

Multiboeren versus verstedelijking?

Auteur(s):

Vereijken, P.H.
Boer, W.J., de

De auteurs zijn respectievelijk senior-onderzoeker Multifunctioneel Landgebruik en statisticus bij Plant Research International, onderdeel van Wageningen Universiteit en Research Centrum (WUR).

Verschenen in:

ESB, 85e jaargang, nr. 4286, pagina 1032, 15 december 2000

Rubriek:

Monitor

Trefwoord(en):

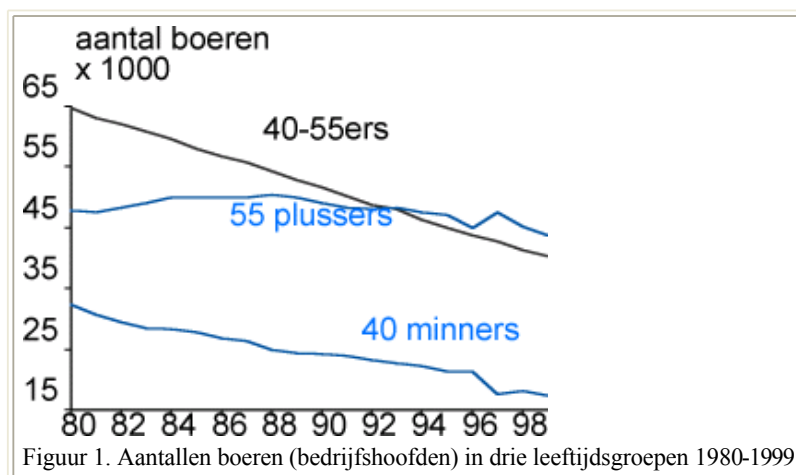
landbouw

Naarmate de boeren uitsterven, zal het platteland verstedelijken, ten koste van de hieraan verbonden functies met grote collectieve waarde. Multifunctioneel landgebruik kan boeren én platteland redding brengen.

De EU bouwt agrarische subsidies en marktbescherming af ten behoeve van een vrijere wereldhandel¹. Kan de Nederlandse landbouw zich handhaven op de wereldmarkt? Het ministerie van LNV ziet nog volop kansen². In dit artikel willen we aantonen dat het ministerie de kansen overschat; de boerenstand is zo aan het afnemen en vergrijzen dat van uitsterven moet worden gesproken, zelfs op korte termijn als het EU-beleid liberaliseert. Op zich is het verdwijnen van een sector geen ramp als de totale bedrijvigheid zich gunstig blijft ontwikkelen. Maar met de landbouw verdwijnt ook het platteland door verstedelijking. Zo gaan veel van de agrohistorische landschappen verloren, ten koste van de daaraan verbonden plattelandsfuncties van grote collectieve waarde zoals waterberging- en winning, natuur en recreatie.

Boeren sterven langzaam uit

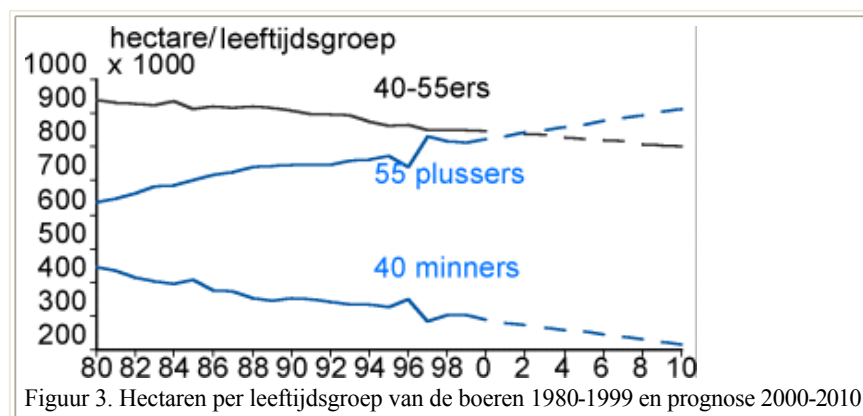
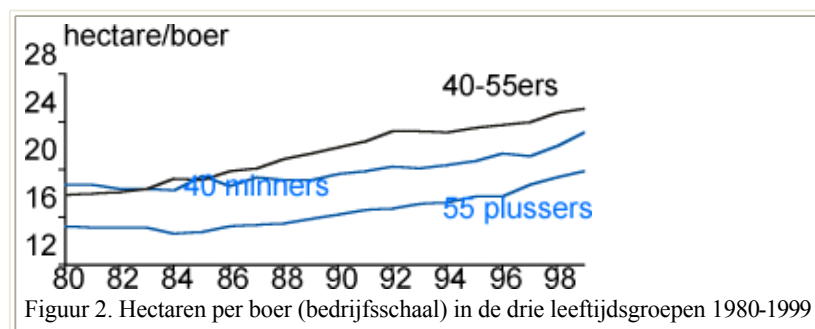
Sinds 1980 is het aantal boeren (bedrijven) gedaald van circa 145.000 tot 100.000. De gemiddelde leeftijd van de boeren is gestegen van 50 tot 53 jaar; ze zijn dus ook steeds meer aan het vergrijzen (figuur 1). De afname in de jongere leeftijdsgroepen kan worden verklaard uit een combinatie van uitstroom (naar werk buiten de landbouw), minder instroom (bedrijfsovername) en minder doorstroom (van 40 minners naar 40-55ers). Het aantal 55 plussers is niet in aantal afgenomen. Blijkbaar is hier de uitstroom (bedrijfsoverdracht of-beëindiging) evenzeer afgenomen als de doorstroom (vanuit 40-55 ers). Veel 55 plussers zijn dus blijven 'doorboeren', wellicht omdat ze dat graag wilden maar vooral ook omdat ze geen ander werk konden vinden of geen opvolger hadden.



Jongere boeren blinken niet uit in schaalvergroting

De 40 minners hadden hun afname in aantal kunnen compenseren door het meeste land van de uitstromers over te nemen en zo meer schaal te vergroten dan de 55 plussers. Dit is ze niet gelukt; zelfs de schaalvergroting van de 40-55ers hebben ze niet kunnen bijbenen (figuur 2). In geval van een kansrijke sector mocht het tegendeel worden verwacht. Wellicht wilden de 40 minners verder gaan in schaalvergroting, maar durfden ze het risico niet te nemen of konden ze geen financiers vinden, die het risico aandurfden. Omdat de 55 plussers niet in aantal zijn afgenomen en door de jaren heen ook een grotere bedrijfsschaal hebben verkregen, hebben ze meer land in gebruik gekregen, ten koste van de jongeren (figuur 3). Volgens de statistische prognose voor 2010, verliezen de 40 minners en de 40-55ers maar liefst 70.000 en 50.000 hectare (ha), terwijl de 55 plussers er 90.000 ha bij krijgen! (Het verschil, 30.000 ha, raakt uit agrarisch gebruik). Volgens de prognose voor 2035 lopen de verschuivingen tussen de leeftijdsgroepen gigantisch op: de 40- minners verliezen

bijna 250.000 ha en houden slechts 40.000 ha over. De 40-55ers verliezen bijna 170.000 ha en houden nog 680.000 ha over. De 55 plussers krijgen er ruim 300.000 ha bij en dat brengt hun totale areaal op maar liefst 1.110.000 ha. (Het totale agrarisch landgebruik loopt met slechts 100.000 ha terug). De boeren sterven dus langzaam uit, tenzij de omstandigheden of het beleid zich wijzigen.



Liberaler eu-beleid zal uitsterven versnellen

Het ministerie van LNV richt zich niet meer op de landbouw, maar op het "agro-foodcomplex". Dit is de keten van landbouw en verwerkende en distribuerende bedrijven, welke tien procent van het bnp en van de werkgelegenheid omvat. LNV stelt vast dat de landbouw nog maar voor eenderde hieraan bijdraagt omdat verwerkers en distributeurs steeds meer overgaan op buitenlandse producten. Volgens LEI/CBS is sinds 1980 de landbouwproductie gestegen van 25 tot 35 miljard gulden³. Maar glastuinbouwers en hokveeouders behalen bijna de helft hiervan, notabene op slechts één procent van het agrarisch areaal. De productie van de melkveeouders en akkerbouwers is slechts gestegen van twaalf naar veertien miljard. Ondanks dat ze meer dan negentig procent van het areaal gebruiken, hebben ze moeite om een paritair gezinsinkomen te behalen. Naarmate de EU-subsidies en -marktbescherming verder worden afgebouwd, krijgen ze nog lagere prijzen voor de producten en dus nog minder inkomsten, tenzij ze de bedrijfsschaal vergroten of het landgebruik intensiveren. Omdat de jongere boeren al niet voldoende de schaal weten te vergroten mét subsidies en marktbescherming (figuur 2), zal dat zeker niet lukken zonder deze steun, temeer daar de productiekosten blijven toenemen (land, arbeid, allerlei inputs).

Buitenlandse boeren houden concurrentie langer vol

Het alternatief, nog meer intensiveren, stuit op steeds strengere milieunormen. Bovendien zal de afbouw van de marktbescherming de boeren blootstellen aan scherpe buitenlandse concurrentie. In het buitenland is de arbeidsmarkt meestal minder krap en is er minder gebrek aan land, zodat arbeid en land minder kosten. Daarom zijn de bedrijven van buitenlandse melkveeouders en akkerbouwers meestal ook minder geïntensiveerd, zodat ze minder beperkt worden door strenge Europese milieunormen. De meeste buitenlandse concurrenten zijn dus wél in staat schaal te vergroten en te intensiveren, ter compensatie van steeds lagere prijzen op de wereldmarkt. LNV neemt dit echter niet in de analyse op en blijft optimistisch over de kansen van de Nederlandse boeren, gezien hun tot nu toe getoonde vermogen om steeds weer te vernieuwen en de efficiëntie te verhogen. Maar het is onwaarschijnlijk dat de steeds grijzere Nederlandse boeren hun hogere kosten aan arbeid en land kunnen compenseren met kennis en technologie. Wij concluderen, dat door afbouw van subsidies en marktbescherming onze melkveeouders en akkerbouwers sneller zullen uitsterven. Dit kan alleen worden verhinderd, als de overgebleven 65.000 melkveeouders en akkerbouwers, die nog steeds tweederde van het platteland gebruiken, kunnen worden bewogen tot overgang van voedselproductie (monoboeren) op diensten voor de collectieve functies (multiboeren).

Platteland zal sneller verstedelijken

Nu nog domineren melkveeouders en akkerbouwers het platteland met hun 1,8 miljoen ha aan open, rustige en stille landerijen. Zo bieden ze samen met de 0,5 miljoen ha aan natuur en bos het nodige tegenwicht voor de oprukkende en steeds drukkere woon- en werkgebieden. Streek- en bestemmingsplannen ondersteunen hierbij. Toch kan de overheid nu al niet verhinderen, dat het platteland geleidelijk versnipperd en bebouwd raakt^{4, 5}. Daarom zal het sneller verstedelijken als de traditionele boeren of hun erfgenamen het land moeten verkopen. Meestal zullen de kopers private partijen zijn, zoals beleggingsmaatschappijen, projectontwikkelaars, niet-agrarische bedrijven en vermogende burgers. De overheden kunnen dit niet verhinderen, tenzij ze gebieden wettelijk aanwijzen voor natuur- of stadsontwikkeling. Het uitsterven van de boeren zal dus gepaard gaan met aantasting van de agro-historische landschappen, erkende en gewaardeerde delen van het nationale erfgoed⁶. Het zal ook gepaard gaan met aantasting van collectief waardevolle functies zoals natuur, leefomgeving en waterberging en -winning. Voor deze functies is weinig land gereserveerd, zodat ze sterk afhankelijk zijn van medegebruik van landerijen.

Wil men de 1,8 miljoen hectare gras- en bouwland behouden voor de collectieve functies, dan moeten de verantwoordelijke (semi-) overheden en organisaties het land opkopen of de boeren helpen overleven door het medegebruik voldoende te belonen. Grootchalige opkoop van agrarisch land voor de collectieve functies lijkt echter weinig haalbaar. De politieke animo om geld uit te trekken (voor opkoop én beheer) beperkt zich tot zo'n 250.000 ha voor afronding van de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) tegen 2020⁷. Daarbij komt wellicht nog 60.000 ha voor waterberging⁸ en 150.000 ha voor uitbreiding van woon- en werkgebieden en infrastructuur⁹. Het is echter lang niet zeker, dat de voorgenomen 310.000 ha voor Ecologische Hoofd Structuur en water kunnen worden verworven. Want de boeren houden het land liever in gebruik zolang de hectareprijzen stijgen¹⁰. Als zij of hun erfgenamen uiteindelijk verkopen is het aan de hoogste bieder, en dat is zelden de overheid. Het meest haalbaar lijkt dus het belonen van boeren voor medegebruik van hun land. De grootste kansen liggen in de gebieden, die voor meerdere collectieve functies van belang zijn. Dit zijn de Open (dunbebouwde), Rustige en Stille (ORS) gebieden in de mazen van de hoofdinfrastructuur. Die is inmiddels zo sterk uitgebouwd, dat genoemde gebieden nog maar de helft van het platteland beslaan¹¹. Hier kunnen de verantwoordelijke (semi-) overheden desgewenst de beloningen voor diverse collectieve functies combineren tot een zo aantrekkelijke biedprijs, dat die de aanwezige boeren kan verleiden tot gezamenlijke plattelandsdiensten. We concluderen dat het aankopen van land voor collectieve functies slechts beperkt mogelijk is en het platteland niet kan redden van verstedelijking. Het is daarnaast noodzakelijk zoveel mogelijk de boeren op het land te houden, door ze te belonen voor diensten. Dit laatste is economisch minder aantrekkelijk dan land verkopen maar toch kansrijk omdat boeren en hun kinderen nog steeds een sterke emotionele band hebben met hun land en hun omgeving. **Multifunctioneel landgebruik brengt redding**

Gebiedsgewijze levering van diensten is aantrekkelijk voor de oudere melkveehouders en akkerbouwers. Want landschaps-, natuur-, recreatie- en waterdiensten vereisen extensivering van het landgebruik en dat komt goed uit als de jaren beginnen te tellen. Wat nog gedaan moet worden, kan grotendeels worden uitbesteed aan jongere boeren en loonbedrijven. Omschakeling van intensief monoboeren naar extensief multiboeren is ook aantrekkelijk voor de jongeren die het agrarisch bedrijf wel willen voortzetten, als ze het maar kunnen combineren met een baan elders. Dus naarmate het multiboeren economisch en arbeidstechnisch aantrekkelijk wordt, kunnen meer oudere én jongere boeren ervan worden weerhouden hun land aan private partijen te verkopen en zo het agro-historisch landschap en de daaraan verbonden functies prijs te geven. Doordat men extensiveert is het bovendien mogelijk de agrarische producten onder een keurmerk tegen een hogere prijs af te zetten ten opzichte van de wereldmarktprijs. Op dit moment levert pas een paar procent van de boeren diensten, meestal beperkt tot natuur of recreatie en ook nog op individuele basis, dus meestal op een te kleine schaal. Natuur, water en leefomgeving vergen juist gecombineerde diensten en op grotere schaal. Dus de boeren moeten in gebiedsverband samenwerken. Welke combinaties nodig zijn en welke schaal ze behoeven, hangt af van de vragers van de diensten: rijks-, provinciale en gemeentelijke overheden, waterschappen en waterbedrijven. Zij dienen ook gebiedsgewijs overeenstemming te bereiken over een gezamenlijk vraagpakket en over de bijdrage die elk moet leveren om tot een aantrekkelijke biedprijs te komen. Alleen als de boeren in de open, rustige en stille gebieden bereid zijn tot een duurzaam contract voor de levering van het gevraagde dienstenpakket, kan van echt succesvol multiboeren sprake zijn.

Leidende rol voor waterschappen

Er zijn nog geen lichtende voorbeelden van multiboeren in gebiedsverband. Een aanzet hiertoe kan het beste komen van de waterschappen. Want waterberging lijkt bestuurlijk en economisch de krachtigste collectieve functie en daarom het meest geschikt als trekker voor de overige functies. Bovendien werken de waterschappen van oudsher intensief en landsdekkend samen met de boeren en genieten ze hun vertrouwen. Als de agrarische productie niet langer voorop hoeft te staan, zijn de waterschappen eindelijk vrij om de collectieve functies naar behoren te dienen. Regionale fondsen kunnen worden gevormd met onder meer de gereserveerde gelden voor aankoop van land voor natuur en waterberging. Hieruit kunnen de waterschappen boeren belonen voor hun diensten. Op termijn is aanvulling nodig door gebiedsgewijze verhoging van de waterschaps- of beter gezegd omgevingslasten voor de burgers. Dit lijkt ons bestuurlijk haalbaar, als het de burgers een aantrekkelijker en toegankelijker leefomgeving oplevert.

1 European Commission Directoraat-Generaal voor Landbouw, 2000. *The common agricultural policy, 1999*, review: <http://www.europa.eu.int>

2 Ministerie van LNV, 2000. *Voedsel en groen, het Nederlandse agro-foodcomplex in perspectief*. <http://www.minlnv.nl>

3 CBS en LEI-DLO, 1981-2000, *Land- en tuinbouwcijfers*.

4 VROM, *Balans ruimtelijke kwaliteit*, Rijksplanologische Dienst, Den Haag, 1999.

5 Raad voor het Landelijk Gebied, *Grondbeleid voor groene functies*, RMNO.nl, 1999.

6 Ministeries van OCW, LNV, VROM en VW, *Nota Belvedere*, Belvedere.nu, 1999.

7 Ministerie van LNV, *Natuur voor mensen, mensen voor natuur*, Minlnv.nl, 2000.

8 Commissie waterbeheer, *Waterbeleid 21e eeuw*. Waterland.net, 2000.

9 Diverse krantenberichten n.a.v. de vijfde nota voor de ruimtelijke ordening.

10 RIVM & DLO, *Natuurbalans '99*, 1999, Samson en Willink, Alphen aan den Rijn.

11 P.H. Vereijken, C.M.L. Hermans en H.S.D. Naeff, *Multifunctioneel landgebruik: gebiedsverkenning vanuit een dualistische plattelandsvisie*, Alterra-rapport 037, Wageningen, 2000.

