

Structuurveranderingen in de Nederlandse landbouw

Megastallen waren een belangrijk thema bij de verkiezingen van 2 maart en zullen dat ook bij de provinciale coalitiebesprekingen zijn. Een kritische blik op de langetermijnperspectieven voor de Nederlandse agrosector laat zien dat deze steeds minder als een geheel kan worden gezien en in toemende mate twee verschillende onderdelen zal omvatten.

“**N**ooit meer honger!” was het uitgangspunt van het landbouwbeleid dat Sicco Mansholt eerst als minister van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening in Nederland en vervolgens als voorzitter van de Europese Commissie in de Europese Gemeenschap heeft gehanteerd. Dit beleid was zo succesvol dat er eerder te veel dan te weinig voedsel werd geproduceerd. Er ontstonden boterbergen en andere overschotten, die vervolgens tegen dumprijzen op de wereldmarkt terecht kwamen. Ondanks de sterk gestegen voedselproductie daalde in Nederland het aandeel van de landbouw in de beroepsbevolking van vijftien procent in 1950 naar drie procent in 2006. Dat ging gepaard met een enorme schaalvergroting, die in de veehouderij uiteindelijk heeft geleid tot de komst van de megastallen. De sterke overschotten droegen bij aan een sterke exportoriëntatie van de landbouw in de naoorlogse periode: ongeveer driekwart van de productie gaat de grens over, in de glastuinbouw zelfs 93 procent (Van Leeuwen *et al.*, 2010). De buitenlandse markten zijn vooral veroverd door een combinatie van bulkproductie, lage kostprijs en een uniforme kwaliteit. Deze marktoriëntatie werd gestimuleerd door de prijs- en later inkomensondersteuning vanuit de Europese overheid. De subsidiestroom werd immers groter naarmate de fysieke productie steeg, en niet door een hogere toegevoegde waarde per product.

Politieke, beleidsmatige en technologische ontwikkelingen zijn dus van invloed geweest op de activiteiten die de Nederlandse landbouwsector heeft ondernomen. Zodra er nieuwe ontwikkelingen plaatsvinden, kan het echter zijn dat het comparatieve voordeel verdwijnt. Het is de vraag of buitenlandse concurrenten op termijn niet beter in staat zijn de lagekostenstrategie op basis van grootschaligheid te realiseren dan de Nederlandse landbouwsector.

Het politieke speelveld

Het komende decennium worden er trendmatige ontwikkelingen in de externe omgeving van de landbouwsector verwacht, met grote gevolgen voor de

Nederlandse landbouw. Een onvermijdelijke ontwikkeling heeft betrekking op het internationale politieke speelveld, in het bijzonder het landbouwbeleid van de Europese Unie en de onderhandelingen bij de World Trade Organization (WTO). Gezien eerdere afspraken is verdere afbouw van de importbescherming en de exportsteun door de EU en de Verenigde Staten onvermijdelijk (LEI, 2009). De reden is dat deze in het belang van ontwikkelingslanden en van opkomende economieën als China, India en Brazilië zijn, die een steeds grotere stem krijgen in internationale organisaties.

Vanaf 2013 zal het oude EU-landbouwbeleid verdwijnen. Vanaf 1992 geldt een overgang van prijssteun naar directe toeslagen per hectare en per dier die aan het product gekoppeld zijn. In 2003 werd voor de meeste gewassen overgestapt van gekoppelde naar ontkoppelde steun. Vanaf 2012 moeten op een enkele uitzondering na de nog gekoppelde toeslagen geheel ontkoppeld zijn en vanaf 2014 moet het geven van deze toeslagen op historische basis geleidelijk worden vervangen door toeslagen op regionale basis. Dit betekent voor landbouwsectoren als de veehouderij een flinke financiële adering. “Voor een gemiddeld melkveebedrijf gold in 2008 dat ruim veertig procent van het bedrijfsinkomen bestond uit EU-subsidies. In onderdelen van de akkerbouw ging het hierbij om ruim vijftig procent en voor de kalvermesterij zelfs om ongeveer tachtig procent.” (Ecorys, 2010). In de veehouderij gaat het vooral om slachtpremies voor runderen en kalveren. Het LEI verwacht van de afschaffing van de EU-melkquotering in 2015 dat de melkproductie in Nederland tot 2020 met zestien procent groeit (Silvis *et al.*, 2009). Dat lijkt erg optimistisch, zeker als er rekening wordt gehouden met de afnemende invoerbescherming die door de WTO wordt nagestreefd. Een enorme schaalvergroting is immers onvermijdelijk, de megastallen van 150 koeien worden dan gigastallen van 1000 koeien, zoals die ook in Australië, de Verenigde Staten en andere landen zonder melkquota bestaan. Afgezien van de maatschappelijke weerstand die onherroepelijk zal toenemen, is hier niet voldoende ruimte en goedkope grond voor een dergelijke schaalspgong. Buiten Nederland zijn voldoende dunbevolkte gebieden met goedkope grond waar deze grootschalige melkveebedrijven beter gedijen.

Hogere kosten

Een andere relevante ontwikkeling is de structurele stijging van het kostenniveau voor de Nederlandse

HEIN W. VROLIJK
Zelfstandig onderzoeker en
adviseur te Groningen

landbouw. Dat geldt vooral voor de energieprijzen. De voorraad olie- en gasvelden is eindig, of alleen te exploiteren bij hogere energieprijzen. Alternatieve energiebronnen zijn zonder subsidie doorgaans nog duurder dan energieproductie met fossiele brandstoffen.

Vooral de glastuinbouw, waar ongeveer twintig procent van de kostprijs uit energiekosten bestaat (Van Beers, 2010), krijgt last van de structureel stijgende energieprijzen, zeker zo lang de energieproducerende kas nog niet marktrijp is. Maar ook de rest van de agrosector kan in de problemen komen. Zo kent de industriële verwerking van allerlei landbouwproducten een relatief hoge energie-intensiteit. Dat geldt bijvoorbeeld voor zetmeelaardappelen en suikerbieten, die voor tachtig procent uit water bestaan en naast het drogen allerlei andere energieslurpende bewerkingen ondergaan.

Hogere kosten zullen ook ontstaan als invulling wordt gegeven aan de afspraak die de leiders van de G20 vorig jaar in Pittsburg hebben gemaakt om alle subsidies op fossiele brandstoffen te elimineren. Ook de Nederlandse landbouw kent vele fiscale voordelen. Een daarvan is het lage belastingtarief voor diesel voor tractoren en landbouwwerktuigen. Een geleidelijke afschaffing van deze fiscale subsidie wordt vanuit verschillende kanten bepleit (Ministerie van Financiën, 2010; Van Beers, 2010; CE Delft, 2010). Minder bekend is dat deze voertuigen bovendien geen wegenbelasting betalen, terwijl ze steeds groter en zwaarder worden en steeds vaker van de openbare weg gebruikmaken naarmate de landbouw grootschaliger wordt. Een andere prikkel gaat uit van het verlaagde tarief in de energiebelasting voor de glastuinbouw. Verder moet erop gewezen worden dat de belastingtarieven voor het Nederlandse vrachtwagenvervoer laag zijn vergeleken met die in het buitenland, zodat de maatschappelijke kosten van deze activiteit nog minder en onvoldoende in rekening worden gebracht (Ter Haar, 2010). Dit is van belang voor de agrosector omdat deze relatief veel gebruikmaakt van het wegvervoer: ongeveer een derde van de Nederlandse vrachtwagens vervoert bewerkte of onbewerkte landbouwproducten.

Specifiek voor de intensieve veehouderij geldt dat de kosten die voortvloeien uit eisen vanuit de maatschappij in Nederland relatief hoog zijn. Zo betalen Nederlandse varkenshouders met vijf procent van de kostprijs relatief veel voor de afzet van mest, en dat is veel hoger dan in bijvoorbeeld Denemarken en Duitsland (Hoste, 2011).

Verschuivingen op de afzetmarkt

Wat betreft de afzetkant wordt er verwacht dat er vanwege een toenemende en meer welvarende wereldbevolking een grotere vraag naar voedselproducten zal komen. Maar die vraag blijft wel beperkt tot in Azië, Zuid-Amerika en Afrika, wat betekent dat de landbouwgebieden die in die landen tot dusver grotendeels werden gebruikt om grondstoffen te leveren voor de westerse voedingsindustrie, steeds

meer worden aangewend om de eigen snelgroeiende bevolking te voeden. Ook de situatie dat bijvoorbeeld Brazilië op grote schaal veevoer exporteert, zal niet meer vanzelfsprekend zijn. Naarmate landen als China, India en Brazilië welvarender worden, zal hun voedselpakket meer dierlijke producten gaan bevatten, wat impliceert dat deze landen zelf meer veevoer nodig hebben (LEI, 2009). Daarmee verdwijnt een belangrijk voordeel van de intensieve veehouderij in Nederland, want het nu nog goedkope veevoer uit Zuid-Amerika maakt ongeveer de helft van de kostprijs uit. Als deze kostenpost te hoog wordt, wordt de intensieve veehouderij in Nederland steeds duurder.

In Europa en Noord-Amerika zal de bevolking eerder krimpen en vergrijzen, en is niet ondervoeding, maar overgewicht het grootste aan voedsel gerelateerde probleem. Dit betekent dat de export uit Nederland onder druk komt te staan want bij agrarische producten is deze voornamelijk beperkt tot de EU, vanwege vervoerskosten en sanitaire bepalingen. De export van Nederlandse landbouw profiteert dus nauwelijks van de sterk stijgende vraag naar voedsel buiten Europa.

Andere vormen van internationalisering worden belangrijker

Andere vormen van internationalisering, zoals licentie-inkomsten en buitenlandse investeringen, bieden de Nederlandse landbouw wel mogelijkheden om in te spelen op deze mondiale afzetveranderingen. Het gaat hier om een trendbreuk want de Nederlandse landbouw is vooral na de Tweede Wereldoorlog sterk exportgedreven geworden. Nederland is nu na de Verenigde Staten de grootste exporteur op de agrarische wereldmarkt, nog voor grote exportlanden als Frankrijk en Brazilië. Kader 1 geeft een voorbeeld van een sector waar een verschuiving van export naar andere vormen van internationalisering al heeft plaatsgevonden.

Van primaire naar secundaire agroactiviteiten

Door de veranderingen in het EU-beleid en de stijgende kosten wordt Nederland steeds minder geschikt om landbouw te bedrijven. Er is weliswaar bij veel agrarische producten nog steeds een voorsprong op het buitenland in termen van export, maar die wordt kleiner en gaat gepaard met stijgende, deels onbelaste maatschappelijke kosten. Naast deze variant van de wet van de afnemende meeropbrengsten geldt de wet van de comparatieve voordelen: de voorsprong van Nederland is nog veel groter voor de diverse industriële en dienstverlenende activiteiten die de afgelopen decennia uit de primaire landbouwsector zijn voortgekomen, ofwel de secundaire agroactiviteiten. De secundaire agrosector

Kader 1

Internationalisering in de pootaardappelsector.

Vanaf de jaren zeventig heeft de Nederlandse export van pootaardappelen een sterke groei doorgemaakt. Sinds het begin van de jaren negentig schommelt het aandeel in de wereldexportmarkt constant rond de zestig procent, veel hoger dan de naaste concurrenten Schotland en Frankrijk met elk ongeveer tien procent. In diezelfde periode stagneerde de groei van de totale wereldexport. Als reactie hierop hebben de toonaangevende bedrijven, Agrico en HZPC, andere vormen van internationalisering toegepast. Binnen Europa kan dit vooral door buitenlandse dochters op te richten, daarbuiten hoofdzakelijk door aardappelrassen in licentie te verkopen. In de hoogtijdagen van de exportgroei waren het vooral de Nederlandse boeren die profijt hadden van het internationale succes van de pootaardappel, maar de laatste jaren wordt hun areaal pootaardappelen steeds kleiner. De uitbreiding in Nederland zit nu vooral in de O&O-activiteiten voor het ontwikkelen van nieuwe aardappelrassen, en in de coördinatie van de verschillende internationale activiteiten. De verschuiving in vormen van internationalisering leidt dus tot een nieuwe internationale arbeidsverdeling: de ontwikkeling van nieuwe rassen en productiemethoden vindt vooral hier plaats, terwijl de vermeerdering van het pootgoed grotendeels naar het buitenland verschuift (Vrolijk, 2009).

bestaat uit de voedings- en genotmiddelenindustrie, de handel en distributie van agrarische grondstoffen of verwerkte producten, en de toelevering. Bij het laatste gaat het vooral om kunstmest, veevoer, energie, zakelijke dienstverlening en machines en apparaten voor de agrarische sector. Het aandeel van de binnenlandse primaire sector in de toegevoegde waarde van het totale agrocluster is in de periode 1995–2007 gezakt van 26,9 naar 13,4 procent. De toegevoegde waarde van het agrocluster als geheel nam toe met 55 procent, wat als aandeel in het bnp neerkomt op een lichte daling, van twaalf naar tien procent (Van Leeuwen *et al.*, 2010)

De Nederlandse tuinbouw, vooral de sierteelt, is een voorbeeld van een sector die deze wetmatigheden goed heeft begrepen, waarschijnlijk door het ontbreken van kunstmatige voordelen zoals EU-subsidies of goedkope grondstoffen. De bloemeteelt is deels verschoven naar andere landen waar energie, arbeid en grond veel goedkoper zijn, en Nederland heeft zich vooral geconcentreerd op zaaigoed, handel, distributie en toelevering, zoals kassenbouw en klimaatbeheersing. Het internationale succes op die terreinen is weer afhankelijk van de geëmigreerde tuinders die hun bloemen vanuit Afrika naar Aalsmeer sturen en die de benodigde kennis en apparatuur uit Nederland halen. Deze emigranten zijn bovendien de beste ambassadeurs voor de agroproducten waar onze voorsprong het grootst is. Deze ontwikkeling heeft ertoe geleid dat Nederland in 2005 de grootste exporteur van bloemen was met 57 procent van de wereldexport, maar ook de vier na grootste importeur met tien procent van de wereldimport. De Nederlandse mosselsector kent een vergelijkbaar patroon (Snijders *et al.*, 2007).

Toekomstbestendige agroactiviteiten

Een deel van de primaire productie zal in Nederland moeten blijven, want de kracht van de secundaire agrosector berust volgens Michael Porter (1990) op een sterke thuismarkt, in dit geval op de aanwezigheid van een competitieve landbouw in eigen land. Deze concurrentiekracht moet volgens Porter niet worden afgelezen aan een lage kostprijs want dan gaat het vooral om primaire factorvoordelen; op dat punt kunnen boeren in het buitenland – zeker op den duur, zo laten de ontwikkelingen zien – beter presteren. In een kenniseconomie als die van Nederland zijn geavanceerde factorvoordelen zoals kennisinfrastructuur en goed opgeleide arbeidskrachten veel belangrijker, en die komen bij de landbouw tot uitdrukking in innovatie, duurzaamheid, dierenwelzijn, gezond voedsel en kwaliteit. Deze upgrading stimuleert de secundaire agrosector in Nederland, en bovendien zullen deze aspecten ook in het buitenland steeds belangrijker worden. Talloze studies bevestigen de stelling van Porter dat een kritische thuismarkt en een strenge overheid de internationale concurrentiekracht versterken (Snijders *et al.*, 2007). Dat geldt vooral als het gaat om duurzaamheid, omdat een voortrekkersrol op termijn ook commercieel aantrekkelijk is (Nidumolu *et al.*, 2009; Vrolijk, 2009).

Er is in Nederland vooral toekomst voor clusters van agrarische bedrijven waar ook afnemers en geavanceerde toeleveranciers aan meedoen. Een voorbeeld is het kassencomplex van 27 hectare bij Eindhoven waar uitsluitend Tasty Tom-tomaten worden geteeld. Allerlei partijen zijn hierbij betrokken geweest, variërend van de universiteiten van Wageningen en Eindhoven tot Philips Lighting, Albert Heijn en logistieke dienstverleners. Hier ligt de kracht van Nederland want alle soorten spelers om deze schumpeteriaanse *Neue Kombinationen* te realiseren, hebben hier een hoog niveau en zitten dicht bij elkaar. Zodra voldoende ervaring is opgedaan met deze nieuwe agro-clusters kunnen ze ook in het buitenland worden toegepast.

Uit de internationale ontwikkelingen volgt dat de eveneens grootschalige maar op zichzelf opererende boerenbedrijven die voor de wereldmarkt produceren veel minder perspectief hebben. Ze zijn in de praktijk meestal overgeleverd aan sterke prijschommelingen en aan de onderhandelingsmacht van grote tegenspelers.

Er is in Nederland ook behoefte aan kleinschalige multifunctionele landbouw. Hier gaat het eveneens om nieuwe combinaties, maar dan met maatschappelijke voorzieningen als zorg, onderwijs, recreatie en landschapsbeheer. Economische voordelen worden hier niet behaald door specialisatie en *economies of scale*,

maar door *economies of scope* omdat de boerderij een geschikte plek blijkt te zijn waar verschillende functies gecombineerd kunnen worden. Omdat deze vorm van landbouw bij uitstek de verbinding tussen boer en de consumerende burger herstelt en het platteland een nieuwe vitaliteit kan geven, passen hobby- en parttimeboeren ook heel goed in dit concept.

Beleidsimplicaties

De ontwikkelingen in de externe omgeving van de Nederlandse landbouwsector dragen bij aan het ontstaan van een dualistische sectorstructuur. Het ene onderdeel bestaat uit een beperkt aantal technologisch geavanceerde agrobédrijven met een sterke betrokkenheid van toeleveranciers en supermarktketens of andere afnemers, het andere uit een groot aantal kleinschalige boeren die sommige maatschappelijke taken beter en goedkoper kunnen verrichten dan bureaucratische zorg-, onderwijs- en natuurorganisaties.

Deze twee onderdelen dienen in het beleid zo veel mogelijk van elkaar worden onderscheiden want ze hanteren een heel ander *business model*. Qua afzetmarkt richt het eerste onderdeel zich op voeding en flora, het andere op activiteiten die vroeger collectieve voorzieningen werden genoemd en een meer immaterieel karakter hebben.

LITERATUUR

- Beers, C. van (2010) Subsidies op energieverbruik landbouw en industrie niet meer van deze tijd. *Me Judice*, 3(6 maart).
- CE Delft (2010) *Grenzen aan groen? Bouwstenen voor een groen belastingstelsel*. Delft: CE Delft.
- Ecorys (2010) *De toekomst van GLB en cohesiebeleid; consequenties voor Noord-Nederland*. Rotterdam: Ecorys.
- Haar, B. ter (2010) Nieuwe paden voor vergroening. In: Studiecommissie Belastingstelsel, *Continuïteit en vernieuwing. Een visie op het belastingstelsel*. Den Haag: Studiecommissie Belastingstelsel, 165-174.
- Hoste, R. (2011) Productiekosten van varkens, resultaten van InterPIG over 2009. *LEI-rapporten*, 2011(012).
- Leeuwen, M. van, T. de Kleijn en B. Pronk (2010) Het Nederlandse Agrocomplex 2010. *LEI-rapporten*, 2010(086).
- Ministerie van Financiën (2010) *Brede heroverwegingen*. www.rijksoverheid.nl, 1 april.
- Nidumolu, R., C.K. Prahalad en M.R. Rangaswami (2009) Why sustainability is now the key driver of innovation. *Harvard Business Review*, 87(9), 56-64.
- Porter, M. (1990) *The competitive advantage of nations*. New York: Free Press.
- Silvis, H.J., C.J.A.M. de Bont, J.F.M. Helming, M.G.A. van Leeuwen, F. Bunte en J.C.M. van Meijl (2009) De agrarische sector in Nederland naar 2020; perspectieven en onzekerheden. *LEI-rapporten*, 2009(021).
- Snijders, H., H. Vrolijk en D. Jacobs (2007) *De economische kracht van agribusiness in Nederland*. Groningen/Den Haag: Ministerie van LNV.
- Vrolijk, H. (2009) *Vergane glorie of nieuw elan? De economische kracht van de agribusiness in Noord-Nederland, in het bijzonder de provincie Groningen*. Groningen: CAB.