

Gebruik van sectoranalyse voor bepalen van effecten van beleid

Achtergrond analyse beleidsscenario's

Het aanpassen of introduceren van nieuw beleid, heeft gevolgen voor het individuele landbouwbedrijf. Aanscherping van milieubeleid kan leiden tot versnelde dan wel extra verplichte investeringen in bijvoorbeeld emissiereducerende technieken. De mate van aanscherping en de termijn waarbinnen emissiereductie gerealiseerd dient te zijn, heeft invloed op investerings- en reserveringsruimte en de mogelijkheden voor bedrijven om door te gaan of te groeien. Alvorens beleid in te voeren, dient de effectiviteit, passendheid, uitvoerbaarheid en rechtmatigheid in beeld te zijn. Een onderdeel hiervan is het in beeld brengen van de gevolgen van de beleidsaanpassingen op de bedrijven in de sector. Indien de invoering van het voorgenomen beleid, leidt tot een toename van het aantal bedrijven dat zich genoodzaakt voelt om te stoppen, dient de bestuurlijke afweging gemaakt te worden of dit effect zich proportioneel verhoudt tot het beoogde beleidsdoel. Daarnaast dient in beeld te zijn of en in welke mate de beleidsmaatregel leidt tot mogelijk averechtse effecten, zoals bijvoorbeeld versterkte schaalvergroting.

Opzet sector analyse

Connecting Agri & Food maakt bij het in beeld brengen van het effect van voorgenomen beleid, gebruik van een, al meerdere jaren beproefde, methode voor sectoranalyse. Afhankelijk van de vraagstelling wordt gebruik gemaakt van verschillende gegevensbronnen met informatie over bedrijven, stallen, grondareaal, vergunningen, productiviteit, en financieel-economische positie. Voor vraagstukken ten aanzien van omvang en structuur van de sector, wordt veelal gebruik gemaakt van CBS cijfers (uit o.a. de landbouw telling). Hierbij hanteren we de volgende werkwijze:

1. Het classificeren van de verschillende type bedrijven op basis van de relevante parameters. Bijvoorbeeld de indeling van bedrijven naar diersoort (melkvee, varkens, pluimvee, etc.), het type bedrijf (gesloten, vleesvarkens, zeugen) en de omvang van het bedrijf (in aantallen stuks vee afhankelijk van de diersoort).
2. Specificatie van het referentie (autonome) scenario op basis van een extrapolatie van historische trends en ontwikkelingen, alsmede vaststaand beleid.
3. Het vaststellen van de beslissingsopties voor zowel het individuele, als collectieve bedrijf. In de veehouderij gaat het hierbij voornamelijk om stoppen, consolideren, groeien (op locatie) en in steeds grotere mate zijwaarts uitbreiden.
4. Specificatie van een of twee verschillende scenario's (de beleidsalternatieven) met de structurele variabelen die van belang zijn. Bijvoorbeeld verschillende reductiepercentages voor emissies of het variëren van de datum waarop de reductie behaald moet zijn.
5. Per geïdentificeerde groep bedrijven, bepalen hoe zij zullen reageren op de verschillende scenario's en op welke wijze dit hun beslissingsopties beïnvloed. Welk aandeel van een groep bedrijven zal beslissen om te stoppen, consolideren of groeien. Hierbij wordt gebruik gemaakt van gegevens ten aanzien van de gemiddelde leeftijd van de ondernemer, omvang van het bedrijf (schaalvoor- dan wel nadelen), reserverings- en investeringscapaciteit, economische resultaten van de laatste jaren en historische ontwikkelingen in de sector. Tevens worden hierbij overige algemene factoren meegenomen zoals grondprijzen en prijzen van productierechten, kosten voor de benodigde investeringen in relatie tot de verdien capaciteit, sentiment, etc. In de toekomst zal ook de ligging van bedrijven nabij onder andere Natura 2000 gebieden worden meegenomen, aangezien dit bepalend zal worden voor de beslissingsopties van bedrijven.
6. Per scenario, het kwantificeren van het aggregatie-effect van de verwachte reactie van ondernemers op de alternatieve strategieën, uitgedrukt in het aantal bedrijven en het aantal dieren (totaal en dieren per locatie).

Vervolgens is het aan de beleidsmakers om op basis van de uitgevoerde analyse een keuze te maken voor één van de onderzochte beleidsalternatieven.

Evaluatie methode

De methode biedt inzicht in de verwachte reacties van bedrijven op voorgenomen beleidsmaatregelen, en hiermee ook op de omvang en structuur van de sector. De beleidsanalyse heeft als doel om de trendmatige ontwikkeling, en het veranderen daarvan door nieuw beleid, te concretiseren. Aangezien de toekomst gaandeweg verandert, en beïnvloed wordt door vele factoren, zullen de uitkomsten niet precies uitkomen. Het gaat echter ook niet om het voorspellen van de toekomst, maar om het concretiseren van de verschillen tussen de verwachte effecten van alternatieve beleidsmaatregelen.

Connecting Agri & Food heeft een evaluatie uitgevoerd van de gebruikte methode zoals die is toegepast tijdens een in 2012 uitgevoerde analyse. In deze analyse is op basis van CBS cijfers uit 2011 een doorkijk gemaakt naar de omvang en het aantal bedrijven en dieren binnen de varkenshouderij in 2020. Hierbij wordt verondersteld dat de meeste stoppers behoren tot de kleine bedrijven en de grotere bedrijven verder door zullen groeien. In de evaluatie zijn de feitelijke aantallen uit 2020 vergeleken met de verwachting uit 2012. De uitgevoerde analyse richtte zich op de varkenshouderij, waarbij onderscheid is gemaakt naar gesloten bedrijven, vleesvarkensbedrijven en zeugenbedrijven. Per soort bedrijf zijn de bedrijven ingedeeld in 6-7 grootteklassen, in totaal 19 grootteklassen¹.

De veronderstelling dat het merendeel van de stoppers zich zou bevinden onder de kleinere bedrijven en dat het aantal grotere bedrijven verder zou toenemen, blijkt consistent met de uiteindelijke reacties van de bedrijven in de verschillende groottecategorieën. Uit de evaluatie blijkt tevens dat de structuurverandering sneller is gegaan dan destijds verwacht, zowel in de toename van aantal en omvang van de grote bedrijven als de afname in het aantal kleinere bedrijven. Het voor 2020 verwachte aantal bedrijven werd al 'gehaald' in 2019. De afname van het aantal dieren, is voor de zeugenstapel groter dan voorzien en bij de vleesvarkens kleiner dan voorzien.

Impact beleid

De verschillen tussen de verwachting in 2012 en realiteit zijn mede te verklaren door de forse veranderingen in het beleid, die sinds 2012 hebben plaats gevonden. Deze veranderingen hebben onder andere betrekking op een intensivering van het beleid. De keuze van provincie Noord-Brabant om in 2017 de deadline voor het halen van emissiereductie met 7 jaar te vervroegen had een grote impact, zowel economisch als psychologisch, en heeft mede geleid tot een hoger percentage stoppers dan verwacht. Daarnaast is er een saneringsregeling opgesteld, waarmee ondernemers met geuroverlast het bedrijf met een vergoeding konden beëindigen. Van deze regeling hebben relatief meer zeugenhouders gebruik gemaakt dan vleesvarkenshouders.

Geconcludeerd wordt dat een indeling naar bedrijfstype en bedrijfsgrootte een goede indicator is voor de beslissingsopties die ondernemers hebben binnen de verschillende beleidsscenario's. De reacties van de ondernemers in de verschillende groottecategorieën zijn in grote mate consistent met de verwachting. De realisatie van beleidsvoornemens en andere externe ontwikkelingen zijn op korte termijn vrij goed in te schatten. Naarmate de tijdshorizon groter wordt, neemt de onzekerheid echter toe en zijn ontwikkelingen welke leiden tot een trendbreuk lastiger te overzien. De onzekerheidsmarge van de verwachte uitkomsten, is daarmee kleiner naarmate de tijdshorizon kleiner is.

Connecting Agri & Food, Sandra van Kampen, Janneke Straver (Uden, augustus 2021)

¹ Gesloten bedrijven: <200; 200-349; 350-499; 500-749; 750-1.000; >1.000
Vleesvarkens: <500; 500-999; 1.000-1.999; 2.000-2.999; 3.000-3.999; 4.000-4.999; >5.000
Zeugen: <200; 200-349; 350-499; 500-749; 750-1.000; >1.000