

Wageningen UR Livestock Research

Partner in livestock innovations



Rapport 319

Dimensies van groei in de veehouderij

Januari 2010



LIVESTOCK RESEARCH
WAGENINGEN UR

Colofon

Uitgever

Wageningen UR Livestock Research
Postbus 65, 8200 AB Lelystad
Telefoon 0320 - 238238
Fax 0320 - 238050
E-mail info.livestockresearch@wur.nl
Internet <http://www.livestockresearch.wur.nl>

Redactie

Communication Services

Foto titelpagina

Rik Olde Loohuis (ROM3D)

Copyright

Wageningen UR Livestock Research, 2010
Overname van de inhoud is toegestaan,
mits met duidelijke bronvermelding.

Aansprakelijkheid

Wageningen UR Livestock Research, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek aanvaardt geen aansprakelijkheid voor eventuele schade voortvloeiend uit het gebruik van de resultaten van dit onderzoek of de toepassing van de adviezen.

Wageningen UR Livestock Research, onderdeel van Stichting Dienst Landbouwkundig Onderzoek, vormt samen met het Central Veterinary Institute of Wageningen UR en het Departement Dierwetenschappen van Wageningen University, de Animal Sciences Group van Wageningen UR.

Losse nummers zijn te verkrijgen via de website.



De certificering volgens ISO 9001 door DNV onderstreept ons kwaliteitsniveau. Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Animal Sciences Group van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Arrondissementsrechtbank Zwolle.

Abstract

The different backgrounds of scale enlargement and efficiency improvement in livestock production; societal benefits and drawbacks.

Keywords

Scale enlargement, livestock, sustainability

Referaat

ISSN 1570 - 8616

Auteur(s)

Dr. A.P. (Bram) Bos (WUR)
Prof. dr. John Grin (UvA)
Dr. Sierk F. Spoelstra (WUR)
Prof. dr. Peter W.G. Groot Koerkamp (WUR)

Titel

Dimensies van groei in de veehouderij

Rapport 319

Samenvatting

De verschillende achtergronden van schaalvergroting en efficiency-verbetering in de veehouderij; de maatschappelijke voor- en nadelen.

Trefwoorden

Schaalvergroting, veehouderij, duurzaamheid



Rapport 319



Dimensies van groei in de veehouderij

Dimensions of growth in livestock production

Dr. A.P. (Bram) Bos (WUR)

Prof. dr. John Grin (UvA)

Dr. Sierk F. Spoelstra (WUR)

Prof. dr. Peter W.G. Groot Koerkamp (WUR)

Januari 2010

Samenvatting

De Provincie Noord-Holland zet in de ontwerp-Structuurvisie (Noord-Holland 2009) in op behoud van een vitale en duurzame agrarische sector, inclusief veehouderij. Deze structuurvisie geeft in specifieke gebieden ook ruimte voor 'schaalvergroting, structuurverbetering en (mondiaal) concurrerende landbouw', met minder landschappelijke beperkingen. Grootschalige intensieve (hokgebonden) veehouderij krijgt een specifieke plek in de Wieringermeer. Daarmee sluit de provincie onder meer aan op de dominante trend van schaalvergroting in de landbouw in de afgelopen decennia, die zich afspeelt in alle takken van landbouw (akkerbouw, bollenteelt, grondgebonden en niet-grondgebonden veehouderij) en die volgens velen nog niet ten einde is.

In de veehouderij betekent 'schaalvergroting' vergroting van de bedrijfsomvang in grond en/of aantal dieren. Het is een van de manieren om te werken aan productiviteitsverbetering en verhoging van de efficiëntie. Schaalvergroting in de veehouderij is echter maatschappelijk niet onomstreden.

Deze notitie is geschreven in opdracht van de Provincie Noord-Holland ten behoeve van de discussie in de Provinciale Staten over de ontwerp-Structuurvisie. Het primaire doel is begripsvorming. De notitie zet de verschillende (economische en niet-economische) achtergronden van schaalvergroting en efficiencyverbetering uiteen, en gaat in op een reeks van maatschappelijke voor- en nadelen van deze trend, zoals concurrentiekracht, dierenwelzijn, diergezondheid en volksgezondheid.

Er wordt een onderscheid gemaakt tussen *lineaire* schaalvergroting (de voortzetting van bestaande praktijken met meer dieren en/of meer grond per bedrijf), een *megamorfose* (het uit oogpunt van duurzaamheid veel beter benutten van schaalvoordelen op radicaal andere manieren), en niet-schaalgebonden strategieën om veehouderijbedrijven levensvatbaar te houden (*verbreding*, *verdieping* en *herfundering*).

Speciaal gaat de notitie in op de nadrukkelijke kansen die schaalvergroting biedt voor radicalere vormen van verduurzaming, zoals in de Wieringermeer. De notitie wordt afgesloten met een aantal aanbevelingen, om die kansen ook te grijpen.

Summary

The Province of North-Holland in the Netherlands has published a draft-vision on the spatial structure of the Province for the next three decades (Noord-Holland 2009). This *Structuurvisie* also addresses agriculture, and aims to retain a vital and sustainable agrarian sector, including livestock production. The *Structuurvisie* creates space in specific regions for 'scale enlargement, structural improvement and (globally) competitive agriculture', with fewer constraints regarding landscape quality. Large scale intensive (barn-based) livestock production is relegated a specific place in the Wieringermeer. In this way, the province aligns its spatial policy with the dominant trend of scale enlargement in agriculture, that has characterized all sectors of agriculture (arable farming, bulb-growing, land-bound and non-landbound livestock production) for decades, and will do so for the decades to come according to many.

In livestock production, 'scale enlargement' amounts to an increase in the size of farms in terms of land and/or the number of animals kept. It is one of the ways to increase productivity and efficiency. However, scale enlargement is not societally uncontested in the Netherlands.

This report is written in assignment of the Province of North-Holland as a contribution to the debate in the Provincial Council ('Provinciale Staten') on the *Structuurvisie*. Its primary goal is a growth in understanding. The report elaborates on the different (economical and non-economical) backgrounds of scale enlargement and improvement of efficiency, and delves into a series of societal benefits and drawbacks of this trend, like competitiveness, animal welfare, animal and public health. A distinction is introduced between *linear* scale enlargement (the continuation of existing practices with more animals or more land in one place or one farm), a 'megamorphosis' (strategies to maximize the potential benefits for sustainability, by doing scale enlargement in a radical different way), and scale-independent development strategies for farmers, that may result in better economical prospects as well (*broadening, deepening, regrounding*).

The report pays special attention to the apparent chances of scale enlargement for more a more leapwise sustainable development of livestock production (in close connection to other sectors), in this case in the Wieringermeer. A number of policy recommendations is given to realize these chances.

Inhoudsopgave

Samenvatting

Summary

1	Inleiding.....	1
2	Wegen naar duurzaamheid	2
3	Intensivering als verhoging van de efficiëntie	3
4	Schaalvergroting als groei van het aantal hectares of dieren per bedrijf.....	4
5	Motieven voor vergroting van de bedrijfsomvang	6
6	Is schaalvergroting noodzakelijk?	8
7	Maatschappelijke voor- en nadelen van (lineaire) schaalvergroting	9
8	Megamorfose: schaalvergroting, maar dan anders	11
9	Megamorfose vereist sterke regie én een meervoud aan instrumenten.....	12
10	Bouwblokken	12
11	Aanbevelingen	13
	Literatuur	15

1 Inleiding

Scholen, banken, ziekenhuizen, zorginstellingen en boerderijen worden steeds groter. Soms alleen bestuurlijk, maar vaak ook fysiek. Deze ‘schaalvergroting’ is maatschappelijk niet onomstreden. Steeds laait het politieke debat op over de vraag wat een *wenselijke* schaal is: hoe verenigen we een efficiënt gebruik van middelen met kwaliteit – voor cliënten, voor dieren, voor het landschap? Bij de veehouderij is dat een vraag met veel verschillende dimensies. In deze notitie gaan we daarop in, als inhoudelijke bijdrage aan het debat in de Provinciale Staten over de Structuurvisie Noord-Holland. Niet om het definitieve antwoord te geven, wel om bij te dragen aan begripsvorming en –verdieping.

Landbouw (akkerbouw, tuinbouw en veehouderij) horen al eeuwenlang bij het Noord-Hollandse landschap. Tegelijkertijd is die landbouw ook steeds van gedaante veranderd door veranderende markten en productieomstandigheden. Zo lijkt het weidelandschap typerend voor het Utrechts-Hollandse veenweidegebied, maar zeven à acht eeuwen terug werd er zomer- en wintergraan verbouwd. Door menselijke waterpeilverlaging daalde de bodem, en stapte men noodgedwongen over op veehouderij, waar gelukkig een markt voor was in de opkomende Vlaamse steden (Bieleman 2008).

Ook nu verandert de landbouw: door mondiale en Europese ontwikkelingen als globalisering, liberalisering, kennis- en technologieontwikkeling, klimaatovereenkomsten, nieuwe concurrentie om grondstoffen, maar ook door nationale ontwikkelingen, als de veel grotere aandacht voor dierenwelzijn, milieu, landschappelijke inpassing en verbinding met een steeds meer verstedelijkende maatschappij. Al die ontwikkelingen vragen een enorm aanpassingsvermogen en ondernemerschap van de agrarische sector. Helemaal van de veehouderij, die kritisch gevolgd wordt door politiek en maatschappij, terwijl de marges regelmatig onder druk staan.

De Provincie Noord-Holland zet in de ontwerp-Structuurvisie (Noord-Holland 2009) in op behoud van een vitale en duurzame agrarische sector, inclusief veehouderij. De structuurvisie kiest daarvoor twee globale ontwikkelingsrichtingen: ‘grootschalige land- en tuinbouw’ en ‘gecombineerde landbouw’. Voor beide ontwikkelingsrichtingen wordt in de Structuurvisie een zone aangegeven. In zone 1, grofweg het noorden van de provincie, is ruimte voor ‘schaalvergroting, structuurverbetering en (mondiaal) concurrerende landbouw’, met minder landschappelijke beperking. Grootschalige intensieve (hokgebonden) veehouderij krijgt echter een specifieke plek in deze zone, namelijk in de Wieringermeer; ten westen van de A7 komt een concentratiegebied voor deze vorm van landbouw. Dit gebied ligt vlakbij Agriport A7, een glastuinbouwconcentratiegebied. De Agriboard, een consortium van overheden, bedrijfsleven en kennisinstellingen, wil daar de verbindingen tussen verschillende vormen van landbouw versterken. In de veehouderij betekent ‘schaalvergroting’ vergroting van de bedrijfsomvang in grond en/of aantal dieren. Het is een van de manieren om te werken aan productiviteitsverbetering en verhoging van de efficiëntie. Dit laatste wordt ook wel intensivering genoemd. In deze notitie gaan we in op de voor- en nadelen van efficiencyverbetering, en speciaal op de vergroting van de bedrijfsomvang als middel daartoe. Dat doen we nadrukkelijk binnen de veel bredere context van *verduurzaming* van de veehouderij. Afhankelijk van de plek biedt schaalvergroting namelijk ook nadrukkelijk kansen voor verduurzaming, zoals in de Wieringermeer. De notitie sluiten we af met een aantal aanbevelingen, om die kansen ook te grijpen.

2 Wegen naar duurzaamheid

De Rijksoverheid zet in op een in alle opzichten duurzame veehouderij in 2023 (Verburg 2008). In de *Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij* (2009) hebben sectorpartijen en een aantal maatschappelijke organisaties zich aan dat doel verbonden. Voor de discussie over de toekomst van de veehouderij in de Provincie Noord-Holland is dat een belangrijk kader.

Er is niet één model van duurzame veehouderij – ze kent verschillende vormen. Dat komt allereerst door de verschillende uitgangspunten van bedrijven, zoals verschillende typen grond, de afstand tot de markt en de bedrijfsstijl van de ondernemer. Duurzaam gebruik maken van de beschikbare middelen betekent in de ene situatie dan ook echt wat anders dan in de andere.

Daarnaast is het hele idee van duurzaamheid, of liever duurzame ontwikkeling, niet eenduidig vast te leggen. Dat komt omdat duurzame ontwikkeling zich op vier in plaats van twee criteria oriënteert: naast 'economisch' en 'sociaal' ook 'ecologisch' (vervuiling, klimaatverandering, dierenwelzijn enz.) en 'Noord-Zuidrelaties'. Aan die algemene criteria kunnen we verschillende betekenis geven in specifieke omstandigheden. Een ondernemer in Noord-Holland Noord geeft makkelijker invulling aan de ecologische dimensie door in te zetten op de productie van groene energie (zon, wind, biogas), terwijl een ondernemer in het Waterland eerder aan biodiversiteit werkt door akkerranden- en weidevogelbeheer. Natuurlijk is het denkbaar dat die betekenissen uiteindelijk worden gecombineerd, maar zeker op de korte termijn kan niet alles evenveel nadruk krijgen.

Daarnaast zijn er keuzes te maken in het gewicht dat we aan elk van die criteria verbinden. Een concreet voorbeeld is de vleespluimveehouderij: biologisch gehouden vleeskippen leven twee keer zo lang (85 in plaats van 42 dagen) en groeien trager, maar gebruiken in die tijd ook meer voer. Vanuit het oogpunt van de kip is biologische houderij te prefereren, maar vanuit het oogpunt van efficiënt gebruik van plantaardige grondstoffen de gangbare variant. Iets soortgelijks zie je bij melkvee: een hogere productie per koe betekent minder productie van het broeikasgas methaan per kg melk, maar kan bij inadequaat management door de boer leiden tot grotere gezondheidsrisico's voor de koe.

De ene duurzame veehouder kan dus zwaar inzetten op CO₂-neutrale productie, met een zekere verbetering van dierenwelzijn en voldoende verbetering van het rendement om een gezonde toekomst van het bedrijf te waarborgen, terwijl de andere ervoor kiest om juist dierenwelzijn centraal te stellen, en het bedrijfsinkomen zeker te stellen door dit te combineren met zorgactiviteiten.

Door deze diversiteit is het voor duurzame ontwikkeling van belang om ruimte te geven aan de diverse manieren om toe te werken naar duurzaamheid, zeker op de korte en middellange termijn.

3 Intensivering als verhoging van de efficiëntie

Intensivering wordt vaak in één adem genoemd met schaalvergroting. Toch is het echt iets anders. *Intensivering* in de landbouw betreft het in bepaalde opzichten efficiënter benutten van de beschikbare productiemiddelen (zoals grond, gewassen en dieren). Het resultaat is dat dezelfde hoeveelheid grondstoffen, arbeid en energie (de 'input') meer product (de 'output') oplevert. Intensivering kan dus leiden tot vermindering van het milieubeslag per eenheid product, of de vermindering van de hoeveelheid arbeid per eenheid product. Intensivering gaat veelal gepaard met mechanisering, automatisering en een grotere bedrijfsomvang.

In het overheidsbeleid (en speciaal ook de ruimtelijke ordening) wordt het begrip 'intensief' echter op een andere manier gebruikt, namelijk in het onderscheid tussen enerzijds intensieve en anderzijds *grondgebonden* veehouderij. Intensieve veehouderij onderscheidt zich dan van de grondgebonden veehouderij door het (grotendeels)

ontbreken van productiegronden bij het bedrijf zelf. Het voedsel voor de dieren wordt elders geproduceerd, en de mest moet ook buiten het bedrijf worden afgezet. In Nederland zijn de gangbare (= niet-biologische) pluimveehouderij, de varkenshouderij en de blankvleeskalverhouderij vrijwel altijd 'intensieve veehouderij', maar ook grondarme of grondloze melkveehouderij komt voor. In deze laatste definitie zegt 'intensieve veehouderij' dus niets over de intensiteit van de benutting van dieren, grond of gewassen. Daardoor kan een 'grondgebonden veehouderijbedrijf' zeer intensief gebruik maken van de beschikbare productiemiddelen op het bedrijf, terwijl een 'intensief veehouderijbedrijf' heel goed extensief kan opereren. Een voorbeeld van hoe die verschillende definities van 'intensief' kunnen botsen wordt gegeven in kader-tekst 1.

Kadertekst 1

De beperkte definitie van 'intensieve veehouderij' in de ruimtelijke ordening kan ongewild vernieuwende ondernemers in de weg zitten. Zo wilden twee pluimveehouders in de Noordoostpolder in 2005 een vernieuwend houderijsysteem voor legkippen neerzetten, waarbij de bezettingsgraad (de hoeveelheid dieren per vierkante meter) *lager* was dan de eisen voor biologische dierhouderij. Om die ruimte voor de kippen te realiseren hadden ze wel een groter bouwblok nodig. De gemeente wees de aanvraag daarvoor echter in eerste instantie af, omdat legpluimveehouderij in het bestemmingsplan werd beschouwd als 'intensieve veehouderij'. Hun wens tot extensivering (van de hoeveelheid dieren op een vierkante meter) werd dus gefrustreerd door het zwart-witte onderscheid tussen intensieve en grondgebonden veehouderij in de ruimtelijke ordening.

Een soortgelijk voorbeeld betreft een varkenshouder in Noord-Holland, die ten behoeve van de *zorgboerderij*activiteiten een uitbreiding van het bouwblok nodig heeft. De gemeente weigert dit omdat deze varkensboer volgens de criteria een intensieve veehouder is, en het beleid is om die niet te laten uitbreiden.

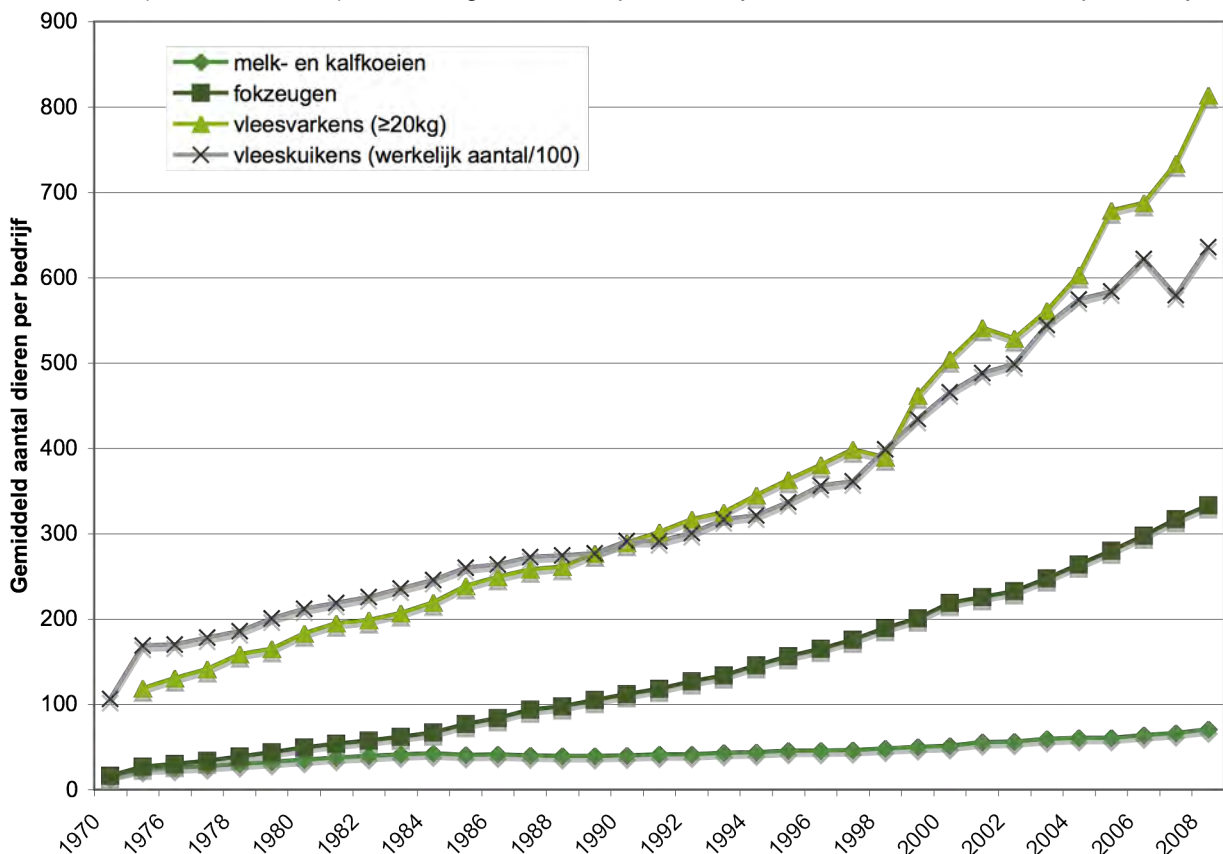
4 Schaalvergroting als groei van het aantal hectares of dieren per bedrijf

Schaalvergroting in de veehouderij betekent in vrijwel alle gevallen meer dieren en/of hectares grond per bedrijf op één locatie. Het fenomeen is niet van vandaag of gisteren, maar nam wel een enorme vlucht na de Tweede Wereldoorlog, toen de modernisering van de landbouw gestuurd en gestimuleerd door de overheid op gang kwam. In figuren 1a en 1b is de trend sinds 1970 uitgezet: het aantal dieren per bedrijf nam fors toe (1a) en tegelijkertijd nam het aantal veehouderijbedrijven dramatisch af (1b). Deze schaalvergroting is een trend die zich nog steeds voortzet, en is een internationaal fenomeen, zoals ook blijkt uit figuur 2.

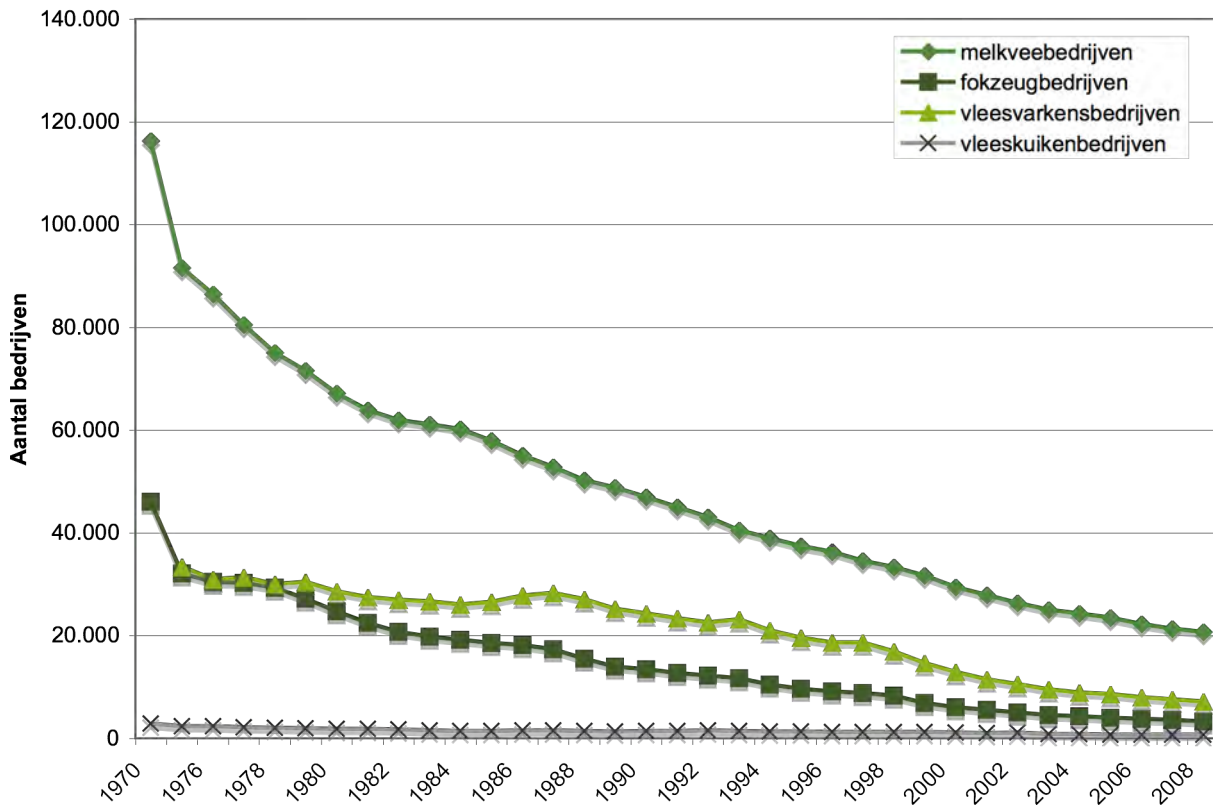
Vergroting van de bedrijfsomvang (in hectares en/of dieren) is niet exclusief verbonden met intensieve veehouderij. Ook in de grondgebonden takken is het een dominante trend. Grote en zeer grote ('mega')-bedrijven zijn er ook in de melkveehouderij, en de akkerbouw en de bollenteelt. Vergroting van de bedrijfsomvang vindt bovendien zowel plaats bij gangbare als bij biologische bedrijven. Ook extensieve bedrijven kunnen groeien zonder te intensiveren.

De dominante vorm van groei van de bedrijfsomvang in de veehouderij is *lineaire schaalvergroting*: het uitvoeren van min of meer dezelfde bedrijfsactiviteit en werkwijze, maar dan met meer dieren en/of grond. Typisch wordt daarbij per keer 10-25% uitgebreid in het aantal dieren. Er zijn echter ook heel andere vormen van veehouderij denkbaar, waar schaalvoordelen op (soms radicaal) andere manieren worden benut. Dat kan variëren van een bedrijf met meerdere vestigingen op verschillende locaties, naar een (agro)cluster van bedrijven met verschillende vormen van landbouw die van elkaars aanwezigheid profiteren, tot nieuwe coöperaties van zelfstandige bedrijven die samenwerken.

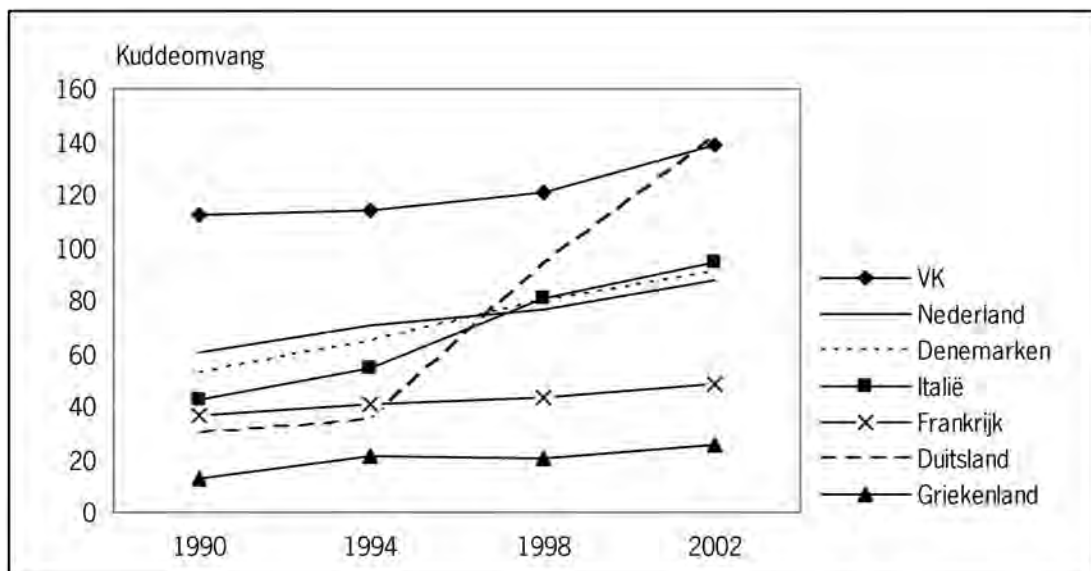
Figuur 1a Ontwikkeling van het gemiddelde aantal dieren per veehouderijbedrijf tussen 1970 en 2008 (Bron: CBS / LEI). N.B. het gaat in deze periode vrijwel alleen om één diersoort per bedrijf.



Figuur 1b Ontwikkeling van het aantal veehouderijbedrijven tussen 1970 en 2008 (Bron: CBS / LEI)



Figuur 2 Lund-indicator van de ontwikkeling van de kuddeomvang van melkkoeien in een aantal EU-lidstaten. Uit de grafiek blijkt dat groei van de kuddeomvang in de melkveehouderij een internationaal fenomeen is. Overgenomen van Vrolijk and Poppe (2007). Gegevensbron: Eurostat, berekeningen LEI.



5 Motieven voor vergroting van de bedrijfsomvang

Aan de voortdurende tendens tot groei in bedrijfsomvang liggen verschillende (vooral economische) motieven ten grondslag, die elkaar ook versterken. De tien die we hieronder noemen zijn niet uitputtend.

1. Voortdurende concurrentie op kostprijs: het grootste deel van de dierlijke productie (zoals melk, vlees, eieren) is bestemd voor een anonieme bulkmarkt, waar alleen op de kostprijs kan worden gedifferentieerd. Dit wordt versterkt door de asymmetrische machtspositie van een klein aantal handelaren en een paar grote inkopers aan de retailkant (10-15 supermarktorganisaties distribueren 80% van het voedsel in de EU), en het geliberaliseerde karakter van de (Europese) markt.
2. Technologie: door technologische innovatie en automatisering daalt de hoeveelheid arbeid per dier en hectare of per eenheid product, waardoor één arbeidskracht een grotere bedrijfsomvang aan kan. De hoge arbeidskosten in Nederland worden zo verdeeld over meer eenheden.
3. Schaalvoordelen op het bedrijf: investeringen in sommige kapitaalgoederen (zoals melkstal, machines, luchtwassers, gebouwen) zijn rendabeler bij een groter aantal dieren. Sommige investeringen zijn zelfs alleen maar rendabel bij een bepaald minimumaantal dieren, zoals bijvoorbeeld de huidige mestvergisters en de melkrobot. Tegelijkertijd hebben sommige nieuwe vormen van technologie ook een maximale capaciteit waardoor verdere schaalvergroting in dat geval geen voordeel heeft, zoals bijvoorbeeld diezelfde melkrobot die maximaal 70 koeien kan melken.
4. Schaalvoordelen bij in- en verkoop: zowel bij de inkoop als de verkoop zijn voordelen te behalen met een groter volume, bijvoorbeeld door kwantumkorting, of het kunnen garanderen van een grotere afzet aan de slachterij, wat ook logistieke voordelen biedt.
5. Het drukken van de kosten voor investeringen in milieumaatregelen: voldoen aan de wettelijke milieueisen is in Nederland relatief lastiger dan in andere delen van Europa. De kosten van milieuinvesteringen zijn dan ook navenant hoger. Een grotere bedrijfsomvang verkleint het effect op de kostprijs per eenheid product.

Hoewel deze motieven reëel zijn, zijn ze ook afhankelijk van belangrijke aannames. Er kunnen en worden dan ook kanttekeningen geplaatst bij de leidende gedachte dat groei in de bedrijfsomvang per definitie leidt tot een hogere marge. Jan Douwe van der Ploeg laat in zijn boek *The New Peasantries* (Van der Ploeg 2008) op basis van accountantsgegevens zien dat de uiteindelijke marge (na betaling van rente) van extensieve (en veelal kleinere) melkveehouderijbedrijven meer dan het dubbele is van die van intensieve (en veelal grotere) melkveehouderijbedrijven (p.147-149). Daarmee trekt Van der Ploeg een andere conclusie dan de economen van het LEI. De statistieken van het LEI laten namelijk herhaaldelijk zien dat grote bedrijven een lagere kostprijs hebben dan kleinere bedrijven. Van der Ploeg verklaart dat op grond van de principieel verschillende manier waarop kosten worden berekend door verscheidene accountants (zoals *Alfa*) en door het LEI¹. Overigens laat ook het LEI zien dat in bij de melkveehouderij 'groot zijn' wezenlijk anders is dan 'groter groeien'. Groeien met geleend kapitaal voor investeringen in vooral grond blijkt financieel ongunstiger dan het voortzetten van het huidige bedrijf (Daatselaar et al. 2007).

Tegelijk spelen ook andere, niet strikt economische motieven mee:

6. De menselijke wens om ontwikkeling na te streven, en het bestaande bedrijf sterker of groter te hebben gemaakt dan bij de start of overname ervan.
7. Ideële motieven: ondernemers die voorop willen lopen in duurzaamheid kunnen dat bijvoorbeeld financieel realiseren met een grotere bedrijfsomvang.

¹ Een belangrijke keuze is bijvoorbeeld, of alleen de daadwerkelijk betaalde rente wordt meegerekend (zoals deze groep accountants doet), of dat rente wordt berekend over alle kapitaal (of die nu gefinancierd is of niet), zoals het LEI doet. Met name in de –vanwege de grondgebondenheid– kapitaalintensieve melkveehouderij kan dat een flink verschil uitmaken.

8. Behoud volledig gezinsinkomen: met name in de melkveehouderij is een belangrijk motief voor schaalvergroting tegenwoordig het op peil houden van een volledig gezinsinkomen uit het bedrijf, bij stijgende kosten en gelijkblijvende of dalende inkomsten. Schaalvoordelen spelen in dit geval een beperkte rol. De schaalgroei wordt gerealiseerd door een hogere financieringsgraad, en meer eigen arbeid.
9. Het vergemakkelijken van de overname: melkveehouderijbedrijven zijn zeer kostbaar om over te nemen, vooral door de grote hoeveelheid grond. Met een grotere bedrijfsomvang is het makkelijker om gedurende enkele jaren twee inkomens uit het bedrijf te halen, en zo de overname geleidelijk te financieren.
10. De *verwachting* (bij boeren, adviseurs en banken) dat alleen de grootste bedrijven zullen overleven speelt een aanzienlijke sturende rol op het gedrag van ondernemers, ook los van eventuele bedrijfseconomische voordelen. Zeker voor veel melkveehouders voelt (forse) schaalvergroting eerder als een noodzaak dan een diepgekoesterde wens.

6 Is schaalvergroting noodzakelijk?

Het LEI-rapport *Landbouwperspectieven in Noord-Holland tot 2040* (Kuhlman et al. 2009) stelt onomwonden dat “Schaalvergroting ... essentieel [is] om de landbouw concurrerend te kunnen houden - concurrerend niet alleen met het buitenland, maar ook met andere economische sectoren in de provincie. Als de productiviteit in de agrarische sector geen gelijke tred houdt met andere sectoren, dan is de landbouw niet in staat om arbeid en kapitaal aan te trekken en krimpt ze in tot een marginale activiteit.” Merk op dat volgens het LEI verhoging van de *productiviteit* nodig is om concurrerend te blijven.

Schaalvergroting wordt (onder meer door het LEI) gezien als een voorwaarde daartoe, om de innovaties te kunnen betalen die nodig zijn voor de productiviteitsverbetering. Daarmee is echter niet gezegd dat schaalvergroting de enige manier is om productiviteitsverbetering te realiseren.

Het is wel de meest voor de hand liggende, zolang de bedrijfsactiviteit en de bediende markt niet wijzigen. Veel veehouders zien schaalvergroting dan ook als de belangrijkste bedrijfsstrategie om ook in de toekomst te kunnen blijven doen waar ze goed in zijn en daar voldoende inkomsten uit te halen. Zolang ze moeten produceren voor een kostprijsgedreven anonieme markt met smalle marges, zal elk middel aangegrepen worden om die kostprijs omlaag te brengen, omdat de opbrengsten eigenlijk al jaren niet meestijgen met de productiekosten. Zolang deze (gangbare) markt niet ingrijpend wijzigt en de verhoudingen in de keten blijven zoals ze zijn, zit er voor veehouders *binnen dat systeem* weinig anders op². In die zin is lineaire schaalvergroting als bedrijfsstrategie noodzakelijk.

Tekstkader 2: Wat is groot? En wat is mega?

In 2008 had de gemiddelde melkveehouder 71 koeien. De meeste mensen vinden dat niet veel, maar naar de standaarden van 1970 (gemiddeld 16 koeien) is dat al een enorm bedrijf. Weinig mensen vinden een gemiddeld varkensbedrijf van 814 vleesvarkens bijzonder groot. Toch is het bijna zeven keer zoveel als wat normaal was in 1975. Gemiddelde bedrijven van nu zouden ‘mega’ zijn vanuit het perspectief van de jaren zeventig. Wat we groot vinden is dus ook afhankelijk van de tijd waarin we leven. Naar aanleiding van de maatschappelijke commotie erover, schreven onderzoekers van Alterra een rapport over *megastallen* (Gies et al. 2007). Ze geven aan dat ook de definitie van ‘mega’ arbitrair is, en hanteren in het rapport de omvang zoals hieronder weergegeven.



Bij deze omvang wordt een bouwblok van 1-1,5 hectare maximaal benut voor stallen. Met dit criterium zijn megastallen vier- (melkvee, vleespluimvee, fokvarkens) tot achtmaal (varkens) groter dan het gemiddelde bedrijf in 2008.

Er zijn echter ook andere ontwikkelingsrichtingen mogelijk en op beperkte schaal ook waarneembaar. Enerzijds kunnen schaalvoordelen beter benut worden als de veehouderijketen op een radicaal andere manier wordt ingericht en verbonden met andere activiteiten (waarover meer in par. 8 en verder). Anderzijds kan ook voor bedrijfsstrategieën gekozen worden die de economische ontwikkeling van het bedrijf niet primair in een grotere omvang zoeken, maar in het anders benutten van wat aan middelen beschikbaar is. Dat kan door:

- *verbreding* (meer takken op het bedrijf, zoals zorg of recreatie)
- *verdieping* (een groter deel van de toegevoegde waarde op het eigen bedrijf realiseren, zoals zelf kaas maken) of
- *herfundering* (het anders aanwenden van de productiefactoren, zoals eigen arbeid en de ecologische omgeving, in plaats van daarvoor afhankelijk te zijn van de markt).

Heel veel veehouders passen dergelijke strategieën ook al in meer of mindere mate toe. Verbreding, verdieping en herfundering kunnen plaatsvinden bij verschillende schaalgroottes, en in combinatie met zowel een intensieve als een extensieve bedrijfsvoering. In veel gevallen vergen deze strategieën echter meer dan een verandering van hun eigen bedrijfsvoering: er zijn ook veranderingen in de om-

² Van der Ploeg (2008) beargumenteert dat zeker voor melkveehouders met eigen productiemiddelen wel degelijk een alternatief bestaat in de vorm van het verminderen van de afhankelijkheid van externe hulpbronnen (zoals geld, kunstmest en krachtvoer), de zogenoemde ‘herfundering’.

ringende structuur nodig, zoals nieuwe kennis of technologie, veranderingen in afzetketens, nieuwe financieringsconstructies, veranderingen in (of andere toepassing van) regelgeving enzovoorts. Zulke *systeeminnovaties* gaan daarom als het ware de ‘macht van individuele spelers te boven’. Als de provincie zulke meer radicale veranderingen wil bevorderen, dan is maatwerk nodig. Aansluiten bij de behoeften van de pioniers die aan een radicale omslag werken is een eerste vereiste.

7 Maatschappelijke voor- en nadelen van (lineaire) schaalvergroting

De maatschappelijke druk op de veehouderij, en met name de intensieve veehouderijtakken om beter te presteren op het gebied van dierenwelzijn, diergezondheid en milieu is groot. Om die betere prestaties te kunnen leveren zijn hoe dan ook investeringen nodig, bijvoorbeeld in betere stallen. Banken maken de financiering daarvan vaak alleen mogelijk bij gelijktijdige bedrijfsvergroting.

Omdat bedrijfsvergroting gepaard gaat met investeringen leidt die hoe dan ook tot verbeteringen voor dierenwelzijn, -gezondheid en milieu *in vergelijking met* de oude stallen. Die investeringen moeten namelijk beantwoorden aan de laatste wettelijke eisen (van de Rijksoverheid en de Europese Unie) op die gebieden, en die worden met de jaren scherper. Daarnaast zijn er fiscale prikkels (zoals de MIA & Vamil-regelingen) die investeringen in bovenwettelijke verbeteringen op het gebied van dierenwelzijn en milieu aantrekkelijker maken³.

Meer specifiek valt het volgende te zeggen over de voor- en nadelen van schaalvergroting voor een aantal maatschappelijke thema's:

1. **Concurrentiekracht.** De dierlijke productie in Nederland is belangrijk voor de nationale export. Niet alleen van de dierlijke productie zelf, maar zeker ook van de bedrijvigheid (toeleverende industrie, verwerking) en geavanceerde kennis daaromheen. Vergroting van de bedrijfsomvang is één van de belangrijke manieren om de concurrentie met andere landen aan te kunnen. Dierlijke productie (zowel vlees als zuivel) vindt immers toenemend plaats in een globale markt: sommige soorten vlees (zoals biefstuk en kipfilet) in onze supermarkten worden als ‘vers’ uit Zuid-Amerika geïmporteerd. In dat verband wordt ook wel geargumenteed dat een sterke concurrentiepositie van Nederland ook in het belang van de dieren en het milieu is. Die zijn slechter af als andere landen onze productie zouden overnemen. Binnen de EU zijn de uitgangspunten en basiseisen op gebied van welzijn, gezondheid en milieu echter in principe gelijk voor veehouders in alle EU lidstaten (het zogenoemde ‘level playing field’).
2. **Dierenwelzijn.** De leefomstandigheden voor dieren in grotere bedrijven verschillen niet principieel van die in kleinere. Het is goed mogelijk om aan de behoeften van vleesvarkens te voldoen in een complex van vele duizenden varkens. Dat geldt ook voor koeien en kippen. Het welzijnsvriendelijke houderijconcept *Varkens in Comfort Class* van LTO en Dierenbescherming kan evengoed met tachtig als met duizenden varkens. Er zijn echter drie belangrijke kanttekeningen.
 - a. *Ten eerste* is dierenwelzijn niet alleen afhankelijk van de fysieke omstandigheden (de ‘stal’), maar zeker ook van de kwaliteit van het management in de veehouderij. Daarin zitten grote verschillen tussen veehouders, ongeacht de grootte van hun bedrijf. Goede fysieke omstandigheden zijn dus geen volledige garantie voor goed welzijn.
 - b. *Ten tweede* zijn grotere bedrijven afhankelijk van personeel in loondienst, dat mogelijk een andere verhouding heeft tot de dieren en tot het bedrijfsresultaat dan de ondernemer zelf. Het effect op dierenwelzijn is dan ook afhankelijk van de kwaliteit van het personeel en het personeelsmanagement. Dat kan positief uitwerken, maar ook negatief.
 - c. *Ten derde* is ‘buiten zijn’ voor dierenbeschermingsorganisaties en veel burgers van belang in verband met dierenwelzijn. In de niet-grondgebonden veehouderij komen dieren nu al niet buiten, ongeacht de bedrijfsomvang. Dat wordt nog lastiger als de hoeveelheid dieren op één plek verder groeit. De lokale milieu-impact en de overlast van met name geur zou flink toenemen. Lineaire schaalvergroting maakt een buitenverblijf voor de dieren dus nog onwaarschijnlijker dan het nu al is in de niet-grondgebonden veehouderij. In de melkveehouderij is weidegang onder meer afhankelijk van de geschiktheid van het huiskavel. Naarmate melkveehouderijbedrijven groeien, kan die geschiktheid afnemen omdat er te weinig grond direct om het bedrijf beschikbaar is. Zolang er echter een voldoende grote huiskavel is, is weidegang in theorie goed mogelijk, ook bij voor Nederlandse begrippen grote melkveebedrijven

³ De criteria voor dierenwelzijn en diergezondheid (binnen de Maatlatten Duurzame Veehouderij) zijn tegenwoordig scherper voor bedrijven met grote en zeer grote aantallen dieren (MDV.3).

3. **Diergezondheid.** De effecten van schaalvergroting op diergezondheid zijn onvoldoende onderzocht om hierover harde uitspraken te doen. Dierziekten komen voor op kleine én grote bedrijven. Een groter bedrijf heeft niet per definitie meer of minder last van dierziekten. Enerzijds mogen we verwachten dat moderne bedrijfssystemen de insleep van ziekteverwekkers door hun opzet reduceren, anderzijds zijn er signalen dat een grotere schaal de preventieve toepassing van antibiotica bevordert. Dat laatste is strikt genomen geen risico voor de gezondheid van het individuele dier, maar vertegenwoordigt wel een risico voor de volksgezondheid m.b.t. het ontstaan van antibiotica-resistente bacteriën (zoals MRSA).
4. **Volksgezondheid.** Het houden van dieren in de buurt van mensen brengt hoe dan ook risico's met zich mee in verband met zoönosen. Dit zijn ziekteverwekkers die kunnen worden overgedragen van dier op mens (en omgekeerd). Denk aan de recente Q-koorts (2008-2009), of aviaire influenza (vogelgriep) in 2003. In beide gevallen is er geen speciaal verband met de grootte van de bedrijven. Er bestaat ook geen wetenschappelijke eenstemmigheid over de vraag of grote veehouderijbedrijven deze risico's verhogen. Dit hangt mede af van de wijze van houden. Open systemen (bijvoorbeeld met een uitloop voor dieren) zullen vaak een groter risico voor insleep en verspreiding van ziekteverwekkers vormen dan gesloten bedrijfssystemen (Kornalijslijper, Rahamat-Langendoen, and Van Duynhoven 2008). Daarnaast bevordert transport van dieren de verspreiding van eventuele zoönosen. Beperking van dat transport is daarom niet alleen goed uit oogpunt van dierenwelzijn, maar ook uit oogpunt van de volksgezondheid. *Lineaire* schaalvergroting houdt echter nauwelijks tot geen beperking van dat transport in.
5. **Milieu globaal.** De veehouderij heeft een forse impact op de globale milieubelasting van de aarde (*Livestock's Long Shadow* - Steinfeld et al. 2006). Die globale milieubelasting heeft vooral te maken met het beslag op grond, grondstoffen en water, en de uitstoot van broeikasgassen (methaan, lachgas en kooldioxide) die gepaard gaat met de productie en verwerking van kunstmest en veevoeder, en met de processen op het veehouderijbedrijf zelf. Een groter bedrijf heeft op dit vlak alleen *relatief* meer milieu-impact. Per dier is die gelijk.
6. **Milieu lokaal.** De lokale milieubelasting van de niet-grondgebonden veehouderij wordt met name bepaald door de emissies van ammoniak, geur en fijnstof naar de lucht. In de melkveehouderij is vooral de ammoniakemissie en de uitspoeling van nitraat en fosfaat naar het grond- en oppervlaktewater van belang. Modernisering van bedrijven door schaalvergroting zal die negatieve effecten over het geheel genomen zeker verminderen, maar de grotere schaal leidt wel tot een grotere *lokale* overlast: weliswaar zijn de emissies lineair gerelateerd aan het aantal dieren, het feit dat ze geconcentreerd zijn op één plek maakt dat de omvang van een bedrijf relevant is voor de ervaren hinder, in het bijzonder van fijnstof en geur. De toepassing van moderne technieken als luchtwassers biedt enig soelaas, maar zal de overlast nooit volledig wegnemen⁴. De puntconcentraties bij met name de zeer grote niet-grondgebonden bedrijven zullen daarom nog steeds plaatselijk tot grotere overlast aanleiding geven voor eventuele omwonenden. Aan de andere kant betekent schaalvergroting in Nederland, bij het huidige gefixeerde productievolume, dat er netto minder bedrijven overblijven. Elders neemt de overlast dus aanzienlijk af.
7. **Ruimtelijke ordening en landschappelijke kwaliteit.** Schaalvergroting leidt in de huidige houderijssystemen en de huidige praktijk per definitie tot grotere bouwvolumes. Die kunnen een evidente impact hebben op de landschappelijke kwaliteit, afhankelijk van de ruimtelijke inpassing. Met architectonische ingrepen en het inpassen of juist maskeren van stallen d.m.v. groen is die impact te beperken (Kunst Stichting 2009; Rienks et al. 2008). Daarnaast leiden grotere bedrijven ook tot meer transportbewegingen, wat extra eisen stelt aan de kwaliteit van de omliggende infrastructuur (wegen), en lokaal mogelijk tot meer verkeersoverlast leidt. Daar staat tegenover dat een groter bedrijf op de ene plek met meer dieren, het verdwijnen van een kleiner bedrijf op een andere plek betekent. Dit komt door het op dit moment gefixeerde productievolume: het stelsel van dierrechten in het geval van de varkens- en pluimveehouderij, en het melkquotum voor de melkveehouderij zorgt ervoor dat het totale aantal van deze dieren in Nederland niet kan groeien⁵. De vrijkomende ruimte is te gebruiken voor andere functies.

⁴ Veel overheidsbeleid veronderstelt impliciet dat luchtwassers alle (lokale) milieuproblemen oplossen, maar dat is een misvatting. Bij een vergaande schaalvergroting (met bv. een factor 10 van het aantal dieren op één locatie, zoals bij vleeskuikens tot 500.000, varkens tot 40.000 en melkvee tot 1.000) biedt de huidige techniek alleen een antwoord voor de ammoniakemissie (reductie 90-95% mogelijk), maar niet voor geur (max. 60% reductie) en fijn stof (max. 50-60% reductie). Voor deze twee laatste componenten resteren dus grote lokale emissies, die enerzijds vervelende overlast (geur) maar ook nog onbekende effecten voor de volksgezondheid kunnen veroorzaken (fijn stof met daaraan virussen en bacteriën gebonden).

⁵ Het is denkbaar dat in 2015 een einde komt aan het melkquotum én het stelsel van dierrechten. Te verwachten is dat daarvoor in de plaats andere beperkingen aan het aantal dieren komen, zoals emissierechten.

8 Megamorfose: schaalvergroting, maar dan anders

Uit het voorgaande blijkt dat lineaire vergroting van de bedrijfsomvang in de veehouderij door de daarmee gepaard gaande modernisering van bedrijfssystemen op zich een (beperkte) verbetering kan inhouden voor thema's die maatschappelijk relevant zijn, zoals dierenwelzijn, -gezondheid en milieu. Dit zijn echter wel stapsgewijze verbeteringen, binnen een voortgezette bestaande praktijk. Voor het bereiken van het ambitieuze doel van het Ministerie van Landbouw (Verburg 2008) van een volledig duurzame veehouderij in 2023 zijn veel forsere stappen nodig. In de *Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij* hebben diverse sectorpartijen zich ook aan die doelen verbonden. Het is dan ook een actuele vraag, of de huidige manier van schaalvergroten wel voldoende de voordelen van modernisering benut.

In een eerder artikel (Vriesekoop and Bos 2008) hebben we daarom gepleit voor een omslag in het denken over schaalvergroting. Kernpunt van dat pleidooi was dat bij schaalvergroting die uitsluitend volumevergroting op één fysieke locatie inhoudt, zonder iets te veranderen aan de bredere structuur, de fysieke ordening of de taakverdeling binnen de sector, de private winst beperkt en de maatschappelijke winst twijfelachtig blijft. Misschien levert het de ondernemer in kwestie net dat concurrentievoordeel op dat hem doet overleven in de afvalrace; maar het dierenwelzijn wordt er niet heel veel beter van, het milieu schiet er maar beperkt mee op en lokale gemeenschappen ervaren vooral de nadelige neveneffecten. Voor verdergaande duurzaamheid, waarbij de neveneffecten van economische winst niet worden afgewenteld op mensen en dieren, natuur en milieu, is een metamorfose nodig: een verandering van het aanzicht van de intensieve veehouderij. Schaalvergroting van de intensieve veehouderij kan een veel positievere bijdrage leveren aan duurzaamheid als die gekoppeld wordt aan systeeminnovaties, dat wil zeggen ingrijpende veranderingen die het primaire bedrijf overstijgen: een *megamorfose*. Let wel: niet als hét enig zaligmakende model, maar als één van de mogelijke vormen van duurzame veehouderij.

Tekstkader 3: Nieuw Gemengd Bedrijf

In Limburg is een poging gedaan om het idee van agroclusters in de praktijk te realiseren, in het *Nieuw Gemengd Bedrijf*. Daar bleek onder meer dat de slag van theorie naar praktijk enorme inspanningen vraagt, onder meer omdat het succes afhankelijk is van gecoördineerde actie en investeringen van veel verschillende bedrijven én van draagvlak, begrip en vertrouwen in de lokale omgeving (zie onder meer Termeer et al. (2009)). Met de clustering van bedrijven verdwijnen niet alle problemen die met grootschaligheid verbonden zijn: stankhinder en de emissie van fijnstof zijn ook met de huidige stand van de techniek niet helemaal te voorkomen, en er zal ondanks de reductie door clustering nog steeds transport van en naar het cluster plaatsvinden.

Een veel forsere schaal biedt met name kansen voor het beperken van de milieugevolgen van veehouderij, door verschillende functies in de keten fysiek bij elkaar te plaatsen in *agroclusters* en met elkaar te verbinden, en er passende andere functies (zoals energieproductie en plantenteelt) aan toe voegen. Daardoor kunnen de hoeveelheden transport en bewerking (van voer en mest, maar ook van dieren) fors worden beperkt, en kunnen afvalstromen en restproducten beter als grondstof worden benut in andere processen. Zo kan de dierhouderij mest leveren voor de gewasteelt, en kan biogas uit mestvergisting gebruikt worden om kassen mee te verwarmen. Omgekeerd kunnen restproducten uit de plantaardige teelten gebruikt worden als veevoer voor de dieren. Theoretisch kan het om forse verminderingen van energiegebruik en afval gaan. Deze gedachten zijn de afgelopen jaren door het *Innovatienetwerk Groene Ruimte en Agrocluster* uitgewerkt in diverse ontwerpen van zogenoemde 'agroproductieparken'.

De ecologische winst van dergelijke clusters kan zich ook economisch uitbetalen. Er is op dit punt dus ook een zakelijke drijfveer. Voor verbetering van dierenwelzijn geldt dat echter in veel beperktere mate. Met name de vermindering van transport van dieren door clustering werkt positief. Voor de huisvestingsomstandigheden is te verwachten, dat net als bij lineaire schaalvergroting het dierenwelzijn zal voldoen aan de wettelijke eisen van dat moment, aangevuld met fiscaal gestimuleerde bovenwettelijke verbeteringen.

9 Megamorfose vereist sterke regie én een meervoud aan instrumenten

De ontwerp-Structuurvisie Noord-Holland biedt in de Wieringmeer ruimte voor een dergelijk cluster van grootschalige landbouw, als uitwijkmogelijkheid voor ondernemers die in zone 2 niet meer kunnen uitbreiden. Gezien het voorgaande, kán zo'n cluster dus een kans op forse (ecologische) verduurzaming betekenen, als op die plek verschillende schakels in de veehouderijketen fysiek bij elkaar worden geplaatst en op elkaar worden aangesloten, én als er andere productiefuncties aan worden toegevoegd en verbonden die kringlopen sluiten (zoals energieproductie en plantaardige productie). Om die theoretische duurzaamheidwinst ook daadwerkelijk te boeken, is het echter onvoldoende om als overheid de ruimte ter beschikking te stellen en de ontwikkeling verder over te laten aan het vrije spel van maatschappelijke krachten. Dan is het risico groot dat er wél grootschalige bedrijven komen in het cluster, maar dat de potentiële meerwaarde niet wordt benut. Regie over de ontwikkeling van het gebied is dus geboden. Provincie en gemeente hebben een voor de hand liggende positie om die regierol te nemen, en ervoor te zorgen dat private partijen hun investeringsgedrag op elkaar afstemmen. De *Agriboard* kan daarvoor een goed platform zijn. Provincie en gemeente kunnen (en moeten) ook waarborgen dat de ontwikkeling van een dergelijk cluster ook door de maatschappelijke omgeving begrepen en gedragen wordt. Dat is niet vanzelfsprekend, leert de ervaring.

Om die regierol daadwerkelijk te vervullen is er meer nodig dan de ruimtelijke kaders vast te stellen in een structuurvisie en een bijpassende verordening. Sterker nog, ruimtelijke kaders kunnen onbedoeld maatschappelijk gewenst gedrag van ondernemers zelfs in de weg zitten, zoals we zagen in de voorbeelden aan het begin van deze notitie in tekstkader 1. Ruimtelijk beleid op zichzelf is daarvoor een vrij ruw instrument.

10 Bouwblokken

De ontwerp-Structuurvisie kiest voor het toestaan van uitbreiding van bouwblokken, zowel in zone 1 als in zone 2, om ontwikkeling van bedrijven mogelijk te maken. Uitgangspunt daarbij is, dat grotere niet-grondgebonden veehouderijbedrijven op de ene plek ook het verdwijnen van (kleinere) niet-grondgebonden veehouderijbedrijven op andere plekken met zich meebrengt. De ruimte-voor-ruimte regeling moet ervoor zorgen dat het netto aantal bouwblokken in de provincie niet toeneemt.

Een groter bouwblok hoeft niet per definitie te betekenen dat het bouwblok ook volledig bebouwd wordt. In principe geeft vergroting in zone 2 (gecombineerde landbouw) de ruimte om verschillende functies op het erf (bijvoorbeeld veehouderij en zorg) te combineren. Gemeenten kunnen hierop met welstandsregels en bestemmingsplannen preciezer sturen. In zone 1 biedt een groter bouwblok de gelegenheid om een schaal te realiseren die investeringen in verdere verduurzaming rendabel maakt, en in principe ook de gelegenheid om de ruimte te scheppen die voor een goed dierenwelzijn noodzakelijk is.

Echter, of het nu om de Beemster gaat of de Wieringermeer, het is extreem lastig om via dit type regels alleen ongewenste ontwikkelingen uit te sluiten, zonder gewenste ontwikkelingen in de weg te zitten. Zeker in een sector, die in rap tempo verandert en waarin allerlei ondernemers met vernieuwende praktijken aan de slag willen, die niet passen in de kaders van gisteren.

Zo wordt in de ontwerp-Structuurvisie voor concentratiegebied veehouderij voorgesteld om bouwblokken 'op ruime afstand' van elkaar te plaatsen vanwege dierziekten. Hoe begrijpelijk ook vanuit de huidige praktijk, een dergelijk uitgangspunt kan al snel gaan knellen als de andere doelstelling is om op die plek juist winst te boeken op het gebied van transport en logistiek, door het verbinden van functies. Anderzijds wordt in zone 2 schaalvergroting van niet-grondgebonden veehouderijbedrijven in bepaalde delen volledig uitgesloten. Ook in dat geval kan die regel bepaalde ondernemers juist in de weg zitten om een levensvatbare tweede tak (zoals zorg of recreatie) in de benen te houden.

11 Aanbevelingen

De voorbeelden hierboven geven aan dat ruimtelijk beleid op zichzelf onvoldoende is om de variatie aan gewenst (en vaak innovatief) gedrag een plek te geven, en daarmee de bredere doelstellingen van de provincie in de weg kan zitten. De Structuurvisie van de provincie is echter primair ruimtelijk ingestoken: er worden zones aangewezen waar bepaalde vormen van landbouw en veehouderij mogelijk zijn. De provincie kiest er voor om de noodzakelijk geachte schaalvergroting in de veehouderij in één van die zones de ruimte te geven – daar waar dat ruimtelijk en landschappelijk acceptabel wordt geacht. Dat leidt vervolgens tot een aantal generieke uitspraken over de mogelijkheden om bouwblokken minder of meer uit te breiden.

Die ruimtelijke invalshoek wordt vervolgens ook gekozen in een aantal zienswijzen op die Structuurvisie. Zo vragen Milieudefensie en de Dierenbescherming Noord-Holland Noord (2009) zich af hoe de komst van 'megastallen' kan worden voorkomen op basis van ruimtelijke argumenten, en geven B&W van de gemeente Beemster (2009) aan dat zij de voorgestelde ruimtelijke beperkingen in het gebied voor gecombineerde landbouw bedreigend vinden voor de door hen gewenste ontwikkeling van de landbouw in dat gebied.

Onderliggend spelen zowel in de structuurvisie, als in de genoemde zienswijzen, uiteindelijk niet ruimtelijke argumenten de hoofdrol, maar bredere visies op wat de gewenste aard, kwaliteit en functie is van veehouderij in relatie tot andere functies in de provincie (of gemeente). De Structuurvisie maakt die bredere visie echter onvoldoende expliciet. De mogelijkheden en beperkingen voor de landbouw in de zone van 'gecombineerde landbouw' zijn niet scherper geduid dan dat de landbouw hier 'meer rekening' moet houden met maatschappelijke, landschappelijke en natuurlijke eisen. Wat precies de slag in duurzaamheid is die in het agrocluster in zone 1 zou moeten plaatsvinden wordt ook niet expliciet gemaakt. Voor de discussie over de structuurvisie, maar ook voor de uiteindelijke verwerking daarvan in flankerend regionaal en decentraal beleid, zou het veel beter zijn als de provincie dat wél deed⁶.

De overheid heeft in het algemeen drie manieren om te sturen: de stok, de wortel en de preek. De stok zijn de regels waar burgers en ondernemers zich aan hebben te houden, en de sancties op overtreding. De wortel zijn stimuleringsmaatregelen (zoals subsidies, faciliteiten en infrastructuur) die burgers en ondernemers verleiden tot maatschappelijk gewenst gedrag. De preek tenslotte, is het wervende en coherente verhaal over de toekomst dat ten grondslag ligt aan die wortel en die stok: een toekomstvisie.

Als het de provincie menens is dat de veehouderij op verschillende manieren een duurzame plek in de provincie kan hebben, dan is het nodig dat zowel die preek, als de wortel en de stok op orde zijn. In de structuurvisie ligt de nadruk op de stok, blijft een toekomstvisie op zijn best impliciet, en blijft de wortel onduidelijk. Dat is jammer, omdat de stok als instrument niet zo geschikt is om gewenste ontwikkelingen te sturen. Als dat zo blijft, is het gevaar dat de structuurvisie (en de daarvan afgeleide bestemmingsplannen) enerzijds ondernemers belemmert die hun bedrijven verder willen ontwikkelen in een maatschappelijk gewenste richting, en anderzijds de kansen die modernisering door schaalvergroting biedt voor vergaande verduurzaming onvoldoende benut.

We hebben de volgende concrete aanbevelingen voor de structuurvisie:

1. Maak expliciet welke lange termijnambities de provincie koestert met betrekking tot duurzaamheid in de landbouwsector, en de mate waarin ze daarin aansluit bij de *Uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij*.
2. Maak veel explicieter wat de rollen van de veehouderij kunnen zijn in een bredere visie op duurzame ontwikkeling van de provincie. Denk bijvoorbeeld aan het sluiten van stofkringlopen, de productie van groene energie, het gebiedsbeheer, het vergroten van agrobiodiversiteit, het integraal waterbeheer, de zorg en de recreatie. De huidige categorieën 'gecombineerde landbouw' en 'grootschalige landbouw' zijn hiervoor nog te weinig ingevuld.

⁶ Met het expliciet maken van die visie bedoelen we uitdrukkelijk niet te suggereren, dat de Structuurvisie zelf of de daarvan afgeleide Ruimtelijke Verordening als instrument gebruikt zou kunnen worden om niet-ruimtelijke beleidsdoelen af te dwingen. Bruil (Bruil 2009, 2010) wijst er op, dat voor deze instrumenten altijd een ruimtelijke onderbouwing vereist is. Ook hij adviseert (p4) gedifferentieerde categorieën van veehouderij expliciet te definiëren.

3. Werk eraan dat de ambitie gedeeld wordt door gemeentelijke overheden en belangrijke maatschappelijke en private partijen (w.o. boeren) in de provincie, zodat in de (noodzakelijkerwijs gezamenlijke) uitvoering veel meer gestuurd kan worden op *doelen*, en niet op basis van regeltjes.
4. Maak duidelijk welk aanvullend instrumentarium de provincie ter beschikking staat om invulling te geven aan deze bredere visie, zoals de Kaderrichtlijn Water en de Agenda Landbouw en Visserij, en werk dat instrumentarium ook uit.
5. Creëer een ondersteunende innovatiestructuur voor ondernemers van binnen én buiten de provincie die aan die expliciete visie vorm willen geven, niet alleen in de Wieringermeer, maar ook in de rest van de provincie. Een organisatie vergelijkbaar met de *New Energy Docks*, die ervoor zorgt dat kennis over vernieuwende praktijken tussen vernieuwers in de provincie wordt gedeeld, dat vraag en aanbod (bijvoorbeeld van energie, restwarmte, reststromen, lokale productie en verwerking) beter op elkaar worden aangesloten, en institutionele belemmeringen (bijvoorbeeld m.b.t. de handelbaarheid van die reststromen; bestaande regelgeving die onbedoeld verduurzaming tegenwerkt) kan wegnemen. Ook kan deze infrastructuur een verbinding leggen met plekken waar gewerkt wordt aan de ontwikkeling van kennis en technologie voor een duurzame landbouw.
6. Analyseer bestaande regelgeving (zoals bestemmingsplannen) op blokkades voor (vanuit die expliciete visie gezien) gewenst gedrag door ondernemers, en probeer die blokkades weg te nemen. De behoeften en bezwaren van pioniers, die oprecht werken aan duurzame ontwikkeling, vormen een belangrijke leidraad. Genoemde infrastructuur zou kunnen helpen om deze te articuleren.
7. Zorg dat de Agriboard Noord-Holland geen exclusieve club van ondernemers, overheden en kennisinstellingen wordt, maar betrek maatschappelijke organisaties (zoals de milieufederatie, dierenbescherming, bewonersgroepen) actief. Gemeenschappelijk optreden van al deze spelers is niet alleen op zichzelf waardevol, maar kan ook waarborgen dat initiatieven niet te gronde gaan aan vermijdbare miscommunicatie en wantrouwen (Termeer et al. 2009).

Literatuur

- Beemster, B&W Gemeente. 2009. Zienswijze Structuurvisie Noord-Holland 2040.
- Bieleman, Jan. 2008. *Boeren in Nederland. Geschiedenis van de landbouw 1500-2000*. Amsterdam: Boom.
- Bruil, Willem. 2009. Megastallen tegenhouden: kan de provincie dat? Wageningen: Instituut Agrarisch Recht.
- . 2010. Persoonlijke communicatie. Amsterdam.
- Daatselaar, Co, Gerben Doornewaard, Walter Van Everdingen, Harold Van der Meulen, Albert Netjes, Henri Prins, and Gabe Venema. 2007. Verkenning van grootschalige grondgebonden landbouwbedrijven in 2016. Den Haag: LEI.
- Gies, Edo, Jaap Van Os, Tia Hermans, and Rik Olde Loohuis. 2007. Megastallen in beeld. Wageningen: Alterra-rapport 1581.
- Kornalijnslijper, J.E., J.C. Rahamat-Langendoen, and Y.T.H.P. Van Duynhoven. 2008. Volksgezondheidsaspecten van veehouderij- megabedrijven in Nederland. Zoönosen en antibioticumresistentie. Bilthoven: RIVM.
- Kuhlman, Tom, Nico Polman, Bert Smit, Gabe Venema, Jan S. Buurma, Arie Van Duijn, Janneke Van Dijk, Youri Dijkxhoorn, John Helming, Jakob Jager, Bas Janssens, Gerben Jukema, Henri Prins, and Rob Stokkers. 2009. Landbouwperspectieven in Noord-Holland tot 2040; Bouwstenen voor de structuurvisie van de provincie. Den Haag: LEI, Rapport 2009-043.
- Kunst Stichting, Noord-Brabantse. 2009. Stallen in het Landschap.
- Milieudefensie, and DB-NH-Noord. 2009. Zienswijze Structuurvisie Noord-Holland 2040 en de komst van megastallen.
- Noord-Holland, Provincie. 2009. Structuurvisie Noord-Holland 2040 - Kwaliteit door veelzijdigheid. Ontwerp - 20 oktober 2009: Provincie Noord-Holland.
- Van der Ploeg, Jan Douwe. 2008. *The New Peasantries - Struggles for Autonomy and Sustainability in an Era of Empire and Globalization*. London & Sterling VA: Earthscan.
- Rienks, Willem, Wim Meulenkamp, Daniël De Jong, Rik Olde Loohuis, Peter Roelofs, Warmelt Swart, and Theo Vogelzang. 2008. Grootschalige landbouw in een kleinschalig landschap. Wageningen: Alterra rapport 1642.
- Steinfeld, Henning, Pierre Gerber, Tom Wassenaar, Vincent Castel, Mauricio Rosales, and Cees de Haan. 2006. *Livestock's Long Shadow. Environmental Issues and Options*. Rome: FAO.
- Termeer, Catherine J.A.M., M. Van Lieshout, G.E Breeman, and W.D. Pot. 2009. Politieke besluitvorming over het Landbouwontwikkelingsgebied Witveldweg in de Gemeente Horst aan de Maas. Wageningen: Leerstoelgroep Bestuurskunde, Wageningen Universiteit.
- Verburg, Gerda. 2008. Toekomstvisie op de veehouderij. Brief aan de Tweede Kamer d.d. 16-01-2008: Ministerie van LNV.
- Vriesekoop, Paul W.J., and A.P. (Bram) Bos. 2008. Pleidooi voor een megamorfose. In *Megamorfose varkenshouderij*, edited by P. W. J. Vriesekoop. Lelystad: Animal Sciences Group.
- Vrolijk, Hans, and Krijn J. Poppe. 2007. Schaalvergroting in de melkveehouderij. Het perspectief van de koe. *Agri-monitor oktober 2007*.



Wageningen UR Livestock Research

Edelhertweg 15, 8219 PH Lelystad T 0320 238238 F 0320 238050

E info.livestockresearch@wur.nl | www.livestockresearch.wur.nl