



rijksuniversiteit
groningen

faculteit ruimtelijke
wetenschappen

culturele geografie

Smal en gefocust

Een essay over het toekomstige Europese
Landbouwbeleid

URSI Research
Report 359

Prof. dr. Dirk Strijker

20 december 2016

Samenvatting

Het ministerie van Economische Zaken heeft behoefte aan een brede blik op de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, en heeft mij gevraagd daaraan bij te dragen met een essay. Mijn lijn van redeneren is de volgende:

1. Er is politiek-maatschappelijk een groot bezwaar tegen het verder uitbouwen van de Europese integratie.
2. Toekomstig landbouwbeleid moet zich daarom beperken tot die zaken die een sterk grensoverschrijdende karakter hebben.
3. Permanente en voorspelbare hectaretoeslagen slaan vooral neer in een hogere grondprijs.

Mijn advies is in dat licht:

1. De basispremie in de hectaretoeslag gefaseerd af te schaffen, omdat die maar een beperkt inkomensondersteunend effect heeft. Middelen kunnen deels worden ingezet voor innovatie en jonge boeren.
2. De mogelijkheid van specifieke hectaretoeslagen te handhaven, ter bestrijding van landvlucht, en voor ecologische, maatschappelijke en andere doeleinden, als positieve prikkels.
3. Het plattelandsontwikkelingsbeleid te renationaliseren, voor zover het nauwelijks grensoverschrijdend is, en voor arme gebieden en lidstaten te vervangen door ongebonden financiële ondersteuning.
4. De EU het generationaliseerde plattelandbeleid wel te laten toetsen op concurrentievervalsende maatregelen.
5. Meer geld te reserveren voor crisisbestrijding, omdat op dat vlak strategisch gedrag slechts zeer beperkt mogelijk is.
6. In het inkomensbeleid eventueel onderscheid te maken tussen peasants en commerciële bedrijven, maar dat dan te baseren op het gehele, ook niet-agrarische, gezinsinkomen.

Inhoudsopgave

Samenvatting	2
Inhoudsopgave	3
1 Aanleiding	4
2 De aanpak	5
3 Historie – weerbaarheid	6
4 Maslov	7
5 Neoliberalisme	8
6 Ruimtelijke ongelijkheid in Europa	9
7 GLB in Europa	11
8 Wat anderen zeggen	12
Wat anderen zeggen - LEI	12
Wat anderen zeggen - Fresco & Poppe	12
9 Wat ik zelf vind	13
10 Het toekomstig beleid	14
De mening van Nederlandse boeren	15
Financiële positie Nederland	15

1 Aanleiding

Het ministerie van Economische Zaken heeft behoefte aan een brede blik op de toekomst van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, om daarmee de interne en de maatschappelijke discussie erover aan te jagen. Dat wordt gesteld in het offerteverzoek aan mij voor een essay of iets anders. Ik houd het op een essay, dat ligt het dichtst bij mijn kwaliteit wanneer het communicatie betreft. Als columnist over de relatie tussen landbouw en maatschappelijke ontwikkelingen voor boerentijdschrift Boerderij had ik de mogelijkheid meningen van boeren in dit essay te gebruiken (zie hierna). Aan de andere kant, ik ben burger en analyseer als columnist de ontwikkelingen in de behoeften en emoties van medeburgers, soms met begrip, soms met verbazing. Mijn analyse en visie daarop klinkt ook door in dit essay.

2 De aanpak

In dit essay wordt ingegaan op enkele verkenningen en bespiegelingen over het toekomstig landbouwbeleid. Het gaat in het bijzonder om het LEI-rapport ‘Het GLB na 2020; schets voor een herontwerp’ (WUR, 2016), het recente boekje van Louise Fresco en Krijn Poppe ‘Towards a Common Agricultural and Food Policy’ (WUR, zj), en het rapport van commissie-Veermanⁱ van november 2016.

Als columnist bij Boerderij zit ik in de gelukkige positie dat ik lezers kan vragen wat zij vinden, en dat heb ik gedaanⁱⁱ. Hun reacties zijn in dit essay meegenomen. Dat is overigens iets anders dan ‘overgenomen’; ik heb ze gebruikt ter inspiratie. Uit die reacties blijkt week na week trouwens ook dat het cynisme van boeren over de rol van de overheid een zorgwekkende omvang heeft.

Maar nu naar de hoofdmoot, het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid van de Europese Unie.

3 Historie – weerbarstigheid

Rapporten en andere publicaties over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid besteden vaak veel aandacht aan de geschiedenis ervan. Dat moet ook, want de invulling van het GLB heeft een grote padafhankelijkheid, en is niet te begrijpen zonder kennis van de geschiedenis ervan. Ik hou het echter kort. De historie van het GLB laat zich in essentie indelen in twee delen, de perioden voor en na MacSharry, dus globaal voor en na 1990-1995. Ook al zijn in de opeenvolgende EEG/EU- verdragen de doelen van het landbouwbeleid onveranderd, in het eerste deel van het bestaan van de Gemeenschap stond modernisering en productieverhoging centraal, met een hoog en stabiel prijsniveau als basis. In het tweede deel gaat het vooral de aanpassing aan de maatschappelijke vragen, in een neoliberale context, met min of meer marktconforme prijzen en hectaretoeslagenⁱⁱⁱ. Wat we van het eerste deel meteen kunnen leren is dat aanpassing van het beleid een tijdrovend proces is. Het heeft globaal van ongeveer 1975 tot 1990 geduurd voordat de ontstane situatie van overschotten in plaats van tekorten omgezet werd in het beleid. Die traagheid is onveranderd; ook de aanpassingen en implementaties die na MacSharry nodig waren, zijn langzaam tot stand gekomen. De afschaffing van de melkquotering en de hervorming van de suikersector bijvoorbeeld, zijn processen van de lange adem geweest. Een indringend voorbeeld van de weerbarstigheid van het GLB is de besluitvorming, en meer nog de implementatie, van de ‘vergroening’ van het GLB voor de periode 2014-2020. Na lang touwtrekken zijn drie generieke maatregelen vastgesteld. Eentje daarvan was de eis tot het instellen van 5% ecologische aandachtzone op bouwland. Het doel erachter was helder. In de brief van 6 december 2013 van de staatssecretaris aan de Tweede Kamer, over de implementatie van de vergroeningsafspraken, wordt daarvoor het streven naar een goede (agro)biodiversiteit als doel opgevoerd. Bij de implementatie is, onder druk van belangengroepen, steeds meer ruimte gemaakt voor landbouwproductiegewassen. In veel gevallen is het gebruik van bestrijdingsmiddelen (ik hou niet van verhullend taalgebruik) zelfs toegestaan. In het geval van soja, sinds kort een van de vergroeningsgewassen, is recent protest ontstaan van LTO en Copa-Cogeca TEGEN plannen chemische onkruidbestrijding NIET meer toe te staan. Vergelijkbare discussies liepen en lopen ook in andere lidstaten, zoals Duitsland. Van het oorspronkelijke doel, in afgeslankte vorm opgenomen in de besluiten van Europese Raad hierover, is dus na de implementatie nauwelijks nog iets overgebleven, behalve veel extra administratieve lasten. ‘In geouwehoer kun je niet wonen’, zo zei een staatssecretaris ooit eens^{iv}, en wat mij betreft, ‘administratie levert geen biodiversiteit’.

Kortom, het GLB is nog steeds een supertanker die lastig van richting te veranderen is. U bent dus gewaarschuwd.

4 Maslov

De overgang van het productieverhogende en moderniserende beleid uit de eerste periode, naar het post-MacSharrybeleid is het best te begrijpen vanuit het perspectief van veranderende maatschappelijke verhoudingen. De psycholoog Maslov^v is de naamgever van de piramide van Maslov, waarin een behoeftehiërarchie van de mens wordt samengevat. De gedachte is dat hogere behoeften, zoals waardering en erkenning, pas opportuun worden als lagere behoeften, zoals eten en drinken, bevredigd zijn. Parallel daaraan zullen bij stijging van het inkomen lagere behoeften gemakkelijker te vervullen zijn, zodat er een relatie is tussen inkomen en type behoeften. In het tijdvak vanaf het begin van het GLB tot heden, zijn de gemiddelde inkomens in Nederland en de EEG/EU sterk gestegen. Dat impliceert dat de behoeften verschoven zijn van laag naar hoog, van basaal eten en drinken in de richting van waardering en erkenning. Dat verklaart de toenemende maatschappelijke nadruk op kwaliteit in plaats van kwantiteit van voedsel, op dierwelzijn, op mensenrechten en natuurontwikkeling. De beleidsaanpassingen onder MacSharry en daarna, van productiviteit en modernisering, naar aandacht voor vergroening, is op deze manier goed te begrijpen, en sluit dus aan bij maatschappelijke ontwikkelingen, die deels voortkomen uit inkomensstijging.

De veranderingen in maatschappelijke behoeften op basis van de Maslov-piramide hebben ook een sociaal-ruimtelijke component. In het meest ontwikkelde deel van de EU, en zeker in de dichtstbevolkte delen daarvan is het platteland veranderd van een productieruimte in de richting van een consumptieruimte. In die veranderende positie van het platteland, door veel boeren nog niet erkend, is het logisch dat andere actoren zich met platteland en landbouw bemoeien, en dat andere belangen een grote rol gaan spelen. Het lastige is dat die overgang van productie- naar consumptieruimte in verschillende delen van de EU niet in gelijk mate heeft plaatsgevonden.

5 Neoliberalisme

Toch verklaart de piramide van Maslov niet waarom het GLB meer marktgericht geworden is. Een belangrijke reden is dat het oorspronkelijke beleid van marktinterventie steeds hogere budgettaire lasten veroorzaakte. Die lasten ontstonden uit de combinatie van interne prijzen die structureel boven wereldmarktniveau gehouden werden, en daar steeds meer van af gingen wijken, en het feit dat de EU gaandeweg voor steeds meer producten exporterend geworden was (zie Meester en Strijker, 1985). Het beleid was dus niet langer houdbaar. Er waren potentieel alternatieve beleidsvormen voorhanden, zoals allerlei vormen van quoterings, die het hoge prijsniveau hadden kunnen handhaven, maar daar is niet voor gekozen. De keuze voor een marktgericht beleid met weinig of geen marktinterventie, en dus zo ongeveer wereldmarktprijzen, en vaste inkomenstoelagen ter ondersteuning van de inkomens in de landbouw, is vooral te begrijpen vanuit de meer algemene politieke tendens van neoliberalisme. Het oorspronkelijke beleid was sterk gebaseerd op een geloof in de maakbare samenleving, de MacSharry-hervormingen lieten dat geloof los, en vertrouwden primair op de uitkomsten van de markt. Het heeft even geduurd voordat die ommezwaai geïmplementeerd was; de laatste hervormingen zijn nog onderweg of net afgerond (suiker en zuivel), een kwart eeuw na MacSharry. De ondersteuningskant van het beleid heeft vooral de vorm gekregen van inkomenstoelagen. De component van inkomenstoelagen in het beleid is weliswaar feitelijk niet passend in een neoliberale benadering, maar was nodig om de overgang van hoge naar lagere prijzen mogelijk te maken^{vi}. Die inkomenstoelagen, momenteel aan oppervlakte gekoppelde betalingsrechten, zijn desondanks tot op heden blijven bestaan. In de opmaat naar de besluiten over de periode 2014-2020 is aangegeven dat op termijn de verschillen in hectaretoelagen tussen regio's en landen gelijkgetrokken zou moeten worden, maar over afschaffen is feitelijk niet gesproken.

Het vanaf MacSharry ingezette beleid leidt noodzakelijkerwijs tot prijsfluctuaties. Gegeven de marktstructuur (in-elasticiteit van vraag en aanbod) kunnen dat grote fluctuaties zijn. Er wordt door sommigen beweerd dat de hectaretoelagen als een instrument gezien moet worden om de effecten van die prijsfluctuaties te dempen (zie bijvoorbeeld het rapport van de commissie Veerman). Dat is een wat merkwaardige stelling, omdat de hectaretoelagen niet meebewegen met de prijsontwikkeling, en dus hoogstens voor een liquiditeitsbuffer op bedrijfsniveau zorgen. De lijn van een marktgericht landbouwbeleid met soms lage prijzen heeft inmiddels de eerste testen doorstaan. De groeivertraging in China en de Russische boycot in recente jaren hebben voor lage prijzen voor landbouwproducten gezorgd. Dat leidde tot een roep om ingrijpen en aanpassing van het landbouwbeleid. Met name in Frankrijk en de Zuid-Europese landen ontstonden felle protesten. Uiteindelijk heeft de onrust niet tot beleidsaanpassingen geleid. Er is beperkt crisisgeld beschikbaar gemaakt, er zijn in Frankrijk (overigens tamelijk zachte) verdere toezeggingen aan protesterende boeren gedaan, en er is een EU-commissie ingesteld om de mededingingsvoorwaarden, de prijsvorming en bijvoorbeeld de margeverdeling in de afzetketens te analyseren (de commissie Veerman). Toch sluit ik niet uit dat bij een volgende crisis de druk op de beleidsmakers zo groot wordt, dat beleidsaanpassingen, verder dan de inzet van de huidige crisisgelden, nodig zijn. De Franse situatie laat wel zien dat protesten tot druk op de politiek kunnen leiden.

6 Ruimtelijke ongelijkheid in Europa

Beleidsmaatregelen werken niet voor iedereen en voor alle regio's op dezelfde manier uit. Verschillen in grondprijzen (voor zover niet veroorzaakt door de hectaretoeslagen) of de verschillen in kosten van levensonderhoud, maken het relatieve belang en de impact van hectaretoeslagen zeer ongelijk. Er zijn nog meer aspecten van de landbouw en platteland die ongelijk over bedrijven en regio's verdeeld zijn. Zo is de overgang van het platteland naar een meer op consumptie gericht gebruik niet overal in dezelfde fase. In de onderzoeksliteratuur komt de impact van de regionale verschillen geregeld naar voren (en niet alleen recent, zie bijvoorbeeld Strijker & De Veer, 1988 en Terluin et al., 1995^{vii}). In het markt- en prijsbeleid is in het verleden maar beperkt aandacht besteed aan die ruimtelijke verschillen. Pas met de introductie van de inkomensvoetlagen (hectare- en diertoeslagen) is daar verandering in gekomen, omdat daarin tot nu toe rekening gehouden wordt met verschillen in opbrengsten. Dat gaat weer verdwijnen als er een flat rate wordt ingevoerd.

In termen van het belang van de primaire sector in de regionale economie zijn de verschillen tussen de drie typen regio's die de OECD onderscheidt (predominantly rural, intermediate, en predominantly urban eigenlijk relatief klein. In de predominantly rural regio's van de EU27 is het aandeel van de primaire sector maar 4%, en dat van de tertiaire sector 65% (deze en volgende cijfers hebben betrekking op 2010 en zijn afkomstig uit Regional Tables, Eurostat). Uitgesplitst naar landen zijn de verschillen evenmin indrukwekkend. In de Noordwest-Europese landen is het aandeel 2-3% (Nederland 3,1%), in Bulgarije (de hoogste) is het 11,2%.

In termen van werkgelegenheid zijn de verschillen veel groter. In 2010 was nog 14% van alle werkgelegenheid in de predominantly rural regio's in de primaire sector. De landbouw maakt daar een groot deel van uit (naast in sommige gebieden mijnbouw). In Roemenië was het aandeel in dat jaar 31%, in Bulgarije 19%, in Polen 13% en in Griekenland 12%. Regionaal zijn de verschillen nog veel groter. In Bulgarije is het percentage in Silistra (51%) en Razgrad (42%) heel hoog, en ook sommige Roemeense regio's zitten boven de 50%. Maar ook in Polen en bijvoorbeeld Portugal komen regio's voor met meer dan een derde landbouw in de regionale werkgelegenheid (Douro). Veel West-Europese regio's zitten op het niveau van 1% of minder, maar ook daar zijn uitzonderingen die rond de 10% zitten (zelfs in Nederland: de NUTS 3 regio Delft en Westland zit op 9,5%, natuurlijk vanwege de glastuinbouw).

In termen van bedrijfsgrootte zijn de ruimtelijke verschillen nog veel groter. Er zijn regio's, zelfs twee NUTS 1 regio's (in Griekenland), met een gemiddelde bedrijfsomvang van minder dan drie hectare, maar er zijn er ook met een gemiddelde bedrijfsoppervlakte van meer dan 150 hectare (in Duitsland, Tsjechië en UK). De meeste Nederlandse regio's zitten met zo'n 30 tot 50 hectare in de middenmoot. Het beeld verandert niet substantieel als gemeten wordt in standaard output in plaats van hectares. Er zijn heel wat regio's, en zelfs complete landen (Roemenië) waar de standaard output per jaar per bedrijf lager is dan 3000 euro. Maar er zijn er ook waar het gemiddelde boven de 300.000 euro ligt (sommige Oost-Duitse regio's, maar ook de NUTS 1 regio's Zuid- en West-Nederland).

Er is nog een ander verschil, dat vanuit sociaal oogpunt veel belangrijker is. Het leeuwendeel van de kleine bedrijfjes is te karakteriseren als peasantbedrijven, terwijl veel grotere bedrijven, waaronder ook veel gezins- en familiebedrijven, geleid worden als commerciële ondernemingen (Jan Douwe van der Ploeg, 2013^{viii}). De consequenties hiervan zijn groot. Peasants hebben andere mogelijkheden en reageren anders op externe omstandigheden commerciële bedrijven. Ze hebben doorgaans veel verschillende inkomensbronnen, en zijn niet primair op groei gericht. Dat betekent dat extra inkomsten uit bijvoorbeeld hectaretoeslagen minder snel worden omgezet in bedrijfsvergroting, en dus meer als inkomensondersteuning zullen werken (en dat is toch de bedoeling van die toeslagen). Ook zijn peasants minder op vermarkting en meer op directe consumptie gericht, zodat maatregelen voor meer markttransparantie voor hen weinig opleveren, als ze überhaupt al iets opleveren.

Deze grote regionale verschillen zijn tot nu grotendeels bediend met één landbouwbeleid, hoewel er de afgelopen periode wel ruimte gemaakt is om meer regio- en bedrijfsspecifiek te

werk te gaan. Het betreft onder meer ruimte voor nationale overheden om extra steun te verlenen aan kleine boeren en aan boeren in gebieden met natuurlijke beperkingen, de regionalisering van de hectaretoeslag, en de bestedingen voor Pijler 2. Een belangrijke vraag is of dit voldoende ruimte biedt om ongelijke gevallen ongelijk te steunen.

7 GLB in Europa

Er is al heel lang van allerlei kanten kritiek op het GLB. Deels was en is dat kritiek gericht op het wezen van het GLB: een beleid dat een significant deel van de Europese middelen aanwendt voor een relatief kleine sector. Die kritiek is meestal goed te weerleggen door te wijzen op het feit dat het landbouwbeleid uniek is in de zin dat er geen andere sectoren zijn waar het grootste deel van het beleid gemeenschappelijk is geregeld en wordt gefinancierd. Het EU-deel en het nationale deel tezamen zijn in procenten van het totale overheidsbeleid vergelijkbaar met het aandeel van de sector in het totale EU- Bruto Binnenlands Product.

Daarnaast is er kritiek op de inhoud van het beleid, met name dat het grotere bedrijven bevoordeelt, en dat het niet 'groen' genoeg is. Het is waar dat in het verleden vooral grote bedrijven profiteerden, omdat veel ondersteuning gebaseerd was op productieomvang. Dat was in eerste instantie ook zo na de overgang naar hectaretoeslagen, ook al zijn er gaandeweg de meest scherpe kantjes vanaf geslepen, bijvoorbeeld via het structuurbeleid en door specifieke regelingen voor kleine bedrijven.

Ook de negatieve invloed van het beleid door de jaren heen op landschap en ecologie is moeilijk te ontkennen. Het relatief hoge prijsniveau tot begin jaren negentig, leidend tot intensivering, en door het beleid gesteunde structuurmaatregelen, hebben de diversiteit van de landschappen en van ecologische systemen aangetast. Die specifieke druk is in latere jaren grotendeels weggevallen, maar van herstel is maar beperkt sprake, en er zijn andere mechanismen, zoals verbeterde kennis en technieken bij vooral commercieel geleide bedrijven, en perioden met hoge prijzen, waardoor de druk toch gecontinueerd is. Ook de vergroeningsregelingen van de meest recente periode hebben tot nu toe nauwelijks effect gehad, deels vanwege de wijze van implementatie, zoals in het begin van dit essay aangegeven.

Naast de kritieken op het GLB is er in toenemende mate ook kritiek op het Europese project als geheel, waar het GLB een onderdeel van is. Die kritiek heeft met name betrekking op vermeende bureaucratie en expansiedrift van de instituties. Er is veel kritiek op de bemoei- en regelzucht van de EU. Hoewel het subsidiariteitsbeginsel met de mond wordt beleden, wordt dat in de praktijk niet toegepast. In nagenoeg elk maatschappelijk vraagstuk zit wel een internationale component, en die component is te vaak aangrijpingspunt voor het ontwikkelen van meer Europees beleid. Inmiddels tast de kritiek de wortels van de Europese Unie aan, zoals recent Oekraïne-referendum en Brexit hebben laten zien.

8 Wat anderen zeggen

Wat anderen zeggen - LEI

April 2016 heeft het LEI op verzoek van het ministerie van EZ een rapport gepubliceerd over de vormgeving van het GLB na 2020^{ix}. In het rapport wordt een lijst van drijvende krachten voor de landbouw gepresenteerd, die uitmondt in een overzicht van mogelijke beleidsdoelen. En daar loopt volgens mij iets mis, omdat middel en doel door elkaar lijken te lopen. Zo zijn ‘het verhogen en stabiliseren van de landbouwinkomens’ en ‘de sociale cohesie op het platteland in stand houden’ als een doel op te vatten. ‘Het verbeteren van het concurrentievermogen van de sector’, of ‘het verhogen van het aandeel van de sector in de productiewaarde van de keten’, zijn in mijn ogen echter een middel, net als het ‘bevorderen van groene groei door innovatie’. Die weeffout zit eveneens in het gepresenteerde lijstje nieuwe doelen van het GLB na 2020; ook daar lopen doel en middel door elkaar. Het rapport mondt uit in de vaststelling van drie ‘domeinen’, met daarbij min of meer concrete beleidsmaatregelen. Die maatregelen lijken op de huidige invulling van het GLB. Het betreft onder meer regionaal gedifferentieerde persoonsgebonden inkomensvoelers (wellicht gericht op uitfasering van die voelers), een vangnet voor calamiteiten, en betalingen voor vergroening.

Wat anderen zeggen - Fresco & Poppe

Louise Fresco en Krijn Poppe van WUR hebben ook een rapportage geschreven over de toekomst van het GLB. Maar anders dan het LEI-rapport pleiten zij voor een veel bredere aanpak, namelijk voor een Gemeenschappelijk Landbouw- en Voedselbeleid. Hun voorstel vertoont op onderdelen verwantschap met een eerder uitgebracht WRR-advies^x, maar dat advies was specifiek op Nederland gericht.

De auteurs zien vijf uitdagingen voor het toekomstige GLB: voedselbeschikbaarheid en -veiligheid, klimaat, milieu, gezondheid en ongelijkheid. Die uitdagingen liggen deels buiten het bereik van de primaire landbouw; andere actoren, zoals de toeleverende en verwerkende industrie en de retail hebben daarin ook een belangrijke rol, reden voor de auteurs om voor een veel grotere reikwijdte van het beleid te pleiten. De consument en alle actoren in de keten krijgen in hun plan dus met het ‘landbouwbeleid’ te maken. En omdat allerlei beleidsopgaven zeer met elkaar zijn verbonden, pleiten ze voor een brede en geïntegreerde beleidsaanpak. Dus niet GLB, maar GLVB, met de V van voedsel of voedselketen.

Uiteindelijk stellen ze een beleid met vijf pijlers voor, waar inkomensondersteuning en plattelandsbeleid (de huidige twee) deel van uitmaken. Ecosysteemdiensten, consumentenbeleid, en onderzoek komen er als nieuwe pijlers bij, met op het oog een veelheid aan concrete doelen.

9 Wat ik zelf vind

In het licht van de weerstand tegen, en het gebrek aan vertrouwen van veel burgers en organisaties in de EU, is de slechts denkbare invulling van het toekomstig GLB dat het dieper en gedetailleerder ingrijpt en het gedrag van meer mensen, organisaties en bedrijven gaat proberen te beïnvloeden. Dat is helemaal het geval als het beleid ook nog eens direct zichtbaar te herleiden is op maatregelen van de EU, waar nationale politici zich van kunnen afkeren. Daarmee kan wat mij betreft het voorstel van Fresco en Poppe terzijde worden geschoven. Daarmee is niet gezegd dat de achterliggende gedachten niet goed zouden zijn – voedsel is meer en meer het resultaat van activiteiten in ketens en netwerken, en voor burgers heeft voedselkwaliteit nieuwe dimensies gekregen – maar uitbreiding en verdieping van EU-bemoeienis is momenteel politiek-maatschappelijk onwenselijk en onhaalbaar.

Daar komt bij dat een deel van dergelijk beleid, met name gericht op voedingsgedrag, maar een beperkt grensoverschrijdende component heeft. Die grensoverschrijdendheid is er alleen maar waar het de multinationale producenten van voedingsmiddelen betreft, maar ook die zitten niet te wachten op het ineensstorten van de EU. En daarmee hebben we wat mij betreft de tweede randvoorwaarde van toekomstig landbouwbeleid, gerelateerd aan de bovengenoemde weerstand, ook te pakken: het beleid moet zich beperken tot zaken die een duidelijke grensoverschrijdende component bevatten. Die component ontbreekt bijvoorbeeld in grote delen van het plattelandsbeleid.

Een derde randvoorwaarde voor toekomstig beleid is dat het effectief moet zijn, het moet 'helpen'. Dat is bij generieke inkomensvoetstukken maar beperkt het geval. Structurele en voorspelbare hectaretoeslagen voor grote regio's slaan na verloop van tijd neer in de vaste productiefactor grond: het drukt in de praktijk de grondprijs naar boven, waarmee het inkomensondersteunende karakter grotendeels wegvalt.

Een vierde randvoorwaarde is de aloude economenregel, dat het aantal onafhankelijke interventiemechanismen minstens even groot moet zijn als het aantal gestelde doelen. Dat kan met name een knelpunt zijn als er veel verschillende doelen gesteld worden, zoals in het LEI-rapport – waar zoals gezegd een aantal gestelde doelen feitelijk geen doel, maar middel zijn. Het kan ook een knelpunt zijn bij de implementatie van de voorstellen van Fresco & Poppe.

10 Het toekomstig beleid

Neerslag en grensoverschrijdendheid

Het toekomstig beleid moet wat mij betreft dus afscheid nemen van de generieke hectaretoeslagen; de basistoeslag kan verdwijnen. Om grote schokken te vermijden, en om groepen boeren niet in moeilijkheden te brengen, moet dat in een paar stappen gebeuren, die vroeg worden aangekondigd. De idee van het LEI, althans mijn interpretatie ervan, te werken naar uitfasering via persoonsgebondenheid, lijkt me in dat verband nogal omslachtig. Afbouw in een paar stappen is efficiënter. Toeslagen die nu nog boven de basistoeslag gegeven worden, kunnen dan meer gericht dan nu worden ingezet. Dat is wenselijk voor gebieden waar boeren dreigen te verdwijnen, waar grond uit productie dreigt te gaan en waar ongewenste ontvolking plaatsvindt. Een hectaretoeslag, met voorwaarden voor continuïteit en zorg voor de bodem en omgeving, kan dan helpen. Omdat het overwegend over kleine, peasantachtige bedrijfjes gaat, is het risico dat de toeslag grotendeels in de grondprijs neerslaat, minder groot. Voor de goede orde, dit type gebieden ligt niet in Nederland. Hetzelfde instrument kan ook worden ingezet in gebieden met een belangrijke landschappelijke of ecologische opdracht (deels de huidige berg- en probleemgebieden). Anders dan bij de eerder genoemde gebieden is het denkbaar dat er gebieden in Nederland zijn die ook onder zo'n regeling kunnen vallen, zoals in het Groene Hart en andere ecologisch en landschappelijke waardevolle gebieden. In beide gevallen is het zaak de voorwaarden te formuleren vanuit het te bereiken doel, gegeven de ervaring met de ecologische aandachtzones en het oneigenlijk gebruik van de regeling voor berg- en probleemgebieden.

Financiële ondersteuning van de landbouwsector helpt het meest als de inzet en neerslag ervan onvoorspelbaar is voor de potentiële ontvangers. Dat geldt in het bijzonder voor landbouw in gebieden waar commerciële bedrijven dominant zijn. De betrokkenen kunnen zich dan niet of nauwelijks strategisch gedragen. Ik heb hierboven al aangegeven dat er in tijden van crisis veel druk kan ontstaan op de overheid om de helpende hand uit te steken. Het bestaande Europese crisisfonds kan daartoe vergroot worden. De inzet ervan gaat ongetwijfeld tot veel politiek gedoe leiden, maar het strategisch gedrag van 26 of 27 landbouwministers is gemakkelijker te managen dan dat van hetzelfde aantal ministers plus een paar miljoen boeren.

Een specifiek vraagstuk is dat van het plattelandsbeleid. Het EU-plattelandsbeleid wordt vooral ingezet om de overgang van productie- naar consumptieruimte te begeleiden. Omdat die overgang in sommige gebieden al nagenoeg voltooid is, en in andere nog moet beginnen, is het een beleid met vele gedaantes. Dat op zichzelf maakt al dat het niet zo logisch is dit deel van het beleid Europees te organiseren. Daar komt bij dat het grensoverschrijdende karakter ervan beperkt is, dus ook dat is geen reden om het Europees te regelen. Sterker nog, de doelstellingen van het Europese plattelandsbeleid verdragen zich vaak slecht met nationale en regionale doelstellingen in bijvoorbeeld welvarende en dichtbevolkte delen van de EU. Waar het Europese beleid sterk de nadruk legt op het creëren van alternatieve werkgelegenheid op het platteland, is het in de welvarende en dichtbevolkte gebieden van de EU juist het streven om het platteland open te houden. Meer algemeen zijn de behoeften aan beleid voor het platteland in de verschillende delen van de EU zeer verschillend. Het is daarom verstandig het plattelandsontwikkelingsbeleid in de handen van de lidstaten te leggen, en slechts te toetsen op oneerlijke concurrentie. Het scheelt veel rondpompen van geld en gewrongen beleidsontwikkeling. Gegeven het grote verschil in economische ontwikkeling tussen de lidstaten is het wel verstandig de arme lidstaten voldoende middelen te verschaffen, maar dat kan beter gebeuren via de algemene bijdragen- en budgetverdeling over de lidstaten.

Iets dergelijks geldt ook voor de inspanningen vanuit de Europese Commissie om binnen het landbouwbeleid meer in te zetten op aanpassing aan de klimaatverandering. Het is logisch dat er gemeenschappelijk beleid ontwikkeld wordt om de klimaatverandering beperkt te houden. Het is minder logisch dat gedetailleerd via het landbouwbeleid te doen. Een crisisfonds, kaderrichtlijnen en nationale uitwerking en financiering ligt dan voor de hand.

Het aanzienlijke verschil tussen kleine peasantachtige bedrijven en commerciële bedrijven in de EU is een punt van zorg. Een mogelijkheid om in het beleid daar enigszins rekening mee te houden, is het voorstel van het LEI te volgen, en hectaretoeslagen persoonsgebonden te maken. De ervaringen met dergelijke regelingen in het verleden (het verschil in benadering van Bauerliche en gewerbliche Betriebe in Duitsland bijvoorbeeld) zijn overigens niet erg gunstig. Ook administratief is het veel gedoe, maar dat zijn de hectaretoeslagen nu ook al. Als we die

kant al op willen, dan moeten de randvoorwaarden voor dit soort toeslagen strak zijn, en de inkomensgrens vòòr belastingen laag liggen (<3-5000 €?). Bij zo'n inkomensgrens moet het gehele, agrarische en niet-agrarische, inkomen in de beschouwing worden betrokken, want zo werkt het bij peasants. Dat is dan meteen een goede reden om gegevens over niet-agrarische inkomsten eindelijk eens systematisch te gaan verzamelen voor landbouwbeleidsdoelstellingen. Ik adviseer dat al decennia, met weinig succes. Tot nu toe is dat door belanghebbenden altijd tegengehouden. Zonder rekening te houden met niet-agrarische inkomensbronnen is inkomensondersteunend landbouwbeleid wat mij betreft uit den boze.

De mening van Nederlandse boeren

Zoals gezegd heb ik bij het opstellen van dit essay, via mijn Boerderij-column Verrekijker, boeren gevraagd naar hun visie en mening. Afgezien van reacties die vooral een gebrek aan vertrouwen in de Nederlandse en EU overheid laten zien, kwam één specifiek punt helder naar voren. Van de reageerders is er een aanzienlijke groep, een meerderheid, die het afschaffen van de hectaretoeslag feitelijk toejuicht. Ik verwijs daarbij in het bijzonder naar de reacties op Verrekijker in Boerderij van 20 december 2016. De argumenten die zij aandragen zijn gelijk aan die van mij; de toeslag slaat neer in de grondprijs. Bijkomend is dat er reageerders zijn die de landbouw graag niet langer in verband gebracht zien met subsidies. Er zijn er echter ook die benadrukken dat de toeslag een belangrijk aspect van hun inkomen is, en die er niet van af willen. Sommigen daarvan denken net als de vorige groep dat de toeslag neerslaat in de grondprijs, maar zij maken zich zorgen over het feit dat ze 'dure grond' gekocht of gepacht hebben, en zonder toeslag een aflossingsprobleem hebben. Dat pleit voor een vroegtijdige aankondiging en een gefaseerde afbouw. Vaak werd benadrukt dat het geld wel binnen de sector moet blijven. Naast de hiervoor geschetste behoeften (peasantbedrijven en crisisbeheersing) kan ook gedacht worden aan betere ondersteuning bij bedrijfsovername en innovatie. De reacties leverden nog wel meer aspecten op, maar die gaan het bestek van dit essay te buiten.

Financiële positie Nederland

De voorgestelde beleidsrichting gaat Nederland aanzienlijk minder geld opleveren uit Brussel. Dat wordt maar ten dele gecompenseerd door een lagere afdracht. Het belang van de Nederlandse economie en ook van de agrarische sector ligt echter niet bij het ontvangen van middelen uit het Europese budget, maar bij open toegang tot de EU-markt en min of meer gelijke speelvelden.

ⁱ T. Vogelzang e.a., Het GLB na 2020. Schets voor een herontwerp. Wageningen, LEI Wageningen UR, LEI Rapport 2016-009; L.O. Fresco & K.J. Poppe, Towards a Common Agricultural and Food Policy. WUR, Wageningen, z.j.; AMTF, Improving market outcomes. Report of the Agricultural Markets Task Force. Brussels, November 2016

ⁱⁱ In de columns van 8 november, 22 november en 20 december 2016 heb ik een oproep gedaan voor meningen en suggesties, terwijl aan die oproep ook aandacht besteed is in artikelen van anderen in Boerderij en Boerderij Vandaag (voormalig Agrarisch Dagblad).

ⁱⁱⁱ Zie G. Meester & D. Strijker (1985). Het Europese landbouwbeleid voorbij de scheidslijn van zelfvoorziening. WRR V46. Den Haag, en A. Oskam, G. Meester & H. Silvis (eds.) (2010). EU policy for agriculture, food and rural areas. Wageningen, i.h.b. Chapter 1, van de hand van Meester.

^{iv} Jan Schaefer. Zie zijn binnenkort te verschijnen biografie: <http://www.atlascontact.nl/boek/in-geouwehoer-kun-je-niet-wonen>.

^v A.H. Maslow, 1908-1970. De behoeftehiërarchie is gepubliceerd in A.H. Maslow (1943). "A Theory of Human Motivation," *Psychological Review* 50(4): 370-396.

^{vi} Zie mijn proefschrift: D. Strijker (2000). Ruimtelijke verschuivingen in de EU-landbouw, 1950-1992. UVA, Amsterdam.

^{vii} Strijker & De Veer, Agriculture. In: W. Molle & R. Cappellin (1988). Regional Impact of Community Policies in Europe. Avebury. I.J. Terluin et al. (1995), Agricultural income in less favoured areas of the EC: A regional approach. *Journal of Rural Studies*, v11 n2, pp. 217-228

^{viii} Jan Douwe van der Ploeg (2013), Peasants and the art of farming. Fernwood Publishing, Halifax and Winnipeg

^{ix} T. Vogelzang e.a. (2016). Het GLB na 2020. LEI-WUR, Den Haag.
^x WRR, Naar een voedselbeleid. Rapport 93. Den Haag