

Kiezen voor landbouw

Een visie op de toekomst van de Nederlandse
agrarische sector

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit, 2005

Inhoudsopgave

Visie 9

Hoofdstuk 1

Agrocluster: relevantie en plaatsbepaling 17

- 1.1 Producten voor de samenleving 17
- 1.2 Productie in de etalage van de samenleving 18
- 1.3 Agrocluster pijler van de Nederlandse economie 19
- 1.4 Conclusie 24

Hoofdstuk 2

Omgevingsanalyse 29

- 2.1 Economische vooruitzichten 29
- 2.2 Ecologische randvoorwaarden 50
- 2.3 Maatschappelijke omgeving 60
- 2.4 Conclusie 65

Hoofdstuk 3

Opgaven voor de toekomst 67

- 3.1 Algemeen perspectief 67
- 3.2 Zuivelsector 70
- 3.3 Intensieve veehouderij 71
- 3.4 Akkerbouwsector 75
- 3.5 Groente- en fruitsector 77
- 3.6 Sierteeltsector 81
- 3.7 Verbrede landbouw 82
- 3.8 Conclusie 83

Hoofdstuk 4

Ondernemerschap 87

- 4.1 Vergelijkbare voorwaarden, verschillend resultaat 87
- 4.2 Succesvol ondernemerschap 88
- 4.3 Ondernemersstrategieën 90
- 4.4 Conclusie 95

Hoofdstuk 5

Overheidsbeleid 97

- 5.1 Veranderende overheidstaak 97
- 5.2 Institutionele veranderingen 99
- 5.3 Internationaal beleid 100
- 5.4 Wet- en regelgeving 105
- 5.5 Ruimtelijk beleid 107

5.6 Innovatie en kennis 112

5.7 Tot slot 117

Colofon 118

Visie

Voor u ligt 'Kiezen voor Landbouw', een visie op de toekomst van de Nederlandse agrarische sector. De nota vormt samen met 'Natuur voor Mensen, Mensen voor Natuur' en de 'Agenda voor een Vitaal Platteland' een drieluik van het werkveld van mijn ministerie. Na het natuurbeleid en de ontwikkeling van het platteland staat in deze nota het totale agrocluster, de primaire land- en tuinbouw en de toeleverende en verwerkende industrie, centraal.

De toekomst

Het is mijn bedoeling met deze visie een bijdrage te leveren aan de discussie in Nederland over de toekomst van de agrarische sector in zijn volle breedte. Het is geen klassieke beleidsnota, waarin de overheid na haar analyse van en mening over de gewenste ontwikkeling aangeeft wat ze zelf gaat doen. In deze nota staan de ontwikkelingen in en rond de sector centraal zoals ik die waarneem en voorzie. Deze ontwikkelingen vormen het kader op grond waarvan de ondernemer zijn beslissingen voor de toekomst kan nemen. Het nemen van die beslissingen wil ik faciliteren door een helder beeld te schetsen van de ontwikkelingen die op de sector afkomen. Verder wil ik de mogelijkheden uitwerken die de overheid heeft om de ondernemers bij te staan bij de keuzen die ze maken.

Om mijn visie te kunnen vormen heb ik in de afgelopen tijd verschillende onderzoeken laten uitvoeren. De resultaten daarvan worden in een samenvattend rapport van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) gepubliceerd. Daarnaast heb ik vele gesprekken gevoerd met personen met een bijzondere relatie tot de sector. Dat betreft regionale bestuurders, wetenschappers, vertegenwoordigers van maatschappelijke en internationale organisaties en mensen uit het bedrijfsleven. Bovendien is een aantal bijeenkomsten georganiseerd met ondernemers. Allen hebben op openhartige wijze gesproken over de vraag hoe zij de toekomst-kansen van de sector in Nederland zien. De uitkomsten van de wetenschappelijke rapporten en van de gesprekken hebben hun weerslag gevonden in deze visie.

De ontwikkelingen

De agrarische sector is omvangrijk en rijk geschakeerd en is van oudsher sterk internationaal georiënteerd. De overheidsbemoediging met de sector is intensief: onderzoek, voorlichting en onderwijs is het succesverhaal van meer dan honderd jaar. Elk land in de wereld kent

dit Nederlandse succes. Daarnaast heeft de overheid zich altijd actief getoond door ingrijpen in de markt, versterking van de infrastructuur, sociaal beleid en toezicht en controle.

Ontwikkelingen buiten de sector zoals globalisering van markten en de bijbehorende internationale handelsafspraken wijzigen in meerdere opzichten de taak en de positie van de overheid in haar bemoeienis met het gehele agrocluster. Niet alleen externe factoren maar ook interne ontwikkelingen zijn het die de sector doen veranderen en de rol van de overheid in een ander licht plaatsen. Het proces van de vraagsturing ontwikkelt zich nog steeds. Dit leidt tot een veranderende verantwoordelijkheidsverdeling tussen overheid en bedrijfsleven. Daar komt nog bij dat het oordeel van de samenleving over het belang en de werkwijze van de agrarische kolom zich sterk heeft gewijzigd. De burger heeft een veel kritischere houding aangenomen ten opzichte van de omgang met natuur, milieu en dieren. Dit is mede het gevolg van nadelige effecten van een intensieve wijze van produceren en de hoge productieomvang.

De sector

In principe heeft het agrocluster nog altijd een prima uitgangspositie. Naast de gunstige fysieke omstandigheden is sprake van vakbekwame boeren en tuinders met een hoog opleidingsniveau. Hun veelal gespecialiseerde bedrijven zijn ingebed in een hoogwaardig cluster van agrobedrijven dat de hele keten bestrijkt van toelevering van het landbouw-bedrijf tot en met de bediening van de consument. Van belang is ook de aanwezigheid van vooraanstaande kennisinstellingen zoals Wageningen UR.

Deze economische inbedding in een veel breder cluster lijkt in Nederland verder voort-geschreden dan elders in Europa. Ze vormt één van de verklaringen dat de 'culturele eigenheid' van de landbouw langzaamaan vervaagt. De landbouw is steeds meer een 'gewone' - zij het belangrijke - economische sector geworden die op alle mogelijke manieren is vervlochten met de rest van de economie.

En net als elders in de economie vertalen de steeds hogere eisen aan efficiëntie, kwaliteit, marketing en innovatie zich in de wens tot hernieuwde specialisatie, integratie en (internationale) schaalvergroting. Het resultaat is dat ook in het agrocluster sprake is van een steeds beperkter aantal grote, dominante ketens. Daartussen acteert een groot aantal nichespelers met een veelheid aan bedrijfstvormen en bedrijfststijlen die een belangrijke innovatieve rol vervullen.

De markt

Na een lange periode van marktbescherming voor vele producten is het Europees beleid sinds begin jaren negentig duidelijk van koers veranderd. Voor veel agrarische producenten levert dit grote zorgen en onzekerheden op. Tegelijk biedt het ook kansen voor die ondernemers die het beste weten in te spelen op wat de markt vraagt. De centrale vraag wordt w nneer er tegen w lke prijs en in w lke hoeveelheden vraag is naar w lke producten met w lke eigenschappen of kwaliteiten.

Wereldwijd zal de vraag naar voedsel de komende jaren fors stijgen. Het aantal mensen op aarde neemt toe, met name in nu nog arme gebieden waar de welvaart nog aanzienlijk belooft te groeien. Daar zal de vraag naar landbouwproducten derhalve twee keer zo snel stijgen. Punt is wel dat die gebieden (met name Azië) niet de traditionele thuismarkt vormen van de Nederlandse agrosector. Op de Europese markt blijft de bevolkingsgroei relatief beperkt. Hier zal met name de vraag naar producten met een duidelijk positief effect op de gezondheid relatief sterk toenemen. In het algemeen zullen de eisen in ons deel van de wereld kritischer en specifieker worden. Consumenten willen onder andere helderheid over de manier van produceren, versheid en gezondheid. Producenten dichtbij de markt zijn beter in staat dergelijke wensen te doorgronden en de gewenste transparantie te bieden. Ook in die zin heeft de Nederlandse landbouw een vestigingsvoordeel.

De omgeving

De landbouw is als geen andere economische activiteit verbonden met zijn (natuurlijke) omgeving. Bodem, water en zonlicht zijn de primaire productiefactoren en veel productie vindt letterlijk in de open lucht plaats. Als we daarbij bedenken dat de landbouw in Nederland bijna 70 procent van het nationaal areaal in beslag neemt, wordt duidelijk dat de sector een grote publieke dimensie heeft. De sector staat als het ware in de etalage van de samenleving. Die positie, plus het feit dat de landbouw in één van onze meest primaire levensbehoeften voorziet, verklaart de grote betrokkenheid van het publiek bij discussies over bijvoorbeeld de veiligheid van ons voedsel, het gebruik van biotechnologie, het welzijn van dieren, de risico's van bepaalde dierziekten voor de mens, de inrichting van het land ten behoeve van landbouw en de hinder die burgers kunnen ondervinden van landbouwproductie. Stuk voor stuk onderwerpen die veel emotie kunnen oproepen.

Wereldwijd is de landbouw goed voor 70 procent van het watergebruik en ongeveer 40 procent van de grondoppervlakte van de aarde wordt gebruikt

voor voedsel-productie. Tegen die achtergrond behoeft het geen betoog dat de manier waarop die landbouw bedreven wordt van groot belang is voor het natuurlijk milieu. Tegelijk is duidelijk dat diezelfde landbouw groot belang heeft bij een gezond milieu om ook op termijn te kunnen blijven produceren.

De Nederlandse landbouw - bij uitstek intensief in een dichtbevolkt gebied - is als één van de eersten geconfronteerd met de maatschappelijke eis om de belasting van het milieu te verminderen. De afgelopen jaren heeft de landbouw laten zien dat er - met behulp van nieuwe technieken en teeltmethoden - veel mogelijk is op dit gebied. Wat betreft milieuefficiëntie lopen bedrijven in Nederland inmiddels voorop. Maar ook in de toekomst zal alle inventiviteit nodig blijven om te komen tot een in alle opzichten duurzame sector.

De samenleving

Het is voor de landbouw in een steeds verder verstedelijkend Nederland van belang dat de relaties met de samenleving goed zijn. Dat transparant is wat er gebeurt in de sector en dat er een open dialoog is over de keuzes die gemaakt worden.

Alleen op die manier blijft er draagvlak en daarmee bestaansrecht voor de sector en wordt er in het maatschappelijk en politiek debat rekening gehouden met de belangen (bijvoorbeeld de ruimteclaim) van de sector. Bovendien kan een open reactie op nieuwe wensen van de omgeving een voorsprong geven op (internationale) concurrenten. In die zin is de nabijheid van de consumentenmarkt ook te beschouwen als één van de voordelen.

De uitgangspositie voor een goede dialoog tussen de sector en de samenleving is in ons land niet ongunstig. In vrijwel alle imago-onderzoeken scoort onze land- en tuinbouw hoog. Zelfs ten tijde van ernstige diercrises, met vaak vérgaande consequenties, bleef het publiek positief oordelen over de agrarische ondernemers. Maar dat is natuurlijk geen garantie voor de toekomst. De samenleving verandert en het denken wordt steeds meer gedomineerd door een typische stedelijke cultuur. Dat dwingt de agrarische sector blijvend werk te maken van 'goed nabuurschap' met de rest van de samenleving.

Steeds meer mensen - waaronder velen met extra vrije tijd, zoals degenen die hun werkzaam leven achter zich hebben - tonen zich gevoelig voor de kwaliteit van het platteland. De natuur, het landschap, oude gebruiken, streektaalen, markten en open dagen op agrarische bedrijven ontmoeten groeiende interesse en trekken een ruim publiek. Dit biedt kansen voor ondernemers die willen inspelen op deze nieuwe wensen op het gebied van cultureel erfgoed, landschapsbeheer of natuur. Het aantal bedrijven dat zich richt op natuur- en

landschapsbeheer of meer in het algemeen op 'verbreding', is groeiende. Het Europees beleid ondersteunt steeds meer dergelijke door de burger gewaardeerde 'diensten'.

Het beleid

In de historie is de agrarische sector altijd weerbaar geweest tegen soms zeer ingrijpende veranderingen. Dat geeft vertrouwen dat de sector ook goed zal weten om te gaan met de veranderingen die zich de komende jaren zullen aandienen. Een belangrijke wijziging is wel dat de ondernemers in de sector, nog meer dan in het verleden, zelf het voortouw moeten nemen. De overheid zal daarin een minder geprononceerde en minder leidende rol vervullen. Het zijn de ondernemers die de keuzes maken. De rol van de overheid is vooral een begeleidende: ruimte geven aan ondernemers waar dat mogelijk is, initiatieven stimuleren en grote veranderingen faciliteren. En bij dat alles het borgen van de publieke belangen. Het spreekt voor zichzelf dat die rol vooral betekenisvol kan worden ingevuld als er sprake is van een goede communicatie en onderling vertrouwen tussen de overheid, de sector en de samenleving. Voor mij is de kernopgave van mijn ministerie om dat vertrouwen te bestendigen en te verstevigen en zo bij te kunnen dragen aan een sterkere verbinding van de agrarische sector met de markt, de omgeving en de samenleving.

Bij dat zoeken naar nieuwe verbindingen is het streven naar duurzaamheid voor mij leidend. De drieslag markt, omgeving en samenleving garandeert dat de drie dimensies van duurzaamheid aan bod komen. Bij economische duurzaamheid gaat het om het leveren van producten waar de markt om vraagt en dat op een rendabele wijze. Het houdt ook in dat dit met beperkte overheidsbemoeienis gebeurt. Ecologisch duurzaam produceren betekent dat rekening wordt gehouden met de draagkracht van natuur en milieu. De sociale duurzaamheid verwijst naar de open, transparante en respectvolle relaties tussen partijen. Maar ook een respectvolle omgang met de dieren reken ik daar toe. Ten slotte verwijst het sociale aspect naar de maatschappelijke acceptatie van ons handelen.

De waarde van het begrip duurzaamheid bewijst zich in de noodzaak om de drie aspecten, ook wel met profit, planet en people aangeduid, in samenhang te beschouwen.

Dat betekent voor mij dat de economische ontwikkeling onder bepaalde randvoorwaarden plaatsvindt. Het betekent verder dat duurzaamheid niet gelijk staat aan behoudzucht.

Een duurzame ontwikkeling kenmerkt zich daarentegen door dynamiek en innovatie. Ontwikkeling in die zin hoort bij het leven.

Langs die weg is er toekomst voor de agrarische sector in Nederland. Dat volgt ook uit de wetenschappelijke analyses en uit de gesprekken die ik in het kader van deze visie heb gevoerd. Maar tegelijkertijd staat de sector ook voor grote opgaven. Deze volgen uit een toenemende concurrentie, geringere ondersteuning door de overheid en extra inspanningen om de milieubelasting te verminderen. Tegelijkertijd is er de noodzaak te werken aan meer transparantie om daarmee draagvlak in het dichtbevolkte Nederland te behouden. Het zal de komende jaren zeker geen gegarandeerde toekomst zijn.

Het betekent ook dat er niet voor alle werkenden in de sector perspectief is. De daling van het aantal land- en tuinbouwbedrijven in de afgelopen decennia (twee tot drie procent per jaar) zal zich in de komende jaren voortzetten. In sommige deelsectoren wellicht zelfs versterkt. Het stoppen met een bedrijf of de constatering dat er voor een volgende generatie geen perspectief is, is pijnlijk. In een aantal gevallen wordt een eeuwenlange traditie doorbroken. Maar we moeten ons ook realiseren dat in sommige gevallen bedrijfsbeëindiging een verstandige ondernemersbeslissing kan zijn. Tegelijkertijd geeft dit andere bedrijven in de sector ruimte zich verder te ontwikkelen.

Tot slot

Op tal van fronten heeft de sector dus met veranderende omstandigheden en opgaven te maken. De sleutel om aan deze veranderingen het hoofd te bieden of zich aan te passen ligt bij creatieve, moedige en vastberaden mensen: ondernemers. Zij zijn het die onophoudelijk op zoek zijn naar nieuwe kansen om hun doel te bereiken. Zij zijn het die vormgeven aan nieuwe mogelijkheden. Zij zijn het die anderen inspireren, aansporen, werk geven en daarmee bijdragen tot een zinvol en betrokken bestaan.

De overheid is eveneens op zoek naar haar eigen rol in deze maatschappelijke processen. Het gaat daarbij om het bereiken van een nieuw evenwicht: tussen belangen, tussen behoeften, tussen nu en later. De uitdaging is dus om daaraan bij te dragen. Deze nota wil dat doen voor het agrocluster in zijn verhouding tot de burger, de consument, het dier, de natuur en het milieu.

Met deze visie wil ik de ondernemers in de sector een handreiking geven. Zij zijn degenen die de toekomst vormgeven. Zij bepalen met hun handelen en strategieën hoe de agrarische sector van morgen eruit zal zien. Zij zullen zich ook moeten afvragen wat de geschetste ontwikkelingen betekenen voor hun bedrijven. De komende maanden wil ik daarom met hen daarover intensief gesprekken voeren. Op verschillende plaatsen in het land zullen bijeenkomsten worden georganiseerd om te spreken over de toekomst van de agrarische sector. Voor de

verschillende deelsectoren zijn daarvoor op basis van deze visie brochures gemaakt. Samen met de ondernemers, mensen werkzaam in het bedrijfsleven en de bestuurders en medewerkers van waterschappen, provincies en gemeenten wil ik werken aan het perspectief dat in deze nota is geschetst.

Dat is wat ik met deze visie beoog. Er komt veel op de sector af de komende jaren, zowel vanuit de markt als uit de samenleving. Maar er blijft ruimte en er is toekomst voor de sector in Nederland. Dat blijkt uit de economische analyses die gemaakt zijn en volgt uit het aanpassingsvermogen van de sector. Uit deze nota spreekt vertrouwen in de toekomst. Het beeld is geschetst, de opgaven zijn duidelijk, het is nu aan hen die werkzaam zijn in de sector te kiezen voor landbouw.

Dr. Cees P. Veerman

De Minister van Landbouw, Natuur
en Voedselkwaliteit

'Het is niet noodzakelijk te hopen om te ondernemen,
noch te slagen om te volharden'

Willem van Oranje

Agrocluster: relevantie en plaatsbepaling

Het Nederlandse agrocluster levert in verschillende opzichten een onmisbare bijdrage aan de welvaart en welzijn in ons land.¹ In dit hoofdstuk gaan we in op de relevantie van de sector voor de Nederlandse samenleving en op zijn sterke en zwakke punten. Daarna komen in hoofdstuk 2 de ontwikkelingen aan de orde die van invloed zijn op de toekomst van de sector. Hoofdstuk 3 gaat in op de vraag hoe de sector in 2015 eruit kan zien, gegeven de genoemde ontwikkelingen. In hoofdstuk 4 staat vervolgens het ondernemerschap centraal. De nota wordt afgesloten met een hoofdstuk over de bijdrage van de overheid als antwoord op die ontwikkelingen om een zo gunstig mogelijk ondernemersklimaat te bieden aan de sector.

1.1 Producten voor de samenleving

De samenleving en haar burgers zijn via de dagelijkse boodschappen nauw verbonden met het agrocluster. Nederlandse huishoudens besteedden in 2004 bijna F 24 miljard aan levensmiddelen en ruim F 1 miljard aan bloemen en planten.

Bloemen en planten vormen het decor in vele huiskamers, kantoren en tuinen en maken deel uit van de sociale omgangsvormen in ons land. Voedsel is de meest primaire levensbehoefte. Iets wat elke dag opnieuw nodig is, voor iedereen ongeacht zijn leeftijd, sociale klasse of herkomst. Dat is één van de redenen dat vrijwel overal ter wereld de overheid een actieve bemoeienis heeft met de voedsel- en landbouwproductie.

Nog steeds lijden wereldwijd ruim 800 miljoen mensen chronisch honger. De doelstelling van de Wereldvoedseltop uit 1996 om dit aantal in 2015 te hebben teruggebracht tot 400 miljoen is nog steeds niet in zicht. Daar komt bij dat een verdere groei van de wereldbevolking wordt voorzien van nu zes naar acht miljard mensen omstreeks 2025. Een en ander legt een geweldige druk op de mondiale land- en tuinbouw. Die druk zal het grootst zijn in de vruchtbare deltagebieden in de wereld, waartoe ook Nederland behoort. De bevolkingsgroei zal zich vooral buiten Europa voordoen. Toch zal de groeiende voedselbehoefte Europa niet onaangeroerd laten.² Het idee dat we in Europa in de toekomst wel in onze behoefte kunnen voorzien door voedsel te

importeren is in elk geval minder logisch dan wel wordt beweerd. Ongetwijfeld zal de landbouwproductie in werelddelen zoals Zuid-Amerika een explosieve groei laten zien, maar ook de voedsel-consumptie zal elders geweldig toenemen. Niet alleen vanwege de bevolkingsgroei maar ook door een toename van het inkomen.

Het overgrote deel van de voedselproductie in de wereld wordt geconsumeerd in de eigen regio. De wereldhandel in graan, vlees en zuivel bedraagt bijvoorbeeld niet meer dan tien tot vijftien procent van de wereldproductie. Liberalisering van de wereldhandel zal daar niet veel verandering in brengen. Ook niet wat betreft West-Europa. Een recente toekomstverkenning van het Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM) geeft dat nog eens aan: bij het doorrekenen van vier uiteenlopende scenario's komt men niet verder dan tien à vijftien procent voedselimport voor de Europese Unie in 2030.³ Ook andere studies wijzen uit dat de landbouw in onze westerse wereld zal kunnen concurreren met die in andere werelddelen.⁴

Bij een dichtbevolkte en welvarende omgeving hoort een technologisch en economisch hoogwaardige landbouw. Deze vormt als het ware de contramale van de stad omdat die de urbane bevolking kan voorzien van een vers en hoogwaardig voedselpakket. Het gaat daarbij niet alleen meer om het vervullen van een primaire levensbehoefte, maar in toenemende mate ook om de beleving rond voedselbereiding en -consumptie. Emoties spelen daarbij een belangrijke rol. Dat blijkt onder andere uit de discussie over voedsel en biotechnologie. Ook de relatie tussen voeding en gezondheid staat in een welvarende en vergrijzende samenleving in het brandpunt van de belangstelling. Zo blijven voedsel en voedselproductie een belangrijk thema, ondanks het feit dat we er nog maar een tiende van ons inkomen aan uitgeven. Om aan deze 'nieuwe' wensen tegemoet te komen, is een hoogwaardig agrocluster nodig waarin de verschillende schakels in de keten nauw met elkaar samenwerken.

1.2 Productie in de etalage van de samenleving

De maatschappelijke aandacht voor de land- en tuinbouw betreft niet alleen de producten zelf, maar ook de manier waarop geproduceerd wordt. Eén van de verklaringen daarvoor is dat de landbouwproductie in onze urbane omgeving als géén andere productietak in onze voor- en achtertuin plaatsvindt. In letterlijke zin zijn het vooral boeren en tuinders die het aanzien van het Nederlandse landschap bepalen: ze hebben tweederde (1,9 miljoen hectare) van ons landoppervlak in gebruik. Dit agrarische cultuurlandschap wordt steeds meer ervaren als een 'consumptieruimte' voor de Nederlandse bevolking: als een ruimte die eigenlijk van iedereen is; als recreatieruimte of als aantrekkelijke woonomgeving. Dit houdt in

dat boeren en tuinders behalve voedsel en siergewassen ook 'ruimte' leveren. Tegelijkertijd betekent het dat de samenleving steeds meer met een kritische blik volgt hoe schaalvergroting en verdere rationalisatie in de landbouw zich ontwikkelen. Vooral in de meest verstedelijkte gebieden wordt ook op dit terrein de 'beleving' van de burger een belangrijker element.

Bij de productie van voedsel en siergewassen gaat het om natuurlijke processen en levend materiaal, of het nu planten of dieren zijn. Dat brengt vragen met zich mee over de mate waarin de mens die processen mag beïnvloeden. Met name is dierenwelzijn een issue geworden, alsook natuurlijk de biotechnologie. Daarnaast speelt het effect van de productie op natuur en milieu. Historisch gezien heeft de landbouw met zijn ruimtebeslag veel natuur 'weggedrukt' en indirect gebeurde dat ook met de regulering van de grondwaterstand. Verder spelen de invloed van gewasbeschermingsmiddelen en meststoffen op het milieu een belangrijke rol. En als laatste aspect is er de voedselveiligheid die ook samenhangt met de wijze van produceren.

De sector heeft de afgelopen jaren veel aandacht besteed aan genoemde aspecten.

Veel boeren werken mee aan de toegankelijkheid van het platteland, het creëren van recreatieve voorzieningen en natuurbeheer. Op het vlak van dierenwelzijn is veel verbeterd. En de milieubelasting is met bijna de helft teruggebracht. Toch zien nog niet alle agrarische ondernemers in dat ze rekening moeten houden met de effecten van hun productie op de omgeving, al was het alleen maar om daarmee draagvlak te houden in de samenleving. Tegelijk realiseren lang niet alle burgers zich het belang van de landbouw voor het aanzien van de open ruimte. Het opnieuw met elkaar verbinden van boer en burger, van landbouw en samenleving blijft de fundamentele opgave en is dan ook hoogst urgent. Voor het aanzien van het platteland en voor een perspectiefvolle toekomst van de landbouw is een nieuw evenwicht nodig tussen de belangen en de gebruikers van de open ruimte, het landelijk gebied. Van alleen productieruimte naar productie- én consumptieruimte als brug van vernieuwde verbinding.

1.3 Agrocluster pijler van de Nederlandse economie

Als één van de laatste 'maakindustrieën' levert het agrocluster een essentiële bijdrage aan onze economie. Een recente Porter-analyse van de concurrentiekracht van Nederland in 2003 laat zien dat van de honderd meest concurrerende goederenstromen van ons land ongeveer de helft uit het landbouw- en voedingscluster afkomstig is. Het is dan ook logisch dat 'Flowers & Food' als eerste sleutelgebied van de Nederlandse economie is aangewezen door het door premier

Balkenende ingestelde Innovatieplatform. Het kabinet ziet het agrocluster als belangrijke Nederlandse troef om bij te dragen aan de zogenaamde Lissabon-strategie die de EU moet opstuwen tot de meest dynamische en concurrerende kenniseconomie.

Tabel 1.1 illustreert dat het gehele cluster van toelevering, productie, verwerking, distributie en afzet van agrarische producten goed is voor tien procent van het nationaal inkomen en tien procent van de werkgelegenheid (650.000 banen) in ons land. Qua economische kracht en innovatief vermogen onderscheiden zich vooral de tuinbouw, de zaadveredeling (groene genetica) en belangrijke delen van de voedingsmiddelenindustrie. Deze sectoren zijn mondiaal toonaangevend en bieden bij uitstek kansen om de internationale concurrentiepositie van Nederland te versterken. Het zijn ook sectoren waarin alle schakels in de productiekolom samen bijdragen aan succes.

Sterke punten

Concurrentiekracht wordt door meerdere factoren bepaald, bijvoorbeeld de beschikbaarheid van productiefactoren en de omvang van de thuismarkt, kennis en vaardigheden om die productiefactoren optimaal en marktgericht in te zetten en een efficiënte organisatie van productie en afzet. Dat betekent dat het niet alleen gaat om de primaire landbouw maar om de hele keten, tot en met verwerking, handel en transport. Het vermogen van bedrijven en de kennisinstellingen om in flexibele netwerken en ketens samen te werken, is daarbij doorslaggevend. Daarnaast is natuurlijk het algemene ondernemersklimaat van belang, zoals het sociale klimaat, fiscaal beleid, innovatiebeleid, mededingingswetgeving, infrastructuur en ruimtelijke ordening.

Op een aantal punten onderscheidt de Nederlandse agrarische sector zich positief van zijn concurrenten. Ons land beschikt over een gunstig mild klimaat voor landbouwproductie en een vruchtbare, vlakke bodem. De centrale ligging aan de Noordzee in een delta van een aantal grote rivieren zorgt voor goede transportverbindingen naar de grote bevolkings-concentraties in Noordwest-Europa: het Roergebied, Vlaanderen, Londen, Parijs, Berlijn en Milaan. Deze afzetmarkten zijn dankzij de interne Europese markt zonder belemmeringen toegankelijk.

Het agrocluster kenmerkt zich verder door een netwerk van grootschalige en efficiënte toeleverende en verwerkende bedrijven, variërend van veevoerproducent tot zuivel-verwerker en van plantenveredelaar tot kassenbouwer. Ook is sprake van een hoog niveau van vakmanschap, kennis, onderzoek en onderwijs. Daarbij is ook het aanpassings-vermogen van de sector groot. Dat blijkt bijvoorbeeld uit de relatief snelle toepassing van milieu- en diervriendelijker productiemethoden en uit de productinnovaties in onder andere de glastuinbouw en de zuivelsector.

Deze zijn mogelijk door een intensieve samenwerking en wisselwerking tussen de verschillende schakels in de productiekolom en het onderzoek, waarbij vindingen worden vertaald in innovatie.

Zwakke punten

Handicaps van het Nederlandse agrocluster zijn een relatieve schaarste aan grond en arbeid. De primaire sector heeft dat jarenlang op kunnen vangen door het opvoeren van de productie per hectare, per dier en per persoon. Die intensivering heeft echter haar grenzen bereikt, met name in termen van belasting van het milieu. Daarnaast verloopt, mede door de hoge grondprijzen, de schaalvergroting in de primaire grondgebonden landbouw trager dan in omringende landen. Dit beperkt de mogelijkheden voor kostprijsverlaging. Voorts vormt de verkeersintensiteit met de bijbehorende fileproblematiek een steeds groter knelpunt. Het vermogen om in flexibele netwerken en ketens samen te werken is in een aantal sectoren - zoals akkerbouw, varkenshouderij en fruitteelt - vooralsnog beperkt ontwikkeld. Ook het samenwerken in netwerken uit verschillende sectoren staat nog in de kinderschoenen. Hierdoor staat de voorsprong die het Nederlandse agrocluster heeft onder druk, hetgeen blijkt uit tabel 1.2. Een laatste punt is dat de institutionele structuur die grotendeels stamt uit het midden van de twintigste eeuw, nog onvoldoende is aangepast aan de uitdagingen van de nieuwe eeuw.

Verlies aan marktaandeel

Tabel 1.2 illustreert de positie van het Nederlandse agrocluster ten opzichte van die in de andere lidstaten. Daaruit blijkt onder andere dat de marktpositie stagneert. De hogere productiekosten (vooral in verband met milieu, dierenwelzijn en productierechten) en de geringe ruimte voor schaalvergroting, hebben ervoor gezorgd dat sinds midden jaren negentig de agrarische productie in Nederland minder sterk groeit dan in enkele andere Europese landen. Spanje won bijvoorbeeld terrein op de Europese groentemarkt en Denemarken op de markt voor varkensvlees. En nog voor de uitbraak van vogelpest in 2003 kon de Nederlandse pluimveesector het groeitempo van de export van Duitsland, Italië en Frankrijk niet meer volgen. De Nederlandse zuivelindustrie verloor terrein aan Duitsland, Frankrijk en Denemarken. Zelfs voor aardappelen heeft Nederland wat van zijn sterke positie prijs gegeven, en wel aan België, Frankrijk en Duitsland. Alleen voor sierteeltproducten bleef Nederland onbetwist marktleider. Al met al betekent dit dat het marktaandeel van Nederland in de mondiale handel van landbouwproducten is gedaald van tien procent in 1990 tot ongeveer 7,5 procent in het begin van de 21e eeuw. Overigens een prestatie van formaat waarmee Nederland nog steeds de derde exporteur van agroproducten ter wereld is.

Veranderende verhoudingen in de productiekolom

Figuur 1.1 geeft de opbouw van de toegevoegde waarde binnen de belangrijkste agroclusters in 2003 weer. De groei zit de laatste jaren vooral in de verwerking. De toe-gevoegde waarde in de primaire sector stagneert of krimpt (tabel 1.3). Uitzondering is de glastuinbouw waar het primaire product meestal niet of nauwelijks bewerkt hoeft te worden. Vooral in de akkerbouw en de intensieve veehouderij nam de verwerking vrij sterk toe. Blijkbaar weten deze sectoren - door zich aan te passen aan de marktvraag - steeds meer waarde aan de producten toe te voegen. Deze ontwikkeling gaat gepaard met een sterk concentratieproces waardoor inmiddels een klein aantal ondernemingen een dominante positie inneemt. Deze ondernemingen hebben een grote marktgerichtheid en hechten veel belang aan productvernieuwing om in te spelen op de wensen van de moderne consument. *Figuur 1.2* laat zien hoe de verdeling van de toegevoegde waarde tussen de primaire sector, de verwerking, toelevering en distributie zich tussen 1995 en 2003 heeft ontwikkeld.

De krimp in de toegevoegde waarde in de primaire sector is ook terug te zien in de gemiddelde inkomens op de primaire bedrijven, zoals het LEI die jaarlijks publiceert.

In 2003 waren die met gemiddeld F 40.000,- zo'n twintig procent lager dan halverwege de jaren negentig. Het gaat bij deze inkomensontwikkeling echter om gemiddelden.

De spreiding is groot, niet alleen tussen de sectoren maar zeker ook daarbinnen. In veel sectoren bedragen de inkomensverschillen tussen de groep met het laagste inkomen en de groep met het hoogste inkomen vele tienduizenden euro's, vaak zelfs meer dan een ton.

Dit geeft aan dat er met een agrarisch bedrijf nog altijd een goede boterham te verdienen valt én hoeveel ruimte er is voor verbetering.

Veel ondernemers zoeken aanvullende inkomstenbronnen. Bijvoorbeeld door buiten het bedrijf te gaan werken. Sinds 1990 is dit fenomeen sterk toegenomen. Op sectorniveau is het inmiddels goed voor ongeveer tien procent van het totale inkomen. Andere ondernemers vinden binnen hun bedrijf andere mogelijkheden, bijvoorbeeld in natuurbeheer, recreatie, zorg of stalling. Ook de verwerking en/of verkoop van het eigen product levert aanvullende inkomsten op. De geschatte economische betekenis van deze verbreding van activiteiten is voor de sector als geheel (vooralsnog) gering, maar voor individuele bedrijven gaat het toch al snel om circa vijftien tot twintig procent van het inkomen.

1.4 Conclusie

Het agrocluster is nauw verbonden met de Nederlandse samenleving. De land- en tuinbouw voorziet in de primaire voedselbehoefte, geeft ons

landschap vorm en levert een belangrijke bijdrage aan de nationale economie. De aard van deze verbindingen verandert. De beschikbaarheid van voedsel is in onze welvarende samenleving geen issue meer. Dit neemt niet weg dat de Nederlandse landbouw ook op termijn een belangrijke rol zal blijven spelen in de mondiale voedselvoorziening. Belangrijker worden op de Europese markt met name de beleving van voedsel, het effect van voedsel op de gezondheid en de manier waarop de productie plaatsvindt in termen van met name dierenwelzijn en milieueffecten. Dit betekent dat de sector de verbinding met de markt én met de omgeving moet versterken. Het gaat niet alleen om een hoogwaardig product maar ook om een hoogwaardige productiewijze die tevens een belangrijke aanvulling biedt aan onze stedelijke woonomgeving. De landbouw heeft met andere woorden niet alleen verantwoordelijkheid voor het eindproduct, maar ook voor het feit dat de sector tweederde van het land beheert.

Het Nederlandse agrocluster heeft voor dit alles een goede uitgangspositie. Er zijn echter blijvende inspanningen nodig om deze (schuivende) rol waar te maken. Niet alleen op nationaal maar ook op internationaal niveau. Ondernemers moeten meer dan ooit alert zijn op ontwikkelingen in de markt, de omgeving en de samenleving. Het volgende hoofdstuk gaat in op deze ontwikkelingen.

Noten

1 Met agrocluster wordt bedoeld het geheel van economische activiteiten die samenhangen met de productie, verwerking en distributie van voedsel- en niet-voedselproducten van binnen- en buitenlandse oorsprong, inclusief toeleverende bedrijven. Soms worden de termen agro-sector of agrocomplex gebruikt. Als de term landbouw wordt gebruikt is dat veelal in de brede betekenis: dus inclusief tuinbouw.

2 VROM-raad, Meerwerk. Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief, Den Haag 2004

3 Rijksinstituut voor Volksgezondheid en Milieu (RIVM), Kwaliteit en toekomst; verkenning van duurzaamheid, Bilthoven 2004

4 Zie bijvoorbeeld Landbouw

Economisch Instituut (LEI) Economic benefits of the Doha Round for the Netherlands, Den Haag 2003

Omgevingsanalyse

In het vorige hoofdstuk kwam de betekenis van het Nederlandse agrarische cluster aan de orde. De bedrijven zijn volop in beweging onder invloed van tal van nationale en internationale ontwikkelingen. In dit hoofdstuk wordt ingegaan op die ontwikkelingen. Eerst komen de economische aspecten aan de orde, vervolgens de aspecten die met de fysieke omgeving (ecologie) te maken hebben en ten slotte enkele maatschappelijke aspecten.

2.1 De economische vooruitzichten

Marktontwikkelingen

De wereldbevolking zal de komende jaren blijven toenemen, van circa zes naar bijna acht miljard mensen in 2025, zoals reeds gezegd in hoofdstuk 1. Dit betekent een groeiende mondiale vraag naar voedsel en andere landbouwproducten die wordt versterkt door een verdere groei van de besteedbare inkomens. *Tabel 2.1* laat zien dat de Voedsel en Landbouworganisatie van de Verenigde Naties (FAO) de komende jaren verwacht dat de consumptie van bijvoorbeeld plantaardige olie, vlees en zuivelproducten per hoofd van de bevolking aanzienlijk zal toenemen.

Deze groeiende vraag naar voedsel in de wereld, meer mensen en een grotere consumptie per hoofd, zal er volgens de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO) en de FAO toe leiden dat de wereldmarktprijzen voor veel landbouwproducten de komende jaren een licht opwaartse trend vertonen. *Figuur 2.1* laat de meest recente ramingen zien voor een aantal plantaardige en dierlijke producten.

Voor het Nederlandse agrocluster vormt echter de Europese Unie de belangrijkste afzetmarkt en juist Europa zal de komende jaren een zeer lage, mogelijk zelfs negatieve bevolkingsgroei vertonen (*tabel 2.2*). Alleen in Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk wordt nog enige groei verwacht. Met de uitbreiding van 2004 is de totale bevolking van de Europese Unie weliswaar met 75 miljoen mensen toegenomen (tot 455 miljoen mensen), maar ook dat zal nauwelijks extra vraag opleveren. De nieuwe lidstaten waren namelijk al langer ontsloten door middel van handelsovereenkomsten die vooraf gingen aan hun uiteindelijke toetreding. Ook van een verdere uitbreiding met Bulgarije en Roemenië wordt weinig extra vraag verwacht. De effecten van een mogelijke

toekomstige uitbreiding met Turkije zullen geleidelijk zijn, al gaat het dan wel om een aanzienlijk aantal extra mensen: 90 miljoen.

Het besteedbaar inkomen in Europa belooft wél verder toe te nemen. Voor de vraag naar voedsel en sierteeltproducten zullen die inkomensontwikkeling en de veranderingen in bevolkingssamenstelling en leefstijlen waarschijnlijk méér bepalend zijn. Te denken valt aan de toename van het aantal immigranten en het aantal werkende vrouwen. Over het algemeen zal de gemiddelde omvang van de huishoudens afnemen door met name afname in kindertal en de vergrijzing. De vergrijzing zal wel leiden tot meer vraag naar pot- en tuinplanten. Deze zijn bij oudere mensen populairder dan snijbloemen. Ook profiteren de kwekers van pot- en tuinplanten van de toenemende aandacht voor vrije tijd, tuinieren en de woning in het algemeen. De gevraagde hoeveelheid voedsel zal in volume eerder afnemen dan toenemen. Oudere mensen hebben minder calorieën nodig. De licht krimpende markt zal leiden tot extra concurrentie op prijs.

De veranderingen in levensstijl en voedselperceptie die samengaan met de veranderende bevolkingsopbouw en het toenemend inkomen, vragen om een gedifferentieerd aanbod van voedsel. In het algemeen besteedt de consument steeds minder tijd aan de bereiding van voedsel. Bij kleinere huishoudens is meer behoefte aan kleine verpakkingen en gemakproducten. Ook bij tweeverdieners is veel behoefte aan gemak en ligt de nadruk bovendien meer op het genieten, het 'beleven' van voedsel. Daarnaast eten koopkrachtige consumenten meer buitenshuis. Ongeveer 30 procent van de levensmiddelen-consumptie vindt inmiddels plaats buiten het eigen huis. Afhankelijk van de economische groei wordt daarin nog een toename verwacht.

Een laatste trend is de koppeling van voeding en gezondheid. Europeanen besteden steeds meer aandacht aan gezondheid. De groente- en fruitsector kan hiervan profiteren. De voedingsindustrie speelt op deze trend in met zogenaamde 'functional foods', zoals zuivelproducten met extra mineralen, vitamines en probiotica. Ouderen vormen een belangrijke groeimarkt voor deze 'functional foods'. Ook tweeverdieners en moeders van jonge kinderen zijn potentiële doelgroepen. De groeiende bewustwording van het verband tussen voeding en gezondheid en de maatschappelijke kosten van 'ongezond eten' leiden tot nieuwe verantwoordelijkheden, maar ook tot nieuwe kansen voor het agrocluster.

Figuur 2.2 brengt een aantal van de genoemde trends in beeld. Naarmate het inkomen stijgt, verandert het karakter van de vraag naar voedsel. In ontwikkelingslanden gaat het vooral om een voorwaarde om te overleven, in de rijkere landen gaat het meer om de beleving: om kwaliteit en gezondheid. Zo verschuift de vraag bij een groeiend

inkomen van vooral plantaardige eiwitten naar dierlijke eiwitten en vervolgens naar kant-en-klare maaltijden, dieetvoeding en 'functional foods'. Dertig, veertig jaar geleden was het belangrijkste doel van politiek en voedingsindustrie om Europa van basisvoedsel te voorzien (met relatief steeds meer vlees). Inmiddels is de consument gevoelig voor een breed scala aan aspecten: smaak, geur, kleur, afmetingen, gemak, veiligheid, imago, prijs, productiewijze enz. Andere continenten volgen diezelfde ontwikkeling.

Genoemde trends bieden extra mogelijkheden voor zogenaamde niche-markten, zoals streekproducten en biologisch geproduceerde producten. Zo groeide in 2004 de omzet van biologische producten met ruim zes procent, terwijl de totale bestedingen aan levensmiddelen licht daalden als gevolg van de economische recessie en de prijzenslag in de supermarkten. Daarnaast slaagt een groeiende groep landbouwbedrijven erin om emotie aan hun producten te verbinden. Ook de begeleidende waarden van landbouwproductie zoals rust, ruimte, contact met dieren en de natuur kunnen worden vermarkt. Naast de sterk internationaal georiënteerde productieketens ontwikkelt zich dan ook een meer lokale variant, waarin de hele keten letterlijk toegankelijk, transparant en tastbaar is.

Dit uit zich in een toename van het aantal andere activiteiten op landbouwbedrijven die niet op de klassieke functie van voedselproductie zijn gericht. In 2003 hielden volgens de landbouwtelling van het Centraal Bureau voor de Statistiek (CBS) ruim 31.000 land- en tuinbouwbedrijven, ofwel ruim één op de drie, zich bezig met een of meer verbredings- of verdiepingsactiviteiten. *Tabel 2.3* laat de groei zien van een aantal activiteiten in de afgelopen jaren. Agrarisch natuurbeheer is de meest voorkomende activiteit. Hoewel de markt voor verblijfsrecreatie volgens recent onderzoek verzadigd raakt, zijn er nog wel mogelijkheden voor dagrecreatie.¹ Het LEI verwacht dat de maatschappelijke behoefte aan andere activiteiten van agrarische bedrijven de komende jaren toeneemt. Er worden mogelijkheden gezien voor bijvoorbeeld de productie van energie (mestvergisting of windenergie), huisverkoop of stalling. Het Landelijk Steunpunt voor Landbouw en Zorg schat in dat het aantal zorgboerderijen zou kunnen groeien tot 1000. Al met al zou dit volgens het LEI kunnen betekenen dat vanuit de samenleving een verdubbeling van de gevraagde verbredingsactiviteiten mogelijk is. Wel zijn de ontwikkelingen per regio sterk verschillend en blijft de economische waarde relatief beperkt ten opzichte van de waarde van de primaire agroproductie.

Liberalisatie en hervorming van het Europees landbouwbeleid

Van oudsher was het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vooral gericht op het veiligstellen van de voedselvoorziening in de EU. Hiertoe werden in de jaren zestig voor een groot aantal landbouwproducten

zogenaamde marktordeningen ingesteld. Via een stelsel van gegarandeerde prijzen, invoerheffingen en later ook exportrestituties wilde de EU de productiviteit verhogen en zo de landbouwers een goed inkomen garanderen. Gegeven de doelstellingen is dit beleid zeer succesvol geweest. De EU kon al snel in haar eigen voedsel-behoefte voorzien. Er ontstonden evenwel grote overschotten die de EU alleen met behulp van forse exportrestituties kon afzetten op de wereldmarkt. Andere grote handelsblokken deden overigens precies hetzelfde. In de jaren tachtig ontstonden serieuze handels-conflicten over dit 'dumpen' van landbouwproducten. Protest kwam ook van derde landen, waaronder ontwikkelingslanden. Mede daarom is de landbouw in 1994 nadrukkelijker onderdeel gaan uitmaken van de internationale afspraken in de World Trade Organisation (WTO), waarbinnen afspraken worden gemaakt over de handel in goederen en diensten.

De WTO streeft naar verdergaande vrijmaking van de wereldhandel door onder andere het opheffen van handelsbelemmeringen en het op termijn volledig afbouwen van handelsverstoringen van ondersteuning. Binnen het Europese landbouwbeleid leidde een en ander begin jaren negentig tot de MacSharry-hervorming, gevolgd door Agenda 2000 en de Midterm Review van 2003. Ook om interne redenen was hervorming van het GLB noodzakelijk. Die problemen bestonden uit sterk stijgende kosten van het beleid, onevenwichtige prijsverhoudingen, overschotten en een te grote nadruk op productiegroei..

De landbouwonderhandelingen binnen de WTO betreffen in hoofdzaak drie onderwerpen: de exportsteun, het invoerbeleid en de interne steun. Het komende decennium valt te verwachten dat exportsubsidies gaan verdwijnen, dat importtarieven verder omlaag gaan en dat handelsverstoringen interne steun verder wordt afgebouwd.

Wat betreft het Europees landbouwbeleid betekenen nieuwe afspraken in de WTO:

- een verdere daling van de garantieprijzen richting wereldmarktprijs;
- introductie van inkomenstoelagen als gedeeltelijke compensatie voor deze prijsverlagingen;
- ont koppeling van de steun(toelagen) van de productie, maar wel koppeling aan eisen op het gebied van voedselveiligheid, milieu, dierenwelzijn, plantgezondheid en natuurbeheer.

Bijgevolg verschuift de ondersteuning geleidelijk van de productie naar het inkomen van de producent. *Figuur 2.3* illustreert dat. In principe is die steun daarmee niet meer handelsverstoring. Dat is ook een voorwaarde die in de WTO wordt gesteld. Overigens is hervorming een doorlopend proces. Zo is bijvoorbeeld te verwachten dat de interventieprijs voor boter nog verder zal worden verlaagd dan is overeengekomen in de 'Mid Term Review'. Als de interne EU-prijzen

eenmaal in overeenstemming zijn met die op de wereldmarkt, zal vervolgens ook de melkquotering ter discussie komen te staan.

Enkele aspecten van handelsliberalisatie

Voor een beoordeling van de gevolgen van internationale handelsliberalisatie op de positie van de Nederlandse land- en tuinbouw zijn de volgende factoren van belang:

- de economische kracht van een sector wordt in de eerste plaats bepaald door de marktpositie en niet door de omvang van de steun. De eerder beschreven sterke punten geven de Nederlandse sectoren een gunstige uitgangspositie;
- internationale handelsliberalisatie is een wereldwijd proces. Ook elders in de wereld moet met minder steun worden geproduceerd;
- openstellen van markten betekent meer concurrentie, maar ook dat Nederlandse producten betere markttoegang krijgen elders in de wereld;
- een gevolg van handelsliberalisatie is dat wereldmarktprijzen niet langer beïnvloed worden door handelsversturende steun. Een groot aantal internationale modelberekeningen laat stijgende wereldmarktprijzen zien als gevolg van liberalisatie. Het verschil tussen interne prijzen en internationale prijzen is daarmee vaak kleiner dan wordt verondersteld;
- Nederland heeft bijna twee miljoen hectare vruchtbare en goed bewerkbare landbouw-grond. Er is vraag naar extra grond, maar voor het overgrote deel is geen andere economisch aantrekkelijke bestemming. Grondgebonden vormen van landbouw blijven daarmee het meest voor de hand liggende gebruik;
- het verdwijnen van de prijs- en inkomenssteun zal zich vooral vertalen in een daling van de in grond en quota vastgelegde vermogenswaarden;
- verdere liberalisatie van de wereldhandel is voor het agrocluster in totaliteit gunstig, met name voor de voedingsmiddelenindustrie. Bepaalde deelsectoren krijgen het wel moeilijk.

Niet alleen de WTO-onderhandelingen zijn aanleiding tot de hervormingen. Ook interne factoren spelen een rol. Zo krijgen de maatschappelijke effecten van de landbouwproductie steeds grotere aandacht in het beleid. Dit leidde onder andere tot de verplichte 'cross-compliance' bij de introductie van bedrijfstoelagen en ook tot versterking van de tweede pijler van het landbouwbeleid: het plattelandsbeleid. Een andere belangrijke motivatie is de druk op het landbouwbudget. Deze ontstaat door de veranderde politieke waardering voor landbouw en andere prioriteiten op de EU-agenda. Uitbreidingen van de EU brengen bijvoorbeeld de nodige kosten met zich mee voor de landbouwbegroting. Bovendien wil de EU graag meer middelen vrijmaken

voor het stimuleren van de Europese economie in het algemeen en voor een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid. In 2002 hebben de regeringsleiders daarom een plafond afgesproken voor de landbouwwuitgaven tot 2013. Verder dienen onder dit plafond verdere hervormingen te worden gefinancierd en bovendien wordt een deel van de middelen afgeroomd en overgeheveld naar het plattelandsbeleid. De landbouwministers zullen jaarlijks besluiten hoeveel de inkomens-toeslagen moeten worden gekort om onder het afgesproken plafond te blijven. Deze korting, ook wel degressiviteit genoemd, zal oplopen tot circa twintig procent in 2013. De waarde van de bedrijfstoelagen kan de komende jaren dus aanmerkelijk dalen. Bovendien is het logisch te veronderstellen dat in de volgende meerjarenbegroting van de EU de beschikbare middelen voor landbouw verder worden verlaagd, misschien wel met eenderde.

De hervormingen leidden niet alleen tot verlaging van steun, maar gaan ook gepaard met nieuwe principes voor de verdeling ervan. Zo liet de Europese Commissie bij de laatste hervorming ('Mid Term Review') de keuze aan de lidstaten bij de verdeling van de toeslagen. Sommige landen kozen daarbij voor een zogenaamde 'flat rate'. Daarbij worden toeslagen verdeeld over de grond en dus niet verleend op basis van de historische productieomvang. De verwachting is dat dit systeem na verloop van tijd in geheel Europa zal worden ingevoerd. De reden is dat het op den duur steeds moeilijker te rechtvaardigen is dat inkomens-toeslagen worden verleend op basis van de productie in het (verre) verleden.

Ook de koppeling aan maatschappelijke prestaties zal sterker worden. De steun zal meer gericht zijn op maatschappelijke waarden van de landbouw(productie). Dat kan specifieke prestaties betreffen zoals natuurbeheer, maar ook de aanwezigheid van landbouw als zodanig om het cultuurlandschap in stand te houden. Als het budget aanmerkelijk kleiner wordt, valt te verwachten dat ondersteuning in de vorm van een hectaretoeslag zal gelden voor bepaalde regio's en dat voor (individuele) bedrijven daarbuiten, de steun beperkt blijft tot een beloning voor bepaalde publieke diensten. In die situatie is er dan ook geen sprake meer van subsidies maar van een vergoeding voor geleverde diensten.

Opkomende economieën

De aanpassing van het landbouwbeleid, verdere liberalisering én de uitbreiding van de EU leiden ook tot grotere toegang van nieuwe landen tot de Europese markt. Dat betekent meer concurrentie. Overigens belooft de uitbreiding van de interne markt meer voordelen dan nadelen te brengen. De inkomens in de nieuwe lidstaten zullen toenemen en dat zal een groei van de vraag naar kwalitatief hoogwaardig voedsel met zich meebrengen (zie figuur 2.2). De agrosector in de nieuwe lidstaten zelf geniet het voordeel dat grond en arbeid er ruim voorhanden zijn en

relatief goedkoop. Maar momenteel missen deze landen een efficiënte infrastructuur van kennis, toelevering, verwerking en afzet. Bovendien zijn de bedrijven zelf vooralsnog veelal inefficiënt door het uitblijven van investeringen in het verleden en/of gebrekkig management. Voorlopig zullen de nieuwe lidstaten het meest concurrerend kunnen zijn in de arbeidsintensieve teelten waarvoor relatief weinig investeringen zijn vereist. Te denken valt aan groenten in de open grond, champignons en mogelijk fabrieksaardappelen.

Liberalisatie biedt het Nederlandse exporterende agrocluster kansen. Andere markten zijn immers gemakkelijker te betreden. Het is moeilijk exact vast te stellen waar die kansen precies liggen. Er zijn diverse onzekere factoren, zoals de opkomst van nieuwe economieën die de mondiale verhoudingen zullen veranderen.

China

Bij uitstek geldt dat voor China met een bevolking van 1,3 miljard mensen en een zeer sterke economische groei. Verwacht wordt dat China zich vooral zal toeleggen op de industriële sector en daar het meeste profijt zal hebben van verdere handelsliberalisatie. Een gunstige ontwikkeling van de export van Chinese industrieproducten kan de structurele ontwikkeling van de Chinese landbouw versnellen. Meer mensen zullen naar de stad trekken en in de industrie gaan werken. Dat kan leiden tot een beperktere groei van de landbouwproductie. Tegelijkertijd richt de voedselvraag bij een toename van de koopkracht zich meer op veehouderij- en tuinbouwproducten en minder op rijst. Hierdoor ontstaat in China een sterke vraag naar voedergranen en oliezaden. De OESO verwacht dat dit zal leiden tot stijgende wereldmarktprijzen. Ook zou China door een achterblijvende productie-groei netto-importerend kunnen worden voor pluimveevlees. De zuivelproductie en -consumptie zijn nog laag in China en verwacht wordt dat deze snel gaan toenemen.

Door technologische ontwikkelingen wordt de Chinese agrosector overigens in staat geacht de eigen bevolking in belangrijke mate te blijven voeden. Voor het Nederlandse agrocluster worden in China vooral kansen gezien voor export en investeringen op het gebied van tuinbouw en intensieve veehouderij en in mindere mate zuivel.

Brazilië

Het agrocluster in Brazilië heeft grote potentie. De productie en export van pluimveevlees, rundvlees, suiker en soja laten een duidelijke groei zien en verdere groei is mogelijk omdat er nog een grote oppervlakte grond in cultuur kan worden gebracht. Vooral de suikerexport kan de komende jaren flink toenemen. Bij verdere welvaartsgroei zal de eigen bevolking (circa 175 miljoen inwoners) meer

dierlijk eiwit gaan gebruiken. Een groot deel van de groeiende rundvleesproductie zal dan ook naar de eigen bevolking gaan. Ook de consumptie van pluimveevlees groeit, maar dat neemt niet weg dat ook de uitvoer naar de Europese markt verder zal toenemen. De uitkomst van de huidige WTO-ronde zal van grote invloed zijn op de verdere expansie van de Braziliaanse export.

Rusland

Een derde belangrijke speler is Rusland. De laatste jaren groeit de economie daar met gemiddeld zeven procent per jaar. Rusland vormt een omvangrijke en potentieel koopkrachtige afzetmarkt met 150 miljoen inwoners. De bevolking woont vooral in de grote steden. In de jaren negentig van de vorige eeuw is de landbouwproductie aanzienlijk afgenomen en is Rusland een netto-importeur van landbouwproducten geworden. Verwacht wordt dat dit voorlopig zo zal blijven. De Russische agrosector heeft nog een lange weg te gaan om achterstanden in te halen. Voor het Nederlandse agrocluster is Rusland buiten de EU, na de VS, de belangrijkste afzetmarkt. Bloemen, groenten en fruit hebben daarin een belangrijk aandeel. Vanuit Rusland gezien is Nederland de derde leverancier van agrarische producten, uitgangsmateriaal, kennis en materialen. Nederland is verder één van de belangrijkste investeerders in de Russische agrosector.

Onzekerheden

Bovenstaande ontwikkelingen beschrijven de toekomst zoals die vanuit het huidige perspectief als de meest waarschijnlijke wordt gezien. Dat laat echter onverlet dat er de komende jaren veel onzekerheden zijn. Dat betreft onder meer de economische ontwikkelingen, de politieke keuzen die gemaakt worden en de impact van ecologische veranderingen (met name klimaatverandering). In *figuur 2.4* zijn de onzekerheden in vier samenhangende wereldbeelden (scenario's) bijeengebracht, waarbij voor ieder wereldbeeld enkele kenmerkende gebeurtenissen en verwachtingen zijn genoemd. In het wereldbeeld linksboven (mondiale markt), staat economische ontwikkeling voorop. Het beleid is vooral daarop gericht. In het wereldbeeld rechtsonder (zorgzame regio) daarentegen ligt de nadruk veel meer op kleinschaligheid en behoud van ecologische en culturele waarden.

De figuur geeft vooral aan dat de toekomst niet vastligt, maar afhankelijk is van keuzen die bedrijven, burgers en overheden maken.

Ontwikkelingen in de voedselketen

De marktontwikkelingen, de Europese integratie en de mondialisering versterken het proces van concentratie in met name industrie en detailhandel tot een kleiner aantal geïntegreerde, multinationale ketens. Eerder werd al gesignaleerd dat er bijvoorbeeld in de

Nederlandse verwerking en afzet nog maar enkele bedrijven zijn die de markten voor de verschillende agrarische producten domineren. Die ontwikkeling is mede een reactie op de sterke schaalvergroting in de detailhandel. Steeds minder grootwinkelbedrijven hebben een steeds groter deel van de markt in handen. Ook de individuele supermarkten worden steeds groter om de consument een zo breed mogelijk assortiment te kunnen bieden en om het rendement te verbeteren: met minder en grotere winkels kun je besparen op personeel, administratie, energie en logistiek. Figuur 2.5 laat zien dat deze ontwikkeling zich op mondiale schaal voltrekt. De verwachting is dat in de toekomst ongeveer tien voedingsconcerns wereldwijd zullen opereren met 20 tot 25 merken en dat ook vier of vijf grootwinkelbedrijven op wereldwijde schaal zullen werken. Deze voedingsmiddelenconcerns en supermarktketens gebruiken hun dominante positie op de markt mede om hoge eisen te stellen aan hun leveranciers. Niet alleen qua prijs, maar ook wat garanties betreft voor onder meer kwaliteit, hoeveelheden, continuïteit en flexibiliteit. Dit wordt bevestigd door de toegenomen aandacht van ketenpartijen voor certificering gericht op kwaliteit en voedselveiligheid en de effecten van gevolgde productiewijzen op bijvoorbeeld milieu, dierenwelzijn en (de gezondheid van) werknemers.

Het bedrijfsleven is steeds meer geneigd in die eisen verder te gaan dan de bestaande wettelijke kaders zoals de wereldwijd geldende Codex Alimentarius of de Europese Algemene Levensmiddelenverordening (General Food Law). Die laatste zal per 1 januari 2006 van kracht worden en vereist een systeem van 'tracking' en 'tracing' waarmee bij incidenten de herkomst van voedingsmiddelen binnen een beperkte tijd kan worden vastgesteld. Figuur 2.6 illustreert dat private standaarden op het gebied van voedselveiligheid, dierenwelzijn, milieu en arbeid vaak verder gaan dan hetgeen wettelijk vereist is.

Met een goede kwaliteitsborging kunnen leveranciers proberen om een voorkeurspositie te krijgen, mogelijk een prijstoeslag te ontvangen en de schade bij eventuele crises beperkt te houden. De laatste jaren zijn er dan ook vele regelingen opgezet. In de vleessector IKB (Integraal Ketenbeheer), in groenten en fruit GZS (Greenery Zorgsysteem) en in de dier-voeders GMP ('Good Manufacturing Practices'). Bekende buitenlandse systemen zijn BRC ('British Retail Consortium') en het Duits/Franse IFS ('International Food Standard'). In dit woud van systemen wordt de laatste jaren gestreefd naar enige harmonisatie. In 1997 is de Euro-Retailer Produce Working Group (EUREP, een vereniging van 26 organisaties van grootwinkelbedrijven) gaan werken aan wereldwijde certificeringseisen voor goede landbouwpraktijken (GAP, 'Good Agricultural Practices'). Vertegenwoordigers uit de hele wereld en van alle schakels in de productiekolom, waaronder consumenten- en milieuorganisaties, zijn bij deze EUREP-GAP betrokken geweest. Een ander

voorbeeld is het Global Food Safety Initiative (GFSI) dat in 2000 werd gestart met 50 internationaal opererende grootwinkelbedrijven met een totaal marktaandeel van 65 procent. Inmiddels zijn EUREP-GAP, het British Retail Consortium en andere certificeringsstelsels onderdeel geworden van het GFSI.

Daarnaast ontstaan ook steeds meer normen voor de leveranties tussen bedrijven binnen de keten. De motivatie hierbij is dat het nemen van verantwoordelijkheid voor duurzame ontwikkeling een voorwaarde is voor economische continuïteit. Deze initiatieven vergroten bovendien de transparantie over toegepaste productieprocessen en gebruikte grondstoffen. Het risico dat ondernemingen door maatschappelijke groeperingen worden beschuldigd van sociaal, ecologisch of anderszins onaanvaardbare productiemethoden kan hierdoor worden verminderd. Vooral bedrijven met sterke merken kunnen grote schade ondervinden van een negatief imago.

Het implementeren en organiseren van dergelijke systemen, wettelijk verplicht en/of voortvloeiend uit eisen van de andere ketenpartijen, brengt relatief grote investeringen met zich mee. Daarmee werkt het schaalvergroting in de hand. Daarnaast stimuleert het ketenverkorting ofwel samenwerking tussen producenten, groothandel en afnemers. Ketens die hun informatiesystemen efficiënt op elkaar weten af te stemmen (bijvoorbeeld door elektronische gegevensuitwisseling) hebben daarmee een kostenvoordeel. Hier valt over de hele linie nog veel te winnen.

Technologische en procesmatige vernieuwingen

Naast marktontwikkelingen en veranderingen in de voedselketen hebben ook de technologie en het ontwikkelen van innovatieve samenwerkingsvormen altijd voor grote veranderingen van de landbouw en aanverwante sectoren gezorgd. Met het oog op de toekomst zijn de uitdagingen veelzijdig. Het gaat daarbij om het wegnemen van knelpunten in de bedrijfsvoering en het ontwikkelen van nieuwe producten waarmee wordt ingespeeld op de actuele trends. De bevolkingsdichtheid en verkeersintensiteit in West-Europa dwingen tot het zoeken van optimale logistieke processen. Clustering is het antwoord op versnippering bij de primaire productie, de verwerking en de distributie van agrarische producten en voedingsmiddelen. Bundeling van aanvoer van grondstoffen en afvoer van producten moet leiden tot de afname van de transportbehoefte als geheel en de inzet van andere transportmiddelen dan wegvervoer. Een derde pijler in het agrologistieke netwerk is het regisseren van de goederenstromen, bijvoorbeeld met behulp van ICT. Via het Platform Agrologistiek wordt gewerkt aan mogelijke oplossingen. Als voorbeeld kunnen worden genoemd: Agrocluster Venlo: Klavertje Vier Nieuw gemengd bedrijf in Horst, Agroproductiepark Wieringermeer, Zuivelpark Hoogeveen en UniNet. Ten slotte kunnen nieuwe technologieën ook helpen om

tegemoet te komen aan maatschappelijke zorgen over milieueffecten, dierenwelzijn, voedselveiligheid en natuur en landschap.

Automatisering en mechanisering

Productiviteitsverhogende technieken zijn tegenwoordig vooral gericht op het verminderen van arbeidskosten door automatisering of mechanisering. In kassen en in varkens- en pluimveestallen worden de groeiomstandigheden volledig door computers geregeld en koeien kunnen door een robot worden gemolken. In de plantaardige sector bestaat het grootste deel van de arbeid uit gewasverzorging en oogsten. Verdere kostprijsverlaging is te bereiken door robotisering. Grote robots kunnen teelthandelingen zoals zaaien, spuiten en oogsten geheel of gedeeltelijk zelfstandig uitvoeren. Kleine robots kunnen nuttig zijn voor het pleksgewijs bestrijden van ziekten, plagen en onkruiden. Ook kunnen ze waarnemingen doen over de toestand van gewas en bodem ten behoeve van de toepassing van gewas-groei modellen. Precisielandbouwtechnieken kunnen de komende vijftien jaar gemeengoed worden. Mogelijkheden op korte termijn liggen bij de beheersing van ziekten door de verwijdering van mogelijke bronnen van besmetting. Geautomatiseerde handelingen rond ziektebestrijding kunnen het gebruik van chemische middelen verminderen. Naast een meerwaarde voor milieu kan dit ook een economische meerwaarde opleveren.

Milieutechnologie

De toepassing van technologie kan milieuproblemen veroorzaken, maar kan ook de sleutel zijn tot de oplossing ervan. Bij milieutechnologie gaat het niet alleen om het wegnemen van verontreiniging maar ook om verontreiniging te voorkomen. Dit is mogelijk door toepassing van nieuwe materialen, grondstof- en energiezuinige productieprocessen en nieuwe procédés. Er worden drie soorten milieutechnische oplossingen onderscheiden:

- 'end of pipe' oplossingen: maatregelen die voorkomen dat schadelijke stoffen in het milieu terechtkomen door bedrijfsprocessen zoveel mogelijk te isoleren van de omgeving. Luchtwassers in stallen zijn hiervan een voorbeeld of het gebruik van bacteriën om de verontreinigde bodem te zuiveren;
- procesgeïntegreerde oplossingen: maatregelen die het gebruik van hulpstoffen optimaliseren, bijvoorbeeld het verhogen van de benutting van voeders bij dieren waardoor deze minder meststoffen uitscheiden, het verminderen van de afhankelijkheid van chemische gewasbeschermingsmiddelen en energiebesparing;
- systeeminnovaties: het vinden van oplossingen in de uitwisseling van grondstoffen, restproducten en productiemiddelen binnen landbouwsectoren, tussen landbouwsectoren en tussen landbouw- en niet-landbouwsectoren. Voorbeelden zijn de verruiming van gewasrotaties door uitwisseling van arealen tussen akkerbouw en

melkveehouderij, de benutting van afvalwarmte uit de elektriciteitssector en CO₂ uit de olieraffinaderijen in de glastuinbouw. Ook het clusteren en combineren van verschillende agrarische bedrijfstakken op één bedrijvenpark is hiervan een voorbeeld.

Energiebesparing en duurzame energie zijn niet alleen uit milieuoogpunt maar ook uit economisch oogpunt van belang. De glastuinbouw neemt ongeveer 90 procent van het energieverbruik van de Nederlandse land- en tuinbouw voor zijn rekening en dit heeft, afhankelijk van de teelt, een aandeel van tien tot twintig procent in de totale kosten. Dit is een belangrijke stimulans voor aanpassingen in de bedrijven gericht op een efficiënter gebruik van energie. De ontwikkelingen zijn al zover dat het mogelijk is om van een kas een energieleverancier te maken door overvloedig zonlicht om te zetten in energie.

Biomassastromen kunnen in energiedragers of chemiegrondstoffen worden omgezet. Samenstelling, isoleerbaarheid en zuiverheid van de grondstoffen bepalen in grote mate hoe waardevol de biomassa is. Op het primaire bedrijf kan met behulp van co-vergisting biomassa worden omgezet in elektriciteit, gas en geconcentreerde mest. Hiermee kan een bijdrage worden geleverd aan het inkomen en aan de CO₂ reductie. In de verwerkende industrie zijn de biomassastromen relatief omvangrijk en tamelijk constant van samenstelling en daarom in potentie beter geschikt voor de verwerking tot hoogwaardiger producten dan de biomassa op het primaire bedrijf. De productie van biobrandstoffen is mogelijk door biodiesel uit plantaardige olie en bio-ethanol uit suiker te maken. De rentabiliteit van dergelijke toepassingen is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de olieprijs. Deze is met grote onzekerheden omgeven. Een prijs van 50 à 60 dollar per vat - zoals nu het geval is - wordt door de meeste specialisten gezien als te hoog, gegeven de bestaande olie-voorraden. De prijzen worden ook sterk beïnvloed door politieke factoren. Wel is de algemene opvatting dat de prijzen op een structureel hoger niveau zullen blijven dan de afgelopen jaren het geval was. Bovendien is het hoogst onzeker of de politieke factoren die de olieprijs beïnvloeden op korte of middellange termijn snel zullen veranderen. Hoge olieprijs betekenen vaak dat ook andere grondstoffen in prijs stijgen, waaronder agrarische grondstoffen. Dit geldt het sterkst voor suiker.

Biotechnologie

Er is een scala aan nieuwe biotechnologieën in aantocht die het mogelijk maken om bij een gelijkblijvend productieniveau minder grondstoffen en energie te verbruiken, minder verontreiniging te veroorzaken en afval te verkrijgen dat recyclebaar en/of biologisch

afbreekbaar is. Gentechnologie kan een oplossing bieden voor milieuproblemen door verminderd verbruik van gewasbeschermingsmiddelen en voedingsstoffen. Mondiaal beslaat momenteel het inbouwen van herbicide- en schimmelresistenties de helft van alle modificaties. De mogelijke voordelen van minder gebruik van gewasbeschermingsmiddelen dienen te worden afgewogen tegen de mogelijke risico's van resistentieontwikkeling, invloeden op de biodiversiteit en andere mogelijke milieu-nadelen. Daarbij geldt wel dat de innovaties op dit terrein veelal buiten Nederland plaatsvinden, waardoor de sturing op de ontwikkeling en toepassing van deze technologie in Nederland beperkt is.

Ook kan genetische modificatie worden toegepast om een grotere gewasopbrengst te realiseren, om andere (verhoudingen van) voedingsstoffen in een plant te genereren of voor de productie van medicijnen uit agrarische grondstoffen. Ontwikkelingen zijn tevens gericht op een betere aanpassing van gewassen aan specifieke water- en bodemkwaliteiten. Technisch is er veel mogelijk en is genetische modificatie steeds meer een gewone veredelings- techniek met grote voordelen (snel, precies, behoud van overige eigenschappen) waarvan de potentiële nadelen per geval zijn in te schatten. De maatschappelijke acceptatie van deze toepassingen is echter zeker in Europa een belangrijk aandachtspunt.

Productinnovaties

De ontwikkeling van nieuwe producten voor de consument vindt met uitzondering van de tuinbouw, veelal in de voedingsmiddelenindustrie plaats. Reclame en het op andere manieren inspelen op emotie zijn een veel toegepaste verkoopstrategie. Zoals eerder beschreven is er een duidelijke trend naar gezondheidsbevorderende producten met functionele voordelen zoals probiotica, vetvervangers, zoetmiddelen en vezelrijke producten. Hiervoor moeten producten worden geleverd die daadwerkelijk onderscheidend zijn; een verschuiving van emotionele voordelen naar functionele voordelen. Om dergelijke producten te kunnen ontwikkelen, zijn investeringen nodig in levensmiddelentechnologie.

Landbouwproducten blijven afhankelijk van natuurlijke processen waardoor er altijd enige variatie zal blijven in de exacte opbrengsten en productspecificaties. Er wordt gewerkt aan kwaliteitsverbetering door het hele traject na de oogst te optimaliseren. Nieuwe koeltechnieken, verpakkingstechnieken en transportmogelijkheden kunnen kwaliteitsverlies beperken. Ook het monitoren van micro-organismen die bederf veroorzaken, gekoppeld aan de bewaarcondities biedt mogelijkheden.

Eveneens worden nieuwe toepassingen van bestaande producten ontwikkeld

zoals de verwerking van zetmeelaardappelen tot niet-voedselproducten. Naast de vervanging van producten die zijn gebaseerd op aardolie, kunnen er ook nieuwe 'biobased' materialen en producten op de markt komen. Nu ligt er al een tiental producten uit bioplastics in de schappen van de winkels. In hoeverre genoemde ontwikkelingen snel succesvol zullen worden, is sterk afhankelijk van de ontwikkeling van de grondstofprijzen.

2.2 Ecologische randvoorwaarden

De in de vorige paragraaf beschreven economische ontwikkelingen dienen plaats te vinden binnen de grenzen die worden gesteld aan de effecten van de productie op de fysieke omgeving. De milieudruk is vanwege de intensiteit en het productiepakket van de Nederlandse agrarische sector veelal hoger dan in andere landen. Daar komt bij dat de waterrijkdom de kans op uitspoeling van mineralen en chemische middelen vergroot. Om deze redenen zijn er in ons land grotere inspanningen nodig om dezelfde milieudoelstellingen te halen dan in andere landen.

Daarbij wordt de milieubelasting steeds meer beschouwd als een inefficiëntie in het productiesysteem. Zo zijn er de afgelopen jaren in de landbouw en voedingsmiddelenindustrie veel energiebesparende maatregelen getroffen in de vorm van verbeterd energiemangement, procesoptimalisatie, nieuwe technieken en warmtekrachtkoppeling. Hierdoor zijn de verzurende emissies sterk afgenomen. Ook wordt meer dan 90 procent van het afval van de voedingsmiddelenindustrie hergebruikt.

Ook in de primaire landbouw heeft dit nieuwe inzicht inmiddels tot verbeteringen geleid. Figuur 2.7 laat zien dat er al veel bereikt is de afgelopen jaren. De bodembelasting met stikstof (N) en fosfaat (P) en de emissie van ammoniak (NH₃) is sinds de tweede helft van de jaren '80 aanzienlijk gedaald. Dit terwijl de toegevoegde waarde verder toenam, anders gezegd de eco-efficiëntie is toegenomen. Zuiniger omgaan met grondstoffen, (kunst)mest, gewasbeschermingsmiddelen en energie kan voor producenten leiden tot besparingen.

In veel gevallen betekent het milieubeleid ook hogere kosten. De milieukosten (vooral mestopslag, mestafvoer en administratieve lasten) voor de land- en tuinbouw in de periode van 1985 tot 2002 zijn opgelopen tot circa een half miljard euro op jaarbasis. Het grootste deel hiervan komt voor rekening van de intensieve veehouderij.

De landbouw produceert in direct contact met lucht, bodem en water. Voor de continuïteit van de agrosector op de langere termijn is het daarom van cruciaal belang dat de natuurlijke hulpbronnen in conditie blijven of teruggebracht worden in een gezonde staat. In de volgende

paragrafen wordt de wet- en regelgeving voor het milieu beschreven.

Mestbeleid

Het hoofddoel van de Meststoffenwet is verbetering van de kwaliteit van de bodem en van het grond- en oppervlaktewater door minder en efficiënter gebruik van mineralen in de landbouw. Sinds 1991 heeft de Meststoffenwet tevens tot doel gekregen om de doelstellingen van de Europese Nitraatrichtlijn te realiseren. De Nitraatrichtlijn heeft als doel de waterverontreiniging die wordt veroorzaakt door nitraten uit de landbouw te verminderen en verdere verontreiniging te voorkomen.

Met ingang van 2006 geldt in Nederland een nieuw mestbeleid. Het belangrijkste kenmerk van het nieuwe beleid is dat een stelsel van verliesnormen wordt vervangen door een stelsel van gebruiksnormen voor dierlijke mest, totale stikstofbemesting en totale fosfaatbemesting.

- De gebruiksnorm voor dierlijke mest wordt voor ieder bedrijf hetzelfde: 170 kilogram stikstof per hectare. Bedrijven met meer dan 70 procent grasland kunnen jaarlijks gebruik maken van een derogatie tot 250 kilogram stikstof uit dierlijke mest als zij voldoen aan de geldende voorwaarden, zoals het opstellen van een bemestingsplan. Deze derogatiemogelijkheid geldt tot en met 2009.
- De gebruiksnorm voor de totale stikstofmestgift verschilt per gewas en per grondsoort. De normeringen zijn afgeleid van hetgeen milieukundig maximaal toelaatbaar is, gelet op de grondwaterkwaliteit.²
- De gebruiksnorm voor totale fosfaatbemesting is bedoeld om fosfaatemissies te reduceren en het fosfaatoverschot op alle bedrijven op alle grondsoorten te verminderen. Het doel is het bereiken van evenwichtsbemesting in 2015. Daartoe worden de normen geleidelijk aangescherpt.

Dit stelsel van gebruiksnormen is erop gericht om in 2009 op het gehele landbouwareaal aan de nitraatnorm van 50 mg/l in grondwater te voldoen. *Figuur 2.8* laat zien dat met name op de zandgronden de doelstelling nog niet is bereikt, al gaat de ontwikkeling de juiste kant op. De gemiddelde nitraatconcentratie in het bovenste grondwater is in de zandgebieden gedaald van circa 135 mg/l in de periode 1992-1995 tot circa 90 mg/l in de periode 2000-2002. In de klei- en veengebieden lag de gemiddelde nitraatconcentratie in de periode 2000-2002 beneden de EU-norm van 50 mg/l.

Bij bemesting volgens de gebruiksnormen zoals opgenomen in de voorgenomen wijziging van de Meststoffenwet is het aannemelijk dat het Nederlandse grondwater zal voldoen aan de EU-nitraatnorm van 50 mg/l.³ Vanwege naijleffecten van de reeds in de bodem opgeslagen stikstof zal dat waarschijnlijk pas na 2009 ook meetbaar zijn. De gebruiksnormen

voor fosfaatbemesting worden vanaf 2009 aangescherpt om in 2015 evenwichtsbemesting te bereiken.

Het LEI verwacht dat het nieuwe mestbeleid leidt tot extra mestafzetkosten voor de veehouderij.⁴ Als gevolg van de stringenter normering van het gebruik van dierlijke mest moet meer mest worden afgevoerd hetgeen de prijs kan opdrijven. Melkvee- en intensieve veehouderijbedrijven worden hierdoor met drie tot tienduizend euro extra kosten geconfronteerd. Een deel van de bedrijven zal hierdoor in de problemen kunnen komen. Akkerbouwbedrijven kunnen mogelijk profiteren van de hogere prijzen die ze krijgen voor het afnemen van dierlijke mest, maar hebben tegelijkertijd ook te maken met strenger wordende gebruiksnormen.

Kaderrichtlijn Water

De belangrijkste milieudoelen van de Kaderrichtlijn Water (KRW) zijn het bereiken van een goede chemische en ecologische toestand voor grond- en oppervlaktewater. Deze doelstelling moet in beginsel in 2015 zijn gehaald, maar indien het behalen van de doelen tot onevenredige kosten leidt, is een uitloop tot 2027 of een verlaging van de doelstellingen onder voorwaarden mogelijk. De komende jaren zal duidelijk worden welke doelstellingen en maatregelen voortvloeien uit de KRW.

De Kaderrichtlijn vormt een paraplu waar andere richtlijnen onderdeel van uitmaken, waaronder de Nitraatrichtlijn. De richtlijn met het strengste regiem is leidend bij de implementatie van de KRW. Voor stikstof en fosfaat zijn dit de normen in het mestbeleid. Met de KRW kunnen maatregelen worden genomen om de gewenste waterkwaliteit voor de instandhouding van flora en fauna in de vogel- en habitatrictlijngebieden te realiseren.

Van belang bij de uitvoering van de KRW is dat de kwaliteit van het water op stroom-gebiedniveau wordt vastgesteld. Internationaal gezien maakt Nederland deel uit van vier stroomgebieden: Rijn, Maas, Schelde en Eems. In 2009 moeten de lidstaten voor ieder stroomgebieddistrict een stroomgebiedbeheersplan gemaakt hebben. Deze plannen geven een beschrijving van het watersysteem, een invulling van het begrip 'goede toestand' en een vergelijking daarvan met de bestaande toestand. Ook volgt een beschrijving van maatregelen die nodig zijn om de 'goede' toestand te bereiken. Dit begrip 'goede toestand' kan afhankelijk van de situatie worden ingevuld, waarbij ook rekening wordt gehouden met haalbaarheid en mogelijke economische gevolgen.

De implementatie van de KRW is in volle gang. Het is nog niet duidelijk welke aanvullende maatregelen genomen moeten worden om aan de

doelstellingen van de KRW te kunnen voldoen. De gehalten van stikstof en fosfaat in het oppervlaktewater zijn momenteel ongeveer twee keer zo hoog als de geldende normen. Ook de normen voor zware metalen worden twee tot vijf maal overschreden. Dit illustreert dat de milieupgaven voor de komende jaren onveranderd groot blijven en dat de vaststelling van de normen de komende jaren cruciaal is. De regering kiest voor een pragmatische implementatie.

Gewasbeschermingsmiddelen

In de Nota Duurzame Gewasbescherming staat het beleid tot 2010 beschreven. Hierbij zijn voor verschillende aspecten, zoals milieu, drinkwater en voedselveiligheid, de doelstellingen geformuleerd. De doelstelling is om in 2010 de milieubelasting met 95 procent te hebben verminderd ten opzichte van 1998. In de Nota staat tevens het beleid beschreven waarmee de verschillende doelstellingen moeten worden gerealiseerd. Momenteel vindt een tussenevaluatie van de Nota plaats, waarna wordt bekeken of het beleid bijstelling behoeft. In Nederland is de milieubelasting van het oppervlaktewater met stoffen uit gewasbeschermingsmiddelen sinds 1998 met de helft afgenomen en die van het grondwater met 80 procent. Deze relatief sterke daling houdt vooral verband met het verbod, dan wel de beperking van het gebruik van bepaalde sterk milieubelastende middelen. *Figuur 2.9* illustreert dat met name het gebruik van grondontsmettingsmiddelen drastisch is afgenomen. Hiermee zijn de nationale doelstellingen echter nog niet bereikt. Als onderdeel van het nieuwe gewasbeschermingsbeleid is op 1 januari 2005 het Besluit Geïntegreerde Gewasbescherming van kracht geworden. Dit vereist dat telers een gewasbeschermingsplan moeten opstellen en een logboek bij moeten houden. De komende jaren kunnen nadere voorschriften volgen om de beoogde doelen te bereiken. Naar verwachting zal de Europese Commissie in de tweede helft van 2005 een strategie voor het duurzaam gebruik van gewasbeschermingsmiddelen presenteren. Deze zal vergezeld gaan van een voorstel voor een nieuwe gewasbeschermingsverordening, als opvolger van de huidige Richtlijn.

Natuur

De waterkwaliteit is ook van belang voor de natuur. Op Europees niveau zijn afspraken gemaakt over Natura 2000, een samenhangend netwerk van beschermde natuurgebieden in de Europese Unie. Nederland heeft 79 vogelrichtlijngebieden en 141 habitatrictlijngebieden aangewezen. Beide richtlijnen zijn zowel gericht op het beschermen van soorten als op het beschermen van leefgebieden. Dit Europese netwerk wordt in Nederland opgenomen in de Ecologische Hoofdstructuur (EHS). Die beslaat 728.500 hectare in Nederland, ofwel een vijfde van het totale grondoppervlak.

De huidige milieukwaliteit in de Ecologische Hoofdstructuur is veelal

nog onvoldoende om de gewenste natuurdoelen te realiseren. De grootste problemen zijn een te hoge stikstof-depositie en verdroging. In 2027 mogen de milieu- en waterkwaliteit geen belemmering meer vormen om de gewenste natuurdoelen binnen de EHS te bereiken. Voor gebieden waar tevens de Vogel- en Habitatrichtlijn (VHR) van toepassing zijn, geldt als eindjaar 2015.

Voor de Vogel- en Habitatrichtlijn leggen beperkingen op aan nieuwe plannen en projecten. Beoordeeld moet worden of er sprake is van significante gevolgen voor de instandhouding van de beoogde natuurwaarden en of er mogelijkheden zijn deze gevolgen te voorkomen of te compenseren. Voor de landbouw blijkt de beperking vooral te liggen in mogelijke gevolgen van ammoniakuitstoot. In Europees verband is Nederland de verplichting aangegaan in 2010 de ammoniakemissie te beperken tot 128 kiloton. Met het oog op de bescherming van kwetsbare natuurgebieden zal de emissie verder moeten afnemen op de langere termijn. Dit vereist nog de nodige inspanning van de landbouwsector. In de periode 1990-2003 is de emissie van ammoniak bijna gehalveerd van circa 250 kiloton naar 130 kiloton per jaar. Volgens de meest recente ramingen zal de emissie in 2010 ongeveer 126 kiloton bedragen. De belangrijkste maatregelen zijn het onderwerken en injecteren van mest, afgedekte mestopslagen en het invoeren van emissiearme stallen in de pluimvee- en varkenssector. Ook is het stikstofgehalte in voer beperkt. Mestvergisting kan ook een bijdrage leveren aan minder ammoniakemissie.

Naast de maatregelen om de totale emissie te verminderen worden ook gebiedsgerichte maatregelen toegepast. In dit kader geldt een zone van 250 meter rond kwetsbare gebieden waarbinnen intensieve veehouderijbedrijven de emissie niet mogen vergroten. Melkveebedrijven mogen dat in beperkte mate. Overigens kunnen gebiedsgerichte maatregelen ook nodig zijn buiten deze zones van 250 meter. De vermindering van de ammoniakemissie in de buurt van kwetsbare gebieden is een van de redenen om bedrijven te verplaatsen in het kader van de reconstructie van intensieve veehouderijgebieden. Uit de reconstructieplannen van de provincies valt af te leiden dat globaal tussen de 400 en 600 bedrijven in extensiveringsgebieden liggen. Factoren als de emotionele binding met het bedrijf zorgen ervoor dat de werkelijke animo om te verplaatsen geringer is. Het LEI schat in dat ongeveer 170 bedrijven daadwerkelijk zullen verplaatsen. Toepassing van technologie zoals geavanceerde luchtwassers en emissiearme stallen kunnen dit aantal wellicht nog verder doen dalen⁵.

Voor bedrijven in de omgeving van natuurgebieden en in het bijzonder de VHR-gebieden, betekent dit alles dat er de komende jaren nog forse inspanningen moeten worden verricht om aan de milieudoelstellingen, die

zijn omschreven in de voorgaande paragrafen, te voldoen.

Landschap

De landbouw bepaalt in veel gebieden de aanblik van het landschap. Het overheidsbeleid is gericht op het beheer en behoud daarvan. Het nationale landschapsbeleid is beschreven in de Nota Ruimte (april 2004) en in Agenda Vitaal Platteland (april 2004). Het beleid is bedoeld om gebieden te behouden en te ontwikkelen die internationaal gezien zeldzaam of uniek zijn, of die kenmerkend zijn voor Nederland. Daartoe dient de aanwijzing van de Nationale Landschappen, die 760.000 hectare beslaan, waarvan ongeveer 200.000 hectare ook deel uitmaakt van de EHS. In de Nationale Landschappen geldt een ruimtelijk beleid gericht op het behouden en/of versterken van de kernkwaliteiten zoals de openheid van het gebied of het verkavelingspatroon. Grootschalige verstedelijking en glastuinbouw zijn bijvoorbeeld niet toegestaan.

De Nationale Landschappen worden gedomineerd door de melkveehouderij en de akkerbouw. Over het algemeen zijn de bedrijven iets kleinschaliger dan gemiddeld in ons land. De uitgangspositie van de bedrijven is door de landschappelijke structuur en landschappelijke waarden minder gunstig dan voor bedrijven elders. Wel zijn er juist in deze gebieden mogelijkheden voor verbreding van de bedrijfsvoering met activiteiten op het gebied van natuur, recreatie en toerisme. Het is een uitdaging voor overheden en ondernemers om het proces van bedrijfsontwikkeling te laten aansluiten bij de aanwezige landschapskwaliteiten. Met name gaat het om de vraag hoe een grootschalige landbouw past in een kleinschalig landschap.

Klimaatverandering en broeikasgassen

Wetenschappelijk staat vast dat het klimaat opwarmt. Weerpatronen veranderen, de zeespiegel stijgt, gletsjers en ijskappen krimpen en woongebieden van planten en dieren verschuiven. Het vraagstuk van verzilting zal zich als gevolg daarvan nadrukkelijker manifesteren. Het groeiseizoen voor planten in Europa is de laatste dertig jaar gemiddeld tien tot veertien dagen langer geworden en de kans op een Elfstedentocht is de afgelopen vijftig jaar naar alle waarschijnlijkheid afgenomen van eens in de vier naar eens in de tien jaar. Hoewel er nog veel onbekend is, is duidelijk dat de kans op extreme weersomstandigheden groter wordt. In Nederland leiden de veranderende neerslagpatronen tot grotere kans op wateroverlast en langere droogteperioden.

In een poging om de effecten te verminderen, sloten de Verenigde Naties in 1992 in Rio de Janeiro een Klimaatverdrag om de uitstoot van broeikasgassen te beperken. Afgesproken is dat de industrielanden in de periode 2008-2012 hun gezamenlijke jaarlijkse uitstoot met circa vijf

procent moeten verminderen ten opzichte van 1990. In het Kyoto-protocol, dat als beleids-maatregel uit het Verdrag volgt, heeft de Europese Unie (EU-15) zich vastgelegd op een vermindering van haar emissie van broeikasgassen in de periode 2008-2012 met gemiddeld acht procent ten opzichte van 1990. Om dit te bereiken zijn afzonderlijke doelstellingen voor de lidstaten afgesproken. Die variëren van -21 procent (Duitsland en Denemarken) tot +27 procent (Portugal). Nederland heeft als doelstelling een reductie van zes procent.

In dit kader streeft de EU naar een aandeel van twaalf procent duurzame energie in het totale energieverbruik in 2010 en 22 procent duurzame elektriciteit in de totale productie van elektriciteit. Ook is bepaald dat twee procent van de transportbrandstoffen in 2006 moet bestaan uit biobrandstoffen, oplopend tot 5,75 procent in 2010. De binnenlandse maatregelen behelzen vooral afspraken met de sectoren ondersteund met subsidies. Daarbij gaat het met name om het bevorderen van energiebesparing en het gebruik van duurzame energie. In de voedingsmiddelenindustrie zijn in de afgelopen jaren veel energiebesparende maatregelen genomen. Conform een aantal meerjaren-afspraken is een vermindering van de emissie van broeikasgassen per eenheid product gerealiseerd.

In de glastuinbouw is de afgelopen twee decennia het energieverbruik per product bijna gehalveerd. In 2010 moet het energieverbruik per eenheid product met 65 procent zijn verminderd ten opzichte van 1980. Ook wordt ernaar gestreefd om het aandeel duurzame energie op te voeren naar vier procent in 2010. Daarnaast zijn maximale niveaus vastgesteld voor CO₂-emissie. De primaire land- en tuinbouw is in Nederland goed voor tien procent van de uitstoot van broeikasgassen. De maatregelen in de tuinbouw en het mest- en ammoniakbeleid hebben ervoor gezorgd dat deze emissie sinds het midden van de jaren negentig met zestien procent is gedaald. Deze daling is hoger dan het landelijk gemiddelde.

Bodem

Naast de beschreven richtlijnen zal de EU in de nabije toekomst ook een strategie presenteren voor bodembescherming. Deze zal onder meer betrekking hebben op bodemerosie, bodemverontreiniging, de hoeveelheid organische stof in de bodem, bodembiodiversiteit en kennisontwikkeling over bodemprocessen. De Nederlandse inzet is vooral gericht op een Europese benadering zonder bindende normering. (Formulering aanpassen aan uitkomst REIA - 06.09.05)

2.3 De maatschappelijke omgeving

Er is wel gesuggereerd dat landbouwgrond in sneltreinvaart aan andere gebruikers vervalt. De cijfers in tabel 2.4 laten echter een andere ontwikkeling zien. De landbouw heeft nog steeds tweederde van het

Nederlands grondoppervlak in gebruik. Volgens een rapport van de VROM-Raad vermindert het agrarisch grondgebruik jaarlijks met slechts 0,35 procent ofwel 7000 hectare.

Uitdijende bebouwing op het platteland - de zogenaamde 'verstening' - vindt vooral plaats in dichtbevolkte regio's als de Randstad, de kop van Noord-Holland en delen van Gelderland, Noord-Brabant en Noord-Limburg (zie figuur 2.10). Waarschijnlijk zal de grootste ruimte-vraag voor landelijk wonen zich ook in de toekomst in deze gebieden manifesteren. Al met al zal woningbouw niet leiden tot een dramatische ruimteclaim. Ook honorering van de bestaande - flinke - vraag naar landelijk wonen zal niet leiden tot een wezenlijk andere ontwikkeling dan die zich nu voordoet. Voor bedrijfsterreinen wordt tot 2030 een extra vraag van 23.000 hectare verwacht, waarbij het niet zeker is of bij een matig groeiende economie dit areaal werkelijk gerealiseerd zal worden. Het areaal te voorzien voor waterberging is aanzienlijk. Momenteel wordt uitgegaan van 600.000 hectare. Dat betreft echter grotendeels multifunctioneel gebruik van gronden die slechts bij calamiteiten onder water kunnen worden gezet. Als reden voor vermindering van het landbouwareaal wordt ook wel genoemd dat in de toekomst boeren en tuinders minder grond zullen gebruiken, omdat een lonende exploitatie niet meer mogelijk is. In marginale landbouwgebieden doet dit verschijnsel zich al enige jaren voor. De in deze visie geschetste toekomst maakt het echter niet aannemelijk dat deze ontwikkeling massaal zal optreden. Meer voor de hand ligt dat als gevolg van alle genoemde ontwikkelingen, de prijzen voor grond zich zullen aanpassen. Een en ander betekent dat in 2020 nog steeds 60 procent van de grond in Nederland in gebruik zal zijn door de landbouw.

Grond en grondprijzen

Hoe de grondprijs zich zal ontwikkelen is vooral afhankelijk van de vraag welke factor in een bepaalde regio dominant is. In sommige gebieden zullen dat de niet-agrarische ruimteclaims zijn, in andere gebieden is dat hoofdzakelijk de vraag vanuit de landbouwsector zelf. Veelal wordt een onderscheid gemaakt tussen de optiewaarde voor niet-landbouwdoeleinden en de gebruikswaarde voor landbouwproductie. Vaak wordt daarbij gesteld dat deze optiewaarde de grondprijs in heel het land beïnvloedt. Het is echter sterk de vraag of dat juist is. Aannemelijker is het dat door de grote verschillen in bedrijfsresultaten tussen bedrijven (zie ook hoofdstuk 4), de gebruikswaarde voor de economisch meest renderende bedrijven, de beste verklaring geeft voor de grondprijzen. Daar komt bij dat voor veel bedrijven schaalvergroting aantrekkelijk is. Daarmee bepaalt de 'marginale' waarde van deze bedrijven de prijs die betaald wordt. Uiteraard bevat deze gebruikswaarde speculatieve elementen. Net

als bij de prijs van huizen en aandelen betekent een oplopende markt dat de verwachtingswaarde voor de toekomst de prijs op peil houdt. Kopers menen dat een hoge aankoopprijs bij verkoop altijd weer is terug te verdienen. Omgekeerd geldt dat als de markt omslaat, bijvoorbeeld als gevolg van forse hervormingen in het GLB, de prijsdaling zichzelf kan versterken.

(Mentale) verstedelijking

Naast economische ontwikkelingen en ecologische randvoorwaarden is het voor de land- en tuinbouw van belang hoe de maatschappij de sector beziet. Het aantal inwoners in Nederland groeit nog steeds, evenals de behoefte aan ruimte per inwoner. Daardoor blijven dorpen en steden uitbreiden en wordt geleidelijk grond aan de landbouw onttrokken. Naast de groei van steden en dorpen treedt een ander type verstedelijking op. Toenemende welvaart, mobiliteit, vrije tijd en ontsluiting van het platteland met goede wegen hebben ertoe geleid dat het landelijk gebied meer en meer een plek is waar ook de stedeling woont, werkt en recreëert. Omgekeerd geldt ook dat de oorspronkelijke plattelandsbevolking een ontwikkeling heeft doorgemaakt die haar cultureel veel dichterbij de stedelijke bevolking bracht. Door deze ontwikkelingen is een nieuwe dynamiek op het platteland ontstaan. Deze heeft bijgedragen tot de opkomst van andere economische activiteiten, al of niet in voormalig agrarische bedrijfsgebouwen. Tegelijkertijd verdwijnen de vanouds aanwezige kleine toeleverende en verwerkende agrarische industrieën en dienstverleners grotendeels uit de dorpen. Dit proces zet de komende jaren door.

Er ontstaat met andere woorden een grotere verwevenheid van agrarische en niet-agrarische activiteiten. Dit leidt naast een ander aanzien van het landelijk gebied ook tot een verschillende waardering van de kwaliteit van de omgeving. In toenemende mate bepalen stedelijke waarden en normen wat acceptabel is. Niet alleen in de directe woonomgeving van de boer of tuinder, maar ook in de lokale politiek. Dat kan bijvoorbeeld spanningen opleveren als een agrarisch bedrijf zoekt naar uitbreiding van de productiecapaciteit in een gebied waar mensen zijn komen wonen vanwege de landschappelijke en natuurlijke kwaliteiten. Vaak is juist in dergelijke gebieden ook veel intensieve veehouderij geconcentreerd. Hierdoor wordt het verkrijgen van vergunningen soms bemoeilijkt. Anderzijds geeft het ook mogelijkheden, waaronder een aantrekkelijke verkoop van overbodig geworden gebouwen, nieuwe strategische allianties met andere economische activiteiten en uitwisseling van ervaring over het ondernemerschap met ondernemers in andere bedrijfstakken. Dit kan de overgang naar een andere vorm van bedrijvigheid vergemakkelijken.

Maatschappelijke acceptatie

Uit diverse onderzoeken blijkt dat het met de acceptatie van de landbouw in de samenleving over het algemeen goed is gesteld.⁶ Burgers zeggen respect te hebben voor de boer en tuinder die als zelfstandig ondernemer met relatief veel inzet van arbeid zijn boterham verdient. Hoe de samenleving in 2015 over de landbouw zal denken is moeilijk te voor-spellen. Dat is afhankelijk van de vraag hoe de landbouw zich zal ontwikkelen en vooral ook van de ontwikkeling van de 'publieke moraal' zelf. Niettemin lijken er wel enkele voorzichtige lijnen te trekken.

Dierenwelzijn belooft onder burgers een belangrijk thema te blijven. In de voorbije decennia is er op dat punt al veel veranderd in de sector. Vooral sinds de sector - na een periode van scherpe tegenstellingen - veel meer in gesprek met de maatschappelijke organisaties zoekt naar goede oplossingen. Inmiddels ontmoet de uitleg van de veehouder over de manier waarop hij zijn dieren houdt, meer begrip. Dit impliceert dat de veehouder ook in de toekomst transparant moet zijn over de manier waarop hij zijn dieren houdt en open moet staan voor de mening van anderen.

Die openheid is van wezenlijk belang, omdat, zoals gezegd, dierenwelzijn in de samenleving onverminderd van betekenis blijft in de komende jaren. De relatie tussen mens en dier blijft aan verandering onderhevig zodanig, dat gesproken kan worden van de emancipatie van het dier. Een heldere illustratie daarvan biedt een onderzoek uit 2005 dat laat zien dat één op de drie huisdierbezitters meer houdt van zijn huisdier dan van zijn familie of vrienden.⁷ Op de achtergrond van deze veranderingen speelt een aantal ontwikkelingen in de westerse cultuur een rol. Antropocentrisch denken is vervangen door ecocentrisch denken. De mens en het dier maken op meer gelijke wijze onderdeel uit van de natuur. Hieruit volgt dat het dier niet enkel een voor de mens nuttig gebruiksvoorwerp is, maar een eigen waarde heeft.

In de beleidsontwikkeling werkt een dergelijk besef door. Was de Europese Grondwet er gekomen, dan zou daarin dierenwelzijn een duidelijke plaats hebben gehad. Nederland zet in op versterking van de welzijnswetgeving op Europees niveau. Niet in alle landen van Europa heeft dit onderwerp even hoge prioriteit, zodat de stappen voorwaarts niet heel groot zullen zijn. Concreet zijn op dit moment op weg naar 2015 de volgende veranderingen te voorzien: per 1 januari 2006 wordt de nieuwe Transportverordening geïmplementeerd. Doel is de aanscherping van de controlemogelijkheden. Verder is vóór 2011 een evaluatie van de reis- en rusttijden en van de bezettingsgraad van de transport-middelen voorzien.

Het streven is in 2005 tot een akkoord over de Vleeskuikenrichtlijn te komen die naar verwachting per 1 januari 2007 geïmplementeerd moet

zijn. Deze richtlijn gaat over minimumvoorschriften voor de huisvesting van de dieren en het te voeren management. Met ingang van 1 januari 2012 is de legbatterij verboden en vanaf 2013 is groepshuisvesting voor zeugen verplicht. Tot slot valt nog een wijziging van de richtlijn over het bedwelmen en doden van dieren te noemen die op weg naar 2015 aan de orde zal komen.

Naast dierenwelzijn is toenemende grootschaligheid van de land- en tuinbouw een maatschappelijk thema. De groeiende schaal van de landbouwproductie roept verschillende reacties op. Veel burgers associëren die met een industriële wijze van produceren. Ook dit gegeven benadrukt de noodzaak om volledige openheid te geven over productiemethoden. Daarbij dient duidelijk gemaakt te worden dat deze productiemethoden nodig kunnen zijn om milieuvriendelijk te produceren tegen een concurrerende prijs. Naast de vraag hoe grootschalige landbouw in het algemeen in te passen is in het landschap, blijft de vormgeving van agrarische bedrijfsgebouwen een belangrijk aandachtspunt. Enerzijds gaat het daarbij om een inpassing in het (cultuur)landschap en anderzijds ook om de vormgeving van concentraties van bedrijven.

Een derde thema is de ontwikkeling en toepassing van nieuwe technologieën. Met behulp van technologische vernieuwingen is veel te bereiken, maar voortdurend moet worden afgewogen of de voordelen van nieuwe technieken wel opwegen tegen mogelijk negatieve effecten op ecologisch, sociaal of ethisch gebied. Dit geldt bijvoorbeeld voor biotechnologie en dan in het bijzonder voor genetische modificatie. Evenals bij dierenwelzijn kan hierbij respect voor de integriteit van plant en dier een rol spelen. Maar ook speelt mee dat burgers gevaren zien voor genetische diversiteit en gezondheid. Het is niet te verwachten dat deze gevoelens in 2015, ondanks een toegenomen objectieve afweging van belangen, geheel verdwenen zullen zijn.

Een laatste thema is de kwaliteit en toegankelijkheid van het landschap. Burgers recreëren meer en meer in het landelijk gebied. Het is te voorzien dat dat in de nabije toekomst nog verder zal toenemen. De behoefte zal dan ook groeien aan een aantrekkelijk en goed toegankelijk landelijk gebied. Die toegankelijkheid is zeker belangrijk in de directe nabijheid van grotere steden.

2.4 Conclusie

Op basis van de in dit hoofdstuk beschreven ontwikkelingen kunnen de volgende conclusies worden getrokken:

- de groeiende vraag naar voedsel, wereldwijd, heeft een positief

- effect op wereld-marktprijzen;
- de voedselbehoefte op de belangrijkste afzetmarkt voor de Nederlandse agrosector neemt licht af;
 - het landbouwbeleid zal verder liberaliseren: de markt wordt nog bepalender;
 - in de voedselketen treedt sterke schaalvergroting op;
 - technologische ontwikkelingen kunnen bijdragen aan de Nederlandse concurrentie-kracht en oplossingen bieden voor knelpunten;
 - al is er de afgelopen jaren veel vooruitgang geboekt, de milieuproblemen vergen nog de nodige inspanningen van de agrarische ondernemers. De komende jaren wordt veel nieuwe milieuwetgeving geïmplementeerd;
 - landbouw blijft de grootste grondgebruiker in Nederland, het landbouwareaal zal slechts licht dalen de komende jaren, alhoewel er regionaal wel grote verschillen kunnen optreden;
 - stedelingen wonen, werken en recreëren meer op het platteland. Mede daarom heeft de landbouw niet meer het vanzelfsprekende primaat in het landelijk gebied. Dat versterkt de noodzaak om een nieuwe relatie op te bouwen met de samenleving. Vooral in de buurt van de stad ligt hier een kans tot (economische) verbreding;
 - De Nederlandse land- en tuinbouw moet in de toekomst rekening houden met maatschappelijke voorkeuren. Dat is vooral op het gebied van dierenwelzijn het geval. Verder zijn de toepassing van nieuwe technologieën, de vormgeving van agrarische bedrijfsgebouwen en de aantrekkelijkheid van het landelijk gebied onderwerpen waarbij de maatschappelijke acceptatie een rol speelt.

Noten

1 Marktplan Adviesgroep 'Economische effecten agrotourisme', januari 2005.

2 De gebruiksnormen zijn

gebaseerd op wetenschappelijke bemestingsadviezen. Die adviezen gaan uit van de behoefte van het gewas en geven aan welke giften economisch optimaal zijn. Waar nodig om de milieudoelen van de Nitraatrichtlijn te realiseren in 2009 - 50 mg nitraat per liter in het grondwater - wordt de gebruiksnorm aangescherpt. Dit laatste is het geval bij gras, maïs en een aantal akker- en tuinbouwgewassen op zand- en lössgronden.

3 J.J. Schöder, H.F.M. Aarts, M.J.C. de Bode, W. van Dijk, J.C. Middelkoop, B. de Haan, R.L.M. Schils, G.J. Velthof en W.J. Willems, Gebruiksnormen bij verschillende landbouwkundige en milieukundige uitgangspunten, Rapport nr. 79, Plant Research Institute, Wageningen. 2004.

4 D.W. de Hoop, H.H. Luesink, H. Prins, C.H.G. Daatselaar, K.H.M. van Bommel en L.J. Mokveld, Effect in 2006 en 2009 van mestakkoord en nieuw EU-landbouwbeleid. Rapport nr. 6.04.23, Landbouw Economisch Instituut, Den Haag 2004.

5 T.A. Vogelzang, M.A.H.J. van Bavel, J.W. Kuhlman en C.P.A. van wagenberg, Ruimte voor reconstructie. Over de invloed van autonome en recente beleidsmatige ontwikkelingen op het aantal bedrijfsverplaatsingen in het kader van de reconstructie. Rapport nr. 4.04.07,

Den Haag 2005.

6 Zie o.a.: Bureau Veldkamp, 'Burgeroordelen over de veehouderij. Uitkomsten publieksonderzoek', studie in opdracht van het Rathenau Instituut, oktober 2003. Bureau Veldkamp, 'Kan Nederland zonder boeren? De mening van het Nederlandse publiek over het nut van boerenbedrijven in eigen land', maart 2005. Tialda Haartsen, 'Platteland: boerenland, natuurterrein of beleidsveld? Een onderzoek naar veranderingen in functies, eigendom en representaties van het Nederlandse platteland', Utrecht 2002.

7 Onderzoek van Maurice de Hondt, vermeld in Algemeen Dagblad, 22 maart 2005.

Opgaven voor de toekomst

In het vorige hoofdstuk is ingegaan op de ontwikkelingen die op de sector afkomen en mede bepalend zijn voor de komende tien tot vijftien jaar. Maar wat betekenen die ontwikkelingen nu in samenhang voor de agrarische sector in Nederland? Heeft die sector nog wel perspectief? En geldt dat voor de verschillende deelsectoren in dezelfde mate? In dit hoofdstuk is dit nader uitgewerkt. Vervolgens is aangegeven welke opgaven er voor de sector als geheel liggen om met perspectief de toekomst in te gaan. De in dit hoofdstuk geschetste verwachtingen zijn gebaseerd op meerdere bronnen. Een belangrijke basis wordt gevormd door onderzoek zoals dit is uitgewerkt door het LEI in het achtergrond-rapport bij deze nota.¹ Aan dit onderzoek liggen verschillende modelberekeningen ten grondslag. Daarvoor moet noodzakelijkerwijs een groot aantal aannames worden gemaakt. Voor veel van deze aannames geldt een behoorlijke onzekerheid, bijvoorbeeld over de vraag hoe de Europese economie zich zal ontwikkelen. De uitkomsten zijn dan ook zeker geen blauwdruk, maar geven veel meer de richting van de ontwikkelingen aan.

3.1 Algemeen perspectief

Alvorens nader in te gaan op de verschillende deelsectoren is het van belang om een beeld te hebben van de ontwikkelingen binnen de agrosector als geheel voor de komende tien tot vijftien jaren. In deze periode zal de toegevoegde waarde van het agrocluster naar verwachting (nominaal) nog zo'n veertien procent groeien. In vergelijking met de verwachte groei voor de hele Nederlandse economie (58 procent) is dit wel beperkt. De werkgelegenheid in de agrosector ligt in 2015 naar verwachting zo'n twaalf procent onder het niveau van 2003. Voor Nederland als geheel wordt een stijging van één procent in de betreffende periode voorzien. Hierbij is van belang op te merken dat de ontwikkeling van de werkgelegenheid in het agrocomplex nauw samenhangt met de volumeontwikkeling in de sector, en met de ontwikkeling van de arbeidsproductiviteit. Verder kan worden opgemerkt dat het aantal bedrijven in de primaire land- en tuinbouw de komende jaren verder zal afnemen. In 2015 zal bij een daling met gemiddeld ruim drie procent per jaar het aantal bedrijven uitkomen op minder dan 60.000. Dit is ruim dertig procent minder dan de bijna 84.000 bedrijven in 2004.

De perspectieven voor groei zijn het best voor de tuinbouwsectoren. In nominale termen (dus niet gecorrigeerd voor inflatie) vindt evenwel in alle deelsectoren een groei plaats.

In de meeste sectoren komt de groei vooral van de verwerkende industrie, uitzondering vormt hierop de tuinbouw waar ook op het primaire bedrijf nog een aanzienlijke groei wordt verwacht. De verwerkende industrie ziet haar aandeel in de totale toegevoegde waarde van het agrocluster stijgen van 20 naar 23 procent. Tevens valt op dat export van cruciaal belang blijft. Ook in 2015 zal bijna 75 procent van de agrarische productie zijn weg naar het buitenland vinden.

In de verschillende schakels van de keten (toelevering, verwerking, handel en retail) blijft schaalvergroting en internationalisering de leidende trend. Dat kan ook betekenen dat bedrijven hun activiteiten naar het buitenland verplaatsen. Dat geeft aan dat vestigingsplaatsfactoren van groot belang zijn voor het agrocluster, inclusief de primaire sector die voor haar concurrentiepositie afhankelijk is van de nabijheid van de agroindustrie. Verbeteringen in logistiek en transport zijn van groot belang voor de concurrentiekracht en de duurzaamheid van de ketens. Dat kan een impuls betekenen voor de vorming van bedrijfsconcentraties. De onderdelen uit het agrocluster die zich richten op verwerking en afzet zullen afhankelijker worden van buitenlandse grondstoffen. Naast de export blijft daarom ook import van belang.

Wat betreft het grondgebruik zullen de verschuivingen doorgaan. Per saldo zal het areaal landbouwgrond niet veel verminderen (ongeveer vijf procent), maar de verschillen in gebruik per gebied kunnen aanzienlijk zijn. Zo zullen met name de akkerbouwgebieden een meer 'gemengd' beeld opleveren in de toekomst. Ook in de nabijheid van steden zullen aanzienlijke landschappelijke veranderingen optreden. Grote veranderingen kunnen zich ook voordoen indien het Europees landbouwbeleid fors wordt hervormd. Dergelijke hervormingen hebben de meeste invloed op de grondgebonden akkerbouw en vooral de melkveehouderij. Het risico op 'verrommeling' van het landschap is het grootst als door de hervormingen het aantal bedrijven in korte tijd fors afneemt. Naast de traditionele producten als voedsel en siergewassen wordt de levering van groene en blauwe diensten, energie en vormen van recreatie en zorg belangrijker. De vraag naar deze producten is potentieel groot, maar de betekenis ervan voor het totale agrarisch inkomen blijft relatief beperkt.

In tabel 3.1 is samengevat hoe de toegevoegde waarde van de (deel)sectoren zich de komende jaren zal ontwikkelen. Tevens is aangegeven hoe deze groei zich over de verschillende schakels in de

keten zal verhouden (tabel 3.2).

Een belangrijke basis voor de geschetste toekomstbeelden is het referentiescenario voor 2015 uit het LEI-rapport. Enkele uitgangspunten voor dit scenario zijn:

- Een groei van de bevolking in Nederland van bijna 5 procent in de jaren 2004-2015. In de andere EU-15 landen is de groei lager en in de nieuwe EU-landen wordt een krimp voorzien. In andere werelddelen, vooral in China en India, neemt de bevolking in omvang sterk toe;
- 20 procent (reële) economische groei in Nederland en andere EU-15 landen over de periode 2003-2015;
- Handelspolitieke afspraken in het kader van de WTO (Doha-ronde), waarbij:
 - exportsubsidies worden afgeschaft;
 - invoertarieven worden verlaagd met 30 procent op marktordeningsproducten en 80 procent op andere producten;
- Bedrijfstoelagen GLB:
 - de helft als 'flat rate' (voor alle cultuurgrond), de andere helft op individuele, historische basis;
 - degressie 20 procent en 5 procent modulatie.

Voor wat betreft het beleid is in het rapport een gevoeligheidsanalyse uitgevoerd. Op deze wijze kan worden aangegeven in hoeverre beleidskeuzes de perspectieven voor de sector beïnvloeden. Daartoe zijn op het terrein van het handels-, landbouw- en milieubeleid twee varianten op het referentiescenario doorgerekend. De eerste variant gaat uit van minder vergaande afbraak van invoerbescherming, een beperktere degressie van toeslagen en behoud van de derogatie op de Nitraatrichtlijn. Dit is de lichte variant van het referentie-scenario. De tweede variant zet de beleidsmaatregelen juist zwaarder aan: invoertarieven worden meer verlaagd, bedrijfstoelagen worden afgeschaft en de milieueisen worden verder aangescherpt.

3.2 De zuivelsector

De zuivelsector beleefde de afgelopen jaren een daling van de melkprijs. Omdat vooral grond en quota zwaar drukken op de kostprijs verloor de Nederlandse melkveehouderij een deel van haar voorsprong (in termen van inkomen en bedrijfsstructuur). Tegelijk geven juist die hoge prijzen voor grond en quota aan dat er nog veel dynamiek zit in de sector.

De verwachting is dan ook dat bij verdere liberalisering van de zuivelmarkt en afbouw van de inkomenssteun de melkveehouderij in Nederland blijft bestaan en mogelijk zelfs zal groeien ten opzichte van Europese regio's waar de productieomstandigheden en de infrastructuur

minder gunstig zijn.

De hervorming van het GLB leidt tot een lagere melkprijs voor de veehouder. Gedeeltelijk wordt dat gecompenseerd met een bedrijfstoeslag die vanaf 2007 wordt losgekoppeld van de productie. Komende jaren zal die toeslag in waarde dalen. De mest- en ammoniak-regelgeving verhindert een verdere intensivering van de productie. Op een aantal bedrijven zal de veedichtheid zelfs moeten dalen.

Veel melkveehouders zien verdere schaalvergroting als dé oplossing om bij een dalende melkprijs toch rendabel te kunnen blijven werken. Vijfentwintig jaar terug waren er bijna 50.000 melkveehouders met gemiddeld 40 koeien. Nu is daar nog ongeveer de helft van over met gemiddeld per bedrijf ruim 60 koeien. Als die trend zich voortzet zijn er over tien jaar nog zo'n 14.000 melkveebedrijven met gemiddeld 80 koeien. Overigens is omvang niet de enige factor van belang: gezien de enorme kostprijsverschillen tussen vergelijkbare bedrijven valt er voor velen nog het nodige te winnen met beter management.² In principe stellen de benodigde investeringen, de arbeidsorganisatie en de technische mogelijkheden een grens aan de maximale omvang van een (gezins)bedrijf. Maar het is denkbaar dat groepen onder-nemers hun kapitaal, creativiteit, individuele vaardigheden en knowhow gaan bundelen in grotere bedrijven. Dat zou kunnen in combinatie met nieuwe activiteiten zoals bijvoorbeeld de exploitatie van een biogasinstallatie of samenwerking met bedrijven uit andere sectoren.

Niet alle melkveehouders kiezen voor verdere schaalvergroting. Een groeiende groep melkveehouders zoekt en vindt ook nieuwe inkomsten binnen of buiten het bedrijf.

Met natuur, rust, recreatie, zorg, kinderopvang, excursies, educatie en tal van andere mogelijkheden kan men specifieke doelgroepen bedienen. Ook vormen zich kleine regionale ketens die bijzondere kwaliteitsproducten in de (niche-)markt zetten. Het zien en benutten van dergelijke kansen vereist modern ondernemerschap. Daarnaast zal een deel stoppen. Sommigen zullen ook emigreren: door het verschil in grond- en quotumprijzen kan elders in een groter bedrijf worden geïnvesteerd.

Momenteel wordt 80 procent van de melk verwerkt door twee zuivelcoöperaties die internationaal actief zijn. De markt vraagt steeds weer nieuwe producten waarmee wordt ingespeeld op trends als gezondheid en genieten. Ook worden voor de afzonderlijke melkcomponenten voortdurend nieuwe toepassingen gevonden. Hoewel de totale investeringen in Onderzoek en Ontwikkeling enigszins achterblijven bij die van de belangrijkste concurrenten is de zuivelindustrie steeds innovatiever geworden. Product-ontwikkeling

vraagt wel om een steeds grotere schaal. Het is dan ook waarschijnlijk dat de zuivelindustrie verdere internationale groei zal zoeken. Met de coöperaties beschikt de sector over een belangrijke verbindende schakel tussen de veehouder en de markt waar bovendien extra waarde toegevoegd kan worden aan de basisgrondstof melk. Het is denkbaar dat de zuivelindustrie de komende jaren meer gaat sturen op een gedifferentieerde samenstelling van de melk voor uiteenlopende eindproducten. Naast de producten met een hoge toegevoegde waarde, blijven ook de standaardproducten van belang. Om daarmee een marge te kunnen behalen is efficiëntie doorslaggevend. De industrie zal dan ook doorgaan met procesinnovaties en opschaling om daarmee de productiekosten te drukken. Deze zullen zich waarschijnlijk ook manifesteren in leveringseisen die aan melkveehouders gesteld gaan worden.

De maatschappelijke waardering voor de melkveehouderij is een belangrijk aandachtspunt. De samenleving heeft weliswaar een positief beeld van de sector maar het is niet vanzelfsprekend dat dit zo blijft. De melkveehouderij is de grootste ruimtegebruiker en levert van oudsher een aantrekkelijk cultuurlandschap op. Een industrieel uitziende melkveehouderij waarin de dieren zelf onzichtbaar zijn zal men maatschappelijk niet zomaar accepteren. Vooral in gebieden met landschappelijke kwaliteiten moet de sector daar terdege rekening mee houden. Zowel in de vormgeving van de productie als in transparantie en communicatie naar de burger.

Opgaven:

- kostprijsverlaging en/of nieuwe inkomsten op het melkveebedrijf;
- product- en procesinnovaties in de zuivelindustrie;
- werken aan het behoud van maatschappelijk draagvlak.

3.3 De intensieve veehouderij

Afgelopen jaren heeft een aantal uitbraken van dierziekten de ontwikkeling van de intensieve veehouderij ernstig verstoord. Tegelijk is door de daling van de Europese graanprijzen het voerprijsvoordeel goeddeels verdwenen en hebben milieu- en welzijnsmaatregelen tot stijgende kosten geleid. De sector is dan ook zijn kostprijs-leiderschap in Europa kwijtgeraakt. Door deze tegenslagen werd ook de bedrijfsontwikkeling afgeremd, inclusief het implementeren van technologische vernieuwingen. De bedrijfsontwikkeling werd verder bemoeilijkt door complexe en tijdrovende vergunningverlening en nieuwe wet- en regelgeving. Al met al is het niet verwonderlijk dat ongeveer een kwart van de varkenshouders de afgelopen jaren gebruik heeft gemaakt van beëindigingsregelingen. In de toekomst zal het aantal bedrijven blijven dalen, waarbij de daling van de veestapel bescheiden

blijft.

Bij het recente debat over de intensieve veehouderij bleek evenwel dat men sectorbreed wel degelijk perspectieven ziet. In Noordwest-Europa is een blijvende vraag naar een vers kwaliteitsproduct en de verdere liberalisering van de handel biedt kansen voor de export van de delen die minder waard zijn, de zogenaamde vierkantsverwaarding. Met zijn gunstige geografische ligging, vakmanschap en keten-organisatie kan Nederland op beide aspecten goed inspelen. En de aanvoer van grondstoffen via Rotterdam en de aanwezigheid van een omvangrijke voedingsmiddelenindustrie met bruikbare bijproducten blijven wel degelijk een vestigingsvoordeel. Wel zal, met name voor de pluimveesector, de concurrentie uit derde landen zoals Brazilië verder toenemen.

De nieuwe mestwetgeving zal vanaf 2006 extra druk op de mestmarkt geven. Dat betekent hogere mestafzetkosten. Mogelijk stimuleert dit nieuwe initiatieven voor mestverwerking. Bedrijven nabij natuurgebieden moeten bovendien extra inspanningen verrichten om de emissie van ammoniak te verminderen. Ongeveer 80 procent van de intensieve veehouderijbedrijven ligt binnen de twaalf zogenaamde reconstructiegebieden. In deze gebieden zal een beperkt deel van de bedrijven worden verplaatst of beëindigd.

Niettemin blijft de intensieve veehouderij in hoofdlijnen in dezelfde regio's gesitueerd: in landschappelijk aantrekkelijke gebieden als de Gelderse Vallei, Noord-Brabant, Noord-Limburg en delen van Overijssel.

Wat dierenwelzijn betreft moet de komende periode worden omgeschakeld naar groeps-huisvesting voor zeugen en naar scharrelsystemen voor leghennen. Overigens heeft Nederland hierin een voorsprong. Zo is nu al minder dan de helft van de leghennen nog gevestigd in batterijen. Na de uitbraak van de vogelpest bleek ook hoe snel de sector omschakelde naar andere houderijsystemen.

Met samenwerking en afstemming in de keten valt veel te verdienen. In het Varkenshouderij Ketenproject Limburg bleek bijvoorbeeld dat betere samenwerking de Nederlandse varkenskolom F 70 miljoen extra zou opleveren, ofwel vijf cent per kilogram geslacht gewicht. Bijvoorbeeld door de uniformiteit van de afgeleverde dieren te verbeteren en advies-, bemiddelings- en keuringskosten uit te sparen.

In de kalfsvleessector sturen integraties de hele keten aan als één goed georganiseerde en marktgerichte bedrijfskolom. Ook in de varkens- en pluimveesector zullen de veehouders meer en meer via ketens in aanraking komen met de markt. Nu al geldt voor alle diersoorten dat nog maar een handvol vleesverwerkende bedrijven meer dan de helft van alle

slachtingen in handen heeft. Deze bedrijven kunnen zich ontwikkelen tot ketenregisseurs met een eigen (internationale) marktstrategie, gericht op kwaliteit, toegevoegde waarde en vernieuwing. Ketens dus waarin de markt centraal staat en niet louter de kostprijs.

Wat de primaire sector betreft zullen de hogere kwaliteitseisen – ook op het gebied van diergezondheid, voedselveiligheid en dierenwelzijn – verdere aanpassingen en investeringen vergen. Investerings die alleen bij voldoende omvang rendabel zijn.

Ook dit proces zal derhalve leiden tot verdere schaalvergroting. Na de recente tegenslagen, zoals dierziekten en stijgende kostprijzen, zal het van de overtuigingskracht van de ketenleiders en van de gerealiseerde marges afhangen of de sector inderdaad weer gaat investeren in nieuwe technologieën. Die investeringen zijn niet alleen noodzakelijk om de beoogde kwaliteitsslag te maken maar ook om de milieubelasting maximaal terug te dringen, bijvoorbeeld door emissiearme stallen, luchtwassers en mestverwerking. En dát is weer een van de vereisten om het maatschappelijk vertrouwen te herwinnen.

De kwetsbaarheid van de sector blijft een punt van zorg. Dat geldt uiteraard in de eerste plaats voor het uitbreken van dierziekten. Een nieuwe grote uitbraak van een dierziekte zal voor een aantal bedrijven het einde betekenen. Daar komt bij dat door de schaalvergroting de effecten steeds omvangrijker worden. Intensieve monitoring en preventie vormen hier het adequate antwoord. Daarnaast blijft wat betreft incidenten de structuur van de (toeleverende) diervoederindustrie een punt van zorg. De eisen voortvloeiend uit de nieuwe hygiënerregels vormen hier een stimulans voor een sterkere ketenvorming. De uitdaging wordt de keten zo in te richten dat risico's op dierziekten en incidenten sterk worden verminderd.

Ook in de intensieve veehouderij kan het clusteren van bedrijven (met andere schakels van de kolom of met andersoortige bedrijven) interessante winst opleveren, bijvoorbeeld op het gebied van efficiency, minder transport, energiebesparing en hergebruik van afvalstromen. Binnen afzienbare tijd wordt wellicht voor het eerst zo'n combinatie van bedrijven gerealiseerd. Gezien de industriële uitstraling van zo'n 'bedrijvenpark' zal veel communicatie en transparantie nodig zijn om voor een dergelijke aanpak maatschappelijk draagvlak te krijgen.

Binnen de intensieve veehouderij zijn ook enkele nichemarkten ontwikkeld. Voorbeelden zijn de biologische sector, milieukeur en lokale initiatieven. Hoewel beperkt van omvang leveren dergelijke initiatieven vaak een goede bijdrage aan het draagvlak van de sector in de samenleving. Ook hebben ze waarde omdat ze voor de grotere

ondernemingen fungeren als een soort proeftuin.

Opgaven:

- positie behouden op de versmarkt;
- sterkere rol ketenregisseurs om kosten te verlagen en risico's te beperken;
- verder investeren in dierenwelzijn, milieu en ruimtelijke kwaliteit, mede om draagvlak te behouden.

3.4 De akkerbouwsector

De Nederlandse akkerbouwbedrijven zijn in oppervlakte relatief klein. Omdat de grond duur is, verloopt de schaalvergroting trager dan in omringende landen. In het verleden werd dit gecompenseerd met een intensief bouwplan, maar de milieurandvoorwaarden stellen grenzen aan verdere intensivering.

De hervormingen van het GLB hebben aanzienlijke consequenties voor de productie van suiker en aardappelzetmeel. Bovendien beperkt het nieuwe stelsel van bedrijfstoelagen de mogelijkheid uit te wijken naar aardappelen, groenten of fruit. Overigens is dat laatste bezwaar voor Nederland wat minder ernstig dan voor omringende landen. Nederland teelt al veel groenten en aardappelen, die ook voorheen niet gesubsidieerd werden. Door de uitbreiding van de EU is - bijvoorbeeld uit Polen - meer concurrentie te verwachten op markten voor akkerbouwmatig geteelde groenten als uien, kool en peen.

Ondanks deze minpunten lijken er ook kansen te liggen. De bedrijfstak is relatief efficiënt georganiseerd en bodemvruchtbaarheid, klimatologische omstandigheden en geografische ligging zijn uitstekend. De ervaring leert dat biologische akkerbouwers soms nagenoeg dezelfde fysieke opbrengst per hectare halen als hun collega's met een gangbaar bedrijf. Dat schept vertrouwen voor wat betreft de effecten van een scherper mest- en gewas-beschermingsbeleid.

Kansrijk blijft de internationaal vooraanstaande veredeling en vermeerdering van groentezaden, graszaden en aardappelen. Deze sector speelt in op de consumententrends met producten als glutenvrije tarwe, extra smaakvolle groenten met hogere gehalten aan gezonde inhoudstoffen, of producten die beter houdbaar zijn. Ook wordt gewerkt aan ziekteresistente gewassen. De Nederlandse pootaardappelsector is de grootste leverancier van Europa. De liberalisatie kan nieuwe markten, waaronder mogelijk China, toegankelijker maken. Ook is nog groei van de vraag naar pootaardappelen in de nieuwe lidstaten te verwachten.

In veel opzichten is de verwerkende industrie een sterke troef van het akkerbouwcomplex. Deze berust zowel op hoogwaardige binnenlandse als op

geïmporteerde grondstoffen.

Een fundamenteel voordeel is dat vrijwel alle bij- en nevenproducten in de directe omgeving kunnen worden afgezet. Veel nevenproducten dienen als ingrediënt voor veevoeders. Nevenproducten uit de suiker- en zetmeelindustrie worden gebruikt als grondstof voor de productie van alcohol. De krimpende veestapel en verscherpte eisen voor ingrediënten van veevoeders nopen tot het zoeken van alternatieven. Een Europees en fiscaal beleid ter bevordering van het gebruik van biobrandstoffen biedt hier kansen. Ook valt te denken aan de ontwikkeling van nieuwe producten op basis van groene grondstoffen. De hoge olieprijs kunnen daarvoor een stimulans zijn.

Ook in het akkerbouwcomplex kan de samenwerking binnen de keten worden verbeterd. Daarmee kan de kracht van de veredelingsbedrijven en de verwerkende industrie worden gecombineerd met het vakmanschap van de telers. Tussen verwerking en groothandel is die samenwerking er al wel, maar er is bijvoorbeeld nauwelijks een directe lijn met de detailhandel. De wensen vanuit de markt worden daardoor soms gebrekkig gecommuniceerd. Mogelijk ligt er een kans in krachtenbundeling met de zogenaamde 'foodproviders' in de groente- en fruitsector. De aardappelsector is overigens al goed georganiseerd. Vier verwerkende bedrijven vormen daar samen de grootste aardappelverwerkende industrie van Europa. Zij combineren een sterke marktgerichtheid met veel aandacht voor innovatie. In de pootaardappelsector is sprake van een goede ketensamenwerking, vooral tussen handelshuizen en telers.

De samenwerking met de veehouderij kan worden versterkt om het gebruik van reststromen te optimaliseren en de mestketen (kringloop) te sluiten. Op het niveau van primaire bedrijven kunnen daarbij nieuwe vormen van gemengde landbouw ontstaan die mogelijkheden bieden voor schaalvergroting per activiteit. Het rouleren van grond met andere bedrijven biedt mogelijkheden voor specialisatie op een bepaald gewas zonder de bodemvruchtbaarheid aan te tasten.

Technologische vernieuwingen zijn vooral te verwachten op het gebied van precisielandbouw en nieuwe milieuvriendelijke producten en processen. Biotechnologie kan benut worden voor de ontwikkeling van ziekteresistente rassen. Wellicht kan het in kaart brengen van de genetische eigenschappen van de aardappel een doorbraak tot stand brengen in

het zoeken naar een phytophthora-resistent aardappelras. Daaraan wordt in Wageningen gewerkt. Een dergelijke vinding zou de milieubelasting in de teelt fors doen verminderen, gecombineerd met kostenbesparingen voor arbeid en gewasbeschermingsmiddelen.

De effecten van biotechnologie voor de omgeving en de maatschappelijke acceptatie dienen bij alle toepassingen echter nauwkeurig in de

afweging betrokken te worden.

Opgaven:

- kostprijsverlaging door samenwerking in de keten en met de veehouderij;
- krachtenbundeling om technologische vernieuwingen van de grond te krijgen;
- gebruik van natuurlijke processen en technologie om milieubelasting te verminderen.

3.5 De groente- en fruitsector

De vooruitzichten voor de groente- en fruitsector zijn niet slecht. De sector levert kwalitatief goede producten met hoogstaande teelttechniek en kennis en een laag verbruik aan gewasbeschermingsmiddelen. Ook de goede logistiek en de nabijheid van de afzetmarkten vormen een belangrijk concurrentievoordeel. Het realiseren van meer onderscheidende producten, schaalvergroting en een sterk verbeterde organisatie van de afzet kunnen die positie versterken.

Supermarkten vormen in toenemende mate het belangrijkste distributiekanaal voor groente en fruit. De grootste drie ketens hebben in Nederland al een marktaandeel van bijna 70 procent. Verwacht wordt dat rond 2010 ongeveer tien grote supermarktketens de Europese markt voor groenten en fruit zullen domineren. Deze ketens - waarvan de formules variëren van kwaliteitszaak tot discounter - wensen een geïntegreerd en compleet aanbod. Gecertificeerde toeleveranciers zijn nodig die aan de product- en productiespecificaties kunnen voldoen. Met name de Nederlandse glastuinbouw heeft hier een voorsprong.

De fruitsector kan de ketenhechtheid nog verder verbeteren. De markt vraagt een grotere flexibiliteit in producten en kwaliteiten en een constante beschikbaarheid van kwaliteitsfruit. Met goede pak- en sorteerstations kan flexibeler op die vraag worden ingespeeld. De introductie van nieuwe rassen kan beantwoorden aan veranderende wensen van de consument. Rasontwikkeling is echter een langdurige en kostbare zaak en dient dan ook in samenwerking te worden opgepakt. Innovafruit en de Nederlandse Fruitteelt Organisatie hebben hiertoe reeds initiatieven genomen. De kans bestaat dat door de verdergaande liberalisering de Europese appels met name in de zomermaanden van de markt worden gedrongen door appels uit het zuidelijk halfrond. De perenteelt lijkt meer perspectief te hebben. Met name voor de teelt van peren voor bewaring, zoals het ras Conference, is het Nederlandse zee-klimaat bij uitstek geschikt. Het areaal peren is de afgelopen jaren reeds verder gestegen. Een beperkte verdere stijging wordt voorzien. Ook in de fruitteelt zal de schaalvergroting doorzetten en zal het

aantal bedrijven verder afnemen, wellicht met eenderde.

De groenteproductie betreft opengronds- en glasteelten. De opengrondsteelt vindt voor een deel ook plaats op akkerbouwbedrijven (zie boven). De glasgroenteteelt is sterk gericht op de export en het leveren van kwalitatief hoogwaardige producten. De groentesector toont zich zeer flexibel in het voortdurend aanpassen aan veranderende eisen van de klant. Zowel qua assortiment (trostomaten, meerkleurenpaprika, selectie van smaakvolle rassen, enz.) als qua service (het snijden, voorbereiden of combineren van groenten). Dit wordt mede mogelijk gemaakt door de aanwezigheid van een vooraanstaande veredelingssector. Veel telers zijn via telersverenigingen in directe samenspraak met de eindafnemer gaan opereren. Door middel van deze verenigingen organiseren zij ook zelf de verkoop of versterken ze hun positie binnen afzetorganisaties. Hier ligt nog een uitdaging voor anderen die hun productie nog sterk laten bepalen door teelttechnische en organisatorische omstandigheden op het eigen bedrijf en die voor de afzet vertrouwen op afzetorganisaties en de handel. Ook in de groenteteelt zal verdere schaalvergroting optreden. Het totale areaal zal niet veel veranderen, maar het aantal bedrijven zal de komende tien jaar mogelijk halveren.

Schaalvergroting gaat in de glastuinbouw hand in hand met technologische vernieuwing. Innovaties op het gebied van teelt, product, kassenbouw, klimaatbeheersing en energiebesparing en de snelheid van toepassing daarvan zorgen dat de sector toonaangevend blijft. Het aantrekken van geschikt personeel is een knelpunt. Telers zullen daarom zoeken naar arbeidsbesparende technologische vernieuwingen. De technologie kan mogelijk ook een oplossing bieden voor de jaarrondvraag naar verse producten. Ook zijn nieuwe verpakkings- en bewaarstechnieken in ontwikkeling.

De afzetorganisaties zullen zich meer en meer transformeren tot zogenaamde 'foodproviders'. Om een volledig vers groente- en fruitpakket te kunnen leveren, werken deze nauw samen met telersverenigingen terwijl ze daarnaast ook inkopen bij buitenlandse telers om zo jaarrond een breed assortiment aan te kunnen bieden. Verwacht wordt dat West-Europa in de toekomst nog slechts tien tot vijftien van dergelijke handelshuizen zal tellen. Nederland lijkt hiervoor een natuurlijke vestigingsplaats. De veilingklok zal dan tot het verleden behoren, behoudens voor specifieke producten of kopers.

Ook de glastuinbouw moet rekening houden met de omgeving. Wat betreft maatschappelijke acceptatie wringt vooral de landschappelijke uitstraling: de aanblik van een glazen zee in het landschap. Verder groeit de kritiek op het feit dat het rond kassengebieden nooit meer

donker is. Dat de sector zich realiseert dat deze zorgen serieus genomen moeten worden, blijkt uit het feit dat inmiddels een convenant tussen de sector en de Stichting Natuur en Milieu overeen gekomen is. Al jaren kent de glastuinbouw een locatieprobleem. Met name in de Randstad is grootschalige uitbreiding nauwelijks meer mogelijk. Een herstructurering van de glastuinbouw(-gebieden) zal de komende jaren nieuwe mogelijkheden bieden om de bedrijfsstructuur aan te passen.

Opgaven:

- versterking van de positie ten opzichte van supermarkten;
- oplossen van het arbeidsknelpunt door technologische vernieuwing en verbetering van imago;
- ketensamenwerking in de fruitteelt.

3.6 De sierteeltsector

In het algemeen zijn de perspectieven voor de Nederlandse sierteeltsector gunstig.

De algemene welvaartsontwikkeling en de verdere opening van markten biedt kansen.

Een belangrijke uitdaging is het vinden van een ketenorganisatie die optimaal kan inspelen op de wensen van de steeds belangrijker wordende grote afzetketens. Een kritische factor is de beschikbaarheid van arbeidskrachten met het juiste kennisniveau. Veel innovatie zal zich richten op arbeidsbesparing en verdere kostprijsbeheersing. Ook in deze sector gaat de schaalvergroting waarschijnlijk verder. Voor de gewenste uitbreiding is het ruimtelijke ordeningsbeleid van belang.

Nederland is het wereldhandelscentrum voor snijbloemen en is daarom internationaal toonaangevend. Dit zal vrijwel zeker zo blijven. De Nederlandse bloemensector kent een goede ketenhechtheid, beschikt over een breed assortiment, weet dit snel te vernieuwen en sluit goed aan op de logistieke wensen van de afnemers. Een aanzienlijk deel van de productie uit Europa en Afrika en zelfs een deel van de Zuid-Amerikaanse productie wordt via de Nederlandse veilingen wereldwijd verhandeld. De kleinschalige bloemist blijft voorlopig een belangrijk afzetkanaal en op de bloemerveilingen zullen relatief grote partijen nog steeds verdeeld worden in kleine partijen met een grote variëteit over vele handelaren. Het belang van de veilingklok zal hierbij wel afnemen.

Komende jaren worden grootwinkelbedrijven, tuincentra en bouwmarkten wel belangrijker. Verwacht wordt dat deze rond 2010 al meer dan de helft van de afzet voor hun rekening zullen nemen. Deze afzetketens zullen specifieke kwaliteiten en boeketten wensen.

Dit zal de opkomst stimuleren van 'flowerproviders', analoog aan de

genoemde foodproviders: handelshuizen die mondiaal inkopen bij individuele telers(verenigingen) om het hele jaar door een compleet assortiment te kunnen leveren. De veiling zal voor hen nog slechts aanvullende betekenis hebben. Een dergelijke integratie van het sier-teeltaanbod kan de internationale concurrentiepositie en de mainportfunctie van Nederland versterken.

In de afzet van pot- en perkplanten doen zich vergelijkbare ontwikkelingen voor als bij bloemen. Deze sector zal verder moeten werken aan een betere ketenhechtheid. Met name is directer contact wenselijk met de detailhandel om beter te kunnen reageren op de veranderingen in consumentenwensen. Nederland is sterk in veredeling, vermeerdering, opkweek en afzet. Telersverenigingen kunnen hierdoor samen met veredelaars en afnemers goede concepten ontwikkelen voor handel en promotie. Pot- en perkplanten lenen zich daar goed voor. Samenwerking en informatie-uitwisseling worden daarbij belangrijker. Met name richting grootafnemers is het nodig om een totaalpakket te kunnen bieden, bijvoorbeeld zowel potplanten als snijbloemen.

De bloembollensector kan profiteren van de ontwikkelingen in de snijbloemensector. Meer vraag naar snijbloemen zorgt immers voor meer vraag naar bollen. Veel bloembollen kunnen alleen in de Nederlandse klimaatzone worden geteeld en ook bij de opkomst van teeltgebieden elders zijn het vaak Nederlanders die de regie hebben. Het combineren van de verschillende klimaatzones met een grotere verscheidenheid aan bolgewassen biedt kansen om langer aan de markt te zijn en het bredere pakket te leveren waar de 'flowerproviders' om vragen. Om dat te kunnen, moet gewerkt worden aan een betere ketenregie.

Ook de Nederlandse boomteelt zal de komende jaren een leidende positie behouden. Deze sector levert een zeer breed scala aan producten. Er is sprake van verdere specialisatie en extra aandacht voor specifieke marktsegmenten. Naast het product zelf worden beschikbaarheid, distributie, presentatie en promotie steeds belangrijker. Daartoe wordt onder meer geïnvesteerd in ICT ten behoeve van communicatie in de keten zoals 'E-commerce' en 'tracking' en 'tracing'. Veel aandacht gaat uit naar milieuvriendelijke productie en verpakkingsmaterialen. Om aan de mestwetgeving te voldoen wordt gewerkt aan andere meststoffen en precisiebemesting.

Opgaven:

- aanpassen aan wensen van afnemers als grootwinkelbedrijven, tuincentra en bouwmarkten;
- jaarrond leveranties versterken naar de wensen van de 'flowerproviders';
- het verder terugbrengen van de milieubelasting, met name in de

bollenteelt.

3.7 De verbrede landbouw

In 2003 was op bijna 40 procent van de primaire bedrijven (vooral in akkerbouw en veehouderij) sprake van verbredingactiviteiten zoals kaas maken, een camping, natuurbeheer, bedrijfsexcursies, wandelroutes, kinderopvang, huisverkoop of zorg.

De uitgangspositie van het bedrijf, de mogelijkheden van de omgeving en de persoonlijke eigenschappen van de ondernemer zijn sterk bepalend voor het succes. Soms gaat het om ondernemers die op deze manier hun bedrijf afbouwen, maar vaker zijn het jonge ondernemers die hierin toekomstmogelijkheden zien voor hun bedrijf. Hetzij omdat men bewust kiest voor bijvoorbeeld meer omgang met mensen op het bedrijf, hetzij omdat er geen mogelijkheden zijn voor schaalvergroting. Deze bedrijfsactiviteiten kunnen zorgen voor een goed contact met de samenleving en leveren een bijdrage aan de leefbaarheid van het platteland.

De potentie van deze verbredingactiviteiten is in sommige delen van het land groot. Dit blijkt onder meer uit een analyse van de achttien bedrijven die deel uitmaken van het netwerk 'Waardewerken'. Deze bedrijven kunnen worden beschouwd als voorloperbedrijven in de verbreding. De betrokken ondernemers hebben allemaal een volwaardige agrarische productietak maar zien verbreding -een multifunctionele landbouw- als een manier om het contact tussen de maatschappij en de landbouw te herstellen. Zij doen dat door mensen in aanraking te brengen met de natuurlijke processen en levensritmes die samenhangen met de voedselproductie: rust, ruimte, ritme, contact met dieren, planten en natuur. De meerwaarde van hun 'nevenproducten' is zo bezien onlosmakelijk verbonden met het feit dat op een bedrijf voedsel wordt geproduceerd. Zonder die voedselproductie wordt naar hun mening weinig toegevoegd aan andere concepten en instituties op het gebied van zorg, natuur, educatie en recreatie. Hun opgave is vooral gelegen in het combineren en toevoegen van 'beleving' en 'emotie' aan hun producten. Dát maakt hun producten uniek.

Per saldo lijkt voor alle verbredingsactiviteiten tezamen, op termijn een verdubbeling van de vraag mogelijk. De mogelijkheden zullen van gebied tot gebied verschillen. Agrarisch natuurbeheer heeft de meeste kansen rond de EHS. Deze markt kan nog aanzienlijk groeien. Dat geldt ook voor zorgboerderijen. In de recreatieve sfeer zijn de potenties bescheidener.

De zorgsector, de recreatiesector en de landbouwsector kennen elkaar nog onvoldoende en missen daardoor het inzicht in wat ze voor elkaar

kunnen betekenen. Dit kan opgeheven worden door nieuwe bruggen tussen de sectoren te slaan, maar vooral ook door successen te delen. Hierdoor kunnen ingesloten denkpatronen doorbroken worden. Het is van belang om bestaande initiatieven met elkaar te verbinden, om te innoveren en nieuwe arrangementen door te ontwikkelen. Een verdere professionalisering van de verbrede landbouw is gewenst. De oprichting van een koepel- of ketenorganisatie voor verbrede landbouw zou hier een positieve impuls aan kunnen geven.

Opgaven:

- het verder ontwikkelen van de potentiële markt;
- 'belevingswaarde' toevoegen aan de producten die men levert;
- verdere professionalisering en samenwerking om aanbod van diensten te bundelen.

3.8 Conclusie

Het zijn de ondernemers zelf die de toekomst van hun bedrijf bepalen. Ze doen dat gegeven hun eigen capaciteiten, de sector waarin ze werkzaam zijn en de regio waarin ze hun bedrijf uitoefenen. Die toekomst heeft het meeste perspectief als zij een eigentijdse invulling weten te geven aan hun verbondenheid met de markt, de omgeving en de samenleving, en wel zodanig dat er:

- vraag is en ontwikkeld wordt naar de te leveren producten;
- vertrouwen is in de manier waarop deze zijn voortgebracht;
- waardering is voor de wijze waarop het bedrijf uitgeoefend wordt.

Ondernemers hebben hiervoor een eigen verantwoordelijkheid, maar zullen daar veelal slechts in samenwerking gestalte aan kunnen geven. In samenwerking met elkaar, met andere schakels in de keten, en met hun omgeving. Diversiteit in aanpak hoeft daarvoor geen belemmering te zijn en is in een aantal gevallen zelfs een pluspunt.

De markt, de vraag naar voedsel gemeten in calorieën stagneert in de EU, de samenstelling van de vraag wijzigt zich aanzienlijk. Tegelijkertijd neemt de (internationale) concurrentie toe. Daarom is een goede verbinding met de markt noodzakelijk. Dan is het product belangrijk - de uniciteit, de kwaliteit, de prijs en de wijze van produceren - maar ook de vraag of daar geïnteresseerde klanten voor zijn. Dat kunnen (eind-)consumenten zijn maar ook tussenschakels in de keten zoals retail of verwerkende bedrijven. De uitdaging lijkt om in samenwerking met die schakels te werken aan nieuwe concepten voor productie, verwerking en vermarkting van agrarische producten en grondstoffen. Dat geldt zowel voor fysieke producten als voor 'groene diensten' als rust, ritme, ruimte, contact met dieren en natuur. Ten algemene is de aanwezigheid van een omvangrijk agrocluster in Nederland een belangrijke concurrentiefactor. Dat maakt het belangrijk

voor álle schakels in de keten dat Nederland een gunstige vestigingsplaats blijft voor agro-ondernemingen.

De omgeving

De noodzaak om de milieudruk verder te beperken met schonere productiemethodes blijft onveranderd groot. Zowel vanwege de zorg om het milieu, alsook om aan de wettelijke normen te voldoen. Een schoon milieu is op termijn een bestaansvoorwaarde voor de sector zelf. Inspanningen zijn vooral daar nodig waar de veehouderij zich in de nabijheid bevindt van kwetsbare gebieden en waar de teelt van gewassen een grote druk op het milieu uitoefent.

Daarnaast geeft de primaire land- en tuinbouw vorm aan het leeuwendeel van het Nederlandse (cultuur)landschap. In onze stedelijke samenleving levert dat betrokkenheid op van de samenleving bij de vraag hoe het landschap eruit moet zien en welke vormgeving van het agrarisch bedrijf daarin past en wat minder aantrekkelijk is. Dat scheidt ook een kans: het cultuurlandschap wordt maatschappelijk hoog gewaardeerd, en als de landbouw laat zien dat hij daar verstandig mee omgaat, biedt dat een bestaansrecht op zichzelf.

Want wat als de landbouw als beheerder van dat landschap verdwijnt?

De samenleving

De landbouw produceert in de etalage van de samenleving. De landbouw geeft niet alleen vorm aan onze woonomgeving, maar produceert ook letterlijk in de open lucht. Daar brengt hij via natuurlijke processen producten voort ten behoeve van die samenleving. Dat roept vragen op over onze verhouding tot de natuur, over dierenwelzijn, over (bio)technologie en over voedselveiligheid. Het zijn vragen waar boeren en tuinders zelf ook vaak mee zitten. Misschien kunnen ze dat ook zelf het beste laten zien: transparant zijn over wat ze doen en waaróm ze dat zo doen. Het uitgangspunt is goed: de burger denkt positief over de landbouwsector. Om dat zo te houden moeten vragen en kritiek serieus worden genomen. Dit schept vertrouwen en een noodzakelijke basis om in dit kleine land de ruimte te kunnen krijgen om een van de grootste agrarische exporteurs van de wereld te zijn en te blijven.

Het Nederlandse agrocluster gaat opnieuw een periode vol veranderingen tegemoet. En het aantal boeren en tuinders zal blijven afnemen. Dat is een verschijnsel dat zich al een eeuw voordoet. Zoals overigens in alle sectoren van de economie concentratie, fusie en schaalvergroting aan de orde van de dag zijn. Tegelijk zijn de perspectieven -zeker van het agrocluster als geheel- beter dan menigeen denkt. De markt wordt harder, dat is waar. En arbeid en grond in Nederland zijn niet goedkoop. Maar de productieomstandigheden zijn goed. Niet alleen fysiek, klimatologisch en geografisch, maar ook wat betreft vakman-

schap en kennis op het primaire niveau. Daarnaast is de efficiëntie, de kennis en marketing-potentie van de ketens als geheel uitstekend.

In het volgende hoofdstuk zal worden ingegaan op het ondernemerschap.

Noten

1 LEI, *Perspectieven van de agrarische sector in Nederland*, Den Haag 2005

2 A. van den Ham, C.H.G. Daatselaar, A.M. Prins en D.M. de Hoop 'Naar kostprijsbeheersing in de melkveehouderij: Verschillen in kostprijs en financiële weerstand tussen Nederlandse bedrijven en met het buitenland', LEI 2003.

Ondernemerschap

Uit het voorgaande hoofdstuk blijkt dat er perspectief is voor de sector, maar tevens dat de opgaven groot zijn. De geschetste ontwikkelingen geven daarnaast aan dat deze opgaven complex zijn. Het gaat niet louter om verbeteringen van het 'groene' vakmanschap, maar ook om gevoel voor de omgeving. Uit alles blijkt dat het ondernemerschap in de sector versterking behoeft. In dit hoofdstuk komen eerst de verschillen die er bestaan tussen bedrijven aan de orde. Daarbij speelt het ondernemerschap een beslissende rol. Vervolgens wordt ingegaan op de strategieën die ondernemers toepassen om hun bedrijf aan te passen aan de ontwikkelingen. Bij dit hoofdstuk hoort een tiental portretten van ondernemers. Deze portretten hebben door de hele nota een plaats gekregen. Dit om te laten zien dat de keuze van de ondernemers de rode draad vormt van deze nota en bepalend is voor de toekomst van de land- en tuinbouw. Waar de rest van de nota gaat over het totale agrocluster, staat in dit hoofdstuk het ondernemerschap op de primaire bedrijven centraal.

4.1 Vergelijkbare voorwaarden, verschillend resultaat

Dat er inkomensverschillen bestaan tussen soorten bedrijven is niet verbazingwekkend.

Zo schat het LEI voor de periode 2001-2003 het gemiddelde gezinsinkomen op grote, modale en kleine bedrijven op respectievelijk 98.500, 26.500 en 22.000 euro.¹

Minder voor de hand liggend is dat er ook zeer grote inkomensverschillen bestaan tussen bedrijven die qua activiteit, grootte en locatie heel goed vergelijkbaar zijn. Zo blijkt uit een onderzoek door het LEI dat er grote verschillen bestaan tussen gespecialiseerde melkveebedrijven, afgezien van de verschillen in bedrijfsomvang en intensiteit.² Uit tabel 4.1 volgt dat andere sectoren een vergelijkbaar beeld laten zien. De weergegeven cijfers zijn de gemiddelde gezinsinkomens uit bedrijf over de periode 2001-2003 van respectievelijk de laagste en hoogste 33 procent van de bedrijven in de betrokken klasse.

Op zoek naar een verklaring van deze inkomensverschillen hebben onderzoekers meer dan eens vastgesteld dat ze uiteindelijk vooral terug

te voeren zijn op de dagelijkse bedrijfsvoering, en dus op de agrariër zelf.³ In het verleden werd dan vooral gedacht in termen van (groen) vakmanschap. Zo zijn bijvoorbeeld de grote verschillen in opbrengsten per hectare voor een belangrijk deel te verklaren uit verschillen bij de voorbereiding van de grond. Maar voorgaande hoofdstukken laten zien dat bij het moderne agrarische ondernemerschap méér komt kijken dan louter groene vingers. Je moet flexibel op marktwensen kunnen inspelen, op nieuw beleid, op de omgeving. Daarmee wordt de persoon van de agrariër zelf, het persoonlijk ondernemerschap, een zo mogelijk nóg belangrijker succesfactor dan in het verleden.

4.2 Succesvol ondernemerschap

Om als agrarisch ondernemer succesvol te kunnen zijn, is het van belang om een duidelijke toekomstvisie te hebben. Daartoe moeten de veranderingen in de omgeving geconfronteerd worden met de sterke punten van het eigen bedrijf. En bij dat laatste gaat het uitdrukkelijk niet alleen om de fysieke mogelijkheden van het bedrijf, maar ook om de drijfveren, ambities en sterke punten van de ondernemer zelf. Wat kán hij en wat wil hij? En wat kan en wil hij juist niét? Op basis van deze confrontatie moeten vervolgens keuzes gemaakt worden. Soms heel rigouzeus.

Een aardig inzicht in deze materie biedt een analyse die het LEI maakte van de ondernemers die de afgelopen tien jaar door het Agrarisch Dagblad werden genomineerd voor de titel 'Agrarisch ondernemer van het jaar'². Stuk voor stuk ondernemers die in tijden dat het veel collega's minder goed ging tóch de ontwikkelingen naar hun hand wisten te zetten. In figuur 4.1 is schematisch weergegeven welke elementen een rol spelen bij hun keuzes.

Meestal gaat het om ondernemers die op een bepaald moment het roer flink om hebben gegooid. De aanleidingen hiervoor zijn divers. Bijvoorbeeld de uitbraak van een dierziekte of de noodzaak tot verandering om aan milieu- en welzijnsnormen te kunnen voldoen, maar ook motieven vanuit de ondernemer zelf: gewoon de wens om een bepaalde droom te verwezenlijken of het inzicht dat men iets béter kan dan anderen. Dat laatste blijkt heel belangrijk: het onderkennen dat juist jún de mogelijkheden en/of capaciteiten hebt om aan een bepaalde (markt)vraag te kunnen voldoen. Door bijvoorbeeld dat ene gewas te gaan telen dat nog maar heel weinig collega's in de vingers hebben.

De ondernemers hebben vervolgens goed nagedacht over de vraag welke stappen zij allemaal zouden moeten nemen. Daarbij keken ze bepaald verder dan het eigen bedrijf. Men ging zich vaak internationaal oriënteren op bijvoorbeeld teelttechnieken en afzetmogelijkheden en

legde contacten met (potentiële) klanten om hun behoeften nader te analyseren. En ten slotte werden de organisatie van het bedrijf en de productieprocessen aangepast. Maar éérst: kijken naar de omgeving en kijken wat je zélf goed kunt. Op zichzelf zagen ze daarbij dingen die iedereen ziet, maar ze deden dingen die niemand deed. Daarin toonden ze initiatief, durf, creativiteit, vasthoudendheid en doorzettingsvermogen. En voor zaken waar ze zelf minder goed in waren, verzamelden ze de juiste mensen om zich heen: door samen te werken met anderen of door gekwalificeerd personeel aan te trekken.

De strategieën van de ondernemers blijken veel gemeen te hebben. Een analyse met de 'Strategische Managementtool' van het LEI levert een aantal clusters van bedrijven op die min of meer dezelfde strategische opties toepassen. Driekwart daarvan komt overeen met het beeld in figuur 4.2. Dit is een zogenaamd strategiewiel waarin een hoge score (meer naar de buitenkant) betekent dat de betreffende strategische optie meer van toepassing is.

Het scheidt geen verwondering dat deze ondernemers geen afwachtende houding aannemen. Verder richten ze zich in het algemeen niet op bulkproductie en is economische efficiëntie wel belangrijk, maar niet de hoofdstrategie. Ze zijn immers genomineerd omdat ze met hun bedrijf opvielen, vaak in creativiteit en innovativiteit en niet zozeer met 'gewone producten' en schaalgrootte. De ondernemers scoren het hoogst op aspecten als 'aandacht voor in- en verkoop', 'maatschappelijk verantwoord produceren', 'samenwerken tussen producenten en ketens', 'algemene managementstijl' en 'andere bedrijfsstructuur'.

4.3 Ondernemersstrategieën

De genomineerde ondernemers vormen een specifieke groep. Niet iedereen kan immers 'ondernemer van het jaar' zijn. Toch kunnen deze ondernemers wel dienen als voorbeeld. Het hebben van een duidelijke strategie is voor alle bedrijven van belang.

In een aantal bijeenkomsten ter voorbereiding van deze nota is met groepen ondernemers uit verschillende sectoren gesproken. Het gesprek ging met name over de vraag hoe zij zich hun bedrijf voorstelden over tien tot vijftien jaar en volgens welke strategie zij die situatie zouden willen bereiken. De strategieën die de ondernemers kiezen waarmee LNV heeft gesproken, staan hierna genoemd.

Deze ondernemers deelden de mening dat met het oog op de toekomst flinke prestaties nodig zijn, zowel in economische zin als ook op milieugebied en ook wat betreft de contacten met de samenleving. Dit laatste omdat de invloed van de burger op de bedrijfsvoering aanzienlijk kan zijn. Bezwaarschriften kunnen een beoogde vernieuwing

of uitbreiding ernstig vertragen of zelfs blokkeren. Zelf in overleg treden met burens en andere belanghebbenden en uitleggen wat de bedoeling is, kan vaak veel kou uit de lucht nemen. Ook is een goed contact met de samenleving van belang met het oog op het krijgen van goed gekwalificeerd personeel. Het werken in de agrarische sector heeft bij jongeren geen positief imago waardoor de belangstelling voor het groen onderwijs is gedaald. Dit heeft bijvoorbeeld al geleid tot een tekort aan plantenveredelaars. Tot slot is een goed imago ook van belang voor de perceptie van de productkwaliteit. Op milieu- en dierenwelzijnsaspecten heeft het Nederlandse product vaak een voorsprong. Dit dient adequaat gecommuniceerd te worden.

Iedere ondernemer kijkt op zijn eigen manier naar zijn bedrijf, zijn omgeving en naar zichzelf. Er is dus ook niet één bepaalde strategie die wordt gevolgd. Zoveel ondernemers, zoveel strategieën. Wel vormt iedere strategie een mix van bepaalde deelstrategieën.

Kostprijsverlaging

Kostprijsverlaging is in alle landbouwsectoren nog steeds de meest genoemde strategie voor de toekomst. Dit hangt samen met de veronderstelling dat er homogene producten worden geproduceerd waarbij kostprijsverlaging dus de enige manier is om extra voordeel te behalen. Kostprijsverlaging wordt vooral gerealiseerd door schaalvergroting, optimalisatie van de productie, specialisatie, automatisering en efficiëntere inzet van de arbeid. Arbeid is vooral een grote kostenpost in de glas- en vollegrondstuinbouw.

Unieke producten

In elke sector doet ook de strategie van de productonderscheiding opgeld en dat het liefst met een product dat (gedurende een aantal jaren) moeilijk uitwisselbaar is. Hierbij kan het gaan om een bijzondere kwaliteit of een product dat door de wijze van verpakking of verwerking extra toegevoegde waarde levert. Een product kan ook uniek zijn doordat het geproduceerd wordt voor een speciaal marktsegment, bijvoorbeeld een tomaat met verhoogd lycopengehalte of melk met specifieke vetzuren.

Samenwerking

Samenwerking met andere primaire ondernemers kan ook een succesvolle strategie zijn. Dat kan op het gebied van gezamenlijke inkoop en afzet, investeringen in onderzoek, gebruik van machines en effectieve arbeidsinzet. Samen heeft men als het ware de voordelen van een grootschalig bedrijf maar individueel behoudt men een bedrijf dat behapbaar is voor één ondernemer of één gezin. Voor de akkerbouw en de dierlijke sector is bovendien het sluiten van de mestketen een belangrijke reden tot samenwerking.

Dit soort verbanden vraagt wel een ander ondernemerschap dan de meeste ondernemers nu gewend zijn. Bij samenwerking is er immers sprake van meerdere kapiteins op één schip. Dat vergt veel overleg en extra administratie om de processen helder te krijgen. Het heeft overigens ook voordelen omdat de totale bedrijfsvoering er wel vaak beter van wordt. Samenwerking vraagt in een aantal gevallen om nieuwe organisatorische en juridische vormen.

Afzet

Een volgende strategie is die van vergroting van de afzetzekerheid of de afzetspreiding. Dat kan op heel verschillende manieren zoals rechtstreekse verkoop, vaste afspraken met bepaalde winkels of horecabedrijven of vergaande samenwerkingsverbanden met handelshuizen. Soms wordt de productie volledig geconcentreerd op de regio of een regionaal supermarktkanaal en soms ook op een nieuwe afzetmarkt in Europa. Over veilingen wordt wisselend geoordeeld. Voor sommige ondernemers blijft de veiling een goede plek waar vraag en aanbod elkaar ontmoeten, anderen oefenen veel liever rechtstreeks invloed uit op de afzet van hun producten.

Ketensamenwerking

Hierboven werd al gerefereerd aan de samenwerking met ketenpartners zoals een handelshuis of de supermarkt. Bij dit soort ketenontwikkeling is het van belang dat producent en inkoper regelmatig overleg hebben. Daarmee is de kwaliteit gediend en het kan kosten besparen. De afnemers stellen op tal van gebieden eisen aan certificering van producten. Door hieraan te voldoen, beogen ondernemers een concurrentievoordeel te realiseren ten opzichte van geïmporteerde producten.

Neveninkomsten

De verwevenheid van cultuurlandschappen en natuur met landbouw is soms een knelpunt voor de ontwikkeling van bedrijven, maar kan tegelijk kansen bieden aan hen die bijvoorbeeld niet op schaalvergroting willen of kunnen inzetten. Zij kunnen in zo'n omgeving een bron van neveninkomsten vinden in het creëren van recreatiemogelijkheden, agrarisch natuurbeheer en aanverwante zogenaamde groene dienstverlening. De grotere bedrijven of combinaties van bedrijven kunnen neveninkomsten zoeken in bijvoorbeeld de productie van windenergie of mestvergisting. Knelpunten zijn daarbij dat het vaak meer tijd en geld kost dan verwacht om het geheel van de grond te krijgen en de moeizame vergunningtrajecten. Naast de extra inkomsten vormt de behoefte aan gevarieerdheid in het werk vaak een belangrijke motivatie om te verbreden. Het ontvangen van mensen (recreatie, zorg) of bijvoorbeeld een bestuursfunctie levert meer sociale contacten op en kan de horizon verbreden. De persoonlijke voorkeuren en interesses, inclusief die van de partner, spelen dan ook een belangrijke rol in de

keuze van het soort nevenactiviteit.

4.4. Conclusie

De vrije markt en de globalisering hebben tot gevolg dat ondernemers veel duidelijker dan in het verleden moeten kiezen voor een eigen ondernemersstrategie. De omgeving waarin agrariërs ondernemen wordt steeds complexer en veeleisender. Elke ondernemer zal daarbij zijn eigen aanpak moeten kiezen. Bij professioneel ondernemerschap hoort een goede en regelmatige afstemming met de afnemer over de wensen van het te leveren product. Hoe beter het product is aangepast aan de wensen van de afnemer, hoe moeilijker het product uitwisselbaar is. Daarbij neemt overigens de afhankelijkheid van de afnemer ook toe. Professioneel ondernemerschap impliceert ook actieve communicatie met de directe leefomgeving. Een goed imago is belangrijk voor onder meer het meewegen van het agrarisch belang door lokale, regionale en landelijke overheden.

Weloverwogen kiezen voor een bepaalde strategie - of die zich nu richt op kostprijsverlaging, een onderscheidende productkwaliteit, een bepaalde nichemarkt, ketenintegratie of verbreding - het kan allemaal bijdragen aan een succesvolle onderneming. En dit is noodzakelijk voor het versterken van de concurrentiekracht van het Nederlandse agrocluster.

De portretten van ondernemers in deze nota illustreren de inhoud van dit hoofdstuk.

Hun bedrijfsstrategie verschilt onderling sterk. Eén ding hebben ze echter gemeen: ze werken met vastberadenheid en inzet aan het realiseren van hun eigen doelen. Ondernemers van de toekomst dus.

Noten

1 LEI, Landbouweconomisch

Bericht 2005, Den Haag 2005

2 R. Van Uffelen, A. van den Ham, en G. Splinter (2005) "Succes met innovatief ondernemerschap, LEI, Den Haag 2005

3 A. van den Ham, et al., Naar kostprijsbeheersing in de Melk-veehouderij, Den Haag 2003.

4 Zie bijvoorbeeld L.C Zachariasse, Boer en bedrijfsresultaat, Wageningen 1974

Overheidsbeleid

Voorgaande hoofdstukken geven een schets van de te verwachten veranderingen in de landbouw en zijn directe omgeving. Ondernemers reageren daarop door hun plannen en strategieën aan te passen. Dat zullen soms fundamentele veranderingen moeten zijn, wil de sector zijn toekomst veilig stellen. Dit hoofdstuk gaat in op de vraag wat de sector van de overheid mag verwachten. Eerst komen de eigentijdse opvattingen over de rol van de overheid aan de orde. De opvatting over de overheidstaak raakt aan de institutionele vormgeving van de sector die vervolgens ter sprake komt. Het hoofdstuk bevat verder een beschrijving van de inzet van het kabinet die van groot belang is voor het ondernemersklimaat: het GLB, vermindering en vereenvoudiging van wet- en regelgeving, ruimtelijk beleid en kennis en innovatie.

5.1 Veranderende overheidstaak

Opvattingen over de overheidstaak variëren in de tijd. Dat is bijvoorbeeld te zien aan de opkomst en aanpassing van de verzorgingsstaat. Het landbouwbeleid volgt een analoge ontwikkeling. De overheidsbemoëienis met de landbouw ontstond aan het einde van de negentiende eeuw als reactie op de landbouwcrisis. In de loop van de twintigste eeuw nam deze bemoëienis sterk in omvang toe. De crisis van de jaren dertig en de ervaringen in de daaropvolgende Tweede Wereldoorlog legden de basis voor een politiek van aanzienlijke overheidssteun voor landbouw en voedselproductie. Dit beleid kreeg uiteindelijk op Europees niveau vorm in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

De manier waarop de overheid functioneert (en kán functioneren) hangt ook samen met maatschappelijke ontwikkelingen in het algemeen. Die werken door in de verhouding tussen overheid en burgers. De Raad voor de Maatschappelijke Ontwikkeling geeft een impressie van een aantal van die ontwikkelingen. Individualisering, informatisering en internationalisering leiden tot een steeds grotere variatie aan levensstijlen, voorkeuren en ambities. De oude institutionele vormgeving van de samenleving voldoet niet meer.

Dat geldt ook voor de manier waarop de burger deelneemt aan het publieke en politieke leven. Een nieuwe sturingsfilosofie is daarom nodig.¹

In het Hoofdlijnenakkoord schetst het kabinet wat bepalend is voor het

overheidsop treden.² Onderdelen daarvan zijn ook van belang voor het beleid rond het agrocluster. Zo wil het kabinet meer verantwoordelijkheid bij burgers en bedrijven zelf leggen en de concurrentiekracht van de Nederlandse economie versterken. Middelen daartoe zijn onder andere het versterken van de rol van onderwijs en kennis en het verminderen van regelgeving. De beleids- doelstellingen op het gebied van de concurrentiekracht hebben vooral vorm gekregen in de wijze waarop Nederland inhoud wil geven aan het Lissabonproces. Dit proces kenmerkt zich door de volgende inzet:

- de totstandkoming van een kennismaatschappij;
- de voltooiing van de interne EU-markt;
- het realiseren van een goed ondernemersklimaat;
- de hervorming van de arbeidsmarkten;
- de versterking van de ecologische duurzaamheid.

De nieuwe overheidsrol is wat betreft LNV te typeren als 'van zorgen voor, naar zorgen dat'. Hiermee wordt bedoeld dat LNV voor het nastreven van zijn beleidsdoelen en bij de behartiging van publieke belangen, een groter beroep doet op de eigen verantwoordelijkheid van de (agrarische) ondernemer en burger. De overheid schept condities en randvoorwaarden. Daarbinnen worden bedrijven en burgers zoveel mogelijk in staat gesteld naar eigen inzicht of samen met anderen antwoorden te vinden op (maatschappelijke) problemen en uitdagingen. Een en ander betekent ook een andere positionering van de wet- en regelgeving. Dit instrument blijkt lang niet altijd het gewenste resultaat te hebben. Dat heeft te maken met het feit dat het vanachter een Brussels of Haags bureau niet altijd mogelijk is om een probleem in al zijn dimensies te doorzien. Bovendien zijn niet altijd de juiste instrumenten voorhanden om problemen adequaat aan te pakken en ontbreekt het soms aan de middelen en mogelijkheden voor een effectieve handhaving. Daar komt bij dat een teveel aan regels vaak als beklemmend en onnodig betuttelend wordt ervaren. Het remt de eigen verantwoordelijkheid van burgers en bedrijven en de ontwikkeling van initiatieven op grond daarvan.

LNV wil dan ook om maatschappelijke problemen op te lossen ondernemers, consumenten, burgers en maatschappelijke organisaties aanmoedigen en faciliteren om met eigen oplossingen te komen. Een en ander vereist een sfeer van vertrouwen tussen die partijen en de overheid. Partijen moeten vanzelfsprekend van dit vertrouwen uit kunnen gaan en elkaar op hun rol kunnen aanspreken. De rol van LNV wordt daarbij die van een welwillend en zorgvuldig bestuurder en van een rechtvaardig toezichthouder. Er zullen natuurlijk genoeg situaties blijven waarin regelgeving nodig is. Soms als het sluitstuk om door partijen gemaakte afspraken vast te leggen. Soms vanwege Brusselse verplichtingen die regelgeving voorschrijven.

De nieuwe sturingsfilosofie heeft inmiddels op verschillende LNV-terreinen ingang gevonden. Een duidelijk voorbeeld was het debat over de toekomst van de intensieve veehouderij, met als resultaat een nieuw besef van verantwoordelijkheid voor de toekomst bij de sector zelf. Een ander voorbeeld is de decentralisatie van taken rond het plattelandsbeleid (Investerings- budget Landelijk Gebied) waarbij provincies meer bestuurlijke ruimte en dus ook verantwoordelijkheid krijgen om de beleidsdoelen te realiseren. Bij het convenant gewasbescherming heeft LNV, als steun aan de door de partijen gemaakte afspraken, een aantal aanvullende beleidsmaatregelen getroffen. Een ander voorbeeld is het convenant over coëxistentie dat gaat over de manier waarop de teelt van ggo- en niet-ggo-gewassen kan samengaan. Tot slot kan het beleidskader 'Toezicht op controle' worden genoemd.

Wat de taak van de overheid betreft, beperken we ons in het navolgende vooral tot zaken die van belang lijken voor het ondernemersklimaat en andere grote lijnen die in voorgaande hoofdstukken aan de orde kwamen. Het gaat dan vooral om het faciliteren van de in de toekomst te verwachten veranderingen. De overheid doet dat door:

- zichzelf helder te plaatsen als (institutionele) partner bij maatschappelijke vragen rondom de landbouw;
- positie te kiezen in de discussie over het internationale en Europese landbouwbeleid;
- de administratieve lastendruk te verlichten en regelgeving zo in te richten dat ondernemerschap en innovatie worden uitgedaagd;
- agrarische en overige maatschappelijke belangen te borgen in het ruimtelijk beleid;
- te zorgen voor een goed innovatieklimaat door onder andere te investeren in kennis en onderwijs.

5.2 Institutionele veranderingen

De veranderde verhouding tussen overheid en samenleving heeft gevolgen voor de verschillende instituties. Dat geldt in het bijzonder voor de agrosector waar enerzijds sprake is van een daling van het aantal ondernemers en anderzijds van een sterke internationalisering en samenwerking in ketenverband. Daar komt bij dat de institutionele vormgeving van de agrarische sector in het verleden werd bepaald door een samenbindend doel: de landbouwproductie in Nederland stimuleren. Dat gezamenlijke doel is vervaagd en de sector is ook in andere opzichten veelkleuriger geworden. In feite heeft zich een emancipatie van de sector voltrokken, waardoor de vraag naar een nieuwe institutionele structuur urgent wordt. Bij de vormgeving van zo'n nieuwe structuur zal rekening gehouden moeten worden met relaties zoals die

eerder aan de orde kwamen: de verbinding met de markt, de omgeving en de samenleving. Het ministerie van LNV is zelf ook onderdeel van dit institutionele bouwwerk. Het bijdragen aan genoemde verbindingen is één van de kernopgaven van het ministerie. De rol die LNV daarbij zal kiezen is er een van samen met de betrokkenen zoeken naar oplossingen. Dat betekent dat LNV actief en creatief bijdraagt aan het vinden van oplossingen voor problemen en het scheppen van perspectief.

Nieuwe instituties en de daarbij behorende organisaties zullen moeten aansluiten op de strategieën waarvoor ondernemers kiezen. Het ligt voor de hand dat dit onder andere leidt tot een sterkere samenwerking en krachtenbundeling tussen de primaire sector en de agribusiness. Dit zou ook kunnen leiden tot een meer integrale wijze van belangenbehartiging. Gezien het belang van ketens voor het realiseren van extra toegevoegde waarde en het feit dat relatief kleine ondernemers alleen niet altijd de gewenste schaal kunnen bereiken, zullen coöperaties en andere samenwerkingsvormen eveneens van groot belang blijven.

Ondanks de genoemde 'voltooiing van de emancipatie', blijft de sector een aantal bijzondere kenmerken behouden. Het blijft gaan om een groot aantal relatief kleine bedrijven; om het werken met levend materiaal en een daarmee samenhangende gemeenschappelijke kwetsbaarheid voor bijvoorbeeld het weer en planten- en dierziekten; om een gezamenlijk belang bij onder meer kennis en onderzoek of het beschikbaar houden van ruimte.

Dit gevoegd bij de sterke publieke dimensie van de sector betekent dat ook in de toekomst gezamenlijke afspraken nodig zijn. In een dergelijke situatie is het noodzakelijk dat er sterke organisatorische structuren bestaan. Ook de overheid heeft, ter wille van de effectiviteit van haar beleid, behoefte aan organisaties die de sector vertegenwoordigen en representatief zijn. In zo'n nieuwe structuur blijft zeker een (functionele) plaats voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (pbo) met zijn product- en bedrijfsschappen.

De exacte rol die zij gaan spelen is de komende maanden onderwerp van discussie. Rondom de belangenbehartiging tekent zich een nieuwe situatie af. Het is in het belang van de sector dat over de totale vormgeving van de nieuwe institutionele structuur snel volledige duidelijkheid komt.

5.3 Internationaal beleid

Het internationale landbouw- en handelsbeleid is van grote betekenis voor het Nederlandse agrocluster³. Hieronder wordt ingegaan op enkele aspecten van de WTO-onderhandelingen en ontwikkelingen in het GLB.

Markttoegang

De lopende onderhandelingen in het kader van de WTO zijn sterk bepalend voor de internationale handelsregels in de komende jaren. Eén van de onderwerpen waarover gesproken wordt is een substantiële vergroting van de markttoegang voor landbouw-producten door verlaging van de invoertarieven. Gezien het feit dat rond de 75 procent van de Nederlandse producten uit het agrocluster wordt geëxporteerd, biedt dit kansen, met name op hoogontwikkelde afzetmarkten die een hoog beschermingsniveau kennen, zoals de VS en Japan. Daarbij blijft overigens de Europese markt voor Nederlandse exporteurs verreweg het belangrijkste. Het goed functioneren van deze interne markt is dan ook van levensbelang voor de sector.

Los van de verlaging van de invoertarieven spelen twee zaken een rol bij markttoegang.

De eerste is dat veterinaire en fytosanitaire eisen steeds vaker een belemmering vormen voor export. LNV blijft erop aanspreekbaar om dergelijke problemen te voorkomen en op te lossen. De afgelopen jaren is daarop extra personele inzet gepleegd. Dat zal ook de komende jaren het geval blijven. Bijzondere aandacht krijgen daarbij de verder gelegen markten als de Verenigde Staten, Rusland, China en Japan.

In de tweede plaats speelt de kwestie of het mogelijk is eisen te stellen aan geïmporteerde producten op het punt van de productiewijze. Dit is een onderwerp waarover nationaal en internationaal al veel gesproken is. Gegeven de context - afspraken mogen niet handelsverstoring zijn - en het belang van het feit dat consumenten een gefundeerde keuze moeten kunnen maken, lijkt het instrument van etikettering hiervoor het meest gepast.

Eisen van private partijen, die vaak verder gaan dan de internationaal geldende normen, zullen daarbij in toenemende mate leidend zijn.

Eerste pijler GLB

In de EU is lang geprobeerd het proces van 'herstructurering' van de landbouw zodanig te begeleiden dat de uitstroom van arbeid uit de landbouw geleidelijk zou verlopen. Daarvoor diende het instrument van het prijsbeleid.

Het inkomen van de producenten was daarbij het uitgangspunt. Vanaf begin jaren negentig is een proces gestart waarbij het beleid in een aantal stappen wordt aangepast van prijssteun naar ten dele ontkoppelde inkomenssteun (eerste pijler GLB). Daarnaast zijn de begeleidende maatregelen voor deze beleidsveranderingen en het plattelandsbeleid versterkt (tweede pijler GLB). Met de hervormingen van 2003/2004 ('Mid Term Review') en de op stapel staande suikerhervorming heeft de EU grotendeels afscheid genomen van het klassieke markt- en prijsbeleid. De ondersteuning wordt geleidelijk losgekoppeld van de productie en

veel meer verbonden aan eisen op het gebied van voedselveiligheid, milieu, landschapsbeheer en dierenwelzijn. De hervormingen krijgen de komende jaren hun definitieve beslag. Daarbij is het uitgavenplafond in principe vastgelegd tot en met 2013 en is besloten de melkquotering tot minimaal 2014/15 te handhaven. Bij het suikerbeleid wordt voorgesteld het aangepaste beleid tot 2015 stabiel te houden.

Het kabinet vindt dat onder andere uitgaven voor nieuwe hervormingen alsmede de kosten van de toetreding van Roemenië en Bulgarije gefinancierd moeten worden uit het vastgestelde uitgavenplafond. Dit is letterlijk een maximum, het is geen doel om dit plafond te bereiken.⁴ Dit betekent dat tussen nu en 2013 de bedrijfstoelagen zullen dalen. Voor de langere termijn (na 2013) moeten ondernemers er ernstig rekening mee houden dat ook het totale budget voor (algemeen) landbouwbeleid sterk zal dalen. Daarbij zal Nederland zich inzetten om de ondersteuning te versterken in gebieden waar de landbouw weliswaar niet concurrerend is maar wél een wezenlijke rol speelt in het in stand houden van het cultuurlandschap. Daarbij past dan ook een sterkere medefinanciering door de nationale overheid, zoals dat ook bij andere beleidsterreinen het geval is. Deze zienswijze sluit aan bij de 'drie-lagen-benadering', zoals die eerder door het ministerie is uiteengezet⁵ en bij de Europese kaders voor het natuur- en landschapsbeheer door de landbouw.

Het kabinet is van mening dat toeslagen op termijn veel sterker gekoppeld moeten worden aan de maatschappelijke rol van de landbouw. Dit betekent dat na een overgangperiode waarbij de premies worden toegekend op basis van de specifieke (historische) bedrijfssituatie, een meer maatschappelijk gefundeerde systematiek zal worden ingevoerd. Het kabinet handhaaft het in 2004 genomen besluit over de uitvoering van de hervorming van het GLB in Nederland, maar heeft daarbij al aangekondigd omstreeks 2010 een heroverweging van dit besluit te voorzien. Daartoe zal uiterlijk rond 2007 een discussie worden gestart. Een systematiek - zoals ook in andere EU-lidstaten het geval is - op basis van een algemene hectarepremie ('flat rate') zal daarbij een belangrijk onderdeel van de discussie uitmaken. Een dergelijk systeem koppelt immers de voordelen van een eenvoudige uitvoering, met het geven van een stimulans voor een zekere extensivering van de bedrijfsvoering. Dit is van belang met het oog op het voldoen aan de milieuwetgeving.

De melkquotering stamt uit een tijd dat de Europese zuivelprijzen ver boven de wereldmarktprijzen lagen. Als de huidige hervorming is voltooid, zal dat nog maar beperkt het geval zijn. Daarmee vervalt ook de noodzaak tot het beperken van de zuivelproductie. Punt is wel dat melkveehouders in de afgelopen jaren miljarden euro's hebben

geïnvesteed in de aanschaf van quota. Om die investeringen niet plotseling te laten verdampen, moeten aanpassingen in het beleid op behoedzame wijze plaatsvinden en ruim tevoren worden gecommuniceerd. LNV zal een studie laten verrichten naar een aantal opties voor de toekomst van de melkquotering. Op basis daarvan zal een discussie met de sector worden gevoerd over de vraag hoe om te gaan met de quotering na 2014. Overigens is voorshands de inzet van het kabinet daarbij dat de quotering niet opnieuw verlengd moet worden. LNV is verder voornemens om voor het geheel van het agrarisch cluster één keer in de drie jaar een rapport te laten produceren zoals het wetenschappelijk achtergronddocument bij deze nota.

Tweede pijler Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

In 2005 is een nieuwe kaderverordening voor de tweede pijler van het GLB vastgesteld. Daarmee liggen de EU-kaders voor dit beleid voor de komende jaren vast. De volgende onderwerpen zijn daarbij leidend:

- versterking van de concurrentiepositie van de landbouw;
- natuur en milieubeheer door de landbouw;
- verbrede plattelandseconomie en leefbaarheid.⁶

Omdat de landbouw zowel drager is van economische als van omgevingswaarden krijgen toekomstige ontwikkelingen van de sector veel aandacht in de nieuwe verordening. Alleen een landbouw die economisch gezond is, kan een bijdrage leveren aan maatschappelijke waarden als rust, ruimte, openheid en beheer van het cultuurlandschap. De Europese verordening wordt in Nederland geïmplementeerd in het tweede (nationale) plattelandsontwikkelingsplan (POP II). Binnen de doelen uit de kaderverordening wil LNV in samenspraak met de provincies bijdragen aan een vitale en krachtige sector die zijn rol als economische motor, vernieuwer en beheerder van het landelijk gebied waarmaakt. Daarom heeft het versterken van de marktpositie van ondernemers in de landbouw een hoge prioriteit. Daarmee wordt ook een bijdrage geleverd aan het realiseren van de Lissabondoelstellingen.

Het accent komt te liggen bij ondernemers die actief zijn met de ontwikkeling van hun bedrijf en hun omgeving. Bij de invulling van POP II wordt getracht zo goed mogelijk aan te sluiten bij de keuzen en strategieën van ondernemers. Maatregelen - niet alleen Europese maar ook nationale - zullen worden aangeboden in de vorm van een programma bestaande uit modules waaruit de ondernemer de maatregelen kan kiezen die bij hem passen. Concrete maatregelen daarbij zijn:

- bedrijfsmodernisering, zoals de regeling voor jonge agrariërs;
- samenwerking in de keten bij innovatie;
- verbeteren van de structuur, bijvoorbeeld via kavelruil;
- stimuleren deelname aan programma's ter verhoging van de voedselkwaliteit;

- bedrijfsadvisering.

Aandacht krijgt ook het leveren van 'groene' en 'blauwe' diensten. Dit zijn maatschappelijk waardevolle diensten zoals zorg voor natuur en milieu of waterberging die boven het wettelijk niveau uitstijgen en die nog niet door de markt worden beloond. Maatregelen daarvoor krijgen een plaats in het bestaande landbouwmilieuprogramma. De regelingen voor agrarisch natuurbeheer zullen worden voortgezet. Bedrijven in gebieden waar de landbouwproductie een bijdrage levert aan hoge landschappelijke waarden, terwijl die waarden tegelijk een handicap opleveren (probleemgebieden), mogen rekenen op een vergoeding.

Kernpunten:

- LNV blijft inzetten op substantiële vergroting van de markttoegang.
- Een discussie wordt gestart over systematiek voor verdeling inkomenstoeslagen en toekomst melkquotering.
- Sterke oriëntatie in tweede pijler GLB op versterking concurrentiekracht en beheer natuur- en landschap door landbouwbedrijven.

5.4 Wet- en regelgeving

Teveel regels beperken de dynamiek in de sector en kunnen belemmerend zijn voor vernieuwingen. In het kader van het Meerjarenprogramma Grote Vereenvoudiging van Regelgeving (MJP-GVR) poogt LNV daarom zijn regelgeving substantieel te verminderen. Daarnaast hebben ondernemers ook te maken met regels van andere departementen, provincies, gemeenten, productschappen of (op vrijwillige basis) ketenafspraken en andere vormen van zelfregulering. In dat verband is het verheugend dat ook andere overheden acties ondernemen om tot verlaging van de regeldruk te komen. Dat geldt nationaal bijvoorbeeld op het gebied van ruimtelijke ordening maar ook op het niveau van de EU.⁷

Minder en betere regels, eenvoudiger vergunningen

Inmiddels heeft LNV meer dan 50 procent van zijn ministeriële regelingen en algemene maatregelen van bestuur (AMVB's) ingetrokken. Voorbeelden zijn het stelsel van mestafzet-overeenkomsten en de stroomlijning van de regels voor de preventieve dier-gezondheids-zorg. Daarnaast wordt gewerkt aan de intrekking of uniformering van een groot aantal wetten. Met de nieuwe Wet Gewasbeschermingsmiddelen en Biociden wordt de regelgeving zowel transparanter als beter naleefbaar. Dit gebeurt door met het instrument van de algemeen verbindend verklaring, meer verantwoordelijkheid bij de ondernemers te leggen. Tegelijk wordt de handhaafbaarheid verbeterd door uitbreiding van de sanctiemogelijkheden (de bestuurlijke boete).

Verder wordt gewerkt aan een sterke vereenvoudiging van de subsidieregeling door middel van een subsidiestelsel dat uit vaste modules bestaat. Zowel de ondernemersgerichte maatregelen uit de EU-kaderverordening plattelandsontwikkeling (zoals de Subsidieregeling Jonge Agrariërs) als nationale maatregelen (zoals de Kaderregeling Kennis en Advies) zullen daarin een plaats krijgen. De resultaten van dit modulaire stelsel zullen in 2006 zichtbaar worden. Verder zullen de introductie van één LNV-loket, het meervoudig gebruik van gegevens, de introductie van één enkel bedrijfsnummer en de inzet van ICT het gebruiks-gemak van de regelgeving vergroten.

Alle vergunningenstelsels van LNV - inclusief erkennings- en ontheffingsregelingen - zullen worden doorgelicht op noodzaak, mogelijke vereenvoudiging en proceduretijd. In dat kader zal bijvoorbeeld ook worden onderzocht op welke wijze de vergunningen uit de natuurbeschermingswetgeving gekoppeld kunnen worden aan de omgevingsvergunning. Ingevolge het rapport Eenvoudig Vergunnen zullen alle vergunningenstelsels van alle overheidsorganen nog in deze kabinetsperiode worden getoetst op mogelijkheden tot concrete verbeteringen, met inbegrip van afschaffing.⁸

Open normen en bijpassende handhaving

Met een 'open norm' wordt de wijze waarop een ondernemer aan zijn wettelijke verplichtingen wil voldoen in meerdere of mindere mate aan hemzelf overgelaten. Het gaat om het voorschrijven van het doel, niet om het verplichten tot een specifiek middel. Open normen bieden de ondernemer zo meer mogelijkheden om creatief en inventief te zijn, maken een sterke vereenvoudiging van regels mogelijk en leggen de verantwoordelijkheid op de plek waar die hoort. De betreffende norm moet zich alleen wel lenen voor zo'n open norm: zowel ondernemer als handhaver moeten weten waar het precies om gaat. LNV zal de komende jaren werken aan regelgeving gebaseerd op dit principe, zonder daarbij te tornen aan het resultaat dat met de regelgeving wordt beoogd.

Meer ruimte voor de eigen verantwoordelijkheid van ondernemers vergt tegelijkertijd een adequate nalevingsstrategie. Minder en andere regels, maar wel met een effectievere handhaving. Ook dáárbij heeft de ondernemer belang. Het toezicht zal voorzien in een gerichte aanpak van risicogroepen zodat de verschillen in de onderlinge concurrentieverhoudingen zo veel mogelijk rechtgetrokken worden. De naleving zal bovendien gestimuleerd worden door het inzetten van het instrument van de openbaarmaking van controlegegevens.

Deze aanpak betekent dat er in de regelgeving minder maatwerk kan worden geboden. Daar staat tegenover dat ondernemers zelf bepalen hoe ze aan de normstelling willen voldoen en dus meer mogelijkheden hebben

de regels 'op maat' voor hun specifieke bedrijfssituatie toe te passen. Bij dit alles blijft wel het internationale en met name het Europese kader een gegeven. Ook daar wordt de bestaande regelgeving op getoetst. Zoals gezegd, zet Nederland zich ook in Brussel in om vereenvoudiging van regelgeving te bewerkstelligen. Zowel nationaal als Europees is daarbij tevens aan de orde hoe publieke en private regelgeving en controle zo goed mogelijk op elkaar zijn aan te sluiten.

Ketenvorming en toezicht op controle

De versterkte ketenvorming en opkomst van private verantwoordelijkheden op tal van terreinen heeft eveneens invloed op de manier waarop LNV zijn beleid vorm gaat geven. Dat betekent dat de komende jaren binnen de Europese kaders bij de implementatie van beleid veel meer per keten (bijvoorbeeld diersoort of plantaardige productie) dan per schakel in de keten gewerkt gaat worden. Daarmee sluit het beleid aan op de ketenvorming die gaande is en zijn kostenbesparingen mogelijk. Daarvoor zullen de randvoorwaarden waarbinnen ketens kunnen werken, worden aangegeven. Voldoet een bedrijf hieraan, dan kan worden overgegaan op het principe van 'toezicht op controle'. Dit hoeven niet per sé sectorbrede afspraken te zijn. Bedrijven die niet deelnemen aan dergelijke systemen vallen onder het normale regiem van controle. Bedrijven die deelnemen aan genoemde systemen krijgen minder overheidscontroles. De uitdaging bestaat erin om het werken in ketens zo aantrekkelijk te maken dat zoveel mogelijk bedrijven aansluiten.

Om dit te realiseren is de modernisering van het geheel van regels noodzakelijk. In een nieuw te ontwerpen wettelijk kader zal de eigen verantwoordelijkheid van de sector voor een gezonde en duurzame dierlijke productie centraal komen te staan. De sector kan daar dan zelf invulling aan geven. Tegelijk wordt voorzien in een effectief en efficiënt instrumentarium voor handhaving, toezicht en controle. Deze nieuwe, integrale wet zal voorschriften over onder andere de preventie en bestrijding van dierziekten (waaronder zoönosen), over dierenwelzijn en over geneeskundige handelingen combineren met zaken als de productie en het gebruik van diervoeders en diergeneesmiddelen, de bescherming tegen risico's van dierlijke bijproducten en de keuring van vlees. Eenzelfde integratie van regelgeving is te verwachten in de plantaardige sector. In samenhang met het project 'Plantkeur' krijgt dit gestalte.

Kernpunten:

- Doorgaan met vermindering regels en betere regelgeving.
- Gebruik van 'open normen' zonder doelen ter discussie te stellen en met aangepaste handhaving.
- Beleid meer aansluiten bij ketenvorming en toezicht op controle.

5.5 Ruimtelijk beleid

De landbouw is de grootste ruimtegebruiker van Nederland en heeft daarmee een grote impact op de kwaliteit, beleving en ontwikkeling van het Nederlandse landschap. Tevens heeft de sector ruimte nodig om zich te kunnen ontwikkelen. In de Nota Ruimte zijn hiervoor enkele belangrijke uitgangspunten geformuleerd.⁸ Voor de glastuinbouw is sprake van bundeling in zogeheten landbouwontwikkelingsgebieden (LOG's). Provincies hebben de mogelijkheid om aanvullende (regionale) landbouwontwikkelingsgebieden aan te wijzen. Verder wil de overheid stimuleren dat de grondgebonden landbouw de ruimte krijgt om in te spelen op de eisen van de markt en om verbreding mogelijk te maken. Een economisch vitale sector is immers de beste garantie voor een duurzaam beheer van het landelijk gebied. Het Rijk geeft bij het ruimtelijk beleid de kaders aan en toetst of daaraan wordt voldaan. Het is aan de provincies en gemeenten om deze doelen in plannen om te zetten en uit te voeren. Gebundelde Europese, nationale en provinciale financiële middelen zullen daarvoor worden ingezet. Zo is ten behoeve van kavelruil met provincies een impuls van F 80 mln afgesproken, die op termijn nog kan verdubbelen. In het kader van het Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG) zijn financiële middelen gereserveerd voor het begeleiden van structuurveranderingen in de land- en tuinbouw, onder andere voor herstructurering glastuinbouw, kavelruil, extensivering melkveehouderij (Koopmansgelden).

Agrologistiek

In dit verband is het ook van belang dat Nederland een gunstige vestigingsplaats blijft voor het internationale agrobédrijfsleven. Momenteel is Nederland mede vanwege de goede logistieke positie een centraal punt in de internationale handelsstromen. De sterke positie van Nederland in logistieke knooppunten en de toenemende complexiteit van leveringsketens bieden kansen voor een meer regisserende rol in de internationale agroketen of van agrokerelateerde dienstverlening. Het Platform Agrologistiek richt zich met steun van de overheid op het versterken van de 'draaischijf'functie van Nederland. Ten algemene zal LNV zich in de toekomst betrokken tonen bij de ruimtelijke ontwikkelingen en de positie van de land- en tuinbouw daarin. Die betrokkenheid krijgt vormt in regulier overleg met medeoverheden.

Landschap

Uit de omgevingsanalyse blijkt dat er maatschappelijk veel belangstelling is voor de kwaliteit van het landschap. En ook in het ruimtelijk beleid wordt die kwaliteit een factor van betekenis. Voor het

landschapsbeleid ligt de verantwoordelijkheid eveneens primair bij provincies en gemeenten. Op basis van de gewenste kernkwaliteiten van het landschap beoordelen zij welke ruimtelijke ontwikkelingen in het landelijk gebied mogelijk zijn.

Dit 'ontwikkelen met kwaliteit' ondersteunt LNV door gemeenten te subsidiëren voor landschapsontwikkelingsplannen. Daarbij is het uitgangspunt dat bij ruimtelijke ontwikkeling van de landbouw sprake moet zijn van verhoging van de landschappelijke kwaliteiten in het gebied. De Nota Ruimte geeft aan dat een duurzaam toekomstperspectief voor de landbouw, ook in nationale landschappen, gewenst is ('behoud door ontwikkeling'). Deze nationale landschappen zijn gebieden die internationaal gezien waardevol zijn en waarvan de bijzondere kwaliteiten behouden of versterkt moeten worden.

Agrarische gebouwen hebben een speciale plaats in het ruimtelijk beleid. Momenteel speelt daarbij de wens te komen tot clustering van bedrijven en de vraag wat te doen met vrijkomende bedrijfsgebouwen. Als ondernemers bedrijven willen samenvoegen in de vorm van agrarische bedrijventerreinen ligt het initiatief primair bij henzelf. Het is aan de regionale overheden, met name de gemeenten, om daar al dan niet ruimte aan te geven en tot een afweging te komen of dergelijke ontwikkelingen passend zijn. Het toenemend aantal vrijkomende agrarische bedrijfsgebouwen is vooral het gevolg van de schaalvergroting die zich aftekent in de sector. Hergebruik van vrijkomende agrarische gebouwen in het buitengebied kan de regionale economie versterken en - mits goed ingepast - leiden tot een versterking van de ruimtelijke kwaliteit.

Glastuinbouw

De glastuinbouw is een sector met toekomst in Nederland. Om de sterke internationale concurrentiepositie te behouden en te versterken, wil de overheid de sector de ruimte geven en faciliteren. Die facilitatie richt zich op dat aspect waarin de sector sterk is: samenwerking. De samenwerking tussen de verschillende partijen in de keten is intensief en is een voortdurende bron van innovatie. Die samenwerking kent ook een ruimtelijk aspect. Er is sprake van concentratie in zogeheten 'greenports' die als zodanig in de Nota Ruimte zijn opgenomen.

Vanuit internationaal oogpunt bezien, kan Nederland als één grote 'greenport' gezien worden. Niet als een claim op ongebreidelde groei van glastuinbouwlocaties, maar wel als stimulerend concept dat de nationale samenwerking extra allure geeft op de Europese en internationale schaal. In dat concept is sprake van kernen (de 'greenports') en satellieten (LOG's) die een goede ontsluiting kennen naar die kernen.

Een dergelijke concept biedt ontwikkelingsruimte en maakt nieuwe

samenwerkingsverbanden en innovaties mogelijk.

De realisatie van het concept 'Greenport Nederland' vraagt om samenwerking van departementen, medeoverheden en bedrijfsleven op het gebied van innovatie, ruimtelijke ordening en infrastructuur. Zo worden aantrekkelijke voorwaarden gecreëerd voor de vestiging van glastuinbouw in 'Greenport Nederland'. In de Nota Ruimte zijn tien landbouwontwikkelingsgebieden voor glastuinbouw benoemd, waarbij er over negen bestuurlijke overeenstemming is. Hier kan de glastuinbouw zich de komende jaren ontwikkelen. Zoals gezegd, de provincie kan op regionaal niveau aanvullend landbouwontwikkelingsgebieden voor de glastuinbouw aanwijzen. Een recente evaluatie van het ruimtelijk beleid voor de glastuinbouw leert dat voortzetting van de gekozen bundelingsstrategie gewenst is. Het rijk - in casu LNV en VROM - ondersteunt dit en wil hierbij een stimulerende rol vervullen.¹⁰

Reconstructieprogramma

Komende jaren wordt verder uitwerking gegeven aan het reconstructieprogramma, waarin LNV van 2006 t/m 2010 gemiddeld ruim D 90 miljoen per jaar investeert. Bij de reconstructie gaat het onder meer om een nieuwe balans tussen de leefbaarheid van een gebied, de economische ontwikkeling en het milieubehoud. Doel is onder meer het realiseren van een leefbaar platteland en een vitale en duurzame agrarische sector. In de reconstructieprovincies (Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant, Limburg en Utrecht) zijn onder regie van de provincies in samenspraak met betrokken organisaties en overheden plannen opgesteld (en inmiddels door het Rijk goedgekeurd) waarin gebieden zijn aangewezen waar de intensieve veehouderij het primaat heeft. Binnen de reconstructiegebieden is ruimte voor verdere ontwikkeling van bedrijven en bestaat de mogelijkheid tot verplaatsing van bijvoorbeeld bedrijven die nu in zogenaamde extensiveringsgebieden zijn gesitueerd.

In laatstgenoemde gebieden heeft natuur het primaat en is intensieve veehouderij niet gewenst. Tot slot zijn in de reconstructieplannen ook verwevingsgebieden aangewezen. Hier is geen primaat gesteld en zal bij elke ontwikkeling steeds een afweging op maat plaats vinden tussen landbouw en andere functies. Door deze zonering, die nog verdere invulling moet krijgen in de bestemmingsplannen, is er met name voor de intensieve veehouderij duidelijkheid ontstaan en kunnen ondernemers perspectiefvol plannen ontwikkelen.

Ontwikkeling grondgebonden landbouw

In de grondgebonden landbouw zijn grote structuurveranderingen te verwachten. Om die te begeleiden wordt komende jaren D 122 miljoen ingezet, waarbij de nadruk ligt op een duurzame ontwikkeling van met name de melkveehouderij (de zogenaamde Koopmangelden). Vijftig miljoen

euro is beschikbaar voor onder andere kavelruil (€ 20 miljoen) en de versnelde afronding van klassieke land-inrichtingsprojecten (€ 30 miljoen). Doel is een meer efficiënte indeling van de bedrijven, hetgeen zich vertaalt in minder kosten voor de ondernemer en minder milieubelasting door een evenwichtig gebruik van de verschillende percelen en kortere afstanden.

Andere doelstellingen betreffen het behoud van landschap en milieukwaliteit. In veel bijzondere landschappen is de melkveehouderij de 'drager' van het landschap. Dat geldt onder andere in verschillende (kleinschalige) zandgebieden. Vaak zijn de productie-omstandigheden daar echter minder gunstig én is er sprake van een kwetsbaar milieu, zoals in de nabijheid van VHR-, EHS- of grondwaterbeschermingsgebieden. Daarom wordt voor de verbetering van de milieu- en landschapskwaliteiten in deze gebieden D 50 miljoen beschikbaar gesteld. Met het inzetten van deze middelen wil het rijk voorkomen dat de melkveehouders meegaan in het proces van intensivering door vooral productiegroei. Alleen die ondernemers komen voor ondersteuning in aanmerking, die voorop lopen met het afstemmen van hun bedrijfsvoering op de kwetsbaarheid van het gebied. Bij de keuzen van de gebieden wordt aangesloten bij de categorieën die reeds bestaan uit hoofde van Europees beleid. De overige middelen zijn gereserveerd voor regionale projecten ten behoeve van melkveehouderij en milieu en voor kennisontwikkeling en -verspreiding in de melkveehouderij.

Ook in de veenweidegebieden vervult de melkveehouderij een belangrijke rol als beheerder van het landschap. Deze rol staat echter onder druk. Ondernemers in deze gebieden hebben te maken met veel watergangen, een hoog waterpeil en een 'slappe bodem'. Zij hebben veelal kleinere bedrijven. Dat betekent hogere productiekosten ten opzichte van de gemiddelde productiekosten in Nederland, waardoor het produceren tegen concurrerende prijzen bijna onmogelijk is. Het is ook de vraag of duurzame landbouwpraktijken in alle delen van de veenweiden te verenigen zijn met een duurzaam waterbeheer. Om de continuïteit in het beheer van deze gebieden te versterken hebben de betrokken overheden in het gebied afspraken gemaakt over een 'Agenda voor het westelijk veenweidegebied'. In dit kader is overeengekomen om vanaf 2007 voor 40.000 hectare veenweidegebied een EU-vergoeding voor probleemgebieden mogelijk te maken. Daarmee kunnen ondernemers hun bedrijfsvoering zodanig inrichten dat zij met meer perspectief de toekomst in kunnen gaan. In het kader van de genoemde 'Agenda' zijn ook afspraken gemaakt over een duurzaam waterbeheer en hebben betrokken provincies en gemeenten aangegeven dat zij bereid zijn om de landbouw ruimte te geven in het ruimtelijke orderingsbeleid.

Kernpunten:

- Ontwikkelingsmogelijkheden voor grondgebonden landbouw zoals aangegeven in Nota Ruimte en betrokkenheid LNV daarbij.
- Gebundelde ontwikkeling van glastuinbouw in 'greenports' en landbouwontwikkelingsgebieden, die wordt gefaciliteerd en gestimuleerd door het rijk.
- Financiële steun voor kavelruil en landschapsbeheer.

5.6 Innovatie en kennis

Het kabinet ziet innovatie als de belangrijkste succesfactor voor een sterke economie en dus ook voor een concurrerend agrocluster. Dit belang wordt onderstreept door het Innovatieplatform dat 'Flowers & Food' als een sleutelgebied heeft aangemerkt. Succesvolle ondernemers in de agrarische sector laten zien dat het mogelijk is om bij toenemende druk van markt en omgeving in Nederland een concurrerend bedrijf te exploiteren. Maar tegelijk geven die bedrijven aan dat oude organisatievormen voor innovatie niet langer voldoen.

Er is een nieuwe vorm nodig die enerzijds gericht is op het versterken en ondersteunen van het ondernemerschap en anderzijds op het genereren van kennis die antwoorden geeft op de problemen van de toekomst. Een nauwe samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid is daarvoor essentieel. In het verleden was het OVO-drieluik (Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs) erg succesvol. Mede daardoor is Nederland uitgegroeid tot een mondiale grootmacht in productie, verwerking, logistiek en handel van agrarische producten. Voor de toekomst van de sector is het cruciaal dat opnieuw een dergelijke succesformule wordt gevonden.

Investeren in innovatie en kennis

De bestaande inzet van LNV op het gebied van ondernemerschap en innovatie bestaat uit onder andere investeringen in onderwijs en onderzoek. Hierin wordt jaarlijks tot en met 2010 D 850 miljoen geïnvesteerd. Zowel de inhoud als de programmering sluiten steeds meer aan op de innovatiepraktijk. Het onderwijs zet daarbij het budget voor Praktijkleren (20 mln) en de regeling Innovatie Groen Onderwijs (8 mln) in. Wageningen UR steunt met de combinatie van universiteit en toegepast onderzoek de aansluiting op de innovatie-praktijk. Ondernemers worden betrokken bij de programmering. Ook de bloeiende praktijknetwerken in diverse sectoren laten zien dat ondernemers steeds meer belangstelling hebben voor innovatie en gebruik maken van de bestaande voorzieningen.

Daarnaast steunt LNV specifieke organisaties als het 'Innovatienetwerk' dat tot 2010 de middelen (4 mln per jaar) krijgt om vanuit een onafhankelijke positie met bedrijven en andere stakeholders te werken aan baanbrekende concepten. De door LNV gefinancierde stichting 'Transforum' zal tot 2010 30 mln bijdragen (verdubbeling tot 60 mln

door derden) aan innovatieprojecten in ketens en regio's. Tevens werkt Transforum aan een optimale inrichting van het kennisdomein, inclusief de toegankelijkheid voor het bedrijfsleven. Daarnaast ontvangen organisaties als de 'Melkvee Academie', de 'Tuinbouwcluster Academie' en 'Kennis op de Akker' een ondersteuning.

Het instrumentarium ten behoeve van innovatie wordt gecompleteerd met een groot aantal specifieke regelingen, zoals onder andere de regeling Kennis en Advies, de Demo-regeling, het programma ICT en Ketens, de innovatieregeling intensieve veehouderijkolom en voorlichtingprogramma's. Daarnaast worden projecten op onder andere het gebied van agrologistiek en ketenontwikkeling gesteund.

Vernieuwde aanpak

Met het oog op de toekomst is versterking van bovengenoemde inzet nodig. Het gaat daarbij in essentie om het verwerven van de juiste kennis én het zorgen dat die kennis op de juiste plaats komt. En om er voor te zorgen dat ondernemers en bedrijven enige helderheid wordt verschaft in het woud van regelingen en instellingen. Samenwerking tussen overheid, kennisinstellingen en bedrijfsleven is daarvoor opnieuw cruciaal. Om de genoemde doelen in de praktijk te brengen is binnen LNV een Innovatieberaad ingesteld. Verbinding, transparantie, facilitering en vraagsturing zijn de principes van de nieuwe innovatieformule van LNV.

Verbinding

Nieuwe samenwerkingsvormen met ondernemers en stakeholders worden gezocht om te komen tot gezamenlijke innovatieagenda's. Dit zijn grote programma's met een verre tijdshorizon. LNV zal daartoe 'innovatietafels' organiseren als netwerkachtige samenwerkingsverbanden tussen LNV, bedrijfsleven, andere departementen en medeoverheden. Daarbij gaat het om sectoren en ketens, maar het kan ook gaan om gebiedsgerichte of institutionele innovaties. Voorbeelden zijn het Platform Agrologistiek, de groep rond de Intensieve Veehouderij en de Stuurgroepen Food & Nutrition en Tuinbouwclusterinnovatie. Beide laatste illustreren hoe een goede innovatieagenda tot stand kan komen. Deze agenda is leidend voor de opstelling van een rijksbreed programma van het kabinet voor het sleutelgebied 'Flowers & Food'.

Transparantie

Ondernemers vragen om inzicht in de instrumenten en instellingen die hen kunnen helpen bij innovatieopgaven. Ze willen weten wat er beschikbaar is en waar ze moeten zijn.

LNV zal daarom werken aan de transparantie door middel van een aanpak via één loket.

De informatie omvat de regels, ruimte en regelingen van LNV. Maar ook

de mogelijkheden van het Innovatienetwerk, Transforum, Wageningen UR, van relevante instellingen die niet direct aan LNV zijn gelieerd en van andere overheden en departementen. Er wordt een koppelinggelegd met het initiatief van het ministerie van Economische Zaken (Syntens) voor de inrichting van één loket voor het Midden- en Kleinbedrijf.

Facilitering

Het faciliteren van innovaties vraagt om maatwerk, vooral omdat de verschillen tussen de sectoren en daarmee de verschillen in opgaven toenemen. Bij projecten die door hun aard of omvang door meerdere belanghebbenden gezamenlijk gerealiseerd moeten worden speelt dat in het bijzonder. In dat geval kan de steun bestaan uit het organiseren en verbinden van verschillende partijen. Hiermee is ervaring opgedaan bij het Platform Agrologistiek, maar ook bij projecten als 'Kas als energiebron' en 'Novi-Ei'. LNV zal werken aan optimale inzet van de beschikbare instrumenten, al dan niet in samenwerking met de ministeries van EZ en VROM. Het kan bij projecten gaan om het geheel van het agrarisch cluster: van productie, verwerking, logistiek tot en met de handel. De nieuwe maatregelen voor versterking van de concurrentiekracht zoals die worden opgenomen in het Plattelandsontwikkelingsplan zullen hieraan ook een bijdrage leveren.

Vraagsturing

Een heroriëntatie van de kennisinfrastructuur is nodig om het innovatievermogen bij ondernemers daadwerkelijk te versterken. Daarom legt LNV voortaan meer nadruk op innovatie dan op kennis. De overheid blijft wel aanspreekbaar op de instandhouding van een solide kennisbasis en een adequaat onderwijssysteem. Ook het toegankelijk houden van kennis is een kerntaak van de overheid. Kennis en onderwijs moeten aansluiten op wat voor innovaties nodig is. Het gaat daarbij om ontwikkeling, verspreiding en toepassing van kennis en het leren innoveren. Het bedrijfsleven krijgt om een en ander te realiseren een prominentere rol bij de planning en vormgeving van het onderzoek en onderwijs. Uitgangspunt is te komen tot een optimale formulering van de vragen die op korte én langere termijn relevant zijn voor de sectoren. Ook hier is de nieuwe vorm van samenwerking tussen bedrijfsleven, overheid en kennisinstellingen noodzakelijk om werkelijk succesvol te worden.

Kenniscoöperatie en -centra

Om kennis beter te laten doorstromen hebben de groene kennisinstellingen (AOC's, HBO-Groen en Wageningen UR) op verzoek van LNV de 'Groene Kenniscoöperatie' gevormd. Voor ondernemers en medewerkers in de agrosector zijn adequate opleidingen van groot belang: voor kennis maar ook voor de ontwikkeling van ondernemersvaardigheden.

Een goede relatie met de praktijk is daarvoor een voorwaarde. Hier

vervullen bedrijfsstages steeds een belangrijke rol. De kennisinstellingen kunnen ook een bredere rol spelen in de regio, onder meer bij het doorgeven van kennis. Dit stelt eisen aan de organisatie en toegankelijkheid van de kennisinstellingen LNV wil dat zij op landelijk en regionaal niveau prestatieafspraken maken met het bedrijfsleven over onderwijs en het gebruik van kennis. Daarmee vormen ze een netwerk van regionale kenniscentra die bijdragen aan 'een leven lang leren'. Voor ondernemers is daarnaast van belang dat zij ook van elkaar kunnen leren, want bij hen is veel essentiële kennis aanwezig. Verschillende gezamenlijke initiatieven worden daartoe ondersteund, zoals 'academies' en praktijknetwerken. Ook bij deze activiteiten moeten ondernemerschap en de relatie met keten, markt en omgeving centraal staan.

Kernpunten:

- Nieuwe verbinding en samenwerking tussen bedrijfsleven, kennisinstellingen en overheid bij opstellen innovatieagenda's en projecten.
- Eén loket voor innovatievragen en initiatieven.
- Groei van 'Groene Kenniscoöperatie' tot netwerk van regionale kenniscentra voor ondernemerschap, kennisoverdracht en innovatie.

5.7 Tot slot

Dit hoofdstuk gaat over de bijdrage die de rijksoverheid wil leveren aan het toekomstperspectief voor het agrocluster in Nederland. Het gaat daarbij om de inzet op internationaal niveau, om het geven van ruimte en verantwoordelijkheid bij regelgeving, om het bieden van kansen en mogelijkheden voor ontwikkeling in het ruimtelijk beleid en om het investeren in innovatie, kennis en onderwijs om daarmee mensen zelf toe te rusten om hun toekomst vorm te geven.

Er komt veel op de sector af aan veranderingen de komende jaren, zowel vanuit de markt als vanuit de samenleving. Maar er blijft ruimte voor de sector in Nederland, vanuit economisch perspectief en gelet op het vermogen van de sector om zich aan te passen aan eisen die overheid en omgeving stellen. Uit deze nota spreekt vertrouwen in de toekomst. Het beeld is geschetst, de opgaven zijn duidelijk, het is nu aan hen die werkzaam zijn in de sector te kiezen voor landbouw.

Noten

- 1 Bevrijdende kaders. Sturen op verantwoordelijkheid, RMO-advies 24, Den Haag 2002.
- 2 Meedoen, meer werk, minder regels, Kamerstukken II 2003/04, 28 637, nr 19.
- 3 De Raad voor het Landelijk Gebied gaf in een advies voor het schrijven van deze nota aan groot belang te hechten aan een goede communicatie over de Brusselse beleidskaders. Dit is een terecht punt dat in het ministerie de nodige aandacht krijgt. LNV

communiceerde op deze manier ook de gevolgen van de hervormingen van het kader van de 'Mid Term Review' (2003) die met ingang van 2006 hun beslag zullen krijgen. Het ministerie van LNV dankt de raad voor deze en andere constructieve opmerkingen ten behoeve van het schrijven van deze nota.

4 Voor een volledige beschrijving van het Nederlandse standpunt over de financiering van de GLB wordt verwezen naar de brief van 8 juli 2005 aan de Tweede Kamer over Landbouwwitgaven in het kader van de Financiële Perspectieven. In deze brief wordt onder andere de optie van cofinanciering genoemd om de Nederlandse nettopositie te verbeteren.⁵ Ministerie LNV, Vitaal en samen. LNV-beleidsprogramma 2004 - 2007, Den Haag 2003.

6 De LEADER-aanpak is geïntegreerd in de kaderverordening.

7 Een voorbeeld is het door de VNG ontwikkelde programma om tot 'Minder lastige Regels' te komen. Het rapport Verrassende Ruimte. Een sociale en economische agenda voor het landelijk gebied, Utrecht 2005, gemaakt in opdracht van LNV, BZK, VROM, VWS, SZW, IPO en VNG, signaleert tal van mogelijkheden om het platteland te vitaliseren en ruimte te geven aan initiatieven. In EU-verband is er het programma

'Better Regulation'.

8 Eenvoudig vergunnen. Advies van de Taskforce Vereenvoudiging Vergunningen, Den Haag 2005.

9 Deze nota is op 17 juni 2005 in de Tweede Kamer behandeld. Behandeling in de Eerste Kamer

is voorzien in het najaar van 2005.

10 De minister van LNV biedt tegelijk met deze landbouwvisie de beleidsbrief 'Nadere uitwerking ruimtelijk beleid voor de glastuinbouw', mede namens de minister van VROM, aan de Tweede Kamer aan.

Colofon

Kiezen voor landbouw

Een visie op de toekomst van de Nederlandse agrarische sector

Uitgave

Ministerie van Landbouw,
Natuur en Voedselkwaliteit
Bezuidenhoutseweg 73
Postbus 20401
2500 EK Den Haag

Ontwerp / illustratie

Beukers Scholma, Haarlem

Fotografie

Kees Hummel, Amsterdam

Cartografie

Alterra, Wageningen

Druk

Ando, Den Haag

Oplage

5000