

Exportmodel

Nederlandse boeren produceren veelal voor de buitenlandse markt. Is dat exportmodel wel verenigbaar met de maatschappelijk gewenste verduurzaming van de sector?

Aloude export-oriëntatie staat verduurzaming van onze landbouw in de weg

Nederland is de tweede landbouwexporteur ter wereld, en heeft een van de meest intensieve landbouwsystemen ter wereld. Hoe valt dit vanuit een historisch perspectief te verklaren?

IN HET KORT

- Om armoede tegen te gaan was het Nederlandse landbouwbeleid al vanaf eind negentiende eeuw op exportgroei gericht.
- Deze exportgerichtheid ging gepaard met intensivering en innovatie, maar ook met een groeiende milieudruk.
- De Nederlandse landbouwsector zou zich moeten specialiseren in het exporteren van kennis, innovatie en technologie.

HARM ZWARTS
Universitair docent
aan de Rijksuniversiteit
Groningen

Met dank aan de intensieve aard van zijn landbouw is Nederland, hoewel een klein geürbaniseerd land in West-Europa, de tweede landbouwexporteur ter wereld. Met 94,5 miljard euro was de exportwaarde van landbouwgoederen in 2019 een Nederlands record (Jukema et al., 2020).

Het succesverhaal van de Nederlandse landbouw kent echter ook zijn keerzijden: de stikstofuitstoot per hectare is hier vier keer hoger dan het Europese gemiddelde, een uitstoot die voor zestig procent door de landbouw wordt veroorzaakt (TNO, 2019).

Deze situatie is het product van het landbouwbeleid, namelijk dat de landbouw vanaf de late negentiende eeuw op de export gericht moest zijn (en blijven) om zo de kleinschalige landbouw in stand te houden. Het paradigma van exportgroei en intensivering is ook blijven domineren nadat het gevaar voor grootschalige armoede op het Nederlandse platteland was afgenomen.

Grote exportgroei vanaf negentiende eeuw

In de laatste twee eeuwen is de export van Nederlandse landbouwproducten vrijwel continu toegenomen. De grote groei van de Nederlandse landbouwexport is vooral waar te nemen vanaf het midden van de negentiende eeuw. Figuur 1 laat een index zien van de groei in landbouwexport tussen 1846 en 1925, waarbij vooral de groei tussen 1880 en de Eerste Wereldoorlog opvallend snel is geweest. De export van veeteeltproducten en akkerbouwproducten verdriedubbelde, terwijl de export van tuinbouwproducten zelfs vertienvoudigde. De groeiende export ging samen met een toenemende diversificatie van de Nederlandse landbouw, zich specialiserend in vlees, zuivel, groente, fruit en andere hoogwaardige landbouwproducten.

De exportgroei vanaf het midden van de negentiende eeuw is grotendeels aan een drietal factoren toe te schrijven: geografische ligging, organisatie van de boeren, en kennis en innovatie.

Geografische ligging

De gunstige geografische ligging ten opzichte van de zich industrialiserende Europese grootmachten speelde de Nederlandse landbouw in de kaart. Waar eerst Groot-Brittannië de belangrijkste afnemer van Nederlandse landbouwproducten was, nam het Ruhrgebied die rol over nadat Duitsland vanaf het midden van de negentiende eeuw in hoog tempo industrialiseerde en urbaniseerde, wat leidde tot stijgende levensstandaarden en een groeiende vraag naar hoogwaardige landbouwproducten.

Organisatie boeren

Een tweede reden voor de groeiende export was de snelle toename van het aantal landbouwcoöperaties.



Vanaf de jaren 1880 organiseerden Nederlandse boeren vaak gezamenlijk de verkoop van hun producten en de aankoop van productiemiddelen. Rond 1940 was naar schatting negentig procent van de Nederlandse boeren lid van een coöperatie (Rommes, 2014). De Nederlandse zuivelindustrie, aardappelverwerking, suikerbietenverwerking, strokartonindustrie, handel in kunstmest, zaden en veevoer alsmede het veilingwezen in de (glas)

tuinbouw waren grotendeels coöperatief geregeld. Via coöperaties hadden boeren toegang tot internationale markten, terwijl de coöperaties samen met andere landbouworganisaties ook de sector vertegenwoordigden bij de overheid – en daarmee het landbouwbeleid beïnvloedden (Rommes, 2014).

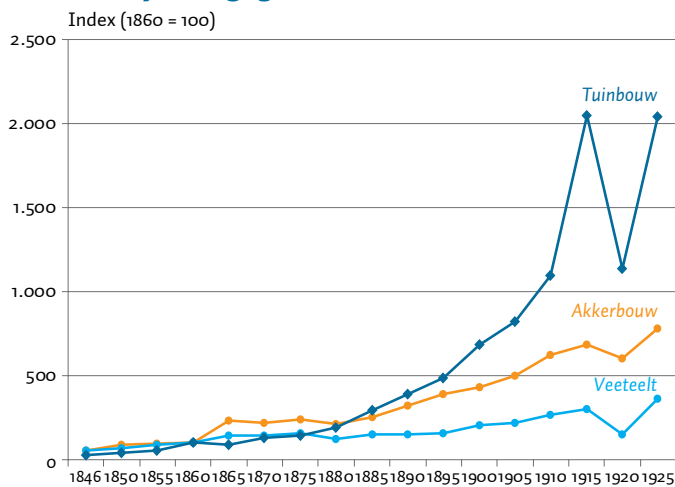
Kennis en innovatie

Een derde reden voor de groeiende export was de beschikbaarheid van kennis en innovatie, die door de coöperaties werd verspreid, maar ook deels het gevolg was van overheidsbeleid. In de jaren tachtig van de negentiende eeuw kwamen parlementsleden tot de overeenstemming dat een ‘protectionisme van kennis’, het verhogen van het kennisniveau van de Nederlandse boer, een goed alternatief was voor een ‘protectionisme van prijzen’ (Zwarts, 2020).

In de volgende decennia was het landbouwbeleid dan ook weinig gericht op het heffen van importtarieven of het kunstmatig verhogen van voedselprijzen, zoals elders in Europa, maar op het verbeteren van de internationale concurrentiekracht van de sector – met name door de internationale achterstand in landbouwonderwijs en onderzoek en ontwikkeling in te halen. Tot aan het einde van de negentiende eeuw werd kennis en innovatie nog grotendeels uit het buitenland geïmporteerd. Dit voldeed echter niet langer vanwege de voortdurende specialisatie en diversificatie van de Nederlandse landbouw. Aangezien de Nederlandse landbouw zich steeds

Nederlandse landbouwexport tussen 1846 en 1925

FIGUUR 1



Bron: Pilat (1989) | ESB

meer aan de technologische *frontier* bevond, moest Nederland zelf de landbouwinnovatie gaan genereren.

De overheid investeerde in landbouwproefstations die de kwaliteit van meststoffen, zaden en veevoer waarborgden, terwijl in Wageningen agronomen werden opgeleid om aan overheidsinstituten landbouwonderzoek uit te voeren. Rijkslandbouwvoorlichters verspreidden, via lezingen en persoonlijke adviezen aan boeren, kennis over onder andere plantenveredeling, vee fokkerij, kunstmest en landbouwmachines, terwijl ze de kennisinfrastructuur verbeterden door op regionaal niveau landbouwtijdschriften, landbouwscholen en avondcursussen op te richten.

In de loop van de twintigste eeuw ontwikkelde de Nederlandse landbouwsector zich tot een van de meest technologisch geavanceerde in zijn soort. Vooral op het gebied van de plantenveredeling en de productie van zaden – een zeer kennisintensieve en technologisch hoogwaardige vorm van landbouw – werd Nederland in rap tempo toonaangevend.

Waar Nederland in het eerste decennium van de twintigste eeuw nog meer groente- en suikerbietenzaden importeerde dan het exporteerde, vervijfvoudigde de export van deze zaden tussen het eind van de Eerste Wereldoorlog en de vroege jaren dertig, terwijl de import afnam. Samen met de vertienvoudiging van de export van pootaardappelen tussen het eind van de Eerste Wereldoorlog en de vroege jaren dertig is deze snelle groei illustratief voor de kennisintensieve groei die de Nederlandse landbouwsector doormaakte (Zwarts, 2020).

Keerzijden

Met overheidsstimulering voor onderwijs en onderzoek en ontwikkeling, en met de grote dichtheid aan coöperaties en andere landbouworganisaties had de Nederlandse landbouwsector de juiste organisatiestructuur om te kunnen profiteren van de groeiende vraag naar hoogwaardige landbouwproducten in de naburige landen. De sterke exportafhankelijkheid van Nederland bleek echter ook grote nadelen te hebben.

Ten eerste kon de export van hoogwaardige landbouwproducten ten koste gaan van de binnenlandse productie van bulkproducten, zoals granen. Toen de landbouw in buurlanden na de Eerste Wereldoorlog maar langzaam herstelde en de Nederlandse landbouwexport dus floreerde, moest de overheid de binnenlandse voedselvoorziening veiligstellen door teeltbeperkingen voor exportgoederen in te voeren.

Ten tweede was de Nederlandse landbouw extreem gevoelig voor internationale concurrentie en schommelingen in de buitenlandse vraag. In de jaren twintig leed de Nederlandse landbouwexport onder de Duitse hyperinflatie, en werd er terrein verloren ten opzichte van landen met lagere productiekosten, zoals Canada, Australië en Nieuw-Zeeland.

De landbouwsector zal zich minder moeten richten op de buitenlandse consument

Maar ten derde was het belangrijkste nadeel dat het succes dat de Nederlandse landbouw doormaakte tot aan de jaren twintig ervoor zorgde dat de kleinschalige landbouw in stand werd gehouden. Het aantal werkers in de landbouw was voortdurend gestegen, van 554.000 rond 1850 tot 750.000 een eeuw later. Vooral op de zandgronden in Brabant, Limburg, Gelderland, Overijssel en Drenthe probeerden boeren een bestaan op te bouwen met slechts enkele hectaren en een handvol koeien, kippen en varkens.

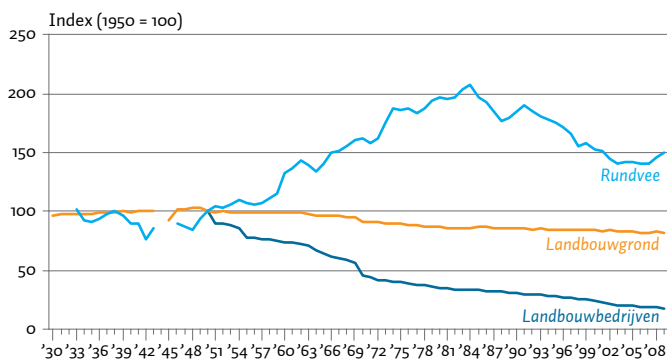
Kleineboeren-vraagstuk

In 1927 werd er al gewaarschuwd voor de negatieve gevolgen van het 'Kleineboeren-vraagstuk', nog voordat de Grote Depressie van de jaren dertig de Nederlandse landbouw in een diepe crisis stortte. De lage arbeidsproductiviteit van de kleine gemengde bedrijven, in combinatie met dalende prijzen tijdens de depressie, maakte dat vele kleine boeren nu vaak zelfs lagere inkomsten hadden dan de loonwerkers die voor de grotere boeren seizoensarbeid verrichtten. Aangezien Nederland, vergeleken met andere Europese landen, weinig zware industrie had was er voor kleine boeren weinig werkgelegenheid buiten de landbouwsector (Bieleman, 2008).

In eerste instantie trachtte de overheid grootschalige armoede op het platteland tegen te gaan door de teelt van arbeidsintensieve gewassen met subsidies te stimuleren en door de minder arbeidsintensieve productie, zoals veehouderij, te reguleren. Toen dit niet het gewenste effect had, stimuleerden de overheid en land-

Ontwikkeling aantal landbouwbedrijven en hoeveelheid landbouwgrond en rundvee

FIGUUR 2



Bron: CBS (2010) | ESB

bouworganisaties de ‘industrialisering’ van de Nederlandse landbouw om het Kleineboeren-vraagstuk op te lossen.

Industrialisering landbouw

De landbouw moest het voorbeeld van de industriële sector gaan volgen wat betreft specialisatie, productiviteitsgroei en intensivering. De Landbouwvoorlichtingsdienst en andere overheidsorganen, in 1936 aangevuld met een speciale ‘Dienst voor de Kleine Boerenbedrijven’, werkten samen met coöperaties en andere landbouworganisaties om kleine boeren te adviseren hoe ze hun bedrijfsvoering konden ‘rationaliseren’ – wat begrepen werd als het vinden van de optimale combinatie van productieverhoging, verlaging van productiekosten en verbetering van kwaliteit.

In de praktijk betekende dit breed gedragen ‘industrialisatie-paradigma’ dat veel kleine boeren grote hoeveelheden kunstmest en geïmporteerd veevoer gingen gebruiken of zich specialiseerden in de intensieve varkens-, pluimvee- of rundveehouderij. Dit maakte Nederland een van de grootste gebruikers van kunstmest, geïmporteerd veevoer en pesticiden per hectare wereldwijd, en had overproductie tot gevolg, waardoor prijschommelingen op de lange termijn een snelle neerwaartse trend volgden.

Schaalvergroting na Tweede Wereldoorlog

De ‘industrialisatie’ van de Nederlandse landbouw vanaf de jaren dertig, met het groeiende gebruik van kunstmest en geïmporteerd veevoer, maakte in eerste instantie dat de kleinschalige landbouw in stand werd gehouden.

Na de Tweede Wereldoorlog bleek echter juist dit kleinschalige karakter verdere ontwikkeling te verhinderen. Terwijl in veel landen de mechanisatie van de landbouw al vóór de Tweede Wereldoorlog was ingezet, was het in Nederland voor de vele kleine boeren simpelweg niet mogelijk om in landbouwmachines te investeren.

Dit mechanisatieprobleem werd opgelost door middel van schaalvergroting. Tijdens de Wederopbouw hield de Nederlandse overheid in de gehele economie de lonen nog laag, waardoor er voor boeren weinig financiële prikkels waren om de landbouwsector te verlaten. Dit veranderde toen de geleide loonpolitiek in de vroege jaren zestig werd losgelaten. Het stijgende inkomensniveau en de daaropvolgende welvaartsproei in Nederland trok arbeid weg uit de landbouwsector, maakte arbeid een schaars productiemiddel en baande zo de weg voor schaalvergroting (Bieleman, 2008).

De schaalvergroting van de Nederlandse landbouw werd op verschillende manieren ondersteund. Ten eerste richtte de overheid in 1963 het Ontwikkelings- en Saneringsfonds op om kleine boeren uit te kopen en zo meer landbouwgrond voor anderen beschikbaar te stellen.

Ten tweede richtten zowel de overheid als de boerenleenbanken fondsen op die leningen beschikbaar stelden om boeren, vaak jonge startende boeren, de gelegenheid te bieden meer land of vee te kopen, nieuwe stallen of kassen neer te zetten of landbouwmachines aan te schaffen. Het Borgstellingsfonds werd in 1951 door de overheid opgericht met Amerikaanse dollars, afkomstig uit de Marshallhulp, om aan boeren zonder voldoende privébezit als onderpand toch borgstellingen voor leningen te kunnen bieden. Hiervan werd vooral gebruikgemaakt door jonge tuinders, die met het Borgstellingsfonds als onderpand hun kassen konden uitbreiden (Zwarts, 2020).

Ten derde stimuleerde de overheid ruilverkaveling. De percelen van boeren lagen vaak verspreid, terwijl ook de gebrekkige infrastructuur en slechte waterhuishouding een efficiënt gebruik van land bemoeilijkten. Hoewel de Ruilverkavelingswet al in 1924 werd aangenomen, werden grootschalige ruilverkavelingsprojecten vooral in de jaren zestig uitgevoerd, wat resulteerde in betere aanvoerwegen, betere waterdrainage en in het samenvoegen van kleine stukken land tot grotere percelen. Tussen circa 1920 en 1990 werd er ongeveer driekwart van de twee miljoen hectare landbouwgrond in Nederland heringericht. Aldus werd het landschap aangepast aan de eisen van de rationalisatie, mechanisatie en schaalvergroting (Bieleman, 2008).

Figuur 2 visualiseert de naoorlogse schaalvergroting. Van het aantal landbouwbedrijven in 1950 was er in 1980 nog maar een derde over, terwijl het aantal hectares landbouwgrond nauwelijks daalde en het aantal koeien in dezelfde periode ongeveer verdubbelde (en het aantal varkens zelfs bijna verzesvoudigde!). Het aantal werkers in de landbouw daalde van 750.000 rond 1945 tot 280.000 rond 2000. Het aandeel van de landbouwsector in de totale Nederlandse beroepsbevolking daalde van negentien procent rond de Tweede Wereldoorlog tot minder dan drie procent rond de eeuwwisseling (Bieleman, 2008).

Landbouw bleef exportgericht

Ondanks de welvaartstoename, het dalende relatieve belang van de landbouw als aandeel van de Nederlandse beroepsbevolking, en het oplossen van het Kleineboeren-vraagstuk bleef de landbouwsector sterk op de export gericht, en werd hij nog altijd gedomineerd door het industrialisatie-paradigma. Dit paradigma werd ook na de Tweede Wereldoorlog uitgedragen door de goed functionerende Nederlandse kennisinfrastructuur en door het 'Groene Front', het overlegmodel tussen coöperaties, landbouworganisaties en overheidsinstanties dat nog decennialang het landbouwbeleid zou blijven bepalen.

Conclusie en implicaties

Het intensieve karakter van de Nederlandse landbouw is het product van het industrialisatie-paradigma uitgedragen door de overheid, landbouwcoöperaties en landbouworganisaties, die daarmee de Nederlandse landbouwsector export-georiënteerd wilden houden om zo een grootschalige armoede onder de vele kleine boeren tegen te gaan.

Het industrialisatie-paradigma en de export-oriëntatie bleven ook domineren nadat de schaalvergroting ervoor had gezorgd dat het Kleineboeren-vraagstuk verdween, en nadat de landbouwsector nog slechts een zeer klein gedeelte van de Nederlandse beroepsbevolking representeerde.

Met het verdwijnen van het Kleineboeren-vraagstuk is de noodzaak van export weg. Inmiddels domineren de schaduwzijden van de intensivering het publieke debat. De export-oriëntatie staat een verduurzaming van onze landbouw in de weg. Aangezien de huidige negatieve gevolgen van de intensieve landbouw niet gemakkelijk zijn op te lossen, moeten er vraagtekens geplaatst worden bij de export-oriëntatie van de land-

bouwsector. De sector zal zich minder moeten richten op de buitenlandse consument en zal een minder intensief (kringloop)landbouwsysteem moeten ontwikkelen.

In de twintigste eeuw is de Nederlandse landbouwsector internationaal toonaangevend geworden op het vlak van landbouwkennis en -innovatie. Wat dat betreft moet het mogelijk zijn om het landbouwsysteem te hervormen en het tegelijkertijd in stand te houden voor toekomstige generaties.

In plaats van het bedienen van de buitenlandse consument zou de Nederlandse landbouwsector zich meer kunnen specialiseren in het exporteren van de kennis, innovatie en technologie. Hiermee krijgt de Nederlandse landbouw een minder intensief karakter en kan het een belangrijke bijdrage leveren aan het toekomstbestendig maken van voedselproductie elders in de wereld.

Literatuur

- Bieleman, J. (2008) *Boeren in Nederland: geschiedenis van de landbouw 1500–2000*. Amsterdam: Boom.
- CBS (2010) *111 jaar statistiek in tijdreeksen, 1899–2010*.
- Jukema, G.D., P. Ramaekers en P. Berkhout (red.) (2020) *De Nederlandse agrarische sector in internationaal verband*. Wageningen Economic Research en Centraal Bureau voor de Statistiek, rapport 2020-001.
- Pilat, D. (1989) *Dutch agricultural export performance (1846–1926)*. Historia Agriculturae 19. Groningen: Nederlands Agronomisch-Historisch Instituut. Pdf-versie te vinden op www.researchgate.net.
- Rommes, R.N.J. (2014) *Voor en door boeren? De opkomst van het coöperatiewezen in de Nederlandse landbouw vóór de Tweede Wereldoorlog*. Hilversum: Verloren.
- TNO (2019) *Factsheet emissies en depositie van stikstof in Nederland, oktober*.
- Zwarts, H. (2020) *Knowledge, networks, and niches: Dutch agricultural innovation in an international perspective, c. 1880–1970*. Proefschrift, Wageningen University. Te vinden via library.wur.nl.