

# BOEREN EN NATUURBESCHERMERS VOOR EEN ANDER LANDBOUWBELEID

Rogier van Dijk

"Tuinbouw in raamloze fabrieksgebouwen, de Nederlandse pluimveehouderij in een handvol mammoetbedrijven, computer gestuurde melkveehouderijbedrijven met door de bank geprogrammeerde managers, koeien die niet meer buiten lopen en gemiddeld zo'n 10.000 liter melk per jaar produceren".

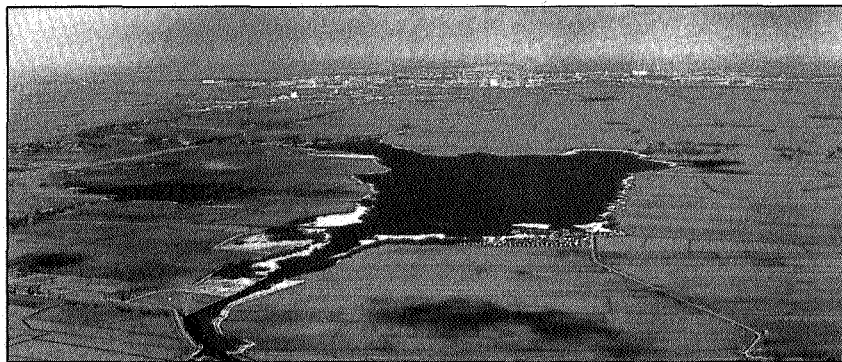
Is dit het schrikbeeld van de landbouw in de negentiger jaren dat de natuurbescherming voor ogen staat? Wanneer de huidige ontwikkeling zich doorzet zal dit schrikbeeld ongetwijfeld werkelijkheid worden.

Ook voor de 160.000 boeren en tuinders die nu nog in de landbouw werkzaam zijn is zo'n toekomst afschrikwekkend.

Juist nu, in een periode dat individuele boeren de dupe dreigen te worden van het faillissement van de EG, zal de natuurbescherming een actieve rol moeten gaan spelen in het afwenden van het geschetste schrikbeeld; samen met boeren wel te verstaan.

**E**r wordt vaak gesproken over de belangen van de landbouw, van de economie etc. Welke zijn die belangen eigenlijk? Zijn de belangen van de landbouw (het sektorbelang) dezelfde als die van de boeren? Dat deze vraag ontkennend beantwoord moet worden, blijkt uit de ontwikkeling van de werkgelegenheid en de inkomens in de landbouw.

Maar er is meer. Ook bij de betekenis van de landbouwsector voor de nationale economie kunnen vraagtekens worden gezet. De prijs is immers hoog en dreigt nog hoger op te lopen. Ook de belangen van de natuurbescherming zijn hierbij in het geding. De huidige natuurbescherming beoordeelt het landbouwbeleid teveel als een onaantastbaar gegeven, dat vrijwel autonoom ongewenste ontwikkelingen stuurt. Naar onze mening behoort het juist tot de verantwoordelijkheid en is het in het belang van de na-



Leekstermeer, achtergrond stad Groningen

tuurbescherming om te trachten invloed uit te oefenen op de door het landbouwbeleid gestuurde ontwikkelingen.

## Werkgelegenheid

Wat betekende het gevoerde beleid voor de werkgelegenheid in de landbouw? Na de oorlog was 20 % van de beroepsbevolking in Nederland werkzaam in de landbouw. Nu is dat nog minder dan 6 %. In ruim 30 jaar is de agrarische beroepsbevolking met bijna 60 % verminderd. De werkgelegenheid neemt jaarlijks met 2 % af. De slechte inkomensperspektieven in de landbouw hebben tot voor kort geleid tot een sterke daling van het aantal meewerkende boerenzoons. De helft van de bedrijfshoofden was in 1977 boven de 50 jaar, terwijl daarvan slechts 19 % een opvolger had.

De vermogensbehoefte van het landbouwbedrijf is sterk gestegen waardoor jonge boeren voor grote moeilijkheden staan bij bedrijfsvername. De kansen om buiten de landbouw werk te vinden zijn momenteel sterk verminderd. Hierdoor neemt de "verborgen werkeloosheid" in de landbouw de laatste jaren fors toe, hetgeen de bedrijfstak

uit eigen inkomen zal moeten financieren.

Toch spreekt de overheid steeds van een teveel aan arbeidskrachten in de landbouw (70.000 in 1980) aangezien dezelfde produktie met 40 % minder arbeidskrachten bereikt kan worden.

Ook op provinciaal nivo wordt hierbij aangesloten. De Dienst voor de Bedrijfsontwikkeling verklaart in haar landbouwstructuurnota voor de provincie Groningen de huidige trend als uitgangspunt voor het beleid (bv. m.b.t. de landbouwvoorlichting). Een eenvoudig rekensommetje laat zien dat de landbouwvoorlichting in het jaar 2050 zich nog maar om 520 hoofdberoepsbedrijven hoeft te bekommeren (1972; 7000, nu; 4500).

Zelfs de standsorganisaties (behalve de CBTB) blijven ondanks het spektakulaire inkrimpen van de achterban op de bres staan voor verruiming van de mogelijkheden tot bedrijfsvergroting (bv. in de Veenkoloniën). Een heilloze weg. Momenteel is 53 % van de bedrijven in Groningen te klein om een redelijk inkomen te verdienen, in 1990 zal dit nog steeds 47 % zijn.

De te verwachten effecten van deze ontwikkeling op natuur, landschap en milieu zijn zeker niet gunstig, dat is in het verleden voldoende aangetoond. De Groninger CBTB

spreekt in haar nota 'Proeve van een nieuw EEG-landbouwbeleid' het onaanvaardbaar uit over het verdwijnen van 50.000 boeren in Nederland tussen nu en 1990. Is er soms nog meer nodig om de handen ineen te slaan?

### Inkomens

Het belangrijkste mechanisme dat de landbouwkundige ontwikkelingen stuurt is de mogelijke inkomensvorming of beter gezegd: het veelal ontbreken van voldoende mogelijkheden voor een behoorlijk inkomen. De beloning van de produktiefactoren (arbeid, grond, kapitaal) staat steeds onder druk a.g.v. het achterblijven van de prijzen ten opzichte van de kosten. De inkomens in de landbouw zijn daardoor beduidend lager dan in overige sectoren. In de periode van 1975 tot 1980 zat 55 % van de agrariërs met hun ondernemersinkomen onder het vergelijkbaar minimumloon. Tussen 1950 en 1970 steeg de produktiviteit in de landbouw met 150 %, terwijl de werkelijke beloning slechts met 70 % toenam. De voortdurende druk op de agrarische inkomens heeft geleid tot een zodanige vergroting van de produktie dat voor de meeste produkten het aanbod de vraag overtreft en daardoor de opbrengstprijzen te laag zijn in relatie tot de kostprijzen. De kleinere bedrijven waar de produktiefactoren minder optimaal benut

### Houtsingel bij Lettelbert



worden dan op bedrijven met een grotere omvang komen door de slechter wordende rentabiliteit het eerst in de problemen. Het verband tussen bedrijfsomvang en rentabiliteit, het zg. schaaleffect, verschuift bovendien voortdurend ten gunste van grotere bedrijven (m.a.w. grotere bedrijven worden relatief steeds rendabeler). De EG ondersteunt deze ontwikkeling door met name het structuurbeleid af te stemmen op de meest doelmatige bedrijven. Voor de handhaving of verbetering van hun inkomenspositie hebben boeren en tuinders bijna geen andere mogelijkheden dan het vergroten van hun bedrijfsomvang.

Grote efficiënte bedrijven met een hoge produktie per arbeidskracht en per ha geven de Nederlandse landbouw een sterke concurrentiepositie t.o.v. het buitenland (het zg. sektorbelang van de Nederlandse landbouw). Het mechanisme dat dit belang ondersteunt heeft echter grote nadelige gevolgen voor de positie van de agrarische bevolking. De "blijver" van vandaag is de "wijker" van morgen.

Is de prijs die betaald wordt voor het handhaven van de concurrentiepositie nog wel aanvaardbaar?

### Nationaal economisch

Bij de oprichting van de EEG was de doelstelling zo snel mogelijk zelfvoorzienend te worden voor de belangrijkste agrarische produkten. De veiligstelling van de eigen voedselvoorziening tegen redelijke prijzen, het eerste vooral uit strategische overwegingen, het tweede meer uit economisch oogpunt (de landbouw moest de wederopbouw van Europa financieren), werd door het markt- en prijsbeleid en later door het structuurbeleid krachtig ondersteund. In de zeventiger jaren werd voor de meeste agrarische produkten 100 % zelfvoorziening in EG-verband bereikt. Voor vele produkten werd de EG netto exporteur. Het verschil tussen producentenprijs en de (veelal) lage

re wereldmarktprijs wordt voor de zogenaamde marktordeningsprodukten door het Garantiefonds van de EG bijbetaald. De huidige uitgaven van het Garantiefonds zijn gestegen tot een nivo van f 41 miljard per jaar. De bijdrage van de Nederlandse overheid aan het EG-budget bedroeg in 1983 f 1,3 miljard, zo'n f 10.000 voor iedere boer in Nederland. De totale landbouwbebroting was f 3 miljard in 1983. Ook het produktienivo is voor een aantal produkten tot onaanvaardbare hoogte gestegen. Met de huidige botervoorraad zijn vijf slingers van pakjes boter rond de aarde te leggen. Echte boter wel te verstaan.

Het EG-beleid heeft de Nederlandse economie geen windeieren gelegd, het saldo van de agrarische handelsbalans is gestegen van f 2 miljard in 1968 tot f 14 miljard in 1983. Op de nationale handelsbalans is het overschot van de landbouwproduktie van dezelfde orde van grootte als het handelstekort aan industrieproducten. De Nederlandse landbouw heeft zich sterk gespecialiseerd en is daardoor voor meer dan 60 % afhankelijk van de export geworden. De uitgaven van het Garantiefonds zijn voor Nederland relatief het hoogst, waardoor de baten van het EG-beleid voor Nederland de kosten ruimschoots overtreffen.

Dit is één kant van het verhaal, de meest gehoorde kant wel te verstaan, maar er is ook een keerzijde.

### Kanttekeningen bij het EG-beleid

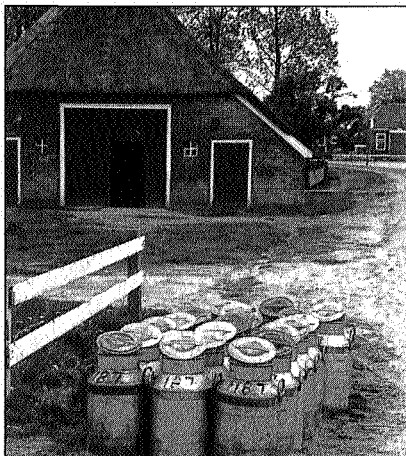
Zoals we gezien hebben komen de voordelen van de agrarische sektor voor de nationale economie eerder ten laste dan ten goede aan een groot deel van de agrarische bevolking. We moeten ons bovendien realiseren dat het alom geroemde betalingsbalansoverschot grotendeels via kapitaalexport naar het buitenland verdwijnt. Daarnaast krijgt de landbouw in Nederland waarschijnlijk niet meer de gelegenheid zich in hetzelfde tempo te blijven ontwikkelen. De

beredheid van de EG-partners om deze export te financieren neemt sterk af. De produktie overtreft voor een groot aantal produkten de binnenlandse konsumptie (aardappelen 250 %, zuivel 300 %, veredeling 500 %). Bij een teruglopende binnenlandse afzet en een stagnerende export naar landen buiten de EG door het ontbreken van koopkrachtige vraag heeft de Nederlandse landbouw zich in een zeer kwetsbare positie gemanoeuvreerd.

De verworvenheden van de landbouw in Nederland laten zich natuurlijk niet alleen beoordelen aan de hand van de betalingsbalans. Voor zover in geld uit te drukken, zijn de kosten die elders gemaakt worden om de aanslag op natuur, landschap, milieu, werkgelegenheid, grondstoffen en energie op te vangen eveneens aanzienlijk.

De verbetering van de landbouwstructuur (begroting landinrichtingsdienst f 450 miljoen) kost alleen al f 10.000 per jaar voor iedere ha te verbeteren kultuurgrond. Illustratief voor de wijze waarop de landbouw in Nederland zich heeft gespecialiseerd, is dat er jaarlijks voor een ekwivalent van 4 miljoen ha (2x het Nederlandse landbouwareaal) alleen al aan veevoer, graan en tapioca, wordt ingevoerd. De huidige landbouwproduktie gaat gepaard met een energieverbruik dat gelijk is aan 5 mld. m<sup>3</sup> aardgas (81 % hiervan is benodigd voor verwarming in de tuinbouw, voor kunstmest en krachtvoer). Dit terwijl voor een minimaal dagelijks dieet om normale mensen gezond te voeden in Nederland slechts 48 % van het totale landbouwareaal benodigd is met een ekwivalent energieverbruik van 1 miljard m<sup>3</sup> aardgas.

De overschotproduktie van de EG wordt op de wereldmarkt afgezet of gaat onder het mom van "voedselhulp" naar Derde Wereldlanden. 2/3 van de in Nederland geproduceerde kondensmelk wordt in ontwikkelingslanden afgezet. Deze "voedselhulp" heeft stagnatie van de eigen voedselvoorziening in



Melkbussen in Zuid Drente

Derde Wereldlanden tot gevolg, zeker zolang hun koopkracht onvoldoende is om de verschepte bodemvruchtbaarheid (tapioca) in de vorm van kunstmest terug te kopen.

### Natuurbescherming en het landbouwbeleid

Het voorgaande leidt tot de konklusie dat het huidige EG-beleid niet alleen schadelijke gevolgen heeft voor natuur, landbouw en milieu maar evenzeer voor de belangen van individuele boeren en tuinders in Nederland. Zolang de sociaal-ekonomische druk niet van de ketel is, zal de landbouw zich verder intensiveren en de natuurbescherming zich gedwongen voelen daartegen oppositie te voeren.

De vraag is echter of dat niet anders kan. Wij denken van wel. Het zou veel beter zijn indien de natuurbescherming zich meer richt op gezamenlijke perspectieven i.p.v. de energie te steken in een afmattende onderlinge strijd. Sterker nog, het behoort zelfs tot

de verantwoordelijkheid én het belang van de natuurbescherming in Nederland om een aktievere rol te spelen in het veranderen van het landbouwbeleid. Dit heeft uiteraard de meeste kans indien hierin zoveel mogelijk met boeren wordt samengewerkt.

Beleidsombuigingen dienen getoetst te worden aan een aantal randvoorwaarden die de in principe bestaande verweving tussen landbouw en natuur (landschap en milieu) geen geweld aan doen zoals:

- behoud van werkgelegenheid in de primaire agrarische sektor gegarandeerd door een behoorlijk inkomen,
- behoud van natuur, landschap en milieu,
- spaarzaam gebruik van energie en grondstoffen,
- een verantwoorde produktieomvang, vooral t.o.v. landen buiten de EG.

Produktiebeperkende maatregelen bieden ontegenzeggelijk perspectieven voor het behoud van natuur en landschap. Dit blijkt bijvoorbeeld uit het teruglopende rendement (ca. 30 %) van ontwatering in landinrichtingsprojekten ten gevolge van produktiebeperkende maatregelen. De behoefte aan een beperking van de produktieomvang in de melkveehouderijsector is echter met name ontstaan uit budgettaire overwegingen. De natuurbescherming zal zich ervoor in moeten zetten dat het instellen van contingenten (produktieplafonds per bedrijf) niet leidt tot een verdere achteruitgang van het agrarische inkomen, en daarmee stimulanzen geeft om de bedrijfsvoering in een andere richting te intensiveren. De beperking die de produktiebeheersing voor de EG oplevert moeten juist ten goede komen aan de eerder genoemde randvoorwaarden, zoals het op peil houden van het agrarisch inkomen. Zie hiervoor bv. de nota van de Stichting Natuur en Milieu "Superheffing en wat dan?"

Het structuurbeleid dient meer gericht te worden op kostenbeheersing i.p.v. op produktiviteitsverbetering. Minder gebruik van



*Suikerbieten bij Usquert*

krachtvoer, energie en grondstoffen behoeft actieve ondersteuning. Dit geldt ook voor het prijsbeleid; globale subsidiëring (garantieprijs) leidt in het algemeen tot productieverhoging met alle negatieve gevolgen. Er is juist behoefte aan gerichte subsidiëring met inachtneming van eerder genoemde randvoorwaarden. Zo wordt het mogelijk om bv. investeringssteun te verstrekken aan bedrijven tot een bepaalde productieomvang (bv. middenbedrijven) en/of bedrijven die de productie mede richten op het behoud van natuur en landschap. Investeringspremies zoals die bijvoorbeeld op de bouw van ligboxenstallen worden gegeven dienen beschikbaar te komen voor bv. biogasininstallaties of houtverbrandingsinstallaties. Wellicht wordt hierdoor tevens extra werkgelegenheid (landschapsonderhoud binnen de bedrijfsvoering) geschapen. Zou het op toeval berusten dat bijvoorbeeld in

het Zuidelijk Westerkwartier het percentage houtsingels in het zelfde tempo (1,5 à 2 % per jaar) verdwijnt als het percentage hoofdberoepsbedrijven? Het specialisatiebeginsel dient zoveel mogelijk te worden verlaten, zowel t.a.v. de functie landbouw als m.b.t. de overige functies van het landelijk gebied. De natuurlijke productievoorzwaarden dienen uiteraard zoveel mogelijk te worden gerespecteerd, echter diversifikatie van de landbouwproductie biedt (uiteindelijk ook nationaal-economisch) vele voordelen. De situatie in de Veenkoloniën toont voldoende aan dat specialisatie kan leiden tot sociaal, economisch en uit milieuoogpunt onverantwoorde ontwikkelingen. Ook de noodzaak voor het trekken van scherpe grenzen voor gebieden waar "natuurwetenschappelijke en landschappelijke" waarden gekonsentreerd (gedacht) zijn zoals GLE's, Nationale Landschappen en Relatienotagegebieden vervalt grotendeels indien het specialisatiebeginsel wordt verlaten.

Inkomensvorming uit natuurbeheer moet zoveel mogelijk gestimuleerd worden. Een redelijke arbeidsbeloning in de landbouw kan zowel uit de productie als uit het beheer van het agrarische kultuurlandschap komen. Deze beloning kan verschillende vormen aannemen. Een daarvan is de beheersvergoeding, die een boer krijgt wanneer hij zijn productie mede richt op natuurbeheer. Deze zou mogelijk moeten zijn voor het hele areaal kultuurgrond in Nederland en niet alleen in Relatienotagegebieden. De hoogte van de vergoeding moet dan zodanig zijn dat het voor de inkomensvorming een reële keuze is in vergelijking met de keuze voor intensivering. Differentiatie naar het voorkomen van natuurwaarden past hier uiteraard bij. Een andere vorm van beloning is de kostenbesparing die de boer bereikt door besparing op energie en grondstoffen.

Een derde vorm is de hogere prijs die hij voor zijn landbouwproduct krijgt. De kostenbesparing als gevolg van vermindering van overschotten kan een prijsstijging voor de konsument geheel of gedeeltelijk voorkomen.

Konklusie is dus dat de natuurbescherming meer invloed moet uitoefenen op het landbouwbeleid. Dat kan tevens positieve gevolgen hebben voor een groot aantal boeren en tuinders in Nederland die in hun bestaan bedreigd worden. Met inachtneming van de genoemde randvoorwaarden zullen bovendien nieuwe perspectieven ontstaan voor natuur, landschap en milieu. We hoeven hierop echter niet te wachten.

Er kan nu al een begin gemaakt worden om in samenwerking met boeren aan te tonen dat bepaalde ombuigingen in het landbouwbeleid wenselijk en mogelijk zijn. De marges van het huidige landbouwbeleid bieden hier nog altijd onbenutte ruimte voor. Elders in dit nummer worden hiervan voorbeelden gegeven.