe belangrijk de Nederlandse landbouw voor de Nederlandse economie is. In dit laatste hoofdstuk willen we de belangrijkste bevindingen samenvatten.

- 1) De economische betekenis van de landbouw is niet geheel onomstreden. Volgens sommigen is de landbouw meer waard dan de Nationale Rekeningen suggereren, volgens anderen is juist het tegendeel het geval.
- 2) De economische theorie geeft beide groepen, in beginsel, wel houvast voor een onderbouwing van hun argumenten. Echter, daarbij moet wel gewezen worden op het partiële karakter van (bijna) iedere maatschappelijke discussie over het onderwerp. Door voor een brede benadering te kiezen kunnen, in beginsel, patstellingen in de discussie worden doorbroken.
- 3) Dat wil overigens niet zeggen dat een eenduidig en volledig onomstreden antwoord op de vraag kan worden gegeven. Vanwege de vele en gecompliceerde samenhangen met andere economische sectoren, de vele onzekerheden over toekomstige ontwikkelingen en de onmogelijkheid om alle gevolgen van het bedrijven van landbouw "objectief" in monetaire termen uit te drukken, zal er altijd ruimte blijven voor discussie over het belang van de agrarische sector. Een brede deels kwalitatieve, deels kwantitatieve beoordeling van alle relevante aspecten van de vraag lijkt het maximaal haalbare.
- 4) Wordt gekeken naar de economische betekenis in de gebruikelijke betekenis van het woord, dan blijkt de landbouw een (relatief) hoog-productieve en snelgroeiende sector te zijn. De bijdrage aan het nationaal inkomen is met ruim 3% ofwel zo'n 18 miljard gulden daarentegen nogal bescheiden. Bovendien is die bijdrage (in relatieve, maar niet in absolute zin) in de naoorlogse jaren systematisch gedaald. De oorzaak hiervan hangt vooral samen met de forse daling van de ruilvoet met de niet-landbouw. De snelle produktiviteitsstijging is als het ware "verdwenen" in de afzetprijzen. Mede hierdoor zijn de inkomens in de landbouw, gemiddeld genomen en verhoudingsgewijs, nogal laag.
- 5) Er zijn (minstens) twee redenen om de ruime 3% nog als een overschatting te beschouwen. In de eerste plaats omdat de prijzen van een aantal produkten door het gemeenschappelijke landbouwbeleid (GLB) kunstmatig hoog worden gehouden. Daardoor weegt het aandeel van de landbouw in het nationale inkomen "kunstmatig" te zwaar mee. In

de tweede plaats omdat de landbouw relatief veel schade aan het milieu aanbrengt.

- 6) Een nadere analyse van het "subsidie-argument" leidt tot de conclusie dat er ten gevolge van de regelingen in het kader van het GLB inderdaad in zekere mate sprake is van een overschatting van het economische belang van de landbouw. Er vinden deels (onzichtbare) overhevelingen van de niet-landbouw naar de landbouw plaats die niet in de Nationale Rekeningen tot uitdrukking komen. Echter, zowel theoretische als empirische en meer rechttoe rechtaan argumenten leiden ook tot de conclusie dat beweringen als zou de landbouw "op subsidies drijven" en het verdiende inkomen gelijk zijn aan het bedrag aan steun, geen serieuze basis hebben. Op grond van resultaten van algemene evenwichtsmodellen wordt de werkelijke steun geschat op zo'n twee miljard gulden, of op zo'n 30% van de toegevoegde waarde van de gesubsidieerde sectoren.
- 7) Ook de schade die de landbouw aan het milieu toebrengt lijkt, in beginsel, aanleiding zijn bijdrage aan de nationale economie (in de brede betekenis van het woord) naar beneden toe bij te stellen. Echter, ook hier moeten enige kanttekeningen worden geplaatst bij het spoor waarop de discussie over dit probleem zich in Nederland bevindt. In de eerste plaats is een vergelijking van de vervuiling door de landbouw met die in de dienstensectoren, zoals in Nederland nogal eens gebeurt, weinigzeggend. Landbouw (en industrie) zullen vanwege de nadruk op de omzetting van materiële inputs in materiële outputs, grosso modo, (relatief) *altijd* meer vervuilen dan de dienstensectoren. Naarmate de vraag naar voedsel toeneemt, zal die vervuiling, ceteris paribus, bovendien toenemen.

Vanuit een Nederlandse optiek zou de centrale vraag moeten luiden of de schades die door de landbouw aan het milieu worden aangericht zouden kunnen worden vermeden? Als het om lokale schades gaat (fosfaat, ammoniak en dergelijke) dan is het antwoord op deze vraag positief. Deze schades dienen daarom als "kostenposten" te worden beschouwd. Een correctie van de bijdrage van de landbouw aan het nationaal inkomen voor die schades is "terecht".

Voor de schades aan het internationale milieu, bijvoorbeeld de atmosfeer, is het antwoord minder eenvoudig. Zou namelijk niet in Nederland worden geproduceerd, dan zou de produktie vermoedelijk elders plaatsvinden. Er zou dan slechts sprake zijn van een verplaatsing van de vervuilingbron. De vervuiling zelf zou, in beginsel, intact blijven. Een internationale aanpak van het probleem (bijvoorbeeld een energieheffing) zou dan tot een vermindering en doorrekening van de vervuiling leiden. Echter, de hogere kostprijs zou uiteindelijk door de consument moeten worden opgebracht. Het lange-termijneffect op de toegevoegde waarde zou daarom, vermoedelijk, nogal bescheiden zijn. En een correctiefactor zou dan, per definitie, niet nodig zijn.

Ondanks deze nuancerings vormen het GLB en de milieuschades aanleiding de economische betekenis van de landbouw naar beneden toe bij te stellen.

- 8) Tegenover deze negatieve correctiefactoren staan argumenten die voor een positieve correctie pleiten. In de studie zijn vijf van die potentiële correctiefactoren nader geanalyseerd.

De eerste is de verbondenheid van de landbouw met de voeding- en genotmiddelen- en de toeleverende industrie. Zonder primaire sector zouden grote delen van het agrocomplex economisch niet kunnen bestaan. De toegevoegde waarde en de werkgelegenheid in die delen van het agrocomplex zijn ongeveer even groot als die in de primaire sector. De afhankelijkheid tussen primaire sector en de overige delen van het agrocomplex is overigens wederzijds. Niettemin is het economisch belang van de primaire landbouw, als onontbeerlijke schakel in het agrocomplex, ongeveer dubbel zo groot als naar voren komt uit de cijfers van de primaire sector zelf.

De tweede factor betreft de bijdrage aan de handelsbalans. Wordt rekening gehouden met alle directe en indirecte doorwerkingen dan blijkt de netto bijdrage van de landbouw aan de handelsbalans de 30 miljard gulden royaal te overschrijden. Overigens is er, mede vanwege de internationale verhandelbaarheid van veel produkten die in Nederland worden voortgebracht, geen reden om dit feit als een belangrijk *extra* pluspunt voor de sector op te voeren.

De derde factor betreft de bijdrage van de landbouw aan het landschap. Het agrarische cultuurlandschap in Nederland wordt in het algemeen zeer positief gewaardeerd. De vraag hoe in monetaire termen de bijdrage van de landbouw aan het nationaal inkomen zou moeten worden gecorrigeerd is niet te beantwoorden.

Als vierde factor werd de bijdrage aan de voedselvoorziening genoemd. Hoewel die bijdrage in buitengewone omstandigheden "buitengewoon" positief is gelet op de aarde van de behoefte, wordt de kans op grote verstoringen in de belangrijkste toevoerkanalen niet groot geacht. Daarom lijkt de meerwaarde die aan de landbouw uit hoofde van een oogpunt van voedselzekerheid kan worden toegekend, bescheiden.

Gezien de grote omvang van de werkloosheid in Nederland, met name onder laaggeschoolden, zou aan de tuinbouw eveneens een bijzondere betekenis kunnen worden toegekend omdat werk aan laaggeschoolden wordt geboden. Anderzijds kan, gezien de rigiditeiten op de arbeidsmarkten (i.e. de preferenties van de overheid en betrokken maatschappelijke organisaties) alsmede de preferenties van veel potentiële werknemers, ook hieraan geen bijzondere betekenis worden ontleend. In de toekomst kan dit overigens veranderen.

- 9) In de beoordeling van het economische belang van de landbouw, is niet alleen de actuele situatie relevant. Ook de langere-termijnperspectieven spelen een rol. Over die lange-termijnperspectieven is de laatste jaren nogal somber geschreven. Nadere analyse van enige be-

langrijke studies naar die lange-termijnperspectieven doet ons concluderen dat er onvoldoende grond bestaat voor de soms nogal verregaande conclusies van die studies als zou het, praktisch gesproken, met grote delen van de landbouw "zijn gedaan".

Wat betreft de lange-termijnperspectieven komen wij tot de weinig spectaculaire conclusie dat de toekomst bovenal open is. Relevante trends die nu al zijn waar te nemen, wijzen niet alleen op bedreigingen maar ook op kansen. Die kansen lijken er vooral te liggen in de segmenten waarin hoogwaardigheid, versheid, gevarieerdheid (veel soorten), homogeniteit (binnen een zelfde soort), ketenbeheersing en een laag pesticidegebruik een belangrijke rol zullen spelen.

Samenvattend: uit de analyse en de evaluatie komt de landbouw als een dynamische en, voor de Nederlandse economie, niet onbelangrijke sector tevoorschijn. Los van de eigen specificiteit die ook andere bedrijfstakken bezitten, is de landbouw bovenal een normale economische sector die zijn (internationale) bestaansrecht telkens opnieuw zal moeten bewijzen.

LITERATUUR

Bakker, Th. (1984)

Horizonten van zelfvoorziening; mogelijkheden voor de voedselvoorziening in Nederland in autarkische omstandigheden; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Publikatie 1.17

Breedveld, J. en J.H. Post (1980)

"De betekenis van de landbouw en de voedingsmiddelenindustrie voor de Nederlandse economie"; In: *Bedrijfsontwikkeling*, 11, pp. 21-26

Brouwer, F.M., I.J. Terluin en F.E. Godeschalk (1994)

Pesticides in the EC; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Onderzoekverslag 121

Bruchem, C. van en I.J. Terluin (red.)

Landbouw-Economisch Bericht 1994; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Periodieke Rapportage 1-94

CBS (diverse jaren)

Maandstatistiek voor de Landbouw; Voorburg/Heerlen

CBS (diverse jaren)

Nationale Rekeningen; Voorburg/Heerlen

CBS (diverse jaren)

De produktiestructuur van de Nederlandse volkshuishouding; Voorburg/Heerlen

CBS (1995)

Sociale Maandstatistiek; Voorburg/Heerlen

Commissie van de Europese Gemeenschappen

De toestand van de Landbouw in de Gemeenschap; Luxemburg, diverse jaren

DBL (Directie Beheer Landbouwgronden) (1993)

Evaluatieverslag Beheersregelingen 1992; Utrecht

- Diamond, P.A. and J.A.Hausman (1994)
 "Contingent valuation: is some number better than no number?";
Journal of Economic Perspectives, 8(4), pp. 45-64
- Douw, L. (1990)
 "Meer door minder; Ontwikkelingen in de structuur van de landbouw na 1950"; In: Bauwens, A.L.G.M. et al.: *Agrarisch bestaan; beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut*; Assen
- Drake, L. (1993)
Relations among Environmental Effects and Their Implications for Efficiency of Policy Instruments: an Economic Analysis Applied to Swedish Agriculture; Uppsala, Institutionen för ekonomi, Swedish University of Agricultural Sciences, Department of Economics
- Driehuis, W. en P.J. van der Noord (1982)
 "De ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit in Nederland, 1963-1980"; *Maandschrift Economie* 82(10)
- Engelsma, F.J. en H.W. Waardenburg (1994)
 Effectiviteit van de relatienota, Culemborg
- Eurostat (1992)
Total income of agricultural households; Luxembourg
- FAO (diverse jaren)
Trade Yearbook
- Financieel Dagblad (13 april 1995)
 "Kennis wordt belangrijkste agrarische exportartikel"
- Folmer, C.
Agricultural interrelations between Germany and the Netherlands; Den Haag, CPB research memorandum (nog te verschijnen)
- Folmer, C., M.A. Keyzer, M.D. Merbis, H.J.J. Stolwijk en P.J.J. Veenendaal (1995)
The Common Agricultural Policy beyond Mac Sharry; Amsterdam/New York, Elsevier Science Publishers
- Gaasbeek, A.F. van, G.J. Boers, M.H. Hoogeveen, S.P.M.M. de Groot en W.A. van Oosterom (1995)
Visie op de internationale concurrentiekracht in de melkveehouderij; Eindhoven, Rabobank Nederland/LEI-DLO

- Garrod, G en K. Willis (1991)
Landscape Values: A Contingent Valuation approach and Case Study of the Yorkshire Dales; Countryside Working Paper Series, No. 21; Newcastle upon Tyne, University of Newcastle upon Tyne
- Groot, N.S.P. de, C.P.C.M. van der Hamsvoort en H. Rutten (red.) (1994)
Voorbij het Verleden; drie toekomstbeelden voor de Nederlandse agribusiness, 1990-2015; Den Haag, IKC/LEI-DLO; Onderzoekverslag 127
- Haan, M. de, S.J. Keuning en P.R. Bosch (1993)
Integrating indicators in a national accounting matrix including environmental accounts (NAMEA); Voorburg, Centraal Bureau voor de Statistiek, Occasional Paper NA-060
- Hack, M.D., H. Tap en A.M.A. Heijbroek (1992)
Visie op de internationale concurrentiekracht in de bloemisterij; Eindhoven, Rabobank Nederland/LEI-DLO
- Harthoorn, R. en G.A.A. Wossink
 "De betekenis van de Nederlandse agrarische produktie voor de handelsbalans en de werkgelegenheid", *Economisch Statistische Berichten*; 14-8-1985, pp. 797-800
- Hillebrand, J.H.A. en J.M. van den Hoek (1993)
 "Kwantitatieve aspecten van de arbeidsvoorziening: Worden werknemers steeds belangrijker?"; *Spil*, 3 en 4: 5-10
- Jong, H.W. de (1989)
Dynamische Marktstructuren; Leiden, Stenfert Kroese 4e druk
- Krugman, P.
 "What undergrads need to know about trade theory"; *American Economic Review*, 1993, volume 2, pp. 23-26
- Landbouwschap (1995)
Land- en tuinbouw werken aan het milieu; Den Haag, Landbouwschap
- Latesteijn, H.C. en R. Rabbinge (1993)
 "Grond voor keuzen ook grond voor discussie", in: *Discussie over grond voor keuzen*; Wageningen, LUW, Werkgroep landbouwpolitiek
- LEI-DLO/CBS (diverse jaren)
Landbouwcijfers; Den Haag
- Logemann, D. (1994)
 "De Landbouw drijft op Subsidies"; *Natuur en Milieu*, juni, pp. 10-13

- MLNV (1994)
De markt gemist?; Den Haag, A.T. Kearney Management Group
- Nagtegaal, H.D. (1994)
 "Wereldmarktaandeelen van Nederlands meest concurrerende industriële en agrarische sectoren"; Den Haag, interne CPB-notitie
- Nagtegaal, H.D. (1995)
 "Afzet finale produktie van de Nederlandse landbouw en de voedings- en genotmiddelenindustrie; Den Haag, intern CPB-memo
- NVLE (Nederlandse Vereniging voor de Landelijke Eigendom) (1993)
Natuurbeheer door particulieren een betaalbaar alternatief; Door verweving van natuur, land- en bosbouw naar een leefbaar platteland
- OESO (diverse jaren)
Agricultural Policies Markets and Trade; Parijs
- OESO (diverse jaren)
Foreign Trade by Commodities; Parijs
- OESO (1994)
OECD Environmental performance reviews: Netherlands; Parijs, Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling
- Oskam, A.J. (1993)
 "Gebrekkige analyse geeft geen grond voor keuzen", in: *Discussie over grond voor keuzen*; Wageningen, LUW, Werkgroep landbouwpolitiek
- Overbeek, G. (1993)
 "Kwalitatieve aspecten van de arbeidsvoorziening: De agrarische arbeidsmarkt: op haar toekomst voorbereid?"; *Spil*, 3 en 4: 11-16
- Parikh, K.S., G. Fischer, K. Frohberg en O. Gulbrandsen (1981)
Towards Free Trade in Agriculture; Dordrecht, Martinus Nijhoff Publishers
- Pinstrup-Anderson, P. (1995)
World Food Trends and Future Security; Washington, IFPRI
- Poppe, K.J.
Actuele ontwikkeling van bedrijfsresultaten en inkomens in 1994; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Periodieke Rapportage 3-94

- Post, J.H. et al. (1987)
Agribusinesscomplexen in Nederland; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO); Onderzoekverslag 32
- Schrijver, C.W.J. en J.D. Wiersma (1994)
Onderzoek naar de financiële gevolgen van het relatienotabeleid; Utrecht, Berenschot Interim Management Literatuur
- Stolwijk, H.J.J. (1992)
De Nederlandse Landbouw op de drempel van de 21ste Eeuw; Den Haag, CPB-onderzoeksmemorandum 95
- Stolwijk, H.J.J. (1993)
 "Implausibele vooronderstellingen en onjuiste conclusies", in: *Discussie over grond voor keuzen*; Wageningen, LUW, Werkgroep landbouwpolitiek
- Stolwijk, H.J.J. (1994)
 "De Nederlandse Landbouw als werkgelegenheidsproject?"; *Openbare Uitgaven*, nr. 5
- Struik, P.C. (1993)
 "Agrarische kanttekeningen", in: *Discussie over grond voor keuzen*; Wageningen, LUW, Werkgroep landbouwpolitiek
- Sijtsma, F.J. en D. Strijker (1994)
 "Steun van de Overheid aan de Nederlandse Landbouw", in: *Openbare Uitgaven*; nr. 4
- Tyers, R. en K. Anderson (1992)
Disarray in World Food Markets: a quantitative assessment; Cambridge, Cambridge University Press
- Verhaegh, A.P. en C.J.M. Vernooy
Efficiëntie van milieubelastende middelen bij produktie en transport van tomaten en rozen - Nederland, Israel, Spanje en Marokko; Den Haag, Landbouw-Economisch Instituut (LEI-DLO) (nog te verschijnen)
- World Watch Institute (diverse jaren)
State of the World; New York, Norton
- WRR (1992)
Grond voor Keuzen: vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap; Den Haag, SDU

BIJLAGEN

Bijlage 1 Studies naar de gevolgen van handelsliberalisatie

Tabel 1.1 vat de resultaten van drie niet-OESO-studies naar de gevolgen van liberalisatie van landbouwmarkten samen. De modellen "voorspellen" voor de EU een welvaartswinst van 0,3-0,4 procent van het totale inkomen in de EU. Bij een verdeling van die winst over de lidstaten, waarbij de respectieve nationale inkomens als verdeelsleutels worden gebruikt, zou voor Nederland een welvaartsverbetering van ongeveer 1,5 a 2 miljard gulden optreden. Omdat, binnen de EU, de Nederlandse landbouw als efficiënt mag worden beschouwd en de Nederlandse landbouw een grote netto exporteur van zuivel, is dit voor Nederland vermoedelijk een overschatting (er zullen ruilvoetverliezen optreden). Anderzijds hebben de scenario's in de genoemde modellen betrekking op een gedeeltelijke liberalisering, hetgeen een onderschatting van de steun impliceert. Omdat de landbouwinkomens bij liberalisatie niet noemenswaardig zullen veranderen, komt die "winst" vooral bij de niet-landbouw terecht. Ze kan daarom als een schatting van de steun van de niet-landbouw aan de landbouw worden beschouwd. Overigens blijkt uit berekeningen dat de vorm van de huidige steun, bovenal inefficiënties in stand houdt. De landbouw wordt er nauwelijks rijker van.

Tabel B.1 Procentuele veranderingen in het reële inkomen bij liberalisatie

Model	Procentuele verandering
IIASA	0,3
Tyers en Anderson	0,4
ECAM	0,3

Bronnen: IIASA, zie Parikh et al., (1988); Tyers en Anderson model, zie Tyers en Anderson (1992); en ECAM, zie Folmer et al., (1995).

Kort samengevat zijn met name de volgende mechanismes relevant. Liberalisatie leidt tot lagere prijzen en tot lagere rendementen in de landbouw. Een aantal boeren zal, als reactie, de landbouw verlaten. Verondersteld is dat die uittrekders productief in de niet-landbouw te werk kunnen worden gesteld. De blijvers daarentegen kunnen de lagere prijzen compenseren door schaalvergroting. De niet-landbouw wint doordat de prijzen van landbouwprodukten dalen.

Modellen van de OESO laten veel hogere welvaartswinsten zien (drie- tot achttmaal hoger; zie tabel 6.6 in Folmer et al., (1995) voor referenties en uitkomsten). De mechanismen zijn ruwweg identiek aan de mechanismes van de in tabel 1.1 genoemde modellen. Een belangrijk verschilpunt is dat liberalisatie van de landbouwmarkten in de OESO-modellen tot veel grotere prijsdalingen en, daaraan gekoppeld, tot een zeer grote uitstroom van arbeid uit de gesubsidieerde delen van de Europese landbouw leidt. De produktiviteit van de achterblijvers neemt vervolgens enorm toe. In de OESO-modellen wordt de arbeid die de landbouw verlaat, buiten de landbouw direct productief ingeschakeld. Daarbij wordt verondersteld dat de produktiviteit van die arbeid gelijk is aan het EU-gemiddelde. Omdat het (economisch) overschot aan agrarische arbeid in de armere delen van de zuidelijke lidstaten is geconcentreerd, lijkt dit een tamelijk onrealistische veronderstelling,

nog afgezien van de enorme arbeidsmarktproblemen waarmee de gehele EU al jarenlang te kampen heeft.

Een opmerkelijke karakteristiek van de OESO-modellen is ook dat de lagere landbouwprijzen tot een daling van de lonen leidt. De (oorspronkelijke) niet-landbouw profiteert daardoor nauwelijks van de liberalisatie. Wel zorgen de lagere lonen voor een verbetering van de concurrentiepositie van de EU. Hier profiteren met name de uitgetreden boeren van. In de OESO-modellen zijn het uiteindelijk vooral de (uitgetreden) boeren die van liberalisatie profiteren.

Een implicatie hiervan voor Nederland is overigens dat de welvaartswinst relatief klein is: er treedt weinig arbeid uit en er treden, per saldo, relatief grote welvaartsverliezen op ten gevolge van ruilvoetverliezen (Nederland is netto exporteur van hooggeprijsde beschermde landbouwprodukten, als bijvoorbeeld zuivel). Niet alleen vanwege de nogal extreme uitkomsten ¹⁾ maar ook gezien de magere empirische basis (de gedragscoëfficiënten zijn grotendeels "geprikt") en het hoge aggregatieniveau mag aan de uitkomsten van de OESO-berekeningen ons inziens niet meer dan een illustratieve waarde worden toegekend.

1) Het extreme karakter van de OESO-uitkomsten blijkt ook uit het volgende: In 1993 droeg de landbouw 1,9 procent bij aan het totale EU-inkomen. Ongeveer 60 procent hiervan was afkomstig van gesteunde produkten, ofwel bijna 1,2 procent van het EU-inkomen. De bewering van de OESO-studie dat dit inkomen, na liberalisatie van de landbouwmarkten, met 2,4 procent zal stijgen, impliceert een wel heel bizarre positie van de Europese boer.

Bijlage 2 Afzet en afstand

Verhoudingsgewijs zijn veel landbouwprodukten en voedingsmiddelen volumineus en bederfelijk. Hierdoor worden de kosten van transport en distributie bij vervoer over lange afstanden snel te hoog. Kenmerkend voor de vraag naar voeding en genotmiddelen is ook het "cultuureigene". Het dieet van, zeg, de gemiddelde Japanner wijkt, bij gelijke inkomens en prijzen, nogal af van het dieet van, zeg, de gemiddelde Belg. Als gevolg van deze twee factoren is het afzetpotentieel van veraf gelegen markten veel minder groot dan van de markten die dichterbij huis liggen. In tabel II.1 wordt de relatie tussen productie en geografische afzet geïllustreerd voor de produkten van de Nederlandse landbouw en voedings- en genotmiddelenindustrie in het jaar 1992. Om dubbeltellingen te voorkomen is alleen de finale afzet, dat wil zeggen de directe en indirecte afzet aan de binnenlandse consument en de uitvoer in de tabel opgenomen.

Tabel B.2 Afzet finale productie van de Nederlandse landbouw en de voedings- en genotmiddelenindustrie naar geografische bestemming, 1992

Land/landengroep	Waarde (mld. gld.)	In procenten van de uitvoerwaarde	Bedrag per hoofd van de bevolking (gld.)
Nederland	26,6	-	1776
België/Luxemburg	6,4	10	643
Duitsland	19,4	31	240
Frankrijk	7,5	12	131
Verenigd Koninkrijk	5,6	9	97
Italië	6,1	10	105
EU-12 totaal (excl. Ned.)	49,9	80	171
Verenigde Staten	1,6	3	6
Japan	0,6	1	5
Niet EU totaal	12,5	20	4
Totale uitvoer	62,4	100	12

Bron: Nagtegaal (1995).

Het blijkt dat zo'n 70% van de finale afzet in het buitenland plaatsvindt. De landen van de EU zijn veruit de grootste buitenlandse afnemers. Tezamen nemen ze ongeveer 80% van de uitvoer voor hun rekening. Binnen de EU valt de dominante positie van Duitsland op. Wordt evenwel naar de mate van marktpenetratie gekeken, dan ontstaat een iets ander beeld. In de laatste kolom zijn de uitvoerbedragen gedeeld door het aantal inwoners van het betreffende land (landengroep). De volgende twee conclusies dringen zich dan op. In de eerste plaats blijkt dat, indien we de afzet binnen Nederland als maatstaf nemen, de mate van marktpenetratie, met uitzondering van België, betrekkelijk gering is. De Nederlandse consument neemt, bijvoorbeeld, in waarde zo'n zevenmaal meer af van de Nederlandse landbouw en de voedings- en genotmiddelenindustrie dan de gemiddelde consument in de belangrijkste exportbestemming Duitsland.