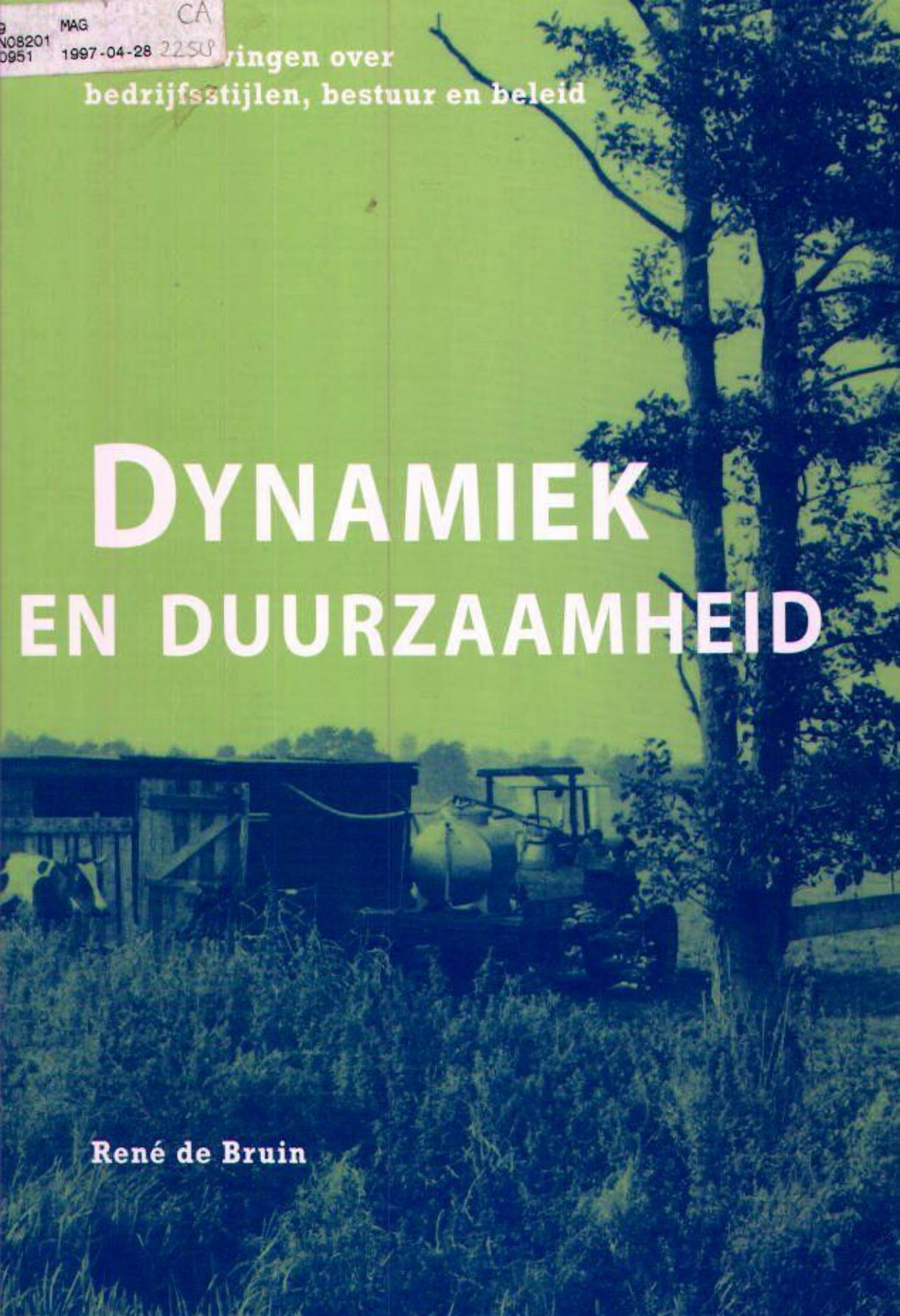
9 MAG CA
N08201 1997-04-28 2258
0951

...vingen over
bedrijfsstijlen, bestuur en beleid

DYNAMIEK EN DUURZAAMHEID



René de Bruin

NN08201, 2409

Stellingen

1. Vernieuwing wordt in de regel niet gekenmerkt door het produceren van discontinuiteiten, maar juist door het consequent herordenen van bestaande praktijken en perspectieven (dit proefschrift).

2. De vooronderstelling dat het landbouwbeleid een uitvloeisel is van economische wetmatigheden, impliceert een ontkenning van landbouwbeleid als specifiek strategisch project. Het is tevens een ontkenning van de specifieke wijze waarop landbouwontwikkeling wordt gevormd, namelijk door de interactie van uiteenlopende strategische projecten (dit proefschrift).

3a. Het 'representatieve monopolie' van het ministerie van LNV en de DLO op het gebied van toegepast onderzoek, resulteert in een convergentie van perspectieven en praktijken. Hierdoor is het een sta in de weg bij vernieuwing (dit proefschrift).

3b. Om de ontwikkeling van nieuwe perspectieven en praktijken voor de Nederlandse landbouw te faciliteren, dienen bij de op hand zijnde fusie van DLO en Landbouwuniversiteit heterogene onderzoekspraktijken en representatievormen te worden gewaarborgd.

4. Uit het moderniseringsproject in de Nederlandse landbouw kan een twee-ledige les worden getrokken voor het huidige beleid van plattelandsvernieuwing: het leert ons hoe middels institutionaliseringsprocessen randvoorwaarden worden gecreëerd voor ontwikkeling, maar ook hoe, door dezelfde processen, de mogelijkheden voor verandering en vernieuwing worden beperkt (dit proefschrift).

5. Het is beter te spreken van 'door wetenschappers ontwikkelde kennis' dan van 'wetenschappelijke kennis'.

6. Wetenschappers en beleidsmakers die zich bezig houden met de onwikkeling van landbouw en platteland, dienen zich de stelling 'If your only tool is a hammer, everything starts to look like a nail' van Michael Oneka (Wagenings Universiteitsblad 5, 8 februari 1996) ter harte te nemen.

7. 'Iedereen wil ontwikkeling, maar niemand wil verandering. Juist het verzet tegen verandering, het anders aanpakken, is een hinderpaal om verder te komen.' (Sören Kierkegaard, geciteerd door Taeke Hoeksma bij de aanbieding van plannen van aanpak voor milieucoöperaties, 29 maart 1995 te Den Haag)

8. Om bottom-up processen op het platteland daadwerkelijk te ondersteunen, is een duidelijke centrale aansturing (opdracht) van ambtenaren omtrent de doelen en inhoud van plattelandsvernieuwing noodzakelijk.

9. De in ons land dominante technocratische planologiecultuur is een beperkende factor voor de ontwikkeling van nieuwe economische activiteiten op het platteland.

10. Uiteenlopende vormen van stadslandbouw leveren een belangrijke bijdrage aan de voedselvoorziening in ontwikkelingslanden. Gezien de afbraak van de sociale zekerheid in Nederland, zullen ook hier steeds meer mensen aangewezen zijn op aan de landbouw verwante activiteiten, bijvoorbeeld in volkstuinen, in en rondom de steden. Overigens wreken zich ook hier de dominante planpraktijken.

11. Het schrijven van een sociaal wetenschappelijk proefschrift vereist een procesmatige aanpak, waarbij de uitkomst niet van te voren is te bepalen. De vorm en inhoud van het proefschrift komen tot stand in interactie tussen de promovendus, andere actoren, het onderzoeksmateriaal en de tekst. De huidige AIO- en OIO-overeenkomsten doen te weinig recht aan dit procesmatige karakter.

12. In plaats van de overheersende 'end of the pipe' maatregelen om ammoniakemissie terug te dringen, dienen boeren te worden gestimuleerd de problematiek bij de bron aan te pakken. Dit vergt een brede en hernieuwde belangstelling voor de samenhang tussen bodemprocessen, voersamenstelling en dierlijke productie.

13. De eetcultuur in verschillende Europese landen wordt weerspiegeld in de vorm, verscheidenheid, kwaliteit en inhoud van kookprogramma's op televisie.

Stellingen bij het proefschrift 'Dynamiek en Duurzaamheid, beschouwingen over bedrijfsstijlen, bestuur en beleid' door René de Bruin

DYNAMIEK EN DUURZAAMHEID

Beschouwingen over bedrijfsstijlen, bestuur en beleid

René de Bruin

CATALOGUS

Promotor: Dr Ir J.D. van der Ploeg, hoogleraar in de rurale sociologie

NN08201, 2258

DYNAMIEK EN DUURZAAMHEID

Beschouwingen over bedrijfsstijlen, bestuur en beleid

René de Bruin

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
op gezag van de rector magnificus,
dr C.M. Karssen,
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 16 mei 1997
des namiddags te 13.30 in de aula
van de Landbouwuniversiteit Wageningen.

Un 941208

Tekstverwerking: Ans van der Lande
Druk: Grafisch Service Centrum Van Gils BV
Vormgeving omslag: Harry Harsema, Grafisch Atelier Wageningen

ISBN 90-5485-689-0

BIBLIOTHEEK
LANDBOUWUNIVERSITEIT
WAGENINGEN

Inhoudsopgave

	Pag. nrs
Inhoudsopgave	v
Voorwoord	vii
1 Inleiding	1
1.1 De Nederlandse landbouw: wonderkind of *'total-loss'*	1
1.2 De crisis voorbij?	5
1.3 Een overzicht over de hoofdstukken	7
1.4 Empirische basis en verantwoording	10
Noten bij hoofdstuk 1	11
2 Landbouwontwikkeling: een theoretische en methodologische verkenning	12
2.1 Inleiding	12
2.2 Uiteenlopende benaderingen van landbouwontwikkeling	13
2.3 Naar een nieuwe benadering van landbouwontwikkeling	26
2.4 Methodologische uitwerking van het bedrijfsstijlenonderzoek	37
Noten bij hoofdstuk 2	47
3 Ontwikkelingen in beleid en praktijk	49
3.1 Inleiding	49
3.2 De jaren veertig en vijftig: wederopbouw en integratie	52
3.3 De jaren zestig en zeventig: sanering en modernisering	62
3.4 Nieuwe problemen en gangbare antwoorden	74
3.5 De jaren tachtig en negentig: de omslag	80
Noten bij hoofdstuk 3	88
4 De Rentesubsidie	91
4.1 Inleiding	91
4.2 De rol van de landbouwvoorlichting	92
4.3 Effecten van de rentesubsidie op bedrijfsontwikkeling en bedrijfsvoering; de herordening van socio-technische netwerken	98
4.4 Uniformering of uiteenwaaiering; een deconstructie	111
4.5 De rentesubsidie in uiteenlopende socio-technische netwerken	119
4.6 Uniformering of uiteenwaaiering: bij wijze van conclusie	132
Noten bij hoofdstuk 4	133

5 Stijlen en dynamiek 138
5.1 Inleiding 138
5.2 Bedrijfsstijlen en institutionele arrangementen 139
5.3 Dynamische ontwikkeling van bedrijfsstijlen 141
5.4 Dynamiek en stabiliteit in de Friese melkveehouderij 147
5.5 Een nieuw duurzaamheids-paradigma 160
Noten bij hoofdstuk 5 169

6 Perspectieven voor duurzame ontwikkeling 171
6.1 Inleiding 171
6.2 De contouren van een maatschappelijk debat omtrent duurzame agrarische productie 173
6.3 Nieuwe ontwikkelingen en tegenbewegingen in land- en tuinbouw 179
6.4 Consequenties voor beleid en sturing: nieuwe institutionele arrangementen 191
Noten bij hoofdstuk 6 197

Epiloog 199

Literatuurlijst 210

Bijlagen 220

Summary 227

Curriculum Vitae 230

Voorwoord

Het uitvoeren van promotieonderzoek is een relatief langdurig en moeizaam proces, dat hoeft geen betoog. Zeker in de sociale wetenschappen is hierbij een procesmatige aanpak waardevol. Dat impliceert dat de uitkomst, de uiteindelijke opzet en inhoud van het proefschrift, niet vooraf is te bepalen. Toen ik in 1991 begon als Assistent in Opleiding (AIO) had ik de vage hoop om het proefschrift binnen enkele jaren af te ronden. Er lag immers een schat aan empirisch onderzoek dat ik kon gebruiken. Het onderzoeksvoorstel was echter niet door mij zelf geschreven en achteraf bleek de centrale vraag niet zo boeiend als gedacht. Uit praktische en pragmatische overwegingen begon ik snel met het verzamelen van aanvullend empirisch materiaal. Maar met welke vraagstelling? En met welke theoretische en methodologische bagage? Tijdens het proces bleek er een zeker spanningsveld tussen de gehanteerde onderzoeksvragen en nieuwe methodologische en theoretische inzichten. Ook was het moeilijk om eerdere uitgangspunten over boort te zetten. Een voorbeeld. In dit boek wordt het gebruik van de rentesubsidie in de Nederlandse landbouw geanalyseerd. De werkhypothese hierbij was dat de rentesubsidie, als aanjager voor de modernisering van de landbouw, het koploperbedrijf had gestimuleerd en bevoordeeld ten opzichte van andere bedrijfsstijlen. Voor de bedrijven zelf zou dit resulteren in een sterke afhankelijkheid van de grootheden 'markt' en 'technologie' en een noodzakelijke doorgaande groei. De eerste analyse van het verzamelde materiaal leek deze werkhypothese inderdaad te bevestigen. Maar er waren ook zaken die hiermee niet strookten. Op basis van hetzelfde materiaal bleek het mogelijk om verschillende stellingen te verdedigen. De gehanteerde classificaties en de representatie van het onderzoeksmateriaal bleken van doorslaggevend belang. Op zo'n moment sta je voor een aantal belangrijke keuzes. Welke stelling te verdedigen, wat is politiek het meest correct en hoe vertel ik het mijn promotor? Ik heb er uiteindelijk voor gekozen om door het aanbrengen van extra nuances en zoveel mogelijk uit te gaan van uiteenlopende empirische processen, elke vorm van *a priori* causaliteiten te vermijden.

Waarom schrijf ik dit? Hetgeen ik schrijf en de manier waarop, is een weergave van de worsteling met het ordenen en herordenen van theorie en empirie. Door te schrijven wordt orde aangebracht in de complexe werkelijkheid. Er ontstaat is zekere zin een geobjectiveerde werkelijkheid: wat ik schrijf lijkt aannemelijk en daardoor waar. In het proces van representatie worden continu keuzes gemaakt: wat schrijf je wel en wat niet en op welke manier? De keuzes worden ingegeven door mijn opvattingen, uitgangspunten en aannames. Representatie is een strategische ordening en weergave van een deel van de werkelijkheid.

Op zich is dit allerminst bezwaarlijk, mits de spelregels voor iedereen duidelijk zijn, in het bijzonder voor de auteur in kwestie. Een van de methodologische uitgangspunten die ik daarom in dit proefschrift formuleer is reflexiviteit. Voor mij houdt dat in kritisch

te zijn op de eigen bevindingen, aannames, uitgangspunten en gehanteerde methoden. Dit uitgangspunt staat echter op gespannen voet met een aantal andere wensen, zoals maatschappelijke relevantie, leesbaarheid en het afronden van een proefschrift binnen een bepaalde termijn. Mijns inziens is deze spanning op vele plaatsen in dit boek voelbaar.

Ik wil van de gelegenheid gebruik maken een aantal mensen te bedanken die een rol hebben gespeeld bij de totstandkoming van dit proefschrift. Om te beginnen zij die een belangrijke rol hebben gespeeld bij mijn wetenschappelijke ontwikkeling in de laatste jaren. Mijn werkelijkheid is voor een belangrijk deel ook hun werkelijkheid. Allereerst natuurlijk mijn promotor, Jan Douwe van der Ploeg, die het mogelijk heeft gemaakt dit proefschrift te schrijven. Verder mijn '*brothers in arms*' Mara Miele, Dirk Roep en Han Wiskerke die mij deelgenoot hebben gemaakt van hun wetenschappelijke worstelingen en mij geïnspireerd hebben tot het verkennen van nieuwe wegen. Een versmalling van het blikveld leidt immers maar al te gauw tot verstarring van wetenschap. Mijn dank gaat ook uit naar een aantal collega's die de conceptversie van dit proefschrift van commentaar hebben voorzien: Jaap Frouws, Jan Schakel, Jan van Tatenhove en wederom Han Wiskerke. Hun opmerkingen waren vaak kritisch, maar altijd opbouwend en stimulerend.

Naast de wetenschappelijke vormgeving, is er ook veel praktisch werk te doen. Ik wil Cathe Kwakkenbos bedanken voor de ondersteuning bij het verzamelen van gegevens en het uitpluizen van archieven, Ans van der Lande voor de tekstverwerking, Maarten Ettema voor het corrigeren van de tekst, Piet Holleman voor het verzorgen van figuren en Harry Harsema voor de vormgeving van de omslag.

Mijn dank gaat ook uit naar personen en instanties die gegevens beschikbaar hebben gesteld. Durk Tuinier van het AVM-accountantsbureau voor de bedrijfseconomische boekhoudingen en de heer Dilling van de DUR uit Arnhem (nu LASER) voor gegevens over de rentesubsidie en mei-tellingen. Verder ben ik ook de geïnterviewde voormalige landbouwvoorlichters veel dank verschuldigd voor hun medewerking en openhartigheid omtrent het gebruik van de rentesubsidie.

Ik dank alle collega's en mensen die op enigerlei wijze hebben meegewerkt aan het bedrijfsstijlenonderzoek aan de vakgroep sociologie. Op basis van een goede samenwerking en een gemeenschappelijk beeld van landbouwontwikkeling en landbouwwetenschap zijn daar de laatste jaren mooie resultaten geboekt. Met het schrijven van dit proefschrift heb ik daar volop van geprofiteerd.

Dit proefschrift was echter nooit tot stand gekomen zonder de mensen waar het eigenlijk om draait. De mensen die in de praktijk dagelijks bezig zijn met dynamiek en duurzaamheid: boeren, boerinnen, hun medewerkers en opvolgers. Mijn dank gaat uit naar allen van hen die bereid waren hun opvattingen aan mij kenbaar te maken, en uitleg te geven over hun praktijken. Ondanks overeenkomstige problemen en perspectieven blijft ieder verhaal steeds weer uniek. Mijn contacten met 'vernieuwende' boeren hebben mij geïnspireerd steeds de link te blijven leggen met de praktijk. Met name de nauwe samenwerking met de boeren van de VEL en VANLA is voor mij een grote inspiratiebron geweest.

Tot slot wil ik Elke Pohlmann bedanken voor de persoonlijke steun die zij mij gegeven heeft tijdens het onderzoek en het schrijven van dit boek. Haar vertrouwen en geduld zijn voor mij van grote waarde geweest.

Wageningen, maart 1997

1 Inleiding

1.1 De Nederlandse landbouw: wonderkind of *'total-loss'*[1]

Het behoeft geen betoog dat de Nederlandse agrarische sector te maken heeft met een aantal zeer ingrijpende en complexe problemen. Hoewel er discussie is over de exacte bijdrage en over oorzaak-gevolg relaties, draagt de landbouw zeker bij aan de vervuiling van bodem, lucht en water. Daarnaast is er sprake van een degradatie van natuur en landschap en op vele fronten van een verslechterende sociaal-economische positie van de boer. De samenleving eist oplossingen voor de bestaande problemen; men eist een duurzame agrarische ontwikkeling die voldoet aan de behoeften van de huidige generatie, zonder de kansen en mogelijkheden voor de volgende generatie in gevaar te brengen. De oplossingen van veel problemen lijken nog ver weg. Dat is opmerkelijk, zeker aangezien de Nederlandse landbouw gedurende de laatste decennia op veel fronten een voorbeeldfunctie in de wereld had. Ondanks de internationale naam op het gebied van productiviteit, productvernieuwing, marketing en organisatie van de afzet, inkomens, technologische vooruitgang, organisatie van onderzoek, voorlichting en onderwijs, is de sector niet bij machte gebleken om adequate oplossingen te vinden voor de huidige knellende problemen. De beeldvorming is die van een wonderkind, maar er lijkt eerder sprake te zijn van een *'total-loss'*.

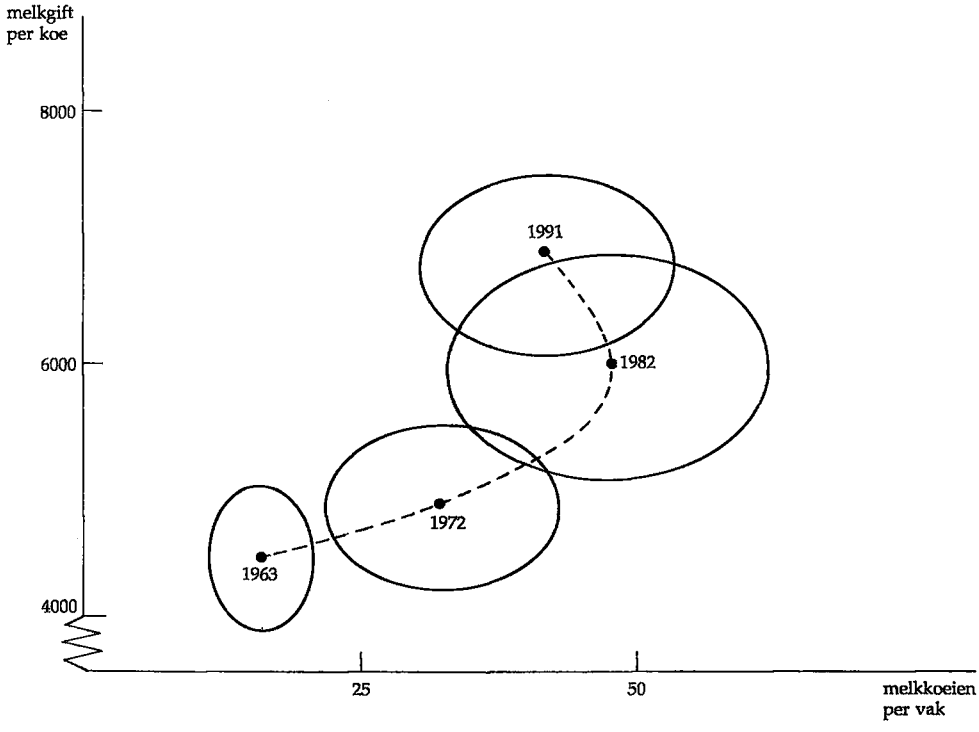
Natuurlijk liggen de zaken niet zo scherp als hier geformuleerd. De na-oorlogse landbouwontwikkeling heeft zowel positieve als negatieve gevolgen gehad. Het geeft dan ook geen pas om de ontwikkelingen als geheel te veroordelen, noch om de problemen te ontkennen of bagatelliseren. De problematiek is veelal zeer complex en vraagt om een genuanceerde benadering. In dit boek zal ik proberen in ieder geval aan dit laatste te voldoen.

Na-oorlogse ontwikkelingen

Laten we eerst kort stilstaan bij een aantal kenmerkende na-oorlogse ontwikkelingen in de landbouw. Deze worden geïllustreerd aan de hand van figuur 1.1. In de figuur volgen we een groep van ongeveer honderd Friese melkveebedrijven gedurende de periode 1963-1992. Ondanks een aantal kenmerkende verschillen met bijvoorbeeld de varkenshouderij, akkerbouw, tuinbouw, sierteelt enzovoort, is de figuur representatief voor de globale ontwikkeling van de land- en tuinbouw als geheel. In de figuur worden de gemiddelde waarden op de variabelen schaal (hier geoperationaliseerd als 'melkkoeien per arbeidskracht') en intensiteit ('productie per koe') in 1963, 1972, 1982 en 1991 weergegeven, alsmede de standaard-afwijking

(spreiding rond het gemiddelde). De periode 1963-1982 wordt gekenmerkt door een enorme schaalvergroting en een aanzienlijke stijging van de gemiddelde productie per koe. Na 1982 neemt de schaal op de bedrijven enigszins af, terwijl de gemiddelde productie per koe sterk stijgt. Naast de algemene trend van schaalvergroting en intensivering zien we dat de spreiding rond het gemiddelde gedurende de laatste drie decennia is gestegen. De melkveebedrijven uit de steekproef hebben zich weliswaar in dezelfde richting ontwikkeld, de ontwikkeling als zodanig is verre van uniform verlopen. Er is sprake van een aanzienlijke verscheidenheid tussen de agrarische bedrijven. Die verscheidenheid uit zich niet alleen in de schaal en intensiteit van de productie, maar ook in het groeiritme, de verhouding tussen input en output, de inkomensopbouw, de milieudruk, de omgang met natuur en landschap en de kansen voor de toekomst. De relevante verscheidenheid is te bestuderen en begrijpen aan de hand van de notie van uiteenlopende 'bedrijfsstijlen'.

Figuur 1.1 Globaal ontwikkelingspatroon in de Friese melkveehouderij 1963-1992.



Opvallend in de figuur is de knik in de gemiddelde ontwikkelingstrend. De oplettende lezer zal onmiddellijk het verband leggen met de contingentering van de melkproductie vanaf 1984. De jaren zeventig waren een periode van snelle groei van de Nederlandse melkveehouderij. Gestimuleerd door het structuurbeleid van de Europese Gemeenschap (EG) en optimaal profiterend van het Europese markt- en prijsbeleid werd een enorme groei in de sector gerealiseerd. Op bedrijfsniveau werd dit, zoals we in de figuur zien, weerspiegeld door een samengaan van intensivering

en schaalvergroting. Deze ontwikkeling was voor een belangrijk deel gebaseerd op de aanwending van elders geproduceerde inputs, zoals kunstmest, chemische bestrijdingsmiddelen en graanvervangers (krachtvoer). De enorme stroom van mineralen naar de bedrijven toe is een van de belangrijke oorzaken van de huidige landbouwmilieu problematiek. Daarnaast leidde de exponentiële toename van de productie in Nederland en de overige lidstaten van de EG tot enorme overschotten op de Europese markten, hetgeen grote budgettaire problemen veroorzaakte.

De instelling van een bedrijfsgebonden melkquotum heeft de ongebreidelde expansie van de melkproductie op de bedrijven beperkt. Het melkquotum, vastgesteld op basis van de productie in 1983 minus een aanzienlijke korting, werd de beperkende factor voor de bedrijfsontwikkeling in de melkveehouderij. Waar voorheen schaalvergroting veelal tot hogere inkomens leidde, werd het nu zaak voor de individuele melkveehouder om het eigen quotum zo goedkoop mogelijk vol te melken. Veel boeren kozen ervoor om de melkgift per koe op te voeren (mede mogelijk gemaakt door een sterke genetische vooruitgang van de veestapel), hetgeen automatisch impliceerde dat er op bedrijfsniveau minder koeien werden gehouden. Aldus is ook de knik in de figuur verklaard.

Duurzaamheid en dynamiek

Zowel op nationaal als Europees niveau worden pogingen gedaan om te komen tot een meer duurzame productiewijze. Vanwege budgettaire redenen, streeft men in de Europese Unie (EU, voorheen EG) naar het voorkomen en terugdringen van landbouwoverschotten. Met name de herziening van het beleid onder landbouw commissaris MacSharry leidde tot veel opschudding in de landbouwwereld. MacSharry pleitte voor een combinatie van maatregelen waarbij een belangrijke rol is weggelegd voor contingentering in de zuivel, wijn en oliehoudende zaden, (verplichte) braaklegging om het areaal aan granen terug te dringen en prijsverlaging om de stimulans tot produceren te doen afnemen. In het kader van de GATT zijn afspraken gemaakt tot liberalisering van de wereldhandel. Dat betekent dat prijsgaranties moeten worden afgebouwd en de directe subsidies en ondersteuning van boeren zal verminderen.

Het ligt in de lijn der verwachtingen dat deze ombuigingen van het beleid op EU-niveau zullen leiden tot aanzienlijke prijsdalingen voor producten die tot nu toe beschermd zijn. Aan de andere kant biedt de liberalisering van de wereldhandel wellicht ook perspectieven voor uitbreiding van de export buiten de EU, bijvoorbeeld voor tuinbouwproducten en siergewassen. Voor de landbouw (akkerbouw en veeteelt) noodzaken deze veranderingen echter tot het bijstellen van de koers. De vraag rijst, hoe er op bedrijfsniveau ingespeeld kan worden op prijsverlagingen. Is het mogelijk de kostprijs verder te verlagen? En in hoeverre strookt dit met de eis van een schone en duurzame landbouw? Kunnen milieu-investeringen opgebracht worden als de inkomsten onder druk staan? Vragen waar op dit moment geen eenduidig en eensluidend antwoord op geformuleerd kan worden. De Groot en Bauwens (1990) constateren:

'Zowel de structureel naar overproductie neigende mechanismen van de landbouwmarkt zelf, als de snel veranderende inzichten in de manier waarop de agrarische productie moet

beantwoorden aan de eisen van natuur en milieu, maken het aannemelijk dat de hoofdbestanddelen van de vroegere consensuspolitiek definitief zullen moeten wijken voor de noodzakelijkheden van de nieuwe situatie. Verlaging van de kostprijs en verbetering van de nationale concurrentiepositie kunnen inmiddels steeds moeilijker gerealiseerd worden door schaalvergroting en productiviteitsstijging.'

Er is met andere woorden behoefte aan nieuwe paradigma's, nieuwe en creatieve oplossingen om aan de nieuwe eisen en maatschappelijke doelen te voldoen. Er is behoefte aan dynamiek in de sector, dynamiek op velerlei terreinen, om het goede uit het verleden te behouden, de fouten te verbeteren en te vermijden en op een adequate manier in te spelen op de veranderingen en nieuwe kansen.

Een institutionele crisis

Volgens velen is er sprake van een crisis in de Nederlandse land- en tuinbouw. Van der Ploeg *et al.* (1994) spreken zelfs van een *'diepgeworteld crisisgevoel'*. Gezien de opeenstapeling van problemen in de agrarische sector lijkt het inderdaad niet overdreven om van een crisis te spreken. Maar waaruit bestaat dan die crisis? Het feit dat er problemen zijn, maakt nog geen crisis. Problemen zijn er immers altijd geweest en zullen er ook altijd zijn. Problemen werden meestal opgelost door de inspanningen, doorzettingsvermogen en inventiviteit van de mensen in de primaire sector, hierbij gesteund door overheid en allerlei instanties op het gebied van kennis, productontwikkeling, marketing en belangenbehartiging. Uit tal van studies blijkt nu dat de bereidheid om te vernieuwen zeker aanwezig is in de landbouw. Er bestaan uiteenlopende kansen om de problemen het hoofd te bieden. Boeren en tuinders zijn actief bezig te vernieuwen, velen doen dat op het eigen bedrijf, anderen organiseren zich in lokale samenwerkingsverbanden (Hees *et al.* 1993, 1994; Ernst 1994; Horlings 1996). Deze samenwerkingsverbanden hebben bijvoorbeeld tot doel om landbouw en het beheer van de groene ruimte in al haar facetten te integreren, om nieuwe producten te ontwikkelen en marktsegmenten te verkennen, om meer armslag te krijgen op het gebied van milieu. Kortom om te werken aan de duurzame landbouw van de toekomst. Met de bereidheid tot vernieuwen zijn de problemen nog niet opgelost, maar lokale samenwerkingsverbanden en initiatieven op bedrijfsniveau vormen wel degelijk een potentieel om de problemen het hoofd te bieden. Waarin ligt dan die crisis waar steeds over wordt gesproken? Zoals Gert van Dijk, onder meer secretaris van het in 1994 en 1995 gehouden Nationale Landbouwdebat, terecht constateert, manifesteert de crisis in de Nederlandse landbouw zich voornamelijk op institutioneel niveau (Ettema *et al.* 1995). Er zijn tal van nieuwe interessante ontwikkelingen in de landbouw gaande, maar de adequate antwoorden en anticipatie op deze ontwikkelingen ontbreken op institutioneel niveau. Hierin schuilt juist de kern van de crisis. De oude modellen in wetenschap en beleid voldoen niet meer om de huidige ontwikkelingen te begrijpen, laat staan om ze te sturen in de gewenste richting. Ook de belangenbehartiging schiet op veel terreinen tekort.

1.2 De crisis voorbij?

Vanuit verschillende kanten wordt gezocht naar oplossingen voor de problemen in de landbouw. De verschillende oplossingen hangen in belangrijke mate samen met de gehanteerde probleemdefinitie. Met name vanuit de bestaande wetenschaptradities wordt gezocht naar een antwoord op de vraag welke de drijvende krachten zijn achter landbouwontwikkeling. Door een antwoord te formuleren op deze vraag, veronderstelt men het hoofd te kunnen bieden aan de crisis zoals die zich momenteel manifesteert. De identificatie van de drijvende krachten achter agrarische ontwikkeling leidt tot een specifieke interventiestrategie met het bijbehorend instrumentarium om de ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen. Verschillende visies spelen een rol in de debatten over de oplossing van het 'agrarisch vraagstuk' (zie Van der Ploeg 1991a, 1993)[2]. Vanuit de neo-klassieke economische wetenschap wordt verondersteld dat landbouwontwikkeling wordt gestuurd door 'de onzichtbare hand van de markt'. Interventies dienen er derhalve op gericht te zijn de marktwerking zo goed mogelijk te laten functioneren. Vanuit traditionele visies op sturing en beleid wordt daarentegen een meer directe en wellicht causale relatie tussen overheidsingrijpen en landbouwontwikkeling verondersteld. Vanuit deze traditie wordt een verdergaande regulering voorgesteld als oplossing van de problemen. Of verloopt de sturende werking van de overheid misschien op een meer indirecte, subtiele manier? Bijvoorbeeld via het technologiebeleid en een verdergaande verwetenschappelijking van de agrarische bedrijfsvoering, hetgeen resulteert in een toenemende taakverdeling tussen zich specialiserende agrarische bedrijven en de agrarische industrie en kennis-ondersteunende instanties. Een volgende drijvende kracht die vaak wordt verondersteld, is de sterke integratie van de agrarische bedrijven in de markt, waardoor de bedrijfsvoering onder invloed komt te staan van veronderstelde economische wetmatigheden. Schaalvergroting en intensivering zijn dan welhaast onontkoombaar. Vanuit het bedrijfsstijlenonderzoek tenslotte, wordt met name de actieve en strategische rol van de betrokken boeren en boerinnen bij het vormgeven van landbouwontwikkeling belicht. Het brandpunt van het onderzoek ligt op de verscheidenheid aan ontwikkelingspatronen en de uiteenlopende manieren waarop de agrarische bedrijfsvoering wordt georganiseerd. Al met al is er een veelheid aan probleemdefinities en mogelijke oplossingen van de veronderstelde crisis in de agrarische sector te onderscheiden.

De plaats van dit boek

Dit boek gaat over uiteenlopende patronen van agrarische ontwikkeling als vertrekpunt voor duurzame ontwikkeling. Het is daardoor te plaatsen in de traditie van het bedrijfsstijlenonderzoek. Het is ook een kritiek op eendimensionale visies op agrarische ontwikkeling, visies waarin één duidelijk aanwijsbare motor achter agrarische ontwikkeling wordt verondersteld. In dit boek wordt niet gezocht naar causale verbanden, naar eenduidige relaties tussen sturenden en gestuurden. Het is een studie naar uiteenlopende interactieprocessen, toegespitst op de specifieke en steeds wisselende verbanden tussen landbouwontwikkeling en beleid.

In deze studie wordt voortgebouwd op de traditie van de *actor-oriented approach* en de belangstelling voor verscheidenheid, beide kenmerkend voor de Wageningse sociologiebeoefening van het afgelopen decennium (zie Van der Ploeg 1995a). Centraal hierin staat het besef dat ontwikkelingen in de landbouw en op het platteland niet verklaard kunnen worden vanuit een puur structurele analyse. Gezien de enorme verscheidenheid aan praktijken en perspectieven, is landbouwontwikkeling niet simpelweg op te vatten als een uitkomst van beleidsmaatregelen, van de werking van de markt of het vigerende technologie-aanbod. In die zin is deze studie ook een antwoord op de huidige institutionele crisis in de landbouw.

In mijn visie wordt landbouwontwikkeling gevormd door middel van interactieprocessen, interacties tussen verschillende actoren zoals boeren, beleidmakers, voorlichters, industrie, consumenten en de beschikbaarheid en het karakter van natuurlijke en technische hulpbronnen. Wat de doorslaggevende sturende krachten zijn is niet *a priori* aan te geven. Er is geen structuur die bepaalt hoe de actor handelt, noch is er sprake van voluntarisme, van pure handelingsvrijheid van de actor. Ordening vindt plaats in 'socio-technische netwerken' waarin verschillende actoren een rol spelen en interacteren met de relevante technische, natuurlijke en sociale hulpbronnen (Law 1994; zie ook Elzen *et al.* 1996). Ordening heeft betrekking op de institutionalisering van praktijken en perspectieven, op de acceptatie en objectivering van bepaalde opvattingen en de routinisering of verankering van de bijbehorende handelingspraktijken in socio-technische netwerken.

Deze studie bouwt voort op het bedrijfsstijlenonderzoek zoals dat de afgelopen jaren op de vakgroep Sociologie van de Landbouwuniversiteit Wageningen is uitgevoerd, maar is niet strikt op te vatten als een bedrijfsstijlenonderzoek. Het behelst een verdere uitwerking en vernieuwing van het bedrijfsstijlenbegrip op theoretisch en conceptueel niveau. De vernieuwing heeft met name betrekking op de kruisbestuiving tussen het werk van Long en Van der Ploeg en elementen uit het werk van Law, Callon en Latour. Met name het gezichtspunt van laatstgenoemden dat sociale processen in belangrijke mate interacteren met processen van natuurlijke of technische aard, is een belangrijk winstpunt voor het bestuderen van ontwikkelingen in de landbouw, landbouwwetenschappen en beleid. Daarnaast formuleer ik op basis van het werk van Law een aantal methodologische uitgangspunten voor het bestuderen van dynamiek in ordeningsprocessen, waardoor de onderzoeksmethodologie toepasbaar wordt op verschillende schaalniveau's en in uiteenlopende situaties.

Doel en probleemstelling

Het doel van deze studie is zicht te verschaffen in de samenhang en interactie tussen patronen van agrarische ontwikkeling en landbouwbeleid, teneinde antwoorden te kunnen formuleren op de beschreven institutionele crisis in de landbouw en vernieuwende inzichten te verschaffen in processen van sturing en beleid. Om aan deze doelstelling te kunnen voldoen is een aantal onderzoeksvragen geformuleerd, waarvan de beantwoording een bijdrage levert aan het realiseren van de doelen. De globale onderzoeksvragen zijn mede geïnspireerd op figuur 1.1 en luiden als volgt. Hoe verlopen interactiepatronen tussen landbouwontwikkeling en beleidsprocessen?

Is er sprake van uiteenlopende en intern consistente patronen van landbouwontwikkeling door de tijd? Wat zijn de kenmerken van dynamiek en hoe verhouden die zich tot duurzaamheid? Wat is de relatie tussen verscheidenheid in landbouwbeoefening en landbouwbeleid en sturing? Teneinde zicht te krijgen op deze algemene vragen zijn in de verschillende hoofdstukken meer concrete en precieze onderzoeksvragen geformuleerd. Tenslotte, maar zeker niet in de laatste plaats rest mij nog de wetenschappelijke vraagstelling: wat zijn de meest adequate methodologieën en concepten om de bovenstaande praktische vragen te beantwoorden en de empirie te bestuderen? Deze laatste vraag loopt als een rode draad door het boek.

1.3 Een overzicht over de hoofdstukken

In de navolgende hoofdstukken wordt gepoogd bevredigende antwoorden te formuleren op de centrale probleemstellingen. Hoofdstuk 2 betreft het theoretisch kader van deze dissertatie. Aan de hand van Law's begrip '*mode of ordering*' – een reflexieve strategie voor de ordening van socio-technische netwerken – wordt een actor-benadering van agrarische ontwikkeling uitgewerkt. Centraal hierin staat het bedrijfsstijlenbegrip, dat gebaseerd is op de bestaande verscheidenheid in agrarische praktijken. Ook wordt een overzicht gegeven van een aantal belangrijke stromingen in de agrarische sociologie van de laatste decennia. Dit overzicht dient ertoe om de eigen positie te bepalen en verduidelijken. Daarnaast bieden de verschillende benaderingen een aantal bruikbare heuristische concepten om de empirie te begrijpen en te beschrijven. In dat hoofdstuk wordt verder een aantal methodologische uitgangspunten gepresenteerd, te weten symmetrie, non-reductionisme, recursiviteit en reflexiviteit. Ook wordt ingegaan op de consequenties en implicaties van deze uitgangspunten voor het sociaal wetenschappelijk onderzoek in de landbouw. Dit vindt zijn weerslag in de rest van dit boek. Het symmetrie-beginsel bijvoorbeeld impliceert het gebruik van gelijkwaardige (zo niet gelijksoortige) concepten en benaderingen voor de bestudering van zowel sociale als natuurlijke processen, alsmede gebeurtenissen en ontwikkelingen op micro-, meso- en macro-niveau. In dit boek wordt daarom geprobeerd om met dezelfde concepten ('*modes of ordering*', 'institutionalisering' en 'socio-technisch netwerk') ontwikkelingen op uiteenlopende niveau's te analyseren en beschrijven. De vier methodologische uitgangspunten hebben verder belangrijke consequenties voor de methoden van classificatie en de representatie van onderzoeksmateriaal. Ook wordt ingegaan op de relatie tussen onderzoek en beleid.

De kern van hoofdstuk 3 is een empirische beschrijving van de globale interactie tussen landbouwontwikkeling en landbouwbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog. In dit hoofdstuk laat ik zien dat het gevoerde landbouwbeleid geen afwikkeling is van economische wetmatigheden of een reflex van een doorgaande technologische ontwikkeling. Beleid is op te vatten als een normatief project met als doel een landbouwpraktijk te creëren overeenkomstig de heersende normatieve opvattingen. Zowel de specifieke marktordening als ook de technologieontwikkeling stonden in dienst van dit ideaalbeeld. Toch blijkt dat de ontwikkelingen niet verliepen zoals verwacht en gepland. Tegenstrijdigheden in beleid en conflicterende belangen

leidden ertoe dat het beleid minder effectief was dan verondersteld. In die zin is hoofdstuk 3 een ontkrachting van de mythe van het moderniseringsideaal. Daarnaast worden de veronderstelde beheersbaarheid en maakbaarheid van ontwikkelingsprocessen vanuit een traditie van centrale sturing en *top-down* beleidsontwikkeling, aan een kritische beschouwing onderworpen. Uit de gegeven historische beschouwing kan geconcludeerd worden dat de aloude beleidstradities en de neocorporatistische structuur van belangenbehartiging, beleidsformulering en uitvoering, thans vernieuwing en een adequate anticipatie op veranderende omstandigheden belemmeren. De theoretische relevantie van dit hoofdstuk is gelegen in de beschouwing van de wijze waarop een vergaande institutionalisering van praktijken en perspectieven onder een hoge mate van consensus leidt tot starheid en inertie (convergentie van perspectieven en praktijken). Daarnaast wordt uitgebreid ingegaan op de rol van wetenschappelijk onderzoek en met name de methoden van classificatie en de representatie als legitimatie voor het gevoerde beleid.

Terwijl in hoofdstuk 3 het globale landbouwbeleid en de globale ontwikkelingen in de sector worden belicht, wordt in hoofdstuk 4 nader ingegaan op de specifieke interactie-processen tussen beleid en landbouwontwikkeling. Geheel volgens het symmetrie-beginsel, wordt hierbij gebruik gemaakt van gelijksoortige analytische concepten. Centraal staat de analyse van het gebruik van een beleidsinstrument: de rentesubsidie. De rentesubsidie is op te vatten als een doelgerichte poging om – door middel van subsidie op kapitaalgoederen – de relatieve factorprijzen te beïnvloeden. Uit de analyse blijkt dat er tussen verschillende geografische gebieden grote verschillen bestaan in het gebruik van de rentesubsidie, alsmede de wijze waarop bedrijfs-ontwikkelingsplannen opgesteld werden en de manier waarop de ogenschijnlijk formele criteria toegepast werden. Daarnaast blijkt dat het effect van het gebruik van de rentesubsidie verre van uniform is. In de gebieden waar de randvoorwaarden voor een succesvolle en modelmatige implementatie van de rentesubsidie voorhanden waren, heeft de rentesubsidie geleid tot een zekere uniformering onder de gebruikers en een zekere versnelling van de ontwikkelingen. In gebieden waar die randvoorwaarden niet aanwezig waren en waar bijvoorbeeld de criteria op een meer flexibele manier werden toegepast, heeft de rentesubsidie in veel mindere mate geleid tot de veronderstelde en geplande ontwikkeling. Door middel van dit hoofdstuk wordt aldus onderbouwd dat landbouwontwikkeling gevormd wordt in socio-technische netwerken, waarin bepaalde *obligatory passage points* zijn te onderscheiden en waarin bepaalde actoren een specifieke rol krijgen toegewezen. De vorm en inhoud van netwerken alsmede de kracht, rol en betekenis van *passage points* en sleutelactoren verschilt van regio tot regio. Hieruit is het bestaan van verschillen in interactiepatronen tussen beleid en landbouwontwikkeling te verklaren. De consequenties hiervan voor beleid en landbouwontwikkeling worden in hoofdstuk 6 nader uitgewerkt.

Het centrale thema van hoofdstuk 5 is de verhouding tussen dynamiek en stabiliteit in landbouwontwikkeling. Allereerst betreft dit een nadere uitwerking van het in hoofdstuk 2 gepresenteerde bedrijfsstijlenbegrip. Met behulp van de gegevens over het gebruik van de rentesubsidie wordt een aantal hypotheses geformuleerd omtrent de wijze waarop verschillende bedrijfsstijlen ontstaan (of verdwijnen). Aan de hand van een historische analyse van de bedrijfsontwikkeling van honderd Friese

melkveebedrijven laat ik vervolgens zien dat de specifieke ordening van het sociotechnische netwerk middels een bedrijfsstijl, belangrijke ordenende of structurerende implicaties heeft voor de manier waarop ingespeeld wordt (kan worden) op veranderende omstandigheden. Er blijkt een duidelijke samenhang tussen de ontwikkelingspatronen gedurende de jaren zeventig en de wijze waarop ingespeeld wordt op de superheffing in de jaren tachtig. Hieruit kunnen we afleiden dat er duidelijk uiteenlopende, empirisch herkenbare, patronen van landbouwontwikkeling bestaan. Ook kunnen we hieruit afleiden dat veranderingen in beleid, zoals de superheffing, niet automatisch leiden tot een drastische ommezwaai in de landbouwbeoefening. De aanpassingen in de bedrijfsvoering zijn in belangrijke mate stijlspecifiek. Bedrijfsstijlen vertonen historische continuïteit. Dat roept wederom vragen op over de maakbaarheid van landbouwontwikkeling door middel van beleid en derhalve over de gehanteerde moderniseringsbenaderingen.

Op basis van het bedrijfsstijlenonderzoek in zijn algemeenheid wordt het paradigma verdedigd dat er uiteenlopende kansen zijn voor duurzame ontwikkeling, besloten in de verscheidenheid aan praktijken en opvattingen over landbouwontwikkeling en duurzaamheid. Iedere stijl heeft zijn eigen sterke en zwakke punten met betrekking tot duurzaamheid. De potenties voor duurzame ontwikkeling komen pas tot bloei als er adequate institutionele randvoorwaarden vervuld zijn en er niet uitgegaan wordt van slechts één optimale manier om duurzaamheid te bereiken. De ontwikkelingen in het verleden sturen voor een belangrijk deel de toekomstige ontwikkelingen, zeker wanneer er onvoldoende vernieuwing op institutioneel niveau plaatsvindt. Om de kansen voor duurzame ontwikkeling te benutten, zijn inspanningen van overheden en andere betrokken instanties en actoren noodzakelijk in de vorm van nieuwe institutionele arrangementen.

In hoofdstuk 6 worden de conclusies en bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken aan elkaar gerelateerd. Dit leidt tot een positiebepaling in het debat over duurzame ontwikkeling. Mijn eigen positie wordt afgezet tegen de Conservatieve en Neo-Modernistische benaderingen van duurzame ontwikkeling. In deze twee, op 'traditionele' uitgangspunten gebaseerde benaderingen (*top-down*, centrale sturing, formele criteria, controleerbaarheid, sectorale aanpak), wordt uitgegaan van één duidelijk aanwijsbare sturende kracht die als een hefboom duurzame ontwikkeling in gang kan zetten. Er is sprake van een marsroute of duurzaamheidsregime. Dit wordt op grond van de voorgaande hoofdstukken en het verdedigde paradigma bekritiseerd. Het nieuwe 'pluralistische' paradigma impliceert een pleidooi voor uiteenlopende institutionele arrangementen, voor gebiedspecifieke oplossingen en adequate en gebiedspecifieke integrale invullingen van duurzaamheid. Hierbij kan voortgebouwd worden op de initiatieven van lokale samenwerkingsverbanden op het gebied van integrale plattelandsontwikkeling. Er dient aangesloten te worden bij specifieke *modes of ordering* (bedrijfsstijlen) om de bestaande potenties voor duurzame ontwikkeling optimaal te benutten. Vanuit het pluralistische paradigma geredeneerd is het zaak bepaalde gewenste ontwikkelingen te faciliteren en ongewenste ontwikkelingen te sanctioneren.

In de Epiloog tenslotte neem ik de ruimte om op basis van de bevindingen uit dit boek de meest recente ontwikkelingen in de landbouw en het beleid ten aanzien van het landelijk gebied kritisch te beschouwen. Ik zal onder meer ingaan op de meest

recente ontwikkelingen in het sturingsdiscours (netwerksturing) en de meest actuele pogingen om te komen tot institutionele en bestuurlijke vernieuwing.

1.4 Empirische basis en verantwoording

Met deze dissertatie bouw ik voort op het bedrijfsstijlenonderzoek zoals dat in het afgelopen decennium op de vakgroep Sociologie van de Landbouwuniversiteit Wageningen is ontwikkeld. De empirische basis voor dit boek is voor een belangrijk deel gelegen in de onderzoekingen die onder de vlag van 'bedrijfsstijlen' uitgevoerd zijn. Naast de oorspronkelijke bedrijfsstijlenstudies, zoals 'bedrijfsstijlen in de Zuidhollandse Veenweidegebieden' of 'bedrijfsstijlen in de Achterhoek', betreft dit ook een groot aantal studies waarin het bedrijfsstijlenbegrip gerelateerd wordt aan actuele vraagstukken, zoals 'bedrijfsstijlen en het beheer van natuur en landschap' of 'bedrijfsstijlen en verschillen in stikstofoverschot'. Verder is in een aantal studies de bedrijfsstijlenbenadering uitgebreid, doorvertaald en verdiept in de richting van plattelandsontwikkeling, streekeigen productie, man-vrouw vraagstukken en opvolgingsproblematiek[3].

Mijn empirische kennis over de Nederlandse landbouw is de laatste jaren vergroot door het bijwonen van een groot aantal vergaderingen en het houden van lezingen en presentaties op het platteland en voor betrokken ambtenaren, beleidmakers en bestuurders. Het bedrijfsstijlenproject beperkt zich niet tot het doen van onderzoek alleen, het is op te vatten als actie-onderzoek waarbij de interactie tussen onderzoekers en onderzochten een grote rol speelt. Ook is er steeds sprake van een grote mate van interactie tussen onderzoekers en opdrachtgevers, niet zelden de betrokken boeren zelf. Zo ben ik persoonlijk betrokken geweest bij de oprichting van twee verenigingen voor agrarisch natuurbeheer in Friesland, eerst als onderzoeker in het gebied en later bij het opstellen van actieprogramma's en het uitwerken van plannen van aanpak. Al deze ervaringen heb ik gebruikt bij het schrijven van deze dissertatie.

Voor deze dissertatie is aanvullend empirisch onderzoek gedaan. Dit betrof allereerst het verzamelen en analyseren van gegevens over ontwikkelingsplannen in het kader van de rentesubsidie, alsmede gegevens van CBS-meitellingen gedurende een aantal jaren om de historische bedrijfsontwikkeling te kunnen volgen. Hiermee werd reeds verricht bedrijfsstijlenonderzoek in Gelderland uitgebreid en werd tevens, ad random, een controlegroep samengesteld van bedrijven uit de hele provincie. Teneinde zicht te krijgen op de uitvoering van de rentesubsidie en de specifieke dynamiek van de interactie tussen voorlichters en boeren, werden interviews gehouden met (voormalig) bedrijfsvoorlichters en bedrijfstakdeskundigen en een voormalig consulent, die betrokken waren bij de uitvoering van de rentesubsidie. Verder werd dit aangevuld met een bronnenstudie over de rentesubsidie.

Met name om de historische bedrijfsontwikkeling van een groot aantal bedrijven over langere tijd systematisch in kaart te brengen, werd aanvullend empirisch onderzoek gedaan onder een groep van honderd Friese melkveehouderijbedrijven, deelnemers aan de bedrijfseconomische boekhouding vanaf 1963 tot 1992. Om de globale ontwikkelingen in de landbouw en het landbouwbeleid na de Tweede

Wereldoorlog in kaart te brengen werd literatuuronderzoek verricht. Hierbij heb ik mij, uit praktische en pragmatische overwegingen, voornamelijk beperkt tot secundaire bronnen.

Noten

1 Naar de bundel van W.F. Hermans.

2 In de navolgende hoofdstukken worden de verschillende posities nader uitgewerkt en in relatie gebracht met het gevoerde landbouwbeleid en de mogelijke vernieuwende oplossingsrichtingen voor de problemen in de agrarische sector.

3 Ik ben betrokken geweest bij een groot aantal van deze onderzoekingen; als zelfstandig onderzoeker, als onderzoeker in teamverband, dan wel assisterend tijdens interview-periodes en bij het afnemen van enquêtes.

2 Landbouwontwikkeling: een theoretische en methodologische verkenning

2.1 Inleiding

In het inleidende hoofdstuk werd uiteengezet dat deze dissertatie gezien moet worden in het licht van de huidige crisis in de landbouw, een crisis die zich hoofdzakelijk manifesteert op institutioneel niveau. Hoewel er in de landbouw veel bereidheid is tot vernieuwing, ontbreekt het op institutioneel niveau – beleid en belangenbehartiging – vaak aan adequate middelen om vernieuwingen te ondersteunen en er op voort te bouwen. Er bestaat met andere woorden een kloof tussen vernieuwende praktijken op het platteland en de sterk verambtelijkte en verkokerde beleidpraktijken. Een van de oorzaken van deze crisis is mijns inziens het ontbreken van inzicht in de processen en interactiepatronen waarin agrarische ontwikkeling wordt gevormd. Beleid en belangenbehartiging zijn vaak gebaseerd op wetenschappelijk gelegitimeerde aannames, mythen en vanzelfsprekendheden. Het gebrek aan inzicht in empirische processen belemmert het denken over en de operationalisatie van een meer duurzame landbouwontwikkeling.

Vanuit de bestaande beleid- en wetenschaptradities wordt voornamelijk gezocht naar een antwoord op de vraag welke de drijvende krachten zijn achter landbouwontwikkeling. Door een antwoord te formuleren op deze vraag, veronderstelt men het hoofd te kunnen bieden aan de crisis zoals die zich momenteel manifesteert. De identificatie van die drijvende krachten, leidt tot een specifieke interventiestrategie met het bijbehorende instrumentarium om de ontwikkelingen in de gewenste richting te sturen.

In paragraaf 2.2 zet ik een aantal benaderingen op een rij, waarmee gepoogd wordt een antwoord te formuleren op de vraag naar de sturende krachten. Een aantal van deze benaderingen is zeer invloedrijk geweest, niet alleen als verklaring, maar vooral ook als ondersteuning en legitimering van gevoerd landbouwbeleid. Vanuit een constructivistische optiek geredeneerd zijn alle benaderingen, uitgaande van de eigen uitgangspunten en aannames, 'waar'. Met iedere benadering, ook mijn eigen, wordt een bepaalde werkelijkheid geconstrueerd en bevestigd. Iedere benadering heeft waarde, ook omdat ze een bepaalde tijdgeest representeert. Het gaat er daarom niet om aan te geven welke benadering waar is, of juist. Het gaat er om een benadering te zoeken of te ontwikkelen waarmee het mogelijk is adequate antwoorden te formuleren op actuele agrarische vraagstukken.

Uitgaande van de 'actorbenadering', ook bekend als de Wageningse School in de rurale en agrarische ontwikkelingssociologie (Van der Ploeg 1995b) zal ik in dit hoofdstuk mijn eigen positie expliciteren. Ik laat mij hierbij leiden door het credo 'Landbouw is Mensenwerk' (Van der Ploeg 1991) en inspireren door het werk van

onder anderen John Law (1994:1-30). Law staat op het standpunt dat bij het bestuderen van sociale verandering (hier: agrarische ontwikkeling) de sociologie zich niet moet richten op de identificatie van de cruciale factoren voor verandering, maar eerder op de vraag: hoe verloopt verandering? In zijn pleidooi voor wat hij noemt *modest sociology*[1] (bescheiden sociologie) wijst Law op het feit dat er geen sprake is van sociale structuur of sociale orde, maar van processen van ordening of structuratie. Een *modest sociology* zoekt geen alomvattende verklaringen of theorieën over sociale orde, systemen en dergelijke, maar vindt haar kracht in de beschrijving van de empirie. Een belangrijk winstpunt in Law's pleidooi is gelegen in zijn constatering dat geen onderscheid gemaakt kan worden tussen 'het sociale' en 'het natuurlijke of technische'[2]. Dit onderscheid is, aldus Law, het kenmerk van modernistische reductionistische wetenschapsbeoefening en gebaseerd op de aanname dat de samenleving maakbaar is vanuit één wetenschappelijke discipline. Sociale wetenschappers dienen zich volgens Law niet te beperken tot het bestuderen van sociale processen zelf, maar moeten zich ook richten op het bestuderen van de wisselwerking tussen het sociaal handelen en de natuurlijke of technische leefomgeving. Naar mijn mening zijn Law's uitgangspunten uitermate relevant voor het bestuderen van processen van agrarische ontwikkeling. Landbouwbeoefening kenmerkt zich immers door een combinatie van sociale en natuurlijke processen. Landbouwbeoefening is sociaal handelen gebaseerd op het gebruik van natuurlijke hulpbronnen, de omgang met vee, planten, het landschap, en ook op het gebruik en benutten van specifieke ecologische omstandigheden. In paragraaf 2.3 ga ik uitgebreid in op deze benadering en de relevantie ervan voor het bestuderen van heterogeniteit in landbouwbeoefening als uiteenlopende ordeningsprocessen. Het bedrijfsstijlenconcept, het startpunt van deze dissertatie, komt hierbij uitgebreid aan de orde. Bedrijfsstijlen worden beschouwd als uiteenlopende *modes of ordering*, uiteenlopende manieren om orde te brengen in de complexe relaties tussen sociale en technische of natuurlijke fenomenen. In paragraaf 2.4 behandel ik vervolgens de methodologische consequenties van de gekozen benadering.

Gezien de relevantie voor de bestaande beleids- en wetenschapstradities en de actuele debatten over duurzame ontwikkeling, geef ik eerst een overzicht van de uiteenlopende benaderingen van en theorieën over het conventionele agrarisch vraagstuk: wie of wat zijn de drijvende krachten achter agrarische ontwikkeling?

2.2 Uiteenlopende benaderingen van landbouwontwikkeling

Moderniseringsbenaderingen

Sinds de Tweede Wereldoorlog heeft, onder de gemeenschappelijke noemer van 'modernisering', een aantal theoretische benaderingen van landbouwontwikkeling opgang gemaakt, die een belangrijke invloed hebben gehad op de landbouwpolitiek en het landbouwbeleid. Dit geldt niet alleen in de Nederlandse context, maar met name ook op Europees niveau en in de wereld van ontwikkelingssamenwerking. Het gemeenschappelijke van deze benaderingen is het geloof in de vooruitgang en

de maakbaarheid van de samenleving. Zonder uitzondering kenmerken deze benaderingen zich door een sterke vervlechting van theoretische argumenten, een sterke ideologische lading en praktische implicaties en handleidingen. In die zin zijn deze benaderingen onderdeel van het moderniseringsproject zelf. Ik zal hier de belangrijkste de revue laten passeren. Steeds wordt een andere drijvende kracht voor landbouwontwikkeling verondersteld, met een specifieke bijbehorende interventiestrategie.

Vanuit de sociologie werd cultuur, of beter het cultuurpatroon, gezien als doorslaggevend voor het menselijk handelen. Met name in de Wageningse sociologie werd sterk de nadruk gelegd op het verschil tussen wat men noemde 'het traditionele cultuurpatroon' en het 'modern-dynamische cultuurpatroon' (Benvenuti 1961; Bergsma 1963; Van den Ban 1963; Constandse 1964; Hofstee 1960). Gelijk aan Hoselitz (1960) werd er gesproken over een traditioneel-modern continuüm of een ruraal-urbaan continuüm. Traditionele landbouwbeoefening was in die visie de uitkomst van een traditioneel cultuurpatroon, van generaties lange overlevering van normen en waarden, van opvattingen omtrent de bedrijfsvoering. Verandering werd binnen het traditionele patroon afgewezen als onverenigbaar met vaststaande traditionele waarden. Het traditionele betrof alle aspecten van het dagelijks leven in een plattelandsgemeenschap. Tot de kenmerken van het traditionele patroon rekenden de sociologen een gebrek aan innovatiedrang, conservatisme, oriëntatie op de gemeenschap en het gezin, gezagsgetrouwheid, hiërarchische familiebanden en dergelijke. Moderne landbouw daarentegen werd gezien als een uitkomst van het modern-dynamische cultuurpatroon. Volgens Constandse (1964:27) onderscheidt het moderne cultuurpatroon zich van het traditionele door een sterkere mate van communicatie met en interesse in de buitenwereld en een grotere bereidheid tot veranderingen, zich uitend in zowel het toepassen van nieuwe apparaten en methoden alsook in het voorkomen van nieuwe inzichten en opvattingen. Betrekken we dit op de landbouwbeoefening, dan zijn innovatiedrang, het toepassen van moderne landbouwmethoden en rationaliteit[3] kenmerken van moderniteit. Moderniteit en traditionalisme werden bepaald aan de hand van verschillende indicatoren, zoals het bezoek aan bioscoop en Chinees restaurant en participatie in het verenigingsleven (Constandse 1964:21-36). Ook andere externe indicatoren werden gehanteerd om het cultuurpatroon vast te stellen. Zo wees Benvenuti (1961) op de relatie tussen cultuurpatroon en de afstand tot de verharde weg.

De normatieve stellingname in al deze publikaties is eensluidend: het modern-dynamische cultuurpatroon is beter, het betekent vooruitgang ten opzichte van het traditionele cultuurpatroon. Het traditionele patroon was gedoemd te verdwijnen, het paste niet in de moderne tijd. Voor de ontwikkeling van de landbouw en het welzijn van de plattelandsbevolking moest daarom het traditionele cultuurpatroon worden doorbroken en het modern-dynamische cultuurpatroon gestimuleerd. Een aantal kernbegrippen van de moderniseringsgedachte wordt weergegeven door titels van internationaal zeer aansprekende publikaties, zoals *Getting Agriculture Moving* door Mosher en *Transforming Traditional Agriculture* door Schultz (Vandergeest 1988:8). De benadering die vanuit de Wageningse sociologie voorgesteld werd om het traditionele cultuurpatroon te doorbreken wordt verwoord door Hofstee (1960:9):

'*...Het feit immers, dat enerzijds de cultuurpatronen van doorslaggevende betekenis zijn*

voor de economische activiteit van de boer en dat zij anderzijds waarschijnlijk overwegend door milieu-factoren worden bepaald, dus in principe vatbaar zijn voor verandering, o.a. door sociaal-pedagogische activiteit, houdt in dat de voorlichting zich op deze verandering van deze cultuurpatronen dient te richten en kennis van deze cultuurpatronen daarom noodzakelijk is.'

Door gerichte voorlichting en sociaal pedagogische activiteiten kon het handelen van de boer worden beïnvloed en de modernisering en rationalisering van de landbouw worden bevorderd. Deze benadering werd met name door Van den Ban (1963) uitgewerkt tot de discipline van de voorlichtingskunde. Constandse wijst in 1964 op het feit dat

'het traditionalisme, dat thans inderdaad een probleem vormt, niet het probleem van de toekomst is, terwijl het modern zijn 'an sich' niet alle problemen oplost en integendeel zelfs nieuwe schept' (1964:8-9).

Uit dit citaat leiden we af dat inderdaad werd verondersteld dat het modern-dynamische cultuurpatroon het traditionele zou vervangen. Constandse suggereert dat het hele platteland gedomineerd zal worden door het moderne cultuurpatroon. Hieruit spreekt duidelijk een unilineaire opvatting van ontwikkeling en modernisatie. Hij haastte zich dan ook te vermelden dat het moderne zoals toen bekend en beschreven, zeker geen eindpunt zou zijn. De voorlichting zou zich daarom niet alleen op de traditionele boeren moeten richten, maar zich ook bezig moeten houden met de moderne boeren en de oplossing van de problemen van de moderne landbouwgebieden (1964:9).

Bovenstaande benadering behelst een specifieke methode om de ontwikkeling van de moderne landbouw te bevorderen, namelijk, om de woorden van Hofstee te gebruiken, de sociaal-pedagogische beïnvloeding van milieu-factoren. Getracht wordt het denken over landbouw en ontwikkeling zodanig te beïnvloeden dat een sterke oriëntatie op de markt en het technologie-aanbod de, voor het traditionalisme zo kenmerkende, sterke oriëntatie op familie en gemeenschap vervangt.

Een andere benadering van modernisering die veel opgang heeft gemaakt, gaat uit van commercialisering als drijvende kracht voor ontwikkeling. Deze benadering is het meest uitgewerkt ten aanzien van de ontwikkeling van de landbouw in ontwikkelingslanden, maar is ook toegepast op de landbouwontwikkeling in Europa. Ook in de commercialiserings-literatuur overheerst het normatieve onderscheid tussen traditionele en moderne samenlevingen. De vooronderstelling is hier eveneens dat traditionele, voornamelijk op zelfvoorziening gerichte *'peasant'* samenlevingen, statisch en inefficiënt zijn en weinig mogelijkheden tot ontwikkeling hebben. Vandergeest (1988:9-11) beschrijft hoe vanuit de sociologische en antropologische disciplines de *peasant*-cultuur als een sta-in-de-weg voor modernisering (lees: ontwikkeling) werd gezien: *'The key for breaking down and modernizing traditional peasant culture was commercialization'*. Commercialisering wordt over het algemeen gedefinieerd als produceren voor de markt en wordt afgemeten aan het vermarkte deel van de totale productie. Marktgericht produceren wordt gelijkgesteld aan rationalisering, en daarmee aan een efficiënt gebruik van hulpbronnen. Het verhoogt

de opbrengsten, de boereninkomens en daarmee de welvaart en ontwikkeling van het platteland. Daarbij wordt veronderstelt men dat modernisering bijdraagt aan de emancipatie van de armere bevolkingsgroepen en aan de democratisering van het platteland. Op basis van deze uitgangspunten en aannames verwierf deze benadering een breed draagvlak.

Ook veel economen onderschreven het evolutionaire karakter van landbouwontwikkeling en de uitgangspunten van de commercialiseringsgedachte. Rostow (1960) bijvoorbeeld, onderscheidt vijf fases in economische groei van traditioneel naar modern. De landbouwsector staat in deze benadering in dienst van de industriële sector, niet alleen als arbeidspotentieel, maar ook om de groeiende bevolking te voeden, als potentiële markt voor industriële goederen en om surplus te investeren in de industrie. De landbouw is erbij gebaat surplus aan de industriële sector af te staan, omdat een groeiende industriële sector de mogelijkheden vergroot om het overtollige arbeidspotentieel op het platteland werk te bieden in de industrie. Uiteindelijk zal dus ook de landbouw profiteren van de industriële ontwikkeling. Om dit proces in gang te zetten is commercialisering van de landbouw noodzakelijk. Het neo-klassieke paradigma dat boeren rationele actoren[4] zijn, impliceert dat de bedrijfsvoering afgestemd wordt op relatieve factorkosten. De relatieve factorprijzen, dus de relatieve kosten voor arbeid, grond en kapitaal worden als drijvende kracht voor ontwikkeling gezien. De loop van de ontwikkelingen wordt aldus gekarakteriseerd door een systematische vervanging van de duurste factor door goedkopere factoren (Hayami en Ruttan 1985).

Net als veel sociologen uit die tijd, wezen ook economen op het belang van de toepassing van moderne technologie en wetenschap in de landbouw om de relatief dure factor arbeid te vervangen. De toepassing van wetenschappelijke landbouwmethoden werd daarbij symbool voor rationalisering en modernisering (Vandergeest 1988). De noodzaak om boeren (*peasants*) meer marktgericht te laten produceren vereiste volgens deze benadering daarom de introductie van moderne technologie.

Interventiestrategieën

Zoals vermeld, werd vanuit de sociologische disciplines het traditionele cultuurpatroon (*peasant culture*) gezien als de belangrijkste belemmering voor commercialisatie. Hoewel de benadering vanuit de Wageningse sociologie, zoals hierboven beschreven, met name betrekking had op de westerse landbouw die al in belangrijke mate was vercommercialiseerd, werd – en wordt door velen ook nu nog – voor ontwikkelingslanden dezelfde benadering gepropageerd: rationalisering van de landbouwbeoefening en het toepassen van moderne technologie. In de Verenigde Staten ontwikkelde Rogers (1962) een diffusie-model voor de verspreiding van technologische vernieuwingen in de landbouw, er van uitgaande dat moderne culturele patronen zich door diffusie verspreiden in de samenleving (ook bekend als het *trickle down* effect). Als in een traditionele samenleving enkele individuen met succes moderne landbouwmethoden toepassen dan zal de rest van de samenleving, in verschillende fases, volgen. Deze benadering kende (kent) veel aanhang onder sociologen en voorlichtingskundigen en is zowel in westerse samenlevingen als in ontwikkelingslanden op grote schaal toegepast voor de verspreiding en introductie van moderne technologie. Gezien de premisse in deze traditionele sociologie-

beoefening dat het handelen van het individu bepaald wordt door zijn omgeving, zocht men in die omgeving een aangrijpingspunt om vat te krijgen op de traditionele samenleving. In navolging van Weber, veronderstelde men dat individuen aan de rand van de samenleving als eersten moderniteit overnemen: zoals leden van etnische minderheden, migranten of individuen met onvoldoende toegang tot hulpbronnen (zie voor een beschrijving van deze benadering Long 1977). Interventiestrategieën waren er vaak op gericht om door middel van 'voorbeelden' onder deze groeperingen een *trickle down* effect te bewerkstelligen. In latere hoofdstukken zullen we hier verschillende voorbeelden van zien.

In tegenstelling tot sociologen, zagen veel economen vooral politieke en institutionele belemmeringen voor commercialisatie. Uitgaande van het neo-klassieke paradigma zoals hierboven beschreven, kan landbouwontwikkeling gestimuleerd en gestuurd worden door externe stimuli en het opheffen van (sociale) belemmeringen voor een optimale allocatie van productiefactoren. Een goed functionerend institutioneel netwerk en de beschikbaarheid van (op wetenschap gebaseerde) technologie zijn hiervoor vereisten, evenals een goed functionerende markt. Algemeen wordt technologieontwikkeling gezien als een middel om de duurste factor (arbeid of grond) te vervangen en zo agrarische ontwikkeling te stimuleren (Hayami en Ruttan 1985).

Vanuit de wetenschap en technologieontwikkeling werd daarbij gezocht naar de optimale manier van landbouwbeoefening. Dit uitgangspunt werd op een sterk productivistische wijze geoperationaliseerd (zie Roep 1993): 'optimale landbouw' werd afgemeten aan de omvang van de productie. Om deze optimale landbouw in praktijk te kunnen brengen, diende er aan allerlei technische en institutionele voorwaarden te worden voldaan, zoals beheersing van productieomstandigheden en de beschikbaarheid van inputs. Meer recentelijk is deze benadering geëvolueerd in de richting van het modelmatig uitwerken van het meest efficiënte gebruik van inputs onder technisch gezien de meest optimale omstandigheden (*best technical means*) (WRR 1992). In hoofdstuk 6 wordt hier nader op ingegaan.

In de verschillende moderniseringsbenaderingen wordt steeds een centrale rol toebedeeld aan de staat of overheid. Door middel van gerichte interventies kunnen de barrières voor commercialisering, rationalisering en modernisering worden opgeheven. De overheid dient de landbouw te voorzien van moderne technologie en goed functionerende instituties (markt, voorlichting, wet en regelgeving etc.). De markt, wetenschap en technologie worden vervolgens verondersteld drijvende krachten van ontwikkeling te zijn. Modernisering en commercialisering zijn de leidraad geweest van het na-oorlogse landbouwbeleid in Nederland. De overheid heeft hierbij inderdaad de sturende en stimulerende rol vervuld die haar in de moderniseringsbenaderingen werd toegeschreven.

Naast het gemeenschappelijke geloof in vooruitgang en de maakbaarheid van de samenleving, hebben de verschillende moderniseringsbenaderingen een sterk unilineair ontwikkelingsdenken. Het neo-klassieke paradigma veronderstelt één optimum-situatie voor de efficiënte allocatie van productiefactoren; één optimale manier van landbouwbeoefening. Modernisering impliceert derhalve ook een sterke mate van uniformering, van convergentie van ontwikkelingspatronen en agrarische praktijken. Dit betreft de sociale organisatie van productie en reproductie in brede

zin. Vanuit deze achtergrond verschijnt iedere afwijking op de dominante ontwikkeling als ruis, als een onvolkomenheid van de praktijk. Verscheidenheid in de landbouw wordt derhalve beschouwd als een verschijnsel van voorbijgaande aard en manifesteert zich als een probleem voor de stuurbaarheid en maakbaarheid van de samenleving.

Door de sterke nadruk op modellen, is de neo-klassieke economie grotendeels blind voor de empirie. De empirie wordt als afgeleide van de theorie gezien, als afgeleide van het model. Als zodanig wordt de empirie ook beschreven in de termen van de bijbehorende theoretische en modelmatige classificaties. De mogelijk actieve rol van actoren (boeren, beleidmakers etc.) bij het vormgeven van landbouwontwikkeling wordt genegeerd.

Ook vanuit de economische wetenschappen zelf wordt kritiek geleverd op het neo-klassieke paradigma en het moderniseringsdenken in het algemeen. Chayanov begreep al in de jaren twintig dat het handelen van boeren niet terug te voeren is op eenvoudige economische wetmatigheden, maar dat bijvoorbeeld de gezinscycli en de interne arbeidsverhoudingen op de boerenbedrijven van groter belang zijn voor de organisatie van de productie (Chayanov 1966). Vanuit de neo-institutionele economie wordt daarnaast gewezen op de grenzen aan 'rationaliteit' door slecht functionerende en ondoorzichtige markten, hetgeen het neo-klassieke paradigma bij de wortels aantast. Volgens de neo-institutionele theorie zijn de 'transactiekosten' van grote invloed op het economisch handelen. De efficiëntie van een economisch systeem is daardoor eerder afhankelijk van de toegang tot hulpbronnen voor allocatie, dan van de rationele allocatie van productiefactoren[5]. Ook De Hoogh heeft er in meerdere publikaties (1967, 1985/6) op gewezen dat de algemene economische wetmatigheden niet van toepassing zijn op het gezinsbedrijf in de landbouw. De inzet van kapitaal en arbeid op gezinsbedrijven beantwoordt niet aan de veronderstelde wetmatigheden van het ondernemersgedrag. De modellen gaan daarnaast grotendeels voorbij aan andere belangrijke maatschappelijke krachten, zoals beleid en belangenbehartiging. Gangbare veronderstellingen over de invloed van het prijsniveau op de productieomvang en productiewijze zijn daarom te mono-causaal om werkelijk zicht te geven op te verwachten ontwikkelingen (zie ook hoofdstuk 3). Het *a priori* onderscheid tussen 'sturende of drijvende krachten' en 'gestuurden' is een kenmerkend uitgangspunt van de modernistische of positivistische wetenschapsbeoefening. Zoals al aangekondigd in de inleidende paragraaf van dit hoofdstuk verwerp ik in dezen een *a priori* onderscheid: het ontneemt het zicht op de relevante interactieprocessen en uiteenlopende *modes of ordering*.

Kritische benaderingen

Behalve de moderniseringsbenaderingen, die zijn ontwikkeld in wisselwerking met landbouwbeleid, politiek, technologieontwikkeling, onderwijs, voorlichting en dergelijke, bestaat er ook een aantal kritische benaderingen van agrarische ontwikkeling. Hoewel deze benaderingen vaak tot nieuwe inzichten over landbouwontwikkeling hebben geleid, hebben ze voornamelijk wetenschappelijke relevantie. De praktische invloed was meestal nihil. De analyses die uit deze benaderingen voortkwamen, leverden geen concrete handleiding voor interventies die pasten in de heersen-

de beleidstradities. Bovendien ontbrak het bij deze benaderingen aan voldoende maatschappelijk draagvlak, in een tijd waarin velen geloofden in modernisering en velen belang hadden bij een voortzetting van de ingeslagen weg.

Net als de moderniseringsbenaderingen, worden ook veel kritische benaderingen gekenmerkt door een reductionistische wetenschapsopvatting. Abstracte grootheden als markt, staat, wetenschap en technologie zijn in deze benaderingen drijvende krachten van ontwikkeling en sociale verandering. Er wordt uitgegaan van unilineaire ontwikkeling, waarin opeenvolgende stadia worden doorlopen. Echter, in tegenstelling tot de moderniseringsbenaderingen, staan de meeste auteurs uit deze benaderingen kritisch en afwijzend tegenover de geconstateerde ontwikkelingen. Met name in de neo-marxistische en incorporatie-theorieën wordt nadruk gelegd op de negatieve gevolgen van modernisering voor het dagelijks leven van individuen: het verlies aan autonomie, het verdwijnen van endogene samenwerkingsverbanden en solidariteit. Volgens de marxistische benadering leidt dit tot toenemende sociale ongelijkheid en een sterke centrale macht en controle door machtige economische en politieke groeperingen, instituties en ondernemingen (Long en Van der Ploeg 1994:63).

Nog even ter verduidelijking: ondanks de geringe praktische invloed van deze benaderingen is het toch zinvol om ze uitvoerig te bespreken. Deze kritische benaderingen bieden namelijk vaak wel bruikbare analysekaders om ontwikkelingsprocessen te begrijpen en te benoemen. In de door mij gehanteerde benadering van agrarische ontwikkeling (paragraaf 2.3 en 2.4) en in de navolgende hoofdstukken, worden delen van de beschreven concepten als *sensitizing concepts* of heuristische begrippen gebruikt.

Neo-marxistische benaderingen van agrarische ontwikkeling en interventie

Binnen de neo-marxistische literatuur over agrarische ontwikkeling en interventie zijn verschillende scholen te onderscheiden. Gemeenschappelijk in al deze benaderingen is de nadruk op kapitalistische accumulatieprocessen en de daarmee samenhangende ongelijke verdeling van welvaart. Hier geef ik een kort overzicht van twee belangrijke stromingen: de dependencia-theorie en de commoditisatiebenadering.

In de neo-marxistische dependentie-theorie staan de ongelijke relatie en onderlinge afhankelijkheid tussen economische centra en perifere gebieden centraal. Een bekende vertolker van dit gedachtengoed is De Janvry (1981, 1983). Centraal in zijn werk staat de verklaring van het landbouwvraagstuk en van armoedeproblemen. Volgens De Janvry kunnen deze vraagstukken niet worden verklaard uit kenmerken van de agrarische sector zelf, zoals onvolkomenheden in de markt (zoals moderniserings-economen beweren) of door te refereren aan cultuurpatronen (zoals veel sociologen beweren) of ongelijke toegang tot grond. De verklaring van de genoemde problemen ligt, volgens hem, in de specifieke klassenstructuur van perifere economieën en het proces van kapitaalaccumulatie dat de historische ontwikkeling van het kapitalisme stuurt (De Janvry 1981:8). Door middel van een 'functioneel dualisme' is de *peasant* economie verbonden aan de moderne kapitalistische sector, die voorzien wordt van goedkope arbeid en voedsel. Door de geringe ontwikkeling van de consumptie en het geringe gebruik van kapitaalgoederen in de periferie, kunnen goedkope grondstoffen aan de centra worden geleverd. Daar worden

vervolgens grote winsten gemaakt. Commercialisering van de landbouw staat volgens De Janvry dus geheel in dienst van de centrum-economieën en van de moderne kapitalistische sector.

De tweede invloedrijke neo-marxistische benadering is de commoditisatiebenadering (Bernstein 1977, 1985, 1986; Friedman 1980; Goodman en Redclift 1985). Hierin wordt ervan uitgegaan dat de kapitalistische logica binnendringt in pre-industriële samenlevingen. Dit proces wordt gestimuleerd door de staat die het door middel van belastingheffing noodzakelijk maakt geld te verdienen. Daarnaast onttrekt verplichte corvee-arbeid (aan bijvoorbeeld infrastructurele werken) en de verplichte verbouw van handelsgewassen arbeid uit de sfeer van de reproductie (Bernstein 1977:162). Specialisatie en externalisatie (zie het kader op pagina 21) zijn hiervan de gevolgen. Externalisatie betekent dat elementen van productie en reproductie via de markt gerealiseerd worden. Op deze wijze wordt het proces van autonome reproductie opengebroken en penetreert de logica van de markt in pre-industriële samenlevingen. Of met andere woorden: op deze manier worden marktverhoudingen het referentiepunt voor de productie. De boer betrekt een deel van de productiemiddelen via de markt en gaat de productie gedeeltelijk inrichten met het oog op verwaarding van de producten op de markt. Er is dan sprake van Eenvoudige Warenproductie (*Simple Commodity Production*)[6].

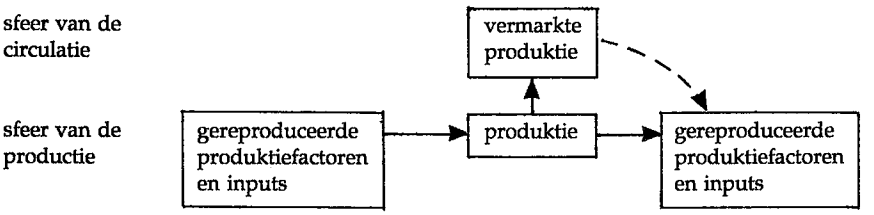
Net als in de moderniseringsbenaderingen wordt in de neo-marxistische benaderingen een centrale rol toegedicht aan de staat. De staat is echter niet de brenger van gelijkheid, democratie en welvaart voor de plattelandsbevolking. Volgens De Janvry staat de staat voornamelijk in dienst van de dominante klasse om onvolkomenheden in processen van kapitaalaccumulatie op te lossen. Een belangrijk instrument hiervoor is het vaststellen van landbouw- en voedselprijzen (De Janvry 1983). Hij ziet veranderingen in beleid dan ook louter als antwoorden op de 'structurele accumulatie-crisis in het kapitalistische wereldsysteem'.

Volgens Long (1988) ligt het grootste bezwaar van de neo-marxistische benaderingen in hun unilineaire en monocausale karakter. Er wordt te weinig aandacht geschonken aan uiteenlopende stijlen van politieke interventie en uiteenlopende ontwikkelings-ideologieën van overheden. Ook het beeld dat geschetst wordt van de staat als een 'monolitisch blok' in dienst van de heersende klasse en de accumulatie van productiemiddelen, wordt te abstract bevonden. Wat er werkelijk gebeurt blijft onduidelijk: hoe verlopen de gesignaleerde processen, welke sociale strijd (boerenstrijd) wordt er gestreden, welke belangen spelen werkelijk een rol, maar ook: hoe wordt beleid gevormd, wat zijn de tegenstellingen binnen de staat en overheidsinstanties en in welke mate bestaat er 'relatieve autonomie' van het staatsapparaat ten opzichte van de heersende klasse (Long 1988; Grindle 1985). Allemaal vragen die door de abstractie van de benadering onbeantwoord blijven, maar wel beantwoord dienen te worden om zicht te krijgen op de processen die ten grondslag liggen aan agrarische ontwikkeling.

Externalisatie en reproductie

Modernisering van de landbouw verloopt vaak volgens een proces van externalisatie. Dat houdt in dat een groeiend aantal deeltaken, elementen van het proces van productie en reproductie (selectie en zaadveredeling, kaas en boterproductie, voederproductie, financiering etc.) buiten het bedrijf plaatsvinden. In sociologische en economische theorievorming wordt er impliciet vanuit gegaan dat dit via verwaarde relaties gebeurt. Aan de hand van twee ideaaltypische constructies kan dit worden uitgelegd: autonome reproductie en marktafhankelijke reproductie.

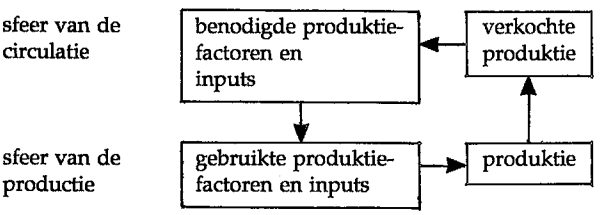
Autonome reproductie



Uit: Van der Ploeg 1986:37

In de bovenstaande figuur wordt de autonome reproductie schematisch weergegeven. De reproductie van de volgende productiecyclus vindt op het bedrijf, binnen het huishouden plaats. De geproduceerde opbrengsten zijn voldoende om de volgende productiecyclus te garanderen. De markt dient slechts als middel om inkomsten te verkrijgen die in een volgende productiecyclus gebruikt kunnen worden om de productie te verhogen. De markt- en prijsverhoudingen spelen geen wezenlijke rol in de organisatie van de productie; ze worden niet als referentiepunt genomen voor de bedrijfsontwikkeling. Wanneer goederen geproduceerd worden voor de markt en een deel van de opbrengst gespaard wordt om hiervan later nieuwe investeringen te kunnen betalen, dan is men voor deze investeringen niet afhankelijk van externe financiering. In dat geval wordt gesproken van historisch gewaarborgde autonome reproductie; de markt is niet meer dan een middel om de reproductie te vervolmaken.
In het ideaaltypische schema van de marktafhankelijke reproductie worden alle geproduceerde goederen op de markt verkocht. Met de geldelijke opbrengsten worden de nieuwe productiefactoren voor een volgende productiecyclus aangeschaft (gereproduceerd). Gereproduceerd wordt er via zgn. c-m-c (*commodity-money-commodity*) relaties. De productie wordt nu afgestemd op de heersende markt en prijsverhoudingen. Immers: hoe meer geldelijke opbrengsten, hoe meer productiefactoren er gemobiliseerd kunnen worden en hoe groter de productie in de volgende cyclus kan zijn.

Marktafhankelijke reproductie



Uit: Van der Ploeg 1986:38

Ook de commoditisatiebenadering is sterk mechanistisch en doet geen recht aan verschillen in ontwikkelingspatronen in de landbouw. Bernstein (1977:163) geeft wel aan dat commoditisatieprocessen niet overal hetzelfde, volgens dezelfde stadia, verlopen en overal dezelfde uitkomsten hebben. Welke kant het op gaat staat echter vast: de logica van het kapitaal gaat de productie structureren en de allocatie van hulpmiddelen wordt geautoriseerd door kapitalistische verhoudingen. Behalve dat er geen aandacht wordt besteed aan uiteenlopende specifieke sociale productieverhoudingen – verwantschapsrelaties blijken bijvoorbeeld in belangrijke mate de allocatie van geproduceerde rijkdommen te autoriseren (Van der Ploeg 1986; De Haan 1994) – blijft ook 'de actor' buiten beeld. Dit betreft zowel de actieve rol van boeren bij de ordening van de bedrijfsvoering als de actieve rol van ambtenaren, voorlichters en bestuurders bij de uitvoering en vertaling van interventiemaatregelen naar lokaal niveau.

Incorporatie, institutionalisering en formalisering

In de incorporatiebenadering (Pearse 1975) wordt er vanuit gegaan dat naarmate een samenleving meer geïntegreerd en geïncorporeerd wordt in overkoepelende politieke en economische structuren, het eigen karakter van de samenleving steeds verder erodeert. Incorporatie betreft een doelgerichte expansie vanuit urbane gebieden, teneinde door middel van nieuwe institutionele ontwikkelingen de productie te moderniseren en effectievere vormen van economische organisatie en bureaucratische controle te vestigen. Incorporatie betreft dus feitelijk modernisering zoals beoogd en gepropageerd in de hiervoor besproken positivistische benaderingen.

Verschillende auteurs (Benvenuti 1975, 1989; Benvenuti en Mommaas 1985; Bolhuis en Van der Ploeg 1985) trekken deze redenatie door naar het niveau van het boerenbedrijf. Benvenuti analyseert hoe het boerenbedrijf geïntegreerd raakt in de bredere technologische en administratieve omgeving. Naarmate een bedrijf meer geïncorporeerd is in bedrijfsexterne structuren (instituties) en aangewezen is op het toepassen van technologische modellen, moet de bedrijfsvoering meer en meer voldoen aan handelingsvoorschriften die inherent zijn aan de technologie en die worden gesteld vanuit de instituties. Benvenuti spreekt zelfs van taakstelling door de technologische en administratieve omgeving. Onder de naam TATE (de Engelstalige afkorting van Technologisch-Administratieve Taakomgeving) is deze benadering bekend geworden. Door de TATE-instituties rondom het boerenbedrijf wordt in belangrijke mate voorgeschreven hoe er geboerd dient te worden. Met name in zijn vroegere geschriften over TATE spreekt Benvenuti (1975) van een determinerende invloed op de bedrijfsvoering en -ontwikkeling en van quasi-feodale relaties tussen TATE-instituties en landbouwbedrijven. Gezien de gestandaardiseerde en geformaliseerde handelingsvoorschriften (waarover later meer) beperkt de structurerende invloed van TATE zich niet tot het individuele boerenbedrijf. Er gaat een structurerende en homogeniserende werking op landbouwontwikkeling in bredere zin vanuit.

De taakstelling voor het handelen vanuit de TATE-instituties wordt mogelijk gemaakt door externalisatie van deeltaken. Externalisatie wil immers zeggen dat bepaalde deeltaken worden uitgevoerd door bedrijfsexterne instituties, zoals coöperaties, industrieën, wetenschappelijke instituten, banken e.d. Op deze manier kunnen

zij hun taakstellende invloed op het boerenbedrijf uitoefenen. Zoals Van der Ploeg (1986) laat zien, heeft externalisatie niet alleen betrekking op de productie, maar vooral op de reproductie van bedrijf en bedrijfsvoering. Externalisatie veroorzaakt mogelijk een grondige herstructurering van het reproductieproces. De invloed van TATE valt dan uiteen in twee onderling sterk samenhangende operationele concepten, namelijk incorporatie en institutionalisering (Bolhuis en Van der Ploeg 1985). Incorporatie betekent dan verticale integratie in markten, de mate waarin de reproductie van het bedrijf en de bedrijfsvoering marktafhankelijk is. Institutionalisering heeft betrekking op de (gesanctioneerde en soms geformaliseerde) handelingsvoorschriften. Van der Ploeg schrijft: '*onder institutionalisering van de landbouwbeoefening verstaan we de externe prescriptie en sanctionering van de taakuitoefening der boeren door TATE (...)*' (Bolhuis en Van der Ploeg 1985:155). Verwetenschappelijking – '*de systematische en voortdurende reorganisatie van de landbouwbeoefening naar het beeld dat in en door de landbouwwetenschappen ontworpen wordt*' (Van der Ploeg 1987:1) – is hierin een van de drijvende krachten.

Net als de neo-marxistische benaderingen, bestrijdt Benvenuti's theorie het neoklassieke paradigma dat boeren als autonome ondernemers opereren op een vrije, door een onzichtbare hand bestuurde markt. Benvenuti benadert de rol van de staat. Maar in tegenstelling tot bijvoorbeeld Bernstein en De Janvry verklaart hij globale ontwikkelingen en staatsinterventie niet met abstracte begrippen als de 'logica van het kapitaal'. Benvenuti biedt, zoals Long (1988) stelt, '*een algemeen kader voor het beschrijven van interventieprocessen als zodanig*' (mijn vertaling). In een aantal publikaties beschrijft Benvenuti inderdaad hoe het institutionele netwerk rond het boerenbedrijf steeds nauwer wordt en op welke manier, met welke mechanismen de dominantie van het TATE-netwerk de bedrijfsvoering van de boer gaat bepalen[7]. Hij beschrijft een toenemende consensus binnen de verschillende instituties en organisaties over de diagnose en oplossing van problemen in de landbouw[8]. De verschillende TATE-instituties vormen zo een hecht netwerk of 'quasi-organisatie' (1989:85), waarbinnen een belangrijke coördinerende en stimulerende rol weggelegd is voor een in toenemende mate centralistisch wordende staat. De staat wordt gezien als een uitvoerend en administratief apparaat dat autoratieve beslissingen neemt en controle uitoefent over een gegeven territorium en over mensen (Long 1988). De staat zelf bestaat uit verschillende administratieve, bestuurlijke en uitvoerende instanties die onderling sterk samenhangen en gecoördineerd worden door een sterke uitvoerende autoriteit[9].

Precies op dit punt richt zich een deel van de kritiek op Benvenuti's theorie. Zoals Frouws (1990, 1993) aangeeft is de staat, noch TATE een 'monolitisch blok'. De door Benvenuti gesuggereerde interne coherentie van TATE is vaak ver te zoeken: er zijn conflicterende belangen tussen ministeries, overheidsinstanties op nationaal en regionaal niveau, tussen overheden en overige TATE-instituties. Long (1988) voegt daaraan toe dat Benvenuti verzaakt een analyse te maken van de bureaucratische organisaties zelf, alsmede van de inhoud van de bureaucratische relaties. Daarnaast gaat Benvenuti volgens Long voorbij aan het analyseren van bestaande machtstructuren op regionaal en nationaal niveau. Daarbij kan nog gevoegd worden dat Benvenuti's theorie voorbij gaat aan bestaande heterogeniteit in de institutionele relaties en dat zijn theorie sterk unilineair van karakter is. De

geschetste ontwikkelingen, zij het incorporatie, institutionalisering of formalisering, verlopen alle in één richting en lijken onomkeerbaar. Tot slot blijft ook de actieve en strategische rol van boeren bij het aangaan of juist het tegenhouden van relaties met TATE-instituties onderbelicht. In hoofdstuk 4 van deze dissertatie zal ik, op basis van empirisch onderzoek, deze punten nader uitwerken.

Veel van de kritiek op de bovenstaande kritische benaderingen komt derhalve overeen met de kritiek op de moderniseringsbenaderingen. Ook in kritische benaderingen wordt een unilineair ontwikkelingsdenken gehanteerd waarbij er een duidelijk onderscheid gemaakt wordt tussen 'intern' (het boerenbedrijf) en 'extern' (de structuur), tussen micro en macro, tussen actor en structuur. De kritische benaderingen zijn daarbij sterk reductionistisch (er zijn duidelijk aanwijsbare sturende krachten die het handelen en de handelingsruimte van individuen bepalen) en deterministisch (de richting waarin de ontwikkelingen verlopen staat vast). Zoals mede uit de navolgende hoofdstukken duidelijk wordt, strookt deze voorstelling van zaken in veel gevallen niet met de empirie.

Ook kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de manier waarop de staat beschreven wordt als verdediger van kapitalistische belangen en als initiator en coördinator van een vergaande institutionalisering en incorporatie van de landbouwbeoefening. De voorstelling van de staat als monolitisch blok, die eenduidige belangen vertegenwoordigt, is zeker in de westerse wereld niet houdbaar. De staat is samengesteld uit tal van instituties, overheden en functionarissen, die ieder voor zich weer eigen belangen hebben en contacten hebben met verschillende belangengroeperingen. Stuurman (1985) hanteert het begrip 'labyrinthische staat' om aan te geven dat het staatsapparaat geen perfecte en daadkrachtige organisatie is, maar eerder een log bestuurslichaam waarbinnen geen sprake kan zijn van zuivere orde en absolute discipline. Dit betekent in de praktijk dat het beleid nooit eenduidig en zonder tegenstellingen is. Deze 'onvolkomenheden' bieden ruimte voor het sluiten van strategische coalities en specifieke samenwerkingsverbanden, sterker nog, deze onvolkomenheden zijn uitkomst van specifieke interactiepatronen. De staat en het beleid kunnen niet los gezien worden van 'de sector', van de landbouw. Het landbouwbeleid krijgt alleen betekenis en inhoud in de interactie met haar 'object', met de boeren en andere relevante actoren in de sector en op het platteland.

Op zoek naar een alternatief: de actorbenadering

Aan het begin van dit hoofdstuk werd de vraag gesteld naar de drijvende krachten van agrarische ontwikkeling. Deze vraagstelling weerspiegelt de conventionele visie, zoals die is belichaamd in economische en sociale wetenschappen, landbouwpolitiek, beleidswetenschappen en bestuurskunde. Zoals we in het bovenstaande gezien hebben is de wetenschapsbeoefening op deze vakgebieden vaak sterk oplossingsgericht en wordt ze geleid door praktische vragen vanuit beleid en belangenbehartiging. Beleidmakers, bestuurders en politici, mensen die in hun dagelijks werk keuzes moeten maken ten aanzien van de verdeling van middelen, zijn van nature uitermate geïnteresseerd in het antwoord op deze vraagstelling, die op zichzelf al impliceert dat er duidelijke sturende factoren aanwezig zijn. De vraag weerspiegelt

daarmee de specifieke tijdgeest van het moderniseringsproject, het idee dat sturende factoren aan te wijzen zijn, dat er een onderscheid gemaakt kan worden tussen '*the drivers and the driven*' (Law 1994), tussen sturende krachten en gestuurden. Het impliceert ook dat landbouwontwikkeling gestuurd wordt door externe krachten. Uit de bovenstaande kritische reflectie op benaderingen van landbouwontwikkeling en interventie moet afgeleid worden dat zij onvoldoende zicht bieden op hetgeen zich werkelijk afspeelt in de landbouw, hoe globale patronen van landbouwontwikkeling tot stand komen en wat de relevante verscheidenheid in ontwikkeling is. Er dient daarom een nieuwe probleemstelling geformuleerd te worden, waarin vooral de 'hoe' vraag centraal staat. Niet de vraag naar de drijvende krachten van ontwikkeling is in eerste instantie relevant, maar juist de ontwikkelingen op zich: hoe verlopen zij, wat is de relevante verscheidenheid aan ontwikkelingspatronen, hoe komen zij tot stand? Natuurlijk, ook de vraag naar doorslaggevende factoren is relevant. Echter, er dient *a priori* geen onderscheid gemaakt te worden tussen 'sturende krachten' en 'gestuurden'.

De actorbenadering in de (rurale) sociologie kan gezien worden als een tegenbeweging of reactie op structuralistische benaderingen van ontwikkeling. De aandacht voor het doen en laten van sociale actoren in de context van ontwikkelingsprocessen in de landbouw wordt gesteund door de overtuiging dat het theoretisch niet bevredigend is om ontwikkelingsprocessen te analyseren uitgaande van externe determinatie, ook al worden sommige belangrijke ontwikkelingen wel degelijk veroorzaakt door externe krachten (Long en Van der Ploeg 1994:64). Externe interventies dringen de leefwereld van individuen en sociale groepen binnen en worden al tijdens dit proces getransformeerd door betreffende actoren en groepen. Zoals Long en Van der Ploeg aangeven, is derhalve een dynamische benadering van sociale verandering noodzakelijk, een benadering die de wederzijdse beïnvloeding van interne en externe factoren benadrukt. Een benadering ook die de centrale rol erkent die wordt gespeeld door menselijk handelen en bewustzijn, maar tegelijkertijd oog heeft voor ongelijke machtsrelaties, de ongelijke verdeling van hulpbronnen en -middelen en voor patronen van dominantie. Sociale actoren worden niet gezien als abstracte sociale categorieën (gebaseerd op klasse of andere classificatiecriteria) of als passieve ontvangers van interventie en ontwikkeling. Sociale actoren worden gezien als actieve participanten die informatie verwerken en strategisch inspelen op zowel lokale als externe instituties, actoren en 'structuren'. Sociale verandering en agrarische ontwikkeling zijn geen uitkomsten van externe sturende krachten, maar van sociale strijd, van interactie en onderhandeling tussen verschillende sociale actoren, die soms uiteenlopende, soms overeenkomstige belangen verdedigen of vertegenwoordigen. Dit geldt zowel voor direct, persoonlijk contact tussen actoren alsook voor indirecte 'ontmoetingen' via media, wet- en regelgeving[10]. Landbouwontwikkeling wordt derhalve gestuurd en gevormd door de betrokken actoren.

Long en Van der Ploeg wijzen mijns inziens terecht op een aantal potentiële gevaren en bestaande tekortkomingen van actorbenaderingen. Allereerst is er de neiging tot voluntarisme, met name bij antropologische benaderingen waarin ondernemerschap en besluitvormingsprocessen centraal staan. Tevens is er de neiging tot methodologisch individualisme, hetgeen wil zeggen dat de actor geana-

lyseerd wordt los van zijn sociale omgeving (zie ook Long 1977: 105-43). Beide gevaren worden gevoed door een al te sterke afkeer van structuralistische en culturalistische benaderingen van sociale verandering. De tekortkomingen liggen vooral in de veronachtzaming van de manier waarop individuele keuzes en opinies gevormd worden door wijdere '*frames of meaning and action*'[11].

In de economische en politicologische wetenschappen is de actor voornamelijk terug te vinden in '*rational choice*' modellen. Deze modellen worden gekenmerkt door methodologisch individualisme, gecombineerd met voorkeursordening en rationele keuze. Uitgaande van de neo-klassieke axioma's wordt het handelen van individuen en collectieven voorspeld. Long en Van der Ploeg (1994:65) wijzen er terecht op dat deze benadering voorbijgaat aan iedere specificiteit van cultuur en context, aan specifieke belangenconstellaties en machtsverhoudingen.

Een belangrijke aanvulling op de actorbenadering zoals Long en Van der Ploeg bepleiten, geeft Law (1994:1-30). Ook Law staat op het standpunt dat bij het bestuderen van sociale verandering (en dus agrarische ontwikkeling) de sociologie zich niet moet richten op de identificatie van de cruciale factoren voor agrarische ontwikkeling, maar eerder op de vraag: hoe verloopt agrarische ontwikkeling? Zoals al beschreven in de inleiding van dit hoofdstuk pleit Law voor wat hij noemt '*modest sociology*' (bescheiden sociologie), gericht op het beschrijven van processen van ordening of structuratie. Naar mijn mening zijn Law's uitgangspunten uitermate relevant voor het bestuderen van processen van agrarische ontwikkeling. In de volgende paragrafen zal ik de uitgangspunten van Law's *modest sociology* integreren met de actorbenadering zoals geformuleerd door Long en Van der Ploeg.

2.3 Naar een nieuwe benadering van landbouwontwikkeling

Naar mijn mening biedt de inleiding van John Law's boek *Organizing Modernity* (Law 1994) een aantal uitstekende aanknopingspunten voor het bestuderen van agrarische ontwikkeling. Law formuleert een aantal relevante uitgangspunten voor sociologisch of sociaal-wetenschappelijk onderzoek in het algemeen. Deze relevantie geldt mijns inziens de agrarische sociologie in het bijzonder.

Evenals deze dissertatie, gaat Law's boek over organiseren en het aanbrengen van orde of structuur in de moderne wereld; over sociale technologie en controle. Beide boeken gaan over hetgeen Law omschrijft als het oudste probleem in de sociologie: het probleem van de 'sociale orde'. Op basis van een zoektocht naar de uiteenlopende benaderingen van sociale orde in de geschiedenis van de sociologie, concludeert Law dat het niet mogelijk is een eenduidige verklaring en beschrijving van sociale orde te geven. Met name een sterke nadruk op één aspect is debet aan een over het algemeen beperkte visie van sociale orde (Law 1994:8).

Om het probleem van de sociale orde te bestuderen dienen we de ermee samenhangende begrippen te deconstrueren. In de eerste plaats is orde geen statische toestand. Volgens Law is het beter te spreken over *ordering*, pogingen om orde aan te brengen. Hetzelfde geldt voor structuur: Law pleit er voor in de sociologie de zelfstandig naamwoorden als 'structuur' en 'orde' te vervangen door de werkwoorden 'structureren' en 'ordenen'. Ten tweede dienen we te beseffen dat

ordes of structuren nooit afgerond zijn, er is sprake van incomplete processen van sociale ordening. We dienen ons daarom niet toe te leggen op het beschrijven van een 'zuivere' situatie, zuiverheid als zodanig bestaat niet. Er is sprake van heterogene processen van ordening en ontwikkeling. Law schrijft hierover:

> *'Many of us have learned to cleave to an order. This is a modernist dream. In one way or another, we are attached to the idea that if our lives, our organizations, our social theories or our societies, were 'properly ordered', then all would be well. And we take it that such ordering is possible, at least some of the time. So when we encounter complexity we tend to treat it as distraction. We treat is as a sign of the limits of order. Or we think of it as evidence of failure.'* (Law 1994:4-5)

Net als Law ben ik ervan overtuigd dat we af moeten van het idee dat we dienen te zoeken naar één orde. Heterogeniteit is geen bewijs van falen, van onvolkomenheden in het systeem, het is een essentiële notie bij het bestuderen van patronen van sociale dynamiek (in de landbouw). In tegenstelling tot de traditionele sociologiebeoefening, waarin gepoogd werd heterogeniteit 'weg te verklaren', ben ik erin geïnteresseerd om heterogeniteit te begrijpen en te verklaren in termen van uiteenlopende processen van ordening.

Het derde punt van deconstructie behelst de notie dat sociale ordening nooit alleen maar sociaal is, het sociale is *'materially heterogeneous'*, hetgeen wil zeggen dat sociaal handelen bestaat uit interactieprocessen tussen het sociale en de natuurlijke omgeving, het technische. Het 'probleem' sociale orde wordt derhalve vervangen door belangstelling voor plurale processen van socio-technische ordening.

Methodologische uitgangspunten: modest sociology

Zoals vermeld formuleert Law de uitgangspunten voor een goede of *'modest sociology'*, een 'bescheiden' sociologie. Goede sociologie is relatief bescheiden, bewust van de context van het eigen product en heeft een gelimiteerd doel. Het is *niet reductionistisch*, betrokken met sociale interactie, met een empirische basis en *symmetrisch* betreffende onderzoeksmethoden[12]. Bescheiden sociologie is *reflexief* – er is immers geen reden om aan te nemen dat wij anders zijn dan hetgeen we bestuderen. En tenslotte: goede sociologie heeft geen sterke assumpties over het object van onderzoek. Het onderzoekt *omkeerbare processen* (recursiviteit) en beschrijft deze met het gebruik van werkwoorden in plaats van zelfstandige naamwoorden.

Het is aan de lezer te beoordelen in hoeverre ik in deze dissertatie volledig kan voldoen aan de uitgangspunten van de bescheiden sociologie. Ik heb twijfels in hoeverre de uitgangspunten houdbaar zijn bij het doen van onderzoek, bij de analyse en bij het (be)schrijven van de resultaten. Desondanks denk ik dat de principes waardevol genoeg zijn om als uitgangspunt te nemen. Het mag duidelijk zijn dat het formuleren van deze principes alleen al, in belangrijke mate de positie van mijn werk bepaalt ten opzichte van de verschillende stromingen en benaderingen in de agrarische en ontwikkelingssociologie en economie. Op de actorbenadering na, voldoet geen van de beschreven benaderingen van agrarische ontwikkeling aan de door Law geformuleerde uitgangspunten.

Wat betekenen deze uitgangspunten nu werkelijk voor het doen van sociologisch onderzoek, voor het bestuderen van agrarische ontwikkelingsprocessen? Het niet-reductionisme betekent voor veel, traditioneel geschoolde, sociologen dat een belangrijk deel van de methodologische gereedschapkist overhoop gehaald wordt. Niet het zoeken naar causale relaties en eenduidige verklaringen, waar veel van de methodiek op geënt is, maar het zoeken naar specifieke interrelaties en naar de heterogeniteit in processen en ontwikkelingen komt centraal te staan. Daarnaast impliceert het principe van symmetrie dat ook zaken het verdienen bestudeerd te worden die in eerste instantie buiten de eigen discipline lijken te vallen. Sterker nog, om werkelijk inzicht te krijgen in sociale processen, kunnen we de interactie met natuurlijke fenomenen niet negeren. Dit betekent dat we onze blik moeten verruimen en inzicht moeten verwerven in andere disciplines. Ook moeten we steeds de vraag stellen in hoeverre het aangebrachte onderscheid tussen het sociale en natuurlijke, tussen micro en macro gerechtvaardigd is en welke consequenties dit heeft voor de methoden van onderzoek en de gehanteerde concepten en begrippen. Het principe van omkeerbaarheid of recursiviteit betekent verder dat een beschrijving, maar zeker een verklaring van sociale processen een uiterst ingewikkelde zaak wordt. Er is immers steeds sprake van elkaar beïnvloedende processen. Niet-reductionisme en omkeerbaarheid betekenen overigens niet dat de socioloog zonder enige theoretische en conceptuele bagage onderzoek moet gaan doen. Integendeel: sociologen hebben wel degelijk een theoretische en conceptuele bagage nodig voor het doen van sociologisch onderzoek en analyse. Het principe van reflexiviteit impliceert dat we deze theoretische bagage en de gebruikte (heuristische) begrippen duidelijk operationaliseren, en aangeven op welke manier het de analyse van het onderzoeksmateriaal beïnvloedt.

Bij dit alles dienen we te beseffen dat ook wijzelf, als sociale wetenschappers bezig zijn met het aanbrengen van orde. Als we schrijven over ordening, dan doen we dat niet van een afstand en staan we er niet los van. We zijn ontegenzeglijk en onvermijdelijk betrokken in het moderne project van monitoring, zingeving en controle (Law 1994:2). Dus het beschrijven van sociale (agrarische) ontwikkelingsprocessen betekent in principe dat we bezig zijn met het aanbrengen van orde, het evalueren en beoordelen van de beschreven processen, alleen al door het proces van schrijven zelf. Om het banaal te stellen: hetgeen je schrijft hangt af van hetgeen je uiteindelijk wilt bewijzen. Het is daarom zaak om terughoudendheid te betrachten betreffende de algemene tendens van wetenschappers naar de ontwikkeling van een betere (*hegemonic*) theorie of verklaring (Law 1994:8).

Een actorperspectief op ordeningsprocessen in de rurale context

Deze dissertatie gaat in belangrijke mate over sociale ordeningsprocessen, ordeningsprocessen in de landbouw en de landelijke gebieden. Ik beschrijf hoe verschillende actoren (individuele actoren zoals boeren en landbouwvoorlichters, maar ook groepen boeren en zelfs 'macro actoren' als overheden[13]) orde proberen aan te brengen in de (leef-)wereld. Voor boeren betreft dit primair het eigen boerenbedrijf, voor voorlichters de doelgroep, voor groepen boeren de regio of streek waarin zij wonen en werken en voor overheden de maatschappelijke verhoudingen. Het

aanbrengen van orde impliceert steeds het beïnvloeden van, en een poging om vat te krijgen op, het handelen van andere actoren, evenals het beïnvloeden en beheersen van natuurlijke en technische processen. Dat geldt voor het boerenbedrijf, maar ook voor allerlei vormen van beleid. Om een voorbeeld te noemen: het streven naar duurzaamheid in de landbouw heeft betrekking op het sociaal handelen, de intermenselijke relaties en verdeling van middelen, maar zeer zeker ook op de beheersing van natuurlijke processen. Het definiëren van duurzaamheid in louter sociale termen is te beperkt. Hetzelfde geldt voor een definitie gebaseerd op louter ecologische criteria. Zoals we in hoofdstuk 6 zullen zien, proberen verschillende groepen actoren vat te krijgen op het begrip duurzaamheid. Ze proberen sociale en natuurlijke processen zodanig te ordenen dat hun eigen idee en conceptualisatie van duurzaamheid gerealiseerd wordt. Het probleem hierbij is dat er verschillende opvattingen over duurzaamheid bestaan. Dat zich op basis van deze verschillende pogingen tot ordening sociale strijd manifesteert mag duidelijk zijn. In het onderstaande presenteer ik een aantal concepten die het mogelijk maken om de verschillende pogingen tot het aanbrengen van orde te analyseren, niet alleen voor wat betreft duurzaamheid maar ook voor landbouwontwikkeling en rurale ontwikkeling in het algemeen.

Agency

Een centraal concept in de actorbenadering is dat van '*human agency*' (Long en Van der Ploeg 1994:65-9). *Agency* kan het best vertaald worden als 'bekwaamheid tot strategisch handelen'. Gebaseerd op het werk van Giddens schrijven Long en Van der Ploeg:

> '*the notion of agency attributes to the individual actor the capacity to process social experience and to devise ways of coping with life, even under the most extreme forms of coercion. Within the limits of information, uncertainty and the other constraints (e.g. physical, normative or politico-economic) that exist, social actors are 'knowledgeable' and 'capable'. They attempt to solve problems, learn how to intervene in the flow of social events around them, and monitor continuously their own actions, observing how others react to their behaviour and taking note of the various contingent circumstances*'. (Long en Van der Ploeg 1994: 66)

Agency of handelingsbekwaamheid zoals hier beschreven onderscheidt de mens van zijn natuurlijke leefomgeving. Het gaat hierbij niet om de intentie van mensen om bepaalde dingen te doen, maar juist om het feit dat mensen in principe bekwaam zijn tot sociaal handelen. Dit betekent dat menselijke actoren[14] (in het vervolg actoren) in principe de capaciteit hebben om de eigen handelingen, maar ook de handelingen van andere actoren te evalueren en beoordelen, dat ze in staat zijn de implicaties van sociaal handelen in te zien en de mogelijkheid hebben om te anticiperen, te reageren en beslissingen te nemen op basis van ervaringen in het verleden of op basis van kennis van anderen. Of ze dat daadwerkelijk doen is iets anders, en of ze het goed doen, of actoren achteraf altijd de juiste keuze gemaakt hebben, dat is een heel andere vraag.

Het sociaal handelen van actoren is, aldus Giddens (1984), gebaseerd op de capaciteit van het individu 'onderscheid te maken' met betrekking tot een bestaan-

de situatie of gang van zaken. Dit impliceert dat alle actoren (Giddens spreekt liever van '*agents*') een bepaalde macht uit kunnen oefenen, zelfs zij in de meest ondergeschikte positie. '*Alle vormen van afhankelijkheid bieden mogelijkheden waarmee de ondergeschikten de activiteiten van hun superieuren kunnen beïnvloeden.*' (Giddens 1984:16 [mijn vertaling]). Daarmee zijn ook de meest ondergeschikten betrokken bij de constructie van hun eigen sociale wereld, alhoewel zij dat niet altijd volledig zullen beseffen. Deze constatering onderbouwt het uitgangspunt dat de controle van dominante groepen of ontwikkelingen op de samenleving nooit volledig en met eenduidige gevolgen kan zijn. Dit impliceert ook dat er nooit sprake kan zijn van een homogene of uniforme samenleving. Afhankelijk van het belang en de kracht van tegenmachten kan er wel sprake zijn van dominante patronen van ordening.

Het gebruik van het begrip *agency* roept een aantal essentiële vragen op. Wat ligt aan het handelen ten grondslag, is *agency* toe te schrijven aan individuele actoren, is het individueel of cultureel bepaald, en, in het kader van deze dissertatie, welke waarde heeft het gebruik van het begrip *agency* voor het bestuderen van ontwikkelingsprocessen in de landbouw? Om te beginnen met de eerste vraag: hetgeen ten grondslag ligt aan de handeling hangt af van de handeling zelf. Bepaalde routineuze handelingen zijn gebaseerd op ervaringen uit het verleden, een natuurlijk instinct of sociale conditionering. Dat zijn de handelingen waar we niet over na denken: lopen, zitten, de manier waarop we handen schudden, vaarwel wuiven. Hier gaat het echter om de meer doelgerichte handelingen, het strategisch handelen, (pogingen tot) het aanbrengen van orde in de leefomgeving.

Het is belangrijk te benadrukken dat strategisch handelen (de essentie van *agency*) niet simpelweg toegeschreven kan worden aan de individuele actor. Strategisch handelen betreft naast ideeën en opvattingen die eraan ten grondslag liggen ook de manier waarop, en de middelen waarmee, de specifieke ordening wordt gerealiseerd. Allereerst de ideeën en opvattingen. Strategisch handelen betreft het nastreven van een gewenste situatie, een gewenste orde, of het voorkomen van een ongewenste situatie. Welnu, opvattingen omtrent de gewenste situatie zijn in belangrijke mate sociaal en cultureel bepaald, gebaseerd op heersende normen en waarden en bepaalde ideologische beelden. Het betreft echter niet alleen de na te streven doelen, maar expliciet ook een bepaalde analyse, een diagnose van de bestaande of te veranderen situatie. In iedere specifieke culturele situatie zijn er bepaalde handelingsregels en bepaalde normen en waarden die van invloed zijn op het handelen, maar met name ook op het denken van actoren. Deze regels, normen en waarden vormen als het ware een '*frame of reference*', een '*socio-cultural frame*' waaruit actoren putten voor het ordenen van de dagelijkse leefwereld. Deze regels, waarden en normen zijn te beschouwen als hulpbronnen voor het handelen.

Dit brengt ons bij de praktijken: het in samenhang brengen van de sociale en natuurlijke omgeving zodat de nagestreefde ideeën en opvattingen gerealiseerd worden. Strategisch handelen beperkt zich derhalve niet tot ideeën en opvattingen, het betreft ook het beheersen van elementen en processen uit de leefomgeving, zowel van sociale als technische aard. Long en Van der Ploeg formuleren het als volgt:

> '*Agency therefore requires organization capacities; it is not simply the result of possessing certain cognitive abilities, persuasive powers or forms of charisma. The ability to*

influence others or to pass on a command (e.g. to get them to accept a particular message) rests fundamentally on 'the actions of a chain of events each of whom translates it in accordance with his/her own projects .. and power is composed here and now by enrolling many actors in a given political and social scheme' (Latour 1986:264). *'In other words, agency (and power) depend crucially upon the emergence of a network of actors who become partially though hardly ever completely, enrolled in the projects and practices of some other person or persons. Effective agency then requires the strategic generation/manipulation of a network of social relations and the channeling of specific items (such as claims, orders, goods, instruments and information) through certain nodal points of interaction.'* (Long en Van der Ploeg 1994:66)

Een eerste aanvulling op Long en Van der Ploeg betreft hetgeen zij noemen '*network of actors*'. Ik prefereer hier te spreken van 'socio-technisch netwerk' in de zin van Law (1994)[15]. Een socio-technisch netwerk bestaat niet alleen uit mensen, maar ook uit natuurlijke en technische fenomenen en (sociale) artefacten. Het menselijk handelen wordt beïnvloed door beperkingen en mogelijkheden van natuurlijke en technische aard, er vindt interactie plaats tussen het 'sociale' en het 'natuurlijke' (zie ook Van Elzen *et al.* 1996). Of zoals Law het uitdrukt: '*The social world is materially heterogeneous*'. Law opteert daarom voor wat hij noemt '*relational materialism*' om sociale relaties en technologieën, machines en dergelijke aan elkaar te relateren. In een socio-technisch netwerk zijn het vaak materialen of artefacten die actoren verbinden. Veel sociale relaties, zeker in de landbouw, verlopen via technologieën, materialen, artefacten en kennis. Het zijn de handelingsobjecten waarlangs sociale relaties opgebouwd en bestendigd worden.

Zoals we ook in de volgende hoofdstukken zullen zien, kennen socio-technische netwerken '*obligatory passage points*' (Callon 1986 en Latour 1994), of wat Long en Van der Ploeg noemen '*nodal points of interaction*'. Dit zijn min of meer onvermijdbare interactiemomenten die actoren moeten 'passeren' bij de strategische ordening van het relevante socio-technische netwerk. Zoals Callon en Latour aangeven, zijn deze *obligatory passage points* niet per definitie (menselijke) actoren. Ook materialen, dieren of artefacten kunnen gezien worden als *obligatory passage points*. Soms zijn bepaalde materialen of is bepaalde kennis onontbeerlijk om een specifieke ordening te realiseren. Dat de actor bij de mobilisatie van deze materialen, dus eigenlijk via deze materialen in contact en relatie komt met andere actoren is inherent aan de socio-technische netwerken.

Een tweede aanvulling betreft uitoefening van macht over of het beheersen van het handelen van de interacterende fenomenen in het socio-technisch netwerk. Macht moet voornamelijk gezien worden als 'beheersing', als behoud van autonomie over het eigen handelen, dan wel het beheersen van het handelen van andere actoren, dominantie. In socio-technische netwerken manifesteert zich dit voornamelijk in '*enrolment*', actoren krijgen een bepaalde rol 'opgedrongen' in de projecten en praktijken van anderen. Indien er sprake is van expliciete *enrolment*[16] wordt gebruik gemaakt van hulpbronnen voor het handelen. Hulpbronnen zijn een bron van macht, van beheersingsmogelijkheden. Giddens (1981:51) onderscheidt allocatieve hulpbronnen, middelen van materiële aard, en autoratieve hulpbronnen, de hulpbronnen die in staat stellen actoren te beheersen. De hulpbronnen zelf zijn

zowel bron voor als uitkomst van het handelen. In elke sociale interactie is er sprake van macht. Macht kan worden beschouwd als wederzijdse relaties van autonomie en afhankelijkheid (Giddens 1981). Autonomie en afhankelijkheid zijn derhalve relationele begrippen en vormen als begrippenpaar een draaipunt voor strategisch handelen. We dienen hierbij te beseffen dat opvattingen over autonomie (en dus ook afhankelijkheid) een specifieke culturele achtergrond hebben.

Autonomie en afhankelijkheid zijn onderwerp van sociale strijd. Het betreft de handelingsruimte van het individu en de mogelijkheden en beperkingen om de relevante leefomgeving te ordenen naar eigen inzichten en belangen. De sociale strijd gaat niet slechts over de verdeling van hulpbronnen, maar ook over de inhoud van de hulpbronnen (de betekenisgeving en definitie van begrippen). De definitie van wat goed is en wat slecht, wat gewenst is en wat niet, vormt een hulpbron op zichzelf, het is een '*point of reference*' en een middel om het eigen handelen te legitimeren of het handelen van anderen te delegitimeren. Is deze sociale strijd een probleem van individuen, van mens tegen mens? Soms zal dat het geval zijn, maar het is veel vaker een strijd tussen groepen actoren, tussen verschillende visies, tussen verschillende strategieën ook.

'Modes of ordering' en institutionalisering

Het werk van Long en Van der Ploeg kenmerkt zich door een grote, empirisch gefundeerde belangstelling voor heterogeniteit in sociale relaties en interactiepatronen. In deze verscheidenheid ligt de onderbouwing van de actorbenadering; op basis van empirisch onderzoek worden de deterministische en reductionistische opvattingen uit de moderniseringsbenaderingen en de kritische benaderingen van (agrarische) ontwikkeling verworpen. Zoals al eerder aangegeven behelst ook het werk van Law een belangrijke deconstructie van unilineaire en reductionistische benaderingen. Orde is niet statisch, maar er is sprake van uiteenlopende ordeningsprocessen; uiteenlopende manieren om de socio-technische netwerken van de actor te ordenen. Law spreekt hierbij van '*modes of ordering*'. Law stelt: '*we could say of these modes of ordering that they are strategies, self-reflexive strategies for patterning the networks of the social.*' (Law 1994:20) *Modes of ordering* hebben dus betrekking op het aanbrengen van orde in de dagelijkse leefomgeving. Het betreft opvattingen, of dromen, zoals Law suggereert, maar ook procedures en methoden:

> '*Modes of ordering are performed or embodied in a concrete, non-verbal, manner in the network of relations. Modes of ordering tell the character of agency, the nature of organizational relations, how it is that interorganizational relations should properly be ordered. (..) they are also, to a greater or lesser extent, acted out and embodied in all materials too (..) they are imputable ordering arrangements, expressions, suggestions, possibilities or resources.*' (Law 1994:20)

Modes of ordering hebben betrekking op de institutionalisering van perspectieven en praktijken. Institutionalisering is een uitkomst van ordening. Met deze stellingname grijp ik terug op het werk van Berger en Luckmann uit 1967 die vanuit een fenomenologisch perspectief ingaan op de institutionalisering van het handelen. Institutionalisering betreft de sociale acceptatie van bepaalde handelingen, het betreft de routinisering en objectivering van de door actoren gedeelde opvattingen (perspectie-

ven) en de daarmee samenhangende praktijken. Het gaat om afspraken tussen actoren om de (leef)wereld op een bepaalde manier te ordenen. Institutionalisering betreft zowel het sociaal handelen, de intermenselijke relaties, als ook de omgang met de natuurlijke omgeving, het gebruik van natuurlijke hulpbronnen en de constructie van materialen, artefacten en kennis. Institutionalisering is een dynamisch concept, dat impliceert dat er steeds nieuwe handelingspatronen geïnstitutionaliseerd kunnen worden en dat bepaalde oude, ingesleten patronen kunnen eroderen en verdwijnen. Om het eenvoudig te stellen: wordt de voorgestelde ordening door groepen actoren afgewezen of genegeerd, dan wordt de ordening niet geïnstitutionaliseerd. Gebeurt dit echter wel, dan ontstaan bepaalde handelingspatronen, of structurele vormen.

Nadrukkelijk zij er op gewezen dat deze benadering niet voluntaristisch is, noch is er sprake van methodologisch individualisme. Institutionalisering heeft alles te maken met *agency*, met de capaciteit tot strategisch handelen, maar ook met het afdwingen van een bepaalde handelwijze en een specifieke *enrolment* van andere actoren. Er bestaan verschillende manieren en middelen om acceptatie van de voorgestelde handelwijze af te dwingen. Legitimering en delegitimering zijn zulke mechanismen, evenals vormen van sociale dwang, ideologie etc. De mate waarin zulke middelen geëffectueerd kunnen worden hangt wederom af van een bepaalde verdeling van hulpbronnen en van de voorhanden zijnde alternatieven. Bestaat er echter overeenstemming, en de nodige middelen zijn voorhanden om een bepaalde manier van ordenen te effectueren, dan ontstaan er institutionele arrangementen tussen (groepen van) actoren, tussen bijvoorbeeld boeren, overheden, bedrijfsleven en wetenschappers. Dergelijke institutionele arrangementen op hun beurt impliceren een bepaalde verdeling van middelen en een bepaalde manier van handelen, zeker als ze geformaliseerd worden tot vaststaande handelingsvoorschriften, als de praktijken los van de inhoud komen te staan. In de navolgende hoofdstukken wordt uitgebreid beschreven hoe dergelijke institutionele arrangementen in de praktijk ontstaan zijn en functioneren.

Boerenarbeid, bedrijfsstijlen en sociale strijd

Hoe verhoudt de bovenstaande uiteenzetting zich nu tot de analyse van agrarische ontwikkelingsprocessen? Om die vraag te beantwoorden maak ik gebruik van het concept boerenarbeid, dat in principe voldoet aan alle uitgangspunten van zowel de actorbenadering als van Law's *modest sociology*. Boerenarbeid kan gezien worden als de interactie tussen de directe producent(en), de arbeidsvoorwerpen (grond, vee, gewassen) en de hulpmiddelen (machines, tractoren, gereedschap) (Bolhuis en Van der Ploeg 1985:61). Boerenarbeid omvat zowel hoofd- als handarbeid en kenmerkt zich door het combineren van beide elementen. Een agrariër moet constant beslissingen nemen over de manier van produceren: hoe het land bewerkt wordt en wanneer, welke rotatieschema's er aangehouden worden en dergelijke, en deze beslissingen moeten vervolgens in praktijk gebracht worden: de handarbeid. Dit is geen mechanistisch proces, maar sterk afhankelijk van de aard van de arbeidsobjecten en van de manier waarop de directe producenten willen boeren, dus wat hen als de beste manier voor ogen staat. Het proces van boerenarbeid wordt gevormd in interactie met mogelijkheden en beperkingen van ecologische, technologische,

economische en culturele aard. Het geheel is een reflexief proces van observeren, interpreteren, evalueren en manipuleren (o.a. in de vorm van de handarbeid). Door de voortdurende evaluatie van het proces door de boeren zelf vloeit de wijze waarop boerenarbeid wordt vorm gegeven voort uit het proces zelf (Van der Ploeg 1987:110). Boerenarbeid is dus met name een sociale handeling, waarin de relaties tussen actoren onderling, relaties met de wijdere sociale omgeving en de interactie met de natuurlijke omgeving een grote rol spelen. Boerenarbeid veronderstelt *agency*, het impliceert (een poging tot) strategische ordening in het complexe socio-technische netwerk van de boer. Dat is geen vrijblijvende bezigheid, er zijn grote belangen mee gemoeid. Niet alleen de directe belangen van de boer en zijn gezin, maar ook van de handelaren, de agro-industrie, onderzoeksinstituten, wetenschappers, overheden en milieu- en natuurorganisaties. Boerenarbeid is onderwerp van sociale strijd over zowel de ideeën en opvattingen, alsook over de verdeling van hulpbronnen voor het handelen. In dit kader zijn de begrippen uit de kritische benaderingen van landbouwontwikkeling, zoals beschreven in de vorige paragraaf, bruikbare hulpmiddelen om empirische verschijnselen te benoemen. Deze concepten hebben betrekking op de sociale handelingsruimte van boeren, op de verdeling van middelen, maar ook op de sociale definitie van 'goed' en 'slecht', op de legitimering en delegitimering van bepaalde opvattingen (perspectieven) en praktijken.

Zoals al eerder in dit hoofdstuk aangegeven leeft in de agrarische sector een aanzienlijke heterogeniteit aan opvattingen en praktijken. Er zijn uiteenlopende patronen van bedrijfsontwikkeling waarneembaar en er bestaan ook uiteenlopende ideeën en opvattingen over de manier waarop de bedrijfsvoering geordend dient te worden. Van der Ploeg *c.s.* spreken over uiteenlopende bedrijfsstijlen, uiteenlopende manieren waarop de bedrijfsvoering en bedrijfsontwikkeling worden georganiseerd. Bedrijfsstijlen hebben betrekking op door meerdere actoren gedeelde opvattingen en, als uitkomst van het doelgericht structureren van het handelen, overeenkomstige praktijken. Het zijn uiteenlopende patronen van betekenisgeving en legitimering. Bedrijfsstijlen hebben betrekking op de manier waarop de verschillende elementen van het proces van boerenarbeid op elkaar worden afgestemd. Ze hebben niet alleen betrekking op de sociale organisatie van de productie, maar ook op de ordening en herordening van de natuur, landschap en ecologie in meer brede zin. Bedrijfsstijlen hebben betrekking op het socio-technisch netwerk van de actor in al zijn facetten en geledingen. En, zeker niet het minst belangrijk, ze vertegenwoordigen uiteenlopende ontwikkelingsprojecten naar de toekomst, uiteenlopende routes naar duurzaamheid (of niet-duurzaamheid). Het bestaan van uiteenlopende bedrijfsstijlen als alternatieve ontwikkelingstrajecten impliceert een sociale strijd omtrent de handelingsruimte van boeren. Al met al zijn bedrijfsstijlen op te vatten als specifieke *modes of ordering*.

Ontwikkelingspatronen in de landbouw: een synthese

In de gangbare sociologiebeoefening ligt het voor de hand om sociale strijd en ongelijke verdeling van hulpbronnen en macht te vatten in een structurele analyse. Het aangehaalde werk van bijvoorbeeld Bernstein, De Janvry en ook Benvenuti wijst in die richting. Eerder in dit hoofdstuk ben ik ingegaan op de beperkingen van structurele analyses van agrarische ontwikkeling. Met name het wetmatige karakter ervan en het strikte onderscheid tussen externe sturende krachten en 'gestuurden'

geven een vertekend beeld van agrarische ontwikkelingsprocessen. Zoals Long en Van der Ploeg (1994) terecht aangeven is het daarom noodzakelijk om de notie van structuur te heroverwegen en herdefiniëren. Zij stellen voor om, in de lijn van Berger en Luckman (1967), structurele vormen te identificeren en lokaliseren in de complexe ontmoetingen van projecten (*modes of ordering*) en de doelgericht aangebrachte interactiepatronen. Long en Van der Ploeg werken hun idee uit op basis van wat zij noemen het 'structurerende principe' markt in de Europese context. Het boerenbedrijf, als eenheid van productie, reproductie en consumptie, is gebaseerd op een 'omzichtig beheerde spanning' tussen relatief autonoom gecontroleerde middelen en middelen die van externe markten betrokken worden en derhalve in meer of mindere mate door externe actoren worden beheerst. Deze spanning impliceert niet alleen een '*pool of behavioural possibilities*', hetgeen de boer mogelijk maakt zijn strategie in meer of mindere mate af te stemmen op en te verbinden met specifieke projecten van overheidsinstituten en de agri-business. Dat wil zeggen dat de projecten en praktijken van boeren, overheidsfunctionarissen en vertegenwoordigers van de agri-business op verschillende manieren ineen kunnen klikken ('*interlocking projects*'). Dit betreft zowel de conceptualisatie van de projecten als ook de uitvoering. Juist door de verscheidenheid aan mogelijkheden manifesteert zich *agency*; door het ineenklikken van overeenkomstige projecten worden de projecten effectief en worden uiteenlopende sociale vormen geproduceerd, gereproduceerd en getransformeerd. Empirisch onderzoek wijst uit, volgens beide auteurs, dat er sterk uiteenlopende bedrijfsstijlen bestaan in een verder identieke context: meervoudige werkelijkheden als uitkomst en bron van hun eigen specifieke structuren, uitkomsten van de actieve verbinding of verwijdering van verschillende projecten en praktijken (Long en Van der Ploeg 1994:75-6). In latere hoofdstukken zal ik dit verder uitwerken en empirisch onderbouwen.

Long en Van der Ploeg blijven mijns inziens te veel steken in dualistische begrippenparen als 'intern-extern' of – met name in het werk van laatstgenoemde auteur – 'endogeen-exogeen' (Van der Ploeg 1994; Van der Ploeg en Saccomandi 1995). Het gebruik van dergelijke duale begrippenparen is eerder een belemmering dan een adequaat middel om de notie van structuur te heroverwegen en 'structurele vormen' te identificeren in de 'complexe ontmoetingen van projecten en doelgericht aangebrachte interactiepatronen' (zie ook: Verschoor 1997). Ook het gebruik van bedrijfsstijlen als uiteenlopende oriëntaties op markt en technologie herbergt een problematische dichotomie. 'Uiteenlopende oriëntaties op' veronderstelt namelijk dat er structuren bestaan buiten de actoren om, een situatie ten opzichte waarvan positie gekozen kan worden, een objectief aanwijsbare handelingsruimte. Zoals Lowe *et al.* (1995) aangeven is een aanpak gericht op het beschrijven en begrijpen van socio-technische netwerken in de landbouw een adequate manier om het actor-structuur dilemma, of dualiteiten als intern-extern, '*global-local*', endogeen-exogeen te overstijgen.

Een sterk punt in de publikatie van Long en Van der Ploeg is, dat ze benadrukken dat er geen sprake is van – *a priori* – causale relaties en een door externe krachten gestuurde en gedetermineerde ontwikkeling. Law beargumenteert in deze dat er niets is buiten de sociale processen zelf[17], dat als sturende kracht gezien kan wor-

den. Het eerder besproken begrip recursiviteit - als een van de elementen van een bescheiden sociologie - heeft betrekking op zelf-genererende processen. In termen van Giddens: deze processen zijn zowel bron als uitkomst van sociaal handelen. Er is sprake van een geheel aan heterogene processen, die continu aan verandering onderhevig zijn, onderling interacteren en invloed uitoefenen (Law 1994:15). Dat wil niet zeggen dat er geen samenhang is in ontwikkelingen. We kunnen wel degelijk bepaalde patronen onderscheiden, maar deze patronen zijn als proces niet los te zien van van hetgeen de samenhang aanbrengt noch, van hetgeen ze ordenen.

> *'The patterns, the channels down which they flow, are not different in kind from whatever it is that is channelled by them. (..) Movement and the organization of movement are not different.'* (Law 1994:15)

Structurele vormen bestaan niet los van actoren; ze ontstaan in interactie tussen actoren, in interactie tussen overeenkomstige of uiteenlopende *modes of ordering*. Deze *modes of ordering* hebben betrekking op socio-technische netwerken. Zonder netwerken, zonder actoren en de relevante materialen, bestaan er dus ook geen *modes of ordering* en derhalve ook geen structurele vormen. Structurele vormen zijn uitkomst van de institutionalisering en formalisering van praktijken en perspectieven, maar zij bestaan niet autonoom voort, los van actoren en patronen van interactie. Structurele vormen in de landbouw bestaan niet los van de verscheidenheid aan bedrijfsstijlen als zodanig. Dus ook de handelingsruimte voor het boeren bestaat niet zonder de boeren, net zomin deze zonder agri-business en overheden bestaat. Relationele posities en uiteenlopende institutionele arrangementen worden gevormd in interactie. En juist dit impliceert dynamiek.

Analoog aan zijn eigen uitgangspunten voor een *modest sociology* stelt Law dat een 'mode of ordering' altijd zijn beperkingen kent:

> *'It sometimes generates precarious pools of apparent order. Certainly it doesn't hold the world in the iron grip of a totalizing hegemony.'* (Law 1994:22)

Iedere *mode of ordering* is in principe dynamisch, verandering in de *mode of ordering* en de interactie tussen verschillende *modes of ordering* zijn sterk aan elkaar gerelateerd.

> *'Agents, decisions, machines, organizations, interactions between organizations and their environments, speech, actions, texts: all of these change because they are recursive interordering or interdiscursive effects. They all tell, embody or perform a network of multiply-ordering relations.'* (Law 1994:22)

Met name de interactie tussen verschillende *modes of ordering* is dus een bron van verandering, van dynamiek. Het sociale is niet star met vastomlijnde posities en onderlinge verhoudingen. Posities verschuiven en de inhoud, de betekenis van instituties verandert. Law wijst op de betekenis van een analyse van hetgeen zich op het raakvlak van verschillende *ordering modes* afspeelt. En inderdaad, het lijkt mij uitermate relevant te bestuderen hoe interactieprocessen tussen verschillende manieren van ordening verlopen, hoe de posities verschuiven en op welke manier de betekenis van de posities, van instituties aan verandering onderhevig is. Long (1989) wijst op het belang van, wat hij noemt, '*social interfaces*'. Het is ook op dit

raakvlak waar de sociale strijd omtrent betekenisgeving en inhoud en definitie van begrippen zich afspeelt, waar coalities gesloten worden en bruggen gebouwd worden. Het raakvlak kan zich ook manifesteren als een breukvlak, dan worden er geen coalities gesmeed, maar juist barrières opgeworpen, tegenstellingen en *discontinuities* gecreëerd. In zulke gevallen ligt er de basis voor een nieuwe uiteenwaaiering van ontwikkelingspatronen, de bakermat voor nieuwe *modes of ordering*. Law:

> '*A series of different ordering modes – which might indeed in some circumstances actually be in conflict with one another – may interact to perform a series of materials and material arrangements that have hierarchical and distributional effects. These effects perform themselves through agents, through interactions between agents, and through devices, texts and architectures.*' (Law 1994:25)

Aan de andere kant impliceert deze stellingname ook dat wanneer interactie uitblijft, de veronderstelde dynamiek van *modes of ordering* uitblijft. Dat geldt zeker indien er bovendien consensus bestaat tussen de verschillende actoren in een socio-technisch netwerk. Dit leidt dan niet tot de veronderstelde dynamiek, maar veeleer tot een sterke mate van inertie. Van Lente wijst hierop in zijn proefschrift (Van Lente 1993). In de volgende hoofdstukken kom ik hier nog uitgebreid op terug.

2.4 Methodologische uitwerking van het bedrijfsstijlenonderzoek

Symmetrie, non-reductionisme, recursiviteit en reflexiviteit zijn de vier methodologische uitgangspunten die in de vorige paragraaf beschreven zijn. Deze vier uitgangspunten liggen ten grondslag aan de keuze van het theoretisch kader en de invulling en uitwerking van de actorbenadering in de rurale context. In deze paragraaf worden de verdere implicaties voor de sociologiebeoefening en voor sociologisch onderzoek naar ontwikkelingsprocessen in de landbouw nader belicht. Ik spits de uitwerking van de methodologie – als het geheel aan kentheoretische en empirische uitgangspunten voor de onderzoeksopzet, de aard van de onderzoeksmethoden en de interpretatie van de empirie – toe op het bedrijfsstijlenonderzoek en op het onderzoek naar de interactie tussen bedrijfsstijlen en landbouwbeleid. Ik ben ervan overtuigd dat de methodologische uitwerking bredere relevantie heeft, bijvoorbeeld voor onderzoek naar rurale transformaties in meer brede zin, of naar strategische allianties binnen het agro-industriële complex. Voor ieder specifiek onderzoeksveld dient de methodologie te worden aangepast – voornamelijk op het gebied van de empirische concepten - en gelden specifieke methoden voor onderzoek en classificatie. Dat geldt dus ook voor het beantwoorden van de centrale vragen in dit proefschrift. Wellicht ten overvloede benadruk ik dat het mij niet gaat om theorievorming of –toetsing op zichzelf, maar om het beschrijven en begrijpen van empirische processen. In tegenstelling tot vele wetenschappelijke tradities waarin de empirische resultaten gebruikt worden om theorieën te toetsen en voor verdere theorievorming, gebruik ik theorie als vertrekpunt voor het onderzoek en het interpreteren van empirische processen. Mijn theoretische bagage is op te vatten als een gereedschapskist met een aantal zorgvuldig geselecteerde instrumenten teneinde de empirische processen te beschrijven en begrijpen.

Uitgangspunten
Het uitgangspunt dat agrarische en rurale ontwikkeling het resultaat is van uiteenlopende, interacterende en soms conflicterende, *modes of ordering* heeft een aantal belangrijke implicaties voor de praktijk van sociologisch onderzoek in de landbouw. Allereerst moet er onderzoek gedaan worden naar de verschillende *modes of ordering* in alle consequenties, zowel betreffende ideologieën, opvattingen als praktijken in de uiteenlopende socio-technische netwerken. Concreet betekent dit niet alleen onderzoek naar uiteenlopende bedrijfsstijlen, maar naar alle ordenende principes in de rurale context: processen in beleid en bestuur, wetenschapsbeoefening, het spanningsveld tussen uiteenlopende belangengroepen etc. Voor al deze fenomenen geldt dat zowel gekeken moet worden naar de opvattingen en praktijken, alsook naar de manier waarop wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt, hoe bruggen gebouwd worden tussen groepen en hoe kloven gedicht dan wel verdiept worden. In de voorgaande paragraaf werd reeds gewezen op het belang van een dergelijke '*interface*' analyse.

Hier wijs ik met nadruk op de verdelingsvraagstukken die hieraan gekoppeld zijn. In interacties spelen verdelingsvraagstukken een rol: in hoeverre kan door middel van overtuiging of door middel van dwang, macht of *enrolment* een bepaalde vorm van ordening in een socio-technisch actornetwerk afgedwongen worden. Maar ook de uitkomst van de interactie impliceert een bepaalde verdeling van middelen, het oprekken dan wel inkrimpen van de handelingsruimte van actoren. Onderzoek moet daarom ook gericht zijn op de analyse van de mechanismen van *enrolment* en de verdeling van hulpbronnen over de verschillende (groepen) actoren in de sociale arena. De analyse van (dominantie) verhoudingen in de socio-technische netwerken en tussen *modes of ordering* is een essentieel onderdeel van de voorgestelde benadering.

Zoals eerder in dit hoofdstuk uitgebreid beschreven, kleven er grote bezwaren aan het gebruik van structurele analysemethoden voor het bestuderen van agrarische ontwikkeling. Toch gaat het te ver om alle structurele benaderingen volledig overboord te zetten. Vaak worden namelijk processen beschreven die een belangrijke rol spelen in agrarische ontwikkeling in bredere zin. Concepten als 'externalisatie', 'commoditisatie' en 'TATE' leveren in veel gevallen adequate kaders om ontwikkelingen te beschrijven en te duiden. Ontdaan van de structurele saus en causale vooronderstellingen zijn het uitstekende heuristische begrippen (of *sensitizing concepts*) om empirische ontwikkelingen te bestuderen en te benoemen. Met behulp van deze begrippen wordt de analyse 'gevoelig' voor verschijnselen die zich op meerdere plaatsen voordoen en daarom een brede relevantie hebben. Deze heuristische begrippen zijn daarom onderdeel van mijn onderzoeks-uitrusting.

Lokale kennis en betekenisgeving
In het kader van ordeningsprocessen van socio-technische netwerken is de kennis van actoren een relevant object van onderzoek. *Agency*, het strategisch handelen, stoelt op kennis van de omstandigheden, van de specifieke sociale en technische interrelaties. Een belangrijke hulpbron in het proces van boerenarbeid is de kennis van de boer; de kennis van de grond, van de gewassen, van het vee, van de kwaliteit van de mest etc. Kennis van de arbeidsobjecten en ook van de mogelijkheden

van de hulpmiddelen. Deze kennis wordt ontwikkeld in het arbeidsproces – als eenheid van hoofd- en handarbeid – door een voortdurend observeren en interpreteren en wordt dus door ervaring opgebouwd. Overgedragen kennis wordt in deze context toegepast, geëvalueerd en verder ontwikkeld. Mendras (1970) noemt deze vorm van kennis *'l'art de la localité'*, wat vertaald kan worden als 'de kunst van het specifieke', de kunst alle elementen van de bedrijfsvoering in hun onderlinge samenhang te zien. De boerenkennis is een belangrijke hulpbron voor het ordenen van het proces van boerenarbeid. Zoals Long en anderen (Long & Long 1992) aangeven is kennis een bron van sociale strijd, het heeft betrekking op de normatieve ideeën en opvattingen over het boeren en het boer-zijn. Boerenkennis wordt sociaal geconstrueerd in het relevante socio-technische netwerk.

Lokale kennis en wetenschappelijke kennis

Van der Ploeg (1987) stelt in zijn boek 'De verwetenschappelijking van de landbouwbeoefening' dat er een problematisch onderscheid is tussen de genoemde *art de la localité* en het wetenschappelijke kennissysteem (*Agricultural Knowledge System*, AKS). Zijn in de boerenkennis juist alle elementen geïntegreerd, het wetenschappelijke kennissysteem bestaat uit vele fragmenten; voor elke discipline in de landbouwwetenschappen een (of meer). Anderen, waaronder Leeuwis (1993) wijzen er echter op dat er geen wezenlijk onderscheid bestaat tussen boerenkennis en wetenschappelijke kennis, in beide gevallen is er sprake van lokale kennis. Ook wetenschappers hebben kennis van hun specifieke situatie, van de verschillende aspecten van hun socio-technisch netwerk. Ook wetenschappers stemmen het sociale en het technische op elkaar af. Dat neemt niet weg dat boerenkennis en wetenschappelijke kennis van elkaar verschillen. Het kardinale verschil zit echter niet zozeer de aard van de kennis, maar veeleer in de aard van het object en de aard van de socio-technische netwerken. Dit geldt ook bij vergelijking tussen verschillende groepen boeren. In die zin sluit ik me aan bij de stellingname van Van der Ploeg: juist de aard van het socio-technische netwerk van de boer en het proces van boerenarbeid nopen ertoe om de elementen van het arbeidsproces in onderling verband te zien. Landbouwwetenschappers doen in feite hetzelfde voor hun netwerk, ook zij proberen orde aan te brengen in hun socio-technisch netwerk. Hierbij putten zij uit de beschikbare hulpbronnen en middelen en proberen de onderdelen van het netwerk in een dusdanige rol te dwingen (*enrolment*) dat de nagestreefde orde gerealiseerd wordt. Vanuit wetenschap worden boerenkennis en de participatie van boeren bij kennisontwikkeling daarom vaak als complementair gezien (zie Röling 1985); verondersteld wordt dat wetenschappelijke kennis vanwege de wetenschappelijke methode superieur is aan boerenkennis. Het object van onderzoek en wetenschap is daarbij vaak slechts een deel van het arbeidsproces van de boer. Daarom is vanuit de boer bekeken de landbouwwetenschap als geheel vaak gefragmenteerd en weinig toegesneden op de praktijk van alledag. Hetzelfde geldt voor andere *modes of ordering*, zoals bijvoorbeeld het landbouw- of milieubeleid.

Wat betekent dit voor een agrarische sociologie die betrekking heeft op socio-technische netwerken van boeren? Voor het begrijpen van het proces van boerenarbeid is het noodzakelijk om de betekenis van de technische en natuurlijke aspecten voor de betreffende actoren te doorgronden. Een (agrarisch) socioloog moet er naar streven om alle deeltjes in hun verband te zien en zich – analoog aan het symmetrie beginsel – niet beperken tot gefragmenteerde kennis over en van de handelende mens en zijn doorgaans sociale omgeving. De ervaringskennis van boeren biedt goede aanknopingspunten voor (bedrijfsstijlen)onderzoek. Zogenaamde *folk concepts*[18], de classificatie die de boeren zelf aan bepaalde verschijnselen geven, kunnen hierbij als uitgangspunt dienen. Het is vervolgens afhankelijk van de specifieke

onderzoeksvragen in hoeverre de ervaringskennis – en de verscheidenheid daarin – richtinggevend is voor het verdere onderzoek.

Belangrijk is dus welke betekenis de boeren geven aan hun arbeidsobjecten. Dit is namelijk sterk afhankelijk van hun idee van 'boeren', van de bedrijfsontwikkeling en ordening die ze voor ogen hebben; betekenisgeving is dus een integraal onderdeel van de bedrijfsstijl. Betekenisgeving is echter een van de moeilijkst te onderzoeken fenomenen in de sociologie, immers: verschillende actoren kunnen verschillende betekenis geven aan hetzelfde arbeidsobject en aan hetzelfde woord. De werkelijke betekenis van de woorden en de dingen is dus in belangrijke mate subjectief. Giddens (1984) geeft in dit verband aan dat actoren vaak moeite hebben hun beweegredenen discursief te maken, dat wil zeggen in taal uit te drukken. Aan het handelen van alledag ligt een praktisch bewustzijn ten grondslag, bepaalde geïnstitutionaliseerde praktijken, hetgeen moeilijk in taal is uit te drukken. Vraagt men aan een boer: 'Waarom boert U zo?', dan kan het antwoord luiden: 'Omdat ik het altijd zo doe!' Voor de socioloog is dit mijns inziens een intrigerend probleem, zelfs een fundamenteel probleem in sociologisch onderzoek. Dit betekent dat er gezocht moet worden naar methoden om de betekenisgeving te doorgronden; om de '*point de vue*' (Darré 1985) van de boeren te begrijpen. Darré (1985:48) stelt daarover: '*Le sémiotique (le signe) doit être reconnu; le sémantique (le discours) doit être compris*'. Het gaat er daarom niet alleen om wat er gezegd wordt, om de tekens of symbolen, maar vooral in welke context het gezegd wordt. '*Ce sont les mots qui tirent leur sens du phrases, et non l'inverse!*' (Darré 1985:47). Het afzonderlijke woord kan niet los gezien worden van de zin waarin het gebruikt wordt[19]. Ook hier is de relatie te leggen met het specifieke van lokale kennis. De verschillende elementen worden in hun onderlinge verband gezien; de keuzes die gemaakt worden zijn niet te reduceren tot een simpele afweging van twee mogelijkheden; het gaat om het afwegen van ontelbare factoren, mogelijke gevolgen en mogelijke effecten. Ook de betekenisgeving aan het ene arbeidsobject kan daarom niet los gezien worden van de betekenis die gegeven wordt aan het andere.

Bourdieu (1977) spreekt van 'de strijd over betekenis' die zich afspeelt op de interface tussen verschillende normatieve kaders (*modes of ordering*). Betekenisgeving heeft een belangrijk ordenend karakter. Wordt iets als goed of slecht bestempeld, dan heeft dit consequenties voor de sociale ordening en derhalve ook voor de handelingsruimte en de verdeling van middelen. Heuristische concepten als 'externalisatie' en 'taakstelling' (TATE) zijn bij uitstek geschikt om dergelijke processen verder te analyseren, te benoemen en zichtbaar te maken. Dit zijn bij uitstek geschikte hulpmiddelen voor het bestuderen van de pogingen van overheden en instanties om door middel van beleid, technologie-ontwikkeling, voorlichting en onderwijs een bepaalde orde aan te brengen in de landbouw. Interventies kenmerken zich vaak door van lokale bedrijfsstijlen (*modes of ordering*) afwijkende opvattingen over landbouw en -ontwikkeling. Er wordt zogezegd op verschillende manieren gedefinieerd wat goed boeren is. Hoe meer boeren daarom interacteren met bedrijfsexterne instituties, des te meer uitwisseling van visies er plaatsvindt. Door de interactie in socio-technische netwerken is er sprake van dynamiek in bedrijfsstijlen. Nieuwe stijlen ontstaan en anderen worden aangepast of verdwijnen.

Hierin ligt tevens een bron van macht en tegenmacht voor (delen van) de agrarische sector. Het gebruik van symbolen en metaforen door overheden in interventieprocessen is algemeen bekend (zie bijvoorbeeld Bowen 1986). De interventie (of het beleid) is op te vatten als een *mode of ordering* met de bedoeling de agrarische sector op een dusdanige manier te ordenen dat de beleidsdoelen gerealiseerd worden. De betekenisgeving door instanties en functionarissen aan de gehanteerde symbolen wijkt echter vaak af van de betekenisgeving door de lokale bevolking. Door een uiteenlopende betekenisgeving en het uitwerken van alternatieven ofwel een actieve herordening van de betekenisgeving van overheden (*agency*) kan een lokale bevolking ruimte scheppen in de relatie met overheden en zo een nieuwe invulling geven aan de maatschappelijke doelen, dan wel de inhoud en het effect van de interventie transformeren. Op deze manier wordt ruimte gecreëerd om de (ordening van de) landbouwbeoefening naar eigen inzichten gestalte te geven. Onderzoek dient derhalve ook gericht te zijn op (processen van) betekenisgeving door verschillende actoren.

Representatie, classificatie en legitimatie

Een studie naar uiteenlopende bedrijfsstijlen, oftewel uiteenlopende ordeningsprocessen in de landbouw, impliceert dat er opvattingen en praktijken worden onderscheiden en benoemd en dat het mogelijk is om actoren in groepen of categorieën in te delen. Vervolgens dienen de onderzoeksresultaten op een begrijpelijke manier aan de lezers te worden gepresenteerd: de representatie. Eerder in dit hoofdstuk werd er al op gewezen dat wetenschapsbeoefening en het doen van sociologisch onderzoek op zich ook een vorm van ordenen is. Om de werkelijkheid te verklaren en inzichtelijk te maken, dient er een bepaalde orde aangebracht te worden. Hier bevinden we ons op een kritiek punt in de analyse, het feit namelijk dat ordening afhankelijk is van en gebaseerd is op representatie (Law 1994:27).

Representatie betekent het schetsen van een beeld van de sociale realiteit. Representatie gebeurt altijd vanuit het perspectief van de actor, het is een weergave van de werkelijkheid nadat de werkelijkheid eerst door de actor zelf is geïnterpreteerd en/of geconstrueerd. In dit hermeneutisch proces speelt de actor dus twee keer een cruciale rol, zowel in het interpreteren van de situatie als in de weergave. Als er sprake is van een strategische intentie, dan zal zowel de interpretatie als de representatie op dusdanige wijze geschieden dat het eigen handelen, of het gewenste, er voordelig uitspringt. Representatie heeft daar bij een sterk legitimerende en delegitimerende werking, door een bepaalde manier van presenteren kunnen bepaalde praktijken in een goed en andere praktijken in een kwaad daglicht komen te staan. Hetgeen niet gewenst wordt, wordt gedelegitimeerd.

Representatie is niet alleen een essentieel onderdeel van ordening, het betreft ordenende processen in zichzelf: '*Ordering processes in their own right*' (Law 1994:26). De manier waarop bepaalde *ordering modes* in een positief dan wel een negatief daglicht komen te staan is in belangrijke mate afhankelijk van de toegang tot adequate representatie, het is afhankelijk van een verdeling van middelen, de toegang en de capaciteit tot het gebruik van taal, media en dergelijke. Ook het karakter van de boodschap en de mate waarin kennis discursief en inzichtelijk gemaakt wordt speelt hierbij een belangrijke rol.

In de landbouw is lange tijd sprake geweest van een perfecte symbiose tussen moderniseringsideologie en representatie. Boeren en bedrijven werden op basis van een aantal formele kenmerken geclassificeerd in verschillende groepen, waarbij er een duidelijk normatief oordeel verbonden werd aan de positie en de levensvatbaarheid van de groepen, ofwel: de ene vorm van landbouwbeoefening werd gelegitimeerd ten koste van de andere[20]. Ook anderszins heeft representatie een belangrijke ordenende werking gehad. Eerder werd gewezen op de sociale strijd rond kennis en normen en waarden (*classification struggles*). De vaak veronderstelde dominantie van wetenschappelijke kennis ten opzichte van boerenkennis wortelt vooral in de manier waarop kennis wordt gerepresenteerd (en daarmee gelegitimeerd). De representatie van gegevens en meningen is derhalve een belangrijk object van sociologisch onderzoek. Gezien de uitgangspunten van de bescheiden sociologie, dient er daarbij ook te worden gereflecteerd op de eigen rol als onderzoeker. '*Act unto yourself as you would act unto others*' (Law 1994:16).

Uiteenlopende stijlen en classificatiemethoden in sociaal-wetenschappelijk onderzoek

Vaak vervangt de bezorgdheid over de werkbaarheid en, veronderstelde, legitimiteit van een representatie de bezorgdheid of de representatie correspondeert met de realiteit (Law 1994:26). Whatmore (1994) geeft aan dat de keuze (en de representatie) van verschillende classificatiemethoden belangrijke consequenties heeft voor de bruikbaarheid in regulier beleid. De implicaties van classificatie van een of positivistisch, realistisch of een hermeneutisch epistemologisch raamwerk lopen sterk uiteen (Whatmore 1994:33). Beleid is gebaseerd op en afhankelijk van de representatie van beleidsvoorbereidend onderzoek. Het bestuderen van (uiteenlopende vormen van) representatie in relatie tot het landbouwbeleid en andere vormen van ordening, is derhalve essentieel in de context van dit proefschrift.

Alvorens uitgangspunten voor classificatie in de bedrijfsstijlenmethodologie te formuleren, ga ik eerst in op 'uiteenlopende stijlen in sociaal wetenschappelijk onderzoek' (zie Nooij 1993). Nooij identificeert onderzoeksstijlen op basis van drie dimensies:

a de methode van onderzoek, ofwel de relatie tussen de onderzoeker en het onderzoeksobject (kwantitatief tegenover kwalitatief onderzoek c.q. methodische objectiviteit tegenover interpretatie);
b de uitgangspunten betreffende de aard van het object (geconditioneerd tegenover intentioneel bewustzijn);
c de aard van de uitspraken (nomothetisch tegenover contextueel).

Met deze dimensies onderscheidt Nooij drie stijlen van sociologisch onderzoek.

1 De 'standaardbenadering' waarin door middel van methodische objectiviteit nomothetische en contextuele uitspraken worden gedaan. Het object is in deze benadering geconditioneerd, hetgeen wil zeggen dat het gedrag verklaard wordt uit maatschappelijke achtergronden (structuren). De variantie op afhankelijke variabelen wordt verklaard op basis van onafhankelijke variabelen, zoals bijvoorbeeld leeftijd, geslacht en inkomen. De onderzoeksmethoden zijn bij uitstek

kwantitatief. Met Whatmore (1994) kan deze benadering positivistisch worden genoemd; het hanteren van objectieve, algemeen geldige maatstaven en de representativiteit en repliceerbaarheid van het onderzoek staan immers centraal. Bovendien impliceren de uitgangspunten dat door het opheffen van negatieve randvoorwaarden (onafhankelijke variabelen) het gedrag van individuen is te veranderen. Classificatie vindt plaats op basis van eenvoudige en eenduidige formele (morfologische) kenmerken, zoals bedrijfsgrootte.

2 Kwalitatief (interpretatief of antropologisch) onderzoek. Nooij (1993:12) schrijft: *'Een belangrijk kenmerk van deze benadering is de assumptie dat mensen in het maatschappelijk verkeer niet blindelings reageren op achterliggende condities, maar dat zij de omgevingsinvloeden eerst interpreteren alvorens hier op te reageren. De aard van de reactie wordt dus niet gedicteerd door de aard van de stimulus, maar is mede afhankelijk van de betekenis die de persoon hecht aan de stimulus. Deze betekenis-verlening komt tot stand in sociale interactie. De onderzoekers die dit mensbeeld als uitgangspunt voor hun onderzoek kiezen, maken gebruik van kwalitatieve onderzoeksmethoden.'* Whatmore betitelt het epistemologisch raamwerk dat bij deze benadering hoort als 'hermeneutisch'. Zowel Nooij als Whatmore wijzen op het gebruik van etnotaxonomieën (*folk concepts*) bij het benoemen en onderscheiden van groepen. De uitspraken zijn bij uitstek contextueel. Onderdeel van de methode is zelf-classificatie.

3 De derde onderzoeksstijl wordt door Nooij bestempeld als de individualistische benadering. Hierin staat methodologische objectiviteit in relatie tot nomothetische en contextuele uitspraken centraal. Het handelen wordt gevormd door zowel het intentioneel bewustzijn, als door externe condities. Volgens Nooij kan deze benadering een brugfunctie vervullen tussen sociologie en economie. Uitgangspunt is dat individuen streven naar positieverbetering – niet alleen in materiële zin – maar dat de omstandigheden niet voor iedereen gelijk zijn. De inspanningen die mensen moeten verrichten om de positie te verbeteren zijn uit te drukken in kwantitatieve grootheden. Het onderzoek richt zich volgens Nooij op een specificatie van doeleinden, de restricties en als afhankelijke variabele, de gemaakte keuzes (p 12-3). Gezien Nooij's beschrijving komt deze benadering of onderzoeksstijl overeen met de eerder in dit hoofdstuk beschreven *'rational-choice'* benadering, en niet met de bedrijfsstijlenbenadering, zoals Nooij suggereert.

Naast de bovenstaande onderzoeksstijlen onderscheidt Whatmore een 'realistische' benadering. Hierin worden relationele groepen onderscheiden op basis van structurele relaties, zoals bijvoorbeeld de mate van commoditisatie van het reproductieproces op agrarische bedrijven. Op basis van Nooij's criteria zou deze methode ondergebracht moeten worden bij de standaardbenadering. Whatmore onderscheidt echter beide methoden vanwege het verschil in het doel van de classificatie en de uiteenlopende beleidsimplicaties. Daarnaast komt de realistische methode voort uit een ander epistemologisch raamwerk dan de positivistische methode. Deze methode is sterk gelieerd aan de structuralistische benaderingswijzen van (agrarische) ontwikkeling.

Het doel en de beleidsimplicatie van de classificatiemethode zijn mijns inziens belangrijke aanvullingen op Nooij's indeling. Beide aspecten vormen belangrijke

overwegingen voor de keuze van een bepaalde methode[21]. Met name vanuit de bestaande – positivistische – beleidstradities wordt gevraagd naar duidelijke causale relaties, een eenduidige indeling in groepen en een onomstreden wetenschappelijke methode (representativiteit). Ook de technische repliceerbaarheid van de methode wordt hoog gewaardeerd. Het belang van andere, meer op theoretische ontwikkeling gerichte onderzoeksstijlen (structurele analyses, interpretatieve sociologie) wordt negatief beïnvloed door de omstredenheid van de methode – het feit dat de onderzoekers zelf empirische verbanden verklaren – en het gebrek aan gestandaardiseerde criteria. De interpretatieve benaderingen worden vanuit beleidsoogpunt gemarginaliseerd door problemen met het hanteren van het materiaal en het feit dat de 'onomstreden' positivistische methode ter discussie gesteld wordt (Whatmore 1994). Dit brengt ons weer bij het probleem van de werkbaarheid en legitimiteit van de representatie.

Het gemeenschappelijke van de conventionele onderzoeksstijlen zoals hier beschreven, met uitzondering van de hermeneutische benadering, is het systematische onderscheid tussen sturende krachten en gestuurden, tussen '*drivers*' en '*driven*'. Deze onderzoeksstijlen zijn daarmee reductionistisch. Eerder in dit hoofdstuk werd reeds uitgebreid stilgestaan bij de tekortkomingen van een reductionistische wetenschapsbeoefening als specifieke uiting van het moderniseringsproject.

Classificatie in de bedrijfsstijlen-methodologie

Met het bedrijfsstijlenonderzoek als nieuwe ontwikkeling in de (rurale) sociologie wordt een eigen positie gekozen ten opzichte van de onderzoeksstijlen en classificatiemethoden zoals beschreven door Nooij en Whatmore. Als uitgangspunt fungeert hierbij de 'bescheiden sociologie' zoals beschreven door Law. Een belangrijk aanknopingspunt wordt gevonden in het concept van boerenarbeid als eenheid van hoofd- en handarbeid. Centraal hierin staat de interrelatie tussen het intentionele bewustzijn van de actoren (bron van strategisch en doelgericht handelen) en de uitkomst van het handelen, de praktijk van landbouwbeoefening. Gezien de grote nadruk op heterogeniteit (zowel in de landbouwbeoefening zelf als in de relatie met instituties, overheden en ecologie) ligt een sterke nadruk op de contextualiteit van het onderzoek. Bij alle overwegingen geldt steeds dat *a priori* geen onderscheid verondersteld wordt tussen drijvende krachten en gedrevenen, tussen intern en extern. Er wordt dus niet gezocht naar causale relaties, maar wel naar empirische verbanden. De bedrijfsstijlenbenadering is daarmee op te vatten als een 'gefundeerde theorie' (Wester 1987[22]) met haar basis in de empirische verscheidenheid.

De bedrijfsstijlenbenadering past in geen van de beschreven onderzoeksstijlen[23]. In de tabel 2.1 wordt dit gevisualiseerd. Het bedrijfsstijlenonderzoek combineert juist kwalitatieve en kwantitatieve methoden van onderzoek. Het uitgangspunt van intentioneel strategisch handelen vraagt om kwalitatieve methoden van onderzoek – in bovenstaande paragrafen werd dit al uitvoerig besproken – en classificatie. Hierbij dient de betekenisgeving door de actoren aan de te hanteren begrippen als uitgangspunt te worden genomen en in onderlinge samenhang te worden bestudeerd. Een simpele (hermeneutische) classificatie op basis van 'woorden', zonder

Tabel 2.1 Uiteenlopende classificatiemethoden (naar Nooij 1993 en Whatmore 1994)

	kennistheoretisch raamwerk	basis van abstractie	aard van het object	doel van de classificatie/analyse	acceptatie als basis voor beleid[1]
standaardmethode	positivistisch	objectief; formele/morfologische kenmerken	geconditioneerd	ordening empirische observaties t.b.v. (beleid) interventies	groot i) autoriteit van 'wetenschappelijke' methode ii) technische repliceerbaarheid
kwalitatief onderzoek	hermeneutisch	interpretatief; representatie/zelfclassificatie	intentioneel	theoretische ontwikkeling; ondersteuning sociale groepen	gemarginaliseerd i) vraagtekens bij wetenschappelijkheid ii) geringe toepasbaarheid
individualistische methode	positivistisch	objectief; formele/morfologische kenmerken	'rationeel'	modelmatige voorspellingen	beperkt i) vraagtekens bij aannames ii) spanning met empirische ontwikkeling
realistische methode	realistisch	objectief; relationele kenmerken	geconditioneerd	theoretische ontwikkeling (verklaren causale processen)	beperkt i) niet relevante vraagstelling ii) gebrek aan gestandaardiseerde methode en verklaringen
bedrijfsstijlen methodiek	hermeneutisch/-realistisch	interpretatief; representatie/zelfclassificatie en relationele kenmerken	intentioneel object is 'materially heterogeneous'	theoretische ontwikkeling; beschrijven recursieve processen; ondersteunen sociale groepen	beperkt i) geen classificatie op formele kenmerken ii) stelt 'wetenschappelijke' methode ter discussie

[1] Uitgaande van de bestaande, dominante beleidstradities (zie hoofdstuk 3)

de 'dingen' hierbij te betrekken past niet bij de methodologische uitgangspunten van het bedrijfsstijlenonderzoek. Pogingen van bijvoorbeeld Volker (1992) om op basis van uitspraken alleen, een typologie te maken van bedrijven met betrekking tot natuur en landschapsonderhoud[24], en de categorieën vervolgens in eigen bewoordingen te typeren, gaan voorbij aan de veronderstelde samenhang tussen de woorden en de dingen. Whatmore (1994:35) wijst op de relevantie van het onderscheid tussen discursief en praktisch bewustzijn, en het feit dat een classificatie op basis van hermeneutische methoden (alleen) het gevaar loopt blinde vlekken te vertonen voor hetgeen boeren niet discursief kunnen maken. Onderzoek van Pohlmann in de Apenijnen stuitte juist op deze problematiek (IRFATA 1991). In het bedrijfsstijlenonderzoek is dit probleem ondervangen door consequent de koppeling te maken tussen het discursieve en het praktische, tussen woorden en praktijken en door te werken met relationele begrippen en classificaties. Door te werken met 'attenderende begrippen' (Nooij 1993) in het kwantitatieve onderzoek (diepte-interviews) konden respondenten positie bepalen ten opzichte van andere (groepen) boeren en bedrijfsstijlen.

Ook classificaties op basis van formele of morfologische kenmerken van bedrijven alleen zijn niet geschikt om bedrijfsstijlen als uiteenlopende patronen van agrarische dynamiek te onderscheiden en benoemen. Dergelijke classificaties zijn pas bruikbaar indien de context aangegeven wordt en de nodige reflectie op methode en resultaten plaatsvindt. Juist de combinatie van kwantitatieve en kwalitatieve onderzoeks- en analysemethoden maakt het mogelijk om adequaat in te spelen op uiteenlopende vraagstellingen. Zo vraagt een onderzoek naar de effecten van het handelen (de dingen), de landbouwkundige implicaties, om meer kwantitatieve methoden. Het onderzoeken van de samenhang in socio-technische netwerken en van interface-situaties daarentegen vraagt weer om meer kwalitatieve methoden van onderzoek en classificatie. In de navolgende hoofdstukken is onderzoeksmateriaal uit verschillende empirische (bedrijfsstijlen-)studies verwerkt. Steeds weer werden op de specifieke onderzoeksvraag toegesneden classificatiemethodes gebruikt. Ik volsta hier met te verwijzen naar de betreffende hoofstukken en passages voor verdere uiteenzettingen over de gehanteerde indelingen en classificatiemethoden.

Het feit dat het bedrijfsstijlenonderzoek in eerste instantie gericht is op het beschrijven en begrijpen van empirische processen op basis van de geformuleerde uitgangspunten betreffende methodologie en classificatie, wil overigens niet zeggen dat de beleidsrelevantie ervan gering is. Het bedrijfsstijlenonderzoek is een adequaat middel om inzichten te verschaffen in ontwikkelingsprocessen in de landbouw en op het platteland. Afhankelijk van de onderzoeksvragen kan gefocust worden op uiteenlopende thema's die hiermee verbonden zijn. In dit proefschrift is de focus gericht op het samenspel tussen patronen van agrarische ontwikkeling en het gevoerde landbouwbeleid. In hoofdstuk 3 en 4 wordt dit uitgebreid behandeld. De relevantie voor beleid, belangenbehartiging en sociale strijd, zet ik uiteen in hoofdstuk 6.

Noten

1 Law (1994) formuleert zijn uitgangspunten voor een *modest sociology* als reactie op uitgangspunten van modernisering, waarbij uitgegaan wordt van de maakbaarheid van de samenleving, het belang van centrale sturing, uniformisering, controle en beheersing. Hij bekritiseert de hieraan ten grondslag liggende reductionistische wetenschapsbeoefening (sociologie), gericht op het steeds verder ontwikkelen van 'betere' (*hegemonic*) theorieën of verklaringen.

2 Hiermee bouwt Law voort op tradities uit de wetenschap- en technologiestudies. Zie onder meer Callon 1986; Law 1986; Bijker en Pinch 1983; Bijker 1990.

3 Onder rationaliteit wordt verstaan het efficiënt aanwenden van de productiefactoren arbeid, grond en kapitaal. Rationaliteit uit zich derhalve in economisch gedrag, in het inspelen op veranderende prijsverhoudingen en markt '*opportunities*'.

4 Zie noot 3. In de neo-klassieke economie wordt een actor voornamelijk opgevat als een economisch rationeel handelend individu, als homo-economicus.

5 Voor een overzicht van de ontwikkeling van de neo-institutionele economie zie: Saccomandi (1995).

6 Vaak wordt onderscheid gemaakt tussen *Simple Commodity Production* (SCP) en *Petty Commodity Production* (PCP). Voor SCP geldt dat met name de productiefactor arbeid via niet-verwaarde relaties wordt gemobiliseerd, voor PCP geldt dat ook voor de andere productiefactoren (Goodman en Redclift 1985; Bernstein 1986). Van der Ploeg (1995) geeft aan dat er geen unilineaire ontwikkeling is, lopend via PCP naar SCP. Van der Ploeg wijst erop dat in de agrarische geschiedenis patronen van de-commoditisatie waarneembaar zijn.

7 Zie bijvoorbeeld de beschrijving van de AVEBE-case (Benvenuti 1982).

8 Een ondersteuning van zijn theorie vindt Benvenuti in het neo-corporatisme model voor de landbouw, dat uitgaat van een sterke mate van integratie tussen TATE-instituties, boerenorganisaties en de centrale overheid (zie Frouws 1993).

9 De staat heeft dus een relatieve autonomie ten opzichte van, wat marxisten zouden noemen, dominante nationale en internationale klassebelangen.

10 De staat of de overheid wordt hierbij opgevat als een constellatie van actoren. Soms wordt er een eenduidig doel nagestreefd, soms ook zijn de belangen van actoren en instanties binnen het overheidsapparaat tegenstrijdig of overlappend. De staat of de overheid bestaat niet los van de betrokken actoren: zowel de ambtenaren en functionarissen, als de burgers op wie het beleid betrekking heeft.

11 Referentiekaders bestaande uit geïnstitutionaliseerde (in de zin van Berger en Luckmann 1967) perspectieven (opvattingen) en praktijken.

12 Het symmetrie-principe betreft een deconstructie van het veronderstelde onderscheid tussen het sociale en het natuurlijke, tussen micro en macro. Net als onder meer Latour (1994) en Callon (1986) stelt Law ter discussie dat wetenschappers verschillende termen en concepten gebruiken om het sociale en het natuurlijke te bestuderen en beschrijven. Law verbindt hieraan de vraag waarom in een macro-sociologische analyse andere concepten worden gebruikt dan in een micro-sociologische analyse. Bijker (1993) verbindt hieraan het uitgangspunt succes en falen op dezelfde manier, met dezelfde criteria, te onderzoeken. Het symmetrie-principe is feitelijk niets anders dan het plaatsen van vraagtekens bij het vermeende onderscheid tussen genoemde fenomenen.

13 Waarbij we wel dienen te beseffen dat deze macro-actoren ook weer gevormd worden door individuele actoren met mogelijk tegengestelde belangen.

14 Het filosofische debat over de vraag of alleen mensen als actoren beschouwd dienen te worden, of ook dingen als actor of 'actant' beschouwd dienen te worden, is mijns inziens minder relevant voor deze dissertatie. Ik heb er daarom voor gekozen voorbij te gaan aan dit debat. Voor een weergave ervan wordt verwezen naar de bijdragen van Collins en Yearley, Woolgar en Callon en Latour in Pickering (1992).

15 Callon (1986) en Latour (1994) spreken in deze context van '*actor network*'. Bijker (1993) van '*sociotechnisch ensemble*'.

16 Naast expliciete wordt ook impliciete *enrolment* onderscheiden, bijvoorbeeld inherent aan het gebruik van bepaalde materialen en sociale handelingsregels.

17 Zie ook Berger en Luckmann (1967:70 e.v.). In tegenstelling tot Law beperken zij zich, als grondleggers van het sociaal constructivisme, echter tot 'het sociale' op zich.

18 Bennett (1981) maakt in zijn boek *Of Time and Enterprise* uitgebreid gebruik van folk-concepts. Onder andere laat hij de geïnterviewde boeren in hun eigen termen de boeren in hun omgeving kwalificeren. Het belang hiervan is dat uitgegaan wordt van de belevingswereld van de actoren en van de betekenis die zij aan bepaalde verschijnselen geven. Hierdoor wordt voorkomen dat de onderzoeker de empirie in vooraf gedefinieerde wetenschappelijke hokjes en wetmatigheden classificeert.

19 Hetgeen overigens ook geldt voor alle andere vormen van lokale kennis, zoals beleid, wetenschap etc.

20 Van der Ploeg (1985) gebruikt hiervoor de term 'classificatieschema van de Nederlandse landbouw' (zie hoofdstuk 3).

21 Uiteindelijk voert dit ook terug op de aard van het beleid en de gehanteerde sturingsconcepten (een van de centrale punten in de navolgende hoofdstukken).

22 Alhoewel ook in Wester's beschrijving van de gefundeerde methode reductionisme een belangrijke rol speelt.

23 En dat wordt nu juist door velen als een probleem ervaren. Kritiek op het bedrijfsstijlenonderzoek wordt meestal geleverd vanuit het perspectief van een van de traditionele onderzoeksstijlen. Het LEI, dat lange tijd een monopolie heeft gehad op beleidsvoorbereidend sociaal-economisch agrarisch onderzoek, zoekt steeds naar eenduidige en eenvoudige criteria om groepen of stijlen te onderscheiden. Anders heeft het volgens de gangbare opvattingen geen beleidsrelevantie (hetgeen vanuit de gangbare beleidstradities beschouwd ook daadwerkelijk klopt). (Zie TSL 1993 v8 nr1, waarin een verslag opgenomen is van een NRLO-studiedag over dit thema).

24 Een van de belangrijkste methodologische 'fouten' uit het onderzoek van Volker is het aanbrengen van een strikte scheiding tussen de 'woorden' en de 'dingen'. Cases waarbij de woorden volgens de onderzoekers niet overeen kwamen met de dingen (het handelen) werden uit de steekproef verwijderd. Deze ouderwetse manier van sociologie-beoefening gaat er vanuit dat de wetenschapper/onderzoeker als objectieve buitenstaander objectieve criteria kan formuleren om te bepalen wanneer het handelen overeenkomt met de uitspraken. Het feit dat de betekenis van de 'woorden' afhankelijk is van het perspectief van de actoren, en derhalve in relatie gebracht moet worden met de praktijken, speelt geen rol in dergelijk onderzoek.

3 Ontwikkelingen in beleid en praktijk

3.1 Inleiding

De Nederlandse landbouw staat op een keerpunt. De toekomst van de landbouw in de 21e eeuw wordt voor een belangrijk deel bepaald door de keuzes die op dit keerpunt worden gemaakt. De oplossingen van de problemen zijn niet los te zien van de manier waarop zij wortelen in het verleden. Dit betreft de landbouw als sector van de primaire productie, maar bovenal ook ontwikkelingen in beleid, regelgeving, onderzoek en voorlichting. In dit hoofdstuk behandel ik daarom ontwikkelingen in de landbouw en in het gevoerde landbouwbeleid gedurende de laatste vijftig jaar. In de gangbare benaderingen wordt beleid gezien als een poging tot het aanbrengen van een bepaalde, de gewenste, orde in maatschappelijke verhoudingen en in het gebruik van natuurlijke hulpbronnen. Beleid wordt vaak gelijkgeschakeld met sturing: het doelbewust beïnvloeden van maatschappelijke processen en ontwikkelingen (Van Tatenhove 1993:91; min. LNV 1994:19). Zoals zal blijken zijn landbouwbeleid en landbouwontwikkeling op een specifieke manier met elkaar vervlochten. De huidige problemen in de landbouw zijn voor een belangrijk deel te herleiden tot het gevoerde beleid. Dit hoofdstuk is echter geen poging om het gevoerde beleid, noch de gehanteerde instrumenten, te evalueren op effectiviteit en efficiëntie.

Het sturingsdiscours

Beleid en overheid staan niet los van maatschappelijke dynamiek, krachtenvelden en ideologie. In traditionele beleidsmodellen wordt beleid gezien als iets dat als het ware boven de mensen staat, gebaseerd op objectieve – volgens wetenschappelijk rationele waarnemingen verkregen – informatie. Ik zal proberen dit beeld te deconstrueren door aan te geven op welke keuzes het beleid is gebaseerd, welke informatie hieraan ten grondslag ligt en aan welke ideologische tendensen en maatschappelijke krachtsverhoudingen beleid onderhevig is. Zoals Long en Van der Ploeg (1989:227) aangeven is een dergelijke deconstructie van beleid, beleidsmodellen en interventieprocessen noodzakelijk om te begrijpen wat ten grondslag ligt aan het gevoerde beleid en het daarmee samenhangende sturingsdiscours. Hieraan wil ik toevoegen dat een dergelijke deconstructie ook noodzakelijk is om te komen tot een beleid dat beter aansluit bij en ruimte biedt aan adequate oplossingen van de bestaande problemen.

Van oudsher wordt het landbouwbeleid in Nederland gedragen en gevoed vanuit economische wetenschappen. Dit hangt samen met het feit dat sinds de Tweede Wereldoorlog het macro-economisch belang (economische groei) van de agrarische

sector doorslaggevend is geweest voor beleidsformulering en uitvoering (min. LNV 1994: 25). In Nederland is het Landbouw Economisch Instituut (LEI) hofleverancier van beleidsvoorbereidend en -ondersteunend wetenschappelijk onderzoek. Op de Landbouwuniversiteit Wageningen (LUW) is Landbouwpolitiek een economische discipline. Vanuit de genoemde economische disciplines wordt landbouwbeleid vaak voorgesteld als een uitvloeisel van en gedetermineerd door economische wetmatigheden, bepaald door bijvoorbeeld de relatieve factorprijzen. Na bestudering van het landbouwbeleid in een groot aantal landen, concludeert de Italiaanse hoogleraar in Landbouwpolitiek De Stefano (1985) echter: *'Nulla risulta, in definitiva, più soggetivo degli obbietivi stessi'* (Niets is uiteindelijk zo subjectief als de doelen – de objectieven – zelf). Of met andere woorden, de keuze voor beleidsdoelen en instrumenten is eerder een politieke beslissing dan een economische noodzaak (De Stefano 1985:278)[1]. Het heersende paradigma dat het landbouwbeleid een uitvloeisel is van economische wetmatigheden impliceert een ontkenning, een reïficatie, van hetgeen het feitelijk is: een specifiek strategisch project, een *mode of ordering 'pur sang'*. Het is tevens een ontkenning van de specifieke wijze waarop landbouwontwikkeling wordt gevormd, namelijk door de interactie van uiteenlopende en ineenklikkende projecten.

Een overzicht van dit hoofdstuk

Het doel van dit hoofdstuk is te laten zien op welke manier het landbouwbeleid als specifieke *mode of ordering* interacteert of geïnteracteerd heeft met ontwikkelingen in de sector en de maatschappij in breder verband. De agrarische sector wordt hier opgevat als socio-technisch netwerk waarin verschillende actoren (of configuraties van actoren) interacteren met elkaar en met artefacten (zoals teksten en uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek) en natuurlijke agro-ecologische omstandigheden. Artefacten en natuurlijke omstandigheden zijn intermediairen tussen actoren. De sector als socio-technisch netwerk beïnvloedt de strategische projecten van de betrokkenen. Hoewel de sector onderwerp is van het landbouwbeleid, van sturing, beïnvloeden ontwikkelingen in de sector op hun beurt het landbouwbeleid.

Landbouwontwikkeling wordt gevormd door middel van ineenklikkende *modes of ordering*. In dit hoofdstuk ga ik op zoek naar de achterliggende processen, de dynamiek. Zoals zal blijken kende het Nederlandse landbouwbeleid in het verleden veranderende doelstellingen en inzichten, als resultaat van interactie tussen beleid en socio-economische verhoudingen en omgevingsfactoren. Zo verklaarde minister-president W. Schermerhorn direct na de oorlog dat *'onze arbeidskracht vrijwel het enige is dat ons gelaten werd'* (radiotoespraak 27/6/45 geciteerd in Van den Brink 1990:36). Ook het landbouwbeleid stond tijdens de wederopbouw in het kader van het benutten van de beschikbare arbeid. In de vijftig daarop volgende jaren werd arbeid echter een steeds minder belangrijke factor in de land- en tuinbouw, zodanig zelfs dat hedentendage arbeid door velen meer als een sta in de weg wordt gezien dan als een bron van nieuwe oplossingen en nieuwe wegen.

In paragraaf 3.2 worden de ontwikkelingen in de periode van wederopbouw beschreven. In deze periode was het optimaal benutten van de beschikbare arbeid de hoogste politieke prioriteit. Verder werd in deze periode het fundament gelegd

van het neo-corporatistische model van belangenbehartiging en -articulatie. Gezien de gemeenschappelijke werkelijkheidsdefinitie en de grote consensus over doelen en middelen onder de actoren in het neo-corporatistische bolwerk, wordt hier gesproken over de 'configuratie' landbouw. Deze configuratie zou later een leidinggevende rol spelen bij de ontwikkeling en uitvoering van het moderniseringsproject in de Nederlandse landbouw. Paragraaf 3.3 handelt daarover. Daar komt ook aan de orde dat de grote mate van consensus over de te volgen koers leidde tot een sterke institutionalisering van praktijken en perspectieven, hetgeen op den duur leidde tot convergentie (versmalling) van opvattingen en praktijken. Vervolgens wordt uitvoerig ingegaan op de rentesubsidie als specifiek instrument om de beoogde modernisering te stimuleren. De uitvoering en operationalisatie van de rentesubsidie is typerend voor het moderniseringsproject.

In het midden van de jaren zeventig kwam de ingeslagen koers meer en meer ter discussie te staan. Mede als reactie op de (negatieve) gevolgen van de rentesubsidie laaide een discussie op over de inhoud van het beleid en de rol en functie van de landbouw. In paragraaf 3.4 wordt dat beschreven. De oplossingen voor de ontstane problemen werden echter gezocht binnen de gangbare kaders van het moderniseringsproject. De sterke convergentie van opvattingen en praktijken leidde tot een zekere mate van inertie. In paragraaf 3.5 worden vervolgens de ontwikkelingen in de jaren tachtig en negentig besproken. In deze periode manifesteert zich de huidige crisis in de landbouw. Door het afbrokkelen van de consensus, het uiteenvallen van de configuratie landbouw en een toenemende interactie met andere configuraties en *modes of ordering* verschijnen de eerste contouren van verandering en dynamiek.

De rode draad in dit hoofdstuk is de chronologische beschrijving van de (veranderende) doelstellingen van het landbouwbeleid sinds de Tweede Wereldoorlog en de interactie van dat beleid met enerzijds de globale ontwikkeling van de landbouw zelf en anderzijds het Europese landbouwbeleid. De weerslag van het beleid vinden we terug in de globale ontwikkelingspatronen in de Nederlandse landbouw, zoals beschreven in de Inleiding. Centraal in deze beschrijving staan niet de opeenvolgende beleidsnota's, structuurschema's en beleidsmaatregelen, maar veeleer de achtergronden van het beleid, de uiteenlopende beleidskeuzes, de operationalisering van doelstellingen en achterliggende opvattingen en aannames. Regelmatig wordt ook verwezen naar in de betreffende periode actuele discussies over het te voeren beleid. Tevens wordt aandacht besteed aan de rol van het landbouwkundig onderzoek bij de legitimering van het beleid en de beleidskeuzes. Voor de weergave van de grote lijnen maak ik voornamelijk gebruik van bronnen en auteurs die de dominante visie op landbouwontwikkeling en beleid vertegenwoordigen. Opvallend is dat zelfs uit deze bronnen blijkt dat landbouwontwikkeling niet gedetermineerd wordt door economische wetmatigheden, maar juist door politieke keuzes en belangenarticulatie. Deze weergave van de feiten wordt afgewisseld met een aantal paragrafen waarin relevante thema's verder uitgewerkt en geanalyseerd worden met gebruikmaking van sociologische theorieën.

3.2 De jaren veertig en vijftig: wederopbouw en integratie

De periode direct na de Tweede Wereldoorlog stond in het teken van de wederopbouw. Directe zorg was het herstel van de oorlogsschade en het stimuleren van productieverhoging in de landbouw teneinde de bevolking van voldoende voedsel te voorzien. De belangrijkste landbouwpolitieke doelstellingen waren de voedselvoorziening van de Nederlandse bevolking tegen de laagst mogelijke kosten, het scheppen van redelijke bestaansmogelijkheden voor boeren en tuinders en een zo groot mogelijke agrarische werkgelegenheid. Al snel werd daar de doelstelling van uitbreiding van de agrarische export aan gekoppeld, dit in verband met het streven naar een evenwicht op de betalingsbalans. (Bauwens en De Veer 1990:11-12).

Deze doelstellingen bevatten een zekere – potentiële – tegenstrijdigheid. Het streven naar een zo groot mogelijke agrarische werkgelegenheid en goede agrarische inkomens botst met lage consumentenprijzen en de doelstelling om de agrarische export te ontwikkelen. Dit gold zeker omdat de koopkracht van de bevolking in de ons omringende landen eveneens gering was. Daarbij kwam dat de wereldmarktprijzen voor agrarische producten in die tijd hoog waren (De Groot en Bauwens 1990:148). Een deel van deze tegenstrijdigheid kon worden overbrugd door een stijgende productie op bedrijfsniveau, maar desondanks was de overheid genoodzaakt om in te grijpen in het niveau van de prijzen: zowel de consumentenprijzen als de producentenprijzen van de belangrijkste landbouwproducten en voedingsmiddelen werden door de overheid vastgesteld. Toen de wereldmarktprijzen na 1950 begonnen te dalen werden de garantieprijzen geleidelijk omgezet van maximum- in minimumprijzen. Volgens De Groot en Bauwens was dit onvermijdelijk met het oog op de binnenlandse voedselvoorziening en om stagnatie van de productiviteitsontwikkeling te vermijden. Hiermee deed tegelijkertijd de 'prijspolitiek' zijn intrede.

Hoewel er ook alternatieven waren, bijvoorbeeld rechtstreekse inkomenstoeslagen, kreeg het systeem van prijssteun de voorkeur van de overheid en het landbouwbedrijfsleven. Met name het argument dat globale prijsondersteuning op stimulerende wijze zou discrimineren tussen efficiënte en minder efficiënte bedrijven, zonder dat de overheid een al te nadrukkelijke rol speelde, was voor de verschillende partijen doorslaggevend (De Groot en Bauwens 1990:148). Dit bleef een belangrijk uitgangspunt voor het beleid tot de jaren tachtig.

Beleid en beleidsformulering

Om zicht te krijgen op de achtergronden van het gevoerde beleid is het noodzakelijk te bestuderen hoe het beleid tot stand is gekomen en wat de relevante en betrokken actoren waren die invloed uit konden oefenen op de beleidsformulering. Typerend voor de Nederlandse situatie is de belangrijke rol van het overlegcircuit van overheid en georganiseerde landbouw. Bij de formulering van het beleid hield het ministerie van Landbouw voeling met de Stichting voor de Landbouw (het latere Landbouwschap) onder meer door het in 1948 door minister Mansholt ingevoerde maandelijks overleg. Volgens De Groot en Bauwens heerste er door het intensief overleg 'overeenstemming op hoofdlijnen'. Anderen (Louwes 1980:236; Frouws 1993 en Termeer 1993) spreken in deze context van een grote mate van consensus

tussen alle betrokkenen. De zo ontstane 'overlegcultuur' tussen het ministerie en het agrarisch bedrijfsleven bepaalde in belangrijke mate het karakter van het landbouwbeleid sinds de jaren vijftig.

De twee peilers waarop het naoorlogse beleid is gefundeerd zijn de centrale sturing en de consensus tussen overheid en bedrijfsleven. Vooral het neo-corporatistische consensusmodel (Frouws 1993; Van der Ploeg en Nieuwenhuize 1986) heeft grote invloed gehad op het landbouwbeleid en daarmee op de landbouwontwikkeling van na de Tweede Wereldoorlog. Het neo-corporatistische model houdt een nauwe samenwerking in tussen de overheid en belangenorganisaties, niet alleen in besluitvorming maar ook in uitvoering van het beleid. Frouws definieert het neo-corporatisme als

> *'een sociaal-politieke structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie, waarin functionele belangenorganisaties beschikken over een representatief monopolie en op basis van politiek-economische consensus op hoofdlijnen op topniveau met elkaar en met de overheid samenwerken, waarbij de deelnemende organisaties zorgdragen voor de disciplinering van hun achterban in ruil voor invloed op beleidsvorming en -uitvoering.'* (Frouws 1993:47)

Het is hierbij de 'neo-corporatistische ruil' – invloed in ruil voor disciplinering van de achterban – die de verschillende belangenorganisaties bijeen houdt. In zijn beschrijving van het neo-corporatisme gebruikt Frouws Giddens' structuurbegrip. Mijns inziens is het neo-corporatisme echter geen structuur, maar veeleer een strategische alliantie tussen actoren (overheid, belangengroeperingen) met uiteenlopende belangen. Van deze strategische alliantie gaat wel degelijk een zekere ordenende werking uit op sociale relaties en ook zijn er bepaalde spelregels voor de neo-corporatistische ruil. Mijns inziens leidt het gebruik van, of het committeren aan (formele) theorieën en concepten, tot problemen bij het beschrijven van de empirie. Toch is het neo-corporatisme een aansprekend concept, vooral gezien duidelijkheid en empirische grondslag[2]. In rest van dit hoofdstuk zal ik het daarom verder gebruiken als heuristisch begrip[3].

De basis voor de neo-corporatistische samenwerking is een overeenkomstige diagnose van de situatie en gedeelde normatieve definitie van de gewenste ontwikkelingen en de in te zetten middelen. Drie partijen, ook wel getypeerd als de 'IJzeren Driehoek', speelden hierbij een centrale rol: het ministerie, het Landbouwschap[4] en de landbouwspecialisten uit de Tweede Kamer. In de praktijk bestand er een grote consensus tussen deze partijen. Geanalyseerd vanuit het in hoofdstuk 2 beschreven theoretisch kader kan gesteld worden dat er sprake was van in sterke mate ineenklikkende projecten, van een grote consensus over de ordening van de landbouw als socio-technisch netwerk. De doelstellingen van het beleid stonden niet of nauwelijks ter discussie, het enige wat bij tijd en wijle onderwerp van debat was waren de middelen, de instrumenten. Maar ook hierover ontstonden zelden conflicten. Legitimatie van het beleid werd voor een belangrijk deel ontleend aan het beleidsvoorbereidende onderzoek door het LEI. Mettertijd raakte men meer en meer naar binnen gericht en vond er nauwelijks nog uitwisseling plaats van ideeën en opvattingen met actoren van buiten het bolwerk. Deze grote mate van consensus en de sterke gerichtheid naar binnen, leidde tot een sterke mate van convergentie van

opvattingen en praktijken. In de rest van hoofdstuk komt dat nog uitgebreid aan de orde.

Geïnspireerd door Termeer (1993:19) vat ik het neo-corporatistische bolwerk en de haar ondersteunende instanties zoals het LEI, de productschappen en de RABO-bank hier op als de 'configuratie landbouw'. Onder een configuratie versta ik een groep (netwerk) van actoren die op basis van een gemeenschappelijke werkelijkheidsdefinitie een gemeenschappelijk project formuleren over de ordening van het relevante socio-technische netwerk. Termeer spreekt van sociaal-cognitieve configuraties, aangezien er overeenstemming bestaat over cognitieve ('wat') en sociale ('wie' en 'hoe') dimensies. In het kader van dit proefschrift spreek ik liever van perspectieven en praktijken. Karakteristiek voor een configuratie is de aanwezigheid van intensieve interacties tussen de betreffende actoren. Een configuratie heeft betrekking op strategische samenwerking en allianties. Naarmate een bepaalde manier van ordenen meer geïnstitutionaliseerd of verankerd is, ontstaan er - eerder als uitkomst dan als uitgangspunt - structurele patronen in de onderlinge relaties in de configuratie en het socio-technisch netwerk landbouw als geheel.

Om grip te krijgen op het specifieke karakter van beleid en beleidsformulering in Nederland maak ik hier een kort uitstapje naar de beleids- en bestuurswetenschappen.

Volgens Frouws onderscheidt het neo-corporatistische beleidsmodel zich van andere beleidsmodellen door een wederzijdse afhankelijkheid tussen overheid en belangenorganisaties. De onderlinge relatie berust op coöperatie. Het neo-corporatistische model wordt verder gekenmerkt door vergaande staatsinterventie, waaronder wordt verstaan het geheel van directe en indirecte overheidsactiviteiten gericht op de economische ontwikkeling (Frouws 1993:32-33).

Gebruikmakend van bestuurskundige modellen verschijnt het neo-corporatisme als een contextueel beleidsmodel waarin er een wederzijdse beïnvloeding plaatsvindt tussen wederzijds afhankelijke publieke en private actoren. Beleidsvoeringsprocessen worden daarbij mede beïnvloed door belangentegenstellingen (Van Tatenhove 1993:71). Gezien het gesloten karakter van de configuratie landbouw is er van belangentegenstellingen echter nauwelijks sprake. Het Landbouwschap bijvoorbeeld was enerzijds de enige gesprekspartner voor de overheid op het terrein van belangenbehartiging, anderzijds speelde het als vertegenwoordiger in uitvoerende organen een belangrijke rol in de uitvoering van het beleid. Door deze dubbelrol kon het Landbouwschap nooit echte oppositie tegen het ministerie voeren, in zekere zin was zij een verlengstuk van de overheid.[5]

Daarnaast was er door de hiërarchische structuur van zowel de agrarische belangenorganisaties als het ministerie van Landbouw nauwelijks ruimte voor enige geïnstitutionaliseerde *bottom-up* beweging. Vanuit het centrum (Den Haag) werd de landbouwontwikkeling gestuurd, waarbij de afdelingen van het ministerie op provinciaal niveau (de verschillende directies en consulentschappen) een belangrijke schakel waren in de uitvoering, maar niet in beleidsmakende, beleidsvoorbereidende of sturende zin. Volgens ingewijden was de rol van de provinciale directies en consulentschappen voornamelijk uitvoerend. Kritiek op het beleid, als dat er al was, werd niet geaccepteerd. De 'neuzen moeten allemaal dezelfde kant op staan' was

het motto binnen het ministerie. Er vond wel regelmatig overleg plaats tussen Den Haag en de provincies, bijvoorbeeld in een maandelijks overleg van HID's (Hoofd-Ingenieur Directeur) 1993en consulenten, maar *'op deze bijeenkomsten werd ons verteld wat ze in Den Haag of Brussel besloten hadden, daar konden wij geen invloed meer op uitoefenen'*, aldus karakteriseert een voormalige consulent in een interview het klimaat.

Uit het bovenstaande kunnen we afleiden dat de beleidspraktijk, als specifieke uitkomst van ineenklikkende projecten ook overeenkomsten heeft met het traditionele synoptisch[6]-rationele beleidsmodel. Dit traditionele beleidsmodel gaat uit van gescheiden hiërarchisch geordende werelden van staat en samenleving. De sturende en interveniërende overheid[7] overziet de maatschappelijke ontwikkelingen en neemt de juiste beslissingen op basis van objectieve kennis en stuurt de samenleving in de gewenste richting[8] (Van Tatenhove 1993:91). Dit beleidsmodel past goed in het positivistische maatschappijbeeld dat domineerde in de periode na de Tweede Wereldoorlog. Het uitgangspunt hierbij was de maakbaarheid van de samenleving (zie ook: min. LNV 1994). De werkelijkheid wordt in dit model als objectief gezien (Termeer 1993:24), en er wordt een mechanistische relatie verondersteld tussen beleid, implementatie (instrument) en uitkomst (Long en Van der Ploeg 1989:227). Het bijbehorende sturingsdiscours gaat uit van uni- of monocentrische sturing door de overheid. Het beleid is selectief ten opzichte van bepaalde groepen, die door middel van formele criteria geclassificeerd worden (zie hoofdstuk 2). Dit model impliceert eenrichtingverkeer, een *top-down* benadering van ontwikkeling.

Dit traditionele beleidsmodel en het bijbehorende sturingsdiscours sluiten aldus naadloos aan bij de moderniseringsbenaderingen van agrarische ontwikkeling zoals beschreven in het vorige hoofdstuk. We moeten constateren dat het na-oorlogse landbouwbeleid kenmerken van dit traditionele beleidsmodel heeft, zeker ook gezien het feit dat de configuratie landbouw als macro-actor probeerde de sector als geheel te sturen of ordenen. Er werd een sterke hiërarchische sturing vanuit de centrale overheid doorgevoerd. Dit werd ondersteund en gelegitimeerd via het agrarisch neo-corporatisme en – zoals we nog zullen zien – de landbouwwetenschappen. Dit model gaat voorbij aan het inzicht dat landbouwontwikkeling gevormd wordt door de interactie van uiteenlopende of ineenklikkende projecten. Dit wil echter niet zeggen dat de sturing ook altijd succesvol was, dat de sturende en interveniërende overheid haar pretenties waarmaakte, dat het model altijd functioneerde zoals bedoeld. Integendeel, met name vanuit de bestuurskunde en politicologie wordt er juist daarom alom kritiek geleverd op dergelijke beleidsmodellen (Termeer 1993:15-16; Van Schendelen 1981). In het vervolg van dit hoofdstuk zullen we zien dat er wel degelijk allerlei invloeden vanuit de maatschappij en vanuit landbouw in het bijzonder, een rol hebben gespeeld bij de beleidsformulering en uitvoering. De centrale sturing verliep allesbehalve vlekkeloos, vaak waren er tegenstrijdigheden in het landbouwbeleid zelf, vaak ook conflicteerde het landbouwbeleid met ander beleid van de rijksoverheid, of beleid van regionale overheden. Het beeld van een mechanistische relatie tussen beleid, implementatie en uitkomst dient te worden gedeconstrueerd. De uitkomst van het beleid bleek vaak onvoorspelbaar en onvoorzien. Zoals we nog zullen zien was er ook interactie tussen patronen van landbouwontwikkeling en het gevoerde beleid. Dit impliceert echter niet dat het

beleidsmodel of het sturingsdiscours veranderde. De problemen werden voornamelijk binnenskamers opgelost. Beleidsaanpassingen gebeurden voornamelijk als reactie op onvolkomenheden in het beleid zelf en vonden plaats zonder brede maatschappelijke discussies, laat staan dat er een debat gevoerd werd over de doelstellingen.

Het kleine-boerenvraagstuk

Uit de bovenstaande paragraaf blijkt dat er nauwelijks geïnstitutionaliseerde kanalen bestonden om met afwijkende meningen invloed uit te oefenen op het beleid. Volgens Van den Brink stond, in de periode direct na de oorlog, de richting waarin land- en tuinbouw zich dienden te ontwikkelen nauwelijks ter discussie (Van den Brink 1990:38-39). Er werd voortgegaan op de weg die sinds de landbouwcrisis van de jaren tachtig van de vorige eeuw ingeslagen was naar een arbeidsintensieve, op export ingestelde land- en tuinbouw. Dit lag voor de hand gezien de overheersende positie van het kleine bedrijf in de land- en tuinbouw. Net als voor de oorlog werd gekozen voor het stimuleren van arbeidsintensieve productie van hoge kwaliteit[9].

Door gewijzigde omstandigheden aan aanbod- en afvoerzijde ontstonden er echter problemen om deze lijn door de zetten (Van den Brink 1990:40-41). Het belangrijkste probleem betrof het kostprijsniveau van deze producten. Op de vele kleine bedrijven was de kostprijs in vergelijking met andere landen relatief hoog. Gezien het grote belang van de agrarische export voor de handelsbalans – een positief saldo dat voornamelijk ten goede kwam aan de ontwikkeling van de industrie (Frouws en Van der Ploeg 1973) – werd kostprijsverlaging noodzakelijk geacht en naast productieverhoging verheven tot doelstelling van het beleid. Om beide doelstellingen te realiseren streefde de regering ernaar de arbeidsproductiviteit op te voeren door middel van 'rationalisatie' van de bedrijfsvoering.

> '*In de eerste plaats zou aandacht moeten worden besteed aan verbetering van de verkaveling en doorvoering van de mechanisatie. Daarnaast zouden ook de beproefde middelen – onderwijs, onderzoek en voorlichting – kunnen worden aangewend*' (Van den Brink 1990:41)

Hier ligt de oorsprong van wat later bekend zal worden als 'structuurpolitiek' of 'structuurbeleid'.

In de eerste jaren na de oorlog diende rationalisatie derhalve nog vooral ter verbetering van de productieomstandigheden en verhoging van de arbeidsproductiviteit om een algehele productiviteitsstijging te bewerkstelligen. Er wordt wel gesproken van een 'kleine-boerenvraagstuk', vanwege de benarde inkomenspositie van vooral kleine boeren (De Groot en Bauwens 1990:151). Het beleid was er op gericht productieverhoging op kleine bedrijven te stimuleren. In het 'Zesjarenplan voor de Landbouw' (1947-1952) werd daaroom gekozen voor de weg van mechanisatie, kredietverlening en het stimuleren van moderne teeltmethoden door middel van onderwijs en voorlichting (Van den Brink 1990:35-59). De van voor de oorlog daterende Dienst Kleine Bedrijven (DKB) werd hierbij ingeschakeld (Frouws en Van der Ploeg 1973). In die periode ontstonden er wel degelijk discussies over de te volgen koers. De eerste veranderingen tekenden zich af rond 1950. De nadruk in het

beleid verschoot gaandeweg naar vergroting van kleine bedrijven, zowel wat betreft oppervlakte als economische omvang. De oprichting van het Borgstellingsfonds in 1951 was een uiting van dat streven. Later, in het midden van de jaren vijftig, vond er een duidelijke omslag plaats, die het best wordt gekarakteriseerd door de 'kentering' in de landbouwvoorlichting (Frouws en Van der Ploeg 1973: 58-64). Deze kentering betekende een overgang van het paradigma van zelfvoorziening en het zo goed mogelijk benutten van de eigen productieve arbeid op het bedrijf – bijvoorbeeld door middel van het 'hooiruiteren' – naar een sterke oriëntatie op vooruitstrevende boeren en 'efficiënt' gevoerde bedrijven. Niet meer de eigen arbeid en ervaring was richtinggevend, maar door wetenschappers ontwikkelde en technologie (Van der Ploeg 1987). De drastische bezuiniging op de DKB in 1956 is hiervan een uitvloeisel (Frouws en Van der Ploeg 1973).

In het prijsbeleid werden de producentenprijzen afgestemd op het scheppen van redelijke inmomensmogelijkheden voor '*efficiënt gevoerde sociaal en economisch verantwoorde bedrijven*' (Troonrede 1948). Hiermee was in theorie de bestaanszekerheid van deze bedrijven gegarandeerd. Bauwens en De Veer (1990:12) stellen dat dit voor veel kleine bedrijven echter moeilijk te realiseren was. In het overlegcircuit van overheid en georganiseerde landbouw was men het weliswaar eens over het principe van globale prijsondersteuning; maar het niveau van ondersteuning was een punt van discussie. Met name vanuit de georganiseerde landbouw werd er op gewezen dat een te grote mate van bescherming ten koste zou gaan van het streven naar efficiëntie, met name op de kleinere bedrijven. In 1950 stelde de Stichting van de Landbouw dan ook: '*de beste bescherming gelegen is in verlaging van de kostprijzen*' (De Groot en Bauwens 1990:149). Hoewel het op het eerste gezicht lijkt dat de georganiseerde landbouw de kleine bedrijven liet vallen door dit compromis met de overheid, was deze specifieke invulling van het systeem van garantieprijzen vooral bedoeld om kleine bedrijven te stimuleren tot ontwikkeling en efficiëntie-verhoging. Een vergaande bescherming van kleine bedrijven zou die stimulans immers verminderen. De oplossing van het kleine-boerenvraagstuk werd gezocht in bedrijfsontwikkeling voor alle bedrijven, ook de kleinere. Ook gezien de parallelle inspanningen in het structuurbeleid om de landbouwbedrijven te rationaliseren in de richting van productiviteitsverhoging en kostprijsverlaging, is er geen sprake van dat in de periode direct na de oorlog het beleid erop gericht was de kleine bedrijven te laten afvloeien. Wel kan geconstateerd worden dat de grens tussen kleine bedrijven en efficiënt gevoerde bedrijven, in deze benadering langzaam naar boven schuift.

Classificatie, representatie en legitimatie

In het vorige hoofdstuk werd al uitgebreid gewezen op de rol van representatie en classificatie bij ordeningsprocessen in de landbouw. Het vaststellen van garantieprijzen is hier een mooi voorbeeld van. Duidelijk is dat de definitie van een 'efficiënt gevoerd bedrijf', en daarmee ook de classificatie van feitelijk alle bedrijven, een duidelijke ordenende invloed heeft op de landbouwontwikkeling. Bedrijven die kleinerschaliger zijn dat het efficiënt gevoerde bedrijf, of die om welke reden dan ook een hogere kostprijs hebben, worden geconfronteerd met relatief slechte prijzen.

De vaststelling van de garantieprijs heeft daardoor een sturende werking op de bedrijfsontwikkeling in de richting van het efficiënte bedrijf.

Gedurende de jaren vijftig werd het prijsbeleid meer en meer ingezet als een verkapt structuurbeleid (Schaap 1983:25-38). De doelstelling van bestaans*zekerheid* werd stelselmatig uitgehold en vervangen door termen als 'redelijk bestaan' en 'bestaans*mogelijkheid*'. Ook de definitie van efficiënt gevoerde bedrijven door het LEI, dat een cruciale rol speelde in de vaststelling van de garantieprijzen, is hierbij uiterst relevant. 'Efficiënt' heeft een sterk normatieve lading. Het 'efficiënte' bedrijf is, anders dan bijvoorbeeld het gemiddelde bedrijf, een 'goed' bedrijf, een voorbeeld voor anderen. De normatieve vaststelling van efficiënt, impliceert derhalve een verdeling tussen efficiënte en niet-efficiënte bedrijven, tussen goed en slecht.

Zoals Schaap aangeeft, spelen bij de kostprijsberekeningen die ten grondslag liggen aan de garantieprijzen, landbouwpolitieke overwegingen een doorslaggevende rol. Hiermee bevestigt hij de eerder gepresenteerde stelling van De Stefano. Niet de feitelijke kostprijs is uitgangspunt, maar de kostprijs zoals voorgesteld en verwacht in de toekomstige situatie, nadat de structurele ontwikkeling plaats heeft gevonden. Schaap constateert dat hierover politieke afspraken gemaakt werden tussen het ministerie en Landbouwschap, die vervolgens door het LEI omgezet werden in hanteerbare richtlijnen voor de vaststelling van de garantieprijzen.

> '*De kostprijsberekeningen gaven dus het rationaliseringsniveau aan dat de boer moet bereiken, wil zijn onderneming kunnen voortbestaan: een als objectieve berekening verkapte structuurpolitieke dwangmaatregel.*' (Schaap 1983:41).

Er vond aldus een voortdurende interactie plaats tussen het wetenschappelijke project van het LEI en het landbouwpolitieke project van de configuratie landbouw. De uitkomsten van deze interacties, de wetenschappelijke artefacten, hebben als intermediaren een belangrijke ordenende werking op de beleidsformulering zelf en uiteindelijk ook op de agrarische sector als geheel. Wat we hier zien is een mooi voorbeeld van het principe van recursiviteit (Law 1994:15): de processen en actoren zijn niet van elkaar te scheiden. Het beleidsvoorbereidende onderzoek van het LEI wordt gestuurd door landbouwpolitieke overwegingen, maar de uitkomsten van het onderzoek sturen op hun beurt ook het landbouwpolitieke debat. Typerend is daarbij dat het LEI beschikt over een representatief monopolie ten aanzien van beleidsvoorbereidend sociaal-economisch onderzoek. Dit is kenmerkend voor centraal aangestuurde projecten van modernisering en rationalisatie (Law 1994). Later zullen we nog zien dat normatieve berekeningen van het LEI een belangrijke stimulans waren voor drastische koerswijzigingen in het structuurbeleid aan het begin van de jaren zestig. De representatie van het wetenschappelijk onderzoek is daarbij voor een belangrijk deel afgestemd op de beleidsmatige vraag naar duidelijke en eenduidige classificaties. Classificaties op basis van formele criteria zijn bij uitstek geschikt om beleidskeuzes te maken die selectief zijn ten opzichte van bepaalde groepen.

Het LEI heeft hiervoor de 'standaardbedrijfseenheid' (sbe) ontwikkeld[10]. Met deze rekenkundige maat kunnen verschillende productierichtingen en activiteiten vergeleken worden en wordt een relatie gelegd tussen bedrijfsomvang en inkomen. De veronderstelling is dat bij een efficiënte bedrijfsvoering, dat wil zeggen bij

gebruik van de voorhanden zijnde technische hulpmiddelen, en bij een bepaald prijspeil, een sbe staat voor een bepaald inkomen. Op deze manier is het mogelijk een gewenst prijspeil vast te stellen, maar ook om bedrijven te categoriseren als doelmatig en minder doelmatig, als groot of klein. De representatie van dit doelmatig aangebrachte onderscheid heeft een legitimerende werking voor beleidskeuzes, en daarmee een ordenend effect op landbouwontwikkeling. Dat sluit naadloos aan op de behoefte vanuit het beleid om bepaalde classificaties te institutionaliseren en te formaliseren. Later, in de jaren zeventig en tachtig, zijn dergelijke classificaties verworden tot geformaliseerde criteria om onderscheid te maken tussen levensvatbare en niet-levensvatbare bedrijven, tussen bedrijven die wel of geen recht hebben op subsidies[11].

Naast empirisch gegronde bezwaren tegen het gebruik van de sbe als veronderstelde objectieve maat om bedrijven te classificeren – uit verschillende studies (Van der Ploeg 1993a; Kerkhove 1994) blijkt dat de reële bruto productie waarde (bpw) per sbe enorm kan verschillen – kunnen we ook vaststellen dat de sbe in essentie een sterke normatieve lading heeft ten gunste van bepaalde groepen bedrijven. De bedrijfseconomische boekhoudingen die als basis dienen voor de sbe-berekeningen vallen gunstig uit voor investeerders, bijvoorbeeld door uit te gaan van de berekende rente. En wat wordt bijvoorbeeld precies verstaan onder een doelmatige moderne bedrijfsvoering? In de praktijk betreft dat alleen de bedrijven die zich ontwikkeld hebben volgens het dominante model, als ze gebruik maken van de voorhanden zijnde technische hulpmiddelen en geïntegreerd zijn in de productiekolom.

Zoals gezegd is het vanuit de gangbare beleidstradities geredeneerd zinvol om een objectieve maat te ontwikkelen om bedrijven van elkaar te kunnen onderscheiden en te kunnen classificeren. Het is echter juist de suggestie van objectiviteit en representativiteit waar vraagtekens bij gesteld dienen te worden. Aangezien de specifieke representatie van landbouwkundige onderzoek een duidelijke sturende werking op het landbouwbeleid uitoefent, en omdat het beleid beschouwd kan worden als een *mode of ordering*, is er aldus sprake van een dubbele sturing. De doelgericht aangebrachte suggestie van objectiviteit is derhalve een dubbele reïficatie van de ordenende werking op ontwikkelingsprocessen in de landbouw.

Arbeidsproductiviteit en sanering

Zoals vermeld was het structuurbeleid in de jaren veertig en vijftig voornamelijk gericht op (arbeids) productiviteitsverhoging en in mindere mate op bedrijfsvergroting. Productiviteitsverhoging ging gepaard met kostprijsverlaging, hetgeen ten goede kwam aan de exportpositie van ons land.

Hoewel er door de uitgifte van land in de IJsselmeerpolders en de ontginning van woeste gronden land beschikbaar kwam voor agrarische doeleinden[12], was het niet mogelijk om door bedrijfsuitbreiding alleen (oppervlaktevergroting), de arbeidsproductiviteit te vergroten. Voor toename van de economische bedrijfsomvang was men aangewezen op intensivering van het bouwplan en graslandgebruik en op uitbreiding van de veehouderij. Met name de DKB heeft zich hiervoor ingezet.

Volgens Bauwens en De Veer werd de ontwikkeling belemmerd door de traag verlopende opheffing van kleine bedrijven, waardoor er weinig grond beschikbaar

kwam voor vergroting van de resterende bedrijven (Bauwens en De Veer 1990:16-7). Beide auteurs redeneren hierbij achteraf vanuit het perspectief en de ideologie die in de jaren zestig in zwang kwamen, namelijk het idee dat kleine bedrijven moeten wijken voor de ontwikkeling van de grotere bedrijven. Wederom blijkt de tijdgebonden ideologische geladenheid van representaties. Vanuit de moderniseringsideologie van de jaren zestig en zeventig worden de ontwikkelingen in de jaren vijftig beschreven, toen er toch wezenlijk andere politieke keuzes gemaakt werden[13]. Een vermindering van het aantal bedrijven was in de jaren vijftig echter nog een taboe aan de onderhandelingstafel van overheid en georganiseerde landbouw (De Groot en Bauwens 1990:153). Zelfs als men in die tijd van 'sanering' spreekt, impliceert dit geen afvloeiing van agrarische bedrijven, maar juist een vergroting van de levensvatbaarheid van kleine bedrijven door oppervlaktevergroting. Hoewel het LEI reeds in 1951 gewezen had op de 'noodzaak' tot vermindering van het aantal kleine bedrijven op, met name, de zandgronden, was dit voor de landbouworganisaties vooralsnog niet bespreekbaar. Deze bedrijven vormden immers een groot deel van de achterban van de organisaties. Ook hier blijkt weer de actieve rol van het LEI en daarmee de landbouwwetenschappen bij de promotie van modernisering in de landbouw; de wetenschap is met haar eigen strategische project – de institutionalisering van het neo-klassieke paradigma – onderdeel van het moderniseringsproject als geheel. Het zou overigens tot in de jaren zestig duren voordat dit streven ook expliciet onderdeel werd van het landbouwbeleid.

Een tweede mogelijkheid om de arbeidsproductiviteit te vergroten was de vermindering van het aantal arbeidskrachten op de bedrijven. Met name minister Vondeling wees in zijn 'Nota over het structuurbeleid' (MLV 1958) op de noodzaak tot een daling van het aantal werkers in de landbouw, om langs deze weg de arbeidsproductiviteit op kleine bedrijven te vergroten. Dit kon bewerkstelligd worden door emigratie en door het creëren van banen door industrialisatie van het platteland. Bauwens en De Veer (1990:16) stellen echter dat veel kleinere bedrijven niet in staat waren om langs deze weg de arbeidsproductiviteit te verhogen, vanwege hun reeds minimale arbeidsbezetting.

Maatschappelijke integratie: de zelfvoorziening voorbij

Het is zinvol om het landbouwbeleid van de jaren veertig en vijftig nogmaals in zijn context te plaatsen. De eerste jaren na de Tweede Wereldoorlog werden gekenmerkt door de wederopbouw, het creëren van werkgelegenheid en het streven om de bevolking te voeden tegen zo laag mogelijke kosten. Al snel werd hier ook het streven naar agrarische export aan gekoppeld, enerzijds om het evenwicht op de betalingsbalans te herstellen, anderzijds om een afzetmarkt te creëren voor de veehouderij- en tuinbouwproductie die allengs het zelfvoorzieningsniveau overschreed. Rond 1950 was het vooroorlogse productiepeil weer bereikt en in het midden van de jaren vijftig veranderde de problematiek van tekorten zelfs in een problematiek van overschotten (Stolwijk 1992:33).

In de jaren vijftig stond het landbouwbeleid in dienst van de opbouw van de Nederlandse economie en met name de industrie. Het was een periode van sterke economische groei en stijgende arbeidslonen bij een volledige werkgelegenheid en

geringe inflatie. Het industrialisatiebeleid, neergelegd in een serie industrialisatienota's, stond in het teken van lage prijzen en loonbeheersing (Bauwens en De Veer 1990:15). Een van de randvoorwaarden van een snelle economische groei in de andere, met name de op export gerichte sectoren was een goedkoop voedselpakket. De reële kosten van het levensonderhoud daalden zelfs ten opzichte van de loonontwikkeling. De inflatie was hierdoor laag, waardoor de loonkostenontwikkeling in de industrie in de hand kon worden gehouden. Dit had gunstige effecten op de exportpositie en de rol die Nederland zich toebedeelde als distributieland.

Door de economische groei en de toename van de bevolking groeide de interne markt. De landbouw profiteerde hiervan door groeiende afzetmogelijkheden. Dit uitte zich echter niet in stijgende opbrengstprijzen, integendeel: de reële opbrengstprijzen van land- en tuinbouwproducten zijn sinds de Tweede Wereldoorlog continu gedaald, terwijl de productiekosten zijn toegenomen. Stolwijk (1992:17) spreekt van een 'dramatisch verslechterende ruilvoet'.

De economische groei en inkomensontwikkeling in andere sectoren en de – met name in de jaren zestig – nagenoeg volledige werkgelegenheid leidde ertoe dat, in termen uit de neo-klassieke economie, de '*opportunity costs*' van arbeid (de potentiële opbrengst van arbeid in vergelijking met alternatieve aanwending) stegen. Hoewel ik er niet vanuit ga dat boeren als strategisch handelende actoren, zich (alleen) laten leiden door begrippen als *opportunity costs*, lijkt het mij voor de hand liggend dat zij zich spiegelen aan ontwikkelingen in andere sectoren. Zeker gezien de modernisering van de samenleving in de na-oorlogse periode, met de opkomst van massamedia en door de integratie van boeren en boerenzonen in de industrie, kwam de landbouw steeds meer in contact met de andere sectoren van de samenleving. Bij de ontwikkeling van de agrarische bedrijven werd er derhalve in zekere mate ingespeeld op en gerefereerd aan bredere maatschappelijke ontwikkelingen. Uit eigen onderzoek blijkt dit met name relevant op bepaalde breukpunten in de bedrijfsontwikkeling, zoals een bedrijfsovername (zie De Bruin 1989a en De Bruin 1991). Teneinde de ontwikkelingen in andere sectoren te volgen en inkomens in de landbouw op een aanvaardbaar peil te houden dienden de agrarische bedrijven zich te blijven ontwikkelen. Volgens Bauwens, De Groot en Poppe (1990:209) was het in principe mogelijk om de stijgende prijzen van productiefactoren en -middelen op te vangen door hogere prijzen voor eindproducten, of door verbetering van de (arbeids)productiviteit. Hun suggestie dat een '*invisible hand*' van het marktmechanisme die keuze reguleerde in de richting van productiviteitsverhoging, lijkt mij onjuist. Dat onderschat namelijk de ordenende werking van beleid en wetenschap. De richting waarin de Nederlandse landbouw en economie in het algemeen, zich ontwikkelden, is eerder terug te voeren op politieke beleidskeuzes, die voor een belangrijk deel zijn geworteld in de handelstraditie en de positie van Nederland als distributieland. Ook andere culturele factoren spelen hierbij een rol. Als voorbeeld wijs ik op het ontbreken van een duidelijke binding tussen de voortgebrachte producten en een specifieke 'eetcultuur'; dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de mediterrane landen. Hierdoor lag een ontwikkeling steunend op regionale kwaliteitsproducten met een hogere toegevoegde waarde, weinig voor de hand (zie De Bruin en Pohlmann, in voorbereiding).

De oriëntatie op de export van relatief goedkope 'bulkproducten' (Van der Ploeg en Ettema 1990) noopte tot een sterke kostprijsverlaging. Er leek geen andere weg mogelijk dan te streven naar arbeidsproductiviteitsverhoging. Onder de voor de landbouw verslechterende prijsverhoudingen (door de stijgende lonen in andere sectoren steeg ook de loonvoet in de landbouw aanzienlijk[14]) kon dit alleen bewerkstelligd worden door een sterke schaalvergroting in combinatie met intensivering. Douw stelt hieromtrent:

> '*De noodzaak van inkomensvergroting betekende voor het bedrijfshoofd dat hij dure productiemiddelen zoals arbeid moest proberen te vervangen door goedkope en dat hij naar wegen moest zoeken om zijn eigen arbeid zo productief mogelijk te maken. Voor dit laatste was een vergroting van de bedrijfsomvang noodzakelijk.*' (Douw 1990:37)

We hebben gezien dat reeds in de jaren vijftig voorzichtige stappen in deze richting gezet werden, waarbij schaalvergroting of arbeidsproductiviteitsverhoging voor een belangrijk deel tot stand kwam door een vermindering van de arbeidsbezetting op agrarische bedrijven, voornamelijk door afvloeiïng van landarbeiders en boerenzonen. Door de volledige werkgelegenheid was de '*pull-factor*' van andere sectoren op arbeid uit de landbouw erg groot. Naast lage voedselprijzen was dus de uitstoot van arbeid uit de landbouw in zekere mate randvoorwaarde voor de ontwikkeling van de andere sectoren[15]. Macro-economisch gezien lijkt de globale ontwikkeling van schaalvergroting in de landbouw in combinatie met de uitstoot van arbeidskrachten dan ook onvermijdelijk. Uit het bedrijfsstijlenonderzoek blijkt echter dat dit bedrijfseconomisch gezien niet per definitie de enig mogelijke weg is om continuïteit te garanderen. Voorbeelden uit Italië leren ons daarnaast dat hele landbouwsystemen waarin het voortbrengen van hoogwaardige kwaliteitsproducten centraal staat, gebaseerd zijn op de aanwending van arbeid (De Roest 1990).

De premisse van relatieve factorprijzen als drijvende kracht achter landbouwontwikkeling, de essentie van het neo-klassieke paradigma, dient daarbij in belangrijke mate gerelativeerd te worden. De relatieve factorprijzen, dus de kosten voor arbeid, grond en kapitaal, worden voor een belangrijk deel bepaald door keuzes in het beleid zelf. Beleid dat gestoeld is op dit paradigma verwordt derhalve tot een *self-fulfilling prophecy*.

3.3 De jaren zestig en zeventig: sanering en modernisering

Aan het begin van de jaren zestig een ingrijpende verandering plaats in het structuurbeleid. Uitgaande van de ingeslagen weg, was het onvermijdelijk dat niet alleen het aantal arbeidskrachten in de landbouw moest verminderen, maar ook het aantal bedrijven. Hierdoor zou er immers ruimte ontstaan voor vergroting van de overblijvende bedrijven, hetgeen mechanisatie en schaalvergroting mogelijk maakt en daarmee een verhoging van de arbeidsproductiviteit.

Een belangrijke impuls voor het structuurbeleid was de oprichting van het Ontwikkelings- en Saneringsfonds (O&S-fonds) door minister Biesheuvel in 1963. Bauwens en De Veer (1990:18) schrijven hieromtrent:

'Hiermee kon de moderne bedrijfsontwikkeling worden ondersteund en werden oudere bedrijfshoofden in de gelegenheid gesteld het bedrijf te beëindigen. Het ontwikkelingsbeleid kreeg daarmee een selectief karakter en het onderscheid 'blijvers-wijkers' kwam naar voren.'

De oprichting van het O&S-fonds markeert een omslag in het structuurbeleid. Voor het eerst werd er expliciet naar gestreefd het aantal bedrijven te verminderen. Het was ook een omslag in de houding van de georganiseerde landbouw. Waar de landbouworganisaties in de jaren vijftig een actieve vermindering van het aantal bedrijven, nam de georganiseerde landbouw nu – naast de overheid – zitting in het bestuur van het O&S-fonds. Hiermee legitimeerde de georganiseerde landbouw het streven van de overheid om het aantal agrarische bedrijven te verminderen: een duidelijk voorbeeld van de neo-corporatistische ruil tussen overheid en belangengroepering. Een belangrijk argument voor het medebesturen van het O&S-fonds waren de slechte resultaten op gemengde bedrijven op de zandgronden in 1962 (Van den Brink 1992:115). Hierdoor stemde men in met de door het ministerie voorgestelde koerswijziging: sanering van het aantal bedrijven. Werd sanering eerder voornamelijk ingevuld als het 'gezond maken' van bedrijven, nu het gezond maken van de landbouw als geheel. Sanering werd synoniem aan bedrijfsbeëindiging ten behoeve van de herverdeling van productiemiddelen naar bedrijven met perspectief. Op deze manier kreeg sanering een negatieve bijklank. Dit werd ook door de landbouworganisaties onderkend. Omwille van het draagvlak bij de achterban stelden de landbouworganisaties de voorwaarde dat naast sanering er ook concrete activiteiten ontplooid werden voor ontwikkeling van bedrijven die dit op eigen kracht niet konden volbrengen. Aldus kwam het O&S-fonds tot stand (Van de Brink 1992:126-127) en brak een bloeiperiode van het landbouwstructuurbeleid aan.

Opvallend is dat er nagenoeg geen fundamentele discussie gevoerd is over de doelen van het beleid en over de te volgen koers. De koerswijziging werd ingegeven en gelegitimeerd door de beleidskeuzes die reeds tien jaar eerder genomen waren: de sterke oriëntatie op de export van goedkope bulkproducten. Onder het paradigma van kostprijsverlaging was de voorgestelde sanering de meest voor de hand liggende weg. De slechte bedrijfsresultaten in 1962 werden door de georganiseerde landbouw aangegrepen om de ogenschijnlijke koerswijziging van de landbouworganisaties te legitimeren naar de achterban. De opname van de 'ontwikkelingspoot' binnen het O&S-fonds was een strategische zet op het terrein van de representatie. Want, hoewel de organisaties sterk aangedrongen hadden op die 'ontwikkelingspoot' overstegen de uitgaven voor sanering, onder meer in het kader van de bedrijfsbeëindigingsregelingen, tot het midden van de jaren zeventig de uitgaven voor ontwikkeling (Van den Brink 1992:132).

Met betrekking tot de gehanteerde sturingsconcepten betekende de oprichting van het O&S-fonds geen wezenlijke omslag. Centraal aangestuurde ontwikkeling bleef het uitgangspunt. Er werd gekozen om 'ontwikkeling' vooral te sturen met de instrumenten: indirecte steun aan bedrijven; landbouwvoorlichting; en voorbeelden en experimenten op praktijkniveau. Binnen het fonds bestond de angst dat directe steun aan bedrijven onrendabele investeringen in de hand zou werken en derhalve

de structurele ontwikkeling van de landbouw zou belemmeren (Van den Brink 1990:129).

De uitvoering van het beleid werd overgelaten aan bestaande diensten en organen, waaronder op het gebied van landinrichting en ruilverkaveling de Centrale Cultuurtechnische Commissie (CCC), de Stichting Beheer Landbouwgronden (SBL) en de bijbehorende Cultuurtechnische Dienst. Reeds in de jaren vijftig was ruilverkaveling het belangrijkste instrument van het landbouwstructuurbeleid (Van den Brink 1990:59). Ruilverkavelingsprojecten dienden om de productieomstandigheden te verbeteren, onder andere door een betere ontsluiting, verkaveling, perceelsvergroting en ontwatering. Dit maakte intensivering van de productie (opbrengstverhoging) en schaalvergroting op bedrijfsniveau mogelijk. Door de transformatie van productieomstandigheden werd direct ingegrepen in socio-technische netwerken op lokaal niveau: de fysieke productieomstandigheden maken immers net zo goed deel uit van de socio-technische netwerken als bijvoorbeeld de sociale productieverhoudingen. Daarnaast versoepelde en faciliteerde landinrichting in belangrijke mate de herverdeling van de beschikbare oppervlakte over minder maar grotere bedrijven (Douw 1990:41; Van den Brink 1992:128). Met name landinrichting was een belangrijke stimulans voor de sanering van de 'wijkers' en de ontwikkeling van de 'blijvers'. In tegenstelling tot de beoogde en beweerde 'globale sturing' was landinrichting derhalve wel degelijk een directe interventie in socio-technische netwerken, een directe interventie om een bepaalde vorm van landbouwbeoefening te stimuleren en te faciliteren.

Andere organen die een belangrijke rol speelden in de uitvoering van het beleid van het O&S-fonds zijn de diensten voor Rijkslandbouwvoorlichting en de Landbouwvoorlichtingsraad, later de Directie voor Bedrijfsontwikkeling en de Provinciale Raden voor Bedrijfsontwikkeling (PRBO). Zowel voor de Centrale Cultuurtechnische Commissie, als voor de provinciale raden geldt dat de landbouworganisaties hierin een belangrijke stem hadden[16]. Via participatie in deze organen werden ze belangrijke voortrekkers van de beoogde modernisering van de agrarische bedrijven en de landbouw in zijn geheel. In de navolgende paragraaf wordt verder ingegaan op het moderniseringsproject in de Nederlandse landbouw. Hierin komt niet zozeer het gevoerde beleid aan de orde, als wel de ideologie achter de modernisering, de uitgangspunten van het moderniseringsproject en het bijbehorende discours. De landbouworganisaties zijn samen met de overheidsdiensten de belangrijkste vertolkers van deze ideologie en het discours (geweest).

Ideologisch offensief in de Nederlandse landbouw: het moderniseringsmodel

De modernisering van de agrarische sector in Nederland kan gezien worden als een herordening van zowel de heersende opvattingen, perspectieven of normen als de dominante praktijken. Modernisering is derhalve niets anders dan de institutionalisering van nieuwe perspectieven en praktijken, op basis van een specifieke visie. Het (positivistische) maatschappijbeeld, zoals beschreven in hoofdstuk 2, lag ten grondslag lag aan het moderniseringsproject in de Nederlandse landbouw.

Teneinde de gewenste modernisering te realiseren, om de praktijken te herordenen volgens de gehanteerde modellen, was het allereerst noodzakelijk om ook de

opvattingen, de perspectieven te beïnvloeden. Eerder werd Hofstee (1960) aangehaald die sprak over de '*sociaal-pedagogische beïnvloeding van milieu-factoren*'. Frouws en Van der Ploeg (1973:201) halen de Nota inzake het landbouwbeleid van minister Marijnen uit 1962 aan die stelt:

> '*De 'mentaliteitsbeïnvloeding' moet zodanig zijn, dat twee dingen bereikt worden: een gezonde en evenwichtige plattelandssamenleving enerzijds en (een ongestoord verloop van) de noodzakelijke modernisering en aanpassing van de landbouw anderzijds.*'

We hebben al gezien hoe dat laatste werd uitgewerkt: afvloeiing van de wijkers om ontwikkelingsmogelijkheden te creëren voor de blijvers. Om de genoemde mentaliteitsverandering te realiseren werd van overheidswege, met behulp van het OVO-drieluik (Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs), en door de georganiseerde landbouw een ideologisch offensief in gang gezet. Dit ideologisch offensief bestond hoofdzakelijk uit een poging tot delegitimering van het 'traditionele cultuurpatroon' in de landbouw (zie hoofdstuk 2) en een doelgerichte beeldvorming omtrent de 'moderne of vooruitstrevende boer' (Van der Ban 1956, 1958). Dit sloot nauw aan bij het onderscheid 'wijkers-blijvers'. De traditionele boer werd verondersteld een wijker te zijn, een vooruitstrevende boer een blijver. Een vooruitstrevende of moderne boer gaat mee met de ontwikkelingen, volgt de nieuwste technologie en leest de agrarische vakbladen. De moderne boer heeft veel contacten met voorlichters en vraagt waar nodig advies. Bij de moderne boer hoorde het moderne bedrijf, dat vanuit de wetenschap als model gepresenteerd werd. Dat model, dat lange tijd het denken over landbouw, landbouwontwikkeling en beleid gedomineerd heeft, kan in het kort getypeerd worden als een samengaan van een grootschalige gespecialiseerde bedrijfsopzet en een intensieve productiewijze. Deze combinatie wordt mogelijk door een sterke mate van marktintegratie (gebruik van extern geproduceerde inputs en vreemd kapitaal) en het gebruik van technologie (arbeidbesparende technieken en wetenschappelijke 'kennismodules'). Beleid, maar ook onderzoek, technologie-ontwikkeling, onderwijs en voorlichting werden in belangrijke mate afgestemd op dit ene model, dat een specifieke stijl van landbouwbeoefening weerspiegelt.

Om ruimte te creëren voor de blijvers, dienden de wijkers gesaneerd te worden. In de jaren zestig en zeventig werden er door de landbouwvoorlichting doelgericht inspanningen gedaan om boeren te laten afvloeien. Vanuit het ministerie werd hiervoor de ideologische basis gelegd in tijdschriften als 'Landbouwvoorlichting' en 'Bedrijfsontwikkeling', gericht op het kader van de Landbouwvoorlichtingsdienst en de Directie voor Bedrijfsontwikkeling. In artikelen met titels als 'Voorlichting over afvloeiing heeft hoge prioriteit' en 'Actuele punten in de voorlichting' riep A. de Zeeuw, Algemeen Directeur Bedrijfsontwikkeling, op toch vooral werk te maken van bedrijfsbeëindiging en afvloeiing. Enkele citaten uit deze artikelen geven aan op welke manier hiervoor de ideologische basis werd gelegd.

> '*Ontwikkelingsmogelijkheden van bedrijven in de grondgebonden productietakken staan of vallen met de bereidheid van anderen de land- en tuinbouw vaarwel te zeggen. Dit proces is reeds in volle gang; de noodzaak ervan wordt algemeen aanvaard, ook door degenen die er het nauwst bij betrokken zijn: zij die nu of straks de landbouw de rug zullen toekeren. Deze afvloeiing en omschakeling gaat niet 'vanzelf'. Voor velen is het*

een zeer moeilijke beslissing. De overheid komt hen meer en meer tegemoet, niet alleen om het vertrek te stimuleren, maar ook om de harde kanten ervan te verzachten. (...) De overheid wil deze mensen niet in de kou laten staan.' (De Zeeuw 1970:1)

In een ander artikel lezen we:

'Wanneer een bedrijf op korte of lange termijn gezien onvoldoende perspectief biedt, dan is het nodig dat wij bij onze voorlichting de ondernemer daarop wijzen. En wanneer er dan een zinvol alternatief geboden kan worden, dan kunnen we hem daar slechts een dienst mee bewijzen. Niet alleen de wijkers zijn daarmee begaan, maar ook degenen die de beslissing hebben genomen blijvend een bestaan te vinden en land- of tuinbouw.' (De Zeeuw 1970a:1-2)

Typerend voor de ideologische druk op de medewerkers van de Directie Bedrijfsontwikkeling is het volgende citaat, waarin de 'missie' van de Directie Bedrijfsontwikkeling wordt verwoord:

'(...) mogen wij concluderen dat onze Directie Bedrijfsontwikkeling een belangrijke rol kan vervullen – nu en in de toekomst – bij het proces van de verdere ontwikkeling van de bedrijven. Elke medewerker kan daarin zijn aandeel bijdragen. Ieder kan, op zijn plaats in de dienst, mede gestalte geven aan de opdracht die wij met elkaar moeten vervullen.' (De Zeeuw 1970a:1-2)

Mede door de sterke normatieve invulling is het gehanteerde ontwikkelingsmodel meer en meer verworden van een middel, een van de alternatieven om een gezonde landbouw te realiseren, tot een doel op zich, tot een ideologie waaraan in ieder geval de medewerkers van het ministerie zich moesten conformeren. De implementatie van het 'moderne project' als specifieke *mode of ordering* betekende een sterke mate van institutionalisering van bepaalde perspectieven en praktijken. De uiteenlopende institutionele praktijken (beleid, voorlichting, onderzoek, onderwijs) werden op het model toegesneden.

Dit model, dat later door Van der Ploeg (1985, 1987) gekarakteriseerd zou worden als het 'koplopermodel', heeft een zeer selectief en prescriptief karakter. Niet alleen werden alle inspanningen van de overheid toegesneden op een bepaalde groep bedrijven (de blijvers, later de koplopers genoemd), maar ook de manier waarop het bedrijf van de blijvers – of beter: het levensvatbare bedrijf – geconstrueerd of gedefinieerd werd, ging voorbij aan de veelheid aan strategische opties en routes om bedrijfscontinuïteit te bewerkstelligen, zo kunnen we achteraf stellen. Het koplopermodel werd door velen gezien als een soort 'verdwijnpunt' waarop ieder bedrijf zich zou moeten richten. Modernisering impliceert volgens deze gedachtengang dus een sterk unilineaire ontwikkelingsrichting, de richting die volgens het neo-klassieke paradigma gevormd en gestuurd wordt door de optimale allocatie van productiefactoren. Daarmee werd een sterke uniformisering van land- en tuinbouw vanzelfsprekend. Voor bedrijven die afweken van het dominante ontwikkelingsmodel zou op den duur immers geen plaats meer zijn.

Een belangrijke rol in de institutionalisering van het model onder en door de boeren en tuinders speelde de zogenaamde 'ondernemersideologie' (Frouws en Van der Ploeg 1973). Sinds de jaren zestig worden boeren en tuinders in veel

beleidsdocumenten, in de landbouwbladen en door de landbouworganisaties zelf, steevast 'ondernemers' of 'agrarische ondernemers' genoemd. Ook in een van de bovenstaande citaten zagen we dat. Hiermee wordt gerefereerd aan een beeld van een economisch rationeel handelende actor, de ondernemer die zijn handelen voornamelijk afstemt op externe signalen en prikkels. Met de ondernemersideologie wordt gerefereerd aan ondernemerschap zoals dat in andere sectoren overheerst. Het impliceert derhalve een ontkenning van het specifieke karakter van de landbouwbeoefening als agro-ecologisch proces. Leidraad en uitgangspunt voor de bedrijfsontwikkeling was niet het eigen bedrijf zelf, zoals bij de traditionele boeren, maar de ontwikkelingen op de markt en in de wetenschap en technologieontwikkeling.

Een ander belangrijk onderdeel van de ondernemersideologie is de veronderstelling dat een goede ondernemer, en dus een goede boer, in staat is te breken met het verleden. Ondernemerschap is derhalve de productie van 'discontinuïteiten' (Long en Van der Ploeg 1989). Dit uitgangspunt – dat een zeer beperkte visie op dynamiek vertegenwoordigt – biedt een aantal belangrijke mogelijkheden voor het beleid, voorlichting, onderzoek en onderwijs: de mogelijkheid om socio-technische netwerken naar eigen inzichten te ordenen. Dit uitgangspunt impliceert immers een maakbare samenleving. Door met het verleden te breken, kunnen nieuwe wegen ingeslagen worden. Voor bijvoorbeeld de voorlichting en het agrarisch onderwijs, maar ook bij de rentesubsidie (zie verderop), gold niet de bestaande situatie als uitgangspunt, maar het model als referentiepunt voor verdere ontwikkeling en kennisvergaring. In de rest van dit hoofdstuk en met name in hoofdstuk 4 zullen we zien hoe de moderniseringsideologie uiteindelijk ook door grote groepen boeren is geïnternaliseerd, hetgeen heeft geleid tot een grote mate van institutionalisering van de relevante perspectieven en praktijken in brede lagen van de landbouw.

Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

De oprichting van de Europese Economische Gemeenschap (EEG) in 1958 en de vorming van het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid (GLB), met het Gemeenschappelijk prijsbeleid, in de loop der jaren zestig, betekende dat er een oplossing werd gevonden voor nieuw ontstane problemen in de Nederlandse landbouw. Eind jaren vijftig was er door de toegenomen productie een overschot ontstaan aan zuivelproducten. De melkveehouderij, verreweg de belangrijkste landbouwsector in Nederland, liep tegen haar grenzen aan (Strijker 1990:103). In eerste instantie bestond het grote winstpunt van de EEG voor de Nederlandse landbouw vooral uit de totstandkoming van de gemeenschappelijke landbouwmarkt, waarbij er vooral sprake was van een voorwaardescheppend beleid. (Van der Weijden *et al.* 1984:18-19; Strijker 1990:103-104). Het EEG-beleid was er op gericht om de gemeenschappelijke markt door een systeem van invoerheffingen af te schermen tegen de relatief lage wereldmarktprijzen. Tegelijkertijd werden de exportmogelijkheden gehandhaafd door een systeem van uitvoerrestituties. De gemeenschappelijke landbouwmarkt betekende voor de Nederlandse land- en tuinbouw een grotere afzetmarkt. Dit was een belangrijke bijdrage aan de oplossing van de ontstane overschotproblematiek (Strijker 1990:103-104).

Het EEG-beleid was gericht op een geleidelijke daling van de landbouwprijzen, zonder een al te scherpe aantasting van de agrarische inkomens. In tegenstelling tot het beleid van bijvoorbeeld het O&S-fonds in Nederland, werd deze laatste doelstelling vertaald in prijssteun voor bepaalde landbouwproducten. De landbouwprijzen werden daarmee voor een belangrijk deel ontkoppeld van de wereldmarktprijzen (Stolwijk 1992:38). Het GLB pakte voor Nederland op twee manieren gunstig uit. Allereerst werd bij de oprichting van het GLB het hoge Duitse prijspeil als uitgangspunt gekozen. Daarnaast werd relatief veel steun gegeven aan de zuivelsector. De kosten van de prijssteun werden verhaald op alle lidstaten, ongeacht de omvang van de melkproductie[17]. Voor de Nederlandse landbouw betekende dit dat een verdere groei van de melkproductie zeer rendabel was (Van der Weijden *et al.* 1984:19). Een snelle groei van de melkveehouderij en de intensieve veehouderij werd bovendien mogelijk gemaakt doordat de EG-importheffingen niet of slechts in geringe mate golden voor halffabrikaten en grondstoffen. Hierdoor profiteerde Nederland, met zijn harde gulden en zijn wereldhavens, maximaal van de lage wereldmarktprijzen voor veevoergrondstoffen uit landen buiten de EEG. De uitbreiding en productiviteitsstijging van de veestapel in Nederland is voor een belangrijk deel gebaseerd op de aanwending van deze veevoergrondstoffen. Zo nam het aantal varkens in de periode 1951-1990 met 650 procent toe. Ook de aantallen kippen en koeien namen enorm toe, evenals de geproduceerde melkplas. Dat alles zonder dat het areaal aan voedergewassen toe nam (Stolwijk 1992:12-13). Naast een verhoogde grondproductiviteit en een betere efficiëntie, noemt Stolwijk de aanwending van krachtvoer als belangrijke factor die de groei van de veestapel mogelijk maakte: '*de binnenlandse tendens naar een verminderde grondgebondenheid ging gepaard met een toenemend beslag op landbouwgrond in het buitenland.*'

De ontwikkelingen in Nederland: vermindering van het aantal werkenden

Typerend voor de ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw in de jaren zestig en zeventig zijn de sterke teruggang van het aantal werkenden en de enorme toename van de productie. Beide ontwikkelingen zal ik in het onderstaande nader uitwerken. Allereerst leidden de veranderingen in het structuurbeleid, naast de in de jaren vijftig ingezette daling van het aantal werkenden in de landbouw, nu ook tot een daling van het aantal bedrijven. Volgens Douw (1990:37) betrof het hier vooral bedrijven van bedrijfshoofden die in de jaren vijftig niet wilden of niet konden ontwikkelen, bijvoorbeeld door een gebrek aan financiële middelen. De afvloeiing van deze bedrijven werd gefaciliteerd door het O&S-fonds en, zoals we reeds hebben gezien, door middel van een actief gestimuleerd ideologisch offensief door de overheid en landbouwvoorlichting. Met name in de jaren zestig verlieten ook bedrijfshoofden de landbouw om van beroep te veranderen; buiten de landbouw was er toen nog voldoende werkgelegenheid. In 1970 betrof eenderde van de bedrijfsbeëindigingen beroepsverandering. Veelal waren dat deeltijdbedrijven. Door schaalvergroting in de landbouw *en* industrie, waren er steeds minder deeltijdbanen[18]. Ook het feit dat de institutionele ondersteuning voor deeltijdbedrijven sterk achterbleef bij de ondersteuning van hoofdberoepsbedrijven, heeft hier aan bijgedragen.

Het aantal werkenden in de landbouw liep gedurende de jaren vijftig gemiddeld met 2,2 procent per jaar terug, in de jaren zestig met 3,4 procent en in de jaren zeventig met 1,6 procent. De afname van het aantal werkenden verminderde in de jaren tachtig met name door een groei van het aantal mensen in loondienst in de tuinbouw en intensieve veehouderij (Stolwijk 1992:14; Douw 1990:36). De agrarische beroepsbevolking daalde tussen 1950 en eind jaren tachtig met circa 50 procent terwijl het aandeel in de nationale werkgelegenheid daalde van 20 procent naar 5 procent.

Hoewel de afname van het aantal werkenden en het aantal bedrijven aanzienlijk was, ging de sanering van de Nederlandse landbouw volgens velen niet snel genoeg om voldoende ontwikkelingsmogelijkheden te bieden aan de blijvers (De Groot en Bauwens 1990:158-161; zie ook Bauwens en De Veer 1990; Douw 1990). Mede door de toenemende mechanisatie kwam de ontwikkeling van de landbouw wel in een stroomversnelling maar niet in nieuw vaarwater (Bauwens en De Veer 1990:17). Douw (1990:37-38) wijst in dit kader op onder meer de traditionele school- en beroepskeuze van agrarische jongeren en de gehechtheid van boeren aan het eigen bedrijf en het beroep. De consequentie hiervan was een lage mobiliteit van de agrarische productiefactoren: '*Ondanks sterk achterblijvende inkomens werden arbeid en kapitaal maar moeizaam in andere richtingen of sectoren dan de landbouw ingezet.*' Douw constateert daarbij dat dit er tevens toe leidde dat boeren doelgericht naar oplossingen zochten om het – te kleine of niet levensvatbare – bedrijf te continueren:

> '*... door op alle mogelijke manieren te werken aan een opvoering van de productiviteit en daarmee aan de omvang van de bedrijven. Waar dat niet lukte werd desnoods voor vele jaren achtereen genoegen genomen met een uurbeloning voor arbeid die achterbleef bij wat daarvoor bij vergelijkbare beroepen of bij werknemers gebruikelijk was.*'

Het citaat ademt dedain over zoveel koppigheid bij boeren om te blijven zwoegen voor een hongerloontje[19]. Daarbij geeft het wel duidelijk de beperkingen aan van economische theorieën die uitgaan van *opportunitiy costs* en relatieve factorprijzen (zie eerder dit hoofdstuk), evenals de beperkingen van het sturend vermogen van het moderniseringsbeleid. Ondanks alle inspanningen verliep de afvloeiing van kleine bedrijven te traag. Naast de standvastigheid van de boeren, hun specifieke en uiteenlopende strategieën om bedrijfscontinuïteit te realiseren[20], maakten drie factoren, die ook bijgedragen hebben aan de groei van de landbouwsector als geheel, de overleving van kleine bedrijven mogelijk. Allereerst maakte de beschikbaarheid van inputs als goedkope kunstmest en graanvervangers het mogelijk om de intensiteit van de veehouderij sterk op te voeren. Het werd zelfs mogelijk om zonder grond een intensieve veehouderijtak te ontwikkelen. Vooral op de zandgronden werd daarvan geprofiteerd: door het ontwikkelen van de intensieve veehouderij werden er nieuwe mogelijkheden gecreëerd voor opvolgers op 'te kleine' bedrijven (De Bruin *et al.* 1991). De teruggang van het aantal bedrijven was in deze gebieden daarom minder groot dan in bijvoorbeeld de traditionele weide- of akkerbouwgebieden (Douw 1990:39-40). Deze ontwikkeling werd ondersteund door een sterke technische ontwikkeling, de tweede factor van belang, die bijdroeg aan een aanzienlijke (arbeids)productiviteitsverhoging. Ten derde droeg het systeem van garantieprijzen dat op nationaal en EEG-niveau gehanteerd werd, bij aan de overlevingskan-

sen van kleine bedrijven. De afzet en een redelijk prijsniveau waren immers gegarandeerd.

Blijkens het bovenstaande was het sturend vermogen van het moderniseringsbeleid beperkt, mede als gevolg van tegenstrijdigheden in het beleid zelf. Het beleid als specifiek project, als *mode of ordering*, bracht niet de gewenste orde, het was derhalve niet meer dan een poging tot ordening. In het vorige hoofdstuk werd de mythe van 'pure' orde, van de maakbaarheid van de samenleving die ten grondslag lag aan het moderniseringsproject reeds gedeconstrueerd. Toen al concludeerde ik, op basis van theoretische overwegingen, dat er duidelijke beperkingen zijn aan het sturend of ordenend vermogen van welk project dan ook. Een conclusie die door bovenstaande empirische analyse onderstreept wordt. Hoewel het moderniseringsproject wel degelijk succesvol is geweest, zeker gezien de snelle ontwikkeling die de agrarische sector in Nederland doorgemaakt heeft, moeten we ook concluderen dat het landbouwbeleid – met haar specifieke marktordening en technologisch project – als zodanig niet de enige sturende factor is die vorm heeft gegeven aan de ontwikkelingen. De actieve sturende rol van de betrokken boeren, met name de boeren op 'kleine bedrijven' die doelgericht gezocht hebben naar nieuwe overlevingsmogelijkheden in de landbouw, heeft de ontwikkelingen mede beïnvloed. Er vond dus interactie plaats met andere pogingen tot ordening, met uiteenlopende strategieën van boeren en bedrijfsstijlen in meer brede zin. Uiteenlopende strategieën van boeren klikken ineen met verschillende aspecten van het beleid, nieuwe bedrijfsstijlen ontstaan en oude worden getransformeerd of gerevitaliseerd. In hoofdstuk 5 wordt dit nader uitgewerkt.

Te volgen koers ter discussie?

Door de jaren heen werden er uitgebreide – voornamelik door wetenschappers geïnspireerde – discussies gevoerd over het te voeren landbouwbeleid; vooral over de combinatie van structuurbeleid en prijsbeleid. Hartog (1964) wees op het tweeslachtige karakter van het beleid: door een combinatie van structuurbeleid en prijsbeleid wordt overproductie gestimuleerd en de noodzakelijke opheffing van kleine bedrijven geremd, zo luidde zijn waarschuwing.

De tegenstrijdigheid tussen prijspolitiek en structuurpolitiek bestond niet alleen in Nederland, maar zeker ook op EEG-niveau. Naast het gevoerde prijsbeleid werd eind jaren zestig gestreefd naar structuurverbetering van de landbouw: het Plan Mansholt. Een snelle modernisering van de landbouwsector moest een voedselpakket tegen lage kosten garanderen, terwijl een sterke sanering niet alleen ruimte moest bieden voor de blijvers maar ook de overproductie moest beteugelen. Zoals bekend is dit laatste geenszins gelukt. Reeds aan het begin van de jaren zeventig ontstonden er, wederom, grote overschotproblemen (Strijker 1990). Op EEG-niveau ontstonden heftige discussies over de te volgen koers. De uitbreiding van de EEG en de interne markt bood tijdelijk een uitweg voor de overschotproblemen. Aangezien de koers niet wezenlijk verlegd werd, ontstonden er aan het eind van de jaren zeventig wederom grote overschotten. Dit heeft uiteindelijk geleid tot de invoering van quoteringsstelsels om de overproductie te beteugelen.

Aan het eind van de jaren zestig ontstond er een levendig debat onder economen over de te volgen koers. De Groot en Bauwens (1990) beschrijven dat. De vraag of een krachtdadige structuurpolitiek alleen – dus zonder prijsbescherming, zoals Hartog, maar bijvoorbeeld ook Maris (van het LEI) en Frietema voorstonden – de overschotproblemen kon beteugelen stond hierbij centraal. Met name Horring had weinig vertrouwen in de effecten van een structuurpolitiek, juist omdat geforceerde en gesubsidieerde bedrijfsvergroting tot een buitenproportionele groei van de productie zou leiden. Stolwijk (1992) merkt hierbij op dat ook de technische vooruitgang en de specifieke structuur van gezinsbedrijven in een goed georganiseerde productiekolom belangrijke mechanismen van de groei zijn. De in hoofdstuk 2 reeds aangehaalde Wageningse landbouweconoom De Hoogh heeft er meermaals op gewezen dat de aanwending van kapitaal en arbeid op gezinsbedrijven niet beantwoordt aan de wetmatigheden die voor ondernemersgedrag worden voorspeld. Niet zozeer te hoge of te lage prijzen veroorzaken overproductie in de landbouw, maar veeleer de specifieke manier waarop technische vernieuwing zijn beslag krijgt binnen de structuur van gezinsbedrijven. Ook de nadruk op het stimuleren van arbeidsbesparende en opbrengstverhogende technieken op agrarische bedrijven in onderzoek en voorlichting hebben, evenals het grote belang hierbij van de agroindustrie, de productietoename sterk gestimuleerd. De centrale vraag in deze discussie is wederom de vraag naar de sturende krachten achter agrarische ontwikkeling: waardoor wordt ontwikkeling bepaald en gevormd? Hoewel er vanuit gegaan wordt dat de sturende krachten bestaan uit 'externe' factoren die de ontwikkelingen determineren, zijn de genoemde economen het er in ieder geval niet eens over welke factor nu doorslaggevend is.

De Groot en Bauwens (1990:160-161) beschrijven dat reeds bij het ontstaan van de overschotproblematiek aan het begin van de jaren zeventig discussies gevoerd werden over vervangende inkomenstoeslagen, prijsverlaging en quotering. De verschillende pleidooien konden toen nog niet op veel steun rekenen, met name een systeem van inkomenstoeslagen wordt, geheel in de lijn van de heersende moderniseringsideologie, krachtig van de hand gewezen door de ministeriële Studiecommissie Inkomensbeleid voor de Land- en Tuinbouw. Door de snelle structuurverbetering zouden de problemen weldra opgelost worden (MLV 1974). Nu, anno 1996, moeten we vaststellen dat de huidige discussies over de toekomst van de landbouw en het bijbehorende landbouwbeleid voor een belangrijk deel hetzelfde karakter hebben als ruim 20 jaar geleden. Wederom wordt er gezocht naar een duidelijk aanwijsbare sturende kracht achter ontwikkeling, teneinde gericht te kunnen interveniëren om de gewenste ontwikkelingen na te streven. In hoofdstuk 6 wordt dat nader uitgewerkt.

Bedrijfsontwikkeling in stroomversnelling

In hoofdstuk 1 werd een figuur gepresenteerd waarin de ontwikkeling van honderd Friese melkveebedrijven gedurende de afgelopen drie decennia werd weergegeven. We zagen dat de bedrijfsontwikkeling aan het begin van de jaren zeventig in een stroomversnelling kwam, gekenmerkt door een aanzienlijke toename in schaal en intensiteit. Stolwijk (1992:16) constateert dat de landbouw in de periode na 1970

beduidend hogere groeicijfers van het productievolume en de productiviteit kende dan de industrie, de nationale economie en de landbouw in de overige lidstaten van de EEG. Met name de introductie van nieuwe technieken als de ligboxenstal, het tankmelken en de legbatterij maakt een sterke schaalvergroting mogelijk. Mede gesteund door de inspanningen vanuit het OVO-drieluik werd de productie op de bedrijven geïntensiveerd en nam de productiviteit van de veestapel toe. Het marktaandeel van de Nederlandse land- en tuinbouw groeide door de overgang naar een vrij agrarisch handelsverkeer binnen de Gemeenschap. De overgang naar het hogere gemeenschappelijke prijspeil leidde echter niet tot een duidelijke verbetering van de bedrijfsresultaten, als gevolg van de inflatoire kostenstijging die gepaard ging met het hogere prijspeil (Bauwens en De Veer 1990:26). Om de verslechterende ruilvoet te compenseren bleef verhoging van de arbeidsproductiviteit noodzakelijk. In tegenstelling tot de jaren vijftig en zestig was schaalvergroting door de vermindering van het aantal arbeidskrachten per bedrijf niet meer mogelijk; op de meeste bedrijven was al een minimale arbeidsbezetting.

Mede doordat andere wegen onder het heersende paradigma afgesloten waren, was bedrijfsuitbreiding het motto, net als in de jaren veertig en begin jaren vijftig. Het betrof nu echter niet meer de bedrijfsoppervlakte maar vooral de economische bedrijfsomvang. Zoals we hebben gezien was in de veehouderij bedrijfsuitbreiding los van de bedrijfsoppervlakte mogelijk geworden door de beschikbaarheid van goedkope graanvervangers. Door de – volgens velen ongelukkige – symbiose van structuurbeleid en markt- en prijsbeleid bleven investeringen in verdere intensivering en schaalvergroting rendabel (Bauwens en De Veer 1990:26). Daarnaast waren er inmiddels tal van fiscale instrumenten gecreëerd ter bevordering van bedrijfsontwikkeling. Zo konden de financieringslasten door aftrekbaarheid van de nominale rente, vervroegde afschrijvingen, investeringsaftrek en later de WIR voor een belangrijk deel worden afgewenteld op de fiscus.

Vanaf 1973 deed een nieuw instrument zijn intrede in het Europese landbouwbeleid. In het kader van het Gemeenschappelijke structuurbeleid werden rentesubsidies verstrekt voor investeringen in agrarische bedrijfsontwikkeling. Hiervan werd vooral gebruik gemaakt om investeringen in modernisering en uitbreiding in de melkveehouderij en de glastuinbouw te bekostigen. De rentesubsidie sloot dan ook naadloos aan bij het in Nederland gehanteerde ontwikkelingsmodel. Het was een doelgerichte poging om kapitaal goedkoper te maken ten opzichte van de andere productiefactoren, om zodoende de landbouwontwikkeling in een bepaalde richting te sturen. Zelfs al gaan we er, analoog aan Hayami en Ruttan (1985), vanuit dat de relatieve factorkosten richtinggevend zijn voor landbouwontwikkeling, dan moeten we hier nog vaststellen dat de factorkosten op hun beurt weer afhankelijk zijn van landbouwpolitieke keuzes. We hebben te maken met een politiek geconstrueerde markt van vraag en aanbod. In de onderstaande paragraaf wordt uitgebreid ingegaan op de rentesubsidie en het gehanteerde ontwikkelingsmodel.

De rentesubsidie

In het kader van het gemeenschappelijke agrarisch structuurbeleid van de EEG werden in april 1972 drie moderniseringsrichtlijnen vastgesteld. Deze richtlijnen

waren richtinggevend voor het landbouwstructuurbeleid van de afzonderlijke lidstaten en hadden betrekking op a) de modernisering van landbouwbedrijven, b) de bevordering van bedrijfsbeëindiging in de landbouw en de aanwending van cultuurgrond tot verbetering van de structuur en c) de sociaal-economische voorlichting en scholing voor de agrarische sector (De Wit 1973:291). De afzonderlijke lidstaten werden opgedragen maatregelen te nemen om de richtlijnen op nationaal niveau te realiseren. In Nederland werd het O&S-fonds belast met de uitvoering van de eerste richtlijn. Het bestuur van het O&S-fonds operationaliseerde de modernisering door middel van de rentesubsidieregeling. Iedere agrarische ondernemer had een recht op rentesubsidie, mits hij voldeed aan een aantal voorwaarden, waaronder de eisen dat hij een bedrijf moest exploiteren dat aangemerkt kon worden als ontwikkelingsbedrijf, dat hij in het kader van een op te stellen ontwikkelingsplan investeringen verrichtte teneinde het moderniseringsdoel te bereiken en daartoe een lening afsloot bij een erkende bankinstelling. De rentesubsidie stond in het teken van de nagestreefde modernisering van landbouwbedrijven, en sloot daarmee nauw aan bij de in Nederland gevoerde structuurpolitiek. Hoewel iedere agrarische ondernemer recht had op rentesubsidie, was er sprake van een selectieve regeling, omdat niet iedereen voldeed aan de gestelde voorwaarden.

Rentesubsidie hield een subsidiëring van te betalen rente in. De financieringslasten van investeringen in landbouwbedrijven werden daarmee voor een deel overgenomen werden door de (supra-) nationale overheid. Afhankelijk van de aard van de investering werd voor een looptijd van 15 (voor gebouwen) of zes jaar (voor bijvoorbeeld machines en werktuigen) een bepaald percentage van de uitstaande schulden uitgekeerd; in 1973 bijvoorbeeld bedroeg dit vier procent[21].

Een van de voorwaarden om in aanmerking te komen voor rentesubsidie, was een typering als 'ontwikkelingsbedrijf'. Hieronder werd verstaan een bedrijf waarbij het arbeidsinkomen na de gedane investeringen waarschijnlijk minimaal gelijkwaardig was aan het vastgestelde vergelijkbare of paritair inkomen een beloning van de eigen arbeid vergelijkbaar met de inkomens in andere sectoren – bij een arbeidsduur van 2210 uur (een equivalent van een volwaardige arbeidskracht). Met dien verstande dat het arbeidsinkomen voor de investeringen minder was dan het paritair inkomen of dat handhaving van het arbeidsinkomen op het niveau van het paritair inkomen in gevaar kwam door een verouderde bedrijfsstructuur. Om dit te berekenen moest een ontwikkelingsplan opgesteld worden. De Wit (1973:291), een van de verantwoordelijken voor de uitvoering van de rentesubsidieregeling formuleerde het als volgt:

> '*Het streven is er namelijk op gericht de boeren in een positie te brengen, welke zowel in sociaal als in economisch opzicht vergelijkbaar is met de gemiddelde Nederlander in andere bedrijfstakken.*'

In feite is dit een sterk normatieve invulling van de Europese richtlijn voor modernisatie van landbouwbedrijven, passend in het toentertijd heersende moderniseringsdenken. In de voorwaarden wordt namelijk vooraf de structurering van tijd en arbeid op een boerenbedrijf genormeerd aan de hand van criteria die buiten de landbouw gelden. Reeds bij de beschrijving van de ondernemersideologie zagen we hoe voor de modernisering van de landbouw gerefereerd werd aan andere sectoren.

Verder werd de benodigde arbeid, uitgedrukt in uren, berekend aan de hand van normen voor het gekozen staltype en de technische uitrusting. Een bedrijf waar in 2210 uur een (volgens gemiddelde normen berekend) paritair inkomen behaald worden werd gekenmerkt als ontwikkelingsbedrijf, maar indien een boer om welke reden dan ook kiest voor een meer arbeidsintensieve manier van werken en daardoor volgens de normen meer dan 2210 uur nodig heeft om het paritair inkomen te realiseren, dan wordt hij niet aangemerkt als ontwikkelingsbedrijf en komt niet in aanmerking voor de rentesubsidie. Indien daarentegen op een bedrijf het totale arbeidsinkomen gelijk blijft, maar door arbeidsbesparende technieken het aantal berekende arbeidsuren terug loopt, kan een bedrijf wel in aanmerking komen voor rentesubsidie. In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat de koppeling van arbeidsinkomen aan het aantal arbeidsuren sterk normerend is geweest voor de bedrijfsontwikkeling en met name voor de keuze voor een bepaald staltype en het bijbehorende pakket aan technische vernieuwingen.

Aan de rentesubsidie werd verder een aantal aanvullende voorwaarden gesteld. Zo moest er sprake zijn van een hoofdberoepsbedrijf en moest de aanvrager over voldoende vaktechnische en ondernemerscapaciteiten beschikken. Ook met betrekking tot de relatie tussen de veestapel en de grond werden voorwaarden gesteld. Voor de melkveehouderij werd een maximum gesteld aan de veebezetting na voltooiing van de geplande ontwikkeling van vier grootvee-eenheden (gve) per ha. In latere jaren werd voor de varkenshouderij als voorwaarde gesteld dat tenminste 30 procent van het voer op het bedrijf zelf geproduceerd kon worden. In de praktijk betekende dit voor de intensieve veehouderij dat het uiterst moeilijk was om aan de voorwaarden te voldoen. Het overgrote deel van de toegekende rentesubsidie ging daarom naar de melkveehouderij en vanaf 1974 de glastuinbouw (De Wit 1975).

Voor een uitgebreide analyse van het gebruik van de rentesubsidie, de effecten van de rentesubsidie, de rol van de landbouwvoorlichting en de interactie tussen sturingsinstrumenten, en landbouwontwikkeling in uiteenlopende socio-technische netwerken wordt verwezen naar hoofdstuk 4.

3.4 Nieuwe problemen en gangbare antwoorden

De bewust gecreëerde mogelijkheden voor boeren om kosten van bedrijfsuitbreiding af te wentelen op de nationale en supra-nationale overheden, betekenden een enorme stimulans voor bedrijfsontwikkeling in de richting die al in de jaren zestig ingezet was: met minder mensen meer produceren. In de melkveehouderij faciliteerde de omschakeling naar de ligboxenstal een sterke schaalvergroting. Dit ging veelal gepaard met grote investeringen, hetgeen in de meeste gevallen een aanzienlijke uitbreiding van de veestapel en de bruto productie noodzakelijk maakte. De bedrijfsstructuur veranderde ingrijpend: niet alleen het aantal koeien per bedrijf steeg aanzienlijk, maar ook de schaal (aantal koeien per arbeidskracht) en de veebezetting. In andere sectoren, met name de intensieve veehouderij en de glastuinbouw, zien we vergelijkbare ontwikkelingen (zie Douw 1990:45). In het volgende hoofdstuk zullen we zien dat de rentesubsidie bijgedragen heeft aan deze ontwikkeling. In vergelijking tot andere bedrijven, zijn die met rentesubsidie sneller gegroeid, hebben

een sterkere schaalvergroting doorgevoerd en is de productie relatief sterk geïntensiveerd.

Op twee niveaus leidde deze ontwikkeling tot een concentratie van de productie. Ten eerste werd een steeds groter deel van de totale nationale productie door een kleine groep bedrijven geproduceerd, met name de bedrijven die zich ontwikkelden volgens het dominante model. Daarnaast concentreerde de productie zich steeds meer in een aantal regio's. Voor de veehouderij geldt dat de ontwikkeling zich concentreerde op de zandgronden (Bauwens en De Veer 1990:26; Douw 1990:45-49). Voor veel qua oppervlakte kleine bedrijven lagen er ontwikkelingsmogelijkheden in de intensieve veehouderij. Volgens Bauwens en De Veer is er zelfs sprake van een 'voorsprong van de achterstand', omdat juist op de zandgronden de slechte bedrijfsstructuur noopte tot een ingrijpende 'breuk met het verleden' – het centrale begrip uit de eerder beschreven ondernemersideologie. In de traditionele weidegebieden was deze breuk minder noodzakelijk, waardoor de omschakeling naar 'moderne bedrijfssystemen' minder snel verliep. Uitbreiding van de melkveehouderij op de zandgronden werd daarnaast vergemakkelijkt door de opkomst van de maïsteelt en de mogelijkheid tot het afsluiten van maïscontracten, waarmee de ruwvoerbasis van melkveebedrijven aanmerkelijk kon worden vergroot.

De globale ontwikkelingstrends in de Nederlandse land- en tuinbouw hebben ertoe geleid dat agrarische bedrijven in toenemende mate geïntegreerd zijn in de productiekolom. Naast het in de vorige eeuw ontstane OVO-drieluik is er een industrieel-, handels- en dienstennetwerk ontstaan voor de toelevering van kennis, kapitaalgoederen en grondstoffen en voor de verwerking en afzet van de producten. Douw (1990:50-51) laat zien dat de primaire producenten een steeds geringer percentage verwerven van het totale inkomen in de productieketen. Vloeide rond 1950 nog 70 procent van het inkomen naar de boeren en tuinders, rond 1980 bedroeg dit gemiddeld rond de 50 procent (exclusief distributiefase en kapitaalgoederenindustrie). Voor producten die zich slecht voor verwerking lenen (tuinbouw, boomkwekerij, glasbloemen) ligt dit percentage aanmerkelijk hoger (tussen 70 en 90 procent), voor bijvoorbeeld de varkenshouderij ligt dit daarentegen aanzienlijk lager (25 procent). Uitgedrukt in termen van werkgelegenheid, moet daarbij vermeld worden dat op iedere drie arbeidsjaren in de primaire sector twee arbeidsjaren in de toeleverende en verwerkende industrie gegenereerd worden[22].

Tegenkrachten

Het beleid gericht op schaalvergroting, intensivering en technologische vernieuwing riep reeds in de jaren zeventig tegenkrachten op. Van verschillende kanten werd erop gewezen dat de ingeslagen weg wederom tot overproductie zou leiden. Daarnaast werd er met name vanuit de milieu- en natuurbeweging gewaarschuwd voor groeiende milieuproblemen die met de industrialisatie van de landbouw gepaard gingen, maar ook binnen het ministerie werd er toen al op die problemen gewezen. Zowel het ministerie van Landbouw als het georganiseerde bedrijfsleven verzuimden echter om te reageren en adequate stappen te nemen (Termeer 1993; Frouws 1993). Zowel de overheid als de agrarische belangengroeperingen hadden zich via het neo-corporatistische consensusmodel gecommitteerd aan de ingeslagen

weg (De Groot en Bauwens 1990). Dit gold ook de institutionele 'omgeving' van het agrarische bedrijf (voorlichting, onderzoek, onderwijs, banken, industrie) en zeker niet in de laatste plaats grote groepen boeren. Zoals we in het volgende hoofdstuk nog zullen zien internaliseerden grote groepen boeren in de jaren zeventig de moderniseringsideologie. Het moderniseringsproject van de Nederlandse landbouw beperkt zich dan niet tot het *top-down* sturingsmodel, maar betekent een institutionalisering van een dominante stijl van landbouwbeoefening, van specifieke opvattingen en praktijken op alle denkbare niveaus. De strategische projecten van boeren, agrarische industrie en overheid overlappen zodanig dat het moderne project structurele vormen aannam. Dit impliceert daarbij een zekere starheid en inertie (Termeer 1993), en navelstaarderij. Een werkelijk debat over de problemen kwam niet van de grond en de problemen, bijvoorbeeld ten aanzien van het ruimtelijk beleid en de achteruitgang van natuur en landschap, werden intern opgelost door middel van aanpassingen op het moderniseringsbeleid. De Relatienota[23] uit 1975 is een voorbeeld van een dergelijk lapmiddel.

Tegen de achtergronden van een verslechtering van de economische situatie in de andere sectoren, mede veroorzaakt door de Oliecrisis van 1973 en '74, en het ontstaan van een werkloosheidsvraagstuk, leek de ingeslagen weg in de landbouw minder voor de hand liggend. Het structuurbeleid leidde tot grote verschillen tussen groepen bedrijven, zeker na de invoering van de rentesubsidie. Er ontstond een duidelijke 'kopgroep' met bedrijven die zich ontwikkelden volgens het dominante model van bedrijfsontwikkeling. In tegenstelling tot de jaren zestig waren er voor de bedrijfshoofden en opvolgers uit de groep 'achterblijvers' veel minder mogelijkheden om buiten de landbouw werk te vinden. Voor oudere boeren zonder opvolger bestond de mogelijkheid om via het O&S-fonds op een gunstige manier af te vloeien uit de landbouw. Voor de resterende bedrijven, die in de discussies over het landbouwbeleid al snel de 'middengroep' genoemd werden, bleek het vigerende beleid steeds minder adequaat. Het betrof veelal bedrijven waarop weliswaar redelijk goede inkomens behaald werden, maar die de modernisering en ontwikkeling volgens het dominante model niet konden of wilden volbrengen. Ook op het ministerie werd geconstateerd dat de indeling 'wijkers-blijvers' genuanceerd moest worden. Slot, toenmalig directeur van het bureau coördinatie bedrijfsontwikkeling van het ministerie, schrijft bijvoorbeeld:

> '*...bij genuanceerde discussie kwam er nog een groep bij, de zgn. middengroep. Bij nog genuanceerder discussies werd die middengroep wel gesplitst in potentiële blijvers en potentiële wijkers.*' (Slot 1975:91)

Het moderniseringsproject van de Nederlandse landbouw was sterk toegesneden op de bedrijven uit de kopgroep (Van der Ploeg 1985, 1987), als gevolg van het gevoerde technologie-beleid, de specifieke operationalisering van de rentesubsidie, het ruimtelijk beleid, de taakstelling van de landbouwvoorlichting, etc. Hierdoor kreeg het moderniseringsproject een steeds selectiever karakter. Dit leidde tot een groeiende ongelijkheid onder boeren. Met name het Nederlands Agrarisch Jongerenkontakt (NAJK) speelde een actieve rol in de discussies over de gevolgen van het gevoerde beleid. Het NAJK wees op het selectieve karakter van het beleid en de systematische bevoordeling van de grotere bedrijven en vroeg om meer mogelijkheden en onder-

steuning van de kleinere en met name de middenbedrijven. De discussies over de gevolgen van het landbouwbeleid verbreedden zich naar grote groepen in de samenleving. In 1977 constateert Slot dan ook een maatschappelijke discussie over de rol en functie van de landbouw. Slot (1977:519) onderscheidt hierin twee posities: de landbouw als economische activiteit (voortbouwend op het dominante moderniseringsdenken), en de landbouw als sociale activiteit, waarin met name werkgelegenheidsaspecten en het beheer van natuur en landschap centraal staan.

De problematiek van de middenbedrijven

Het is goed even stil te staan bij de discussie over wat Bauwens en De Veer (1990:28) noemen: 'de problematiek van de middenbedrijven'. De vraag is in hoeverre er sprake was van een reële problematiek en vanuit welk perspectief deze problematiek werd gedefinieerd. Bauwens zelf geeft in 1979 aan dat er tenminste vier omschrijvingen van 'het middenbedrijf' te onderscheiden zijn (Bauwens 1979:9-10). In het dominante denken werd er vanuit gegaan dat de middenbedrijven zich tussen de kleine bedrijven (wijkers) en de koplopers (blijvers) bevonden[24]. Zij waren (nog) niet in staat geweest om de stap naar het koploperbedrijf te maken. Dit weerspiegelt het unilineaire ontwikkelingsdenken, waarbij er een rechte lijn getrokken kan worden tussen wijkers en blijvers. Van der Ploeg (1985) spreekt in dit kader van '*het classificatieschema van en in de Nederlandse landbouw*'. Het perspectief van agrarische bedrijven wordt afgemeten aan het dominante model van bedrijfsontwikkeling.

Typerend voor het dominante sturingsdiscours is de simplistische diagnose, het definiëren van een duidelijke doelgroep en het aandragen van een eenduidige oplossing (zie Long en Van der Ploeg 1989:232): de 'problematiek van de middenbedrijven' behelst een grote groep boeren nog niet in staat is geweest de stap te maken. De oplossing voor dit probleem is gelegen in extra inspanningen om de middenbedrijven te stimuleren tot en te ondersteunen bij het maken van de beslissende stap naar levensvatbaarheid. Voor de achterblijvers wordt sanering voorgesteld. Hier blijkt wederom de rol van classificatie bij de representatie van beleid en ook welke ordenende werking er vanuit gaat. De indeling van bedrijven impliceert een duidelijke verdeling van middelen en structureert daarmee mede de agrarische ontwikkeling. Institutionalisering van de drie-eenheid classificatie-representatie-sturing, en het kritiekloos toepassen ervan resulteert uiteindelijk in een *self-fulfilling prophecy*.

De discussies spitsten zich toe op de functie van de landbouw en de positie van de middengroep hierin. In de Structuurvisie Landbouw uit 1977 werd een duidelijke keuze gemaakt voor de landbouw als 'economische activiteit', het inkomen moest primair uit de markt komen. Het markt- en prijsbeleid schept daarbij

> '*slechts mogelijkheden voor een rendabele exploitatie op goed geleide en doelmatig ingerichte bedrijven die zich ook in de toekomst in voldoende tempo aanpassen aan altijd veranderende economische en technische verhoudingen.*' (MLV 1977:17)

Het structuurbeleid diende er vervolgens toe om de ontwikkeling naar doelmatig ingerichte bedrijven te stimuleren. Om tegemoet te komen aan de vraag naar een meer 'sociaal' beleid werd de bijdrageregeling modernisering landbouwbedrijven (rentesubsidie) meer toegesneden op de bedrijven uit de middengroep, en wel op die bedrijven die volgens het model aansluiting bij de kopgroep konden krijgen. In de volgende paragraaf wordt hier uitgebreid op ingegaan. Ook werden er extra inspanningen verricht door de landbouwvoorlichting om met name de middengroep te bereiken[25].

We moeten concluderen dat de Structuurvisie in belangrijke mate de concepten en uitgangspunten van het structuurbeleid tot dan toe herbevestigt. Men gaat door op de ingeslagen weg, qua beleid, sturing en instrumenten, zij het dat er een aantal modificaties op de operationalisering van het structuurbeleid voorgesteld wordt. In zekere zin wordt, onder de druk van de omstandigheden, tegemoet gekomen aan de roep om een socialer landbouwbeleid. Een werkelijk andere invulling van het beleid wordt echter afgewezen. Een belangrijke legitimatie hiervoor wordt gevonden in de bij de Structuurvisie uitgevoerde Landbouwverkenningen, waarin met name gewezen wordt op de grote bijdrage van de landbouw aan het nationale overschot op de betalingsbalans (Pol 1977; Slot 1977).

Een 'knieval' naar de middenbedrijven: aanpassing van de rentesubsidie

Onder druk van de hierboven beschreven tegenkrachten werd het structuurbeleid aangepast voor de middenbedrijven, met name door aanpassing van de rentesubsidie aan nieuwe inzichten en veranderende maatschappelijke verhoudingen. Uiteindelijk had dit ingrijpende consequenties voor de betrokken boeren en voorlichters, alsmede voor de effectiviteit van het gevoerde beleid. In hoofdstuk 4 kom ik hier uitgebreid op terug. In deze paragraaf een kort overzicht van de opgetreden veranderingen.

In het begin van de jaren zeventig was de rentesubsidie om verschillende redenen een zeer aantrekkelijke regeling. Allereerst was de hypotheekrente relatief laag. Daarnaast was het grootste deel van het geïnvesteerde vreemd vermogen subsidiabel. De subsidie zelf was daarbij hoog. Reeds in 1973 constateert De Wit van de Hoofdafdeling Financieringszaken van het ministerie van Landbouw en Visserij dat op een gemiddelde subsidiabele lening van 128.000 gulden over een periode van 15 jaar een totaal bedrag aan rentesubsidie uitgekeerd zal worden van 40.000 gulden (De Wit 1973b). Voorlichters die met de rentesubsidie werkten verwoordden dit als volgt:

> '*In het begin was het een substantiële bijdrage voor de boer, daar sloeg je van achterover. Het waren de grote boeren die vlug geïnvesteerd hadden, die het meest geprofiteerd hebben.*'

In de eerste vijf jaren van de rentesubsidie steeg het gemiddelde investeringsbedrag per aanvraag in de landbouw (rundveehouderij en akkerbouw) met circa 70 procent van 213.000 gulden in 1973 tot 358.000 gulden in 1977. Het subsidiabele leningsbedrag steeg met circa 60 procent van 128.000 gulden naar 207.000 gulden (De Wit 1978:828). In de glastuinbouw lagen de bedragen iets hoger. Uit een eigen analyse

van het gebruik van de rentesubsidie blijkt dat de hoogte van de subsidiabele lening positief samenhangt met de totale investering en met de bedrijfsgrootte (uitgedrukt in sbe). Met andere woorden: grotere bedrijven die in praktijk meer investeerden ontvingen subsidie[26].

Volgens Van den Brink (1990:185) bleek bij uitvoering van de rentesubsidieregeling dat de voorwaarden om als ontwikkelingsbedrijf te worden aangemerkt de differentiële ontwikkeling van de Nederlandse landbouw eerder versterkten dan afremden. De criteria voor ontwikkelingsbedrijven vielen ten gunste van grotere bedrijven uit en boden te weinig mogelijkheden voor 'potentiële' groeiers. Naar aanleiding van kritiek op de selectiviteit van de rentesubsidie, werd eind 1977 door het bestuur van het O&S-fonds besloten de rentesubsidie voor grotere bedrijven af te remmen en meer mogelijkheden te bieden aan de middenbedrijven. Reeds in 1978 liep de subsidiabele lening per bedrijf aanzienlijk terug (De Wit 1978:828) tengevolge van beperkingen op het maximaal te subsidiëren bedrag. In 1978 volgde nogmaals een korting op de maximale subsidiabele leningen, evenals op de percentages, terwijl eerder, in 1976, reeds het gesubsidieerde rentepercentage op langlopende leningen teruggebracht was van vijf naar vier procent[27]. In de loop der jaren is de rentesubsidie zo geleidelijk aan uitgekleed. Desondanks nam het aantal aanvragen enorm toe, mede onder invloed van het middengroepenbeleid en de extra inspanningen van voorlichtingsdiensten en consulentschappen om juist de middenbedrijven te benaderen (zie voor Gelderland: Krabbenborg 1979; Ogink 1979). Een van de betrokken voorlichters wijst op het dubbelzinnige karakter van de uitvoering van de rentesubsidie aan het eind van de jaren zeventig. Bedoeld als instrument van de structuurpolitiek, verwaterde het tot een instrument waarmee enerzijds structuurpolitiek en anderzijds een sociaal beleid gevoerd diende te worden:

> *'In het begin van de rentesubsidie was het geen probleem om begrotingen en ontwikkelingsplannen rond te zetten. Het waren toen voornamelijk de goede bedrijven die investeerden. Later kwamen ook de mindere bedrijven en dan was het wel eens moeilijk om alles rond te zetten. De rentesubsidie was een goede regeling, maar men heeft het te lang laten duren. Dat was een politieke beslissing, maar het werd al duidelijk dat er teveel melk was en toch bleef men de productie maar stimuleren. Zo werden de zwakkere bedrijven geholpen...'*

Slotbeschouwing

De manier waarop tegemoet gekomen is aan de veranderende maatschappelijke verhoudingen is een veelzeggende illustratie van het eerder besproken punt dat men door de grote mate van consensus binnen de 'configuratie landbouw' niet in staat was om adequaat in te spelen op kritiek op het beleid. De reactie wortelt in het dominante denken: de middenbedrijven die niet op eigen kracht kunnen moderniseren en rationaliseren worden een handje geholpen door aanpassing van de rentesubsidie. Zonder de doelstellingen van het beleid ter discussie te stellen (doelstellingen die immers worden gelegitimeerd met de door het ministerie zelf uitgevoerde Landbouwverkenningen), wordt tegemoet gekomen aan de politieke druk. Hoewel we hier een zekere interactie waar kunnen nemen tussen verschillende projecten, uiteenlopende *modes of ordering*, is er eerder sprake van inertie dan

van dynamiek. Tengevolge van de reeds eerder geconstateerde convergentie van ideeën en praktijken in combinatie met het gehanteerde beleidsmodel en sturingsdiscours is men niet in staat een adequaat antwoord te formuleren op de kritiek. Het antwoord dat uiteindelijk geformuleerd werd ging ten koste van de effectiviteit van het beleid.

Bauwens (1979:27) wees op de mogelijk negatieve invloed van een op de middenbedrijven gericht beleid op de agrarische structuur in Nederland. Achteraf kunnen we inderdaad constateren dat de 'knieval' naar de middenbedrijven tegenstrijdig was aan de uitgangspunten van het structuurbeleid: het vertraagde de afvloeiing van bedrijven uit de landbouw. Het sturend vermogen van het beleid werd daardoor ondermijnd. Deze halfslachtige oplossing heeft in belangrijke mate bijgedragen aan de actuele problemen in met name de veehouderij. Door een verruiming hebben meer bedrijven gebruik kunnen maken van de rentesubsidie, wat geleid heeft tot een verdere toename van de zuiveloverschotten, maar ook tot een enorme toename van de veestapel. In de varkenshouderij heeft men daarnaast optimaal kunnen profiteren van de WIR wat daar een enorme stijging van het aantal varkens faciliteerde. Dit heeft geleid tot het nagenoeg onhandelbaar worden van het mestprobleem.

3.5 De jaren tachtig en negentig: de omslag

De jaren tachtig en negentig staan in belangrijke mate in het teken van de erfenis van het verleden. De landbouwontwikkeling en het gevoerde beleid gedurende de jaren zestig en zeventig leidden tot structurele, miljarden verslindende overschotten in de EEG en een alarmerende milieuproblematiek. In deze paragraaf staat het beleid centraal dat in de jaren tachtig is geformuleerd om een antwoord te vinden op deze problemen. Allereerst blijkt dat de contingentering van de melkproductie, in de volksmond de 'superheffing', geen wezenlijke breuk met het verleden betekent. De geïnstitutionaliseerde perspectieven, praktijken en belangen uit de voorgaande decennia bepaalden de uitvoering van de superheffing in Nederland.

Het milieubeleid daarentegen betekent in veel opzichten wel degelijk een breuk met het verleden. Omdat de milieuproblematiek zich met name op nationaal niveau manifesteert, is de directe invloed van groeperingen van buiten de landbouw op het beleid veel groter. Het milieubeleid heeft ertoe geleid dat belangrijke scheuren zijn ontstaan in het landbouwbolwerk. Door interactie en confrontatie met dominante opvattingen in andere configuraties is er sprake van verandering en dynamiek, van veranderende opvattingen en nieuwe beleidspraktijken. De beheersbaarheid van de problematiek blijkt echter gering en adequate oplossingen blijven vooralsnog uit. Juist op dit punt manifesteert zich de crisis in de Nederlandse landbouw.

De contingentering

De overschotproblematiek was het resultaat van de symbiose tussen prijsgarantiesysteem en een halfslachtig structuurbeleid, zonder enige rem op het productievolume. We hebben al gezien dat dezelfde problemen eerder konden worden afgewenteld door uitbreiding van de EEG. Aan het begin van de jaren tachtig – we spreken

dan inmiddels van de Europese Gemeenschap (EG) – moesten er op Europees niveau echter meer structurele oplossingen gezocht worden. Voor met name de zuivel, maar bijvoorbeeld ook suiker, werd gekozen voor contingentering van de productie. In 1984 werd de contingentering voor zuivel ingevoerd met een 'superheffing' op overschrijding van de referentiehoeveelheid. Iedere lidstaat kreeg een nationaal quotum toegewezen op basis van het productie volume uit 1981 plus een verruiming van een procent[28]. De lidstaten waren, binnen zekere marges, vrij om op nationaal niveau een geschikt stelsel voor de contingentering uit te voeren.

Volgens De Groot en Bauwens (1990:163) werd door de contingentering de consensus tussen de overheid en het agrarisch bedrijfsleven voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog bedreigd. De georganiseerde landbouw was duidelijk nog niet toe aan deze ingrijpende koerswijziging en ook de agri-business zag haar belangen in gevaar komen door een afnemende nationale melkproductie. De overheid nam de formulering en realisering van het nieuwe beleid dan ook ter hand zonder daarbij te wachten op de sector. Na de aanvankelijke afwijzing van de contingentering, besloot de georganiseerde landbouw te participeren in de uitvoering van de superheffing.

De invulling van de contingentering in Nederland, ligt in de lijn van het structuurbeleid uit de jaren zestig en zeventig. Dat begint al bij de keuze van het te hanteren systeem. Er waren twee alternatieven, het zogenaamde A-systeem, waarbij een bedrijfsquotum[29] wordt toegekend aan individuele producenten met een heffing van 75 procent op de melkprijs bij overschrijding, en het B-systeem waarbij gewerkt wordt met een fabrieksquotum en een heffing van 100 procent. De voorkeur van de minister ging uit naar het B-systeem, mede omdat de landbouw daarbij zelf verantwoordelijk zou zijn voor de uitvoering. Het voorgestelde referentiejaar was 1982. Onder druk van het Landbouwschap werd uiteindelijk gekozen voor het A-systeem met 1983 als referentiejaar. Er komt een algemene korting van 8,65 procent op de referentiehoeveelheid voor alle producenten. Hiervan werd in eerste instantie 2,05 procent gereserveerd voor hardheidsgevallen (probleemgevallen) en niet-groeiers. Onder druk van het Landbouwschap financierde de minister een nationale opkoopregeling om zodoende nog een procent extra voor deze probleemgevallen te reserveren. Zowel de algemene korting van 8,65 procent over alle bedrijven alsook de verdeling van de productieruimte voor hardheidsgevallen en niet-groeiers zijn illustratief voor de operationalisering van de contingentering in Nederland. Het merendeel van de quota werd toegewezen aan bedrijven die gekenmerkt werden als 'investeerders', met name bedrijven met een ontwikkelingsplan. Voor de niet-groeiers was slechts 0,15 procent beschikbaar (Berkelder 1987; Oostindie 1989). Deze selectieve toedeling van quota past binnen het tot dan toe gevoerde structuurbeleid. Dat blijkt ook als we de toepassing van de contingentering in Nederland vergelijken met de invulling van de regeling in andere lidstaten. In Duitsland bijvoorbeeld worden met name kleinere bedrijven ontzien bij de kortingen en krijgen de bedrijven die het meest gegroeid zijn een extra quotumkorting opgelegd. Ook in Engeland worden pogingen ondernomen om de kleinere producenten van kortingen te vrijwaren (Oostindie 1989). We kunnen dan ook niet anders dan concluderen dat de operationalisering van de superheffing in Nederland een uitvloeisel is van de specifieke verankering van perspectieven, praktijken en belangen in de voorgaande

decennia. Institutionalisering neemt derhalve duidelijk structurele vormen aan en heeft ook betrekking op verdelingsvraagstukken, in dit geval de verdeling van quota over agrarische bedrijven.

Hetzelfde zien we terug in de manier waarop de overdracht van quota tussen bedrijven geregeld is. Sinds 1984 is de handel in quota steeds verder geliberaliseerd. In eerste instantie mocht geen quotum overgedragen worden zonder grond. Deze regeling werd – mede onder druk van het Landbouwschap – stilaan versoepeld, hetgeen boeren de mogelijkheid bood om het quotum te concentreren tot 20.000 kg melk per hectare bij overdracht. Inmiddels is de overdracht dusdanig versoepeld dat er feitelijk sprake is van vrije overdracht zonder grond[30]. De verhandelbaarheid is daarnaast nog bevorderd door een belastingtechnisch gunstige afschrijving van de investering. Samen met het feit dat quotumkortingen die op EG-niveau afgekondigd worden, ongedifferentieerd over de bedrijven wordt verdeeld, heeft dit systeem een sterke concentratie van melk in sterke regio's en op grotere bedrijven tot gevolg gehad. Voor bedrijven met een hoge omzet was het kopen van productierechten een gunstige manier om de productiecapaciteit uit te breiden. Hoewel de aankoop van melkquota de productiekosten op korte termijn verhoogt, wordt zo een doorgaande groei mogelijk gemaakt. Een deel van de investeringskosten wordt wederom afgewenteld op de overheid. Voor bedrijven met een kleinere omvang zijn deze voordelen aanzienlijk kleiner: daaris verhoging van de productiekosten veeleer een aanslag op het inkomen.

De verhandelbaarheid van melkquota past in het beeld van de structuurpolitiek uit de jaren zestig en zeventig, ook wat betreft de ideologische legitimatie. Beperkingen op de verhandelbaarheid, evenals afroming, zouden de 'structurele ontwikkeling van de sector belemmeren'. Daarbij komt dat het verkopen van productierechten voor veel oudere bedrijfshoofden zonder opvolger gezien wordt als een vorm van 'warme sanering'. Vergelijken we dit met de situatie in andere lidstaten van de EG, dan valt op dat het ook anders kan. In sommige landen (Frankrijk, Denemarken mag de melk slechts binnen een bepaald gebied worden verhandeld. In België bijvoorbeeld is er een grens aan de omvang van het bedrijfsquotum na aankoop en wordt een deel van het quotum door de staat afgeroomd als het op de vrije markt wordt aangeboden. Op deze manier worden generieke kortingen voorkomen. In Denemarken vervolgens, wordt een deel van het afgeroomde quotum beschikbaar gesteld aan starters en ecologische boeren. Het blijkt derhalve wederom dat het gevoerde beleid en de concrete beleidsmaatregelen niet discreet, als opzichzelfstaand beschouwd kunnen worden. Concrete interventies dienen te worden geanalyseerd in de context van de maatschappelijke verhoudingen, historische beleidsontwikkelingen, en geïnstitutionaliseerde perspectieven en praktijken.

Met betrekking tot de contingentering van de melkproductie is er een interessante wisselwerking met patronen van bedrijfsontwikkeling aan te geven. Het gemiddelde ontwikkelingspatroon van de groep van honderd Friese melkveebedrijven uit hoofdstuk 1 kent een duidelijke breuk na het begin van de jaren tachtig. Was schaalvergroting in de daarvoor liggende decennia feitelijk de belangrijkste motor achter de groei van de bedrijfs- en productieomvang, na 1984 worden de ontwikkelingen in de melkveehouderij gekenmerkt door een relatieve teruggang in schaal (aantal koeien per vak) en een sterke stijging van de melkgift per koe. Deze ontwik-

keling is terug te voeren op een strategische reactie van boeren op de contingentering. Omdat de te produceren hoeveelheid melk gelimiteerd werd, was het voor velen, met name boeren met een ruwvoertekort, bedrijfseconomisch gunstig om met minder koeien het melkquotum vol te melken. Vanuit de voorlichting, fokkerij en het onderzoek werd deze strategie ook gezien als de beste oplossing om in te spelen op de contingentering[31]. Vanaf het begin van de jaren tachtig was het nieuwe motto in de landbouwvoorlichting 'niet meer, maar beter', hetgeen uitgewerkt wordt als een verdergaande technologisering van de landbouw en een sterke oriëntatie op een zo hoog mogelijke output per dier. Met name het gebruik van de nieuwste informatietechnologie moest de bedrijfsvoering in vergaande mate optimaliseren[32]. In de praktijk betekende dit niets anders dan een nieuwe jas voor het oude productivistische paradigma. De nieuwe moderniseringsideologie heeft ongetwijfeld een belangrijke invloed gehad op de enorme verhoging van de melkgift. Veel veehouders kwamen aan het eind van de jaren tachtig echter terug van het streven naar een maximale productie (zoals de voorlichtingsboodschap in veel gevallen geïnterpreteerd werd). Het zoeken was naar een optimale productie. Op veel bedrijven daalde daardoor de melkgift per koe, alsmede de krachtvoergift en het bemestingsniveau (zie hoofdstuk 5, verder: Roep *et al.* 1991; De Bruin *et al.* 1991; Van der Ploeg *et al.* 1992).

De milieuproblematiek

In tegenstelling tot de overschotten, is de milieuproblematiek in de landbouw in eerste instantie een nationaal vraagstuk. Niet alleen is de problematiek een uitvloeisel van het in Nederland gevoerde landbouwbeleid, inclusief de specifieke invulling van het EG-beleid, het beperkt zich ook voornamelijk tot het Nederlandse grondgebied. En tot slot is ook de oplossing van de problematiek in eerste instantie een nationale aangelegenheid. In tegenstelling tot de overschottenproblematiek, is 'het milieu' onderdeel van een maatschappelijk debat. De oplossing wordt niet alleen gezocht en geformuleerd binnen de agrarische sector, het beleid en de beleidsformulering zijn onderhevig aan invloeden en belangenarticulaties vanuit verschillende groeperingen.

Reeds in het begin van de jaren zeventig werd er van verschillende kanten gewaarschuwd voor een dreigende milieuproblematiek (zie Frouws 1993; Termeer 1993). De intensivering in de Nederlandse veehouderij door middel van het gebruik van graanvervangers en bio-chemische inputs leidden tot een enorm overschot aan mineralen. Het meest duidelijk werd dit verbeeld door de enorme mestoverschotten in de intensieve veehouderij. Het duurde tot het begin van de jaren tachtig, toen de mestoverschotten tot onhoudbare proporties waren gegroeid en, onder druk van de snelgroeiende milieubeweging, maatregelen werden genomen. Frouws (1993) ziet een belangrijke verklaring voor het gebrek aan anticipatie in de neo-corporatistische structuur in de Nederlandse landbouw. Het wederzijdse belang van overheid en bedrijfsleven bij de *status quo* en het gesloten karakter van het landbouwbolwerk hebben geleid tot een ontkennende en apathische houding ten aanzien van de problematiek. Het heersende paradigma omtrent landbouwontwikkeling heeft velen blind gemaakt voor de ongewenste 'neveneffecten' van het beleid.

Termeer (1993) verklaart hetzelfde fenomeen met behulp van een configuratiebenadering, waarbij er verschillende configuraties onderscheiden worden van actoren met eenzelfde normatieve definitie van 'de werkelijkheid', van doelstellingen, problemen en mogelijke oplossingen. Zij beschrijft verschillende configuraties met verschillende werkelijkheidsdefinities naast elkaar, bijvoorbeeld de configuraties 'varkenshouderij', 'waarschuwers' en 'milieu'. Een van de oorzaken van het gebrek aan anticipatie van het landbouwbolwerk op de milieuproblemen is de geringe interactie en uitwisseling van ideeën tussen de verschillende configuraties; er was een gebrek aan 'bruggenbouwers'. Sterker nog, op basis van de eigen werkelijkheidsdefinitie zette men zich af tegen de veronderstelde 'tegenstanders'. Frouws, en ook Van Tatenhove (1993) wijzen erop dat de starheid in de configuratie 'landbouw' niet alleen te herleiden is tot een gebrek aan interactie. Zij wijzen, terecht op het machtsaspect: het verschil in invloed en financiële middelen tussen de configuraties, zodat de opvattingen en doelstellingen van de configuratie 'milieu' door 'landbouw' gemakkelijk gedelegitimeerd konden worden. Daarnaast speelt macht, disciplinering en *enrolment* ook binnen configuraties een belangrijke rol. Pas in het begin van de jaren tachtig is de oppositie tegenover 'landbouw' zo sterk en goed georganiseerd – en zijn de problemen dusdanig uit de hand gelopen – dat 'landbouw' wel overstag moest.

Eerder in dit hoofdstuk heb ik het neo-corporatistische bolwerk al beschreven als de configuratie 'landbouw', waarin de verschillende (macro-)actoren (overheid, agrarische belangenorganisaties, onderzoek, onderwijs, voorlichting, boeren) een eigen rol hebben. Er heerst een gemeenschappelijk paradigma over de te volgen strategie aangaande landbouwontwikkeling en de oplossing van de problemen. Hierbij hoort een specifiek sturingsdiscours dat ook betrekking heeft op de beheersing van technische en milieukundige problemen, op de ordening van het sociotechnisch netwerk landbouw. Dit heersende paradigma is op te vatten als een geïstitutionaliseerde *mode of ordering* en heeft aldus structurele kenmerken. Pas als de coherentie van de configuratie minder wordt, bijvoorbeeld doordat problemen uit de hand lopen en interactie met en beïnvloeding door andere projecten toenemen, brokkelt het bolwerk langzaam af en wordt ook de sturende werking ervan op de ontwikkelingen minder.

De eerste aanzet tot het uiteenvallen van het landbouwbolwerk als specifieke configuratie was het feit dat het ministerie van Landbouw, vergelijkbaar met de aanpak van de structurele overschotten, het voortouw nam om de milieuproblematiek op te lossen, terwijl de georganiseerde landbouw voornamelijk als remmende factor opereerde (De Groot en Bauwens 1990:163). De eind 1984 door de minister afgekondigde 'interimwet', waarmee gepoogd werd de groei van de intensieve veehouderij aan banden te leggen, was de voorbode van een vergaande mestwetgeving waarvan het instellen van gebruiksnormen voor fosfaat de kern vormde. Overschotbedrijven moesten heffingen gaan betalen, waarmee een systeem van mestafzet en verwerking gefinancierd zou worden. De mestwetgeving is, net als de contingentering, een poging tot productiebeperking. Hiermee werd een van de hoofdbestanddelen van het landbouwbeleid, door De Groot en Bauwens (1990:164) getypeerd als: *'het handhaven van open concurrentieverhoudingen op een slechts met globaal beleid ondersteunde markt'* losgelaten. Over de globaliteit van het beleid valt

te twisten, gezien het reeds eerder beschreven moderniseringsproject en de ondersteuning van specifieke groepen bedrijven. Wel wordt duidelijk dat de oude paradigma's over de wenselijkheid van bepaalde ontwikkelingen en de overeenstemming over doelen en middelen langzaam beginnen af te brokkelen. Er beginnen zich contouren van een crisis af te tekenen die feitelijk alle facetten van de vroegere consensus behelzen. Niet alleen ontstaat er een crisis in het beleid, maar ook in de belangenbehartiging, onderzoek en wetenschap, onderwijs en voorlichting (zie: Roep 1993; Nooij 1994). De crisis in het beleid wordt onderstreept door het feit dat sinds de interimwet van 1984 het aantal varkens in Nederland is gestegen van 11 naar 15 miljoen in 1993[33]. Dit is een uiting van de toenemende divergentie van belangen en van perspectieven over de te volgen koers. Terwijl de Minister met de interimwet trachtte de omvang van de varkensstapel te bevriezen, werd de wet reeds voordat ze goed en wel van kracht was, al op grote schaal ondermijnd (zie: Frouws 1993).

Veranderingen in het sturingsdiscours

Ondanks de scheuren in het agrarisch blok draagt het eerste decennium van de ontwikkeling van het mestbeleid (1983-1993) nog duidelijk het stempel van de nauwe samenwerking tussen overheid en de agrarische belangenorganisaties. Frouws schrijft:

> '*Consensus over de hoofdlijnen van het mestbeleid, een sterke oriëntatie op het eigen, relatief gesloten landbouwpolitieke circuit, een technocratische probleembenadering, vermijding van openlijke politieke discussies en belangenafweging en een elitistische besluitvorming, waren de 'regels' die de neo-corporatistische 'ruil' tussen de twee belangrijkste partijen van het agrarisch blok, het ministerie van Landbouw en de georganiseerde landbouw, betekenis gaven, normeerden en legitimeerden.*' (Frouws 1993:255)

Toch waren er tegelijkertijd ontwikkelingen gaande die het einde van de strategische alliantie tussen de georganiseerde landbouw en het ministerie inluidden. Frouws noemt onder andere de toenemende belangentegenstellingen in de landbouw, het gebrek aan vertrouwen bij de achterban, de defensieve opstelling van de landbouw, de onbeheersbaarheid van de problemen en het falen van de voorgestelde technische oplossingen en de toenemende invloed van het departement van Milieubeheer op de beleidsvoering inzake milieu. Met name het Nationaal Milieubeleidsplan (NMP) van het ministerie van VROM uit 1989 is een uiting van de toenemende bemoeienis van dit ministerie met de milieuproblematiek in de landbouw[34]. In het NMP wordt een groot aantal doelstellingen omschreven voor een meer duurzame ontwikkeling in de landbouw. In de nota 'Sturing op Maat' (min. LNV 1994) worden de inhoud en vorm van het voorgestane milieubeleid van kritiek voorzien:

> '*De overheid ontwikkelde beleid op grond van haar eigen analyse van de problemen, en veelal gebaseerd op wetenschappelijk onderzoek. Vanuit een sterk geloof in technische oplossingen, werden doelstellingen voor de lange termijn vastgesteld. De beleidmakers hadden een sterke fixatie op het formuleren van resultaatverplichtingen. Veel minder aandacht ging uit naar het proces van uitvoering, naar het scheppen van richtinggevende kaders en de noodzaak tot overleg met het maatschappelijke krachtenveld. [...] De voortdurende strijd tussen de ministeries van VROM en LNV werkte remmend op de totstandko-*

ming van beleid. Deze strijd had niet alleen te maken met competenties; het was vooral een afspiegeling van de maatschappelijke discussies tussen milieu- en economische belangen.' (min. LNV 1994:20)

Gezien de invloed van belangengroeperingen van buiten de landbouw op de beleidsformulering, is er sprake van een ontwikkeling naar een contextueel beleidsmodel. Behalve dat, betekende het mestbeleid een duidelijk omslag in sturingsdiscours. Zoals hierboven al aangegeven werd de in de voorgaande decennia dominante sturing op hoofdlijnen losgelaten en vervangen door een vergaande overheidsbemoeienis met het agrarische productieproces en de relatie tussen landbouwbeoefening en natuurlijke hulpbronnen. In plaats van het 'sturen' van het handelen van de boeren, werd het beleid meer en meer gericht op het 'beheersen' van het handelen. Een voorbeeld van het veranderende sturingsdiscours is de Structuurnota van het ministerie van LNV uit 1989. Hierin wordt een ware golf van gebods- en verbodsbepalingen in het vooruitzicht gesteld. Een direct ingrijpen in de manier van produceren, wordt als extra component toegevoegd aan de centrale elementen en doelstellingen uit het landbouwbeleid van de voorgaande decennia. Hierbij wordt vastgehouden aan een generiek beleid met centrale sturing vanuit Den Haag.

Pas in de genoemde nota 'Sturing op Maat' worden nieuwe beleidslijnen aangekondigd, mede als een reactie op de groeiende ontevredenheid met het bestaande beleid en geïnspireerd door nieuwe inzichten over de grote diversiteit aan oplossingen van de problemen, de noodzaak tot regionaal en gebiedspecifiek beleid en de in toenemende mate offensieve en constructieve opstelling van boeren die individueel of groepsgewijs initiatieven nemen om landbouw in evenwicht met natuur en milieu te brengen (zie Van der Ploeg 1993). Terugblikkend op de jaren tachtig schrijft het ministerie:

'In de sturingsbenadering in het verleden was de beeldvorming omtrent de doelen, de doelgroep zelf, en zijn omgeving, grotendeels gebaseerd op interpretaties van de centrale overheid. Mede door jarenlange maatschappelijke druk van wetenschappers en milieubeweging heeft de overheid oog gekregen voor het milieuprobleem in de landbouw en de omvang en de ernst ervan in kaart gebracht. In het verleden werd deze analyse vooral gemaakt vanuit een politieke en technisch-wetenschappelijke invalshoek, met een sterk geloof in technische oplossingen. Passend binnen de tijdgeest, en de toentertijd algemeen aanvaarde dominante rol van de overheid, werd gekozen voor routine-achtige oplossingen in de vorm van geboden en verboden: de nadruk lag op het juridisch instrumentarium. Het oppergezag en de verantwoordelijkheid om de problematiek op te lossen lag bij de politiek'. (min. LNV 1994:25)

In hoeverre 'Sturing op Maat' werkelijk een omslag betekent in de relatie tussen de overheid en de agrarische sector, komt verder in de Epiloog aan de orde.

Slotbeschouwing

Aan het eind van dit hoofdstuk is het zinvol om een aantal zaken nog even op een rijtje te zetten. Het landbouwbeleid is op te vatten als een strategisch project, als een *mode of ordering*, waarmee een poging wordt ondernomen de gewenste orde aan te

brengen in de sector. De uitkomst hiervan is echter geen pure orde, de uitkomst van het beleid, de feitelijke ontwikkelingen in land- en tuinbouw, worden gevormd in interactie met andere projecten, met andere *modes of ordering*. Gezien echter de grote consensus over de te volgen koers is een dominant paradigma stevig verankerd in alle geledingen van de Nederlandse landbouw. De institutionalisering van bepaalde perspectieven en praktijken – kort gezegd het moderniseringsproject – heeft structurele vormen aangenomen, gepaard gaande met een bepaalde verdeling van middelen en een sterke mate van delegitimering van afwijkende praktijken. Wetenschappelijk onderzoek heeft hierin een belangrijke rol gespeeld door middel van een specifieke, beleidsbevestigende, representatie.

Hoewel vaak de suggestie wordt gewekt dat het landbouwbeleid een resultante is van macro-economische feiten en dat de ontwikkelingen bepaald worden door relatieve factorprijzen, heb ik in dit hoofdstuk laten zien dat het landbouwbeleid in eerste instantie een uitvloeisel is van politieke keuzes – gebaseerd op traditie, culturele overwegingen en maatschappelijke verhoudingen. De representatie van wetenschappelijk economisch onderzoek stond in dienst van deze politieke keuzes. Het beleid als strategisch project heeft de feitelijke ontwikkelingen in belangrijke mate gestuurd, zeker gezien de grote consensus over en institutionalisering van het moderniseringsproject.

Het moderniseringsproject was gebaseerd op een positivistisch wereldbeeld, waarin door middel van – op wetenschappelijk onderzoek gebaseerde – centrale *top-down* sturing de gewenste ontwikkeling werd nagestreefd. Het gehanteerde beleidsmodel of sturingsdiscours lag in de lijn van deze uitgangspunten. Dit beeld werd bevestigd, zolang er een grote consensus bestond over de te volgen koers. Met het uiteenvallen van het neo-corporatische consensusmodel wordt duidelijk dat de sturende kracht van beleid gering is. Dan blijkt dat de feitelijke ontwikkelingen vorm gegeven worden in interactie tussen uiteenlopende *modes of ordering*. Dan ook is er ruimte voor verandering en dynamiek in de perspectieven en praktijken van de belangrijkste actoren en configuraties. Om de huidige (institutionele) crisis in de landbouw het hoofd te bieden zijn nieuwe beleidsmodellen en een adequaat sturingsdiscours onontbeerlijk, zo wordt duidelijk aan het eind van dit hoofdstuk.

Tot slot wil ik nog even stil staan bij de gehanteerde concepten en begrippen. In dit hoofdstuk heb ik aangetoond dat de concepten *modes of ordering* en 'socio-technisch netwerk' bruikbaar zijn voor het analyseren van het landbouwbeleid en de gehanteerde sturingsdiscoursen. Ik ben mij ervan bewust dat het hier nog slechts een aanzet betreft, een aanzet tot het ontwikkelen van in uiteenlopende empirische constellaties bruikbare en adequate concepten. De analyse en beschrijving van ontwikkelingen in de landbouw en het landbouwbeleid is in dit hoofdstuk vrij abstract en globaal gebleven. Een analyse van interactieprocessen als zodanig – hoe ordening werkelijk verloopt – ontbreekt. In de navolgende hoofdstukken zal ik daar nader op ingaan. Daarin zal ik de geïntroduceerde concepten nader uitwerken en gebruiken voor het bestuderen van interactieprocessen en processen van socio-technische ordening.

Noten

1 Het is volgens De Stefano ook om deze reden dat (wetenschappelijke) debatten over het landbouwbeleid zich voornamelijk toespitsen op de instrumenten in plaats van de doelstellingen. Een debat over de doeleinden van het beleid ligt maatschappelijk gezien gevoelig. Het landbouwbeleid is immers bij uitstek een uitvloeisel van de maatschappelijke verhoudingen en wordt niet bepaald door economische wetmatigheden. De groeperingen met de meeste (representatieve) macht proberen een debat over doelstellingen en uitgangspunten te voorkomen en delegitimeren.

2 Frouws zelf ziet het neo-corporatisme vooral als 'middel range' theorie, waarvan de duurzaamheid beperkt is (Frouws 1993:2). Het neo-corporatisme is met andere woorden sterk plaats- en tijd-gebonden.

3 In hoofdstuk 2 werd al uitgebreid stilgestaan bij de relatie tussen theorie en empirie, alsmede bij het gebruik van heuristische begrippen en *sensitizing concepts*.

4 Het landbouwschap werd in 1954 opgericht als vertegenwoordigend orgaan voor de werkgevers en werknemers in land- en tuinbouw.

5 In een recent interview met het Agrarisch Dagblad (6-5-94) ter gelegenheid van het veertigjarig bestaan van het Landbouwschap, erkent Mansholt dat de dubbelrol van het Landbouwschap achteraf niet zo gelukkig is gekozen. Echt goede belangenbehartiging komt immers op deze manier niet van de grond, wat op langere termijn ertoe heeft geleid dat het draagvlak voor het Landbouwschap en het draagvlak voor het beleid ondermijnd zijn.

6 Zie Van Tatenhove (1993), ook Termeer (1993). Synoptisch betekent: met overzicht (van boven gezien), de grote lijnen overziend. Het begrip wordt bijvoorbeeld gebruikt in de meteorologie om het weer op (grote delen van) de aarde te beschrijven.

7 Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld een onderhandelende of een calculerende overheid (Van Tatenhove 1993:95). Zie ook hoofdstuk 6.

8 Alternatief voor het traditionele beleidsmodel zijn de contextuele beleidsmodellen. In deze modellen wordt beleid beschouwd in interactie met de maatschappelijke ontwikkelingen (zie o.a. Van Tatenhove 1993:75 e.v.).

9 Het betreft hier overigens een vrij beperkte invulling van het begrip kwaliteit. In de Nederlandse context wordt kwaliteit voornamelijk ingevuld als 'gestandaardiseerd' en 'betrouwbaar'. Aspecten als smaak, de manier van produceren en de sociaal-culturele betekenis van een product en dergelijke worden hier niet in meegenomen. Zie: De Bruin en Pohlmann (in voorbereiding); Van der Ploeg en Ettema (1990).

10 Standaardbedrijfseenheden (sbe): verhoudingsgetallen die een beoordeling mogelijk maken van de productie-omvang van het gehele bedrijf en van de afzonderlijke productierichtingen. Deze verhoudingsgetallen zijn gebaseerd op de hoogte van de factorkosten per ha of per dier bij een moderne doelmatige bedrijfsvoering en het prijspeil in een bepaald jaar. Factorkosten zijn de beloningsaanspraken van de productiefactoren arbeid, grond (nettopacht) en kapitaal (rente). Uit: Landbouw-Economisch Bericht 1974.

11 Een voorbeeld hiervan is de zogenaamde 'installatiepremie', een tegemoetkoming aan jonge boeren voor de kosten van bedrijfsovername. Hiervoor gold dat bedrijven kleiner dan 120 sbe niet in aanmerking kwamen voor de premie.

12 Tot in de jaren vijftig nam de oppervlakte cultuurgrond voortdurend toe. De toevoegingen door inpoldering en ontginning van woeste gronden was ruim voldoende om de onttrekking van het areaal voor niet-landbouwdoeleinden te compenseren. Het omslagpunt lag in de jaren vijftig. (Stolwijk 1992:9)

13 Overigens ben ik mij er van bewust dat ook mijn eigen beschrijving van het moderniseringsproject als zodanig beoordeeld kan worden.

14 In 1988 bedroeg de loonvoet, de prijs van arbeid, het veertienvoudige van de loonvoet in 1950 (Douw 1990:37).

15 De vraag naar arbeid in de industrie oversteeg zelfs het binnenlandse aanbod mede door een te trage afvloeiing van werkers uit de landbouw. Om aan de vraag te voldoen werden met name in de jaren zestig arbeidskrachten uit het buitenland aangetrokken ('gastarbeiders').

16 De PRBO's zijn typerend voor het neo-corporatistische model in de landbouw. De raden bestaan uit vertegenwoordigers van de landbouworganisaties en de consulenten en HID van het ministerie van landbouw. Het voorzitterschap berust bij de provinciale landbouworganisaties. Deze hebben grote invloed binnen de raden, onder meer bij de benoeming van hoge ambtenaren van het ministerie, bijvoorbeeld de consulenten. De raden speelden ook een belangrijke rol bij de uitvoering van de rentesubsidie in de jaren zeventig en tachtig.

17 Pas in 1977 veranderde dit door de invoering van een medeverantwoordelijkheidsheffing.

18 Tijdens mijn onderzoek in de Noordelijke Friese Wouden stuitte ik op een sprekend voorbeeld. In het dorp Twijzel waren van oudsher de grotere landbouwbedrijven gevestigd langs de doorgaande weg van Leeuwarden naar Groningen. In Twijzelerheide woonden, aan een weg die min of meer parallel ligt aan de hoofdweg, de landarbeiders die een deel van hun tijd op de grote bedrijven werkten. Zelf hadden zij een klein bedrijfje met een paar koeien en wat akkerbouw. Door de schaalvergroting en technologische ontwikkeling op de grote bedrijven, mede gestimuleerd door het landbouwbeleid, werden de landarbeiders eind jaren zestig werkloos. Men stond voor de keuze om of een voltijdsbaan te zoeken in de industrie, of voltijds boer te worden. Velen kozen voor de industrie.

19 Wederom betreft het hier een specifieke normatieve representatie van de gebeurtenissen.

20 Met name in mijn eigen onderzoek in de Gelderse Vallei (De Bruin *et al.* 1991) bleek de enorme vindingrijkheid en flexibiliteit van veel boeren op relatief kleine bedrijven. Door middel van hun specifieke strategieën weten velen van hen, zonder geïnstitutionaliseerde overheidssteun, tegen de verdrukking in bedrijfscontinuïteit te realiseren.

21 Een voorbeeld ontleend aan De Wit (1973:292): indien een ondernemer een lening opneemt van 60.000 gulden voor de bouw van een stal, ontvangt de aanvrager het eerste jaar vier procent van 60.000 gulden en het tweede jaar vier procent van 56.000 gulden, etc. De looptijd van de rentesubsidie was 15 jaar, ongeacht de werkelijke looptijd van de lening.

22 De sterke verticale integratie in de productiekolom, de toenemende afhankelijkheid tussen boeren en industrie en de ongelijke verdeling van inkomsten zijn fenomenen die zich bij uitstek laten beschrijven en analyseren met behulp van de incorporatiebenadering en Benvenuti's TATE-concept. Ik volsta hier te verwijzen naar hoofdstuk 2 waar deze benaderingen uitgebreid zijn behandeld.

23 In de 'Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud', kortweg Relatienota, uit 1975, worden maatregelen voorgesteld voor verbetering van de genoemde relatie in gebieden met hoge natuur- en landschapswaarden.

24 De alternatieve omschrijving van het middenbedrijf past binnen de visie dat landbouw bovenal een sociale activiteit moet zijn. De grote groep van middenbedrijven kan in deze visie de basis vormen voor het behoud van werkgelegenheid in de landbouw een biedt de meeste mogelijkheden voor een verweving van functies en voor het behoud van natuur en landschap. Het idee was om met gerichte ondersteuning de continuïteit bij de middenbedrijven te garanderen, hetgeen een nivellering van de verschillen zou impliceren. Daarnaast zou specifiek ondersteuning gegeven kunnen worden bij belangrijke momenten in de bedrijfsontwikkeling, zoals bedrijfsovername.

25 Met name in het blad Bedrijfsontwikkeling vinden we verslagen terug van studiedagen over het thema voorlichting aan de 'niet-moderne' boer- en tuinder (Bedrijfsontwikkeling 5 jrg 8 1977) en speciale activiteiten voor middenbedrijven (Krabbenborg 1979; Ogink 1979).

26 De bijbehorende correlatietoets:

	omvang veestapel	totale invest.	subsidiabele lening
omvang vs	1.000	.3522*	.4051**
tot inv.		1.000	.5178**
subsidiabele lening			1.000

Significantie: * .01 ** .001

27 Zie onder meer Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw, bestuursbesluit 125, 152, 179, 198, 209 e.v.

28 Ierland, Italië en Griekenland krijgen extra productieruimte toegewezen op grond van de geringe bijdrage aan de overschotten en de netto invoer van zuivel.

29 Het bedrijfsquotum betekent in feite het recht tot levering van een bepaalde hoeveelheid heffingsvrije melk aan de fabriek of het recht op de productie van een bepaalde hoeveelheid zuivelproducten (consumentenquotum).

30 De verkoop van quota 'op pachtbasis' is een veel gebruikte constructie. Het melkquotum wordt verkocht, waarbij de grond direct terug verpacht wordt aan de oorspronkelijke eigenaar, die de grond vervolgens na een jaar terugkoopt.

31 Voor boeren met een relatief ruwvoeroverschot was dit geen optie, de tegentendens was dan ook om juist zoveel mogelijk koeien aan te houden en genoegen te nemen met een lagere melkgift per koe.

32 Zie bijvoorbeeld artikelen van Giessen en Bakker in 'Bedrijfsontwikkeling' V 17 (1986) nr 9 en het themanummer 'Lijnen naar de Toekomst' in 'Bedrijfsontwikkeling' V 18 (1987) nr 8, en het artikel 'Boer en Informatie' door Zachariasse in 'Bedrijfsontwikkeling' V 10 (1979) nr 8/9.

33 Agrarisch Dagblad 4-10-94.

34 Daarnaast wordt landbouw in het beleid meer en meer gezien als onderdeel van de groene ruimte of het landelijk gebied. Recente beleidsnota's, zoals de VINEX (min. VROM 1990) en de Structuurschema Groene Ruimte (min. LNV en min. VROM 1992), geven aan dat landbouwontwikkeling meer afgestemd dient te worden op de andere functies van het platteland, zoals recreatie en natuurontwikkeling. Dit in tegenstelling tot de dominante trend in het moderniseringsproject, waarbij optimale landbouwontwikkeling richtinggevend was voor de inrichting van het landelijk gebied.

4 De rentesubsidie

4.1 Inleiding

Met de invoering van de rentesubsidie (rs) werd een nieuw instrument geïntroduceerd in het Nederlandse landbouwbeleid dat sinds jaren stoelde op globale marktondersteuning en het creëren van randvoorwaarden voor modernisering. De introductie van de rs betekende dat sturing van landbouwontwikkeling werd nagestreefd door middel van directe steun aan bepaalde groepen bedrijven. De rs beïnvloedde op directe wijze de relatieve factorprijzen door het goedkoper maken van kapitaal: een specifieke poging tot ordening van de ontwikkelingen in de agrarische sector als socio-technisch netwerk. In dit hoofdstuk staan het gebruik en het effect van de rs-regeling centraal.[1,2] Dit wordt geanalyseerd met dezelfde begrippen als welke in hoofdstuk 3 zijn gebruikt. Hier gaat het echter niet om *modes of ordering* voor de agrarische sector als geheel. In dit hoofdstuk analyseer ik uiteenlopende en ineenklikkende *modes of ordering* in socio-technische netwerken op regionaal en lokaal niveau. Analoog aan het uitgangspunt van symmetrie wordt dezelfde methodologie toegepast op verschillende schaalniveaus teneinde inzicht te verkrijgen in dynamische processen in de landbouw en op het platteland.

In paragraaf 4.2 wordt de rol van de landbouwvoorlichting bij de uitvoering van de rs-regeling beschreven. Als belangrijkste aanspreekpunt voor de boeren bij een rs-aanvraag, was de landbouwvoorlichting een *obligatory passage point* in het relevante socio-technische netwerk. Aan de andere kant was de rs voor de voorlichting een belangrijk instrument in de uitvoering en operationalisering van het moderniseringsbeleid. Paragraaf 4.3 behandelt vervolgens de globale effecten van de rs voor bedrijfsontwikkeling. Centraal in deze analyse staat de interactie tussen het gebruik van het instrument en globale patronen van bedrijfsontwikkeling in de Achterhoek. De veranderingen waaraan de regeling in de loop der jaren onderhevig is geweest, vindt men terug in haar effect. Aldus lijkt er een duidelijke relatie te zijn tussen het instrument, de specifieke sturing, en de globale ontwikkelingspatronen. Echter ook bedrijven die geen gebruik maakten van de rs, hebben in dezelfde periode een aanzienlijke ontwikkeling doorgemaakt. Deze ontwikkeling verliep anders en ook de uitkomst, de huidige bedrijfsvoering en -opzet, verschilt aanzienlijk van de groep bedrijven die gebruik maakten van de rentesubsidie.

In de rest van het hoofdstuk staat de verscheidenheid in het gebruik van de rs, als uitkomst van de interactie tussen uiteenlopende *modes of ordering*, centraal. Paragraaf 4.4 bevat een verdere discussie van de globale conclusies uit de voorgaande paragraaf. Uit het gebruik van de rs in de provincie Gelderland als geheel, blijkt dat er uiteenlopende patronen van bedrijfsontwikkeling waren, als uitkomst van

specifieke ontwikkelingsprojecten op bedrijfsniveau. In paragraaf 4.5 wordt vervolgens ingegaan op specifieke interactiepatronen in uiteenlopende socio-technische netwerken. Er wordt een vergelijking gemaakt tussen het gebruik van de rs in twee Gelderse regio's: de Achterhoek en de Gelderse Vallei. Centraal hierin staat de interactie tussen het project van de voorlichtingsdienst en specifieke *modes of ordering* op lokaal niveau. Verschillen in de *enrolment* van de voorlichters leiden tot uiteenlopende interactiepatronen en tot een uiteenlopend gebruik van de rs. Dat resulteerde in het ene geval in institutionalisering van het dominante ontwikkelingsmodel en in het andere in institutionalisering van verscheidenheid. In hoofdstuk 5 wordt de hieruit voortvloeiende dynamische benadering van heterogeniteit uitgewerkt.

De belangrijkste conclusie uit dit hoofdstuk luidt dat het beleidsinstrument rentesubsidie geen eenduidig *trigger-off* effect heeft gehad op de landbouwontwikkeling. De uitkomst van de 'interventie' kreeg vorm in interactie tussen uiteenlopende projecten of *modes of ordering*, waaronder de strategieën van boeren. De specifieke geïnstitutionaliseerde ordening van socio-technische netwerken is een van de belangrijkste verklaringen voor de aangetroffen verscheidenheid. De beoogde ontwikkelingen traden met name op waar de randvoorwaarden voor de succesvolle implementatie van het instrument en de modernisering van de landbouw aanwezig waren.

4.2 De rol van de landbouwvoorlichting

De rentesubsidie-regeling had tot doel om bepaalde groepen boeren te stimuleren en te ondersteunen in de bedrijfsontwikkeling. Het betreft hier, zeker in de eerste jaren van de rs, ontwikkelingsbedrijven: de bedrijven die het best voldeden aan het dominante model van bedrijfsontwikkeling. Door middel van externe prikkels werd geprobeerd bedrijfsontwikkeling bij deze bedrijven te stimuleren en versnellen. Andere groepen bedrijven, die niet voldeden aan het criterium van ontwikkelingsbedrijf, werden uitgesloten van gebruik van de rs. De operationalisering van dit beleid was sterk geformaliseerd. Boeren kwamen pas in aanmerking voor rs als zij een voorgeschreven route doorlopen hadden. Die route verliep van de aanvraag van formulieren, via opstellen en laten goedkeuren van financierings- en ontwikkelingsplannen en het indienen van de aanvraag via de bedrijfsvoorlichters van de consulentschappen. Binnen dit traject werd reeds een selectie gemaakt van bedrijven die aan de criteria van ontwikkelingsbedrijf voldeden en bedrijven die niet in staat werden geacht om het paritair inkomen te behalen. Bij de berekening hiervan werd het dominante model van bedrijfsontwikkeling als leidraad genomen. In deze paragraaf wordt allereerst de procedure beschreven die doorlopen moest worden om een beroep te doen op de rs. Daarna wordt uitgebreid ingegaan op de rol van de bedrijfsvoorlichters en consulentschappen bij de promotie van de rentesubsidie en het dominante model van bedrijfsontwikkeling in meer algemene zin.

De procedure[3]

De aanvraag voor rentesubsidie was sterk geformaliseerd. Wanneer een boer een aanvraag voor rs in wilde dienen, moest hij contact opnemen met de regionale

Districtbureauhouder (DBH) van het ministerie van Landbouw en Visserij. Aan de hand van een verklaring van de DBH beoordeelde de Hoofdingenieur Directeur van de provinciale Directie voor de Bedrijfsontwikkeling (HID) of de aanvrager aan de voorwaarden voldeed. Namens het bestuur van het O&S-fonds was de HID gemachtigd afwijzend te beschikken. Voldeed de aanvrager aan de gestelde voorwaarden, dan kreeg hij een formulier voor de opstelling van het ontwikkelingsplan. Hiervoor kon hulp ingeroepen worden van een voorlichter van het betrokken provinciale consulentschap. Samen met de bedrijfsvoorlichter werd een ontwikkelingsplan opgesteld waarmee de boer zich tot zijn bank wendde voor het opstellen van een investerings- en financieringsplan. De banken speelden het hele pakket formulieren door aan de HID. Samen met een advies van onder andere de betrokken bedrijfsvoorlichter en diens verantwoordelijke Bedrijfstakdeskundige (BTD-er) werden de stukken door de HID ter beoordeling ingebracht in een adviescommissie van de Provinciale Raad voor Bedrijfsontwikkeling. Hierin waren zowel het ministerie als ook het georganiseerde landbouwbedrijfsleven vertegenwoordigd. Indien de uitgebrachte adviezen positief waren, werd rentesubsidie verleend. De uitkering van de rs vond halfjaarlijks plaats door de Stichting Uitvoering Landbouwmaatregelen (St.U.L.M.).

De bedrijfsvoorlichter die samen met de boer het ontwikkelingsplan opstelde speelde een centrale rol in de procedure. Op basis van de bestaande bedrijfssituatie en de fiscale boekhouding van de drie voorafgaande jaren werd een begroting gemaakt voor de toekomstige situatie. In deze toekomstige situatie moest een paritair inkomen worden behaald, de gestelde randvoorwaarden in acht nemend. Voor de beoordeling van de aanvraag werd het ontwikkelingsplan ter goedkeuring voorgelegd aan de BTD en gefiatteerd door de tak-consulent. Tevens werd de aanvraag voorzien van een advies. Ook hierbij speelden de bedrijfsvoorlichter en BTD-er een belangrijke rol. Eenmaal in de provinciale beoordelingscommissie waren de aanvragen, volgens een voormalig consulent rundveehouderij, niet meer dan 'hamerstukken'.

Aldus droeg de rentesubsidie bij aan een sterke formalisering van de relatie tussen boeren en de ondersteunende instanties, de bedrijfsvoorlichter in het bijzonder. De rs-regeling impliceerde een specifieke ordening van het socio-technisch netwerk van de boer èn de voorlichters, waarbij de verschillende actoren een duidelijke rol en plaats kregen toebedeeld (*enrolment*). De relaties volgden vastgestelde patronen, waarbij er duidelijke *obligatory passage points* (zie Callon 1986) aan te wijzen zijn: boeren moesten contact opnemen met de bedrijfsvoorlichter van het consulentschap, om in aanmerking te komen voor een goedgekeurde aanvraag. Het correct invullen van de formulieren was daarnaast een dermate gespecialiseerd werk, dat het voor individuele boeren haast ondoenlijk was om dat zelf te doen. Dit is een illustratief voorbeeld van wijze waarop materialen, in dit geval de rs-formulieren als *obligatory passage point*, actoren met elkaar verbinden in een netwerk. De formele procedure had daarbij een duidelijk ordenende werking op de relatie tussen boeren en voorlichters.

De missie van bedrijfsontwikkeling
Toen de rs in 1973 van kracht werd, sloot de regeling naadloos aan bij het vigerende Nederlandse structuurbeleid. De Dienst Landbouwvoorlichting, via de consulentschappen ondergebracht bij de Directie voor Bedrijfsontwikkeling, speelde een cruciale rol in de promotie van de rs en daarmee van het beleid. In het kader van deze dissertatie werd een aantal voormalig voorlichters geïnterviewd die in de jaren zeventig en begin jaren tachtig betrokken waren bij de uitvoering van de rs. Gesproken werd onder meer over hun taken, hun rol bij de aanvraag van de rs, de opstelling van ontwikkelingsplannen en dergelijke. Het onderstaande citaat van een van hen laat zien hoe de doelstelling van het moderniseringsbeleid in de praktijk werd geoperationaliseerd:

> *'De bedoeling was in eerste instantie het inkomen van de boer te vergroten. In de jaren zeventig ging dat het makkelijkst door de veestapel uit te breiden. Dat kon alleen door ook de stal te veranderen. Eind jaren zestig zag je al een schaalvergroting door drijfmest in de grupstal. In de jaren zeventig kwam dat pas echt goed op gang met de ligboxenstal.'*

De ligboxenstal kreeg een centrale plaats in het gehanteerde model van bedrijfsontwikkeling. Het maakte schaalvergroting mogelijk en noodzakelijk:

> *'De ligbox werd duidelijk geadviseerd door de voorlichting. Het heeft met name voordeel bij het melken. Dit impliceerde inderdaad wel een schaalvergroting. Het aantal uren per koe ligt lager in de ligbox, waardoor er meer koeien per man gemolken kunnen worden. Om de investering te dragen was het ook noodzakelijk om uit te breiden.'*

De landbouwvoorlichting maakte doelgericht gebruik van de rentesubsidie om boeren te bereiken en warm te maken voor bedrijfsontwikkeling. De rs was daarmee niet alleen een instrument om boeren tot ontwikkeling te stimuleren, ze werd ook gebruikt om boeren gevoelig te maken voor de voorlichtingsboodschap in brede zin.

> *'De rs was een goed hulpmiddel voor de voorlichting om bij boeren binnen te komen. Via de rs bouwde je toch een zekere relatie op die zich uitstrekte tot andere zaken. Het bleef niet bij de bouw van een stal alleen. Veel boeren gingen dan ook aan DELAR [Deeladministratie Rundveehouderij; RdB] doen. Dat waren positieve neveneffecten voor de voorlichting. Veel boeren waren wantrouwend, maar met de subsidie-aanvraag sloeg het om. Ze konden niet om de voorlichting heen. De boer moest wel de eerste stap maken, maar het was een must om via de voorlichting rs aan te vragen. De voorlichter moest het plan maken, hij speelde een centrale rol, zowel in het investerings- als financieringsplan.'*

Uit dit citaat blijkt de centrale rol van de voorlichting bij de aanvraag van de rs. Een directe consequentie hiervan was dat de boer in contact werd gebracht met de voorlichting en daarmee gevoelig gemaakt werd voor de rest van 'de voorlichtingsboodschap'. Analoog aan de toentertijd heersende moderniseringsideologie (zie hoofdstuk 2) betekende dit een institutionalisering van de relatie tussen voorlichter en boer, binnen het relevante socio-technische netwerk. Dit was een van de mogelijkheden voor de voorlichters om hun specifieke project te realiseren, als afgeleide van het landbouwbeleid. Hiertoe werden verschillende methoden toegepast. Via groepsbijeenkomsten en daarna individuele begeleiding werd het productivistische paradigma naar de boer uitgedragen en als reële mogelijkheid gepresenteerd. Deze

boodschap werd verder ondersteund door middel van bulletins, krantjes en dergelijke. Geen middel bleef onbenut om bedrijfsontwikkeling te promoten:

'Het bestaan van de rs werd aangekondigd in de landbouwbladen en verder werden voorlichtingsbijeenkomsten georganiseerd. Het doel was de bedrijven op te vijzelen via de schaalvergroting. Boeren deden een beroep op de rs door een stimulerende invloed van de landbouwvoorlichting, maar ook van het bedrijfsleven, de organisaties en dergelijke. (...) Een mogelijkheid om de rs uit te dragen was via directe contacten van de bedrijfsvoorlichter, verder ging het ook via krantjes. Ik schreef zelf ook wel stukjes in het krantje van de meelboer. Ook open dagen en excursies speelden een grote rol. Zo probeerden we boeren te bewerken en te stimuleren. Daar werd heel hard aan getrokken, dat hebben we vol uitgebuit.'

Dit citaat is een mooi voorbeeld van de normatieve lading van het project van de voorlichters. Men praat over bedrijven *'opvijzelen'* en boeren *'bewerken en stimuleren'*. Open dagen en excursies werden *'vol uitgebuit'* evenals het gebruik van geschreven media. Al deze specifieke kenmerken van het discours van de voorlichter zijn te plaatsen en te begrijpen binnen de heersende moderniseringsideologie. Er werd slechts één mogelijke weg naar de toekomst verondersteld. Alles werd in het werk gesteld om boeren te bewegen deze weg te bewandelen. De rs was hierbij een uitermate handig hulpmiddel – waarbij de voorlichter de boer concreet wat te bieden had. We moeten het beleidsinstrument rs dan ook niet alleen zien in het licht van de specifieke doelstellingen, maar veeleer als onderdeel van het moderniseringsproject in zijn volle breedte. Het gaat niet alleen om het subsidiëren van bedrijfsontwikkeling; het impliciete doel, of de 'verborgen' agenda, is minstens zo belangrijk. De verborgen agenda van de rs betreft voornamelijk het beïnvloeden van de ideeën en opvattingen van boeren in een streek, boeren gevoelig maken voor de moderniseringsideologie en warm maken voor bedrijfsontwikkeling. Een bekende strategie in deze was het *'openbreken'* van een gebied: er werd veel tijd en energie gestoken in het overreden van één of enkele boeren, teneinde een voorbeeld in de streek te hebben. *'Op een gegeven moment wordt het dan ook de gewoonste zaak van de wereld om te investeren. Als de rs daaraan bijgedragen heeft, dan heeft de regeling effect gehad'*, aldus een van de bedrijfsvoorlichters.

Het functioneren van de voorlichter

In hun organisatie werden de bedrijfsvoorlichters beoordeeld op hun functioneren. In het project van de voorlichting heette dit het stimuleren van bedrijfsontwikkeling. Volgens een aantal van de geïnterviewde bedrijfsvoorlichters werden zij mede beoordeeld op het aantal ontwikkelingsbedrijven in hun rayon. Zo werd er druk uitgeoefend op de voorlichters om zoveel mogelijk nieuwe stallen te 'bouwen' (de bouw te begeleiden). Hoewel een voormalig consulent benadrukt dat bij de beoordeling van de voorlichters rekening gehouden werd met de specifieke moeilijkheden van het rayon – de bereidheid van boeren te ontwikkelen volgens het model kende grote regionale verschillen – verklaren anderen dat het aantal rs voor de beoordeling wel degelijk doorslaggevend was.

'In het begin van de jaren zestig werd een voorlichter beoordeeld op het aantal hooiruiters[4] op het land. In de jaren zeventig werd je aangekeken op het aantal 'blauwe boeken'

in de kast. Blauwe boeken staan voor de begrotingen van de rs. Als je weinig blauwe boeken had, was je weinig actief. Ik kan me zulke voorlichters ook nog wel herinneren, er was wel een groot verschil in het aantal blauwe boeken. De beoordeling van de voorlichters was afhankelijk van het functioneren, de ontwikkeling in het gebied en de algehele attitude. Dat zag je terug in de schaalontwikkeling, het inkomen. Sommige voorlichters gingen snel van schaal 57 naar 69, dan was je assistent-deskundige, bij anderen duurde dat enorm lang. Die waren niet zo aktief.'

Het is moeilijk om achteraf, en op basis van een gering aantal interviews, de sfeer binnen de consulentschappen te schetsen. Toch zijn er goede aanwijzingen dat er wel degelijk sprake was van een gezamenlijk doel, een gezamenlijke ideologie waaraan de bedrijfsvoorlichters en bedrijfstakdeskundigen zich conformeerden, of die ze actief naar buiten brachten. Ook bestond er een zekere sociale druk tussen de voorlichters, waarbij men elkaar opjutte en stimuleerde om zoveel mogelijk stallen te bouwen. Soms was er zelfs sprake van een zekere wedijver bij voorlichters onderling. Sommigen waren *'zeer bedreven'*, dat waren degenen *'die er een sport van maakten om ligboxen te bouwen.'* Dit werd versterkt door de concurrentie tussen consulentschappen, waarbij invloed en aanzien op provinciaal niveau mede afhankelijk was van het succes met de rs.

Regelmatig bestond er verschil van opvatting tussen boeren en voorlichters omtrent het te volgen ontwikkelingspad. Alle geïnterviewde medewerkers van de consulentschappen verklaren dat boeren niet tegen hun wil tot stallenbouw werden overgehaald. Toch geeft een aantal van hen wel toe dat zij in hun gedrevenheid wellicht te veel druk op boeren hebben gelegd om het bedrijf te ontwikkelen in de richting die zij zelf voor ogen hadden:

'In een aantal gevallen herinner ik me daarover nog zeer indringende gesprekken. Het betrof toch flinke investeringen en als ik die bedragen noemde, dan zag je de boer en boerin vaak van kleur verschieten. (...) Hier gold: eerst verdienen, dan investeren. Men ging niet makkelijk naar de bank. Wij kwamen met een andere boodschap en dat was nogal een ingrijpende verandering. Vaak zeiden boeren dan ook dat ze niet zouden kunnen slapen als ze zulke investeringen moesten doen. Dat waren dan toch belangrijke signalen, dan wist ik dat ik terughoudend moest zijn met mijn advies. Als de boeren niet durfden te investeren, dan was het beter om het af te raden. Een aantal deden het na lang twijfelen dan toch, ondanks de terughoudendheid. Zo herinner ik me een situatie waarin een boer na veel aarzeling de stap had genomen. Toen ze al aan het bouwen waren, ging ik kijken op het bedrijf. De boer bleek met een hartaanval in het ziekenhuis te liggen. Dan schrik je toch wel even: heb ik hem dit nu aangepraat of niet: Daar was ik dus wel voorzichtig mee. Voor boeren was het een grote stap. Al met al ben je toch wel indringend bezig.'

Een collega-voorlichter heeft soortgelijke ervaringen:

'Ik was eens met een boer in onderhandeling. Ik had hem voorgerekend welke stal het gunstigst was, maar hij wilde absoluut geen ligbox bouwen. Naar mijn mening had hij daarvoor geen goede argumenten. De boerin zei toen tegen mij: 'Nu moet je eens goed luisteren. Als mijn man twee ton hypotheek bij de bank heeft, dan slaapt hij 's nachts niet meer.' Voor mij was dat een overtuigend argument, want in deze gevallen kunnen

je het bedrijf niet los zien van familie en gezin. Gaat het vóór niet goed, dan gaat het op het bedrijf ook niet goed en andersom. Maar goed, achteraf besefte ik me dat ik misschien wel teveel bezig was geweest om een ligbox te promoten.'

Opvallend in dit laatste citaat is dat de boer zich kennelijk moest verantwoorden ten opzichte van de voorlichter waarom hij geen ligbox wilde bouwen. Dit impliceert een ongelijkheid in de relatie tussen voorlichter en boer. Op basis van zijn op wetenschap gebaseerde kennis en representatie, probeerde de voorlichter de boer te overtuigen zijn bedrijfsvoering te herordenen en reorganiseren volgens zijn dominante visie. Dat dit veelal lukte blijkt onder meer uit het feit dat de 'hand van de voorlichter' terug te zien is op de bedrijven, soms zelfs in een hele regio. Een aantal voorlichters wees mij erop dat bepaalde staltypes, zoals de voerligboxenstal of een U-vormige ligbox, geconcentreerd aangetroffen worden in bepaalde regio's. Zo is het regionaal herkenbaar wat de voorkeur van de voorlichter was. De voorlichter had, als *obligatory passage point* voor het verkrijgen van subsidie, een duidelijk machtsmiddel in handen tegenover de boeren. Op deze manier speelden zij een grote rol bij de ordening en herordening van socio-technische netwerken.

Op hun beurt waren de voorlichters voor hun functioneren afhankelijk van de boeren. *'Als je als voorlichter wilde functioneren dan moest je toch eerst vriendjes worden met de boer, andersom overigens ook, omdat je als boer afhankelijk was van de voorlichter voor de rs.'* Deze wederzijdse afhankelijkheid betekende dat ook de rol van de voorlichters met een bepaald verwachtingspatroon gepaard ging. Toen aan het eind van de jaren zeventig veel boeren een aanvraag deden voor de rs, waren er, volgens voorlichters, velen die alleen investeerden om de subsidies op te strijken. Als de boer erom vroeg, werd het van de voorlichter verwacht de subsidie rond te krijgen. Het was dus niet alleen de voorlichter die de boer stuurde, de boer bepaalde mede het functioneren van de voorlichters. Deze interactie was van invloed op de manier waarop de regeling in de praktijk werd gebruikt. Want ondanks de formele procedure en handelingsvoorschriften, bestond er wel degelijk enige ruimte en flexibiliteit. Deze ruimte werd door de voorlichters met name gebruikt om hun relatie met de boeren op te bouwen en bestendigen. Indien het bij het opstellen van een ontwikkelingsplan bijvoorbeeld problematisch was om het paritair inkomen te realiseren, werden er dikwijls kunstgrepen toegepast. *'Er ín rekenen'*, heette dat onder voorlichters. Zo was het mogelijk om de begrote melkgift per koe en daarmee de begrote inkomsten wat extra op te voeren:

'Het lukte eigenlijk altijd wel om een paritair inkomen te bereiken, dat was allemaal zo flexibel, er werd altijd wel een mouw aangepast. Alles werd in feite globaal bekenen, er was weinig hard te maken. Als je er niet uit kwam, dan begrootte je de productiviteitsstijging ten gevolge van de ligbox gewoon 100 kilo hoger [de richtlijn was een stijging van 300 kilo melk per jaar; RdB], dat kon je waar maken omdat dat in de praktijk gewoon gebeurde.'

Volgens voorlichters werden met name in de arbeidssfeer nogal wat kunstgrepen uitgehaald. Soms betekende dit *'puur krom redeneren'* en werd de boer ertoe overgehaald om een onrendabele neventak, bijvoorbeeld de varkens, (op papier) af te stoten, zodat de totale arbeidsbehoefte op het bedrijf volgens de begroting zou

dalen. Het was dan eenvoudiger het paritair inkomen te realiseren, althans op papier. Volgens voorlichters kwam het zelfs voor dat de bedrijfsomvang en inkomenscapaciteit in de bestaande situatie doelbewust werden ondergewaardeerd, zodat er in de begroting van de toekomstige situatie vooruitgang op de uitgangssituatie kon worden geboekt:

> *'Het paritair inkomen in de uitgangssituatie was vaak niet zo'n probleem. Het was veel eerder een probleem om ook na de investering in een stal, nog een paritair inkomen te realiseren.'*

Samenvattend kunnen we hier concluderen dat de landbouwvoorlichting een cruciale rol speelde bij de uitvoering van de rentesubsidie. De bedrijfsvoorlichters vormden voor de boeren een *obligatory passage point* voor het verkrijgen van de subsidie. Aan de ene kant gingen voorlichters actief de boer op om de rs te promoten. Bij het opstellen van de ontwikkelingsplannen oefenden zij soms grote invloed uit op de boer om de bedrijfsvoering te herordenen volgens de dominante visie. Aan de andere kant waren de voorlichters ook afhankelijk van de boeren voor hun eigen functioneren. Hun eigen specifieke rol in het socio-technische netwerk hield in dat zij voor alle boeren die daarom vroegen, een ontwikkelingsplan op dienden te stellen. Hiertoe gingen zij vaak creatief om met de formele criteria van de rs.

4.3 Effecten van de rentesubsidie op bedrijfsontwikkeling en bedrijfsvoering; de herordening van socio-technische netwerken

Het doel van de rentesubsidie was het stimuleren van modernisering en rationalisering van de agrarische sector. De weg waarlangs rationalisatie geacht werd te verlopen weerspiegelt de tijdsgeest van de jaren zeventig: schaalvergroting en specialisatie stonden centraal. De vraag rijst derhalve of en hoe de rs bijgedragen heeft aan dit rationaliseringsproces en aan de beoogde structuurverandering in de landbouw. Vanuit een theoretische invalshoek is de vraag relevant op welke manier de rs bijdroeg aan de beoogde herordening van socio-technische netwerken in de landbouw. Om deze vragen te kunnen beantwoorden worden in deze paragraaf ontwikkelingsplannen geanalyseerd van bedrijven die gebruik maakten van de rs. Daarna wordt de bedrijfsontwikkeling van bedrijven die wel en bedrijven die geen gebruik maakten van de rs vergeleken.

De ontwikkelingsplannen

In overzicht 4.1 worden 156 investerings- en ontwikkelingsplannen voor melkveehouderijbedrijven uit Gelderland samengevat. Het dominante model van bedrijfsontwikkeling is duidelijk terug te zien in deze samenvatting. Het eerste wat in het oog springt is dat in maar liefst 94,9 procent van de gevallen geïnvesteerd werd in de bouw van een ligboxenstal. Vaak werd dit gecombineerd met andere structuuraanpassingen, zoals bijvoorbeeld de verbouw van de jongveestal, of de verbouw of bouw van schuren voor zeugen of mestvarkens.

Overzicht 4.1 Samenvatting van 156 investeringsplannen

Primaire investering	%
bouw ligbox	94,9
bouw grupstal	0,6
verbouw ligbox	3,8
verbouw grupstal	0,6
Secundaire investeringen	
melkapparatuur	86,5
melkkoeltank	11,5
melkstal	41,0
mestmixer	44,9
krachtvoersilo	25,6
voerdoseerapparaat	3,2
electra	7,1
waterpomp, waterleiding	10,3
erfverharding	50,6
sleufsilo	16,0
aankoop rundvee	94,9
aankoop grond	3,2
grondverbetering	10,3
regeninstallatie	1,9
Mechanisatie	
trekker	21,3
maaiwerktuigen	12,2
opraapwagen	19,2
kuilvoersnijder	6,4

Behalve in de bouw van de ligbox, werd veel geïnvesteerd in de stalinrichting. In de meeste gevallen werd melkapparatuur als investering opgevoerd, in mindere mate geldt dit voor een melkkoeltank, electra, waterleiding en -pomp. Ook een mestmixer wordt vaak genoemd, evenals krachtvoersilo's met vijzel, eventueel in combinatie met een voerdoseerapparaat. Nieuwbouw van een ligboxenstal werd in 50,6 procent van de gevallen gecombineerd met erfverharding, noodzakelijk voor de RMO's en krachtvoerleveranciers, en voor 16 procent met de bouw van een sleufsilo. Ook in het machinepark werd fors geïnvesteerd: met name trekkers, opraapwagens en in een aantal gevallen kuilvoersnijders en maaiwerktuigen. Deze resultaten komen in belangrijke mate overeen met de gegevens van Hiddink en Wijnen (1987:28), die alle rs-ontwikkelingsplannen voor melkveebedrijven analyseerden.

Duidelijk is dat de investering in een ligboxenstal gepaard ging met een keten van flankerende investeringen. Voor een belangrijk deel werden deze investeringen ook gesubsidieerd. Zo viel mechanisatie onder de rs, al waren de percentages lager en de looptijd van de subsidie korter dan bij onroerende goederen. Volgens een van de geïnterviewde voorlichters was het gebruikelijk om zoveel mogelijk investeringen bij de rs onder te brengen. Zo werd er zoveel mogelijk aparatuur onder de investe-

ring in de stal opgevoerd, omdat de looptijd van de subsidie dan langer was. Geen van de voorlichters zag het dan ook als een probleem dat de investering in een stal een keten van bedrijfsaanpassingen uitlokte. *'Het hele bedrijf werd op een hoger plan gekrikt'*, zo verwoordt een van hen de heersende gevoelens bij een dergellijk ingrijpende bedrijfsaanpassing.

Herstructurering van boerenarbeid
Met uitspraken als *'Het hele bedrijf werd op een hoger plan gekrikt'* refereren de voorlichters aan de dominante visie op bedrijfsontwikkeling uit de jaren zeventig. Pas na een forse bedrijfsaanpassing op basis van de heersende normen, heette het bedrijf modern en was een boer een moderne ondernemer. Volgde men deze route niet, dan bleef men traditioneel, zonder perspectief en daarom gedoemd om te zijner tijd uit de landbouw te verdwijnen. In meer theoretische termen uitgedrukt impliceert het naar een 'hoger plan krikken' een drastische herordening van sociotechnische netwerken in de landbouw, alsmede de institutionalisering van nieuwe ordeningspraktijken. Het impliceert namelijk een herschikking van de relatie tussen de verschillende actoren en materialen. Een voorbeeld hiervan hebben we al gezien, namelijk de prominente rol van de voorlichters als *obligatory passage points*. In de rest van deze paragraaf wordt een aantal andere voorbeelden van de beoogde herordening uitgewerkt. Allereerst de relatie tussen dierlijke productie en voederwinning.

In overzicht 4.1 valt op dat slechts in 3,2 procent van de gevallen in grond werd geïnvesteerd, hetgeen overeenkomt met het landelijk gemiddelde (Hiddink en Wijnen 1987:28). Met de investering in een ligboxenstal werd de intensiteit van het grondgebruik fors opgevoerd. In de onderstaande tabel wordt een overzicht gegeven van de geplande toename van het aantal koeien en de veebezetting[5]. De geplande toename van het aantal koeien bedraagt gemiddeld ruim 18 stuks. De toename van de veebezetting bedraagt volgens de opgaaf van het ontwikkelingsplan gemiddeld 0,87 grootvee eenheden (gve) per hectare. Volgens eigen berekening bedraagt de gemiddelde toename 1,10 gve per hectare.

Tabel 4.1 Geplande bedrijfsontwikkeling (uit ontwikkelingsplannen rs 1978; N=102)

	uitgangssituatie	geplande situatie	verschil
aantal melkkoeien	33,7	52,4	18,7
veebezetting (gve/ha)*	2,6	3,5*	0,9*
veebezetting (gve/ha)**		3,7**	1,1**

* volgens opgave ontwikkelingsplan;
** volgens eigen berekening

Uit de interviews met de voorlichters blijkt dat bij het opstellen van ontwikkelingsplannen vaak werd geprobeerd om de beschikbare grond op te vullen tot de maximaal toegestane vier gve per hectare. Bij onvoldoende oppervlakte was het mogelijk om de jongveeopfok uit te besteden aan gespecialiseerde bedrijven of een

maïscontract te overleggen[6], waarmee deeltaken werden geëxternaliseerd. Daarmee werden de relaties in het socio-technisch netwerk groter in aantal en anders van inhoud. Volgens sommigen was de toezegging dat een boer maïs kon kopen al voldoende. In de geanalyseerde ontwikkelingsplannen wordt een enkele maal expliciet verwezen naar contracten voor de afname van maïs en ander ruwvoer (gras op stam). De betreffende oppervlakte werd in deze gevallen meegenomen in de berekening van de veebezetting. In andere gevallen is geen verklaring te vinden voor het verschil tussen de opgegeven veebezetting en de berekende.

Om een hogere veebezetting mogelijk te maken werd vaak geïnvesteerd in grondverbetering, zoals egalisatie en drainage. Soms werd een regeninstallatie aangeschaft. Over het algemeen zijn de betrokken voorlichters van mening dat met name een verbetering van het graslandbeheer en het opvoeren van de bemesting, voorwaarden waren voor de intensivering van het grondgebruik. Dit ging gepaard met een betere perceelsindeling en veelal met het opstallen van vee gedurende de nacht of zomerstalvoedering het hele jaar rond. Met de investering in een stal werden, vaak in overleg met de voorlichting, met name deze aspecten van de bedrijfsvoering grondig aangepakt en verbeterd. *'Dat was niet de verdienste van de voorlichting. De boeren moesten wel. De hoge veebezetting dwong de boeren beter graslandbeheer toe te passen'*, aldus een deskundige veevoeding en graslandbeheer. Dus, behalve dat de bouw van een ligboxenstal leidde tot een hele serie additionele investeringen, werd ook de bedrijfsvoering alszodanig behoorlijk op zijn kop gezet. De hoge veebezetting dwong de boer tot het herordenen van zijn arbeidsproces. Het betekende ook dat nieuwe relaties in het socio-technisch netwerk werden aangegaan; nieuwe relaties met de meststoffenleverancier, met de meelboer en met boeren in de omgeving voor de levering van maïs of de jongveeopfok. Door dergelijke herordeningsprocessen verschuiven de verschillende posities binnen het socio-technische netwerk. Daarbij speelt de beheersing van natuurlijke processen een steeds grotere rol.

De herordening van 'tijd', dat wil zeggen van de sociale organisatie van de tijdsdimensie, is een ander effect van het gebruik van de rentesubsidie. In de samenvatting van de ontwikkelingsplannen zien we dat bij 95 procent wordt geïnvesteerd in aankoop van rundvee. Dit was inherent aan de operationalisering van de rs waarbij de boer binnen drie jaar na oplevering van de stal moest voldoen aan de eis van het paritair inkomen. Omdat de geplande uitbreiding van de veestapel vaak aanzienlijk was (het landelijk gemiddelde over alle jaren betrof een uitbreiding van het aantal melkkoeien met 59 procent [Hiddink en Wijnen 1987:29]) werd een *sprongsgewijze* bedrijfsontwikkeling voorgeschreven, hetgeen een herordening van de tijdsdimensie op het boerenbedrijf impliceert. Het was in de praktijk, ook volgens de voorlichters, nauwelijks mogelijk om langzaam naar het geplande aantal koeien toe te groeien. Dit betekent dat men voor de uitbreiding van de veestapel aangewezen was op aankoop van vee. Met name van der Ploeg (1987) heeft eerder gewezen op de herstructurering van de tijdsdimensie als uiting van verwetenschappelijking en modernisering in de landbouw.

Staltype: ligbox of grup

Waren er alternatieven voor het model van de ligboxenstal? Het feit dat slechts 1,2 procent van de ontwikkelingsplannen betrekking had op een grupstal, lijkt te wijzen op een gering animo voor de grupstal. Uit de interviews met de voorlichters blijkt echter dat veel boeren in eerste instantie de voorkeur aan de grupstal gaven, maar bij het opstellen van het ontwikkelingsplan tot 'inzicht' kwamen en kozen voor een ligboxenstal. Omdat ook grupstallen gesubsidieerd werden, hoe weinig ook, was het wel degelijk mogelijk om af te wijken van het dominante model. Bij de uiteindelijke keuze voor een stal vormden de gehanteerde normen een belangrijke schakel bij de berekening van het paritair inkomen. Deze normen waren opgesteld door het Instituut voor Mechanisatie, Arbeid en Gebouwen (IMAG) en betroffen het aantal arbeidsuren nodig voor verschillende werkzaamheden onder uiteenlopende condities (stalsystemen)[7]. De bedrijfsvoorlichters moesten deze normen hanteren bij het berekenen van het paritair inkomen in de toekomstige situatie.

Volgens de geïnterviewde voorlichters was het in het verband met het paritair inkomen moeilijk om een grupstal te subsidiëren. Vaak werd de grupstal dan ook bij voorbaat afgewezen. Tegenover de geringere investeringen voor een grupstal stonden de grote arbeidstechnische voordelen van de ligboxenstal. Tevens werden rendementsverhoging en minder problemen met speenbetrapping verondersteld. Toch was de ligboxenstal geen expliciete voorwaarde voor het verkrijgen van de rs. De ligboxenstal was veel meer een geïnstitutionaliseerd symbool voor moderne bedrijfsontwikkeling. Deze normatieve en symbolische betekenis van de ligboxenstal werd gevoed en gelegitimeerd vanuit het wetenschappelijk onderzoek. Het blad 'Bedrijfsontwikkeling' van het ministerie van Landbouw presenteerde in de jaren zeventig regelmatig studies waarin grupstalbedrijven werden vergeleken met ligboxenstalbedrijven. Met name in het begin van het decennium werd onvoorwaardelijk geconcludeerd dat de ligboxenstal superieur was aan de grupstal. Van der Giessen (1974:308-309) verbond hieraan een serie normatieve aanbevelingen: *'Het enige advies dat aan [deze] melkveehouders met een opvolger gegeven kan worden is dan ook direct over te schakelen op een moderne stal'*, waarvoor de rs-regeling openstond. Alleen voor melkveehouders boven de 50 jaar zonder opvolger is, wederom volgens Van der Giessen, de traditionele grupstal nog aantrekkelijk; *'Een alternatief voor deze groep bedrijven is het overwegen van bedrijfsbeëindiging via het O.- en S.-fonds....'*.

De voordelen van de ligbox waren niet zo eenduidig als vaak werd verondersteld. Zo werd de 'autonome' productieverhoging per koe, een van de aan de ligboxenstal toegeschreven voordelen, onderzocht door Van der Steen en Verstegen (1974) en zij constateerden dat de overgang van grupstal naar ligboxenstal niet zonder problemen verloopt. De productiekenmerken van melkvee in een ligboxenstal zijn op den duur weliswaar beter, maar voor een deel gebaseerd op een hogere krachtvoergift. De productieverhoging in de ligbox blijkt dus minder 'autonoom' dan vaak verondersteld. In een evaluatieonderzoek van de rentesubsidie in Friesland (Pasman 1983) wordt zelfs geconstateerd dat 14 procent van de rs-bedrijven na de bouw van een ligboxenstal onder de geprojecteerde productie per koe bleef. Hoogerkamp (1977) ging, vanuit zijn functie als Consulent in Algemene Dienst voor Boerderijbouw en -Inrichting in het blad Bedrijfsontwikkeling, in op de vraag of de ligboxenstal wel in alle gevallen beter is dan de grupstal. Hij signaleerde een

oplaaiende discussie over de mogelijkheden van de grupstal voor middenbedrijven. Met het oog op nieuwe ontwikkelingen in de grupstal (arbeidsbesparende melkapparatuur) luidde zijn conclusie dat uit arbeidskundige overwegingen de grupstal tot een bedrijfsomvang van circa 70 melkkoeien gelijkwaardig is aan een ligboxenstal. Boven deze bedrijfsomvang ging de voorkeur uit naar de ligboxenstal. Op grond van verwachtte kosten/opbrengsten-verhouding ging Hoogerkamp er echter vanuit dat de toekomstige bedrijfsomvang aanzienlijk boven de 70 melkkoeien zou liggen. Bij nieuwbouw derhalve dient *'de voorkeur uit te gaan naar ligboxenstal'* (Hoogerkamp 1977:227).

Het is hier niet op zijn plaats om een voorkeur te formuleren omtrent het staltype. Zowel de grupstal als de ligboxenstal hebben bewezen hun eigen specifieke voordelen te hebben en te voldoen in bepaalde situaties en op verschillende bedrijven. Opmerkelijk is echter wel dat van de geconstateerde concurrentiekracht van de grupstal zo weinig terug te vinden is in de ontwikkelingsplannen van de rs. In het bovenstaande werd beschreven dat tot 70 melkkoeien de grupstal minimaal gelijkwaardig is aan de ligboxenstal, zeker uit arbeidskundige overwegingen. Bijkomende voordelen, zoals de geringere kosten van (ver)bouw van een grupstal, zijn hierbij niet in aanmerking genomen. Zeker op 'bedrijven met melkvee' tot 70 melkkoeien was de grupstal dus een aantrekkelijk alternatief. Omdat ook nu nog, anno 1997, op een groot deel van de bedrijven minder dan 70 koeien gemolken worden, kan de vraag worden gesteld of de dominantie van de ligboxenstal niet te zeer gebaseerd is op een – wetenschappelijk gelegitimeerd – ideaalbeeld[8]. Een beeld dat zijn neerslag vond in de normatieve berekening van het paritair inkomen in de ontwikkelingsplannen voor de rentesubsidie. Een normatief beeld dat ook bij boeren en voorlichters het denken over bedrijfsontwikkeling bepaalde, terwijl er wel degelijk alternatieven waren, en dat er wel degelijk grupstallen gebouwd werden, ook met rs. Een analyse van de handleiding voor de voorlichters bij de berekening van het paritair inkomen en de arbeidsbelasting op de bedrijven, toont de aanzienlijke speelruimte aan bij het hanteren van de normen. De tendens om de grupstal bij voorbaat af te wijzen blijkt dus voor een deel gebaseerd op vooroordelen en een ideaalbeeld. Zeker voor gemengde bedrijven in de Gelderse regio's Vallei en Achterhoek was de bouw van een grupstal aantrekkelijk geweest, uit kostenoogpunt, maar ook omdat dit waarschijnlijk tot een minder sterke schaalvergroting en intensivering van de veebezetting had geleid.

De financiën

Het hanteren van het dominante model van bedrijfsontwikkeling in de uitvoering van de rentesubsidie resulteerde in aanzienlijke investeringen. De analyse van 102 ontwikkelingsplannen uit Gelderland uit 1978 leert dat in dat jaar de totale investering volgens het plan gemiddeld genomen 403.685 gulden bedroeg (zie tabel 4.2). Om de investeringen te bekostigen werd hoofdzakelijk een beroep gedaan op externe financieringsbronnen (banken, familie). Gemiddeld genomen bedroeg het percentage geïnvesteerd eigen vermogen slechts 11 procent. Het percentage lening bedroeg 78 procent. Het overblijvende deel werd gefinancierd met korte termijn kredieten. Wel zien we steeds een aanzienlijke standaardafwijking, hetgeen betekent dat de spreiding rond het gemiddelde groot is.

Tabel 4.2 Financiering van de investering (1978)[9]

	gemiddeld	std.afw.
totale investering (*f*)	403.685	177.567
eigen vermogen (%)	11	12
lening (%)	78	22
krediet (%)	11	11
subsidiabele lening (*f*)	165.325	39.831

Van de totale investering werd gemiddeld 165.325 gulden gesubsidieerd. Uit de analyse blijkt dat de hoogte van de subsidiabele lening positief samenhangt met de totale investering en met de bedrijfsgrootte (uitgedrukt in sbe). In hoofdstuk 3 werd al gewezen op de landelijke tendens hierin. Met name in het begin van de jaren zeventig was de rs een aantrekkelijke regeling voor bedrijfsontwikkeling. De hypotheekrente was toen relatief laag en daarnaast was het grootste deel van het geïnvesteerde vreemd vermogen subsidiabel. De subsidie zelf was hoog.

De geïnterviewde voorlichters onderkennen dat zij in het begin juist de 'betere' en grotere bedrijven aan rs geholpen hebben. Het betrof met name boeren die het meest ondernemer waren in de zin dat zij snel inspeelden op de nieuwe ontwikkelingen in beleid en technologie. Dit waren vaak niet de bedrijven die rs nodig hadden om te investeren. Op aanvraag van de boer regelde de voorlichter echter de subsidie. We hebben al eerder gezien dat de ontwikkelingsplannen soms gemanipuleerd werden. Ook met betrekking tot de financiering was men vaak uitermate creatief. Van meerdere kanten hoorde ik het volgende verhaal:

'Als een boer besloot om een stal te bouwen, kregen ze door ons de subsidiemogelijkheden uitgelegd. Een groot deel van de boeren, zeker de betere boeren, kon een deel van de investering uit eigen middelen betalen. Soms zelfs helemaal. Je kreeg alleen rs op een lening. We adviseerden dan dat het beter was om het eigen geld op de bank te laten en geld te lenen. Zo adviseerden we bijvoorbeeld om het eigen geld te beleggen om in aanmerking te komen voor de rs. In die tijd in de jaren zeventig betaalde de boer zeven procent rente en kreeg hij vier procent rs. Dan rekende je de boer voor dat het gunstiger was om het geld te beleggen. Iedereen nam dus geld op, al hoefden sommigen dat niet.'

Naast de substantiële bijdrage van de rs in het begin van de jaren zeventig was het ook om andere redenen aantrekkelijk om te investeren in een nieuwe stal. Ik wijs hier op de doelbewust aangebrachte randvoorwaarden in het beleid, zoals de aanzienlijke inspanningen op het gebied van onderzoek en voorlichting, en op de EG prijspolitiek en de fiscale aftrekbaarheid van investeringen.

Uitgaande van de ontwikkelingsplannen impliceerde de rs een duidelijke en specifieke herordening van het proces van boerenarbeid. Het betreft een herordening van het socio-technisch netwerk van de boer langs verschillende dimensies, zoals de relatie tussen de omvang van de veestapel en de grond, de omvang van het bedrijf en de schaal van produceren, de tijdsdimensie, het staltype, de financiën en relatie tot externe financiers en de relatie met de voorlichters. Vanuit een kritische invals-

hoek gezien is de rs een belangrijk presciptief beleidsinstrument. Met name het institutionaliseren van de ligboxenstal tot symbool voor bedrijfsontwikkeling, impliceerde een herstructurering van boerenarbeid en van bedrijfsontwikkeling volgens het gewenste model. De hiermee gepaard gaande externalisatie van deeltaken leidt dan tot een toenemende afhankelijkheid van bedrijfsexterne inputs (kunstmest, graanvervangers). Het bedrijf raakt in steeds sterkere mate geïntegreerd in markten aan de aanvoerzijde. Voor het coördineren en uitvoeren van de uiteenlopende deeltaken op het bedrijf wordt de boer daarbij steeds afhankelijker van kennis en ervaring van derden, van andere actoren in het socio-technisch netwerk.
In de onderstaande paragraaf wordt geanalyseerd in hoeverre deze processen en tendensen ook werkelijk zijn terug te vinden onder de gebruikers van de rs. Met behulp van een historische analyse van patronen van bedrijfsontwikkeling wordt een vergelijking gemaakt tussen een groep rs-bedrijven en een groep bedrijven die geen gebruik maakten van de rs.

Ontwikkelingspatronen in de Achterhoek

In recent onderzoek in de Achterhoek (Roep *et al.* 1991) worden zes bedrijfsstijlen onderscheiden: de koeienboer, de fanatieke boer, de praktische boer, de zuinige boer, de dubbeldoelboer en de machineboer. Van de 104 bedrijven uit het onderzoek maakte meer dan de helft in de loop der jaren gebruik van de rs-regeling (voornamelijk koeienboeren, praktische boeren en fanatieke boeren). Koppeling van de gegevens van Roep *et al.* aan de rs-dossiers en aan mei-tellingen biedt de mogelijkheid te bestuderen of er verschil in bedrijfsontwikkeling bestaat tussen bedrijven met en zonder rs. Tabel 4.3 schetst de globale bedrijfsontwikkeling van rs-bedrijven tussen het moment van aanvraag en het meetpunt 1980. Er zijn vier belangrijke tendensen weergegeven door middel van delta-variabelen (δ): een aanzienlijke toename van de bedrijfsomvang (uitgedrukt in sbe), specialisatie op de melkveehouderij, een aanzienlijke toename van de intensiteit en een sterke schaalvergroting. Deze tendensen liggen, gezien de beschreven presciptieve werking van de rs in de lijn van de verwachtingen.

Tabel 4.3 Ontwikkelingspad rs-bedrijven van aanvraag tot 1980 (N=39*)

	gemiddeld	std. afw.	minimum	maximum
δ omvang (sbe)	93,4	40,4	19,9	212,8
δ specialisatiegraad (% melkveehouderij)	8,2	11,7	-26,9	36,7
δ intensiteit (sbe/ha)	5,3	2,7	-2,0	10,7
δ schaal (sbe/vak)	31,8	40,7	-43,4	188,5

* niet voor alle bedrijven met rs waren gegevens van de mei-tellingen van 1980 beschikbaar.

Tijdens de analyse bleek al snel dat de verschillen binnen de groep rs-gebruikers minstens zo groot zijn als de verschillen tussen rs-gebruikers en niet gebruikers. Dit

hangt in belangrijke mate samen met het jaar waarin de rs werd toegewezen. Zoals in hoofdstuk 3 reeds uitvoerig is beschreven is de rentesubsidie in de loop der jaren zeventig geleidelijk aan uitgekleed. Zeker na de ingrijpende veranderingen in 1977 en 1980, nam de bijdrage van de rs aan het dragen van de financieringslasten bij bedrijfsontwikkeling af. Voor de analyse zijn de bedrijven daarom in vier groepen ingedeeld. De eerste groep wordt gevormd door de bedrijven die geen rs aanvroegen of kregen. Groep 2 kreeg rs van 1973 tot 1977, groep 3 van 1977 tot 1980 en groep 4 na 1980. Het percentage van het totale investeringsbedrag dat als subsidiabele lening werd aangemerkt, liep terug van 58 procent voor groep 2, naar 54 procent voor groep 3 en 43 procent voor groep 4. Aangezien een groot deel van de analyse betrekking heeft op de periode 1980-1989 is het verder belangrijk te beseffen dat groep 4 gedurende deze periode rs ontving. Op deze bedrijven is in deze periode een belangrijke investering in de bedrijfsstructuur gedaan. Het zal dan ook blijken dat groep 4 steeds een afwijkende positie inneemt ten opzichte van de andere groepen.

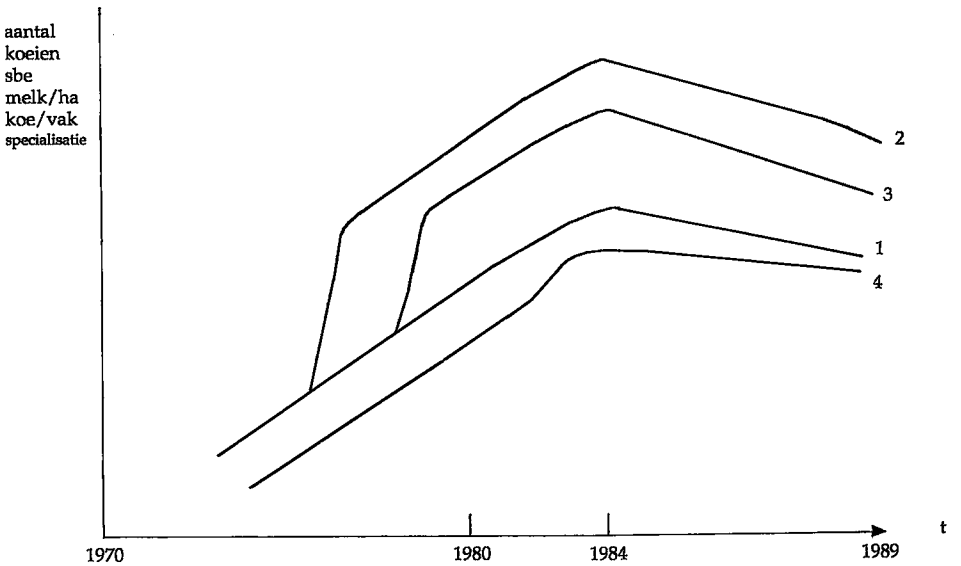
De globale bedrijfsontwikkeling voor de vier groepen wordt weergegeven in figuur 4.1. Deze figuur is gebaseerd op de cijfers uit bijlage 1. Het betreft hier groepsgemiddelden. Zoals uit de cijfers blijkt, is de spreiding rond het gemiddelde vaak aanzienlijk, zodanig zelfs dat er overlap ontstaat tussen de patronen. Voor de duidelijkheid wordt hier in de uitleg van de figuur van geabstraheerd.

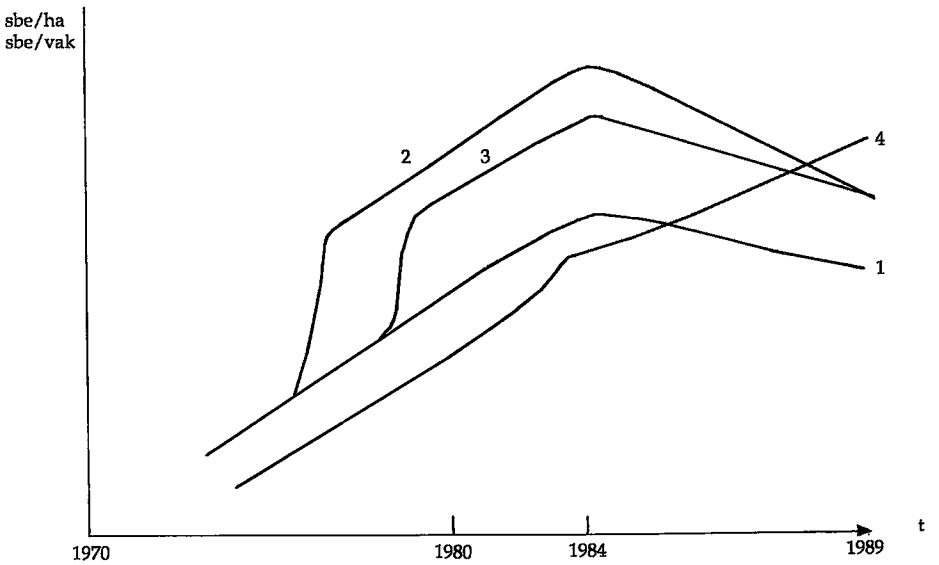
Uit de figuur blijkt allereerst een duidelijk verschil tussen de bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van de rs (groep 1) en de rs-gebruikers (groep 2, 3 en 4). De ontwikkelingspatronen van de rs gebruikers kennen een duidelijke knik; er is sprake van een sprong in de ontwikkeling direct na de toewijzing van de rs. De bedrijven uit groep 1 daarentegen, groeiden gedurende de jaren zeventig gemiddeld gesproken gelijkmatig doch gestaag, min of meer volgens de algemene ontwikkelingstendensen van schaalvergroting en intensivering. Zo werd op deze bedrijven geïnvesteerd in nieuwe bedrijfsgebouwen, al dan niet met subsidie anders dan de rs. Ook was mogelijk reeds geïnvesteerd in nieuwe stallen voordat de rs werd ingevoerd. In ieder geval profiteerden deze bedrijven van het meer algemene landbouwbeleid, en met name van het Europese markt- en prijsbeleid. Tijdens het meetpunt 1980 waren deze bedrijven echter beduidend kleiner en kleinschaliger dan de bedrijven uit de andere groepen die gebruik hadden gemaakt van de rs. Ook zijn de bedrijven die autonoom van de rs werden ontwikkeld minder gespecialiseerd op de melkveehouderij.

Het beeld van figuur 4.1 komt voor een belangrijk deel overeen met de evaluatie van de rs door Hiddink en Wijnen (1987:46-47). Zij constateren een gemiddelde groei van landbouwbedrijven zonder ontwikkelingsplan gedurende de periode 1971-1982 van in totaal 61,2 procent. De gemiddelde groei van bedrijven met rs is gedurende dezelfde periode in totaal 79,2 procent, een verschil van 18 procent, waarbij aangegeven wordt dat de grootste groei werd gerealiseerd in de eerste jaren na indiening van het ontwikkelingsplan. De gemiddelde groei per bedrijf over de eerste drie jaar – de periode waarin het moderniseringsdoel diende te zijn bereikt – bedroeg 27 procent. Ook hieruit kunnen we afleiden dat er sprake is van een sprongsgewijze ontwikkeling als gevolg van de rs. Na de sprong in de eerste drie jaar bleven de rs-bedrijven sneller groeien dan gemiddeld.

Figuur 4.1 Globale patronen van bedrijfsontwikkeling in de Achterhoek

Legenda:
1 bedrijven zonder rs
2 bedrijven met rs van 1973 tot 1977
3 bedrijven met rs van 1977 tot 1980
4 bedrijven met rs na 1980





Hiddink en Wijnen (1987:29) laten daarnaast zien dat de gemiddelde capaciteit van de nieuw te bouwen stal gedurende de periode 1973-1984 vrijwel constant is gebleven, terwijl de uitbreiding van de veestapel geleidelijk afgenomen is van meer dan tweederde in 1973 naar ongeveer eenderde in 1984. Deze gegevens wijzen erop dat de sprong in de bedrijfsontwikkeling het grootst was in het begin van de rs-regeling en in de navolgende jaren is afgenomen. Uit figuur 4.1 kunnen we ook afleiden dat de sprong in ontwikkeling het grootst was bij groep 2. Een andere relevante constatering in dit opzicht is dat de bedrijven uit de steekproef ook autonoom van de rs zijn blijven groeien. We zien bijvoorbeeld dat de bedrijven uit groep 3 ten tijde van de aanvraag van de rs gemiddeld gesproken groter, grootschaliger en intensiever zijn dat de bedrijven uit groep 2 ten tijde van de aanvraag.

Na 1980, of liever na de invoering van de melkquotering in 1984, is er een duidelijk breekpunt in bedrijfsontwikkeling. Niet alleen onderscheidt de globale trend sinds 1984 zich van de ontwikkelingen in het voorgaande decennia – gemiddeld geproken nemen bedrijfsomvang (in sbe), schaal en intensiteit af – ook ontstaan er verschillen in ontwikkelingsrichting tussen de rs-gebruikers onderling. De ontwikkeling van de bedrijven uit groep 1 en 3 in de jaren tachtig weerspiegelt ongeveer de gemiddelde trend. Slechts de bedrijven uit groep 4 kennen in de periode 1980-1989 een toename van productie-omvang, schaal en intensiteit. De bedrijven uit groep 2 daarentegen kennen een relatief sterke afname van de schaal (hoogstwaarschijnlijk is hier sprake van maatschapsvorming in het kader van bedrijfsovernamе[10]), en een relatief sterke specialisatie. Dit resulteert in andere verhoudingen tussen de groepen. Hoewel de bedrijven uit groep 2 in 1989 nog steeds gekenmerkt worden door de grootste productie-omvang, worden ze qua schaal (sbe per vak) en intensiteit (sbe per ha) overtroffen door de bedrijven uit groep 4.

Een belangrijke constatering op basis van het bovenstaande is dat agrarische bedrijven in de Achterhoek voor de bedrijfsontwikkeling niet afhankelijk waren van subsidieregelingen als de rentesubsidie. Ook de bedrijven die geen gebruik maakten van de rs hebben zich weten te ontwikkelen, zij het meer stapsgewijs en in belangrijke mate op basis van eigen middelen. Toch heeft de rs-regeling wel degelijk effect gehad op patronen van bedrijfsontwikkeling. Er heeft een duidelijke interactie plaats gevonden tussen de operationalisering van de rs als onderdeel van het gevoerde landbouwbeleid en de bedrijfsontwikkeling. Voor een belangrijk deel hangt dit samen met het gebruik van de rs door de boeren, maar ook met de manier waarop de uitvoering van de rs geregeld was en welke bijdrage de rs leverde aan de financiering van investeringen. We zien bijvoorbeeld dat de bedrijven die vroeg investeerden, en dus een substantiële bijdrage kregen in de vorm van rs, sneller zijn blijven groeien en zich sterker toelegden op de melkveehouderij. Zij profiteerden optimaal van de rs-regeling en meer in algemene zin van de mogelijkheden die werden geboden in interactie met de dominante en geïnstitutionaliseerde *mode of ordering* in de landbouw. Volgens de geïnterviewde bedrijfsvoorlichters betrof groep 2 *'de beste bedrijven en de beste ondernemers'*. In ieder geval waren de boeren die het meest in contact stonden met de voorlichters, boeren bij wie de bedrijfsvoorlichters deel uitmaakten van het relevante socio-technische netwerk. Uit evaluaties van het gebruik van de rs (De Wit 1973a; Pasman 1983; Hiddink en Wijnen 1987) blijkt dat in de beginjaren met name jongere boeren met een middelbare agrarische opleiding

gebruik maakten van de rs. Een belangrijke verklaring hiervoor is dat deze jonge boeren, opgeleid binnen het OVO-drieluik, ten eerste minder wantrouwend stonden tegenover de voorlichting dan ouderen en ten tweede vertrouwd waren met de door de rs gestimuleerde bedrijfsontwikkeling. Door hun opleiding en achtergrond hebben jonge boeren de dominante visie op bedrijfsontwikkeling geïnternaliseerd en aktief gereproduceerd (zie De Bruin 1991).

Behalve een relatief lage leeftijd, hadden de gebruikers van de rs in de beginjaren grotere gespecialiseerde bedrijven. De uitgangspunten van de rs en de impliciete bevoordeling van gespecialiseerde bedrijven sloot derhalve nauw aan bij de karakteristieken van een bepaalde groep boeren. In voorlichtingskundige kringen worden deze boeren vaak gezien als de *early innovators*, zij die voorop lopen. De geïnterviewde voorlichters schatten de capaciteiten van deze ondernemers hoog in. We moeten hierbij opmerken dat het beleid in algemene zin en de rs in het bijzonder, juist toegesneden waren op deze bedrijven, hetgeen ze een relatieve voorsprong opleverde ten opzichte van bijvoorbeeld gemengde bedrijven. Het al dan niet vroeg investeren en gebruik maken van de rs is dus niet alleen afhankelijk van het ondernemerschap van de boer, maar ook van het beleid, de regelgeving en mogelijkheden en beperkingen op bedrijfsniveau. We zien hier een duidelijk voorbeeld van een gelijkgestemdheid tussen groepen boeren en het beleid, een voorbeeld van 'ineenklikkende projecten' als motor voor agrarische ontwikkeling.

Ook de bedrijven die na 1977 gebruik maakten van de rs (groep 3) hebben in eerste instantie een sprong gemaakt, maar de bijdrage in het dragen van de financieringslasten door de overheid was aanmerkelijk minder dan bij groep 2. De sprong van groep 3 werd veel minder sterk gevolgd door groei en intensivering. De randvoorwaarden hiervoor waren minder gunstig dan bij de vroege investeerders. Daarbovenop kwam nog de superheffing, die vanaf 1984 bedrijfsontwikkeling op de oude voet onmogelijk maakte. De bedrijven uit groep 2 hadden aanzienlijk meer tijd om een proces van doorgaande groei te realiseren.

Vanaf 1980 maakten met name relatief kleine, kleinschalige en minder intensieve (sbe per ha) bedrijven gebruik van de rs[11]. Ondanks de contingentering hebben zij een grote sprong weten te maken, waarschijnlijk ondersteund door compensatieregelingen en toewijzing van extra quotum in verband met pas gedane investeringen[12]. Dit heeft geleid tot een sterke intensivering van de productie. Ook zien we, en dat is opvallend, dat na invoering van de superheffing de specialisatiegraad van de bedrijven uit groep 4 is afgenomen. De ontmenging die haast inherent leek aan het gebruik van de rs, zet in de jaren tachtig dus niet in dezelfde mate door als in de periode ervoor. De door de rs gefaciliteerde sprong in bedrijfsontwikkeling was blijkbaar niet voldoende om de levensvatbaarheid van de bedrijven te waarborgen. Hoewel werd verwacht en verondersteld dat de boeren in staat moesten zijn om het paritair inkomen te realiseren, was het voor de gebruikers van de rs blijkbaar nodig om inkomstenbronnen naast de melkveehouderij te zoeken.

Uit het bovenstaande zouden we af kunnen leiden dat de rentesubsidie in belangrijke mate de door de overheden en agrarisch bedrijfsleven gewenste effecten heeft gehad. Globale ontwikkelingspatronen wijzen in de richting van uitbreiding, schaalvergroting, intensivering en specialisatie. Hiddink en Wijnen (1987) verbinden

hier zelfs de conclusie aan dat de rs bijgedragen heeft aan de concurrentiekracht van de Nederlandse landbouw (melkveehouderij en glastuinbouw). Aan de andere kant blijkt uit de analyse van ontwikkelingspatronen in de Achterhoek, dat de rs vooral een duidelijk effect had op het ritme van de bedrijfsontwikkeling, op de sociale organisatie van 'tijd'. Dit heeft in de praktijk ook belangrijke consequenties voor de ordening van socio-technische netwerken. Dat wordt geïllustreerd door middel van tabel 4.4.

Tabel 4.4 Enige gegevens omtrent aan- en afvoer van mineralen op bedrijven in de Achterhoek (bron: DELAR 1988-1989)

	bedrijven met rs	bedrijven zonder rs
melkgift per koe	6834	6637
melkproductie per ha	15437	13646
veebezetting (gve/ha)	4,3	3,7
N-gift (kg N/ha grasland)	371	379
krachtvoergift/koe (kg/jaar)	2162	2140
aanvoer kvem/ha	7421	5893
aangekocht ruwvoer/ha	3877	2537
N-aanvoer/ha	543	467
N-afvoer/ha	107	91
N-overschot/ha	435	375

In de tabel zien we dat de bedrijven die gebruik maakten van de rs aanzienlijk intensiever gevoerd worden dan de bedrijven zonder rs. Dit blijkt onder meer uit de veebezetting, de melkgift per koe en de melkgift per hectare[13]. Dit impliceert een aanzienlijke stroom aan mineralen op deze bedrijven. Zo zijn de aanvoer en het gebruik van meststoffen, krachtvoer en met name ruwvoer beduidend hoger dan bij de andere bedrijven. Dit heeft betrekking op de ordening van verschillende aspecten van de socio-technische netwerken. Niet alleen betreft het de directe relaties tussen boeren en bijvoorbeeld veevoerleveranciers, tussen boeren onderling, maar ook de relaties die via natuurlijke hulpbronnen, materialen en artefacten lopen. Een intensieve bedrijfsvoering met een hoge melkgift, veronderstelt een bepaalde koe, een koe die in staat is om veel voer te verwerken en die veel melk geeft. De noodzakelijke genetische verbetering kan bijvoorbeeld gerealiseerd worden door middel van embryo-transplantatie, hetgeen specifieke relaties met KI-stations impliceert. Tenslotte impliceert een specifieke ordening ook een bepaalde omgang met de lokale ecologie en het milieu. Een intensieve bedrijfsvoering, waarbij de maximalisatie van de ruwoerproductie vaak centraal staat, noodzaakt tot een vergaande beheersing van de ecologische omstandigheden, van de beschikbaarheid van water, en de ruimtelijk-fysieke indeling van het landschap. In de tabel zien we dat de intensive bedrijfsvoering op de rs-bedrijven resulteert in hoge stikstof-overschotten per hectare, voornamelijk veroorzaakt door een hoge aanvoer van stikstof. De bedrijven die gebruik maakten van de rs veroorzaken over het algemeen een beduidend hogere milieudruk dan de bedrijven die geen gebruik hebben gemaakt van de rs. Daarmee heeft

de herordening van het proces van boerenarbeid gedurende de jaren zeventig, relevantie voor actuele duurzaamheidsvraagstukken (zie ook hoofdstuk 6).

4.4. Uniformering of uiteenwaaiering; een deconstructie

Uit de vorige paragraaf kunnen we afleiden dat het gebruik en de toepassing van de rentesubsidie een uniformerende invloed had op de landbouwontwikkeling, mede veroorzaakt door de geformaliseerde handelingsvoorschriften voor de aanvraag van de rs en de specifieke eisen van het paritair inkomen en de daarbij gebruikte normen. We hebben echter ook gezien dat achter het globale ontwikkelingspatroon aanzienlijke verschillen tussen bedrijven schuil gaan. Deze verschillen zouden verklaard kunnen worden uit veranderingen in het beleid en de operationalisering van de de rs-regeling als beleidsinstrument. In die verklaring worden verschillen in bedrijfsontwikkeling voor een belangrijk deel bepaald door externe sturende krachten, zoals het landbouwbeleid. In deze paragraaf wordt dit beeld gedeconstrueerd. 'Externe' verklaringen zijn niet bevredigend om het spanningsveld tussen uniformering en uiteenwaaiering te begrijpen. Het gebruik en het effect van de rs werden mede gestuurd door de interactie tussen boeren en voorlichters met hun eigen specifieke projecten. Dit vond zijn weerslag in de opgestelde ontwikkelingsplannen. In de verschillen tussen ontwikkelingsplannen, strategische keuzes van boeren en de bedrijfsopzet in de uitgangssituatie lag de basis voor uiteenlopende ontwikkelingspatronen onder de rs-gebruikers in Gelderland.

De steekproef

Met behulp van een steekproef van 102 bedrijven in heel Gelderland met een goedgekeurd rs-ontwikkelingsplan uit 1978[14] wordt nu het spanningsveld tussen uniformering en uiteenwaaiering bestudeerd. De bedrijven uit de steekproef worden gevolgd van het moment van toekenning van de subsidie in 1978 tot 1991. Voor alle bedrijven is de tijd tussen investeringen en ingrijpende regelgeving als de superheffing en de mestwet ongeveer gelijk; de 'externe' omstandigheden waren dus voor alle bedrijven gelijk. Daar waar in de vorige paragraaf het tijdstip van aanvraag van de rs de analyse domineerde, staan hier de uitgangssituatie, het ontwikkelingsplan en de doorlopen ontwikkelingsroutes centraal.

De ontwikkeling van de bedrijven uit de steekproef wordt gekenmerkt door schaalvergroting, bedrijfsvergroting, intensivering en specialisatie. Dit beeld komt overeen met de ontwikkeling van rs-bedrijven in de Achterhoek en met landelijke ontwikkelingstendensen van rs-gebruikers (Hiddink & Wijnen 1987). In tabel 4.5 worden kengetallen gepresenteerd voor 1978, 1987 en 1991. We zien dat er met name in de periode van 1978 tot 1987 sprake was van een enorme ontwikkeling in de door de overheid gewenste en gestimuleerde richting. De kentering die na de melkquotering en mestwetgeving is ingezet zien we terug als we de cijfers uit 1987 vergelijken met die uit 1991. Er is sprake van een duidelijke teruggang in schaal, intensiteit en productieomvang. Dezelfde tendensen gelden ook voor het aantal melkkoeien, het aantal koeien per vak enzovoorts. Daarentegen is de gemiddelde bedrijfsoppervlakte gestegen en is de arbeidsbezetting op de bedrijven toegenomen.

Het aantal sbe uit neventakken is vrijwel gelijk gebleven. Samen verklaren deze tendensen de teruggang in schaal en intensiteit in de periode van 1987 tot 1991. In de tabel zien we, analoog aan de algemene trend onder rs-bedrijven, ook een toegenomen specialisatie. Deze constateringen komen overeen met de algemene tendensen van ontwikkelingen in de landbouw, met name de melkveehouderij, in de jaren tachtig. Voor rs-bedrijven geldt verder dat ze tot 1984, het jaar van de contingentering, sneller groeiden dan de gemiddelde trend (Hidddink & Wijnen 1987:46-47).

Tabel 4.5 Het globale ontwikkelingspatroon van bedrijven met rs in 1978 (N=95; gemiddelde waarden en standaardafwijking)

	1978	1987	1991
sbe per vak	98,9 (34,3)	135,8 (49,6)	125,7 (44,6)
melkkoe per vak	26,0 (11,6)	40,9 (16,1)	32,3 (13,3)
totaal # sbe	133 (46)	183,5 (65,0)	206,8 (69,4)
aandeel mvh (%)	78,3 (20,9)	86,3 (13,9)	87,9 (13,8)
sbe per ha	8,1 (3,8)	9,8 (5,7)	9,7 (4,4)
# melkkoeien	34,0 (12,7)	55,2 (21,0)	52,9 (20,2)
# ha voedergewassen	18,3 (7,5)	22,2 (10,3)	25,2 (11,3)
sbe uit neventak	31,9 (34,7)	26,0 (31,4)	24,9 (30,5)
totaal # vak	1,4 (0,4)	1,5 (0,5)	1,7 (0,6)

Toelichting: van de 102 bedrijven uit de steekproef hebben 95 bedrijven nog melkvee in 1991, 7 bedrijven zijn afgevallen uit de analyse. In de tabel is steeds uitgegaan van de 95 bedrijven met melkvee in 1991.

Er is steeds sprake van een aanzienlijke spreiding rond het gemiddelde, hetgeen duidt op verschillen tussen bedrijven uit de steekproef. Op een aantal belangrijke variabelen, zoals bijvoorbeeld de schaal (sbe/vak) en intensiteit (sbe/ha) zijn de verschillen sinds het gebruik van de rs toegenomen. Dit geldt met name voor de periode van 1978 tot 1987. Daarna is er een zekere versmalling van de spreiding waar te nemen. Deze versmalling heeft wederom te maken met de melkquotering en de mestwetgeving. Sinds deze ingrijpende maatregelen is er een algemene tendens van extensivering en 'schaalverkleining', uitgedrukt in het aantal sbe per arbeidskracht[15]. Dit zien we terug in de tabel. De bedrijven uit de steekproef volgen hiermee de algemene trend in de Nederlandse landbouw. Er is echter geen sprake van een uniforme ontwikkeling. Het blijkt bijvoorbeeld dat sommige bedrijven zowel grootschaliger als intensiever zijn geworden, andere werden juist aanzienlijk extensiever of kleinschaliger. Weer andere onderscheiden zich juist door een ontwikkeling van alleen de schaal of alleen de intensiteit. Hier kunnen we uit afleiden dat er sprake is van een aanzienlijke verscheidenheid aan ontwikkelingsrichtingen binnen de groep. Voorlichters die in staat zijn geweest om bedrijven met rs sinds de jaren zeventig tot nu toe te volgen beamen dit. De navolgende zegsman ontkomt er echter niet aan om ook hier een normatief oordeel aan te verbinden; ook in de verschillen in groeipatronen herkent met de goede en slechte ondernemers.

'Ik herken wel dat de rs op uiteenlopende manieren gebruikt is. Daar is een grote verscheidenheid tussen. Sommigen hebben geïnvesteerd voor één generatie en zijn daarna

stil blijven staan, anderen hebben het gebruikt als opstap en hebben het bedrijf doorontwikkeld. De verscheidenheid bestaat dus uit of een stap en blijven hangen, of doorgaande ontwikkeling. Zo zijn er ook rs-bedrijven die stoppen. Dat heeft natuurlijk niet alleen maar met ontwikkeling te maken, ook met opvolging en dergelijke, dat weet je niet. Voor veel boeren was de ligbox toch een eerste stap om makkelijker te kunnen werken, dat ging niet zozeer om die toename van de omvang. Anderen, de betere ondernemers, zijn blijven groeien, dat zijn de voorlopers.'

Uiteenlopende ontwikkelingspatronen

Er bestaat een zeker spanningsveld tussen 'uniformering' en 'uiteenwaaiering'. Heeft het gebruik van de rs nu geleid tot een convergentie van agrarische praktijken, zoals uit de vorige paragraaf afgeleid zou kunnen worden, of zijn er ook tendensen tot divergentie, tot uiteenwaaiering, waar te nemen onder rs-gebruikers? Er bestaan aanzienlijke verschillen in ontwikkeling binnen de groep bedrijven die in 1978 gebruik maakte van de rs. Om deze uiteenlopende ontwikkeling in kaart te brengen heb ik een principale componenten-analyse[16] uitgevoerd op de variabelen die de bedrijfsontwikkeling tussen 1978 en 1991 weergeven. Op deze manier kan lijn gebracht worden in de complexe verscheidenheid aan uitgangssituaties, ontwikkelingsrichtingen en eindsituaties. Er worden vier componenten onderscheiden, die ieder voor zich duiden op specifieke samenhangen in de bedrijfsontwikkeling. Ieder bedrijf neemt een positie in ten opzichte van alle vier de componenten (de factorscore), deze score kan zowel positief als negatief zijn.

De vier componenten zijn als volgt te samen te vatten:

1 uitbreiding van de totale productie-omvang en intensivering door middel van uitbreiding in neventakken (*uitbreiding neventakken*);
2 schaalvergroting en relatieve extensivering door uitbreiding areaal in combinatie met specialisatie op melkveehouderij (*extensivering en specialisatie*);
3 intensivering van het grondgebruik door middel van verhoging van de veebezetting in combinatie met specialisatie op melkveehouderij (*verhoging veebezetting*);
4 schaalvergroting zonder uitbreiding van de productie-omvang (*uitstoot van arbeid*).

In bijlage 2 wordt de principale componentenanalyse nader beschreven. Daar wordt tevens een aantal tabellen gepresenteerd die betrekking hebben op de situatie in 1978, 1987 en 1991 op de bedrijven die gekenmerkt worden door positieve scores op de componenten[17]. Gerelateerd aan de begin- en eindsituatie is het mogelijk om de componenten te beschrijven als vier verschillende patronen van bedrijfsontwikkeling.

ad 1 De bedrijven die positief scoren op de component *uitbreiding neventakken* hadden in de uitgangssituatie een relatief kleine bedrijfsomvang. De bedrijfsvoering was kleinschalig, vrij extensief en reeds sterk gespecialiseerd op de melkveehouderij. Door een sterke uitbreiding in de melkveehouderij, maar ook in neventakken (hiermee onderscheiden ze zich van de andere patronen) hebben deze bedrijven in de eindsituatie een relatief grote productie-omvang. Ook de schaal wordt fors opgevoerd en in tegenstelling tot de andere patronen

stijgt het aandeel melkveehouderij in de totale bedrijfs- of productie-omvang niet of nauwelijks.

ad 2 Het tweede patroon *extensivering en specialisatie* betreft bedrijven die in de uitgangssituatie het gemiddelde van de hele steekproef weerspiegelen, zowel qua intensiteit, omvang, schaal en specialisatiegraad. Deze 'gemiddelde' bedrijven hebben zich verder toegelegd op die melkveehouderij. Een sterke uitbreiding van de veestapel ging gepaard met uitbreiding van de oppervlakte voedergewassen. In de eindsituatie zijn de bedrijven derhalve groot qua omvang en schaal en gespecialiseerd op melkveehouderij. Door de uitbreiding van het aandeel voedergewassen (met name in de laatste jaren) en de afname van het aantal sbe uit neventakken is de intensiteit afgenomen, niet alleen ten opzichte van de andere bedrijven, maar zelfs absoluut.

ad 3 Ook het patroon *verhoging veebezetting* betreft 'gemiddelde' bedrijven in de uitgangssituatie. Ook hier heeft men zich toegelegd op melkveehouderij. De bedrijven zijn ontwikkeld naar iets grotere, gespecialiseerde bedrijven. In vergelijking met het vorige patroon is op deze bedrijven het areaal voedergewassen niet evenredig mee gegroeid, waardoor de veebezetting intensief is. Door de hoge arbeidsbezetting ligt de schaal van de bedrijfsvoering, ondanks de vrij grote bedrijfsomvang, rond het gemiddelde van de hele steekproef. Opvallend hierbij is dat met name in de laatste jaren de arbeidsbezetting sterk werd opgevoerd.

ad 4 De bedrijven met een positieve score op de vierde component waren in de uitgangssituatie relatief klein, kleinschalig en extensief. Via een relatieve *uitstoot van arbeid* gecombineerd met een verhoudingsgewijs gematigde groei is de schaal sterk opgevoerd, zonder dat de bedrijfsomvang het gemiddelde overschrijdt. In verhouding tot de hele steekproef zijn deze bedrijven minder gespecialiseerd op melkveehouderij.

Op basis van het bovenstaande kunnen we stellen dat het ontwikkelingspatroon niet eenvoudigweg kan worden verklaard uit de bedrijfsstructuur of -opzet uitgangssituatie in 1978. We hebben immers gezien dat vanuit min of meer dezelfde uitgangssituatie en gebruik makend van hetzelfde instrument er verschillende ontwikkelingspatronen ontstonden. In het vervolg van deze paragraaf wordt nader ingegaan op de achterliggende dynamiek, op de verschillende factoren die mogelijk van invloed zijn geweest op het gevolgde ontwikkelingspatroon. Hierbij gaan we dieper in op de uitgangssituatie. Gekeken wordt in hoeverre de ontwikkelingspatronen samenhangen met de bedrijfsinterne organisatie en het door boeren en voorlichters samen opgestelde ontwikkelingsplan.

Een belangrijke voorzet tot het begrijpen van de verschillende factoren die van invloed zijn geweest op de verschillen in bedrijfsontwikkeling na 1978 wordt gegeven door een van de voormalige voorlichters met wie uitgebreid van gedachten werd gewisseld over de voorlopige onderzoeksresultaten. Zijn reactie was als volgt:

'Het lijkt me een waarheid als een koe dat het plan van grote invloed is geweest. Als je zo'n plan maakt laat je de uitgangssituatie achter je. In die zin ben ik het helemaal met je eens. Niet de uitgangssituatie bepaalt het perspectief, maar de ondernemer zelf.'

Opvallend dat hier over 'de ondernemer' gesproken wordt. De rentesubsidie sloot bij uitstek aan bij de in hoofdstuk 3 beschreven ondernemersideologie, waarin er vanuit wordt gegaan dat een ondernemer in staat is te breken met het verleden en bereid is nieuwe wegen in te slaan. Nieuwe wegen wel te verstaan die mede door de geformaliseerde handelingsvoorschriften en de impliciete herordening van sociotechnische netwerken, worden voorgeschreven door het landbouwbeleid. Met de rs werd het boeren mogelijk gemaakt om door middel van een sprongsgewijze ontwikkeling de uitgangssituatie achter zich te laten. Daar waar zonder faciliterende maatregelen van overheidswege de uitgangssituatie juist de ontwikkelingperspectieven van bedrijven mede structureert (zie ook hoofdstuk 5), maakte de rs het *in principe* (maar niet noodzakelijkerwijs) mogelijk om met het verleden te breken.

De uitgangssituatie
Aan de hand van de opgestelde ontwikkelingsplannen heb ik de samenhang tussen de bedrijfsontwikkeling en de bedrijfsinterne organisatie in de uitgangssituatie bestudeerd, alsmede de relatie tussen de hoogte van de voorgenomen investering en het uiteindelijke ontwikkelingspatroon. Uit de correlatietabel uit Bijlage 2 blijkt dat er weinig samenhang is tussen de bedrijfsopzet in de uitgangssituatie – met name de financiële resultaten en de verhouding tussen kosten en opbrengsten – en de onderscheide ontwikkelingspatronen. Wel wordt duidelijk dat er een negatieve samenhang is tussen de bedrijfsomvang, de totale kosten en opbrengsten en de score op het ontwikkelingspatroon *uitbreiding neventakken*. Wederom scoren dus kleine, gespecialiseerde en relatief extensieve melkveehouderijbedrijven het hoogst op dit patroon. De investering in een ligboxenstal voor het melkvee heeft op deze bedrijven dus geleid tot een ontwikkeling van neventakken en daarmee samenhangend ook een intensivering van het grondgebruik. Waarschijnlijk zijn de, door de rationalisering van de melkveehouderij, vrijgekomen tijd en arbeid ingezet in de uitbreiding van neventakken. Een positief verband wordt daarnaast gevonden tussen de totale kosten en opbrengsten, en in mindere mate de bedrijfsomvang, en *verhoging veebezetting*. De grotere bedrijven hebben de bedrijfsvoering dus geïntensiveerd door het verhogen van de veebezetting in combinatie met een relatieve specialisatie op melkvee.

De ontwikkelingsplannen
Bekijken we de ontwikkelingsplannen zelf, dan krijgen we meer houvast. Allereerst blijkt logischerwijs dat de hoogte van de investering positief samenhangt met de geplande uitbreiding: hoe meer koeien, hoe hoger de investering. Interessanter is echter dat naarmate het bedrijfsinkomen lager is en de relatie tussen kosten en opbrengsten slechter, de geplande bedrijfsuitbreiding groter is. Dit valt te verklaren uit de eis van het paritair inkomen in de nieuwe situatie (zie hoofdstuk 3 en paragraaf 4.2). Dit uitte zich in een toename van het aantal koeien en sbe, maar vooral in een toename van de intensiteit (sbe/ha). Verder blijkt dat voor sterk

gespecialiseerde melkveebedrijven een grotere sprong in ontwikkeling (uitgedrukt in sbe) was gepland.

De voorlichters en takdeskundigen wezen tijdens de interviews meerdere malen op een samenhang tussen de bedrijfsvoering en het investeringsgedrag. Een van hen formuleert het als volgt:

'Ik denk dat door alle stijlen heen wel werd geïnvesteerd en gebruik werd gemaakt van de rs. Hoe werd geïnvesteerd en de hoogte van de bedragen verschilde echter duidelijk. Een machineboer zou voornamelijk nadruk leggen op de mechanisatie, die wil dat allemaal in orde hebben. Een ander probeerde daarentegen zo goedkoop mogelijk te bouwen. Zo ken ik een voorbeeld van een boer die een oude hooischuur ombouwde tot ligbox. Dat bedrijfje liep als een trein omdat de boer in staat was om goedkope oplossingen te zoeken. Anderen bouwden in die tijd open-front-stallen of alleen overdekte boxen en voerden dan buiten. Dat waren goedkope oplossingen, vaak werd dan later besloten om alsnog een dak over de hele stal te zetten: een stap voor stap oplossing.'

Er zou, met andere woorden, sprake zijn van een 'stijlspecifiek' investeringspatroon; een specifiek strategisch ontwikkelingsproject op bedrijfsniveau. Zuinige boeren investeren op een zuinige manier, machineboeren leggen meer nadruk op de mechanisatie en fanatieke boeren zouden 'de grote sprong voorwaarts' proberen te maken. Hoewel het moeilijk is deze vermoedens met cijfers te onderbouwen[18], wordt het beeld van meerdere kanten bevestigd:

'Ik herken wel dat er op verschillende manieren werd geïnvesteerd, dat verschilde sterk tussen bedrijven. Dat gebeurde ook tegen ons advies in. Zo investeerden bijvoorbeeld mechanisatieboeren veel in het machinepark. Men veronderstelde dan dat de belasting daar ook wel aan mee betaalde.'

'Ja dat herken ik wel degelijk, de een bouwde een luxe stal, een ander was heel zuinig. Maar dat hing ook sterk samen met de financiele positie, dan werd er een stal voor 30 koeien met buitenvoedering voor 50.000 gulden neergezet, waarbij de boer veel zelf deed. Je zag overigens nooit dat boeren luxe stallen bouwden als het niet uit kon, andersom wel. Boeren die goed verdienden bouwden soms heel goedkope stallen.'

In dit kader is het goed nogmaals te refereren aan paragraaf 4.2, waarin beschreven werd dat de ontwikkelingsplannen opgesteld werden in interactie tussen boeren en voorlichters. Ondanks de specifieke voorschriften die uitgingen van de rs-regeling alszodanig, hadden strategische overwegingen betreffende bedrijfsontwikkeling van de boeren èn de bedrijfsvoorlichters invloed op het ontwikkelingsplan en de voorgenomen bedrijfsontwikkeling. Er was dus zeker wel ruimte om het ontwikkelingsplan naar eigen inzicht op te stellen, de bedrijfsontwikkeling in de gewenste richting te sturen.

Tot zo ver de plannen. Maar wat is er werkelijk gerealiseerd? Er is een positieve samenhang is tussen het ontwikkelingspatroon *uitbreiding neventakken* en de geplande groei in sbe. De geplande groei werd gerealiseerd door zowel toename van de neventakken als toename van het aantal gve. Het plan werd wat dit betreft dus gerealiseerd. Verder is er een licht positieve samenhang tussen *verhoging veebezetting*

en de geplande toename van het aantal koeien en de intensiteit. Er is een sterke samenhang tussen specialisatie en intensivering van het grondgebruik. Ook hier zien we dus een duidelijke overeenkomst tussen het plan en de gerealiseerde ontwikkeling. Verder is er een negatieve samenhang tussen *uitstoot van arbeid* en de geplande groei van het aantal koeien en sbe. Op langere termijn heeft een geringe geplande groei dus blijkbaar tot een relatieve uitstoot van arbeid geleid.

Een voorbeeld uit Friesland; investeringsgedrag en het ritme van bedrijfsontwikkeling
Uit het eerder aangehaalde evaluatie-onderzoek van de rentesubsidie in Friesland (Pasman 1983) blijkt dat er grote verschillen zijn tussen de ontwikkelingsplannen en de gerealiseerde investeringen en bedrijfsontwikkeling. Niet alleen wordt het geplande investeringsbedrag regelmatig aanzienlijk overschreden, ook is de uiteindelijke toename van het aantal melkkoeien vaak groter dan gepland. Voor wat betreft de investeringen, het aantal koeien, de melkgift per koe, het saldo per koe en het saldo per hectare worden de ontwikkelingsplannen over het algemeen gerealiseerd. Echter, vaak haalt men het geplande inkomen niet.

Achter deze op zich al opzienbarende gemiddelde resultaten liggen aanzienlijke en significante verschillen besloten. Uit de gegevens van Pasman zijn uiteenlopende patronen van bedrijfsontwikkeling af te leiden. In het kader van deze paragraaf is het relevant om hier wat langer bij stil te staan.

Uit het door Pasman gepresenteerde materiaal kan afgeleid worden dat er sprake is van uiteenlopende doch consistente patronen van bedrijfsontwikkeling binnen de groep bedrijven die in de periode 1975-1977 gebruik maakte van de rentesubsidie. Twee onderling sterk verschillende patronen blijken succesvol in de zin dat ze resulteren in hogere bedrijfsinkomens dan gepland[19]: stapsgewijze en sprongsgewijze ontwikkeling

Het stapsgewijze ontwikkelingspatroon kenmerkt zich door het geleidelijk vergroten van de veestapel tot het geplande niveau. Dit gaat gepaard met een relatief sterke toename van de melkgift per koe. De investeringen blijven redelijk binnen de begroting; op een aantal terreinen (gebouwen, veestapel) wordt zelfs minder geïnvesteerd dan begroot. De opfok van eigen jongvee is de basis voor de vergroting van de veestapel. De veebezetting wordt opgevoerd tot het niveau van het ontwikkelingsplan.

Het sprongsgewijze ontwikkelingspatroon kenmerkt zich door een explosieve groei. Alle investeringen werden binnen zeer korte tijd gerealiseerd. Reeds binnen een jaar na oplevering van de stal is de veestapel op het geplande niveau. De veestapel blijft echter groeien en overschrijdt uiteindelijk het geplande aantal koeien met meer dan vijftien stuks. In tegenstelling tot het stapsgewijze ontwikkelingspatroon, wordt vee voornamelijk aangekocht om de uitbreiding te realiseren. De toename van de veebezetting noodzaakt tot extra grondaankoop. Desondanks verandert de verhouding tussen vee en grond drastisch. De productie per koe blijft in veel gevallen achter bij de begroting. De ingezette investeringsspiraal leidt er verder toe dat het begrote investeringsbedrag ver wordt overschreden.

Tot slot: bij het sprongsgewijze ontwikkelingspatroon wordt het opgestelde ontwikkelingsplan voor een belangrijk deel los gelaten. Het begrotingsbedrag wordt fors overschreden, evenals het aantal koeien en de veebezetting. Er is sprake van een *investeringsspiraal*, waarbij nieuwe investeringen nodig zijn om de oude te dragen (zie ook De Bruin en Van der Ploeg 1991:22-25). Opvallend is de positieve samenhang tussen het begrote investeringsbedrag en de beschreven investeringsspiraal; een grote sprong in het ontwikkelingsplan zet zich dus voort in een (noodzakelijke) doorgaande groei[20]. En juist bij deze bedrijven worden de begrote bedrijfsinkomens veelal niet gerealiseerd, hetgeen ook geldt voor de begrote melkproductie per koe.

Deze constateringen vertonen overeenkomsten met de resultaten van de analyse van ontwikkelingsplannen en de bedrijfsvoering in Gelderland. Met name de bedrijven met mindere financiële resultaten planden ook daar de grootste uitbreiding. Het Friese voorbeeld laat zien dat het juist in deze gevallen moeilijk was om de geplande bedrijfsinkomens te realiseren. Een sterke sprongsgewijze bedrijfsontwikkeling leidde tot doorgaande groei. Het betreft juist de gevallen die het meest corresponderen met de ondernemersideologie, daar waar de breuk met het verleden het meest drastisch doorgevoerd is. De hiermee gepaard gaande herordening van het socio-technische netwerk draagt een aantal onevenwichtigheden in zich, bijvoorbeeld in de relatie grond-vee of kosten-opbrengsten. Onder toen actuele omstandigheden en de heersende opvattingen over bedrijfsontwikkeling, werd de oplossing voor deze onevenwichtigheden gezocht in nieuwe investeringen en verdere uitbreiding van de bedrijfsomvang. Op bedrijven waar het ontwikkelingsplan meer voortbouwde op de uitgangssituatie, op de bestaande ordening van boerenarbeid, was de noodzaak tot doorgaande groei minder aanwezig, terwijl de financiële resultaten beter waren.

Resumé

Tot slot van deze paragraaf wil ik een aantal zaken nog eens samenvatten. Allereerst zijn er duidelijke verschillen in ontwikkeling waar te nemen binnen de groep van rs gebruikers uit 1978. Behalve het dominante ontwikkelingspatroon van uitbreiding, schaalvergroting, intensivering en specialisatie, vindt er ook een zekere uiteenwaaiering plaats. Er treden significante verschillen op in de totale toename van de productie-omvang, de ontwikkeling van neventakken, de schaal en de intensiteit van het grondgebruik. Bepalend waren niet de bestaande verschillen in uitgangssituatie, dus de bedrijfsopzet en interne bedrijfsorganisatie in de beginsituatie. Veel belangrijker was het ontwikkelingsplan dat werd opgesteld door boer en voorlichter. Hierin werd een route voor de toekomst uitgezet, die een breuk met het verleden kon impliceren. Met de rs werd deze breuk gefaciliteerd en gestimuleerd. Het Friese voorbeeld toont aan dat we ook de strategische keuzes van boeren bij het realiseren van het ontwikkelingsplan en in de periode hierna moeten betrekken in de verklaring van de toegenomen verscheidenheid aan ontwikkelingsrichtingen. Verder kan ook de gezinscyclus een belangrijke rol spelen of gespeeld hebben bij de ontwikkeling van de bedrijven na het gebruik van de rentesubsidie.

We moeten hier dus concluderen dat er geen causale verbanden zijn tussen het gebruik van de rs bij de ontwikkeling van agrarische bedrijven en de daadwerkelijke ontwikkelingspatronen, dit ondanks de geformaliseerde handelingsvoorschriften en

het presciptieve karakter van de regeling. Deze constatering heeft behalve een praktische en beleidsmatige relevantie, ook relevantie voor de theoretische debatten omtrent agrarische ontwikkeling. De doelgerichte overheidsinterventie om de factor kapitaal relatief goedkoop te maken leidt niet noodzakelijkerwijs tot de beoogde ontwikkeling volgens het dominante model - dit in tegenstelling tot hetgeen Hiddink en Wijnen (1987) suggereren. De relatieve factorprijzen zijn derhalve niet de doorslaggevende sturende krachten voor agrarische ontwikkeling, net zo min als incorporatie, formalisering en de sociaal-pedagogische beïnvloeding door middel van voorlichting (zie hoofdstuk 2) dat zijn. De verscheidenheid aan ontwikkelingspatronen wordt vormgegeven door middel van specifieke interactieprocessen bij de ordening van socio-technische netwerken, bijvoorbeeld de interactie tussen boeren en voorlichters. De mate waarin de rs werkelijk een herstructurering van boerenarbeid, van de sociale organisatie van tijd en ruimte, bewerkstelligt, is afhankelijk van de de strategie van de boer en de voorlichter, van het door hen opgestelde ontwikkelingsplan. Hiermee werd op specifieke wijze ingespeeld op de uitgangssituatie en de mogelijkheden en beperkingen voor de toekomstige ontwikkeling. Dit wijst wederom op de relevantie en noodzaak van een actor-perspectief op agrarische ontwikkeling en de bestudering van uiteenlopende *modes of ordering* in relevante socio-technische netwerken. De spanning tussen de constateringen in de voorgaande paragraaf en de bovenstaande resultaten, waarin enerzijds uniformering en anderzijds uiteenwaaiering wordt geconstateerd, wijst op de noodzaak tot een permanente reflexie op het onderzoeksmateriaal en de presentatie en representatie van de resultaten.

4.5 De renstesubsidie in uiteenlopende socio-technische netwerken

De voorafgaande paragrafen leverden een aantal bruikbare aanknopingspunten om de effecten en invloed van de rentesubsidie op bedrijfsontwikkeling te begrijpen en in kaart te brengen. Ik heb geconstateerd dat de rs betrekking heeft op de herordening van socio-technische netwerken. Echter, en dat is ook een belangrijke methodologische constatering, deze herordeningsprocessen vinden hun beslag en hun oorsprong in de socio-technische netwerken zelf. In deze paragraaf wordt daarom een comparatieve analyse gemaakt van het gebruik en de gevolgen van de rs in verschillende regio's, op te vatten als uiteenlopende (constellaties van) socio-technische netwerken. De analyse spitst zich toe op een vergelijking tussen de twee Gelderse regio's: de Achterhoek en de Gelderse Vallei[21]. Betoogd wordt dat het succes van de rs in de Achterhoek te verklaren is uit de samenstelling van de relevante socio-technische netwerken, alsmede de daar geinstitutionaliseerde praktijken en perspectieven. De bestaande bedrijfsstructuur, de opvattingen en strategieën van boeren, de nauwe contacten tussen boeren en voorlichters, de sociale controle en druk vanuit de streek en het functioneren van het voorlichtingsapparaat zijn hierbij belangrijke elementen. In de Gelderse Vallei daarentegen, waren de randvoorwaarden voor het succes van de rs niet of op een duidelijk andere wijze voorhanden. Het zal blijken dat de rs-regeling veel minder toegesneden was op deze regio. Niet alleen was de bestaande bedrijfsstructuur een belemmering voor het gebruik van de rs, ook

strookten het gebruik van de rs en de 'voorgeschreven' bedrijfsontwikkeling niet met de opvattingen van veel boeren uit de Vallei. Tevens zal blijken dat de bedrijven in de Vallei specifieke alternatieve mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling hadden. De interactie van verschillende actoren, materialen en artefacten in de Vallei waren daarbij van invloed op het functioneren van de voorlichtingsdienst in het gebied. Behalve dat er in kwantitatief opzicht in de Vallei minder gebruik werd gemaakt van de rs, zijn er ook duidelijk kwalitatieve verschillen aanwijsbaar. Het gebruik van de rs in de Vallei heeft in veel mindere mate een ontwikkeling volgens het dominante model ondersteund dan in de Achterhoek.

Provinciale verschillen

Uit de studie van Hiddink en Wijnen (1987) naar het gebruik en het effect van de rs-regeling blijkt dat er belangrijke provinciale verschillen zijn. Van het totaal aantal van 22.300 bedrijven die in de periode van 1973 tot en met 1984 rs hebben gekregen, bevinden zich er maar liefst 4.227 (18,9 procent) in Zuid-Holland (voornamelijk glastuinbouw-bedrijven) en 3.019 (13,5 procent) in Gelderland. Deze provincies worden gevolgd door Noord-Brabant, Overijssel en Friesland. Het kleinste aantal goedgekeurde aanvragen treffen we aan in Flevoland (337; 1,5 procent) en Zeeland (217; 1 procent).

De provinciale verschillen zijn te verklaren uit het feit dat in Zuid-Holland en Gelderland meer bedrijven in aanmerking kwamen voor de rentesubsidie dan in andere provincies. Akkerbouwgebieden in Zeeland en Groningen werden voor een belangrijk deel uitgesloten van de rs. Andere verschijnselen zijn veel minder eenvoudig te verklaren. In Zeeland werd de rs in 50 procent van de gevallen uitgekeerd, nadat de regeling vanaf 1980 toegankelijker was voor met name kleinere veehouderijbedrijven. Landelijk gezien liep het aantal rs na 1980 juist sterk terug (totaal slechts 21 procent). In Brabant zien we haast een tegenover gesteld beeld. Daar vindt maar liefst 26 procent van de aanvragen in de eerste twee jaar plaats (landelijk 19 procent), terwijl vanaf 1980 nog slechts 19 procent van de aanvragen geregistreerd zijn. Het is een bekend gegeven dat met name in Brabant heel snel ingespeeld werd op de rs (zie De Wit 1975).

Er bestaan ook grote regionale verschillen in de hoogte van de toegekende rs per bedrijf. De melkveehouderijbedrijven in Friesland kregen gemiddeld 211.000 gulden gesubsidieerd, tegen 152.000 gulden in Brabant en 140.000 gulden in Zeeland. Door de ruime beschikbaarheid van grond konden de Friese bedrijven grote sprongen in de bedrijfsontwikkeling maken, hetgeen hen hoge uitkeringsbedragen opleverde (zie De Wit 1975). Voor de tuinbouw werden de hoogste bedragen gesubsidieerd in Zuid-Holland en Utrecht (206.000 gulden). Al met al heeft dit ertoe geleid dat van de totaal uitgekeerde 678,2 miljoen gulden in de periode 1973-1984 meer dan 142 miljoen (21 procent) in de provincie Zuid-Holland terechtkwam, gevolgd door Friesland met ruim 101 miljoen gulden (15 procent). In Zeeland is in totaal slechts 3,5 miljoen gulden uitbetaald, hetgeen neerkomt op 0,5 procent van het totale bedrag (Hiddink en Wijnen 1987:41). We kunen hier dus rustig concluderen dat met name de Friese melkveehouderij en de Zuidhollandse glastuinbouw hebben geprofiteerd van de rs-regeling. Deze verschillen zijn toe te schrijven aan het specifieke karakter van de landbouw in het gebied.

Het Gelderse panorama
Uitgaande van de steekproef van 102 bedrijven die in 1978 rs kregen, blijkt dat er binnen Gelderland aanzienlijke regionale verschillen zijn in het gebruik van de rs.

Tabel 4.6 Indeling per postcodegebied (N=102)

Postcode-gebied	Benaming	toewijzingen 1978 (%)
37/38	Gelderse Vallei-noord	2
40/41/53	West-Betuwe/Bommelerwaard	5
65	Rijk van Nijmegen	5
66	Oost-Betuwe/Maas&Waal	5
67	Gelderse Vallei-zuid	0
68	Arnhem e.o.	0
69	Doesburg e.o.	9
70	Doetinchem e.o.	11
71	Oost-Achterhoek	27
72	Graafschap	21
73	Apeldoorn e.o.	11
80/81	Noord-Veluwe	4

In tabel 4.6 zien we dat er op provinciaal niveau een sterke concentratie van rs-bedrijven te lokaliseren is in Oost-Gelderland; het betreft maar liefst 68 procent van het aantal toegewezen rs in 1978. De Gelderse Vallei en Noord-Veluwe bijvoorbeeld, gebieden met veel veehouderijbedrijven, zijn met respectieveleijk twee en vier procent van de toegewezen rentesubsidies duidelijk ondervertegenwoordigd. De regionale verschillen in het aantal rs-aanvragen zijn niet te verklaren uit het aantal bedrijven met melkvee in de verschillende consulentschappen. Van de 12.806 bedrijven met melkvee in de hele provincie Gelderland in 1980, bevond zich 37 procent in het consulentschap Veluwe, 20 procent in Zuidelijk Gelderland en 43 procent in Oostelijk Gelderland (Garritsen 1982:784). De verdeling van de rs-aanvragen uit de steekproef over de drie consulentschappen was respectievelijk 17 procent, 15 procent en 68 procent![22]

Deze bevindingen werden tijdens interviews voorgelegd aan voormalige medewerkers van de consulentschappen. De verdeling van de rentesubsidie over de provincie werd over het algemeen goed herkend. Voor iedereen werkzaam bij de Directie Bedrijfsontwikkeling in Gelderland was het duidelijk dat het consulentschap Oost-Gelderland waaronder de Oost-Achterhoek, Graafschap en de gebieden rond Doesburg en Doetinchem vielen, het meest succesvol was in het aan de man brengen van de rs. Een voorlichter die in die tijd werkzaam was in de Vallei:

> '*We waren op het groepskantoor in Barneveld altijd stikjaloers op de Achterhoekse cijfers. De voorlichters uit de Achterhoek ontleenden daar een belangrijk deel van hun aanzien aan.*'

Maar ook binnen de consulentschappen waren er aanzienlijke verschillen:

'Binnen het consulentschap Veluwe waren er grote verschillen. Langs de IJssel bijvoorbeeld concentreerde zich minstens drie kwart van de aanvragen, uit de Vallei kwam ongeveer een kwart.'

De verschillen in het gebruik van de rs tussen de consulentschappen en tussen de verschillende rayons waren relevant, omdat ze meewogen bij de beoordeling van de bedrijfsvoorlichters. Eerder in dit hoofdstuk werd hier al uitgebreid op ingegaan. Met name de voorlichters die werkten in gebieden waar de boeren minder ontvankelijk waren voor de voorlichtingsboodschap (Vallei, Noord-Veluwe) refereerden vaak aan de intra- en interregionale verschillen: *'de mensen in de Vallei waren meer wantrouwend'*, aldus een voorlichter, *'als voorlichter moest je voor je positie vechten'* vult een ander aan. De interviews met de voorlichters spitsten zich vaak toe op het verschil tussen de Gelderse Vallei (West-Veluwe) en de Achterhoek. Zonder te zoeken naar een eenduidige verklaringen, is het in het kader van het thema van dit proefschrift relevant om een aantal mogelijke oorzaken van de regionale verschillen in gebruik van de rentesubsidie te belichten. Hierbij dient een onderscheid te worden gemaakt tussen kwantitatieve en kwalitatieve verschillen.

De Gelderse Vallei en de Achterhoek; kwantitatieve verschillen in het gebruik van de rentesubsidie

De belangrijkste reden voor het verschil in het aantal aangevraagde en toegewezen rs tussen de Vallei en de Achterhoek, is dat de rs in de Achterhoek beter aansloot bij de bedrijfsstructuur dan in de Vallei. Met name de voorwaarde dat na de geplande bedrijfsontwikkeling de veebezetting niet meer dan vier gve per hectare mocht bedragen, betekende voor veel bedrijven in de Vallei dat ze niet in aanmerking kwamen voor de rs. In de Achterhoek speelde dit probleem minder omdat de bedrijven over het algemeen over meer grond beschikten. Zeker nadat in de Achterhoek op grote schaal gebruik kon worden gemaakt van maïscontracten om het areaal kunstmatig te vergroten[23], ontstond er voldoende ruimte voor uitbreiding van de veestapel om aan de eis van het paritair inkomen te voldoen. Ook het feit dat men in de Vallei relatief veel sterk gemengde bedrijven aantreft is een belangrijke verklaring. Beperkt(e) in de Achterhoek de gemengdheid zich meestal tot koeien plus een neventak (varkens), in de Vallei is het geen uitzondering als bedrijven uit drie of vier takken zijn opgebouwd. In zulke gevallen is een sprongsgewijze ontwikkeling in één van de takken niet aantrekkelijk, ook niet met rs. De bedrijfsopzet raakt dan ontwricht. Een van de geïnterviewde voorlichters formuleert het als volgt:

'Hier in de regio hadden de bedrijven een veel meer gemengd karakter, naast koeien en varkens hadden ze ook nog kippen en misschien wel mestkalveren. Op zo'n bedrijf doe je minder snel een forse investering in één tak. Het idee was veel meer om de drie takken geleidelijk aan te ontwikkelen. Men voelde er niet veel voor om een grote sprong in één tak te maken, want dat was toch vaak wel de implicatie van rs. Kortom, de bedrijfsstructuur en de geringe oppervlakte waren redenen waarom het in de Vallei minder was.'

Maar niet alleen de bedrijfsstructuur bepaalde het gebruik van de rs. Ook het bestaan van andere subsidieregelingen remde in een aantal gevallen het gebruik. Zo

werd in het begin van de jaren zeventig in de Vallei op grote schaal gebruik werd gemaakt van de regeling Verbetering Agrarische Bedrijfsgebouwen VAB). Via deze regeling kon men subsidie krijgen voor erfverharding, kavelpaden, toegangswegen en aanpassing van bedrijfsgebouwen. Dat kon zonder ontwikkelingsplan; de aanvraag was simpel en werd snel goedgekeurd. Veel bedrijven die niet in aanmerking kwamen voor de rs omdat ze dan boven de vier gve-grens uitkwamen, op deze manier zonder ontwikkelingsplan maximaal 10.000 gulden subsidie krijgen, ineens in de hand. Dat kon men gebruiken voor bijvoorbeeld de bouw van een nieuwe stal:

'Voor veel boeren was deze regeling duidelijk een alternatief voor de rs, die toch gepaard ging met een boel papierwerk en een subsidie achteraf. (...) Hier in de Vallei is veel gebruik gemaakt van de VAB-regeling. Als boer kon je maar een keer gebruik van zo'n regeling maken. Als voorlichter legde je dat de boer dan voor, rs of de VAB. Ik weet dat in mijn rayon in een korte tijd zeker vijftien boeren gebruik hebben gemaakt van de VAB. Dat ging met de korte klap, dat paste veel beter bij de bedrijven.'

De VAB sloot met andere woorden goed aan bij socio-technische netwerken in de Vallei, bij de geïnstitutionaliseerde praktijken en perspectieven. Dit gold niet alleen de bedrijfsstructuur. Voorlichters wijzen erop dat er in de Vallei weerstand bestond tegen de controle op bedrijfsvoering en -ontwikkeling. Ook was de verplichte inzage in de fiscale boekhouding voor sommige boeren, zeker in het begin van de jaren zeventig, een reden om geen rs aan te vragen. Dit duidt op een wantrouwende houding tegenover de overheid en de aan de overheid gelieerde instanties.

Dit brengt ons bij een volgende verklaring voor het kwantitatieve verschil in gebruik van de rs tussen de Vallei en de Achterhoek: de verschillen in regionale cultuur. Deze verschillen vinden hun neerslag in uiteenlopende vormen van agrarische dynamiek, verschillen in agrarisch ondernemerschap en meer in algemene zin, verschillen in geïnstitutionaliseerde praktijken en perspectieven in socio-technische netwerken (zie Roep *et al.* 1991; De Bruin *et al.* 1991).

Volgens de geïnterviewde bedrijfsvoorlichters is de Veluwenaar over het algemeen 'individualistischer' dan de Achterhoeker. Zelf zou ik dit willen typeren als meer geneigd tot autonomie, gehecht aan zelfstandigheid. Men is tevens meer wantrouwend tegenover de overheid. Dit uit zich bijvoorbeeld in een relatief lage coöperatiegraad en een lage organisatiegraad in standsorganisaties. Deze specifieke mentaliteit heeft ertoe geleid dat er, in vergelijking met de Achterhoek, minder een door grote groepen boeren gedeeld idee over de bedrijfsontwikkeling ontstond. Daar waar een boer in de Achterhoek in de jaren zeventig 'behoorde' te investeren in een nieuwe stal, waren de boeren in de Vallei veel meer het idee toegedaan dat iedere boer dat voor zichzelf maar uit moest maken. De boeren in de Vallei lieten zich derhalve ook relatief weinig gelegen liggen aan het overheidsbeleid. Dit betekende overigens niet dat de bedrijven niet ontwikkeld werden. De Veluwenaar ontwikkelt zijn bedrijf echter bij voorkeur op eigen kracht, of beter: 'behoort' zijn bedrijf zonder de steun van de overheid te ontwikkelen. Ook hier is dus zeker sprake van een sociale norm[24].

Vanuit de gangbare visie op landbouwontwikkeling en ondernemerschap worden de boeren in de Vallei vaak bestempeld als traditioneel, weinig veranderingsgezind en weinig zakelijk (zie bijvoorbeeld Helder 1990:50-54). Voorlichters die de streek

goed kennen leggen de afwachtende en kritische opstelling van de Veluwenaar echter geheel anders uit. Wederom dringt zich de vergelijking met de Achterhoek op, waarmee tevens de contouren van twee verschillende socio-technische netwerken worden geschetst:

> *'Er is een groot mentaliteitsverschil. Kijk maar naar de zuivelwereld. In de Achterhoek is één bedrijf dat melk afneemt van de boeren. Hier in de Vallei heb je de Coberco, maar daarnaast Acmesa, Nestlé, Campina en Vijfherenlanden. In de Achterhoek levert men melk aan de Coberco, hier zeggen de boeren 'ik lever geen melk, ik verkoop melk'. In de slachterijwereld is het min of meer hetzelfde. Hier is het een uitzondering om coöperatief georganiseerd te zijn, in de Achterhoek is het andersom. De COVECO heeft voor zijn varkens een oost- en een westprijs. De prijs hier is altijd beter dan in de Achterhoek, daar leveren de boeren toch wel. Als ze hier de oostprijs zouden betalen kregen ze geen varken meer uit de Vallei. Ik wil maar zeggen, hier heeft men een absuluut andere mentaliteit, men is erg zakelijk ingesteld.'*

Ook anderen wijzen op het zakelijke karakter van de Veluwenaar en het specifieke ondernemerschap van de Vallei-boer. Dat ondernemerschap onderscheidt zich op vele punten van hetgeen algemeen in land- en tuinbouw als ondernemerschap wordt verstaan, namelijk het volgen van nieuwe technologische ontwikkelingen en het streven naar een zo laag mogelijke kostprijs door middel van schaalvergroting en uitbreiding. Ondernemerschap in de Vallei is niet het volgen van een model, maar juist het uitgaan van de eigen ideeën en het zoeken naar de meest zakelijke en rendabele manier om dat te realiseren.

Door het zakelijke karakter van de Veluwenaar had de voorlichtingsdienst weinig grip op de bedrijven in de Vallei. Volgens geïnterviewde voorlichters waren de boeren in de Achterhoek veel ontvankelijker voor de voorlichtingsboodschap van bedrijfsontwikkeling. De Achterhoekers werden betiteld als 'volgzaam', terwijl de voorlichters in de Vallei moesten vechten voor hun positie. Daarbij waren de boeren in de Achterhoek[25] ook meer bereid te investeren met vreemd kapitaal; de Veluwenaar stond over het algemeen terughoudender tegenover 'de bank' en gaf er veelal de voorkeur aan te investeren op basis van eigen besparingen.

Een volgende verklaring voor het geringe gebruik van de rs in de Vallei is dat hier, meer dan in de Achterhoek en andere regio's, alternatieven bestonden voor bedrijfsontwikkeling volgens het dominante model. Deze alternatieven zijn geworteld in de specifieke socio-technische netwerken in de Vallei, waarin bijvoorbeeld kleinschalige particuliere handel en verwerkende industrie een belangrijke plaats hebben. Dit biedt voor boeren mogelijkheden tot onder meer de afzet van producten in kleinschalige circuits, het genereren van neveninkomsten buiten het eigen bedrijf, maar ook tot het uitbouwen van het typisch gemengde karakter van de bedrijven met een specifieke kosten- en opbrengstenstructuur. Daarnaast is er een vrij sterke traditie van huisverkoop. Deze alternatieven steunen voor een belangrijk deel op de uitgebreide informele circuits, die een belangrijk onderdeel van de kenmerkende dynamiek van agrarische bedrijven in de Vallei zijn (zie De Bruin *et al.* 1991). Deze informele circuits maken het mogelijk om door zelfwerkzaamheid en met behulp van vrienden en familie goedkoop stallen te (ver)bouwen, waardoor bedrijven minder aangewezen waren op externe financiering en op de rs voor de ontwikkeling

van de bedrijven. De verschillende componenten van de dynamiek van de landbouw in de Vallei worden ondersteund door het feit dat de prijzen voor inputs in de Vallei relatief laag zijn, terwijl de opbrengstprijzen voor vlees en vee gemiddeld gesproken hoog zijn, hoger dan bijvoorbeeld in de Achterhoek. Dit komt enerzijds door de gunstige ligging van het gebied en de goede infrastructuur, anderzijds door de sterke concurrentie tussen de verschillende handelaren, afnemers en producenten en het zakelijke karakter van de Veluwenaar[26].

Ook de lage organisatiegraad en de zwakke positie van de coöperaties in de Vallei draagt bij aan de verklaring van het geringe gebruik van de rs. Een voorlichter wees erop dat particuliere handel vaak 'versnipperd' is en – vanuit haar specifieke rol in de socio-technische netwerken – *'weinig interesse had voor het promoten van bedrijfsontwikkeling'*. In grote delen van de Achterhoek, waar de organisatiegraad en coöperatiegraad uitermate hoog is, werd bedrijfsontwikkeling actief gestimuleerd door de landbouworganisaties en door de coöperaties.

Kwalitatieve verschillen in de 'interface' tussen voorlichters en boeren

De ontwikkelingsplannen voor de rentesubsidie, opgesteld in interactie tussen boeren en bedrijfsvoorlichters, dragen een kiem tot uiteenlopende ontwikkelingspatronen in zich, zo zagen we in paragraaf 4.4. Uit tabel 4.7 blijkt nu dat er duidelijke regionale tendensen zijn in ontwikkelingspatronen[27]. Bestuderen we de tabel nauwkeurig, dan zien we dat juist die deelgebieden waar veel gebruik gemaakt werd van de rs, met name in de Achterhoek en Apeldoorn e.o., de gemiddelde scores op de componenten rond nul liggen hetgeen de gemiddelde ontwikkelingstrend weerspiegelt. In deze gebieden verliep de landbouwontwikkeling het meest volgens het dominante patroon van uitbreiding, schaalvergroting, intensivering en specialisatie. In de andere deelgebieden zijn er specifieke afwijkingen waar te nemen.

Zo scoren bedrijven uit de Vallei, het Rijk van Nijmegen, de Oost-Betuwe en Noord-Veluwe sterk positief op ontwikkelingspatroon 1, *uitbreiding door neventakken*. Opvallend is dat dit bij uitstek gebieden zijn met gemiddeld genomen kleinere bedrijven en een landbouw die zich kenmerkt door een sterke differentiatie in uiteenlopende sectoren. Eerder werd al geconstateerd dat de tijd die vrij kwam door te werken in een ligboxenstal bij dit ontwikkelingspatroon voor andere activiteiten werd gebruikt.

Het tegenovergestelde vinden we bij het ontwikkelingspatroon *extensivering en specialisatie*. Daar scoren met name bedrijven uit de Vallei negatief, terwijl de bedrijven uit de West-Betuwe sterk positief scoren op dit patroon. Voor *verhoging veebezetting* geldt dat zowel de bedrijven van de Noord-Veluwe als die in het gebied rond Doesburg negatief scoren; de bedrijven uit het oosten van de Achterhoek scoren licht positief. Op het vierde patroon tenslotte, *uitstoot arbeid*, scoren de bedrijven uit de Vallei en van de Noord-Veluwe gemiddeld sterk positief, terwijl de bedrijven uit Oost-Betuwe sterk negatief scoren.

Op basis van paragraaf 4.4 kunnen we veronderstellen dat deze regionale verschillen in landbouwontwikkeling een oorsprong vinden in uiteenlopende patronen van interactie tussen boeren en voorlichters. Het is derhalve zaak om de 'kwalitatieve aspecten' van het gebruik van de rentesubsidie nader te belichten: hoe

kwamen ontwikkelingsplannen tot stand, welke interactiepatronen lagen hier aan ten grondslag en in hoeverre was er sprake van wederzijdse beïnvloeding tussen boeren en voorlichters?

Tabel 4.7 Regionale tendensen in ontwikkelingspatronen (rs toegewezen in 1978; N=95)

	Patroon 1 uitbreiding neventakken	Patroon 2 extensivering& specialisatie	Patroon 3 verhoging veebezetting	Patroon 4 uitstoot arbeid
Gelderse Vallei	++	--	+/-	++
West-Betuwe en Bommelerwaard	+	++	0	-
Rijk van Nijmegen	++	+	0	+
Oost-Betuwe en Maas&Waal	++	-	0	--
Doesburg e.o.	0	-	-	0
Doetinchem e.o.	0	0	0	0
Oost-Achterhoek	-	-	+	+
Graafschap	0	0	0	0
Apeldoorn e.o.	0	0	0	0
Noord-Veluwe	+	+/-	--	+++

Legenda: Deze tabel is gebaseerd op de pc-analyse uit bijlage 2. In de tabel worden relatieve waarden weergegeven door symbolen. De betekenis is als volgt: 0 = score rond het gemiddelde (kleiner dan +/- 0.2); + = positieve score tussen 0.2 en 0.5; ++ = positieve score tussen 0.5 en 1.0; +++ = positieve score groter dan 1.0. Hetzelfde geldt voor de negatieve scores. De aanduiding +/- betekent dat de gemiddelde score in de regio rond het gemiddelde ligt, maar met een grote spreiding (s>1.5).

In de door Long (1989) ontwikkelde '*interface*'-benadering staat de analyse van de 'ontmoeting' van verschillende denkwerelden, kennisstelsels, strategische noties, projecten en dergelijke centraal. Deze benadering is relevant voor de analyse van de interactie tussen boeren en voorlichters bij het aanvragen van rs, het opstellen van ontwikkelingsplannen en de (her-)ordening van boerenarbeid, van socio-technische netwerken. De interactie tussen boeren en voorlichters wordt gekleurd door beider cultureel repertoire, hun waarden, normen en opvattingen over bedrijfsvoering en -ontwikkeling. Vaak zal er een zekere mate van gelijkgestemdheid zijn tussen boer en voorlichter, maar vaak ook zijn er conflicterende waarden en normen: uiteenlopende opvattingen over de bedrijfsontwikkeling. Het opstellen van een ontwikkelingsplan betreft een interactie of interface tussen verschillende *modes of ordering*, tussen het moderniseringsproject van de Nederlandse landbouw en de bedrijfsontwikkelingsprojecten van boeren. Daarbij moeten we ook de cultuur binnen teams van voorlichters en de persoonlijke projecten van voorlichters niet uit het oog verliezen. Hun carrièreperspectieven waren immers deels afhankelijk van het bevorderen van bedrijfsontwikkeling. Al eerder werd gewezen op verschillen in 'bedrijfscultuur' van bedrijfsvoorlichters tussen consulentschappen. '*De teams uit de Achterhoek gingen prat op hun succes*', aldus een voorlichter uit de Vallei[28]. Uit

eigen onderzoek in Italië is gebleken dat regionale verschillen in bedrijfscultuur van voorlichtingsdiensten tot aanzienlijke verschillen kunnen leiden in de uitvoering en uitwerking van overheidsprogramma's en voorlichtingsinstrumenten (Antonello en De Bruin 1990).

Eerder zagen we dat voorlichters zichzelf erop betrapten dat ze wellicht te sturend bezig waren, dat ze boeren overhaalden om een ligboxenstal te bouwen. De boer wil een *stapsgewijze* ontwikkeling, de voorlichter adviseert een *sprong*. Juist op het raakvlak tussen verschillende projecten, op de interface tussen verschillende *modes of ordering* spelen zich interessante zaken af. Wat is de rol van de betrokken voorlichters en wie wordt voor wiens karretje gespannen? Op welke manier krijgt *enrolment* gestalte; is de voorlichter in staat de boer te overtuigen of is de opvatting van de boer bepalend voor de geplande bedrijfsontwikkeling? Van beide mogelijkheden zagen we reeds duidelijke voorbeelden. Ook andere vragen komen in deze paragraaf aan de orde, zoals de vraag op welke manier wordt omgegaan met de geformaliseerde handelingsvoorschriften in de operationalisering van de rs? Hierbij ligt de nadruk op uiteenlopende patronen in de interface tussen boeren en voorlichters, patronen die sterk cultureel bepaald blijken te zijn en derhalve een sterke regionale dimensie hebben, patronen ook die kaders stellen voor de uitvoering van de rentesubsidie-regeling en uiteindelijk kunnen resulteren in uiteenlopende patronen van bedrijfsontwikkeling.

De ligboxenstal als voorbeeld
Zoals we hebben gezien was de ligboxenstal het symbool voor moderne bedrijfsontwikkeling. De betrokken bedrijfsvoorlichters adviseerden de boeren over het algemeen een ligboxenstal te bouwen om aan de belangrijkste eis voor de rs, het paritair inkomen, te voldoen. Over het algemeen werd voetstoots aangenomen dat er geen alternatieven waren; en dat schaalvergroting, specialisatie en intensivering de enige ontwikkelingsweg met perspectief was. Toch hebben we moeten constrateren dat die alternatieven er wel degelijk waren, dat rs toegewezen werd voor de bouw van een grupstal en dat derhalve ook langs die weg op papier het paritair inkomen behaald kon worden. Het blijkt nu dat er aanzienlijke regionale verschillen zijn in de manier waarop dit thema werd benaderd, verschillen die mede te herleiden zijn naar de relatie tussen de voorlichter en de boer.

In de Achterhoek werd er over het algemeen vanuit gegaan dat het gezien de gestelde normen niet mogelijk was om met een grupstal het paritair inkomen te behalen. Een van de voorlichters was zelfs heel pertinent:

> '*Het was ondoenlijk om rs te krijgen op de bouw van een grupstal. In een grupstal werk je gewoon teveel uren om voor rs in aanmerking te komen.*'

Een van zijn collega's nuanceert deze opmerking:

> '*Ik denk achteraf dat we ook wel eens onterecht negatief hebben geadviseerd aan boeren die een grupstal wilden bouwen. De algemene tendens onder voorlichters was dat daar niet over te praten viel. Het had voor ons helemaal geen zin om met zo'n boer om tafel te gaan zitten, want we kwamen er toch niet uit.*'

In zekere zin is hij het echter wel met zijn collega eens:

'Het uitgangspunt voor de rs was de ligbox. Dat moest ook wel in verband met het paritair inkomen. Ik heb me daar ook wel eens wat vraagtekens bij gezet want het was een erg theoretische benadering. De grupstal kwam daar eigenlijk al niet voor in aanmerking. Dat rekensommetje kwam gewoon niet uit. Maar de berekeningen waren toch normatief, ik heb me daar ook aan geërgerd.'

Niet alleen het feit dat het volgens de normen 'niet mogelijk' was om rs op een grupstal te krijgen speelde een rol. Met name in de Achterhoek zagen voorlichters de boeren de met een grupstal verder wilden, als traditioneel.

'Het waren toch de meer traditioneel denkende mensen die aan een grupstal vasthielden. Nu is dat een aflopende zaak. Zulke mensen zagen tegen een nieuwe bedrijfsopzet op. De behoudende bedrijven, daar hadden we op zich weinig contact mee.'

Voor mensen die niet voldeden aan het ideaalbeeld uit de ondernemersideologie, was weinig plaats in de wereld van de voorlichters. Bij hen bestond er derhalve ook weinig animo om zich voor deze boeren in te zetten. Het is opmerkelijk dat alle geïnterviewde voorlichters die werkzaam waren bij het consulentschap Veluwe de situatie toch duidelijk anders benaderden. Zo schatte men de mogelijkheden voor de grupstal rooskleuriger in:

'Natuurlijk was het ook mogelijk om met een grupstal het paritair inkomen te halen. Ik zou ook niet willen zeggen dat de ligbox tot doel verheven is.'

Voorlichters van de West-Veluwe verhalen ook nu nog met de nodige trots over het feit dat ze rs regelden op een grupstal. *'Het uitgangspunt was het idee van de boer. Als die een grupstal wilde bouwen, dan probeerde ik dat voor hem rond te zetten'* is hierbij een typerende uitspraak. Het waren juist deze voorlichters die erop wezen dat er alternatieven waren voor de ligboxenstal. In de Vallei werden grupstallen gebouwd met rs, terwijl dat volgens voorlichters uit de Achterhoek niet mogelijk was. Dit duidt op aanzienlijke verschillen in uitvoering en gebruik van de rentesubsidie tussen de beide regio's. Verschillen ook in het samenspel tussen boer en voorlichter. Het is een van de verklaringen voor de regionale verschillen in bedrijfsontwikkeling. Het verklaart tevens waarom juist in de Achterhoek de bedrijven zo sterk volgens het dominante patroon ontwikkeld zijn. Het was nauwelijks mogelijk om bij het gebruik van de rs af te wijken van dit patroon. In de jaren zeventig werden boeren in een grupstal in belangrijke mate gedelegitimeerd door de voorlichters. Dat gedachtengoed heeft stand gehouden tot op de dag van vandaag. Nog steeds refereren voorlichters in de Achterhoek aan het moderniseringsgedrag van boeren in het verleden. Niet geïnvesteerd in een ligboxenstal, betekent dat er weinig perspectief voor de toekomst is:

'De bedrijven met ligbox zijn hier de blijvers, ook nu nog, en die bepalen ook de toekomst. Dat zit 'm in een combinatie van factoren, niet alleen in het gebruik van de rs maar vooral het ondernemerschap van de boer. Dat zijn de ondernemers, die trekken de kar. (...) de anderen komen toch allemaal een stuk lager uit, die hebben toch duidelijk minder perspectief. Daarvan vraag ik me wel af hoeveel er nog op een levensvatbaar bedrijf zitten.'

Veel meer dan in de Vallei wordt in de Achterhoek het toekomstperspectief van bedrijven afgemeten aan bepaalde 'symbolen' voor bepaalde praktijken en perspectieven. De ligboxenstal is het symbool voor bedrijfsontwikkeling, voor modernisering. Voor de bereidheid van de boer om om te schakelen naar een ander bedrijfssysteem. De grupstal daarentegen is het symbool voor traditionalisme, voor achterhaalde opvattingen en praktijken.

Nogmaals: culturele verschillen tussen de regio's

Typerend voor de Achterhoek is de overeenstemming tussen grote groepen boeren en de voorlichtingsdiensten over de te volgen koers voor bedrijfsontwikkeling en de ontwikkeling van de landbouw als geheel. Onder de boeren, of beter de bewoners uit de streek, heerst een sterk gemeenschapsgevoel. Dit uit zich onder meer in het 'nâoberschap' en een hoge coöperatiegraad[29]. De voorlichtingsdienst maakte dankbaar gebruik van deze saamhorigheid. Het stelde hen in staat om vrij gemakkelijk grote groepen boeren te bereiken met de boodschap van bedrijfsontwikkeling. Open dagen en excursies werden massaal bezocht en kregen, zeker in het begin van de jaren zeventig, vaak een vervolg door een bezoek van de voorlichter aan de deelnemende bedrijven. De hoge coöperatiegraad in de Achterhoek stelde de voorlichters verder in staat om via bulletins van de 'meelboer' veel boeren tegelijk te bereiken. Volgens betrokken voorlichters heeft ook het landbouwbedrijfsleven een stimulerende rol voor bedrijfsontwikkeling gespeeld. Hierbij moet zeker ook de rol van de georganiseerde landbouw en de PRBO niet uit het oog verloren worden. Garritsen (1982) wijst in dit kader ook op de plaatselijke verenigingen voor bedrijfsvoorlichting, opgericht door de landbouworganisaties en de grote deelname aan de melkcontrole. Alle actoren in het socio-technisch netwerk hadden min of meer dezelfde visie op bedrijfsontwikkeling, zo sterk zelfs dat de slinger wel eens doorsloeg naar de andere kant. Een voorlichter uit de Achterhoek:

> *'Op een gegeven moment was het meer een 'moeten' om te investeren, omdat andere boeren dat van je verwachtten. Boeren begonnen meer risico's te nemen en iedereen wilde investeren. Als voorlichtingsdienst hebben wij altijd geprobeerd de mensen realiteitszin bij te brengen om ongelukken te voorkomen.'*

In dit citaat wordt gewezen op een zekere sociale druk op boeren om te investeren. Sociale druk die voortkomt uit de sterke gemeenschapszin en de aloude samenwerkingsverbanden. Een streekkenner hierover:

> *'In de Achterhoek wordt altijd heel nauw samengewerkt, dat uit zich in een hoge coöperatiegraad. Zulke dingen stammen van de oude markegronden, die samenwerking is altijd heel groot geweest, daardoor is de acceptatie voor vernieuwingen ook sterk geweest.'*

Gevraagd naar uitleg van deze stellingname maakt hij een vergelijking met de Vallei:

> *'In de Vallei werken de mensen ook wel sterk samen, bijvoorbeeld bij het bouwen van een stal en dergelijke, maar dat is heel sterk een netwerk van familie en vrienden. In de Achterhoek is er sprake van collega-netwerken. In de Achterhoek is het eigen erf opener*

dan in de Vallei, de netwerken zijn heel sterk en de boeren zien van elkaar wat ze doen. Die gezamenlijkheid is in de Achterhoek groter dan op de Veluwe.'

De sterke gemeenschapszin, maar ook de grote openheid en participatie in voorlichtingsbijeenkomsten, open dagen en dergelijke brengt met zich mee dat boeren in de Achterhoek vrij goed van elkaar weten wat ze doen. Dit leidde tot een sterke en breedgedragen instititionalisering van de dominante perspectieven en praktijken, hetgeen ook een zekere disciplinering van de afzonderlijke leden uit de groep impliceert. Legitimering en de-legitimering zijn hierbij belangrijke mechanismen. Volgens betrokken voorlichters heeft de rentesubsidie hier een duidelijke rol in gespeeld. De rs was geobjectiveerd als een symbool van 'goed boer zijn', een constatering die overigens door verschillende boeren uit de Achterhoek werd bevestigd.

Mede op basis van de uitgebreide interviews met boeren in het kader van het bedrijfsstijlenonderzoek in de Achterhoek, kan vastgesteld worden dat het dominante model van bedrijfsontwikkeling sterk onder boeren is geïnstitutionaliseerd, in ieder geval beduidend sterker dan in de Vallei. Uiteindelijk waren zij de belangrijkste pleitbezorgers voor bedrijfsontwikkeling. Hierbij werd het gangbare model als leidraad gehanteerd. Zoals we reeds een aantal keren zagen speelde de ligboxenstal hier een centrale rol in. De ligbox werd als het ware synoniem voor de moderne boer, voor een rationele bedrijfsvoering. Afwijkingen op het model werden ook door boeren gedelegitimeerd:

'Als je in de Achterhoek als boer in de jaren zeventig een grupstal wilde bouwen, dan viel je buiten het patroon, dat deed je niet.'

De interface tussen voorlichters en grote groepen boeren in de Achterhoek stoelde in grote lijnen op een gedeeld gedachtengoed omtrent bedrijfsvoering en ontwikkeling. Dit stelde de voorlichters in staat om de boodschap van bedrijfsontwikkeling zonder veel nuanceringen en aanpassingen te verkondigen. De rs werd actief gepromoot, waarbij alternatieve oplossingen, zoals het subsidieren van een grupstal, niet aan de orde waren. Boeren die toch aan de grupstal vasthielden vielen uit de boot, maar gezien het grote aantal aanvragen van rs door boeren, stond een positieve beoordeling van het functioneren van de voorlichters niet of nauwelijks op de tocht. Dit plaatste de voorlichters in een bijzondere positie ten opzichte van de boeren. Zij namen een beslissende positie en rol in bij de ordening van de sociotechnische netwerken in de regio.

Anders was het gesteld met het functioneren van de voorlichters in de Vallei. Zelf geven ze aan dat je in de Vallei *'voor je plaats moest vechten'*. Hoewel er natuurlijk in de Vallei ook boeren waren die positief stonden tegenover bedrijfsontwikkeling volgens het overheersende paradigma, betekende dit niet dat de voorlichtingsboodschap klakkeloos werd omarmd. De voorlichters moesten zichzelf waarmaken ten opzichte van de boeren, die meer geneigd *waren 'hun eigen ideeën te volgen'*. Uit een aantal uitspraken van boeren blijkt de sfeer omtrent en opvattingen over de voorlichtingsdienst. Deze uitspraken illustreren de regionale cultuur in de Vallei en geven aan in welke context de voorlichters daar moeten werken. In tegenstelling tot de Achterhoek, spelen de voorlichters een veel minder doorslaggevende rol in de

ordening van socio-technische netwerken. De boeren en andere lokale actoren bepalen voor een belangrijk deel hoe de relaties verlopen, de bedrijfsvoorlichters krijgen hier een specifieke, en in zekere zin ondergeschikte, rol in toebedeeld. De gekozen uitspraken zijn niet terug te voeren op een bepaalde groep 'traditionele' boeren, of boeren die afwijzend staan tegen alles wat van buiten komt. De eerste uitspraak bijvoorbeeld is van een boer met een sterk gemoderniseerd en groot gemengd bedrijf:

> *'Ik heb nooit een man van de voorlichting erbij, ze komen hier nooit en ik vraag er ook nooit naar. Toen ik 15 jaar geleden een stal bouwde omdat onze oude stal afgebrand was, kwam hier een voorlichter me vertellen dat ik beter een loopstal kon bouwen. Dat was moderner. Toen ik uiteindelijk deze stal grotendeels zelf gebouwd had met een zelf gekozen systeem (...), kwam de voorlichter weer met de vraag of hij de stal mocht bekijken. Ook toen was ik druk en zeurde hij aan mijn kop. Ik heb hem weggestuurd en nooit meer terug gezien.'*

Ook de volgende voorbeelden wijzen op meningsverschillen tussen voorlichters en boeren. Ook als een boer de hulp van een voorlichter inroept, wil dit niet zeggen dat de adviezen overgenomen worden:

> *'Bij de bouw van de ligboxenstal heb ik de landbouwvoorlichting ingeschakeld. Die zeiden dat ik gek was om een stal voor 40 melkkoeien te bouwen, ze zeiden dat ik minstens voor 80 koeien zou moeten bouwen. Maar ik heb amper voer voor 40 koeien zei ik tegen die voorlichter; 80 koeien op 8 hectare, dan blijf ik voer aansjouwen.'*

En ook in dit geval werd het advies van de voorlichters in de wind geslagen, net als in het geval dat de voorlichter adviseerde om te *specialiseren* op één tak. Het antwoord van de boer luidde naar eigen zeggen:

> *'Die twee verschillende takken praat je me nooit uit het hoofd. De ene tak vangt de andere op. Misschien zou ik met alleen varkenshouderij meer kunnen verdienen, maar de melkveehouderij is veel vaster, daar schommelen de prijzen minder.'*

Of het nu gaat om het afstoten van productietakken, de verhouding tussen vee en grond, de verhouding vreemd en eigen vermogen, het type stal of de keuze tussen melktypisch vee of een dubbeldoelras, het aantal voorbeelden van meningsverschillen tussen boeren en voorlichters uit de Vallei lijkt onuitputtelijk. Alle voorbeelden draaien om het conflict tussen het gangbare model van uitbreiding, schaalvergroting, intensivering en specialisatie enerzijds en de specifieke projecten van de boeren anderzijds. Als voorlichters in hun advies aan boeren niet de juiste toon weten te raken, niet weten aan te sluiten bij het specifieke geadachtengoed van de boeren uit de Vallei, dan is het vrijwel ondoenlijk om een vertrouwensbasis op te bouwen. Een vertrouwensrelatie die onontbeerlijk was voor het functioneren van de voorlichters.

Zoals we al hebben gezien is ondernemerschap in de Vallei niet het volgen van een model, maar juist het uitgaan van de eigen ideeën en het zoeken naar de meest zakelijke en rendabele manier om dat te realiseren. En dit is juist de context waaronden de voorlichters in de Vallei moeten werken. Bevalt de voorlichtingsboodschap of het advies niet, dan wordt er ergens andere informatie ingewonnen. Een bekent alternatief voor de overheidsvoorlichting is de voorlichting vanuit de veevoerindus-

trie en handel. Veel boeren geven hier de voorkeur aan, omdat de particuliere voorlichting bekend staat om zijn zakelijk advies, terwijl de overheidsvoorlichting veelal wordt geassocieerd met een poging tot sturing[30].

4.6 Uniformering of uiteenwaaiering: bij wijze van conclusie

De interface tussen boeren en voorlichters betreffende de rentesubsidie kenmerkt zich door een aanzienlijke invloed van de specifieke regionale cultuur. In de Achterhoek bestond in grote lijnen consensus of gelijkgestemdheid over de te volgen koers tussen voorlichters, boeren, agro-industrie en georganiseerde landbouw. Het lag daarom voor de hand dat één model van bedrijfsontwikkeling ging domineren, er trad een duidelijke en breed gedragen institutionalisering van perspectieven en praktijken op. De uitvoering van de rs verliep dientengevolge volgens algemeen aanvaarde regels. Er werd gekozen voor de makkelijkste weg. De ligboxenstal werd geadviseerd of gevraagd door de boer, hiervoor werd een ontwikkelingsplan gemaakt, hetgeen het uitgangspunt was voor bedrijfsontwikkeling volgens het dominante model. In de Gelderse Vallei daarentegen verliep de uitvoering van de rs, onder invloed van de zakelijke instelling van de boeren, volgens andere principes. Veel meer dan in de Achterhoek was het noodzakelijk om uiteenlopende visies op bedrijfsvoering en -ontwikkeling bij elkaar te brengen. De adviezen en voorstellen van de voorlichters werden zakelijk bekeken en indien de boeren het noodzakelijk achtten hielden zij vast aan de eigen ideeën en plannen. Gezien ook hun eigen professionele functioneren, gingen de voorlichters in de Vallei, veel meer dan in de Achterhoek, in op de specifieke projecten van de boeren. De voorlichter moest vechten voor zijn plaats en was daardoor wel gedwongen met de voorlichtinsgboodschap aansluiting te zoeken bij de specifieke projecten van boeren. Hierdoor was men meer attent op de specifieke eisen van boeren, op het feit ook dat er niet één vastomlijnde route naar een succesvolle bedrijfsontwikkeling is. Zo hebben we gezien dat de normen voor de berekening van het paritair inkomen door de voorlichters in de Vallei op dusdanige manier geïnterpreteerd werden dat het subsidieren van een grupstal mogelijk werd. In de opgestelde ontwikkelingsplannen lagen kiemen voor uiteenlopende ontwikkelingen besloten. En hoewel ook hun eigen functioneren afgemeten werd aan het aantal afgesloten rentesubsidies, of het aantal bedrijven dat begeleid werd bij nieuwbouw van stallen, werd de doelstelling van de voorlichting door de voorlichters in de Vallei niet klakkeloos vertaald naar stallenbouw.

Met betrekking tot de vraag of de rentesubsidie leidde tot uniformering danwel bijgedragen heeft aan een toename van verscheidenheid, blijkt ook de interface tussen boeren en voorlichters een factor van belang. De interface tussen boeren en voorlichters is zowel een product als een cruciaal onderdeel van de socio-technische netwerken op regionaal niveau. Het functioneren van de voorlichters en hun rol bij de uitvoering van de rs moet in het licht gezien worden van de specifieke ordening en samenstelling van de socio-technische netwerken. Al naar gelang de interface met boeren, stellen voorlichters zich verschillend op bij de uitvoering van hun taken. In

het ene geval, daar waar er een grote mate van consensus is over de te volgen koers, zijn de voorlichters als *obligatory passage points* in staat de socio-technische netwerken mede te ordenen. Als deze consensus ontbreekt wordt de rol van de voorlichters veel meer bepaald door de andere actoren in de netwerken.

Uniformering of convergentie van de landbouwbeoefening als gevolg van geformaliseerde handelingsvoorschriften, zoals verondersteld kan worden op basis van de regelementen van de rs, treedt alleen dan op wanneer een aantal institutionele randvoorwaarden vervuld is, wanneer er sprake is van een zekere gelijk gestemdheid in perspectieven en praktijken, wanneer er sprake is van ineenklikkende projecten of *modes of ordering*. Het model treedt in werking als de bedrijfsstructuur passend is voor de uitvoering van de regeling, wanneer er overeenstemming is in de projecten van overheid, voorlichters en boeren, en wanneer er weinig of geen volwaardige alternatieven voor handen zijn voor bedrijfsontwikkeling volgens het voorgeschreven model.

We zien dus dat het gebruik van de rentesubsidie in verschillende constellaties van socio-technische netwerken tot uiteenlopende ontwikkelingen heeft geleid. Dit zijn geen toevallige of willekeurige verschillen, de verschillen zijn terug te voeren op regionale verschillen in bedrijfsstructuur, alternatieve ontwikkelingsperspectieven, ondernemerscultuur en voorlichtingscultuur. Met betrekking tot de vraag, die eerder in dit hoofdstuk gesteld werd, of de overheid door middel van de rs in staat is geweest de landbouwontwikkeling in een bepaalde gewenste richting te sturen moet opgemerkt worden dat dit slechts ten dele gelukt is. Overheidsbeleid en stimuleringsmaatregelen hebben in uiteenlopende sociaal-economische constellaties steeds weer een specifieke en vaak ongewilde en soms zelfs ongewenste uitwerking. Voor degenen die zich interesseren in de impact van overheidsinterventies in de landbouw in ontwikkelingslanden moeten dergelijke constateringen zeer herkenbaar zijn (zie bijvoorbeeld Long en Van der Ploeg 1989). Het feit dat ook in een sterk geïndustrialiseerde samenleving, waar alle voorwaarden voor het moderniseringsproject feitelijk voorhanden lijken te zijn, de sturing en ordening van landbouwontwikkeling niet geheel loopt zoals gepland en gehoopt, rechtvaardigt een kritische beschouwing van sturingsprocessen en beleidsformulering in meer brede zin. Met name de vraag naar de identificatie van eenduidig sturende krachten voor ontwikkeling doet geen recht aan de empirische diversiteit en de in interactie tussen uiteenlopende en overeenkomstige *modes of ordering* besloten dynamiek. Onderzoek naar ordeningsprocessen in de landbouw, naar landbouwontwikkeling derhalve, dient zich juist te richten op deze interactie in relatie tot mogelijkheden en beperkingen van natuurlijke, ecologische en technische aard.

Noten

1 Dit hoofdstuk betreft nadrukkelijk geen evaluatie van de rs-regeling.

2 Hiervoor is gebruik gemaakt van databestanden van de voormalige Dienst Uitvoering Regelingen (DUR) in de provincie Gelderland, over het gebruik van de rentesubsidie. Ik heb toegang gehad tot alle dossiers van rs-aanvragen en bijbehorende ontwikkelingsplannen in de provincie. Daarnaast kreeg ik voor een aantal geselecteerde bedrijven toegang tot de gegevens van de Mei-tellingen, voorzover nog aanwezig

op de betreffende kantoren van de District Bureauhouders. Om inzicht te krijgen in de specifieke rol van de voorlichters en het gebruik van de regeling, hield ik uitgebreide interviews met zeven voormalige medewerkers van de Directie Bedrijfsontwikkeling in Gelderland. Indien relevant werd de wijze van steekproefverzameling en de methode van classificatie in de tekst nader uiteengezet. Gekozen werd voor de provincie Gelderland omdat hier eerder bedrijfsstijlenonderzoek was verricht. Voor de Achterhoek en Gelderse Vallei waren reeds uitgebreide data-bestanden voorhanden.

3 Zie voor een uitgebreide beschrijving De Wit 1973.

4 Hooiruiteren is een in de jaren vijftig ontwikkelde manier om hooi te drogen, waarbij de kwaliteit goed behouden blijft. Dit paste in het toentertijd heersende paradigma, waarbij zelfvoorziening en de kwaliteit van de arbeid op het boerenbedrijf een belangrijke positie innamen. Opvallend, ook voor de omslag in de voorlichting, is dat het hooiruiteren als symbool van vooruitstrevendheid vervangen werd door rentesubsidie.

5 Dit betreft een analyse van 102 Gelderse ontwikkelingsplannen uit 1978.

6 In hoofdstuk 3 werd al gewezen op de invloed van het globale landbouwbeleid op de (re)productie van specifieke bedijfsvormen. Met de sterke intensivering van de melkveehouderij ontstonden in de jaren zeventig gespecialiseerde jongvee-opfokbedrijven, een activiteit die overigens na de melkquotering in de jaren tachtig nagenoeg verdwenen is. Andere bedrijven legden zich toe op de intensieve veehouderij en verhuurden hun land voor maïsteelt of verkochten maïs op stam. Dit was aantrekkelijk door de beschikbaarheid van goedkope graanvervangers.

7 Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds voor de Landbouw: De in het ontwikkelingsrapport te hanteren arbeidsnormen t.b.v. de akkerbouw-, rundveehouderij- en gecombineerde bedrijven met ontwikkelingsmogelijkheden (bijlage bij class.nr.95.13).

8 Opvallend is recentelijke opwaardering van de grupstal als 'groen label' stal. De LUW gaat zelfs experimenteren met de grupstal op een 'duurzaam proefbedrijf'.

9 De Gelderse cijfers weerspiegelen het landelijke gemiddelde bertreffende de hoogte van de investering en de manier van financieren in 1978. Alleen de hoogte van de subsidiabele lening blijft achter bij het landelijk gemiddelde (zie Hiddink en Wijnen 1987:33-39).

10 Dat leid ik af uit het feit dat de gemiddelde leeftijd van het bedrijfshoofd bij groep 2 tussen 1980 en 1989 gestegen is, terwijl ook de arbeidsbezetting toenam. Bij groep 1 en 3 is de gemiddelde leeftijd in dezelfde periode gedaald, hetgeen wijst op relatief veel overnames.

11 Dit is overigens in lijn met de veranderde beleidslijnen van het ministerie van Landbouw en de Stichting O&S-fonds.

12 In hoofdstuk 3 hebben we al gezien dat na de contingentering alleen aan bedrijven met een ontwikkelingsplan extra quotum werd toegewezen.

13 Alle gebruikers van de rs in de jaren zeventig hebben sinds de superheffing de melkgift relatief sterk opgevoerd. Toen verdere bedrijfsuitbreiding bemoeilijkt werd legden zij zich toe op productieverhoging. In verband met de relatief hoge veebezetting was dit een vrij voor de hand liggende strategie om het ruwvoertekort te verminderen. Deze strategie werd sterk gepropageerd door de landbouwvoorlichting en in het landbouwonderwijs (zie De Bruin 1991).

14 Eind jaren zeventig was er een sterke toename van het aantal toegewezen subsidies (Borgstellingsfonds en rentesubsidie), dit als uitvloeisel van het beleid en specifieke programma's van de voorlichting. Voor de analyse werd gekozen 1978, het jaar waarin in Gelderland de meeste rs toegewezen werden (gebaseerd op archiefonderzoek bij DUR/min LNV te Arnhem). Uit de 423 rs-ontwikkelingsplannen werd aselect een representatieve steekproef van 102 bedrijven met melkvee gekozen.

15 Hierbij moeten we opmerken dat het gebruik van de sbe om de bedrijfsomvang of de schaal aan te duiden met name in de melkveehouderij tot vertekeningen leidt. Ten eerste was de productieverhoging van de veestapel in de jaren tachtig nog niet in de sbe-norm verwerkt. Daarnaast wordt de oppervlakte aan voedergewassen verdisconteerd in de economische waarde van het melkvee. Een toename van het aantal ha voedergewassen per arbeidskracht vertaalt zich derhalve niet in het aantal sbe per arbeidskracht.

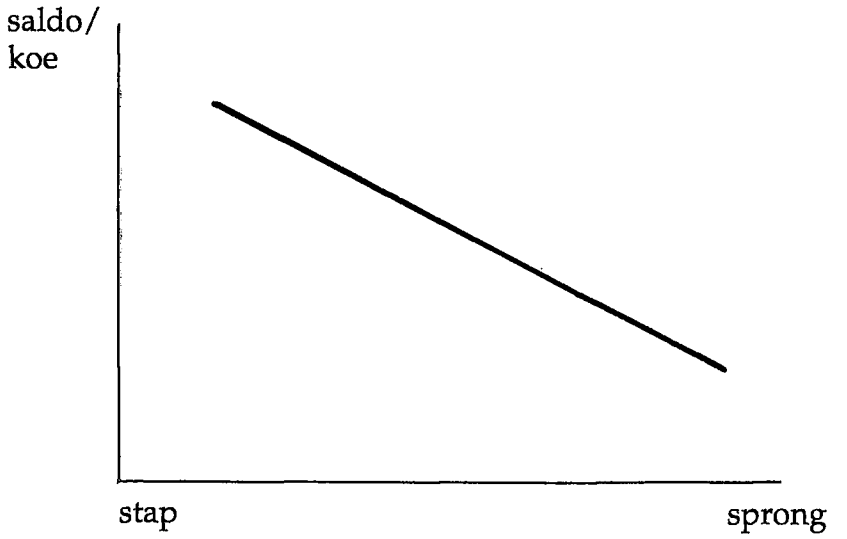
16 Door middel van een principale componentenanalyse kan een complexe verscheidenheid aan gegevens teruggebracht worden tot een aantal overheersende patronen in de verscheidenheid.

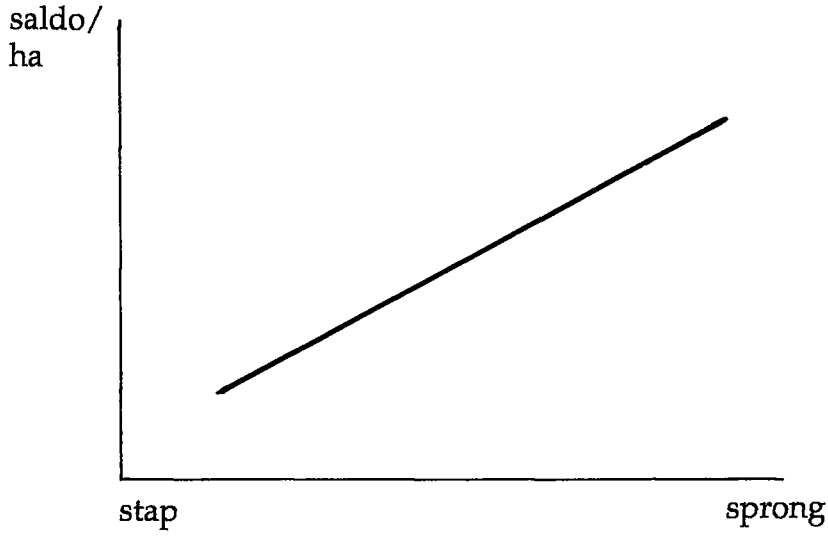
17 Voor ieder bedrijf afzonderlijk is de score op de componenten uitgerekend. Een positieve score wil zeggen dat de bedrijfsontwikkeling overeen komt met de beschreven component, uit een negatieve score blijkt dat de bedrijfsontwikkeling afwijkt van de component.

18 Het beschikbare materiaal van het bedrijfsstijlenonderzoek uit de Achterhoek leent zich slecht voor een dergelijke vergelijking tussen stijlen, gezien het feit dat een aantal stijlen nauwelijks gebruik maakte van de rs.

19 Opvallend is dat langs beide wegen een goed inkomen gerealiseerd kan worden (1980/81), mits de bedrijven zich duidelijk profileren op één van de twee patronen. Op de bedrijven waar een tussenweg is bewandeld worden minder goede inkomens behaald. Voor de bedrijven die het sprongsgewijze ontwikkelingspatroon volgden, steunt het inkomen voornamelijk op het *saldo per hectare*, het saldo per koe is veelal lager dan gepland. Hoewel het inkomen beter is dan gemiddeld, blijft het in veel gevallen toch achter op het begrote inkomen. Het inkomen van de bedrijven met een stapsgewijze ontwikkeling steunt voornamelijk op het *saldo per koe*. Het saldo per hectare speelt een minder belangrijke rol, al wordt ook dit positief beïnvloed door een hoog saldo per koe. Mede door het feit dat de investeringen redelijk binnen het begrotingsbedrag zijn gebleven, zijn de uiteindelijke bedrijfsinkomsten veelal hoger dan gepland.

In de onderstaande figuren wordt de relatie tussen het ontwikkelingspatroon, saldo per hectare, saldo per koe en de bedrijfsinkomsten geschetst.





20 Een studie naar het gebruik van subsidies in het kader van de EG/797-regeling in het berggebied van Emilia-Romagna (Italië), laat vergelijkbare ontwikkelingen zien. Ook daar zijn verschillende groeipatronen en ritmes waarneembaar, waarbij juist de sprongsgewijze groei gepaard gaat met een sterke ontwrichting van de interne bedrijfsopzet, en als een gevolg daarvan noopt tot een doorgaande groei en continue aanpassing van de bedrijfsvoering en -opzet (IRFATA 1991).

21 Er is voor deze twee regio's gekozen omdat ze twee sterk verschillende posities innemen binnen het spectrum van de Gelderse land- en tuinbouw. Deze keuze werd vergemakkelijkt door het feit dat in beide regio's uitvoerig bedrijfsstijlenonderzoek plaats gevonden heeft (zie Roep *et al.* 1991; De Bruin et al. 1991).

22 De grote kwantitatieve verschillen in gebruik van de rs hebben geleid tot aanzienlijke verschillen in de ontwikkeling in de rundveehouderij in Gelderland. Garritsen (1982) constateert dat de landbouw in Oostelijk Gelderland zich gedurende de periode 1970-1980 sterker ontwikkeld heeft dan in de andere Gelderse regio's. Dit blijkt onder meer uit een relatief sterke toename van het gemiddeld aantal koeien per bedrijf en het percentage bedrijven met meer dan 40 melkkoeien; in Oostelijk Gelderland was het percentage bedrijven met meer dan 40 melkkoeien gedurende de jaren zeventig gestegen naar 34 procent, op de Veluwe en in Zuidelijk Gelderland bedroegen de percentages resp. 18 en 28 procent. Tevens is de melkgift per koe er sneller gestegen dan in de rest van de provincie en de rest van Nederland. Het percentage gecontroleerde koeien lag in 1980 ook duidelijk boven het landelijke en provinciale gemiddelde. In vergelijking met de Veluwe is ook de intensiteit van het grondgebruik van melkveebedrijven, uitgedrukt in saldo per ha, aanmerkelijk hoger (Garritsen 1982:784).

23 In het geval van een maïscontract kon de betreffende oppervlakte verdisconteerd worden bij de berekening van de veebezetting.

24 Op basis van een vergelijking tussen de ontwikkelingspatronen van de bedrijven uit de bedrijfsstijlenonderzoeken in de Achterhoek en de Vallei kan geconcludeerd worden dat de bedrijven in de Achterhoek zich met name in de jaren zeventig (ten tijde van de rs) sterk ontwikkelde, terwijl we voor de Vallei juist in de jaren tachtig een aantal belangrijke ontwikkelingstendensen zien (schaalvergroting, ontmenging en een relatief sterke extensivering).

25 Voor de volledigheid dient gezegd te worden dat er ook binnen de Achterhoek verschillen tussen deelgebieden waarneembaar zijn. Zo stond met name de gemeente Winterswijk bekend om de terughoudendheid van boeren ten opzichte van de omschakeling naar moderne bedrijfssystemen. Volgens streekkenners bestonden er binnen de gemeente zelfs belangrijke verschillen tussen buurtschappen.

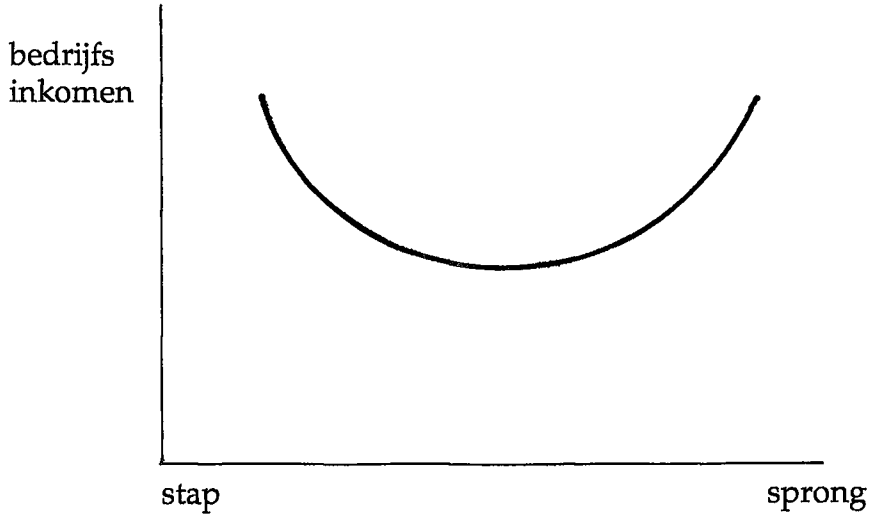
26 Omdat het aantal bedrijven met melkvee op de Veluwe gedurende de jaren zeventig percentueel minder sterk afgenomen is dan in de andere Gelderse regio's (Garritsen 1982:784) kunnen we constateren dat deze alternatieven succesvol waren. De relatief geringe afname van het aantal bedrijven ten opzichte van de landelijke trend zet zich door gedurende de jaren tachtig (Helder 1990).

27 Om de tabel goed te kunnen interpreteren is het belangrijk te beseffen dat een gemiddelde score rond nul de globale ontwikkelingstrend van alle bedrijven uit de steekproef weerspiegelt. Sterke positieve of negatieve scores zijn specifieke afwijkingen van het globale patroon.

28 Het aangehaalde artikel van Garritsen (1982) 'Belangrijke ontwikkelingen in de landbouw in Oost-Gelderland' kan zeer zeker in dit licht bezien worden. Toen hij dit artikel schreef was Garritsen werkzaam als bedrijfstakdeskundige bij het genoemde consulentschap.

29 Verwezen wordt naar de studie '*Farming in Cultural Change*'. Hierin beschrijft Benvenuti (1961: 103-148) de gemeenschapszin in landelijk Winterswijk in de jaren vijftig. Benvenuti constateert onder meer dat boeren ertoe neigen het gemeenschappelijk belang boven het directe eigenbelang te plaatsen.

30 Hierbij dient te worden opgemerkt dat de praktijken van de Dienst Landbouwvoorlichting (DLV) sinds de privatisering feitelijk niet meer als overheidsvoorlichting kan worden beschouwd. Dit neemt niet weg dat de DLV door veel boeren nog steeds met overheidsvoorlichting wordt geassocieerd.



5 Stijlen en dynamiek

5.1 Inleiding

De constatering uit het vorige hoofdstuk dat boeren hun bedrijf ontwikkelen op basis van hun opvattingen omtrent bedrijfsvoering en -ontwikkeling, wordt bevestigd en onderbouwd door middel van het bedrijfsstijlenonderzoek. Zoals uit verschillende studies blijkt, zijn mogelijkheden en belemmeringen voor bedrijfsontwikkeling stijlspecifiek waarbij een consistent patroon verleden, heden en toekomst verbindt (zie De Bruin 1993). De tussenliggende schakel is hierbij steeds de boer als strategisch handelende actor. De uitgangssituatie, het historische ontwikkelingspatroon is daarbij wel degelijk relevant en in zekere zin ook maatgevend voor de huidige en toekomstige ontwikkelingen. Het proces van boerenarbeid is niet dusdanig maakbaar dat veranderende perspectieven, op korte termijn kunnen leiden tot een succesvolle institutionalisering van nieuwe praktijken. Met name bij bedrijfsovername lopen opvolgers regelmatig tegen de grenzen aan van de mogelijkheden van een drastische omschakeling naar nieuwe productiewijzen (zie De Bruin 1991). Er is met andere woorden sprake van een spanningsveld tussen dynamiek en stabiliteit, tussen verandering en continuïteit.

In dit hoofdstuk wordt nader ingegaan op dit spanningsveld. Dit zal geschieden aan de hand van een verdere uitwerking van het bedrijfsstijlenbegrip, zoals geïntroduceerd in hoofdstuk 2. Met name de interactie tussen uiteenlopende bedrijfsstijlen en specifieke institutionele arrangementen staat hierbij centraal. Met het bedrijfsstijlenconcept kunnen we uiteenlopende interactiepatronen tussen landbouwontwikkeling en beleid begrijpen en verklaren.

Allereerst wordt in paragraaf 5.2 het bedrijfsstijlenconcept nader uitgewerkt in relatie tot (uiteenlopende) institutionele arrangementen. Vervolgens wordt in paragraaf 5.3 ingegaan op specifieke institutionele arrangementen in de Achterhoek en de Gelderse Vallei, waarbij een aantal conclusies wordt getrokken over het ontstaan en de ontwikkeling van uiteenlopende bedrijfsstijlen. Er worden twee soorten dynamiek beschreven: veranderende praktijken op basis van veranderende perspectieven, en de revitalisatie van bestaande praktijken analoog aan reeds geïnstitutionaliseerde perspectieven. De eerste soort dynamiek wordt geïllustreerd aan de hand van onderzoeksmateriaal uit de Achterhoek, de tweede op basis van materiaal uit de Gelderse Vallei. In deze tweede casus wordt ook beschreven hoe bestaande en nieuwe paradigma's kunnen interacteren en leiden tot alternatieve *modes of ordering*.

In paragraaf 5.4 wordt vervolgens nader ingegaan op de stabiliteit en continuïteit besloten in een doelbewust aangebrachte ordening van socio-technische netwerken.

Op basis van onderzoeksmateriaal uit Friesland zal blijken dat institutionalisering van bepaalde agrarische praktijken een zekere structurerende werking heeft op de manier waarop ingespeeld wordt (kan worden) op beleidsmatige en politieke veranderingen. Uit een analyse van historische patronen van bedrijfsontwikkeling en de manier waarop op uiteenlopende wijze ingespeeld is op de contingentering van de melkproductie, blijkt dat er stijlspecifieke oplossingen zijn waar te nemen.

Op grond daarvan wordt in paragraaf 5.5 een nieuw duurzaamheids-paradigma gepostuleerd. Betoogd wordt dat in de heterogeniteit aan bedrijfsstijlen specifieke oplossingen voor duurzaamheidsvraagstukken besloten liggen. Er zijn met andere woorden uiteenlopende wegen naar duurzame ontwikkeling. Deze uiteenlopende wegen zijn stijlspecifiek en afhankelijk van de specifieke ordening van socio-technische netwerken en de institutionalisering van praktijken en perspectieven. Die constatering impliceert de noodzaak van nieuwe institutionele arrangementen om de uiteenlopende perspectieven voor duurzame ontwikkeling te faciliteren en ondersteunen.

5.2 Bedrijfsstijlen en institutionele arrangementen

In de vorige hoofdstukken maakte ik dankbaar gebruik van Law's begrip *modes of ordering*, dat verwijst naar de heterogeniteit aan socio-technische relaties en materialen in actor-netwerken. Het ordenen waar Law zo sterk de nadruk op legt, heeft betrekking op het vormgeven, het brengen van systematiek en het aanbrengen van samenhang of patroon in het netwerk. Ordenen heeft dus van doen met zowel *humans* als *non-humans*. Dit ordenen vindt plaats op basis van ideeën en opvattingen en heeft een duidelijke strategische, intentionele dimensie. Het ordenen is bij uitstek *materially heterogeneous*, het gebeurt in interactie met andere actoren, op basis van gedeelde ideeën en opvattingen, maar ook in relatie tot beperkingen en mogelijkheden van materiële en natuurlijke aard.

Het gebruik van het meervoud in *modes of ordering* geeft al aan dat er sprake is van meerdere, verschillende manieren van ordenen. En dat is precies waar het bedrijfsstijlenonderzoek om gaat. Er zijn meerdere manieren om de relatie tussen het sociale en het materiële, tussen het menselijk handelen en intermenselijke relaties en de landbouwkundige productie te ordenen. Er zijn meerdere manieren van produceren, een boer doet het zus, de ander doet het zo. Het begrip bedrijfsstijl ontstijgt daarbij het niveau van de individuele actor, van de individuele boer. Het betreft sociale, door groepen van actoren gedeelde en bewust aangebrachte patronen van orde in de heterogene realiteit. Bedrijfsstijl is derhalve geen bezit of een eigenschap van een individuele boer.

Het zijn niet alleen de boeren die orde proberen aan te brengen in de heterogene werkelijkheid. Zoals we hebben gezien hebben ook de overheid, voorlichters en ambtenaren hun specifieke strategische projecten. Dit geldt evenzeer voor handelaren, verwerkers, toeleveranciers en andere actoren uit de agri-business. Als de projecten van de verschillende actoren overeenkomen, dan is dat een basis voor de institutionalisering van bepaalde praktijken en de objectivering van opvattingen of perspectieven (zie Berger en Luckmann 1967). Er bestaat dan overeenkomst in de

analyse van problemen en de gewenste manier van socio-technische ordening. Een belangrijke voorwaarde hiervoor is dat zowel de boer als de personen en instanties die bij de dagelijkse uitvoering van zijn taken betrokken zijn (voorlichters, mede boeren, bankemployées, handelaren etc.) min of meer hetzelfde gedachtengoed delen, dat zij zogezegd dezelfde 'taal' spreken, dat zij putten uit hetzelfde '*semantic frame*'[1]. Pas dan is het mogelijk om zowel de perspectieven alsook de praktijken te institutionaliseren. Deze institutionalisering is een voorwaarde voor het welslagen van een bepaald project, zeker voor continuïteit op langere termijn[2] (zie Roep, *in voorbereiding*). Institutionalisering betekent namelijk dat voorzien kan worden in de essentiële hulpmiddelen om een strategie te kunnen realiseren. Het betekent dat er voldoende inputs beschikbaar zijn en dat de juiste technische hulpmiddelen en voldoende arbeid voorhanden zijn om het productieproces naar eigen inzicht te realiseren. Institutionalisering creëert de randvoorwaarden voor een strategische ordening van het socio-technisch netwerk[3]. Met name wanneer er sprake is van overeenkomstige *modes of ordering* of ineenklikkende projecten van verschillende groepen actoren, kunnen we spreken van institutionele arrangementen, waarmee voorzien wordt in de noodzakelijke middelen en hulpbronnen. Deze institutionele arrangementen hebben een duidelijk ordenende werking op de globale landbouwontwikkeling, op de mogelijkheden en belemmeringen voor het in praktijk brengen van uiteenlopende strategische projecten.

Voor een goed begrip van patronen van agrarische ontwikkeling is het zaak een – analytisch – onderscheid te maken tussen ordeningsprocessen op 3 verschillende schaalniveaus. Op elk schaalniveau vindt ordening plaats in de context van specifieke institutionele arrangementen. Allereerst het niveau van het agro-ecologische productieproces, het voortbrengen van agrarische producten in relatie tot het gebruik van en de omgang met de natuurlijke omgeving: de grond, het vee, de mest en dergelijke. Dit is het niveau van de strategische keuzes op bedrijfsniveau, de strategische ordening van sociale relaties in relatie tot het agro-ecologische productieproces. Het bijbehorende analytische concept is 'bedrijfsstrategie'. Een bedrijfsstrategie gaat uit van het specifieke op bedrijfsniveau, de beschikbare middelen, de kwaliteit van de grond en het vee, de verkaveling enzovoorts. Overeenkomstige strategieën, overeenkomstige patronen in de strategische ordening van het socio-technische netwerk zijn 'bedrijfsstijlen'. Waar bedrijfsstijlen zich voornamelijk manifesteren op lokaal en regionaal niveau, ze hebben immers betrekking op de omgang met de specifieke ecologische omstandigheden, is er op een meer globaal niveau sprake van institutionele arrangementen die ik hier 'stijlen van landbouwbeoefening' noem[4].

Een stijl van landbouwbeoefening is globaler dan een bedrijfsstijl. Het geeft veeleer de kaders aan waarbinnen uiteenlopende strategieën zich kunnen ontwikkelen, echter zonder deze te determineren. Er vindt wederzijdse beïnvloeding plaats tussen de schaalniveaus, hetgeen slechts empirisch vast is te stellen. Voor de Nederlandse situatie kunnen we zeggen dat binnen de – empirisch vastgestelde – moderne stijl van landbouwbeoefening, uiteenlopende bedrijfsstijlen konden worden ontwikkeld. Vanuit verschillende bedrijfsstijlen, dus met uiteenlopende strategische bedoelingen, werd gebruik gemaakt van dezelfde kaders en instrumenten van het moderniseringsproject, zoals technologie-ontwikkeling, voorlichting, rentesubsidie,

enzovoorts. Of beter nog, gebruikmakend van dezelfde institutionele mogelijkheden – en hiermee deels refererend aan hetzelfde *semantic frame* – konden uiteenlopende bedrijfsstijlen ontstaan en worden ontwikkeld. Met iedere bedrijfsstijl werden de globale kaders van het moderniseringsproject op eigen specifieke wijze geïnterpreteerd en getransformeerd. Dit gebeurde uiteraard in interactie met de socio-technische netwerken. Hierin ligt ook de verklaring van de specifieke regionale verschijningsvormen van bepaalde bedrijfsstijlen, of het ontbreken van bepaalde bedrijfsstijlen in regio's waar de typische ordening van socio-technische netwerken en de ecologische omstandigheden specifieke randvoorwaarden of belemmeringen opwerpen. Een sprekend voorbeeld hiervan treffen we aan in de Noordelijke Friese Wouden en het Zuidelijk Westerkwartier, gebieden die worden gekenmerkt door een kleinschalig coulissenlandschap. De daar voorkomende bedrijfsstijlen zijn ontwikkeld in relatie tot het kleinschalige landschap en zijn allemaal op hun eigen manier aangepast aan de specifieke omstandigheden (zie De Bruin en Van der Ploeg 1991). Bepaalde bedrijfsstijlen die een grootschalige en sterk gemechaniseerde productiewijze impliceren (de 'machineboer' – zie onder andere Roep *et al.* 1991, De Bruin 1993), komen daar, in tegenstelling tot andere regio's, dan ook niet voor. Opvallend is dat een aantal boeren die van buiten het gebied naar de Wouden gemigreerd zijn, wel proberen om een grootschalige en sterk gemechaniseerde productiewijze in praktijk te brengen. Hierbij lopen zij dan letterlijk tegen de grenzen van de kleinschaligheid op, hetgeen leidt tot een aanpassing van de bedrijfsstrategie, of een drastisch ingrijpen in het landschap – hetgeen overigens maatschappelijk niet meer wordt aanvaard.

5.3 Dynamische ontwikkeling van bedrijfsstijlen

In deze paragraaf wordt het ontstaan en de ontwikkeling van bedrijfsstijlen in verband gebracht met het gebruik van specifieke institutionele arrangementen. Allereerst formuleer ik een hypothese over de ontwikkeling van bedrijfsstijlen in de Achterhoek in relatie tot het gebruik van de rentesubsidie. Voor sommige stijlen betekende dit een duidelijke breuk met het verleden. Vervolgens laat ik aan de hand van het onderzoeksmateriaal uit de Gelderse Vallei zien dat de ontwikkeling van bedrijfsstijlen ook gebaseerd kan zijn op een zekere revitalisering van bestaande bedrijfsstijlen, gebruikmakend van of in samenspel met specifieke institutionele arrangementen.

De Achterhoek

Zoals in hoofdstuk 4 is beschreven waren tijdens de jaren zeventig in de Achterhoek de verschillende randvoorwaarden aanwezig voor de succesvolle implementatie van het dominante ontwikkelingsmodel. De noodzaak tot modernisering werd op veel bedrijven gevoeld, vanwege het teruglopende aantal arbeidskrachten. Vanuit de dominante visie op bedrijfsontwikkeling gezien, bood het traditionele gemengde bedrijf – of de historische lokale bedrijfsstijl[5] – weinig mogelijkheden om de verslechterende ruilvoet te compenseren en de inkomensstijging in andere sectoren bij

te houden. Veel bedrijven kwamen, gezien de bedrijfsstructuur, in aanmerking voor de rs. De mogelijkheid van maïsteelt en het afsluiten van maïscontracten maakte een sterke intensivering mogelijk. Daarnaast stonden zowel grote groepen boeren, alsook het georganiseerde landbouwbedrijfsleven positief tegenover het dominante ontwikkelingsmodel. Voeg daarbij de vrij sterke sociale druk van boeren onderling om te investeren en het bedrijf te ontwikkelen, en alle voorwaarden voor modernisering waren vervuld.

De implementatie van het dominante ontwikkelingsmodel op bedrijfsniveau impliceerde een aanzienlijke herordening van de relevante socio-technische netwerken. Niet alleen integreerden bedrijven in belangrijke mate in de kapitaalmarkt, ook werd de bedrijfsvoering meer en meer afhankelijk van bedrijfsexterne inputs als kunstmest en krachtvoer. Schaalvergroting en intensivering waren het gevolg van investeringen in nieuwe stalsystemen. Voor bepaalde groepen boeren was deze impliciete herordening van het proces van boerenarbeid een belangrijke overweging om geen aanspraak te doen op de rs. Men ontwikkelde het bedrijf wel degelijk, maar veelal naar eigen inzichten en meer stapsgewijs. Voor anderen sloot de genoemde herordening wel aan bij de opvattingen over de bedrijfsvoering en –ontwikkeling. Opvattingen die zeker in de Achterhoek mede ontwikkeld werden onder een vrij sterke sociale druk van boeren onderling.

Tabel 5.1 Aantal aanvragen voor rentesubsidie en andere subsidieregelingen voor bedrijfsstijlen in de Achterhoek (in procenten)

	geen	1 (rs)	2	≥ 3
Dubbeldoelboer (n=10)	70	30		
Zuinige boer (n=13)	62	23	15	
Praktische boer (n=24)	37	42	13	8
Koeienboer (n=33)	30	43	24	3
Machineboer (n=7)	72	14	14	
Fanatieke boer (n=16)	50	31		19
Totaal (N=104)	46	35	14	6

De strategische keuzes in het verleden die ten grondslag lagen aan het al dan niet gebruik maken van de rs, hebben daarbij belangrijke invloed gehad op de bedrijfsontwikkeling in het daarop volgende traject. Ook nu nog zien we daar de gevolgen van terug. Uit tabel 5.1 blijkt immers dat, uitgaande van een recente zelfclassificatie van boeren in uiteenlopende bedrijfsstijlen (zie Roep *et al.* 1991) met name fanatieke boeren, praktische boeren en koeienboeren in het verleden gebruik maakten van de rs. Dit zijn precies die stijlen die ook nu nog gezien kunnen worden als de dragers van de dominante kaders van bedrijfsontwikkeling. Alles wijst er daarbij op dat deze bedrijven in nauw contact stonden met de landbouwvoorlichtingsdienst en andere overheidsdiensten in de landbouw. Zo werd er gebruik gemaakt van een veelheid aan subsidieregelingen aangeboden door het ministerie van Landbouw[6], tot zelfs tien aanvragen door één van de koeienboeren. In hoofdstuk 4 hebben we verder gezien dat de rs vaak de aanleiding was voor een intensief

contact tussen boeren en de voorlichting. Daarbij maakten vooral de jongere en beter opgeleide boeren gebruik van de rs. Meer dan anderen hebben deze jonge boeren het – ook in het onderwijs aangehangen – dominante model van landbouwontwikkeling geïnternaliseerd, hetgeen zich uit in zowel hun opvattingen als in de praktijken, de doelgerichte pogingen om de bedrijfsvoering te ordenen analoog aan de uitgangspunten van het moderniseringsmodel.

Bij stapsgewijze ontwikkelingspatronen, zoals met name geldt voor de dubbeldoelboeren en zuinige boeren, werd veel minder vaak gebruik gemaakt van de rs-regeling. De bedrijfsvoering is bij de genoemde stijlen ook nu nog relatief gemengd, steunend op meerdere takken en gebruik makend van het traditionele dubbeldoelvee uit de streek. Zij representeren in zekere zin een sterk vernieuwde versie van de historische regionale bedrijfsstijl uit de Achterhoek. Door de modernisering en het gebruik van de rs is de band tussen de koeienboeren, fanatieke boeren en praktische boeren en de historische lokale bedrijfsstijl nagenoeg verdwenen. Het ontwikkelingspatroon van deze stijlen impliceerde een belangrijke breuk met het verleden.

Er bestaat aldus een duidelijk verband tussen de huidige bedrijfsstijl en het gebruik van de rentesubsidie in het verleden. Volgens voorlichters die voor dit onderzoek werden geïnterviewd, bestonden de huidige bedrijfsstijlen in de jaren zeventig reeds in de kiem. Bij een deel van de boeren vielen regelingen als de rentesubsidie in vruchtbare aarde. Deze boeren speelden in op de geboden mogelijkheden en ontwikkelden zich in nauw contact met de landbouwvoorlichting. Er was sprake van een gemeenschappelijk gedachtengoed omtrent bedrijfsvoering en –ontwikkeling, waarbij de bedrijven ondersteund werden door beleid, voorlichting, technologie-ontwikkeling en dergelijke. Er was sprake van ineenklikkende projecten of *modes of ordering* tussen de verschillende actoren, resulterend in een specifiek institutioneel arrangement: de 'moderne' stijl van landbouwbeoefening.

Toch verliep de ontwikkeling binnen de groep rs-gebruikers niet uniform, dat bleek al uit het vorige hoofdstuk en ook het feit dat er verschillende stijlen worden onderscheiden wijst hierop. Breekpunten in het beleid en het ontstaan van nieuwe institutionele arrangementen leidden tot een zekere differentiatie tussen de 'moderne' bedrijfsstijlen. Hoewel zowel de koeienboeren, praktische boeren en fanatieke boeren als reactie op de superheffing de melkgift – analoog aan het advies van de voorlichting – meer dan gemiddeld opgevoerd hebben, zijn juist de meer recente ontwikkelingen in het beleid aanleiding voor een verdere differentiatie tussen die stijlen. We zien dit met name met betrekking tot de milieuproblematiek en het oplossen van het mineralenprobleem (zie Roep en Roex 1992). Breukpunten in het beleid zijn derhalve aanleiding voor een nieuwe differentiatie tussen bedrijfsstijlen: er ontwikkelen zich nieuwe relaties tussen groepen boeren en de relevante institutionele omgeving en uiteenlopend gemeenschappelijk gedachtengoed.

Het materiaal uit de Achterhoek leidt tot de conclusie dat de dynamiek in landbouwontwikkeling, gesymboliseerd door de uiteenlopende bedrijfsstijlen, bestaat uit en gevormd wordt door de interactie en het samenspel tussen verschillende *modes of ordering*, leidend tot specifieke institutionele arrangementen. De institutionalisering van nieuwe perspectieven en praktijken maakt het mogelijk om een dynamische ontwikkeling door te maken en in zekere zin te breken met het verleden.

Echter, veranderingen in deze institutionele arrangementen, bijvoorbeeld door een veranderend landbouwbeleid, zijn de aanzet tot een nieuwe differentiatie in ontwikkelingspatronen, dan wel het verdwijnen van bestaande patronen of bedrijfsstijlen.

De Gelderse Vallei

Uitgaande van een recente classificatie in bedrijfsstijlen[7] (De Bruin *et al.* 1991) moeten we constateren dat in de Gelderse Vallei met name de veehouders op forse gemengde bedrijven gebruik maakten van de rentesubsidie. Dit zijn wederom de bedrijven die in vergelijk met de andere stijlen relatief sterk afhankelijk zijn van bedrijfsexterne inputs en moderne technologie. Wat dit betreft komt het beeld overeen met hetgeen geschetst werd voor de Achterhoek. Uit het bedrijfsstijlenonderzoek in de Vallei bleek dat juist de fors gemengde bedrijven in belangrijke mate aangewezen waren op kennis van voorlichters en andere bedrijfsexterne deskundigheid om de complexe bedrijfsvoering rond te zetten.

Tabel 5.2 Aantal aanvragen voor rentesubsidie en andere subsidieregelingen naar bedrijfsstijlen in de Gelderse Vallei (in procenten)

	geen	1 (rs)
Klein gemengde bedrijven (n=27)	100	
Fors gemengde bedrijven (n=17)	65	35
Intensieve Veehouderijbedrijven (n=13)	92	8
Gespecialiseerde melkveehouderij (n=7)	100	
Deeltijdbedrijven (n=10)	90	10
Totaal (N=74)	89	11

Historisch gezien kenmerkt de Vallei zich door het grote aantal kleine en sterk gemengde bedrijven. Naast melkvee hield men er varkens, zeugen, kippen en vaak ook mestkalveren. Voor de voedervoorziening werden er akkerbouwgewassen verbouwd. Hoewel er een zekere ontmenging is opgetreden, is het gemengde veehouderijbedrijf – bijvoorbeeld in vergelijking met de Achterhoek – nog relatief sterk vertegenwoordigd, ook bij bedrijven die gebruik maakten van de rs. In de huidige situatie wordt de historische stijl van landbouwbeoefening uit de Vallei nog het best gerepresenteerd door de bedrijfsstijl 'kleine gemengde bedrijven'.

De stijl van de kleine gemengde bedrijven in de Vallei ontwikkelde zich gedurende de laatste decennia afwijkend van het dominante model voor bedrijfsontwikkeling. De ontwikkeling van de bedrijven verliep stap voor stap en in belangrijke mate op basis van eigen middelen en arbeid. De intensiteit van productie en grondgebruik werd weliswaar sterk opgevoerd (mede onder invloed van algemene tendensen in markt en prijsbeleid, de beschikbaarheid van arbeidsbesparende technologie en de beschikbaarheid van goedkope graanvervangers), maar in tegenstelling tot andere bedrijfsstijlen in de Vallei bleef het kleine gemengde bedrijf toch relatief grondgebonden. Ook de schaal van de productie, alsmede de ontwikkeling van de totale productie-omvang bleef achter bij andere stijlen. Geconstateerd moet worden

dat de boeren bij de ontwikkeling van de kleine gemengde bedrijven het dominante model van bedrijfsontwikkeling afwezen. De eerder genoemde gehechtheid aan autonomie, het wantrouwen tegen de overheid, het specifieke ondernemerschap van de Veluwenaar, maar ook het bestaan van reële alternatieven voor bedrijfsontwikkeling en het belang van de sterke punten van het gemengde bedrijf spelen een belangrijke rol in de strategische overwegingen van de betreffende boeren. De kleine gemengde bedrijven worden verder gekenmerkt door een specifieke kosten/opbrengstenstructuur, een grote mate van flexibiliteit, geslotenheid en een nadruk op zelfvoorziening (Voor een uitgebreide uitleg wordt verwezen naar De Bruin *et al.* 1991:7-15).

Met enige slagen om de arm kan gesteld worden dat het kleine gemengde bedrijf gedurende de laatste decennia ten dele gevormd is in negatieve interactie met het dominante model van bedrijfsontwikkeling, het overheidsbeleid, voorlichtingsdiensten enzovoorts. Tijdens de interviews in het gebied werd in ieder geval vaak verwezen naar *'het model van de voorlichting'* als een weg die deze boeren in ieder geval niet wensen te bewandelen. Men stippelde liever een eigen route uit. Om dit te kunnen realiseren en de eigen bedrijfsstijl succesvol te reproduceren, dient een aantal institutionele randvoorwaarden vervuld te zijn. De ideeën en praktijken van de stijl dienen ingebed te zijn in sociale praktijken en ondersteund te worden door andere relevante actoren. Deze specifieke randvoorwaarden voor het succes van de stijl van de kleine gemengde bedrijven[8], zijn bij uitstek vertegenwoordigde in de Vallei – als specifieke constellatie van socio-technische netwerken. Hiertoe behoren onder andere: de al eerder genoemde informele netwerken van familie en vrienden, waarop men bijvoorbeeld terug kan vallen bij het bouwen van een stal in eigen beheer en in de alledaagse bedrijfsvoering; de specifieke kleinschalige afzetkanalen waardoor het bijvoorbeeld mogelijk is om kleine koppels extra zwaar afgemeste varkens af te leveren tegen een hogere kiloprijs; de industriële infrastructuur waardoor er over het algemeen gunstige prijzen gehanteerd worden; particuliere voorlichting; maar ook de mogelijkheden om via deeltijdbanen en seizoenarbeid een bedrijf overneembaar te maken (zie ook De Bruin 1991). Dynamiek is hier niet het loslaten van de uitgangssituatie, integendeel. Dynamiek betekent hier het uitgaan van en voortbouwen op de eigen sterke (en zwakke) punten, gebruikmakend van de institutionele randvoorwaarden, om zo in te spelen op veranderende omstandigheden en nieuwe kansen. Ook het ondernemerschap van de Veluwenaar en de erkenning en acceptatie ervan door derden, draagt bij aan de succesvolle reproductie van de stijl van het kleine gemengde bedrijf. De hier genoemde randvoorwaarden zijn allemaal onderdelen van het institutionele arrangement dat de basis vormt voor de specifieke dynamiek van deze bedrijfsstijl.

Ondanks het overeenkomstige gemengde karakter, verschillen de forse gemengde bedrijven wezenlijk van de kleine gemengde bedrijven. Het forse gemengde bedrijf groeide sprongsgewijs. Vaak werd samen met een sterke ontwikkeling van één productietak de bedrijfsvoering deels ontmengd, bijvoorbeeld door een derde tak af te stoten. Dit maakte een zekere specialisatie mogelijk alsmede de toepassing van nieuwe technieken en productiesystemen. De sterke schaalvergroting die met de investering gepaard ging heeft geleid tot een hoge arbeidsdruk op de bedrijven, een aspect waar andere veehouders in de Vallei misprijzend op wijzen. Om de bedrijfs-

voering rond te zetten zijn de veehouders in belangrijke mate aangewezen op arbeidsvervangende technologie. De bedrijfsvoering is daarbij veel sterker gestandaardiseerd dan bij de kleine gemengde bedrijven. Er heeft een belangrijke herordening van het proces van boerenarbeid en daarmee van de relevante socio-technische netwerken plaatsgevonden. Zo werden door de hoge arbeidsdruk steeds meer deeltaken afgestoten (externalisatie) en heeft er een sterke integratie in markten plaatsgevonden. Aan de toeleveringszijde is men aangewezen op bedrijfsexterne inputs en vreemd kapitaal. Dit leidde onder meer tot een relatief sterke intensivering van het grondgebruik en een scheefgetrokken verhouding tussen de hoeveelheid vee en grond. Aan de afvoerzijde is men aangewezen op de grootschalige afnemende en verwerkende industrie en handel, men produceert grotendeels voor de anonieme (export-)markt voor bulkproducten. De boer op de forse gemengde bedrijven is in belangrijke mate een manager geworden die de complexe bedrijfsvoering, bestaande uit meerdere productietakken van aanzienlijke omvang, op elkaar moet afstemmen. Het vakmanschap en ondernemerschap zijn in belangrijke mate vervangen door managementprogramma's en voederadviesprogramma's (zie De Bruin *et al.* 1991:15-22).

De keuze van veehouders voor bedrijfsontwikkeling in de richting van de forse gemengde bedrijven werd deels ingegeven door een internalisatie van het dominante denken over bedrijfsontwikkeling. '*De kenmerken van de traditionele bedrijfsstijl in de Vallei worden door deze ondernemers afgezworen en achter zich gelaten.*' (De Bruin *et al.* 1991:22). Toch werden bepaalde perspectieven en praktijken wel degelijk gecontinueerd, denk maar aan het vasthouden aan het gemengde karakter van de bedrijfsvoering. Op essentiële onderdelen werd afgeweken van het dominante model van bedrijfsontwikkeling. In die zin is er een duidelijke invloed van de specifieke socio-technische netwerken in de Gelderse Vallei, met hun eigen geïnstitutionaliseerde praktijken en perspectieven. Mede door de rentesubsidie was een sprongsgewijze ontwikkeling van bedrijven mogelijk, echter de manier waarop de bedrijven verder ontwikkeld zijn is veel meer gevormd door de strategische overwegingen van de betrokken veehouders. Daarnaast zijn tal van andere factoren van invloed geweest op het ontstaan van de stijl van de forse gemengde bedrijven, zoals ontwikkelingen in het markt- en prijsbeleid, de beschikbaarheid van goedkope graanvervangers, de beschikbaarheid van arbeidsvervangende technieken en management ondersteuning en een zekere schaalvergroting in de toeleverende en verwerkende industrie. Hierdoor werd het mogelijk om grote hoeveelheden ineens af te leveren en *all-in, all-out* systemen in de veredelingslandbouw in praktijk te brengen. We kunnen stellen dat op basis van het door boeren en andere actoren gedeelde gedachtengoed omtrent bedrijfsvoering en -ontwikkeling, sinds de jaren zeventig in de Vallei nieuwe institutionele arrangementen zijn ontstaan rondom de stijl van de forse gemengde bedrijven.

Hoewel de dynamische ontwikkeling van bedrijfsstijlen in de Vallei zich duidelijk onderscheidt van die in de Achterhoek, kunnen we ook hier concluderen dat de ontwikkelingen vormgegeven worden op basis van specifieke institutionele arrangementen. Uiteenlopende bedrijfsstijlen ontstaan daarbij in interactie met deze institutionele arrangementen, terwijl ook het omgekeerde waar is. We zien hier echter dat ontwikkeling geen duidelijke breuk met het verleden hoeft te impliceren, zoals dat

bij het ontstaan en de ontwikkeling van een aantal stijlen in de Achterhoek het geval was. Landbouwontwikkeling kan, mits de juiste institutionele arrangementen voorhanden zijn, heel goed gebaseerd zijn op de revitalisering van bestaande geïnstitutionaliseerde praktijken en perspectieven.

5.4 Dynamiek en stabiliteit in de Friese melkveehouderij

Zoals beschreven in hoofdstuk 3 zijn verschillende periodes te onderscheiden in het landbouwbeleid van de afgelopen decennia. Tevens is er sprake van verschillende en veranderende institutionele arrangementen. Dit betekent dat ook de randvoorwaarden voor de dynamische ontwikkeling van agrarische bedrijven veranderden. De institutionele randvoorwaarden maakten bijvoorbeeld in de jaren zeventig een sprongsgewijze ontwikkeling mogelijk, een sprong voorbij de specifieke uitgangssituatie en over de beperkingen van de lokale ecologische omstandigheden. In het begin van de jaren tachtig, met invoering van de superheffing, veranderde dit drastisch.

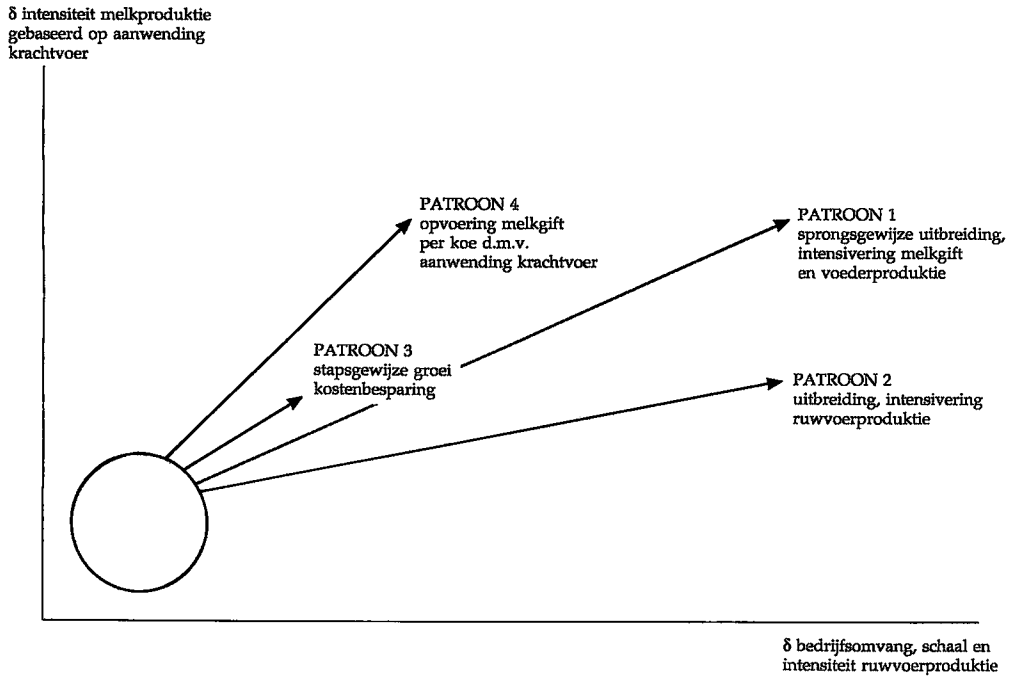
De vraag die in deze paragraaf centraal staat heeft betrekking op die veranderende institutionele arrangementen van voor en na de invoering van de superhefing. De vraag luidt in hoeverre er sprake is van consistente patronen van bedrijfsontwikkeling gedurende die periode. Het zal blijken dat er sprake is van een zekere stabiliteit, van verankering van bepaalde praktijken (en perspectieven). Ook kunnen we een zekere stabilisering constateren van verscheidenheid, van uiteenlopende ontwikkelingspatronen of bedrijfsstijlen.

In tegenstelling tot het veronderstelde uniformerende karakter van het moderniseringsproject in de Nederlandse landbouw, is de verscheidenheid in landbouwbeoefening gedurende de afgelopen decennia eerder toegenomen. Eerder in dit boek werd dat al uitvoerig besproken. Hoewel de globale ontwikkelingsrichting sterk samenhangt met het gevoerde beleid, toont een nadere analyse duidelijk verschillende achterliggende patronen van bedrijfsontwikkeling aan. De toegenomen verscheidenheid is uitkomst van een doelbewuste ordening van de relevante socio-technische netwerken, door de betrokken veehouders. Met behulp van een *Principale Componenten analyse*[9] heb ik de toegenomen verscheidenheid binnen de in hoofdstuk 1 beschreven steekproef van honderd Friese melkveehouderijbedrijven geanalyseerd (zie bijlage 3). Hiertoe heb ik gebruik gemaakt van kengetallen uit de periode 1972-1982 over de bedrijfsontwikkeling en de veranderende ordening van bedrijfsinterne en -externe verhoudingen. De eerste twee componenten uit de analyse, die samen ongeveer 60 procent van de variantie verklaren, geven een goed inzicht in de veranderingen in bedrijfsvoering gedurende de jaren zeventig. Zij zijn daarbij kenmerkend voor de meer algemene trend gedurende die periode, namelijk een sterke ontkoppeling tussen landbouwontwikkeling en de specifieke ecologische condities. De twee componenten kunnen als volgt worden omschreven:

- toenemende melkgift per koe door het gebruik van krachtvoer;
- toenemende bedrijfsomvang en schaal, en de intensivering van ruwvoerproductie gebaseerd op de aanwending van kunstmest.

Ieder bedrijf uit de steekproef neemt een positie in ten opzichte van de twee componenten. Deze positie kan berekend worden met de factorscore. De componenten zijn op te vatten op als strategische dimensies in de bedrijfsvoering van de boer, die samen een handelingsruimte omspannen die betrekking heeft op de afhankelijkheid van bedrijfsexterne inputs en daarmee op de ordening van socio-technische netwerken. In deze handelingsruimte zijn grofweg vier uiteenlopende patronen van bedrijfsontwikkeling te onderscheiden.

Figuur 5.1 Vier patronen van bedrijfsontwikkeling (1972-1982)



Patroon 1 in de figuur kenmerkt een ontwikkeling waarbij een sterke ontkoppeling van de specifieke ecologische omstandigheden heeft plaatsgevonden, zeker wat betreft de mobilisatie van inputs. De bedrijfsvoering werd afhankelijk van de aanwending van bio-chemische inputs en graanvervangers, waardoor de productie sterk toenam: grotere veebezetting, productieverhoging per koe, stijging van de melkproductie per hectare en een sprongsgewijze groei in bedrijfsomvang en schaal. Dit patroon weerspiegelt het dominante groeimodel uit de jaren zeventig, waarin de sociale hulpbronnen als arbeid en vakmanschap vervangen werden door het gebruik van moderne technieken.

Patroon 3 weerspiegelt een tegenovergesteld beeld. In de Nederlandse context is hier sprake van een relatief stapsgewijze bedrijfsontwikkeling met een gering gebruik van bedrijfsexterne inputs. De kwaliteit van de arbeid is doorslaggevend en bewerkstelligt kostprijsverlaging en een bedrijfsontwikkeling die relatief in balans is met de specifieke ecologische omstandigheden. De kenmerken van de patronen

2 en 4 zijn verder uit de figuur af te lezen. Op basis van de factorscores zijn nu alle bedrijven uit de steekproef ingedeeld bij een van de vier patronen uit de figuur[10].

De analyse van de bedrijfseconomische boekhoudingen van de bedrijven uit de steekproef laat duidelijk zien dat de uiteenlopende ontwikkelingspatronen resulteerden in verschillende bedrijfseconomische rationaliteiten of strategieën. Deze resulteren tevens in verschillende niveaus van technische efficiëntie. In de onderstaande tabel worden de 'uitkomsten' van de verschillende strategieën door middel van een aantal kengetallen weergegeven voor het jaar 1982/83, in de analyse de afsluiting van het tijdperk van ongeremde groei. Gezien de grote overeenkomsten tussen de vier strategieën en een aantal in Friesland voorkomende bedrijfsstijlen, zoals beschreven door onder meer Van der Ploeg *et al.* (1992), De Bruin en Van der Ploeg (1991) en De Bruin (1993), geef ik elk van de vier onderscheiden strategieën hier omwille van de duidelijkheid van de representatie een passende naam. In de rest van deze paragraaf wordt gerefereerd aan respectievelijk de stijlen 'intensieve boer', 'grutte boer', 'zuinige boer' en de 'fokker'. Gezien het feit dat het merendeel van de bedrijven uit de steekproef zich bevinden op de klei, sluit ik hier met de naamgeving aan bij het bedrijfsstijlenonderzoek uit dit gebied (Van der Ploeg *et al.* 1992).

Tabel 5.3 Bedrijfskengetallen en bedrijfs-economische resultaten 1982/83

	patroon 1 intensieve boer n=26	patroon 2 grutte boer n=23	patroon 3 zuinige boer n=29	patroon 4 fokker n=22	N=100
* bedrijfskengetallen					
- aantal hectares	37,4	49,8	36,2	29,3	38,1
- aantal melkkoeien	92,5	123,8	73,5	64,6	88,0
- melkgift per koe/jaar (kg)	6150	5655	5451	5679	5730
- melkproductie per ha (kg)	15.482	14.258	11.209	12.756	13.362
- totale melkproductie (kg)	569.928	700.458	403.611	366.537	506.972
- veebezetting (melkkoeien/ha)	2,5	2,5	2,0	2,2	2,3
- schaal (melkkoeien/vak)	52,4	59,2	42,4	44,1	49,3
- kg N per ha	407	401	306	324	358
- kg krachtvoer/koe	2424	2091	1930	2369[11]	2191
* economische kengetallen					
% bruto marge/totale omzet	52,1	54,1	58,3	53,4	54,6
% voerkosten/totale kosten	40,0	37,7	33,1	37,7	37,0
bruto marge/100kg melk (*f*)	45,1	46,2	51,9	46,8	47,7
beschikbare middelen/vak (*f*)	102.365	114.216	84.077	73.019	93.331
kg krachtvoer/10 kg melk	3,9	3,5	3,0	4,0	3,5

In de tabel zien we dat er op uiteenlopende manieren redelijke inkomsten behaald kunnen worden. Dit komt overeen met de resultaten van eerdere bedrijfsstijlenstudies. Niet alleen op de bedrijven die aan het dominante ontwikkelingsmodel voldoen worden goede inkomens gerealiseerd; dit geldt ook voor bedrijven die veel minder geïntegreerd zijn in de markt, de bedrijven die zich veel meer los van het dominante model hebben ontwikkeld. Daarbij moet nog worden aangetekend dat de post 'beschikbare middelen'[12] weergeeft wat de boer ter beschikking staat (per

vak) voor privé-uitgaven plus rente en aflossingen. We mogen veronderstellen dat de bedrijven die in de jaren zeventig de grootste sprong in bedrijfsontwikkeling hebben gemaakt, met name de intensieve boeren en de grutte boeren, de hoogste schuldenlast hebben. De verschillen die men ter beschikking heeft voor privé-uitgaven en besparingen zullen in werkelijkheid dus kleiner zijn dan de tabel weergeeft. Daarnaast valt op dat de verhouding tussen kosten en opbrengsten en de relatie tussen voerkosten en totale kosten alsmede de bruto marge per 100 kilo melk gunstiger is naarmate het productieproces minder steunt op de aankoop van bedrijfsexterne inputs. Een gegeven dat nog sterker wordt naarmate de bedrijven meer specifiek volgens één bepaald patroon zijn ontwikkeld, dus aan te merken zijn als typische zuinige boeren of typische intensieve boeren[13] (zie: De Bruin 1993b).

Ontwikkelingen na invoering van de superheffing

De ontwikkelingen in de melkveehouderij worden in de jaren tachtig in belangrijke mate bepaald door de invoering van de contingentering. Op bedrijfsniveau betekende dit een sterke rem op de groei van de productie-omvang. Omdat de individuele boer weinig invloed heeft op de opbrengstprijzen, moet hij de kostprijs zoveel mogelijk verlagen. Veel boeren gaan ertoe over om de productie per koe op te voeren teneinde met minder koeien het quotum vol te melken. Hiertoe worden ze in staat gesteld door opbrengstverhogende technologieën en relatief lage prijzen voor krachtvoer. Ook probeert men de variabele kosten zoveel mogelijk in de hand te houden. Aan de andere kant stijgen de productiekosten op veel bedrijven door de investering in melkquota.

Op grond van de steekproef van honderd Friese melkveebedrijven kunnen we vaststellen dat bedrijfsontwikkeling na 1982/83 globaal gesproken inderdaad in een ander vaarwater is gekomen. Iedere melkveehouder moest inspelen op de veranderende omstandigheden. Wederom manifesteert zich een zeker spanningsveld tussen de eis tot dynamiek, het aanpassen aan nieuwe omstandigheden, en de noodzaak tot continuïteit en stabiliteit. Zeker gezien de constateringen uit eerder bedrijfsstijlenonderzoek, dat de bedrijfsresultaten beter zijn naarmate de verschillende elementen van het productieproces beter op elkaar zijn afgestemd (zie Van der Ploeg *et al.* 1992), betekent verandering niet automatisch verbetering. Het is derhalve relevant te bestuderen hoe vanuit de vier beschreven strategische posities ingespeeld is op de veranderende economische en politieke omstandigheden. Of, in andere bewoordingen, hoe interacteren de uiteenlopende bedrijfsstijlen met het gewijzigde beleid cq. sturingsdiscours in de jaren tachtig?

De situatie aan het begin van de jaren tachtig was getekend door een decennium van onstuimige groei. In het dominante denken werden schaalvergroting en intensivering als onontkomelijk gezien om de verslechterende ruilvoet te compenseren en de inkomensontwikkeling in andere sectoren te blijven volgen. Kostprijsverlaging per eenheid eindproduct stond hierbij centraal. Door de onstuimige groei was in veel gevallen de bedrijfsvoering in zekere mate in onbalans geraakt. Tijdens tal van interviews wezen Friese melkveehouders op de onevenwichtigheden van het gevolgde bedrijfsontwikkelingspatroon in de jaren zeventig. Zo werd er bijvoorbeeld veel vee aangekocht, hetgeen vaak gezondheidsproblemen met zich mee bracht.

Daarnaast werd de veebezetting vaak disproportioneel opgevoerd, mede gestimuleerd door de rentesubsidie, hetgeen impliceerde dat er veel voedereenheden melk (vem) moesten worden aangekocht in de vorm van krachtvoer of ruwvoer. Daarnaast werd de stikstofgift op grasland sterk opgevoerd om de ruwvoerproductie van het eigen land te maximaliseren. Veel bedrijven zaten met een zware schuldenlast hetgeen een doorgaande groei noodzakelijk maakte. In het vorige hoofdstuk werd reeds gesproken van een 'investeringsspiraal', mede veroorzaakt door een sprongsgewijs ontwikkelingspatroon. De contingentering in 1984 betekende een gedwongen pas op de plaats, het betekende ook dat de melkveehouders de tijd en mogelijkheid kregen om op bedrijfsniveau orde op zaken te stellen, om de verschillende elementen van de bedrijfsvoering beter en naar eigen inzicht op elkaar af te stemmen. Gecombineerd met een ongekend hoge melkprijs aan het eind van de jaren tachtig en relatief lage voerprijzen betekende dit het begin van een periode waarin het de melkveehouderij voor de wind ging.

De wijze waarop de Friese melkveehouders na invoering van de superheffing orde op zaken stelden, vertoont veel overeenkomsten. Zo zien we over het algemeen een verhoging van de melkgift per koe, een sterke teruggang van het aantal melkkoeien en het aantal koeien per vak en, op langere termijn, een verlaging van de stikstofgift op grasland. Tussen de uiteenlopende stijlen bestaan er echter ook aanzienlijke verschillen in hun aanpassingen. Zoals hieronder duidelijk zal worden is de wijze waarop is geanticipeerd en gereageerd op de contingentering voor een belangrijk deel stijlspecifiek. In sommige opzichten groeien de stijlen naar elkaar toe, terwijl elders juist sprake is van toenemende verscheidenheid. In grote lijnen blijven de onderlinge verhoudingen gelijk. De intensieve boeren blijven het meest intensief, de grutte boeren het meest grootschalig, de zuinige boeren realiseren nog steeds de laagste variabele kosten en de fokkers de hoogste omzet en aanwas. Zij leggen zich na de invoering van de superheffing meer dan anderen toe op de productie van hoogwaardig vrouwelijk fokvee. In het onderstaande wordt de dynamiek van de uiteenlopende stijlen verder uitgewerkt. De voorlopige conclusie luidt echter dat de reproductie van de landbouwbeoefening door de tijd heen gestructureerd wordt door de bedrijfsontwikkeling in het verleden. Bedrijfsstijlen zijn daarmee zowel de bron als de uitkomst van de doelgerichte ordening van de landbouwbeoefening door de betrokken boeren, het zijn gematerialiseerde *modes of ordering*. De specifieke ordening van socio-technische netwerken, en dan met name de mate waarin het sociale verstrengeld en vervlochten is met het materiële en natuurlijke, geven voor een belangrijk deel de mogelijkheden voor verdere ontwikkeling en anticipatie op veranderend beleid. De kwaliteit van de veestapel bijvoorbeeld, bepaalt op korte termijn de mogelijkheden voor het opvoeren van de melkgift, dan wel het zich toeleggen op de post omzet en aanwas. Het ordenen van netwerken loopt daarbij via de specifieke deeltaken op het boerenbedrijf. Voor het veldwerk zijn bijvoorbeeld relaties opgebouwd met de werktuigenleverancier of de plaatselijke loonwerker. Dergelijke relaties, waarin ook materiële zaken (de machine) een belangrijke rol spelen, impliceren niet alleen institutionalisering, maar noodzaken tevens tot een zekere continuïteit in socio-technische netwerken. Immers plattelandsbewoners hebben in veel gevallen slechts een beperkt aantal alternatieven bij het aangaan van zakelijke relaties: men heeft de keus uit een of twee plaatselijke loonwerkers.

Globale ontwikkelingstendensen na de invoering van de superheffing

De superheffing markeert een duidelijke breuk in de bedrijfsontwikkeling. De globale ontwikkelingstrend in de Friese melkveehouderij kenmerkt zich sindsdien door een relatieve schaalverkleining in combinatie met een versnelde productieverhoging per koe. Wederom is de ontwikkeling verre van uniform, de spreiding rond de gemiddelde trend is nog steeds aanzienlijk. In de navolgende analyse staat de vraag centraal hoe de relevante verscheidenheid van voor de superheffing zich verhoudt tot ontwikkelingspatronen erna.

Tabel 5.4 Gemiddelde ontwikkelingstrend 1982/83-1991/92

	gemiddelde	std. afw.	minimum	maximum
δ ha voedergewassen	7,3	9,4	-7,0	44,5
δ melkkoeien	-14,1	16,2	-63,9	49,4
δ bedrijfsquotum (kg)	397	91701	-172944	366685
δ kg melk per ha	-2222	2186	-8264	2761
δ melkgift per koe	1050	640	-792	2702
δ vak	-0,1	0,5	-1,1	1,1
δ melkkoeien per vak	-4,9	14,2	-50,1	33,9
δ melkkoeien per ha	-0,7	0,4	-1,7	0,3
δ kg krachtvoer/koe	-158	528	-1453	1608
δ % voerk/tot. kosten	-18,7	5,6	-37,0	-4,6
δ % vet	0,3	0,1	-0,1	0,6
δ % eiwit	0,1	0,1	-0,3	1,2
δ % wintermelk	2,4	4,4	-7,0	16,0
δ ♀ jongvee/100 melkkoeien	10,8	10,6	-18,9	45,7
δ kalveren/melkkoeien	13,0	8,8	-9,8	35,8

Allereerst ga ik echter meer in detail in op de globale ontwikkelingstrend na de invoering van de superheffing. In tabel 5.4 zien we dat de globale ontwikkelingstrend niet terug te voeren is tot schaalverkleining en productieverhoging alleen. Op veel bedrijven is inderdaad grondig 'orde op zaken' gesteld, deels gedwongen door de bindende overheidsmaatregelen. Dit uit zich onder meer in een daling van het krachtvoer- en kunstmestgebruik, een daling van de veebezetting en de melkproductie per hectare. Percentueel gezien steeg het aandeel geleverde wintermelk en ook het eiwit- en vetgehalte. Op deze manier was het mogelijk om duurdere melk aan de fabriek te leveren en het inkomen te verbeteren met hetzelfde bedrijfsquotum. In vergelijking met de periode voor de superheffing zien we verder een zekere desintegratie in de markt voor jongvee en fokvee[14]. Lag de nadruk in de periode voor de invoering van de superheffing voornamelijk op het melken, er na werd geprobeerd om de beschikbare middelen op het eigen bedrijf zo goed mogelijk te benutten. Het wederom in eigen hand nemen van de reproductie en verbetering van de veestapel was een van die mogelijkheden. Niet alleen de verhouding tussen melkvee en jongvee veranderde hierdoor, het betekende ook een stimulans voor de verbetering van de veestapel en de verhoging van de gemiddelde melkgift per koe. De grootste stijging van de melkgift per koe vindt plaats in de periode 1982/83 tot en met 1987/88.

De tendens om met eigen middelen quotum vol te melken leidde vanaf 1982 tot een aanzienlijke verhoging van de stikstofgift en, zeker voor bepaalde stijlen, ook een verhoging van de krachtvoergift per koe. De aanvoer van ruwvoer liep bij alle stijlen sterk terug, hetgeen mede leidde tot een sterke reductie van de voerkosten per koe en per hectare[15]. Na 1987 komt de efficiëntie meer op de voorgrond, dan wordt het zaak om ook met zo min mogelijk krachtvoer een goede productie te halen. Het fokbeleid verandert dan ook in de richting van koeien die meer ruwvoer verwerken; men is dus minder aangewezen op krachtvoer. Ook blijkt dat met een lagere stikstofgift nog steeds een goede ruwvoeropbrengst te realiseren is, bijvoorbeeld door een betere benutting van de dierlijke mest. Pas na 1987 dalen krachtvoer en stikstofgebruik (zie tabel 5.5).

Tabel 5.5 Het gebruik van externe inputs in 1982/83, 1987/88 en 1991/92; gemiddelde waarden met standaardafwijking (N=102).

	1982/83		1987/88		1991/92	
melkproductie/ha (kg)	13.393	2873	11.479	2241	11.151	2055
melkgift per koe (kg)	5722	551	6606	862	6765	806
kg N per ha	357	93	387	80	328	74
tot. voerkosten/melkkoe (*f*)	1534	340	1066	290	973	261
kg melk/kg krachtvoer	2,8	1,5	3,4	4,5	4,8	13,2
kg krachtvoer/melkkoe	2200	509	2358	656	2038	574
tot. voerkosten/ha (*f*)	3645	1187	1892	687	1628	566
ruwvoerkosten/ha (*f*)	765	497	320	312	334	310

De stabilisering van verscheidenheid

De vraag rijst nu of er binnen de globale trend zoals hierboven beschreven, uiteenlopende patronen te onderscheiden zijn en hoe dergelijke patronen zich verhouden tot de vier bedrijfsstijlen zoals getypeerd op grond van ontwikkelingspatronen gedurende de jaren zeventig. Ik heb ervoor gekozen om eerst de verscheidenheid in de bedrijfsvoering en -opzet in 1991/92 te bestuderen en de resultaten hiervan te koppelen aan de ontwikkelingspatronen in de jaren zeventig: iedere analyse van het ontwikkelingspatroon tijdens de jaren tachtig wordt immers in belangrijke mate gedomineerd door de directe effecten van de contingentering op de bedrijfsvoering waardoor het zicht op de relevante achterliggende verscheidenheid wordt ontnomen.

Met behulp van een factoranalyse zijn samenhangende patronen, of strategische dimensies in de bedrijfsvoering gezocht. De analyse wordt weergegeven in bijlage 4. Uit de analyse, die ruim 68 procent van de variantie verklaart, blijkt dat er zes patronen te onderscheiden zijn die ieder voor zich betrekking hebben op een strategische dimensie in de bedrijfsvoering en -opzet. De factoren zijn kort te karakteriseren als:

1 hoge kosten en hoge opbrengsten per hectare;
2 bedrijfsomvang en schaal (incl. hoge kosten quotum);

3 specialisatie op melken of meer omzet en aanwas (percentage kalveren);
4 hoge kosten en opbrengsten per koe;
5 lage kosten loonwerk, groot machinepark, veel vrouwelijk fokvee en wintermelk;
6 hoge gehaltes in de melk.

Tabel 5.6 Gemiddelde factorscores en bedrijfskengetallen 1991/92

	intensieve boer n=25	grutte boer n=23	zuinige boer n=29	fokker n=22	N=99
* factorscores					
• factor 1 'intensiteit'	.30	.04	-.27	-.00	
• factor 2 'omvang&schaal'	.13	.66	-.21	-.47	
• factor 3 'melk of o&a'	.23	.10	-.17	-.23	
• factor 4 'de koe'	.38	.18	-.16	-.35	
• factor 5 'de machine'	-.01	.08	-.04	-.05	
• factor 6 'gehaltes'	-.14	-.09	.27	-.12	
* bedrijfskengetallen					
• aantal ha voedergewassen	47,8	59,9	40,9	33,4	45,4
• aantal melkkoeien	80,0	97,9	64,6	54,4	74,0
• melkgift per koe/jaar (kg)	7157	6996	6485	6508	6779
• melkproductie per ha (kg)	12.143	11.584	10.281	10.733	11.155
• totale melkproductie (kg)	574.454	680.181	425.643	357.936	507.311
• veebezetting (melkkoe/ha)	1,7	1,7	1,6	1,6	1,6
• schaal (melkkoe/vak)	45,8	48,6	42,9	40,4	44,4
• kg N per ha	349	345	307	312	327
• kg krachtvoer/koe	2197	2096	1863	2060	2045
• # kalveren/100 melkkoe	39,0	40,8	40,5	42,0	40,5
* economische kengetallen					
• voerkosten per melkkoe (*f*)	1043	974	921	979	977
• totale kosten per ha (*f*)	9282	8752	8206	8693	8713
• % voerkosten/totale kosten	19,2	18,3	17,6	18,9	18,4
• omzet&aanwas/melkkoe (*f*)	640	617	675	699	658
• saldo/100kg melk (*f*)	64,4	64,4	66,2	63,2	64,7
• saldo/mkoe (*f*)	4610	4492	4290	4127	4382
• saldo/ha (*f*)	7819	7445	6787	6771	7197
• % saldo/totale omzet	71,6	72,0	72,0	68,3	71,1
• beschikbare middelen/vak (*f*)	155.726	143.615	113.729	98.951	128.002
• kg krachtvoer/10 kg melk	3,4	3,7	3,6**	3,4	3,5

(** n=28)

De volgende stap in de analyse was het koppelen van de factoranalyse over het jaar 1991/92 met de groepsindeling gemaakt op basis van de bedrijfsontwikkeling in de jaren zeventig. Voor alle bedrijven werd de factorscore uitgerekend en in tabel 5.6 wordt de gemiddelde factorscore voor de vier groepen op de zes factoren weergegeven. Er blijkt inderdaad een sterk verband tussen de indeling uit 1982/83 en de verscheidenheid in 1991/92. De groep bedrijven die in 1982/83 als 'intensief' gekarakteriseerd werden scoren gemiddeld duidelijk het hoogst op de eerste factor,

hetgeen wil zeggen dat deze bedrijven ook tien jaar later nog relatief intensief worden gevoerd. 'Stijl' herbergt derhalve een zekere stabiliteit; er is een lijn te trekken die verleden, heden en toekomst met elkaar verbindt. De verbindende factor hierbij is niet zozeer het beleid of de technologie-ontwikkeling, maar de doelbewuste en strategische ordening aangebracht door de boeren zelf. Er is continuïteit waarneembaar in de strategische ordening van socio-technische netwerken, hetgeen blijkt als we meer gedetailleerd kijken naar de scores van de verschillende groepen op de factoren. De zuinige boeren scoren nog steeds laag op 'intensiteit' alsmede op 'omvang en schaal'. De grutte boeren daarentegen scoren sterk positief op 'hun' factor, terwijl de fokkers negatief scoren op factor 3, hetgeen impliceert dat zij zich blijven toeleggen op de productie van hoogwaardig fokvee. Zij scoren echter bij uitstek sterk negatief op 'omvang en schaal'. De verhoudingen tussen de stijlen worden door de tijd heen gecontinueerd, zelfs bij ingrijpende veranderingen in het beleid en markt- en prijsverhoudingen. Dit blijkt ook als we afstappen van de factorscores en kijken naar de feitelijke bedrijfsgegevens. De grutte boeren blijven inderdaad het meest grootschalig en hebben de grootste bedrijfsomvang, de intensieve boeren blijven het meest intensief, de zuinige boeren realiseren wederom de laagste kosten en de fokkers kenmerken zich door een hoge omzet en aanwas per koe. Dit resulteert steeds weer in specifieke combinaties van sterke en zwakke punten. Analoog aan eerder bedrijfsstijlenonderzoek kan ook nu gesteld worden dat iedere stijl zijn eigen economische rationaliteit herbergt. Verschillende bedrijfseconomische strategieën die ook nu weer langs uiteenlopende wegen leiden tot goede inkomsten[16], uitgedrukt in beschikbare middelen per (eigen) vak.

Stabiliteit en dynamiek

Uit het bovenstaande blijkt dat de uiteenlopende bedrijfsstijlen een duidelijk herkenbare stabiliteit vertonen en tamelijk duidelijk afgebakende posities ten opzichte van elkaar innemen. Zoals theoretisch reeds uitgewerkt is, geeft de bedrijfsontwikkeling in het verleden mede de marges aan waarbinnen de bedrijfsvoering aangepast kan worden aan veranderende omstandigheden. Bedrijfsontwikkeling gedurende de jaren zeventig is daarmee een belangrijke structurerende factor voor de manier waarop geanticipeerd wordt op bijvoorbeeld een superheffing, maar ook, zoals we later nog zullen zien, voor de perspectieven voor een duurzame ontwikkeling. Hieruit zouden we kunnen afleiden dat de stabiliteit en continuïteit van bedrijfsstijlen ook een zekere starheid in onderlinge verhoudingen impliceert. Dat er, door de institutionalisering van bepaalde handelingspatronen slechts in beperkte mate kan worden ingespeeld op veranderingen en dat er sprake is van bedrijfsstijlen als naast elkaar en los van elkaar staande 'systemen'. Theoretisch is dit eenvoudig te weerleggen, gezien de aanname dat opvattingen of perspectieven gevormd worden in onderlinge interactie van actoren in socio-technische netwerken – dus ook van representanten van bedrijfsstijlen – hetgeen zijn weerslag vindt in de ermee samenhangende praktijken. Op basis van de vele uitgebreide interviews met boeren verwacht ik dit empirisch te kunnen staven; boeren refereren immers regelmatig aan de praktijken en opvattingen van collega's. In het vervolg van deze paragraaf beschrijf ik hoe de vier onderscheiden bedrijfsstijlen inspeelden op de superheffing

en hoe hun posities al dan niet ten opzichte van elkaar zijn verschoven. Daarvoor bekijken we een aantal concrete praktijken, zoals het aanpassen van de bedrijfsopzet, het vergaren van extra inkomsten naast het melken en het beïnvloeden van de kostprijs van de melk. Het zal blijken dat, hoewel de oplossingen en ontwikkelingspaden stijlspecifiek zijn, de groepen in sommige opzichten naar elkaar zijn toegegroeid, terwijl elders de verschillen groter zijn geworden.

Ingegeven door de hypothese dat de specifieke dynamiek van iedere stijl het best wordt vertegenwoordigd door de typische representanten ervan[17], zijn bedrijven uitgezocht die zowel in 1982/83 als in 1991/92 de specifieke kenmerken van de stijlen het meest weerspiegelen. Op basis van de factorscores op de ontwikkelingspatronen en de bedrijfsopzet in 1991/92 werden deze 'typische' bedrijven geselecteerd[18]. Van de oorspronkelijke 102 bedrijven uit de steekproef blijven er aldus 59 over, tot op zekere hoogte gelijk verdeeld over de stijlen. Overigens betekent dat niet dat de overige bedrijven geen continuïteit vertonen.

De bedrijfsopzet: omvang, schaal en intensiteit

Een van de belangrijkste kengetallen om bedrijfsontwikkeling in de melkveehouderij in kaart te brengen is de omvang van het quotum. Het gemiddelde bedrijfsquotum van de gehele steekproef steeg in de periode 1982/83 tot en met 1991/92 met 2300 kilo. Nemen we de aanzienlijke quotum-kortingen hierbij in beschouwing, dan betekent dit dat er op vrij grote schaal melk (quotum) aangekocht is.

Kijken we nu naar de meest typische representanten van de stijlen dan blijkt dat deze bedrijven meer dan gemiddeld hebben geïnvesteerd in melkquota. Voor deze groep steeg de bedrijfsproductie met ruim 19.000 kilo melk. Met name de zuinige boeren kochten bovengemiddeld quotum aan. Opvallend is dat met name de grutte boeren achter blijven bij de gemiddelde groei-tendens. Wel hebben zij relatief veel geïnvesteerd in de vergroting van het aantal hectares voedergewassen.

Tabel 5.6 Bedrijfsontwikkeling van typische representanten van bedrijfsstijlen 1982/83 tot en met 1991/92 (δ-variabelen)

	intensieve boer (n=15)	grutte boer (n=14)	zuinige boer (n=11)	fokker (n=19)	N=59
δ melkquotum (kg)	14.422	8481	42.851	18.033	19.476
δ ha voedergew.	7,5	15,2	7,2	8,6	9,6
δ melk per ha (kg)	-2663	-2942	-872	-2166	-2235
δ # melkkoeien	-8,9	-22,9	-2,7	-9,7	-11,3
δ schaal (melkkoe/vak)	-2,7	-11,3	-1,0	-4,2	-4,9
δ melkgift/koe (kg)	898	1208	800	1015	991
δ veebezet. (koe/ha)	-0,7	-0,9	-0,4	-0,6	-0,7
δ krachtvoer/koe (kg)	-176	-40	-151	-374	-203
δ N-gift/ha (kg)	-40	-55	-9	-47	-40

De ontwikkelingen met betrekking tot de omvang van het quotum en het bewerkte areaal hebben belangrijke consequenties voor de gehele bedrijfsvoering en -opzet. Hier ontstaan wederom relevante verschillen tussen de stijlen (tabel 5.6). Allereerst valt op dat de intensieve boeren zich in het decennium na de superheffing ontwik-

kelden volgens het gemiddelde patroon van de gehele steekproef. Op geen van de kengetallen uit de tabel wijken zij wezenlijk af van de gemiddelde tendens. Dit geldt in zekere zin ook voor de fokkers, zij het dat bij hen de melkgift per koe relatief sterk steeg terwijl de krachtvoergift meer dan gemiddeld is afgenomen. Hun productie is duidelijk minder afhankelijk van externe inputs.

Bij de grutte boeren blijft de toename van de quotumomvang achter bij de anderen. Zij combineren dit echter met een sterke toename van het areaal. in een aantal opzichten betekent dat aanzienlijke extensivering van de bedrijfsvoering, met name de melkproductie per hectare daalt meer dan gemiddeld. Dit uit zich wel in een forse daling van de stikstofgift, maar niet tot een navenante daling van de krachtvoergift. De melkgift per koe stijgt daarentegen aanzienlijk meer dan gemiddeld. Door de afname van het aantal koeien neemt ook de schaal fors af.

De intensiteit van de bedrijfsvoering van de zuinige boeren is over de gehele linie relatief weinig gedaald, de veebezetting, de melkproductie per hectare en de stikstofgift per hectare daalden slechts licht. Daarbij is ook de omvang van de veestapel en het aantal koeien per vak op peil gebleven. Dit alles is terug te voeren op de sterke stijging van de bedrijfsproductie en de aankoop van quota. Betekent dit nu dat de zuinige boeren hun eigen strategie loslieten na de invoering van de superheffing? Het antwoord hierop is nee. Zoals we nog zullen zien realiseren zij nog steeds een relatief lage kostprijs.

Met betrekking tot de bedrijfsopzet kunnen we vaststellen dat de vier afzonderlijke bedrijfsstijlen meer op elkaar zijn gaan lijken. De uitwisseling en interactie met 'andere' perspectieven en praktijken is hierbij een bron van dynamische ontwikkeling. Toch is de manier waarop veranderingen in de bedrijfsopzet doorgevoerd worden stijlspecifiek. De zuinige boeren bijvoorbeeld realiseren een aanzienlijke uitbreiding, maar zonder dat de specifieke sterke elementen van hun strategie in gevaar komen. Ook de grutte boeren blijven het zoeken in bedrijfsuitbreiding, voor hen betreft het echter voornamelijk een uitbreiding van het areaal, waardoor zij de veebezetting en de intensiteit terugdrongen.

Additionele inkomsten

Behalve melken zijn er andere mogelijke bronnen van inkomsten op het bedrijf. Hierbij kan gedacht worden aan verschillende neventakken, het verwerken van producten, de verkoop van ruwvoer of het verhogen van de omzet en aanwas, dit laatste door de verkoop van hoogwaardig fokvee of door het verhogen van de bevleesdheid van de veestapel (inclusief mestvee). De bedrijven uit de steekproef zijn te typeren als typische melkveebedrijven; naast de melkveehouderij zijn er weinig neventakken of andere bronnen van inkomsten. We hebben al gezien dat de meeste bedrijven investeerden in melkquotum, zeker de meest typische representanten van de stijlen. Uit eerder onderzoek bleek dat melkveebedrijven in Friesland zich juist onderscheiden door te kiezen tussen quotum-aankoop en verbreding van de bedrijfsvoering met agrarische en niet-agrarische neventakken (zie De Bruin 1993). Het is derhalve relevant om hier aandacht te besteden aan de verhouding tussen het melkgeld en de overige opbrengsten uit de rundveehouderij (omzet en aanwas). Het blijkt nu dat, hoewel sinds de invoering van de superheffing het

aandeel melkgeld met gemiddeld 2,5 procent is toegenomen (zie tabel 5.7), er toch opmerkelijke verschillen optreden tussen de stijlen. Zo is het aandeel melkgeld bij de fokkers minder gestegen dan gemiddeld. De intensieve en zuinige boeren zijn zich juist meer gaan toeleggen op de melk. Zo ontstaan aanzienlijke verschillen tussen de stijlen. Dit wordt nog het meest duidelijk wanneer we dit uitdrukken in omzet en aanwas per 100 kilo melk of per koe. In het boekjaar 1991/92 realiseren de fokkers zowel de hoogste omzet en aanwas per 100 kilo melk als per koe. Bij de laatste variabele is met name het verschil met de grutte boeren aanzienlijk (742 gulden tegen 574 gulden).

Tabel 5.7 Enkele gegevens over de opbouw van het inkomen uit de melkveehouderij voor de meest typische representanten van de bedrijfsstijlen

	intensieve boer (n=15)	grutte boer (n=14)	zuinige boer (n=11)	fokker (n=19)	N=59
δ % melkgeld	3,5	2,2	4,0	1,1	2,5
* boekjaar 1991/92					
% melkgeld	88,5	89,7	87,1	86,4	878,0
o&a /koe	685	574	644	742	670
o&a /100 kg melk	9,6	8,3	10,6	11,0	10,0

Met name fokkers speelden in op de superheffing door met kracht hun strategie om extra inkomsten te genereren door hoogwaardig vrouwelijk fokvee te produceren, voort te zetten. In de optiek van andere boeren, gaan de praktijken van de fokkers gepaard met te hoge kosten (voor KI) en zijn de opbrengsten te onzeker, namelijk te veel afhankelijk van marktontwikkelingen. We zien dan ook dat de andere boeren zich stilaan meer toelegden op het melken alleen. Alleen de zuinige boeren realiseren nog een aanzienlijke omzet en aanwas per 100 kilo melk. Dit doen zij echter niet door de verkoop van hoogwaardig fokvee, maar veeleer door extra aandacht te besteden aan de bevleesdheid van de veestapel.

Er is dus een duidelijke continuïteit waar te nemen in de uiteenlopende strategieën. Dit wordt mede ingegeven door de specifieke kenmerken van de socio-technische netwerken, in dit geval door de specifieke eigenschappen van de veestapel. Op basis van een studie naar de relatie tussen fokkerij en bedrijfsstijlen (Groen *et al.* 1993), kan worden geconcludeerd dat er een 'stijlspecifieke koe' bestaat. Dat wil zeggen dat de veestapel van de fokkers, door jarenlange doelgerichte selectie en verbetering, uitermate goed aansluit bij hun strategie. De veestapel van de grutte boeren, met veeleer het karakter van sober gebruiksvee, is hier veel minder op toegesneden. Het ligt voor de grutte boeren ook al vanuit dat oogpunt niet voor de hand om zich toe te leggen op de omzet en aanwas.

Kosten

Om adequaat in te spelen op de superheffing lag het voor de hand om de kosten zoveel mogelijk te beperken. Door de gunstige ontwikkeling van de prijzen voor krachtvoer en ruwvoer was snel een aanzienlijke kostprijsdaling te boeken. Eerder

hebben we al gezien dat de zuinige boeren hun strategie met succes wisten te continueren. Ondanks niet geringe investeringen in quota, realiseren zij nog steeds de laagste kosten en de meest gunstige verhouding tussen kosten en opbrengsten. Uit de onderstaande tabel blijkt echter dat de posities van de stijlen ten opzichte van elkaar gedurende het laatste decennium zijn verschoven. Kijken we bijvoorbeeld naar het saldo als percentage van de totale omzet, dan blijkt dat de grutte boeren hier de meest positieve resultaten hebben geboekt: een stijging van ruim 19 procent tegen ruim 16 procent gemiddeld. Het positieve resultaat van de grutte boeren is voor een belangrijk deel terug te voeren op een relatief sterke verlaging van de voerkosten. Het aandeel voerkosten in de totale kosten is gedaald met ruim 20 procent, terwijl de zuinige boeren hier blijven steken op een daling van 14,5 procent. Voor de verhouding tussen voerkosten en opbrengsten rundveehouderij zien we een vergelijkbaar beeld, al worden de grutte boeren hier overtroffen door de fokkers.

Tabel 5.8 Enkele gegevens over kosten-opbrengst relaties voor de meest typische representanten van de bedrijfsstijlen

	intensieve boer (n=15)	grutte boer (n=14)	zuinige boer (n=11)	fokker (n=19)	N=59
δ % saldo	18,3	19,2	11,6	15,2	16,3
δ voerkosten/opbr.rvh.	-15,5	-16,0	-9,8	-16,3	-14,8
δ % voerkosten	-19,6	-20,4	-14,6	-18,9	-18,6
* boekjaar 1991/92					
tot. toeger kosten /100kg (*f*)	26,2	23,9	23,4	29,7	26,3

Tijdens interviews wezen veel boeren erop dat, naarmate de tijd vordert, de rek uit de zuinige strategie verdwijnt (zie De Bruin 1993). Op een gegeven moment komt er een grens aan het verlagen van de kosten. De gegevens in de tabel lijken dit te bevestigen. Voor de grutte boeren daarentegen lagen er juist mogelijkheden om binnen hun grote bedrijf orde op zaken te stellen en de puntjes op de i te zetten. Tijdens interviews en presentaties werd dit door grutte boeren vaak als een belangrijk argument voor hun strategie naar voren gebracht. Met name de constatering dat grutte boeren weleens een steekje laten vallen (zie bijvoorbeeld Van der Ploeg *et al.* 1992), leidde tot de reactie dat juist de grote bedrijfsomvang de boer in staat stelt om speelruimte te creëren, om klaar te zijn voor toekomstige ontwikkelingen. *'Met een omzet van 100.000 gulden verdien je nooit een miljoen'*, is de achterliggende redenatie. Het lijkt er nu alleszins op dat de grutte boeren er de laatste jaren in geslaagd zijn om orde op zaken te stellen. De zuinige boeren zijn inderdaad nog het meest zuinig, maar zij worden op verschillende terreinen nu op de voet gevolgd door de grutte boeren, die steeds meer 'grutte zuinige boeren' zijn geworden, zoals blijkt uit de scores op totale voerkosten per melkkoe, totale kosten per hectare en de totale toegerekende kosten per 100 kilo melk. De, door het landbouwbeleid gefaciliteerde, ontwikkeling van de grutte boeren gedurende de jaren zeventig, heeft hen de ruimte opgeleverd om gedurende de jaren tachtig orde op zaken te stellen. Andere stijlen, zoals de fokkers en zuinige boeren, die in de jaren zeventig achterbleven met hun productie-omvang, hebben in de jaren tachtig pogingen gedaan om – op basis van

hun eigen sterke punten – de ruimte te vergroten, om meer armslag te krijgen. Hiertoe hebben zij, zoals we al hebben gezien, relatief veel quota aangekocht. Dit heeft geleid tot een relatieve verslechtering van de verhouding tussen kosten en opbrengsten.

Het bovenstaande wijst erop dat de specifieke ordening van socio-technische netwerken, zoals in praktijk gebracht door middel van uiteenlopende bedrijfsstijlen, zowel beperkingen als mogelijkheden voor verdere bedrijfsontwikkeling in zich draagt. Deze mogelijkheden en beperkingen krijgen voornamelijk vorm in relatie tot de bestaande institutionele arrangementen, waarbij een belangrijke rol weggelegd is voor het landbouw- en milieubeleid. Die institutionele arrangementen – zoals bijvoorbeeld de mogelijkheid tot het aankopen van melkquota – worden overigens steeds weer op een stijlspecifieke manier gebruikt.

Samenvattend kunnen we stellen dat er, in de tijd stabiele, stijlspecifieke patronen van bedrijfsontwikkeling bestaan, van waaruit wordt ingespeeld op veranderingen in het beleid en de institutionele arrangementen. We hebben kunnen constateren dat er een belangrijke dynamiek is waar te nemen in de ordening en herordening van socio-technische netwerken. Onder invloed van veranderende inzichten worden nieuwe perspectieven en praktijken geïnstitutionaliseerd. De ruimte en mogelijkheden hiervoor worden vormgegeven in interactie met de relevante institutionele arrangementen.

5.5 Een nieuw duurzaamheids-paradigma

Het spanningsveld tussen dynamiek en stabiliteit in agrarische ontwikkeling loopt als een rode draad door dit hoofdstuk. Een belangrijke constatering is dat stabiliteit en dynamiek bepaald worden door de strategische ordening van socio-technische netwerken, in samenspel met de relevante institutionele arrangementen. Ook is duidelijk geworden dat bedrijfsstijlen op te vatten zijn als uiteenlopende patronen van ontwikkeling. Bedrijfsstijlen vertonen een grote mate van continuïteit, maar zijn tevens bij uitstek dynamisch. De manier waarop de dynamiek vorm krijgt, verschilt van stijl tot stijl. Dit geldt ook voor het inspelen op veranderingen in het relevante institutionele arrangement of in het landbouwbeleid.

De bovenstaande constateringen hebben belangrijke consequenties voor toekomstige ontwikkelingen in de land- en tuinbouw, met name de oplossing van de actuele problemen in de sector en de vraag naar meer duurzame landbouwmethoden. In deze paragraaf zal ik verdedigen dat uiteenlopende bedrijfsstijlen verschillende perspectieven voor duurzame ontwikkeling vertegenwoordigen. Deze perspectieven worden gevormd in de consistente patronen die verleden, heden en toekomst met elkaar verbinden. In iedere stijl ligt een specifiek ontwerp van toekomstige ontwikkelingen besloten. De mate waarin deze uiteenlopende ontwerpen in de toekomst ook daadwerkelijk duurzaam zijn, hangt voor een belangrijk deel af van de specifieke institutionele arrangementen in de landbouw. In deze institutionele arrangementen wordt duurzame ontwikkeling gevormd en gedefinieerd. In hoofdstuk 6

wordt dat nader uitgewerkt. In deze paragraaf beperk ik mij tot het onderbouwen van bovenstaande stelling, opdat het besef dat uiteenlopende routes naar duurzame ontwikkeling specifieke institutionele arrangementen behoeven, als nieuw paradigma kan functioneren in het denken en doen betreffende landbouwontwikkeling (beleid, wetenschap, technologieontwikkeling). Vooralsnog hanteer ik hierbij een zeer brede definitie van duurzame ontwikkeling, waarbij socio-economische, ecologische en ruimtelijke aspecten een rol spelen.

Uiteenlopende perspectieven voor duurzame ontwikkeling

Het bedrijfsstijlenonderzoek van de afgelopen jaren heeft een groot aantal inzichten opgeleverd over de mogelijkheden en beperkingen op agrarische bedrijven om adequaat in te spelen op de eis van duurzame productie in de nabije toekomst. Zo werd onderzoek gedaan naar de bedrijfseconomische aspecten (Van der Ploeg *et al.* 1992), de herkomst van differentiële milieudruk (Roep *et al.* 1991; Van der Ploeg *et al.* 1992) en de mogelijke oplossing ervan (Roep en Roex 1992; Schuthof 1994; De Bruin 1993). Ook de relatie tussen bedrijfsstijl en het gebruik van de groene ruimte, alsmede de mogelijkheden en beperkingen voor een systematische integratie van landbouwbeoefening en het beheer van natuur en landschap, waren onderwerp van onderzoek (De Bruin en Van der Ploeg 1991; De Bruin 1993). Tot slot werd er in verschillende studies aandacht besteed aan plattelandsontwikkeling in meer algemene zin (De Bruin *et al.* 1991; De Bruin 1993; Renting *et al.* 1994). Uit al deze studies bleek ten eerste dat het duurzaamheidsprobleem verre van uniform is: er bestaan grote verschillen in milieudruk tussen bedrijfsstijlen. Ten tweede blijkt het een illusie te zijn te veronderstellen dat standaardoplossingen zijn die voor alle bedrijven of stijlen duurzaamheid kunnen brengen. Tenslotte is een belangrijke constatering dat socio-economische en ecologische aspecten van duurzame ontwikkeling zozeer vervlochten zijn dat een integrale aanpak van de problemen gewenst is. In het onderstaande zal ik een aantal belangrijke constateringen nader uitwerken.

Gezien de recente ontwikkelingen in het beleid is het voor boeren zaak te anticiperen op de verwachte daling van prijzen voor landbouwproducten. Velen zijn hier reeds mee geconfronteerd, met name in de akkerbouw en de intensieve veehouderij. Iedere agrariër moet zelf strategische beslissingen nemen hoe op deze prijsdaling in te spelen. Redt men het met het verder verlagen van de kostprijs, door zuiniger te gaan boeren of juist door verdere schaalvergroting, of biedt het verhogen van de toegevoegde waarde of verbreding van de bedrijfsvoering nieuwe perspectieven? Gebeurt dit dan op individuele basis, of juist collectief? In verschillende studies werden deze vragen aan boeren voorgelegd. Steeds weer bleek dat de manier waarop men denkt te kunnen inspelen op de prijsontwikkeling in belangrijke mate samenhangt met de bedrijfsstijl en de bedrijfsontwikkeling in het (recente) verleden. In de studie 'Bont of Blauw' (De Bruin 1993) is dit nader onderzocht en geëxpliciteerd voor de melkveehouderij.

Het blijkt dat de boeren die zich in het verleden (sinds de superheffing) toelegden op het vergroten of op peil houden van de bedrijfsomvang, met name door melkquota te kopen, ook voor de toekomst de meeste perspectieven zien in schaalvergro-

ting en uitbreiding. Men gaat voor een belangrijk deel voort op dezelfde voet. Boeren die quotumkoop tot nu toe afwezen, zien voor de toekomst veel meer in 'zuinig boeren', een zekere extensivering van de bedrijfsvoering en in verbreding van de economische basis met andere activiteiten. Een van de belangrijkste conclusies uit dit onderzoek luidt wederom dat er sprake is van uiteenlopende maar intern consistente ontwikkelingspatronen door de tijd. De huidige bedrijfsvoering en -opzet zijn de uitkomst van vroegere ontwikkelingspatronen en bepalen daarnaast in belangrijke mate de speelruimte en mogelijkheden in de toekomst. In het strategisch keuzeproces baseert een ondernemer zijn bedrijfsontwikkeling op de mogelijkheden en beperkingen van het huidige bedrijf. Gezien de bestaande belemmeringen voor bedrijfsontwikkeling (quotering, milieumaatregelen, prijsverlaging) is het nauwelijks nog mogelijk de bedrijfsvoering drastisch om te gooien, zoals bijvoorbeeld in de jaren zestig en zeventig kon. De huidige bedrijfsopzet dient daarom in belangrijke mate als uitgangspunt om de bedrijfsontwikkeling in de toekomst en het streven naar duurzame landbouw op te enten. Een tweede constatering is dat bedrijfsstijlen specifieke knelpunten en oplossingsmogelijkheden kennen om bedrijfscontinuïteit te verzekeren. Zoals gezegd is specialisatie en uitbreiding een mogelijkheid voor sommige van de stijlen – ook om bijvoorbeeld bedrijfsovername mogelijk te maken – bij andere stijlen wordt dit op grond van strategische afwegingen afgewezen. Hetzelfde geldt voor verdergaande extensivering of verbreding met andere activiteiten en neventakken.

De aanwending van de beschikbare arbeid

Arbeid is doorslaggevend voor de ontwikkeling van een duurzame bedrijfsvoering (Van der Ploeg 1993). Bij sommige stijlen, zoals bijvoorbeeld zuinige boeren of koeienboeren zijn de kwaliteit en kwantiteit van de eigen arbeid doorslaggevend voor de bedrijfsontwikkeling. Bij andere stijlen, met name die stijlen die het sterkst volgens het dominante model ontwikkeld zijn, is de kwaliteit van de arbeid van minder groot belang. Arbeidsbesparing is daar richtinggevend voor de verdere bedrijfsontwikkeling.

Op basis van empirisch onderzoek naar bedrijfsstijlen kunnen we vaststellen dat, met het oog op een duurzame ontwikkeling, boerenarbeid op zeer uiteenlopende wijze ingevuld kan worden. Een sterke herwaardering van (de kwaliteit van) arbeid is vooral waar te nemen waar gewerkt wordt aan vormen van kwaliteitsproductie, ecologische landbouw en diversificatie van de productie. Daar staan vakmanschap en de ambachtelijkheid van het productieproces centraal. Ook de tegengestelde tendens is niet te negeren: een verdergaande standaardisatie van het productieproces en een sterke erosie van de kwaliteit van de arbeid. In zulke gevallen verwordt boerenarbeid steeds meer tot het uitvoeren van vooraf gedefinieerde en gestandaardiseerde handelingen. De bedrijfsvoering is dan vaak grootschalig en sterk gespecialiseerd, de toepassing van technische hulpmiddelen wordt doorslaggevend voor de continuïteit. In de praktijk betekent standaardisatie ook een sterke mate van integratie in ketens en markten, een sterke afhankelijkheid van technische hulpmiddelen. Dit maakt echter wel een aanzienlijke schaalvergroting mogelijk en, zeker niet onbelangrijk, biedt tevens perspectieven voor een reductie van de werktijden en een

verlegging van de (sociale) activiteiten van beroep naar vrije tijd. Standaardisatie is in veel gevallen dan wel geen bewuste keuze, maar het breekt wel ruimte voor de vervolmaking van de strategieën van grote groepen boeren, van fanatieke boeren, praktische boeren en grutte boeren. Zij zouden een meer ambachtelijke productiewijze afwijzen, juist vanwege de geringe mogelijkheden tot schaalvergroting en uitbreiding. Andere boeren wijzen schaalvergroting en uitbreiding juist af omdat deze tendensen hun eigen strategie in gevaar kan brengen. Zij zien een meer ambachtelijke productiewijze juist als uitdaging en stellen de eigen arbeid centraal in de bedrijfsstrategie. Zo proberen zij ruimte en autonomie te behouden ten opzichte van markten en technologieontwikkeling[19].

De potentie van uiteenlopende perspectieven

De vraag rijst in hoeverre de uiteenlopende perspectieven ook daadwerkelijk succesvolle wegen naar duurzaamheid vertegenwoordigen, of in hoeverre er sprake is van bij voorbaat doodlopende wegen. Zoals al eerder werd gememoreerd is het succes van de uiteenlopende strategische opties mede afhankelijk van institutionele arrangementen. Onder de huidige arrangementen hebben uiteenlopende perspectieven wel degelijk kans van slagen, zo blijkt uit het bedrijfsstijlenonderzoek. Om dit te onderbouwen behandel ik kort vier belangrijke duurzaamheidsaspecten.

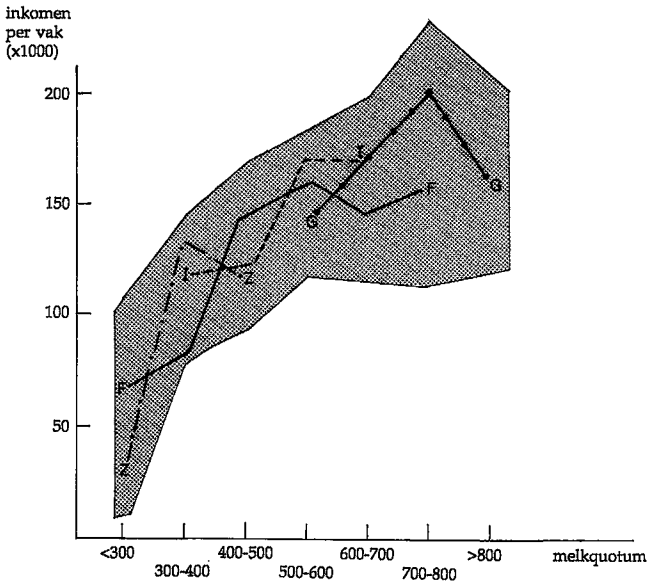
Inkomen en bedrijfscontinuïteit
Uit het onderzoek van Van der Ploeg *et al.* (1992) blijkt dat verschillende bedrijfseconomische strategieën kunnen resulteren in vergelijkbare inkomens. Het inkomen wordt niet zozeer bepaald door de omvang van het melkquotum, maar wel door de mate waarin de veehouders in staat zijn om de verschillende deeltaken op het bedrijf beter op elkaar af te stemmen. 'Stijl', of beter de strategische ordening van socio-technische netwerken, is meer doorslaggevend voor het inkomen dan de omvang of intensiteit. Wel blijkt dat iedere stijl een eigen 'traject' heeft waarop de beste resultaten worden behaald. Een bedrijf kan dus te groot of juist te klein zijn, om een bepaalde strategie optimaal in praktijk te brengen. Daarnaast kent iedere stijl specifieke mogelijkheden om het inkomen te vergroten, aansluitend bij de bestaande sterke punten en voortbouwend op de bestaande ordening van socio-technische netwerken. Er bestaat geen standaardrecept dat voor alle stijlen een verbetering van de inkomsten betekent.

De resultaten uit de studie van Van der Ploeg *et al.* worden bevestigd door mijn eigen onderzoeksmateriaal. In de vorige paragraaf zagen we dat langs uiteenlopende wegen 'goede' en deels vergelijkbare inkomens behaald worden. In de onderstaande figuren 5.2 en 5.3 worden voor de 59 meest typische representanten van de onderscheiden bedrijfsstijlen de empirische verbanden weergegeven tussen ten eerste de omvang van het melkquotum en ten tweede de melkproductie per hectare en de inkomsten (uitgedrukt als beschikbare middelen per eigen vak). Hierbij moet worden opgemerkt dat zowel de omvang van het quotum als de intensiteit uitkomsten zijn van de gevolgde strategieën, van de bedrijfsstijlen zelf. Deze redenatie kan echter niet omgedraaid worden: aan de omvang van het quotum kan niet de bedrijfsstijl worden afgelezen.

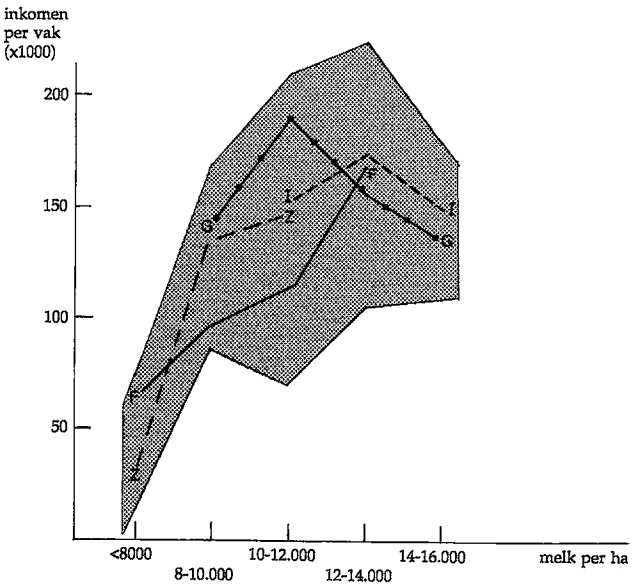
Uit figuur 5.2 blijkt dat het inkomen stijgt naarmate het quotum groter is. Dit geldt echter niet in alle gevallen en voor alle bedrijfsstijlen. Allereerst is er een aanzienlijke spreiding in inkomsten bij dezelfde bedrijfsgrootte. Daarnaast zien we dat de stijlen verschillende resultaten behalen al na gelang het 'traject'. Zo zien we dat de zuinige boeren het beste resultaat halen met een quotum van rond de 400.000 kilo melk. Is de productie-omvang kleiner, dan zijn de resultaten minder; stijgt de omvang voorbij een zeker punt, dan geldt hetzelfde. In de laagste klasse doen de fokkers het beter dan de anderen, zij kennen een stijgende lijn tot circa 600.000 kilo melk. Echter, met die omvang realiseren de intensieve boeren de beste inkomens. Voor hen en voor de fokkers is dit tevens de maximale bedrijfsomvang. Voor de grutte boeren ligt dat anders. Hen treffen we met name aan in het traject van de grotere bedrijfsproducties, beginnend met 500.000 kilo melk. Zij realiseren de beste inkomens tussen de 700 en 800.000 kilo melk. Daarboven daalt ook bij deze stijl het inkomen, hetgeen opmerkelijk genoemd mag worden gezien het feit dat de grutte boeren hun bedrijf 'op de groei' opgezet hebben. We kunnen concluderen dat er voor iedere stijl een ander optimum-traject bestaat[20].

Eenzelfde redenering kunnen we opbouwen aan de hand van figuur 5.3. De stijlspecifieke relaties tussen intensiteit en inkomen komen hier duidelijk uit de verf. Ook hier zien we dat iedere stijl een bepaald traject heeft waarbinnen de beste resultaten worden behaald. We zien dat de strategie van de zuinige boeren het best tot zijn recht komt bij een relatief extensieve bedrijfsvoering. Met een toenemende intensiteit, tot ongeveer 12.000 kilo melk per hectare, verbetert het inkomen. Een hogere intensiteit komt bij de zuinige boeren niet voor. Ook de grutte boeren realiseren het hoogste inkomen bij een melkproductie tussen de 10.000 en 12.000 kilo per hectare. Stijgt de intensiteit dan daalt het inkomen. Voor de fokkers ligt het optimum tussen de 12.000 en 14.000 kilo melk per hectare. Het traject van de intensieve boeren begint bij een hogere intensiteit dan dat van de anderen, maar ook voor deze stijl geldt dat het optimum zo rond de 14.000 kilo ligt. Een hogere intensiteit leidt voor alle stijlen tot een afname van het inkomen.

Figuur 5.2 Het bedrijfsinkomen voor de stijlen, onderverdeeld naar grootte-klasse



Figuur 5.3 Het bedrijfsinkomen voor de stijlen, naar intensiteitsniveau



Sociale aspecten

De uiteenlopende patronen van ordening van socio-technische netwerken impliceren verschillende opties voor economische levensvatbaarheid. Dat heeft alles te maken met bijvoorbeeld de rol en plaats van arbeid in het productieproces, de mate waarin de bedrijfsvoering is gestandaardiseerd, dan wel afhankelijk is van het vakmanschap van de boer voor de fijnregulering van de verschillende deeltaken op het bedrijf. Ook de mate van ketenintegratie, de afhankelijkheid van externe inputs als kapitaal, veevoer- en meststoffen en de wijze waarop de voortgebrachte producten worden afgezet, zijn van invloed op de mogelijkheden en beperkingen voor bedrijfscontinuiteit. Dit blijkt bijvoorbeeld bij daling van de opbrengstprijzen, maar ook als er bedrijfsovername in het spel is. Uit eigen onderzoek blijkt dat er uiteenlopende manieren zijn om een bedrijf overneembaar te maken. Zij hangen in belangrijke mate samen met de ordening van socio-technische netwerken, alsmede de specifieke (lokale) institutionele arrangementen. Voor bepaalde stijlen in de Gelderse Vallei (klein gemengd bedrijf, deeltijdbedrijven) bijvoorbeeld, speelt inkomen van buiten een belangrijke rol in de strategie van stapsgewijze overname. In andere gevallen en in andere gebieden is het vergaren van extra toegevoegde waarde op het product of diversificatie en verbreding naar nieuwe markten juist een belangrijke overnamestrategie (De Bruin 1991).

De plaats van arbeid in het productieproces heeft ook belangrijke consequenties voor de arbeidsverhoudingen op het boerenbedrijf, voor de man/vrouw verhouding. Naarmate de bedrijfsvoering meer berust op de aanwending van kwalitatief hoogwaardige arbeid, heeft de boerin vaker een meer volwaardige positie bij beslissingen over bedrijfsvoering en -ontwikkelingen (De Rooij 1991; De Rooij *et al.* 1995). De bedrijfseconomische strategie en de plaats van arbeid daarin, heeft daarnaast ook belangrijke consequenties voor het werkgelegenheidsaspect van duurzaamheid. Het blijkt dat, bij een gestandaardiseerd quotum, er aanzienlijke verschillen in arbeidsbehoefte optreden tussen bedrijfsstijlen. Om een vergelijkbaar inkomen te realiseren hebben de meer grootschalig georganiseerde bedrijven een veel groter melkquotum nodig (Van der Ploeg *et al.* 1992; De Bruin en Van der Ploeg 1991). Dit heeft vervolgens niet alleen belangrijke consequenties voor de regionale werkgelegenheid (Van der Ploeg 1993b), maar ook voor de leefbaarheid van het platteland.

Milieudruk

De mate van standaardisatie van het productieproces en de integratie in markten aan de aanvoerzijde (de afhankelijkheid van bio-chemische inputs) impliceren ook specifieke mogelijkheden en beperkingen om de milieudruk op bedrijfsniveau te verlagen. Onderzoek op dit terrein toont grote verschillen aan in milieudruk van uiteenlopende stijlen. De milieudruk, bijvoorbeeld uitgedrukt in mineralenoverschotten per hectare, wordt net als de inkomsten niet gedetermineerd door eenvoudige kengetallen als de melkproductie per hectare (hoewel gemiddeld genomen de overschotten wel stijgen naarmate de intensiteit toeneemt). De mineralenoverschotten zijn uitkomsten van specifieke ordeningsprocessen op bedrijfsniveau, waarbij 'stijl' een bepalende factor is. Dat wil aan de ene kant zeggen dat de herkomst en 'samenstelling' van de overschotten van stijl tot stijl verschillen, aan de andere kant impliceert dit ook uiteenlopende oplossingen om de milieudruk te verlagen.

Roep en Roex (1992) tonen aan dat in de praktijk uiteenlopende, stijlspecifieke oplossingen succesvol kunnen zijn. Met name de stijlen waarbij de bedrijfsvoering het meest is gestandaardiseerd en de productie het meest stoelt op de aanwending van bio-chemische inputs, hebben op dit moment – mede door het uitblijven van voor hen adequate institutionele arrangementen – de meeste problemen om de milieudruk te verlagen. De institutionalisering van het dominante ontwikkelingsmodel, met zijn specifieke perspectieven en praktijken, leidt op deze bedrijven tot een sterke mate van inertie. Juist zij zijn aangewezen op oplossingen die vanuit de wetenschap, technologie-ontwikkeling en voorlichting worden aangedragen. Dit wordt bevestigd door eigen onderzoek naar de mogelijkheden die boeren zien om in te spelen op aanscherpende milieu-eisen (De Bruin 1993). Ook hieruit blijkt dat de mogelijkheden om de milieudruk te verlagen, omschreven als uiteenlopende (pakketten van) maatregelen, in belangrijke mate stijlspecifiek zijn.

Ruimtelijke aspecten

Zowel de bedrijfseconomische als de milieutechnische perspectieven voor een duurzame ontwikkeling hebben belangrijke implicaties voor de omgang met de groene ruimte. De omgang met natuur en landschap op het bedrijf, het beslag op de ruimte, de druk op de lokale ecologie hangen allemaal samen met de bedrijfseconomische strategie, met de rol van arbeid in de bedrijfsvoering en met de mogelijke oplossingen om de milieudruk terug te dringen. De specifieke ecologische omstandigheden zijn zowel bron als uitkomst van patronen van landbouwontwikkeling en specifieke institutionele arrangementen (zie Roep en De Bruin 1994, De Bruin 1993).

Tot aan de jaren tachtig werden de productie-omstandigheden in grote delen van het land geoptimaliseerd om modernisering in de landbouw mogelijk te maken. Door middel van ruilverkavelingen werden grote percelen gecreëerd, werden woeste gronden ontgonnen en werd de ontwatering geoptimaliseerd. Aldus voltrok zich een geleidelijke scheiding tussen landbouw en natuur. In gebieden waar deze scheiding minder eenvoudig te realiseren was, bijvoorbeeld in de Veenweidegebieden of de Noordelijke Friese Wouden, zijn de randvoorwaarden voor de modernisering van de landbouw minder goed vervuld. Toch heeft zich ook hier een zekere modernisering voltrokken, zij het aangepast aan de specifieke omstandigheden. In een aantal gevallen werden op initiatief en door de inspanning van individuele boeren de externe productie-omstandigheden dusdanig aangepast dat modernisering tot de mogelijkheden behoorde. Het gebruik van en de relatie tot de groene ruimte is in deze gebieden dus allesbehalve uniform. In het boek 'Maat Houden' (De Bruin en Van der Ploeg 1991) wordt uitgebreid ingegaan op dit onderwerp, aan de hand van een studie over de differentiële relatie tussen bedrijfsstijlen en het kleinschalige coulissenlandschap in de Noordelijke Friese Wouden en het Zuidelijk Westerkwartier. Het blijkt wederom dat de rol en positie van arbeid in de bedrijfsvoering uitermate relevant voor de omgang met de natuurlijke omgeving. De meest grootschalige stijl, het zakelijk boeren, oefent de grootste druk uit op het kleinschalige landschap. Zeker met het oog op het terugdringen van de milieudruk en de eis tot bedrijfseconomische continuïteit, wordt het landschap meer en meer een sta in de weg voor verdere bedrijfsontwikkeling. Het 'ontwerp' van een duurzame ontwikkeling bij deze stijl omvat een verdergaande schaalvergroting en een modernisering

van landbouwpraktijken. Veehouders die hun bedrijf meer in evenwicht met de karakteristieke ecologie ontwikkelen, denken ook in de toekomst binnen het kleinschalige landschap uit de voeten te kunnen, zij het dat iedere stijl specifieke eisen stelt aan ontwatering en verkaveling. Afhankelijk van de intensiteit van de productie, de mate waarin arbeid flexibel in te zetten is en de (micro-)productieomstandigheden zijn er uiteenlopende perspectieven voor een verweving van landbouw en het beheer van natuur en landschap. Deze perspectieven zijn wederom stijlspecifiek en afhankelijk van de mate waarin het arbeidsproces is gestandaardiseerd, dan wel steunt op de flexibele aanwending van kwalitatief hoogwaardige arbeid.

De studie 'Maat Houden' bevestigt eerdere constateringen: iedere stijl herbergt een specifieke bedrijfseconomisch project, iedere stijl kent sterke en zwakke punten aangaande de toekomstige bedrijfsontwikkeling. Ook in Maat Houden wordt een differentiële milieudruk geconstateerd, die samenhangt met de bedrijfseconomische strategie. De oplossingen zijn wederom stijlspecifiek, maar dienen tevens gerelateerd te worden aan de specifieke ecologische omstandigheden. Iedere stijl herbergt een eigen ontwerp van duurzame ontwikkeling, waarin bedrijfseconomische, sociale, milieutechnische en ruimtelijke aspecten zijn verstrengeld.

Het maatschappelijk belang om het kleinschalige landschap en de karakteristieke natuurwaarden in stand te houden, botst menigmaal met het in praktijk brengen van adequate oplossingen om milieudruk terug te dringen. Zo zijn beleidsmatig voorgeschreven instrumenten en technieken, zoals het verplicht onderwerken van drijfmest op grasland met de zodenbemester of sleepkoutermachine, lang niet altijd in de praktijk toepasbaar (VEL 1995; VANLA 1995). Daarnaast staat de bedrijfseconomische continuïteit onder druk door dalende opbrengstprijzen. Het kleinschalige landschap, de hoge kosten voor landschapsonderhoud en de relatief slechte productie-omstandigheden leiden daarnaast tot een hoge kostprijs. Vooruitlopend op hoofdstuk 6 wil ik hier reeds stellen dat het ontbreken van de juiste institutionele randvoorwaarden of arrangementen, zoals bijvoorbeeld adequate – op het gebied toegesneden – middelen om de milieudruk te verlagen, of volwaardige vergoedingen voor het behoud en onderhoud van het landschap, de levensvatbaarheid van veel bedrijven in gevaar brengt. Uiteindelijk vormt dit een bedreiging voor de leefbaarheid van het gebied als geheel, en daarmee ook voor het voortbestaan van het kleinschalige coulissenlandschap.

Mijn stellingname luidt derhalve dat de uiteenlopende bedrijfsstijlen, als specifieke patronen van ordening van socio-technische netwerken, evenzeer uiteenlopende perspectieven voor duurzame ontwikkeling vertegenwoordigen. Hierbij zijn bedrijfseconomische, sociale, milieutechnische en ruimtelijke aspecten nauw met elkaar verstrengeld. Iedere stijl heeft zijn eigen mogelijkheden en beperkingen, zijn eigen sterke en zwakke punten. Hierbij is er sprake van consistente patronen die verleden, heden en toekomst met elkaar verbinden. Het succes van de uiteenlopende perspectieven of ontwerpen voor duurzame ontwikkeling hangt voor een belangrijk deel samen met de specifieke institutionele arrangementen. Net als iedere bedrijfsstijl een lokale of regionale uitingsvorm is van meer globale institutionele arrangementen, spelen ook de specifieke lokale of regionale mogelijkheden en beperkingen een

belangrijke rol bij de uiteindelijke vormgeving van duurzaamheid. Deze constatering werpt een interessante vraag op voor een ieder die betrokken is bij de ontwikkeling van een duurzame landbouw in een nieuw evenwicht met de andere functies van het platteland: hoe kan in de toekomst een zodanige dynamiek worden gestimuleerd of geactiveerd dat de globale beleidsdoelen met betrekking tot de ontwikkeling van het platteland worden gerealiseerd? Dit hoofdstuk heeft aangetoond dat bij beantwoording van deze vraag er rekening mee gehouden moet worden dat toekomstige ontwikkelingen steeds weer de sporen van het verleden dragen. Dit betreft niet alleen de specifieke kansen en belemmeringen op bedrijfsniveau, maar met name ook de institutionele arrangementen tussen de verschillende actoren in het landelijk gebied. In hoofdstuk 6 en de epiloog kom ik hier nog uitgebreid op terug.

Noten

1 Over de woorden en de dingen: de betekenis die aan bepaalde begrippen toegekend wordt is afhankelijk van de subjectieve invalshoek van actoren (zie ook Darré 1985).

2 Op korte termijn kunnen strategieën ook gerealiseerd worden via macht en '*enrolment*'.

3 Institutionalisering heeft een aantal voordelen voor de interactie tussen actoren. Het schept duidelijkheid omtrent hetgeen van andere actoren te verwachten valt en vermijdt de noodzaak voortdurend te moeten onderhandelen en overleggen over de inhoud en de vorm van sociaal handelen. Institutionalisering is daardoor een bron van ordening. Institutionalisering maakt een taakverdeling tussen actoren mogelijk en faciliteert daardoor een zekere specialisatie.

4 Het analytische onderscheid in bedrijfsstrategie, bedrijfsstijl en stijl van landbouwbeoefening overstijgt het aloude micro-macro of actor-structuur dilemma in de sociologie. Door gebruikmaking van dezelfde concepten (modes of ordering, socio-technische netwerken, institutionalisering) op verschillende schaalniveaus wordt daarbij voldaan aan het symmetriebeginsel zoals geformuleerd in hoofdstuk 2.

5 Zie voor een beschrijving van de lokale bedrijfsstijl in Winterswijk gedurende de jaren vijftig: Benvenuti (1961:141-148).

6 Het betreft hier naast de rentesubsidie ook het Borgstellingsfonds (BF), de rentebijdrage subsidie (na 1980), de Rijksgroepsregeling Zelfstandigen, de Inkomstenvoorziening Ouderen Gedeeltelijk Arbeidsongeschikt, het Bijstandsbesluit Zelfstandigen, Boerderijverplaatsing met rijksbijdrage en de Grondbank. In de analyses betreffende ontwikkelingspatronen en dergelijke wordt uitgegaan van bedrijven die gebruik hebben gemaakt van de rentesubsidieregeling.

7 In dit onderzoek werd een combinatie gehanteerd van zelf-classificatie en classificatie door de onderzoekers op basis van diepte-interviews met boeren. De beschrijving van de stijlen werd gemaakt in overleg met bij het onderzoek betrokken boeren en getoetst in de diepte-interviews. Boeren die moeite hadden om zichzelf te classificeren in een van de stijlen, werden door de onderzoekers ingedeeld op basis van de interviews. De samenhang tussen opvattingen en praktijken in de bedrijfsvoering was hierbij het uitgangspunt.

8 Dezelfde randvoorwaarden gelden in belangrijke mate voor de deeltijdbedrijven en voor een deel van de intensieve veehouderijbedrijven in de Gelderse Vallei.

9 Zie hoofdstuk 4.

10 Hiervoor werd de handelingsruimte opgedeeld in vier kwadranten. De denkbeeldige lijnen die overeenkomen met de factorscore van 0 (de gemiddelde score op de component) dienden als grens tussen de kwadranten. Aldus werden de bedrijven ingedeeld in groepen.

11 De relatief hoge krachtvoergift per koe bij de fokkers hangt vooral samen met het aanhouden van veel jongvee. In de bedrijfseconomische boekhouding wordt dit niet verder gespecificeerd.

12 'Beschikbare middelen' wordt ook wel omschreven als 'betalingscapaciteit'. Het betreft de arbeidsopbrengst plus de berekende rente en afschrijvingen.

13 Voor deze 'typische' bedrijven geldt dat de factorscores op de componenten groter dan +/- 1 zijn.

14 Van der Ploeg (1995) heeft uitvoerig gewezen op dergelijke historische patronen van de-commoditisering.

15 De vergelijking van voerkosten tussen de verschillende jaren is slechts indicatief, omdat de prijs voor ruwvoer en krachtvoer, mede als gevolg van de superheffing en de dalende vraag naar ruwvoer in de jaren tachtig sterk daalde.

16 Dat wil zeggen vergelijkbaar met het paritaire inkomen.

17 Deze hypothese is gebaseerd op Van der Ploeg *et al.* (1992).

18 Hiervoor werd de classificatie op basis van de ontwikkelingspatronen in de jaren zeventig gekoppeld aan de factorscores over het boekjaar 1991/92. De bedrijven waarbij de continuïteit tussen de jaren zeventig en negentig het best uit de verf kwam, bijvoorbeeld een positieve score op de factor 'omvang en schaal' voor grutte boeren, werden geclassificeerd als de meest typische representanten van de stijl door de jaren heen.

19 Het onderzoekstechnische probleem doet zich voor dat de empirie minder eenduidig is dan hier wordt voorgesteld. In veel gevallen, bij veel stijlen, worden bepaalde deeltaken uit strategische overwegingen geëxternaliseerd of vergaand gestandaardiseerd, juist om meer ruimte te krijgen om de eigen arbeid te benutten voor andere deeltaken. Een deel van de productie wordt gestandaardiseerd, om meer tijd en ruimte te hebben om de afzet of verwerking op poten te zetten, het inkuilen en kuilvoersnijden wordt uitbesteed aan het loonbedrijf om meer tijd vrij te hebben voor de kaasmakerij. Ook de plaats en betekenis van bepaalde technologische hulpmiddelen in de bedrijfsvoering kan niet afgelezen worden aan het hulpmiddel zelf. Dezelfde krachtvoercomputer wordt in het ene geval gebruikt om schaalvergroting mogelijk te maken, om met dezelfde hoeveelheid arbeid meer koeien te kunnen voeren volgens een vooraf bepaald rantsoen. Bij anderen dient de krachtvoercomputer er juist voor om de individuele aandacht voor de koe te vergroten en voor fijnregulering van de deeltaken op het bedrijf.

20 Hetzelfde beeld ontstaat wanneer we de inkomens uit de boekjaren 1982/83 en 1987/88 afzetten tegen het melkquotum.

6 Perspectieven voor duurzame ontwikkeling

6.1 Inleiding

Met het rapport '*Our Common Future*' introduceerde de Commissie Brundtland (Brundtland 1987) het begrip duurzame ontwikkeling. Zij verstaat hieronder een ontwikkeling die voorziet in de behoeften van de huidige generatie, zonder daarmee de mogelijkheden en perspectieven voor toekomstige generaties om ook in hun behoeften te voorzien, in gevaar te brengen. Het begrip duurzame ontwikkeling werd omarmd door vele maatschappelijke groeperingen, politieke partijen en overheden. Het wordt beschouwd als een wervend begrip dat richting geeft en motiveert. Het nodigt uit tot actie. Het streven naar duurzame (agrarische) ontwikkeling heeft een belangrijke plaats in het Nederlandse regeringsbeleid. In de praktijk bestaat er evenwel geen eensgezindheid omtrent de inhoud van het begrip duurzame ontwikkeling, noch over de manier waarop een dergelijke ontwikkeling dient te worden gerealiseerd. Vanwege het huidige pluralistische karakter van de samenleving, met een veelheid aan uiteenlopende en tegengestelde belangen en opvattingen[1], heeft duurzaamheid niet het samenbindende vermogen dat het begrip modernisering vroeger wel had. Verschillende maatschappelijke groeperingen hanteren vaak sterk uiteenlopende definities en omschrijvingen van duurzame ontwikkeling. Ligt voor de ene groepering de nadruk op milieutechnische aspecten van duurzaamheid, anderen kiezen voor een sociaal-economische invulling. Een projectgroep van de ministeries van LNV en VROM kwam in 1994 dan ook tot de conclusie dat er geen eenduidige definitie van de begrippen duurzame ontwikkeling en duurzame landbouw is te geven, zelfs niet op basis van wetenschappelijke criteria. Duurzame ontwikkeling dient te worden gezien als een proces, zo luidt de conclusie, en de uitkomst hiervan hangt af van de mate waarin verschillende groepen op basis van hun uiteenlopende visies tot overeenstemming kunnen komen over de invulling van duurzaamheid. (Gonggrijp 1994). Op basis van eerdere constateringen kunnen we ons afvragen in hoeverre deze overeenstemming of consensus over de invulling van het begrip duurzaamheid te verwachten is en in hoeverre toekomstige mogelijkheden om adequaat in te spelen op nieuwe problemen en veranderende maatschappelijke verhoudingen en preferenties worden gewaarborgd. Immers, zo werd eerder betoogd, het verankerd raken van bepaalde perspectieven en praktijken in politieke configuraties en socio-technische netwerken, kan leiden tot een sterke mate van convergentie en inertie. In het kader van deze dissertatie is het relevant om een aantal kansen en mogelijke valkuilen voor duurzame ontwikkeling nader te beschrijven.

Overzicht over dit hoofdstuk

In dit hoofdstuk worden de conclusies en bevindingen uit de voorgaande hoofdstukken gekoppeld aan het debat over duurzame agrarische ontwikkeling. Dat levert aanknopingspunten en handvatten om op basis van de bevindingen en theoretische noties uit deze dissertatie een uitweg te vinden uit de impasse of crisis in de landbouw. Dit hoofdstuk heeft daarom deels het karakter van een landbouw-politiek programma.

In paragraaf 6.2 worden eerst de contouren van het huidige maatschappelijk debat omtrent duurzame agrarische ontwikkeling geschetst. Hierin worden drie posities of trends onderscheiden, die worden gedragen door uiteenlopende maatschappelijke groeperingen en gebaseerd zijn op verschillende maatschappijbeelden en wetenschapsopvattingen: de 'Conservatieven', de 'Neo-Modernisten' en de 'Pluralisten'. Deze dissertatie is te rekenen tot de pluralistische positie. Elk van de posities heeft zijn specifieke uitgangspunten, oplossingen en consequenties voor de ontwikkeling van de agrarische sector. Elke positie heeft ook specifieke consequenties voor het te voeren landbouwbeleid en de relaties tussen actoren onderling, tussen overheden en burgers en tussen de sociale en natuurlijke wereld.

Uit de enorme kluwen van opvattingen, benaderingen, belangen en misverstanden over dit onderwerp, onderscheid ik een aantal lijnen. De relevantie hiervan in de context van deze dissertatie is tweeërlei. Allereerst vertegenwoordigen de verschillende posities uiteenlopende politieke belangen: het begrip duurzaamheid is onderwerp van sociale strijd. Ten tweede bepaalt de manier waarop actoren het begrip duurzaamheid invullen, voor een belangrijk deel de manier waarop de agrarische empirie wordt gelezen en geconstrueerd en hoe deze geconstrueerde werkelijkheid vervolgens wordt gerepresenteerd. Dat heeft vervolgens belangrijke implicaties voor beleid en derhalve voor de institutionalisering van bepaalde praktijken en perspectieven. Eerder heb ik al geconstateerd dat representatie op zichzelf een manier van ordenen is. Zeker met betrekking tot beleidsvormend en beleidsvoorbereidend wetenschappelijk onderzoek is dit een relevante constatering[2].

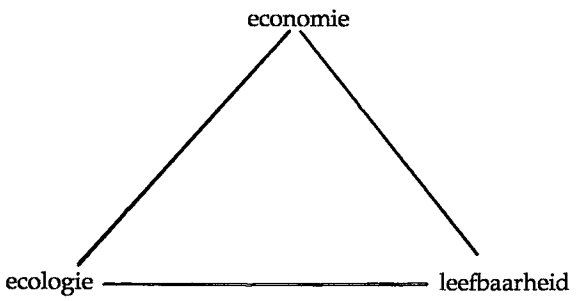
In 6.3 wordt ingegaan op het huidige draagvlak in de landbouw voor de voorgestelde pluralistische benadering. Het betreft ten eerste het bestaande vernieuwingspotentieel, en ten tweede een aantal recente initiatieven van groepen boeren om door middel van lokale samenwerkingsverbanden vorm en inhoud te geven aan een streekgebonden integrale aanpak voor duurzame ontwikkeling.

In paragraaf 6.4 worden vervolgens de consequenties van de bevindingen uit dit boek voor beleid en sturing uitgewerkt. Het betreft geen handleiding of blauwdruk voor nieuw beleid, voor de noodzakelijke bestuurlijke vernieuwing. Het is een uitwerking van een aantal principes voor toekomstig beleid dat rekening houdt met of uitgaat van de heterogeniteit aan ontwikkelingsmogelijkheden en kansen voor duurzaamheid in de landbouw.

6.2 De contouren van een maatschappelijk debat over duurzame agrarische productie

Duurzaamheid is onderwerp van sociale strijd. De manier waarop duurzame ontwikkeling wordt geïnstitutionaliseerd weerspiegelt de maatschappelijke krachtsverhoudingen, de specifieke ordening van socio-technische netwerken. De thema's waarop de duurzaamheidsdebatten en de overheidsinspanningen in de verschillende lidstaten van de EU zich tot dusver hebben geconcentreerd, verschillen enorm. De verschillen weerspiegelen niet alleen de heterogene aard van de problematiek, maar ook de maatschappelijke verhoudingen in de lidstaten. Een aantal voorbeelden[3]: in het Verenigd Koninkrijk spitst het duurzaamheidsdiscours zich voornamelijk toe op 'landschap' en 'dierenwelzijn', in Denemarken op 'verontreiniging van het (oppervlakte-)water', in Nederland op 'verzuring', in Frankrijk, Spanje en Portugal op 'leefbaarheid van landelijke gebieden' en in Duitsland op 'gezondheid'. Die invalshoeken zijn terug te voeren op de politieke cultuur en de aard van de maatschappelijke debatten in de betreffende landen. 'Het' duurzaamheidsdebat concentreert zich over het algemeen rond drie thema's: economie, ecologie en de sociaal-culturele leefbaarheid van het platteland. Aan de hand van deze drie thema's kunnen we ons een politieke keuzeruimte voorstellen, waarbij elk thema de hoek van een gelijkzijdige driehoek vormt. Afhankelijk van de maatschappelijke context wordt met de definitie van duurzaamheid positie gekozen in de driehoek, die in onderstaande figuur wordt uitgebeeld.

Figuur 6.1 De duurzaamheidsdriehoek



De reeds aangehaalde projectgroep van de ministeries van LNV en VROM interviewde woordvoerders van een groot aantal maatschappelijke organisaties op het gebied van landbouw en platteland. Een van de conclusies van de projectgroep is dat iedere persoon vanuit zijn of haar specifieke achtergrond en met de eigen specifieke belangen een eigen werkelijkheidsdefinitie van duurzame ontwikkeling hanteert[4]. Consensus wordt alleen aangetroffen bereffende de duiding van (een aantal) relevante thema's[5]. Er bestaan grote verschillen in opvatting over de omschrijving van het probleem, de gewenste situatie alsmede de weg om duurzaamheid te bereiken. Het zijn echter juist die opvattingen die in belangrijke mate

bepalend zijn voor toekomstig beleid, wetenschapsbeoefening en de dynamiek in de sector. De invulling van duurzame ontwikkeling (het formuleren en specificeren van globale doelen, het operationaliseren, de controle en handhaving) is onderhevig aan sociale strijd, waarin verschillende (groepen van) actoren hun strategische doelen proberen te realiseren. Zoals eerder uitgewerkt leidt de verankering van een dominante *mode of ordering* in de samenleving vaak tot convergentie en intertie. Juist om voor de toekomst de noodzakelijke dynamiek en pluriformiteit in de sector te waarborgen, is het van wezenlijk belang dat er ruimte is voor uiteenlopende invullingen van het begrip duurzaamheid. In potentie is deze heterogeniteit een bron voor de soms zo noodzakelijke dynamiek.

Positiebepaling

Geïnspireerd op Pretty (1995) onderscheid ik drie hoofdstromingen in het denken over duurzame agrarische ontwikkeling[6], die ik karakteriseer als: Conservatieven, Neo-Modernisten en Pluralisten. Het onderscheid tussen de drie stromingen is gebaseerd op verschillende posities in het maatschappelijke debat, dus niet op uiteenlopende filosofische uitgangspunten en natuurbeelden. De belangrijkste karakteristieken van de drie stromingen worden weergegeven in tabel 6.1. Met de navolgende beschrijving van de drie trends of stromingen beoog ik een inzicht te verschaffen in de uiteenlopende benaderingen van duurzame ontwikkeling die momenteel de contouren van een maatschappelijk debat vormen. Zoals gezegd: de uitgangspunten en benaderingen zijn van doorslaggevende betekenis voor de uiteindelijke conceptualisatie van duurzaamheid.

Wat ik beschrijf is geen overzicht van alle mogelijke benaderingen van duurzaamheid, noch betreft het een beschrijving van verschillende stromingen in de wetenschap. Het gaat om de weergave van de belangrijkste trends in het maatschappelijk debat, met daaraan verbonden de implicaties voor beleid en sturing. In het onderstaande zal ik een aantal centrale thema's uit de drie stromingen behandelen, voor de overige thema's, zoals het achterliggende maatschappijbeeld, wordt verwezen naar de tabel en naar hoofdstuk 2. Het is tevens een poging om mijn eigen positie in het debat te lokaliseren.

Allereerst de Conservatieven. Zij kenmerken zich door het vasthouden aan de verworvenheden van het moderniseringsmodel uit de jaren zestig en zeventig. Hoewel men inziet dat dit model enorme problemen heeft gegenereerd (overschotten, milieuproblematiek, degradatie van de natuur), worden de oplossingen ervoor voornamelijk gezocht binnen het model zelf. Met name vanuit de neo-klassieke economie wordt het duurzaamheidsprobleem gedefinieerd als een uitvloeisel van een onvolkomen marktwerking. Over de oplossing hiervan bestaan verschillende visies. Zoals ook Van der Ploeg (1993) aangeeft wordt de oplossing gezocht in: a. een sterke deregulering, een ontwikkeling naar een vrije-markteconomie of b. een verdergaande regulering van markten. In de tabel wordt het onderscheid tussen de a. en b. benaderingen aangehouden.

Tabel 6.1: Trends in het denken over duurzame agrarische ontwikkeling

	Conservatieven	Neo-Modernisten	Pluralisten
Achtergrond	Oplossen problemen van moderne landbouw	Beperkingen oude paradigma's; nieuw moderniserings paradigma	Reactie op oude paradigma's, tegenbeweging gefundeerd in verscheidenheid
Maatschappijbeeld	Unilineaire autonome processen, deterministisch, één economische rationaliteit	Unilineaire autonome processen, deterministisch, technologie brengt efficiëntie	Ontwikkelingen worden vorm gegeven door actoren, uiteenlopende *modes of ordering*, sociale strijd
Wetenschapsopvatting	Positivistisch	Positivistisch	Constructivistisch
Probleemdefinitie aangaande duurzaamheid	Onvolkomenheden moderniseringsproject, verstoring marktwerking	Niet optimaal gebruik technologische mogelijkheden, onderbenutting productieve potenties	Vastlopen moderniseringsproject, tegenstrijdigheden in beleid, onderwaardering eigen rol boeren
Invalshoek definitie duurzaamheid	Economisch	Ecologisch	Integraal
Oplossing	a. Liberalisering van markten b. Contingentering	Technologische optimalisatie	Voortbouwen op potenties in heterogene landbouw
(Ruimtelijke) functieverdeling platteland	Scheiding van functies, verweving aan de randen	Scheiding van functies: agro-industriële centra naast grote eenheden zelfregulerende natuur	Integratie van functies is zowel uitkomst als randvoorwaarde
Werkgelegenheidsaspect en leefbaarheid platteland	Landbouw levert zinvolle werkgelegenheid, werkgelegenheid en leefbaarheid geen doel op zich	niet relevant	Behoud kwalitatief hoogwaardige agrarische werkgelegenheid en leefbaarheid doel op zich
Drijvende krachten achter duurzame ontwikkeling	a. Markt b. Overheid	Wetenschap en Technologie	Adequate institutionele arrangementen, zelfregulering
Rol overheid	a. Afbouwen marktbescherming b. Regulerend, centrale sturing	Creëren randvoorwaarden, voorziening in best technical means, centrale sturing	Voorwaardeschepend en ondersteunend, decentralisatie en deregulering
Besluitvorming	Technocratisch	Technocratisch	Sociocratisch

Het economisch belang van de agrarische sector staat voorop in deze benadering. Verondersteld wordt dat het marktmechanisme (bv. de relatieve factorkosten) de sturende kracht van ontwikkeling is. In deze visie zal liberalisering van de wereldhandel en de daarmee gepaard gaande prijsverlaging leiden tot productieverlaging en zo bijdragen aan de oplossing van de overschotproblematiek[7]. De aanhangers van de vrije-markteconomie lijken op dit moment de overhand te hebben, zeker ook sinds de prioritietennota van de Minister van LNV Van Aartsen (min. LNV 1995) en de discussienota *Gemeenschappelijk landbouwbeleid op langere termijn* (min. LNV 1996)[8]. Deze oplossing ligt in zekere zin in het verlengde van het beleid uit voorgaande decennia waarin de landbouwsector zich sterk op de export heeft georienteerd, met name de export van grondstoffen en half-fabrikaten. Daarnaast sluit deze oplossing naadloos aan op het idee van 'Nederland distributieland' zoals dat in andere sectoren (vervoer, handel) wordt gepredikt. In het debat over duurzame landbouw treffen we de aanhangers van deze benadering dan ook met name in het agro-industriële bedrijfsleven en het traditionele landbouw-bolwerk.

Daar waar een terugtredende overheid noodzakelijk is voor de vrije-marktwerking, wordt van de overheid wel verwacht de randvoorwaarden (infrastructuur etc.) voor de vrije-markteconomie te realiseren. Een voorbeeld hiervan is de uitbreiding van Schiphol, waar een op export gerichte tuinbouw van zou kunnen profiteren. Om de mogelijk nadelige gevolgen van de voorgestane ontwikkeling te ondervangen en op te lossen wordt daarnaast een vergaande regulering voorgesteld. Deze regulering heeft met name betrekking op de milieu- en productkwaliteit. De overheid moet duidelijke normen stellen en door middel van voorschriften aangeven hoe deze normen gerealiseerd dienen te worden. Milieuregulering is er op gericht om de onaanvaardbare milieudruk vanuit de landbouw te elimineren. Ten aanzien van de productkwaliteit moet de overheid duidelijke minimum-normen stellen ten aanzien van de gezondheidsrisico's. Door een vergaande ketenintegratie wordt vervolgens de uitvoering en controle door het bedrijfsleven zelf georganiseerd. Integrale Ketenbeheersing (IKB) is hier een sprekend voorbeeld van.

De conservatieve duurzaamheidsbenadering heeft belangrijke consequenties voor de, te verwachten, toekomstige ontwikkeling van de agrarische sector, voor de ordening van de relevante socio-technische netwerken. Gezien de belangen die in het spel zijn, is er sprake van een politiek project. Onder het mom van economische efficiëntie criteria blijven productivistische doelstellingen, zeker op bedrijfsniveau, centraal staan. De ontwikkeling van de agrarische sector moet daarbij ruim baan krijgen en de productie wordt grootschalig georganiseerd en geconcentreerd op een klein aantal bedrijven. Gangbare technologische inputs worden op een verantwoorde wijze toegepast en hiervoor is schaalvergroting noodzakelijk. Gezien ook de ontwikkelingen in het verleden, kunnen we verwachten dat dit zal leiden tot een grote mate van standaardisatie van de productie (Bush 1995) en een formalisering van sociale relaties (Benvenuti 1994). Op basis van economische efficiëntie criteria wordt een verdergaande externalisatie van deeltaken geforceerd. De kwaliteit van boerenarbeid speelt hierbij een ondergeschikte rol. Diversificatie van de productie vindt plaats op 'post-fordistische' uitgangspunten, en wordt georganiseerd in industriële marktsegmenten (zie De Bruin en Pohlmann *in voorbereiding*). Dit impliceert een sterke afhankelijkheid tussen boeren en de agro-industrie. Deze specifieke notie van

duurzame ontwikkeling heeft derhalve belangrijke implicaties voor de sociale verhoudingen in socio-technische netwerken. De toenemende ketenintegratie leidt naar verwachting tot een drastische herordening van socio-technische netwerken.

Dat geldt ook voor de rol van agrariërs in het beheer van de groene ruimte. Andere functies van het landelijk gebied zijn ondergeschikt aan de agrarische functie. Het beheer van natuur en landschap dient te worden gescheiden van de agrarische functie en vindt plaats in de marges van de hoogproductieve gebieden. Zoals wordt uitgewerkt door Van Koppen (1995) wordt in deze benadering een instrumentele visie op natuur gehanteerd: natuur is in eerste instantie een geheel van hulpbronnen voor het menselijk handelen (de landbouw) en dient als zodanig te worden beheerd.

De Neo-Modernisten breken duidelijk met een aantal van de uitgangspunten van het oude moderniseringsparadigma. Zo is niet meer de markt de sturende en drijvende kracht bij uitstek, maar hebben technologie en de wetenschappelijke kennisontwikkeling die rol overgenomen. De duurzaamheidsproblematiek is in deze benadering terug te voeren op een niet optimaal gebruik van de technologische mogelijkheden en een onderbenutting van productieve potenties. De oplossing ligt daarom in een technologische optimalisatie en een concentratie van de agrarische productie in de best hiervoor geschikte regio's, onder het gebruik van de *best technical means* (WRR 1992). Hierdoor wordt een enorme doorbraak in productieniveau gerealiseerd en kan de voedselvoorziening veilig worden gesteld op een relatief klein areaal. Er komt ruimte voor grootschalige natuurontwikkeling; natuur wordt gebundeld in grote, zelf-regulerende eenheden. In deze visie is scheiding van functies functioneel. Er komt meer ruimte voor andere functies, zoals natuurontwikkeling, wonen en recreatie (De Zeeuw en Albrecht 1990; Maréchal 1994). De organisatie van de productiekolom verandert drastisch, de productie wordt meer en meer volgens industriële criteria georganiseerd. De functie van de landbouw beperkt zich tot het voortbrengen van voedsel en grondstoffen. De productie dient daarvoor in sterke mate geïntegreerd te worden in agro-industriële ketens, in de productiekolom. Het gebruik van gepatenteerd genetisch materiaal en hybriden speelt een belangrijke rol in het streven naar opbrengstmaximalisatie. Vanuit deze achtergrond is er een belangrijk draagvlak voor deze benadering te verwachten bij de industrie. Naar verwachting wordt boerenarbeid gereduceerd tot het uitvoeren van technologische handelingsvoorschriften, hetgeen – net als de vorige benadering – een ingrijpende herordening van socio-technische netwerken impliceert.

In deze benadering is er een belangrijke rol weggelegd voor overheden die de noodzakelijke randvoorwaarden moeten creëren op het gebied van infrastructuur, technologie en kennis. Er zijn grote inspanningen noodzakelijk om de omslag te bewerkstelligen.

De invalshoek van deze benadering is ecologische duurzaamheid (en voedselzekerheid). Andere thema's zoals de leefbaarheid van het platteland of werkgelegenheid zijn hieraan ondergeschikt. Hoewel er geen duidelijke uitspraken worden gedaan over de ontwikkeling van de landbouw op bedrijfsniveau, is te verwachten dat slechts een beperkte groep bedrijven (de bedrijven die toegesneden zijn op de voorgestelde technologisering), in de regio's met optimale productie-omstandighe-

den, de geschetste ontwikkeling kan volgen. Er zal een sterke ontkoppeling plaatsvinden tussen de landbouwbeoefening en de specifieke sociale en ecologische context. Landbouw zal meer en meer op industriële leest worden geschoeid op basis van in laboratoria ontwikkelde uitgangspunten.

Zowel de conservatieve als van de neo-modernistische stroming zijn op te vatten als reacties op de onvolkomenheden van het moderniseringsproject. Dit moderniseringsproject wordt echter niet afgewezen, integendeel. Er wordt juist gepoogd het moderniseringsproject te vervolmaken. Op basis van dezelfde uitgangspunten waarmee vroeger productivistische doelstellingen werden nagestreefd, wordt nu gestreefd naar een duurzame ontwikkeling. Als uitgangspunt staat dit haaks op de derde stroming. De pluralistische beweging kan gezien worden als een reactie op het moderniseringsdenken. Voor een deel vindt deze reactie zijn oorsprong bij dissidenten uit de moderniseringsbeweging zelf, voor het grootste deel echter bouwt deze beweging voort op het gedachtengoed van kritische groeperingen uit de jaren zeventig en tachtig. Opmerkelijk is wel dat steeds meer direct betrokkenen bij landbouw en platteland, zoals het grote aantal recent opgerichte lokale samenwerkingsverbanden van boeren (zie o.a. Hees *et al.* 1993 en 1994), dragers en voortrekkers zijn van deze benadering.

In deze stroming is, wat Pretty (1995) noemt, de *social fabric* van rurale gemeenschappen de drager van duurzame ontwikkeling, waarin het beheer van de natuurlijke omgeving een integraal onderdeel is. Sterker nog, de natuurlijke hulpbronnen vormen de basis voor een duurzame agrarische ontwikkeling. Deze benadering is geworteld in de empirie en bouwt voort op het paradigma dat uiteenlopende bedrijfsstijlen dito perspectieven voor duurzame ontwikkeling vertegenwoordigen. De bestaande heterogeniteit aan bedrijfsstijlen, strategische oplossingen, ecologische randvoorwaarden en institutionele arrangementen zijn het vertrekpunt voor een meer duurzame ontwikkeling. Omdat sociaal-economische en ecologische aspecten van de duurzaamheidsproblematiek sterk zijn verstrengeld, pleiten pluralisten voor een integrale aanpak. Vakmanschap en ondernemerschap, alsmede adequate institutionele relaties vormen de sociale hulpbronnen om dit te realiseren. In tegenstelling tot de twee andere stromingen gaat de pluralistische benadering op meer theoretisch niveau uit van een constructivistisch wereldbeeld. Dat wil zeggen dat agrarische of rurale ontwikkeling vormgegeven wordt door middel van interactiepatronen in socio-technische netwerken (dus ook in interactie met de specifieke ecologische omstandigheden en belemmeringen). Dat betekent dat ontwikkelingen als verdergaande industrialisering en standaardisatie ook plaats zullen vinden. De basis hiervoor is immers ook in de landbouw aanwezig, bij bepaalde bedrijfsstijlen en segmenten van de agro-industrie. Deze ontwikkelingen zijn echter niet uniform en algemeen geldend, maar zullen zich slechts in bepaalde sectoren en in bepaalde gebieden als zodanig manifesteren. De bij die ontwikkeling behorende conceptualisatie van duurzaamheid mag derhalve niet als meetlat gebruikt worden om andere bedrijfsstijlen en ontwikkelingen te beoordelen. In de pluralistische benadering kunnen meerdere ontwikkelingen, meerdere wegen naar duurzaamheid naast elkaar bestaan.

Bij de pluralistische benadering hoort een uitgesproken opvatting over besluitvorming. Daar waar bij de conservatieve en neo-modernistische beweging de technocratische besluitvorming domineert, is de sociocratische besluitvorming onderdeel van de pluralistische benadering. Hiermee wordt bedoeld dat de uitwerking en invulling van duurzame ontwikkeling berust bij de direct betrokkenen. De globale doelen worden vastgesteld door middel van democratische (politieke) besluitvorming, de verantwoordelijkheid voor de concretisering, verdere invulling, de uitvoering en een deel van de controle berusten bij de burgers. Sociocratische besluitvorming kenmerkt zich in essentie door vrijwilligheid en een *bottom up* benadering.

Ook de pluralistische benadering van duurzame ontwikkeling heeft belangrijke consequenties voor agrarische ontwikkeling. Door het voortbouwen op de bestaande heterogeniteit in de ordening van socio-technische netwerken wordt ook de toekomstige landbouwontwikkeling gekenmerkt door een verscheidenheid aan ontwikkelingspatronen, zeker ook gezien de recente ontwikkelingen op het gebied van agrarisch natuurbeheer, streekeigen kwaliteitsproductie, agro-toerisme en dergelijke. Agrarische ontwikkeling zal worden gekenmerkt door 'verbreding en verweving', door diversificatie van productaanbod en markten en door een grote variatie aan institutionele arrangementen en samenwerkingsverbanden. Er zal ruimte zijn voor meerdere ontwikkelingsrichtingen en er zal geen plaats zijn voor een langdurige dominantie van een ontwikkelingsmodel. Door een integrale aanpak van de duurzaamheidsproblematiek worden sociaal-economische, ecologische en leefbaarheidsaspecten gecombineerd. Deze benadering zou daarom in figuur 6.1 in het midden van de 'duurzaamheidsdriehoek' geplaatst moeten worden. De pluralistische benadering van duurzaamheid biedt derhalve ook aanknopingspunten voor het nieuwe trefwoord 'plattelandsvernieuwing' (min. LNV 1995).

In het vervolg van dit hoofdstuk zal de pluralistische benadering worden uitgewerkt, alsmede de mogelijkheden om door middel van landbouwbeleid en nieuwe institutionele arrangementen aan te sluiten bij het heterogene ontwikkelingspotentieel in de landbouw.

6.3 Nieuwe ontwikkelingen en tegenbewegingen in land- en tuinbouw

De Nederlandse landbouw kent tal van opmerkelijke en zeer interessante ontwikkelingen. Deze ontwikkelingen kondigen een breuk aan met het zo lang dominante productivische paradigma. Allereerst groeit onder boeren het animo om zich in te zetten voor agrarisch natuurbeheer en landschapsonderhoud. Ook neemt de belangstelling toe om te produceren voor specifieke deelmarkten, zoals die voor streekproducten. Tot slot bestaat er een niet te onderschatten tendens naar verbreding van de agrarische bedrijfsvoering, onder meer door middel van het aanbieden van een toeristisch recreatief product[9]. Veel boeren hebben zich de laatste jaren verenigd en georganiseerd in lokale of regionale samenwerkingsverbanden om vorm en inhoud te geven aan deze nieuwe ontwikkelingen. In tegenstelling tot hetgeen tot voor kort eerder regel dan uitzondering was, nemen deze boeren zelf het voortouw om te komen tot een duurzame productiewijze. Zij wachten niet meer op overheden of de georganiseerde landbouw om richting te geven aan de ontwikkelingen. Het zijn niet

alleen deze samenwerkingsverbanden waarmee boeren nieuwe wegen proberen te bewandelen. Andere boeren doen dit individueel of in samenwerking met lokale afnemers. Ook zijn er meer en meer boeren die omschakelen naar een ecologische productiewijze. In deze paragraaf zal ik mij echter concentreren op de samenwerkingsverbanden van boeren (soms ook met burgers, belangengroeperingen en overheden) waarmee wordt geprobeerd om invulling en richting te geven aan duurzame ontwikkeling. Deze groepsgewijze initiatieven zijn interessant en relevant om te beschrijven, omdat daardoor perspectieven en wensen ten aanzien van institutionele arrangementen op collectieve wijze worden gearticuleerd. Een individuele boer staat in dit opzicht in de regel een stuk zwakker.

De achtergronden: modernisering en ontkoppeling

Alvorens dieper in te gaan op een aantal specifieke projecten van lokale samenwerkingsverbanden, is het zinvol het ontstaan van die verbanden in hun context te plaatsen. Die context heeft betrekking op de globale ontwikkelingen in de Nederlandse landbouw, op de dominante patronen in de ordening van socio-technische netwerken.

De modernisering van de landbouw, als uitkomst van de ineenklikkende moderniseringsprojecten van overheid, agro-industrie en boeren, heeft ingrijpende gevolgen gehad voor de ordening van socio-technische netwerken. De externalisatie van deeltaken, om de economische en technische efficiëntie te verhogen, heeft onder meer geleid tot specialisatie van agrarische bedrijven en een duidelijke taakverdeling tussen agrarische bedrijven en industrie. De landbouw werd meer en meer leverancier van grondstoffen voor de verwerkende industrie. Ook andere taken, bijvoorbeeld de genetische ontwikkeling van vee en gewassen, productie en vermeerdering van poot- en zaadgoed, de productie van veevoer, de instandhouding van grondvruchtbaarheid en dergelijke zijn veelal geëxternaliseerd. Het proces van productie en reproductie op het boerenbedrijf is in belangrijke mate afhankelijk van de aanwending van extern voortgebrachte productiemiddelen en op wetenschap gebaseerde kennis en technologie. Van der Ploeg (1992) spreekt in deze context van processen van toenemende 'ontkoppeling'. Hoewel niet overal in dezelfde mate en met hetzelfde tempo, heeft er, aldus Van der Ploeg, een ontkoppeling plaatsgevonden tussen de agrarische productie en achtereenvolgens: natuur en ecologie, de integrale en autonome structuur van boerenarbeid, de kwaliteit van arbeid, de specifieke sociale organisatie van tijd en ruimte, de verwerking tot en de kwaliteit van eindproducten en de familie als organiserend principe (Van der Ploeg 1992:25). De ontkoppeling waar Van der Ploeg op duidt, heeft vooral betrekking op de relatie tussen de agrarische productie en de specifieke 'lokaliteit', gezien als de ruimte waarin handelingspatronen hun specifieke kenmerken krijgen. De geduide processen hebben derhalve betrekking op de herordening van socio-technische netwerken en veranderende perspectieven en praktijken. Deze herordening en ontkoppelingsprocessen beperken zich overigens niet tot het niveau van de agrarische productie alleen, maar hebben ook plaatsgevonden op het niveau van de institutionele arrangementen. Op het gebied van technologie en wetenschap bijvoorbeeld. De onderzoeksagenda, die in belangrijke mate de beschikbaarheid van adequate middelen

voorgeeft, wordt – in vergelijking met vroegere periodes (zie Van der Ploeg 1987) – minder door de boeren en meer en meer door de onderzoekers zelf bepaald. De samenstelling van en dominante opvattingen en praktijken in hun socio-technische netwerken zijn richtinggevend voor onderzoek en technologie-ontwikkeling.

Hoewel de hier beschreven ontwikkelingen een gevolg zijn van ineenklikkende moderniseringsprojecten van overheden, de agro-industrie, boeren en andere betrokkenen, wil dit niet zeggen dat deze ontwikkelingen nog steeds door al deze betrokken partijen worden toegejuicht of onderschreven. Veel boeren ervaren dat zij steeds minder grip hebben op het vormgeven van de landbouwontwikkeling en specifieke institutionele arrangementen. In de relevante socio-technische netwerken hebben boeren te maken met dominante actoren, zoals overheden, de agro-industrie en wetenschap. Naast het uitoefenen van dwang – bijvoorbeeld door het opleggen van sancties voor afwijkende praktijken – kunnen zij met behulp van de hulpbronnen ideologie, representatie, legitimatie en de-legitimatie de praktijken (en perspectieven) van boeren sturen en beïnvloeden. Ook op deze manier wordt een bepaalde manier van ordening in socio-technische netwerken geïnstitutionaliseerd. Dergelijke processen worden door Benvenuti (1975, 1989) beschreven met behulp van het TATE-concept (zie hoofdstuk 2). Daarnaast lijken bepaalde ontwikkelingen – die mede door boeren in gang zijn gezet – steeds meer hun eigen 'autonome' weg te volgen. Dit is een gevolg van de sterke verankering en de convergentie van heersende perspectieven en praktijken.

Dubbele heterogeniteit

Ondanks het veronderstelde uniformerende karakter van het moderniseringsproces bestaat er een grote en betekenisvolle heterogeniteit aan agrarische praktijken. Zoals betoogd en uiteengezet vertegenwoordigt de verscheidenheid aan bedrijfsstijlen uiteenlopende wegen naar duurzame agrarische ontwikkeling. Er is een groot gat tussen deze veelvormige praktijk, met de uiteenlopende mogelijkheden en oplossingen voor de problemen, en ontwikkelingsmodellen die uitgaan van één bepaalde oplossing, zoals bijvoorbeeld de conservatieve en neo-modernistische benaderingen voorstaan. Gezien de dominantie van de eendimensionale benaderingen gaapt er in de praktijk een groot gat tussen beleid, onderzoek, voorlichting, technologie-ontwikkeling en de praktijk op de agrarische bedrijven. Dit geldt niet alleen voor de relatie tussen individuele bedrijven en de instituties maar ook voor hele regio's: in de Veenweiden is het nu eenmaal anders boeren dan op het Brabantse zand of in de Flevopolder. Er is als het ware sprake van een *dubbele heterogeniteit*. De productivistische modellen gaan hier volledig aan voorbij. Toepassing van productivistische modellen impliceert bijvoorbeeld – geheel in de lijn van het moderniseringsproject – dat de productieomstandigheden aangepast worden aan de productiedoelstellingen. Als deze randvoorwaarden niet verzekerd zijn, gaat het model niet op. Dat betekent dat of gebieden als de Veenweiden of het kleinschalige landschap van het noorden en oosten omgevormd moeten worden naar het voorbeeld van de Flevopolder, of dat de landbouw in deze gebieden en daarmee het platteland zelf tot marginalisatie is gedoemd (Roep en De Bruin 1994). Omdat juist in deze gebieden nog aantrekkelijke natuurwaarden door de landbouw voortgebracht worden, is de

transformatie van de productieomstandigheden maatschappelijk niet meer haalbaar. Indien er geen adequate oplossingen en duurzame productiemethoden ontwikkeld worden voor deze gebieden dreigt sociale en economische marginalisatie.

De verscheidenheid in de landbouw, zowel tussen bedrijven als ook tussen regio's, is lange tijd als een probleem gezien voor de uitvoering van een effectief landbouwbeleid. De inspanningen waren er daarom op gericht zoveel mogelijk uniformiteit te creëren. Dat dit in bepaalde opzichten heeft geleid tot een vergroting van de diversiteit, wil ik hier als stelling poneren, zonder er verder op in te gaan. Het voortbestaan van de verscheidenheid heeft geleid tot een crisis in het landbouwbeleid. Het streven naar een schone landbouw wordt in de ogen van beleidsmakers belemmerd door de verscheidenheid. Uniforme regels en geboden hebben geen uniforme uitwerking, iedere ondernemer speelt er op eigen specifieke manier op in. Mede door de verscheidenheid in uitgangssituaties zijn er geen voorschriften, regels en geboden te bedenken die overal hetzelfde beoogde resultaat hebben. Er is duidelijk behoefte aan nieuwe oplossingen, nieuwe ingangen en een zekere regionalisering van het beleid. Ook is er behoefte aan een breed draagvlak voor de maatregelen om een effectief beleid te kunnen voeren.

Lokale samenwerkingsverbanden

Lokale of regionale samenwerkingsverbanden (in de praktijk zowel verenigingen, stichtingen als coöperaties) van boeren kunnen beschouwd worden als tegenbewegingen èn als voorlopers op weg naar een nieuw vormgegeven landbouw. We kunnen spreken van tegenbewegingen om drie redenen. Allereerst wijzen lokale samenwerkingsverbanden de dominante visies op duurzame ontwikkeling, waarbij productivistische modellen en technocratische besluitvormingsprocessen centraal staan, af. Om een dreigende marginalisatie van de landbouw in de regio tegen te gaan, ontwikkelen zij alternatieve visies, gebaseerd op de specifieke regionale mogelijkheden en beperkingen. Tenslotte proberen zij middelen te genereren en het handelen van overheden en instanties te beïnvloeden, om zo hun eigen doelstellingen en ideeën te verwezenlijken. Hoewel het hier om groepen boeren gaat, is er duidelijk sprake van *agency*, van doelgericht handelen. Met hun offensieve en constructieve benadering van de problemen, zijn deze samenwerkingsverbanden voorlopers in het vormgeven van duurzame ontwikkeling.

De lokale of regionale samenwerkingsverbanden zijn globaal in twee groepen in te delen. Een eerste groep houdt zich voornamelijk bezig met productontwikkeling, om via de productie en vermarkting van streekeigen producten een extra toegevoegde waarde te realiseren. Zij richten zich op de 'consumentenmarkt', maar zijn daarnaast ook actief op het gebied van landbouwkundig onderzoek en beleid. De andere groep initiatieven richt zich in eerste instantie op verweving van landbouw en het beheer van natuur, milieu en landschap. Vaak wordt aan deze initiatieven gerefereerd met de term 'milieucoöperatie'. Zij richten zich voornamelijk op de 'overheidsmarkt' van beleid en regelgeving. Daarnaast neemt de coalitievorming met andere belanghebbende groepen op het terrein van natuur en milieu een belangrijke plaats in. Voor een overzicht van initiatieven verwijs ik naar publikaties van Hees *et al.* (1993 en 1994), Ernst (1994) en Horlings (1996).

Gezien het grote aantal initiatieven en de grote onderlinge verscheidenheid, is het moeilijk om ze onder een noemer te brengen. Op grond van een aantal gemeenschappelijke kenmerken[10] kunnen ze echter wel worden afgezet tegenover de beschreven dominante ontwikkelingstrends. Daarna ga ik – vanwege mijn persoonlijke betrokkenheid[11] – dieper in op de projecten van twee verenigingen die actief zijn op de 'overheidsmarkt', de Vereniging Eastermars Lânsdouwe (VEL) en de Vereniging Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VANLA). Ik zal aangegeven wat de behoefte is aan adequate institutionele arrangementen en op welke manier de samenwerkingsverbanden dit trachten te bereiken of initiëren.

Een eerste gemeenschappelijk kenmerk van lokale samenwerkingsverbanden is de sociocratische besluitvorming. Hieronder wordt, volgens Van der Weijden *et al.* (1984:89-90), verstaan: planning van onderop, vrijwilligheid, geïntegreerdheid en samenwerking met verschillende betrokkenen. In veel gevallen wordt hieraan ook een decentrale en door de direct betrokkenen aangestuurde controle en handhaving aan gekoppeld. Sociocratische besluitvorming is een alternatief voor en reactie op de dominante technocratische besluitvorming in de gangbare beleidstradities op het gebied van landbouw en milieu. Hierbij worden centraal gemaakte afspraken opgelegd aan regio's en individuele bedrijven, waarbij een uitgebreid bureaucratisch apparaat moet zorgen voor de implementatie, uitvoering, controle en handhaving. Het sociocratische alternatief is een poging van boeren om weer meer zeggenschap te krijgen over de toekomstige landbouwontwikkeling (De Bruin en Wiskerke 1995). Daarbij speelt vaak ook de slag om de toegevoegde waarde een belangrijke rol, zoals het geval is bij de Zeeuwse Vlegel en Veenweidekaas, twee initiatieven voor de productie en vermarkting van regio-specifieke kwaliteitsproducten. Via directe contacten met afnemers en consumenten wordt geprobeerd een meerwaarde te realiseren die ten goede moet komen aan de boer en niet, zoals veelal het geval is, aan de industrie. Door ook de controle en handhaving zelf te organiseren – weliswaar in overleg met andere betrokkenen en onafhankelijke keuringsinstanties – hoeft er geen bureaucratisch controle-apparaat in stand te worden gehouden.

Een volgend gemeenschappelijk aspect van veel regionale initiatieven is het terugbrengen van evenwicht tussen de landbouwontwikkeling en de specifieke ecologische omstandigheden. Dit betreft zowel het beheer van natuur en landschap, als ook het gebruik van bepaalde variëteiten en rassen die aangepast zijn aan de omstandigheden of aan lokale kwaliteitsdefinities. Met name bij de Veenweidekaas is het de bedoeling dat de specifieke samenhang tussen landbouwbeoefening en ecologie tot uiting komt in de productkenmerken en kwaliteit. Dit vergt niet alleen inspanningen van de deelnemende boeren in hun bedrijfsvoering, maar vereist ook het terugbrengen van gebiedseigen kenmerken in onderzoek en technologie-ontwikkeling (Roep *in voorbereiding*). De initiatiefnemers voor de Veenweidekaas en Zeeuwse Vlegel hebben derhalve doelgerichte acties ondernomen tot het aansturen van onderzoek en productontwikkeling. De nodige institutionele arrangementen op dit terrein dienen geënt te worden op de perspectieven van de boeren en de gebiedseigen mogelijkheden en beperkingen.

Zoals al vermeld is een aantal initiatieven op het gebied van productontwikkeling bedoeld om ruimte te creëren ten opzichte van de agro-industriële keten. Dit betekent dat er nieuwe relaties tussen producenten, handelaren, afnemers, verwerke-

rende industrie of ambachtslieden en consumenten moeten worden gelegd. De producenten van de Veenweidekaas hebben hiertoe een eigen afzetcoöperatie opgericht die actief proberen hun product te promoten en af te zetten. De afzet vond in eerste instantie plaats via kaasspeciaalzaken in de regio. Later is dit uitgebreid met een grootwinkelbedrijf. Met de detaillisten zijn afspraken gemaakt op het gebied van prijsstelling, reclame en promotiemateriaal. Een dergelijk initiatief impliceert dus institutionalisering van nieuwe perspectieven en praktijken in socio-technische netwerken van productie en consumptie, nieuwe perspectieven en praktijken op het terrein van 'eet-cultuur' (De Bruin en Pohlmann *in voorbereiding*).

Om kort te gaan kunnen de regionale initiatieven bestempeld worden als concrete en doelgerichte pogingen tot het herstellen van de koppeling met de specifieke lokale situatie *(re-localization)* op basis van de relevante lokale socio-technische netwerken. Aan de hand van de initiatieven van de twee genoemde verenigingen in Friesland, de VEL en VANLA, zal ik hieronder nader uitwerken hoe deze koppeling tot stand gebracht kan worden.

De VEL en VANLA

De Vereniging Eastermars Lânsdouwe en Vereniging Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen zijn twee verenigingen van boeren en grondgebruikers uit de Noordelijke Friese Wouden. Het doel van beide verenigingen is het ontwikkelen van een duurzame landbouw in evenwicht met een verantwoord beheer van het milieu, de streekeigen natuur en het karakteristieke landschap. De VEL en VANLA kiezen expliciet voor een *integrale benadering* van duurzaamheid, omdat volgemns hen de landbouw, de kwaliteit en beheer van natuur, landschap en milieu en de leefbaarheid van het platteland niet los van elkaar gezien kunnen worden[12].

Sinds de oprichting hebben de verenigingen zich ingezet voor een actieve rol van agrariërs in de streek bij het streven naar duurzaamheid en leefbaarheid. Hun activiteiten kunnen rekenen op een groot draagvlak in de streek en bij gemeentelijke, regionale, provinciale en landelijke overheden. De actieve rol van agrariërs wordt op verscheidene punten echter gefrustreerd door weinig op de agrarische praktijk in het gebied toegesneden beleid en regelgeving. De verenigingen pleiten daarom voor meer maatwerk in beleid en regelgeving, voor meer armslag om de potenties op bedrijfsniveau optimaal te benutten.

De Noordelijke Friese Wouden: het werkgebied van de VEL en VANLA

De VEL is actief in en rond het dorp Eastermar (Oostermeer) in de gemeente Tytsjerksteradiel. De VEL heeft 60 leden, boeren en grondgebruikers uit de omgeving. Deze 60 leden beheren circa 95 procent van het 2.000 hectare grote gebied. De VANLA is actief in de gemeente Achtkarspelen. Zij heeft 90 leden, die gezamenlijk 3500 hectare cultuurgrond vertegenwoordigen. Hiermee is de dekking voor zowel het aantal leden als de hoeveelheid grond in het gebied rond de 50 procent. Het werkgebied van beide verenigingen behoort tot de Noordelijke Friese Wouden, gelegen in het noord-oosten van Friesland. Het gebied wordt gekenmerkt door een grote variatie aan landschapstypen. Het besloten, kleinschalige landschap is gezichtsbepalend. Het overgrote deel van de percelen is kleiner dan twee hectare. Vanwege

het dichte netwerk van elzensingels en houtwallen rond de percelen wordt vaak de term coulissenlandschap gebruikt. Het coulissenlandschap omvat twee duidelijk onderscheiden deelgebieden: het karakteristieke dykswâlengebied op de hogere zandgronden met markante houtwallen op opgezette aarden ruggen van bijna anderhalve meter hoog (*dykswâlen*) en het elzensingelgebied op de lager gelegen gronden met singels langs de ontwateringssloten. Het coulissenlandschap wordt afgewisseld met laag gelegen open gebieden. De verschillende deelgebieden bieden ruimte aan tal van karakteristieke planten en dieren.

Tot nu toe zijn natuur en landschap betrekkelijk goed bewaard gebleven. Dit is vooral te danken aan de positieve houding en de actieve inzet van de melkveehouders in het gebied betreffende onderhoud en beheer. Terwijl de kleinschaligheid in de afgelopen decennia in veel gebieden sterk achteruit is gegaan, is ze in de Noordelijke Wouden dankzij de inspanningen van veel boeren relatief goed in stand gebleven. Ook nu nog bestaat in het gebied een groot draagvlak onder boeren voor het beheer van natuur en landschap (zie: VEL 1994; De Bruin en Van der Ploeg 1991; Renting *et al.* 1994). De landbouw speelt in veel opzichten een sleutelrol in de toekomstige ontwikkelingsmogelijkheden. Niet alleen is de landbouw de belangrijkste pilaar onder de plattelandseconomie, ook voor de ontwikkeling van natuur en landschap speelt de landbouw een doorslaggevende rol. Van oudsher zijn landbouw, natuur en landschap in de Wouden sterk verweven. Ook nu nog is de landbouw de belangrijkste drager van natuur en landschap in de streek.

Het spanningsveld

Veel melkveehouders in de Noordelijke Wouden boeren op een betrekkelijk extensieve en kleinschalige manier, waardoor ze binnen het kleinschalige landschap goed uit de voeten kunnen. De landbouwbeoefening is nog redelijk in balans met de specifieke ecologische omstandigheden. De laatste jaren is echter sprake van een groeiend spanningsveld tussen de landbouwontwikkeling en natuur en landschap. Het kleinschalige landschap maakt de landbouw bewerkelijker dan elders, waardoor de productiekosten verhoudingsgewijs hoog zijn. Door de aanhoudende nadruk op kostprijsverlaging en schaalvergroting in de melkveehouderij wordt de speelruimte voor boeren om ruimte te geven aan natuur en landschap steeds kleiner. Deze ontwikkeling brengt een neerwaartse spiraal op gang, die een bedreiging vormt voor zowel de leefbaarheid van de streek als de kwaliteit van natuur en landschap. De melkveehouderij vormt immers de belangrijkste economische activiteit in het gebied en met de achteruitgang van de landbouw wordt ook de leefbaarheid van de streek bedreigd. Bovendien dreigt de basis voor onderhoud en beheer van natuur en landschap door mensen uit de streek weg te vallen.

Hoewel de landbouw nog redelijk in balans is met de omgeving, is hij verre van uniform. Niet alleen treffen we regionale verschillen aan binnen de Noordelijke Wouden (de bedrijven in Eastermar zijn bijvoorbeeld beduidend groter en intensiever dan de bedrijven in de nabije omgeving), ook is er een grote verscheidenheid aan bedrijfsstijlen. De verscheidenheid in de melkveehouderij is beschreven in het boek 'Maat Houden' (De Bruin en Van der Ploeg 1991). Uit het onderzoek dat ten grondslag lag aan dit boek, bleek dat er een groot draagvlak is onder boeren voor de integratie van natuur- en landschapsbeheer in de bedrijfsvoering. De praktische

mogelijkheden hiertoe zijn stijlspecifiek, iedere stijl heeft zijn eigen mogelijkheden en beperkingen op het gebied van agrarisch natuurbeheer. Iedere stijl, als specifiek patroon van ordening van socio-technische netwerken, behelst ook een specifiek project voor de omgang met natuur en landschap in verleden, heden en toekomst. De spanning tussen landbouwontwikkeling en de instandhouding van het kleinschalige landschap verschilt derhalve sterk. Het blijkt dat met name een ontwikkeling volgens het gangbare patroon van uitbreiding en schaalvergroting op gespannen voet staat met het behoud van de kleinschaligheid.

Ondanks het grote draagvlak onder boeren en de uiteenlopende kansen voor de integratie van landbouw en het beheer van natuur en landschap, moet worden vastgesteld dat de kwaliteit van natuur en landschap in het gebied achteruit gaat. In het gebied zelf wordt geconstateerd dat dit mede veroorzaakt wordt door een aantal institutionele belemmeringen. De mogelijkheden voor beheers- en onderhoudsovereenkomsten met de overheidsinstanties zijn beperkt en vaak slechts ten dele operationeel. De bestaande maatregelen worden daarbij ervaren als star en weinig op de praktijk toegesneden (VEL 1995; VANLA 1995). Dit heeft tot gevolg dat het bestaande potentieel voor de integratie van functies slechts ten dele wordt benut.

Net als elders in het land, geldt ook voor de Noordelijke Wouden dat de boeren hun grip op de ontwikkeling van natuur en landschap, en daarmee op de ontwikkeling van het gebied als geheel dreigden te verliezen. Zoals al vermeld, is de landbouwbeoefening gedurende de laatste decennia meer en meer ontkoppeld van het beheer van de natuurlijke omgeving. Was het beheer van natuur en landschap vroeger een wezenlijk onderdeel van de agrarische bedrijfsvoering, in het productivistische model wordt het gezien als een belemmering van een gezonde landbouwontwikkeling. Vanaf de jaren zestig, toen het moderniseringsdenken in de landbouw een grote vlucht nam, is er doelbewust een scheiding aangebracht tussen landbouw en het beheer van natuur en landschap. De landbouworganisaties hadden hier, als belangenbehartigers van de moderniserende boeren, een belangrijke stem in. Het afwijzen van een constructieve samenwerking met natuurbeschermingsorganisaties en de negatieve houding ten opzichte van de uitvoering van de Relatienota uit 1975[13] door de landbouworganisaties, leidde ertoe dat de landbouw haar invloed op de 'natuurdiscussie' verloor. Landbouw en natuur kwamen steeds meer tegenover elkaar te staan, hetgeen uiteindelijk resulteerde in een pragmatische keuze[14] voor een strikte scheiding van functies: optimale landbouw naast natuurbeheer en natuurontwikkeling in reservaatgebieden. De aan het eind van de jaren zeventig ingeslagen weg is nog steeds richtinggevend voor het Nederlandse landbouw- en natuurbeleid, blijkens het Natuurbeleidsplan uit 1990 en de Structuurschema Groene Ruimte uit 1992. De consequentie hiervan is dat het denken en de besluitvorming over natuurdefinities en beheersdoelen buiten de landbouw om plaats vindt. Belangengroeperingen voor natuur en milieu bepalen, in coalitie met de overheid, wat waardevolle natuur is en wat niet. Daarbij wordt veelal voorbij gegaan aan het feit dat natuur en landschap, net als in de Wouden, in Nederland voor het overgrote deel een bijproduct van de landbouw is. Het gevolg hiervan is dat boeren zich steeds meer overrompeld voelen door nieuwe plannen en maatregelen voor natuurbeheer. Juist waar natuur en landschap goed in stand zijn gehouden,

dreigen de boeren als het ware gestraft te worden voor hun goede gedrag in het verleden.

In het kader van de invulling van de Ecologische Hoofdstructuur (EHS) wordt voorgesteld om grote stukken cultuurgrond aan de agrarische sector te onttrekken en aan te wijzen als reservaat of natuurontwikkelingsgebied. Dit speelt sterk in de gemeente Achtkarspelen. Deze plannen sluiten niet aan bij wat de bevolking van de streek bij natuur en landschap voor ogen staat. De overheersende mening is dat het mogelijk moet zijn om op het hele grondgebied van de gemeente om waardevolle natuur en aantrekkelijk landschap te ontwikkelen in samenhang met de landbouw. Men vraagt zich af of een tweedeling tussen natuur en agrarisch gebied een verbetering voor natuur en landschap zal betekenen. Boeren worden immers gedwongen de resterende gronden intensiever te gebruiken en dit zal indirect nadelig uitwerken op de natuurgebieden. De onttrekking van landbouwgrond aan de lokale economie heeft daarbij ook gevolgen voor de leefbaarheid van de streek. Zoals elders geconstateerd, treedt hierdoor een neerwaartse spiraal in werking (zie De Bruin 1993 en De Bruin 1995).

De bovenstaande ontwikkelingen waren de directe aanleiding tot het oprichten van de VANLA in 1992, nadat eerder dat jaar de boeren in Eastermar reeds de VEL hadden opgericht als antwoord op de gemeentelijke plannen om de houtwallen in het gebied aan te merken als verzuringsgevoelig. Bij uitvoering van de 'ecologische richtlijn' zou dit voor een groot aantal bedrijven in Eastermar verdere ontwikkeling blokkeren. De boeren zouden zo gestraft worden voor het onderhoud van houtwallen en singels in het recente verleden. Een belangrijke motivatie voor de VEL en VANLA is om door een actieve en constructieve opstelling de grip op en zeggenschap over de toekomstige ontwikkelingen van de landbouw in het gebied te herstellen. Met de oprichting van een vereniging hebben de boeren aangegeven ook in de toekomst een actieve rol te willen spelen in het beheer van natuur en landschap. Voor de VEL had dit het concrete resultaat dat, in ruil voor een inspanningsverplichting voor landschapsonderhoud, de gemeente Tytsjerksteradiel af zag van de aanwijzing van houtwallen en singels als verzuringsgevoelige elementen.

Sinds de oprichting van de VEL en VANLA in 1992 is er sprake van een zekere omslag in het denken over de relatie tussen landbouw en natuur. Vooral het grote aantal initiatieven van boeren op dit gebied is hiervan een teken. Ook komt er in het voorgenomen beleid meer oog voor de mogelijkheden van agrarisch natuurbeheer. Mede door het toegenomen politieke draagvlak is er momenteel sprake van een oplaaiende discussie over het natuurbeleid en de financiële houdbaarheid van een beleid van scheiding van landbouw en natuur.

Toch is men nog ver af van de geschetste doelen. Net als in andere delen van Nederland werden boeren in de Friese Wouden geconfronteerd met nieuwe wet- en regelgeving op het vlak van milieu, natuur en landschap. Deze regels worden vaak als moeilijk uitvoerbaar, slecht op elkaar afgestemd en soms zelfs als tegenstrijdig ervaren. De verplichte emissie-arme mestaanwending door het gebruik van wettelijk voorgeschreven en niet op de kleinschaligheid toegesneden technieken (mestinjectie, zodenbemesten) leidt tot extra druk op het landschap en een plaatselijk hoge milieudruk (VEL 1995; VANLA 1995). Het feit dat er steeds minder geld beschikbaar komt voor landschapsonderhoud en dat bestaande onderhoudsregelingen lang niet overal

operationeel zijn komt de situatie evenmin ten goede. Met name het elzensingelgebied, waar regelmatig onderhoud absoluut noodzakelijk is, dreigt hierdoor sterk in kwaliteit achteruit te gaan.

Een ontwikkelingsgerichte integrale aanpak
De VEL en VANLA richten zich op het doorbreken van (schijnbare) tegenstellingen tussen functies die in de afgelopen jaren dreigden te ontstaan. In plaats daarvan wil men een situatie bereiken waarin verschillende functies op het platteland elkaar wederzijds versterken en gezamenlijk bijdragen aan de leefbaarheid van de streek. Dit is geen eenvoudige opgave en kan evenmin van de éne op de andere dag worden uitgevoerd. Het vraagt om een gerichte aanpak met goed afgestemde activiteiten op verschillende terreinen. Waar het in essentie om draait is het op gang brengen van een ontwikkelingsproces in de richting van integratie van functies. Met een *ontwikkelingsgerichte aanpak* wordt dit proces stapsgewijs in werking gezet en waar mogelijk gestimuleerd en uitgebouwd met gerichte activiteiten. In het onderstaande worden een aantal elementen van zo'n aanpak nader toegelicht (zie ook Renting *et al.* 1994; De Bruin 1995).

Bij een integrale aanpak gaat men uit van de verwevenheid van functies. De ontwikkeling van de ene functie wordt niet los gezien, maar geldt als basis en randvoorwaarde voor de ontwikkeling van andere functies. Door bepaalde ontwikkelingen in de landbouw te stimuleren ontstaat ruimte voor natuur en landschap. Onderhoud van het landschap vergroot de kansen voor recreatie en toerisme en een toestroom van toeristen biedt weer perspectieven voor bepaalde vormen van landbouw. Dit is een langdurig proces is en het is vrijwel ondoenlijk voor alle functies tegelijk op grote schaal actie te ondernemen, al was het maar omdat dit de menskracht van een lokale vereniging te boven gaat. Het is daarom zaak een duidelijke rangorde in doelstellingen en activiteiten aan te brengen, waardoor *stapsgewijs en geleidelijk* gewerkt kan worden aan de realisering ervan. Het is ook niet altijd zinvol op alle punten tegelijk actief te zijn. Voor bepaalde vormen van integratie ontstaan pas kansen op langere termijn. Zo ontstaan voor recreatie en toerisme vooral kansen als op het vlak van landschapsonderhoud resultaten zijn geboekt.

Een tweede uitgangspunt van een ontwikkelingsgerichte aanpak is dat zo veel mogelijk wordt aangesloten bij het *draagvlak* in de streek. Het is zaak om direct belanghebbenden, in dit geval boeren en grondgebruikers in Eastermar en Achtkarspelen, nauw te betrekken bij de formulering en uitvoering van plannen en activiteiten. Ook al is een aanpak op gebiedsniveau onontbeerlijk, uiteindelijk moet de integratie van functies op de agrarische bedrijven vorm krijgen. Om dit mogelijk te maken wordt aangesloten op mogelijkheden die betrokken zelf zien voor verweving. Door middel van 'maatwerk' benut men zo de uiteenlopende kansen voor agrarisch natuurbeheer op bedrijven. Ook bij de planning van activiteiten wordt voortgebouwd op het draagvlak in de streek. Voordeel van een ontwikkelingsgerichte aanpak is dat activiteiten de draagkracht van de streek niet overstijgen. Men wordt niet overspoeld door een veelheid aan plannen en programma's. Ook tijdens het proces houden betrokkenen invloed. Waar nodig kan werkendeweg de richting van het proces bijgesteld worden, kunnen accenten verlegd worden, en voorgenomen

activiteiten die overbodig blijken worden opgeschort. Zo kan flexibel worden ingespeeld op veranderende omstandigheden en inzichten.

Een derde element van de gekozen ontwikkelingsgerichte aanpak is het duurzame en *zelfbestendigende karakter* ervan. Om een ontwikkelingsproces voor de integratie van functies vanuit de streek te ondersteunen is op korte termijn een aanzienlijke inspanning van overheden en andere instanties nodig. Het streven is echter dat het proces zichzelf op de langere termijn in stand kan houden en bestendigen. Voor overheden en instanties betekent dit dat men zich, na een aanzienlijke inspanning in het begin, na verloop van tijd kan terugtrekken, zonder dat het ontwikkelingsproces in gevaar komt. Ook voor de streek biedt dit voordelen. Immers, structurele afhankelijkheid van subsidies en andere vormen van steun van overheden en instanties zijn op langere termijn een belangrijke onzekerheidsfactor. Een ontwikkelingsgerichte aanpak streeft ernaar deze onzekerheid uiteindelijk uit te schakelen, bijvoorbeeld door op basis van vormen van verweving nieuwe inkomsten uit de markt te behalen.

Met deze opzet wordt uitdrukkelijk gekozen voor een aanpak op basis van *vrijwilligheid*. De voorgeschiedenis van de verenigingen wijst uit dat een verplichtende aanpak leidt tot onvoldoende draagvlak voor de integratie met milieu, natuur en landschap. Voor een integraal beheer is het ook niet nodig dat ieder bedrijf *alle* mogelijke activiteiten ter hand neemt. Een boer die zich specialiseert op de melkveehouderij en zich beperkt tot een goed milieubeheer en een adequaat landschapsonderhoud, draagt ook bij aan de versterking van het landschap en daarmee de kansen voor bijvoorbeeld recreatie. Een andere boer die hierop inspringt met een mini-camping schept weer kansen voor de vermarkting van streekproducten. Zijn buurman of een lokale winkelier kan dáár weer profijt van trekken...

Institutionele randvoorwaarden

De realisatie van de projecten van de VEL en VANLA kan niet los gezien worden van ontwikkelingen in bijvoorbeeld beleid, regelgeving, onderzoek en technologieontwikkeling. Ik citeer hiervoor een plan van aanpak van de VANLA:

> *'Op tal van punten is een actieve bijdrage en inspanning van overheden en instanties noodzakelijk, al zal hun rol er vaak anders uitzien dan tot op heden het geval was. In plaats van een 'sturende overheid' is voor de uitvoering eerder een inspanning van overheden als 'faciliterende instantie' noodzakelijk (..). Van overheden en instanties wordt gevraagd speelruimte te scheppen voor de uitvoering van projekten, randvoorwaarden te creëren en ontwikkelingen te ondersteunen met kennis, onderzoek, financiële middelen en adequaat beleidsinstrumentarium.'* (VANLA 1995:27)

De projecten van de VEL en VANLA vereisen dus dat een aantal institutionele randvoorwaarden wordt gecreëerd. Tot deze randvoorwaarden behoren: het verruimen van mogelijkheden om tegen een vergoeding landbouw en natuurbeheer te integreren, het flexibiliseren van bestaande maatregelen (bijvoorbeeld de gehanteerde maaidata in beheersovereenkomsten), het verruimen en operationaliseren van bestaande onderhoudsmaatregelen voor landschapselementen, meer maatwerk in de milieu regelgeving (op de specifieke problemen van het toegesneden maatregelen).

Bovendien wordt aan de overheden gevraagd financiële ondersteuning te bieden en de ontwikkeling adequate technologie en kennis mogelijk te maken.

De VEL en VANLA zijn schakels tussen de leden en de relevante overheden en instanties. Zij kunnen doelgericht onderhandelen met overheden om de belangen van de leden te behartigen en de benodigde institutionele ruimte creëren voor het uitvoeren van de ontwikkelingsgerichte benadering. Deze ruimte ontstaat, als het goed is, gedurende het ontwikkelingsproces zelf. De implementatie van het project impliceert immers een voortdurende interactie met overheden en instanties. Uit die interactie dienen nieuwe institutionele arrangementen te ontstaan die de basis vormen voor een verdere ontwikkeling in de gewenste richting. In het doelgericht aangaan van interactie met overheden en instanties om zodoende de eigen doelstellingen te realiseren, uit zich de *agency* van de lokale samenwerkingsverbanden.

De werkwijze met de VEL en VANLA als 'intermediair' doet volop recht aan de verscheidenheid aan mogelijkheden voor bedrijfsontwikkeling en integratie van functies op bedrijven. Bovendien worden individuele bedrijven minder belast met soms moeilijk in de bedrijfsvoering te integreren regelgeving. De verenigingen bieden hun leden als het ware 'bescherming' voor onnodige regelgeving, door waar mogelijk zaken rond beleid en regelgeving als vereniging met overheden af te handelen. De 'paraplu' van de VEL en VANLA vergroot de vrijheid van de leden om hun bedrijf naar eigen inzicht te ontwikkelen, binnen de met overheden en instanties overeengekomen kaders en afspraken. De keuzeruimte wordt zo vergroot en meerdere wegen naar duurzame landbouw worden mogelijk.

Conclusies

De besproken regionale samenwerkingsverbanden kunnen worden opgevat als een poging tot herdefinitie van duurzame landbouwontwikkeling. Vanuit de sociologische theorievorming kan gesteld worden dat de landbouw een arena is waarin verschillende actoren strijd voeren, coalities vormen, samen werken, discussiëren en overleggen. Iedereen probeert er zoveel mogelijk handelingsruimte te verwerven om de eigen doelen, het eigen project te realiseren en daarmee het handelen van anderen te beïnvloeden. We hebben gezien dat door de landbouwontwikkeling in het recente verleden, de boeren voor een deel de grip op de toekomstige ontwikkelingen verloren hebben. Hun handelen wordt voor een groot deel gelegitimeerd en gedelegitimeerd door middel van normatieve kaders die buiten de directe producenten om zijn gecreëerd. Belangrijk in dit opzicht is de normatieve definitie die gehanteerd wordt voor duurzame landbouwontwikkeling en voor levensvatbaarheid. Eerder in dit hoofdstuk werden reeds drie uiteenlopende posities tegenover elkaar gesteld.

De hier besproken samenwerkingsverbanden hebben gemeen dat ze een eigen, op de specifieke omstandigheden toegesneden invulling van duurzame landbouw hanteren. De mate waarin deze gebiedspecifieke duurzame ontwikkeling wordt gerealiseerd hangt in belangrijke mate af van de wijze waarop hun projecten ineenklikken met die van andere relevante (macro-)actoren. Voor de VEL en VANLA zijn dit actoren op het gebied van beleid, belangenbehartiging, onderzoek en wetenschap en natuur- en landschapsbeheer. Voor andere samenwerkingsverbanden, bijvoor-

beeld die zijn gericht op de productie en afzet van streekeigen kwaliteitsproducten, zijn juist coalities met groepen consumenten, horeca, detaillisten, grootwinkelbedrijven, handelaren enzovoort bij uitstek relevant. Voor alle samenwerkingsverbanden is het noodzakelijk om de door hen gewenste perspectieven en praktijken te institutionaliseren in de relevante socio-technische netwerken. Hiertoe dienen coalities gesloten te worden met 'gelijkgezinde' actoren, dienen nieuwe relaties te worden aangegaan en bestaande relaties te worden herwaardeerd. Om de belangrijkste actoren te overtuigen zijn naast de nodige overtuigingskracht van het initiatief, ook macht en middelen nodig om via *enrolment* de gewenste perspectieven en praktijken te institutionaliseren. Nieuwe institutionele arrangementen tussen enkele actoren, bijvoorbeeld tussen de samenwerkingsverbanden en regionale overheden, kunnen het startpunt zijn om de nieuwe initiatieven uit te werken tot volwaardige alternatieven op weg naar duurzame landbouw. Indien dit lukt, zal dit een duidelijke uitstraling hebben naar andere actoren en betekenen dat er meerdere volwaardige institutionele arrangementen naast elkaar bestaan.

6.4 Consequenties voor beleid en sturing: nieuwe institutionele arrangementen

Zoals beschreven liggen in de dubbele heterogeniteit uiteenlopende kansen voor duurzame ontwikkeling besloten. Een deel van deze kansen is ontstaan tegen de stroom van het moderniseringsproject in. Cynici zullen beweren dat er daarom weinig hoeft te veranderen en dat er geen speciale rol voor beleid en sturing weggelegd is: ongeacht het massieve moderniseringsproject groeien er immers toch verschillende bloemen die in de toekomst tot bloei kunnen komen. Ik wil een dergelijke redenering met klem bestrijden. Juist de verscheidenheid aan mogelijkheden vraagt gerichte inspanningen op het gebied van beleid en sturing, inspanningen die er toe bij dienen te dragen dat de verschillende bloemen inderdaad tot bloei kunnen komen en die moeten voorkomen dat een bloem de andere verdrukt en overheerst. Zoals ook al bleek uit een citaat uit het plan van aanpak van de VANLA zijn gerichte overheidsinspanningen noodzakelijk om de verschillende alternatieven voor duurzame ontwikkeling in de praktijk te realiseren. Alvorens nader in te gaan op de mogelijkheden om door middel van beleid en sturing ruimte te bieden aan de heterogene en uiteenlopende perspectieven voor duurzame ontwikkeling, worden hier nu eerst de belangrijkste relevante constateringen of conclusies uit de voorgaande hoofdstukken ten aanzien van beleid en sturing samengevat. Deze constateringen zijn uitgangspunt voor het verder ontwikkelen van ideeën over de rol van de overheid en de consequenties daarvan voor bestuur en beleid.

Enkele constateringen uit voorgaande hoofdstukken

Eerder in deze dissertatie is geconstateerd dat beleid (of sturing) op te vatten is als een specifieke *mode of ordering* in relevante socio-technische netwerken. In deze socio-technische netwerken interacteren actoren met materialen, artefacten en natuurlijke fenomenen. Politieke configuraties zijn hierbij op te vatten als (macro-)actoren in socio-technische netwerken, met eigen strategische doelstellingen.

De stuurbaarheid en maakbaarheid van de ontwikkelingen is beperkt. Er zijn grenzen aan het vermogen tot ordening door middel van beleid of welk strategisch project dan ook. Landbouwontwikkeling wordt vorm gegeven in interactie tussen verschillende – ineenklikkende – *modes of ordering*, en verankerd in institutionele arrangementen. Er gaat geen *trigger off* effect uit van beleid of de implementatie van specifieke beleidsinstrumenten. De uitkomsten van beleid zijn vaak onbedoeld en onverwacht. Beleid leidt ook niet tot uniforme ontwikkelingen. Wederom is de interactie met andere projecten doorslaggevender. Ook de bestaande verscheidenheid tussen socio-technische netwerken is van invloed op de uitkomst van interactieprocessen. Bijvoorbeeld door een sterke regionale of lokale binding als gevolg van uiteenlopende ecologische omstandigheden of bepaalde geïnstitutionaliseerde perspectieven en praktijken (denk hierbij bijvoorbeeld aan de rol van de landbouwvoorlichting bij de implementatie van de rentesubsidie).

Gezien het feit dat beleid sociaal wordt geconstrueerd, is beleidsformulering onderhevig aan belangentegenstellingen, sociale strijd, veranderende inzichten en wisselende krachtsverhoudingen. Daarom is beleid vaak tegenstrijdig en inconsequent. Iedere vorm van beleid of sturing, zeker als het centraal en *top-down* is georganiseerd, is daarbij in zekere zin selectief en discriminerend, omdat het ineenklikt met bepaalde *modes of ordering* en met andere niet. Dit resulteert bijvoorbeeld in aanzienlijke regionale verschillen in het gebruik van bepaalde beleidsinstrumenten, zoals bijvoorbeeld de rentesubsidie. Dit geldt ook voor de relatie tussen beleid en uiteenlopende bedrijfsstijlen (zie De Bruin *et al.* 1991; Roep *et al.* 1991).

Naarmate de consensus over de gewenste orde en over de manier van ordening sterker is en perspectieven en praktijken meer zijn geïnstitutionaliseerd, kan een zekere convergentie van opvattingen en praktijken optreden. Dit leidt op den duur tot inertie. De interactie met afwijkende ideeën en opvattingen, kan een bron van dynamiek zijn. Veranderende perspectieven kunnen leiden tot veranderende praktijken.

In de relevante socio-technische netwerken spelen, naast actoren, ook materialen en artefacten een belangrijke rol. Dit geldt ook voor wetenschappelijk onderzoek. De onderzochte empirie alsmede de representatie van kennis is zelf een *mode of ordering*. Representatie en classificatie in wetenschappelijk onderzoek zijn belangrijke hulpbronnen voor beleid en sturing: het maakt onderscheid tussen groepen mogelijk. Dit is de basis voor een gerichte sturing volgens de traditionele beleidsmodellen, zoals beschreven in hoofdstuk 3. Een belangrijke conclusie is dat deze traditionele beleidsmodellen geen adequate handvatten bieden voor het stimuleren van uiteenlopende wegen naar duurzaamheid. Er is vraag naar nieuwe institutionele arrangementen die aansluiten bij de bestaande heterogeniteit aan bedrijfsstijlen en aan oplossingsmogelijkheden voor de duurzaamheidsproblematiek. Hoe dergelijke institutionele arrangementen eruit moeten zien, welk sturingsdiscours gehanteerd dient te worden en hoe besluitvorming gestalte moet krijgen, daarover gaat de rest van deze paragraaf.

Nieuwe institutionele arrangementen

In het voorgaande werd meermalen ingegaan op de noodzaak van nieuwe institutionele arrangementen in de landbouw. Dit geldt zeker voor het benutten van de potenties van lokale en regionale samenwerkingsverbanden. Het is zaak om nader te specificeren wat hiermee wordt bedoeld. Institutionele arrangementen zijn op te vatten als processen waarin verschillende (groepen) actoren op basis van gedeelde perspectieven (opvattingen) overeenstemming bereiken over de na te streven praktijken. Vervolgens dienen zowel opvattingen als praktijken te worden bevestigd door inspanningen van de betrokken actoren, door de beschikbaarheid van de noodzakelijke middelen om de overeengekomen praktijken te realiseren.

Doelbewust spreek ik hier van institutionele arrangementen als processen. Niet alleen het bereiken van overeenstemming is een proces, ook de ontwikkeling van kennis, van opvattingen en perspectieven bestaat uit processen waarbij actoren elkaar beïnvloeden. Juist in de interactie tussen uiteenlopende opvattingen schuilt een bron van dynamiek, van verandering. Daarom ook heb ik het hier over institutionele arrangementen in meervoud. Indien naast elkaar uiteenlopende perspectieven en praktijken geïnstitutionaliseerd worden, bestaat de (latente) mogelijkheid ervaringen, opvattingen en praktijken worden uitgewisseld. Indien één institutioneel arrangement, een bepaald patroon van ordening van socio-technische netwerken, dominant wordt – bijvoorbeeld vanwege een grote mate van consensus van alle betrokkenen en een grote mate van succes – dan kan een convergentie van perspectieven en praktijken optreden, hetgeen waarschijnlijk tot inertie zal leiden (zie ook Wiskerke *in voorbereiding*).

Uiteenlopende institutionele arrangementen dus. Wat houdt dat in met betrekking tot duurzame agrarische ontwikkeling? We hebben gezien dat er in de sector zelf, bij de boeren, uiteenlopende kansen bestaan voor duurzame ontwikkeling, verankerd in historische patronen van bedrijfsontwikkeling. Er zijn uiteenlopende wegen naar duurzaamheid, besloten in de dubbele heterogeniteit van enerzijds uiteenlopende bedrijfsstijlen en anderzijds specifieke regionale 'constellaties'. Vanuit de overheden gezien is het zinvol om aan te sluiten bij de relevante verscheidenheid aan oplossingsrichtingen. Dat betekent dat er ruimte moet zijn voor uiteenlopende oplossingen, ruimte gecreëerd door politieke besluitvorming en oplossingsrichtingen gefaciliteerd door middel van onderzoek, technologieontwikkeling en voorlichting. De institutionele arrangementen bestaan dan uit – naast elkaar bestaande – specifieke afspraken en overeenkomsten over de gewenste oplossingsrichting.

De rol van de overheden

De vraag rijst nu hoe overheden in kunnen spelen op de vraag naar nieuwe institutionele arrangementen, recht doende aan de dubbele heterogeniteit. Om hier een antwoord op te kunnen geven, is het zinvol eerst de kritiek op het gangbare beleid samen te vatten. Dat baseer ik op resultaten uit de eerdere hoofdstukken van dit boek en het bedrijfsstijlenonderzoek in meer brede zin.

Het overheidsbeleid van de laatste decennia heeft op vele punten gefaald met betrekking tot het creëren van randvoorwaarden en het stimuleren van duurzame

ontwikkeling. Zoals ook in het rapport '*Sturing op Maat*' (min. LNV 1994) wordt aangegeven, heeft het prescriptieve generieke beleid van het laatste decennium niet de beoogde resultaten gehad. De gehanteerde middelenvoorschriften differentiëren niet naar bedrijf of regio, hetgeen betekent dat op veel bedrijven middelen voorgeschreven werden die niet of nauwelijks effectief waren. Dit betrof veelal de relatief schone bedrijfsstijlen, die zo met onevenredig hoge kosten opgezadeld werden. Ongeacht of de milieudruk op een effectieve manier wordt verminderd, dient iedere boer bepaalde voorschiften uit te voeren. Dit punt is verder uitgewerkt door Roep *et al.* (1991). Daarnaast hebben de generieke middelenvoorschriften tot enorme problemen geleid met betrekking tot de handhaving en controle.

In de praktijk kent het Nederlandse landbouwbeleid een diepgewortelde traditie van centrale sturing en is de uitvoering in belangrijke mate top down. In de praktijk draagt het landbouwbeleid alle kenmerken van de traditionele beleidsmodellen in zich[15]. Vanuit deze achtergrond kan niet adequaat worden ingespeeld op de verscheidenheid aan oplossingsmogelijkheden en de grote regionale variatie hierin. Zeker wanneer de duurzaamheid breed wordt gedefinieerd, als er naast strikt economische of milieutechnische ook sociale en leefbaarheidsfactoren een rol spelen, is een centralistische top-down sturing verre van adequaat om de noodzakelijke randvoorwaarden en middelen te creëren.

De traditionele beleidsmodellen zijn daarbij geworteld in het moderniseringsdenken uit de voorgaande decennia. De reductionistische uitgangspunten, met een strikt onderscheid tussen sturende krachten en gestuurden, en de causale unilineaire handelingsmodellen gaan voorbij aan de feitelijke ontwikkelingsdynamiek, vormgegeven in interactie tussen (groepen) actoren. De voor de traditionele modellen kenmerkende sectorale aanpak is een miskenning van het integrale karakter van de duurzaamheidsproblematiek.

Het prescriptieve karakter van beleid, en dat betreft niet alleen de oplossing van de milieudruk, maar bijvoorbeeld ook modernisering met gebruikmaking van de rentesubsidie, gaat daarbij uit van één optimale manier van boeren, één optimale manier van ordening van socio-technische netwerken. Deze technocratische claim[16] wordt in de praktijk gelogenstraft. We hebben gezien dat er uiteenlopende valide strategieën naast elkaar bestaan.

Een belangrijke beperking van het traditionele sturingsdiscours is verder de veronderstelde noodzaak om onderscheid te maken tussen groepen actoren (boeren). Vanuit de reductionistische en deterministische aanname dat bepaalde handelingsperspectieven te herleiden zijn tot formele kenmerken (zoals bijvoorbeeld de bedrijfsgrootte of de leeftijd van een agrariër), werd het legitiem geacht om in het beleid te selecteren op bepaalde groepen. Boeren die voldeden aan de veronderstelde (formele) kenmerken van 'ondernemerschap' en 'moderniteit', werden ondersteund. Zij die niet aan deze kenmerken voldeden werden geclassificeerd als 'wijkers' en kregen derhalve geen institutionele ondersteuning. Eerder, om precies te zijn in hoofdstuk 2 en 3, werd reeds ingegaan op het gebruik van formele classificatie-criteria als kenmerk en uitgangspunt van een positivistische en beleidsgerichte wetenschapsbeoefening.

Met de bovenstaande kanttekeningen bij de traditionele beleidsmodellen is mijns inziens genoegzaam aangegeven dat zij geen handvatten bieden om te komen tot de

gewenste adequate institutionele arrangementen. Ik ben zeker niet de eerste die dit constateert. Het besef van de noodzaak van institutionele vernieuwing lijkt inmiddels ook op de ministeries doorgedrongen te zijn, getuige een aantal recente beleidsdocumenten (min. LNV 1994 1995; min. LNV & VROM 1995). Desondanks wordt de discussie over duurzame agrarische ontwikkeling mijns inziens nog steeds gedomineerd door de conservatieve en neo-modernistische benaderingen, die voor wat betreft het sturingsdiscours dezelfde kenmerken en uitgangspunten hebben als de traditionele beleidsmodellen. Dit wordt zeker op de lager niveaus (provincie, gemeente) ondersteund door een sterke planologencultuur waarin getracht wordt de gewenste ontwikkeling tot in detail voor te schrijven (zie de Epiloog).

Op basis van deze dissertatie en het bedrijfsstijlenonderzoek in brede zin, kan een aantal uitgangspunten worden geformuleerd voor beleid dat recht doet aan de bestaande heterogeniteit aan ontwikkelingsrichtingen en kansen voor duurzaamheid. Deze uitgangspunten gelden als de basis of randvoorwaarden voor de noodzakelijke nieuwe institutionele arrangementen.

Om te beginnen dient de beschreven selectiviteit ten opzichte van formele groepen losgelaten te worden en te worden vervangen door een selectiviteit ten opzichte van bepaalde wenselijke (duurzame) processen. Natuurlijk wordt beleid gekenmerkt door het maken van keuzes en afwegingen. Deze keuzes dienen echter betrekking te hebben op het stimuleren van gewenste ontwikkelingen, bijvoorbeeld een integratie van functies of een omschakeling naar duurzame ecologische landbouw, en niet op het uitsluiten of stimuleren van bepaalde groepen. Ongewenste ontwikkelingen dienen gesanctioneerd te worden, hetgeen een stimulans inhoudt voor boeren om de bedrijfsvoering aan te passen in de richting van een duurzame productiewijze. De bestaande kansen dienen hiervoor als uitgangspunt te worden genomen.

Een van de meest voor de hand liggende maatregelen in dit opzicht is een overgang van een middelenbeleid naar een doelenbeleid op het gebied van milieu. Via politieke besluitvorming dient een aantal strikte doelen en criteria opgesteld te worden waaraan de agrarische productie moet voldoen. Dit betreft bijvoorbeeld een maximaal toelaatbaar mineralenverlies, het gebruik van bepaalde hoeveelheden bestrijdingsmiddelen en dergelijke. In de praktijk bestaan uiteenlopende manieren om deze doelen te realiseren. Het overheidsbeleid dient daarom niet prescriptief te zijn, maar juist faciliterend. Het moet boeren in staat stellen om naar eigen inzichten, passend bij de eigen bedrijfsstijl, de gestelde doelen te realiseren. Door middel van onderzoek, voorlichting en dergelijke dient aangesloten worden bij de uiteenlopende kansen in de land- en tuinbouw. Hierin ligt tevens een kiem voor nieuwe institutionele arrangementen.

Het milieubeleid kan daarbij niet los gezien worden van andere beleidsterreinen in de landbouw, zoals de groene ruimte, plattelandsontwikkeling, natuur en landschap en micro- en macro-economische zaken. Daarom moet worden gestreefd naar een integrale aanpak van de duurzaamheidsproblematiek, zeker op gebiedsniveau. Deze aanpak is dan bij voorkeur gebiedspecifiek, dat wil zeggen dat het aansluit bij de specifieke kenmerken van de relevante socio-technische netwerken op regionaal of lokaal niveau. Om dit te bewerkstelligen dient ook de relatie tussen overheden

en burgers op een andere leest geschoeid te worden. De aanpak dient bij voorkeur een *bottum-up* karakter te hebben – waarbij de burgers geprikkeld en gestimuleerd dienen te worden om daadwerkelijk initiatieven te ontplooien – en de besluitvorming is sociocratisch, hetgeen wil zeggen dat het voortkomt uit de maatschappelijke verhoudingen tussen de direct betrokkenen in samenhang met de specifieke mogelijkheden en beperkingen op gebiedsniveau. Om hierbij aan te sluiten is decentralisatie van de sturing noodzakelijk, alsmede een continue reflectie op de inhoud en de gebruikte instrumenten (reflexiviteit). In bestuurskundige termen is er dan sprake van een contextueel beleidsmodel. De meerwaarde van een dergelijke benadering is reeds op vele plaatsen uiteengezet (WRR 1984; min. LNV 1994; Renting *et al.* 1994; Slangen 1994)

De uitgangspunten voor beleid en sturing dienen niet reductionistisch te zijn: er moet beseft worden dat het overheidsbeleid niet de enige sturende en determinerende kracht is, evenmin als 'markt' of 'wetenschap en technologie' dat zijn. Het feit dat ontwikkelingen worden vormgegeven in socio-technische netwerken dient uitgangspunt voor het beleid te zijn. Zoals eerder gesteld is de rol van de overheid faciliterend. Dat wil ook zeggen dat bepaalde randvoorwaarden vervuld dienen te worden, waaronder uiteenlopende ontwikkelingen plaats kunnen vinden. Zonder verder in detail te treden – een gedetailleerde uitwerking gaat voorbij aan het doel van deze paragraaf – kan hier reeds aan aantal randvoorwaarden worden genoemd. Zij liggen voor een belangrijk deel in een adequaat markt- en prijsbeleid (zie bijvoorbeeld De Koeijer 1995) en de noodzakelijke kennisontwikkeling. Verder dient er een adequate financiering voor vernieuwende projecten te worden ontwikkeld. Dit kan bijvoorbeeld door middel van innovatiesubsidies, die op middellange termijn geinstitutionaliseerd kunnen worden als een soort rentesubsidie voor plattelandsvernieuwing. Ook de wet- en regelgeving dient dusdanig vorm te krijgen dat er ruimte is voor de uiteenlopende kansen voor duurzame ontwikkeling, waarbij vooral duidelijkheid, eenvoud en praktische uitvoerbaarheid voorop dienen te staan (zie ook Frouws *et al* 1996).

Natuurlijk is het niet zo eenvoudig om te innoveren op het gebied van bestuur en beleid als de bovenstaande schets van uitgangspunten doet vermoeden. We hebben te maken met geïnstitutionaliseerde belangen en de verankering ervan in sociotechnische netwerken. Daarbij nemen vertegenwoordigers van deze geïnstitutionaliseerde belangen vaak belangrijke posities in in politieke configuraties en de sociotechnische netwerken waarin het beleid zijn uitvoering krijgt. Dit belemmert innovatie.

Zoals reeds kort vermeld zijn er op dit moment een aantal interessante ontwikkelingen gaande op het gebied van beleid en sturing in de landbouw en op het platteland. In de Epiloog worden deze recente ontwikkelingen tegen het licht gehouden. Centraal staat de vraagstelling in hoeverre deze nieuwe ontwikkelingen een antwoord zijn op de vraag naar nieuwe institutionele arrangementen.

Noten

1 Dit pluralisme wordt vaak aangeduid met de term 'post-modernisme'.

2 Zo wordt in het beleidsdocument Structuurschema Groene Ruimte verwezen naar wetenschappelijk onderzoek om de ingrijpende voorstellen voor functieverandering in het landelijk gebied te rechtvaardigen. Ik citeer: *'Voor de landbouw, als belangrijkste gebruiker van grond, staan er de komende jaren omvangrijke veranderingen te wachten. In het recente rapport 'Grond voor keuzen' zijn op Europese schaal scenario's aangegeven waaruit een meer of minder groot overschot aan landbouwgronden blijkt. Daardoor kan er meer ruimte ontstaan vor andere activiteiten'* (Min.LNV & VROM 1992:9). Eerder werd in de Structuurnota Landbouw (Min. LNV 1990) verwezen naar LEI onderzoek (Douw *et al.* 1987) waarin een groot overschot aan landbouwareaal in het jaar 2005 werd voorspeld. Beleid wordt gebaseerd op en gelegitimeerd door wetenschappelijk onderzoek. Dat het betreffende onderzoek niet waardevrij is en gebaseerd is op bepaalde aannames en benaderingen lijkt geen rol te spelen in de beleidskeuzes, evenmin het feit dat bijvoorbeeld het rapport Grond voor Keuzen zwaar bekritiseerd werd vanwege het ontbreken van een economische onderbouwing en het negeren van sociaal-economische en sociaal-culturele dimensies van het gebruik van het landelijk gebied. Hoewel de suggestie wordt gewekt dat het vastgestelde beleid is gebaseerd op objectief wetenschappelijk onderzoek, is het beleid toch in eerste instantie een uitvloeisel van politieke keuzeprocessen. Hetgeen overigens in een latere publikatie (WRR 1994) wordt erkend door de auteurs van het rapport Grond voor Keuzen.

3 Deze voorbeelden ontleen ik aan de inleiding van Flemming Just op de *'International Ph.D. Summer School on Environmental Regulation and Farmers' Responses'*, gehouden van 11 tot 16 Juni 1995 te Esbjerg, Denemarken.

4 Lopen we het lijstje met vijftig geïnterviewde personen en instanties na, dan kunnen we al snel vijftien groepen of instanties onderscheiden die vanuit een eigen specifiek belang praten en denken over duurzame landbouwontwikkeling. Een overzicht: overheid (Min. LNV & VROM; rijk en provincies), agro-industrie, georganiseerde landbouw, bewoners van het landelijk gebied, ecologische landbouw, wetenschap, natuurbeweging, milieubeweging, recreatiesector, consumentenorganisaties, jonge boeren, dierenbescherming, plattelandsvrouwen, boerinnen, enzovoort. Daarbij is nog een verdere onderverdeling mogelijk, bijvoorbeeld tussen verschillende groepen wetenschappers, tussen verschillende regio's of tussen de particuliere of de coöperatieve industrie.

5 Deze thema's zijn: economie en werkgelegenheid, het behoud van natuurwaarden, verantwoord milieubeheer, landschap en recreatie, de relatie met de derde wereld en de leefbaarheid van het platteland.

6 Pretty (1995) onderscheidt drie trends in het denken over agrarische ontwikkeling en duurzaamheid. De actoren die deze trends vertegenwoordigen karakteriseert hij als *'new modernists'*, *'reactionists'* en *'sustainable productionists'*. Hoewel Pretty's indeling voornamelijk is gebaseerd op internationale literatuur op het gebied van landbouwontwikkeling en duurzaamheid in ontwikkelingslanden (het wereld-voedselvraagstuk is een van de centrale thema's in de besproken benaderingen) is deze indeling relevant voor uiteenlopende stromingen in het denken over duurzame ontwikkeling in Nederland (en de rest van Europa).

7 In een historisch perspectief geplaatst is dit op zijn minst opmerkelijk gezien het feit dat prijsverlaging in de jaren vijftig juist als middel gezien werd om productieverhoging te stimuleren.

8 Zie voor een bespreking van de verschillende standpunten Boonstra 1996.

9 Uit de vele publikaties die dit onderbouwen, verwijs ik hier naar de drie representatieve enquêtes die gehouden zijn in het kader van het Nationaal Landbouwdebat: De Crisis (Van der Ploeg *et al.* 1994), De Vernieuwing (Ettema *et al.* 1994) en De Toekomst (Ettema *et al.* 1995).

10 Voor de volledigheid wil ik er op wijzen dat het hier niet gaat om kenmerken die voor alle lokale of regionale samenwerkingsverbanden van toepassing zijn. Er bestaan grote verschillen tussen de initiatieven, verschillen die onder meer betrekking hebben op de ontstaansgeschiedenis, de deelnemende groepen, de doelstellingen, de besluitvormingsprocedures, de juridische vorm etc.

11 Als een uitvloeisel van onderzoekswerkzaamheden in de Noordelijke Friese Wouden in 1990 en 1991 ben ik in 1992 nauw betrokken geweest bij de oprichting van de VEL en VANLA. Sindsdien heb ik regelmatig opdrachten voor de beide verenigingen uitgevoerd en heb samen met collega's een aantal publikaties voor en over de verenigingen verzorgd.

12 Beide verenigingen hebben hun ideeën en de voorgestelde aanpak verwoord in verschillende documenten (VEL 1992, 1994 en 1995; VANLA 1992 en 1995).

13 De Relatienota (1975) kwam tot stand naar aanleiding van de groeiende kritiek in het midden van de jaren zeventig op de gevolgen van de modernisering in de landbouw. Met de relatienota werd beoogd beleid te ontwikkelen waarmee sturing gegeven kon worden aan de relatie tussen landbouw en natuur. In eerste instantie werd er, mede op voorspraak van natuurbeschermingsorganisaties, gekozen voor een verweving van functies.

14 Dat hier sprake is van een pragmatische keuze blijkt onder andere uit het feit dat ook de natuurbeschermingsorganisaties in eerste instantie inzetten op verweving van functies. Toen bleek dat hier geen draagvlak voor was bij de georganiseerde landbouw, werd gekozen voor scheiding van functies. (interview met U. Hospes en H. Kroes, directeuren van It Fryske Gea, dd. 9 maart 1992).

15 In hoofdstuk 3 is dit uitgebreid bediscussierd en is mijn stellingname in deze toegelicht.

16 Technocratisch in de zin dat externe deskundigen beslissen wat voor boeren en andere direct betrokkenen de meest optimale manier van handelen is.

Epiloog

Sinds ik begon met het schrijven van dit proefschrift is er veel veranderd in het denken over de Nederlandse landbouw en over de ontwikkelingen op het platteland. Ten eerste veranderden de opvattingen van grote groepen boeren en tuinders over de meest gewenste ontwikkelingen op het platteland, in de sector en op het eigen bedrijf. Terwijl aan het begin van dit decennium slechts een enkeling de blik verruimde, hebben nu steeds meer agrariërs interesse in het voortbrengen van streekproducten, verbreding van de bedrijfsvoering met agro-toerisme of het verweven van landbouw met het beheer van natuur en landschap. Die blikverruiming heeft een groot aantal lokale samenwerkingsverbanden en een breed scala aan nieuwe activiteiten op het platteland opgeleverd. Ten tweede hebben zich de laatste jaren ingrijpende veranderingen voltrokken in de heersende opvattingen over sturing en beleid ten aanzien van de landbouw en het landelijk gebied.

In deze epiloog houd ik deze ontwikkelingen kritisch tegen het licht en plaats er enkele kanttekeningen bij. Dit zal ik doen door de constateringen uit de voorgaande hoofdstukken over de relatie tussen agrarische ontwikkelingen en het gevoerde landbouwbeleid, de roep om nieuwe institutionele arrangementen en over de relatie tussen burgers en overheden, te relateren aan mijn eigen ervaringen en de vele praktijkvoorbeelden waarmee ik de afgelopen jaren in contact ben gekomen. Het is hierbij niet mijn bedoeling om de nieuwe ontwikkelingen te beoordelen in termen van goed of slecht, geslaagd of gefaald. Deze epiloog is hiervoor niet de juiste plaats en bovendien zijn veel van de nieuwe ontwikkelingen daarvoor nog te groen. Centraal staat hier de vraagstelling in hoeverre de nieuwe ontwikkelingen in beleid en sturing een antwoord zijn op de vraag naar nieuwe en uiteenlopende institutionele arrangementen naar duurzaamheid.

Recente ontwikkelingen in het beleid en het sturingsdiscours

Vanaf het eind van de jaren tachtig voltrok zich een belangrijke omslag in het beleid ten aanzien van het landelijk gebied. Agrarische ontwikkeling is niet langer richtinggevend voor het ruimtelijk beleid: meer en meer wordt aandacht besteed aan en ruimte gemaakt voor recreatie en natuurontwikkeling. Ten tijde van het moderniseringsproject stond ruimtelijke ordening op het platteland voornamelijk in het teken van het creëren van mogelijkheden voor de landbouw; tegenwoordig worden er juist steeds meer beperkingen voor de landbouw mee gecreëerd. Tenminste, gezien vanuit de optiek van een 'moderne' grootschalige en intensieve agrarische sector. In het Natuurbeleidsplan (min. LNV 1990) bijvoorbeeld, wordt het idee van een ecologische hoofdstructuur (EHS) door Nederland als beleid aangenomen, waarmee

op grote delen van het platteland aanspraken voor natuurontwikkeling zijn komen te liggen. Voor die gebieden betekent dit een (psychologische) belemmering voor grootschalige landbouwontwikkeling. In de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX) van het ministerie van VROM (1990) wordt een eerste aanzet gegeven tot een ruimtelijk koersenbeleid voor het landelijk gebied. Zo worden vier wenselijk geachte ontwikkelingsperspectieven voor het platteland geschetst, met natuurontwikkeling en recreatie als uitgesproken aandachtspunten. Hoewel het koersenbeleid in vergelijking met bijvoorbeeld de EHS slechts in geringe mate financieel wordt ondersteund en weinig concrete mogelijkheden tot sturing aanbiedt, is het koersenbeleid wel richtinggevend voor de provinciale streekplannen. Dientengevolge is het wel degelijk van invloed op de ontwikkelingsmogelijkheden voor landbouw, natuur en recreatie.

Met de 'ecologische richtlijn' uit 1987 worden natuur, milieu en landbouw ruimtelijk aan elkaar gekoppeld. Teneinde de nadelige invloed van de uitstoot van ammoniak door veehouderijbedrijven op de nabijgelegen natuurgebieden te verminderen worden de ontwikkelingsmogelijkheden beperkt van bedrijven in de buurt van verzuringsgevoelige natuur en landschapselementen. De regelgeving hieromtrent is vastgelegd in de Wet Milieubeheer, die via gemeentelijke bestemmingsplannen doorwerkt in milieu- en hinderwetvergunningen. In de praktijk betekende de interimwet Veehouderij en Ammoniak een rem op de ontwikkeling van veel veehouderijbedrijven in het oosten en zuiden van het land. Meer recentelijk is er verplaatsing van ammoniakrechten mogelijk gemaakt onder de voorwaarde dat de gemeente een Ammoniak Reductie Plan (ARP) heeft gemaakt. Bij verplaatsing en de overdracht van productierechten dient de totale ammoniakemissie te worden verlaagd.

Het belang van het ruimtelijke ordenings- en milieubeleid voor landbouw en platteland wordt onderstreept door de aanwijzing van een aantal ROM-gebieden. Hier wordt geprobeerd de in de gebieden bestaande knelgevallen op het gebied van ruimtelijke ordening en milieu aan te pakken met gebiedsgericht beleid. Het ROM-beleid is een eerste aanpak waarbij geprobeerd is om samen met de belangengroepen uit het gebied zelf tot een oplossing van de problematiek te komen.

Het gebiedenbeleid werd uitgebreid met het Structuurschema Groene Ruimte (SGR) van de ministeries van LNV en VROM. Hiermee werden twee nieuwe beleidscategorieën toegevoegd aan het NBP en de VINEX, namelijk de 'strategische groenprojecten' en de Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL). De strategische groenprojecten behelzen een versnelde realisering van de EHS in een aantal kansrijke gebieden – en beperken daarmee de agrarische ontwikkeling in die gebieden. Het WCL-beleid daarentegen is er juist op gericht om ook kansen te bieden aan agrarische bedrijven binnen de randvoorwaarden en beperkingen van kleinschalige cultuurlandschappen.

Het ROM- en WCL-beleid waren de eerste aanzetten tot gebiedsgericht beleid op het Nederlandse platteland. Voor een aantal geselecteerde gebieden leverde dit een extra (financiële en beleidsmatige) inpuls voor vernieuwing en duurzame ontwikkeling. Op het vlak van de besluitvorming betekent het gebiedsgerichte beleid een zekere decentralisatie. In dat opzicht is het gebiedsgerichte beleid zeker op te vatten als een breuk met het verleden. Tendensen tot decentralisatie beperken zich echter

niet tot de WCL- en ROM-gebieden. Steeds meer taken ten aanzien van het landelijk gebied worden door de rijksoverheid gedelegeerd naar de provincies en (vervolgens) in mindere mate naar de gemeenten. Dat geldt bijvoorbeeld voor landinrichting, het beheer van natuur en landschap en de waterhuishouding. Het is mede afhankelijk van de provincies op welke manier de verdere invulling van het beleid plaatsvindt. Daar is inmiddels de nodige ervaring opgedaan met verschillende vormen van gebiedenbeleid.

Het gebiedsgericht beleid biedt ogenschijnlijk een kader waarbinnen een '*bottom-up*' benadering een duidelijke plaats heeft. De invulling en uitvoering van het beleid worden overgedragen aan regionale stuurgroepen of commissies, waarin verschillende belangengroeperingen en partijen zijn vertegenwoordigd. Tegelijk met de opkomst van het gebiedsgericht beleid worden er op verschillende plaatsen in het land lokale samenwerkingsverbanden opgericht voor streekeigen productie of het beheer van natuur, landschap en milieu. Deze concrete *bottom-up* bewegingen zijn onder meer van invloed geweest op de formulering van het WCL-beleid, maar ook op een nieuw 'sturingsdiscours'. Met name in de nota 'Sturing op Maat' (min. LNV 1994) wordt met het concept 'netwerksturing' aangesloten bij recente ontwikkelingen. Om de onvolkomenheden van een meer centralistische '*top-down*' sturing te ondervangen wil het ministerie dat de ontwikkelingen in het landelijk gebied gestuurd worden door netwerken van overheden, belangengroeperingen en burgers. Het netwerk is dan een ontmoetingsplaats van *top-down* en *bottom-up* bewegingen en sturing vindt plaats op basis van consensus tussen de verschillende groepen.

'Sturing op Maat' impliceert een breuk met het verleden ten aanzien van het gehanteerde sturingsdiscours. In hoofdstuk 3 kwam dit uitgebreid aan de orde. Met deze breuk is het sturingsdiscours echter ook een punt van discussie geworden (zie o.a. Driessen *et al.* 1995). Behalve netwerksturing is ook (wettelijk geconditioneerde) zelfsturing door bijvoorbeeld lokale samenwerkingsverbanden als mogelijkheid in de belangstelling komen te staan (zie Hees *et al.* 1994). In dit concept wordt uitgegaan van het zelfregulerende en zelfsturende vermogen van het platteland. Ook uit de prioriteitennota van minister Van Aartsen 'Dynamiek en vernieuwing' (min. LNV 1995) spreekt vertrouwen in de mogelijkheden van landbouw en platteland om zelf stappen te zetten in de richting van duurzame ontwikkeling. In tegenstelling tot 'Sturing op Maat', gaat 'Dynamiek en vernieuwing' niet uit van netwerksturing, maar juist van duidelijk omlijnde centraal vastgestelde kaders (globale sturing op hoofdlijnen), waarbinnen de invulling en uitvoering van het beleid in belangrijke mate wordt gedecentraliseerd en de oplossingen gedragen moeten worden door de burgers. Deregulering wordt hierbij onmisbaar geacht.

Met het nieuwe trefwoord plattelandsvernieuwing wordt een duurzame ontwikkeling van het platteland nagestreefd, waarin de verschillende functies in evenwicht met elkaar worden ontwikkeld. Als drijvende krachten achter deze ontwikkeling worden het ondernemerschap, het innovatievermogen en de bereidheid tot vernieuwing van de plattelandsbewoners gezien. Teneinde de negatieve effecten van de bepleite liberalisering van de handel en het afbouwen van prijsondersteuning op te vangen, dient de economische basis van het platteland te worden versterkt door middel van streekeigen productie, plattelandstoerisme, particulier natuurbeheer en

een toenemende grondmobiliteit. Plattelandsontwikkeling reikt hierbij duidelijk verder dan landbouw alleen. 'Dynamiek en vernieuwing' impliceert een overgang van sectoraal landbouwbeleid naar een meer geïntegreerd plattelandsbeleid waar mede aan wordt vormgegeven in gebiedsgericht beleid. Plattelandsvernieuwing behelst daarbij vooral ook bestuurlijke vernieuwing, waarbij de overheid minder sturend en meer faciliterend op dient te treden. Deze uitgangspunten worden onder meer verwoord in het rapport 'Buiten leven in Nederland', opgesteld door een interdepartementaire werkgroep plattelandsvernieuwing (min. LNV & VROM 1995).

Op het eerste gezicht lijken de meest recente ontwikkelingen in sturing en beleid in belangrijke mate aan te sluiten op de vraag naar nieuwe institutionele arrangementen in de landbouw of op het platteland. Er wordt gesproken over decentralisatie, zelfsturing, gebiedenbeleid, er is ruimte voor diversificatie en verbreding en er wordt gebouwd op het ondernemerschap en het draagvlak van de bewoners van het platteland. Aan de roep om bestuurlijke vernieuwing wordt tegemoet gekomen door middel van een aantal bestuurlijke experimenten met lokale zelfregulering door samenwerkingsverbanden of milieucoöperaties. Ook in het milieubeleid dient zich een omslag aan van een middelen- naar een doelenbeleid en worden het ondernemerschap en vakmanschap van boeren aangesproken voor maatwerk in oplossingen. Zoals al aangekondigd wil ik tot slot van deze dissertatie de in vogelvlucht beschreven recente ontwikkelingen in sturing en beleid kritisch beschouwen in relatie tot de noodzaak tot nieuwe institutionele arrangementen te komen, zoals beschreven in de voorgaande hoofdstukken.

Nieuwe institutionele arrangementen: perspectief of praktijk

De vraag naar nieuwe institutionele arrangementen heeft betrekking op de ordening van socio-technische netwerken op verschillende niveaus. Institutionele arrangementen zijn ineenklikkende projecten van verschillende actoren die bestendigd worden in de tijd, verankerd zijn in socio-technische netwerken en gepaard gaan met routinisering van handelingspraktijken (institutionalisering). Institutionele arrangementen zijn zowel bron als uitkomst van ordeningsprocessen in die socio-technische netwerken en zijn essentieel voor het welslagen van uiteenlopende strategische projecten.

Hoewel ik mij hier voornamelijk richt op de wisselwerking tussen sturing en beleid en de ontwikkelingen in het landelijk gebied, hebben institutionele arrangementen niet alleen betrekking op relaties van burgers met overheden en andere instanties. Institutionele arrangementen hebben ook betrekking op relaties tussen burgers onderling, tussen boeren en belangengroepen, tussen boeren en de agro-industrie, tussen producenten en consumenten, en ook op de relatie tussen het sociale en natuurlijke of technische. Zoals eerder in deze dissertatie uitgewerkt, hebben institutionele arrangementen in de landbouw globaal betrekking op de ordening van socio-technische netwerken op drie onderling sterk verbonden schaalniveaus: het boerenbedrijf, de regio of lokaliteit en het supra-regionale niveau waarin het landbouwbeleid een belangrijke rol speelt. Hierbij hebben we te maken met een dubbele heterogeniteit: een heterogeniteit aan bedrijfsstijlen en strategische

opties voor duurzaamheid enerzijds en een regionale heterogeniteit aan socio-technische constellaties anderzijds. De vraag is nu of de nieuwe ontwikkelingen in sturing en beleid leiden tot nieuwe institutionele arrangementen waarmee projecten op verschillende schaalniveaus ineenklikken.

Recente ontwikkelingen in beleid en sturing lijken kansen te bieden voor een pluriforme ontwikkeling richting duurzaamheid. Veel minder dan in het verleden het geval was, wordt er uitgegaan van één model of marsroute naar duurzame ontwikkeling. In het beleid is ruimte voor meerdere oplossingen op bedrijfsniveau en ook het gebiedenbeleid biedt mogelijkheden om beter aan te sluiten bij de regionale verscheidenheid in problematiek en oplossingsrichtingen.

Toch zien we ook een aantal opvallende tegenstrijdigheden in het beleid en de manier waarop er uitvoering wordt gegeven aan de meer globale beleidslijnen. In het huidige beleid ten aanzien van landbouw en platteland vinden we sporen van de drie stromingen in het denken over duurzame ontwikkeling, die in hoofdstuk 6 zijn onderscheiden. Dit leidt, gezien de uiteenlopende uitgangspunten, probleemdefinities en oplossingen van de crisis in de landbouw, tot spanningen bij de uitvoering van het beleid.

Zo bestaat er een duidelijk spanningsveld tussen tendensen tot liberalisering en de optie van een pluriforme duurzame ontwikkeling. Liberalisering heeft, zij het in uiteenlopende mate, een (her-)ordenend effect op alle agrarische bedrijven. Hoewel door liberalisering de noodzaak tot vernieuwing wellicht toeneemt, worden de kansen voor agrarische ondernemers om vernieuwende activiteiten te ontplooien beperkt. Dit geldt vooral voor het integreren van verschillende functies, zoals agrarisch natuurbeheer, streekeigen productie en agro-toerisme. Een vergaande liberalisering en afbouw van prijssteun sluit slechts aan bij de opvattingen en praktijken van een beperkte groep agrariërs en zal naar verwachting bovendien leiden tot een drastische vermindering van het aantal agrarische bedrijven en tot sterke tendensen tot industrialisering bij de resterende bedrijven (zie Van der Ploeg *et al.* 1993b; Van Eck *et al.* 1996). In het kader van de herstructurering van de glastuinbouw en de varkenshouderij wordt dit zelfs doelgericht nagestreefd (plan Martens en plan Hoogervorst).

Mede op basis van ontwikkelingen in het verleden kan worden verwacht dat door het ineengrijpen van de strategische projecten van de op sterke groei en schaalvergroting georiënteerde boeren en het liberaliseringsproject van de overheid en agri-business, een 'nieuwe' stijl van landbouwbeoefening wordt geïnstitutionaliseerd, waarbij juist erg weinig ruimte blijft voor de genoemde vernieuwende activiteiten. Deze nieuwe stijl van landbouwbeoefening zal bijvoorbeeld ingrijpende gevolgen hebben voor landschap en agrarische natuurwaarden, die drastisch herordend moeten worden teneinde de grootschalige landbouwbeoefening mogelijk te maken (zie ook De Bruin en Van der Ploeg 1991). Ongeacht de vraag of in Nederland wel een maatschappelijk draagvlak is te vinden voor deze specifieke herordening van socio-technische netwerken, nemen de mogelijkheden voor integratie van functies sterk af. Wat rest van plattelandsvernieuwing is dan hoogstens een doekje voor het bloeden van die gebieden die de slag van de liberalisering niet aankunnen.

In dit boek wordt gepleit voor een veelvormige duurzame ontwikkeling, passend bij de dubbele heterogeniteit op het platteland. Hiermee wordt beslist niet een strikte ruimtelijke tweedeling tussen industriële landbouw en allerlei vormen van plattelandsvernieuwing bedoeld – al eigenen bepaalde gebieden zich nu eenmaal beter voor de ene dan wel de andere ontwikkeling. Plattelandsvernieuwing zal voor een belangrijk deel hand in hand gaan met en voortbouwen op een evenwichtige agrarische ontwikkeling. Vernieuwing is immers niet in eerste instantie het produceren van discontinuïteiten, maar juist het dynamisch herordenen van socio-technische netwerken op basis van bestaande – veelal gematerialiseerde – handelingspraktijken. Het drastisch herordenen van de landbouwpraktijken onder een liberaliseringsregime zal eerder een belemmering dan een stimulans zijn voor plattelandsvernieuwing. Zo wordt bijvoorbeeld het produceren van kwalitatief hoogwaardige producten voor specifieke deelmarkten ernstig bemoeilijkt onder het liberaliserings-scenario. De extra kosten die gepaard gaan met kwaliteitsproductie en de afzet in kleinschalige marktsegmenten moeten gecompenseerd worden door een hogere productprijs. In de praktijk blijkt echter dat een sterke prijsdaling van gangbare producten, de prijs van kwaliteitsproducten niet ongemoeid laat, waardoor het opzetten van een goede afzet wordt bemoeilijkt (De Koeijer 1995). Gezien deze constateringen lijkt het dan ook alleszins zinvol dat de verantwoordelijke bestuurders en beleidmakers zich beraden op de vraag of de twee sporen liberalisering en plattelandsvernieuwing in de praktijk wel te combineren zijn.

Vernieuwing in het landelijk gebied zal gedragen moeten worden door de bewoners zelf, dat is een uitgangspunt van het nieuwe regeringsbeleid. Hoewel ook de overheid pleit voor bestuurlijke vernieuwing, is het goed stil te staan bij de vraag of er voldoende aansluiting is tussen het beleid, de uitvoering en de initiatieven van de bewoners zelf. Op het eerste gezicht lijkt die aansluiting er wel degelijk te zijn, zeker gezien de nota 'Dynamiek en vernieuwing' en de financiële middelen voor plattelandsvernieuwing. In de praktijk is die aansluiting er echter in vele gevallen (nog) niet. Dat heeft verschillende oorzaken, waarvan ik er een aantal zal bespreken. Hiermee wordt indirect een programma voor bestuurlijke vernieuwing geschetst.

Allereerst hebben we te maken met een sectorale organisatie van de departementen, provincies en gemeenten, hetgeen een versnippering van taken en bevoegdheden impliceert, alsmede een aanzienlijke inefficiëntie van het ambtenarenapparaat. Daarnaast hebben we te maken met onduidelijke (hiërarchische) verhoudingen tussen en binnen de verschillende bestuurslagen. Dit hangt samen met een gebrekkige en gedeeltelijke decentralisatie van bevoegdheden. De globale beleidskaders voor plattelandsvernieuwing en duurzame ontwikkeling worden door de rijksoverheid vastgesteld. De verantwoordelijkheid voor de invulling en uitvoering van het beleid ligt op provinciaal en in mindere mate gemeentelijk niveau. Een duidelijke 'opdracht' ontbreekt hierbij; met name de opdracht om bepaalde ontwikkelingen te faciliteren en te ondersteunen. In de praktijk zijn de ambtenaren en functionarissen die in direct contact staan met de bewoners van het landelijk gebied – '*obligatory passage points*' zoals ambtenaren van gemeente of projectleiders in WCL-gebieden – niet geautoriseerd om zelf beslissingen te nemen over financiering van projecten of het geven van beleidsruimte. De besluitvorming doorloopt verschillende niveaus

en er vindt toetsing plaats aan, afhankelijk van het beleidsterrein, steeds weer verschillende criteria voor financiering. Bij het beoordelen van projectvoorstellen en subsidieaanvragen zijn de uitvoerende ambtenaren vaak gehouden om zich te beroepen op formele criteria. Dikwijls wordt verondersteld dat de initiatiefnemer de uitkomst, de resultaten, reeds tot in detail kan beschrijven. Daarbij wil de overheid als faciliterende instantie doorgaans de controle op uitvoering en resultaat in de hand houden. Deze gang van zaken staat feitelijk haaks op het procesmatige karakter van plattelandsvernieuwing, waarbij de uitkomst van de processen nooit vooraf bekend is of in detail te beschrijven. Het uiteindelijke resultaat van projecten wordt vormgegeven in interactie met andere projecten en zal in belangrijke mate afhangen van de vraag in hoeverre er nieuwe institutionele arrangementen kunnen groeien.

Het beleid voor het landelijk gebied wordt in belangrijke mate vastgelegd in de gemeentelijke bestemmingsplannen buitengebied. Het stimuleren van vernieuwende activiteiten vereist een grote mate van flexibiliteit en ruimte in die bestemmingsplannen voor nieuwe, onverwachte ontwikkelingen (zie: Renting *et al.* 1995). In de praktijk is dit meestal niet het geval. De provinciale besturen, die uiteindelijk verantwoordelijk zijn voor de inhoud van de bestemmingsplannen, eisen duidelijkheid en controleerbaarheid, waardoor vaak tot in detail is vastgelegd wat wel en wat niet is toegestaan in het buitengebied. De bestemmingsplannen zijn dientengevolge – als gematerialiseerde *modes of ordering* – typische producten van een traditionele en technocratische kijk op sturing en planologie. In de praktijk belemmert dit in toenemende mate de vernieuwing en dynamiek op het platteland.

Op grond van de huidige regelgeving in de landbouw en op het platteland – milieuwetgeving, contingentering, relatienotabeleid – is het uitermate moeilijk om als starter (van buiten de landbouw) een nieuw agrarisch bedrijf te beginnen. Ook dit is een belemmering voor vernieuwing van het platteland. In het verleden bestond er immers altijd een zekere vernieuwende instroom in de landbouw, denk bijvoorbeeld aan de biologische landbouw. De interactie tussen diep verankerde perspectieven en praktijken en dergelijke nieuwe ontwikkelingen kan een bron zijn van dynamiek, van veranderingen in het denken en doen van grotere groepen actoren. Deze bron van dynamiek is op dit moment nagenoeg afgesloten.

Geconstateerd werd dat een duidelijke taakstelling voor de vernieuwing van het platteland op veel bestuurlijke niveaus ontbreekt. Dat betekent dat de doorvertaling van het beleid overgelaten wordt aan actoren die zelf specifieke belangen te verdedigen hebben en in de praktijk reeds tot bepaalde netwerken behoren. Vaak wijken de geïnstitutionaliseerde opvattingen en belangen van deze sleutelfiguren (of *obligatory passage points* in socio-technische netwerken) af van de opvattingen en wensen van vernieuwende groepen. Dit bemoeilijkt de ontwikkeling van adequate institutionele arrangementen. In de studie naar het gebruik van de rentesubsidie hebben we gezien dat formele regels op uiteenlopende manieren geïnterpreteerd en gehanteerd kunnen worden. Juist omdat het achterliggende doel, namelijk de modernisering van de agrarische sector, door vrijwel iedereen werd onderschreven ontstond er ruimte om de formele criteria flexibel te hanteren. Hierboven heb ik uiteengezet dat nu juist een te formele handelwijze een belemmering voor vernieuwing is. Het zijn niet de

regels en criteria zelf die de grootste belemmeringen opwerpen, het is in belangrijke mate de uitvoering en de formele handelswijze van veel betrokken actoren die als meest knellend wordt ervaren. Daarom is een duidelijke taakstelling ten aanzien van de doelen van het beleid noodzakelijk.

In veel gevallen moeten boeren en lokale samenwerkingsverbanden handelingsruimte bevechten om vernieuwingen te kunnen realiseren. Hierin manifesteert zich *agency*, zoals besproken in hoofdstuk 2. Teneinde hun perspectieven aanvaard en hun praktijken erkend te krijgen – en de relevante bureaucraten en bestuurders in hun projecten 'op te nemen' of te integreren – moeten deze actoren uiteenlopende hulpbronnen mobiliseren. Door de institutionalisering van nieuwe perspectieven en praktijken wordt voorkomen dat de nodige ruimte voor plattelandsvernieuwing keer op keer moet worden bevochten.

Een van de meer algemene problemen hierbij zijn de geïnstitutionaliseerde perspectieven en praktijken van het moderniseringsproject. Derhalve hebben we ook te maken met bestaande belangen. Het 'ontschotten' bij overheden en instanties wordt bemoeilijkt door het feit dat bepaalde handelingspatronen verankerd zijn in organisaties en dat bij veranderingen de belangen van verschillende personen op het spel staan. Bij ontschotting en een meer volledige decentralisatie zullen verantwoordelijkheden en bevoegdheden overgedragen moeten worden naar andere afdelingen, naar andere bestuurslagen, zelfs naar actoren in de regio's zelf. Vooralsnog echter, belemmert de institutionalisering van hiërarchische, centralistische en sectorale besluitvormingsmodellen, dat de overheid werkelijk een faciliterende in plaats van sturende rol kan spelen.

De voorlopige conclusie kan dan ook luiden dat het nog ontbreekt aan adequate institutionele arrangementen voor een pluriforme ontwikkeling naar duurzaamheid en vernieuwing. Een van de meest interessante aanzetten tot nieuwe institutionele arrangementen en bestuurlijke vernieuwing zijn de experimenten met vijf 'milieucoöperaties'. Op gezamenlijk initiatief van deze lokale samenwerkingsverbanden en het ministerie van LNV wordt geëxperimenteerd met een gebiedspecifieke aanpak van onder meer de milieuproblematiek en een zekere mate van zelfsturing of -regulering. Om invulling te geven aan de gebiedspecifieke aanpak is er in de praktijk behoefte aan onderzoek en nieuwe technologie en zijn andere besluitvormingsprocedures noodzakelijk. In de praktijk blijkt het voor de lokale groepen moeilijk om te manoeuvreren tussen verschillende gevestigde belangen (bijvoorbeeld op het gebied van onderzoek), uiteenlopende opvattingen over sturing en het risicomijdende gedrag van overheden om bij voorbaat reeds de uitkomsten en resultaten tot in detail vast te willen leggen. Daarnaast is de overheid zeer terughoudend om vormgeving, controle en monitoring van de processen uit handen te geven.

Ook de resultaten van sturing en beleid uit het verleden zijn van invloed op de kansen en belemmeringen voor plattelandsvernieuwing en duurzame ontwikkeling. Zo kende plattelandsvernieuwing al een lange geschiedenis, voordat het begrip opgang deed in beleidsdocumenten. En hiermee doel ik niet op het innoverende vermogen van het platteland zelf. Met name ervaringen met het ruimtelijke-ordeningsbeleid in het landelijk gebied hebben geleid tot een negatieve en defensieve houding bij veel bewoners. Grote delen van het platteland zijn het laatste decennium

overspoeld met plannen en beleidsdocumenten, zeker waar waardevolle en gevoelige natuur of landschapselementen aanwezig zijn. Zoals vaak schertsend wordt gesteld is ieder stukje Nederland minstens tien keer ingekleurd. Hoewel veel van de plannen gepaard gaan met formele procedures, waaronder voorlichtingsavonden en inspraakrondes, worden ze toch voornamelijk gekenmerkt door een *top-down* besluitvorming. Een plan zelf heeft als artefact of 'tekst' een duidelijk ordenende invloed op de relatie tussen actoren en andere artefacten in socio-technische netwerken. Zelfs als plannen niet zijn uitgevoerd, hebben ze dikwijls de relatie tussen bewoners en overheden danig verstoord en een sfeer van wantrouwen en gelatenheid achtergelaten (zie De Bruin 1993). De *top-down* invulling van het relatienotabeleid, met name de EHS, heeft een belangrijke ordenende werking gehad op sociotechnische netwerken in het landelijk gebied. Er is wantrouwen ontstaan tussen overheden en bewoners, tussen boeren en belangengroeperingen maar ook zijn de praktijken op het platteland veranderd. Het relatienotabeleid is van invloed op de grondprijs, op het investeringsgedrag van agrarische ondernemers en op de wil en bereidheid van agrarische jongeren tot bedrijfsovername. In een aantal gevallen heeft het relatienotabeleid een neerwaartse spiraal in werking gezet. Op dit moment kan dit worden beschouwd als een belemmering voor plattelandsvernieuwing.

Natuurlijk is er uitvoerig overleg tussen overheden en belangengroeperingen over voorgenomen beleid. Bij het relatienotabeleid bijvoorbeeld zijn er provinciale commissies waarin naast de overheden onder meer de georganiseerde landbouw en de natuurbeschermingsorganisaties zijn vertegenwoordigd. Dit is echter bij lange na geen garantie dat het beleid ook aansluit bij de dynamiek op het platteland, bij de perspectieven en praktijken van de bewoners zelf. Juist de afgevaardigden van de georganiseerde landbouw vertegenwoordigen in de regel de gevestigde belangen en reeds in vergaande mate geïnstitutionaliseerde praktijken en perspectieven. Om werkelijke vernieuwing op gang te brengen is het dus ook zaak dat de relevante netwerken vernieuwen, verjongen wellicht, of dat er een intensieve interactie op gang komt met actoren die andere perspectieven en praktijken vertegenwoordigen. Dan nog rest het feit dat in reeds aangenomen beleid bepaalde perspectieven en praktijken zijn geïnstitutionaliseerd. Hieraan is ook met een nieuw sturingsdiscours, zoals bijvoorbeeld netwerksturing, weinig te veranderen.

De bovenstaande kanttekeningen gelden ook voor de verschillende vormen van gebiedsgericht beleid. Hoewel er met gebiedenbeleid aandacht is gekomen voor de regionale verscheidenheid aan problemen en oplossingen, levert het gebiedenbeleid nog geen gebiedspecifiek maatwerk. Gebiedenbeleid is in essentie namelijk niet meer dan een aanvulling op het reguliere generieke beleid. Zoals Driessen *et al.* (1995) helder uiteenzetten zijn de nieuwe sturingsdiscoursen in eerste instantie bedoeld om generieke doelen en reeds aangenomen beleid sneller en effectiever te realiseren. Dit geldt bijvoorbeeld ook voor de WCL- en ROM-gebieden. Er is sprake van gebiedsgericht beleid en niet van gebiedspecifiek beleid. Er gelden dezelfde regels en hetzelfde beleid als elders, alleen zijn er extra middelen uitgetrokken om maatregelen versneld door te voeren en nijpende problemen op te lossen. Weliswaar is de bedoeling dat de oplossingen gedragen worden door de bewoners van de gebieden en wordt er gekozen voor een meer integrale aanpak van de problematiek. Maar met het gebiedenbeleid wordt niet doelbewust aangesloten bij de bestaande dyna-

miek in de ordening van lokale en regionale socio-technische netwerken. Nog steeds worden de gangbare besluitvormingsprocedures gehanteerd, waardoor ook het gebiedenbeleid terecht is gekomen in de competentiestrijd tussen bestuurslagen, en kampt met bureaucratische procedures en met reeds geïnstitutionaliseerde belangen op gebiedsniveau. Dezelfde actoren en instanties spelen de rol die ze elders en eerder ook speelden, waarmee ook het gebiedenbeleid is belast met de erfenissen van voorgaand beleid.

Tenslotte

We kunnen concluderen dat er op het gebied van sturing en beleid nog geen adequate institutionele arrangementen voor een pluriforme duurzame ontwikkeling en vernieuwing van het platteland bestaan. Maar laten we niet te snel oordelen, zulke institutionele arrangementen moeten groeien met de tijd. Zoals we eerder in dit proefschrift zagen, had ook het moderniseringsproject, het meest succesvolle naoorlogse institutionele arrangement in de landbouw, een lange aanlooptijd nodig. En laten we wel wezen, de meest recente ontwikkelingen in sturing en beleid bieden wel degelijk een aantal waardevolle en kansrijke aanknopingspunten. Er zal echter nog wel een lange periode overheen gaan, voordat het perspectief van een pluriforme duurzame ontwikkeling gemeengoed is in de landbouwwereld. Op dit moment zijn er echter nog grote groepen beleidmakers, ambtelijke functionarissen en andere relevante actoren die sterk vasthouden aan de moderniseringsideologie; bijvoorbeeld velen onder de voormannen in de landbouworganisaties. Hoewel er geen brede consensus hoeft te zijn over de specifieke invulling van beleid, de te hanteren definities van duurzaamheid en plattelandsvernieuwing, is het wel noodzakelijk dat er een zeker centraal paradigma is. De uitgangspunten van 'Dynamiek en vernieuwing' dienen wat dit betreft breed te worden onderschreven: een door de bewoners van het platteland gedragen duurzame ontwikkeling, ondersteund door een faciliterende overheid die globale kaders stelt en randvoorwaarden schept. De door het parlement vastgestelde kaders moeten richting geven aan het beleid en de uitvoering ervan, en niet zoals nu nog veelal het geval is, de bureaucratische en technocratische besluitvorming. Debatten over het te hanteren sturingsdiscours en de te hanteren concepten zijn in dit opzicht minder van belang. Er dient ruimte te komen voor nieuwe, spontane en onverwachte ontwikkelingen. De overheid kan hieraan bijdragen door te experimenteren en vernieuwingen te ondersteunen, bijvoorbeeld door middel van innovatiesubsidies. Beleidsmatig dient er ruimte te komen voor nieuwe vormen van (sociocratische) besluitvorming. Onder het motto 'wat goed is dat moet' moeten nieuwe ontwikkelingen in de geest van het beleid worden ondersteund.

In het voorgaande zijn tal van knelpunten voor de geschetste ontwikkeling aan de orde geweest. In het beschrijven en erkennen van deze knelpunten ligt voor een groot deel ook de oplossing ervan, al zal het niet eenvoudig zijn om de 'planologencultuur' en de neiging om uit te gaan van formele regels op korte termijn te veranderen. Toch zijn er ook voorbeelden hoe het anders kan, hoe binnen duidelijke kaders nieuwe en spontane initiatieven van de grond komen die bijdragen aan een duurzame ontwikkeling in de landbouw. Veelal is de rol van de overheid hierbij

niet meer dan faciliterend. Bijvoorbeeld bij de ontwikkeling van streekeigen producten blijkt een gerichte ondersteuning door overheden nieuwe institutionele arrangementen aan te moedigen tussen producenten, grootwinkelbedrijven, consumenten en gebruikers (horeca). De feitelijke ontwikkeling wordt dan inderdaad gedragen door de bewoners van het platteland (en de steden). Anders ligt het natuurlijk voor vernieuwingen die zijn gericht op een indirecte of overheidsmarkt, zoals bijvoorbeeld de markt voor particulier natuurbeheer. In deze gevallen speelt de overheid een grotere rol bij het scheppen van ruimte voor nieuwe ontwikkelingen en het creëren van adequate institutionele arrangementen. Ook op dit terrein is reeds een aantal concrete voorbeelden aanwezig.

Er is een groot aantal concrete aanknopingspunten voor dergelijke vernieuwingen. Op bescheiden schaal vinden bestuurlijke experimenten plaats en is de nodige ervaring opgedaan met vernieuwing van het platteland. Deze experimenten kunnen kennis en ervaring opleveren over hoe vernieuwingen in de praktijk op gang gebracht kunnen worden en wat de grootste belemmeringen en beperkingen zijn. Zoals in dit boek is uiteengezet, bestaat er een zeker spanningsveld tussen dynamiek en continuïteit. Vernieuwingen verlopen vaak stapsgewijs en op basis van ontwikkelingsprocessen in het verleden. De basis van vernieuwing ligt dan ook in eerste instantie op het platteland zelf. Daar bevindt zich het innoverend potentieel, en niet, zoals vaak bij abuis wordt verondersteld, in wetenschappelijke instituten, op ministeries en bij dienstverlenende instanties. Hoe beter de institutionele randvoorwaarden voor vernieuwing vervuld zijn, hoe groter de stappen die genomen kunnen worden. Maar hoe het in theorie ook zij, een pluriforme ontwikkeling naar duurzaamheid zal toch vooral in de praktijk gestalte moeten krijgen. Daarom is het zaak de ervaringen en praktijken van mensen in het veld te bestuderen en te benutten. Hieruit kan geleerd worden hoe nieuwe praktijken en perspectieven geïnstitutionaliseerd kunnen worden in socio-technische netwerken. De dynamiek en de processen die zich afspelen in het kader van duurzame ontwikkeling en plattelandsvernieuwing, kunnen op een 'bescheiden' manier in kaart gebracht worden door middel van sociologisch onderzoek. En hoewel onderzoek op dit moment vooral een besmette term lijkt te zijn, is het onmisbaar om inzicht te krijgen in de processen en ontwikkelingen op het platteland.

Literatuurlijst

ANTONELLO, S. en R. DE BRUIN (1991), *Valutazione dell'uso del programma Razione L nell'assistenza tecnica in Emilia-Romagna.* Regione Emilia-Romagna en Centro di Ricerche Produzioni Animale, Reggio Emilia

BALTUSSEN, W.H.M. (1993), De toegevoegde waarde van bedrijfsstijlen en het gebruik van classificaties in het bedrijfs economisch onderzoek. In: *Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw.* Jaargang 8, 1993, nr. 1, pp. 71-82

BAKKER, J. (1986), Heroriëntatie in de veehouderij. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 17 (1986) pp 266-269

BAN A.W. VAN DEN (1956), *Enkele kenmerken en eigenschappen van vooruitstrevende boeren, I.* Bulletin no 5 Afdeling Sociologie en Sociografie, Landbouwhogeschool Wageningen

BAN A.W. VAN DEN (1958), *Enkele kenmerken en eigenschappen van vooruitstrevende boeren, II.* Bulletin no 10 Afdeling Sociologie en Sociografie, Landbouwhogeschool Wageningen

BAN A.W. VAN DEN (1963), *Boer en Landbouwvoorlichting.* De communicatie van nieuwe landbouwmethoden. Pudoc, Wageningen

BARTH, F. (1967), Economic Spheres in Darfur. In: R. Firth (ed.), *Themes in Economic Anthropology.* Travistock Publications Ltd London

BAUWENS, A.L.M.G., M.N. DE GROOT en K.J. POPPE (red.) (1990), *Agrarisch Bestaan, beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut.* Van Gorcum, Assen-Maastricht

BAUWENS, A.L.M.G. (1979), De middenbedrijven als structureel en maatschappelijk vraagstuk. In: *LEI: Jaarverslag 1978.* Landbouw-economisch Instituut, Den Haag

BAUWENS, A.L.M.G. en J. DE VEER (1990), Vijftig jaar landbouw en LEI in een dynamische context. In: Bauwens, A.L.M.G. *et al.* (red.) *Agrarisch Bestaan, beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut,* pp 9-34. Van Gorcum, Assen-Maastricht.

BEDRIJFSONTWIKKELING jaargang 8 (1977) nr5 (mei) pp 392-396

BENNETT, J. (1981), *Of Time and Enterprise, North American Family Farm Management in a Context of Resource Marginality,* University of Minnesota Press, Minneapolis

BENVENUTI, B. (1961), *Farming in Cultural Change.* Van Gorcum, Assen

BENVENUTI, B. (1975), General Systems Theory and Entrepreneurial Autonomy in Farming; towards a new feudalism or towards democratic planning? In: *Sociologia Ruralis* Vol. XV no.1/2 p: 47-62

BENVENUTI, B. (1982), De Technologisch-Administratieve Taakomgeving (TATE) van Landbouwbedrijven. In: *Marquetalia* 1982 nr. 5 pp 111-136

BENVENUTI, B. (1989), The Autonomy in Contemporary Western Commercial Farming and the Emerging of 'TATE'. In: Poutsma, E. en A. Walravens (eds) *Technology and Small Enterprises.* Technology, Autonomy and Industrial Organisation

BENVENUTI, B. (1995), How to utilize 'local knowledge': A Likely case of scientifically created new ignorance'. In: *Tijdschrift voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw,* v. 10, nr. 1 pp. 5-20

BENVENUTI, B en H. MOMMAAS (1985), *De Technologisch-Administratieve Taakomgeving van Landbouwbedrijven,* Vakgroep Sociologie van de Westerse Gebieden, Wageningen

BERGER, P.L. en T. LUCKMANN (1967), *The Social Construction of Reality. A Treatise in the Sociology of Knowledge*. Penguin Press, London

BERGSMA, R. (1963), *Op weg naar een nieuw Cultuurpatroon*. Van Gorcum, Assen

BERKELDER, G. (1987), Landbouwschap en Landbouwbeleid binnen een nationale en Europese context. In: *Spil* (1987) 57-58

BERNSTEIN, H. (1986), Capitalism and petty commodity production. *Social Analysis: Journal of Cultural and Social Practice* 20 (December)

BERNSTEIN, H. (1985), *The Agrarian Crisis and Commoditisation in Africa*, Lecture given in Wageningen, 24th Oct. Studium Generale Paper no. 93 Wageningen

BERNSTEIN, H. (1977), Notes on Capital and the Peasantry. In: Harris (ed.) *Rural Development*, Hutchinson University Library, p 160-177

BIJKER, W.E. (1993), Do Not Despair: There is Life after Constructivism. In: *Science, Technology and Human Values*. Vol. 18 No 1 p 113-138. Sage Periodical Press

BOLHUIS, E.E. en J.D. VAN DER PLOEG (1985), *Boerenarbeid en Stijlen van Landbouwbeoefenining*, Leiden Development Studies, Leiden

BOONSTRA, F. (1996), Waar blijft de visie op plaats en functie van de landbouw in de maatschappij? In: *Spil* 141-142, pp 40-44 [1996:3]

BOURDIEU, P. (1977), *Outline of a theory of practice* (Cambridge Studies in Social Anthropology 16), Cambridge University Press

BOURDIEU, P. (1979), *Entwurf einer Theorie der Praxis, auf der ethnologischen Grundlage der kabylischen Gesellschaft*, Suhrkamp Verlag, Frankfurt am Main

BOWEN, J.R. (1986), On the Political Construction of Tradition: Gotong Royong in Indonesia. In: *Journal of Asian Studies* Vol. XLV,3 may 1986 p.545-561

BRINK, A. VAN DEN (1990), *Structuur in Beweging: het landbouwstructuurbeleid in Nederland 1945-1985*. Wageningse Economische Studies 16, Landbouwuniversiteit Wageningen.

BROEKHUIZEN, R. VAN en H. RENTING (RED.) (1994) *Pioniers op het platteland. Boeren en tuinders op zoek naar nieuwe overlevingsmogelijkheden*. CLO Pers. 's Gravenhage.

BRUIN, R. DE (1989), Bedrijfsstijlen en Technologie-ontwikkeling; de case van de toskaanse tabak. In: *Spil* 79-80, pp. 44-50

BRUIN, R. DE (1991), *Kiezen voor Perspektieven: Agrarische jongeren verkennen hun toekomst*. NAJK/Wetenschapswinkel/Vakgroep Agrarische Ontwikkelingssociologie, Wageningen

BRUIN, R. DE (1993), *Bont of Blauw. Bedrijfsstijlen en koersbepaling landelijke gebieden*. Provincie Friesland en Landbouwuniversiteit Wageningen. Bedrijfsstijlenstudie 8

BRUIN, R. DE (1993a), *Styles of farming in the Netherlands: differential patterns towards sustainable agriculture* Paper presented at the Scientific conference on New strategies for sustainable rural development, Gödöllö (Hungary), March 1993

BRUIN, R. DE (1993b), Supporting endogenous potentials for sustainable agricultural development. New institutional arrangements to create space for adequate solutions In: J.D. van der Ploeg, V. Saccomandi, F. Ventura en A. van der Lande (eds) *On the impact of endogenous development. Proceedings of a seminar held in Assisi (Umbria, Italy), October 25-27 1993*. CERES/CESAR/LUW. Wageningen/Assisi

BRUIN, R. DE (1994), Boeren Geven het Groene Voorbeeld; natuur en landschap als extra dimensie van het ondernemerschap. In: R. van Broekhuizen en H. Renting, *Pioniers op het Platteland, Boeren en tuinders op zoek naar nieuwe overlevingsmogelijkheden*, pp. 37-50. CLO-pers, 's Gravenhage

BRUIN, R. DE (1995), Local Cooperatives as Carriers of Endogenous Development: on the Socio-Economic Impact of Institutional Innovation. In: J.D. van der Ploeg and G. van Dijk: *Beyond Modernization*, Van Gorcum, Assen

BRUIN, R. DE en J.D. VAN DER PLOEG (1991), *Maat Houden. Bedrijfsstijlen en het beheer van natuur & landschap in de Noordelijke Friese Wouden en het Zuidelijk Westerkwartier*. Bos- en

Landschapsbouw Friesland/Groningen en Vakgroep Agrarische Ontwikkelingssociologie Landbouwuniversiteit Wageningen. Bedrijfsstijlenstudie 4

BRUIN, R. DE, H. OOSTINDIE en J.D. VAN DER PLOEG (1991), *Niet Klein te Krijgen, bedrijfsstijlen in de Gelderse Vallei.* Gelderse Valleiproject en Vakgroep Agrarische Ontwikkelingssociologie van de Landbouwuniversiteit, Wageningen

BRUIN, R. DE, H. OOSTINDIE, J.D. VAN DER PLOEG en D. ROEP (1992), *Verbrede plattelandsontwikkeling in de praktijk.* Vakgroep Agrarische Ontwikkelingssociologie Landbouwuniversiteit Wageningen. Wageningen/Den Haag. Studierapporten Rijksplanologische Dienst no. 54

Bruin, R. de en H. Wiskerke (1995), De Strijd om de Toekomst; Agro-Miliuekeur en sociocratie. In: *Spil* 135-136, pp 41-43

BRUIN, R. DE en E. POHLMANN *in voorbereiding*, Eating Culture and Agrarian Development. In: Arce, A. and T. Marsden (eds) *Food for Thought*

BRUNDTLAND, G.H. (1987), *Our Common Future.* World Commission on Environment and Development (WCED) Oxford University Press

BUSH, L. (1995), *The Moral Economy of Grades and Standards.* Paper presented at the Agrarian Questions conference. Wageningen, May 1995

CALLON, M., J. LAW en A. RIP (eds) (1986), *Mapping the Dynamics of Science and Technology.* Sociology of Science in the Real World. The Macmillan Press Ltd. London

CALLON, M. (1986), The Sociology of an Actor-Network: The Case of the Electric Vehicle. In: Callon, M. *et al.* (eds) *Mapping the Dynamics of Science and Technology. Sociology of Science in the Real World.* p 19-34. The Macmillan Press Ltd. London

CALLON, M. (1986a), Some Elements of a Sociology of Translation: Domestication of the Scallops and the Fisherman of St. Brieuc Bay. In: Law, J. (ed.) *Power, Action and Belief: A new sociology of knowledge?* p 196-233. London: Routledge & Kegan Paul

CHAYANOV, A.V. (1966), *The Theory of Peasant Economy.* Irwin, Homewood

CONSTANDSE, A.K. (1964), *Boer en Toekomstbeeld. Enkele beschouwingen naar aanleiding van een terreinverkenning in de Noordoostpolder.* Landbouwhogeschool, Wageningen

DARRÉ, J.P. (1985), *La Parole et la Technique: l'Universe de Pense des Eleveurs du Ternois,* L'Harmattan, Paris

DE JANVRY, A. (1981), *The Agrarian Question and reformism in Latin America.* John Hopkins University Press

DE JANVRY, A. (1983), Why do Governments do what they do? The case of food price policy. In: Gale Johnson, D. and G. Edward Shuh (eds) *The Role of Markets in the World Food Economy.* pp. 185-212. Westview Press, Boulder/Colorado

DE STEFANO, F. (1985), *Principi do Politica Agraria.* Il Mulino, Bologna

DOUW, L. (1990), Meer door Minder; ontwikkelingen in de structuur van de landbouw na 1950. In: Bauwens, A.L.M.G. *et al.* (red.) *Agrarisch Bestaan, beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut,* pp 35-53. Van Gorcum, Assen-Maastricht

DOUW, L., L.B. VAN DER GIESSEN en J.H. POST (1987), *De Nederlandse Landbouw na 2000. Een verkenning.* Landbouw-economisch Instituut, Den Haag

DRIESSEN, P.P.J., P. GLASBERGEN, P.P.P. HUIGEN en F. HIJMANS VAN DEN BERGH (1995), *Vernieuwing van het Landelijk Gebied. Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak.* VUGA, 's Gravenhage

ELZEN, B., B. ENSERINK en W.A. SMIT (1996), Socio-Technical Networks: How a technology studies approach may help to solve problems related to technical change. In: *Social Studies of Science* 26, pp 95-141

ERNST, M. (1994), *Regionale Initiatieven aan het Woord. Een verkennend onderzoek naar regionale initiatieven in het agrarisch natuurbeheer, t.b.v. het opstellen van een strategisch plan ter ondersteuning en stimulering van de initiatiefgroepen.* Landelijk Milieu Overleg, Utrecht

ETTEMA, M. A. NOOIJ, J.D. VAN DER PLOEG en R. VAN BROEKHUIZEN (1994), *De Vernieuwing. Een bespreking van de tweede Boerderij-enquête voor het nationaal landbouwdebat.* Misset, Doetinchem

ETTEMA, M., A. NOOIJ, G. VAN DIJK, J.D. VAN DER PLOEG en R. VAN BROEKHUIZEN (1995), *De Toekomst. Een bespreking van de derde Boerderij-enquete voor het Nationaal Landbouwdebat.* Misset, Doetinchem

FRIEDMANN, H. (1980), Household Production and the National Economy; Concepts for the Analysis of Agrarian Formations. In: *Journal of Peasant Studies,* 7 p: 158-184

FROUWS, J. (1990), Agrarisch Corporatisme: een keurslijf. In: Van der Ploeg, J.D. en M. Ettema (red.) *Tussen Bulk en Kwaliteit. Landbouw, voedselproduktieketens en gezondheid.* pp 67-74. Van Gorcum, Assen/Maastricht

FROUWS, J. (1993), *Mest en Macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970.* Landbouwuniversiteit Wageningen. Studies van Landbouw en Platteland 11

FROUWS, J en J.D. VAN DER PLOEG (1973), *Over de Landbouwvoorlichting. Materiaal voor een kritiek op de voorlichtingskunde en de agrarische sociologie.* Boerengroep, Wageningen.

FROUWS, J. *et al.* (1996), *Naar de Geest of naar de Letter. Een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector.* Landbouwuniversiteit Wageningen. Studies van Landbouw en Platteland 19

GARRITSEN, G.J. (1982), Belangrijke ontwikkelingen in de landbouw in Oost-Gelderland. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 13 (1982) pp. 783-785

GIBBON, P. en M. NEOCOSMOS (1985), Some problems in the Political Economy of 'African Socialism'. In: H. Bernstein & B.K. Cambell (eds) *Contradictions of Accumulation in Africa: Studies in Economy and State,* Sage Publications, Beverly Hills

GIDDENS, A. (1981), *A Contemporary Critique of Historical Materialism, Vol.1 Power, propethy and the state,* McMillan Press, London

GIDDENS, A. (1984), *The constitution of Society: an outline of the theory of structuration.* Cambridge: Polity Press

GIESSEN, L.B. VAN DER (1974), De concurrentiekracht van de traditionele grupstal. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 5 (1974) pp 307-309

GIESSEN, L.B. VAN DER (1986), Structurele ontwikkelingen in de veehouderij: een blik in de toekomst. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 17 (1986) pp 270-273

GONGGRIJP, H.A. *et al* (1994), *Duurzame landbouw: naar een landbouw die past in duurzame ontwikkeling* (projectgroep duurzame landbouw). Ministeries van LNV en VROM, Den Haag

GOODMAN, D. en M. REDCLIFT (1985), Capitalism, Petty Commodity Production and the Farm Enterprise. In: *Sociologia Ruralis* vol. XXV no. 3/4 p:231-247

GRINDLE, M.S. (1985), *State and Countruside: Development Policy and Agrarian Politics in Latin America.* Baltimore and London: The John Hopkins University Press

GROEN, A.F., K. DE GROOT, J.D. VAN DER PLOEG en D. ROEP (1993), *Stijlvol Fokken, een oriënterende studie naar de relatie tussen sociaal-economische verscheidenheid en bedrijfsspecifieke fokdoeldefinitie.* Landbouwuniversiteit Wageningen, Bedrijfsstijlenstudie 9

GROOT, M. N. DE en A.L.M.G. BAUWENS (1990), Vijftig jaar landbouwbeleid in Nederland; Consensus en conflict. In: Bauwens, A.L.M.G. *et al.* (red.) *Agrarisch Bestaan, beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut,* pp 146-169. Van Gorcum, Assen/Maastricht.

HAAN, H. DE (1994), *In the Shadow of the Tree. Kinship, Property and Inheritance among Farm Families.* Het Spinhuis, Amsterdam

HARTOG, F. (1964), De economische aspecten van de Nederlandse landbouwprotectie. In: *The Economist* 112 (1964) 1 pp. 2-16

HAYAMI, Y. en V. RUTTAN (1985, new edition), *Agricultural Development: An international Perspective*, The John Hopkins University Press, Baltimore & London

HEES, E., H. RENTING en S. DE ROOIJ (1993), *Inventarisatie van samenwerkingsverbanden van agrariërs op het vlak van milieu-, natuur- & landschapsbeheer. Tussenrapportage.* Circle for Rural European Studies Landbouwuniversiteit Wageningen

HEES, E., H. RENTING & S. DE ROOIJ (1994), *Naar lokale zelfregulering. Samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, natuur en landschap.* Ministerie van LNV en Circle for Rural European Studies Landbouwuniversiteit Wageningen. Studies van Landbouw en Platteland 14

HELDER, J.G.M. (1990), *De Landbouw in de Vallei. Een schets van de huidige structuur.* Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag

HIDDINK, G.S. en C.J.M. WIJNEN (1987), *De Rentesubsidieregeling: uitvoering en effect voor land- en tuinbouwbedrijven.* Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag

HIEMSTRA, W., F. BENEDICTUS, R. DE BRUIN en P. DE JONG (1993), Farmers search for new ways of cooperating: networking in the Friesian woodlands of the Netherlands. In: C. Alders *et al.* (eds) (1993) – *Linking with farmers. Networking for low-external-input and sustainable agriculture.* Intermediate Technology Publications. London.

HOFSTEE, E.W. (1946), *Over de oorzaken van verscheidenheid in de Nederlandse Landbouwgebieden.* Inaugurele rede. Landbouwhogeschool, Wageningen

HOFSTEE, E.W. (1960), *Fundamenteel Sociologisch Speurwerk in het kader van het Landbouwwetenschappelijk Onderzoek.* Bulletin No. 18. Afdeling Sociologie en Sociografie van de Landbouwhogeschool. Wageningen, 1960

HOFSTEE, E.W. (1985), *Groningen van grasland naar bouwland, 1750-1930. Een agrarisch-economische ontwikkeling als probleem van sociale verandering.* Pudoc, Wageningen.

HOOGERKAMP, D. (1977), Grupstal of ligboxenstal? In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 8 (1977) pp 225-227

HOOGH, J. DE (1967), *Enkele beschouwingen over de economische organisatie van de landbouwproduktie.* Wageningen

HOOGH J. DE (1985/1986), Ontwikkelingsperspectieven van de landbouw. In: *Cultuurtechnisch tijdschrift* 25 (1985/1986) 4

HORLINGS, I. (1996), *Duurzaam Boeren met Beleid. Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw.* Landbouwuniversiteit Wageningen. Studies van Landbouw en Platteland 20

HOSELITZ, B.F. (1960), *Sociological Factors in Economic Development.* The Free Press, Chicago.

IRFATA (1991), *Analisi dei fattori condizionanti l'adozione da parte dei destinatori dei provvedimenti di politica economia.* Bologna: IRFATA e Regione Emilia Romagna

KERKHOVE, G. (1994), *Sterk Gemengd. Agrarische bedrijfsstijlen in het Hageland en Pajottenland, België.* Vlaams Agrarisch Centrum and CERES, Landbouwuniversiteit Wageningen.

KOEIJER, J. DE (1995), De Zeeuwse Vlegel: bij voorbeeld? In: *Spil* 129-130 [1995,1].

KOPPEN, C.S.A. VAN (1995), *External nature, systemic nature, lifeworld: three dimensions of valuing rural nature.* Paper prepared for the XVIth Congress of the European Society for Rural Sociology. Prague, August 1995

KRABBENBORG, H.A. (1979), Meer voorlichting aan middenbedrijven mogelijk? In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 10 (1979) pp 792-794.

LANDBOUWSCHAP (1989), *Om de schone zakelijkheid; Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland.* Den Haag

LATOUR, B. (1994), *We zijn nooit modern geweest. Pleidooi voor een symmetrische antropologie.* Amsterdam: Van Gennip

LAW, J. (1994), *Organizing Modernity.* Blackwell. Oxford UK & Cambridge USA

LEEUWIS, C. (1989), *Marginalisation Misunderstood; different patterns of farm development in the West of Ireland* (Wageningse Sociologische Studies 26) Landbouwuniversiteit Wageningen

LEEUWIS, C. (1993), *Of Computers, Myths an Modelling. The social construction of diversity, knowledge, information and communication technologies in Dutch horticulture and agricultural extension.* Wageningen

LEI (1974), *Landbouw-Economisch Bericht 1974.* Den Haag:Landbouw-Economisch Instituut.

LENTE H. VAN (1993), *Promising Technology. The Dynamics of Expectations in Technological Developments.* Universiteit Twente, Enschede (proefschrift)

LONG, N. (1977), *An Introduction to the Sociology of Rural Development,* Travistock Publications Ltd, London

LONG, N. (1988), Sociological Perspectives on Agrarian Development and State Intervention. In: A. Hall en J. Midgley (eds) *Development Policies; sociological perspectives.* Manchester University Press, Manchester

LONG, N. (1989), *Encounters at the Interface; A perspective on social discontinuities in rural development* (Wageningse Sociologische Studies 27) Landbouwuniversiteit Wageningen

LONG, N en A. LONG (eds) (1992), *Battlefields of Knowledge. The interlocking of theory and practice in social research and development.* London: Routledge

LONG, N., J.D. VAN DER PLOEG, C. CURTIN, L. BOX (1986), *The Commoditization Debate: labour process, strategy and social network* (Mededelingen van de Vakgroepen Sociologie 17), Landbouwuniversiteit, Wageningen

LONG, N en J.D. VAN DER PLOEG (1988), New Challenges in the Sociology of Rural Development. In: *Sociologia Ruralis,* Vol. XXVIII no. 1 p: 30-41

LONG, N. en J.D. VAN DER PLOEG (1989), Demythologizing Planned Intervention; An actor perspective. In: *Sociologia Ruralis,* Vol. XXIX, 3/4: 226-249

LONG, N. en J.D. VAN DER PLOEG (1994), Heterogeneity, actor and structure: towards a reconstitution of the concept of structure. In: Booth, D. (ed.) *Rethinking Social Development. Theory, Research and Practice.* p 62-89. Essex: Longman

LOUWES, S.L. (1980), Het gouden tijdperk van het Groene Front; het landbouwbeleid in de na-oorlogse periode. In: Casimir, H.B.G. *et al.* (red.) *Nederland na 1945, beschouwingen over ontwikkelingen en beleid.* pp 223-249. Van Lochem Slaterus

LOWE, P., J. MURDOCH en N. WARD (1995), Networks in Rural Development: Beyond Exogenous and Endogenous Models. In: Ploeg, J.D. van der en G. van Dijk (eds.) *Beyond Modernization.* p 87-105. Van Gorcum, Assen

MARÉCHAL, P. (red.) (1994), *Twaalf over Groen; een bijdrage tot het nationaal landbouwdebat.* Etiko, Lisse

MEESTER, G. en D. STRIJKER (1985), *Het Europese Landbouwbeleid voorbij de Scheidslijn van Zelfvoorziening.* Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Voorstudies en Achtergronden. Staatsuitgeverij, Den Haag

MENDRAS, H. (1970), *The Vanishing Peasant; innovation and change in French Agriculture,* Cambridge University Press, Cambridge

MINISTERIE VAN LNV (1989), *Structuurnota Landbouw.* Den Haag

MINISTERIE VAN LNV (1990), *Natuurbeleidsplan.* Den Haag

MINISTERIE VAN LNV (1994), *Sturing op maat. Een andere benadering van milieu-problemen in de land- en tuinbouw.* Den Haag

MINISTERIE VAN LNV (1995), *Dynamiek en vernieuwing. Beleidsvoornemens op het gebied van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij.* Den Haag: SDU

MINISTERIE VAN LNV (1996), *Gemeenschappelijk landbouwbeleid op lange termijn.* Den Haag: SDU

MINISTERIE VAN LNV & MINISTERIE VAN VROM (1992), *Structuurschema Groene Ruimte: ontwerp planologische kernbeslissing (SGR).* Den Haag

MINISTERIE VAN LNV & MINISTERIE VAN VROM (1995), *Buiten leven in Nederland (2 delen).* Den Haag

MINISTERIE VAN VROM (1990), *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening Extra (VINEX).* Den Haag.
MLV (1958), *Nota over het Structuurbeleid in de Landbouw.* Den Haag: Ministerie van Landbouw en Visserij
MLV (1974), *Rapport Studiecommissie Inkomensbeleid voor de Land- en Tuinbouw.* Den Haag: Ministerie van Landbouw en Visserij
MLV (1977), *Structuurvisie landbouw.* Den Haag: Ministerie van Landbouw en Visserij.
NAJK (1983), *Boer Blijven. Plaats en toekomst van de Nederlandse Landbouw.*
NOOIJ. A.T.J. (1993), Classificaties in het Sociologisch Onderzoek. In: *Tijdschrift voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw* (TSL) v8 1993 no 1 pp. 5-19
OGINK, W.D. (1979), De voorlichting aan middenbedrijven in Oostelijk Gelderland. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 10 (1979) pp 797-800
OOSTINDIE, H. (1989), *Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Toekomst van de Superheffing. Een landbouwpolitieke beschouwing* (afstudeerscriptie). Landbouwuniversiteit, Wageningen
OOSTINDIE, H. en K. PETERS (1994), *Perspectief voor Afbouwers, Aanbiedsters of Verbreders? Een onderzoek naar de potentie van de combinatie landbouw en recreatie in de blauwe koers gebieden Zuidwest-Friesland en Midden-Brabant.* Vakgroep Rurale Sociologie en Werkgroep Recreatie & Toerisme. Wageningen
PASMAN, J.H. (1983), *Ontwikkeling van rundveebedrijven met Borgstelling/Rentesubsidieaanvraag in Friesland.* Evaluatie-onderzoek. C.H.L.S. Dronten en St.U.L.M. Leeuwarden
PEARSE, A. (1975), *The Latin American Peasant.* Frank Cass, London
PICHERING, A. (1992), *Science as Practice and Culture.* University of Chicago Press 1992
PLOEG, J.D. VAN DER (1985), Het Classificatieschema van en in de Nederlandse landbouw. In: *Spil* 41-42
PLOEG, J.D. VAN DER (1986), The Agricultural Labour Process and Commoditization, In: Long *et al. The Commoditization Debate.* Landbouwuniversiteit Wageningen
PLOEG, J.D. VAN DER (1987), *De Verwetenschappelijking van de Landbouwbeoefening* (Mededelingen van de Vakgroepen voor Sociologie 21), Landbouwuniversiteit, Wageningen
PLOEG, J.D. VAN DER (1990), *Labour, markets and agricultural production* Boulder etc.: Westview Press)
PLOEG J.D. VAN DER (1991), *Landbouw als mensenwerk. Arbeid en technologie in de agrarische ontwikkeling.* Coutinho, Muiderberg
PLOEG J.D. VAN DER (1991a), Toetsing van onderzoeksresultaten aan praktijk en beleid. Bedrijfsstijlenbenadering ter discussie. In: *Spil* 99-100 (December 1991)
PLOEG, J.D. VAN DER (1992), The reconstruction of locality: technology and labour in modern agriculture, In: T. Marsden, P. Lowe and S. Whatmore (eds.) *Labour and Locality.* London: David Fulton Publishers Ltd., pp. 19-43
PLOEG, J.D. VAN DER (1993), *Over de betekenis van verscheidenheid* Inaugurele rede, Landbouwuniversiteit Wageningen
PLOEG, J.D. VAN DER *et al.* (1993a), *It Kearpunt Foarby: Bouwstenen voor het Agrarisch Ontwikkelingsplan Friesland,* Landbouwuniversiteit [..] Wageningen, Bedrijfsstijlenstudie 10
PLOEG, J.D. VAN DER (1994) Styles of farming: an introductory note on concepts and methodology. In: J.D. van der Ploeg en A. Long, (eds) *Born from within. Practice and perspectives of endogenous rural development* (Assen: van Gorcum)
PLOEG J.D. VAN DER (1995), *The agrarion questions at the end of the century.* Paper presented at the Agrarian *Questions* Conference. Wageningen, May 1995
PLOEG J.D. VAN DER (1995a), De Rurale Sociologie: de stand van zaken, debatten en agenda. In: *Tijdschrift voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw* (TSL) 1995 v10 nr 4 pp. 250-267
PLOEG, J.D. VAN DER en J. NIEUWENHUIZE (1986), Contingentering en corporatisme. De dubbele crisis in de Nederlandse malkveehouderij. In: *Spil* (1986) 53-54

PLOEG, J.D. VAN DER en M. ETTEMA (1990), *Tussen Bulk en Kwaliteit. Landbouw, voedselketens en gezondheid.* Van Gorcum, Assen/Maastricht

PLOEG, J.D. VAN DER, S. MIEDEMA, D. ROEP, R. VAN BROEKHUIZEN en R. DE BRUIN (1992), *Boer bliuwe, blinder ...!, Bedrijfsstijlen, ondernemerschap en toekomstperspectieven* Wageningen: AVM/CCLB and Department of Rural Development Sociology, Agricultural University Wageningen

PLOEG, J.D. VAN DER, M. ETTEMA en J. ROEX (1994), *De Crisis. Een bespreking van de eerste Boerderij-enquete voor het nationaal landbouwdebat.* Misset, Doetinchem.

POHLMANN, E. (1993), *Streekeigenwijs produceren. Een onderzoek naar perspectieven voor de produktie en afzet van Veenweidekaas in het Westelijk Veenweidegebied.* Stichting Streekeigen Produktie in het Westelijk Veenweidegebied, Wetenschapswinkel Landbouwuniversiteit en Vakgroep Sociologie van de Westerse Gebieden Landbouwuniversiteit Wageningen. Haarlem/ Wageningen

POL, G. (1977), De Nota Landbouwverkenningen. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 8 (1977) pp 513-517

POPPE, K.J. (1993), Classificaties in de Agrarische Bedrijfseconomie. In: *Tijdschrift voor Sociaal-Wetenschappelijk onderzoek in de Landbouw,* v8 1993 n1 pp.20-42

PRETTY, J.N. (1995), *Policies that Work.* Seminar Department of Communication and Innovation Studies. Wageningen Agricultural University. March 14th, 1995

RENTING, H., R. DE BRUIN en E. POHLMANN (1994), *Bruggen Bouwen: Een integrale aanpak van landbouw, milieu, natuur en landschap in Eastermar's Lânsdouwe.* CERES, Wageningen, Studies van Landbouw en Platteland 16

RENTING, H. en E. POHLMANN (1994), *Boeren tussen de toeristen: Beierse alpenboer overleeft dankzij onderhoud natuur en landschap.* In: Broekhuizen, R. van & H. Renting (1994), p. 51-64.

RENTING, H. en R. VAN BROEKHUIZEN (1995), *Plattelandsontwikkeling aan de Basis. Toekomstige ontwikkelingen in het buitengebied van Rolde en Anloo en aanknopingspunten voor gemeentelijk beleid.* Wageningen: Landbouwuniversiteit/vakgroep Sociologie.

ROEP, D. (1993), *Landbouw op een Keerpunt: verscheidenheid als springplank voor diversificatie,* in TSL v8 nr 3, p. 279-308

ROEP in voorbereiding

ROEP, D., J.D. VAN DER PLOEG en C. LEEUWIS (1991), *Zicht op Duurzaamheid en Kontinuiteit, bedrijfsstijlen in de Achterhoek.* Department of Sociology of Rural Development, Agricultural University, Wageningen

ROEP, D. en J. ROEX (1992), *Wikken en Wegen. Bedrijfsstijlen en verschillen in stikstofoverschot.* Vakgroep Rurale Sociologie Landbouwuniversiteit Wageningen. Bedrijfsstijlenstudie 7.

ROEP, D. en R. DE BRUIN (1994), Regional Marginalization. Styles of Farming and Technology Development. In: J.D. van der Ploeg and A. Long (eds) *Born from Within. Practice and Perspectives of endogenous rural development.* Assen, Van Gorcum

ROEST, C. DE (1990), Een Voorbeeld van Kwaliteit: de produktie van Parmezaanse kaas. In: Van der Ploeg, J.D. en M. Ettema (red.) *Tussen Bulk en Kwaliteit. Landbouw, voedselproduktieketens en gezondheid.* pp 77-87. Van Gorcum, Assen/Maastricht

ROGERS, E.M. (1962), *Diffusion of Innovations.* The Free Press, New York

RÖLING, N. (1985), Extension Science: increasingly preoccupied with knowledge systems. in: *Sociologia Ruralis,* Vol. XXV no. 3/4

ROOIJ, S. DE (1991), *Werk van de tweede soort. Boerinnen in de melkveehouderij.* Van Gorcum, Assen/Maastricht

ROOIJ, S. DE, E. BROUWER en R. VAN BROEKHUIZEN (1995), *Agrarische vrouwen en bedrijfsontwikkeling.* Landbouwuniversiteit Wageningen. Studies van Landbouw en Platteland 18

ROSTOW, W.W. (1960), *The Stages of Economic Growth: A Non-Communist manifesto.* Cambridge University Press

SACCOMANDI, V. (1996), Neo-Institutionalism and the Agrarian Economy. In: Van der Ploeg J.D. *et al.* (eds) *Beyond Modernization* pp 1-9. Van Gorcum, Assen

SCHAAP, S. (1983), *Bedreigd Bestaan: het landbouwbeleid en de positie van de boer.* Stichting Wetenschappelijk Bureau D'66, Den Haag

SCHENDELEN, M.P.C.M. VAN (1981), *Kernthema's van de politicologie.* Meppel: Boom

SCHUTHOF, P., A. VAN DEN HAM, L. LEKKERKERK en R. VAN BROEKHUIZEN (1994), *Naar een doelgericht Ammoniakbeleid. Bedrijfsstijlen en verschillen in ammoniakemmissie in de melkveehouderij.* Landbouwuniversiteit Wageningen. Studies van Landbouw en Platteland 15

SLANGEN, L.H.G. (1994a), *De Financiële en Economische Aspecten van het Natuurbeleidsplan.* Landbouwuniversiteit Wageningen 1994

SLANGEN, L.H.G. (1994b), Economische aspecten van milieu-samenwerkingsverbanden, in: *TSL,* v9 nr 1, p. 27-52

SLOT, N. (1975), Aspecten van een structuurvisie voor de landbouw op langere termijn. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 6 (9175) pp 90-93

SLOT, N. (1977), De Structuurvisie Landbouw. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 8 (1977) pp 518-522

STEEN, H.A.M. VAN DER en M.W.A. VERSTEGEN (1974), Verloop van enkele produktiekenmerken van melkvee na overgang van grupstal naar ligboxenstal. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 5 (1974) pp 833-837

STICHTING VOOR DE LANDBOUW (1950), *De Toekomstige Nederlandse Landbouwpolitiek.* Rapport van een studiecommissie. Den Haag

STOLWIJK, H.J.J. (1992), *De Nederlandse landbouw op de drempel van de 21ste eeuw, een beschouwing over knelpunten en perspectieven.* Onderzoeksmemorandum no. 95, Centraal Planbureau, Den Haag

STRIJKER, D. (1990), De relatie met het buitenland in handel en beleid. In: Bauwens, A.L.M.G. *et al.* (red.) *Agrarisch Bestaan, beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut,* pp 97-109. Van Gorcum, Assen-Maastricht

STUURMAN, S. (1985), *De Labyrintische Staat. Over politiek, ideologie en moderniteit.* SUA Amsterdam

TATENHOVE, J. VAN (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse Milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei.* Proefschrift. Landbouwuniversiteit Wageningen

TERMEER, C.J.A.M. (1993), *Dynamiek en Inertie rondom Mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderij-netwerk.* VUGA-uitgeverij

VANDERGEEST, P. (1988), Commercialization and Commoditization; A dialogue between perspectives. In: *Sociologia Ruralis,* Vol. XXVIII no. 1 p: 7-29

VANLA (1992), *Activiteitenplan van de vereniging voor Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer in Achtkarspelen.* Z.p.

VANLA (1995), *Plan van Aanpak voor Achtkarspelen.* Drogeham/Den Haag

VEL (1992), *Projektplan Eastermar's Lânsdouwe.* Eastermar

VEL (1994), *It Lânjuwiel. Voorbeeldplan van de Vereniging Eastermar's Lânsdouwe.* Eastermar

VEL (1995), *Plan van Aanpak voor Eastermar.* Eastermar/Den Haag

VERSCHOOR, G. (1997), *Following the Actors: The dynamics of small firms in Western Mexico.* Wageningen: Agricultural University (proefschrift)

VOLKER, C.M. (1992), Adapted Farming Systems for a Rural landscape. A social typology of Dutch farmers. In: *Sociologia Ruralis,* Volume XXXII (1), pp. 146-162

VOLKER, C.M. (1993), Repliek: zoeken naar waarheid in economie, sociologie en bedrijfsstijlenonderzoek. In: *Tijdschrift voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw* (TSL) v8 1993 1 pp. 83-95

WEIJDEN, W.J. VAN DER *et al.* (1984), *Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw.* Vakgroep Milieubiologie Rijksuniversiteit Leiden en Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Staatsuitgeverij 's Gravenhage

WESTER, F. (1987), *Strategieën voor Kwalitatief Onderzoek.* Coutinho, Muiderberg

WHATMORE, S. (1994), Farm Household Strategies and Styles of farming: Assesing the Utility of farm Typologies. In: J.D. van der Ploeg and A. Long (eds) *Born from Within. Practice and Perspectives of endogenous rural development.* p. 31-37 Van Gorcum, Assen

WISKERKE, J.S.C. *in voorbereiding, Zeeuwse Akkerbouw tussen verandering en continuïteit* (werktitel). Proefschrift.

WIT, W. DE (1973), De Rentesubsidieregeling. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 4 (1973) pp. 291-293

WIT, W. DE (1973a), Eén jaar rentesubsidies. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 4 (1973) pp. 1061-1064

WIT, W. DE (1975), De verlening van borgstelling en rentesubsidie in 1973 en 1974. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 6 pp. 475-477

WIT, W. DE (1978), De garantie en rentesubsidieverlening in 1977 en 1978. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 9 (1978) pp. 827-828

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1992), *Grond voor Keuzen: vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap* ('s-Gravenhage: SDU)

WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid) (1994), *Duurzame risico's: een blijvend gegeven* ('s Gravenhage: SDU)

ZACHARIASSE, L.C. (1979), Boer en informatie. In: *Bedrijfsontwikkeling* jaargang 10 (1979) pp 769-777

ZEEUW, A. DE (1970), Voorlichting over afvloeiing heeft hoge prioriteit. In: *Bedrijfsontwikkeling 1 (1970) p. 1.*

ZEEUW, A. DE (1970a), Actuele punten in de voorlichting. In: *Bedrijfsontwikkeling 1 (1970)* pp. 1-2

ZEEUW, D. DE en W.G. ALBRECHT (red.) (1990), *Duurzaam samengaan van Landbouw, Natuur en Milieu.* Amsterdam

Bijlagen

Bijlage 1 Kengetallen voor bedrijven in de Achterhoek (met standaardafwijking)

a Kengetallen bij aanvraag rentesubsidie (bron: rs-aanvraagformulieren)
b Kengetallen 1980 (bron: CBS-meitellingen)
c Kengetallen 1989 (bron: enquetegegevens)

	Groep 1 geen rs	Groep 2 1973 tot 1977	Groep 3 1977 tot 1980	Groep 4 na 1980	Gemiddeld
Kengetallen bij aanvraag rs					
# sbe		125,5 (34,5)	132,9 (43,3)	141,9 (37,0)	131,0 (39,0)
# melkkoeien		31,4 (13,8)	28,9 (11,7)	36,2 (13,1)	30,7 (12,7)
sbe per ha		7,6 (2,8)	9,5 (3,6)	9,9 (5,0)	8,8 (3,6)
sbe per vak		84,5 (29,5)	90,0 (32,3)	96,8 (14,2)	88,7 (29,5)
gve per ha		2,5 (0,5)	2,8 (0,8)	3,2 (0,6)	2,7 (0,7)
% sbe mvh		72,8 (16,8)	66,3 (21,6)	78,4 (27,1)	70,3 (20,5)
tot. kg melk		142.545 (41.644)	146.092 (65.252)	180.620 (64.689)	148.196 (57.210)
kg melk per ha		8.841 (2.397)	10.000 (3.338)	12.013 (1.274)	9.761 (2.976)
Kengetallen 1980					
# sbe	206,6 (62,2)	228,7 (54,1)	212,8 (59,8)	117,0 (69,4)	207,7 (64,0)
# melkkoeien	46,8 (19,8)	63,2 (16,4)	53,0 (16,8)	26,8 (18,3)	50,7 (20,0)
sbe per ha	13,9 (6,5)	12,0 (3,2)	14,2 (3,9)	8,3 (5,8)	13,3 (5,4)
sbe per vak	99,2 (29,7)	127,4 (57,3)	104,8 (28,8)	70,5 (43,0)	104,9 (39,4)
gve per ha	4,1 (1,2)	4,4 (0,9)	4,6 (0,7)	2,4 (1,4)	4,2 (1,2)
% sbe mvh	72,5 (22,9)	82,9 (10,2)	75,6 (17,3)	73,0 (30,3)	75,5 (19,8)
Kengetallen 1989					
# sbe	159,1 (58,6)	171,3 (29,7)	167,1 (46,2)	161,1 (79,4)	163,9 (51,5)
# melkkoeien	45,4 (17,4)	57,3 (14,6)	45,1 (13,6)	40,3 (11,4)	47,6 (16,3)
sbe per ha	8,2 (4,1)	7,1 (1,9)	9,1 (2,9)	11,1 (10,1)	8,3 (4,1)
sbe per vak	96,1 (33,5)	103,8 (26,5)	101,6 (27,1)	110,0 (29,2)	100,0 (30,2)
gve per ha	2,3 (0,6)	2,6 (0,8)	2,7 (0,6)	2,8 (0,6)	2,5 (0,7)
% sbe mvh	75,3 (20,9)	87,5 (15,0)	74,0 (20,5)	78,7 (29,2)	77,8 (20,5)
melkquotum (kg)	293.188 (107389)	378.909 (113333)	306.192 (110373)	253.167 (71.726)	312.637 (112.537)
kg melk per ha	13.646 (3.618)	15.292 (3.085)	15.960 (3.085)	14.800 (1.237)	14.659 (3.701)
melkgift per koe	6638 (716)	6890 (714)	6841 (634)	6600 (499)	6741 (686)

Bijlage 2a PC Analyse Ontwikkelingspatronen Gld 1978-1991

Factor Matrix:

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4	
δSBE	.88	.27	.14	-.33	verschil # sbe
δNT	.80	-.33	-.40	.01	verschil sbe neventakken
δPMVH	-.76	.41	.40	-.03	verschil % sbe uit mvh
δSBEHA	.75	-.40	.46	.13	verschil sbe per ha
δTAK	.69	-.13	-.34	-.14	verschil # takken
δSBEVAK	.67	.29	.12	.65	verschil sbe per vak
δHA	.35	.81	-.19	-.33	verschil # hectares
δKOE	.42	.64	.48	-.35	verschil # melkkoeien
δGVEHA	.21	-.33	.87	.10	verschil gve per ha
δHAVAK	.08	.68	-.14	.71	verschil ha per vak

Final Statistics:

Variable	Communality	*	Factor	Eigenvalue	Pct of Var	Cum Pct
		*				
δSBE	.97	*	1	3.82	38.2	38.2
δPMVH	.91	*	2	2.24	22.4	60.6
δTAK	.62	*	3	1.72	17.2	77.9
δGVEHA	.92	*	4	1.31	13.1	91.0
δSBEVAK	.97	*				
δKOE	.95	*				
δSBEHA	.95	*				
δHAVAK	.98	*				
δHA	.92	*				
δNT	.91	*				

Bijlage 2b Kengetallen 1978, 1987 en 1991 voor 4 componenten (alleen bedrijven met melkvee in 1991)

Bedrijven met een positieve score op factor 1 (N=54)

	1978	1987	1991
sbe per vak	92,0	141,2	138,5
koe per vak	26,9	42,9	35,9
totaal # sbe	123,6	198,3	226,2
# hectares	20,2	24,7	28,2
sbe per ha	7,3	9,8	9,8
gve per ha	2,5	3,8	3,7
% sbe uit mvh	86,6	87,7	88,6
# produktietakken	1,5	1,7	1,9
# melkkoeien	35,3	60,1	58,3
# sbe uit neventakken	19,6	26,2	26,6
totaal # vak	1,4	1,5	1,8

Bedrijven met een positieve score op factor 2 (N=39)

	1978	1987	1991
sbe per vak	93,9	152,3	143,5
koe per vak	24,4	47,0	38,5
totaal # sbe	134,0	197,2	227,3
# hectares	18,4	24,7	29,6
sbe per ha	8,7	8,9	8,2
gve per ha	2,6	3,6	3,2
% sbe uit mvh	78,1	88,6	92,0
# produktietakken	1,7	1,7	1,7
# melkkoeien	34,6	60,7	60,5
# sbe uit neventakken	32,0	24,0	19,0
totaal # vak	1,5	1,4	1,7

Bedrijven met een positieve score op factor 3 (N=39)

	1978	1987	1991
sbe per vak	92,7	136,8	124,0
koe per vak	23,8	41,6	33,4
totaal # sbe	138,8	200,3	229,2
# hectares	19,5	22,7	25,3
sbe per ha	7,3	10,5	10,9
gve per ha	2,5	4,1	4,2
% sbe uit mvh	76,7	88,1	91,0
# produktietakken	1,9	1,7	1,7
# melkkoeien	34,9	61,9	61,5
# sbe uit neventakken	35,1	24,5	19,9
totaal # vak	1,6	1,6	1,9

Bedrijven met een positieve score op factor 4 (N=50)

	1978	1987	1991
sbe per vak	85,8	135,6	139,0
koe per vak	22,5	40,9	36,3
totaal # sbe	124,0	168,4	184,5
# hectares	17,2	19,4	21,7
sbe per ha	7,5	10,3	9,9
gve per ha	2,6	3,9	3,7
% sbe uit mvh	79,0	86,3	88,9
# produktietakken	1,8	1,7	1,8
# melkkoeien	31,8	50,0	47,8
# sbe uit neventakken	28,7	25,7	21,0
totaal # vak	1,5	1,3	1,4

Bijlage 2c Correlatietabellen tussen de uitgangssituatie, de geplande ontwikkeling en de gerealiseerde ontwikkeling

Reële ontwikkelingspatronen

Correlaties:	PATROON1	PATROON2	PATROON3	PATROON4	
Uitgangssituatie					
SBE78VEE	-.2874*	.0947	.2418	-.2238	sbe 1978
PRODKOE1	.1286	-.1026	-.0879	-.0026	melkgift 1978
PRMVH78	.7558**	.0740	-.1005	.0439	specialisatiegraad
PMELKGLD	.5973*	-.0509	-.1175	.1312	% melkgeld
POARV	.4739	.0706	.1427	-.2102	% o&a rundvee
POPBRV	.6244**	-.0174	-.0466	.0357	% opbr. rvh
OA_MLKG	.1028	-.1949	-.4047	.1484	o&a/melkgeld
KO_OP	-.2850	-.1044	.1584	-.2651	kosten/opbrengsten
BEDRINK	-.1903	.0377	.2083	-.0423	bedrijfs inkomen
EKEFF	.2690	.0138	-.1248	.2053	ekon. efficiency
NE_INK	.1622	-.2671	-.0294	-.2596	% neveninkomsten
INKTOT	-.1484	-.0558	.1097	-.1116	totaal inkomen
FBOI	-.1891	.0845	-.3458	-.0107	fiscaal bedr.ink
TOTOP	-.6989**	.1957	.3196*	-.1695	totale opbrengsten
TOTK	-.7129**	.1843	.3068*	-.1832	totale kosten
Ontwikkelingsplan					
INVTOT	.3049	.1769	-.3069	-.3924	totale investering
TOTSL	-.1368	-.0185	.0915	-.1810	tot. subs. lening
PEIGEN	-.1943	.0722	.1986	.0061	% eigen vermogen inv.
DPLMKOE	.0978	.1160	.3404	-.5196*	toename koeien (plan)
DPLSBE	.6604**	.2233	.1762	-.4059	toename sbe (plan)
DPLSBEHA	-.2951	-.1240	.3385	-.2165	toename sbe/ha (plan)
DPLSBEVK	.4484	.0186	.0760	.1737	toename sbe/vak (plan)

Significantie * = .01 ** = .001

Geplande ontwikkeling

Correlaties:	DPLMKOE	DPLSBE	DPLSBEHA	DPLSBEVK	
Uitgangssituatie					
SBE78VEE	-.0771	-.4171	-.2128	-.4179	sbe 1978
PRODKOE1	-.4555	-.1951	-.4606	-.0881	melkgift 1978
PRMVH78	.1168	.5491*	-.2126	.2363	specialisatiegraad
PMELKGLD	-.0661	.2503	-.3758	.0396	% melkgeld
POARV	.3375	.3378	-.2212	-.3932	% o&a rundvee
POPBRV	.0568	.3066	-.3680	-.0957	% opbr. rvh
OA_MLKG	-.4771	-.1287	-.2738	.4307	o&a/melkgeld
KO_OP	.3017	.1721	.5034*	.0924	kosten/opbrengsten
BEDRINK	-.3290	-.4103	-.5359*	-.2813	bedrijfs inkomen
EKEFF	-.2438	-.0941	-.4633	-.0451	ekon. efficiency
NE_INK	.1946	.2712	.1871	.0382	% neveninkomsten
INKTOT	-.2887	-.3361	-.4939*	-.2613	totaal inkomen
FBOI	-.3611	-.4659	-.5580*	-.3212	fiscaal bedr.ink
TOTOP	-.0742	-.4302	.0015	-.3337	totale opbrengsten
TOTK	-.0101	-.3721	.1107	-.2984	totale kosten
Ontwikkelingsplan					
INVTOT	.5690*	.5628*	-.1499	.0553	totale investering
TOTSL	.2292	.0257	-.0765	-.1871	tot. subs. lening
PEIGEN	-.1288	-.0930	-.0979	.1259	% eigen vermogen inv.
DPLMKOE	1.0000	.6505**	.4448	-.1596	toename koeien (plan)
DPLSBE	.6505**	1.0000	.2438	.3976	toename sbe (plan)
DPLSBEHA	.4448	.2438	1.0000	.0377	toename sbe/ha (plan)
DPLSBEVK	-.1596	.3976	.0377	1.0000	toename sbe/vak (plan)

Significantie * = .01 ** = .001

Bijlage 3 Samenvatting van Principale Componenten-analyse 100 Friese melkveehouderijbedrijven 1972-1982

Factor Matrix:

	FACTOR1	FACTOR2	FACTOR3	
DKVKOE	.83727	.04658	-.30906	δ krachtvoer per koe
DPVK	.78180	.28226	-.07443	δ % voerkosten op totale kosten
DKGMKV	-.74126	.04315	.40748	δ kg melk per kg krachtvoer
DPROKOE	.57619	.34084	.12058	δ melkgift per koe
DMKOE	-.40580	.82112	-.29790	δ aantal melkkoeien
DMELKHA	.35152	.74997	.34579	δ melkproduktie per ha
DKOEVAK	-.16729	.65732	-.05578	δ melkkoeien per vak
DN	.00971	.58736	.51217	δ kg stikstof per ha
DVOEDER	-.49241	.50817	-.59460	δ # ha voedergewassen

Final Statistics:

Variable	Communality	*	Factor	Eigenvalue	Pct of Var	Cum Pct
		*				
DMELKHA	.80560	*	1	2.75247	30.6	30.6
DMKOE	.92766	*	2	2.47188	27.5	58.0
DVOEDER	.85426	*	3	1.10893	12.3	70.4
DPVK	.69641	*				
DN	.60741	*				
DPROKOE	.46271	*				
DKOEVAK	.46317	*				
DKVKOE	.79870	*				
DKGMKV	.71737	*				

Bijlage 4 Factoranalyse op bedrijfskengetallen over 1991/92 van 100 Friese melkveebedrijven

Final Statistics:

Variable	Omschrijving	Communality	*	Factor	Eigenvalue	Pct of Var	Cum Pct
			*				
VOEDER91	ha voedergewassen	.85327	*	1	4.58558	21.8	21.8
MKOE91	# melkkoeien	.87848	*	2	3.38230	16.1	37.9
PROKOE91	melkgift per koe	.88296	*	3	2.12450	10.1	48.1
KOEVAK91	schaal (melkkoe/vak)	.47460	*	4	1.75237	8.3	56.4
VKKOE91	voerkosten per koe	.53165	*	5	1.39346	6.6	63.0
KWDDHA91	loonwerk per ha	.56559	*	6	1.15286	5.5	68.5
KWTHA91	kosten werktuigen/ha	.58222	*				
PMG91	% melkgeld	.83844	*				
SALKOE91	saldo per melkkoe	.74742	*				
KHA91	tot var. kosten per ha	.85202	*				
PVJV91	% jongvee/100 melkkoe	.66241	*				
PKALF91	kalveren/100 melkkoe	.73102	*				
ORVHHA91	opbr. rundveeh./ha	.79270	*				
OAQU91	o&a per 100 kg melk	.81804	*				
KKIKOE91	kosten KI per koe	.62558	*				
KDGKOE91	kosten diergeneesk/koe	.52589	*				
PVET91	% vet	.64146	*				
PEIW91	% eiwit	.68019	*				
PWM91	% wintermelk	.50110	*				
KMSHA91	kosten meststoffen/ha	.55523	*				
KKWO91	quotumkosten	.65079	*				

Varimax Rotation 1, Extraction 1, Analysis 1 - Kaiser Normalization

Rotated Factor Matrix:

	FACTOR 1	FACTOR 2	FACTOR 3	FACTOR 4	FACTOR 5	FACTOR 6
KHA91	.89786	.04094	.04936	.13495	-.14915	.03608
ORVHHA91	.78214	.19265	.15933	.33433	-.03488	.07398
VKKOE91	.71206	.01771	-.07255	.11387	.06350	.04516
KMSHA91	.66793	-.00246	-.03210	-.09925	-.06673	-.30622
KWTHA91	.53486	-.24064	.23214	.10421	.41158	-.06402
MKOE91	.00975	.91256	.13330	.05831	.14964	-.04532
VOEDER91	-.25640	.85014	.10425	.15117	.16191	-.06972
KKWO91	.09440	.76358	.16399	.17316	-.04351	-.00674
KOEVAK91	.23569	.61043	.08159	-.08965	-.14935	-.09704
PMG91	.20193	.13038	.86704	.13003	.08473	.06938
OAQU91	-.04564	-.18838	-.86548	-.16321	.04121	.05543
PKALF91	.14669	-.17037	-.74909	.29060	.11495	-.14723
PROKOE91	.28281	.20381	.28956	.81018	.08343	-.11931
SALKOE91	-.03771	.15928	.27045	.78747	.16412	.02090
KKIKOE91	.25829	-.02105	-.30062	.64479	.09240	-.20918
KDGKOE91	.09736	-.04212	-.25042	.57314	-.34493	.06689
KWDDHA91	.24545	-.14875	.08833	.07067	-.68229	-.07004
PVJV91	.13162	-.41726	-.27388	.18377	.59609	-.08288
PWM91	.20321	.30788	.31438	.17185	.48207	.06526
PEIW91	-.04626	-.00020	.08248	.03337	-.14136	.80632
PVET91	-.01047	-.19441	.01465	-.21500	.25244	.70242

Summary Dynamics and sustainability:

Reflections on styles of farming, government and policy

This book is about processes of ordering in agriculture. It is about taking differential patterns of agrarian development as the starting point for sustainable development. It can be seen as a critique of one-dimensional approaches to agrarian development, which assume that there is one, determining, driving force. As a study it aims not to identify causal or one-dimensional relations between 'driving forces' and the 'driven': it focuses on differential patterns of interaction, especially on the specific and continuously changing relations between agrarian development and agrarian policy.

This book is written in the tradition of the actor-oriented approach and the empirically-based interest in heterogeneity which characterises the Wageningen school of rural sociology. It builds on the 'farming styles' research project, central to which is the farmers' active role in constructing differential patterns of agrarian development. This book, however, goes beyond farming styles research. Agrarian development is seen as the outcome of differential processes of interaction between social actors such as farmers, extension agents, policy makers, agri-business and consumers, in strong relation with the available techniques, natural conditions and artefacts in general. The notion that processes of ordering are not strictly social, but are to a large extent related to natural and technical processes, is seen as a step forward in the research into agrarian development, sciences and policy.

There is no disputing the fact that the agricultural sector in the Netherlands today is facing many extremely complex problems. Sustainability is at risk, not only as far as the pollution of the natural environment (air, water, soil) is conserned, but also with respect to nature and landscape conservation, farm incomes and the social-cultural liveability of the rural areas. In addition, there is a deep institutional crisis regarding the development of accurate answers and solutions to solve these problems. This institutional crisis has been particulary evident in recent years. While various groups of farmers have taken the initiative to develop integrated methods and projects for sustainable rural development, governments and institutes that played a major role during the modernization of agriculture, have failed to react and support these farmer initiatives. Initially there have been no accurate tools to facilitate and strengthen these 'bottom up' movements.

The central aim of this study is to give an insight into processes of interaction between agrarian policies and agrarian development, in order of being able to provide answers to this institutional crisis. The main research questions are therefore as follows. What is specific to the processes involved in the interaction between agrarian development and policies?; How is heterogeneity in agriculture related to agrarian policy and concepts of steering?; Are differential patterns of agrarian development internally coherent through time?; How can dynamics be characterized and how are they related to sustainability?, and in order to answer these central questions and to study empirical diversity, what are the most accurate methodologies and concepts?

In an attempt to provide an answer to this last question, Chapter 2 provides an overview of some of the major approaches adopted in rural sociology in recent decades. We conclude

that the actor-oriented approach – and especially the concept of styles of farming – provides accurate tools capable of descibing and explaining social processes, but that it needs to be elaborated and extended in order to understand the dynamics of agrarian development. Following the thinking of writers such as John Law, agrarian development is seen as taking place in socio-technical networks. In these social-technical networks, development is shaped by patterns of interaction between social actors and nature, techniques and other artefacts. Due to the institutionalization of different modes of ordering – self-reflexive strategies to pattern socio-technical networks – heterogeneity emerges and persist. Development has no *a priori* and decisive driving forces. Scientists who study agrarian development therefore have to be modest in their claims to understanding and predicting. Therefore the principals of Law's modest sociology – symmetry, non-reductionism, recursivity and reflexivity – are taken as guiding principals in this book. Obviously this has major implications for sociological research in agriculture. The symmetry principal for instance, implies the use of similar concepts and approaches in studying both natural and social processes and in studying processes of ordering at different levels.

In the following chapters therefore three case-studies at different levels of analysis are presented. All make use of the same central concepts: mode of ordering, socio-technical network and institutionalization. The first case study involves an analysis of the interaction between agrarian policies and agrarian development since the 1940's. It shows that agrarian policies are to be seen as a normative project of ordering the agrarian sector, and not, as many economists have tended to stress, as the product of the natural laws of economic development. Both the ordering of markets and technology development served this project. But despite massive and all-embracing efforts to modernise the agrarian sector, developments often did not progress as predicted. There are no direct and causal relations between policy, market interventions and agrarian development. Therefore the modernization project in Dutch agriculture needs to be demythologized and the representation of the causes, effects and benefits of modernization need to be critically examined.

A high level of consensus and a strong orientation towards modernization by policy makers, agricultural researchers, farmers' unions, government officials, the agri-business and farmers themselves, resulted in the strong institutionalisation of certain practices and perspectives. A convergence of ideas, possible alternatives and interaction patterns was taking place. This eventually resulted in a high level of rigidity in the agrarian sector and a lack of answers and solutions to the new problems that have faced agriculture from the early 1980s.

In Chapter 4 we analyze the way in which 'interest subsidies' have been used as policy intruments in Dutch agriculture since the 1970s. This case is a good example of specific patterns of interaction between policy and agrarian development. A global analysis shows that the use of interest subsidies to finance farm development did indeed result in the modernization of farms according to the ideal of specialization, intensification and scale-enlargement. This led to a drastic re-ordering of social-technical networks at the local and regional level. This again had implications for the sustainability issue in the 1990s.

A more thorough analysis, however, shows that this process was far from uniform and one-dimensional. Analysis of the use of interest subsidies in the province of Gelderland shows that there were considerable differences in the way application-norms were handled by government officials, the degree to which a certain development model was prescribed and the effects on patterns of farm development through time. In general, interest subsidies may have resulted in the uniformization of farm development, but confronting different regions we see that that interest subsidies also supported diverging development trends. We therefore conclude that the more the modernization ideal was institutionalized in the relevant socio-technical networks, and the more suitable the natural and technical environment became to modernization, the more farm development came to fit the model. In regions were other

modes of ordering were institutionalized, quite a different use was made of interest subsidies. This did not stimulate modernization along the lines of one uniform model of farm development.

Central in Chapter 5 is the tension between dynamics and stability. This capter reflects further on the historical development of different styles of farming and on the importance of 'institutionalized arrangements' between different levels of analysis. These arrangements facilitate agrarian development according to specific perspectives and limit divergent developments.

Chapter 5 also contains an analysis of the farm development patterns of one hundred Frisian dairy farms, using data collected over a period of almost thirty years. Here we see that internally coherent development patterns through time do exist. The mutual positions of these patterns remain more or less stable, and farmers do not easily switch from one pattern – or style of farming – to one other. The ordering of socio-technical relations at farm level prescribes to a certain extent future farm developments. Farm development is a process of continuous change, but is seldom characterized by discontinuities. This conclusion has major implications for the future sustainability of farm development. It implies that there is no single solution to sustainability, or one single route that can be taken either. Based on these notions and the styles of farming research in general, we defend the new paradigm that diverging patterns of farm development offer different chances for sustainability. In order to strengthen and support these chances towards worthwhile alternatives, new institutionalized arrangements between governments and other relevant actors are needed.

In Chapter 6 the conclusions and results that can be drawn from the previous chapters are summarized and related to each other, and this book is placed in the context of other approaches to sustainable development. We find that it falls within the pluralistic approach to sustainability. In contrast to the conservatives or neo-modernists, for example, the pluralist argue for institutionalized arrangements that fit different perspectives, the provision of region-specific solutions and the encouragement of bottom-up movements to achieve sustainability. No determining driving forces for sustainability have been identified; sustainability is seen as an outcome of different interaction processes and social and political struggles. The existing diverging modes of ordering (farming styles) in agriculture and the recent farmer initiatives to achieve sustainable development form the empirical basis for this approach.

In the Epilogue we reflect critically on the most recent developments in government policy to agriculture and the rural areas. The central question here is whether these new developments answer the demand for new and divergent institutionalized arrangements. Given the assumptions of modest sociology, the answer to this question must be slightly qualified. Although some positive changes are reflected in these policies, the notion of plural and worthwhile alternative routes have not yet been institutionalized by the key actors.

Curriculum Vitae

René de Bruin werd geboren op 12 september 1964 te Apeldoorn. Hij volgde zijn middelbare schoolopleiding aan de Koninklijke Scholengemeenschap Apeldoorn, alwaar hij in 1983 zijn VWO diploma behaalde. Hij studeerde agrarische ontwikkelingssociologie aan de Landbouwuniversiteit Wageningen van 1983 tot 1989. Gedurende zijn studie deed hij praktische onderzoekservaring op in Toscane (Italië) en in Rwanda. Daarnaast maakte hij deel uit van een projectgroep voor het African National Congress. Na zijn studie was hij werkzaam aan het Centro di Ricerche Produzioni Animale te Reggio Emilia, Italië. Vanaf 1990 is hij werkzaam aan de Landbouwuniversiteit, vakgroep sociologie. Als toegevoegd onderzoeker nam hij deel aan het bedrijfsstijlenonderzoek en was hij betrokken bij het CAMAR/EG onderzoeksprogramma '*Design Methods for Endogenous Rural Development*'. In Nederland heeft hij nauw samengewerkt met verschillende initiatiefgroepen op het gebied van agrarisch natuurbeheer en streekeigen productie. Van 1991 tot 1993 was hij Assistent in Opleiding.