

De toekomst van de Nederlandse akkerbouw

De onzichtbare hand van de wereldlandbouwmarkt of de zichtbare hand van produktiebeperking en extensiever grondgebruik?

De kritiek van Kuyvenhoven en Oskam¹ op het rapport dat een aantal van hun collega's van de Landbouwuniversiteit onlangs publiceerde over de problematiek en vooruitzichten van de Nederlandse akkerbouw² vraagt om een reactie. Niet omdat K & O met hun aanvullende statistische gegevens over de relatieve rentabiliteitspositie van de akkerbouw binnen de Nederlandse en de EG-landbouw een nieuw en ander licht zouden hebben geworpen op de problematiek. Die gegevens bevestigen namelijk alleen maar dat de voortbrenging van plantaardige marktordeningssystemen in de afgelopen jaren als gevolg van het prijsbeleid van de EG in een duidelijk ongunstige positie is komen te verkeren ten opzichte van andere takken van land- en tuinbouw. En dat was nu juist de aanleiding om de toekomstperspectieven van de akkerbouw in ons land af te tasten en in dat verband ook een aantal beleidsaanbevelingen te doen.

Het motief voor dit weerwoord ligt vooral in de wens de discussie op het niveau van uitgangspunten en vooronderstellingen te brengen. De verschillen die er op dit punt bestaan tussen K & O enerzijds en het rapport anderzijds willen we graag zichtbaar maken en in de aandacht stellen. Daarmee is naar ons oordeel de gedachtenvorming over het beleid inzake de plantaardige produktie in Europa en in Nederland geëindigd.

De markt als kompas

In hun algemene beschouwing over economische herstructurering geven K & O blijk van vertrouwen in het marktmechanisme als kompas voor het economische aanpassingsproces, ook in de landbouw. De protectionistische landbouwpolitiek van de EG en vele andere landen belemmert een doelmatige internationale allocatie van de agrarische produktie, wat

een substantieel welvaartsverlies voor de Gemeenschap en voor de wereld als geheel betekent. Van de liberalisering van de internationale agrarische handel, die in de Uruguayronde van de GATT wordt nagestreefd, verwachten K & O dan ook een herstel van het sterk verstoorde markt-evenwicht. Dan zal de internationale prijsconcurrentie wel uitmaken waar in de wereld de plantaardige produktie economisch recht van bestaan heeft en waar niet (meer). In dit laatste geval zal, zo nodig, de overheid de inkrimping van de produktiecapaciteit moeten bevorderen en de sociale pijn gedurende het economische aanpassingsproces moeten verzachten. Dat is voor de textielindustrie en de scheepsbouw gebeurd. Waarom dan ook niet voor de akkerbouw in Nederland als deze alleen maar onder de brede vleugels van prijssteun en subsidies kan voortbestaan? Een pleidooi, zoals in het gewraakte rapport, voor:

- ondersteuning van het prijspeil van granen en andere belangrijke akkerbouwprodukten in de EG;
- een straffe beperking van het produktievolume door middel van extensivering of eventueel braaklegging;
- het afdwingen van ecologisch verantwoorde produktiesystemen in de akkerbouw,

bezien K & O dan ook erg sceptisch. Zij vrezen een intensieve bemoeienis van de regelende nationale en EG-overheid, waardoor marktsignalen worden verstoord en de gewenste aanpassing wordt belemmerd. Bovendien roepen zulke maatregelen grote uitvoerings- en controleproblemen op, wat doet twifelen aan hun effectiviteit.

Gebreken van de markt

Hier ligt een principiële verschil van opvatting over de mogelijkheden en beperkingen van de markt als sturingsmechanisme in de landbouw.

Het rapport gaat er – zij het impliciet – van uit dat de markten van belangrijke plantaardige voedselgrondstoffen een zekere regulering nodig hebben om de prijzen te stabiliseren op een niveau dat een redelijke levensstandaard voor efficiënte producenten bereikbaar maakt. Dat is de landbouwpolitieke praktijk in vrijwel alle geïndustrialiseerde landen. En niet zonder reden. In de landbouw beantwoordt het prijsmechanisme om diverse redenen heel gebrekkig aan het ideaal-typische neoklassieke marktconcept. In de westerse landbouw worden de produktiebeslissingen genomen in een groot aantal relatief kleine ondernemingen, die overwegend met gezinsarbeidskrachten en met eigen risicodragend vermogen werken. Deze gezinsbedrijfsstructuur leidt ertoe dat niet alleen de duurzame kapitaalgoederen, maar ook het overgrote deel van de ingezette arbeid een vaste-kostenkarakter heeft. De totale factor-input verliest daarom niet snel zijn agrarische bestemming als het slechter gaat in de landbouw. Deze produktiecapaciteit blijft bovendien in bedrijf; inkrimping van het aanbod door buitengebruikstelling van grond en arbeid is immers geen rationeel verweer tegen prijsdaling van aanbieders onder volkomen concurrentie. In een vrije markt tendert de landbouw daardoor naar een evenwichtssituatie van permanente overcapaciteit en onderbeloning van eigen arbeid en vermogen³. Dat geldt al in een statische toestand. In zijn dynamische algemeen-economische omgeving ondervindt de atomistisch georganiseerde westerse landbouw bovendien sterke impulsen tot opvoering van de produktiviteit van zowel arbeid als grond. Deze technologische ontwikkelingen leiden tot een voortdurende drang tot bedrijfsvergroting – oorzaak van scherpe concurrentie en hoge prijzen op de agrarische grondmarkt – en tot een

1. A. Kuyvenhoven en A.J. Oskam, De toekomst van de Nederlandse akkerbouw, *ESB*, 15 mei 1991, blz. 496-500.

2. P.C. Struik et al., *Problematiek en vooruitzichten van de Nederlandse akkerbouw*, Mededeling nr. 99, Vakgroep Landbouwplantenteelt en graslandkunde/Werkgroep Landbouwpolitiek, Landbouwuniversiteit, Wageningen, maart 1991.

3. Zie onder andere J. de Hoogh, *Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?*, in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen, 1990.

gestage groei van het geaggregeerde aanbod, ondanks de verzadiging van de effectieve vraag. Als kleine aanbieders op een grote markt hebben landbouwondernemers geen reden om op grond van marktverwelingen af te zien van opbrengstverhogende innovaties. De toepassing van zulke kostprijsverlagende productie-methoden is daarom slecht afgestemd op de afzetmogelijkheden. Deze dynamische factoren verscherpen vanzelfsprekend de problemen van overproductie en inkomensachterstand in de landbouw van de westerse industrielanden en versterken de politieke noodzaak om de werking van de markt bij te sturen. Deze typische factoren van de prijsvorming op markten van agrarische grondstoffen verklaren ook waarom liberalisering van de internationale handel zo'n weerbarstig onderwerp is in de Uruguay-ronde van de GATT⁴. Landen zijn niet bereid de handelspolitieke instrumenten van hun nationale marktordening prijs te geven voor de 'onzichtbare hand' van een vrije wereldlandbouwmarkt.

Verbreding doelstellingen

Naar onze mening geven K & O zich in hun kritiek op het rapport niet voldoende rekenschap van de bijzondere economische kenmerken van de landbouwsector en de beperkingen die deze opleggen aan de functies die de markt binnen het landbouweconomische bestel kan vervullen. Overheden reguleren de markt niet alleen met het oog op de klassieke doelstellingen als de zekerstelling van voldoende binnenlands voedselaanbod en een redelijke levensstandaard voor de boerenbevolking. De omschakeling van de landbouw op milieuvriendelijke produktiemethoden is een actuele nieuwe doelstelling, waarvan ook binnen de GATT wordt erkend dat zij reden kan zijn voor zekere restricties op de export en import van goederen⁵. En nu ook het leefbaar houden van het platteland met zoveel woorden is toegevoegd aan het rijtje doelstellingen van het EG-landbouwbeleid⁶, is nog minder te verwachten dat van marktregulerende maatregelen kan worden afgezien.

Op al deze gronden bepleit het rapport een landbouwpijsbeleid dat akkerbouwproductie binnen de EG economisch mogelijk maakt, ook al ligt het prijspeil op de wereldmarkt structureel (ver) beneden de produktiekosten in de uitgesproken akkerbouwgebieden van de EG. De wer-

eldmarktprijs is nu eenmaal geen betrouwbaar extern signaal en moet dus worden vervangen door een interne, beleidsmatig te formuleren maatstaf. Die zal volgens het rapport gebaseerd moeten zijn op het kosten-niveau van de efficiënt geleide, doelmatig ingerichte akkerbouwbedrijven in de EG.

Bezwaren tegen 'decoupling'

Hiermee neemt het rapport impliciet ook stelling tegen het telkens weer opduikende idee van ont koppeling van prijspolitiek en inkomensondersteuning ('decoupling'). Deze gedachte doet opgeld in de lopende GATT-onderhandelingen en is in feite ook door de Europese Commissie in haar recente document *Ontwikkeling en toekomst van het Gemeenschappelijk landbouwbeleid*⁷ als principiële beleidswijziging ter discussie gesteld. Door deze ont koppeling ontstaat ruimte voor een vergaande afbraak van handelsbarrières omdat doelstellingen als een redelijk inkomen voor de werkers in de landbouw, een leefbaar platteland en een milieuvriendelijke landbouwproductie in dit stelsel via directe inkomensvoelagen en voorwaardelijke premies (dus buiten de markt om) worden bewerkstelligd.

Het is hier niet de plaats deze beleidsvoorstellen uitvoerig te bediscussiëren. Wij willen alleen opmerken dat de voorstanders ons inziens te hoge verwachtingen koesteren van de bijdrage die 'decoupling' kan leveren aan de normalisering van de internationale agrarische markten. Het betrekkelijk beperkte, eenmalige effect op de totale produktiecapaciteit en het exportvolume van de EG zal zich pas op langere termijn manifesteren en zal intussen snel achterhaald worden door de voortgaande stijging van de bodemproductiviteit. Bovendien denkt men veel te lichtvaardig over de substantiele lastenverschuiving die de voorgestane ont koppeling teweeg zal brengen. Als we als maatstaf voor de prijsondersteuning in de EG uitgaan van de voor GATT-doeleinden berekende zogenaamde 'aggregate measure of support', dan zijn de (genormaliseerde) inkomensoverdrachten aan de landbouw uit hoofde van het gemeenschappelijke markt- en prijsbeleid voor 1990 te ramen op omstreeks 80 miljard ecu⁸. Ongeveer een derde deel hiervan loopt over de afdeling Garantie van het FEOGA (gemiddeld circa 27,5 miljard ecu in de jaren 1988-1990); de rest brengen

de verbruikers in de EG op. Bij volledige ont koppeling zal de inkomensoverdracht voor de volle honderd procent met publieke middelen moeten worden gefinancierd. Het lijkt zeer onwaarschijnlijk dat hiertoe de politieke bereidheid bestaat. Beheersing van de budgettaire lasten is toch het voornaamste motief tot aanpassing van het gemeenschappelijke landbouwbeleid?

De alternatieven zijn dan:

- drastische prijsverlaging met slechts een zeer beperkte compensatie van de negatieve inkomenseffecten met behulp van toeslagen;
- handhaving van een redelijk prijspeil in de markt in combinatie met een effectieve produktiebeperking.

In het rapport is duidelijk voor het laatste gekozen. Produktiebeperking leidt tot directe bezuiniging op marktordeningsuitgaven en, belangrijker nog, tot substantiële vermindering van het exportvolume. En dat is een tastbare en dringend noodzakelijke stap terug van de EG op de overladen internationale landbouwmarkten.

Produktiebeperking

Een effectieve produktiebeperking in de akkerbouwsector van de EG is in de gedachtegang van het rapport dus onvermijdelijk en daarmee een gegeven voor de evaluatie van de toekomstperspectieven van de Nederlandse akkerbouw. Langs twee wegen is een daling van het produktievolume te bereiken: door inkrimping van het akkerbouwareaal en door verlaging van de produktie per hectare. De opstellers van het rapport geven voor Nederland de

4. Verwezen zij naar J. de Hoogh, N.B.J. Koning en H.J. Silvis, De landbouwbesprekingen in de Uruguay-ronde, *ESB*, 29 augustus 1990, blz. 789-792.

5. Zie het Manifest en Rapport van de Werkgroep *Duurzaam samengaan van landbouw, natuur en milieu*, onder leiding van D. de Zeeuw en W.G. Albrecht, Amsterdam, november 1990.

6. Zie Commission of the EC, *The development and future of the CAP; reflections paper of the Commission*, Doc. Com (91), 100 def., Brussel, februari 1991.

7. Idem.

8. Verwezen zij naar H. Rutten et al., *Steuervermindering in de Europese landbouw; het GATT-voorstel van de Europese Commissie onder de loep*, Landbouw-Economisch Instituut, mededeling 440, Den Haag, november 1990.

voorkeur aan de tweede vorm, die – naar achteraf blijkt wat verwarrend – met 'extensivering' is aangeduid. Die voorkeur heeft te maken met de hoge intensiteit van het agrarische grondgebruik in ons land. Gewassen met een hoge toegevoegde waarde per hectare (met name aardappelen) hebben een groot aandeel in het bouwplan. Dat werkt een intensief gebruik van chemische gewasbeschermingsmiddelen en grondontsmettingsmiddelen in de hand, middelen die in het algemeen schadelijk zijn voor het milieu. Daarnaast geldt, ook voor teelten met een minder hoog saldo per hectare, dat het kunstmestgebruik hoog is, wat ook schadelijke gevolgen kan hebben voor het milieu. Omwille van het milieu zal de landbouw het gebruik van pesticiden, meststoffen en dergelijke aanmerkelijk moeten verminderen. Dat maakt aanpassing van teelten en bedrijfssystemen nodig. De drang naar oppervlaktevergroting van bedrijven zal daardoor toenemen. De *Structuurnota landbouw*⁹ gaat op een en ander uitvoerig in.

Dit milieubeleid voor de landbouw in Nederland zal tot een zekere daling van het produktievolume per hectare leiden. Hoe groot dat effect zal zijn, is nog moeilijk te zeggen. Maar het ligt voor de hand, zo menen de opstellers van het rapport, de produktiebeperking die om marktpolitieke redenen gewenst is hier vooral via extensivering – in de zin van vermindering van het gebruik van opbrengstverhogende inputs – te realiseren. Markt- en milieubeleid kunnen zo meer parallel lopen dan in het geval van braaklegging van gronden.

K & O merken in dit verband op dat de in het rapport geopperde premiëring van extensief geteelde producten en/of het belasten van te intensieve teelten met hectareheffingen nauwelijks uitvoerbaar zal zijn. Zij hebben in zoverre gelijk dat buitengebruikstelling van grond stellig gemakkelijker is te controleren. Toch zal, zo menen wij, voor de Nederlandse land- en tuinbouw – en dus ook voor de akkerbouw – een effectieve regelgeving ontworpen (moeten) worden ter veiligstelling van ons schaarse milieukapitaal. En het is die straffe regelgeving – waaronder volgens het rapport zeker ook regulerende heffingen op bestrijdingsmiddelen en stikstofmeststoffen moeten vallen – die het aangrijpingspunt kan zijn voor de nevendoelelstelling met betrekking tot het produktievolume.

Extensivering?

Ten slotte nog een reactie op de tegenwerping – overigens niet van K & O, maar onder meer van minister Bukman – dat extensivering toch erg oneconomisch is bij de hoge grondprijzen in ons land. Dure grond moet je toch intensief benutten? Dat is natuurlijk waar. Het intensieve grondgebruik in Nederland is te verklaren uit het grote aantal mensen dat op het beschikbare areaal een bestaan als landbouwer/tuinder wil vinden. Maar die hoge arbeid-grondverhouding, tot uitdrukking komend in een relatief zeer hoog grondprijsniveau, is tevens de reden waarom juist in de Nederlandse landbouw het milieu zo zwaar onder druk staat. Bij toerekening van de milieu-kosten blijkt dat toepassing van pesticiden en mest vele, vele malen duurder is dan de grondgebruiker tot dusver in de marktprijzen van die inputs ervaart. Grond is schaars, jawel, maar het milieu is nog schaarser!

**Jerrie de Hoogh
Paul Struik**

De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar Landbouwpolitiek en hoogleraar Akkerbouw van de gematigde klimaatsgebieden aan de Landbouwuniversiteit Wageningen.

9. *Structuurnota landbouw, regeringsbeslissing*, Tweede Kamer der Staten-Generaal, vergaderjaar 1989-1990, 21148, nrs. 2-3, Den Haag, 1990.

Discussie

Naschrift

In het bovenstaande weerwoord richten De Hoogh en Struik de discussie op het niveau van de uitgangspunten. Hun reactie geeft een duidelijk inzicht en het lijkt ons niet nodig hier nog veel aan toe te voegen. Slechts op enkele punten willen we nader ingaan.

1. Het is op zich een juiste constatering dat de relatief ongunstige inkomensontwikkeling in de akkerbouw in Nederland verband houdt met de verminderde bescherming via het EG-landbouwbeleid, die voortkwam uit steeds hoger oplopende budgetlasten. De melkveehouderij heeft

over dezelfde periode geprofiteerd van de invoering van een quoteringssysteem, waarbij melkprijzen relatief hoog en voerprijzen relatief laag waren. Dit zijn echter tijdelijke ontwikkelingen. De cijfers die we in ons stuk hebben gegeven over de glasgroenteteelt illustreren dat een sector die niet beschermd is op lange termijn een minder ongunstige inkomensontwikkeling laat zien dan de beschermde sectoren: akkerbouw en melkveehouderij. Dit is een bevestiging van een vrij algemeen uitgangspunt in de economische theorie.

2. Uiteraard zijn wij ons bewust van bepaalde problemen van het marktmechanisme voor agrarische producten: de geringe prijselasticiteit van zowel de totale vraag als het totale aanbod (althans op korte termijn). Voorzichtigheid bij het interveniëren in de markt, evenals een goed lopende wereldhandel, kan echter een bijdrage leveren aan het opvangen van prijsfluctuaties die bij voorbeeld zijn veroorzaakt door produktieschommelingen. Veel beleidsmaatregelen werken door traagheid, afsluiting van nationale markten, onvoldoende budget, enzovoort destabiliserend voor de internationale prijzen¹.

3. Zoals De Hoogh elders uiteen heeft gezet², zijn permanente prijsregulering en subsidiëring met het doel een redelijk inkomen voor landbouwproducenten te bereiken welvaartstheoretisch aanvechtbare instrumenten. Niet alleen treden allocatie- en ruilvoetverliezen op, maar binnen de landbouw wordt de inkomensverdeling schever ten gunste van grote producenten³, zullen de 'impulsen tot opvoering van de produktiviteit' worden versterkt, en internationaal de problemen van overproduktie worden vergroot. Het in GATT-verband paal en perk stellen aan de 'zichtbare hand' van een

1. Zie A. Sarris, Agricultural trade liberalisation and instability of world cereal markets, in: K. Burger, et al. (red.), *Agricultural economics and policy: international challenges for the nineties*, Elsevier, Amsterdam, 1991, blz. 18-29.

2. J. de Hoogh, Instrumenten van landbouwpolitiek en hun effecten, in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Pudoc, Wageningen, 1990, hfdst. 2.

3. Zie C.G. Brown, Distributional aspects of CAP price support, *European Review of Agricultural Economics*, jg. 17, nr. 3, 1990, blz. 289-301; voor voorbeelden in ontwikkelingslanden, zie World Bank, *World development report 1986*, Oxford University Press, Washington DC, 1986, hfdst. 4 en 5.

beleid dat de wereldlandbouwmarkt zo verstoort en landen dupeert die het aan middelen ontbreekt om zich hiertegen te wapenen, komt ons redelijk voor.

Het lijkt ons eveneens uit de problemen van het marktmechanisme te volgen dat bij een agrarische sector met – zeker op korte termijn – hoge vaste kosten, varianten van vastrecht-prijsstelling overweging verdienen. Bij deze ontkoppeling van prijs- en inkomensbeleid worden doelmatigheids- en verdelingsnadelen verminderen, en wordt via een niet aan de produktie gekoppeld inkomensbestanddeel de beschikbaarheid van essentieel beschouwde landbouwprodukten gecompenseerd (dit overigens niet zonder administratieve kosten). Op grond van dezelfde welvaartstheoretische argumenten moeten handelsbeperkende instrumenten voor welk nobel milieu- of landschappelijk doel ook met scepsis worden gezien als maatregelen bij de bron (produktie c.q. beheer) een doelmatiger optie zijn.

4. Het grote verschil tussen budgetlasten en consumentenlasten van landbouwbeleid komt ons wat kunstmatig over. Het moet voor een verbruiker toch weinig verschil maken of de prijs van voedingsmiddelen bestaat uit een hoge produktprijs met een laag btw-tarief, dan wel een lagere produktprijs met een hoog btw-tarief. Er wordt al een aantal jaren gezocht naar een uniformering van de btw-tarieven; een wat lagere prijs voor agrarische produkten, te zamen met een uniformering van de btw tot één tarief geeft zeker mogelijkheden voor de financiering van inkomensoverdrachten. Uiteraard is het een politieke keuze in hoeverre berekende overdrachten ook daadwerkelijk gefinancierd worden. Verder zal het vaststellen van rechten op overdrachten grote problemen geven. Maar in 1968 heeft Van Riemsdijk hier al eens een stuk over geschreven⁴.

5. Het is gemakkelijker gezegd dan gedaan: een effectieve produktiebeperving. Zelfs bij produkten, waar de afzet geheel of grotendeels via de verwerkende industrie gaat (suiker en melk) wijst de praktijk uit dat nog steeds aanmerkelijke hoeveelheden op de wereldmarkt worden gedumpt. De quotering voor suiker loopt vanaf het eind van de jaren zestig, de melkquotering is in 1984 ingevoerd. Het blijkt echter dat de besluitvorming in de EG niet leidt tot het vermijden van de gesubsidieerde export bij produkten met een quota-

systeem. Op langere termijn geldt bovendien het probleem dat producenten – bij produktiebeheersing – naar andere produkten gaan uitwijken die nog wel een hoog prijsniveau hebben, maar niet onder een quotering vallen. Bij (andere) akkerbouwprodukten, zoals granen, is produktiebeperving nog moeilijker uitvoerbaar. Op zich lijkt het ons een juiste keuze om de voorkeur te geven aan een vermindering in het gebruik van kunstmest en bestrijdingsmiddelen, bij voorbeeld via een regulerende heffing, boven het

buiten gebruik stellen van grond. In zo'n geval gebruikt men echter prijzen om te sturen.

Arie Kuyvenhoven en Arie Oskam

De auteurs zijn respectievelijk hoogleraar Agrarische ontwikkelingseconomie en universitair hoofddocent Algemene agrarische economie aan de Landbouwniversiteit Wageningen.

4. J.F. van Riemsdijk, De landbouw conserveren of vernieuwen? *ESB*, 19 juni 1968, blz. 590-594.