

Wim Huizinga*

De Nederlandse landbouw en de EEG

Aan de vooravond van de Europese verkiezingen staat de Europese Gemeenschap er niet best voor. Het afgelopen half jaar zijn er praktisch onafgebroken onderhandelingen tussen de lidstaten gevoerd, die meestal nog mislukten ook. Hete hangijzers waren de hoogte van de Engelse bijdrage aan de Europese Gemeenschap en de plannen om de landbouwuitgaven van de Gemeenschap terug te dringen.

Dit artikel behandelt de problemen rond het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap. Begin dit jaar besloten de landbouwministers van de lidstaten een poging te doen de overproductie van een aantal produkten (vooral zuivel) weg te werken. Hoewel iedereen het erover eens is dat er iets moest gebeuren aan de groeiende overschotten van een aantal produkten, is het nog maar de vraag of de nu ingeslagen weg een goede oplossing biedt: nog steeds wordt geprobeerd via subsidiëring van de produktie uiteenlopende doelstellingen te bereiken (zoals het op peil houden van de boereninkomens).

Dit artikel bestaat uit vijf delen. Eerst wordt het tot stand komen van het Europese landbouwbeleid besproken. Dan de ontwikkeling van de Nederlandse landbouwsector. Vervolgens komen de kritiekpunten van diverse belangengroepen op de ontwikkelingen in onze landbouw aan de orde. Daarop volgt een analyse van de nieuwe maatregelen in EG-verband. Het artikel wordt besloten met enkele opmerkingen over een alternatieve aanpak van de landbouwproblemen, via prijsverlaging en inkomensstoeslagen.

27

] Het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap

Essentieel bij de oprichting van de Europese Economische Gemeenschap in 1957 was het besluit om ook voor landbouwprodukten een vrije markt tot stand te brengen. De uitgangspunten voor een gemeenschappelijk landbouwbeleid waren (Verdrag, 1982, 73 e.v.):

* Interfakultaire vakgroep Energie en Milieukunde i.o. Rijksuniversiteit Groningen. Met dank aan Cees van der Meer, Gerrit Meester, Dirk Strijker, Sander Kooistra en Pieter van Driel

die eerdere versies van commentaar wilden voorzien. Dit artikel is afgesloten vóór de in juni gehouden Europese verkiezingen.

1. verhoging van de produktiviteit door het bevorderen van technische vooruitgang en een optimaal gebruik van de produktiefactoren (met name van arbeidskrachten);
2. aldus de landbouwbevolking een redelijke levensstandaard verzekeren, met name door de verhoging van het hoofdelijk inkomen van hen die in de landbouw werkzaam zijn;
3. stabilisatie van markten;
4. veilig stellen van de voedselvoorziening tegen redelijke prijzen.

Behoud van werkgelegenheid en milieu behoorden hier dus niet toe; sterker nog, punt 1 betekende dat overbodige arbeid moest verdwijnen. Omdat de betrokken landen elk hun eigen landbouwbeleid voerden, waren onderhandelingen noodzakelijk om tot een gemeenschappelijk beleid te komen. Het dagelijks bestuur van de Gemeenschap — de Europese Commissie — deed hiertoe voorstellen, waarover de Raad van Ministers moest beslissen. Pas in 1962 kwam de Raad tot een akkoord, waarin het zogeheten markt- en prijsbeleid centraal stond. Dit hield in dat er één landbouwmarkt zou komen, met gemeenschappelijke prijzen en een uniform douanetarief voor handel met derde landen. Ook zouden de EG-landen elkaars goederen 'prefereren'. De derde afspraak, ten slotte, was dat de EG-landen 'financieel solidair' zouden zijn. Hiervoor werd een Europees Oriëntatie- en Garantiefonds voor de Landbouw opgericht, ter financiering van beleidsmaatregelen. De EG-landen hadden natuurlijk elk hun eigen munteenheid. De gemeenschappelijke prijzen werden daarom uitgedrukt in een Europese rekenmunteenheid (r.e.), die in een vaste verhouding stond tot de nationale muntsoorten. Zolang deze verhouding dezelfde bleef was er weinig aan de hand. Later zou deze konstruktie kwetsbaar blijken te zijn.

28

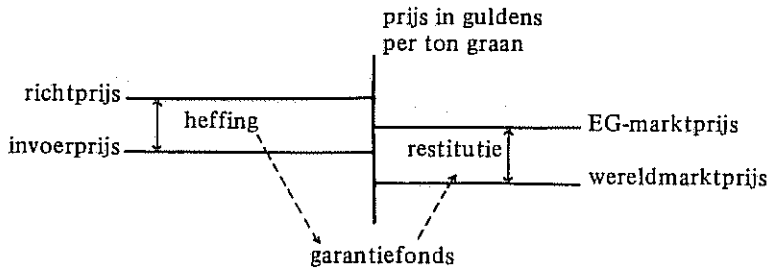
De *preferentie* kan worden uitgelegd met behulp van een vereenvoudigd schema voor de graanmarkt (het systeem voor andere produkten werkt overigens vergelijkbaar) — zie schema 1.

In dit schema zijn van belang: de *richtprijs*, de *EG-marktprijs* en de *wereldmarktprijs*. Het doel van de marktordening is het beschermen van de EG-marktprijs tegen (schommelingen in) de wereldmarktprijs, op een zodanige wijze dat de richtprijs wordt benaderd. Deze richtprijs wordt geacht redelijk te zijn voor zowel producent als consument. Om de marktprijs in de EG op de been te houden, bestaat de '*interventie*'. Als de marktprijs beneden het interventieniveau zakt, kan het graan tegen de interventieprijs aan EG-bureaus worden geleverd. Het beleid heeft hiermee een afzetgarantie ingebakken.¹

De afscherming van de Europese markt geschiedt door een *heffing*

1. Naast deze interventie bestaat er nog een skala aan steunmaatregelen.

Ik noem hier de subsidie op het gebruik van melkpoeder als veevoeder.



Bron: Europese Documentatie 2/1979

op importgraan. In schema 1 is te zien dat dit importgraan duurder kan worden dan het eigen graan. Bij export van graan krijgen exporteurs een *restitutie* als de wereldmarktprijs onder de EG-prijs ligt.

In elk EG-land worden heffingen op de invoer van landbouwprodukten geheven en worden restituties respectievelijk interventies uitgekeerd. De *financiële solidariteit* houdt in dat in Nederland gedane uitgaven niet door Nederland hoeven te worden bekostigd. Dat wordt door het garantiefonds gedaan. De middelen hiervoor bestaan niet alleen uit de landbouwheffingen. De lidstaten dragen ook douanerechten op niet-agrarische produkten en een percentage van hun BTW-opbrengsten aan de EG af.

Gedurende de jaren zestig werd het markt- en prijsbeleid voor diverse produkten uitgewerkt. In 1968 – toen de Europese landbouw voor het eerst met ernstige overschotten te maken kreeg – kwam er een voorstel om ook een structuurbeleid te gaan voeren (het plan-Mansholt). Het plan-Mansholt behelsde een ingrijpende modernisering van de Europese landbouw, onder meer resulterend in bedrijfsvergroting. Er was slechts voor een beperkt aantal boeren plaats. Het duurde tot 1972 voordat het voorstel, in zeer afgezwakte vorm, werd aangenomen. Men deed water in de wijn omdat men hoge uitvoeringskosten verwachtte en omdat de landbouwlobbies tegen het plan in aktie kwamen. Als structuurmaatregelen golden voortaan: modernisering van landbouwbedrijven (via rentesubsidies), bevordering van bedrijfsbeëindiging via uitkeringen en stimulering van beroepsvoorzorg en scholing.² In 1975 werd het EG-structuurbeleid

2. Achteraf is wel gesteld dat het laten rusten van het structuurbeleid een slechte zaak is geweest. Het was

voorspelbaar dat het prijsbeleid alleen niet afdoende was. Zie ook Meester, 1980, 55.

uitgebreid. Modernisering van een beperkt aantal bedrijven was nu niet langer het enige doel. Ook boeren die onder moeilijke productie-omstandigheden moesten werken, werd voortaan steun verleend (de zogenaamde 'bergboeren'-regeling).

Overigens betekende het aanvaarden van deze maatregelen niet dat er een einde kwam aan nationaal structuurbeleid in de lidstaten. Integendeel, er bleef ruimte genoeg om de ontwikkeling van de eigen landbouw te kunnen sturen (via ruilverkavelingen, onderzoek, verbetering van de distributie etcetera). Hiermee werden de oorspronkelijke bedoelingen van het plan-Mansholt eigenlijk ondergraven.

Samengevat zijn de belangrijkste kenmerken van het EG-landbouwbeleid:

1. de EG werkt eerst een markt- en prijsbeleid uit, maar niet voor alle produkten. Diverse akkerbouwprodukten en de tuinbouw vallen er buiten;
2. de prijs wordt gebruikt om zowel marktevenwicht als een redelijk inkomen voor de boeren te bewerkstelligen;
3. er kan een specialisatie van de landbouwproductie op de meest gunstige plekken worden verwacht, hetgeen vanuit efficiency-oogpunt ook wenselijk is. De afvloeiing van arbeid in minder geschikte regio's zal geen probleem zijn, gezien de verwachte regionale industrialisatie;³
4. er blijft ruimte voor de lidstaten om een eigen (structuur)beleid te voeren.

Het Europese landbouwbeleid in de praktijk

Het meest in het oog lopende aspect van het Europese landbouwbeleid zijn de groeiende overschotten en de daarmee gepaard gaande uitgaven. Tabel 1 laat zien dat de markt- en prijsondersteuning de grote slokop is. Ook wordt duidelijk dat de inkomsten uit heffingen ver achter geraakt zijn.

De uitgaven voor de landbouw maken een groot deel uit van de totale EG-begroting. In de afgelopen jaren varieerde dit van 65 tot 80%. In 1983 moesten betalingen uit het landbouwfonds zelfs worden gestaakt omdat er geen geld meer was. Het zijn momenteel vooral de zuiveloverschotten, die deze hoge uitgaven veroorzaken. Van andere produkten is de produktie echter ook groter geworden dan het verbruik.⁴

3. De Europese Gemeenschap kende in de beginjaren uitgesproken landbouwexporteurs als Nederland en Frankrijk, maar ook landen als Italië met een ver achtergebleven landbouw en veel voedselimporten. Juist daar zou een massale overstap

naar industrie moeten plaatsvinden. 4. Onder andere alle dierlijke produkten, tarwe, aardappels en suiker. Naar verwachting zullen binnenkort meer produkten volgen. *Landbouwcijfers* (1983), 210.

	1965	1970	1975	1980	1983 ¹
uitgaven totaal	638	8.575	18.200	33.800	41.800
waarvan garantie	578	8.000	17.100	32.000	40.000
inkomsten uit landbouweffingen		2.500	2.100	5.400	7.000

1. Begroting.

Bron: *Landbouwcijfers* (1983); Huizinga (1983).

In jargon: de zelfvoorzieningsgraad is meer dan 100%. Deze toestand zal een extra verhoging van de beleidsuitgaven veroorzaken. Er is namelijk eerder interventie vereist omdat overschotten de marktprijs drukken. Uiteindelijk moet men overtollige voorraden exporteren of op een andere manier van de hand doen, zodat meer subsidies nodig zijn. Als de EG het groeiende overschot op de wereldmarkt kwijt wil, zal dat een prijsverlagend effect hebben en dus ook tot hogere restituties per produkt leiden.⁵ Een ander gevolg is dat er conflicten ontstaan met landen buiten de EG. Door de sterk gestegen landbouwproductie in Europa blijft er voor andere landen minder ruimte over. Dit heeft bij diverse handelspartners (zoals de Verenigde Staten) al tot grote irritatie geleid.⁶ Ook *ontwikkelingslanden* hebben last van de EG-politiek. Lagere wereldmarktprijzen brengen landen die landbouwprodukten exporteren in de problemen.⁷ Daarnaast worden pogingen om de landbouw in arme landen te stimuleren door het lage prijsniveau gefrustreerd. Hoewel in het verleden om verschillende redenen positief over voedselexport naar deze landen werd geoordeeld,⁸ komen er nu geluiden dat deze gang van zaken funest kan zijn voor de inheemse

5. Een bijkomstigheid is nog dat inkomsten uit heffingen zullen afnemen. De import zal immers worden verdrongen door eigen produktie. Uit een studie van Meester en Oskam blijkt met name in de zuivel dit effect al voor te komen, aangezien de EG verreweg het grootste marktaandeel heeft.

6. De VS spreken van onaanvaardbare protektie, hoewel in dat land ook een aanzienlijke steun voor de agrarische sektor bestaat. De wrevel lijkt meer voort te komen uit de penibele situatie waarin de Amerikanen zelf zitten. De melkprijs is daar al enkele jaren bevroren. Vergelijk *Fries Landbouwblad*, 23-12-'83, 2323.

7. Hetgeen onlangs sterk bekritiseerd

werd op een wereldkonferentie van landbouwekonomen in Djakarta. Grote boosdoener was in hun ogen de prijssteun, te meer omdat deze meer de rijke, grote boeren helpt dan de kleine arme. Zie Von Witzke, 1983, 157-158.

8. Vroeger was men overtuigd van de noodzaak om voedselhulp te verstrekken, zodat arme landen middelen voor industriële ontwikkeling zouden kunnen vrijmaken. Zie o.a. Van Hees, 1961, 592 e.v. Door de zuivelindustrie is echter op veel minder ideële gronden gewezen op de 'sociale' functie van voedselleveranties aan de derde wereld. Zie Huizinga, 1983, 59.

landbouw en derhalve voor de economische ontwikkeling aldaar.⁹

Een heel ander probleem waar het landbouwbeleid al vijftien jaar mee te kampen heeft, is de *monetaire onrust* (wisselkoersveranderingen). De verstorende invloed op de Europese landbouw achtte Brussel dermate groot dat maatregelen hiertegen zijn getroffen (zie verder bijlage 1). Voortaan werden veranderingen in de wisselkoers bij de handel tussen EG-landen gekorrigeerd door 'monetaire compenserende bedragen' (m.c.b.'s). Voor West-Duitsland en voor Nederland werkten deze bedragen als een extra exportsubsidie.

Dat m.c.b.-systeem heeft veel geld gekost. Rond 1978 werd hieraan zo'n 10% van de landbouwbegroting oftewel circa f 3 mrd besteed. De m.c.b.'s waren bedoeld als een tijdelijke voorziening, maar daar kwam weinig van terecht. Vooral de BRD heeft vanwege de 'harde' D-mark nogal eens m.c.b.'s gekregen, maar wenste hieraan vast te houden omdat hierdoor de Duitse boeren tegen inkomensdalingen werden beschermd.¹⁰

Na verloop van jaren werd duidelijk dat sommige landen meer profijt van het EG-beleid hadden dan andere. Er ontstond daarop een dikussie over de verdeling van de lusten en de lasten van het EG-lidmaatschap, die nog steeds gaande is. Zo vindt Engeland de eigen bijdrage veel te hoog. Italië beschouwt de EG als een medium om middelen uit het rijke noorden van de Gemeenschap naar het arme zuiden over te hevelen, hetgeen volgens dit land onvoldoende gebeurt. Er zijn inmiddels diverse berekeningen in omloop, waarvan er één is weergegeven in tabel 2. De saldi hebben alleen op de landbouw betrekking. Bij de berekeningen in tabel 2 is rekening gehouden met handelseffekten. Men neemt namelijk aan dat de handel tussen EG-landen tegen hogere prijzen verloopt dan zonder EG het geval zou zijn geweest. Voor exporterende landen is dat een voordeel, voor importerende landen natuurlijk niet.¹¹

Het is twijfelachtig of de diskussie over lusten en lasten zinvol is (vergelijk De Hoogh, 1983). Niet alleen zijn de rekenmethodes voor diskussie vatbaar. De EG-lidstaten worden nogal zwart-wit als profiteur of benadeelde bestempeld. Het is echter niet terecht om de

9. Voorbeelden zijn interviews met ontwikkelings econoom Van Binsbergen, *De Volkskrant*, 16-10-'82 en met De Hoogh, *De Volkskrant*, 15-10-'83.

10. Er zijn aanwijzingen dat hierdoor ook de produktiestructuur is beïnvloed ten gunste van de economisch sterke landen met een harde valuta. Zie voor andere effecten Huizinga,

1983, 31-32.

11. Het Nederlandse saldo zal momenteel kleiner zijn, onder meer doordat een deel van de Britse bijdrage nu door andere landen wordt ingebracht. Ook is men in EG-kringen momenteel van oordeel dat de kosten en lasten zoveel mogelijk in evenwicht moeten zijn.

Saldo lusten (+) en lasten (-) van het EG-lidmaatschap (1979) in f mln

tabel 2

land	bedrag
Engeland	- 4772
BRD	- 2851
Italië	- 2745
België/Lux.	+ 663
Ierland	+ 2018
Nederland	+ 2681
Denemarken	+ 2626
Frankrijk	+ 3119

Bron: Buckwell e.a., 1982, 51 (1£ = f 4,25).

aandacht alleen op de landbouw te vestigen. De industrie en de diensten hebben net zo goed baat gehad bij de EG-markt, maar dat laat zich slecht in een saldo uitdrukken. Het feit dat deze discussie steeds weer oplaat illustreert veeleer dat de EG bestaat uit onafhankelijke lidstaten die op eigen voordeel uit zijn.

In de loop van de jaren is een goede en ruim gesorteerde voedselvoorziening tot stand gekomen, tegen redelijk stabiele prijzen en is de EG in de wereld een toonaangevende voedselproducent geworden. Soms wordt wel gesteld dat dit in feite doelstelling n^o 1 is geweest. Zo beschouwd heeft het landbouwbeleid eigenlijk te veel succes gehad.

Ondanks de problemen en de stijgende uitgaven vindt de Europese Commissie dat het niveau van de uitgaven meevalt als het wordt vergeleken met dat van andere landen. Als percentage van de produktiewaarde liggen de Europese uitgaven maar weinig hoger dan de steun in de VS. Andere landen, zoals Noorwegen en Zwitserland, geven zelfs beduidend meer uit, aldus de Commissie.¹² Het bezuinigen op de EG-beleidsuitgaven is in deze optiek meer het gevolg van het beperkte budget dan van internationaal gezien onaanvaardbaar hoge uitgaven. Deze verdediging van de Europese Commissie is aanvechtbaar. Diverse landbouwekonomen hebben erop gewezen dat na de forse uitgavenstijging in de jaren zeventig het niveau wel degelijk hoog te noemen is.¹³ Bovendien geven de lidstaten nog eens net zoveel aan hun landbouwsektor uit als de EG (Huizinga, 1983, 61).

33

12. Hiervoor haalt de Commissie een OECD-onderzoek aan. Zie *Europese Documentatie* 6/82, 45.

13. Namelijk van 8,9% van de bruto toegevoegde waarde in 1973 tot 14,3%

in 1979, met de verwachting dat dit bij ongewijzigd beleid alleen maar erger wordt. Meester en Post, 1981, 237. Zie ook Meester, 1980, 192.

De totale steun komt dan op circa 25% van het agrarische inkomen (= toegevoegde waarde). Dat is op hetzelfde niveau als Noorwegen en Zwitserland. De konklusie moet zijn dat de Europese landbouw een van de zwaarst gesubsidieerde ter wereld is.

2 De Nederlandse landbouw

Karakteristiek voor de Nederlandse landbouw is de oriëntatie op de buitenlandse markt. Een belangrijk moment was de landbouwkrisis van 1880. Terwijl landen als Duitsland en Frankrijk hun landbouw gingen beschermen tegen de invoer van goedkoop Amerikaans graan, ging de Nederlandse landbouw door te specialiseren de concurrentiestrijd aan. Om de krachten te bundelen werden door de boeren koöperaties opgericht. Politieke invloed werd gezocht door de oprichting van boerenorganisaties. De overheid stond de landbouw actief bij door een forse uitbreiding van onderwijs, onderzoek en voorlichting. Het beleid werd voorts gericht op exportbevordering en dat zou tot de jaren dertig zo blijven.

Na 1945 stond de wederopbouw van Nederland voorop. De landbouwpolitiek beoogde herstel van de landbouwexport en tegelijk het laag houden van voedselprijzen. De toenmalige minister Mansholt wilde echter meer. Ook de boeren hadden recht op een redelijk inkomen en moesten meedelen in de op handen zijnde welvaartsverhoging, aldus Mansholt. Daarvoor moest er gemechaniseerd worden, zodat een hogere produktie per hoofd mogelijk werd (Huizinga, 1983, 17-18). In de jaren vijftig is al sprake van een flinke produktiestijging. Op het moment dat tot oprichting van de Europese Gemeenschap werd besloten, maakte Nederland reeds een overschotsituatie mee. De zuivelproduktie kon niet meer worden afgezet en de prijzen daalden snel. Het destijds in Nederland gehanteerde markt- en prijsbeleid leidde daarom tot grote uitgaven: in 1958 circa f 500 mln.

Deze situatie leidde tot jarenlange discussies. De overheidslasten werden ontoelaatbaar genoemd en de melkproduktie moest worden beperkt.¹⁴ Er kwamen acties ter bevordering van de melkkonsumptie (de Melkbrigade!). In een nota over *struktuurbeleid* — dat in Nederland in de jaren vijftig al onvermijdelijk werd geacht — had de overheid voor de landbouw de volgende boodschap: er wordt gestreefd naar produktiviteitsverhoging, maar dat mag niet tot overschotten leiden (Huizinga en Strijker, 1983, 155).

De overeenkomst met de huidige situatie is groot. De beleidsuitgaven waren destijds voor Nederland zo hoog, dat men tot drastische ingrepen bereid leek te zijn. Deze zijn echter achterwege gebleven,

14. Zie bijvoorbeeld de discussie in het blad *Economisch-Statistische*

Berichten, o.a. Schelhaas, 1961, 559-562.

omdat de vraag opnieuw aantrok en omdat de Europese landbouwmarkt een nieuwe expansiemogelijkheid bood.

De ontwikkeling van de Nederlandse landbouwsektor

Sleutelwoorden voor de ontwikkeling van de Nederlandse landbouw na de tweede wereldoorlog zijn *mechanisatie*, *schaalvergroting* en *intensivering*. De technologie staat geheel in het teken van produktiviteitsverhoging. De overheid gaf ondersteuning door vanaf de jaren vijftig grote bedragen uit te trekken voor aanpassing van de infrastructuur (ruilverkavelingen), onderzoek en onderwijs. Het streven naar produktiviteitsverhoging heeft tot grote veranderingen in de landbouw geleid. Elders zijn hiervan beschrijvingen gegeven;¹⁵ in dit artikel wordt slechts een beknopt overzicht gegeven (zie bijlage 2).

Wat voor effecten heeft deze ontwikkeling teweeggebracht?

1. De gemiddelde arbeidsproduktiviteit in de landbouw is sterk gestegen, meer dan in de industrie.¹⁶
2. De hoeveelheid arbeid is drastisch gedaald. In de jaren vijftig en zestig verliep deze daling het snelst en met relatief weinig problemen. Dit kwam door de opkomende industrialisatie, maar ook vanwege afvloeiing van oudere boeren zonder opvolging. Toch bleef de bedrijfsomvang van de boerenbedrijven aan de lage kant.
3. Uit de cijfers van bijlage 2 blijkt de toegenomen specialisatie als gevolg van ontmenging van veehouderij en akkerbouw of door concentratie op één of enkele produkten. Hierdoor wordt het voor de boer wel moeilijker om flexibel op de markt te reageren.
4. De produktie is snel gestegen (zie tabel 3). Frappant is de ontwikkeling van het gebruik van produktiemiddelen zoals kunstmest, veevoer en energie. Deze komen namelijk steeds meer van buiten de

Produktiewaarde (in f mln) en aandelen externe en interne leveringen (%)

	1950	1960	1965	1970	1975	1980
produktiewaarde	4.198	6.926	9.415	12.927	19.811	26.458
externe levering	26	37	40	42	45	54
interne levering	17	10	10	8	6	3

Bron: *Landbouwcijfers* (1965 en 1983).

15. Voor kengetallen raadplege men *Landbouwcijfers*. Verder bijvoorbeeld NAJK, *Boer blijven*, tweede gewijzigde druk, 1983 of *Syllabus Landbouw*, Milieukundig Studie-

centrum RU, Groningen 1984.
16. *Landbouwcijfers* (1983), 10. Overigens zijn sommige industrie-sektoren wel sneller of minstens zo snel gestegen.

agrarische sektor (externe leveringen) in plaats van uit de landbouw zelf (interne leveringen). Veevoer komt zelfs voor een groot deel uit het buitenland.

5. De export van agrarische producten – inclusief de voedings- en genotmiddelenindustrie – neemt eveneens sterk toe. In tabel 4 wordt

tabel 4

Export Nederlandse agrarische sektor (f mln)¹

	1950	1960	1965	1970	1975	1980	1982
export	2.429	4.748	6.575	12.043	22.657	33.806	40.000
waarvan EG	—	—	—	9.184	18.037	25.610	29.500
% totale							
uitvoer	45,9	31,3	28,4	26,6	24,2	22,1	25,0
exportsaldo	132	1.273	1.972	3.176	6.762	8.027	14.000

1. Exkl. restituties.

Bron: *Landbouwcijfers* (1983); *MVT Landbouwbegroting 1984*, 196-199.

onderscheiden naar export binnen en buiten de EG. Ook wordt het saldo van export en import van agrarische producten gegeven, dat vooral na het ontstaan van de Europese markt flink groeit.¹⁷ Eigenlijk moet de exportwaarde van landbouwproducten worden afgezet tegen de daarvoor benodigde import. Hierover bestaan verschillende berekeningen waaruit blijkt dat ook dan het saldo nog aanzienlijk is.¹⁸

De groei van de Nederlandse export is vooral een gevolg van het bestaan van de Europese landbouwmarkt.¹⁹ Pas de afgelopen paar jaar moet verdere groei vooral buiten de EG worden gerealiseerd. De rol van de EG voor de Nederlandse export is wel eens geanalyseerd door een vergelijking te maken met Denemarken. Met name in de jaren zestig heeft Nederland zijn export behoorlijk kunnen uitbreiden. Denemarken was toen nog geen EG-lid en zag zijn landbouw stagneren. Op de Westduitse markt was ook te zien dat Nederland zijn

17. Het weergegeven exportsaldo betreft alle agrarische deelsektoren. De invoer van bosbouwproducten zit hier dus ook in, hoewel die nagenoeg helemaal ten behoeve van industriële sectoren is.

18. *Landbouw-Economisch Bericht*, 1980, 17-18. Koppejan komt in een berekening voor 1978 en 1979 tot een netto-saldo van circa f 6,5 mrd bij een officieel saldo van circa f 8,5 mrd. Zie Koppejan, 1981, 189 e.v. Hierbij moet worden vermeld dat Koppejan alleen kijkt naar

producten die door de Nederlandse landbouw worden voortgebracht. Er wordt gecorrigeerd voor uitheemse producten en doorvoer. Het saldo f 6,5 mrd is dus niet voor de gehele voedings- en genotmiddelenindustrie van toepassing. Het exportcijfer vertoont nog enkele andere eigenaardigheden. Omdat het prijspeil in de EG wat hoger is dan zonder EG het geval zou zijn is de exportwaarde 'kunstmatig' wat opgeschroefd.

19. Zie bijvoorbeeld *LEI-mededelingen* no 248, 1981, 34-35.

marktaandeel vergrootte, terwijl Denemarken werd weggevaagd. De preferentie werkte.²⁰

De Nederlandse agrarische industrie heeft goed gebruik gemaakt van de expansie die de Europese markt bood. Het groeiproces ging gepaard met een sterke concentratie van bedrijven. Om op de wereldmarkt mee te blijven dien, was dit wellicht nodig. De keerzijde is wel, dat de belangen van deze grote koöperaties niet langer parallel hoeven te lopen met die van hun oprichters: de boeren.

De *konklusie* moet zijn dat het exportsaldo van de Nederlandse landbouwsektor aanzienlijk is, ook als rekening wordt gehouden met afgeleide importen en beleidsuitgaven. Wel is deze exportpositie erg afhankelijk geworden van het bestaan van een Europese landbouwpolitiek. Dat geldt niet alleen voor de afzetmogelijkheden, maar ook voor de inkomensoverdrachten van de andere lidstaten naar de Nederlandse landbouwsektor.

Vergeleken met andere EG-landen is Nederland een van de hoogst ontwikkelde regio's: de hoogste melkproduktie per koe, relatief zeer hoge opbrengsten per hektare in de akkerbouw, na België het hoogste inkomen per arbeidsplaats en verreweg het hoogste inkomen per hektare kultuurgrond.²¹ Deze cijfers en de al vermelde exportpositie geven aan dat Nederland er relatief goed voor staat, met name in de zuivelsektor. Deze 'koppositie' heeft echter ook een ongewild bij-effect. Wat Nederland heeft bereikt, willen andere landen ook. Ierland en Italië zijn voorbeelden. Hierdoor ontstaan versterkte produktiegroei en gedrang om marktaandelen. De kleinen willen meer, de groten wensen minimaal handhaving van hun eigen positie. Deze gang van zaken verscherpt belangentegenstellingen, waardoor onderhandelingen over nieuwe voorstellen worden bemoeilijkt.

Ten slotte enkele opmerkingen over de gevolgen van het Nederlandse landbouwbeleid voor de *inkomens* in de landbouw. Inkomen is – in tegenstelling tot werkgelegenheid – van meet af aan een expliciete beleidsvariabele geweest. Het beoordelen van de inkomenssituatie in de landbouw is echter niet gemakkelijk, te meer omdat er verschillende definities van inkomen bestaan.²² Er bestaan bovendien

20. Zie De Hoogh, 1976, 9-25. De Hoogh merkt hier ook op dat Nederland zonder EG stellig genoodzaakt zou zijn geweest om de groei van de melkproduktie aan banden te leggen.

21. Zie *Landbouwcijfers* (1983), 210-211, resp. Wisselink (1983) die een onderzoek van de Milk Marketing Board aanhaalt.

22. Men onderscheidt arbeidsopbrengst, dat is het verschil tussen totale be-

drijfsopbrengst en totale bedrijfskosten (netto-overschot) plus ondernemersloon. Daarnaast is er nog het *ondernemersinkomen*, dat is arbeidsopbrengst plus niet-uitbetaalde vergoeding voor bedrijfsvermogen en tenslotte nog het *gezinsinkomen*, waar het inkomen van buiten meetelt. Meestal heeft men het over arbeidsopbrengst en ondernemersinkomen.

grote verschillen per gewas in de akkerbouw of in de veehouderij, al of niet veroorzaakt door weersomstandigheden. De inkomensverdeling kent bovendien een grote spreiding. Wel komt naar voren dat het inkomen in de akkerbouw doorgaans hoger ligt dan in de veehouderij. In het algemeen zijn ook de grote(re) bedrijven in de hogere inkomensklassen te vinden. Dit spooft – zeker voor de melkveehouderij – ook met uitspraken dat het landbouwbeleid via prijssteun grotere bedrijven bevoordeelt, omdat deze steun naar hoeveelheid produkt wordt gegeven.

Het was de bedoeling dat de landbouw via produktiviteitsverhoging het inkomen zou opschroeven tot een met de andere sectoren vergelijkbaar niveau. Nu blijkt de arbeidsproduktiviteit in de landbouw na 1950 sterker te zijn gegroeid dan in de economie als geheel, met name in de jaren vijftig en zestig (Meester, 1980, 97-98; Landbouwcijfers, 1983, 10). Deze ontwikkeling doet een bevredigende inkomensontwikkeling vermoeden, maar dat valt tegen. In de jaren zestig kon de Nederlandse landbouw goed volgen (Meester, 1980, 98). De jaren zeventig geven een ander beeld: de produktiviteitsstijging werd volledig doorgegeven en de konsumentenprijzen stegen daarom maar weinig (Maris, 1981, 12).

Een nadere beschouwing leert dat de breuk komt in 1974 (Meester, 1980, 103). De sterk gestegen olieprijsen hebben ook voor de sterk gemechaniseerde landbouw problemen opgeleverd. Later treedt enig herstel op, maar aan het eind van de jaren zeventig verergert de situatie weer aanmerkelijk, vooral vanwege de beperkte prijsverhogingen die door Brussel worden toegestaan. In 1981 en 1982 is er weer een sterke verbetering, als gevolg van aanzienlijke prijsverhogingen.

3 De kritiek op het Nederlandse landbouwbeleid

38

De ontwikkeling van de Nederlandse landbouw is van diverse kanten sterk bekritiseerd. Natuur- en milieuorganisaties wijzen al jaren op de negatieve gevolgen ervan voor milieu en landschap. Inmiddels bestaan hierover diverse studies.²³ De aandacht richt zich voornamelijk op de schadelijke effecten van ruilverkavelingen – waarvan het beweerde economische rendement bovendien door diverse auteurs wordt betwijfeld (o.a. Strijker, 1982) – en de intensieve veehouderij.²⁴ De stellingname van natuur- en milieubeschermers leverde vele conflicten op met vertegenwoordigers uit de landbouwsector. Geleidelijk is bij de milieubeschermers meer begrip ontstaan voor de economische positie

23. Ik noem hier Van Driel (1983), *Syllabus Landbouw* MSG (1984). Een zeer uitgebreid verslag geeft De Molenaar (1980).

24. Vanwege de wijze van dieren houden, het gebruik van koper als groeibevorderend middel en grote mestoverschotten.

van de boeren, maar er blijven verschillen van inzicht. Te verwachten is dat de kritiek vanuit de milieuorganisaties de komende tijd aan kracht zal winnen. De aanwijzingen worden namelijk steeds duidelijker dat zeer intensieve landbouw een rechtstreekse bedreiging voor de volksgezondheid (drinkwatervoorziening) en de bodemvruchtbaarheid vormt. Hiermee bedreigt de landbouw zijn eigen bestaan.

De konsumentenorganisaties hebben de afgelopen jaren niet veel van zich laten horen. Weliswaar is het voedselpakket gevarieerd en overvloedig en zijn de prijzen de afgelopen tijd weinig gestegen, het is bekend dat deze organisaties het prijsniveau van de door het beleid gesteunde produkten te hoog vinden. De rust op het konsumentenfront is in zekere zin opmerkelijk. In ontwikkelingslanden verzet de konsument zich juist fel tegen hoge prijzen of prijsstijgingen en weet deze strijd meestal te winnen, getuige de onlusten in Tunesië en Marokko begin 1984.

Kritiek op de hoogte van het boereninkomen en de werkgelegenheidsperspektieven komt vooral van de belangenbehartigingsorganisaties in de landbouw. Deze staan niet allemaal op één lijn. De standsorganisaties²⁵ hebben *expansie* steeds als waarborg voor werkgelegenheid en inkomen beschouwd. Pas aan het eind van de jaren zeventig werd werkgelegenheid een aandachtspunt, maar dit kwam voornamelijk tot uiting in het uitgeven van nota's. Daarentegen werd er wel actie gevoerd als nieuwe beleidsvoorstellen de groeikansen bedreigden.

Scherpe kritiek is er van onder andere het *Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt* (NAJK). Het NAJK stelt het behoud van zoveel mogelijk werkgelegenheid voorop. Het vindt dat Nederland geen duidelijk werkgelegenheidsbeleid voor de landbouw voert en dat alleen het exportsaldo telt (NAJK, 1983, 90-91). Ook bekritiseert het NAJK de verslechterende inkomenspositie in de landbouw: de boeren leveren hun produktiviteitswinst in, terwijl de EG niet bereid is om de landbouw prijzen voldoende te verhogen. In de zienswijze van het NAJK worden boeren hierdoor juist opgejaagd om meer te gaan produceren.

Een kanttekening bij deze kritiek is dat werkgelegenheid en inkomen in de Nederlandse land- en tuinbouw sterk van de buitenlandse markt afhangen. Meer dan de helft van het agrarische inkomen wordt in het buitenland verdiend.²⁶ In toenemende mate wordt daarvoor de

25. Te weten: het Koninklijk Nederlands Landbouwcomité (KNLC), de Christelijke Boeren- en Tuindersbond (CBTB) en de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond (KNBTB). Deze organisaties

zitten samen met de vakbonden in het overkoepelend orgaan het Landbouwschap.

26. *Landbouw-Economisch Bericht*, 1980, 17. In de tuinbouw kan dit aandeel oplopen tot boven de 70%.

wereldmarkt opgezocht nu de EG verzadigd raakt. Men kan exportbevordering derhalve als werkgelegenheidsbeleid voor landbouw en verwerkende industrie zien.

De slechter wordende inkomenspositie is ook wel in verband gebracht met de geringe macht van de landbouwsektor ten opzichte van de industrie en de overheid (bijv. Koning, 1982; NAJK, 1983). De industrie is in staat gestegen kosten door te berekenen aan de landbouw, maar de landbouw op zijn beurt kan dat niet. Het boereninkomen komt daarom onder druk te staan, omdat de overheid – de EG – niet bereid is tot hogere uitgaven en dus de prijzen van gesteunde produkten niet of onvoldoende verhoogt. In deze visie deeft de landbouw dus het onderspit tegen de industrie en de overheid. Ten aanzien van de *industrie* staan de boeren inderdaad niet sterk en dat kan slecht uitpakken als de belangen uiteen gaan lopen. Toch wordt er binnen deze visie verwaarloosd dat boeren zelf ook een stem in het kapittel hebben, maar vaak onderling strijdige belangen nastreven. Bovendien heeft de hechte samenwerking van landbouw, industrie en overheid in Nederland tot een efficiënt en concurrerend geheel geleid, waardoor Nederlandse boeren tot dusver sterk staan ten opzichte van hun Europese kollega's.

Het is verder de vraag of de slechte inkomenspositie alleen door de zwakkere positie ten opzichte van de industrie wordt veroorzaakt. Er spelen meer aspecten mee, die verband houden met technische vooruitgang, produktiviteit en prijzen. Na 1945 is er sprake van invoering van nieuwe, produktiviteitsverhogende technieken. Niet alleen de Nederlandse overheid bevorderde dat door het scheppen van gunstige randvoorwaarden. De EG heeft hieraan ook een bijdrage geleverd door de producentenprijzen in de jaren zestig op een relatief hoog niveau vast te stellen. Het werd toen interessant om meer produktiemiddelen als kunstmest en veevoer te gebruiken en aldus de bedrijfsvoering te intensiveren.²⁷ De produktiviteit, maar ook de produktiekapaciteit, steeg snel.

De arbeidsproduktiviteitsstijging is in de vorm van relatief minder stijgende prijzen aan de konsument doorgegeven. Nu is hier echter geen sprake van een abnormaal verschijnsel, omdat in industriële sektoren zoiets eveneens gebeurt. In de landbouw is het ook gekonstateerd voor andere landen en voor andere periodes (Van der Meer, 1983). Een relatief snelle produktiviteitsstijging zal altijd de marktpositie ten opzichte van andere sektoren verzwakken. Is het dan de *overheid* die de landbouw kort houdt? In het algemeen

27. Diverse landbouwekonomen hebben hierop gewezen, o.a. Van Riemsdijk (1972) en Meester (1980). Van Riemsdijk vermeldt bovendien dat in Nederland deze prijzen in de

jaren zestig sneller stegen dan in het toen nog geen EG-lid zijnde Denemarken. Frappant is dat de produktiviteitsstijging in ons land navenant hoger uitviel. Zie Van Riemsdijk, 1972, 17.

geldt dat de vraag naar landbouwprodukten maar beperkt stijgt bij een groter wordend gezinsinkomen of een dalende voedselprijs. Een verdere produktiegroei zal dus de voedselmarkt verzadigen of, meer nog, een aanbodoverschot tot gevolg hebben. De overheid vangt dat in eerste instantie op, maar zal dat bij toenemende overschotten niet langer willen. De ervaring leert dat het heel ver moet komen voor dat gebeurt. Via prijsbevrozing zal worden getracht om het markt-evenwicht te herstellen, hetgeen onvermijdelijk ten koste zal gaan van het inkomen.

In deze wisselwerking tussen produktiviteit, prijzen en inkomen speelt het bijzondere karakter van het boerenbedrijf mee. De arbeid in de landbouw is niet erg mobiel, zeker niet bij economische malaise. Boeren zullen daarom ondanks een dalend inkomen het bedrijf voortzetten of in sommige gevallen er zelfs een schepje bovenop gooien. Een prijsdaling kan tijdelijk een produktieverhogend effect hebben, maar dit zal geen algemeen karakter hebben.²⁸ Het resultaat van deze reactie is dat het inkomen nog verder onder druk komt.

Resumerend: de kritiek op het beleid ten aanzien van inkomens en werkgelegenheid wordt bepaald door het moment waarop men de analyse begint. De jaren zeventig geven de indruk dat de overheid de prijzen niet voldoende wilde verhogen. Uitgaande van de jaren zestig moet echter worden geconstateerd dat de produktiekapaciteit te groot is geworden en daarna de prijzen minder omhoog gingen.

Bovenstaande opmerkingen betekenen niet dat er geen kritiek op het landbouwbeleid aan te voeren is. Het verwijt valt te maken dat tot voor kort moderniseringsplannen zijn gehonoreerd met subsidies, terwijl de Europese Commissie geen middelen had om tegelijkertijd de omvang van de produktie in de hand te houden. Bovendien zijn de groeimogelijkheden in de landbouw zwaar onderschat. De produktiekapaciteit nam daarom veel sneller toe dan verwacht. Ook rijst de vraag waarom binnen de EG geen aanstalten worden gemaakt om de beleidsuitgangspunten aan te passen. De prijs blijkt immers niet voor markt-evenwicht en een redelijk inkomen te kunnen zorgen. De relatie met de markt-vraag voor diverse produkten is zoekgeraakt. De twee gedachten van het beleid – a) modernisering en b) steun aan achtergebleven regio's – leiden tot wrevel. Ontwikkelde gebieden voelen zich geremd door deze steun, terwijl de gesteunde regio's bij voort-

28. Deze reactie op prijsverlaging is aanleiding geweest om juist een prijsverhoging voor te stellen. Boeren bereiken daardoor weer hun gewenst inkomensniveau en zullen geen verdere produktiegroei nastreven. Zie bijv. Fennema e.a. (1982). Dit mechanisme zal bij sommige boeren wellicht op-

gaan, maar over de gehele linie zal prijsverhoging juist produktieverhogend werken. Een combinatie met kontingentering zal onder de huidige marktverhoudingen alleen maar tot nog hogere interventie- en restitutiekosten leiden.

during een verdere leegloop te wachten staat.

Wie treft deze kritiek? Niet zozeer de Europese Commissie zoals in de pers wel is gebeurd, maar de *lidstaten en de landbouwministers*. De lidstaten zijn autonoom gebleven in een deel van het beleid. De verzamelde landbouwministers hebben daarnaast het gemeenschappelijke beleid te veel op zijn beloop gelaten, waarbij de Commissie min of meer moest toezien.

Nederland heeft niet nagelaten een eigen beleid te voeren. Te noemen vallen: stimulering van de glastuinbouw via subsidies op de aardgas-prijzen en ingrijpende ruilverkavelingen die veelal extra investeringen tot gevolg hebben. De invoering van de Wet Investeringsrekening in 1978 is een sterk voorbeeld. Terwijl men in Brussel de overschotten groter zag worden en op beperkende maatregelen zon, gaf de WIR aanleiding tot forse investeringen in de melkveehouderij. Nationaal bekeken was deze gang van zaken voor de hand liggend omdat de gevolgen voor rekening van Brussel kwamen. De groei van de produktie-kapaciteit stond echter haaks op het EG-landbouwbeleid.

Wat derhalve nodig zou zijn, is dat de lidstaten geen autonoom beleid meer zouden mogen voeren. Een krachtiger opstelling in de Raad van Ministers zou eveneens wenselijk zijn. Diverse malen zijn voorstellen van de Europese Commissie in verzwakte vorm aangenomen of in de ijskast gestopt. Een duidelijk voorbeeld is de discussie rond de superheffing eind jaren zeventig. De Europese Commissie bleef vasthouden aan beperkende maatregelen toen de markt (tijdelijk) wat opklaarde, de Raad van Ministers liet het erbij.

Een verklaring voor deze houding is dat de betrokken ministers gevoelig zijn voor de landbouwlobby in eigen land. Ze worden ook geacht zoveel mogelijk voor hun eigen landbouw uit het vuur te slepen. Een tweede moeilijkheid is de dwang om tot unanieme besluitvorming te komen. Een derde punt is dat tot voor kort geen tegengas door de minister van Financiën werd gegeven. Het gevolg is dat compromissen en 'voor wat hoort wat' veeleer regel dan uitzondering zijn.

42

4 Het nieuwe EG-landbouwbeleid

In 1983 werd duidelijk dat het Europese landbouwbeleid met grote tekorten kwam te zitten. De landbouwministers verklaarden dat er nu toch echt iets moest gebeuren. Het moeizaam tot stand gekomen akkoord van maart 1984 bevat inderdaad als nieuwe maatregelen produktiebeperking en prijsbevrozing. Toch is opnieuw gebleken dat de ministers hun houding niet hebben veranderd. Tijdens de onderhandelingen zijn diverse voorstellen versoepeld om tot overeenstemming te komen en dat kost weer enkele miljarden extra.

Belangrijkste punten in het akkoord zijn:

— elk EG-land krijgt een contingent (of quotum) melk. Alleen voor

het contingent wordt de geldende melkprijs uitbetaald. Over alle extra productie moet een (super)heffing worden betaald, die deze extra productie onaantrekkelijk moet maken. De maatregel kan per melkfabriek of per veehouderij worden ingevoerd. Vermoedelijk kiest Nederland voor een contingent per veehouderij;

- de melkprijs wordt bevroren;
- andere landbouwprijzen gaan iets naar beneden;
- de m.c.b.'s voor de BRD en Nederland gaan verdwijnen.

De meningsvorming in Nederland rond de nieuwe maatregelen is opmerkelijk te noemen. De landbouwlobby heeft zich in 1979/'80 al eens met succes tegen productiebeperking door de superheffing verzet.²⁹ Het afgelopen jaar is het heel anders gelopen. De minister van Landbouw ging als eerste door de bocht. Aanvankelijk werd hem dat in Nederland niet in dank afgenomen, maar in het najaar bleek het Landbouwschap, weliswaar met tegenzin, te volgen. De superheffing was niet langer taboe. De reden ligt voor de hand. Het was iedereen zonneklaar dat de zaak uit de hand liep en een slecht funktionerende Europese landbouwmarkt is voor de Nederlandse boeren en het agrarische bedrijfsleven een schrikbeeld. De financiële noodzaak maar ook de druk vanuit andere EG-landen noodzaakte de Nederlandse landbouwlobby tot pas op de plaats.³⁰ De landbouworganisaties hebben wel voortdurend benadrukt dat de productiebeperking moet verdwijnen zodra de markt dat weer enigszins toelaat.

De ommekeer heeft zich voortgezet in de politiek. De VVD en het CDA, voorheen altijd tegen productiebeperking, hebben zich voor een *tijdelijke* beperkende maatregel uitgesproken. De PvdA is al langere tijd voorstander van een langdurige contingentering. Deze partij is zich ook bewust van de negatieve gevolgen van het tot dusver gevoerde beleid voor de ontwikkelingslanden.

Het recente overleg tussen Europese landbouwministers laat zien dat voortaan bij wijze van spreken om elke liter melk hard zal worden onderhandeld. Ierland wenste dit jaar ontheffing van de productiebeperking omdat de melkveehouderij aldaar qua produktiviteit nog ver achter ligt en omdat deze sektor belangrijk is voor de Ierse economie. Met name Nederland wenste die ruimte niet te geven, onder het motto dat nu iedereen moet inleveren. Dit klonk flink, maar er zat wellicht meer achter. Andere landen waren namelijk wel bereid om Ierland als achterblijver die ruimte te geven. Het komt me voor dat hier een grote

29. De enkelingen die deze beperking wel wilden, kregen geen voet aan de grond. Bijvoorbeeld het NAJK en de werkgroep *Beter Zuivelbeleid*. Andere geluiden (van het Landbouw Economisch Instituut onder andere) en een advies van een SER-kommissie (SER, 1981) brachten daar evenmin ver-

andering in.

30. In het Landbouwschap ging het ook niet zonder slag of stoot, waarbij het belang van de zuivelindustrie bij een onbelemmerde melkproductie niet onvermeld bleef (Landbouwschap, 1983).

producent het eigen marktaandeel probeert te beschermen tegen een beginnend land, dat misschien nog wel eens een geduchte konkurrent gaat worden.

Standpunten van betrokken organisaties

Bij het bekend worden van de Commissievoorstellen in januari 1984 is het Landbouwschap direkt in actie gekomen. Het voorstel wordt onevenwichtig geacht en de zuidelijke landen worden te veel ontzien (*NRC-Handelsblad*, 13-1-'84). Gemakshalve wordt hier niet gemeld dat het EG-beleid jarenlang juist voor het Noorden gunstig heeft uitgepakt. Niettemin komen de prijsbevrozing en de afschaffing van de m.c.b.'s gekoppeld aan de produktiebeperking hard aan. In deze fase blijkt de sterke organisatie van de landbouwlobby. Er is een waar offensief door het Landbouwschap en de landbouwbladen ontketend om aan te tonen hoe fors de inkomensdaling zal zijn. Hun berekeningen doen echter overtrokken aan. In de bedrijfsvoering zal de boer ongetwijfeld enkele minder goede koeien wegdoen, minder krachtvoer aankopen en eventueel minder kunstmest strooien. De inkomensdaling zal dus al met al minder erg zijn dan wordt voorgesteld (wat overigens ook niet wil zeggen dat het (gemiddelde) boereninkomen er florissant voorstaat). De komende jaren zal dat ook zo blijven, als de EG tenminste serieus de budget- en overschotproblematiek te lijf wil. In de huidige situatie blijkt eens te meer dat de twee funkties van het prijsbeleid – marktevenwicht en een redelijk inkomen – elkaar slecht verdragen.

Hoe komt het akkoord bij de andere belangenorganisaties over? De positie van de *konsumenten* is duidelijk. Konsumenten Kontakt en de Consumentenbond zien het als een stap in de goede richting, maar beschouwen prijsverlaging als enige fundamentele oplossing voor het Europese Landbouwvraagstuk. Produktiebeperking door kontingentering betekent ook voor de *milieubeweging* een vooruitgang. Het tot dusver verrichte onderzoek duidt erop dat de veedichtheid zal afnemen (gunstig voor weidevogels) en dat vermindering van de kunstmestgift waarschijnlijk is.³¹ Bovendien zijn er tekenen, dat de beperking de lust tot uitgebreide ruilverkaveling bij de boeren doet afnemen. Op het moment bezint de milieubeweging zich nog op mogelijk andere gevolgen van de maatregel en op de vraag hoe men verder moet. Een steun in de rug is een recent door het Landbouw Economisch Instituut begonnen onderzoek naar sociaal-ekonomische en milieukundige effecten van diverse produktiebeheersingsvarianten (in opdracht van de Rijks Planologische Dienst). Produktiebeheersing zal voor de *verwerkende industrie* eveneens

31. Zie Beumer en Van der Giessen (1980). Overigens zijn hiermee na-

tuurlijk niet alle 'milieu'-verlangens ingewilligd.

gevolgen hebben. De groei van de melkproduktie is tot dusver de zuivelindustrie goed van pas gekomen. Als bedrijfstak heeft men lage marges, met binnen en buiten de EG sterke concurrentie zodat een hoge omzet welkom is. De industrie protesteert tegen de produktiebeperking, maar ziet in dat dit toch weinig effect zal hebben. Er zal derhalve sprake zijn van werkgelegenheidsverlies. In 1981 is door een SER-kommissie al eens berekend hoe groot dit effect zal zijn, maar de uitkomst ervan was betrekkelijk: het verlies aan arbeidsplaatsen als gevolg van de produktiebeperking zou maximaal circa 600 bedragen, bij een 8% lagere melkaanvoer. Deze daling is veel geringer dan het verlies dat sinds 1970 bij de concentratie en modernisering van de zuivelindustrie is opgetreden.³²

Het is de vraag hoe het front van zuivelbedrijven en melkveehouders zich zal houden. De laatste ontdekken nu dat continue en snelle groei van de produktie voor hen slecht kan uitvallen. Prijsherstel is pas mogelijk als het EG-landbouwbudget niet langer onder druk staat en het marktevenwicht weer wordt benaderd. Dit zal verdere produktiebeheersing betekenen waar de industrie niet bij gebaat is. De belangen kunnen dus uiteen gaan lopen. Het is trouwens ook mogelijk dat er een scheur in het landbouwfront zelf ontstaat. Een deel van de (grotere) boeren die zo snel mogelijk naar de oude situatie terug willen en daarmee op één lijn staan met de zuivelindustrie, tegenover boeren die meer heil verwachten van blijvende produktiebeheersing als oplossing voor het inkomensprobleem.

5 Is kontingentering met een heffing de beste vorm van produktiebeheersing?

Tot dusver zijn de nadelen van superheffing en kontingentering nog niet besproken. Deze zijn er wel degelijk. Op bedrijfsniveau kan men een overstap wagen naar andere sectoren zoals akkerbouw of intensieve veehouderij. Hoewel deze overstap niet veel perspectief lijkt te bieden zou er een verplaatsing van het overschotprobleem kunnen optreden. Een moeilijke zaak is verder de administratieve verwerking. Er zal een uitvoerige controle nodig zijn als er kontingentering per bedrijf wordt toegepast. De kans bestaat bovendien dat er een 'zwart' melkcircuit ontstaat met verkoop buiten de melkfabriek om. Er zullen op nationaal niveau allerlei uitwerkingsproblemen optreden bij het (her)verdelen van kontingenten. Op EG-niveau kan de oplossing een splijtzwam worden. Het toedelen van kontingenten per land betekent elk jaar weer een onderhandelingsstrijd over nieuwe toewijzingen. Met name de nieuwkomers zullen het daar moeilijk mee hebben, getuige de

32. Namelijk gemiddeld 340 per jaar. Zie SER, 1981, 58-62.

stellingname van Ierland in dit voorjaar. Het verschuiven van contingenten over landsgrenzen zal onhaalbaar worden. Binnen een land zal dat misschien nog wel gaan, maar met wellicht ongewenste bij-effecten. Stel dat Frankrijk het contingent zo verdeelt dat het belangrijke gebied Bretagne/Normandië kan doorgroeien en de gekorte regio's op een of andere wijze uit de nationale middelen compenseert. Indien deze konstrukties zich daadwerkelijk gaan voordoen, zal de stemming aan de Brusselse onderhandelingstafel nog verder verslechteren. Een laatste overweging geldt ten slotte de rol van het prijssysteem in deze vorm van produktiebeheersing: nog steeds moet een redelijk inkomen via de markt tot stand komen.

Een landbouwbeleid met inkomenstoelagen

Het intomen van de produktie(groei) kan ook anders worden aangepakt. In de jaren zestig is al eens voorgesteld om een systeem te hanteren van lagere landbouwprijzen gekombineerd met inkomens-toelagen, het zogenaamde plan-Van Riemsdijk.³³ Lagere prijzen moeten ertoe leiden dat de produktie de marktvrage meer volgt, terwijl toelagen het boereninkomen op een bepaald, gewenst peil kunnen brengen. Kenmerkend is dus dat hier marktevenwicht en een redelijk inkomen niet beide via de prijs tot stand hoeven te komen. Met dit systeem heeft men de gelegenheid om een sociaal beleid te voeren en kan met de werkgelegenheidssituatie meer rekening worden gehouden. Door landbouwekonomen is een dergelijk plan destijds wel positief ontvangen, alleen leek het nogal kostbaar en moeilijk uit te voeren. De mening was dat de politiek zich er desondanks over moest uitspreken. Er is door het ministerie van Landbouw echter alleen een commissie ingesteld, die het plan vervolgens afkeurde. Daarna werd het stil.

Recent is het plan van inkomenstoelagen in twee studies over landbouwbeleid opnieuw ter sprake gebracht (Meester, 1979; Oskam, 1983). Ook nu was het oordeel vrij gunstig, ondanks problemen die te voorzien zijn bij de uitvoering.

Wat houdt het plan in voor de betrokken belangengroepen? De *konsumenten* zullen met deze koerswijziging weinig problemen hebben. Ook voor de *milieubeweging* kan het een goede oplossing betekenen. Een systeem van inkomenstoelagen kan een einde maken aan de drang tot intensivering en produktiegroei om zodoende maar een redelijk inkomen te behalen. Het kan daarnaast worden gebruikt als middel om het platteland leefbaar te houden en ook andere functies dan die van voedselproducent te honoreren, zoals landschaps- onderhoud.

33. Van Riemsdijk (1968), later ook Van Riemsdijk (1972). Overigens was

het geen nieuw idee. Het was o.a. in de VS al eerder voorgesteld.

Het verzet tegen het plan zal komen van de *boeren* zelf en van de *industrie*. De laatste vanwege de konsekwenties voor de aangevoerde hoeveelheden melk. De boeren zullen zich verzetten tegen het 'sociale' karakter van dit plan. Het credo van de landbouwlobby is altijd geweest: geen bedeling maar inkomen uit de markt. Vanwege de kracht van deze lobby – en het belang van de betalingsbalans – heeft de overheid tot dusver niets met het idee van inkomenstoelagen gedaan. De kritische boeren zullen in hun oordeel niet ver van de traditionele boerenorganisaties afstaan. Men wil herstel dan wel behoud van zelfstandig ondernemerschap voor de boer. Het is twijfelachtig of deze mening nog lang vol te houden is. Tot voor kort gaf de groeiende markt nog wel ruimte voor alle momenteel werkzame boeren-ondernemers. Het onafhankelijk ondernemerschap heeft bovendien weinig betekenis als boter en melkpoeder alleen voor het koelhuis worden geproduceerd. Over een paar jaar zal de situatie niet veel anders zijn, omdat er nog veel groeimogelijkheden in de Europese melksector bestaan. Als men de beperkende maatregelen weer loslaat, zullen de boeren-ondernemers derhalve hernieuwd uit de startblokken komen.

In andere sectoren zouden dergelijke situaties aanleiding zijn voor faillissementen. De leiders in de markt die tijdig en goed van de mogelijkheden gebruik hebben gemaakt, zullen overblijven. De laatkomers en kleinere bedrijven vallen af. In de landbouw accepteert men dit aspect van het ondernemerschap niet. Ondanks de grote overproduktie en de hoge beleidsuitgaven blijft men het behoud van het bedrijf eisen. Mijns inziens leidt deze houding op den duur tot niets. Boeren zullen moeten aanvaarden dat de markt gewoon te klein is. Het is meer in hun belang om in overleg met de overheid tot een lange-termijnbeleid te komen, bijvoorbeeld in de geest van het plan-Van Riemsdijk of eventueel een combinatie van verregaande produktiebeperking en inkomenstoelagen.

De *Nederlandse overheid* zal niet staan te springen om een sociaal getint beleid te verdedigen. Daarvoor is te lang een beleid van concurrentie en exportbevordering gevoerd. Toch zal de regering er niet aan ontkomen om zich te beraden over de toekomst van de melkveehouderij. Leidraad voor de overweging moet het behoud van de Europese landbouwmarkt zijn. Als deze klappt, zal de Nederlandse melkveehouderij het nog moeilijker krijgen. De afzetmogelijkheden zullen verminderen en Nederland zal de beleidsuitgaven zelf moeten bekostigen.

Wat voor effecten zal het plan van prijsverlaging en inkomenstoelagen op het *Europese beleid* hebben? In de dagelijkse praktijk zal het een uitbreiding van het huidige steunbeleid voor achterblijvende regio's en kleine boeren zijn. Deze tendens betekent dat men nog verder van de uitgangspunten van het beleid komt te staan. Het wordt dus tijd om

ook formeel het beleid aan te passen.

Perspektieven voor de landbouw

In het voorafgaande is getracht om een indruk te geven van de landbouwproblematiek. Er is sprake van een ingewikkelde materie, waarin nationaal-politieke factoren net zo belangrijk zijn als economische principes. Het lijkt ondoenlijk om aan alle eisen te voldoen, terwijl toch slagvaardig ingrijpen gewenster is dan ooit.

De eerste daad is er, nu voor de zuivel een produktiebeperking is afgesproken. Veel hangt de komende jaren van de opstelling van de politici en boeren af. Een slechte voortzetting zou het zijn als de beperking maar tijdelijk is. De race om een zo groot mogelijk deel van de koek begint dan weer opnieuw. Het is jammer (maar tekenend) dat de Nederlandse landbouwlobby via het Landbouwschap en via CDA en VVD heeft laten weten alleen met een *tijdelijke* beperking akkoord te gaan. De afloop van de race is immers niet zo moeilijk te voorspellen.

Een langdurig volgehouden produktiebeperking zou voor de EG de budget- en overschotproblematiek kunnen verlichten. Vooral de vermindering van overschotten is belangrijk om op de wereldmarkt weer wat ruimte te scheppen. Er zal echter wel meer moeten gebeuren, willen ook de ontwikkelingslanden geholpen zijn. Een ander Europees probleem wordt er eveneens niet mee opgelost: de monetaire onevenwichtigheden zullen de landbouw voorlopig wel hinderlijk voor de voeten blijven lopen.

Voor een deel van de boeren ziet de toekomst er voorlopig donker uit. De technische vooruitgang heeft tot een arbeidsoverschot geleid. Vermoedelijk zal het beeld in de komende jaren hetzelfde blijven. Het zal niet mogelijk zijn om een halt toe te roepen aan de technische ontwikkeling, zodat de produktiviteitsstijging op korte termijn wordt afgeremd. Wel kan de overheid proberen enige sturing aan te brengen door allerlei milieuonvriendelijke middelen (zoals het groeibevorderende koper en fosfaat) te verbieden, dan wel minder ingrijpende ruilverkavelingen uit te voeren.

Behoud van werkgelegenheid en behoud c.q. herstel van het agrarisch inkomen zijn twee doelen die ook in de toekomst moeilijk verenigbaar zijn. Het zal bij de huidige werkloosheid zeker zin hebben om via inkomenstoelagen de werkgelegenheid in de landbouw te ondersteunen. Een mogelijkheid is om via het Europese structuurbeleid vergoedingen voor andere functies dan voedselproduktie mogelijk te maken. De boerenorganisaties moeten dan kiezen wat ze willen: *marktbeleid* of een *'sociaal' beleid*.

Het beleid kan inkomen en werkgelegenheid tot op zekere hoogte reguleren. Op de langere termijn moeten boeren echter niet de illusie hebben dat de werkgelegenheid op het huidige peil kan blijven. Ook

binnen een systeem van produktiebeperking en/of inkomens-toeslagen blijven voldoende wegen voor produktiviteitsverhoging open. Er zal daarom in de toekomst maar weinig ruimte komen voor bedrijfsopvolging.

Het is niet te verwachten dat de landbouw en de agrarische industrie direkt in hun lot zullen berusten. De politici zullen dus onder zware druk komen. Ze moeten bovendien kunnen aanvaarden dat de export een stap terug moet doen. Er hangt ook veel af van de reacties in andere EG-landen zoals Frankrijk, waar de landbouwlobby kracht-dadig optreedt. Als de politici niet verder kunnen komen dan het behartigen van korte-termijnbelangen ziet het er op den duur voor de Nederlandse landbouw nog somberder uit.

Europees landbouwbeleid en monetaire problemen

bijlage 1

De Europese landbouwpolitiek heeft last van monetaire problemen, omdat de landbouwprijzen in een Europese rekeneenheid (r.e.) zijn uitgedrukt. Als er wijzigingen komen in de verhouding tussen deze r.e. en de nationale munteenheden, gebeurt er het volgende. Een devaluatie van bijvoorbeeld de Franse franc betekent dat de landbouwprijzen in Frankrijk, uitgedrukt in francs, van het ene moment op het andere hoger worden. Voor de Franse boer betekent dat een inkomensverhoging, voor de Franse economie kan het tot vergroting van de inflatie leiden. Toen in 1969 de franc devalueerde, werd die invloed op de inflatie door de Fransen ongewenst geacht. In hetzelfde jaar revalueerde de mark, zodat de Westduitse boeren werden gekonfronteerd met lagere prijzen (in D-mark). De dreigende inkomensverlaging vonden de Duitsers onaanvaardbaar.

In EG-verband is vervolgens een poging gedaan om monetaire effecten te neutraliseren. Er werd een aparte 'groene' koers voor de landbouw ingesteld. In de praktijk hield dit in dat zoveel mogelijk de oude koers werd aangehouden. Hiermee was men er nog niet. In het handels-verkeer tussen EG-landen waren natuurlijk de werkelijke koersen van kracht. Daarom zijn 'monetaire compenserende bedragen' (m.c.b.'s) ingesteld om het verschil tussen werkelijke en 'groene' koers te overbruggen. Een belangrijk punt bij de m.c.b.-oplossing is de tijdelijkheid. De maatregel was bedoeld om de direkte schok van wisselkoers-veranderingen tegen te gaan. In de loop van de tijd moesten de groene koersen weer in de pas lopen met de werkelijke.

Deze EG-oplossing is niet zonder gevolgen voor de produktiestructuur in de Europese landbouw gebleven. Normaal gesproken zouden Nederlandse landbouwprodukten voor Fransen duurder worden in de aanschaf door de opwaardering van de gulden en de devaluatie van de franc. Door m.c.b.'s is dat geneutraliseerd, zodat ze als een export-subsidie gaan werken. Het omgekeerde gaat op voor de Franse produkten.

bijlage 2 Beknopt overzicht ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw

Mechanisatie

1950: 25.000 trekkers

1979: 190.000 trekkers

Het aantal pk's per hectare steeg van 152 in 1965 tot 323 in 1975

1950: 3.835 melkmachines

1979: 62.734 melkmachines

Intensivering

1950: 70 kg/ha stikstofkunstmest

1979: 240 kg/ha stikstofkunstmest

1970: 1000 kg krachtvoer/melkkoe

1980: 2000 kg krachtvoer/melkkoe

Stijging produktie per hectare in akkerbouw. Meer koeien per hectare in veehouderij:

1950: 108 melkkoeien per 100 hectare grasland en voedergewas

1980: 176 melkkoeien per 100 hectare grasland en voedergewas

1950: 5.771.000 ton melkproduktie

1980: 11.844.000 ton melkproduktie

Bedrijfsstructuur land- en tuinbouw

1955: 319.037 bedrijven

1980: 144.994 bedrijven

1950: gemiddeld 5,7 ha per bedrijf

1982: gemiddeld 14,4 ha per bedrijf

1970: 832 ligboxstallen

1980: 17.933 ligboxstallen

Produktierichting in % van het totaal aantal bedrijven:

	1960	1970	1980
akkerbouw	62	50	48
varkensfokkerij	42	42	30
melkveehouderij	60	64	46

Er komen steeds minder bedrijven met meer dan één produktierichting.

Arbeid

1959: 501.800 regelmatig werkzame arbeidskrachten

1982: 273.348 regelmatig werkzame arbeidskrachten
(beide cijfers exkl. incidentele arbeid)

Bron: *Landbouwcijfers* (diverse jaargangen).

Literatuur

- Beumer, J. en Giessen, L.B. van der, 1980, *De invloed van contingentering van de melkproductie op bedrijfsplan en arbeidsopbrengst van weidebedrijven*, LEI, Den Haag
- Buckwell, A.E. e.a., 1982, *The costs of the Common agricultural policy*, Canberra
- Driel, P. van, 1983, De omvang van de milieuproblematiek en de kwaliteit van het milieubeleid, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 7 (1), september
- Europese Documentatie* 2/79, 1979, *Het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap*, Luxemburg
- Europese Documentatie* 6/82, 1983, *Het landbouwbeleid van de Europese Gemeenschap*, nieuwe versie, Luxemburg
- Fennema, F., H.J. Muller, A. Santema en T. Wams, 1982, *Wil de laatste boer het licht uitdoen?* Serie MSG-studieverslagen nr 27, RU Groningen, Groningen
- Hees, R. van, 1961, Landbouwproductie en economische groei in welvarende en niet-welvarende landen, *Landbouwkundig Tijdschrift* 73 (13)
- Hoogh, J. de, 1976, De gemeenschappelijke landbouwmarkt en de Nederlandse economie, in *LEI jaarverslag 1975*, Den Haag
- Hoogh, J. de, 1982, Landbouw en landbouwpolitiek in beweging, *Landbouwkundig Tijdschrift* 94 (5)
- Hoogh, J. de, 1983, Twintig jaar Nederlandse landbouw in de EG, in *Landbouw en Economie*, bundel opstellen aangeboden aan prof. dr ir Thurlings, Den Haag
- Huizinga, W.T., 1983, *De uitvoering en financiële consequenties van het landbouwbeleid in Nederland*, Milieukundige studies nr 6, RU Groningen, Groningen
- Huizinga, W.T. en D. Strijker, 1983, Een terugblik op het Nederlandse landbouwbeleid, in *Landbouw en Ontwikkeling*, bundel opstellen aangeboden aan prof. ir R. v. Hees, Den Haag
- Koning, N., 1982, Agrarische gezinsbedrijven en industrieel kapitalisme, *Tijdschrift voor Politieke Economie* 6 (1), september
- Koppejan, A.W.G., 1981, De agrarische betalingsbalans, *Economisch-Statistische Berichten* nr 3298
- Landbouwschap, 1983, *Concept-standpuntbepaling t.a.v. EG-zuivelbeleid*, vergadering 9 november 1983, Den Haag
- LEI, *Landbouw-Economisch Bericht*, diverse jaargangen, Den Haag
- LEI-mededelingen* nr 248, 1981, *Ruim 100 jaar Nederlandse agrarische export in vogelvlucht*, Den Haag
- LEI, 1981, *Landbouw tussen vrijheid en gebondenheid*, opstellen aangeboden aan prof. dr ir A. Maris, Den Haag
- LEI, 1981, *De economische ontwikkeling van de agrarische sector in Nederland en de Europese Gemeenschap*, Den Haag
- LEI-CBS, *Landbouwcijfers*, diverse jaargangen, Den Haag
- Maris, A., 1981, De positie van de agrarische sector in de Nederlandse volkshuishouding, in *De economische ontwikkeling van de agrarische sector in Nederland en de Europese Gemeenschap*, LEI,

Den Haag

- Meer, C.L.J. van der, 1983, Lange-termijntrends in agrarische ontwikkeling in welvarende landen, in *Landbouw en Ontwikkeling*, bundel opstellen aangeboden aan prof. ir R. van Hees, Den Haag
- Meester, G., 1979, *Prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw in de EG, alternatieven en hun effecten*, LEI, Den Haag
- Meester, G., 1980, *Doeleinden, instrumenten en effecten van het huidige landbouwbeleid in de EG*, LEI, Den Haag
- Meester, G. en J.H. Post, 1981, Problemen en doeleinden van het gemeenschappelijk landbouwbeleid in de jaren '80, in LEI, *Landbouw tussen vrijheid en gebondenheid*
- Molenaar, J.G. de, 1980, *Bemesting, waterhuishouding en intensivering in de landbouw en het natuurlijk milieu*, Rijksinstituut voor Natuurbeheer, Leersum, Arnhem en Texel
- Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt, 1983, *Boer Blijven*, tweede druk, Den Haag
- Oskam, A.J., 1983, Beleid in de EG-zuivelsector, in *Landbouw en Economie*, bundel opstellen aangeboden aan prof. dr ir Thurlings, Den Haag
- Riemsdijk, J.F. van, 1968, De landbouw conserveren of vernieuwen? *Economisch-Statistische Berichten* nr 2649
- Riemsdijk, J.F. van, 1972, Het landbouwbeleid en het lot van de boer, bijlage *ESB* van 8-9-'72
- Schelhaas, H., 1961, Productiebeperking in de landbouw, *Economisch-Statistische Berichten* nr 2288
- SER, 1981, *Advies Europese Zuivelproblematiek* 81/03, Den Haag
- Strijker, D., 1981, *Sleenerstroom, de economische gevolgen van een ruilverkaveling voor de landbouw*, IEO-memorandum nr 77, Groningen
- Syllabus Landbouw*, 1984, Milieukundig Studiecentrum RU Groningen
- Verdrag tot oprichting van de Europese Gemeenschappen*, 1982, editie Schuurman & Jordens, 4e druk, Zwolle
- Witzke, H. von, 1982, A survey of the 18th Conference of Agricultural Economists, *European Review of Agricultural Economics* 10 (2)
- Verslag Handelingen Tweede Kamer*, Kamerstuk 18.100, bijlage A, *Rijksbegroting 1984*, Hoofdstuk XIV
- De Volkskrant*, 1983, interview met De Hoogh: De westerse landen moeten minder voedsel produceren, 15-10-'83
- Wisselink, G.J., 1983, Nederlandse veehouders technisch aan de top, *Boerderij* 69 (5)