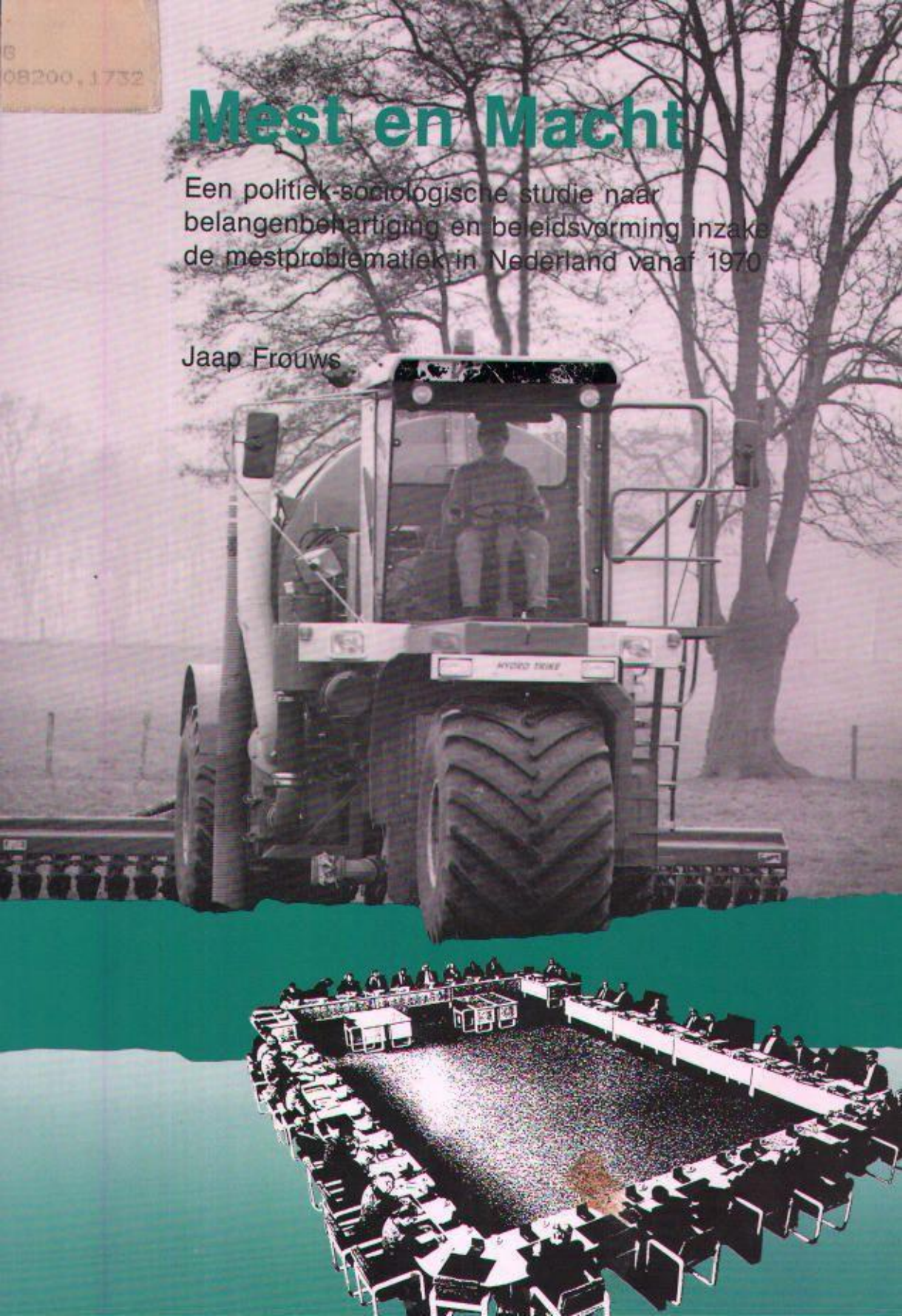
Mest en Macht

Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970

Jaap Frouws



STELLINGEN

1. Het neo-corporatistisch beleidsmodel in de landbouw strookt steeds minder met de veranderde taakopvatting van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, de verscheidenheid van agrarische belangen en de toegenomen mondigheid van de agrariërs.
(dit proefschrift)

2. De rol van het Landbouwschap als vertegenwoordiger van land- en tuinbouwbelangen dient heroverwogen te worden in het licht van de erosie van het agrarisch neo-corporatisme.
(dit proefschrift)

3. De term *Groene Front* is niet alleen verwarrend in een tijd dat groen de kleur is van milieu-partijen, maar is bovendien achterhaald als aanduiding van een agrarisch bolwerk, dat immers uiteenvalt en zich niet (meer) als 'front' manifesteert.
(dit proefschrift)

4. De betekenis van een 'offensieve' en 'pro-actieve' opstelling van de georganiseerde landbouw voor zijn verhouding tot de overheid, de eigen achterban en niet-agrarische belangengroepen is door de agrarische belangenbehartigers tot op heden nog onvoldoende doordacht.
(dit proefschrift)

5. Industriële mestverwerking op grote schaal past in een 'mondiaal perspectief' van aanvoer van veevoedergrondstoffen en export van 'bulkproduktie' en mineralen, dat de Nederlandse intensieve veehouderij op langere termijn geen toekomst biedt. Industriële mestverwerking lijkt hooguit als vangnet te kunnen dienen en wordt derhalve ten onrechte beschouwd als een belangrijke oplossing van het mestprobleem.
(Zie E.C.A. Bolsius, 'De hamvraag', *Ruimtelijke Verkenningen 1993*)

6. Het *gewenste maatschappelijk* gebruik, nu en in de toekomst, van natuurlijke hulpbronnen, bepaalt de 'duurzaamheid' van produktie- en consumptiepatronen. Wat 'duurzaam' is, wordt derhalve sociaal gedefinieerd. Meer inzicht in de wijze waarop deze sociale definitie tot stand komt is gewenst, om de willekeur te bestrijden in de toekenning van het predikaat 'duurzaam'.

7. Het argument dat het 'maatschappelijk draagvlak' wordt ondergraven of ontbreekt, dient niet zelden om de verantwoordelijkheid voor een ondubbelzinnige stellingname te ontlopen. Het kan bovendien bijdragen aan de ondermijning van datzelfde 'draagvlak'.

8. De polarisatie inzake het mestvraagstuk is mede veroorzaakt door de 'loopgravenoorlog rond de mesthoop' die zich binnen het overheidsapparaat heeft afgespeeld. Welk mestbeleid de overheid nu ook voert, het zal altijd op (forse) kritiek stuiten, hetzij uit het ene, hetzij uit het andere kamp, en zeer waarschijnlijk uit beide kampen.

9. De bestuurders die de 'introductie van het marktmechanisme' in de beheersstructuur van de universiteit propageren en onderwijs en onderzoek beschouwen als waren die worden 'ingekocht', dragen bij tot de prostitutie van de *alma mater*.

10. Overigens ben ik van mening dat de door de honden- en kattenstapel veroorzaakte vermesting, verzuring en versmering als deel van het Nederlandse mestprobleem beschouwd dienen te worden.

Jaap Frouws
Mest en Macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970.
Wageningen, 4 februari 1994.

MEST EN MACHT

Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970

Promotor: dr A.T.J. Nooij, hoogleraar in de Methoden en Technieken van het sociale onderzoek

Jaap Frouws

MEST EN MACHT

Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
in de landbouw- en milieuwetenschappen
op gezag van de rector magnificus
dr C.M. Karssen
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 4 februari 1994
des namiddags te vier uur in de Aula
van de Landbouwuniversiteit te Wageningen

ABSTRACT

Frouws, Jaap (1994), Mest en Macht: een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970/ Manure and Power: a politico-sociological study of interest articulation and policy formation concerning the manure problem in the Netherlands since 1970. Doctoral thesis, Agricultural University of Wageningen, 287 pages, English summary on p. 283-285.

This study seeks to show that the 'manure problem' has been a catalyst in the transformation of the agricultural policy community. Its solid corporatist structure, developed in the postwar reconstruction period and flourishing in the 1960s and 1970s, has been weakened by growing external pressure and internal dissent. Although the first warnings about the pollutant effects of manure surpluses were already being ventilated at the end of the 1960s, the development of manure legislation only began in 1987. Delaying tactics used by both the Ministry of Agriculture and the agricultural lobby had led to a tremendous accumulation of problems. The efforts to make up for lost time have provoked great tension not only between the government and the farmers' unions but also inside the state apparatus - between the Ministries of Agriculture and Environment - and within the agricultural lobby.
As a result, the neo-corporatist system in agriculture is gradually being replaced by a set up of greater openness and pluriformity. Central regulation by government is giving way to 'self-regulation' by agricultural organizations which requires demands being made on the sense of responsibility and the initiative of individual farmers.

Key words: political sociology, neo-corporatism, farmers' organizations, agricultural policy community, manure policy.

CIP-GEGEVENS KONINKLIJKE BIBLIOTHEEK, DEN HAAG

Frouws, Jaap

Mest en macht: een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970/Jaap Frouws. - [S.l.: s.n.]
Proefschrift Wageningen. - Met lit. opg. - Met samenvatting in het Engels.
ISBN 90-5485-203-8
Trefw.: mest; overheidsbeleid; geschiedenis

INHOUDSOPGAVE

VOORWOORD

Deze studie heeft betrekking op een boeiende periode in de wereld van de Nederlandse landbouwpolitiek. Na de structurele kentering in de jaren vijftig tot en met zeventig, samen te vatten in de termen modernisering en sanering, vindt in de jaren tachtig en negentig de 'markt- en milieu-kentering' plaats, waarbij 'marktgerichtheid' en 'duurzaamheid' de parolen zijn. De landbouwpolitieke opgave is er niet minder om. Ging het toen om de realisering van een drastisch selectieproces en de stimulering van 'modern ondernemerschap', nu gaat het om een ingrijpende heroriëntatie van de agrarische bedrijfsvoering op nieuwe eisen aan de kwaliteit van produktie en produktiemethoden en zijn bovendien in verschillende sectoren grenzen gesteld aan de kwantiteit van de produktie.
Deze studie beslaat grofweg de eerste fase van de 'markt- en milieukentering'. Daarvan kan *achteraf* beschouwd gemakkelijk gezegd worden dat de agrarische beleidmakers en belangenbehartigers zich te afwerend en kortzichtig hebben opgesteld, dat ze de problemen voor zich uitgeschoven hebben. Een dergelijke vaststelling houdt niet alleen een onderschatting in van de landbouwpolitieke opgaven waarvoor het 'Groene Front' stond, maar gaat bovenal voorbij aan de socio-structurele beperkingen, de ingesleten handelingspatronen met betrekking tot de agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming. In het licht van deze structurele erfenis mogen de veranderingen die zich met name rond de ontwikkeling van het mestbeleid hebben voltrokken, zelfs opmerkelijk heten. Het is tegen deze achtergrond dat de kritische wetenschappelijke distantie van deze studie moet worden beschouwd. Het gaat er niet om beleidmakers of belangenbehartigers in de beklaagdenbank te zetten, maar om te analyseren welke 'regels', ideologieën en gedragspatronen het landbouwpolitiek handelen vorm geven. Daardoor kan inzicht ontstaan in de belemmeringen en obstakels die politiek-maatschappelijk gewenste veranderingen bemoeilijken of blokkeren. Het aanwijzen van schuldigen is hierbij niet aan de orde. Integendeel, de inzet en toewijding van de vele actoren in de landbouwpolitieke arena dwingen respect af.

Zonder medewerking van degenen die bij het mestbeleidsproces waren betrokken, was dit onderzoek niet mogelijk geweest. Ik ben hen daarom veel dank verschuldigd. Mijn erkentelijkheid geldt ambtenaren van de departementen van Landbouw en Milieubeheer, bestuurders en functionarissen van het georganiseerde landbouwbedrijfsleven, vertegenwoordigers van milieu-organisaties en uiteraard de veehouders die hun medewerking verleenden aan interviews en enquêtes. Een speciaal woord van dank is op zijn plaats voor de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond (NCB) en voor kring Nijmegen van de NCB. De NCB verleende mij toegang tot zijn omvangrijke mestarchief, waarbij mevrouw Moonen mij zeer behulpzaam was. Ook verstrekte de Boerenbond mij de benodigde adressen van bedrijven en andere ondersteuning; voor de hulp van de toenmalige adjunct-secretaris Klaassen ben ik zeer erkentelijk. Kring Nijmegen van de NCB stelde mij via een adviseurschap in de gelegenheid de organisatie van binnenuit te leren kennen en vele bestuursvergaderingen bij te wonen. Ik dank alle kringbestuursleden en met name voorzitter Scholtens voor het in mij gestelde vertrouwen.
Uiteraard was steun in de wetenschappelijke omgeving eveneens onmisbaar. De Landbouwuniversiteit heeft middelen verstrekt voor een veldonderzoek onder veehouders in Noord-Brabant. Mijn dank gaat ook uit naar Lenie Klein Holkenborg, die als stagiaire een belangrijke bijdrage aan dat veldonderzoek heeft geleverd.

De begeleiding van mijn promotor Prof.dr A.T.J. Nooij was een perfecte combinatie van vrijheid en sturing. Hij gaf mij alle ruimte om te zoeken en te onderzoeken, hij dirigeerde nooit. Hij corrigeerde wel, met een wijsheid en een toetsing op logica en consistentie, die gedurende het gehele onderzoek een belangrijke stimulans betekenden.

1 INLEIDING

1.1 Probleemstelling

Na mijn aanstelling aan de Landbouwuniversiteit bij de vakgroep Sociologie van de Westerse Gebieden, werd mij de vrijheid gegund naar eigen goeddunken en inzicht een voorstel te formuleren voor een promotie-onderzoek. Zo kwam de keuze van het onderwerp voort uit een mengeling van maatschappelijke interesse en wetenschappelijke nieuwsgierigheid. De agrarische belangenbehartiging en de reacties van belangenvertegenwoordigers en agrariërs op overheidsmaatregelen en op klemmende problemen als de omvangrijke produktie-overschotten, hadden reeds sinds mijn studietijd mijn belangstelling. Medio jaren tachtig nam de mest-problematiek steeds dreigender proporties aan en de vraag was hoe de 'traditionele' belangenbehartiging en beleidsvoering in de landbouw deze nieuwe grote uitdaging het hoofd konden bieden. De hiermee samenhangende wetenschappelijke nieuwsgierigheid betrof de werking, de kracht en de macht van wat doorgaans werd aangeduid als het *Groene Front*. Hoe zat dit, veelal als een machtig bolwerk en als een homogeen blok afgeschilderde systeem in elkaar, welke kenmerken onderscheidden het van andere politiek-bestuurlijke subsystemen, in hoeverre hing deze specificiteit samen met het karakter van de agrarische sector?
Markt- en milieuproblemen brachten de landbouwpolitieke wereld in permanent woelig vaarwater en een herijking van standpunten en strategieën van beleidmakers en belangenbehartigers leek onvermijdelijk. Het 'groeimodel' moest worden omgezet in een 'beheersmodel' en het produktie-georiënteerde beleid diende te worden aangevuld met op natuur- en milieubescherming gerichte maatregelen. Het was duidelijk dat deze veranderingen weerstanden zouden oproepen, belangentegenstellingen aan het licht zouden brengen en - op termijn - ook belangrijke institutionele consequenties konden hebben. Deze omstandigheden maakten politiek-sociologisch onderzoek interessant. De verwachting was dat de groeiende politiek-maatschappelijke druk en de landbouwpolitieke turbulentie het Groene Front zouden mobiliseren, waardoor de aard, de werking en de machtsverhoudingen van dat landbouwpolitieke subsysteem duidelijker aan het licht zouden komen dan gewoonlijk.
Dit brengt ons op een derde aanleiding tot deze studie. Behalve persoonlijke belangstelling en maatschappelijke ontwikkelingen, vormde de stand van het sociaalwetenschappelijk onderzoek inzake de landbouwpolitiek eveneens een belangrijke reden om deze studie te ondernemen. Dat onderzoek leek voorbehouden aan agrarisch economen (zie hierover Frouws, 1991b). Het behelsde goeddeels effectanalyse van landbouwbeleid; de totstandkoming, de sociopolitieke context en de determinanten van dat beleid kwamen in het economisch onderzoek niet of nauwelijks aan de orde. De 'politiek-sociologische aanvulling' op de bestudering van het economisch aspect van de landbouwpolitiek vormde in Nederland, op een incidentele, veelal gedateerde studie na, braakliggend terrein. Dat gold voor de politicologen, aan wier empirisch blikveld de landbouw zich kennelijk onttrok als een te veraf gelegen of te specifiek gebied; dat gold eveneens voor de agrarisch sociologen, die de

agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming evenmin tot object van systematische studie hadden gemaakt[1].
Doel van het onderzoek was dan ook inzicht te verwerven in de landbouwpolitieke belangenbehartiging en besluitvorming teneinde een wetenschappelijke bijdrage te kunnen leveren aan de maatschappelijke discussie over de noodzakelijke en gewenste politieke en institutionele veranderingen.
Deze doelstelling, gekoppeld aan de genoemde empirische problemen, leidde tot de volgende, politiek-sociologische probleemstelling: hoe verlopen belangenrepresentatie en beleidsvorming in het naoorlogse, Nederlandse landbouwpolitieke subsysteem, in het bijzonder sinds de jaren tachtig; over welke machtsbronnen beschikken de 'dragers' van dit systeem; en in welke theoretische termen kan de structuur van het landbouwpolitieke circuit worden beschreven en begrepen? Enerzijds wordt dus een beschrijving beoogd van belangrijke facetten van het Nederlandse landbouwbeleid; anderzijds wordt getracht een systematisch theoretisch kader te presenteren, waardoor een beter inzicht wordt verkregen in de feitelijke historische ontwikkelingen.

1.2 Neo-corporatisme als paradigma

Op grond van in de loop van jaren opgedane kennis 'van het veld' (van boerenorganisaties en landbouwpolitiek) en met name op basis van politiek-sociologische literatuur, is ervoor gekozen het model van het agrarisch neo-corporatisme als theoretisch kader te hanteren. Gezien de aard van het landbouwpolitieke systeem in Nederland, met zijn hoge organisatiegraad, zijn verzuilde *stands*organisaties, en zijn publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, leek dit model geschikter om dat systeem te begrijpen dan alternatieven als de pluralistische belangengroepbenadering of het klassetheoretisch perspectief van de marxistische benadering. Het neo-corporatisme model dient als interpretatiekader, als paradigma om een matrix van onderling samenhangende concepten en assumpties te verschaffen en een onderzoeksagenda op te stellen (Zald, 1991: 352). De neo-corporatisme theorie wordt gebruikt om empirische bevindingen te interpreteren en te integreren. Dit theoretisch raamwerk kan daarbij meer of minder nuttig blijken te zijn. 'Passen' de empirische problemen erin, zijn de waarnemingen van de werkelijkheid op een coherente en consistente wijze te beschrijven, en leveren de gegenereerde inzichten suggesties voor verder onderzoek, dan voldoet het paradigma. Zoals voor alle theorieën van de *'middle range'*, geldt ook voor het model van het agrarisch neo-corporatisme dat de 'duurzaamheid' daarvan per definitie beperkt is. Anders dan de *'grand theories'*, zoals staatstheorieën of de grondleggende sociale theorieën over de aard van sociaal handelen en sociale systemen, die algemeen en abstract van aard zijn, dienen *middle range* theorieën immers om een bepaalde werkelijkheid in een bepaalde historische periode te duiden en te interpreteren. Veranderen empirie en historische context ingrijpend, dan zullen dergelijke paradigma's over het algemeen aan verklarende waarde inboeten en door andere vervangen worden.

---

[1] Slechts incidenteel waren er studies, die het referentiekader van het boerenerf en de directe economische en institutionele omgeving daarvan te buiten gingen; onderzoek naar waardenoriëntaties en politieke cultuur in de landbouw (Nooij, 1965 en 1977), de Boerenpartij (Nooij, 1969), en naar de boerenbeweging 'Landbouw en Maatschappij' (De Ru, 1980) zijn hier voorbeelden van.

In deze studie fungeert het paradigma van het agrarisch neo-corporatisme als zoeklichttheorie. De verwerving van inzicht in het systeem van agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming is het primaire onderzoeksdoel, toetsing van de theorie niet. Voldoet het model, is de landbouwpolitieke werkelijkheid inzichtelijker en 'begrijpelijker' geworden, dan heeft het paradigma aan overtuigingskracht gewonnen, niet als resultaat van systematische toetsing, maar omdat het zijn verklarende waarde 'in de praktijk' heeft bewezen.

1.3 De mestproblematiek als case study

Het nationale landbouwpolitieke subsysteem is een complex geheel, een netwerk van talloze actoren en groepen van actoren. In dit onderzoek is dat afgebakend door de werking van dat systeem te bestuderen op een bepaald beleidsterrein in een bepaalde periode. Gekozen is voor de aanpak van de mestproblematiek, vanaf het moment, eind jaren zestig, begin jaren zeventig, dat de eerste waarschuwingen klinken over de dreiging van dat probleem, tot aan het begin van de jaren negentig, wanneer de eerste fase van het ingezette beleid achter de rug is. Het mestprobleem vormt een krachtproef, het raakt vele agrarische belangen. Niet alleen de machtsverhoudingen binnen het Groene Front zijn in het geding, maar ook de relaties met 'omringende' politieke subsystemen. De uitdaging van de mestproblematiek dwingt de agrarische belangenbehartigers en beleidmakers alle registers open te trekken, zich in de kaart en in de keuken te laten kijken. Zo ergens de 'ware aard' van het Groene Front kan blijken, dan wel in de confrontatie met de enorme mestoverschotten. In deze zin gaat het om een 'cruciale' *case study* (Eckstein, 1975: m.n. 118-119), bij uitstek geschikt om inzicht te verwerven in de ideologie en de praktijk van belangenrepresentatie en beleidsvoering. In zoverre de turbulente omstandigheden waaronder de mestproblematiek wordt aangepakt tevens aanzetten tot nieuwe vormen van belangenbehartiging en beleidsvorming laten zien, aanwijzingen opleveren over mogelijke fundamentele veranderingen in aard en werkwijze van het Groene Front, is er tevens sprake van een *heuristische case study* (ibidem: 104-108), een studie die bouwstenen kan leveren voor een alternatief paradigma.
Het is duidelijk dat de keuze van dit beleidsterrein de aandacht richt op bepaalde delen van het landbouwpolitieke circuit, meer dan op andere. Zo speelt de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond (NCB) op dit terrein een veel grotere rol dan een Groninger Maatschappij van Landbouw. Niettemin is de invalshoek van het onderzoek de *nationale* context en de functionering van het *nationale* landbouwpolitieke systeem in relatie tot de mestproblematiek. Wellicht geeft het accent op Brabant de studie een *couleur locale*, maar dan gaat het om een lokale tint die gezien het Brabantse aandeel in de mestoverschotten èn in de aanpak daarvan van zoveel gewicht is, dat sprake is van een *couleur colorante*. Onderzoek naar de functionering van een sociaal systeem is onderzoek naar concrete sociale handelingen en interacties van concrete actoren. Dat vereist een 'lokalisering' van de meest betrokken actoren en in het geval van de mestproblematiek hebben die voor een niet onbelangrijk deel een Brabantse achtergrond.

1.4 Materiaalverzameling

Vele personen, organisaties en instellingen maken deel uit van het systeem van agrarische belangenbehartiging èn beleidsvorming. De afbakening die het

resultaat is van de keuze van de mestproblematiek als *case study* en de daarmee samenhangende sleutelpositie van de Brabanders doen daar weinig aan af. Noodzakelijkerwijs heeft het onderzoek dan ook betrekking op vele niveaus van sociaal handelen, variërend van Haags overleg tussen topambtenaren tot reacties van veehouders op mestmaatregelen of op de houding van hun vertegenwoordigers.
De verzameling van empirisch materiaal moest niet alleen veelomvattend zijn, maar ook diepgravend. Om de machtsbronnen en strategieën te analyseren die in en door het Groene Front worden aangewend, is het nodig niet alleen de 'feiten', maar ook de 'verborgen agenda's', de argumentaties, de achterliggende 'spelregels' te ontdekken, het landbouwpolitieke subsysteem als het ware 'in de diepte' en 'van binnenuit' te leren kennen. Vandaar het grote aandeel van primaire bronnen als (diepte)interviews, notulen en participerende observatie.
Het onderzoek steunt derhalve op uitgebreide empirische referenties en documentatie. In totaal zijn acht onderzoeksbronnen te onderscheiden. Deze zijn onder te verdelen naar primaire bronnen, secundaire bronnen, die speciaal voor dit onderzoek toegankelijk zijn gemaakt, en overige secundaire bronnen, die voor iedereen toegankelijk zijn.
Een eerste primaire bron zijn de *interviews*. Gestructureerde vraaggesprekken zijn gehouden met bij het mestbeleid betrokken (ex-)ambtenaren van de departementen van Landbouw en Milieubeheer en met bestuurders en functionarissen van belangenorganisaties actief op het terrein van de mestproblematiek (Landbouwschap, Produktschap voor Vee en Vlees, Noordbrabantse Christelijke Boerenbond, Stichting Natuur en Milieu, Centrum voor Landbouw en Milieu). Het merendeel hiervan vond plaats in 1986 en 1987. Waar in de tekst wordt verwezen naar deze interviews, zijn in voetnoten steeds de functie van de respondent en de datum van het gesprek vermeld. Omwille van een vertrouwelijke behandeling van de antwoorden, waarom door met name ambtelijke informanten nadrukkelijk is verzocht, worden geen namen van respondenten genoemd en is evenmin een lijst van geïnterviewde personen opgenomen. Open diepte-interviews zijn voorts afgenomen bij twaalf agrarisch ondernemers in Noord-Brabant. Deze zijn, ter voorbereiding van een enquête onder Noordbrabantse veehouders, gehouden in de beginfase van het onderzoek en dienden om inzicht te verwerven in bedrijfsmatige èn politieke reacties van boeren op het mestprobleem.
Ten tweede *directe observaties* tijdens aan de mestproblematiek en het mestbeleid gewijde bijeenkomsten, die de gehele onderzoeksperiode van 1986 tot 1992 beslaan. Deze waren van velerlei aard. We noemen studiedagen en symposia, vergaderingen van de Vaste Commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer, de openbare bestuursvergadering van het Landbouwschap, lezingen en gastcolleges, door standsorganisaties georganiseerde bijeenkomsten en voorlichtingsvergaderingen voor veehouders. Veelal traden hier participanten in het beleidsvormingsproces op, zoals de ministers van Landbouw en van Milieubeheer, topambtenaren, landbouwvoormannen en functionarissen van het Landbouwschap.
Een derde primaire onderzoeksbron is de *participerende observatie*. Gedurende de gehele onderzoeksperiode ben ik adviseur geweest van het bestuur van kring Nijmegen van de NCB. Dat stelde mij in staat de mestdiscussies en de organisatiecultuur in deze standsorganisatie van zeer nabij te observeren. Een tweede vorm van participerende observatie is deelname aan begeleidingscommissies, waarin functionarissen deelnamen die actief betrokken waren bij

belangenbehartiging en beleidsvorming op het terrein van de mestproblematiek. Dit bleek een bron van *'inside information'*[2].
De resultaten van een *enquête* onder ruim honderdvijftig veehouders uit Noord-Brabant vormen de vierde primaire bron van informatie. Deze is door vijf enquêteurs uitgevoerd in februari en maart 1988 door middel van aan de hand van een uitvoerige vragenlijst gevoerde gesprekken. De steekproef is getrokken uit het adressenbestand van de NCB, waarbij geselecteerd is naar veehouderijtak(ken) en locatie in het oostelijk mestoverschotgedeelte of het westelijk niet-overschotgedeelte van de provincie Noord-Brabant. Voorzover van belang zijn vragen en antwoorden vermeld in bijlage 2. Een nadere verantwoording van de steekproeftrekking en een analyse van de houdingen en opinies der veehouders vanuit micro-perspectief (relatering aan bedrijfs- en persoonskenmerken) zijn neergelegd in Klein Holkenborg, 1988 en Frouws, 1989. Ten behoeve van deze studie is slechts gebruik gemaakt van rechte tellingen die een beeld geven van algemeen gedeelde opvattingen der respondenten over het mestbeleid en de belangenbehartiging terzake.
Tot de 'speciale' secundaire bronnen behoren in de eerste plaats de zogenaamde *beleidsdocumenten*. Hieronder vallen ten eerste teksten en concept-teksten van mestregelgeving alsmede het voorlichtingsmateriaal en de persberichten, waarin deze worden toegelicht. Een tweede categorie beleidsdocumenten bestaat uit meer of minder definitieve beleidsnota's, -notities en -evaluaties, opgesteld door medewerkers van de departementen van Landbouw en Milieubeheer, al of niet namens de ministers. Een derde, zeer omvangrijke groep 'beleidsdocumenten' bestaat uit officiële beleidsnota's, -rapporten, -brieven en -adviezen en tal van 'interne' notities van met name de NCB, de Katholieke Nederlandse Boeren- en Tuindersbond (KNBTB), de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant en het Landbouwschap, en daarnaast ook van het Produktschap voor Vee en Vlees (PVV), en organisaties als de Stichting Natuur en Milieu, de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en de Natuurbeschermingsraad. Tenslotte worden ook de Eerste en Tweede Kamerstukken inzake het mestbeleid tot de 'beleidsdocumenten' gerekend.
Een volgende, secundaire bron van informatie, waarbij speciale toegang ten behoeve van dit onderzoek werd georganiseerd, zijn de *notulen* van vergaderingen van het hoofdbestuur en dagelijks bestuur van de NCB, het hoofdbestuur van de KNBTB, de besturen van Landbouwschap en PVV, en van de Stuurgroep en Projectgroep Mestproblematiek Noord-Brabant. Niet alleen uit deze notulen zelf, maar ook uit de daarbij horende verslagen van tal van adviserende (sub-)werkgroepen en commissies, is een vrij compleet beeld te destilleren van de meningsvorming inzake het mestbeleid.
Als zevende onderzoeksbron vermelden we de agrarische *pers*, uiteraard een algemeen toegankelijke, secundaire bron. Gedurende de gehele onderzoeksperiode was de mestproblematiek in het nieuws, waardoor de landbouwpers een rijk arsenaal vertegenwoordigt van zowel achtergrondartikelen als uitspraken van opinieleiders.
Tenslotte is ook gebruik gemaakt van *onderzoeksrapporten* en *vakliteratuur*. Vele organisaties, onderzoeksinstituten en commissies hebben zich over aspecten van het mestbeleid gebogen en zowel de keuze van de onderwerpen

---

[2] In dit opzicht waren vooral van belang de begeleidingscommissies van het UBM-onderzoek naar meststoffenbeleid en grondwaterkwaliteit (Biermans e.a., 1988) en van het ITS-onderzoek naar de acceptatie van het mestbeleid bij de Nederlandse veehouders (Katteler en Van den Tillaart, 1989).

als de wijze waarop deze zijn behandeld geven inzicht in de aard van het 'mestdebat'. Daarnaast is het mestbeleid object van bestuurskundig, politicologisch, economisch en juridisch onderzoek geweest. Behalve specifieke interpretaties van het sociaal handelen van de vele actoren in het 'mestspel', levert de betrokken vakliteratuur ook veel - geordende - empirische documentatie.

1.5 Indeling van de studie

Deze studie kent een opzet in drie delen. In het eerste, theoretische deel, worden in hoofdstuk twee de aan de structuratietheorie ontleende sociaaltheoretische 'basisbegrippen' uiteengezet. Deze abstracte concepten worden vervolgens geconcretiseerd in de nauwer aan de empirie gerelateerde theorie van het neo-corporatisme. Na een introductie van deze *middle range* theorie in hoofdstuk drie, wordt in hoofdstuk vier een overzicht gegeven van het halverwege de jaren zeventig op gang gekomen 'neo-corporatisme debat'. Op basis van de belangrijkste elementen van dat debat wordt, op enigszins eclectische wijze, de in deze studie gehanteerde variant van de neo-corporatisme theorie geformuleerd. Daarbij wordt het neo-corporatisme gedefinieerd als een structuur in de zin van de structuratietheorie. Het laatste hoofdstuk van dit theoretische gedeelte is gewijd aan het *agrarisch* neo-corporatisme, een variant van het neo-corporatisme met specifieke kenmerken, die samenhangen met de 'eigenaardigheden' van de agrarische beroepsgroep, de boerenorganisaties en de overheidsbemoeienis met de landbouw. Het Nederlandse landbouwmodel vormt de empirische referentie van dit vijfde hoofdstuk, waarin de neo-corporatisme theorie als het ware gebruiksklaar wordt gemaakt voor toepassing op het terrein van de landbouwpolitiek en het mestbeleid.
Het tweede deel van de studie heeft een sterk empirische inslag. Hierin wordt het proces van belangenbehartiging en beleidsvorming met betrekking tot de mestproblematiek beschreven. In bijlage 1 is een beknopte schets opgenomen van de aard en omvang van deze problematiek. De min of meer chronologisch opgezette procesbeschrijving, die zich over vijf achtereenvolgende hoofdstukken uitstrekt, behelst tevens een *strategische analyse*. Het optreden van de vele betrokken actoren wordt geïnterpreteerd als strategisch handelen, als gebruik maken van ter beschikking staande middelen en mogelijkheden om belangen te realiseren, te onderhandelen, te argumenteren, compromissen te sluiten, de 'speelruimte' op te rekken, enz.
In deel drie volgt de theoretische interpretatie van dat strategisch handelen in de termen van het paradigma van het agrarisch neo-corporatisme. In deze *'institutionele analyse'* komt in hoofdstuk elf de aanwending van de 'hulpbronnen' van de neo-corporatistische structuur aan de orde en wordt in hoofdstuk twaalf ingegaan op de werking van de 'regels' van deze structuur. Een belangrijke vraag in de institutionele analyse is, in hoeverre (nog) van een reproduktie van de neo-corporatistische structuur van agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming en, met andere woorden, van het voortbestaan van het *Groene Front*, gesproken kan worden. Ook in dit deel, waarin de verbinding tussen de theoretische en de empirische elementen van deze studie centraal staat, ontbreken (aanvullende) empirische referenties niet, zij het dat deze steeds worden beschouwd in het licht van het theoretisch kader.
In het concluderende hoofdstuk gaan we in op de waarde van het paradigma van het agrarisch neo-corporatisme, wordt de 'balans opgemaakt' van reproduktie en transformatie van het neo-corporatistische Nederlandse 'landbouwmodel' - en dus tevens van de 'macht' van het Groene Front, die immers berust op dat model - èn worden enkele voorzichtige conclusies getrokken met

het oog op de 'herstructurering' van de agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming, in het bijzonder met betrekking tot de milieuproblematiek in de Nederlandse landbouw.

I THEORETISCH PERSPECTIEF

Vertegenwoordiging en behartiging van agrarische belangen en vorming en uitvoering van op de landbouw gericht beleid zijn zeer nauw met elkaar verweven. Die verwevenheid vormt een uitgangspunt van deze studie, waarvan het object derhalve wordt gevormd door de agrarische belangenbehartiging èn beleidsvorming in onderlinge samenhang.
Wat het theoretisch perspectief betreft met behulp waarvan dit object wordt geanalyseerd, is de voorkeur gegeven aan een 'sociaal systeem benadering' boven een 'politiek systeem benadering'. In de laatste benadering, ontleend aan de Canadese politicoloog David Easton, wordt het politieke proces onderverdeeld in de *'inputzijde'*, in de vorm van belangengroepen en -organisaties, adviesraden en vele andere betrokkenen, het politieke systeem waar de *'conversie'* plaatsvindt en waar parlement, regering en ambtenaren voorzien in de politieke en beleidsbeslissingen, en de *'outputzijde'* in de vorm van wetten, regels en beleidsimplementatie[3]. Dit politieke kringloopmodel vertoont niet alleen een democratische en constitutionele *'bias'* (Van Schendelen, 1990: 25), omdat gesuggereerd wordt dat met eisen en verlangens van alle burgers rekening wordt gehouden en dat de formele gezagsdragers de 'uitvoerzijde' van het politieke systeem beheersen. Het is bovendien een te 'mechanische' en abstracte voorstelling van het politieke proces, die geen recht doet aan het feitelijke verloop van de beleidsvorming, dat steeds blijkt te verschillen naar beleidsterrein, naar onderwerp en naar aard van het beleidsprodukt. Dat geldt bij uitstek voor de landbouwpolitiek. De verstrengeling tussen belangenbehartiging en beleidsvorming maakt de grenzen tussen de 'inputzijde', de 'conversie' en de 'outputzijde' vloeiend en vaag. Het lijkt derhalve realistischer het 'veld' van belangenbehartiging en beleidsvorming met betrekking tot de landbouw als sociaal systeem te beschouwen, een systeem waarin de grenzen tussen 'staat' en 'samenleving' moeilijk zijn te trekken[4].
Omdat het draait om belangen en beleid, gaat het wel om een sociaal systeem, waarin het politiek-bestuurlijke aspect centraal staat. Een *'administered system'*, waarin de sociale handelingen en relaties gecoördineerd en beheerst worden door administratieve, bestuurlijk-organisatorische en politieke procedures. Een 'machtssysteem *par excellence*' (Cohen, 1989: 148), dat een bepaalde verdeling van de macht *tot* (het inzetten van materiële en immateriële hulpbronnen) en de macht *over* (individuen, groepen en organisaties) impliceert.
De analyse van de machtsstructuur en -praktijk van het systeem van agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming staat centraal. Het theoretisch perspectief van deze studie wordt dan ook ontleend aan de politieke sociologie (zie Frouws, 1991b). Daarin wordt macht opgevat als een structuurkenmerk van menselijke betrekkingen. Het sociaal handelen met betrekking tot land-

---

[3] Zie voor een beschrijving van het kringloopmodel van het politieke systeem waaraan hier wordt gerefereerd bijvoorbeeld Van Schendelen, 1990.

[4] De metafoor van de moderne staat als labyrint (Stuurman, 1985) lijkt in dit verband toepasselijk: het doolhof van (semi-)overheidsregelingen, -instellingen en -voorzieningen strekt zich uit over alle aspecten van land- en tuinbouw en in alle gangen van het labyrint komt men de vertegenwoordigers van de 'georganiseerde landbouw' tegen.

bouwbelangen en -beleid wordt niet als 'politiek proces' geïsoleerd en geanalyseerd, maar beschouwd in de context van een systeem van sociale relaties en interacties met een specifieke (institutionele en ideologische) structuur. Dit systeem zou opgevat kunnen worden als een 'beleidsnetwerk' of 'beleidsconfiguratie', in dit geval gecentreerd rond de aanpak van de mestproblematiek. In de, veelal bestuurskundig geïnspireerde, 'contingentie'-, 'netwerk'- en 'configuratie'-benaderingen worden machtsaspecten evenwel gemakkelijk verwaarloosd of onderbelicht (voor een overzicht, zie Van Tatenhove, 1993). Zo verschijnen dergelijke netwerken vanuit de configuratie-theorie als een soort 'dynamische' gelegenheidsverbanden rond een bepaald beleidsprobleem, waarin interactiepatronen worden ontwikkeld en werkelijkheidsdefinities worden geconstrueerd in een 'doorgaand veranderingsproces' (Termeer, 1993). In de door ons gevolgde beschouwingswijze ligt een groter accent op de institutionele en ideologische structuur waarvan deze verbanden ten dele een uitdrukking zijn: de interactiepatronen en werkelijkheidsdefinities liggen ten dele vast, zijn over het algemeen minder dynamisch en ongestructureerd dan met name in de configuratiebenadering wordt aangenomen. Om deze structuur te kunnen beschrijven en begrijpen, wordt daarom aansluiting gezocht bij de zogenaamde structuratietheorie. Structurele eigenschappen van sociale systemen zijn daarin zowel medium als uitkomst van de sociale handelingen die erdoor worden 'gestructureerd'. De 'structuur' is zowel mogelijkheden beperkend (*constraining*) als mogelijkheden biedend (*enabling*); individuele actoren worden erdoor beknot in hun handelingsalternatieven en hebben er geen controle over, maar tevens biedt die structuur ruimte er een specifieke, 'eigen' interpretatie en verwerkelijking aan te geven (Giddens, 1984: 25).

In 2.1 introduceren we de aan de structuratietheorie ontleende sociologische begrippen die in deze studie worden toegepast. Aangegeven wordt in welke betekenis concepten als sociaal systeem, structuur, hulpbronnen, regels, en sociale relaties, interacties en actoren worden gebruikt[5]. Tevens komt het onderscheid tussen de 'strategische' en de 'institutionele' analyse aan de orde.
In 2.2 wordt het geheel van sociale handelingen afgebakend dat als sociaal systeem wordt geduid en geanalyseerd en dat betrekking heeft op 'belangenarticulatie' en 'beleidsformatie'.
In 2.3 wordt dat sociaal systeem nader bepaald op grond van specifieke institutionele en ideologische kenmerken. Daartoe wordt het begrip 'agrarisch blok' geïntroduceerd. Dit is een eerste concretisering, de eerste stap van de abstracte begrippen van de algemene (structuratie)theorie naar de concrete begrippen van de *middle range* theorie van het (agrarisch) neo-corporatisme, die nader wordt geconcretiseerd en uitgewerkt in de hoofdstukken 4 en 5.
In 2.4 tenslotte wordt aangegeven op welke wijze 'macht' wordt gedefinieerd en geanalyseerd, waarbij macht wordt 'ontleed' in een structureel en een relationeel aspect.

[5] Hiertoe is vooral gebruik gemaakt van Giddens, 1981, 1984 en 1990.

2 SOCIAAL-THEORETISCHE GRONDBEGRIPPEN

2.1 Systeem en structuur

Bij de behartiging van agrarische belangen en de vorming en uitvoering van beleid met betrekking tot de landbouw zijn vele individuen, groepen en organisaties betrokken, variërend van boerenbestuurders tot directeuren van het departement van Landbouw en van een plaatselijke boerenbond tot de Landinrichtingsdienst. Tussen al deze betrokkenen of sociale actoren vinden talloze uitwisselingen plaats. Hetzij in directe contacten, zoals gesprekken of vergaderingen, hetzij via andere vormen van communicatie, zoals het betalen van een heffing, het sturen van een brief of het tekenen van een convenant. Deze uitwisselingen, waarin communicatie tussen sociale actoren plaatsvindt, worden *sociale interacties* genoemd. Ook buiten de momenten van uitwisseling bestaan er vele connecties tussen de sociale actoren. De 'banden' tussen bestuurders en bestuurden en tussen vertegenwoordigers en vertegenwoordigden bestaan en duren voort, ook wanneer zij elkaar niet ontmoeten. Deze banden, die zich in tijd en ruimte uitstrekken en niet gebaseerd zijn op directe ontmoeting of communicatie, worden aangeduid als *sociale relaties*. Zoals op vrijwel ieder gebied van georganiseerde maatschappelijke activiteit, zullen ook de sociale interacties en relaties op het terrein van agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming gekenmerkt worden door een zekere regelmaat en coördinatie. Deze regelmaat en coördinatie in tijd en ruimte verlenen het geheel van relevante interacties en relaties een patroonmatig of systeemkarakter. Het systeem wordt in stand gehouden als een reeks van regelmatige, geïnstitutionaliseerde interacties. Een *sociaal systeem* bestaat derhalve uit sociale relaties en interacties, die in tijd en ruimte gecoördineerd en gereproduceerd worden.
Sociale systemen kunnen meer of minder intern gecoördineerd en consistent zijn. De frequentie van de sociale interacties en de betekenis van die interacties voor de systeemintegratie kunnen meer of minder groot zijn. In dit verband kan onderscheid gemaakt worden tussen netwerken, collectiviteiten en associaties (Giddens, 1990: 302-303). Netwerken zijn systemen waarin sociale *relaties* van veel groter gewicht zijn dan connecties op basis van regelmatige interacties. Zij kunnen individuen met elkaar verbinden, zoals in het geval van verwantschapsnetwerken, maar ook andere sociale systemen, zoals de divisies van een grote internationale onderneming. Het verschil tussen collectiviteiten en associaties berust op de mate van coördinatie. Associaties zijn sociale systemen met een aanzienlijke 'fluïditeit'; de belangrijkste vorm hiervan is de sociale beweging. *Groepen* en *organisaties* zijn voorbeelden van collectiviteiten. In het geval van organisaties is de coördinatie van sociale interacties en relaties meer *reflexief*, dat wil zeggen meer gebaseerd op het gebruik van informatie om deze te ordenen in tijd en ruimte, dan bij groepen het geval is.
Sociale systemen hebben derhalve een 'concreet bestaan' in de vorm van reeksen interacties die in tijd en ruimte worden gereproduceerd en waarvan het patroon kan worden onderkend in een doorgaande stroom van sociale handelingen. Deze handelingen hebben een 'inhoud', er worden betekenissen overgedragen, er worden 'regels' gehoorzaamd en normen in praktijk gebracht, afhankelijkheden krijgen gestalte, de sociale relaties impliceren een bepaalde sociale orde. Deze 'inhoud', de betekenissen, regels en afhankelijkheden, komt slechts 'aan de oppervlakte' op het moment dat de sociale handelingen en

interacties plaatsvinden. Deze ligt besloten in de kennis van de dragers van het sociaal systeem over hun dagelijkse activiteiten. Zij weten wat gepast is, welke betekenis aan welke woorden en gebaren wordt toegekend, welke sociale 'afstanden' in acht moeten worden genomen, welke keuzen openstaan, welke middelen zij en anderen kunnen mobiliseren om een bepaald resultaat te bereiken, enz.
Deze culturele en politieke inhoud vormt de *structuur* van sociale systemen, dat wil zeggen het geheel van 'regels' die de sociale handelingen betekenis en zin geven èn van 'hulpbronnen' die daarbij worden ingezet. Deze structuur, opgevat als geheel van regels en hulpbronnen, kent drie onderling nauw samenhangende dimensies, te weten betekenisgeving, dominantie en legitimatie[6]. In sociale interacties worden betekenissen en typeringen overgedragen, hierbij wordt gebruik gemaakt van gedeelde 'interpretatieschema's', die het mogelijk maken woorden, tekens, gebaren, begrippen en 'dingen' te coderen en te decoderen. Verbonden met deze structuur van betekenisgeving is de structuur van legitimatie: in sociale interacties wordt niet alleen gecommuniceerd, maar ook gesanctioneerd, behalve interpretatieschema's worden ook normen toegepast. Zo kan aan begrippen als 'de markt' of 'de techniek' de *betekenis* van 'objectieve', zich aan individuele controle onttrekkende verschijnselen worden gehecht en kunnen er tevens 'noodzakelijke' en 'onontkoombare' bedrijfsaanpassingen mee *gesanctioneerd* worden. Alle sociale relaties en interacties impliceren een bepaalde verdeling van middelen tot handelen en beslissen. Sociaal handelen is communicatie, sanctionering èn machtsuitoefening. Zo is de middelenverdeling of dominantiestructuur verweven met de andere structurele dimensies: de betekenisgeving 'bepaalt' welke middelen als bron van macht gelden, de legitimatie normeert de meer of minder gelijke distributie van die middelen. Hierbij kan onderscheid worden gemaakt tussen 'authoritatieve' en 'allocatieve' middelen of hulpbronnen. Authorisatie heeft betrekking op de beïnvloeding en beheersing van menselijke activiteiten, terwijl allocatie slaat op de mogelijkheid het materiële substraat, de 'object-wereld' van de menselijke activiteiten te beheersen (Giddens, 1981: 51). Het betreft een *analytisch* onderscheid en geen categorisering van een gegeven set hulpbronnen. Zo kan bepaalde computertechnologie worden gebruikt om een waterhuishoudingsstelsel te reguleren (allocatieve hulpbron) of om de coördinatie en organisatie van een onderwijsinstelling te beheersen (authoritatieve hulpbron). Welke middelen als allocatieve dan wel authoritatieve hulpbronnen fungeren hangt derhalve af van de maatschappelijke context. Dat wordt met andere woorden bepaald door de betekenisgevings- en legitimatiestructuur van het sociaal systeem in kwestie, die ook de verdeling van die hulpbronnen - de dominantiestructuur - zin geven en rechtvaardigen.
Het zijn de sociale actoren die in hun interacties de sociale structuur 'reproduceren' en 'produceren'. In de vorm van *systeem reproduktie* is de verandering van de sociale structuur als het ware een intrinsiek gegeven. Alle sociale reproduktie is *contingent*, dat wil zeggen afhankelijk van actoren die in een specifieke context (en in differentiële machtsposities), meer of minder 'bewust' interpretaties, conventies en normen toepassen en volgen. *Sociaal* handelen is meer dan zich houden aan normen en kan niet gereduceerd worden tot 'regels volgen', er zijn altijd verschillende manieren om de regels te gehoorzamen (Crespi, 1992: 59-60). Deze ondergaan daarbij voortdurend

---

[6] De Engelse termen luiden signification, domination en legitimation (Giddens, 1984: 29 e.v.).

subtiele veranderingen. Sociale reproduktie is zo tevens sociale produktie. Deze *incrementele* verandering vindt permanent plaats en is per definitie onbedoeld en ongepland, zij is niet het resultaat van sociale mobilisatie ter bevordering van bepaalde belangen (Giddens, 1990: 304). Andere vormen van sociaal-structurele verandering met een minder permanent of een minder geleidelijk karakter, kunnen voortkomen uit (combinaties van) veranderende schaarsteverhoudingen, belangenbotsingen - die wèl gepaard gaan met sociale mobilisatie en strijd -, en geplande interventies van overheden en/of sociale bewegingen.
Hoewel steeds aan meer of minder verandering onderhevig, onttrekt de reproduktie van de structurele eigenschappen van sociale systemen in tijd en ruimte zich doorgaans in de waarneming van de betrokken sociale actoren aan hun invloed en controle. Dag in dag uit, van werkplaats tot werkplaats, vormen het dienstrooster en het produktieschema de leidraad voor het handelen. De permanente, 'sluipende' verandering van de sociale structuur neemt niet weg dat deze vaak wordt gereïficeerd en dat de 'hulpbronnen' en 'regels' (van betekenisgeving en legitimatie) als onvermijdelijke of 'natuurlijke' noodzakelijkheden worden opgevat.
De sociale structuur is derhalve zowel beperkend en 'structurerend', als mogelijkheden biedend om 'anders' te handelen, om de regels verschillend toe te passen. Er is met andere woorden sprake van *dualiteit* van de structuur.

Strategische en institutionele analyse

Bij de bestudering van een sociaal systeem kan het analytisch perspectief gericht worden op de structurele eigenschappen van dat systeem of op de sociale handelingen en interacties door middel waarvan de structuur wordt gereproduceerd. In het eerste geval is sprake van de *institutionele analyse*. Daarbij worden de 'intentionele' handelingen als het ware tussen haakjes geplaatst om de aandacht te kunnen richten op de 'chronisch gereproduceerde kenmerken van sociale systemen' (Giddens, 1981: 53). De sociale handelingen strekken zich uit in tijd en ruimte. Onderzocht wordt wèlke regels worden 'toegepast' en wèlke hulpbronnen worden 'gemobiliseerd' in de routinisering en institutionalisering in sociale systemen.
In de *strategische analyse* daarentegen ligt het accent op de wijzen waarop de actoren gebruik maken van en beperkt worden door de structurele kenmerken in hun sociale handelingen. Het deels bewust, deels onbewust 'toepassen van regels' en 'mobiliseren van hulpbronnen' zelf worden onderzocht. In deze analyse staan de intenties en rationaliteit van de sociale actoren voorop, de strategieën en procedures door middel waarvan zij de handelingsruimte van anderen beïnvloeden. Hierbij worden de 'geïnstitutionaliseerde eigenschappen van de interactie-systemen methodologisch als gegeven verondersteld' (Giddens, 1984: 288).
Het is duidelijk dat de strategische en de institutionele analyse elkaar veronderstellen. Het gaat om een *methodologisch* hulpmiddel om het 'actor-aspect' en het 'structuur-aspect' van de 'dualiteit van de structuur' terwille van onderzoek en analyse van elkaar te onderscheiden.

2.2 Belangenarticulatie en beleidsformatie

Een eerste aangrijpingspunt om sociale systemen af te bakenen en 'uit te snijden' uit het bonte geheel van alledaagse sociale interacties en relaties, wordt gevormd door de aard en oriëntatie van de sociale handelingen. Dat is

de invalshoek die in deze paragraaf voorop staat, terwijl in 2.3 het accent ligt op een definiëring in termen van de 'deelnemende' sociale actoren.
In deze studie gaat het om het sociaal systeem dat betrekking heeft op collectieve agrarische belangen. 'Collectief' wil zeggen dat de agrarische belangen in kwestie door de betrokken actoren worden beschouwd als gemeenschappelijk voor de collectiviteit van boeren en tuinders in Nederland of voor sub-collectiviteiten als de Nederlandse varkenshouders of de Westlandse tuinders. Het gaat dus niet om het individuele belang, bijvoorbeeld van een veehouder inzake een uitbreidingsvergunning in het kader van de Wet Milieubeheer, maar om het gemeenschappelijke belang, bijvoorbeeld van veehouders ten aanzien van een wijziging van de criteria die op grond van de Wet Milieubeheer worden gehanteerd. Een functionaris van een standsorganisatie die zich inzet voor een vergunning ten behoeve van een veehouderijbedrijf verricht individuele dienstverlening, een boerenorganisatie die ijvert voor verruiming van de Wet Milieubeheer verricht collectieve belangenbehartiging.
Het gaat bovendien om 'agrarische' belangen, dat wil zeggen belangen die direct samenhangen met landbouwbeoefening als middel van inkomensverwerving.
De collectieve agrarische belangen zijn niet 'objectief' gegeven, ze zijn niet zonder meer af te lezen uit de sociaal-economische positie van boeren en tuinders[7]. De 'verbinding' tussen die positie en de collectieve belangen is voorwerp van tal van ideologische en strategische interpretaties. In het proces van formulering, representatie, aggregatie en realisatie worden de collectieve agrarische belangen niet 'objectief' maar 'sociaal' gedefinieerd. Hierbij is de rol van belangengroepen niet beperkt tot de verwoording van sociale eisen en de transmissie daarvan naar het politieke proces. Een dergelijk eenrichtingsverkeer wordt gesuggereerd door de term 'belangenbehartiging', maar: "zij (de belangengroepen) brengen niet alleen belangen tot uitdrukking, maar genereren ze, ze doordringen hun leden ervan; zij zenden niet alleen verzoeken door naar de besluitvormingsarena's, maar zij participeren in die arena's en brengen beleid tot uitvoering" (Berger, 1981: 18). Om associaties met de 'afspiegelingstheorie' te vermijden en om tot uitdrukking te brengen dat het gaat om een proces van sociale definiëring, van afwegingen binnen en tussen belangengroepen, van vorming en 'vervorming' van belangen, wordt hier in theoretisch opzicht de term 'belangenarticulatie' gebruikt en niet de aanduiding 'belangenbehartiging'.
De belangenarticulatie houdt niet op bij de formulering en representatie van belangen, maar wordt voortgezet in beleidsvorming en -uitvoering (zie het voorgaande citaat). Via tal van kanalen, variërend van massamedia tot adviesraden en van demonstraties tot 'klankbordgroepen', vindt steeds opnieuw wisselwerking plaats tussen belangenbehartigers, beleidmakers, beleidsuitvoerders en belanghebbenden (in de hoedanigheid van leden èn van cliënten of staatsburgers). Beleidsimplementatie is meer dan toepassing van een recept, het is een voortzetting van het politiek proces met andere middelen en in een andere context[8]. De articulatie van collectieve agrarische belan-

---

[7] Zie voor de kritiek op een dergelijke 'afspiegelingstheorie' Berger, 1981.

[8] Zie voor de kritiek op het 'top down model van implementatie, Ham en Hill, 1984, hoofdstuk 6; zie voor een analyse van beleidsimplementatie als politiek proces, Simonis, 1983.

gen is derhalve niet te scheiden - wel te onderscheiden - van het geheel van vorming en uitvoering van het op de landbouwbeoefening betrekking hebbende overheidsbeleid, dat met één woord als agrarische beleidsformatie kan worden aangeduid. Onze analyse richt zich dan ook op het sociaal systeem van agrarische belangenarticulatie èn beleidsformatie. Het is evenwel de belangenarticulatie die primair de invalshoek bepaalt. Met andere woorden, het analytisch perspectief dat bepalend is voor de 'selectie' van de sociale interacties en relaties die dit sociaal systeem 'opspannen', wordt gevormd door de articulatie van collectieve agrarische belangen, de verwerking, bewerking en verwerkelijking van 'landbouwbelangen'. Het zijn dan ook de 'regels' die bepalen hoe en door wie belangen worden vertegenwoordigd, welke hulpbronnen daartoe relevant zijn en wat waarom voor wie van belang en belangrijk is, alsmede de verdeling van de relevante hulpbronnen, die de structuur van dit systeem vormen. Wanneer de regels van betekenisgeving en legitimatie een ongelijke verdeling van hulpbronnen verbinden met deelbelangen die als algemeen belang worden voorgesteld, kan van een ideologie gesproken worden (Giddens, 1984: 33).

2.3 Het agrarisch blok

Een tweede stap in de lokalisering en concretisering van het sociaal systeem van belangenarticulatie en beleidsformatie betreft het in beeld brengen van de sociale actoren en hun relaties. In deze paragraaf gaat het om een eerste afbakening en karakterisering, in hoofdstuk 5 wordt nader ingegaan op de politieke en culturele inhoud van die relaties.
Het landbouwpolitieke subsysteem is vaak aangeduid als het *Groene Front* (Louwes, 1980). Hiertoe kunnen worden gerekend het ministerie van Landbouw, de met de agrarische sector verbonden PBO-organen (Landbouwschap en produktschappen), de boerenstandsorganisaties en de Vaste Kamercommissie voor Landbouw. In engere zin wordt ook de term *ijzeren driehoek* wel gebezigd, bestaande uit departement, Landbouwschap en Vaste Kamercommissie[9] (De Vries, 1989). In deze studie zullen we de term 'Groene Front' gebruiken als algemene, aan het gangbare spraakgebruik ontleende aanduiding van het geheel van organisaties en instellingen op het terrein van agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming met betrekking tot de landbouw. Waar evenwel het theoretisch perspectief voorop staat en de institutionele kenmerken van het sociaal systeem van agrarische belangenarticulatie en beleidsformatie object van analyse vormen, prefereren we een andere term. Dit om associatie te vermijden met de onnauwkeurigheid, verwarring en suggestiviteit die het gebruik van de aanduiding 'Groene Front' soms impliceert. De onnauwkeurigheid betreft de variërende samenstelling: soms wordt het Groene Front gelijkgesteld aan de 'groene lobby', bestaande uit landbouworganisaties en Landbouwschap, dus exclusief het ministerie van Landbouw, terwijl er in uitgebreidere varianten niet alleen de hierboven genoemde instituties, maar

[9] Deze aanduiding wordt in deze studie verder niet gebruikt. Afgezien van het bezwaar dat uit deze metafoor niet blijkt dat het om landbouwpolitiek gaat, suggereert een 'driehoek' op voorhand tezeer dat van gelijkwaardige partijen sprake is. De toevoeging 'ijzeren' kan bovendien tot verwarring leiden met het begrip van de 'ijzeren ring' van adviesorganen die het ministerie en het parlement omringen, terwijl deze 'omringde' instituties zelf deel uitmaken van de 'ijzeren driehoek'.

ook alle 'agrarische' gemeenteraadsleden, wethouders en provinciale statenleden toe worden gerekend[10].
Sinds de opkomst en grote populariteit van de milieubeweging, is de kans op verwarring toegenomen met het 'groen' van natuur en milieu.
De term 'Front' tenslotte kan de suggestie wekken van militant antagonisme[11]. In de bloeiperiode van het 'Groene Front' was daarvan echter zeker geen sprake, omdat de eigenheid en geslotenheid van het landbouwpolitieke domein vanzelfsprekend waren en bevochten noch verdedigd hoefden te worden.
Een analytische term die veel gebruikt wordt om een sociaal systeem aan te duiden dat bestaat uit een netwerk van organisaties en collectiviteiten en dat bovendien een specifieke institutionele en ideologische structuur kent, is het begrip *policy community* (Wilks en Wright, 1987), in casu een *agricultural policy community* (Smith, 1990)[12]. Enkele 'elementaire'[13] kenmerken van de agrarische 'policy community' betreffen de gemeenschappelijke oriëntatie op de landbouwsector (*common policy focus*, zie Wilks en Wright, 1987: 298); een gemeenschappelijke 'symbolische en cognitieve orde' (Smith, 1990: 45), waarin overeenstemming bestaat over de hoofddoelstellingen van het beleid en waarin gespecialiseerde kennis op het beleidsterrein in kwestie van grote betekenis is (Hoetjes, 1993: 102); een wat aantal deelnemers betreft beperkt en in de tijd stabiel lidmaatschap (Rhodes, 1986); en een zekere geslotenheid, een isolering ten opzichte van andere netwerken of 'policy communities' en ten opzichte van het parlement (Smith, 1990), althans het overgrote deel der volksvertegenwoordigers dat niet behoort tot de landbouwspecialisten.
Omdat we de voorkeur geven aan een korte, Nederlandse term, zullen we hier de aanduiding 'agrarisch blok' gebruiken als synoniem van *agricultural policy community*[14] of het omslachtige landbouwbeleidsgemeenschap. Het concept agrarisch *blok* brengt bovendien pregnanter tot uitdrukking de essentiële rol

---

[10] Zie voor de meest gebruikelijke benadering: Frouws en Hoetjes, 1992.

[11] Hoetjes (1993: 100) wijst in dit verband op mogelijke reminiscenties aan het Nederlands Agrarisch Front uit de jaren veertig. Daarin werd inderdaad de 'groene front'-benadering voortgezet van de tamelijk agressieve boerenbeweging Landbouw en Maatschappij, die via frontvorming de belangen van alle bedrijfsgenoten binnen de landbouw wilde verdedigen tegen de 'rest van de samenleving' (zie Ruppert, 1982: 80-81).

[12] Het is met name de eigen institutionele en ideologische structuur en de specifieke 'policy focus', waardoor een policy community zich onderscheidt van het formalistischer concept 'beleidsnetwerk', dat niets zegt over de aard, inhoud en intensiteit van de sociale relaties. Een beleidsnetwerk kan zowel binnen als tussen 'policy communities' bestaan.

[13] Een nadere uitwerking en specificering van deze en andere structuurkenmerken vindt plaats in hoofdstuk 5.

[14] In engelstalige teksten passen we deze term wèl toe (zie Frouws en Van Tatenhove, 1993) in overeenstemming met het reeds langere tijd gangbare gebruik in de politieke sociologie van de landbouw (zie bijvoorbeeld Cox e.a., 1986b).

van de overheid als factor van politieke eenheid en organisatie[15] en de krachtige ideologische lading die is verankerd in de 'riten en praktijken van het dagelijks leven' van de agrarische belangenbehartigers en beleidmakers[16]. Op deze beide kenmerken van het agrarisch blok wordt in het vijfde hoofdstuk nader ingegaan.
De geslotenheid en stabiliteit van een *policy community* als het agrarisch blok moeten niet te absoluut worden opgevat. Met andere departementen of niet primair op de landbouw gerichte belangengroepen en politici zullen altijd, bijvoorbeeld in het verband van specifieke beleidsnetwerken, meer of minder intensieve relaties bestaan. Ook kan een geleidelijke verandering van de samenstelling van het agrarisch blok optreden bij verschuivingen van beleidsterreinen en -doeleinden. Wat evenwel voorop staat is de hechte onderlinge ideologische en institutionele binding. Het agrarisch blok bestaat uit het overheidssegment dat is gericht op het primair economisch gedefinieerde landbouwsectorbelang en díe belangengroepen, adviesorganen, (semi-)publieke instellingen en politieke vertegenwoordigers, die tot de 'ingewijden' op het landbouwbeleidsterrein behoren op basis van hechte onderlinge contacten, gespecialiseerde kennis en ideologische gelijkgezindheid. Een gemeenschappelijke 'taal', onderlinge solidariteit ten opzichte van 'buitenstaanders' en oriëntatie op relaties in eigen kring zijn kenmerkend voor de blokvorming. Deze is overigens niet gelijk te stellen aan of te definiëren in termen van landbouwinstituties, zoals in de omschrijvingen van het 'Groene Front' veelal het geval is. Ook een landbouwdienst van een provincie kan ertoe behoren, bijvoorbeeld als de oriëntatie op het 'landbouwbelang' en de relaties met de provinciale directie en diensten van Landbouw prevaleren boven de oriëntatie op het provinciale beleid en de banden binnen het provinciale apparaat. Anderzijds kunnen delen van een ministerie van Landbouw ook buiten het agrarisch blok vallen, bijvoorbeeld in het geval de gerichtheid op agrarische produktiebelangen niet of nauwelijks van betekenis is.
Kernelement van iedere *policy community* is het overheidssegment op het beleidsterrein in kwestie. Deze benadering impliceert een bepaalde opvatting van 'de overheid' of 'de staat', die hieronder kort wordt toegelicht.

De staat

Een opsplitsing van de staat in 'beleidsgemeenschappen' of - minder gestructureerde - beleidsnetwerken, waarin een meer of minder hechte verstrengeling

---

[15] Deze rol ligt bij uitstek besloten in het concept van het 'machtsblok' zoals gebruikt door Poulantzas (1971: 129). We doelen hiermee op de relatief grote omvang en intensiteit van de overheidsbemoeienis met de landbouw(beoefening). Deze 'vraagt' als het ware om een goed georganiseerde vertegenwoordiging die de overheid op een gemeenschappelijk landbouwbelang kan aanspreken en maakt de overheid bovendien in veel gevallen tot 'zaakwaarnemer' van dat landbouwbelang ten overstaan van de samenleving.

[16] Een kenmerk waarop de nadruk ligt in de notie van het 'historisch blok' (Stuurman, 1985: 176-177). Gedoeld wordt op de 'hegemonie' van een bepaald model van landbouwontwikkeling en de dragende opvattingen over het 'belang van de sector', het 'staan voor dezelfde zaak', en de waarde van technische vooruitgang, dynamiek, ondernemerschap e.d.

bestaat tussen uiteenlopende 'maatschappelijke' actoren en 'overheids'-actoren, impliceert een fragmentatie van regering, ambtelijk apparaat en parlement, die verder gaat dan een differentiatie naar louter functies en taken. De overheid of de staat - beide termen worden hier als synoniem gebruikt - worden dan ook niet als een monoliet, als een politieke of bestuurlijke eenheid, opgevat. Zowel de *interne* fragmentatie, het bureaucratisch pluralisme (Wilks en Wright, 1987: 288), als de verwevenheid met of zelfs 'oplossing' in het labyrint van maatschappelijke netwerken en organisaties, maken dat onmogelijk. De overheid is geen aanwijsbare politiek-bestuurlijke eenheid, maar heeft als sociale institutie wèl zeer grote betekenis, al betreft het een institutie met vele gezichten. De 'staat' kan gedefinieerd worden als "een geheel van institutionele bestuursvormen met een bestuurlijk monopolie over een begrensd territorium, waarvan het gezag gesanctioneerd wordt door wetten en door de beschikking over de middelen van intern en extern geweld" (Giddens, 1985: 121). De vele delen en segmenten van de staat hebben als belang gemeen dat het genoemde monopolie en gezag voortduren. Zij beschikken over een institutioneel en ideologisch 'reservoir', waaruit geput kan worden om de gemeenschappelijke belangen te waarborgen. Dat zijn belangen als administratief-bestuurlijke orde, legitimiteit, veiligheid en economische groei om de overheidsactiviteiten te financieren. Om deze te realiseren staan tal van administratieve, organisatorische, juridische, fiscale en politionele middelen ter beschikking. In ideologisch opzicht is de notie van het *algemeen belang* en van de daarmee verbonden *scheiding tussen politiek en economie* van grote betekenis[17]. In het 'vrije', ondernemingsgewijze economisch stelsel, zijn de politieke machtsverhoudingen noch gelijk aan, noch een afgeleide van de economische machtsverhoudingen. De overheidsbemoeienis met de economie bevoordeelt volgens deze ideologie derhalve geen bijzondere belangen. De overheid garandeert een aantal 'basisvoorwaarden' voor het economisch proces en corrigeert te grote ongelijkheden in bestaansvoorwaarden via redistributieve maatregelen. Hiermee dient zij 'algemene', dus niet met een bijzondere maatschappelijke groep of klasse verbonden, belangen als nationale welvaart, werkgelegenheid, en een rechtvaardige inkomensverdeling.
In de geschetste 'geobjectiveerde' staatsopvatting, die is terug te vinden in de Weberiaanse benadering van de bureaucratische rationaliteit en die typisch is voor de Noord-Westeuropese 'liberale democratieën', wordt cliëntelisme afgewezen. Daarom trachten belangengroepen die zich met de overheid verbinden, of via een *'policy community'* tot een deel van de overheid worden, het door hen vertegenwoordigde belang onderdeel te maken van het algemeen belang. Aldus delen zij in de legitimiteit van de staat. Zo kan een beroep worden gedaan op de 'algemene' middelen en op overheidsondersteuning om deelbelangen te behartigen, een beroep dat gelegitimeerd wordt door de verwijzing naar algemene belangen, in het geval van agrarische belangengroepen bijvoorbeeld de nationale voedselvoorziening, de deviezenopbrengst of

---

[17] Voor een uitvoerige beschouwing van het 'fragiele en schuivende' karakter van de scheiding tussen de politieke en de economische sfeer in kapitalistische samenlevingen en van het 'sterk ideologische element' daarin, zij verwezen naar Giddens, 1981, hoofdstuk 9.

landschapsonderhoud. De verbinding met de staat fungeert op deze wijze als machtsbron voor de betrokken belangengroepen[18].

2.4 Macht

De hechte relatie tussen het ministerie van Landbouw en het agrarisch bedrijfsleven impliceert een specifieke verdeling van hulpbronnen en de gelegitimeerde mogelijkheid om daarvan in de dagelijkse politieke praktijk bij voortduring en als vanzelfsprekend gebruik te maken. Waar een gemeenschappelijke opvatting over het 'sectorbelang' *regel* is, zijn kennis van de agrarische praktijk en regelgeving, directe overlegkanalen, ook in de vorm van informele en persoonlijke contacten, vanzelfsprekende steun van de agrarische achterban voor hun voormannen en 'hun' minister, publiekrechtelijke bevoegdheden voor de landbouwvertegenwoordigers en de beschikking over eigen onderzoeksinstituten even zovele *hulpbronnen*, die de leiders van het agrarisch blok macht verschaffen. Zij danken deze macht aan de ongelijke verdeling van de hulpbronnen in kwestie en aan het feit dat de beschikking over deze hulpbronnen andere, niet tot de elite van het agrarisch blok behorende actoren, van hen afhankelijk maakt.
Sociale systemen als het agrarisch blok zijn altijd ook machtssystemen. Ze vertonen steeds dominantievormen, in de zin dat ze bestaan uit relaties van autonomie en afhankelijkheid tussen actoren of collectiviteiten van actoren (Giddens, 1985: 8). Macht kent zowel een structureel als een relationeel aspect. Macht berust op een asymmetrische verdeling van hulpbronnen (structureel) en komt tot uitdrukking in een afhankelijkheidsverhouding tussen sociale actoren (relationeel)(Chazel, 1983: 387). In overeenstemming met de dualiteit der structuur zijn het relationele en het structurele aspect complementair: in sociale relaties en interacties wordt een beroep gedaan op hulpbronnen, beschouwd als structurele elementen, en wordt de asymmetrische verdeling der hulpbronnen gereproduceerd (Giddens, 1981: 50). De in machtsverhoudingen geïmpliceerde dominantie kan zo vanzelfsprekend zijn, dat van zichtbare of 'bewuste' machtsuitoefening geen sprake is. Zo kan macht in de vorm van posities of status (titels, bevoegdheden) als het ware zijn ingeweven in de institutionele orde. Van een dwingend karakter van macht hoeft in het geheel geen sprake te zijn. Ook als er consensus over collectieve doeleinden bestaat en de belangen van 'leiders' en 'burgers' in zekere zin samenvallen, is er altijd het probleem van coördinatie van collectieve activiteiten, zodat afhankelijkheid en dus macht nooit geheel geëlimineerd kunnen worden (Crespi, 1992: 111-118). Hoe meer de machtsverhoudingen 'geobjectiveerd' zijn in normatief gesanctioneerde, institutionele mechanismen en routines die de verdeling van bevoegdheden, titels, kwalificaties, posten, beloningen en andere revenuen 'vastleggen', hoe 'natuurlijker' en vanzelfsprekender de dominantie is (Bour-

---

[18] Een ideologische bestaansvoorwaarde voor iedere policy community is uiteraard dat de strijdigheid tussen deelbelangen en wat als algemeen belang wordt beschouwd, niet te groot wordt. Met andere woorden, de frictie tussen de behartiging van deelbelangen door overheidsdienaren enerzijds, en de in de genese en structuur van de bureaucratie gewortelde waarden van neutraliteit, belangeloosheid en 'universaliteit' anderzijds, moet niet te manifeste vormen aannemen (zie voor een boeiende beschrijving van de 'esprit d'état' en het 'monopole de l'universel' van de bureaucratie: Bourdieu, 1993).

dieu, 1976). Hieruit blijkt dat de legitimerende ideologie niet alleen tot uitdrukking komt in een geheel van overtuigingen, ideeën en een *'discours'*, maar ook in de vormen waarin het dagelijks leven is georganiseerd. Met andere woorden, ideologie heeft niet alleen betrekking op wat zich in de hoofden van individuen afspeelt, maar is "materieel verankerd" in tekens en symbolen, waarvan individuen afhankelijk zijn in hun betekenisgevende activiteiten (Van den Berg en Van der Veer, 1986: 65).
Deze structurele dimensie van macht betekent dat een decisionistische benadering van macht ontoereikend is, waarin macht wordt opgevat als de capaciteit om beslissingen door te zetten en mensen buiten of zelfs tegen hun wil handelingen te laten verrichten of hen daarvan af te houden. Deze benadering gaat voorbij aan al die gevallen, waarin macht niet bewust wordt toegepast, maar 'ongemerkt' en 'vanzelfsprekend' wordt gerealiseerd. Dat neemt niet weg dat ook dan de realisatie van de macht afhangt van de opstelling van de 'afhankelijke' actoren, van hun 'medewerking' of 'tegenwerking'. Een implicatie van het relationele aspect van macht is dat beheersingsmechanismen, ook wanneer ze objectief of natuurlijk lijken, altijd tegen-strategieën kunnen oproepen. Extreme omstandigheden uitgezonderd, houden afhankelijke actoren altijd een zekere mate van 'macht', van de mogelijkheid een keuze te maken, anders te handelen, een 'tegen-gebruik' van bepaalde hulpbronnen te maken[19]. Er is met andere woorden sprake van een 'dialectiek van de beheersing' (Giddens, 1985: 11).
Deze studie, waarin het agrarisch blok het referentiekader vormt voor de analyse van de agrarische belangenarticulatie en beleidsformatie, heeft betrekking op de dominantievormen en afhankelijkheidsrelaties van actoren of groepen van actoren binnen het agrarisch blok ten opzichte van elkaar èn in verhouding tot andere actoren, die niet tot dat blok gerekend kunnen worden. Het agrarisch blok is bij uitstek een politiek systeem waarin macht wordt gegenereerd en gereproduceerd, maar deze is niet gelijk te stellen aan 'de macht van het agrarisch blok'. Wel aan de macht van 'dragers' van dat sociaal systeem, bijvoorbeeld tot uiting komend in de machtsrelatie van de elites van het agrarisch blok ten opzichte van individuen, groepen of organisaties die daarvan deel uitmaken en ten opzichte van collectiviteiten of instellingen die als 'buitenstaanders' zijn te beschouwen. Anders uitgedrukt: 'de macht van het Groene Front' staat nu eens op het conto van de topbestuurders en -functionarissen van de georganiseerde landbouw, dan op dat van de minister van Landbouw en 'zijn' topambtenaren, maar kan ook door deze actoren gezamenlijk worden gerealiseerd. En degenen die in deze machtsverhoudingen zijn betrokken, kunnen individuele boeren of groepen boeren zijn, maar ook het parlement, het directoraat-generaal Milieuhygiëne of de milieubeweging.
Structurele dominantie en afhankelijkheidsrelaties kunnen meer of minder asymmetrisch zijn. Het is dan ook steeds de vraag in hoeverre 'machtsuitoefening' deelbelangen dan wel 'algemene' belangen dient van de actoren en groepen actoren die een sociaal systeem vormen. Toegepast op (een deel van) het agrarisch blok: de macht van het Landbouwschap is niet tevens de macht van een afzonderlijke standsorganisatie of van een individuele boer, ook al is duidelijk dat deelbelangen en algemene belangen elkaar nooit geheel uitsluiten (Giddens, 1981: 61).

---

[19] Giddens gebruikt de voorbeelden van de hongerstaking en de zelfmoord om aan te geven dat zelfs in extreme gevallen van 'tegen-macht' sprake kan zijn (Giddens, 1981: 63).

3 CORPORATISME: EEN KALEIDOSCOPISCH BEGRIP

3.1 Corporatisme als maatschappijleer

De term corporatisme is afkomstig van de katholieke maatschappijleer die opgeld deed in de tweede helft van de negentiende eeuw. Het corporatisme vormde het 'antwoord' op de maatschappij-opvattingen van het liberalisme en het opkomend socialisme. Met het begrip beroepsstand of corporatie werd gerefereerd aan de gilden als lichtend, historisch voorbeeld van instellingen die de behartiging van private belangen en publieke bevoegdheden in zich verenigden tot voordeel van alle beroepsgenoten. Het corporatisme als ideologisch model impliceert een harmonische en hiërarchische maatschappij-ordening. De gemeenschap van beroepsgenoten behartigt álle belangen die direct of indirect met de uitoefening van het beroep samenhangen. Deze ziet niet alleen toe op de vakaangelegenheden en de sociaal-economische belangen, maar richt zich ook op de culturele en maatschappelijke 'verheffing' van de beroepsgenoten, vanaf het laagste niveau - het gezin, het dorp - tot op het niveau van de nationale samenleving. Tot de beroepsgenoten behoren "al degenen, die, op welke wijze ook of in welke functie ook, aan eenzelfde maatschappelijk produkt of dienst samenwerken" (Platenburg, 1947: 143). Door op vrijwel ieder terrein de zorg voor de beroepsgenoten uit te oefenen, rekent de beroepsorganisatie af met de liberale vrijheid, waarbij ieder zijn eigen belangen moet behartigen en het ongebreidelde particulier initiatief zich vrij kan ontwikkelen, waar eigen zorg te kort schiet. Volgens de corporatistische leer bestaat de maatschappij niet uit losstaande individuen, maar uit gemeenschappen en organen, waaraan een zekere autonomie toegekend wordt, maar die tevens hun plaats als deel in het levend geheel innemen en zich aan de wet van dat geheel dienen te onderwerpen. In deze ordening is de klassenstrijd geëlimineerd. Hoe vollediger de maatschappelijke organen zich kunnen ontplooien en hoe perfecter hun onderlinge rangorde, des te gelukkiger en welvarender is de samenleving. Waar in het socialisme wordt uitgegaan van tegengestelde klassebelangen en in het liberalisme van individuen die hun eigen belang najagen, daar overheerst in het corporatisme de notie van het *algemeen belang* dat in de *organische* maatschappij-orde tot uitdrukking komt en waarover gewaakt wordt door de staat, die leiding geeft aan en toezicht houdt op de taakuitoefening van de maatschappelijke organen.
In een eerste betekenis staat corporatisme derhalve voor een katholieke maatschappijleer die uitgaat van een organische ordening van de samenleving in corporaties of beroepsstanden (Van Waarden, 1980). Overigens deden vergelijkbare opvattingen ook opgeld in protestants-christelijke kring aan het eind van de vorige eeuw. Zo stelden de oprichters van het in 1876 gestichte Werkliedenverbond Patrimonium zich ten doel een harmonieuze samenwerking tussen ondernemers en arbeiders te bevorderen. Zij ontkenden het bestaan van fundamentele belangentegenstellingen en elke staking was voor hen een uiting van een verderfelijke, revolutionair-socialistische geest. Hun referentiekader was de kleinschalige ambachtelijk-agrarische standensamenleving, waarin nog persoonlijke, patriarchale verhoudingen mogelijk waren. Evenals bij de katholieken werden hun opvattingen beïnvloed door vage, geromantiseerde voorstellingen van de middeleeuwse gilden (Werkman, 1987). Het eerste Christelijk-Sociaal Congres dat plaatsvond op initiatief van Abraham Kuyper in 1891, probeerde vorm te geven aan het christelijke 'organisch-solidaristische' ideaal van sociale harmonie door onder meer de instelling van zogenaamde Kamers

van Arbeid voor te stellen, waarin werkgevers en loontrekkers voor overleg en samenwerking bijeen zouden komen. Dit voorstel vormde in Nederland het uitgangspunt voor de gedachtenvorming over de (publiekrechtelijke) bedrijfsorganisatie.
In gewijzigde en aan de hedendaagse verhoudingen aangepaste vorm is dit corporatisme in de zin van een confessionele maatschappijleer terug te vinden in de opvattingen van de werkgevers-en werknemersorganisaties die zich verenigd hebben in het zogeheten Convent van Christelijk-Sociale Organisaties. Hiertoe behoren ook de standsorganisaties van de Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuinders Bond (NCBTB) en de Katholieke Nederlandse Boeren en Tuinders Bond (KNBTB). In dit Convent wordt uitgegaan van sociale harmonie - "vrede in de klassenstrijd door permanent overleg" (Albeda, 1987) - en van de verwerping van liberalisme en socialisme. Met voldoening concludeert Albeda dat de negentiende-eeuwse visie van een harmonieuze maatschappij realistischer was dan de profetie van een door klassenstrijd te realiseren nieuwe socialistische maatschappij. Met een verwijzing naar Abraham Kuyper, die hij bestempelt als een "vroeg corporatistisch denker" (idem: 168), toont Albeda zich een voorstander van "nieuwe vormen van corporatieve samenwerking", in zijn ogen het enige echte alternatief voor onvermengd, zuiver kapitalisme aan de ene kant en technocratisch staatsingrijpen aan de andere kant (Albeda en Ten Hove, 1986).
Het corporatisme als katholieke én calvinistische maatschappijleer is samen te vatten in de principes van subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring. Het rooms-katholieke *subsidiariteitsbeginsel*, als onwrikbaar beginsel van de sociale wijsbegeerte geformuleerd in de pauselijke encycliek *Quadragesimo Anno* van 1931, houdt in dat elk hoger orgaan slechts heeft te volbrengen, wat lagere organen niet in zichzelf tot stand kunnen brengen (Banning, 1957: 67). Overheidsinterventie is dan alleen gerechtvaardigd als door falen van lagere organen het 'algemeen welzijn' in het gedrang komt.
Het calvinistische beginsel van de *soevereiniteit in eigen kring*, door Kuyper naar voren gebracht in verband met de oprichting van de 'eigen' Vrije Universiteit, is gebaseerd op de soevereiniteit van maatschappelijke kringen of groepen, zoals wetenschap, onderwijs en bedrijfsleven. Deze soevereiniteit keert zich tegen staatsinmenging en is ook niet onderworpen aan de staat of zelfs aan de kerk, maar slechts aan de 'Soevereiniteit Gods'. Staatsingrijpen wordt in deze opvatting niet geheel afgewezen, maar moet gericht zijn op eerbiediging van elkaars grenzen door de maatschappelijke kringen, bescherming van individuen tegen machtsmisbruik en afdwinging van persoonlijke en geldelijke verplichtingen jegens de staat.
Typerend voor het corporatisme als maatschappijleer is dat wordt uitgegaan van (beroeps)-*standen*, georganiseerd in corporaties. In een standenmaatschappij kan een *religieus* gefundeerde maatschappij-organisatie als integratiekader dienen, omdat in een dergelijke samenleving maatschappelijke posities en rangordes makkelijker als onvermijdelijk of zelfs 'natuurlijk' worden geaccepteerd. In het model van een standenmaatschappij past de notie van een algemeen belang, gedeeld door alle standsgenoten, terwijl het model van een *klassen*maatschappij op tegenstrijdigheid van belangen is gebaseerd.

3.2 Corporatisme als aanduiding van een concrete sociaal-economische orde

In een tweede betekenis heeft de term corporatisme betrekking op concrete maatschappijen, waarin de corporatistische leer in praktijk is gebracht. Als voorbeelden van dergelijke 'corporatistische' samenlevingen gelden Nazi-Duits-

land, Italië onder Mussolini, Portugal van 1933 tot 1974 en Spanje onder het regime van Franco. In deze gevallen was sprake van een overheersende rol van de staat, waardoor de corporatieve maatschappij-orde totalitaire vormen aannam. De corporaties misten iedere autonomie en hun gezag was niet meer dan een afgeleide van de totalitaire staatsmacht. Vaak wordt dan ook niet meer van corporatisme gesproken, maar van fascisme (Van Waarden, 1980), hoewel deze autoritaire politiek-economische systemen door sommigen wel degelijk als een variant van het corporatisme worden beschouwd (Williamson, 1985). De associatie met totalitaire, fascistische staten heeft de term corporatisme een negatieve bijklank verschaft.
Ook de sociaal-economische ordening van andere, hedendaagse maatschappijen wordt wel als corporatistisch aangeduid. Corporatisme staat dan voor een grote mate van verwevenheid en samenwerking tussen sociaal-economische belangenorganisaties en de overheid. Het corporatisme in dergelijke samenlevingen blijkt uit het bestaan van systemen voor tripartite overleg, publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie of andere vormen van "commitering van omvattende belangengroepen aan beleid, met name loon- en sociale zekerheidsbeleid" (De Beus, 1986; zie voor het gebruik van (neo)corporatisme in deze betekenis ook Van der Geest, 1980 en Ruppert, 1988). In deze zin wordt gesproken van het naoorlogse corporatisme in landen als Oostenrijk (*Sozialpartnerschaft*), West-Duitsland (*Konzertierte Aktion*), Zwitserland, Zweden en Nederland (*Overlegeconomie*)(Lehmbruch, 1977).

3.3 Corporatisme als sociaal-wetenschappelijke theorie

Het is vooral de vervlechting tussen de staat en maatschappelijke belangengroepen die de inspiratiebron vormde voor de ontwikkeling van corporatisme als analytisch model, als sociaal-wetenschappelijke theorie. In deze betekenis kan het (neo)corporatisme beschouwd worden als een conceptuele interpretatie van de verhouding tussen staat en samenleving. Het 'neo-corporatisme debat' waarin deze theorie is gevormd, is opgekomen in het midden van de jaren '70. Het is hoofdzakelijk gevoerd door politicologen, sociologen en economen die de economische politiek in geïndustrialiseerde samenlevingen bestudeerden. Aangenomen wordt dat er een zekere samenhang bestaat tussen de opkomst van de corporatisme-theorie enerzijds én de politieke en economische crises anderzijds, die zich voordeden in de zogenoemde liberale democratieën van de westerse geïndustrialiseerde samenlevingen aan het eind van de jaren '60 en het begin van de jaren '70 (Panitch, 1980; Grant, 1985; Servolin, 1985; Schmitter, 1977; Winkler, 1976; Keman et al., 1985; Offe, 1981). Stagnerende economische groei, hoge inflatie en toenemende werkloosheid maakten het moeilijk om het welvaartspeil en de verzorgingsstaat te handhaven. Factoren als de energiecrisis, internationale concurrentie en de snelle technologische ontwikkeling, maakten structurele economische aanpassingen noodzakelijk, hetgeen noopte tot toenemende overheidsinterventie, waartoe de middelen en de expertise ontoereikend waren. Mét de complexiteit van de geïndustrialiseerde samenlevingen was ook de omvang van de overheidsregulering toegenomen, die niet alleen op financiële grenzen stuitte, maar ook op een groeiend gebrek aan legitimiteit. Zowel in politiek als in sociaal-economisch opzicht was sprake van verminderde consensus; politieke partijen en het parlementaire stelsel hadden ernstig aan geloofwaardigheid ingeboet en buitenparlementaire pressie nam grote proporties aan. "Het is daarom niet verwonderlijk dat er in deze periode een discussie op gang gekomen is over de aard en wijze waarop de ordening van en samenwerking binnen vooral het

sociaal-economisch leven vorm gekregen heeft en onder de huidige omstandigheden zou kunnen krijgen" (Keman et al., 1985: 2). Dit debat strekte zich ook uit tot vraagstukken van beleidslegitimering en -implementatie.
Toegepast op de Nederlandse verhoudingen, zou men kunnen stellen dat de erosie van het naoorlogse corporatisme de wetenschappelijke belangstelling voor (nieuwe vormen van) corporatisme aanwakkerde. De 'verstatelijking' van het oude, 'corporatistisch ogende', vitale maatschappelijk middenveld tussen de staat en de individuele burgers is één van die nieuwe vormen (Zijderveld, 1988). De verstatelijking is in deze opvatting bevorderd door de afbrokkeling en ideologische uitholling van de levensbeschouwelijk gefundeerde zuilen (met als gevolg vervaging van waarden en normen, kortom een legitimiteitscrisis) en door de vergaande professionalisering van de zorg in vooral de kwartaire sector van de verzorgingsstaat (de toenemende staatsinterventie). Door deze verstatelijking "kregen de sociaal-economische belangen- en pressiegroepen sterk corporatistische trekken: de soevereiniteit in eigen kring en het subsidiariteitsbeginsel verdwenen op de achtergrond, voorop stonden de soms erg dikke koorden naar Den Haag" (idem: 51). Zijderveld kent groot gewicht toe aan de 'administratieve macht' - die in zijn optiek overigens met 'gouvernementele onmacht' gepaard gaat - in dit neo-corporatistische middenveld. Er zou van een 'omslag' sprake zijn: "de belangengroepen en -organisaties vertegenwoordigen steeds minder de maatschappij in de staat en steeds meer de staat in de maatschappij", zo vat de auteur het proces van verstatelijking samen (ibidem). Op de vraag of de ontzuiling en de sociaal-economische en politieke polarisatie van de jaren zestig en zeventig inderdaad leidden tot de opkomst van een soort staatscorporatisme en of die ontwikkelingen het einde betekenden van de corporatistische Nederlandse overlegeconomie, gaan Keman et al. uitvoerig in (op. cit.). Andere auteurs in het Nederlands taalgebied die zich in de corporatisme-discussie mengden, zijn Verhallen et al. (1980), Akkermans en Nobelen (1983) en Albeda en Ten Hove (1986). Van een intensieve wetenschappelijke discussie terzake was overigens geen sprake. De termen van het debat werden ontleend aan buitenlandse auteurs als Schmitter en men zoekt tevergeefs naar een zekere consensusvorming: de behandelde thema's variëren van de perspectieven van de verzorgingsstaat en de regulering van de arbeidsverhoudingen tot corporatisme als politieke strategie van crisisbeheersing.
Voor corporatisme in de betekenis van een sociaal-wetenschappelijke theorie wordt in deze studie de term *neo-corporatisme* gereserveerd om een duidelijk onderscheid te maken met de betekenis als maatschappijleer en als historisch verschijnsel. Het voorvoegsel 'neo' duidt op het tijd-en plaatsgebonden karakter van deze theorie: zij is ontwikkeld vanaf het midden der jaren '70 en aangewend voor de analyse van (aspecten van) de politiek-economische verhoudingen in de geïndustrialiseerde, westerse samenlevingen.
Overigens impliceert de hantering van neo-corporatisme als wetenschappelijk begrip de keuze van een ordeningsprincipe van de empirische werkelijkheid, die zich in beginsel ook met behulp van andere concepten laat ordenen. De keuze van het begrippenkader dat men in de wetenschap als een relevant ordeningsprincipe beschouwt, wordt beïnvloed door het heersende ideologische klimaat (De Haan en Nooij, 1990). Sociaal-wetenschappelijke begrippen hebben derhalve ideologische connotaties, waardoor de theorie zich soms vermengt met elementen van de maatschappijleer. Dit is ook het geval in sommige studies van het neo-corporatisme, met name waar corporatisme als 'beschrijving' van de sociaal-economische en politieke orde overgaat in corporatisme als het ideaalbeeld van die orde. Het 'ideologisch gehalte' van de

theorie hangt vooral af van de mate waarin de geïmpliceerde normatieve ordening ter discussie staat. De wetenschappelijke theorie nodigt uit tot die discussie; daarentegen is voor de ideologie of maatschappijleer de normatieve ordening uitgangspunt; zij zijn immuun voor de confrontatie met de empirische werkelijkheid, die aan de wetenschappelijke discussie inherent is of althans behoort te zijn.

3.4 Varianten van de neo-corporatisme theorie

Het neo-corporatisme debat wordt gekenmerkt door verwarring en onduidelijkheid. De verwarring wordt veroorzaakt door een gebrek aan conceptuele precisie. Vrijwel steeds beginnen de 'grondleggers' van het neo-corporatisme hun beschouwingen met te wijzen op de grote hoeveelheid uiteenlopende definities van neo-corporatisme (Schmitter en Lehmbruch, 1979; Winkler, 1976; Panitch, 1980). Alle mogelijke vormen van samenwerking tussen de staat en maatschappelijke belangengroepen worden als neo-corporatistisch aangemerkt. Neo-corporatisme wordt nu eens opgevat als staatsoverheersing, dan weer als geïnstitutionaliseerd pluralisme, afhankelijk van de interpretatie van de machtsverdeling tussen staat en belangengroepen (Winkler, 1976: 102). Aan de ene kant bestaat de neiging iedere interactie tussen de uitvoerende macht en belangengroepen corporatistisch te noemen. In andere gevallen wordt de term (neo)corporatisme alleen gereserveerd voor de formele circuits van geregistreerde en gevestigde belangengroepen en tripartite overlegorganen (Wassenberg, 1980). Hieruit blijkt dat de conceptuele verwarring gepaard gaat met onduidelijkheid inzake het object van de neo-corporatisme theorie. Enigszins schematiserend kan aan de hand van de literatuur een vijftal varianten van het neo-corporatisme worden onderscheiden.

a. In de eerste plaats wordt het neo-corporatisme als *staatstheorie* gehanteerd, dat wil zeggen als een theorie van de verhouding tussen staat en samenleving op het niveau van een natiestaat. Een gangbaar onderscheid in dit verband is dat tussen de pluralistische, de neo-pluralistische - ook wel elitistische -, de (neo)corporatistische en de (neo)marxistische staatstheorieën (Ham en Hill, 1984; Nordlinger, 1981; Lammertyn et al., 1984). Soms wordt het neo-corporatisme beschouwd als variant van het elitisme, een variant die gekenmerkt wordt door samenwerking van de elites (van belangengroepen) in plaats van competitie tussen deze elites of dominantie van één elite. In het laatste geval is overigens sprake van een totalitair regime (Dunleavy en O'Leary, 1987). Evenals in het elitisme wordt in het neo-corporatisme als staatstheorie uitgegaan van de ongelijke verdeling van de macht om het sociaal-economisch beleid te beïnvloeden: deze is goeddeels in handen van de leiding van de belangrijkste economische belangengroepen. Wat betreft de rol en positie van de staat is er echter een duidelijk verschil met het elitisme. In de elitistische theorie is de staat niet meer dan een instrument in handen van de elite(s). In de visie van Wright Mills dankt de economische, militaire en politieke elite zijn positie mede aan het feit dat een 'neutrale', competente bureaucratie ontbreekt. Op de topfiguren na, die tot de elite behoren, maken bureaucraten en parlementariërs deel uit van de middenklassen, die dienen als instrument van manipulerende machtsuitoefening en als reservoir voor recrutering van de elite (Wright Mills, 1968). Ook in de Nederlandse variant van de verzuilde elites is geen plaats voor enige autonomie van de staat: de hoofdlijnen van de 'pacificatie-politiek' zijn het resultaat van onderhandelingen tussen de leiders van de vier zuilen,

die op top-niveau en achter gesloten deuren hun compromissen bereiken (Lijphart, 1968).
De kern van de neo-corporatistische staatstheorie is de verstrengeling van staat en belangengroepen: de laatste worden een deel van de 'vergrote' staat en delen in de staatsmacht. Aan die autonome staatsmacht wordt door de aanhangers van de neo-corporatistische staatstheorie grote betekenis toegekend. De enorme omvang van de staatsinterventie in de westerse, geïndustrialiseerde maatschappijen en de daarmee samenhangende beschikking over administratieve, bestuurlijk-organisatorische, financiële en andere hulpbronnen, verschaffen de staat een sleutelpositie in de maatschappij. De informatie- en kennisvoorsprong, de capaciteit om de politieke agenda in belangrijke mate te bepalen en de mogelijkheid als arbiter te fungeren tussen de conflicterende maatschappelijke belangen, kunnen een aanzienlijke autonomie van de staatsfunctionarissen impliceren. In dit opzicht verschilt de neo-corporatistische staatstheorie van het marxistisch perspectief, waarin de staatsinterventie wordt opgevat als functie - al of niet 'in laatste instantie' - van het proces van kapitaalaccumulatie en hooguit van een 'relatieve autonomie' van de staat gesproken kan worden.

b. In de tweede variant gaat het om neo-corporatisme als *theorie van een economisch systeem* of produktiewijze. (Neo)corporatisme staat dan op één lijn met de begrippen kapitalisme en socialisme. Deze 'stroming' kent in Jack Winkler de belangrijkste representant (Winkler, 1976). Deze auteur definieert neo-corporatisme als een economisch systeem waarin de staat de ondernemingen stuurt en controleert, terwijl die ondernemingen wel overwegend privé-eigendom zijn. De kwalitatieve verandering van het laatkapitalisme die leidt tot het ontstaan van neo-corporatisme is gelegen in de rol van de staat, die van ondersteunend tot directief is geworden. Prijsbeheersing, door de staat gecontroleerde kartels, door de overheid georganiseerde samenwerking tussen werkgevers en werknemers, waarbij stakingen én uitsluiting uit den boze zijn, sterke accentuering van het *nationaal* economisch belang en controle over investeringsbeslissingen, het zijn even zovele uitingen van de directieve staatsinterventie die kenmerkend is voor het neo-corporatisme. Winkler ziet het neo-corporatistisch economisch systeem als antwoord op een viertal structurele economische veranderingen, te weten de industriële concentratie, de dalende winstvoet, de technologische ontwikkeling en de internationale concurrentie (en het daarmee samenhangende neo-mercantilisme).

c. In de derde plaats wordt neo-corporatisme opgevat als aanduiding van een *systeem van politieke representatie*. Zo maakt Jessop onderscheid tussen cliëntelisme, corporatisme, parlementarisme, pluralisme en 'Raison d'état' (Jessop, 1982: 229-230). Neo-corporatisme is dan een systeem van politieke vertegenwoordiging op basis van de functie in de arbeidsdeling, gekenmerkt door de formele gelijkheid van corporaties, gevormd door werkgevers en werknemers, die samenwerking en overleg prefereren boven polarisatie en conflicten. Groei van het neo-corporatisme betekent een verschuiving in de politieke representatie ten gunste van gevestigde economische belangen en ten koste van parlementaire vertegenwoordiging. Neo-corporatisme staat op gespannen voet met het parlementarisme (Stuurman, 1985: 101). De opkomst van neo-corporatisme als vorm van politieke representatie wordt verklaard uit het falen van de politieke partijen - dus van het parlementarisme - en de verminderde legitimiteit van de sterk

toegenomen staatsregulering (Offe, 1981). Het neo-corporatisme draagt daarom bij aan de depolitisering van maatschappelijke conflicten, die in het bestaande politieke systeem van parlementaire vertegenwoordiging niet goed opgelost kunnen worden.

In de drie varianten van de neo-corporatisme theorie die tot hier toe aan de orde zijn gesteld, is het analysekader een natiestaat: alleen in die context heeft het zin te spreken over de verhouding tussen staat en samenleving, de produktiewijze of het systeem van politieke vertegenwoordiging. Wat betreft de status van deze 'macro-theorieën' dient opgemerkt te worden, dat ze bovenal fungeren als interpretatiekader en evenals andere staatstheorieën een hoog abstractieniveau vertonen. Voor deze theorieën geldt dat ideologische connotaties vaak de plaats innemen van inductieve theorievorming.
De twee laatste varianten van het neo-corporatisme die hier worden onderscheiden, hebben meer het karakter van *middle-range*-theorieën dan van alomvattende conceptuele schema's (Merton, 1957: 5-6). Deze meer specifieke theorieën zijn een inspiratiebron voor tal van empirische studies gebleken. Ze hebben betrekking op de analyse van afzonderlijke sociaal-economische sectoren en subsystemen van maatschappelijke besluitvorming, al of niet op nationaal niveau.

d. Het betreft in de eerste plaats neo-corporatisme als *theorie van belangenarticulatie*. In die hoedanigheid wordt neo-corporatisme wel onderscheiden van pluralisme en syndicalisme. Neo-corporatisme wordt dan omschreven als een systeem van belangenarticulatie (of -intermediatie), dat wordt gevormd door een beperkt aantal georganiseerde categorieën (van werkgevers, werknemers of andere beroepsbeoefenaren), erkend en van bevoegdheden voorzien door de staat, die van overheidswege het alleenvertegenwoordigingsrecht hebben verkregen in ruil voor een zorgvuldige selectie van leiders en een beheerste articulatie van eisen (Schmitter, 1977). Een pluralistisch systeem van belangenarticulatie vormt in vrijwel alle opzichten de tegenpool van het neo-corporatisme: er is geen restrictie van het aantal vertegenwoordigde categorieën en er is geen sprake van aan de staat ontleende erkenning en bevoegdheden, noch van een representatief monopolie. Evenmin wordt enige beheersing betracht in de selectie van leiders of de articulatie van verlangens. In deze lezing onderscheidt het syndicalisme zich van de andere vormen van belangenarticulatie vooral door het 'antietatisme' en de autonomie ten opzichte van de staat. De syndicaten lossen hun conflicten op en realiseren hun waarden-'allocatie' op eigen gezag, zonder tussenkomst van de staat (idem: 10).
Schmitter blijkt tot 'intermediatie' van belangen ook te rekenen de uitoefening van "private overheidstaken ten aanzien van de allocatie van middelen en sociale controle" (idem: 36). Hoewel hij zo duidelijk aangeeft dat vertegenwoordiging van belangen en betrokkenheid bij beleidsvoering nauw met elkaar verweven (kunnen) zijn, houdt hij toch nadrukkelijk vast aan het onderscheid tussen belangenarticulatie enerzijds en beleidsformatie anderzijds. Deze zijn noch theoretisch, noch empirisch synoniem; hoewel nauw met elkaar verbonden, zijn het analytisch te onderscheiden aspecten van het 'politieke proces' (Schmitter, 1981: 295-296). Op beide aspecten is niettemin het predikaat neo-corporatisme van toepassing, dat derhalve wordt opgevat, "hetzij als belangenintermediatie, hetzij als *policy-making*" (Schmitter, 1985: 48).

e. Neo-corporatisme als *theorie van beleidsformatie* ligt derhalve direct in het verlengde van de 'belangenarticulatie-variant'. Als theorie van beleidsformatie heeft neo-corporatisme betrekking op de structuur van staatsinterventie. Het proces van beleidsformatie wordt als neo-corporatistisch beschouwd als formeel daartoe aangewezen belangenassociaties geïncorporeerd zijn in politiek-bestuurlijke besluitvorming en uitvoering. Deze associaties zijn niet alleen belangenvertegenwoordigers, maar zijn tevens medeverantwoordelijke 'partners' in bestuur en beleid. Hun instemming is noodzakelijk om besluiten te nemen, hun medewerking onontbeerlijk om het beleid uit te voeren. De benadering van neo-corporatisme als wijze van beleidsvorming en -uitvoering wordt in het bijzonder vereenzelvigd met het werk van Lehmbruch, die "het accent op patronen van beleidsformatie heeft gelegd" (Grant, 1985: 22). Een hechte relatie tussen de grote belangenorganisaties en politieke partijen en een hoge mate van samenwerking tussen de georganiseerde maatschappelijke groepen zelf worden door Lehmbruch evenwel ook als belangrijke kenmerken van neo-corporatisme beschouwd. De samenhang met belangenarticulatie wordt nog duidelijker in de volgende definitie van Lehmbruch: "corporatisme is .... een geïnstitutionaliseerd patroon van beleidsformatie, waarin grote belangenorganisaties met elkaar en met de overheid samenwerken, niet alleen in de articulatie (of zelfs 'intermediatie') van belangen, maar ook .... in de 'authoritatieve allocatie van waarden' en de implementatie van het als zodanig bepaalde beleid" (Lehmbruch, 1977: 94). Met andere woorden, belangenintermediatie is besloten in beleidsformatie. Wat door Schmitter wel is bestempeld als corporatisme$_1$ (belangenintermediatie) en corporatisme$_2$ (beleidsformatie), valt in de benadering van Lehmbruch dus samen: "kortom, (neo)-corporatisme <u>is</u> corporatisme$_1$ en corporatisme$_2$ tezamen" (Cawson, 1985a: 8). In de rol van maatschappelijke organisaties in een neo-corporatistisch 'sociaal-politiek proces' worden belangenvertegenwoordiging en beleidsuitvoering gecombineerd.
Een voorbeeld is de ruimtelijke ordening in Engeland, die geleidelijk steeds sterker neo-corporatistische trekken heeft aangenomen, doordat een beperkt aantal organisaties uit de 'produktie- en kapitaalsectoren' een sleutelrol in de planning heeft verworven. Deze organisaties hebben groot belang bij de planning van het landgebruik en dat behartigen zij niet alleen door participatie in de planvorming, maar ook via betrokkenheid bij de "gedetailleerde implementatie" van de plannen (Simmie, 1985). Belangenarticulatie en beleidsformatie mogen analytisch van elkaar zijn te onderscheiden, in vrijwel alle benaderingen van neo-corporatisme als politieke structuur komt het er steeds op neer dat via het politiek-bestuurlijke kanaal de maatschappelijke belangen vertegenwoordigd worden in de beleidsformatie (Panitch, 1980: 173; Anderson, 1977: 141; Keman et al., 1985: 23).

3.5 Conclusie

In deze studie wordt aangesloten bij wat men zou kunnen noemen de 'hoofdstroom' in het neo-corporatisme debat, waarin neo-corporatisme betrekking heeft op de structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie op sociaal-economisch terrein. Met andere woorden, er wordt uitgegaan van een combinatie van de twee laatstgenoemde varianten van de theorie van het neo-corporatisme. Neo-corporatisme wordt hier dus niet gebruikt in de zin van een alles omvattende 'macro-theorie' van een maatschappijformatie. Het abstracte

en generaliserende karakter van een dergelijke theorie maakt haar ongeschikt voor onderzoek naar concrete vormen van belangenvertegenwoordiging en beleidsvorming in één sector van de maatschappij. De benadering van neo-corporatisme in de drie hier geschetste 'macro-varianten' levert geen bruikbare parameters op voor de bestudering van empirische processen. "Corporatisme als een structurele configuratie is zelden een adequate karakterisering van totale samenlevingen". De term 'corporatistische representatie' is veeleer van toepassing op "specifieke aspecten of sectoren van de maatschappij" (Nedelmann en Meier, 1977: 49).
Concluderend: neo-corporatisme wordt door ons als *middle-range* theorie opgevat, gebruikt ter karakterisering van specifieke, empirisch analyseerbare systemen van belangenarticulatie en beleidsformatie (zie voor eenzelfde benadering oa. Winter, 1984: 109 en Grant, 1985: 26).

4 DE THEORIE VAN HET NEO-CORPORATISME

4.1 Correctie op het pluralisme

Sinds het midden van de jaren zeventig is de neo-corporatisme theorie in veel sociaal-wetenschappelijke studies gebruikt als interpretatiekader voor de interacties tussen belangengroepen en de staat. Als zodanig vormde die theorie een correctie op de pluralisme-theorie. Soms had deze correctie het karakter van een aanvulling: de premissen en het paradigma van het pluralisme werden niet verworpen, maar te beperkt geacht voor een adequate analyse van *specifieke* patronen van belangenarticulatie en beleidsformatie, die zich beter lieten beschrijven in termen van neo-corporatisme. Een voorbeeld van deze benadering is de dissertatie van Keeler (1987). Deze behelst een toepassing van de neo-corporatisme theorie op de naoorlogse politiek-economische ontwikkeling in Frankrijk. Keeler ontwikkelt een continuüm van sterk pluralisme naar sterk corporatisme en laat zien dat de agrarische sector onder de Vijfde Republiek een proces van 'corporatisering' doormaakt, terwijl de belangenarticulatie van industriële werkgevers- en werknemersorganisaties meer pluralistische trekken blijft vertonen.
Veelal echter is de kritiek op de pluralisme-theorie vrij fundamenteel, niet alleen wat de daarin gehanteerde staatsopvatting aangaat, maar vooral ook wat betreft de benadering van belangengroepen. Deze critici verwerpen de theoretische uitgangspunten van het pluralisme, evenals het pluralistisch paradigma met betrekking tot de rol van - met name sociaal-economische - belangengroepen. Anderen daarentegen, waaronder Schmitter, blijven het pluralisme als ideaaltype en als conceptuele antipode van het neocorporatisme hanteren. Dat levert niet alleen het verwijt van inconsequentie op, maar ook van het repliceren van de theoretische 'inadequaatheden' van het pluralisme. Dat is de reden, zo stelt Panitch, dat Schmitter niet werkelijk afrekent met de pluralistische assumpties inzake de neutraliteit van de staat ten opzichte van de belangengroepen en de in principe gelijkwaardige machtsposities van die groepen in de maatschappij (Panitch, 1980: 167).

4.2 Duiding van de neo-corporatisme theorie

Wat betreft de benadering van de staat en van belangengroepen, waarop we na deze paragraaf dieper zullen ingaan, heeft zich in het corporatisme-debat een redelijke mate van consensus ontwikkeld. Deze overeenstemming betreft de theoretische uitgangspunten ten aanzien van de relaties tussen overheid en belangenorganisaties. Een nadere precisering van deze interrelaties is evenwel wenselijk, vooral omdat juist de verhouding tussen de staat en de maatschappelijke organisaties het kern-object is van het neo-corporatistische model. Aan de hand van een drietal dimensies van deze interrelaties zal ik het neo-corporatistische model duiden ten opzichte van andere relevante modellen.

De eerste dimensie betreft de machtsverhouding tussen overheid en maatschappelijke organisaties. Macht is een relatie van autonomie en afhankelijkheid. In geval van een evenwichtige machtsbalans is er sprake van wederzijdse afhankelijkheid: staat en belangengroepen zijn op elkaar aangewezen (s = b). Kan de overheid betrekkelijk autonoom optreden en zijn de belangenorganisaties staatsafhankelijke organen, die hun gezag aan de staat ontlenen en fungeren als instrument of zelfs aanhangsel van de staat, dan is de staats-

macht groter dan de macht van de maatschappelijke organisaties (s > b). Ook een tegengestelde asymmetrische machtsverhouding is mogelijk: dan exploiteert of exploiteren één of meerdere belangenassociaties het staatsapparaat ten dienste van het eigen belang (s < b).
Het is de macht van de invloedrijkste belangenorganisatie of coalitie van organisaties, die bepalend is voor de relatie tot de staatsmacht, hetzij in de nationale economie als geheel, hetzij in díe sector, waarop de analyse is gericht. Uiteraard kan de machtsverhouding tussen de belangengroepen onderling ook asymmetrisch zijn - bijvoorbeeld de relatie tussen werkgevers en werknemers - en wordt deze mede beïnvloed door de positie die de overheid kiest. Vanuit het gezichtspunt van de machtsconfiguratie tussen staat en belangengroepen *als geheel* is dat echter niet van belang; wél is deze 'maatschappelijke' machtsbalans van betekenis als de analyse zich richt op de sociaal-politieke betekenis van die machtsconfiguratie.

De tweede dimensie van de relaties tussen staat en maatschappelijke organisaties betreft de balans van coöperatie en conflict tussen overheid en belangengroepen. Slaat deze door naar overleg en samenwerking (+) dan wel naar confrontatie en strijd (-)? Evenals voor de eerste dimensie geldt, zijn ook hier de nationale of sectorale functionele 'sleutel'-organisaties - dat zijn díe sociaal-economische belangengroepen die over de meeste invloed beschikken - beeldbepalend voor de mate van coöperatie tussen staat en maatschappelijke organisaties.

De derde dimensie tenslotte, heeft betrekking op de mate van staatsinterventie in de sociale produktieverhoudingen (van de maatschappij als geheel of van de sociaal-economische sector die onderwerp van analyse is). Onder 'interventie' wordt in dit verband verstaan het geheel van directe (dirigerende en regulerende) en indirecte (voorwaardenscheppende en ondersteunende) overheidsactiviteiten gericht op de economie (produktie, distributie, allocatie van investeringen, winsten en inkomens) (zie voor een typering van staatsinterventie, Jessop, 1982: 233-234). Ten aanzien van de mate van staatsinterventie onderscheiden we twee categorieën: veelomvattende, intensieve interventie (+) tegenover beperkte, extensieve interventie (-).

We hebben nu drie dimensies (of variabelen) aangegeven, waarop in totaal zeven categorieën zijn onderscheiden (drie op de eerste en twee op beide overige dimensies). Theoretisch zijn twaalf combinaties mogelijk, dat wil zeggen twaalf 'beleidsmodellen' ter typering van de relaties tussen de staat en de functionele organisaties. Sommigen hiervan zijn echter in politiek-maatschappelijk opzicht weinig realistisch of logisch inconsistent. Zo is het niet aannemelijk dat er in het geval van samenwerking tussen een 'machtige' staat en daarvan afhankelijke belangengroepen geen of weinig staatsinterventie plaatsvindt. Voorts is exploitatie van een zwakke staat, die door belangenassociaties wordt gedicteerd, strijdig met een coöperatieve relatie tussen overheid en belangengroepen. De beleidsmodellen die op grond van deze logisch-empirische overwegingen kunnen worden onderscheiden, zijn in het onderstaande schema weergegeven.

beleidsmodellen	dimensies		
	machtsverhouding	coöperatie	staatsinterventie
neo-corporatisme	s = b	+	+
democratische etatisme	s = b	-	+
liberalisme	s = b	-	-
sociocratie	s = b	+	-
staatscorporatisme	s > b	+	+
etatisme	s > b	-	+
autocratie	s > b	-	-
pluralisme	s < b	-	+
syndicalisme	s < b	-	-

De *neo-corporatistische* relatie tussen de overheid en het geheel van relevante functionele organisaties wordt gekenmerkt door machtsevenwicht, samenwerking in de vorming en uitvoering van het sociaal-economisch beleid en een grote mate van overheidsbemoeienis met de economie. De 'wederopbouw' van de Nederlandse economie na de Tweede Wereldoorlog kan als empirische referentie van dit model gelden.
In geval van *democratisch etatisme* is overleg vervangen door onderhandeling, zijn de verantwoordelijkheden van overheid en belangengroepen gescheiden in plaats van diffuus (zoals in de neo-corporatistische relatie), is de beleidsinitiëring verschoven van de maatschappelijke organisaties naar de overheid en is stelselmatige conflictvermijding via consensusvorming en samenwerking met de overheid geen regel meer. Volgens De Wolff (1984), aan wie de voorgaande karakterisering is ontleend, is in Nederland 'in het laatste kwart van de twintigste eeuw' het neo-corporatistische model verdrongen door het democratisch etatisme.
In het *liberalistische* model is de machtsbalans tussen overheid en belangengroepen globaal in evenwicht, neemt confrontatie tussen sociaal-economische lobbies en de staat de plaats in van concertatie en coöperatie en wordt aan 'regulering door de markt' en particulier initiatief de voorkeur gegeven boven directe overheidsbemoeienis en -ondersteuning. Het sociaal-economisch beleid in de Verenigde Staten ten tijde van Reagan betekende een forse stap in deze richting.
Het model waarin sprake is van globaal machtsevenwicht en van overleg en samenwerking tussen staat en belangenassociaties, maar waarin de interventie van overheidswege beperkt is, kan aangeduid worden met de term *sociocratie*. Het betreft een beleidsmodel, waarin sociale beheersing door betrokkenen en hun organisaties via onderlinge beïnvloeding en samenwerking ten dele de plaats inneemt van de sturende rol van de overheid. Door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid werd destijds het sociocratisch (zelf)sturingsproces tegenover de *technocratische*, hiërarchische sturing geplaatst (WRR, 1980: 10). In de baanbrekende studie 'Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw' is nadien het sociocratische model uitgewerkt voor het besluitvormingsproces met betrekking tot landbouw en natuurbescherming

(Van der Weijden e.a., 1984). Daarin werd een groot accent gelegd op betrokkenheid en participatie van boeren zelf, hun coöperaties en organisaties èn van andere particuliere organisaties op het terrein van natuur- en milieubescherming. De rol van de overheid werd gezien als kaderscheppend, faciliterend en dienstverlenend. De coöperatie met de staat berust in dit model niet op een exclusieve relatie met één (of enkele) bevoorrechte belangenorganisatie(s), zoals in het neo-corporatisme, maar is meer 'pluralistisch' van karakter. Tussen maatschappelijke organisaties kunnen wisselende coalities worden gesloten, die kunnen resulteren in uiteenlopende institutionele arrangementen. Het zal duidelijk zijn dat het sociocratisch model aansluit bij de roep om 'terugtrekking' van de overheid en 'zelfregulering' door de maatschappelijke organisaties en in die zin een correctie kan betekenen op een (te) grote mate van overheidsregulering onder het neo-corporatisme.
Staatscorporatisme houdt in dat de staat de maatschappij domineert en zowel voor de economische als de sociaal-politieke ontwikkeling van doorslaggevend gewicht is. De disciplinerende functie van de maatschappelijke organisaties overschaduwt de vertegenwoordigende. Door de staat gedomineerde 'corporaties' worden gebruikt om via opgelegde 'samenwerking' - met de overheid en tussen de belangenassociaties onderling - autoritaire staatsinterventie door te voeren. Een duidelijk voorbeeld is het Franco-regime. Bij de vestiging hiervan in 1939 werden alle socialistische en anarchistische vakbonden en coöperaties weggevaagd en vervangen door een volstrekt staatsafhankelijke institutionele structuur. In de landbouw vormde het organisatienetwerk van het Franco-regime een belangrijk instrument voor de uitvoering van het landbouwbeleid én ter controle van de lokale agrarische bevolking (De la Fuente Blanco en Moyano, 1992).
Het *etatisme* vertoont grote overeenkomst met het staatscorporatisme. Ook hier een dominante staat, waaraan de maatschappelijke organisaties ondergeschikt zijn en een grote mate van staatsinterventie in de economie. Het verschil betreft de plaats en functie van de maatschappelijke organisaties. Hoewel gesanctioneerd, zo niet gecreëerd door de staat, spelen deze onder het staatscorporatisme een belangrijke rol in de legitimering van het regime en de realisering van het beleid. In het etatistische model ligt dat anders. Zo er al belangenassociaties bestaan, vervullen deze nauwelijks een rol van betekenis: het zijn óf gekortwiekte particuliere organisaties zonder rechten en bevoegdheden óf semi-overheidsorganisaties die dienen als propagandistische verlengstukken van de staat. Etatistische regimes treft men met name aan in ex-Franse koloniën, waar het machtsvacuüm van de dekolonisatie is opgevuld door een relatief sterk ontwikkeld, gecentraliseerd staatsapparaat. In deze maatschappijen werd de staat, als meest ontwikkelde en best toegeruste 'organisatie' van de samenleving, de 'motor' van de sociaal-economische ontwikkeling. De embryonale klassen van binnenlandse ondernemers en arbeiders konden deze rol niet vervullen. Een voorbeeld van dit staatsafhankelijke ontwikkelingspatroon is Algerije na de onafhankelijkheidsverwerving in 1968 (Frouws, 1980).
Voorbeelden van *autocratie* zijn eveneens in post-koloniale samenlevingen te vinden. De macht van de 'staat' berust in dit geval op de clan van de dictator en de militaire kracht van zijn aanhangers en/of het leger. De parasitaire elite 'regeert' in de eerste plaats ten behoeve van zichzelf. Van samenwerking met maatschappelijke organisaties of enige overheidsbemoeienis van betekenis met de economie is nauwelijks sprake.
Het *pluralistische* model houdt in dat de eigenlijke macht berust bij de belangengroepen en dat de staat niet meer is dan de arena waar zich de machts-

strijd voltrekt. Díe belangengroepen die in deze strijd de sterkste zijn, kunnen zich van het overheidsapparaat bedienen om de staatsinterventie naar hun hand te zetten, een interventie die onder de pressie van de maatschappelijke organisaties omvangrijke vormen kan aannemen. Van coöperatie tussen staat en belangenassociaties is nauwelijks sprake, van lobbying of aan de overheid opgelegde 'dictaten' wel. De Verenigde Staten vóór Reagan en Engeland vóór het bewind van Thatcher vertonen trekken van dit pluralisme. Zowel *'Reaganism'* als *'Thatcherism'* betekenden versterking van de staatsmacht in verhouding tot de belangenorganisaties en terugdringing van de omvang van de staatsbemoeienis met de economie.
Ook in het *syndicalistische* model tenslotte, slaat de machtsbalans door naar de maatschappelijke organisaties, die 'autonoom en op eigen gezag hun waardenallocatie realiseren, zonder tussenkomst van de staat' (Schmitter, 1977: 10). 'Interventie' is dan vooral een zaak van de belangengroepen zelf, die noch met de staat, noch met elkaar samenwerken, maar ieder voor zich een zo groot mogelijk deel van de staatsmiddelen trachten te bemachtigen om die naar eigen inzicht onder de achterban te kunnen verdelen. Een voorbeeld hiervan is het agrarisch syndicalisme in Frankrijk, vóórdat de modernisering van de landbouw onder De Gaulle een aanvang nam. Het machtige boerensyndicaat beschouwde de plattelandssamenleving als het eigen domein en had grote invloed op de aanwending van de op de staat bevochten middelen (Berger, 1972).

Het voorgaande schema dient beschouwd te worden als een *eerste* markering van het neo-corporatistische beleidsmodel. Het heeft beperkte heuristische waarde. Zo zijn tal van schakeringen denkbaar tussen de categorieën die per variabele zijn onderscheiden, wat een 'vermenging' van beleidsmodellen oplevert. Bovendien zegt de formele indeling naar beleidsmodellen weinig of niets over de inhoud van het beleid, omdat de dimensie van de maatschappelijke machtsverhoudingen niet is opgenomen. Het zal duidelijk zijn dat de sociaal-politieke betekenis van agrarisch syndicalisme gedomineerd door grootgrondbezitters een andere is dan van bijvoorbeeld arbeiderssyndicalisme.

Aan de hand van een drietal kenmerken van de relatie tussen de staat en de belangengroepen is nu de plaats van het neo-corporatistische model in verhouding tot andere beleidsmodellen aangegeven. We zullen vervolgens afzonderlijk in gaan op de benadering van de staat (4.3), van belangengroepen (4.4) en van de relatie tussen staat en belangengroepen (4.5) in de neo-corporatismetheorie. Uiteraard vormen de kenmerken van het neo-corporatistische beleidsmodel het uitgangspunt van deze analyses. Dat wil zeggen dat uitgegaan wordt van globaal machtsevenwicht tussen staat en functionele organisaties, een grote mate van coöperatie tussen deze 'partners' én omvangrijke staatsinterventie. Waar de benadering van de staat en van belangengroepen afzonderlijk aan de orde is, zullen we ons beperken tot de weergave van de hoofdlijnen van het corporatisme-debat. Wat de *relatie* tussen de staat en de functionele organisaties betreft, dus wanneer het gaat over het kernobject van de corporatisme-theorie, beperken we ons niet tot een dergelijke inventarisatie. Met het oog op het gebruik van de neo-corporatisme theorie voor de analyse van het systeem van agrarische belangenarticulatie en beleidsformatie, zullen we het debat over de relatie tussen overheid en belangengroepen ordenen door het te 'vertalen' in de termen van Giddens' structuratietheorie (zie hoofdstuk 2). Deze relatie wordt dan opgevat als een specifieke structuur van hulpbronnen en regels. Identificatie van deze hulpbronnen en regels levert parameters op

om de mate van *corporatisering* - dan wel *decorporatisering* - vast te stellen van het systeem van belangenarticulatie en beleidsformatie.

4.3 De staat in het neo-corporatisme debat

Nagenoeg alle corporatisme-studies hebben gemeen dat het pluralistische postulaat van de 'neutraliteit' van de staat wordt verworpen. De staat reageert niet alleen op vanuit de samenleving kenbaar gemaakte verlangens, maar selecteert en 'vormt' deze ook. De staat is niet louter een politieke markt-plaats, waar de belangencompetitie zich afspeelt. Integendeel, vanuit de staatsinstellingen wordt de belangenstrijd gestructureerd, worden er regels aan gesteld en wordt het verloop ervan beslissend beïnvloed. 'De staat' - als 'amorf complex van instellingen', waaraan niet op voorhand 'een capaciteit tot eenheid van handelen' of een hoge mate van 'soevereiniteit' kan worden toegeschreven (Schmitter, 1985) - is derhalve 'relatief autonoom'. Deze relatieve autonomie moet echter niet 'behavioristisch' begrepen worden als berustend op de preferenties van overheidsfunctionarissen, noch worden opgevat als 'functioneel' in de zin dat die staatsautonomie dient om de lange termijn voorwaarden voor de kapitalistische reproduktie te garanderen; noch is ze een 'tactische' verhulling van de belangen van een niet-regerende dominante klasse achter de façade van staatsneutraliteit.

Institutioneel staatsbelang

De relatieve staatsautonomie is *structureel* en is gegrond op de institutionele belangen van de staat (Schmitter, 1985: 36-37). Dat zijn de belangen van de staat als institutie, die voor de legitimiteit van zijn gezag en voor de effectiviteit van zijn beleid is aangewezen op steun van sociaal-economische belangengroepen. Het is dan ook in de relatie tussen de belangen van 'klasse- of sector-organisaties' en de belangen van de staat als institutie dat de verklaring gevonden moet worden voor de opkomst van het neo-corporatisme (idem: 40). De overheid zal vooral dáár neo-corporatistische verplichtingen aangaan, waar de verkrijging van de noodzakelijke informatie en de realisering van het beleid afhangen van de actieve instemming van de 'doelgroepen'. Dat is eerder het geval in zaken van produktie, investeringen en werkgelegenheid dan op meer 'traditionele' terreinen van overheidsbemoeienis als infrastructuur, belastingen, consumentenbescherming en sociale voorzieningen. Het is bij uitstek op het terrein van het sociaal-economisch beleid, dat zich neo-corporatistische samenwerkingsvormen ontwikkelen, omdat daar directe medewerking van vakbonden en werkgevers van groot belang is (Panitch, 1977).
Neo-corporatisme is derhalve verbonden met de *economische functies* van de staat en is dan ook vooral een benadering om de relatie tussen politiek en economie te bestuderen. Een benadering die laat zien 'dat politiek niet alleen bedreven wordt door politici, partijen en regeringen, maar ook door de zogeheten producenten-belangengroepen (Keman et al., 1985: 194). De neo-corporatistische beleidsvorming draagt het stempel van het institutionele staatsbelang: verschillende (deel)belangen worden geïntegreerd in een overkoepelend en uitvoerbaar overheidsbeleid. Over de vraag of dat staatsbelang zo zwaar weegt dat de overheid de beleidsvorming domineert, lopen de opvattingen uiteen. Zo houdt *Williamson*, mét *Cawson* en *Grant* behorend tot de belangrijkste auteurs van de 'Engelse school' die de grootste bijdrage heeft geleverd aan de ontwikkeling van de neo-corporatisme theorie in de jaren tachtig, vast aan staatsdominantie als hét kenmerk van het neo-corporatisme. Het onderscheid

met het pluralisme zou vooral daarop zijn gebaseerd. Toch spreekt ook hij van 'hybride vormen van corporatisme', waarin de machtsbalans meer doorslaat in de richting van bepaalde belangenassociaties (Williamson, 1985). De meeste auteurs gaan er vanuit dat de staat én de belangengroepen als geheel over een zekere mate van autonomie beschikken, hetgeen overeenstemt met het machtsevenwicht dat door ons als één van de dimensies van het neo-corporatistische beleidsmodel wordt beschouwd. Aan de ene kant is de staat machtig genoeg om inschikkelijkheid af te dwingen en langs legaal-bureaucratische weg maatregelen op te leggen ook als de instemming van de onderhandelingspartners ontbreekt. Aan de andere kant is de staat niet machtig genoeg en beschikt hij over onvoldoende specialistische kennis, om effectief beleid te vormen en uit te voeren zonder overeenstemming met die partners (Cawson, 1985a).

De politieke rol van de staat

Een belangrijk thema in het neo-corporatisme debat betreft de politieke betekenis van de staat. Hierbij is de vraag aan de orde naar de politieke waardering van de rol van de staat in neo-corporatistische beleidsvorming. De deelnemers aan dit debat kunnen verdeeld worden in drie categorieën.
De eerste groep zou men kunnen aanduiden als de *protagonisten*, in de dubbele betekenis van dat woord: hoofdrolspelers en hoeders van wat als waardevol erfgoed of gedachtengoed wordt beschouwd. Een deel van de *founding fathers* die in de tweede helft van de jaren zeventig de aanzet gaven tot de neo-corporatistische theorie-ontwikkeling, behoort tot deze groep, waarvan *Schmitter* de belangrijkste representant is. Deze auteurs zagen in die tijd het neo-corporatisme als een onontkoombaar antwoord op de politiek-bestuurlijke en economische problemen van de 'liberale democratieën'. Alleen langs de weg van coöperatie tussen de belangrijkste sociaal-economische actoren en de overheid zou het maatschappelijk draagvlak gecreëerd kunnen worden dat het parlementaire stelsel alleen niet meer kon verschaffen. Alleen een dergelijke geïnstitutionaliseerde samenwerking zou de steeds uitdijende staatsinterventie in goede banen kunnen leiden en de door oliecrises en groeiende werkeloosheid geteisterde economieën weer vlot kunnen trekken. Volgens de 'protagonisten' is het neo-corporatisme kortom 'een manier van beleidvoeren die in het algemeen het navolgen waard is' (Peterse, 1990). Het neo-corporatisme verkrijgt zo een ideologische lading. Het wordt een model dat onontkoombaar, 'natuurlijk' en in het 'algemeen belang' is, onmisbaar voor een efficiënte en succesvolle industriepolitiek (vgl. Streeck, 1984 en Atkinson en Coleman, 1985).
De *marxisten* vormen de tweede categorie, die in *Panitch* haar belangrijkste vertegenwoordiger kent. Het neo-corporatisme wordt benaderd vanuit een zogenoemd klassetheoretisch perspectief (Panitch, 1980). De neo-corporatistische structuur is op te vatten als een door de staat geïnduceerde klassensamenwerking: het wezen daarvan is de staatscontrole over de werkende klasse in de kapitalistische maatschappij. De rol van de staat wordt bepaald door de noodzaak economische groei te bevorderen via ondersteuning van de kapitaalaccumulatie. Het is in de eerste plaats ten opzichte van de werknémers dat het neo-corporatisme functioneert als legitimatie van overheidsbeleid en loonbeheersing. Het zijn over het algemeen dan ook de vakbonden en niet de werkgeversorganisaties, waarvoor de neo-corporatistische besluitvorming tot problemen met de achterban leidt. In de ogen van de marxisten zijn neo-corporatistische arrangementen dan ook weinig stabiel. De legitimiteit van

deze 'institutionalisering van de klassenstrijd' zal voortdurend betwist worden door (delen van) de arbeidersklasse. Voor de werknemers is loonmatiging immers steeds het parool, terwijl van medebeslissingsrecht over de resultaten van de loonpolitiek, de investeringen, geen sprake is (Wilke, 1991).
Bij de derde groep 'neo-corporatisten' is de politieke waardering van de staatsrol veel minder uitgesproken. We zullen de aanduiding *structuralisten* gebruiken. Evenals de 'protagonisten' en 'marxisten' vatten ook de 'structuralisten' het neo-corporatisme op als politieke structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie. Zij beschouwen deze structuur echter vooral in analytische termen, zonder daar op voorhand een specifieke *politieke* betekenis aan toe te kennen. Sociaal-politieke onontkoombaarheid en superioriteit, rechtvaardigheid of onderschikking van bepaalde klassebelangen, worden niet a priori met de neo-corporatistische structuur verbonden. Natuurlijk 'weerspiegelt' die structuur bepaalde machtsverhoudingen, maar deze impliceren niet per definitie bevoordeling van het werkgeversbelang boven dat der werknemers. Ook zijn de belangengroepen en de staat in de 'liberale democratieën' niet per definitie tot elkaar veroordeeld, een onontkoombaar antwoord is het neo-corporatisme dus niet. Eén der 'partijen' kan de voorkeur geven aan confrontatie boven concertatie, zoals het voorbeeld van Thatcher duidelijk heeft laten zien. Voor de structuralisten gaat het derhalve om een *specifieke*, plaats- en tijdgebonden structuur. Onder bepaalde maatschappelijke condities, die onder meer betrekking hebben op de ontwikkeling van het staatsapparaat, de verhoudingen tussen de sociale klassen en de aard van de functionele organisaties, kan zich een beleidscircuit ontwikkelen met een eigen, 'Weberiaanse' rationaliteit. Het gaat erom die voorwaarden te specificeren en aan te geven wanneer men die 'rationaliteit', die regels van het beleidscircuit, als neo-corporatistisch definieert. Het gaat met andere woorden om een contingent beleidsmodel dat uitnodigt tot empirisch onderzoek. De eerder genoemde 'Engelse school' valt in deze categorie. Dat geldt eveneens voor die onderzoekers die de neo-corporatisme theorie toepassen op de belangenarticulatie en beleidsvorming in bepaalde *sectoren* van de nationale economie. Dit is bij uitstek het geval met betrekking tot de agrarische sector (Keeler, 1987; Cox et al., 1985, 1986a; Muller, 1985; Grant, 1983; Winter, 1984; Heinze, 1981). Ook deze studie en onze eerdere publikaties over het agrarisch corporatisme passen in de structuralistische 'traditie'(o.a. Frouws, 1987a, 1987b, 1990a en 1990b).
Uiteraard sluit deze benadering toepassing van normatieve criteria niet uit. In dit opzicht onderschrijven we de conclusie, waarmee Wilks en Wright hun comparatieve studie besluiten van de relaties tussen overheid en bedrijfsleven: "Een beter inzicht in de relaties tussen overheid en bedrijfsleven zou tot een analyse van de dynamiek van die relaties moeten leiden, zodat de mogelijkheden tot en het verzet tegen hervorming daarvan vastgesteld kunnen worden. Dit kan hen die zich niet kunnen vinden in de huidige constellatie in staat stellen de kansen op verandering in te schatten" (Wilks en Wright, 1987: 309).

4.4 De benadering van belangengroepen: pluralisme-kritiek

Het is bij uitstek op het terrein van belangengroepen dat de neo-corporatistische benadering als correctie op de pluralistische theorie geldt. 'Corporatisme wordt beschouwd als het "dominante alternatief" voor pluralisme als model van de interventie van belangengroepen in de politiek' (Anderson, 1977). Klassiek is Schmitters conceptualisering van corporatisme als antithese

van pluralisme. Waar de belangenorganisaties in een pluralistisch systeem onbeperkt in aantal zijn, georiënteerd op veelsoortige belangen, vrijwillig, concurrerend, niet-hiërarchisch en niet afhankelijk van enigerlei erkenning, subsidiëring of controle door de overheid, daar geldt voor het corporatistische systeem in alle opzichten het tegenovergestelde: er is slechts een beperkt aantal belangenassociaties, gericht op een enkelvoudig, functioneel belang, met verplicht lidmaatschap, een representatief monopolie voor de eigen achterban, hiërarchisch georganiseerd en erkend, zo niet gecreëerd door de staat (Schmitter, 1974).
De kritiek op de pluralistische benadering is in een viertal punten samen te vatten. Deze heeft betrekking op de *representativiteit* van belangengroepen (a), de *belangenbehartigende functie* (b), de *interne verhoudingen* en *controlemechanismen* (c) en de *maatschappelijke positie* van de belangenorganisaties (d) (zie ook Berger, 1981 voor een overzicht van deze kritiek).

a. representativiteit

Belangen vormen niet een rechtstreekse afspiegeling van de sociaal-economische structuur. Belangen zijn niet in ruwe vorm voorhanden als een soort grondstof of als 'nog niet geaggregeerde verlangens', die door de belangengroepen worden doorgegeven aan politieke partijen. Belangen zijn object van een sociale definiëring die bepaald wordt door maatschappelijke krachtsverhoudingen en ideologieën (zie ook hoofdstuk 2). De belangendefiniëring kan berusten op controle en disciplinering van de leden door de belangengroep waartoe zij behoren. In plaats van spontane uitingen van gegeven belangen, kunnen belangenassociaties een reactie op overheidsbeleid zijn of door de staat in het leven zijn geroepen.
In het aanvankelijke pluralistische model van groepsvorming en -toetreding bestond nauwelijks aandacht voor het probleem van de representativiteit. Een individu treedt tot dïe organisaties toe, die zijn of haar belang het best dienen. Maar die belangen zijn niet op ondubbelzinnige wijze uit de sociaal-economische positie van een individu af te leiden. Neem het voorbeeld van de Corsicaan, die een kleine wijngaard bezit. Wat is voor hem een 'rationele' keuze? De Bond van Wijnboeren, die ervan uitgaat dat het belang van een wijnboer op de wijnmarkt ligt en dat hij dus meer gemeen heeft met wijnboeren in Frankrijk of elders in de Europese Gemeenschap en belangenbehartiging op 'Parijs' en 'Brussel' gericht moet zijn om prijzen, concurrentievoorwaarden en distributienetwerken te beïnvloeden? Of het Corsicaanse separatisme dat de problemen van iedere Corsicaan - wijnboer, winkelier, fabrieksarbeider of industrieel - toeschrijft aan de perifere en gekoloniseerde status van Corsica?
Er is sprake van een dialectiek van leden- en organisatiebelangen (Cawson, 1985a). Individuele belangen geven vorm aan de organisatiebelangen, maar tegelijkertijd modelleren en controleren deze de ledenbelangen. Dat is geen representativiteit in de zin van een rechtstreekse vertegenwoordiging van de belangen van individuele leden.
Hier komt bij dat vooral sociaal-economische belangenassociaties veelal ook (semi)publieke taken vervullen, hetgeen betekent dat belangenvertegenwoordiging doorgaans slechts één van de organisatie-activiteiten is, soms niet eens de belangrijkste (Schmitter, 1977: 36).

b. de belangenbehartigende functie

De mate waarin de belangen van de 'gewone leden' worden 'behartigd', is eveneens een kwestie die in de pluralistische benadering onderbelicht blijft. Soms worden in de eerste plaats de belangen gediend van de leiders, van de professionele staven of alleen van een bepaalde categorie leden. Zo kan ook de afweging tussen realisering van korte en lange termijn doelstellingen van een organisatie voor de ene groep individuele leden heel anders uitpakken dan voor de andere. Belangenbehartiging is dus minder ondubbelzinnig dan wel wordt aangenomen.
Zoals gezegd vormt het feit dat belangenassociaties niet alleen belangenbehartigende, maar ook publiek-bestuurlijke functies hebben een extra complicatie. In de neo-corporatistische benadering wordt de aandacht bij uitstek gericht op de mate van beslissingsbevoegdheid die een groep krijgt toebedeeld van de staat en de rol van belangengroepen als medeverantwoordelijke 'partners' in bestuur en maatschappelijke sturing (King, 1986). In de pluralistische benadering bestaat te weinig oog voor de vervaging van de scheidslijn tussen de publieke en private sector, waarbij 'belangengroepen de politieke drempel overgestapt zijn en deel van de *extended state* zijn geworden' (Grant, 1985: 2). De mate waarin publieke taken toevallen aan belangenassociaties kan worden opgevat als een maatstaf voor de 'corporatisering' van het publieke domein. Deze varieert met de publieke en politieke status van belangenorganisaties. In dit verband wordt wel onderscheid gemaakt in de *resource status*, *representatie status*, *organisatie status* en *procedurele status* van belangengroepen (Offe, 1981). Deze vormen van publieke status hebben betrekking op de mate waarin respectievelijk de financieel-organisatorische hulpbronnen (resource status), de aard en omvang van de vertegenwoordigende functies (representatie status), de organisatorische structuur (organisatie st.) en de wetgevende, beleidsvormende en uitvoerende taken (procedurele status) van de betrokken groepen van overheidswege verschaft of bepaald zijn.

c. interne verhoudingen

Het feit dat belangenorganisaties niet alleen belangen vertegenwoordigen en 'behartigen', maar ook beleidsverantwoordelijkheid dragen, heeft uiteraard gevolgen voor de interne verhoudingen. De organisaties brengen niet alleen de belangen van de leden naar voren. Zij leggen hun leden ook op het met de overheid - en eventueel met andere groepen - overeengekomen beleid te accepteren en daaruit voortvloeiende regels na te leven. Het is daarom aannemelijk dat onder neo-corporatisme de kans op divergentie tussen leiders, die bij complexe onderhandelingen betrokken zijn, en leden, die minder geïnvolveerd zijn, groter is dan in geval van pure lobbying. Dit maakt de interne machts- en controlemechanismen van belang. In een systeem van overleg en onderhandelingen verlangens van leden in evenwicht brengen met de institutionele belangen van de staat en met de belangen van andere betrokken groepen, vraagt om relatief grote handelingsvrijheid van de vertegenwoordigers. Consensus-vorming in neo-corporatistische systemen vindt dan ook voornamelijk plaats op het niveau van de elite, het leiderschap van de centrale belangenassociaties (Lehmbruch, 1977: 112). Neo-corporatistische economische beleidsvorming vooronderstelt daarom centralisatie en concentratie van de functionele organisaties.
Consensus-vorming op topniveau is een kenmerk van het neo-corporatisme dat sterke verwantschap vertoont met de 'consociationele' of verzuilde democratie

zoals beschreven door Lijphart (1968). Zo behoren consensus-vorming aan de top, het bereiken van compromissen door de leiders achter gesloten deuren en 'de regering regeert' tot de 'spelregels' van de politieke elites, aldus Lijphart, die aangeeft dat de 'pacificatie-politiek' ook berust op een "stevige dosis passiviteit van de gewone man" (idem: 204). Eén van de redenen waarom neo-corporatistische arrangementen sterk opgeld hebben gedaan in 'consociationele democratieën' is gelegen in het feit dat de politieke elites in die samenlevingen vertrouwd waren met een dergelijke stijl van "conflictbeheersing" (Lehmbruch, 1977: 113).
In de periode van de geleide loonpolitiek in Nederland bleken de sociale controlemechanismen van de verzuiling uitstekend berekend voor de 'mobilisatietaak' en voor het genereren van de noodzakelijke legitimatie (Scholten, 1981).

d. maatschappelijke positie

In de pluralistische benadering is tezeer uitgegaan van de (principiële) gelijkwaardigheid van alle belangengroepen. Díe organisaties die arbeid en kapitaal vertegenwoordigen, zijn evenwel geen belangengroepen als alle andere. Zij vertegenwoordigen een grotere macht en duidelijker identificeerbare belangen dan andere organisaties. Niet toevallig nemen in veel neo-corporatisme studies werkgevers- en werknemersorganisaties een centrale plaats in. Hun vermogen om de achterban te mobiliseren en de beschikking over relevante kennis en informatie maken deze organisaties tot belangrijke actoren voor de staat om mee samen te werken.
In de neo-corporatistische benadering wordt benadrukt dat de maatschappelijke positie van de zogenoemde *functionele* organisaties, dat zijn díe organisaties, die hun bestaan ontlenen aan de functie van hun leden in de maatschappelijke *arbeidsdeling*, wezenlijk verschilt van de positie van 'consumentenorganisaties' of andere associaties van niet-producentenbelangen. Deze verschillen betreffen in de eerste plaats de aard van de belangen. In het eerste geval zijn de belangen geënt op de *verwerving* van inkomens, in het andere geval hooguit op de *aanwending* daarvan. Ook bestaan er verschillen in de ter beschikking staande 'allocatieve' en 'authoritatieve' hulpbronnen. Functionele organisaties zijn doorgaans beter in staat sancties in te stellen, zoals stakingen, non-coöperatie of achterhouden van informatie. Een derde verschil betreft de capaciteit tot de mobilisering en disciplinering van de leden. Het ledenbestand van 'consumenten-organisaties' is veel diffuser en heterogener dan de achterban van de meeste functionele organisaties. Tenslotte verschillen beide categorieën organisaties ook in politieke en publieke status. Over het algemeen kennen overheden naar verhouding meer status toe aan de functionele organisaties met het oog op de sociaal-economische belangen die zij vertegenwoordigen en hun potentiële beleidsondersteunende functie.
Overigens is het verschijnsel van neo-corporatistische besluitvorming niet beperkt tot de tripartite overlegorganen van overheid en overkoepelende, nationale werkgevers- en werknemersassociaties. Ook organisaties die specifieke belangen vertegenwoordigen van sectoren of beroepsgroepen, kunnen betrokken zijn in neo-corporatistische besluitvorming. Organisaties van boeren, vrije beroepsbeoefenaren en onderwijsgevenden vertegenwoordigen de belangen van een op de maatschappelijke arbeidsdeling gebaseerde achterban en kunnen eveneens een door de overheid erkend monopolie op de belangenrepresentatie verwerven. Ter onderscheiding van het 'macro-corporatisme' van de tripartite overlegorganen van overheid en overkoepelende, nationale

werkgevers- en werknemersassociaties, wordt de sectorale - en soms bipartite - neo-corporatistische besluitvorming wel aangeduid als *meso-corporatisme* (Cawson, 1985a). Het overleg tussen de overheid en organisaties als de *National Farmers' Union* en de *British Medical Association*, zijn voorbeelden van deze bipartite besluitvorming (Cawson, 1985b).
Onder bijzondere historische condities kunnen ook samenwerkingsverbanden tussen niet-functionele organisaties en de overheid neo-corporatistische trekken vertonen. Zo nemen in Nederland ideële organisaties een bijzondere plaats in op beleidsterreinen als onderwijs en gezondheidszorg. Hun invloed hangt echter vooral samen met de verzuiling in de Nederlandse samenleving en berust niet op de capaciteit tot mobilisering van een achterban. In deze studie zullen we ons bij de beschouwing van neo-corporatistische arrangementen beperken tot functionele organisaties.

4.5 Staat en belangengroepen: de neo-corporatistische ruil

De interactie tussen overheidsorganen en functionele belangenorganisaties in neo-corporatistische belangenarticulatie en beleidsformatie wordt vaak als een ruil gekarakteriseerd. Sociaal-economische belangentegenstellingen worden opgelost door "afruil van preferenties" en "partijen controleren hun achterban in ruil voor consultatie", zo kenschetsen Albeda en Ten Hove (1986) het neo-corporatisme. De belangenassociaties verkrijgen gunstige beleidsuitkomsten in ruil voor hun bereidheid mee te werken aan de uitvoering van overeengekomen maatregelen. De leiders van de belangengroepen mogen bijdragen aan de vorming en uitvoering van het overheidsbeleid en van hen wordt verwacht dat ze in ruil daarvoor politieke instemming van de leden bewerkstelligen en indien nodig interne onenigheid overwinnen (King, 1986: 120). Dit ruilaspect, dat in de meeste neo-corporatisme studies aan de orde komt, is door Arendsen en Geul (1983) nader uitgewerkt. Zij onderscheiden een Grote Ruil en kleine ruilen. De Grote Ruil duidt een fundamentele consensus aan om tot gezamenlijke afspraken te komen over het te voeren sociaal-economisch beleid en resulteert in instituties en spelregels op basis waarvan sociaal-economische belangentegenstellingen beslecht kunnen worden. Onder voorwaarde van de Grote Ruil, die de fundamentele belangenverstrengeling aanduidt, kunnen partijen wensen en verlangens uitruilen, wat als kleine ruil wordt opgevat. Heeft de Grote Ruil vooral betrekking op de structuur van het overleg, de kleine ruilen duiden in de eerste plaats op de uitkomsten daarvan.
Deze tweedeling kan duidelijker geformuleerd worden in termen van de 'dualiteit van de structuur' (zie 2.1). De grote ruil heeft betrekking op de structurele configuratie van regels en hulpbronnen die neo-corporatisme wordt genoemd, de kleine ruilen staan voor de interacties door middel waarvan de reproduktie en transformatie van de grote ruil worden gerealiseerd. In de 'dynamische benadering' van neo-corporatisme als 'structureel arrangement' en het resultaat van de 'continue reproduktie van bepaalde processen', is deze structurele dualiteit terug te vinden (zie Nedelmann en Meier, 1977: 49).
We kunnen de neo-corporatistische ruilverhouding tussen staat en belangengroepen weergeven als een structuur van institutionele hulpbronnen en ideologische regels. Hierbij zijn díe hulpbronnen van belang die de elementen van de ruil vormen. Deze impliceren andere hulpbronnen waarover de deelnemende partijen moeten beschikken om als volwaardige en bevoegde partners te kunnen functioneren. Wat de staat betreft zijn beschikking over financiële middelen en een adequaat uitvoerend apparaat daarvan voorbeelden. Aan de

zijde van belangengroepen speelt bijvoorbeeld gezag over de achterban een belangrijke rol.
De regels van deze structuur zijn de regels van zingeving, normering en legitimering die de ruil reguleren en sanctioneren. Regels en hulpbronnen hangen samen: de regels van het spel bepalen hoe de knikkers worden verdeeld. Het betreft ideologische en institutionele aspecten van structurele macht, die elkaar aanvullen (Smith, 1990). Wordt de geldigheid van de regels betwist, dan zal dat op den duur gevolgen hebben voor de beschikbaarheid van de hulpbronnen. Andersom geldt dat aantasting van hulpbronnen een beroep op de regels zal bemoeilijken of onmogelijk zal maken.
De hulpbronnen en regels die de neo-corporatistische verhouding tussen staat en belangengroepen structureren, zijn weergegeven in het onderstaande schema.

Hulpbronnen en regels in de neo-corporatistische ruil

Hulpbronnen verschaft door de staat	**Hulpbronnen verschaft door de belangenorganisaties**
invloed	coöperatie
status	informatie
informatie	disciplinering
monopolie	legitimering
Regels van zingeving, normering en legitimering	
consensus	
elitisme	
technocratie	
depolitisering	
geslotenheid	

Deze hulpbronnen en regels kunnen worden beschouwd als de 'parameters' van het neo-corporatistische systeem. Hoe groter de betekenis is van de genoemde hulpbronnen en 'spelregels' in de sociale interacties van de betrokken partijen, des te hoger is de 'corporatiseringsgraad'. De beschrijving van de regels en hulpbronnen van de specifieke structuur van het neo-corporatisme draagt dan ook een ideaaltypisch karakter.

Hulpbronnen

Als eerste hulpbron waarin de overheid voorziet ten gunste van de belangenorganisaties is vermeld de *invloed* die op de vorming en uitvoering van het beleid uitgeoefend kan worden. Het betreft de beïnvloeding van besluitvorming, regelgeving en allocatie van overheidsmiddelen die relevant zijn voor de functionele belangen die de betrokken associaties vertegenwoordigen.
Zoals eerder aangegeven verschaft de corporatistische relatie met de overheid de belangenorganisaties publieke *status*. Deze status is van wezenlijk belang voor de representatieve capaciteit, omdat daardoor ook de niet-leden van de

door de belangenorganisatie vertegenwoordigde categorie (gedwongen worden) zich aan het gezag van die organisatie (te) onderwerpen en het *free rider* probleem makkelijker is te ondervangen. Als aan een belangenorganisatie van overheidswege bijvoorbeeld de bevoegdheid is toegewezen tot subsidieverstrekking (procedurele status), dan zullen velen lid worden en moeten ook de 'ongeorganiseerden' bij die organisatie aankloppen.
Een derde belangrijke hulpbron voor de belangenorganisaties wordt gevormd door de *informatie*stroom van ambtelijke voorstellen en nota's, onderzoeksgegevens, pre-adviezen, concept-regelgeving, etc., die gepaard gaat met participatie in beleidsvoorbereiding en -implementatie. De relatief bevoorrechte toegang tot relevante overheidsinformatie verschaft de belangenassociaties een kennisoverwicht. Dit maakt de achterban afhankelijk van hun informatieverschaffing en levert hen strategische voordelen ten opzichte van andere (rivaliserende) maatschappelijke organisaties.
De vierde hulpbron die de staat aan de belangengroepen verschaft, is het representatief *monopolie* voor de eigen sector of functionele groep. De formele vertegenwoordiging daarvan berust dan uitsluitend en geheel bij de 'geaccrediteerde' belangenorganisaties. Het is duidelijk dat een door de overheid erkend alleenvertegenwoordigingsrecht van groot belang is voor de representatieve status van een belangenorganisatie.
Tegenover de door de overheid verschafte hulpbronnen kunnen de maatschappelijke associaties in de eerste plaats hun *coöperatie* stellen in de voorbereiding en uitvoering van het beleid. Naast een praktisch-ondersteunende rol - bijvoorbeeld op het terrein van voorlichting, registratie, toekenning van overheidsmiddelen - kan deze samenwerking voor de overheid ook een intermediaire functie vervullen ten behoeve van afstemming van regelgeving en beleid op de praktijk.
De tweede hulpbron die de belangenorganisaties verschaffen, is eveneens van beleidsondersteunende betekenis. Het betreft de *informatie* over 'het veld' dat de organisaties vertegenwoordigen. Deze informatie stelt de overheid in staat te anticiperen op in de praktijk levende opvattingen, mogelijke problemen met betrekking tot uitvoering en controle en de te verwachten medewerking van de betrokkenen.
Een derde hulpbron waarin de belangenorganisaties kunnen voorzien, is hun *disciplineringsfunctie*. Deze geldt in de eerste plaats de vertegenwoordigde achterban. De status van de organisatie en het gezag van haar leiders moeten ervoor zorgen dat zowel leden als niet-leden in het gareel lopen, dat wil zeggen dat zij het vertegenwoordigend monopolie van de organisatie erkennen en geen daarvan onafhankelijke, 'wilde' belangenstrijd voeren. In dit verband wordt vooral de vakbondsdiscipline benadrukt die aan de gewone leden wordt opgelegd, waardoor bijvoorbeeld loonmatiging gerealiseerd kan worden (zie bijvoorbeeld Panitch, 1980). De gesprekspartners van de overheid moeten kunnen "instaan voor het gedrag van hun achterban" en hun "interne beheersingscapaciteit" is een belangrijk criterium voor deelname in neo-corporatistische besluitvorming (Scholten, 1981: 243).
In het geval een categorie werknemers of producenten wordt vertegenwoordigd door meer dan één organisatie, heeft de disciplineringsfunctie niet alleen betrekking op de bewaking van de eenheid van de achterban, maar ook op de bewerkstelliging van inter-organisationele blokvorming. Voor de overheid is de disciplineringsfunctie van belang, omdat confrontatie met onderling tegenstrijdige eisen en met ongecontroleerd verzet tegen het beleid wordt voorkomen. De 'winst' is dus onzekerheidsreductie met betrekking tot de acceptatie van en medewerking aan het beleid (Doorewaard, 1990).

De participatie van de belangenorganisaties in de neo-corporatistische circuits van overleg en besluitvorming levert voor de overheid een *legitimering* van de beleidsuitkomsten op, doordat de leiders van die organisaties zich daaraan binden. In algemenere zin geven zij door die participatie te kennen zich te verbinden met het 'algemeen belang' van de ontwikkeling van de nationale economie en van de betrokken sector of beroepsgroep. In deze zin werkt het neo-corporatistische beleidsmodel als een 'uitvoeringstechniek' die legitimering bewerkstelligt en als alternatief kan dienen waar politieke partijen niet slagen in 'formatie van de politieke wil en programmatische consensus-vorming' en waar toenemende regulering door de staat op politieke weerstand tegen 'etatisme' stuit (Offe, 1981).

'Regels' van de neo-corporatistische ruil

De tweede set structurele kenmerken van het neo-corporatisme bestaat uit de regels die de 'grote ruil' betekenis en legitimering verschaffen. Het betreft de 'spelregels' van het overleg en de samenwerking tussen de staat en het geheel der functionele organisaties, waarvan specifieke, voor de afzonderlijke 'partners' geldende regels zijn af te leiden.
Primair onder deze regels is de *consensus* over de doelstellingen en hoofdlijnen van het sociaal-economisch beleid, een consensus die is gebaseerd op een door alle deelnemers erkend 'algemeen belang' van economische ontwikkeling. Deze betreft niet alleen een inhoudelijke normering - als maatstaf voor het relatieve gewicht van grootheden als produktiviteitsontwikkeling, loonniveau, concurrentiepositie en werkgelegenheid -, maar is ook een procedurele normering, die de partijen 'veroordeelt' tot overleg en samenwerking. Het overleg kan onder druk worden gezet, opgeschort worden, maar in laatste instantie is het de enige weg waarlangs zaken gedaan kunnen worden, een weg die alle 'partners' per saldo meer oplevert dan strijd en conflict, zo kan de consensusregel worden samengevat. Staking van het overleg - let wel: een staking door de onderhandelende elites, niet door de achterban - geldt als ultieme sanctie. Zo verliet één der partijen de Stichting van de Arbeid alleen als een conflict zéér hoog opliep.
Consensusvorming tussen belangengroepen onderling en met de staat, publieke status en beleidsmedeverantwoordelijkheid maken handelingsvrijheid voor vertegenwoordigers van belangenorganisaties noodzakelijk. Elitaire besluitvorming (*elitisme*) is daarom regel in neo-corporatistische systemen. De *elite consensus-building* (Lehmbruch, 1977) berust op een asymmetrische machtsverhouding tussen leiders en leden. Anders gezegd, elitisme impliceert een hoge mate van onafhankelijkheid van de organisatie-elite (bestuurders, functionarissen) ten opzichte van de achterban (Woldendorp, 1985). Neo-corporatistische beleidsvorming is daardoor in grotere mate een potentiële bron van divergentie en vervreemding dan rechtstreekse lobbying (Williamson, 1985: 169; Akkermans en Nobelen, 1983: 11). De 'hiërarchische ordening' van de deelnemende maatschappelijke organisaties wordt wel als definitiekenmerk van neo-corporatisme beschouwd (Schmitter, 1974). Passiviteit van de georganiseerde en ongeorganiseerde achterban vormt als het ware het spiegelbeeld van deze hiërarchie, die alleen kan bestaan op voorwaarde van een geringe of ontbrekende *'rank-and-file autonomy'* (Lehmbruch, 1977: 110). De 'conformiteit' van de achterban is minder een probleem voor die belangencategorieën waar individuele actoren zeer zwak en verspreid zijn, zoals boeren, ongeschoolde arbeiders en kleine zelfstandigen. De passiviteit is echter veel minder vanzelfsprekend voor die groepen waarvoor het volgen van een eigen

weg via marktmacht of overheidsbeïnvloeding een reëel alternatief is, zoals voor grote ondernemers en sommige vrije beroepsbeoefenaren (Schmitter, 1985: 57). Voor overheidsorganen die in neo-corporatistische arrangementen zijn betrokken, betekent de regel van het elitisme dat een relatief autonome beslissingsruimte van (top)ambtenaren noodzakelijk is om de coöperatie met belangengroepen effectief gestalte te geven. Deze zou haar betekenis en slagkracht goeddeels verliezen als de beleidsformatie object zou zijn van voortdurende toetsing aan het oordeel van externe adviesorganen of het parlement. De handelingsvrijheid van autoriteiten die betrokken zijn in corporatistische onderhandelingen kan tot beslissingen leiden die van de formele procedures afwijken (Simmie, 1985: 198).
Belangenassociaties kunnen hun rol in de corporatistische coöperatie niet vervullen zonder de ontwikkeling van een moderne, bureaucratische organisatie. Willen ze functioneren als gelijkwaardige partners van de overheid in de beleidsformatie, dan moeten ze beschikken over de nodige technische competentie en wetenschappelijke expertise. Technisch-economische argumentatie is van groot gewicht in de legitimering van het 'sociaal-economisch partnerschap' van het neo-corporatisme (Marin, 1985). De consensus is tevens een technocratische consensus, dat is een gemeenschappelijke 'taal', waarin eisen, wensen en verlangens geobjectiveerd en gekwantificeerd worden uitgedrukt (Arendsen en Geul, 1983). Ze zijn 'verpakt' in becijferingen over concurrentiepositie, inflatiebestrijding, kostprijsverlaging, schaalvergroting en rendementsontwikkeling. De 'spelregel' van de *technocratie* houdt in dat experts in overleg tot zaken komen op basis van technisch-wetenschappelijke criteria, waarmee het belang van de economie - casu quo de sector of beroepsgroep - het meest optimaal wordt gediend. Technocratische consensus voorkomt dat belangenconflicten in de arena van de politieke openbaarheid worden uitgevochten.
Een belangrijk ideologisch aspect van de regel der technocratie is de reductie van politieke vraagstukken tot technocratische probleemstellingen (Scholten, 1981). Hoewel neo-corporatistische belangen-uitruil uiteraard een intrinsiek politiek spel is, heeft de overheersende technisch-economische probleemdefiniering het effect van een depolitisering van het publieke beleid. De regel van de *depolitisering* houdt in dat politieke tegenstellingen achter gesloten deuren worden beslecht, dat het overleg en de samenwerking alle partijen voordeel leveren en derhalve geen winnaars of verliezers kennen en dat het algemeen belang de hoogste norm van de besluitvorming is, een besluitvorming die opgevat wordt als technisch-wetenschappelijke probleemoplossing en geen object is van (partij)politieke discussie. Het besluitvormingsproces van de economische politiek krijgt zo het karakter van een *non-zero-sum-game*, waarbij alle partijen beter af zijn dan zonder deze vorm van overleg-economie.
Het door de overheid aan belangenorganisaties verleende representatief monopolie sluit bepaalde belangengroepen uit van deelname in neo-corporatistische arrangementen. De relatief exclusieve toegang tot staatsorganen betekent dat buitenstaanders niet, of slechts met grote moeite, erkend worden en leidt tot een relatieve *geslotenheid*. Corporatistische verhoudingen kunnen opgevat worden als het resultaat van een proces van 'maatschappelijke afsluiting' (in de zin van afzondering) rond specifieke belangen onder gelijktijdige uitsluiting van andere belangen die niet in dezelfde mate in staat zijn tot organisatie en geslotenheid. Deze exclusiviteit zou in het bijzonder kenmerkend zijn voor *sectorale* arrangementen (Cawson, 1985a). In dat geval zal de geslotenheid van het neo-corporatisme ook een afsluiting of verkokering binnen het overheidsapparaat impliceren, met name tegenover díe departemen-

ten die een bedreiging kunnen vormen voor de realisering van de sectorale belangen.

4.6 Neo-corporatisme gedefinieerd

Zoals aan het begin van dit hoofdstuk naar voren is gebracht, vormen de relaties tussen de overheid en het geheel van de functionele organisaties het kern-object van de neo-corporatisme theorie. Die relaties zijn in het voorgaande getypeerd als een geïnstitutionaliseerde ruil. De hulpbronnen die daarbij in het geding zijn en de regels die de ruiltransacties structureren, zijn gespecificeerd als de parameters van het neo-corporatistische beleidsmodel.
Dit geheel van structurele kenmerken van het neo-corporatisme vormt als het ware een definitie in brede zin. Bij de beschrijving van de hulpbronnen en regels is gebleken dat sprake is van sterke cohesie tussen deze elementen van het neo-corporatistische beleidsmodel. Deze cohesie maakt het mogelijk neo-corporatisme ook in engere zin te definiëren aan de hand van een beperkt aantal kenmerken; de overige elementen zijn dan geïmpliceerd. Zo impliceert coöperatie tussen staat en belangengroepen informatieuitwisseling en zo houdt een representatief monopolie een zekere geslotenheid in.
Uiteraard kent iedere selectie van 'essentiële' elementen een aspect van willekeur. Onzes inziens vormen de volgende elementen evenwel een beknopte en valide definitie van neo-corporatisme: de invloed die belangengroepen verwerven, de coöperatie in beleidsvorming en -uitvoering, de disciplinering van de achterban, het vertegenwoordigend monopolie, de politiek-economische consensus en de elitaire besluitvorming. In dit opzicht sluiten we ons aan bij andere auteurs die een 'structuralistische' positie innemen in het corporatisme debat (vergelijk Grant, 1985: 3-4; Cawson, 1985a: 8; Keeler, 1987: 9).
In deze studie wordt neo-corporatisme derhalve gedefinieerd 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.*
Als toelichting op deze definitie resteert een tweetal opmerkingen over het hier gebruikte structuurbegrip en over de politiek-ideologische 'lading' van het neo-corporatisme.

Dualiteit van de neo-corporatistische structuur

Zoals eerder aangegeven, wordt 'structuur' in generieke termen opgevat. De sociaal-politieke structuur wordt steeds opnieuw gereproduceerd en getransformeerd in de 'alledaagse' interacties tussen de 'deelnemende partijen' (zie 2.1). Anders gezegd, 'frequentie, gewicht, omvang en reikwijdte van de ruiltransacties' kunnen beschouwd worden als indicatoren voor de mate van neo-corporatisme - i.e. voor de mate waarin de *Grote Ruil* wordt gerealiseerd (Arendsen en Geul, 1983: 61). Anders dan Arendsen en Geul stellen, betekent dit niet dat neo-corporatisme aldus gedefinieerd onafhankelijk is van de uiteindelijke resultaten van de ruiltransacties. Als de resultaten van de ruiltransacties voor één van de deelnemende belangengroepen bij voortduring ernstig tegenvallen, zal het neo-corporatistische systeem daardoor ondermijnd worden. Anders geformuleerd: als ten gevolge van zich wijzigende machtsver-

houdingen een systematische relatieve benadeling plaatsvindt van één of meer deelnemende partijen, kan dat terugslaan op de mobilisering van de hulpbronnen en de geldingskracht van de regels van de neo-corporatistische structuur. Organisaties kunnen medewerking aan de uitvoering van overeenkomsten weigeren (geen coöperatie) en leden kunnen tot 'wilde' stakingen overgaan (ontbrekende disciplinering en geen vertrouwen in de elite). De resulterende transformatie van de structuur van hulpbronnen en regels kan dan als 'decorporatisering' worden aangeduid. Via de introductie van het begrip kleine ruil komen Arendsen en Geul tot een vergelijkbare interpretatie. Zij stellen dat met de Grote Ruil de voorwaarden - in de hier gebruikte terminologie: de hulpbronnen en regels - zijn gecreëerd voor neo-corporatisme, maar dat daarmee "het corporatisme nog niet is gevestigd" (idem: 64). Daarvan is pas sprake als:

"bij herhaling een zogenaamde 'kleine ruil' tot stand komt, dat wil zeggen onderdelen uit de pakketten eisen, wensen en verlangens van 'staat', 'kapitaal' en 'arbeid' tegen elkaar worden geruild, bijvoorbeeld in de jaarlijkse onderhandelingen over de arbeidsvoorwaarden. Pas dan blijkt (...) dat de procedurele consensus zoveel omvat en zover reikt dat ook conflicten onder gewijzigde schaarsteverhoudingen naar ieders tevredenheid kunnen worden beslecht en dat de technocratische consensus voldoende mogelijkheden biedt om nieuwe verlangens te vertalen in onderhandelbare en beleidsrelevante termen. Het is dus denkbaar dat er wel een Grote Ruil tot stand komt zonder dat in het vervolg daarop ook kleine ruil-transacties worden overeengekomen. Corporatistische instituten, instituties en spelregels zijn weliswaar aanwezig maar leiden niet tot een corporatistische praktijk. In de zin van onze definitie is er dan geen sprake van corporatisme" (ibidem, onderstreping en aanhalingstekens van A. en G.).

Met andere woorden: er is sprake van een dualiteit van (neo-)corporatistische structuur en (neo-)corporatistische interacties. Als interessant voorbeeld van een corporatistische 'structuur' zonder corporatistische 'praktijk' noemen beide auteurs overigens de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie in Nederland. Dit mag in industrie en bankwezen over het algemeen een "loze, slechts op papier aanwezige constructie" zijn gebleven, voor de agrarische sector en de daarmee verbonden toeleverende en verwerkende industrie en handel is dat zeker niet het geval.

Neo-corporatisme en ideologie

De neo-corporatistische structuur van hulpbronnen en regels representeert machtsverhoudingen, dat wil zeggen verhoudingen van autonomie en afhankelijkheid, namelijk tussen leiders en leden van belangenorganisaties, tussen belangengroepen onderling en tussen overheidsorganen en belangenassociaties. Die structuur impliceert een ideologie: bijzondere belangen worden voorgesteld als algemeen belang bij gelijktijdige onderschikking van andere belangen, bijvoorbeeld via de 'regels' van technocratie en elitisme. Gevestigde afhankelijkheidsverhoudingen verschijnen als vanzelfsprekend of 'natuurlijk'. De vraag is nu wélke belangen worden bij voorrang gediend in een neo-corporatistisch systeem en wélke afhankelijkheidsrelaties worden gelegiti-

meerd? Een belangrijk deel van het corporatisme debat en van de verwarring rond het begrip neo-corporatisme is terug te voeren op deze vraag. De theorie van het neo-corporatisme is ontwikkeld in een periode waarin de verzorgingsstaat goeddeels voltooid en algemeen geaccepteerd is, de staat de belangrijkste institutie van de moderne samenleving is geworden en de 'fundamentele' klassentegenstelling tussen arbeid en kapitaal is vervaagd (Bottomore, 1979). De vraag naar de specifieke machtsconstellatie van het neo-corporatisme onder deze historische condities is niet eenvoudig te beantwoorden. Neo-corporatistische arrangementen zijn niet het resultaat van de autoritaire reguleringsdrift van een autonome staat, noch van de preferentie van ondernemers voor de ongestoorde werking van de 'vrije markt' of de voorkeur van vakbondsleiders voor een herverdeling van inkomens en/of een herdefiniëring van eigendomsrechten:

"Neo-corporatisme realiseert geen van deze projecten, maar incorporeert elementen van alle drie. Het is daarom zowel behoudend, in die zin dat het bestaande eigendoms- en machtsverhoudingen reflecteert alsook transformatief, in die zin dat die verhoudingen voorwerp van expliciete en voortdurende onderhandeling vormen" (Schmitter, 1985: 37).

De politieke 'lading' van het neo-corporatisme hangt met andere woorden af van machtsverhoudingen die gestalte krijgen in de alledaagse praktijk van onderhandelingen en sociale interacties. Deze politieke 'onbepaaldheid' houdt verband met de zeer gedifferentieerde structuur van afhankelijkheidsrelaties in onze maatschappij, waarin ook acties van een kleine groep met een lage status al kunnen leiden tot ontwrichting van het maatschappelijk verkeer. De aanvaarding van neo-corporatistische arrangementen overspant dan ook een deel van de politieke scheidslijnen tussen 'linkse' en 'rechtse' partijen. Reeds tijdens het levendige en principiële debat over de sociaal-economische ordening dat in de periode 1930-1945 in Nederland werd gevoerd, werd een corporatistische ordening zowel in het sociaal-democratische als in het confessionele kamp bepleit (De Beus en Van Doorn, 1984). Ook het politieke verzet tegen het neo-corporatisme komt van beide kanten van het politieke spectrum. Aan de (radicale) linkerzijde wordt de nadruk gelegd op de disciplinering en onderschikking van de belangen van de werkende klasse als het belangrijkste kenmerk van het neo-corporatisme, dat op die grond wordt afgewezen. Van rechtse zijde wordt gewezen op de belemmering van de economische dynamiek als gevolg van de overmatige overheidsinvloed en de opgelegde consensus.
Een interessant voorbeeld van de politiek-ideologische 'onder-determinering' van het neo-corporatisme is de naoorlogse sociaal-economische politiek in Oostenrijk (Marin, 1985). Enerzijds bestaat er 'basis consensus' over de macro-economische oriëntatie en prioriteiten - zoals de internationale concurrentiepositie en economische groei - en over de samenwerkingsprocedures in paritaire commissies en instellingen, die álle geledingen van het sociaal-economisch en financieel leven beslaan. Anderzijds geven werkgevers- en werknemersvertegenwoordigers tegenstrijdige interpretaties van deze samenwerking. Voor de eersten is het een *partnership*, dat de klassenstrijd elimineert

en de winstgevendheid van het bedrijfsleven tot nationale doelstelling verheft. Voor de anderen is het de 'klassenstrijd aan de groene tafel', een vorm van economische democratie, die herverdeling van macht en economische hulpbronnen mogelijk maakt. De basis consensus houdt dan ook tevens in dat men de 'ideologische onder-determinering' niet laat uitlopen op een ideologische oorlogsvoering die de samenwerking fundamenteel aantast. Zo stelt deze ideologische onbepaaldheid de deelnemende partijen in staat de 'antagonistische coöperatie' te legitimeren ten opzichte van de achterban.

Neo-corporatisme is dus niet verbonden met één, exclusieve politieke ideologie. Empirisch neo-corporatisme onderzoek zal daarom ook steeds gericht zijn op de ideologie(ën) die dienen ter legitimering van de onderzochte systemen van belangenarticulatie en beleidsformatie.

5 AGRARISCH NEO-CORPORATISME

5.1 Inleiding

De vraag waarom de 'corporatieve gedachte' juist in de landbouw zo aansloeg, zou een studie waard zijn, zo stelt Louwes (1980). Het is inderdaad opvallend dat de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (p.b.o.) vrijwel uitsluitend in de agrarische sector tot ontwikkeling is gekomen. Álle produktschappen zijn een landbouwaangelegenheid (Fernhout, 1980) en het belangrijkste bedrijfsschap is het Landbouwschap. Ondanks herhaalde 'heroverwegingen' van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie op agrarisch terrein (Ruppert, 1988), is deze institutie tot op heden van grote betekenis voor de vorming en uitvoering van het landbouwbeleid en is sprake van een omvangrijk apparaat. Met de zogeheten medebewindstaken van de produktschappen zijn miljarden guldens gemoeid, terwijl het apparaat van de 'agrarische' p.b.o.'s als geheel een omvang kent van vele honderden medewerkers.
In kringen van landbouwvoormannen is de importantie van de agrarische publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, als het kanaal bij uitstek om het overheidsbeleid te beïnvloeden, nauwelijks omstreden. Onder de achterban van de landbouworganisaties ligt dat anders: sinds het ontstaan van het Landbouwschap in 1954 hebben zich legitimeringsproblemen voorgedaan. Zo verzetten de zogenaamde 'Vrije Boeren' zich heftig tegen betaling van de verplichte Landbouwschapsheffing. Het doel van de na de oorlog opgerichte Landelijke Vereniging voor Bedrijfsvrijheid in de Landbouw, waaruit later de Boerenpartij is voortgekomen, was: verzet tegen overheidsbemoeienis en bureaucratie (Nooij, 1969: 32). Nauwe samenwerking met die overheid, die, volgens deze boeren, 'heilzame initiatieven van de zelfstandige ondernemer verstikt' en 'de belangen van de landbouw opoffert aan die van de industrie' (ibidem), was zoveel als verraad.
Steeds weer is de beleidsmedeverantwoordelijkheid van het Schap reden voor protest en verzet van boeren geweest, vooral in 'moeilijke tijden' als hun vertegenwoordigers met een slechte boodschap uit het overleg met de overheid moesten terugkeren. Zeker in de tweede helft van de jaren tachtig, waarin de landbouw tal van beperkingen kreeg opgelegd als gevolg van afzet- en milieuproblemen, leidden boerenprotesten tot 'heftige rukwinden onder de groene paraplu'[20]. De medeverantwoordelijkheid van Landbouwschapsbestuurders voor de toedeling van melkproduktierechten in het kader van de zuivelquotering, bracht hen in een zeer hachelijke positie tussen overheid en achterban (Elégoët en Frouws, 1991). Als een soort motie van wantrouwen tegen de opstelling inzake het mestbeleid van het Landbouwschap en de standsorganisaties, werd in februari 1988 zelfs een nieuwe boerenorganisatie opgericht, de Nederlandse Agrarische Bond. Een laatste voorbeeld van deze 'rukwinden' leverden de massale acties van protesterende akkerbouwers in het

[20] Zie het gelijknamige artikel in het weekblad Boerderij, jrg. 75, nr. 30, 24 april 1990.

vroege voorjaar van 1990, die heel nadrukkelijk ook tegen de eigen voormannen gericht waren en wel beschouwd werden als 'wilde stakingen' tegen het Landbouwschap (De Vries en Roos, 1990). Onder invloed van deze acties werd het Landbouwschap zelfs gedwongen zich aan een extern onderzoek te onderwerpen naar de uitoefening van zijn belangenbehartigende taak. Hieruit kwam naar voren dat het Landbouwschap over onvoldoende draagvlak en legitimatie beschikt onder de agrarische achterban (Baetens et al., 1990).
Is de corporatieve organisatie in kringen van agrarische (top)bestuurders ondanks de soms problematische legitimering nauwelijks omstreden, in de vakbeweging, de organisatie van werknemers in de agrarische sector, ligt dat geheel anders. Daar wordt de p.b.o.-filosofie die uitgaat van gezamenlijkheid en gemeenschappelijkheid nauwelijks onderschreven; er bestaat weinig vertrouwen dat sprake is van echte samenwerking en reëel overleg. Zo zijn naar de mening van de voedingsbond FNV de produktschappen teveel werkgeversorganisaties en krijgt de medezeggenschap op bedrijfstakniveau totaal geen vorm, reden waarom deze bond al sinds 1 januari 1978 vacante bestuurszetels in de produktschappen niet meer opvult. Hoewel daarin (nog) wel vertegenwoordigd, is ook in het Landbouwschap de rol van de vakbeweging zeer bescheiden. De inbreng is hoofdzakelijk beperkt tot collectieve arbeidsovereenkomsten en andere arbeidsaangelegenheden. Bij een wijziging van de organisatie-opzet in 1967 is ook formeel de bestuurlijke pariteit van de bonden opgegeven - arbeidsvraagstukken uitgezonderd -, mede omdat "het aantal zelfstandige ondernemers aanzienlijk groter was geworden dan het aantal werknemers" (Landbouwschap, 1980).
Het agrarisch neo-corporatisme is dan ook te typeren als een geïnstitutionaliseerde ruil, waarbij de deelnemende partijen hoofdzakelijk gevormd worden door de overheid en de landbouworganisaties. Ondanks de turbulente tweede helft van de jaren tachtig, is dit systeem van belangenarticulatie en beleidsformatie in de landbouw ook aan het begin van de jaren negentig (nog) van grote betekenis (zie over de crisis én het weerstandsvermogen daarvan o.a. Frouws, 1990b). Hierin onderscheidt de agrarische sector zich duidelijk van andere sectoren van de economie, waar zoals gezegd de publiekrechtelijke organisatie nauwelijks tot ontwikkeling is gekomen en waar het gewicht van neo-corporatistische arrangementen is afgenomen sinds de veranderingen in het stelsel van arbeidsverhoudingen in de jaren zestig - samen te vatten in de begrippen politisering en polarisatie (Woldendorp, 1985).

In dit hoofdstuk wordt de neo-corporatisme theorie toegepast op de agrarische sector. Het neo-corporatistische beleidsmodel wordt als het ware vertaald in landbouwpolitieke termen.
Hiertoe volgt in 5.2 eerst een beschrijving van de ontwikkeling van het Nederlandse landbouwmodel aan de hand van de kenmerken van het neo-corporatisme, die in het voorgaande hoofdstuk zijn uitgewerkt. Het Nederlandse voorbeeld dient als empirische referentie van het agrarisch neo-corporatisme. Bovendien vormt de specifieke landbouwpolitieke ontwikkeling in Nederland de historische context van de casus over de mestproblematiek.
Na de uitweiding over het Nederlandse landbouwmodel gaan we in op de specifieke kenmerken van het *agrarisch* neo-corporatisme. Dit doen we door

achtereenvolgens aandacht te besteden aan de voor de landbouw kenmerkende sociaal-economische structuur (5.3) en aan de belangrijkste 'ingrediënten' van het agrarisch neo-corporatisme, de boerenorganisaties (5.4) en het overheidsbeleid met betrekking tot de landbouw (5.5). Tenslotte staan we stil bij de vraag of de specificiteit van het agrarisch neo-corporatisme in de moderne landbouw van geïndustrialiseerde samenlevingen een 'corporatistische imperatief' impliceert; duidt de relatief vergaande corporatisering van deze landbouwpolitieke systemen op één of andere vorm van 'historische noodzakelijkheid'? (5.6)

5.2 Het Nederlandse landbouwmodel

In deze paragraaf beschrijven we het huidige landbouwmodel als het resultaat van het historische proces van institutionalisering van zowel de staatszorg voor de landbouw als de 'landbouwvertegenwoordiging' ten overstaan van de overheid.

Staatszorg voor de landbouw

Tot de laatste jaren van de achttiende eeuw was overheidsbemoeienis met de landbouw een aangelegenheid van gewestelijk en plaatselijk bestuur. Deze bestond primair uit het handhaven van verschillende rechtsvormen van grondbezit en grondgebruik. Ook werden pogingen gedaan de binnenlandse voedselvoorziening enigszins te reguleren en de gevolgen van ongunstige gebeurtenissen in de landbouw, zoals misoogsten en veeziekten, te beperken. Landaanwinning werd gestimuleerd, zandverstuivingen werden tegengegaan en de bossen werden beschermd. De enige doeltreffende methode tegen de runderpest, namelijk het afslachten van het besmette en van besmetting verdachte vee, was een maatregel die in de Republiek der Zeven Verenigde Nederlanden niet toegepast kon worden, door gebrek aan een centrale staatsmacht en een goed functionerend controle-apparaat (Verrips en Zwaan, 1979). Na de omwenteling van 1798 werd een begin gemaakt met enige centrale overheidsbemoeienis met de landbouw. De eerste maatregel van nationaal landbouwbeleid betrof de oprichting van het veefonds, waaruit de vergoeding voor afgeslachte dieren werd betaald (Van der Poel, 1949). De tweede stap was de benoeming van een commissaris van landbouw in de persoon van Jan Kops. Ondanks de energieke pogingen van Kops, kwam het evenwel niet tot de ontwikkeling van een nationale landbouwpolitiek. De op voorstel van de landbouwcommissaris ingestelde 'departementale' commissies van landbouw bleken ineffectief, ondermeer doordat ze bemand werden door heren die weinig directe betrokkenheid bij het boerenbedrijf hadden. De laatste nationale vergadering van deze commissies vond plaats in 1823; de post van landbouwcommissaris werd na het terugtreden van Kops in 1815 al niet meer vervuld. De omstandigheden bleken nog niet rijp voor een centraal landbouwbeleid (Verrips en Zwaan, 1979: 45). Landbouw als onderwerp van staatszorg was een omstreden kwestie, mede onder invloed van het in de eerste helft van de negentiende eeuw opkomende liberalisme. Na 1813 richtte de overheid zich veel meer op de stimulering van handel en nijverheid en werd de landbouw net

als voor 1798 opnieuw verwaarloosd. Een belangrijke verklarende omstandigheid vormde voorts de geringe integratie van de boerenstand in boven-lokale sociaal-politieke systemen: er waren geen organisaties, de regionale differentiatie was groot, de binding aan de plaatselijke samenleving sterk en de politieke invloed miniem.
De landbouwcrisis van 1880 was de aanleiding tot grotere staatsbemoeienis met de landbouw. In 1892 werd voor het eerst de instelling van een afzonderlijk departement van landbouw overwogen. Tot 1897 zou landbouw echter geen eigen plaats in het overheidsapparaat krijgen. In dat jaar werd het ambt van *Directeur-Generaal van den Landbouw* gecreëerd op het departement van Binnenlandse Zaken, waar geleidelijk de staatszorg voor de landbouw was geconcentreerd (Mollerus, 1932). Object van *bijzondere* overheidsbemoeienis werd landbouw evenwel nog niet. Protectionistische maatregelen, inkomensondersteuning en regulering van de produktie bleven uit. Wel kwam de organisatie van onderzoek, voorlichting en onderwijs tot stand en werden exportbevorderende maatregelen genomen, maar een dergelijk beleid werd ook gevoerd voor andere takken van nijverheid. Mét de zorg voor de overige economische bedrijvigheid werd de staatszorg voor de landbouw ondergebracht bij het in 1905 ingestelde Departement van Landbouw, Nijverheid en Handel. Tijdens de Eerste Wereldoorlog werd de overheidsbemoeienis met de landbouw tijdelijk geïntensiveerd. Deze betrof met name de handel in landbouwprodukten en diende om de binnenlandse voedselvoorziening veilig te stellen door middel van uitvoerverboden, teeltregelingen, maximumprijzen e.d. Overigens riep deze "beknotting van de bedrijfsvrijheid van den Landbouwer" veel weerstand op, hetgeen een rol zou spelen in de latere discussies over de landbouwvertegenwoordiging.
De staatszorg voor de landbouw omvatte weliswaar een breed terrein, dat zich uitstrekte "van Plantenziekten tot Veeziekten, van Boschbeheer tot Voorlichting, van Onderwijs tot Statistiek, van Paardenfokkerij en Mollenbescherming tot de Jacht" (Mollerus, 1932: 243). De regering zag hierin echter geen reden om landbouw een bevoorrechte plaats in het overheidsapparaat te verschaffen in de vorm van een afzonderlijk departement. Toen in 1922 het departement van Landbouw, Nijverheid en Handel werd opgeheven, werd de zorg voor de landbouw weer ondergebracht bij het departement voor Binnenlandse Zaken en Landbouw. Vanaf augustus 1925 werd zelfs de functie van Directeur-Generaal van de Landbouw niet meer vervuld.
Van bijzondere staatszorg voor de landbouw en van een nationale landbouwpolitiek was in Nederland tot aan de depressie van de jaren dertig nauwelijks sprake. Landbouwvoormannen en kamerleden schreven de crisis in de landbouw in deze periode dan ook ten dele toe aan de stiefmoederlijke aandacht van de overheid voor deze sector. Centraal overheidsbeleid met betrekking tot de landbouw is in ons land pas van de grond gekomen vanaf 1933 met de invoering van de landbouwcrisiswetgeving. Toen was er eerst werkelijk sprake van markt- en prijspolitiek, regulering van produktiehoeveelheden en structuurpolitieke subsidiëring. In 1935 werd voor het eerst een ministerie van Landbouw en Visserij ingesteld, dat overigens bij de formatie van het vierde kabinet Colijn in 1937 weer van het toneel verdween (Louwes, 1980). Pas vanaf 1945 kent Nederland definitief een apart ministerie van Landbouw (en Voed-

selvoorziening). De nieuwe minister, Sicco Mansholt, kon zijn eigen begroting verdedigen. Voortaan kon worden deelgenomen in begrotingsonderhandelingen op het hoogste niveau. 'Landbouw' werd een zelfstandig beleidsterrein en hoefde niet langer op een lager niveau met andere afdelingen van een ministerie om overheidsmiddelen te concurreren.

Landbouwvertegenwoordiging

De totstandkoming van een officiële vertegenwoordiging van de landbouw ten overstaan van de overheid is in Nederland een langdurig en moeizaam proces geweest. Hoewel in de loop van de geschiedenis herhaaldelijk door landbouworganisaties is aangedrongen op de instelling van een formele vertegenwoordiging, strandden overheidsinitiatieven daartoe steeds op het verzet van de 'vrije organisaties'.
Men zou de Commissies van Landbouw, ingesteld in elk departement van de Republiek en in het Landschap Drenthe, als de eerste mislukte poging kunnen beschouwen. Boeren verzetten zich tegen de betaling van de ten behoeve van deze Commissies ingestelde heffing, omdat zij het nut daarvan niet inzagen. Zoals hiervoor aangegeven, werden de Commissies bemand door 'heren' die ver afstonden van de praktijk van de landbouw. De boeren hadden ook geen invloed op de samenstelling van deze 'vertegenwoordiging'.
Volgende pogingen ter zake waren het voorstel van minister Heemskerk in 1875 tot de instelling van Kamers van handel, nijverheid en landbouw, de Ontwerpwet Landbouwraden van minister De Marez Oyens in 1902 en de Ontwerpregeling Landbouwraad van minister IJsselsteyn in 1920. In de discussies over de landbouwvertegenwoordiging die steeds naar aanleiding van deze voorstellen werden gevoerd, en die, met enige onderbreking, in Nederland zouden voortduren van het laatste kwart van de negentiende eeuw tot aan de instelling van het Landbouwschap in 1954 - en die ook daarna nog herhaaldelijk zouden oplaaien - kwamen steeds dezelfde argumenten naar voren[21]. We geven hier de argumentatie weer van de voorstanders, waaronder in de eerste plaats de overheid, en de tegenstanders, omdat daaruit naar voren komt welke belangen er op het spel staan in het vraagstuk van de landbouwvertegenwoordiging.
Een belangrijke overweging voor de overheid is dat de landbouw met één stem spreekt en dat zij dankzij een officiële vertegenwoordiging kan beschikken over een permanent adviescollege. De overheid verwacht van de landbouwvertegenwoordiging met andere woorden disciplinering van de boerenorganisaties en informatieverschaffing over de praktijk van de landbouw. Een tweede argument is dat via een landbouwraad álle belangen in land- en tuinbouw aan bod kunnen komen, met name ook die van de niet georganiseerde agrariërs. Volgens het ontwerp van de Marez Oyens zou de helft van de leden van de Provinciale Landbouwraden rechtstreeks door individuele belanghebbenden gekozen worden, terwijl de landbouworganisaties de andere helft zouden

[21] Een uitvoerige weergave van de in de landbouworganisaties, pers en volksvertegenwoordiging gevoerde discussies treft men aan in Mollerus, 1932.

benoemen. Ook in het voorstel IJsselsteyn was de representativiteit een belangrijke overweging. Als eerste motief voor de indiening daarvan werd het uittreden van de Nederlandsche Boerenbond (de voorloper van de Katholieke Nederlandse Boeren en Tuinders Bond) uit het Koninklijk Nederlandsch Landbouw Comité (KNLC) aangevoerd, waardoor "een belangrijk deel der landbouwende bevolking niet meer in dit Comité vertegenwoordigd is" (geciteerd in Mollerus, 1932: 190).
Het derde argument vóór een officiële landbouwvertegenwoordiging is dat de leden van een landbouwraad of -kamer geen vrijblijvende adviezen geven, maar mede-verantwoordelijk zijn voor het beleid. Het contact en de wederzijdse afstemming tussen overheid en agrarisch bedrijfsleven, zou ook kunnen zorgen voor beter beleid in belang van land- en tuinbouw, zo luidt het laatste argument dat we hier weergeven. In deze argumentatie is reeds de 'ruil' zichtbaar tussen legitimering enerzijds en beleidsbeïnvloeding door de landbouworganisaties anderzijds.
De bezwaren tegen de officiële landbouwvertegenwoordiging waren velerlei en voerden de boventoon in de vele debatten over deze kwestie die met name in de jaren twintig en dertig zijn gevoerd.
Als belangrijkste nadeel van een Landbouwraad werd genoemd dat deze tezeer een van boven opgelegd staatslichaam zou zijn, dat de bestaande landbouworganisaties in hun ontwikkeling zou bedreigen en zou uithollen. Gesteld werd dat die organisaties heel wel in staat waren onderling en met de overheid te overleggen. Een Landbouwkamer werd als een 'niet gewenschte tusschenschakel' beschouwd.
In kringen van de landbouworganisaties achtte men de mogelijkheden van en behoefte aan een dergelijk intermediair orgaan duidelijk geringer dan het geval was bij de overheid. Zo werd gesteld dat de tegenstrijdigheid van belangen in land- en tuinbouw te groot was om deze in één raad te kunnen vertegenwoordigen. De minister en zijn ambtenaren konden beter de betrokken organisaties rechtstreeks raadplegen, nu eens de centrale, dan weer de bijzondere, zoals de Zuivelbond of de Tuinbouwraad. Bovendien, zo werd keer op keer aangevoerd, is een goed functionerend ambtelijk apparaat heel wel zelf in staat in de benodigde praktijkkennis te voorzien. Naar bedrijfstak gespecialiseerde Inspecteurs en ambtenaren in buitendienst vervulden in dit opzicht een belangrijke rol. De landbouwbelangen zijn bij hen in goede handen. Zo vermeldt Mollerus over de ambtenaren van de Directie van den Landbouw: "welker ambtenaren in tal van gevallen optreden, als waren zij ambtenaren der vrije organisaties" (Mollerus, 1932: 488). Kennelijk werd de beïnvloeding van het landbouwbeleid voldoende gewaarborgd geacht via incidentele contacten met individuele ambtenaren en bestond er nog weinig behoefte aan geformaliseerde samenwerking met de overheid.
Ook bestond de vrees dat officiële vertegenwoordigers van de praktijk en van hun achterban zouden vervreemden, welke vrees samenhing met het ook in de Commissies van Landbouw spelende probleem van de "heeren"invloed. De volgende, in de Tweede Kamer naar voren gebrachte waarschuwing tegen een elitaire vertegenwoordiging is veelzeggend:

"(door) instelling van een Landbouwraad .... liep men gevaar, dat de meening van enkele personen zou worden beschouwd als de meening van den Landbouw. Wanneer daar dan nog bij kwam, dat de mannen, die er deel van uitmaakten, zelf ook zouden meenen, dat zij eigenlijk alleen van de zaken op de hoogte waren, dan liep een en ander bepaald fout." (Mollerus, 1932: 240)

Twee laatste tegenargumenten betroffen de vermeende invloed van 'de politiek' en het arbeidersvraagstuk. De vrees bestond dat een Landbouwraad die tot stand zou komen via directe verkiezingen een politiek forum zou worden, verscheurd door dezelfde tegenstellingen (tussen liberalen en confessionelen van verschillende 'richtingen') als de landelijke politiek. Vooral in kringen van de Landbouwmaatschappijen verwachtte men bovendien van een - onvermijdelijke - vertegenwoordiging van de landarbeiders een toeneming van tegenstellingen en conflicten in de eventuele Landbouwkamers. Naar de - overigens niet door allen gedeelde - opvatting van deze liberalen waren bedrijfsvraagstukken geen zaak van arbeiders en waren de belangen van werknemers en werkgevers met elkaar in strijd.
In deze laatste argumenten komt in feite 'depolitisering' naar voren als voorwaarde voor een officiële landbouwvertegenwoordiging. In deze opvattingen is behartiging van de belangen van de agrarische bedrijfstak een technisch-economische aangelegenheid, waarbij politieke tegenstellingen en de 'sociale kwestie' geen rol (behoren te) spelen.

De crisis van de jaren dertig deed de discussies over landbouworganisatie, landbouwvertegenwoordiging en staatszorg voor de landbouw weer oplaaien. Sommigen weten het uitblijven van krachtig overheidsingrijpen ten behoeve van de in een diepe depressie gerakende land- en tuinbouw aan het ontbreken van één sterke landbouworganisatie. Vooral in kringen van het KNLC en van de tijdens de crisisjaren opkomende bond Landbouw en Maatschappij klonken pleidooien voor de vorming van één nationale boerenbond (De Ru, 1980).
Anderen wezen op het ontbreken van een officiële landbouwvertegenwoordiging en op de te geringe aandacht voor landbouw in het overheidsapparaat, waar zelfs een eigen Directeur-Generaal ontbrak. De uitbreiding en intensivering van de staatszorg voor de landbouw in de loop van de jaren dertig betekende het begin van de moderne landbouwpolitiek. De daarmee parallel lopende intensivering van de samenwerking tussen de drie centrale landbouworganisaties onderling - die bijvoorbeeld in 1930 een gezamenlijk programma ter bestrijding van de landbouwcrisis opstelden - en van de coöperatie tussen deze drie organisaties en de overheid bij de uitvoering van het landbouwcrisisbeleid, vormde het begin van de totstandkoming van een officiële landbouwvertegenwoordiging.
Nog juist vóór de Tweede Wereldoorlog kwam het Centraal Secretariaat van de Land- en Tuinbouw tot stand, waarin zowel de drie centrale landbouworganisaties als de landarbeidersbonden waren vertegenwoordigd. Direct na de oorlog werd de Stichting voor de Landbouw opgericht, die tot taak kreeg een publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie voor de landbouw voor te bereiden. Naar aanleiding hiervan ontbrandde de discussie over de landbouwvertegenwoordiging opnieuw. Ook nu was er oppositie van degenen die een dergelijk samen-

werkingsorgaan als opgelegd beschouwden. In hun ogen was het in de eerste plaats een verlengstuk van de overheid, dat slechts diende om de landbouw ondergeschikt te maken aan de bureaucratie en aan de belangen van de industrie en het niet-agrarische deel van de samenleving, die door die bureaucratie gediend werden. De meest fervente aanhangers van deze opvatting verenigden zich in de in 1946 opgerichte Bond voor Bedrijfsvrijheid in de Landbouw (Nooij, 1969). Een belangrijk punt van discussie was ook de opbouw van de publiekrechtelijke organisatie. Met name bij de confessionele organisaties speelde angst voor uitholling en verlies van de eigen identiteit een rol. Zij bepleitten daarom een opbouw op de bestaande organisaties, terwijl het KNLC een opbouw op individuele bedrijfsgenoten voorstond, die rechtstreeks het bestuur zouden kiezen. Het werd een opbouw op de centrale landbouworganisaties en de organisaties van landarbeiders. Op deze wijze bereikten de christelijk-sociale organisaties in de landbouw dat een centraal orgaan ontstond dat via de verplichte heffing alle beroepsgenoten omvatte, terwijl tevens de verzuilde structuur in stand kon worden gehouden.
Eindelijk was nu een aanvang gemaakt met de institutionalisering van de officiële landbouwvertegenwoordiging en van de samenwerking tussen overheid en georganiseerde landbouw. Dit was een proces, dat niet van de ene op de andere dag zijn beslag kreeg, wat gezien de langdurige voorgeschiedenis niet verwonderlijk is. Het verzet van de 'Vrije Boeren' nam soms heftige vormen aan en nog geruime tijd toonden de drie centrale landbouworganisaties zich zeer terughoudend in hun steun aan het Landbouwschap. Lange tijd bleef de vraag "in hoeverre de landbouworganisaties en de landarbeidersbonden het werk aan ons toe wilden vertrouwen" (Landbouwschap, 1980: 47).
De reorganisatie van 1967, het resultaat van een 'doorlichting' van het Landbouwschap waarmee in 1964 werd begonnen, betekende de afronding van het institutionaliseringsproces. De landarbeiders gaven hun paritaire vertegenwoordiging op, zodat in de bestuurssamenstelling van het Schap beter tot uitdrukking kwam dat het aantal zelfstandige ondernemers in land-en tuinbouw aanzienlijk groter was geworden dan het aantal werknemers. Ook kwam een groter accent op de collectieve belangenbehartiging te liggen. Voortaan gold het Landbouwschap als dé spreekbuis van de Nederlandse landbouw. Hiermee was de centralisering en formalisering van de landbouwvertegenwoordiging een feit. Voor de overheid vergemakkelijkte een eendrachtig Landbouwschap het overleg met het landbouwbedrijfsleven. Dat overleg diende tevens als legitimering ten opzichte van de Kamer. Als men daar bezwaren had tegen voorgenomen beleid, kon de minister aanvoeren dat hij het al besproken had met het landbouwbedrijfsleven (Landbouwschap, 1980). Het overleg impliceerde medeverantwoordelijkheid van de bestuurders voor het overeengekomen beleid, hetgeen de overheid een belangrijke buffer verschafte in relatie tot de boeren. Dat is precies de disciplinering en legitimering die de overheid verwachtte: "Het Landbouwschap moet de moed hebben mee te regeren. De

voormannen moeten oppassen niet teveel de achterban naar de mond te praten", aldus een ex-minister van Landbouw[22].
Hiermee zijn we beland bij de hulpbronnen en regels die in het geding zijn bij de agrarische belangenbehartiging in Nederland na de Tweede Wereldoorlog.

Het landbouwmodel: de succesformule van het Groene Front

De door het Groene Front in de naoorlogse periode gerealiseerde praktijk van belangenarticulatie en beleidsformatie wordt wel aangeduid als het *landbouwmodel*. Het is de Nederlandse variant van het agrarisch neo-corporatisme.
Een belangrijk kenmerk is de hoge organisatie-dichtheid en organisatiegraad, die worden weergegeven in de term 'georganiseerde landbouw'. Vrijwel ieder terrein dat voor de uitoefening van het landbouwbedrijf van belang is en dat het niveau van het individuele bedrijf overstijgt, is georganiseerd. Van fokkerij tot grasdrogerij, van hagelschadeverzekering tot ruilverkaveling, van boekhouding tot botercontrole, van bedrijfsverzorging tot rechtsbijstand, op ieder terrein zijn coöperaties, studiekringen, commissies of andere organisaties actief, waarin de agrariër kan deelnemen als lid of bestuurder, al of niet in het verband van een standsorganisatie. Anno 1990 was (nog steeds) bijna driekwart van de Nederlandse boeren en tuinders aangesloten bij één van de 22 regionale standsorganisaties en gemiddeld was iedere agrarische ondernemer lid van 4 coöperaties. De grote organisatie-dichtheid brengt onder andere met zich mee dat de meeste vertegenwoordigers van de georganiseerde landbouw bestuurslid van meerdere organisaties zijn. Deze 'dubbelfuncties' - die vaak drie- of vierdubbelfuncties zijn, omdat veel voormannen bestuursposten bekleden in een groot aantal organisaties - in combinatie met de hoge organisatiegraad, betekenen dat de voormannen gelden als representanten van de *gehele* achterban, van de *gehele* sector.
Kenmerkend voor het Nederlandse landbouwmodel is de verzuiling. De georganiseerde landbouw is verdeeld in drie levensbeschouwelijke stromingen. De scheidslijnen tussen de zuilen zijn sociaal-cultureel van aard, niet politiek-economisch. De landbouworganisaties vertegenwoordigen allen dezelfde boeren*stand* en niet sociaal-economische klassen met tegengestelde belangen. De levensbeschouwelijke verdeeldheid staat zakelijke samenwerking in coöperaties én samenwerking aan de top van de zuilen geenszins in de weg. De voor de verzuiling zo kenmerkende gehechtheid aan de *eigen* groepering en volgzaamheid ten aanzien van de leiders, vergemakkelijken de samenwerking der elites. Overeenkomstig de regel van het *elitisme* beschikken deze over alle ruimte voor de vorming van consensus en compromissen, niet gehinderd door mandatering, formele besluitvormingsprocedures en de plicht het stemgedrag te verantwoorden.
Eveneens kenmerkend voor het landbouwmodel is de dominante oriëntatie van de georganiseerde landbouw op het *sector*belang. Niet de individuele land- en tuinbouwbedrijven zijn het uitgangspunt van belangenbehartiging en beleids-

---

[22] Minister Braks in een interview in het weekblad Boerderij, jrg. 75, no. 34, 22 mei 1990: 20.

vorming, maar de concurrentiekracht van de agrarische sector en deelsectoren op de exportmarkten. Tot die sector behoren ook de toeleverende en verwerkende industrie en de handel. Als 'de sector' niet kan concurreren, zal op termijn landbouwbeoefening als *economische* activiteit ook op de afzonderlijke bedrijven niet meer mogelijk zijn. Voor bedrijven die niet in de pas van een concurrerende produktiviteitsontwikkeling en kostprijsverlaging kunnen lopen, is in een dergelijke sector geen plaats. Dit proces van *selectieve continuïteit* impliceert een combinatie van afvloeiing uit de landbouw van de 'wijkers' en professionalisering van de bedrijfsvoering van de 'blijvers'. Dit proces wordt door de overheid gestimuleerd. De elites van de organisaties hebben deze selectieve continuïteit aanvaard: zij zijn bereid de prijs van de afvloeiing te betalen om aldus de subsidiëring van de professionalisering te verwerven.
De symbiose tussen georganiseerde landbouw en overheid vormt de hoeksteen van het landbouwmodel. Het agrarisch bedrijfsleven wordt beschouwd als de *achterban* van het departement van Landbouw (Oele, 1987). Land- en tuinbouw en de overheid 'staan voor dezelfde zaak'. "Samen proberen om de neus van de overheid dezelfde richting op te laten staan als die van de boeren en tuinders", dat is "het geheim van de Nederlandse landbouw"[23]. Op basis van *consensus* over het sectorbelang werken overheid en georganiseerde landbouw nauw samen in beleidsvorming en -uitvoering. Via raden voor de bedrijfsontwikkeling, commissies van advies, paritair samengestelde bestuursorganen van met de uitvoering van het landbouwbeleid belaste instellingen en diensten en uiteraard door middel van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties, zijn overheid en organisaties betrokken in een permanent proces van wederzijdse afstemming en gemeenschappelijke besluitvorming. In dit proces wordt de *coöperatie* van de georganiseerde landbouw 'beloond' met publieke *status* en met *invloed* op het beleid.
Kernelementen van de ideologie van het landbouwmodel zijn de voorstelling van het sectorbelang als algemeen belang en van de boer als zelfstandig ondernemer. Het eerste element behelst de constructie van een werkelijkheid[24] zonder tegenstellingen, waarin de overheid verschijnt als neutrale dienaar van het algemeen belang, opgevat als het belang van alle bedrijven in de sector. Het tweede element is zowel een symbool als een gedragsstandaard

---

[23] Aldus Jaap van der Veen over zijn antwoord aan de Amerikanen die hem naar het geheim van de Nederlandse landbouw vroegen, Oogst, Land- en Tuinbouwweekblad van de CLO's, 4-1-1991: 17. Dat er in ons land inderdaad geen 'fundamentele tegenstellingen' bestaan tussen Ministerie van Landbouw en landbouworganisaties, zoals in hetzelfde interview werd aangegeven, bewijst de carrière van Van der Veen: begonnen als landbouwvoorman (voorzitter van de Nederlandse Christelijke Boeren en Tuinders Bond), via topfuncties in dienst van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij bekleedde hij uiteindelijk de intermediaire positie van voorzitter van de Produktschappen voor Siergewassen en voor Groenten en Fruit.

[24] Een ideologie is de constructie van een zinvolle werkelijkheid, maar ook de rationalisering van bestaande heerschappij-verhoudingen of van het verzet daartegen (Laermans, 1987).

voor agrariërs[25]. De boer moet het hebben van inspelen op de markt en niet van belangenstrijd met klassetegenstanders of permanente ondersteuning door de overheid. Mist hij de behendigheid om zich aan wisselende marktomstandigheden aan te passen dan faalt hij als ondernemer en kan hij beter stoppen. Zo legitimeert de ideologie van het landbouwmodel de selectieve continuïteit.
In de ideologie van het sectorbelang en het zelfstandig ondernemerschap zijn de neo-corporatistische regels van *depolitisering* respectievelijk *technocratie* herkenbaar. Andere kenmerken van het landbouwmodel wijzen eveneens op de neo-corporatistische structuur. Via het Landbouwschap moet de landbouw met één stem spreken (*disciplinering*) en de organisaties en het ministerie van Landbouw moeten het eens zijn over de hoofdlijnen van het landbouwbeleid (*consensus*) met het oog op het overleg en de samenwerking, waaraan grote waarde wordt gehecht. In de rapportage van het eerder vermelde onderzoek naar het functioneren van het Landbouwschap heet het dat 'het spreken met één mond het sterkste instrument van de agrarische sector' is. Van de zijde van de overheid wordt benadrukt dat het Landbouwschap 'duidelijk medeverantwoordelijkheid dient te nemen voor de uitvoering van agrarisch beleid' en dat 'standpunten van het Landbouwschap en de Centrale Landbouw Organisaties eenduidig dienen te worden uitgedragen' (Baetens et al., 1990: 28-29).
Een belangrijke regel betreft ook het voor de 'zuilen' zo kenmerkende vertrouwen van de achterban in de leiders. Deze regel van het *elitisme* is treffend verwoord door een voorman die gedurende lange tijd zijn stempel heeft gedrukt op de naoorlogse belangenbehartiging in de landbouw:

"Ik liet me nooit een opdracht door mijn KNLC-bestuur aanpraten. Ik liet me ook niet met een opdracht wegsturen....Moet je naar de vakbonden kijken. Die moeten tegenwoordig om de haverklap hun achterban raadplegen....Een enkele keer lukte het mij ook niet om 'opdrachtloos' te werk te gaan, maar meestal ging dat goed. Als ze je niet meer vertrouwen of aan je kwaliteiten twijfelen, dan moeten ze maar een ander nemen." (Landbouwschap, 1980: 59)

De symbiose tussen georganiseerde landbouw en overheid, een departement dat met een eigen achterban het beleid maakt en uitvoert, vooronderstelt een exclusieve relatie, een zekere *geslotenheid*. Toenemende invloed van de Tweede Kamer en groeiende bemoeienis met de landbouw door andere ministeries dan het departement van Landbouw, tasten de geslotenheid aan en worden ervaren als bedreigingen van de effectiviteit van de agrarische belangenbehartiging. Als reactie is de minister van Landbouw door de voorzitter van

[25] Inhoudelijke eigenschappen van een ideologie zijn dat deze moeilijk is te testen, bestaat uit een systematisch geheel van geloofsopvattingen, een symbolische inhoud heeft, dient als standaard en van toepassing is op een categorie mensen (Lewins, 1989).

het Landbouwschap dan ook gewezen op de 'coördinerende rol' die hij dient te vervullen 'in beleid dat de landbouw aangaat'[26].
Het landbouwmodel is ontwikkeld en tot bloei gekomen in de naoorlogse periode van voortdurende expansie van de agrarische sector als geheel. In deze periode was de rol van de overheid meer stimulerend dan regulerend, meer ondersteunend dan beperkend. De voormannen konden "met allerlei leuke dingen thuiskomen"[27]. Vanaf de tweede helft van de jaren tachtig zijn overheid en organisaties echter "gedoemd een groeimodel om te zetten in een beheersmodel"[28]. Dat brengt spanningen in het landbouwmodel met zich mee, de veranderende posities van de 'spelers' hebben hun weerslag op de 'spelregels'. In de woorden van de secretaris van één der drie Centrale Landbouw Organisaties:

"Het gebruikelijke landbouwmodel van meedenken, meegaan en in overleg met de minister een besluit nemen, is achterhaald. Een kenmerkend verschil met het verleden is dat de minister van Landbouw ook op het milieu moet letten. Daarnaast leeft bij Tweede Kamerleden de drang om meer invloed te hebben op het te voeren beleid"[29].

In deel II en III gaan we, aan de hand van de beleidsvorming inzake de mestproblematiek, in op de vraag in hoeverre dat 'gebruikelijke landbouwmodel' is achterhaald en welke geldingskracht de in het geding zijnde hulpbronnen en regels (nog) hebben.

5.3 Boerenstand

De belangrijkste functionele organisaties van het agrarisch neo-corporatistisch systeem, de boeren- of *stands*organisaties, vertegenwoordigen geen tegengestelde klassebelangen van werkgevers en werknemers, maar de belangen van een bepaalde categorie van zelfstandig ondernemers. Deze categorie wordt op grond van eigendom van agrarische produktiemiddelen, een gedeelde ideologie en een gemeenschappelijke levensstijl, aangeduid als boeren- en tuindersstand. Anders dan in andere sectoren van de economie is in het agrarisch neo-corporatisme geen klassentegenstelling 'ingebouwd'. Binnen die boerenstand

---

[26] Agrarisch Dagblad, 4-9-1987.

[27] Aldus ex KNBTB- en Landbouwschapsvoorzitter Schouten over de positie van de vertegenwoordigers van de georganiseerde landbouw vóórdat de tijd van lastenverzwaringen en beperkingen aanbrak, Platform, Uitgave van het Ministerie van Landbouw, juli/augustus 1987: 8.

[28] In de woorden van ex-minister Braks, Boerderij, jrg. 75, no. 34, 22 mei 1990: 20.

[29] KNLC-secretaris Brinkman in gesprek met Boerderij, jrg. 75, no. 30, 24 april 1990: 29.

bestaat weliswaar een zekere - of zelfs grote - differentiatie naar bedrijfsomvang, materiële welstand, bedrijfstak en wellicht status. In sommige opzichten zijn boeren concurrenten met tegengestelde belangen. Er is echter geen sprake van structurele, aan de eigendomsverdeling van de produktiemiddelen gerelateerde afhankelijkheden, zoals in het *latifundia*-systeem of de kapitalistisch georganiseerde landbouw. In de overwegend op gezinsbedrijven gebaseerde Westeuropese landbouw organiseren categorieën agrariërs met tegenstrijdige deelbelangen zich primair ten opzichte van de overheid en minder tegenover elkaar. De differentiatie van boerenbedrijven komt niet tot uitdrukking in algemene boerenorganisaties en politieke partijen. Boeren*klassen* treft men in de in gezinsbedrijven georganiseerde landbouw in West-Europa niet aan. Het agrarisch neo-corporatisme wordt derhalve - de marginale positie van landarbeidersbonden in aanmerking genomen - gekenmerkt door 'klassehomogeniteit'. In dit opzicht verschilt het agrarisch neo-corporatisme van de neo-corporatistische sociaal-economische politiek in het algemeen, die opgevat kan worden als een geïnstitutionaliseerde klassentegenstelling. Deze klassehomogeniteit betekent dat de kans op interne cohesie en onderlinge consensus van de deelnemende maatschappelijke organisaties relatief groot is.
Niet alleen de hoge consensusgraad, maar ook de specifieke *vertegenwoordiging* van de door een grote mate van *atomisering* gekenmerkte boerenstand, predisponeert de gezamenlijke agrarische belangenorganisaties tot een verhoudingsgewijs betrouwbare overlegpartner voor de overheid. In vergelijking met veel werknemers in loondienst leven en werken agrariërs relatief geïsoleerd, hetgeen de kans op ervaring van collectieve belangen verkleint: ieder op zijn eigen 'arbeidsplaats', met specifieke bedrijfsomstandigheden, soms concurrenten van elkaar. De over het algemeen grote bedrijfsgebondenheid belemmert het optreden als collectiviteit. Ook is er daardoor weinig raadpleging als collectiviteit door eigen vertegenwoordigers; deze zien de boer zelden of nooit op zijn bedrijf. Terwijl bij werknemers in industriële bedrijven de ervaring van een gelijke (loonafhankelijke) positie en van dezelfde arbeidsvoorwaarden als bindend element fungeert, is dit bij boeren minder het geval. De collectieve behartiging van de individueel ervaren sociaal-economische belangen, is voor de boer vaak een ondoorzichtige activiteit. De relatie met het eigen bedrijf is veelal onduidelijk, omdat in de standsorganisaties een veelheid van - vaak uiteenlopende - belangen wordt geaggregeerd. Dienstverlening en activiteiten gericht op verbetering van de individuele bedrijfsvoering, bezitten voor de boer een veel herkenbaarder relevantie dan collectieve belangenbehartiging.
De hier geschetste 'afstand' tussen de individuele boer en de collectieve belangenbehartiging wordt uiteraard ook in de hand gewerkt door met het zelfstandig ondernemerschap verbonden opvattingen en attitudes. Zijn kwaliteit als ondernemer is immers beslissend voor het slagen of falen van de boer, en ondernemerschap betekent ook marktrisico dragen. De belangenbehartigers kunnen een aantal produktievoorwaarden beïnvloeden, maar verstandig inkopen, goed vakmanschap, een efficiënte bedrijfsorganisatie, de juiste investeringsbeslissingen, zijn allemaal factoren die het bedrijfsresultaat bepalen en waarvoor de boer zelf verantwoordelijk is. Ook de prijsontwikkeling op de markten van aankoop en afzet geldt als een niet of slechts tot op zekere

hoogte collectief te beïnvloeden factor, die echter voor agrariërs van doorslaggevende betekenis is en waarvan zij sterk afhankelijk zijn.
Dat gemeenschappelijk ervaren economische belangen voor boeren minder een samenbindend element vormen dan voor de meeste categorieën werknemers, betekent uiteraard niet dat boeren en tuinders geen onderlinge verbondenheid en saamhorigheid ervaren, maar slechts dat die ervaring sterker stoelt op met het boerenbestaan verbonden factoren van vooral sociaal-culturele aard dan op een gedeelde economische positie. Er is sprake van een culturele identiteit. Deze stoelt ondermeer op het feit dat men in de landbouw werkzaam is en onderscheid maakt tussen 'boeren' en 'burgers'. Een tweede element van deze identiteit betreft het *zelfstandig* ondernemerschap, dat tot uitdrukking komt in de gehechtheid aan de 'vrijheid' van het boerenbestaan. Tenslotte vormt ook het *gezins*bedrijf een belangrijk aspect van de culturele identiteit: men voelt zich verbonden met het bedrijf dat binnen de familie van generatie op generatie wordt voortgezet. Iedere groep met een duidelijke culturele identiteit maakt een onderscheid tussen 'wij' en 'zij', tussen de eigen wereld en de 'buitenwereld'. Neemt een dergelijke 'wij-groep' een minderheidspositie in, zoals in het geval van boeren en tuinders, dan zal men licht van mening zijn dat de overheid te weinig rekening met hen houdt. Vandaar de altijd aanwezige argwaan van boeren jegens de staat. Deze wordt versterkt door de gehechtheid aan vrijheid en zelfstandigheid, die in boerenogen beknot worden door teveel overheidsbemoeienis. Tegelijkertijd is men voor de continuïteit van het boerenbestaan echter in belangrijke mate afhankelijk van overheidsbeleid. Hiermee is de ambivalente verhouding van boeren tot de staat aangegeven.
Concluderend: het agrárisch neo-corporatisme leent zich niet voor een benadering vanuit 'klassetheoretisch perspectief' (zie hoofdstuk 4), omdat het niet beschouwd kan worden als de institutionalisering van asymmetrische machtsverhoudingen tussen klassen. Een eventuele 'inherente instabiliteit' van neo-corporatistische arrangementen in de landbouw, kan dan ook niet in verband gebracht worden met geïnstitutionaliseerde klassentegenstellingen, zoals dat door sommige auteurs voor de industriële sector wél wordt gedaan (Panitch, 1980; Hyman, 1983; Held, 1989). Wel kan de ambivalente relatie tussen boeren en de overheid als een potentieel destabiliserende factor worden beschouwd, omdat deze steeds de mogelijkheid inhoudt dat de weerstand tegen overheidsbemoeienis en bureaucratie de overhand krijgt.

5.4 Boerenorganisaties

Anders dan werknemers in loondienst beschikken boeren en tuinders niet over het wapen van de staking om hun belangen kracht bij te zetten. In tegenstelling tot grote industriële ondernemers hebben agrariërs niet de mogelijkheid de afzetprijzen te beïnvloeden. Evenmin zijn individuele agrarische producenten in staat er eigen lobbyisten op na te houden, die hun belangen kunnen behartigen bij overheid en politiek.
Door zich te verenigen kunnen boeren wel een sterke marktpositie verwerven. In het verleden is dat gebeurd door de vorming van coöperaties. Ook in de huidige tijd, nu de landbouwcoöperaties in economisch opzicht vergaand verzelfstandigd zijn ten opzichte van de leden, zouden boeren een collectieve

marktmacht kunnen opbouwen. In de vorm van telersverenigingen in de contractteelt (ten overstaan van de conservenindustrie), leveranciersverenigingen of andersoortige producentengroeperingen doet dit verschijnsel zich wel voor, zij het vrij sporadisch en op beperkte schaal. Het individualisme van de boeren blijkt over het algemeen te domineren. Zij voelen zich baas op het eigen erf, willen zich niet tezeer binden en de vrijheid hebben om met andere afnemers in zee te gaan. Bovendien werken bestaande coöperatieve machtsposities in dit opzicht als een belemmering: men hoort zich niet tegenover de 'eigen' coöperatie te organiseren. Zo was in Nederland de reactie van de grote zuivelcoöperaties op aanbiedingen van een melkleveranciersvereniging van vijfendertig 'grote' melkproducenten - die prijsvoordeel verlangden in ruil voor de bundeling van hun melkleverantie - zonder uitzondering afwijzend[30]. Gebrek aan effectieve strijdmiddelen, gehechtheid aan zelfstandig ondernemerschap én het gevestigde coöperatieve systeem dragen er derhalve toe bij dat de kans op collectieve boerenacties gering is.
De agrarische belangenbehartiging verschilt in nog een ander opzicht belangrijk van die in de meeste andere sectoren van de economie en wel omdat er sprake is van een verhoudingsgewijs grote mate van overheidsbemoeienis. Daarom richt de belangenstrijd zich niet in de eerste plaats op een maatschappelijke 'tegenpartij', maar op de staat. De overheersende oriëntatie op de overheid verschaft belangenconflicten een bijzondere dimensie. Omdat de overheid het wettig gezag vertegenwoordigt, steunt op parlementair-democratische legitimatie en het algemeen belang van de samenleving representeert, staat op de overheid gerichte actie licht in het teken van burgerlijke ongehoorzaamheid, onwettigheid en strijdigheid met het algemeen belang en democratische waarden. In dit opzicht zijn boerenacties vergelijkbaar met 'politieke stakingen' en ambtenarenacties, die ook bezwaren kunnen oproepen van onwettigheid en strijdigheid met 'democratische' besluitvorming. Overleg en samenwerking met de overheid vormen dan de enige mogelijkheid om het beleid te beïnvloeden.
Agrariërs behoren tot die categorieën producenten voor wie *'going it alone'* geen reëel alternatief is (vgl. Schmitter, 1985: 57). Zij zijn in relatief grote mate aangewezen op *voormannen* die hun belangen vertegenwoordigen via overleg of onderhandelingen met de overheid. De belangenvertegenwoordiging is gedelegeerd aan voormannen en specialisten.
Wat de vertegenwoordiging van de boeren betreft, is er overigens ook een sociaal-culturele 'erfenis' in het geding, zij het dat die geleidelijk aan betekenis heeft ingeboet. Wanneer men de geschiedenis van de landbouworganisaties in West-Europa beziet, blijkt steeds dat het initiatief tot organisatie en geïnstitutionaliseerde vertegenwoordiging van boerenbelangen berustte bij niet-boeren, relatieve 'buitenstaanders' als geestelijken, rurale notabelen of overheidsfunctionarissen, die fungeerden als intermediair tussen de 'agrarische' en politiek-bestuurlijke werelden of culturen (zie Frouws, 1991a). De katholieke boerenbonden in Nederland waren emancipatiebewegingen, op gang gebracht door een niet-agrarische elite die zich het lot aantrok van de verpauperde boeren.

---

[30] Agrarisch Dagblad, 4-8-1988.

De 'traditie' van afhankelijkheid van voormannen is gedeeltelijk terug te voeren op dit emancipatie-aspect. In dit opzicht is er een overeenkomst met de katholieke en christelijke arbeidersverenigingen, die eveneens een sterke impuls hebben gehad van een *externe* elite. De vroegere Maatschappijen van Landbouw hadden minder een emancipatie-karakter. De meeste leden van deze organisaties behoorden zelf tot de elite van grootgrondbezitters en gegoede boeren. Dat ook in de Landbouwmaatschappijen een belangrijke rol zou zijn weggelegd voor liberale voormannen als Louwes en Knottnerus, hangt dan ook vooral samen met de verzuiling van de Nederlandse samenleving, die met name in de periode na de Eerste Wereldoorlog sterk in betekenis toenam.
In de verhouding tussen boeren en hun organisaties is de dienstverlening een belangrijke factor. In veel gevallen vormen die organisaties de schakel tussen de boeren en de staat en spelen ze - direct of indirect - een belangrijke rol in de distributie van overheidsmiddelen ten behoeve van de landbouw. Sprekende voorbeelden hiervan zijn de *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA) in Frankrijk en het *Deutsche Bauernverband* (DBV), organisaties die een dominante positie innemen in de landbouwkamers die belast zijn met de uitvoering van het landbouwbeleid. Wil men van dat beleid profiteren, dan kan men niet of nauwelijks buiten het lidmaatschap. Ook andere met het lidmaatschap van een boerenorganisatie verbonden materiële voordelen of vormen van dienstverlening, kunnen als *'selective incentives'* dienen. Voorbeelden zijn koppeling van coöperatie-lidmaatschap en onderlinge verzekeringen aan verplicht lidmaatschap van een boerenorganisatie, waarmee de *American Farm Bureau Federation* (AFBF) is groot geworden, en diensten als voorlichting, onderwijs en rechtsbijstand.
In het geval van een "latente groep" als agrariërs, waar individuele bijdragen geen zichtbaar effect hebben op de verkrijging van 'collectieve goederen', zijn aparte en selectieve prikkels nodig om individuen te bewegen tot toetreding (Olson, 1965). Selectieve prikkels werken niet algemeen, zoals het belang bij een 'collectief goed' als een 'gunstig' landbouwbeleid, maar selectief ten voordele van individuele leden. In zijn studie van de AFBF vond Olson dat niet de lobby-activiteit van het *Farm Bureau* de boeren deed toetreden, maar het feit dat de AFBF de aangewezen weg was om overheidssteun en -voorlichting te verkrijgen en dat het een groot aantal zakelijke instellingen beheerde die speciale voordelen verstrekten aan leden van de organisatie (idem: 157).
Een laatste *'incentive'* is de sociale functie van boerenorganisaties, die samenhangt met de culturele identiteit. Lidmaatschap van de standsorganisatie, het 'eigen' organisatieblad ontvangen, vergaderingen bezoeken, deelnemen aan het verenigingsleven en aan activiteiten als een 'gezinsdag' of een oogstdankfeest, betekenen bij de agrarische gemeenschap horen.
De dienstverlening en lokale activiteiten bepalen goeddeels het beeld dat de boer heeft van 'zijn' organisatie. De collectieve belangenbehartiging raakt hem en zijn bedrijf minder direct en daarop heeft hij ook minder zicht. Die komt vooral in beeld in tijden dat het hem slecht gaat en hij zich afvraagt wat 'zijn' vertegenwoordigers voor hem doen.
Het hier geschetste primaat van de dienstverlenende en culturele organisatiefuncties op het niveau van het individuele bedrijf, werkt eens temeer de delegatie van de collectieve belangenvertegenwoordiging in de hand. Omwille

van die functies zal men zijn organisatie niet gauw de rug toekeren, ook niet als de resultaten van de belangenbehartiging te wensen overlaten. In de aangehaalde studie over het *Farm Bureau* kwam zelfs naar voren dat het aantal leden sterk toenam in perioden dat de beleidsopvattingen van de AFBF het minst populair waren.
Het belang van sociale en selectieve prikkels voor de binding tussen leden en landbouworganisaties draagt bij aan de autonomie en speelruimte van de agrarische leiders én vergroot de mogelijkheid tot disciplinering van de achterban.
De genoemde kenmerken van boerenorganisaties kunnen als bevorderende factoren worden beschouwd voor deelname in agrarisch neo-corporatistische arrangementen. De geringe kans op zelf-organisatie en collectieve actie, de 'noodzaak' van overleg en samenwerking met de overheid, de prominente rol van de organisatie-elite en de binding van de leden via sociale en selectieve prikkels, stellen bij uitstek in staat tot disciplinering van de achterban en tot belangenarticulatie volgens de 'regel' van het elitisme.

5.5 Overheid en landbouw

Zoals in 5.2 is aangegeven, is in ons land centraal overheidsbeleid met betrekking tot de landbouw pas tijdens de crisis van de jaren dertig van de grond gekomen. Van de bijzondere en omvangrijke staatsbemoeienis met de landbouw die zo kenmerkend is voor de 'moderne' landbouwpolitiek, was vóór die tijd nauwelijks sprake.
Tot het begin van de twintigste eeuw waren in geheel West-Europa aard en mate van overheidsingrijpen in de landbouw sterk afhankelijk van de invloed van specifieke pressiegroepen en van de historisch gegroeide plaats van de landbouw in de samenleving. Zo bleef tijdens de landbouwcrisis van 1880 in Engeland protectionistisch landbouwbeleid achterwege, omdat industriële belangen domineerden en een grote aanvoer plaatsvond van agrarische grondstoffen en voedingsmiddelen vanuit de koloniën. Ook in Nederland verhinderde de liberale oriëntatie op handelsbelangen de totstandkoming van een beschermende landbouwpolitiek. In Duitsland daarentegen, waar de machtige *Junkers* aanzienlijke pressie uitoefenden, en in Frankrijk, waar de *propriétaires* eveneens een invloedrijke pressiegroep vormden en waar de industrie verhoudingsgewijs van veel geringer economisch gewicht was dan in Engeland, werden wel tal van protectionistische maatregelen genomen ten gunste van de agrarische sector.
Sedert de crisis van de jaren dertig voert de overheid in nagenoeg alle West-europese landen een stabiliserend beleid in het kader van de verzorgingsstaat. Hoewel in Engeland een dergelijk beleid pas tijdens en na de Tweede Wereldoorlog gestalte kreeg, werd ook daar de basis voor prijsondersteuning gelegd tijdens de jaren dertig. Toen werd de positie van de *National Farmers Union* als bevoorrechte overlegpartner van de overheid geïnstitutionaliseerd en vond het idee van staatssteun voor de landbouw geleidelijk ingang in weerwil van de heersende *laissez-faire* ideologie (Smith, 1990). De stabiliserende landbouwpolitiek is gericht op beperking van te grote fluctuaties van consumenten- en producentenprijzen van de landbouwprodukten, die bepalend zijn voor het prijsniveau van het voedselpakket en voor de inkomenspositie van de agrariërs.

Een tweede kenmerkend onderdeel van dit beleid is het veiligstellen van een redelijke voedselvoorraad, wat doorgaans een relatief hoge zelfvoorzieningsgraad impliceert.

Een volgende fase in de ontwikkeling van de staatsinterventie in de landbouw vond plaats in de periode na de Tweede Wereldoorlog. De overheid stimuleerde de modernisering en rationalisering van de agrarische gezinsbedrijven, waardoor de integratie in de industriële produktiesystemen en in nationale en internationale markten werd bevorderd. De in toenemende mate gespecialiseerde gezinsbedrijven gingen geleidelijk deel uitmaken van een "geïndustrialiseerd agri-business complex" (Sauer, 1990). De totstandkoming van het markt- en prijsbeleid van de E(E)G en van een binnen E(E)G-kaders geformuleerd specifiek agrarisch structuurbeleid, was een belangrijke stap in de moderniseringspolitiek. Via afstemming van de prijsondersteuning op de kostprijs van gemoderniseerde bedrijven, selectieve investeringssteun en de financiering van een op rationalisering gericht agrarisch kennissysteem, stuurde de overheid het proces van selectieve continuïteit (zie 5.2).

Dankzij het belang dat de overheden in West-Europa hechtten aan stabilisering van landbouw- en voedselmarkten en aan de modernisering van de landbouw - een belang dat in de loop van de jaren tachtig in toenemende mate ter discussie zou worden gesteld, omdat de 'Fordistische' rationalisering van de landbouw op sociale en ecologische grenzen stuitte (Sauer, 1990) - werd de landbouwpolitiek een relatief omvangrijk en veelzijdig beleidsterrein. Dit hing samen met specifieke kenmerken en eigenschappen van de agrarische produktie en markten. Deze 'eigen-aardigheden' betreffen in de eerste plaats de geringe prijs- en inkomenselasticiteit van de vraag naar landbouwprodukten alsmede de prijsongevoeligheid van de totale landbouwproduktie (De Hoogh, 1988). Als gevolg hiervan bestaat voortdurend het risico van ingrijpende marktverstoringen in de vorm van structurele overproduktie en onderbeloning in de agrarische sector. Een tweede 'eigenaardigheid' is gelegen in de organisatie van de landbouwproduktie in vele, relatief zeer kleine bedrijven, die afzonderlijk niet in staat zijn tot de organisatie en financiering van onderzoeksactiviteiten en technologische ontwikkeling. In vele Westeuropese landen heeft de overheid een belangrijk deel van landbouwonderzoek, -voorlichting en -onderwijs voor haar rekening genomen. Dat geldt ook voor de ontwikkeling van de externe produktievoorwaarden en de bedrijfsorganisatie, waar bijvoorbeeld ruilverkavelingen, verbetering van afzetstructuren en tal van investeringen op de landbouwbedrijven zelf van overheidswege zijn gesubsidieerd. Ook de overheidsbemoeienis met produktiemethoden en in bepaalde gevallen ook - hoeveelheden, is relatief ingrijpend.

De omvangrijke staatsinterventie in de landbouw brengt een sterke oriëntatie van boeren en hun organisaties op de overheid met zich mee. De afhankelijkheid van en confrontatie met de overheidsbemoeienis zijn dermate bepalend voor het reilen en zeilen van het boerenbedrijf, dat er nauwelijks een alternatief denkbaar is buiten overleg en samenwerking met die overheid. Afbreken van dat overleg wordt door landbouwvoormannen over het algemeen beschouwd als een zeer zwaar pressiemiddel. Het wordt slechts zelden en uitsluitend voor korte tijd toegepast want overheid en landbouworganisaties zijn tot elkaar veroordeeld. 'Met zulke drastische stappen moet je voorzichtig zijn, want je

moet ook weer een keer terug'[31], zo kan het verweer van topbestuurders worden samengevat tegen kritiek op de al te nauwe relatie met de overheid.

Overigens betekent het voorgaande niet dat een sterke oriëntatie op de overheid per definitie leidt tot legalistische samenwerking met de staat. Zoals eerder betoogd, is consensus over de hoofdlijnen van de landbouwontwikkeling een belangrijke voorwaarde voor neo-corporatistische samenwerking tussen overheid en landbouworganisaties. In de naoorlogse landbouwpolitiek betrof die consensus met name het proces van selectieve continuïteit. Zolang onder de Vierde en Vijfde Republiek in Frankrijk overeenstemming over het agrarisch moderniseringsbeleid ontbrak, werd overheidssteun niet bereikt via overleg, maar afgedwongen in (massale) boerenacties. Tot eind jaren vijftig, begin jaren zestig bleef het machtige boerensyndicaat van de *Fédération Nationale des Syndicats d'Exploitants Agricoles* (FNSEA) de selectieve continuïteit verwerpen en onverminderd vasthouden aan een politiek van hoge prijzen, waarbij de grote akkerbouwers, die een belangrijke machtsbasis vormden van de FNSEA, wel voeren en ook de grote massa van de kleine gemengde bedrijven het bestaan in de landbouw kon voortzetten. Deze periode van *'contestation'* tegen de staat eindigde pas toen de leiders van de jonge boerenorganisatie *Centre National des Jeunes Agricoles* (CNJA) in de FNSEA de overhand kregen. Na heftige interne strijd accepteerde de FNSEA het moderniseringsbeleid en de daarmee gepaard gaande drastische sanering van de Franse boerenstand (Coulomb et al., 1977). Het tijdperk van *'cogestion'* met de overheid brak aan. De boerenleiders oefenden een *disciplinerende* invloed uit en predikten matiging van acties, in overeenstemming met hun rol van verantwoordelijke gesprekspartners van de *'pouvoirs publics'* (Mann, 1991). Daardoor werd het medebewindsapparaat zelf, inclusief de boerenvoormannen, soms doelwit van boerenacties. Over het algemeen bleven de acties echter beperkt tot de rituele demonstraties van de officieel, in de landbouwkamers en de *Conférence Annuelle* vertegenwoordigde boerenorganisaties, die dienden om het overleg kracht bij te zetten. Toen in 1981 het socialistische bewind de procedurele consensus doorbrak, kwam er een abrupt einde aan de neo-corporatistische *cogestion* (Frouws, 1987a). Het antietatistische syndicalisme kreeg de overhand en in 1982 verzamelden FNSEA en CNJA 100.000 boeren in Parijs. Door de kracht van hun mobiliseringscapaciteit te tonen, wilden zij de overheid dwingen de georganiseerde landbouw opnieuw als verplichte gesprekspartner en intermediair te erkennen en te aanvaarden (Mann, 1991).
De omvangrijke staatsinterventie in de landbouw is nog om een andere reden van bijzondere betekenis voor de neo-corporatistische verhouding tussen staat en belangengroepen. Het overheidsingrijpen in de agrarische sector vraagt om toespitsing van beleidsmaatregelen op een economische praktijk die gekenmerkt wordt door grote verscheidenheid en fragmentatie in verband met de

---

[31] Aldus de voorzitter van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond (NCB) over het mogelijk afbreken van het overleg met de minister, omdat deze de akkerbouw 'niets te bieden had' (Agrarisch Dagblad, 7-10-1989).

aanwezigheid van vele, relatief kleine, verspreid liggende bedrijven in uiteenlopende bedrijfstakken. Grondige kennis van de landbouwpraktijk, die kan worden verschaft door de vertegenwoordigers daarvan, is van essentieel belang voor de uitvoerbaarheid van het beleid. Niet voor niets geldt informatie als belangrijke hulpbron in de neo-corporatistische ruil. In een sector als de landbouw hangt de effectiviteit van het beleid in hoge mate af van de reacties en respons van de ondernemers. In dit opzicht is een intermediair tussen het overheidsapparaat en het landbouwbedrijfsleven van groot belang. De coöperatie met de overheid impliceert informatieverstrekking over het beleidsveld, inschatting van de reacties van de doelgroep, vereenvoudiging van de overlegsituatie dankzij aggregatie van de veelheid van specifieke ondernemersbelangen en ondersteuning bij de uitvoering van het beleid (Doorewaard, 1990). Dankzij het agrarisch neo-corporatistisch arrangement kan de overheid het beleid legitimeren en de benodigde medewerking van de doelgroep verkrijgen. Het is niet toevallig dat juist op landbouwpolitiek terrein intermediairen een vrijwel algemeen verschijnsel vormen in West-Europa. In Frankrijk zijn het de *Chambres d'Agriculture* die belast zijn met uitvoering van het landbouwbeleid op departementaal niveau. De Britse en Duitse pendanten daarvan zijn respectievelijk de *County Agricultural Executive Committees* en de *Landwirtschaftskammern*. In alle gevallen betreft het intermediaire organen die gedomineerd worden door de grootste boerenorganisatie en die fungeren als vertegenwoordiger van landbouwbelangen én als uitvoerder van overheidstaken. Andere voorbeelden van nationale, publiek- of privaatrechtelijke organisaties die eveneens deze intermediaire dubbelrol vervullen, zijn het Nederlandse *Landbouwschap*, de *Nationale Landbouwraad* in België en de *Landbrugsrådet* in Denemarken.
Het is duidelijk dat de intermediaire functies en de daarin vervatte beleidsmedeverantwoordelijkheid hoge eisen stellen aan de deskundigheid en expertise van de intermediaire organen. Dat brengt de status van gesprekspartner van de overheid met zich mee op een terrein dat zozeer gekenmerkt wordt door veelheid van regelgeving en complexiteit van beleidsuitvoering als dat van de landbouw (Cox et al., 1986a). Het is zeker ook om reden van de kennis van en het gezag in het beleidsveld, dat de Franse overheid in de jaren zestig de *'cogestion'* met de boerenorganisaties entameerde. Deze konden de moderniseringspolitiek in de praktijk op efficiëntere wijze doorvoeren dan de staat (Muller, 1985). Op de intermediaire organisaties zijn bij uitstek de woorden van een Landbouwschapssecretaris van toepassing: "belangenbehartiging is de la vol kennis hebben"[32]. Vandaar dat staven van deskundige functionarissen veelal van groot gewicht zijn in deze organisaties. Dankzij deze bureaucratisering kunnen de organisaties als gelijkwaardige tegenspeler fungeren in het technocratisch-ambtelijk overleg. De nadruk op technische expertise en beleidsverantwoordelijkheid werkt een onafhankelijke positie voor de onderhandelaars van de intermediaire organen ten opzichte van de achterban in de hand. Bovendien geldt *'antipolitisme'* als een kwaliteit van de professionele

[32] Aldus Landbouwschapssecretaris Egberink in een interview naar aanleiding van een symposium over lobbyen, Agrarisch Dagblad van 24 juni 1988.

boerenvoorman, die niet toelaat dat 'de politiek' de boerenorganisatie(s) verdeelt en hun positie in het overleg met de overheid ondergraaft (Maresca, 1983; Wilson, 1977).

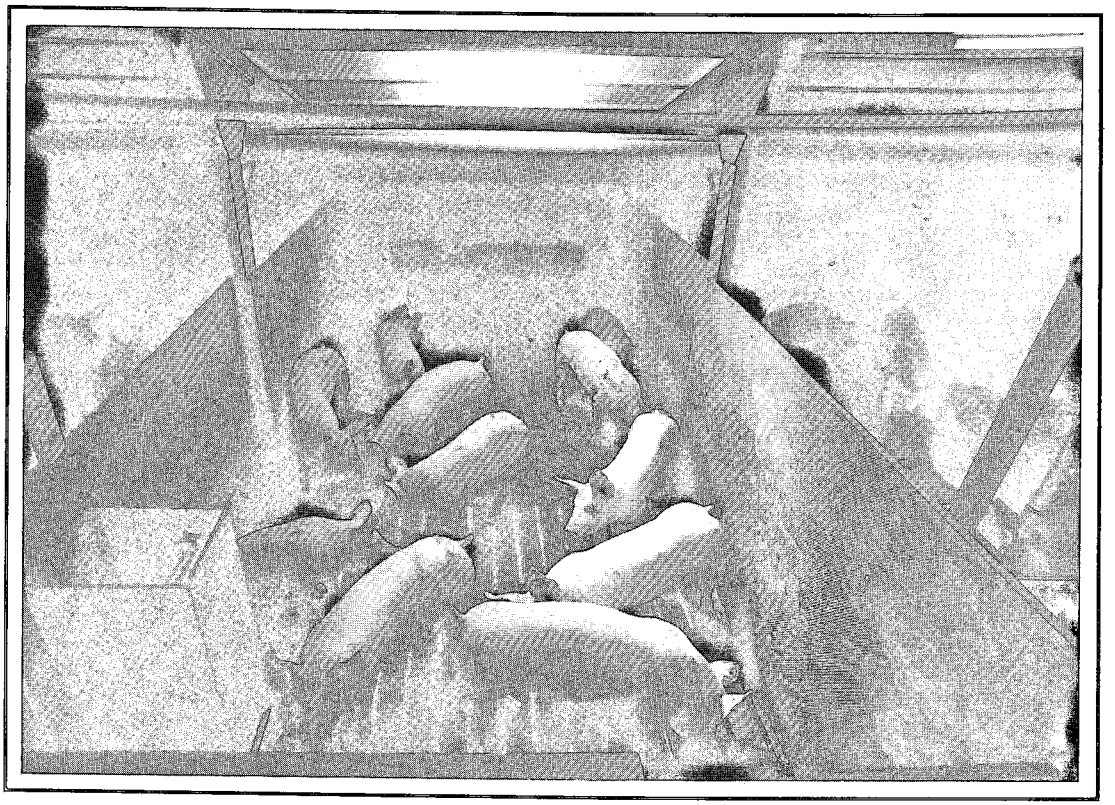
5.6 Corporatistische imperatief?

Het voorgaande samenvattend komt als specifiek kenmerk van het agrarisch neo-corporatisme naar voren de symbiotische relatie tussen de overheid en de agrarische belangenorganisaties. Wat hun belangenbehartiging betreft zijn boeren en hun organisaties overwegend op de staat georiënteerd. En de staat blijkt terwille van een efficiënte beleidsvoering aangewezen op de medewerking van de landbouworganisaties, welke gestalte krijgt in intermediaire organen. Moet hieruit de conclusie getrokken worden, dat er sprake is van een 'corporatistische imperatief' in de landbouw, dat wil zeggen dat 'er een tendens is, tenminste in de geïndustrialiseerde, democratische samenlevingen, dat in de landbouw een grotere mate van corporatisering wordt bereikt dan in andere economische sectoren' (Keeler, 1987: 256)?
In meerdere beschouwingen over agrarische belangenbehartiging en landbouwpolitiek dringt deze vraag zich op. Daarbij staat overigens steeds de noodzaak *voor de overheid* centraal. Zo wordt het na de Tweede Wereldoorlog in gang gezette *partnership in action* vooral van belang geacht in verband met de verbeterde efficiency van het Britse landbouwbeleid (Self en Storing, 1962). In Frankrijk zocht de overheid de steun en coöperatie van de boerenorganisaties met het oog op haar grootscheepse moderniseringspolitiek: het agrarisch neo-corporatisme is een *donnée incontournable* van het moderne staatsingrijpen in de landbouw (Muller, 1985; Cleary, 1985; Coulomb et al., 1977). Eén van de grondleggers van het Nederlandse agrarisch-corporatistische stelsel, oud-minister Mansholt, wijst eveneens op dit belang voor de overheid: 'op een gebied waar zoveel regelgeving is, daar heb je eenvoudig die (corporatieve) organen nodig, daar kun je zonder die organen niet werken' (Frouws, 1988).
Keeler, aan wie de notie van de corporatistische imperatief is ontleend, geeft aan dat de corporatiseringsgraad afhangt van de capaciteit van de staat om de relaties met de beoogde belangenassociaties te onderhouden, de mate van consensus tussen de staat en de belangengroepen, de mate van staatsbehoefte aan een 'cliënt' voor de realisering van beleidsdoeleinden en de disciplineringscapaciteit van de belangenorganisaties (Keeler, 1987). Op grond van zijn studie van de Franse landbouwpolitiek onder de Vijfde Republiek en van een vergelijking met de systemen van agrarische 'belangenintermediatie' in een aantal geïndustrialiseerde samenlevingen, concludeert Keeler dat de agrarische sector zich onderscheidt door een relatief hoge corporatiseringsgraad op voornoemde factoren. In het licht van onze eerdere beschouwing van de specificiteit van het agrarisch neo-corporatisme, lijken deze factoren inderdaad typisch voor de overwegend op *gezinsbedrijven* gebaseerde landbouw, zoals die zich *na de Tweede Wereldoorlog* heeft ontwikkeld in een aantal *democratische, geïndustrialiseerde* samenlevingen in *West-Europa*. De accentueringen laten duidelijk de plaats- en tijdgebondenheid van deze systemen uitkomen. Een mogelijke corporatistische imperatief is afhankelijk van de politieke cultuur en conjunctuur van deze samenlevingen. Veranderingen daarin kunnen tot

decorporatisering leiden. Een voorbeeld hiervan betreft de wijziging van de politieke conjunctuur onder invloed van de agrarische milieuproblematiek.
Waar Keeler refereert aan een andere context dan die van de naoorlogse, Westeuropese landbouwpolitieke stelsels, namelijk de Noordamerikaanse, geeft hij ook aan dat de mate van corporatisering daar veel geringer is dan in West Europa. Hij handhaaft niettemin de these van de corporatistische imperatief in de agrarische sector, omdat deze in vergelijking met andere sectoren van de Amerikaanse economie wél een hoge corporatiseringsgraad kent. Ter ondersteuning hiervan kan slechts de nauwe samenwerking dienen die in de jaren twintig en dertig van deze eeuw tot stand kwam tussen de federale overheid en de *American Farm Bureau Federation* (AFBF), met name op het terrein van de landbouwvoorlichting. Daar staat echter tegenover dat in de Amerikaanse politieke cultuur niet of nauwelijks plaats is voor monopolistische belangengroepen. In vele staten en op het federale niveau ondervindt de op de republikeinen georiënteerde AFBF concurrentie van haar politieke rivaal, de met de democraten gelieerde *National Farmers Union*. Naast de organisaties van primaire producenten bestaan er bovendien vele andere landbouwlobbies en er is géén lobby die het gehele beleidsterrein van het Amerikaanse landbouwministerie bestrijkt, waardoor het landbouwpolitieke circuit in de Verenigde Staten niet vergelijkbaar is met het agrarisch neo-corporatisme in West-Europa (Browne, 1988).
Een corporatistische imperatief lijkt derhalve afhankelijk van een aantal tijd- en plaatsgebonden voorwaarden van het sociaal systeem van agrarische belangenarticulatie en beleidsformatie. Met andere woorden, de reproduktie van de neo-corporatistische structuur in de landbouw hangt af van specifieke economische, politieke en ideologische verhoudingen. In de voorgaande paragrafen, waar de specifieke kenmerken van het agrarisch neo-corporatisme zijn beschreven, zijn deze verhoudingen impliciet aan de orde gesteld. Hieronder laten we de voorwaarden van de 'corporatistische imperatief' nog eens expliciet de revue passeren.
In 5.3 bleek dat het neo-corporatisme verband houdt met de structurele en ideologische aspecten van de *gezinsbedrijven-landbouw*. Met name het ontbreken van klassentegenstellingen en (de ideologie van) het zelfstandig ondernemerschap zijn in dit verband van betekenis. In deze opzichten verschilt de gezinsbedrijven-landbouw van andere produktievormen als het 'staatsfeodalisme' van de *Junker*-landbouw, het Engelse agrarisch kapitalisme en het *hacienda*-systeem. Ook onder de voorwaarde van een gezinsbedrijven-landbouw blijken echter andere systemen van agrarische belangenarticulatie en beleidsformatie voor te komen, zoals het Britse liberalisme van vóór de Tweede Wereldoorlog en het Franse syndicalisme van de jaren '50 laten zien. Er moeten daarom aanvullende voorwaarden vervuld zijn, wil er sprake zijn van een corporatistische imperatief.
Deze voorwaarden kunnen ten dele worden afgeleid uit de kenmerken van het in 4.2 beschreven neo-corporatistische beleidsmodel. Die kenmerken - machtsevenwicht tussen de overheid en de gezamenlijke agrarische belangenorganisaties, coöperatie tussen deze partijen in de beleidsformatie en omvangrijke staatsinterventie in de landbouw - laten zich samenvatten in de *behoefte van de overheid* aan een representant van de boeren die kan fungeren als interme-

diair voor de legitimering en realisering van het agrarisch moderniseringsbeleid. In de ontwikkeling van het Britse agrarisch neo-corporatisme is deze voorwaarde van doorslaggevende betekenis geweest (Smith, 1990). Zo groeide tijdens de crisis van de jaren dertig bij de Britse overheid geleidelijk het besef dat de landbouw slechts te redden was als tot inkomensondersteuning zou worden overgegaan. De overheid had behoefte aan een gesprekspartner die kon gelden als vertegenwoordiger van de grote meerderheid der boeren om een dergelijk beleid te kunnen legitimeren en uitvoeren. Deze behoefte deed zich nog veel sterker voelen toen de regering een geforceerde produktiestijging in de landbouw wilde doorvoeren tijdens de oorlog en daarna, toen het land een enorm tekort aan deviezen kende.
De hier als 'behoefte van de overheid' aangeduide voorwaarde impliceert een aantal andere voorwaarden. In de eerste plaats de aanvaarding van de *ideologie van de verzorgingsstaat*: omdat de overheid de verantwoordelijkheid erkent voor het handhaven van een bepaalde minimale levensstandaard van de bevolking, wordt een ondersteunend landbouwbeleid noodzakelijk om verpaupering onder de agrariërs te voorkomen.
In de tweede plaats impliceert de overheidsbehoefte aan een agrarische intermediair om het moderniseringsbeleid te realiseren dat aan de landbouw een *bijzondere economische betekenis* wordt toegekend, die de grote mate van staatsbemoeienis en -ondersteuning rechtvaardigt. In de jaren '50 en '60 waarin zich de neo-corporatistische arrangementen in de landbouw in de meeste Westeuropese landen hebben ontwikkeld, werd aan de landbouw inderdaad een belangrijke rol toegekend in de 'Fordistische' industrialisering (Sauer, 1990).
Tenslotte houdt de 'behoefte van de overheid' verband met de ideologie van het *agrarisch particularisme*. De landbouw wordt daarin opgevat als een sector met bijzondere sociaal-economische kenmerken, een sector die bijzondere overheidsbescherming en -stimulering nodig heeft om een bestaan mogelijk te maken dat gelijkwaardig is aan dat in de overige samenleving en om een efficiënte produktiestructuur te creëren. In de landbouwwetten van Engeland en Duitsland die na de oorlog tot stand kwamen, is de verantwoordelijkheid van de overheid om die bijzondere bescherming te garanderen zelfs tot uitgangspunt van de wetgeving verheven (Tracy, 1982). In het rapport-Spaak, dat ten grondslag lag aan de formulering van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, werd de bijzonderheid van de landbouw ook uitdrukkelijk geproclameerd als rechtvaardiging van een specifieke gemeenschappelijke marktordening. Als speciale eigenschappen van de landbouw werden met name genoemd de gezinsbedrijvenstructuur, de grote schommelingen in het aanbod, de lage prijs- en inkomenselasticiteit van de vraag en de noodzaak van een geregelde voedingsmiddelenvoorziening (Louwes, 1986: 32).
Het agrarisch particularisme draagt bij aan de exclusiviteit van het landbouwbeleidsterrein. Alleen 'ingewijden' zijn in staat een zo bijzondere sector te besturen en de gewenste expansiepolitiek te realiseren. Consumenten en milieubeschermers, die ook belangen hebben ten aanzien van de landbouwproduktie, zijn bijvoorbeeld niet in de agrarische *policy community* opgenomen (Smith, 1990). De ontwikkeling van het stelsel van specifieke EG-marktordeningen voor de landbouw heeft deze exclusiviteit nog versterkt. In de 'regel'

van de geslotenheid van het agrarisch neo-corporatisme komen het agrarisch particularisme en de exclusiviteit van het landbouwbeleidsterrein tot uitdrukking.
Een voor de hand liggende institutionele voorwaarde voor de corporatistische imperatief tenslotte, is het bestaan van een *'monopolistische' representatie* van de boerenstand, een voorwaarde die bijvoorbeeld in het Amerikaanse lobby-systeem ontbreekt, zoals hiervóór is aangegeven. Heeft zich niet een landbouworganisatie ontwikkeld die het gehele agrarische beleidsterrein bestrijkt en die formeel alle agrarische bedrijven vertegenwoordigt, dan kan zich geen neo-corporatistische ruilstructuur ontwikkelen. Voorbeelden van een monopolistische representatie zijn de Britse NFU, de FNSEA in Frankrijk, het Duitse DBV en het Nederlandse Landbouwschap.
Het voorgaande samenvattend, is er alleen sprake van een corporatistische imperatief in een gezinsbedrijven-landbouw, waar de overheid behoefte heeft aan samenwerking met de georganiseerde landbouw op grond van de betekenis van de agrarische produktie voor de nationale economie en op basis van de ideologie van de verzorgingsstaat en het agrarisch particularisme; tevens is het bestaan van een monopolistische representatie een *sine qua non*.
De genoemde voorwaarden van de corporatistische imperatief vormen als het ware de agrarische pendant van de in 4.2 vermelde kenmerken van het neo-corporatistische beleidsmodel.
In de nu volgende analyse van het mestbeleid is de vraag aan de orde in hoeverre deze voorwaarden nog opgaan onder omstandigheden waarin de agrarische produktie verbonden is met ernstige problemen van overschotten en milieuvervuiling.



II HET MESTBELEID

In dit deel wordt de ontwikkeling van het mestbeleid geanalyseerd vanaf het eind van de jaren '60 tot het begin van de jaren '90. Een groot deel van deze periode kan als aanloopfase worden beschouwd. Deze heeft geduurd tot eind 1984, toen de eerste mestwetgeving tot stand kwam in de vorm van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen en toen door de ministers van Landbouw en Milieubeheer een interdepartementale stuurgroep mestproblematiek werd ingesteld, belast met de ambtelijke voorbereiding van alle te ontwikkelen mestregelgeving. Het accent ligt op de tweede helft van de jaren tachtig. In deze periode zijn de twee centrale raamwetten van kracht geworden, de Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet; zijn de cruciale beleidsopties duidelijk geworden, gericht op technische oplossingen van het mestvraagstuk; en heeft de beleidsvoering gestalte gekregen door de invoering van tal van voorschriften en maatregelen. In 1991 is de zogeheten tweede fase van de mestwetgeving aangevangen, waarvan de eindfase eerst rond de eeuwwisseling wordt bereikt. Deze studie heeft derhalve niet betrekking op een afgerond beleidsproces. Integendeel, de ontwikkeling van het mestbeleid was ook in 1993 nog in volle gang en gezien de omvang van het mestprobleem zijn fundamentele correcties van de tijdens de eerste fase ingezette beleidskoers zeker niet uitgesloten. Een eindoordeel of evaluatie van het Nederlandse mestbeleid zal men hier dus niet aantreffen, wel een politieksociologische analyse van een beleidsproces in ontwikkeling.
Dit deel is opgezet als een chronologie van de beleidsformatie. Het verschaft een overzicht van de beleidsontwikkeling en de sociaal-politieke context. Dit behelst meer dan een opsomming van beleidsresultaten. Ook de wijze waarop die resultaten tot stand zijn gekomen, de acties en interacties van de betrokkenen, de onderhandelingen, de argumentaties, de compromisvorming, behoren tot het materiaal waarop deze 'strategische analyse' is gebaseerd. In dit gedeelte is de totstandkoming beschreven van de hoofdelementen van het mestbeleid, voorzover dat tot uitdrukking komt in wet- en regelgeving. Omwille van de overzichtelijkheid wordt iedere paragraaf in de hiernavolgende hoofdstukken besloten met een korte samenvatting.
Het mestbeleid betreft ook de formulering van de 'oplossingsrichtingen' en de inzet van andere middelen dan overheidsregulering om deze te realiseren. Veel meer dan in het geval van de reguleringsmaatregelen, komen hierin de ideologische aspecten van het mestbeleid en de verdeling en aanwending van hulpbronnen tot uitdrukking. Dit onderdeel van het beleid komt daarom grotendeels aan de orde in de institutionele analyse in deel III.
Dat geldt ook voor de 'beleidsontwikkeling' waarbij de overheid niet direct is betrokken en de verantwoordelijkheid primair bij het georganiseerde bedrijfsleven ligt. Dit 'beleid' is te kenschetsen als het antwoord van het bedrijfsleven op de aanpak van het mestprobleem door de overheid en op de daarmee samenhangende 'politieke' signalen. Een antwoord dat betrekking heeft op de definiëring van de mestproblematiek, de keuze van oplossingen, de legitimering van beleid en de verdeling van middelen.

6 DE AANLOOPFASE

6.1 Neutralisering van signalen

De eerste waarschuwingen inzake mestoverschotten klonken vanaf het midden van de jaren '60 en waren afkomstig van landbouwkundigen werkzaam bij het Instituut voor Bodemvruchtbaarheid en het toenmalige Rijksconsulentschap voor Bodem- en Bemestingsvraagstukken van het ministerie van Landbouw en Visserij. Zij richtten hun aandacht op de bemestingstoestand van de bodem en gaven aan dat de toenemende veebezetting betekende dat er op kunstmest bespaard kon worden. "Krachtvoer is kunstmest" zo heette het. Op basis van de al vóór 1963 door het genoemde consulentschap ontwikkelde meststoffenbalans werd berekend dat er sprake was van overbemesting met fosfaat en kali. Toen er meer (nagenoeg) grondloze varkens- en pluimveebedrijven kwamen, werd zelfs van dumping gesproken. Ook werd rond 1970 door deze landbouwkundigen reeds gewezen op stikstofuitspoeling en ongewenste eutrofiëring van de bodem en het grondwater als gevolg van overdoseringen van dierlijke mest. Hoewel deze waarschuwende signalen vooral binnen de besloten kring van landbouwonderzoekers klonken, werden ze niettemin ook daarbuiten opgevangen. Zo werd in de in 1972 verschijnende urgentienota milieuhygiëne van het nieuwe ministerie voor Volkshuisvesting en Milieuhygiëne aandacht aan plaatselijke mestoverschotten besteed en werd aangekondigd dat door het CBS en het LEI een overzicht van mestbalansen per gemeente zou worden opgesteld. Overigens werd in deze nota de verwachting uitgesproken dat het probleem van lokale mestoverschotten binnen enkele jaren tot het verleden zou behoren dankzij de oprichting van mestbanken. Ruimere bekendheid kreeg het dreigende mestoverschot ook door een gerucht-makende publikatie over de 'bio-industrie' in 1972 van de Stichting Natuur en Milieu, geschreven door de van het Instituut voor Bodemvruchtbaarheid afkomstige landbouwonderzoeker Algra (Algra e.a., 1972). Er werden kamervragen gesteld die de aanleiding vormden tot het verschijnen van de Nota Intensieve Veehouderij[33].
Inmiddels duurde de strijd binnen het overheidsapparaat voort. Deze werd ondermeer gevoerd met de kritische landbouwkundigen, waarvan Henkens, hoofd van het consulentschap voor Bodem- Water- en Bemestingszaken in de veehouderij, als representant geldt. Hen werd indoctrinatie verweten, omdat zij een belangrijke tak van economische bedrijvigheid zwart maakten en te weinig vertrouwen stelden in een technische benadering van het mestvraagstuk. Als reactie op hun niet aflatende waarschuwingen werd in 1968 een ambtelijke commissie ingesteld om de problemen te inventariseren en oplossingen voor te stellen. Op instigatie van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, die van oordeel was dat het een zaak betrof waar het hele bedrijfsleven bij betrokken diende te worden, werd de commissie door de directeur-generaal uitgebreid met vertegenwoordigers van het Landbouwschap en de produktschappen. Het was ook de afdeling veehouderij van het Landbouwschap die de voorzitter leverde. Deze brede commissie bracht officieel rapport uit in april

[33] Tweede Kamer 1974-'75, nr. 13227.

1970[34]. Als oplossingen werden voorgesteld verspreiding van overschotten door middel van mesttransport, afvoer naar zee en droging en verbranding van dierlijke mest. De voorstellen van de commissie vertonen grote overeenkomst met die van een andere commissie van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling die eveneens gevraagd was om advisering inzake de aanpak van de mestproblematiek. Dat laatste advies werd echter uitgebracht in 1984![35] Henkens, betrokken bij de werkgroep die in 1970 rapporteerde, werd dan ook furieus bij lezing daarvan. Zijn commentaar: "dit is werkelijk belachelijk!"[36]
Het rapport van april 1970 leidde tot de oprichting van een nieuwe werkgroep die praktische oplossingen moest uitwerken. Deze kwam met het voorstel om de mestbanken te subsidiëren, dat voortvarend in beleid werd omgezet. Henkens en andere onderzoekers lieten het er echter niet bij zitten. Gewaarschuwd werd tegen koperverontreiniging van de bodem als gevolg van de toevoeging van koperzouten aan het varkensvoer en tegen de afzet van rioolslib in de landbouw. In 1972 liet Henkens aan de hand van berekeningen per provincie zien dat er in Nederland een mineralenoverschot dreigde te ontstaan. Hij concludeerde dat het houden van rundvee op krachtvoer moest worden ontraden, dat groei en zelfs gelijkblijven van de veredelingssector ongunstig was bij achteruitgang van het areaal bouwland en dat het mineralengehalte in het voer tot het minimum beperkt moest worden (Henkens, 1972). Omdat Henkens zag dat "het alsmaar erger" werd, kwam hij in 1973 met een discussienota[37] om tot een *modus vivendi* te komen. Daarin stelde hij voor het aantal dieren per hectare aan een maximum te binden. De nota werd voorgelegd aan de coördinatie commissie Megista (Mest, gier en stank) TNO, opgericht in 1972 op initiatief van de directie Landbouwkundig Onderzoek (DLO) van het ministerie van Landbouw en Visserij om het mestonderzoek te coördineren. Megista vroeg het oordeel van de werkgroep Bemesting en Bodemverontreiniging, die bestond uit ambtenaren van het departement en medewerkers van onderzoeksinstituten. De werkgroep reageerde positief op Henkens' voorstellen, maar zijn advies werd niet geaccepteerd door Megista, dat de conclusies niet kon onderschrijven. Megista stelde een zwaardere commissie in met de directeuren van de onderzoeksinstituten. Deze bracht in 1974 advies uit en stelde voor een plafond in de mestaanwending voor te schrijven. De commissie stelde zich 'diplomatiek' op en liet zich niet in met hoeveelheden. Megista nam het commissievoorstel nu wel over en adviseerde om gebruiksnormen vast te stellen. Anders dan in het geval van de subsidiëring van de mestbanken kwam er op dit voorstel geen snelle beleidsmatige respons. Het zou dan ook een beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van de veehouderijsector inhouden. Het ministerie kwam in 1974 met de Nota

---

[34] Getiteld "De afvoer en eliminatie van mestoverschotten".

[35] Advies aan de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling betreffende omvang, gevolgen en aanpak van de mestoverschottenproblematiek, Commissie van Advies inzake Mestproblematiek, september 1984.

[36] Interview met Henkens op 19-2-1990.

[37] Getiteld "Plaatsingsmogelijkheden van mest op grasland en in de akkerbouw".

Intensieve Veehouderij[38]. Daarin werd voorzichtig erkend dat overmatige bemesting een oorzaak van bodem- en waterverontreiniging kan zijn, maar van het voorstel van Megista om te komen tot gebruiksnormen werd geen melding gemaakt. De kamerleden moesten het doen met de aankondiging van het streven een wiskundig model te ontwikkelen dat voorspellingen op korte termijn mogelijk maakt van de gevolgen van hoge mestgiften (26). 'De politiek' en de samenleving werd te kennen gegeven dat overheid en bedrijfsleven doende waren de stank- en milieuproblemen verbonden met de intensieve veehouderij technisch op te lossen en beheersbaar te maken. Er vond onderzoek plaats naar de veevoersamenstelling en technieken om stankhinder te verminderen, mestoverschotten zouden gedistribueerd worden door tussenkomst van mestbanken en er was wetgeving in voorbereiding, namelijk een Wet Bodembescherming en een herziening van de Meststoffenwet.
Door middel van de Nota Intensieve Veehouderij werden de waarschuwingssignalen voorlopig geneutraliseerd. Aan het advies tot normering werd derhalve geen gehoor gegeven. Veel later, in 1980, werd het kwantitatieve advies uit de nota van Henkens van 1973 wel gepubliceerd in het eindrapport van het Curatorium Landbouwemissies, een in 1973 op initiatief van de DLO ingestelde groep wetenschappers die een inventarisatie moest opstellen van de emissies vanuit de landbouw die invloed zouden kunnen hebben op het milieu. Na publikatie kreeg dit rapport evenwel voorlopig geen procedureel vervolg (De Boer, 1988: 31). Uiteindelijk werd in 1983 door de directie Veehouderij en Zuivel van het ministerie van Landbouw en Visserij opnieuw een commissie ingesteld met het oog op de voorbereiding van de Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet. Deze commissie onder voorzitterschap van Henkens moest de normering van het gebruik van dierlijke mest voorbereiden. Nog in datzelfde jaar volgde rapportage (Lammers, 1983). Daarin werd aangegeven welke combinaties van kunstmest en dierlijke mest op bouwland mogelijk zouden zijn, rekening houdend met tal van randvoorwaarden - waaronder het toelaatbare nitraatgehalte van het grondwater - en tal van factoren, zoals de mineralisatie van de organische stof, uitspoeling en denitrificatie. In 1984 kwam dezelfde commissie met een vergelijkbaar rapport over de bemesting van grasland (Lammers, 1984). Henkens achteraf over het lot dat deze rapporten was beschoren: "als je naar de wetgeving kijkt dan blijkt dat deze rapporten niet ingekeken zijn; het uitgangspunt was gewoon dat er geen overschot was"[39].
Het is duidelijk dat de waarschuwingen van Henkens en andere onderzoekers bij het ministerie van Landbouw en Visserij geen gehoor vonden. In overeenstemming met de teneur van de Nota Intensieve Veehouderij werd het gevaar van dreigende mestoverschotten ontkend en werd de aanpak van mogelijke problemen vooruitgeschoven in afwachting van nader onderzoek en de ontwikkeling van technische oplossingen ten aanzien van de veevoersamenstelling en de be- en verwerking van mest. De voortgang die langs deze weg werd geboekt was echter gering, hetgeen een aanzienlijke vertraging van de aanpak van de mestproblematiek betekende.
Verschillende oplossingsrichtingen liepen op niets uit, zoals de zuivering via oxydatiesloten en de vergisting van mest. Andere oplossingen zouden pas veel

---

[38] Tweede Kamer, zitting 1974-1975, 13227, nrs. 1-2.

[39] Interview d.d. 19-2-1990.

later serieus worden ontwikkeld, zoals de vermindering van het eiwit- en fosforgehalte in het veevoer en de industriële mestverwerking. Wel slaagde men erin het kopergehalte van het varkensvoer aanzienlijk te reduceren. Het onderzoek naar de aard en omvang van de mestproblematiek verliep moeizaam. De verwikkelingen inzake het Curatorium Landbouwemissies en de berekening van mestoverschotten door het CBS zijn in dit opzicht veelzeggend.
Wat betreft het Curatorium begonnen de moeilijkheden al ten aanzien van de opdracht. Uitwerking van de gevolgen van de mestproblematiek hoorde daar niet toe. Het probleem werd gesignaleerd, maar daar bleef het bij. Hoewel het Curatorium de intensieve veehouderij "erbij gesleept heeft" (in de woorden van Henkens), was het vertrekpunt toch de 'normale landbouw'. 'Emissie' was zodanig gedefinieerd, dat accumulatie in de wortelzone -als gevolg van langdurige overbemesting - daar niet toe werd gerekend. Bij het ontvangen van de opdracht is de commissie die verantwoordelijk was voor het hoofdstuk over meststoffen en afvalstoffen "er een beetje ingetuind", aldus Henkens. Voor de voorzitter van deze commissie, de heer Golterman, destijds directeur van het Limnologisch Instituut, vormde dat een moeilijkheid. Nog moeilijker had hij het met het feit dat bepaalde alarmerende cijfers over de mestoverschotten door toedoen van een ambtenaar van het ministerie van Landbouw en Visserij uit het eindrapport werden geweerd (Meeus, 1989; De Boer, 1988). Achteraf erkende ook de voorzitter van het Curatorium, de heer Kuenen, dat het rapport een verkeerde indruk gaf van de vervuiling door met name de stikstofbemesting (De Boer, 1988: 30-31). De heer Baaijens, die was verbonden aan het Rijksinstituut voor Natuurbeheer en door Kuenen om commentaar was gevraagd op het in oktober 1980 verschenen eindrapport van het Curatorium, heeft te kennen gegeven dat het hoofdstuk over mest het slechtste uit het rapport was en dat "de mensheid hier een rad voor ogen wordt gedraaid"[40].
De bemoeilijking van het werk van het Curatorium Landbouwemissies vertoonde veel overeenkomst met de gang van zaken rond de meststatistieken van het CBS. Reeds in 1972 was in de Urgentienota Milieuhygiëne een overzicht van mestbalansen per gemeente aangekondigd. Op advies van het Instituut voor Bodemvruchtbaarheid werd dat niet gepubliceerd, omdat onzekerheid bestond omtrent de bemestingsniveaus waarboven sprake is van een mestoverschot. In de jaren daarna was dit probleem voortdurend in discussie in de in 1975 opgerichte Commissie van Advies voor de Milieustatistieken (CAM). Volgens de Rekenkamer droeg de opstelling van de vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw en Visserij in deze commissie er in belangrijke mate toe bij dat de besluitvorming in de CAM over het onderzoek naar de

---

[40] In een brief aan Kuenen van 24 maart 1981. In een bijlage bij deze brief, waarin hij het gedeelte over bemestingsvraagstukken van commentaar voorziet, schrijft Baaijens onder meer: "Kortom, de zaak is niet zó simpel als in het rapport wordt voorgesteld". "Helemaal bont is natuurlijk de nota van R. over stikstof....Denitrificatie wordt hier het middel van alle kwalen. Dat is natuurlijk zo, maar het is dan wel even zaak om je af te vragen wat voor soort proces dat is." "Een koe poept ook in de zomer en dat zou een triviale opmerking zijn als het niet zo was dat in die tijd ook krachtvoer (en dus P en N) werd verstrekt. Die belasting wordt nu buiten beschouwing gelaten.". "Kalium spoelt overigens zeer gemakkelijk uit; daarover wordt niet gesproken".

mestoverschotten moeizaam verliep[41]. Hueting, hoofd van de hoofdafdeling milieustatistieken van het CBS, sprak ronduit van een 'vertragingstactiek'[42]. Rookhuizen, die in de betrokken periode in dienst van het CBS aan de overschotberekeningen werkte, heeft aangegeven dat er sprake was van traineren, waarbij 'trucs' als het niet komen opdagen tijdens vergaderingen niet werden geschuwd (De Boer, 1988: 33). Het ministerie heeft publikatie van de gewraakte berekeningen lange tijd weten tegen te houden. In een interne notitie van het CBS uit 1983 staat dan ook: "Alle gegevens wijzen erop dat het Ministerie van Landbouw de samenleving gedurende 12 jaar informatie heeft onthouden over een ernstig probleem"[43]. Uit een eerdere, voorlopige versie van het verslag van de Rekenkamer[44], en ook uit het door Meeus ingestelde onderzoek (Meeus, 1989), bleek dat het tegenhouden van publikatie van belangrijke informatie inzake de mestoverschotten en het vertragen van het mestonderzoek van het CBS gebeurde op last van een topambtenaar van het departement.
De heersende opvatting op het ministerie van Landbouw was dat het niet in het belang van de veehouderijsector was deze zwart te maken door alarmerende informatie naar buiten te brengen over een dreigend mestprobleem. Dat probleem kon voorlopig ook vooruitgeschoven worden door te studeren op technische oplossingen om het aan te pakken. De nauwe verbondenheid met het Landbouwschap is niet vreemd aan deze *gatekeepers* rol van Landbouw. Henkens, het eerder aangehaalde hoofd van het consulentschap in algemene dienst voor Bodem-, Water- en Bemestingszaken, hierover: "Het ministerie kon weinig zonder het Landbouwschap; ze zaten op elkaar te wachten. Eén van de deuren was het Landbouwschap"[45]. Henkens ondervond de waakhondfunctie van het Landbouwschap aan den lijve toen hij begin jaren zeventig zitting had in een door Gedeputeerde Staten van Gelderland ingestelde commissie inzake de 'bio-industrie'. Hij zat daarin 'als Gelderlander', *à titre personnel*. Niettemin werd hem door de eveneens in die commissie gezeten vertegenwoordiger van het Landbouwschap per brief gesommeerd geen cijfers meer te noemen waarop mestnormen gebaseerd konden worden. Henkens heeft zich daaraan gehouden, omdat men ook van de zijde van het ministerie wilde voorkomen dat toekomstige gesprekken met het Landbouwschap belast zouden worden door gegevens van Henkens.
Ook een medewerker van het Landbouwschap zelf werd, nog in 1978, te verstaan gegeven dat publikatie van een stuk over het bestaan van een mestprobleem en mogelijke oplossingen daarvoor niet opportuun was (Meeus, 1989).

---

[41] Decemberverslag van de Algemene Rekenkamer 1990, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21955, nrs. 1-2: 124.

[42] Wagenings Hogeschoolblad van 30 november 1984.

[43] Algemene Rekenkamer, op. cit.: 125.

[44] Zie hiervoor de Boerderijkrant van 30 maart 1990; in deze weergave van het voorlopige verslag van de Rekenkamer wordt de directeur Algemene Zaken, Milieu en Planologie van het ministerie met name genoemd.

[45] Interview d.d. 19-2-1990.

Uit deze 'voorgeschiedenis' van het mestbeleid blijkt dat waarschuwende signalen uit de wereld van het landbouwkundig onderzoek werden geneutraliseerd door het departement van Landbouw en Visserij. Daardoor werd de ontwikkeling van kennis over de omvang en mogelijke aanpak van mestoverschotten belemmerd en werd de samenleving informatie onthouden over een dreigend maatschappelijk probleem.
De geringe druk die in de jaren zeventig werd uitgeoefend door politiek en publieke opinie om het mestprobleem aan te pakken, moet mede in dit licht worden bezien.

6.2 Interdepartementale competentiestrijd

De trage voortgang van de ontwikkeling van technische oplossingen en van de inventarisatie van de ernst en omvang van de mestproblematiek, werkte door in het wetgevingsproces. De tegenstanders van voortvarende mestregelgeving ontleenden er belangrijke argumenten aan: men moest niet te hard van stapel lopen met wetgeving, omdat nog geen duidelijk inzicht bestond in de problematiek waarop deze van toepassing zou zijn en omdat de sector gelegenheid geboden moest worden de mestoverschotten zelf aan te pakken door middel van technische oplossingen.

De aanloopfase van op milieubescherming gerichte mestregelgeving heeft ruim vijftien jaar geduurd. Een eerste voorontwerp van wet van wat later de Wet Bodembescherming zou worden, is al begin 1971 ingediend[46]. In 1972, toen inmiddels het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne was ontstaan, werd het ontwerp teruggenomen om opnieuw te worden bewerkt. Was de aandacht aanvankelijk beperkt tot verontreinigingsaspecten, geleidelijk kreeg men oog voor allerlei andere aantastingen van de bodem, bijvoorbeeld door ontgrondingen, grondwaterpeilverandering etc. (Drupsteen, 1981b). Daartoe hoorde ook overmatig mestgebruik. De in voorbereiding zijnde Wet op de bodembescherming zou de milieuhygiënische aspecten daarvan regelen, aldus de Nota Intensieve Veehouderij van 1974. Juist doordat er zoveel vormen van bodemgebruik zijn, en er dus een veelheid van belangen bij de bodembescherming is betrokken, werd deze wet voorwerp van "diepgaande interdepartementale meningsverschillen"[47]. De grote vraag was of de nieuwe wet alle bodembedreigende handelingen moest omvatten of slechts de gaten moest dichten die andere wettelijke regels openlieten. Deze competentiestrijd liet

---

[46] Voorontwerp van Wet inzake de bodemverontreiniging, bijl. hand. II 1970/71 - 11268.

[47] Aldus de redactie van het Tijdschrift voor Milieu en Recht in het 'Redactioneel' van Milieu en Recht 1981/7, welk nummer geheel gewijd was aan het eind 1980 ingediende ontwerp-Wet Bodembescherming. Tijdens de behandeling van het ontwerp-Wet Bodembescherming in de Eerste Kamer werd ook expliciet aan deze competentiestrijd gerefereerd. Zo stelde mevrouw Van Kuilenburg-Lodder (PvdA): "De vele jaren interdepartementale strijd.....zijn herkenbaar in dit wetsontwerp" (1370), terwijl de minister van VROM melding maakte van "de potentiële, grote spanning...die in het verleden een grote rol heeft gespeeld in de discussies, tussen met name de sector landbouw en de sector bodembescherming" (1380), Eerste Kamer, Bodembescherming/bodemsanering, 16529, 1 juli 1986.

duidelijke sporen na in het wetsontwerp dat eind 1980 - ten langen leste - het licht zag. Het ontwerp sloot enerzijds aan bij de door de Tweede Kamer op 23 november 1976 met algemene stemmen aangenomen motie De Boois[48]. Daarin werd de noodzaak aangegeven van een algemene wet, die het mogelijk zou maken alle bodembedreigende handelingen te toetsen. Anderzijds "duikt de wet weg achter bestaande wetgeving en krijgt ze geen effect, wanneer die wetgeving in de zaak voldoende voorziet" (Drupsteen, 1981a: 145). De ambtenaren van Milieubeheer wilden een integrale wet, die van verscheidene andere departementen en beleidsterreinen een aanvullende[49]. In dit gevecht wilde Landbouw zijn eigen regeling[50]. Hiertoe was eind jaren zeventig de ondertekening van de gewijzigde Warenwet door de minister van Landbouw als wisselgeld ingezet: er zou getekend worden op voorwaarde dat de minister van Milieuhygiëne akkoord zou gaan met een wijziging van de Meststoffenwet, waarvan hij tweede ondertekenaar was. Nadat het wetsontwerp bodembescherming in december 1980 bij de Tweede Kamer was ingediend, kwam Landbouw dan ook al spoedig, in augustus 1981, met het voorontwerp van een nieuwe Meststoffenwet, mede ondertekend door de minister van Volksgezondheid en Milieuhygiëne[51]. Dit voorontwerp voorzag in de mogelijkheid regels te stellen met betrekking tot het *gebruik* van dierlijke meststoffen 'in belang van het agrarisch produktievermogen van de grond' en 'ter voorkoming of beperking van bepaalde ongewenste neveneffecten'. In landbouwkringen werd het voorontwerp beschouwd als een tegenoffensief tegenover de ontwerpwet bodembescherming, die "de hele meststoffenproblematiek dreigde te regelen"[52]. Er werd veel waarde aan gehecht de 'eigen' mestwetgeving zo snel

---

[48] Tweede Kamer, zitting 1976-1977, 14100 XVII, nr. 13.

[49] Daarbij kon worden gewezen naar een groot aantal wetten dat met de bodembescherming verband hield. In de Memorie van Toelichting bij het wetsontwerp werden als zodanig genoemd: de Natuurbeschermingswet, de Hinderwet, de Wet chemische afvalstoffen en de Afvalstoffenwet, de Ontgrondingenwet, het ontwerp-Grondwaterwet, de Mijnwetgeving, de Rivierenwet, de Boswet, de Meststoffenwet, uitvoeringsmaatregelen berustend op de Wet bepalingen 's-Rijkswaterstaatwerken, de Monumentenwet en de Wet op de Ruimtelijke Ordening. Deze lijst kan nog aangevuld worden met de Bestrijdingsmiddelenwet, de Kernenergiewet, de Wet op de lijkbezorging, de Destructiewet, de Wet gevaarlijke stoffen, de Grondwaterwet Waterleidingbedrijven, het Algemeen reglement vervoer o.g.v. de Spoorwegwet en de Wet voor de pijpleiding van Pernis naar de Schelde, terwijl de opsomming vermoedelijk dan nog niet compleet is (Drupsteen, 1981a: 144).

[50] Aldus het Tweede Kamerlid De Boois; zie: Marieke Aarden, 'Ruzies over departementaal erf verlammen milieuwetgeving', de Volkskrant, 21 januari 1987: 9.

[51] Voor de tekst van dit voorontwerp zij verwezen naar de bijlage van het 'Advies over een voorontwerp voor een nieuwe Meststoffenwet' van de CRMH, VAR-reeks nr. 26, Ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne, 1982.

[52] Aldus de milieudeskundige van het Landbouwschap voor het gehoor van een studiekring van de Gewestelijke Raad van het Landbouwschap in Noord Brabant in november 1983 (Landbouwschap 18.7/3338, 1-12-1983). En hij voegde daaraan toe: "Zowel het ministerie van Landbouw en Visserij als het Landbouwschap waren niet en-

mogelijk te realiseren om de belangen van de landbouw af te schermen tegenover het ministerie van Milieuhygiëne en de wet op de Bodembescherming[53]. In de ogen van de landbouwlobby ging het voorontwerp daarin nog niet ver genoeg: er was een veel te grote plaats ingeruimd voor andere doelstellingen dan het in stand houden van het agrarisch produktievermogen van de grond en voor de invloed van de minister van Milieuhygiëne[54].
De met gezwinde spoed[55] uitgevoerde aanval via het voorontwerp van een nieuwe Meststoffenwet bleef niet onbeantwoord. Op het departement van Milieuhygiëne, na de kabinetsformatie van november 1982 omgedoopt in Milieubeheer, bij de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en bij de milieubeweging bestonden grote bezwaren tegen het primaat van het *agrarisch produktievermogen* van de grond, waarvan Landbouw zich als bewaker opwierp, omdat de doelstelling van een zo hoog mogelijk produktievermogen strijdig kan zijn met de ecologische bescherming van de bodem (De Boer en Algra, 1982). Het resultaat van de strijd over de afbakening tussen de Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet, dat een onderdeel vormde van een veel omvattend compromis tussen de betrokken bewindslieden, was dat het in maart 1984 ingediende ontwerp-meststoffenwet niet meer betrekking had op het gebruik van meststoffen (Drupsteen, 1984).

---

thousiast over deze gang van zaken, alleen al omdat de agrarische sector een stuk initiatief en zeggenschap kwijt dreigde te raken. Uiteindelijk verscheen na herhaaldelijk aandringen toch een ontwerp voor een Meststoffenwet. Die "lobby" slaagde....."

[53] "Afronding van het voorontwerp dient plaats te hebben voordat het wetsontwerp op de bodembescherming is afgerond. De reden hiervan is dat de belangen van "landbouw" nog altijd beter kunnen worden geregeld via een wet van het Ministerie van Landbouw en Visserij, dan via de wet op de bodembescherming van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne" (Notitie t.b.v. het hoofdbestuur van de NCB betreffende het "voorontwerp meststoffenwet", Tilburg, oktober 1981). Het hoofdbestuur benadrukte in zijn reactie dat er haast bij was "omdat er ook een ontwerp is voor de Wet Bodembescherming van het Ministerie van VOMIL. Deze wet gaat veel verder dan het voorontwerp meststoffenwet. Het is daarom van belang dat de meststoffenwet snel wordt aangenomen" (Hoofdbestuursvergadering NCB d.d. 26/10/1981).

[54] Aan deze bezwaren, die erop neerkwamen dat het voorontwerp tezeer het karakter van een 'milieuwet' droeg, werd nog toegevoegd: "Als de Mestbank medeuitvoerder moet worden van een aantal milieuwetten zal het moeilijk zijn om als landbouworganisatie verantwoordelijkheid in het publiekrechtelijk orgaan "Mestbank" te aanvaarden". Blijkens ditzelfde commentaar vanuit de kringen van de KNBTB ging men er ook vanuit dat "De meerderheid van het Bestuur van de Mestbank dient te bestaan uit vertegenwoordigers van landbouworganisaties." (KNBTB/B 3967/1-3/131081/EP)

[55] Het hiervoor aangehaalde KNBTB-commentaar opende met de constatering dat het voorontwerp Meststoffenwet "onverwachts snel ter tafel is gekomen". In het landbouwbedrijfsleven werd een discussie gevoerd over een tijdelijke Landbouwschapsheffingsregeling ter regulering van de dierlijke mestoverschotten. Door het 'onverwacht vlotte verschijnen' van het voorontwerp werd deze discussie 'niet langer zinvol' geacht.

In de interdepartementale 'stammenoorlog'[56] rond de voorbereiding van de mestwetgeving vormde ook de mobilisering van een 'eigen', sterk op de landbouw georiënteerd adviescollege een wapen in de strijd. De minister van Landbouw en Visserij vroeg in augustus 1983 advies over een 'structurele aanpak van het probleem van de mestoverschotten' aan de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling. De Raad stelde een Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek in die werd voorgezeten door de voorzitter van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond en ook overigens uitsluitend 'landbouwmensen' telde[57]. Deze commissie diende een tweeledig doel. In de eerste plaats werd daardoor de agrarische achterban bij de problematiek betrokken, opdat bereidheid zou ontstaan tot meewerken aan de aanpak ervan[58]. Ten tweede kon via deze gezaghebbende inbreng van agrarische expertise de mestwetgeving bij voorbaat een agrarisch stempel opgedrukt krijgen. Het uitgangspunt van de Commissie, de zogenaamde IB-normen[59] exclusief de fosfaatnorm, liet hierover weinig onduidelijkheid bestaan. De IB-normen zijn namelijk gebaseerd op de hoeveelheid mest die aangewend kan worden "zonder dat dit schadelijke gevolgen heeft voor het gewas, en zonder dat er direct schadelijke gevolgen voor het milieu te verwachten zijn"[60]. De Commissie hield geen rekening met de IB-fosfaatnorm voor gevoelige gronden en erkende dat bij bemesting volgens de stikstof- en kalinormen "in het algemeen een overbemesting met fosfaat gegeven zal worden".

Naast de neutralisering van waarschuwingssignalen vormde de interdepartementale competentiestrijd een tweede vertragende factor in de ontwikkeling van de mestwetgeving. De strijd werd uiteindelijk beslecht door een compromis tussen ministers. Landbouw heeft daadwerkelijke wetgeving lange tijd tegengehouden, maar slaagde er niet in de mestregelgeving geheel in eigen hand te houden.

---

[56] De term is ontleend aan ex-minister Winsemius van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, die vermeldt dat de Wet Bodembescherming "over een lange reeks van jaren onderwerp was geweest van hele stammenoorlogen" en dat de "wederzijdse gevoeligheden" groot waren (Winsemius, 1986: 197).

[57] De samenstelling van de Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek is vermeld in Bijlage I van het door haar uitgebrachte rapport 'Advies aan de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling betreffende omvang, gevolgen en aanpak van de mestoverschottenproblematiek', Den Haag, september 1984.

[58] Aldus een destijds direct bij de voorbereiding betrokken ambtenaar van Landbouw, die zelf ook enige tijd het secretariaat heeft gevoerd van de 'Commissie Latijnhouwers' (De Boer, 1988, bijlage 1).

[59] Genoemd naar het Instituut voor de Bodemvruchtbaarheid dat deze normen in 1978 had geformuleerd ten behoeve van de Commissie van de EG.

[60] Bijlage IIa van het rapport van de Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek. Uitgangspunt is dus niet wat het gewas nodig heeft, maar wat het kan verdragen; ook is voorbij gegaan aan de schadelijke gevolgen voor het milieu die zich op wat langere termijn kunnen voordoen als gevolg van overbemesting.

6.3 Vestigingsregeling

In de aanloopfase tot de mestwetgeving heeft ook de discussie rond een landbouwvestigingswet een rol gespeeld. Ook tijdens het latere regelgevingsproces zou deze meermalen ter sprake komen als mogelijke aanvulling op de mestwetten. Met name in milieubeweging en parlement zagen sommigen in een vestigingswet een mogelijkheid de ontwikkeling van de intensieve veehouderij aan banden te leggen (Van der Sluijs, 1985).
Ook in de agrarische sector zelf werd al langer overwogen grenzen aan de groei van deze bedrijfstak te stellen. Op 6 juni 1979 stelde het bestuur van het Landbouwschap vast dat een vestigingswet moest worden ingevoerd. Milieuoverwegingen speelden bij dit besluit geen rol. Het ging er om de bestaande bedrijfsstructuur in de intensieve veehouderij te beschermen tegen mammoetbedrijven, 'onvolwaardige' bedrijven (bedoeld werden nevenberoepsbedrijven) en te grote invloed van industriële zijde. Door de KNBTB was voorgesteld een maximale bedrijfsomvang in te stellen, uitgedrukt in aantallen dieren[61]. Was een dergelijke regeling op korte termijn wet geworden, dan was een wettelijk instrument voorhanden geweest om de explosie van de veestapel te stoppen die zich een aantal jaren later zou voordoen.
Zover kwam het evenwel niet. Toen de minister van Landbouw en Visserij in februari 1982 een vervolg gaf aan de begin 1979 verschenen 'Nota bedrijfsgrootte en produktiebeheersing' en met het concept van een ontwerp Landbouwvestigingswet kwam, reageerde de georganiseerde landbouw verdeeld. De conjunctuur was nu een geheel andere dan aan het eind van de jaren zeventig, de investeringsgeneigdheid was belangrijk teruggelopen als gevolg van de hoge rentestand. Inmiddels was er ook veel wet- en regelgeving ontstaan of in voorbereiding, die eveneens een beperking van de ontwikkelingsmogelijkheden van de intensieve veehouderij zou inhouden[62]. Tenslotte vond men de ontwerpregeling te ver gaan, omdat daarin ook bepalingen waren opgenomen ten aanzien van de uitbreiding van reeds bestaande bedrijven. Aan deze redenen werden in de nota's van het Landbouwschap die als reactie op het ontwerp-vestigingswet verschenen, nog andere argumenten toegevoegd[63]. Een vestigingsregeling zou tot teveel bureaucratie leiden en zou het zelfstandig ondernemerschap tezeer inperken. Ook werd nu betwijfeld of mammoet- en part-time bedrijven wel zo'n bedreiging vormden voor het voortbestaan van de overwegend betrekkelijk kleinschalige bedrijven.
Het is duidelijk dat een eensgezinde opstelling vóór een vestigingsregeling niet meer haalbaar was. De discussie die hierover in het begin van de jaren tachtig werd gevoerd, werd beïnvloed door de groeiende belangentegenstellingen rond

---

[61] Per brief van 7 december 1978 aan het dagelijks bestuur van het Landbouwschap stelde de KNBTB voor deze - in de tijd flexibele - plafonds vast te stellen op 3000 mestvarkens, 250 fokzeugen of 40.000 leghennen per onderneming.

[62] Het betreft planologische bepalingen, een aanscherping van de Hinderwet, ophanden zijnde regelgeving met betrekking tot het welzijn van dieren en het verschijnen van de (voor)ontwerpen van de wet bodembescherming en de meststoffenwet.

[63] Zie vooral 'Overwegingen rondom een eventuele Vestigingswetgeving voor land- en tuinbouwbedrijven', Landbouwschap, 19/3150 b, 9.3.1982 en 'Discussiepunten voor een mogelijke landbouwvestigingswet', Landbouwschap, 19/3378c, 18-8-1983.

de intensieve veehouderij, waar de ontwikkelingsmogelijkheden onder toenemende druk kwamen te staan. In deze omstandigheden koos de NCB vóór een vestigingswet om de belangen veilig te stellen van de *bestaande* varkens- en pluimveebedrijven van niet te grote omvang, die immers een belangrijk deel van de NCB-achterban vormden. In een nieuwe notitie van het Landbouwschap, die was aangepast na een gesprek met de NCB over de vestigingswet[64] waren deze gevestigde belangen duidelijk terug te vinden[65]. Daarin werd gesproken van de 'voor de produktie beperkt beschikbare ruimte' en van de bedreiging van 'veel van de bestaande bedrijven' als gevolg van de tot dan toe 'onbelemmerde mogelijkheden voor vestiging en ontwikkeling van de intensieve veehouderijbedrijven'. Daardoor zou de druk op de marktontwikkeling en de inkomensvorming vergroot worden en dreigden er milieuregels te komen die de voor die bestaande bedrijven noodzakelijke ontwikkelingskansen zouden beperken. In de notitie werd dan ook aangedrongen op maatregelen die 'er op gericht zijn de bestaande bedrijven uitgaande van de huidige overheersende bedrijfsomvang zo min mogelijk in gevaar te brengen'. Ook de in de nota bepleite bescherming van de gevestigde mestafzet is typerend: "In bedoelde concentratiegebieden (met als belangrijkste het Brabantse intensieve veehouderijgebied, JF) moet voor elke nieuwe bedrijfsvestiging en -uitbreiding vaststaan dat de afzet van mest, die hiermede gepaard gaat, niet ten laste komt van de mestafzetmogelijkheden van omringende bedrijven of van overheidswege ondersteunde Mestbanken" (4).

Het was naar aanleiding van de discussie rond de vestigingwetgeving in het begin van de jaren tachtig dat de eerste scheuren zichtbaar werden in het doorgaans zo eensgezinde landbouwbolwerk. De meningen liepen erg uiteen, zelfs binnen één en dezelfde organisatie[66]. De minister ontving een extreem verdeeld advies met maar liefst vijf uiteenlopende opvattingen, waarin het Landbouwschap zelf al de conclusie trok dat "in het Bestuur van het Landbouwschap een brede ondersteuning, die nodig is voor het stellen van vestigingsregels voor de intensieve veehouderij, onvoldoende aanwezig is."[67] De ontwerpregeling voor een landbouwvestigingswet kreeg dan ook geen vervolg.

---

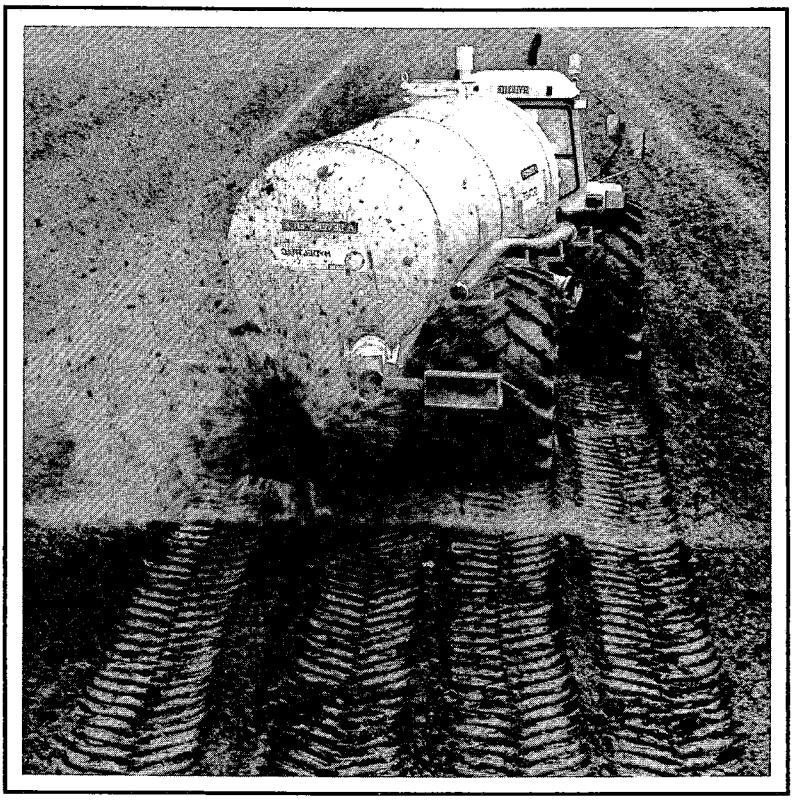
[64] Dit wordt vermeld in de notulen van de Hoofdbestuursvergadering van de NCB d.d. 23 januari 1984.

[65] Zie 'Beleid voor bedrijfsstructurele ontwikkeling intensieve veehouderij', Landbouwschap 19/3417d, 1.12.1983.

[66] "De meningen over het al dan niet invoeren van een bepaalde vorm van een vestigingswet lopen erg uiteen. Binnen de KNBTB is men het ook niet eens. De LLTB is tegen, bij de ABTB is een hele kleine meerderheid tegen, de LTB wil wel meedenken, en de NCB is voor. De vraag is hoe de KNBTB zich nu in het bestuur van het Landbouwschap moet opstellen. De CBTB is voor een kaderwet. Het KNLC is tegen. Het FNV is tegen de voorliggende notitie en het CNV is erg vaag." (Uit de notulen van de Hoofdbestuursvergadering van de NCB d.d. 23 januari 1983)

[67] Brief van Landbouwschap aan Minister van Landbouw en Visserij over 'Vestigingsbeleid intensieve veehouderij', nr. 19/3471b, 16-2-1984.

De landbouw bleek niet in staat op eigen initiatief een instrument te ontwikkelen waarmee beperkingen opgelegd konden worden aan de expansie van de veehouderij. Het georganiseerde agrarische bedrijfsleven bleek tezeer verdeeld en de minister van Landbouw legde zich daarbij neer.



7 VERSNELDE BELEIDSONTWIKKELING

Nadat jarenlang zowel de erkenning en inventarisatie van de mestproblematiek als het wetgevingsproces terzake waren opgehouden, vond begin jaren tachtig een kentering plaats.
"Landbouw wilde lange tijd niet zien, maar kon nu niet meer onder de signalen van de samenleving uit", aldus een direct bij de ontwikkeling van het mestbeleid betrokken topambtenaar van het ministerie van VROM[68]. In 1980 verschenen (eindelijk) belangrijke officiële rapporten, waarin de bijdrage van de landbouw aan de vervuiling van grond- en oppervlaktewater onomstotelijk werd aangetoond[69]. Zowel in de Tweede Kamer als bijvoorbeeld in de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne bleven deze publikaties niet onopgemerkt. In 1982 volgde eveneens het reeds in 1972 aangekondigde CBS model voor de opstelling van regionale mestbalansen (Rookhuizen, 1982).
De druk op het ministerie van Landbouw en Visserij om de mestregelgeving serieuzer aan te pakken werd ook veroorzaakt door de toegenomen bemoeienis met de bodembescherming op het departement van Milieuhygiëne. De bodem vormde het sluitstuk van een eerste generatie milieuwetgeving en werd door het genoemde departement met kracht op de politieke agenda geplaatst, nu andere 'compartimenten' als water, lucht en geluid via wetgeving waren aangepakt[70]. Een calamiteit als de gifvondst bij Lekkerkerk in 1980 vormde hierbij een extra duw in de rug. Wilde Landbouw zijn invloed laten gelden op mestwetgeving ter bescherming van de bodem, dan moest de bereidheid worden getoond tot serieus overleg met Milieubeheer. Bodembescherming was een *issue* geworden en op Landbouw begonnen sommigen te beseffen dat de ambtenaren van het departement van Milieubeheer niet langer aan het lijntje gehouden konden worden: "zo konden we niet langer werken, het overleg met VROM had zo geen zin, het roer moest om", aldus één van hen[71].
Volgens de direct bij de mestbeleidsontwikkeling betrokken topambtenaren[72], droeg de 'soepele' samenwerking tussen de bewindslieden Braks en Winsemius bij tot de doorbreking van de interdepartementale impasse. Bij dit 'historisch compromis', tot stand gekomen in de eerste helft van 1983, werd

---

[68] In interview d.d. 9/2/1987.

[69] Curatorium Landbouwemissies, Rapport over emissies vanuit de landbouw, Ministerie van Landbouw en Visserij, oktober 1980 (hoewel hierin een onvolledig beeld werd gegeven van, met name de relatie tussen stikstofbemesting en bodemvervuiling, kan het rapport toch als een duidelijke waarschuwing tegen de gevolgen van overbemesting worden opgevat) en dr J.G. de Molenaar, Bemesting, waterhuishouding, intensivering van de landbouw en het natuurlijk milieu, Rijksinstituut voor Natuurbeheer, Leersum, 1980.

[70] Zie over deze prioriteitsstelling minister Winsemius tijdens de behandeling van het wetsontwerp bodembescherming in de Eerste Kamer, 16529, 1 juli 1986: 1379.

[71] Interview d.d. 31-1-1990.

[72] De directeur Bodem, Water en Stoffen van DGMH en de directeur van de Directie Veehouderij en Zuivel, geïnterviewd op respectievelijk 9 februari en 19 maart 1987.

besloten dat de gebruiksnormen voor dierlijke mest in de Wet Bodembescherming zouden komen en dat zowel de Wet Bodembescherming als de Meststoffenwet door beide ministers ondertekend zouden worden. Ook andere interdepartementale zaken, tijdens de 'stammenoorlog' als wisselgeld beschouwd, werden nu versneld afgehandeld in het kader van deze *package deal*[73]. Het sluiten van dit compromis werd mede bevorderd doordat Landbouw bij de kabinetsformatie van november 1982 Natuur-, Milieu- en Faunabeheer onder zijn hoede had gekregen. Dit betekende dat Landbouw nu ook vanuit het eigen departement op het belang van milieubescherming werd aangesproken[74] en dat voor de buitenwacht de bewaking van natuur- en milieukwaliteit eveneens meer aandacht moest krijgen.

7.1 Interimwet

De kentering in de interdepartementale verhouding die zich vanaf begin 1983 aftekende, resulteerde niet onmiddellijk in een versnelde beleidsontwikkeling. Mede onder invloed van 'externe' factoren als de verontreiniging met nitraat van een tweetal drinkwaterputten en de explosieve groei van de varkensstapel, was daar eind 1984 wel sprake van. Ook de informatie die de 'eigen', in november 1983 geïnstalleerde, Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek op tafel legde, deed Landbouw schrikken en besluiten tot snel en krachtig handelen[75]. Een reden te meer om snel in te grijpen was de vrees dat veel melkveehouders in de varkens- of kippenhouderij wilden uitbreiden, omdat vergroting van de melkveestapel hun onmogelijk was gemaakt via de in april 1984 ingevoerde melkquotering (Tichelaar, 1990: 78). Om de produktieuitbreiding in de intensieve veehouderij een halt toe te roepen, werd per 2 november 1984 de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen ingevoerd. Voor het gehele land gold een verbod tot vestiging van varkens- en pluimveebedrijven, bestaande bedrijven in de zogenaamde concentratiegebieden mochten hun produktie met niet meer dan 10% uitbreiden en buiten die gebieden was uitbreiding toegestaan met maximaal 75%. Op deze verboden waren uitzonderingen mogelijk als men vóór een bepaalde datum beschikte over hinderwet- en bouwvergunningen en investeringsverplichtingen was aangegaan.
Omdat haast geboden was, werd een bijzondere procedure gevolgd. De voorbereiding vond in het geheim plaats en er was afgezien van het gebruikelij-

---

[73] Hiertoe behoorden de verhouding tussen de Warenwet en de Landbouwkwaliteitswet en de milieuparagraaf van de Kampeerwet, zie Drupsteen, 1984: 376 en Winsemius, 1986: 197.

[74] Volgens ambtenaren van VROM bevorderde dit het gezamenlijk zoeken naar oplossingen voor het mestprobleem, zie Open Huis, uitgave van VROM, sept./okt. 1986: 3-5.

[75] In het overleg met de Vaste commissie van Landbouw van de Tweede Kamer over de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen verwijst minister Braks hiernaar om de snelheid van "deze actie" (het blokkeren van produktieuitbreiding door middel van de Interimwet) te rechtvaardigen, Handelingen, Tweede Kamer, Vergaderjaar 1984-1985, Vaste commissie voor Landbouw, Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen, 18695, UCV 25, 26 november 1984: 25-13.

ke overleg met het Landbouwschap. Om te voorkomen dat van de parlementaire behandeling alsnog een *'announcement effect'* zou uitgaan, golden de verboden op het moment van indiening bij de Tweede Kamer (2 november 1984) en niet, zoals gebruikelijk, op het moment van inwerkingtreding van de wet (25 januari 1985). Typerend voor de haast was de wijze waarop op het allerlaatste moment het pluimvee onder de Interimwet werd gebracht. Binnen één dag nadat de Raad van State had gevraagd waarom niet ook 'bijvoorbeeld' de pluimvee- en runderbedrijven in hun groei zouden moeten worden gestopt, deelde de minister mee dat de pluimveesector ook onder de wet moest vallen. In de Kamer moest Braks toegeven dat 'een onnozel vraagje van de Raad van State' inderdaad de aanleiding was geweest 'om de kippen erbij te halen'[76].
De Interimwet beantwoordde niet aan haar doel. In de periode 1984-1987 nam de varkensstapel met 28% en de pluimveestapel met ruim 16% toe. Ruime gebruikmaking van de uitzonderingsbepalingen, soepele toepassing van de Hinderwet en vergunningverlening door gemeenten en mogelijk ook het achterwege blijven van systematische controle op de naleving, zijn hier debet aan[77]. Niettemin bracht de Interimwet een schokeffect teweeg in de landbouw, maakte de invoering ervan duidelijk dat de overheid niet langer aan de zijlijn zou blijven staan en kon er in de latere mestwetgeving (Meststoffenwet) bij aangesloten worden, zodat zich niet opnieuw een investeringsgolf zou voordoen.
Tijdens de parlementaire behandeling zei de minister van landbouw dat de Interimwet voor het agrarische bedrijfsleven "een donderslag bij heldere hemel" was[78]. Dat gold wellicht voor het moment van invoering en voor de gevolgde procedure, maar niet voor het ingrijpen als zodanig. Dat bedrijfsleven was immers direct betrokken bij de Commissie Latijnhouwers die de verontrustende informatie verstrekte welke voor de minister reden tot versneld ingrijpen vormde. Bovendien had de minister zelf in de loop van 1984 diverse signalen gegeven[79]. Achteraf erkende de toenmalige voorzitter van het Landbouwschap, Schouten, dat hij destijds "met z'n kouwe klompen wel kon aanvoelen" dat er snel ingegrepen zou worden[80]. De landbouwvoormannen wilden een discussie daarover echter 'zover mogelijk van zich af houden', ze wilden geen uitspraken doen 'waar de achterban nog helemaal niet aan toe is en moeilijk

---

[76] Tweede Kamer, UCV 25, 26 november 1984: 25-17 (zie voor volledige referentie voorgaande voetnoot).

[77] Decemberverslag van de Algemene Rekenkamer, Tweede Kamer, vergaderjaar 1990-1991, 21955, nrs. 1-2.

[78] Tweede Kamer, Vaste Commissie voor Landbouw, UCV 25, 26 november 1984: 25-12.

[79] Bijvoorbeeld op 3 mei 1984 in een vergadering van de commissies voor Landbouw en Milieu van de Tweede Kamer, waar de minister stelde dat de groei van de veestapel de grens had bereikt, een uitspraak die in kringen van het Landbouwschap ernstig werd opgenomen; en op 24 oktober tijdens de Vakbeurs Intensieve Veehouderij in Utrecht, waar Braks liet weten dat er geen ruimte meer was voor uitbreiding van de varkenshouderij (Agrarisch Dagblad, 2 november 1989: 9).

[80] Agrarisch Dagblad, 2 november 1989: 9.

mee kan leven'. Openbare uitspraken over een stop op de uitbreiding werden niet gedaan, maar de landbouwbestuurders realiseerden zich dat afremming onvermijdelijk was. Zo had de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant, waarvan NCB-voorzitter Latijnhouwers het voorzitterschap bekleedde, al in de zomer van 1984 een 'projectgroep provinciale mestverordening' ingesteld, die zich in eerste instantie - vóórdat de interimwet van kracht werd - vooral richtte op de mogelijkheden 'nieuwvestiging en aanmerkelijke uitbreiding' van intensieve veehouderijbedrijven te beperken[81].
Door de invoering van de Interimwet voor te stellen als een onverwachte 'donderslag' complimenteerde de minister vooral zichzelf als degene die hard en onverwacht durfde ingrijpen en gaf hij voedsel aan de verontwaardigde reacties van het bedrijfsleven dat sprak van een 'overval'.

In de eerste helft van de jaren tachtig is het mestwetgevingsproces in gang gezet. Dat gebeurde onder invloed van toenemende informatie over de milieubelasting ten gevolge van overmatige bemesting, groeiende druk van de zijde van het ministerie van Milieubeheer en alarmerende ontwikkelingen als drinkwatervervuiling en een explosieve produktie-uitbreiding.
Overleg op het hoogste bestuurlijke niveau was nodig om deze doorbraak te realiseren. De Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen was de eerste stap in dit wetgevingsproces. Deze gaf weliswaar aan dat het de overheid ernst was, maar tevens werd een uitbreidingsgolf in de intensieve veehouderij uitgelokt. Wat de omvang van de veestapel betreft, had dit eerste overheidsingrijpen derhalve een averechts effect.

7.2 Verminderde mede-verantwoordelijkheid

Tijdens deze eerste aanzet tot een versnelde beleidsontwikkeling inzake de mestproblematiek, bleek een beroep op de medeverantwoordelijkheid van de georganiseerde landbouw, zoals gebruikelijk in de neo-corporatistische beleidsvorming, nauwelijks mogelijk. Binnen het landbouwbeleidscircuit begon zich een verzelfstandiging van het departement van Landbouw en Visserij af te tekenen. Een belangrijke stap op die weg vormde de instelling, eind 1984, van een interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek, belast met de voorbereiding van de politieke besluitvorming inzake de oplossing van het mestoverschottenprobleem. Deze stuurgroep stond onder voorzitterschap van de toenmalige plaatsvervangend directeur-generaal Landbouw en Voedselvoorziening van het ministerie van Landbouw en Visserij en bestond voorts uit twee topambtenaren van Landbouw, twee topambtenaren van VROM en een secretaris, afkomstig van Landbouw. De stuurgroep adviseerde direct aan het ministersoverleg; in geval van ontbreken van een unaniem advies werd de ministers het politieke keuzeprobleem voorgelegd. Onder de stuurgroep ressorteerden werkgroepen en tal van subwerkgroepen, alle interdepartementaal samengesteld. De taak- en samenstelling daarvan varieerden in de tijd, afhankelijk van de stand van de regelgeving. Al het overleg met belanghebbenden van buiten de ministeries, zoals het Landbouwschap, de Stichting Natuur en Milieu, de Unie van Waterschappen en de kunstmest- en veevoerindustrie en ook het overleg met andere departementen en met de provincies viel onder de verantwoordelijkheid van de stuurgroep. De stuurgroep had een centrale

---

[81] Verslag bijeenkomst projectgroep provinciale mestverordening d.d. 11 september 1984.

positie in de *totale* beleidsontwikkeling met betrekking tot de mestproblematiek: van de voorbereiding van de algemene maatregelen van bestuur in het kader van de nieuwe Meststoffenwet en de Wet Bodembescherming tot aanpassingen van de Hinderwet, van bevordering van export en verwerking van mest tot voorstellen ten aanzien van de structuur van de veehouderij.
De tweede vrucht van de nieuwe interdepartementale samenwerking, na de afkondiging van de Interimwet, deed opnieuw veel stof opwaaien. Op 7 maart 1985 zond de minister van Milieubeheer, mede namens zijn ambtgenoot van Landbouw, de Tweede Kamer een 'Notitie inzake de mestproblematiek' over omvang en aanpak van de mestoverschotten[82]. Daarin werd voorgesteld het gewenste bemestingsniveau te baseren op de fosfaatonttrekking door het gewas. Dit milieuhygiënische uitgangspunt betekende dat het landelijk mestoverschot vele malen groter werd dan over het algemeen werd aangenomen op basis van landbouwkundige normen. In de notitie werd dan ook aangegeven dat de fosfaatnormering gefaseerd ingevoerd zou worden gezien de vele knelpunten bij de aanpak van de grote mestoverschotten.
Opnieuw sprak de georganiseerde landbouw van een 'overval'. Het gekozen uitgangspunt zou de mestproblematiek onoplosbaar maken zonder een drastische vermindering van het aantal dieren. Ook was met de keuze van de fosfaatnormen volledig voorbijgegaan aan het advies van de commissie Latijnhouwers. Uit protest hiertegen trok Latijnhouwers zich dan ook terug uit die commissie van advies inzake de mestproblematiek, zij het dat die terugtrekking vooral 'symbolisch van aard' was, omdat de commissie haar eindrapport al had afgeleverd[83]. De verontwaardiging betrof ook nu het ontbreken van voorafgaand overleg met bestuurders van het landbouwbedrijfsleven over de gewraakte kamernotitie. De felle protesten dwongen de minister tot extra overleg met het Landbouwschap over de mestproblematiek. Tijdens dit overleg, op 29 maart 1985, benadrukte de minister dat het 'behoud van een perspectief biedende veehouderij' in Nederland uitgangspunt bleef en dat de normen stapsgewijze ingevoerd zouden worden. Ook gaf de minister aan dat over de notitie 'normaal ambtelijk overleg' met het Landbouwschap had plaatsgevonden[84]. Het ging daarbij evenwel om overleg met functionarissen van de milieustaf van het Landbouwschap, niet met bestuurders. Deze voelden

---

[82] Ministerie VROM, Tweede Kamer, zitting 1984-1985, 18897, nrs. 1-2.

[83] Latijnhouwers heeft de voorzitter van de Landelijke Raad op 21 maart 1985 meegedeeld dat hij zich als voorzitter terugtrok. In een brief van 22 maart 1985 aan de 'agrarische vertegenwoordigers van de Commissie van Advies inzake de mestproblematiek', waarin hij hen van zijn stap op de hoogte stelde, schreef Latijnhouwers dat uitgaan van de fosfaatnorm zal leiden tot de ondergang van zeer veel veehouderijbedrijven. Ook gaf hij aan dat hij zich realiseerde dat "deze stap vooral symbolisch is, maar tegelijk toch de beoogde signaalfunctie kan hebben". Kenmerk: 201/AL/MP, 22 maart 1985.

[84] Persbericht Ministerie van Landbouw en Visserij, No. 148, 1 april 1985; ook in zijn reactie op het protest van het Hoofdbestuur van de NCB tegen de 'onaanvaardbare' fosfaatnorm verwijst de minister naar het 'ambtelijk overleg' met het Landbouwschap (brief van 9 mei 1985).

zich dan ook gepasseerd en wensten hun greep op de contacten met het departement van Landbouw te versterken[85].
Het protest tegen de fosfaatnormen verstomde vrij spoedig. Al tijdens het extra overleg op 29 maart gaf de minister aan dat de problemen met een stikstofnorm nog veel groter zouden zijn. Ook zou een stikstofnormering moeilijk uitvoerbaar zijn, omdat de hoeveelheid stikstof in dierlijke mest veel sterker varieert dan de hoeveelheid fosfaat, daar ook bij geringe mestgiften stikstofuitspoeling plaatsvindt en de effecten van stikstof op de bodem en het grond- en oppervlaktewater sterk afhankelijk zijn van de omstandigheden. Bovendien noemde de minister een periode van 20 à 30 jaar vóór de uiteindelijke fosfaatonttrekkingsnorm bereikt zou moeten worden. Het verzet tegen de fosfaatnormen was dan ook, net als de terugtrekking van de heer Latijnhouwers, in de eerste plaats 'symbolisch'[86]. Het was een uiting van de

---

[85] Illustratief zijn de uitspraken van KNBTB-bestuurders naar aanleiding van het extra overleg van 29 maart. Voorzitter Schouten: "Dit overleg had bepaald een gespierd karakter. Met name heeft het D.B. van het Landbouwschap de Minister verweten dat er geen bestuurlijk overleg is geweest over zo'n belangrijke zaak, alvorens een notitie aan de Tweede Kamer toe te sturen". Een andere bestuurder "merkt op dat het goed zou zijn als het D.B. van het Landbouwschap de bevoegdheden van de secretariaatsmedewerkers eens kritisch bekijkt. De opmerking hangt samen met het feit dat er blijkbaar wel ambtelijk overleg is geweest tussen het Landbouwschap en het Ministerie van Landbouw, waarbij de fosfaatnorm wel aan de orde is geweest". "De heer V. meent dat we bestuurlijk wel onderuit zijn gegaan door deze gang van zaken". "De heer G. uit eveneens zijn verontwaardiging over de gang van zaken en meer in het bijzonder over die in de Milieustaf. Ondanks fel verzet van spreker heeft de milieustaf zijn opmerking aan zijn laars gelapt. Volgens de heer G. dient de Milieustaf ondergeschikt te zijn ...aan het D.B. van het Landbouwschap". "De heer L. kan volledig instemmen met de opmerkingen van de heer G., want als het secretariaat niet is uitgegaan van de normen van het Instituut voor Bodemvruchtbaarheid (I.B.-normen) dan zit het fout. Spreker is van oordeel dat bij zo'n belangrijk en vitaal punt de voorzitter van het Landbouwschap had moeten worden ingelicht en dat het secretariaat het niet eens had mogen zijn met de overheidsambtenaren". (Notulen van de 451e vergadering van het Bestuur van de KNBTB d.d. 1 april 1985: 4-6).

[86] Ook uit het praktische bedrijfsleven kwamen al spoedig signalen dat fosfaatnormen wellicht te prefereren waren boven stikstofnormen. Zo werd in de Rundveehouderijcommissie van de CHV naar voren gebracht "dat men bij het vaststellen van normen het beste uit kan gaan van fosfaat. Het fosfaat in het veevoer zou aanzienlijk kunnen worden teruggebracht. Met de stikstofnorm zou men veel verder van huis zijn". (Notulen Hoofdbestuurvergadering NCB d.d. 22 april 1985: 5).
Een vergelijking van de op stikstof gebaseerde landbouwkundige 'IB-normen', zoals gehanteerd door de commissie Latijnhouwers, met de fosfaatnormen die in de eerste fase van de mestwetgeving zouden gelden, leert ook dat de gebruiksnormen van de Wet Bodembescherming de landbouw in veel opzichten meer ruimte boden dan de IB-normen, met name wat betreft de aanwending van rundveedrijfmest en op snijmaisland (zie het volgende staatje, berekend met behulp van gegevens uit het rapport van de commissie van advies inzake de mestproblematiek van september 1984, bijlage IIa en de brochure 'Mestwetgeving' van het ministerie van Landbouw en Visserij van april 1987, bijlage 3)

defensieve strategie van de georganiseerde landbouw tegenover het mestbeleid dat de overheid trachtte te realiseren. In dit opzicht begon de gebruikelijke coöperatie plaats te maken voor confrontatie met de overheid. De landbouwvoormannen betrokken de egelstellingen. De overheid zou de intensieve veehouderij in Nederland met de voorgestelde aanpak 'de doodsteek' toebrengen; beperking van de uitrijmogelijkheden van mest noopte tot de bouw van grote opslagfaciliteiten, hetgeen 'onze concurrentiepositie ernstig zou verzwakken'; de IB-normen waren het 'uiterste' wat het landbouwbedrijfsleven kon accepteren 'en dan nog op termijn'; anderen ging ook dat te ver, zij stelden dat de IB-normen met 50 procent verhoogd dienden te worden[87]. Het Landbouwschap kwam in de zomer van 1985 met het voorstel tot een 'excesgerichte aanpak' en stelde een bovengrens van 100 ton varkensdrijfmest per hectare voor, door de milieudeskundige van het Schap zelfs gepresenteerd als een moedige stap![88]. In de ogen van vooraanstaande KNBTB-bestuurders was 100 ton op dat moment inderdaad een te grote stap, zij prefereerden "2 x I.B.-norm"[89].
In de strijd over de normering bestond tussen het landbouwbedrijfsleven en het ministerie van Landbouw en Visserij weliswaar overeenstemming over uitgangspunten als een 'perspectiefbiedende veehouderij', 'haalbaarheid en betaalbaarheid' van de te nemen maatregelen en het streven naar technische oplossingen als distributie en be- en verwerking van mest. Ook zou Landbouw zich in de beleidsvorming op vrijwel alle onderdelen van de mestwetgeving opstellen als voorvechter van het 'landbouwbelang'. Niettemin wees de defensieve strategie van de georganiseerde landbouw op een belangrijke verschuiving die zich voltrok in het proces van regelgeving met betrekking tot de mestproblematiek: de directe betrokkenheid en de medeverantwoordelijkheid van de 'groene lobby' namen af. De in 1984 in gang gezette samenwerking tussen Landbouw en Milieubeheer alsmede de relatief grote rol die de Tweede Kamer begon op te eisen in de ontwikkeling van de mestwetgeving,

---

IB-normen en wettelijke normen, uitgedrukt in kg. fosfaat per ha, gespecificeerd naar gewas en naar mestsoort

	bouwland	snijmais	grasland
	IB / WBB	IB / WBB	IB / WBB
rundveedrijfmest	72 /125	133,2/350	122,4/250
fokvarkensdrijfmest	153 /125	282,2/350	326,4/250
mestvarkensdrijfmest	147,2/125	271,1/350	345 /250

[87] Deze reacties zijn ontleend aan: notulen KNBTB bestuur d.d. 1 april 1985; verslag van de vergadering van de Veehouderij Commissie van de KNBTB d.d. 8 maart 1985; notulen Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant d.d. 23 april 1985.

[88] Landbouwschap, 18.7/3480, 19-7-1985, 18.16 t/m 18.18. Ter vergelijking: de zogenaamde IB-normen behelsden een gemiddelde varkensdrijfmestgift op maisland van 71 ton per hectare. Tijdens een interview d.d. 5 februari 1986 liet een andere functionaris van de milieustaf van het Landbouwschap zich dan ook badinerend uit over de grens van 100 ton: "natte vingerwerk, op een schemerachtige vrijdagmiddag bij de Heer (toenmalig algemeen secretaris van het Landbouwschap, JF) verzonnen".

[89] KNBTB-bestuur/16.758/6: 6.

zullen zeker aan deze verschuiving hebben bijgedragen. Daarnaast was het ook de groeiende verdeeldheid van de georganiseerde landbouw zelf, die zijn positie verzwakte en die de overheid als het ware dwong het voortouw te nemen. Zo hield het Landbouwschap zijn reactie op de aankondiging van de Interimwet 'sober' in het besef zwak te staan, omdat als gevolg van interne verdeeldheid een vestigingswet niet was geaccepteerd[90]. Ook bestond de vrees voor een te autonome rol van de minister van Landbouw en voor aantasting van de invloed van de landbouw op 'de politiek'[91].
De verdeeldheid rond de mestproblematiek hing in de eerste plaats samen met de belangentegenstelling tussen veebedrijven in zogeheten 'mestoverschotgebieden' en die in streken met een 'mesttekort'. Daarnaast speelde ook de differentiatie tussen grote en kleinere veehouders een rol. In beide gevallen betrof het conflict de verdeling van de lasten die de oplossing van de mestoverschotten met zich mee zou brengen. Heikele punten waren bijvoorbeeld het opleggen van een 'overschotheffing' aan bedrijven in gebieden waar geen overschot is en aan kleine veehouders die maar weinig produceren, de financiering van mesttransporten en de subsidiëring van die transporten, waardoor de mestafzet in 'tekortgebieden' bemoeilijkt kan worden. Reeds bij de bespreking, eind 1984, van het advies van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling en van de Interimwet, kwamen de meningsverschillen - die ook in volgende jaren een stempel op het overleg tussen overheid en bedrijfsleven zouden drukken - duidelijk aan het licht[92]. Het verslag dat Latijnhouwers zelf

---

[90] Aldus de toenmalige voorzitter van het Landbouwschap en het KNBTB-bestuur, Schouten, notulen KNBTB-bestuursvergadering d.d. 5-11-1984.

[91] "In toenemende mate blijkt het moeilijk om binnen Landbouwschapsverband een uniform standpunt in te nemen. Dit geeft de minister vrij spel als het gaat om het nemen van maatregelen." "Sommige hoofdbestuursleden zijn van mening dat men ook rechtstreeks (i.e. buiten het Landbouwschap om, JF) kanalen naar de politiek moet aanboren om op die manier druk uit te oefenen om het beleid in de gewenste richting te krijgen." (Notulen hoofdbestuur NCB d.d. 26 november 1984)

[92] Zelfs binnen een gewestelijke organisatie als de NCB waren de geschilpunten terug te vinden. Bij de bespreking van het rapport van de commissie Latijnhouwers in het hoofdbestuur van de NCB gaf de betrokken bestuurder aan "dat men er in Zeeland moeite mee heeft om mee te gaan betalen aan de mestproblematiek, aangezien men hieraan geen deel heeft" (p. 8). En een andere bestuurder verwacht dat: "de voorstellen van de commissie van de Landelijke Raad in Gelderland veel weerstand op zullen roepen. Met name geldt dit voor de kleine boeren. Zij zien heffingen op zich afkomen en hebben niet bijgedragen aan het mestoverschot" (p. 8). Latijnhouwers probeerde de dreigende verdeeldheid te bezweren: "Wat betreft het meebetalen van de tekortgebieden zegt hij dat dit wel verdedigbaar is, doch het mag niet leiden tot tegenstellingen in de verschillende gebieden, solidariteit tussen de sectoren in de gebieden zal behouden moeten worden" (p. 9, Hoofdbestuur NCB, d.d. 24 september 1984). Door de NCB werd in KNBTB-verband het voorstel ingebracht om de door de commissie Latijnhouwers voorgestelde overschotheffing te differentiëren naar rato van de totale hoeveelheid mest welke een veehouder produceert (Bestuur KNBTB 7 januari 1985, bijlage 4, KNBTB/B 6483/3). Hieruit bleek opnieuw dat naast de tegenstelling tussen overschot- en tekortgebieden de verhouding tussen grote en kleine boeren een rol speelde in de discussies over de mestproblematiek.

gaf van de discussie over 'zijn' rapport in KNBTB en Landbouwschap spreekt boekdelen:

Binnen het KNBTB-verband was de ABTB absoluut tegen een overschottenheffing. De LTB kon akkoord gaan met deze heffing, mits er een differentiatie zou plaatsvinden naar regio's. Dit laatste is dan ook in het standpunt van de KNBTB opgenomen. De ABTB bleek niet over te halen om ook de overschottenheffing te accepteren. De andere twee heffingen, te weten de algemene basisheffing en een heffing voor inschakeling van de Mestbank, bleken wel acceptabel[93]. Dit standpunt is zo ook ingebracht in het Landbouwschapsbestuur. Daar bleek de verdeeldheid nog groter. De CBTB kon akkoord gaan met alle drie de heffingen. Het KNLC had hier echter ook moeite met de overschottenheffing"[94].

Tijdens de voorbereiding van de mestwetgeving na de Interimwet kwamen de eerste scheuren in het Groene Front aan het licht. Nu het departement van Landbouw ernst moest maken met de ontwikkeling van milieubeleid, waarbij een grotere rol dan gebruikelijk was weggelegd voor andere actoren dan het Landbouwschap, ontstond enige verwijdering tussen het ministerie en het georganiseerde bedrijfsleven. Bovendien bleek dat bedrijfsleven zelf intern verdeeld als gevolg van de met het mestprobleem samenhangende belangentegenstellingen.

Bij de discussie over de Interimwet werden dezelfde punten naar voren gebracht. "Diverse hoofdbestuursleden uiten hun ongerustheid over de positie van de midden- en kleine bedrijven. Men is van mening dat de grote bedrijven moeten worden afgeremd om op die manier de kleine bedrijven nog wat ruimte te geven" (p. 1). Ook werd gesignaleerd dat "de belanghebbende partijen, te weten de mestoverschotgebieden, dreigen te worden overstemd door de tekortgebieden" (p. 2, Hoofdbestuur NCB, d.d. 26 november 1984).

[93] Ook hierover waren de meningen overigens niet onverdeeld. In de 'Samenvatting discussie meststoffenproblematiek in commissies van de K.N.B.T.B.' staat hierover: "In alle commissies viel te bespeuren dat een deel weinig enthousiast was over de algemene lage basisheffing op alle mestproducenten" (KNBTB/B 6417/4/231184).

[94] Dagelijks Bestuur NCB d.d. 10 december 1984: 4.

8 BETWISTE REGELGEVING

8.1 Inleiding

De mestregelgeving is grotendeels gebaseerd op de Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet. Op grond van de eerste wet kunnen regels gesteld worden aan de hoeveelheid mest die op en in de bodem wordt gebracht en aan de wijze van mestaanwending. De Meststoffenwet geeft regels voor de afvoer van mestoverschotten en voor de controle op de produktie, de handel en het gebruik van mest. Ook verschaft deze wet de basis voor de overschotheffing en voor regels ten aanzien van uitbreiding en verplaatsing van mestproduktie. Naast de Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet is ook de Hinderwet van betekenis voor de mestregelgeving. In 1981 is de werkingssfeer van deze wet verruimd, zodat bij de verlening van een hinderwetvergunning ook rekening gehouden kan worden met natuur- en milieuwaarden. Zo is sinds februari 1987 de zogenoemde *ecologische richtlijn* 'Ammoniak en Veehouderij' van kracht, waarin grenzen worden gesteld aan de toename van de ammoniakuitstoot door uitbreiding of nieuwvestiging van veehouderijbedrijven nabij voor verzuring gevoelige gebieden. Voor mestopslag geldt het 'Besluit Mestbassins Hinderwet' met voorschriften voor de minimale afstanden van mestbassins tot voor verzuring gevoelige gebieden en voor het afdekken van mestopslag.

Nadat het ontwerp Wet Bodembescherming na jarenlange interdepartementale competentiestrijd was ingediend in december 1980, duurde de strijd tussen Milieubeheer en Landbouw over de bevoegdheden ten aanzien van de aanpak van de mestoverschotten onverminderd voort. De verhouding tussen dit wetsontwerp en het voorontwerp Meststoffenwet van 1981 was op het punt van het gebruik van mest dan ook niet duidelijk. Pas toen deze 'potentiële, grote spanning' tussen 'de sector landbouw en de sector bodembescherming' was weggenomen dankzij de overeenkomst tussen de ministers Braks en Winsemius, kon de behandeling van het wetsontwerp voortgang krijgen[95]. Hierbij vormde het 'Actieprogramma Deregulering Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer' een extra vertragingsfactor. De Memorie van Antwoord bij het wetsontwerp, voorzien van een nota van wijziging, liet door dit alles tot januari 1984 op zich wachten. Vervolgens werd de afkondiging van de wet opgehouden doordat tijdens de behandeling in de Tweede Kamer in maart 1985 problemen rezen ten aanzien van de risico-aansprakelijkheid voor schade die kan ontstaan door invoering van Algemene Maatregelen van Bestuur in het kader van de Wet Bodembescherming en ten aanzien van daarmee samenhangende schadeloosstellingen, bijvoorbeeld aan boeren in waterwingebieden. Uiteindelijk is de Wet Bodembescherming op 1 januari 1987 van kracht geworden.
Inmiddels was, met name na het verschijnen van de Notitie Mestproblematiek in maart 1985, een stevige interdepartementale discussie op gang gekomen over het 'Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen', een centraal onderdeel van de mestwetgeving, neergelegd in een algemene maatregel van bestuur op grond van de Wet Bodembescherming. In het verloop van deze discussie, die tevens

---

[95] Zie hierover Winsemius tijdens de behandeling in de Eerste Kamer, Handelingen der Eerste Kamer, 16529, 1 juli 1986: 1380.

betrekking had op de nieuwe Meststoffenwet, werden geleidelijk enige uitgangspunten openbaar gemaakt, waarover de departementen van Landbouw en Milieubeheer het eens werden. Zo werd het uitgangspunt van een 'perspectiefbiedende veehouderij' gekoppeld aan 'de huidige omvang van de veestapel'[96]. Later zou blijken dat dit uitgangspunt een absoluut nee tegen de zogenoemde inkrimping van de veestapel betekende: zo gaf de minister van Landbouw te kennen dat de opdracht om een perspectief biedende veehouderij in stand te houden er in 1986 20% zwaarder op was geworden in vergelijking met 1984 gezien de toename van de veestapel, met name de varkenshouderij, met ruim 20% over die periode[97]. Andere 'randvoorwaarden' die zouden gelden in de eerste fase waren dat het totaal aan overschotten niet verder mocht toenemen - de Interimwet zou dus opgevolgd worden door regelgeving die eveneens uitbreiding zou beperken -, dat een redelijke vervoersinspanning plaats diende te vinden voor de afzet van mestoverschotten en dat er landelijk gezien geen overschotten zouden ontstaan die niet 'reëel afzetbaar' waren[98]. Deze laatste voorwaarde hield in dat de bemestingsnorm zo hoog gesteld zou worden dat in principe alle geproduceerde dierlijke mest over het land verspreid kon worden. In december 1985 slaagden beide ministeries erin een voorontwerp van een Besluit gebruik dierlijke meststoffen te publiceren. Dit broze compromis hield echter geen stand. Het daarin opgenomen 'uitrijverbod' bleek het grootste struikelblok[99]. Pas in november 1986 werd het Ontwerpbesluit gebruik dierlijke meststoffen gepubliceerd[100]. Het definitieve besluit werd uiteindelijk per 1 mei 1987 van kracht.
Ook de nieuwe Meststoffenwet, waarvan het ontwerp was ingediend op 2 maart 1984, kwam veel trager tot stand dan aanvankelijk was aangekondigd[101]. In de Nota naar aanleiding van het eindverslag gaven de ministers aan dat één van de redenen van de vertraging was dat het niet meeviel om de regels te laten aansluiten op de praktijk[102]. Ook de Meststoffenwet bevatte inderdaad veel conflictstof en stuitte op grote problemen. Deze hadden onder meer betrekking op de norm waarop de overschotheffing moest worden gebaseerd en op de mogelijke differentiatie van deze heffing, de bevoegdheden van

---

[96] Gezamenlijk persbericht van het ministerie van landbouw en visserij en van het ministerie van volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer, 6 september 1985, no. 369.

[97] Handelingen der Eerste Kamer, 18271, 25 november 1986: 431.

[98] Persbericht Ministerie van Landbouw en Visserij, 31 oktober 1985, no. 464.

[99] Het uitrijverbod houdt in dat in een bepaalde periode van het jaar geen dierlijke meststoffen op het land gebracht mogen worden.

[100] Staatscourant 218, Dinsdag 11 november 1986: 8-11.

[101] Zowel de Meststoffenwet als de Wet Bodembescherming zouden per 1 januari 1986 in werking treden, Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1984-1985, 18271, nr. 5, 14-3-1985, Memorie van Antwoord.

[102] Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1985-1986, 18271, nr. 10, 16-12-1985, Nota naar aanleiding van het eindverslag.

de Mestbank en de aansluiting op de Interimwet wat betreft de vaststelling en de bevriezing van de uitgangssituatie. Bovendien was er een immens administratief probleem, omdat het terwille van de controle nodig zou zijn alle mestproduktie en meststromen te registreren. Tijdens de behandeling van de Meststoffenwet in de Eerste Kamer in november 1986 moest de minister laten weten dat het model van een mestboekhouding nog in voorbereiding was. Daarvóór was de behandeling in de Tweede Kamer allerminst vlot verlopen. Voordat de wet op 13 mei 1986 in de Tweede Kamer werd aangenomen, waren er een mondeling overleg in maart en twee langdurige Uitgebreide Commissie Vergaderingen in april aan vooraf gegaan. Hoewel het grootste gedeelte van de Meststoffenwet op 1 januari 1987 in werking trad, zou het tot 1 mei 1987 duren, voordat de Meststoffenwet als geheel van kracht was.
De Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet zijn raamwetten die procedurele regelgeving bevatten, maar niet of nauwelijks inhoudelijke regelgeving. Deze laatste moet gestalte krijgen in uitvoeringsbesluiten en algemene maatregelen van bestuur. Zo bevat de Wet Bodembescherming geen bemestingsnormen, die maken deel uit van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen. De conflicten inzake de normering werden pas acuut toen dat besluit aan de orde was en het was ook eerst toen dat de concrete beleidsvoering gestalte kreeg. Door middel van raamwetgeving is de inhoudelijke regelgeving vooruitgeschoven of ontweken. In deze zin zijn de Meststoffenwet en de Wet Bodembescherming voorbeelden van *beleidsontwijking* (Glasbergen en Kuijpers, 1985). De werkelijke beleidsvorming en de daarmee samenhangende belangenstrijd werden pas zichtbaar aan de hand van de maatregelen en besluiten waarmee de raamwetgeving werd 'ingevuld'. De Wet Bodembescherming en de Meststoffenwet vormen dus niet zozeer het sluitstuk van het mestbeleid, maar veeleer de basis ervan.

Toen de voorbereiding van de mestwetgeving daadwerkelijk ter hand werd genomen, maakte de competentiestrijd tussen Landbouw en Milieubeheer plaats voor inhoudelijke discussies en conflicten. Nieuwe vertraging was het gevolg. Het resultaat van de interdepartementale discussies was dat de uitgangspunten van de mestwetgeving onmiskenbaar een 'landbouwstempel' droegen. Het taboe op inkrimping van de veestapel en het uitgangspunt dat het mestbeleid geen landelijk, niet-plaatsbaar mestoverschot mocht doen ontstaan, zijn in dit opzicht veelzeggend.

8.2 Normen

Uiteraard vormen de bemestingsnormen een cruciaal onderdeel van de mestwetgeving. Daaruit blijkt wat voorop staat, de bescherming van het milieu of de bevordering van het agrarisch produktievermogen. Overigens impliceert de keuze voor de instelling van een gebruiksnormering voor dierlijke mest vanuit milieu-overwegingen reeds bepaalde beperkingen. Door kunstmest buiten beschouwing te laten bestaat niet de mogelijkheid de totale mineralentoevoer te beheersen. Een belangrijker beperking is dat wordt afgezien van een structurele aanpak van het mestoverschot gebaseerd op de veebezetting per

oppervlakte-eenheid voedergewas binnen een bedrijf of een regio[103]. De consequentie daarvan is dat mesttransporten (over grote afstanden) en - verwerking als oplossingen worden geaccepteerd, hetgeen vanuit milieukundig oogpunt als een verspilling van energie kan worden opgevat.
Invoering van mestnormen is door het ministerie van Landbouw en Visserij lange tijd vooruitgeschoven, zoals eerder aangegeven. Het advies van *Megista* in 1974 om gebruiksnormen in te stellen werd genegeerd. Toen in 1983 de voorbereiding van de mestwetgeving werkelijk ter hand werd genomen, was de in 1983 en 1984 uitgebrachte rapporten van de commissie Henkens hetzelfde lot beschoren. Ook het werk van een ministeriële commissie waarin Staatsbosbeheer en Natuur- Milieu- en Faunabeheer waren vertegenwoordigd en die eveneens advies moest uitbrengen over de mestnormen, leidde niet tot resultaat[104]. Deze werd in feite het werk uit handen genomen door de eerder vermelde adviesaanvrage bij de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling. Zoals bekend baseerde de door die raad ingestelde commissie Latijnhouwers haar advies in hoofdzaak op de 'landbouwkundige' IB-normen, hoewel in haar rapport ook gerekend werd met op de fosfaatonttrekking gebaseerde 'snijmaisnormen'[105]. In het advies aan de minister van eind 1984 ging de Landelijke Raad nadrukkelijk uit van "handhaving of verbetering van de bodemvruchtbaarheid" als criterium voor de normstelling[106]. Intern had men dat spoor op het ministerie van Landbouw en Visserij inmiddels al verlaten en opteerde men voor fosfaatnormen en een gefaseerde invoering daarvan[107]. Voor de buitenwacht werd minister Braks evenwel nog geïdentificeerd met de 'ruime' IB-normen - waarbij op bouwland stikstof de beperkende factor is - en minister Winsemius met de strenge milieunormen op basis van fosfaatont-

---

[103] In het rapport van de commissie van advies inzake de mestproblematiek wordt het probleem als volgt gesteld: "Door een verminderde koppeling tussen de veebezetting en de voederproduktie van de betreffende grond kan een overschot in de mineralen-aanvoer naar het bedrijf ontstaan. De toevoer van mineralen via met name veevoer en meststoffen kan dan de afvoer via eindprodukten ver overtreffen." (p. 2.1) Hieruit trekt deze op het landbouwbelang georiënteerde commissie de conclusie: "Dit mineralenoverschot moet afgezet worden" (idem). Men zou ook kunnen concluderen dat het mineralenoverschot verminderd moet worden, zoals het Europees Parlement: "Het (Europees Parlement) wenst .... vaststelling van een maximum voor de veestapel al naar gelang het aantal dieren per oppervlakte-eenheid in relatie tot de opbrengst per oppervlakte-eenheid in het bedrijf" (resolutie van februari 1986, paragraaf 25, punt c).

[104] Deze zogenaamde commissie Joustra wordt vermeld in een concept-brief aan de directie Natuur, Milieu en Faunabeheer (NMF) van de consulent NMF in de provincie Zuid-Holland gedateerd 10 januari 1985.

[105] Advies aan de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling betreffende omvang, gevolgen en aanpak van de mestoverschottenproblematiek, p. 5.3.

[106] Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw, 'Advies mestoverschotten in de veehouderij', 21 december 1984.

[107] Blijkens de 'Notitie inzake de normering van het gebruik van meststoffen' d.d. 29 mei 1984 van het MvL&V en de notitie 'Financiële gevolgen van de normering van het gebruik van meststoffen' van de directie Veehouderij en Zuivel, juli/augustus 1984.

trekking[108]. In de reeds vermelde 'strijd' over stikstof- dan wel fosfaatnormen die volgde op de publikatie van de 'notitie meststoffenproblematiek' van maart 1985, werd door Landbouw ingezet op zeer hoge aanvangsnormen en een zeer lange overgangsperiode. Deze inzet kon gerechtvaardigd worden met een verwijzing naar de onrust en het verzet in de georganiseerde landbouw. Zoals eerder vermeld, accepteerde het agrarisch bedrijfsleven de IB-normen nog nauwelijks of alleen met inachtneming van een ruime overgangstermijn en leek het slechts bereid een aanvang te maken met zogenaamde 'excesbestrijding'. Invoering van de fosfaatnormering werd opgevat als een 'milieu-overval'. Naast de 'superheffing' op de melkproduktie kon Landbouw het aanpakken van de intensieve veehouderij er niet "nog eens bij hebben", aldus een direct bij de interdepartementale normeringsdiscussie betrokken topambtenaar van Milieubeheer[109]. In de loop van 1985 bleek dat handhaving van de produktieomvang zwaarder woog dan bescherming van het milieu. Zoals eerder aangegeven werd het uitgangspunt van de mestnormen dat er landelijk gezien geen overschotten mochten ontstaan die niet 'reëel afzetbaar' waren[110]. Een zeer ruime normering en fasering waren het resultaat. Zelfs de fosfaatnormen waarmee medio 1984 nog intern op het ministerie van Landbouw en Visserij werd gerekend - en die tot mestoverschotten zouden leiden van ongeveer dezelfde omvang als bij toepassing van de IB-normen - waren aanzienlijk minder ruim dan de normen die zouden gelden tijdens de eerste fase van de mestwetgeving[111]. De 'normeringsslag' was duidelijk gewonnen door Landbouw. Door de betrokken topambtenaren werd terdege beseft dat milieukundige overwegingen volledig ondergeschikt waren gemaakt aan

---

[108] Boerderij 70 (1984), no. 11 (12 dec.): 13.

[109] Interview d.d. 9 februari 1987.

[110] In de interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek was het uitgangspunt dat er geen absoluut overschot mocht ontstaan aanvankelijk "nog niet zo duidelijk", aldus een direct betrokken medewerker van Landbouw (interview d.d. 19 maart 1986). Het werd door de minister van Landbouw en Visserij voor het eerst expliciet naar buiten gebracht bij de behandeling van de landbouwbegroting 1986 in de Tweede Kamer. Dat het streven van het departement erop gericht was de normen aan te passen aan de bestaande surplusbemesting in plaats van andersom, was overigens al wel eerder gebleken. Zo stelde de minister in een schrijven aan de NCB van mei 1985 reeds "De feitelijke normen voor de eerstvolgende jaren zullen dan ook niet kunnen leiden tot grote landelijke mestoverschotten die verwerkt zouden moeten worden. Immers verwerking is thans technisch en economisch nog niet haalbaar. Daarom denken we in 1986 te beginnen met de invoering van een norm die de ergste excessen tegengaat. We aanvaarden dan de realiteit dat op bepaalde percelen meer mest wordt gegeven dan overeenkomt met de IB-normen." (Brief Directie Veehouderij en Zuivel, kenmerk VZ 2790, d.d. 9 mei 1985).

[111] Directie Veehouderij en Zuivel, interne notitie 'Financiële gevolgen van de normering van het gebruik van meststoffen', zomer 1984.

bedrijfseconomische belangen[112]. Bij de georganiseerde landbouw ontmoetten de in het voorontwerp Besluit gebruik dierlijke meststoffen voorgestelde normen dan ook weinig bezwaren. Hoewel in de diverse KNBTB-commissies en werkgroepen alsmede van de zijde van de NCB 'rituele' protesten opklonken, accepteerden het bestuur van de KNBTB en het Landbouwschap de fosfaatnormen voor mais- en grasland; men verlangde wel verhoging van de norm voor bouwland en verzette zich bovendien tegen de voorgestelde fasering, die zou pas later moeten aanvangen, als meer inzicht in de meststromen aanwezig was[113].
Voor tal van andere instanties en organisaties daarentegen, zoals de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland (VEWIN), de Natuurbeschermingsraad, de Stichting Natuur en Milieu en de Vereniging Milieudefensie, gingen de voorstellen (lang) niet ver genoeg. In hun reacties werd erop gewezen dat overbemesting en uitspoeling van nitraat nog vele jaren zouden voortduren met alle gevolgen vandien voor de kwaliteit van bodem en grondwater[114]. De Stichting Natuur en Milieu wees er bovendien op dat een uniforme normering voor het hele land niet aansloot bij de kwali-

---

[112] Bij het afscheid van Henkens, hoofd van het C.A.D. voor Bodem-, Water- en Bemestingszaken in de Veehouderij en in 1983 en '84 voorzitter van een studiecommissie inzake de mestnormen, vertrouwde de toenmalige directeur Veehouderij en Zuivel hem toe dat men het over de normering eens was geworden en hij voegde daaraan toe: "Je zult wel op je achterste benen gaan staan als je hoort wat eruit is gekomen". En inderdaad, Henkens noemde het 'uitgangspunt dat er geen overschot was' "milieutechnisch belachelijk" (ontleend aan interview met de heer Henkens d.d. 19 februari 1990).

[113] Het bestuur van de NCB was van oordeel dat bij de voorgestelde normen overschotten zouden ontstaan die "redelijkerwijs" niet afgezet of verwerkt konden worden: "De normen voor bouwland, weiland en maisland zullen daarom alle naar boven moeten worden aangepast" (brief aan het bestuur van de KNBTB d.d. 27 januari 1986). De veehouderijcommissie van de KNBTB: "De voorgestelde maatregelen gaan veel te ver"; men wilde in eerste instantie niet verder gaan dan een "maximale hoeveelheid varkensdrijfmest van 100 m^3 per ha" en "strengere normen" pas "in een latere fase" instellen als "de stand van de techniek en het onderzoek het toelaten" (uit het verslag van de Veehouderij Commissie vergadering van 10 januari 1986). De adhoc Werkgroep Meststoffenproblematiek van de KNBTB over de normering: "Wanneer op dit niveau moet worden begonnen is geen status quo van de veehouderij mogelijk. Bovendien zijn deze normen praktisch niet haalbaar en ontbreken de middelen om ze te realiseren" (uit het verslag van de vergadering van 21 januari 1986). De veel gematigder opstelling ten aanzien van de normen van het bestuur van de KNBTB en het Landbouwschap blijkt respectievelijk uit de notulen van de KNBTB-bestuursvergadering d.d. 6 januari 1986 en de 'Samenvatting van het advies van het Landbouwschap over het Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het Heffingenbesluit Meststoffenwet', Landbouwschap, 10.16/198b, 19 februari 1986.

[114] Natuurbeschermingsraad, Mestbeleid, Utrecht, februari 1986; Stichting Natuur en Milieu, Commentaar op voorontwerpen mestregelgeving, Utrecht, 14 februari 1986; VEWIN, Commentaar op het ontwerp-Besluit gebruik dierlijke meststoffen, 12 februari 1986; Vereniging Milieudefensie, Commentaar op concept-Besluit gebruik dierlijke meststoffen, Amsterdam, 11 februari 1986.

teitsverschillen van natuur en milieu in het landelijk gebied en bepleitte daarom, in navolging van de Rijks Planologische Dienst van het ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer[115], differentiatie van de normen naar plaats en tijd.
Ook ten aanzien van de differentiatie van de normen trok Milieubeheer evenwel aan het kortste eind. In het overleg in het kader van de interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek stelde het ministerie van Milieubeheer een tweedeling voor met stringente normen in relatief schone gebieden en een veel ruimere normering in de concentratiegebieden. Halverwege 1985 zag het er enige tijd naar uit dat deze optie gerealiseerd zou worden. In een ontwerpmaatregel die op beide betrokken ministeries circuleerde werd uitgegaan van twee gebieden. Voor het gehele land zou één bemestingsnorm voor bouwland gelden, terwijl in het overschotgebied voor mais- en grasland minder strenge normen zouden gelden dan daarbuiten[116]. In het overleg met de vaste commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer deelde de minister van Milieubeheer achteraf ook mee dat 'in eerste instantie' met een gedifferentieerde norm was gewerkt en dat één landelijke norm 'niet voor de hand lag', "want het probleem is totaal verschillend in de Kempen, de Peel, Friesland of Zeeland"[117]. Een gedifferentieerde normstelling zou het landelijk mestoverschot vergroten en zou de oplossing via mestdistributie ernstig bemoeilijken. Landbouw verzette zich dan ook tegen de tweedeling en na moeizame onderhandelingen moest Milieubeheer de differentiatie laten vallen. In dit overleg over de gedifferentieerde normstelling zouden vooral de praktische argumenten die van landbouwzijde naar voren werden gebracht, de doorslag hebben gegeven. Zo wees minister Winsemius in het reeds gememoreerde overleg met de vaste commissie van Landbouw erop dat verschillende normen spanningen in bepaalde gebieden kunnen veroorzaken, omdat aan weerszijden van de noodzakelijkerwijs in te stellen grenzen verschillende regels zullen gelden. Ook werd door Landbouw verzekerd dat de akkerbouwers in de 'tekortgebieden' toch niet zoveel meer mest zouden gaan gebruiken, zodat het met het 'opvullen' van relatief schone gebieden 'niet zo'n vaart zou lopen'[118]. In de normeringsdiscussie - en niet alleen daar - bracht de 'beperkte landbouwdeskundigheid' de medewerkers van het departement van Milieubeheer in een afhankelijke positie, hetgeen heeft bijgedragen tot het duidelijke 'landbouwstempel' van

---

[115] In zijn 'ruimtelijke visie op de intensieve veehouderij' gaf de RPD aan dat de voorgestelde uniforme normstelling op grond van de Wet Bodembescherming tot grotere spreiding van de mest zou leiden, waardoor de kwaliteit van relatief schone en kwetsbare gebieden (verder) aangetast zou worden. De RPD stelde daarom voor de ruimtelijk gedifferentieerde beleidslijnen uit het Structuurschema Openlucht Recreatie en het Structuurschema Natuur- en Landschapsbehoud tot uiting te laten komen in de aanpak van de mestproblematiek (Werkgroep Intensieve veehouderij, 1985).

[116] Zie weekblad Boerderij, 70 (1985), no. 36 (5 juni): 8.

[117] Vaste commissie voor Landbouw, Meststoffenwet, 18271, UCV 64, 28 april 1986: 64-19.

[118] Mededeling van bij mestoverleg betrokken topambtenaar van VROM, die overigens aangaf dat de term 'tekortgebieden' van Landbouw afkomstig was: "dat woord hebben wij nooit gebruikt" (interview d.d. 9 februari 1987).

de mestnormen. Voorstellen tot inschakeling van externe onderzoeksbureaus om consequenties van mogelijke maatregelen door te rekenen, scenario's op te stellen en dergelijke, stuitten op de weigering van Landbouw dat beschikte over *eigen* onderzoeksinstellingen[119].

De slag om de mestnormen werd door Landbouw gedomineerd. Een structurele benadering op basis van grondgebondenheid van de veehouderij was geen optie. In overeenstemming met de wensen van het landbouwbedrijfsleven kwam een zeer ruime normstelling tot stand. Zowel wat betreft de hoogte van de normen als ten aanzien van differentiatie op grond van kwaliteitsverschillen van natuur en milieu, werd volledig voorbijgegaan aan de wensen van milieuorganisaties en drinkwaterbedrijven.

8.3 Uitrijverbod

In artikel 7, lid 1 van het concept van het Voor-ontwerp Besluit gebruik dierlijke meststoffen van 13 december 1985 was het 'uitrijverbod' als volgt omschreven: "Het is verboden dierlijke meststoffen op landbouwgrond te gebruiken gedurende een jaarlijks nader in de Nederlandse Staatscourant bij ministeriële regeling bekend te maken tijdvak". Blijkens de toelichting bij dat concept was het streven erop gericht het uitrijden tussen 1 november en 15 februari te verbieden; voor bouwland op zand en zonder nagewas en voor snijmaispercelen op zand zou de verbodsperiode van 1 september tot 15 februari moeten lopen.
Dit uitrijverbod vormde hét grote struikelblok in de voorgestelde mestregels. De interdepartementale discussies en de protesten van de georganiseerde landbouw terzake laaiden hoog op. De medewerkers van Landbouw in de Stuurgroep Mestproblematiek en in de betreffende werkgroep Meststoffengebruik en sub-werkgroep AMvB-meststoffengebruik trachtten het verbod af te wenden. Milieubeheer hechtte evenwel groot gewicht aan het voorkómen van bemesting buiten het groeiseizoen, wat als 'mestdumping' beschouwd werd, en hield vast aan het uitrijverbod, ondanks de tegenwerking van Landbouw[120].

---

[119] Bij Milieubeheer had men 'moeite' met deze opstelling van Landbouw. "Als iets extra uitgezocht moest worden, was het weer door die eigen onderzoeksinstellingen. Voorgestelde veranderingen waren dan al gauw verzwaringen, vergaande regelingen, e.d." (topambtenaar VROM, interview d.d. 9 februari 1987). Een andere, eveneens direct bij de mestwetgeving betrokken medewerker van VROM, gaf het volgende voorbeeld van de afhankelijkheid van Landbouw. "Het LEI (Landbouw Economisch Instituut, ressorterend onder het ministerie van Landbouw en Visserij, JF) kwam in oktober-november er achter dat ze in april een fout gemaakt hadden. Toen waren de normen 300 kg voor mais en 200 kg op gras (deze zouden later 350 kg fosfaat per hectare maisland en 250 kg fosfaat per ha grasland worden, JF). Op dit soort berekeningen moesten wij afgaan!" (interview d.d. 5 maart 1986).

[120] Volgens één van de betrokken medewerkers van Landbouw is de betreffende topambtenaar van VROM, die zitting had in de interdepartementale stuurgroep en tevens het met Landbouw gedeelde voorzitterschap van de werkgroep Meststoffengebruik bekleedde "verschrikkelijk boos geworden" in reactie op de pogingen van Landbouw het uitrijverbod tegen te houden (interview d.d. 19 maart 1986). De betrokken topambtenaar zelf hierover: "Ik hoor De Boois nog zeggen, bemesting buiten

Pas op het laatste moment werd de strijd beslecht. Zo was in het overleg van de stuurgroep Mestproblematiek met het Landbouwschap van begin december 1985 nog meegedeeld dat er geen uitrijverbod zou komen[121]. Toen op 19 december de stukken binnen kwamen met een verzoek om reactie bemerkte men bij het Schap dat het uitrijverbod op het allerlaatste moment toch in de voorstellen was opgenomen. In de openbare bestuursvergadering van het Landbouwschap van 5 februari 1986 spraken de aanwezige boerenbestuursleden unaniem het 'onaanvaardbaar' uit over het voorgestelde uitrijverbod. De bedrijven beschikten niet over de benodigde mestopslagcapaciteit, vlak voor en vlak na de verbodsperiode zou massaal mest worden uitgereden, wat averechts zou werken, en er diende een nader onderzoek te komen naar de doelmatigheid en het effect van uitrijverboden onder verschillende omstandigheden[122]. Sommige voormannen spraken dreigend dat het uitrijverbod een 'loyale opstelling van de boeren' in de weg zou staan en zou kunnen leiden tot ernstige dumpingpraktijken tijdens de 'piekperioden'. Ingewijden gingen er op dat moment al vanuit dat zeker het uitrijverbod in de discussie met het ministerie wel versoepeld zou worden[123]. Duidelijk was dat men op het departe-ment van Landbouw daaraan zeker wilde meewerken[124]. Er hoefde dan ook niet lang gewacht te worden op tegemoetkoming aan de protesten van de ge-organiseerde landbouw. Al in de tweede week van februari gaf de toenmalige staatssecretaris Ploeg een eerste aanwijzing in die richting tijdens een spreekbeurt in Vries[125]. Een tweede serie heel duidelijke aanwijzingen kwam van de minister zelf tijdens een symposium over de mestproblematiek in Ede

---

het groeiseizoen is nergens voor nodig, dat is toch gewoon dumpen. Zo zijn er vele zaken die we best weten en zouden willen aanpakken. Sommige konden wel, andere minder of niet. Maar een uitrijverbod helemaal laten vallen, dat kon eenvoudig niet, men voelde ook bij Landbouw wel aan dat dit opgeven helemaal bloody shame zou zijn" (interview d.d. 9 februari 1987).

[121] Mededeling van een milieu-functionaris van het Landbouwschap tijdens interview d.d. 5 februari 1986.

[122] Zie Landbouwschap, Advies over het voorontwerp Besluit gebruik dierlijke meststoffen en het voorontwerp Heffingenbesluit Meststoffenwet, 10.16/188c, 13-2-1986.

[123] Aldus voorzitter Latijnhouwers van de NCB in een gesprek direct na afloop van de openbare bestuursvergadering van 5 februari.

[124] Van Ingen, toenmalig sectorhoofd intensieve veehouderij bij het departement van Landbouw en Visserij, zou achteraf verklaren: "Je kunt bij boeren best met een beroerd verhaal aankomen. Maar dat uitrijverbod was op dat moment gewoon onrealistisch. Ik had er ook moeite mee om het te verdedigen. Je moet geen dingen vragen die niet kunnen." (Open Huis, Uitgave van VROM, september/oktober 1986: 5).

[125] "Bij het uitrijverbod zijn vraagtekens te plaatsen, aldus Ploeg. Bij lang niet elk bedrijf is het mogelijk de opslagcapaciteit te vergroten. Den Haag zit in de inventarisatiefase. De inspraak loopt volop en er komen van alle zijden veel opmerkingen. Als nieuwtje kon de heer Ploeg zijn toehoorders meedelen, dat hij stellig verwacht dat er enige versoepeling zal komen in het uitrijverbod. Naar zijn mening zal dit wat onrust onder de boeren wegnemen" (geciteerd uit De Landbode van 14-2-1986 bij Tichelaar, 1990).

op 19 februari 1986[126]. Vervolgens werd al vóór het reguliere maandelijkse overleg, dat zou plaatsvinden op 3 maart, aan het Landbouwschap toegezegd dat er een studiecommissie ingesteld zou worden, die vóór de zomer moest rapporteren[127]. Als de Tweede Kamer zich daarna voor de eerste maal over het uitrijverbod buigt, tijdens mondeling overleg van de vaste commissie voor Landbouw met beide bewindslieden op 5 maart, wordt door minister Braks in een woord vooraf meegedeeld dat in overleg met het dagelijks bestuur van het Landbouwschap besloten is de problematiek van het uitrijverbod naar een wetenschappelijke commissie te verwijzen. Op 7 april 1986 werd de commissie van deskundigen geïnstalleerd met de opdracht vóór 1 juli een advies uit te brengen dat recht moest doen aan de milieuhygiënische doelstellingen terzake van het voorkomen van af- en uitspoeling van meststoffen en aan eisen van praktische uitvoerbaarheid voor de landbouw[128]. Met name aan die praktische haalbaarheid liet de commissie zich veel gelegen liggen[129]. Zo stelde ze op grond van bedrijfstechnische overwegingen voor het uitrijverbod evenals de normering gefaseerd in te voeren. Eveneens om redenen van bedrijfstechnische en ook 'controletechnische' aard adviseerde de commissie een uitrijverbod over bevroren grond, dat 'in milieutechnisch opzicht uiterst effectief' zou zijn, voorlopig achterwege te laten[130]. De commissie kwam met een 'bedrijfstechnische' en een 'milieuhygiënische' variant, die overigens niet al te veel van elkaar verschilden. Het te verwachten 'compromis' tussen beide varianten dat in de ontwerp-regeling op grond van het advies terecht zou komen, vertoonde onmiskenbaar een bedrijfstechnisch accent. Voorzitter Wiggers van de commissie was directeur Landbouwkundig Onderzoek van het ministerie van Landbouw en Visserij. Twee leden waren op voordracht van het Landbouwschap benoemd. Het 'milieubelang' in de commissie was vertegenwoordigd door een medewerker van het Rijks Instituut voor Natuurbeheer van Landbouw en Visserij (RIN), en een deskundige van het Rijks Instituut voor Volkshuisvesting en Milieuhygiëne (RIVM), de onderzoeksinstelling van Milieubeheer. Hoewel de Stichting Natuur en Milieu instemde met de keuze

---

[126] In zijn lezing noemde minister Braks het uitrijverbod 'een zeer gecompliceerd probleem': "Collega Winsemius en ik zullen ons nog eens terdege moeten verdiepen in alle naar voren gebrachte bezwaren". Ook deelde hij mee dat hij en Winsemius op korte termijn nog eens persoonlijk met het landbouwbedrijfsleven zouden overleggen. Tijdens de discussie is Braks over alle onderdelen van de mestwetgeving terughoudend "omdat minister Winsemius medeverantwoordelijk is", behalve over het uitrijverbod, waarover kennelijk is afgesproken dat het onderhandelbaar is. Met een verwijzing naar de komende verkiezingen eindigde Braks de discussie veelzeggend: "Als jullie ervoor zorgen dat er een verstandige minister van Landbouw blijft, zou er wel eens een redelijk uitrijverbod uit kunnen komen".

[127] Mededeling van een ambtenaar van Landbouw d.d. 19 maart 1986.

[128] Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1985/1986, 18271, nr. 32, Brief van de minister van Landbouw en Visserij, 11 april 1986.

[129] Commissie-voorzitter Wiggers hierover: "We keken voortdurend wat een boer zou doen als wij iets voorstelden", Boerderij, 71 (1986), 30 juli.

[130] Advies beperking uitrijperiode dierlijke meststoffen, Wageningen, juli 1986.

van deze 'milieu-onderzoekers', was het belang van de milieubescherming in feite ondervertegenwoordigd[131]. In de Tweede Kamer werd gevraagd naar de reden van de 'eenzijdige samenstelling' van de studiecommissie[132].
Overigens bestonden ook in landbouwkringen bedenkingen ten aanzien van de samenstelling van de commissie, waarin het geluid van praktische veehouders zou ontbreken[133]. De KNBTB stelde zelfs een schaduwgroep van praktische veehouders in om 'vooral praktische punten' - lees: praktische bezwaren - inzake het uitrijverbod naar voren te brengen[134].
De vrees van landbouwzijde bleek ongegrond. Via de 'omweg' van een commissie van deskundigen was de angel uit de oorspronkelijke, onder druk van Milieubeheer tot stand gekomen voorstellen gehaald. Deze bleken aanzienlijk versoepeld te zijn in het ontwerp-besluit van november 1986, dat gelijk was aan het definitieve besluit gebruik dierlijke meststoffen van maart 1987. Op advies van de Commissie van deskundigen waren de uitrijbepalingen voor kleigronden geheel komen te vervallen om de acceptatie van dierlijke mest in de akkerbouwgebieden te stimuleren. De perioden waarin het verboden was mest uit te rijden waren met anderhalve tot viereneenhalve maand bekort. Ook het uitrijverbod voor besneeuwde grond gold voor een veel kortere periode dan voorzien in het aanvankelijke voorstel. Tenslotte was ook de invoering van het uitrijverbod, mede door toedoen van leden van de vaste commissie voor Landbouw, met ruim een jaar uitgesteld[135]. De praktijk zou er pas in het najaar van 1988 voor het eerst mee te maken krijgen.
De georganiseerde landbouw reageerde instemmend op de "volledig gewijzigde uitrijregeling", "die verregaand aan de wensen van het landbouwbedrijfsleven tegemoet komt"[136]. Hoewel er bestuurders waren voor wie iedere milieu-

---

[131] Dé landbouw-milieu-expert van het ministerie van VROM in deze periode over de achterstelling: "Het is een algemeen probleem dat veel deskundigen werkzaam zijn bij landbouwinstituten. Wij hebben alleen het RIVM. Ik wil de integriteit van die wetenschappers niet in twijfel trekken, maar hun invalshoek en prioriteitenstelling zijn toch anders. Dat maakt wel uit. Wij waren dus gehandicapt. Maar we hadden ook niet veel andere mensen achter de hand". (geciteerd bij Tichelaar, 1990: 143)

[132] Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1985/1986, 18271, UCV 59, 14 april 1986.

[133] KNBTB-bestuursvergadering d.d. 1 april 1986: 5.

[134] Ook de brief over het 'Uitrijverbod mest' aan de algemeen secretarissen van de gewestelijke organisaties van de KNBTB d.d. 11 april 1986 beoogde een inventarisatie van praktische bezwaren.

[135] Motie Van der Linden(CDA)/Blauw(VVD), ingediend tijdens de UCV van 14 april 1986. Tommel (D'66) zou hierover opmerken: "Een dergelijke anti-milieumotie is lange tijd geleden voor het laatst ingediend" (Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1985/1986, 18271, UCV 59, 14 april 1986, Vaste Commissie voor Landbouw).

[136] Landbouwschap, 'Stand van zaken mestwetgeving en begeleidende maatregelen', 10.13/308, 1-5-87: 2.

maatregel te ver ging[137], noemde de toenmalige voorzitter van het Landbouwschap de "ongelofelijke versoepeling" van het aanvankelijke uitrijverbod "een heel mooi voorbeeld" van wat de landbouwlobby weet te bereiken[138].
Behalve tot 'verliezen' in milieuhygiënisch opzicht leidde het advies van de commissie Wiggers wat betreft de wijze van uitrijden wél tot aanscherping van het oorspronkelijke voorstel. Daarin was "om redenen van handhaafbaarheid" afgezien van het voorschrift de mest na verspreiding onder te werken[139]. In het ontwerp-besluit van november 1986 worden deze "redenen van handhaafbaarheid" nog wel aangevoerd om af te zien van de verplichting om bij koel en vochtig weer uit te rijden, maar gelden ze kennelijk niet meer met betrekking tot de onderwerkplicht als zodanig[140].
Ook deze onderwerkverplichting was overigens vrij soepel, omdat met het onderwerken tot de dag na het uitrijden gewacht kon worden. In zijn advies over het ontwerp-besluit stelde de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne (CRMH) dan ook dat het uit een oogpunt van beperking van de ammoniakvervluchtiging veel effectiever zou zijn voor te schrijven de uitgereden mest nog dezelfde dag, of beter nog direct, onder te werken of in te regenen[141].
Ook op andere elementen van het uitrijverbod had de CRMH - uitgezonderd de vertegenwoordigers van het Landbouwschap en van de werkgeversorganisaties - ernstige kritiek[142]. Hieruit, en uit reacties als van de Stichting Natuur en Milieu, die de uitrijbepalingen op onderdelen "onverteerbaar" en "zeer teleurstellend" noemde[143], blijkt dat Landbouw het uitrijverbod inderdaad volledig naar zijn hand had weten te zetten. Gevraagde en ongevraagde adviezen van de CRMH, de Stichting Natuur en Milieu, het Centrum Landbouw

---

[137] Zo stelde het bestuur van de KNBTB: "Ook met de bedrijfstechnische variant uit het rapport van de Commissie 'Wiggers' kan het bedrijfsleven onvoldoende uit de voeten. Kapitaalsvernietiging dreigt doordat een te grote opslagcapaciteit nodig is in de beginfase van de Meststoffenwet, hetgeen later tot kapitaalsvernietiging leidt. Bovendien worden zoveel beperkingen opgelegd dat de acceptatie van dierlijke mest eerder ontmoedigd wordt" (KNBTB-bestuur/18.554/5/190986).

[138] Platform, juli/augustus 1987: 8 (uitgave van het Ministerie van Landbouw en Visserij).

[139] Nota van toelichting bij het Voorontwerp Besluit gebruik dierlijke meststoffen, paragraaf 3.5.

[140] Nota van toelichting bij het ontwerp-besluit gebruik dierlijke meststoffen, Staatscourant 218, 11 november 1986.

[141] CRMH, Advies over het ontwerp-Besluit gebruik dierlijke meststoffen, Rijswijk, 27 januari 1987: 22.

[142] De raad vond de verbodsperiode voor grasland te kort, achtte het niet terecht dat de zandgronden in de Veenkoloniën van het uitrijverbod waren uitgezonderd en stelde voor het uitrijverbod voor bouwland en snijmaisgrond met een maand te verlengen.

[143] Stichting Natuur en Milieu, voorontwerpen mestregelgeving, Utrecht, 14 februari 1986.

en Milieu, de VEWIN en de Unie van Waterschappen veranderden daar niets aan. Ze werden door de minister beschouwd als suggesties die van belang konden zijn voor bijstelling van het besluit voor de tweede fase[144].

Het uitrijverbod is een voorbeeld van een compromis dat - opnieuw - een onmiskenbaar landbouwstempel droeg. Het ministerie van Landbouw en Visserij maakte gebruik van de protesten uit de landbouwwereld en van het beproefde middel van de studiecommissie om de aanvankelijk voorgestelde uitrijbepalingen in 'bedrijfstechnische' richting te corrigeren.

8.4 Mestboekhouding en mestbank

Invoering van mestnormen noodzaakt tot controle op de naleving daarvan. Daarvoor zijn gegevens nodig over produktie, aanvoer en afvoer van dierlijke mest op bedrijfsniveau. Om die gegevens te kunnen verstrekken moeten individuele mestproducenten een zogenaamde mestboekhouding bijhouden. Deze vormt tevens de basis voor de aangifte in verband met de 'overschotheffing' op mestproduktie. Gebruiksnormen impliceren dat teveel geproduceerde mest van het bedrijf moet worden afgevoerd. De mestwetgeving voorziet in een orgaan, de mestbank, dat bij het transport over grotere afstanden een bemiddelende en coördinerende rol kan spelen.
Met de controle op de naleving van de gebruiksnormen en de beïnvloeding van de mestmarkt zijn voor overheid en bedrijfsleven grote belangen verbonden. Ook het beleidsproces met betrekking tot de invoering van de mestboekhouding en de instelling van de landelijke mestbank heeft de weerslag ondervonden van de in het geding zijnde belangenconflicten.

Controle

Op het departement van Milieubeheer bestond de vrees voor een herhaling van de gang van zaken onder de Interimwet. Daarover zou de Rekenkamer later opmerken dat "de Algemene Inspectiedienst geen systematische controle heeft uitgevoerd op naleving van de bepalingen van de Interimwet"[145]. Betrokken ambtenaren zagen in het falende controlebeleid één van de oorzaken van de explosieve groei van de varkens- en pluimveestapel, die ook lang na de afkondiging van de Interimwet nog plaatsvond. Zij vreesden dat de boeren zich weinig zouden aantrekken van de mestregels bij het ontbreken van een strak controlesysteem[146]. De interdepartementale discussie over contro-

---

[144] Aldus het definitieve besluit van 25 maart 1987 in het Staatsblad, nr. 114, jrg. 1987.

[145] Decemberverslag van de Algemene Rekenkamer 1990, Tweede Kamer 21955, nrs. 1-2: 121.

[146] Een in de werkgroep Mestoverschotten van de Stuurgroep Mestproblematiek werkzame medewerker van het ministerie van Milieubeheer hierover, mede naar aanleiding van een door hem ontvangen brief van de Inspectie Milieuhygiëne over de ook in 1986 weer fors gestegen mestproduktie in Noord-Brabant: "In 1985 kon je nog van een inhaaleffect spreken, nu niet meer. Dit is domweg het gevolg van illegaal volzetten. En dan zit in deze opgave van de Inspectie Milieuhygiëne nog niet eens wat

le en handhaving kenmerkte zich door wederzijds wantrouwen. Tegenover de vrees dat Landbouw weigerde de regelingen waterdicht te maken, stond het bezwaar dat Milieubeheer op 'teveel bureaucratie' aanstuurde. Het departement van Milieubeheer verlangde een grote mate van overheidsbemoeienis bij de bepaling van mestoverschotten op bedrijfsniveau, waarvoor de boer de benodigde informatie zou moeten aanleveren. "VROM heeft op dit punt toegegeven", aldus een lid van de Stuurgroep Mestproblematiek. De boer werd zelf verantwoordelijk voor het bepalen van zijn mestoverschot, de gegevens op grond waarvan het berekend werd, hoefden niet opgestuurd te worden. Met het oog op mogelijke controle moest de boer deze mestboekhouding wel gedurende vijf jaar bewaren. Het besluit Mestbank en mestboekhouding voorzag evenmin in de mogelijkheid van sancties tegen het onjuist of onvolledig invullen van afleveringsbewijzen en er werd geen formele relatie gelegd tussen lacunes in de mestboekhouding en overtreding van gebruiksnormen.
Wel werd voor het ontwerpen van een boekhoudsysteem een extern adviesbureau aangetrokken. Het landbouwbedrijfsleven werd niet geraadpleegd, zodat de ontwikkeling van de mestboekhouding in eerste instantie in mindere mate een interne landbouwaangelegenheid werd dan de gebruiksnormering en het uitrijverbod. Eind maart 1987 kreeg het Landbouwschap in een vergadering van de Stuurgroep Mestproblematiek onverwacht te horen dat de mestboekhoudformulieren bij de drukker lagen. Ook bij het opstellen van de toelichting werd het Schap niet betrokken (Doorewaard, 1990: 87). De verontwaardigde reacties op de 'papiermassa' die eind april bij de boeren in de bus viel, bleven niet uit. Op Landbouw had men de 'grote problemen' met de mestboekhouding wel zien aankomen[147]. De Overijsselse Landbouwmaatschappij verklaarde boeren te steunen die weigerden de mestboekhouding in te vullen[148]. De Gelderse Maatschappij van Landbouw stuurde de formulieren naar leden van de Tweede Kamer met het verzoek te proberen ze in te vullen[149]. Overigens viel de complexiteit van de formulieren wel mee. De commotie werd vooral veroorzaakt door de omvang en de ingewikkelde presentatie van het geheel. Andere standsorganisaties toonden zich verontwaardigd dat 'de praktijk', de landbouwboekhoudbureaus en de Mestbank niet bij de opstelling van de mestboekhouding waren betrokken. Zij konden begrip opbrengen voor de terugzendactie van boekhoudformulieren, maar wilden de leden niet tot 'onwettig handelen' aanzetten. Zij toonden zich bereid mee te werken aan een

---

er zonder Hinderwetvergunning is gebouwd!" En over de ophanden zijnde mestwetgeving: "er wordt voortdurend geprobeerd werkelijke controle af te houden. De zaak wordt met opzet niet waterdicht gemaakt. Alles over de mestboekhouding en de controle is nog niet naar buiten, maar ik denk dat er niets van terecht komt. De boeren zullen gewoon doorgaan".(gesprek d.d. 9 februari 1987)

[147] Medio maart 1986, toen de laatste hand werd gelegd aan de ontwerpen voor de mestboekhouding, verklaarde een betrokken ambtenaar van Landbouw: "Het invullen van de mestboekhouding zal nog een heel probleem worden. De boekhouding is een stuk ingewikkelder dan de mei-telling en die wordt al op zitdagen ingevuld! Ik voorzie grote problemen met die mestboekhouding". (interview d.d. 19 maart 1986)

[148] Agrarisch Dagblad, 14-5-1987.

[149] Agrarisch Dagblad, 13-5-1987.

verbetering van de mestboekhouding[150]. Deze voorzichtige en coöperatieve opstelling werd mede ingegeven door de angst dat de agrarische sector geïsoleerd zou raken en opnieuw het verwijt zou krijgen de aanpak van het mestprobleem voor zich uit te schuiven. Hoewel de minister van Landbouw aanvankelijk een ferme toon aansloeg, gaf men al spoedig toe[151]. In een overleg met het Landbouwschap op 22 mei zegde de minister toe dat de verplichting de mestboekhouding in te vullen met anderhalve maand werd opgeschoven tot 15 juni. In het overleg van 4 juni volgde de toezegging dat bekeken zou worden of voorstellen voor vereenvoudiging technisch haalbaar waren. Tijdens voortgezet overleg van minister Braks met het dagelijks bestuur van het Landbouwschap op 10 juni werd overeengekomen dat de mestboekhouding sterk vereenvoudigd zou worden en pas per 15 augustus ingevuld hoefde te worden. Na enkele weken van intensief overleg tussen het Landbouwschap en het ministerie van Landbouw, waarbij ook de Vereniging van Landbouw Boekhoudbureaus werd betrokken, was het boekhoudsysteem eenvoudiger van opzet. Het bestond nog slechts uit een invulkaart, waarop van maand tot maand de aantallen dieren bijgehouden moesten worden en uit één of meer toelichtingskaarten. Vervolgens werd het Landbouwschap ook nauw betrokken bij de wijze waarop de mestboekhouding afgesloten diende te worden en de gegevens voor de bepaling van de overschotheffing aangeleverd moesten worden. Hoewel ontevredenheid over de zogenaamde afleveringsbewijzen bleef bestaan[152], was het resultaat naar de wens van het Landbouwschap[153].
Zo had het landbouwbedrijfsleven in samenwerking met het departement van landbouw aanzienlijke invloed weten uit te oefenen op een belangrijk onderdeel van de mestwetgeving. Het ministerie van Milieubeheer stond hierbij feitelijk buiten spel. De Rekenkamer zou later vaststellen dat de vereenvoudigde mestboekhouding minder informatie opleverde dan met de oorspronkelijke opzet mogelijk geweest zou zijn. De mestboekhouding droeg niet bij aan een verbeterd inzicht in de ontwikkeling van de landelijke mestproduktie en gaf geen

---

[150] Notulen KNBTB-bestuur d.d. 4 mei en 1 juni 1987.

[151] Aanvankelijk liet minister Braks dreigende taal horen aan het adres van de boeren die weigerden de mestboekhouding in te zenden. Zij konden rekenen op een boete en op een hogere aanslag voor de overschotheffing. De minister verbood de directeur Landbouw, Natuurbeheer en Openluchtrecreatie van de provincie Overijssel de mestformulieren van boze boeren aan te nemen (zie Agrarisch Dagblad van 14, 16 en 18/19 mei 1987).

[152] Deze afleveringsbewijzen dienen voor de registratie van mestverplaatsing. De bezwaren betroffen overbodige gegevens die erop ingevuld dienden te worden en de problemen die werden ondervonden bij het verkrijgen van de handtekening van de ontvanger van de afgevoerde mest.

[153] Dat constateerde dat één en ander "na maandenlang intensief ambtelijk overleg op secretariaatsniveau", een mestboekhouding [had] opgeleverd die aansluit bij de door het Dagelijks Bestuur geformuleerde gedragslijn dat het zo eenvoudig mogelijk moet zijn en slechts die gegevens moet vragen die in verband met de mestwetgeving van belang zijn" (Landbouwschap, 'Eén jaar landelijke mestwetgeving. De actuele stand van zaken in beleid en praktijk', 10.13/435-a, 18-12-1987: 4).

sluitend beeld van de produktie, de afzet en het gebruik van dierlijke meststoffen per bedrijf[154].

Beheersing van de mestmarkt

De al in het begin van de jaren zeventig door het bedrijfsleven opgezette en door de overheid gesubsidieerde regionale mestbanken functioneerden slecht, "door een te geringe participatie"[155]. Omdat mestverspreiding één van de drie centrale oplossingsrichtingen van de mestproblematiek was, moest daarin uiteraard verandering komen. In september 1984 had de Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek geadviseerd daartoe een Landelijke Mestbank in te stellen. Controversiële punten in dit advies betroffen de bevoegdheden inzake de regulering van de mestmarkt en de financiering van de mestbank.
De Commissie Latijnhouwers zag de mestbank als een aanvulling op het particulier initiatief. Het ministerie van Milieubeheer daarentegen stond een totale regulering van de meststromen voor. Dit werd de *huisvuilvariant* genoemd, omdat alle transporten van mest, evenals in het geval van huishoudelijk afval, zouden moeten verlopen via een openbare dienst, in dit geval de mestbank of de Dienst Mestwezen. Deze zou erop moeten toezien dat de dunne mest gratis in de eigen regio zou worden afgezet en dat de betere, dikke mest over langere afstanden getransporteerd zou worden. Via een voorheffingensysteem zouden alle veehouders met een mestoverschot hieraan moeten meebetalen. Op deze wijze zou een sluitende controle op de mestafzet mogelijk zijn.
Ook deze slag ging voor Milieubeheer verloren. De weerstand op het ministerie van Landbouw en bij het landbouwbedrijfsleven tegen een grote mate van overheidsregulering was groot[156]. Op het departement van Landbouw en bij het Landbouwschap beschouwde men de mestdistributie als een zaak van het landbouwbedrijfsleven zelf[157]. Ook was men unaniem van mening dat de

---

[154] Decemberverslag van de Algemene Rekenkamer 1990, op. cit.: 138.

[155] Aldus de formulering van minister Braks bij de bespreking van het mestactieprogramma in de Tweede Kamer (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19882, nr. 15, Mestactieprogramma, Verslag van een Mondeling Overleg, 4 maart 1988: 8-9).

[156] Over deze huisvuilvariant, waarvan ook het Centrum voor Landbouw en Milieu een voorstander was, liep de interdepartementale discussie hoog op. "De huisvuilvariant was echt iets waar VROM achter stond. VROM wilde ook veel meer onderzoek daarnaar, maar we hebben het niet gehaald" (topambtenaar van VROM, lid van de Stuurgroep Mestproblematiek, in interview d.d. 9 februari 1987). De ambtenaar op VROM die als de voornaamste stimulator van dit idee kon worden beschouwd "heeft er heel wat slapeloze nachten van gehad", aldus een medewerker van Landbouw (interview d.d. 19 maart 1986). Volgens de betrokken ambtenaar van VROM speelde ook de liberale kleur van de milieubewindsman een rol. Deze vertrouwde liever op particulier initiatief dan op overheidsregulering (interview d.d. 5 maart 1986).

[157] Bij de behandeling van de Meststoffenwet in de Eerste Kamer gaf minister Braks nog eens aan dat het "toch erg voordelig" is "dat het bedrijfsleven in zo belangrijke mate verantwoordelijkheid wil nemen en initiërend heeft gewerkt". In de "eigen verantwoordelijkheid" van de Mestbank "past de positie van de overheid naar onze

zelfstandige mesthandel zoveel mogelijk ruimte geboden moest worden en dat de nieuwe mestbankorganisatie niet te zwaar belast mocht worden. Over de vraag hoe de bevoegdheden en de structuur van de mestbank er uit moesten zien, bestond evenwel weinig eensgezindheid binnen de georganiseerde landbouw. Tal van 'gevoeligheden' speelden een rol.
In de eerste plaats waren er de belangen van de gevestigde regionale mestbanken met hun 'eigen' werkgebieden. Sturing van meststromen door een landelijke mestbank kon daarmee gemakkelijk in conflict komen.
Ten tweede bestond bij landbouwbestuurders de angst dat een te zwaar opgetuigde mestbank met de bevoegdheid toezicht uit te oefenen en tuchtrecht toe te passen, op weinig steun bij de achterban kon rekenen.
In de derde plaats vreesde men in het landbouwbedrijfsleven zich te grote lasten op de hals te halen indien besloten zou worden tot een 'afnameplicht' van de mestbank. Bij een groot mestaanbod zouden de kosten van opslag, verwerking en afzet hoog kunnen oplopen.
Ten vierde kampte de georganiseerde landbouw met de tegenstelling tussen overschot- en 'tekort'-gebieden. Omvangrijke mestaanvoer van het zuiden naar het noorden zou tot gevolg kunnen hebben dat veehouders in het noorden van het land hun mest moeilijker - en tegen een lagere prijs - kwijt zouden kunnen[158]. Hoe meer transportsubsidie de mestbank verstrekt, hoe groter de kans is op een dergelijk verdringingseffect. Ook de financiering van de mestbank werd in dit licht bezien. 'Noordelijke veehouders' en hun vertegenwoordigers hadden er bezwaar tegen dat gelden uit de overschotheffing gebruikt zouden worden om mesttransporten te subsidiëren. Veehouders in tekortgebieden met een mestoverschot op bedrijfsniveau moeten overschotheffing betalen. In hun ogen zouden zij zodoende meebetalen aan een voor hun nadelige oplossing van een probleem dat door anderen was veroorzaakt.

De gesignaleerde gevoeligheden kwamen tot uiting in de eind 1985 door het Landbouwschap opgestelde 'concept-statuten Landelijke Mestbank' en in de daarbij horende toelichting[159]. Wat betreft de regionale mestbanken werd gesteld dat de invloed van de Landelijke Mestbank "zonodig dwingend moet zijn om ongewenste concurrentie en belangentegenstellingen te voorkomen". Voorgesteld werd om het bestuur van de Landelijke Mestbank te laten bijstaan door een *Raad van Advies en Overleg*, "waarin zowel de producent- als afnemersbelangen t.a.v. mestoverschotten vertegenwoordigd zullen zijn". Er werd rekening gehouden met tegenstellingen: "Unanieme besluitvorming door de Raad is geen vereiste, zodat ook de visie op deelbelangen aan het Bestuur kan worden overgebracht". Wat de bevoegdheden betreft bleek men in deze concept-statuten nog niets te kunnen vastleggen. De statuten moesten "vergaande activiteiten" mogelijk maken, maar "Dit wil echter niet zeggen dat

---

mening niet" aldus de minister, die het dan ook voldoende vond dat de overheid slechts een adviserende stem kreeg (Eerste Kamer, behandeling Meststoffenwet, 18271, 25 november 1986: 421).

[158] In dit verband zijn de op het Groningse platteland gesignaleerde borden met het opschrift "geen katholieke stront op protestantse grond" veelzeggend.

[159] Respectievelijk Landbouwschap 11/295h en 11/296h, 6-12-1985.

nu al vaststaat dat van alle mogelijkheden ook daadwerkelijk gebruik gemaakt zal worden".
Tijdens de bespreking van het ontwerp-Meststoffenwet ten behoeve van een reactie aan de Tweede Kamer die het wetsvoorstel in een uitgebreide commissievergadering op 14 april 1986 zou behandelen, kwam het Landbouwschap er niet uit. De verdeeldheid was groot, zowel ten aanzien van de bevoegdheden, met name wat betreft toezicht, tuchtrecht en het vaststellen en innen van heffingen, als ten aanzien van de financiering[160]. Er werd dan ook een verdeeld advies uitgebracht aan de Vaste Commissie voor Landbouw[161]. Refererend aan de bewuste Landbouwschapsvergadering verklaarde NCBTB-voorman van der Veen later dat hij het 'in hoge mate betreurde' dat het niet mogelijk bleek de tegenstelling te overbruggen tussen het 'noordelijke standpunt' - met van der Veen als pleitbezorger - en het 'zuidelijke standpunt' - vertegenwoordigd door NCB-voorzitter Latijnhouwers. Hij sprak van 'één van de slechtste, naarste dingen van de laatste jaren' uit zijn loopbaan als landbouwbestuurder[162].
De verdeeldheid van de georganiseerde landbouw bleef de mestbank parten spelen. In de zomer van 1986 gaf Latijnhouwers aan dat zowel de financiering als de bevoegdheden van de Landelijke Mestbank, waarvan hij de voorzitter zou worden, nog onduidelijk waren[163]. Bij de behandeling van de Meststoffenwet in de Eerste Kamer, eind november 1986, gaf de minister van Landbouw in antwoord op vragen te kennen dat er op dat moment nog steeds geen

---

[160] Tijdens deze door herhaaldelijke schorsingen onderbroken, besloten vergadering van het Landbouwschap bleef grote onenigheid bestaan. Ten aanzien van de bevoegdheden concludeerde NCBTB-voorzitter Van der Veen: "dat er toch het belangrijke verschil blijft tussen de twee standpunten of men wel of niet de bereidheid wil uitspreken om de zaak op zich te nemen. De NCBTB wenst die bereidheid op dit moment uit te spreken, omdat men van mening is dat dat de enige kans is dat het ook zal worden ingevuld" (p. 14). Het KNLC en de KNBTB wilden die bereidheid niet uitspreken.
Ook wat de transportfinanciering betreft bleef de tegenstelling onoverbrugbaar: "De heer Van der Veen zegt dat wanneer de KNBTB de 20% accepteert [bedoeld is de eerste 20% van de overschotheffing die door alle veehouders betaald zou worden, JF] en daarbij uitspreekt dat de overschotheffing niet gebruikt mag worden voor transportheffing maar wel voor infrastructurele voorzieningen een compromis mogelijk is.
De heer Latijnhouwers zegt hiertoe niet bereid te zijn. De aanvullende 80% wordt opgebracht door de overschotgebieden. Hiermee sturend optreden in mesttransporten is één van de weinige concrete maatregelen die op korte termijn kunnen worden genomen" (p. 19) Uit: Landbouwschap, Verslag van de 467e vergadering (123e niet-openbare vergadering) van het Bestuur van het Landbouwschap gehouden op 10 april 1986, 1/8520.

[161] Brief nr. 10.16/253 d.d. 11 april 1986, gericht aan de voorzitter en leden van de Vaste Commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer.

[162] Tijdens een lezing voor kring Nijmegen van de NCB op 18 maart 1987.

[163] Interview met Latijnhouwers d.d. 2 juli 1986; zijn commentaar op de op dat moment voorliggende concept-statuten van de landelijke mestbank: "We hebben het nog bij algemene constateringen moeten laten, de echte basis hebben we nog niet".

overeenstemming was "met het betrokken bedrijfsleven" over het takenpakket van de mestbank, waarbij de afnameplicht het voornaamste discussiepunt was[164]. Uiteindelijk zou de Landelijke Mestbank wel met deze zogenaamde vangnetfunctie belast worden. Begin 1988 werd de benodigde mestopslagcapaciteit gerealiseerd in het kader van het Mestactieprogramma[165]. Het resultaat was niettemin een mestbank met beperkte bevoegdheden en geringe armslag. Zo ontbrak het de mestbank aan mogelijkheden de mestaanvoer te organiseren ten behoeve van mestverwerkingsfabrieken. Daarvoor zouden de standsorganisaties later afzonderlijke mestafzetcoöperaties opzetten. Het gebrek aan bevoegdheden en middelen die grotere beheersing van de mestmarkt mogelijk zouden maken, bleef de gemoederen bezighouden. Zo verklaarde de nauw bij de mestbank betrokken milieuspecialist van het Landbouwschap naar aanleiding van de bij de landbouwbegroting voor 1992 aangekondigde aanscherping van het mestbeleid, dus enige jaren ná de oprichting van de landelijke mestbank, dat "de produktschappen nu ineens wèl bereid blijken om miljoenen guldens op tafel te leggen om de landelijke mestbank meer armslag te geven"[166].

Kwaliteitspremiëring

De belangentegenstellingen over de mestmarkt drukten ook hun stempel op de gang van zaken met betrekking tot de kwaliteitspremieregeling van de mestbank. Het kwaliteitspremiëringssysteem voorzag in een subsidie voor transport van goede (relatief droge) mest over grotere afstanden. In verband met de verdeeldheid terzake werd het systeem medio 1987 als 'proefproject' ingevoerd. De 'Noordelijke veehouders' protesteerden krachtig tegen deze concurrentieverstoring[167]. Het bestuur van de Stichting Landelijke Mestbank onder voorzitterschap van Latijnhouwers wilde het kwaliteitspremiëringssysteem als proefproject verlengen tot eind 1988. Het Landbouwschap wilde daar niet aan en adviseerde de minister verlenging tot 1 april 1988. Tijdens mondeling overleg met de Kamer op 3 februari 1988 liet de minister weten hiermee in te stemmen en deelde hij mee dat een evaluatie zou plaatsvinden in overleg met het Landbouwschap en de mestbank[168]. Het georganiseerde bedrijfsleven bleef verdeeld en de vertegenwoordiger van het Landbouwschap in de Begelei-

---

[164] Eerste Kamer, behandeling van het wetsvoorstel Meststoffenwet, 18271, 25 november 1986: 421.

[165] Ministerie van Landbouw en Visserij, Voortgangsrapportage onderzoek en ontwikkeling mestproblematiek 1987, 19/1032.00, 10-2-1988.

[166] Boer en Tuinder, 11 oktober 1991: 07.

[167] "....wijzen wij u op de onrechtvaardigheid van de door u goedgekeurde kwaliteitspremie regeling. Deze is een daadwerkelijke bedreiging voor de noordelijke veehouderij en de aanwendingsmogelijkheden van dierlijke meststoffen van noordelijke veehouderij bedrijven!!" (Brief aan het Landbouwschap, Noordelijke veehouders, Groningen, 2-9-1987).

[168] Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19882, Nr. 15, Mestactieprogramma, Verslag van een mondeling overleg: 11.

dingscommissie Kwaliteitspremiëring bepleitte als enige afschaffing van het systeem[169]. Goed overleg met het Schap hierover bleek volgens hem niet mogelijk als gevolg van onenigheid tussen vertegenwoordigers van zuidelijke en noordelijke boeren[170]. Bij gebrek aan een alternatief werd de regeling voorlopig verlengd tot 1 januari 1989. Het systeem bleef bestaan en werd per 1 april 1989 zodanig aangepast dat ook veehouders in de tekortgebieden er gebruik van konden maken. De 'oorlog' die was uitgebroken als de regeling was afgeschaft, werd zo voorkomen[171].
Werd in 1988 nog 721.000 ton drijfmest via de kwaliteitspremieregeling vervoerd, in 1990 was dat opgelopen tot bijna anderhalf miljoen ton, afkomstig van ongeveer 5000 bedrijven die tezamen bijna tien miljoen gulden aan premie ontvingen[172]. Het waren vooral de Brabantse varkenshouders die de weg naar deze premieregeling wisten te vinden. Deze 'verstoring' van de noordelijke mestmarkt bleef echter verzet oproepen. Zo vatte de Noordelijke Mestbank in het najaar van 1991 het plan op een aantal gemeenten in Friesland, Groningen en Drente te vrijwaren van mestaanvoer op grond van de premieregeling van de Landelijke Mestbank, omdat er in het noorden sprake was van een omvangrijk mestoverschot op bedrijfsniveau[173].

Voor de regelingen inzake de controle op de mestwetgeving (mestboekhouding) en de stimulering van de mestdistributie (mestbank) was afstemming op de agrarische praktijk essentieel. Deze vormden dan ook hoofdzakelijk een aangelegenheid van het departement van Landbouw en het Landbouwschap. Dat betekende grote invloed voor het landbouwbedrijfsleven, met name op de mestboekhouding, en een buitenspelpositie voor het departement van Milieubeheer. Het betekende tevens dat vergaande regulering van de mestmarkt door de overheid werd uitgesloten.
De georganiseerde landbouw bleek ernstig verdeeld over de taken en bevoegdheden van de mestbank. De tegenstellingen tussen overschotgebieden en niet-

---

[169] Landbouwschap, Knelpunten mestwetgeving, 10/1019a.13, 29-1-1988. De KNBTB-werkgroep "Praktische uitvoerbaarheid mestwetgeving" probeerde de tegenstelling te overbruggen door voor te stellen dat het geld voor de kwaliteitspremie uitsluitend in overschotgebieden geheven zou worden ('Eindverslag knelpunten mestwetgeving, KNBTB, 21.133a/260488). Het Landbouwschap wilde echter niet dat er geld uit de overschotheffing voor zou worden gebruikt. "Al met al maakt dit het opereren van de Landelijke Mestbank zeer moeilijk", aldus het Landbouwschapssecretariaat in de nota Knelpunten mestwetgeving (zie hierboven): 2.

[170] Boerderijkrant, vrijdag 8 april 1988.

[171] Bij een negatieve advisering door de Commissie van Advies en Overleg van de Landelijke Mestbank over het voorstel van de Stichting Landelijke Mestbank tot aanpassing van het mestkwaliteitspremiëringssysteem "is er oorlog", aldus het mestoverleg van de NCB, voorgezeten door Latijnhouwers (verslag d.d. 29 augustus 1988).

[172] Agrarisch Dagblad, 26 februari 1991.

[173] Agrarisch Dagblad, 16-10-1991.

overschotgebieden waren onoverbrugbaar. De landelijke mestbank kreeg dan ook geen belangrijke sturingsmogelijkheden.

8.5 Heffingen

De technische oplossingen voor de mestproblematiek die overheid en bedrijfsleven voorstonden, zouden veel geld kosten. In haar rapport van september 1984 had de Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek (Commissie Latijnhouwers) een heffingenstelsel voorgesteld om het bedrijfsleven daaraan te laten bijdragen. Het voorstel behelsde een basisheffing, op te brengen door de gehele veehouderij, een overschottenheffing, te betalen door veehouders op wier bedrijf een mestoverschot wordt geproduceerd en een afzetheffing voor boeren die daadwerkelijk mestoverschotten aan de mestbank aanbieden. Het advies riep zeer verdeelde reacties op, waarin dezelfde 'noord-zuid-tegenstellingen' een rol speelden als bij het mestkwaliteitspremiëringssysteem. De Commissie Latijnhouwers koos voor een zekere solidariteit. Zij stelde dat "alle overschotproducerende bedrijven, dus ook bedrijven in niet-overschotgebieden" aan de overschotheffing zouden moeten meebetalen[174]. Het argument was dat ook de veehouders die op eigen initiatief, dus zonder inschakeling van de mestbank, hun overschotten afzetten, profiteerden van de inspanningen van de mestbank; bovendien genoten de bedrijven in niet-overschotgebieden het voordeel van kortere transportafstanden. Dit voorstel kwam niet ongeschonden door de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling waaraan de Commissie Latijnhouwers haar advies uitbracht. In zijn advies aan de minister stelde de Landelijke Raad dat in geval van verantwoorde mestafzet buiten het eigen bedrijf een aftrek op de overschotheffing mocht plaatsvinden, die onder voorwaarden zelfs zo groot mocht zijn dat er door bepaalde overschotproducerende bedrijven helemaal geen overschotheffing betaald hoefde te worden[175]. De verdeeldheid inzake de overschotheffing was aanzienlijk en zelfs binnen Latijnhouwers' eigen KNBTB bleek de tegenstelling onoverbrugbaar[176].

---

[174] Advies aan de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, 9-10-1984: 6.6.

[175] Advies van de Landelijke Raad voor Bedrijfsontwikkeling in de Landbouw d.d. 21-12-1984.

[176] In een eerste reactie op de voorstellen van de Commissie Latijnhouwers werd in het hoofdbestuur van de NCB al gewezen op mogelijke tegenstellingen, zelfs binnen NCB-verband. Zo werd te kennen gegeven "dat men er in Zeeland moeite mee heeft om mee te gaan betalen aan de mestproblematiek, aangezien men hieraan geen deel heeft". Ook bij anderen zouden de voorstellen "veel weerstand oproepen...Met name geldt dit voor de kleine boeren. Zij zien heffingen op zich afkomen en hebben niet bijgedragen aan het mestoverschot" (Verslag Hoofdbestuursvergadering NCB d.d. 24 september 1984). Tijdens de discussie over het advies van de Commissie in de KNBTB en het Landbouwschap bleek de verdeeldheid enorm. Latijnhouwers zelf gaf daarvan het volgende verslag:
"Binnen het KNBTB-verband was de ABTB absoluut tegen een overschottenheffing. De LTB kon akkoord gaan met deze heffing, mits er een differentiatie zou plaatsvinden naar regio's. Dit laatste is dan ook in het standpunt van de KNBTB opgenomen. De ABTB bleek niet over te halen om ook de overschottenheffing te accepteren. De andere twee heffingen, te weten de algemene basisheffing en een heffing voor inschakeling

Basisheffing

Reeds in 1985 was met instemming van het Landbouwschap een algemene heffing op veevoer ingevoerd, die werd geïnd door het Produktschap voor Veevoeder. Zonder veel problemen kon in de Meststoffenwet op deze bestaande heffing aangesloten worden. Het geringe bedrag dat ermee gemoeid was, de 'neutrale' besteding ten behoeve van onderzoek en kwaliteitsverbetering van dierlijke mest en de 'geruisloze' inning via de prijs van het veevoer, zorgden ervoor dat deze basisheffing niet op al teveel weerstand stuitte.
Niettemin rezen er ook met betrekking tot deze basisheffing bezwaren tegen de achterliggende solidariteitsgedachte. In alle commissies van de KNBTB bestonden er tijdens de discussies over het rapport van de commissie Latijnhouwers bedenkingen tegen de algemene basisheffing. Zo vond de Akkerbouw Commissie bijvoorbeeld dat een akkerbouwer met een veehouderijtak en met voldoende grond buiten alle heffingen moest vallen[177]. Binnen de NCB waren de meningen over de basisheffing verdeeld. In een groot aantal kringen vond men deze onredelijk, omdat kleinere bedrijven ontzien zouden moeten worden, evenals bedrijven in 'tekortgebieden' en bedrijven zonder mestoverschot[178]. Bovendien werd een heffing op basis van mestproduktie of aantal dieren juister geacht, omdat dan de vervuiling als grondslag voor de heffing dient en niet de omvang van het veevoergebruik[179].

---

van de Mestbank, bleken wel acceptabel. Dit standpunt is zo ook ingebracht in het Landbouwschapsbestuur. Daar bleek de verdeeldheid nog groter. CBTB kon akkoord gaan met alle drie de heffingen. Het KNLC had hier echter ook moeite met de overschottenheffing." (Vergadering Dagelijks Bestuur NCB d.d. 10 december 1984). Pogingen om de ABTB alsnog over te halen mislukten: "tot in laatste instantie is de ABTB tegenstander gebleven van de invoering van een overschottenheffing voor de aanpak van de mestproblematiek. Ook toen de KNBTB bereid was om een differentiatie in de overschottenheffing toe te passen, welke eventueel tot 0 kon dalen, bleef de ABTB tegen." (Dagelijks Bestuur NCB d.d. 14 januari 1985).

[177] Samenvatting discussie meststoffenproblematiek in commissies van de KNBTB ten behoeve van de bespreking in het bestuur van de KNBTB, KNBTB/B 6417, 23-11-1984.

[178] NCB-mestarchief, samenvatting van verslagen van kringdiscussie-bijeenkomsten over de mestproblematiek n.a.v. een KNBTB-notitie van 3-10-1984 over het rapport van de commissie Latijnhouwers.

[179] De heffing werd bij de via het Produktschap voor Veevoeder geregistreerde veevoedergrondstoffen gelegd en door de mengvoerfabrieken aan de veehouders doorberekend. Veehouders die zelf grondstoffen verwerken in bijvoorbeeld brijvoer of die afval vervoederen worden derhalve niet aangeslagen, terwijl zij wel mestproducent zijn. Om dezelfde reden protesteerde de Vereniging van Nederlandse Mengvoeder Fabrikanten (VNMF) ook tegen deze heffing, die een verslechtering van de concurrentiepositie van het mengvoer betekende. Het Produktschap voor Veevoeder wilde er ook vanaf, omdat het om een mestheffing ging, wat als een taak van het Landbouwschap werd beschouwd. Volgens een woordvoerster van de VNMF wilde het Landbouwschap daar niet aan, omdat dan "moeilijke discussies" binnen het Schap zouden ontstaan, waarbij ook de "schuldvraag" met betrekking tot de mestoverschotten aan de orde zou komen.

Ondanks deze bezwaren, slaagde de georganiseerde landbouw erin ten aanzien van de algemene heffing een eenstemmig advies uit te brengen.

Overschotheffing

Wat de overschotheffing betreft kwam het bedrijfsleven er echter niet uit.
In de eerste plaats bleef men verdeeld over de vraag door wie de overschotheffing betaald moest worden. Een belangrijk deel van de landbouwvertegenwoordigers in de zogenaamde tekortgebieden bleef van mening dat aan de veehouders in deze gebieden geen overschotheffing opgelegd mocht worden, omdat zij hun mest op verantwoorde wijze konden afzetten, zonder gebruikmaking van voorzieningen als de mestbank.
Een tweede punt van verdeeldheid betrof de differentiatie van de overschotheffing. Hierover werd zelfs een verdeeld advies aan de Tweede Kamer uitgebracht[180]. Vier van de vijf in het Landbouwschap vertegenwoordigde organisaties vonden dat mestafzetcontracten gehonoreerd moesten worden met een vrijstelling van de overschotheffing. De KNBTB was daartegen, met name omdat de kleinere bedrijven in gebieden met veel intensieve veehouderij - een belangrijk deel van de achterban van de KNBTB - minder goed in staat zouden zijn zulke contracten af te sluiten. De KNBTB benadrukte de "gezamenlijke verantwoordelijkheid" voor de mestoverschotten nog op grond van een andere overweging. Hoe meer differentiaties van de overschotheffing, hoe kleiner de groep veehouders die voor de aanloopkosten van de aanpak van het mestprobleem moest opdraaien, hoe geringer "het draagvlak"[181].
Discussie was er ook over een mogelijke differentiatie naar bedrijfsomvang. De Vereniging van Varkenshouders van de NCB en de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond zelf waren hier voorstander van. Als eerste reden daarvoor werd aangevoerd dat een toename van het mestoverschot op bedrijfsniveau een meer dan evenredige toename van de mestafzetkosten - te dragen door de ten dele uit de overschotheffing te financieren mestbank - tot gevolg zou hebben. Een tweede reden was dat men het "uit een oogpunt van structuurbeleid" gewenst vond dat differentiatie zou plaatsvinden[182]. Hoewel de KNBTB hier wel in mee had willen gaan, heeft de NCB bij de minister "geen voet aan de grond gekregen met differentiatie naar bedrijfsomvang" aldus NCB-voorzitter Latijnhouwers[183].
In de derde plaats leverde de besteding van de gelden uit de overschotheffing grote problemen op, zoals al bleek uit de gang van zaken rond de mestbank en

---

(mondelinge mededeling d.d. 18 april 1986)

[180] Landbouwschap, ontwerp-Meststoffenwet, schrijven aan de voorzitter en leden van de Vaste Commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer, nr. 10.16/253, 11 april 1986.

[181] Zie 'Kort verslag van de vergadering van de subwerkgroep "Differentiatie overschotheffing", gehouden op 23 januari 1986, KNBTB/B 7226.

[182] NCB, Hoofdbestuursvergadering d.d. 22-9-1986 en Vereniging van Varkenshouders, brief aan het Hoofdbestuur van de NCB d.d. 18 september 1986.

[183] Interview d.d. 2 juli 1986.

het mestkwaliteitspremiëringssysteem. Naar het oordeel van de vertegenwoordigers van de 'tekortgebieden' dienden deze niet gebruikt te worden voor de financiering van mesttransporten, een uitgangspunt dat volgens een belangrijk deel van de KNBTB-bestuurders het mestprobleem onoplosbaar maakte[184]. Ook toen de heffing reeds was ingevoerd, bleef de "argwaan ten aanzien van de besteding" ervan groot[185].
Tenslotte bestonden er ook tegenstellingen over de vraag door wie de overschotheffing opgelegd en geïnd moest worden. Sommige voormannen wilden het Landbouwschap of de Mestbank de bevoegdheid geven voor het vaststellen en innen, anderen waren daar beducht voor in verband met de "emoties die rond het heffen en innen" konden ontstaan[186]. Zij prefereerden de inning aan de overheid over te laten, omdat "de meningen over de overschotheffing binnen het bedrijfsleven sterk uiteenlopen"[187]. In het mondeling overleg met de Kamer over de Meststoffenwet voerde minister Braks de "tegenstellingen" en het gebrek aan een "eensluidende opvatting" binnen het Landbouwschap ook aan als één van de redenen om het opleggen van de overschotheffing niet aan het Schap over te laten[188]. Minister Winsemius voegde hier tijdens hetzelfde overleg aan toe dat het vaststellen van de spelregels inzake de overschotheffing en van de sturing die daarvan uitgaat teveel gevraagd zou zijn van het Landbouwschap.

Niet alleen wat betreft de uitvoering, ook met betrekking tot de beleidsvorming inzake de heffingen stond het georganiseerde bedrijfsleven goeddeels buiten spel als gevolg van de verdeelde opstelling. Zo werd de differentiatie van de overschotheffing vooral een aangelegenheid van de Tweede Kamer. De interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek wees iedere differentiatie van de overschotheffing af omwille van de eenvoud van de regelgeving. Tijdens het mondeling overleg met de Vaste Commissie voor Landbouw op 28 april 1986 gaf minister Braks aan grote moeite te hebben met honorering van mestafzetcontracten door middel van een korting op de overschotheffing. Hij voerde daarvoor onder andere het met name in kringen van de NCB naar voren gebrachte argument aan dat in de concurrentieslag om afzetcontracten de financieel zwakke (kleinere) bedrijven het onderspit zouden delven. De enige differentiatie waarop het Landbouwschap aandrong in zijn advies over het voorontwerp Heffingenbesluit Meststoffenwet betrof een korting voor vaste pluimveemest. De regeling differentiatie overschotheffing, waarin een drietal reductiemogelijkheden op de heffing is opgenomen, is dan ook voor een groot deel aan de bemoeienis van de Vaste Commissie voor Landbouw van de

---

[184] Zie bijvoorbeeld het commentaar van het KNBTB-bestuur op het concept advies van het Landbouwschap over het voorontwerp Heffingenbesluit Meststoffenwet, KNBTB, 10.16/188a, 30-1-1986.

[185] Landbouwschap, 'Knelpunten mestwetgeving', 10/1019a. 13, 29-1-1988.

[186] Verslag niet-openbare bestuursvergadering van het Landbouwschap d.d. 10 april 1986: 6.

[187] NCB, Verslag bijeenkomst mestproblematiek d.d. 16 april 1986: 2.

[188] Vaste Commissie voor Landbouw, Meststoffenwet, UCV 64, 28 april 1986.

Tweede Kamer toe te schrijven. Dat geldt eveneens voor de omvang van de kortingen. In plaats van de door de overheid voorgestelde vijftig procent gingen deze door toedoen van de kamerleden naar zeventig procent.
Zowel in het 'noorden' als in het 'zuiden' was het agrarisch bedrijfsleven ontevreden over de overschotheffing. In de 'tekortgebieden' bleef men van mening dat de overschotheffing daar ten onrechte werd geheven. In de overschotgebieden werd betreurd dat de heffingsgelden niet bijdroegen tot bevordering en sturing van de mestafzet. De tegenstellingen bleken evenwel niet te overbruggen. De georganiseerde landbouw kon het vooralsnog niet eens worden over een mogelijke herziening van de regeling. Ook een voorstel van een KNBTB-werkgroep om de overschotheffing in de niet-overschotgebieden maar helemaal te laten vallen op voorwaarde dat de betalers van de heffing voortaan zelf de besteding en bestemming van de gelden mochten bepalen, haalde het niet[189].

Prohibitieve heffing

Behalve van de basisheffing en de overschotheffing is er ook sprake geweest van een 'prohibitieve heffing'. Deze extra heffing zou gelden in geval van uitbreiding en nieuwvestiging voor mestproduktie die naar milieuhygiënische maatstaven niet verantwoord op het eigen bedrijf aangewend kon worden. De heffing zou zo hoog zijn dat hij in feite zou neerkomen op een verbod op onverantwoorde uitbreiding[190]. Deze heffing zou een vervolg zijn op de Interimwet die zou vervallen bij in werking treden van de Meststoffenwet.
De prohibitieve heffing kwam uit de koker van de interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek, die na uitvoerige discussies besloot het idee voor een 'politiek oordeel' aan de betrokken ministers voor te leggen[191]. Blijkens de bekendmaking bij de behandeling van de landbouwbegroting eind oktober 1985, werd er nog vanuit gegaan dat de prohibitieve heffing deel uitmaakte van het voorgenomen mestbeleid[192]. Ook eind november nog wist men in het bedrijfsleven niet beter of deze heffing behoorde tot de ophanden zijnde

---

[189] KNBTB, Eindverslag knelpunten mestwetgeving, 21.133a, 26-4-1988. De Werkgroep "Praktische Uitvoerbaarheid Mestwetgeving" constateerde in deze nota: "...dat het betalen van de overschotheffing in de gebieden zonder mestoverschot, grote problemen oproept. Men kan zelfs stellen dat de oplossing van het mestoverschottenprobleem ernstig bemoeilijkt wordt door deze situatie" (p. 8-9).

[190] Persbericht van Ministerie van Landbouw en Visserij, no. 464, 31 oktober 1985.

[191] Informatie ontleend aan interviews met leden van de Stuurgroep en van daaronder ressorterende interdepartementale werkgroepen. Ook de overige informatie over de verwikkelingen inzake de prohibitieve heffing berust op deze in 1986 en 1987 gevoerde gesprekken.

[192] Zie hierover Ministerie van landbouw en Visserij, Persbericht no. 464, 31 oktober 1985.

mestvoorstellen[193]. In de plannen die half december bekend werden gemaakt, kwam de prohibitieve heffing evenwel niet meer voor[194].
Op het laatste moment is het 'politiek oordeel' van de ministers over de prohibitieve heffing dus negatief uitgevallen. Op het departement van Milieuhygiëne werd gevreesd dat de uitwerking die het ministerie van Landbouw gaf aan de heffing het remmend effect ervan zou beperken. Er was ook door minister Braks op gewezen dat de heffing zo uitgewerkt zou worden dat er "wel degelijk ontwikkelingsmogelijkheden aanwezig zijn", mits de mest op een verantwoorde wijze kan worden afgezet[195]. Toch was het de minister van Landbouw die op de valreep - in het weekeinde vóór het uitbrengen van de voorstellen - de prohibitieve heffing heeft 'weggewerkt' met het argument dat het om een 'oneigenlijk gebruik' van het instrument heffing ging. De bewindsman van Landbouw was kennelijk niet gediend van een tweede 'superheffing', nu op mest in plaats van op melk. Zo werd een bedreiging afgewend voor de Brabantse intensieve veehouderij. De 'superheffing' op mest zou hard aangekomen zijn bij de met name in de Peel gelegen bedrijven die na de inwerkingtreding van de Interimwet nog (fors) uitgebreid hadden. Niet voor niets vond de NCB "de hoogte van de heffingen zeer gevaarlijk, aangezien hierdoor veel bedrijven in moeilijkheden komen"[196].
De discussie over de prohibitieve heffing werd zo een intern-ambtelijke aangelegenheid, waarbij van formele advisering door de georganiseerde landbouw geen sprake is geweest.

Zoals reeds duidelijk werd ten aanzien van de mestbank, vormde het financiële aspect van de aanpak van het mestprobleem een groot struikelblok voor de landbouworganisaties. Kon men dat in het geval van de basisheffing nog overwinnen, met betrekking tot de overschotheffing bleken de tegenstellingen niet te overbruggen. Deze betroffen zowel de verdeling, de differentiatie en de besteding van de heffing op mestoverschotproduktie, als de vraag welke instantie met de uitvoering daarvan belast zou worden.
Het gevolg van deze verdeeldheid was dat de georganiseerde landbouw bij de beleidsvorming én -uitvoering inzake de mestheffingen goeddeels buiten spel stond. In de discussie over de zogenaamde prohibitieve heffing was dat niet anders.

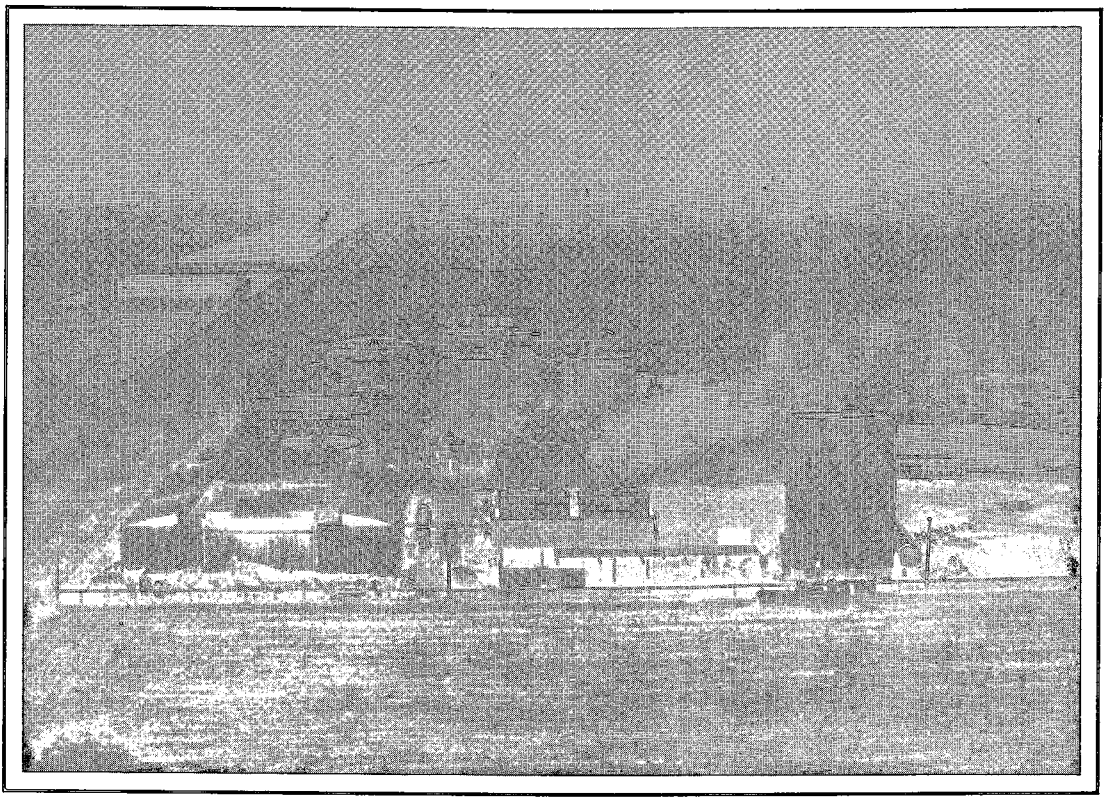
---

[193] Hoofdbestuur NCB d.d. 25 november 1985.

[194] In de voorgestelde maatregelen was de prohibitieve heffing vervangen door een absoluut verbod op uitbreiding van de mestproduktie boven een bepaalde op de dier/grond ratio gebaseerde norm. Deze concretisering van de mestregelgeving was neergelegd in de Nota naar aanleiding van het eindverslag, Handelingen der Tweede Kamer, zittingsjaar 1985/1986, 18271, nr. 10, 16-12-1985.

[195] Ministerie van Landbouw en Visserij, persbericht no. 464, 31 oktober 1985.

[196] Hoofdbestuur NCB, d.d. 25 november 1985.



9 DE 'POLITIEKE KERN' VAN HET MESTBELEID: DE VERPLAATSINGSREGELING

9.1 Inleiding

De mestwetgeving is niet alleen gericht op de normering van het mest*gebruik*, maar ook op de voorkoming van een 'onverantwoorde' uitbreiding van de mest*produktie*. De uitbreidingsbepalingen zijn opgenomen in de Meststoffenwet en kwamen in de plaats van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen. Zoals eerder aangegeven werd de varkens- en pluimveestapel in de periode dat de Interimwet van kracht was nog drastisch uitgebreid. Die uitbreiding vond met name in de overschotgebieden plaats en berustte onder andere op de toepassing van schijnconstructies, waardoor het mogelijk was dier-eenheden te kopen en over te hevelen naar een andere locatie. In juni 1986 werd de Interimwet aangescherpt, waardoor het niet langer mogelijk was dier-eenheden vanuit niet-overschotgebieden naar overschotgebieden te verplaatsen. Inmiddels waren er wel enkele miljoenen tonnen mest aan het surplus toegevoegd, die in hun geheel uit de overschotgebieden afgevoerd moesten worden[197]. De uitbreidingen ten tijde van de Interimwet waren van dien aard dat ze volgens de minister van Landbouw 'het perspectief van de instandhouding van de veestapel' in gevaar brachten. De minister stond dan ook 'zeer huiverig' tegenover overgangsrecht dat 'opnieuw grote risico's' zou inhouden met betrekking tot de uitbreiding van de mestproduktie[198]. Die huiver werd mede ingegeven door de opstelling van het departement van Milieuhygiëne, dat sterk aandrong op een waterdichte regeling na de ervaringen met de Interimwet. De vraag was echter welke ontwikkelingsmogelijkheden een dergelijke regeling nog zou moeten openlaten. Met deze vraag was de 'uitermate politieke discussie' verbonden over de toekomstige structuur van de veehouderijsector in Nederland[199].
De beide ministeries kregen de regeling in kwestie niet tijdig rond. De aangekondigde 'bevriezing' van de ontwikkelingsmogelijkheden in de veehouderij kon alleen door de Kamer geloodst worden dankzij de toezegging dat de regeling een voorlopig karakter had en dat de Tweede Kamer nog vóór het

---

[197] Landbouwschap, 'Discussienota met betrekking tot de inhoud van het definitieve verplaatsingsbesluit in het kader van de Meststoffenwet', Concept nr. 10.13/288, d.d. 7 april 1987: 4.

[198] Aldus minister Braks tijdens de behandeling van de Meststoffenwet in de Eerste Kamer op 25 november 1986.

[199] Tijdens een interview op 19 maart 1987 gaf een vertegenwoordiger van Landbouw in de interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek met vooruitziende blik te kennen dat de discussie over uitbreiding en verplaatsing de politieke kern van het hele mestbeleid betrof en de 'komende jaren' nog heel interessant kon worden. Het gaat daarbij om vragen naar de omvang, concentratie en grondgebondenheid van de veehouderij en om de verdeling van produktierechten over (categorieën) bedrijven.

zomerreces een notitie zou ontvangen met betrekking tot het toekomstige beleid[200].
Wat uitbreiding en nieuwvestiging van rundvee-, varkens-, kippen- en kalkoenhouderij betreft was in de Meststoffenwet de bepaling opgenomen dat deze verboden waren als de produktie van dierlijke meststoffen groter was of groter zou worden dan 125 kilogram fosfaat per hectare. Om deze bepaling te kunnen handhaven, was het uiteraard nodig de uitgangssituatie vast te leggen. Daartoe diende het Registratiebesluit dierlijke meststoffen. Op grond van dit besluit verkregen bedrijven die meer dan 125 kilogram fosfaat per hectare produceerden een zogenaamde referentiehoeveelheid (een soort mestproduktierecht) op basis van het bij registratie per 31 december 1986 opgegeven aantal dieren en de tot het bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond[201]. Het Registratiebesluit nodigde uit tot het opgeven van zoveel mogelijk dieren, meer overeenkomend met de maximale stalcapaciteit dan met de gemiddelde veebezetting. Hierdoor werd een zogenaamde 'latente produktieruimte' gecreëerd.
Ingevolge de uitbreidingsbepaling in de Meststoffenwet moest verkleining van de tot een bedrijf behorende oppervlakte landbouwgrond gepaard gaan met een evenredige reductie van de mestproduktie, althans op bedrijven die boven een gemiddelde mestproduktie van 125 kilogram fosfaat per hectare zaten. In een afzonderlijke algemene maatregel van bestuur zou worden aangegeven in welke gevallen verkleining van het bedrijfsareaal niet tot vermindering van mestproduktie zou hoeven leiden. In dezelfde algemene maatregel van bestuur zou eveneens worden geregeld in welke gevallen verplaatsing van de produktie van dierlijke meststoffen naar een andere locatie of een ander bedrijf zou zijn toegestaan. Gegeven het uitbreidingsverbod voor bedrijven met een gemiddelde fosfaatproduktie van meer dan 125 kilogram per hectare, was bedrijfsvergroting voor die categorie bedrijven, anders dan via aankoop van (een grote oppervlakte) landbouwgrond, alleen nog mogelijk via aankoop van referentiehoeveelheden en de daarmee samenhangende verplaatsing van mestproduktie. De 'politieke discussie' over de structuur van de veehouderij spitste zich dan ook toe op het Verplaatsingsbesluit. Zoals vermeld kreeg men dat niet tijdig gereed. Vanaf de ingangsdatum van de Meststoffenwet op 1 januari 1987 tot de invoering van het voorlopige Verplaatsingsbesluit op 1 mei 1987, was iedere verplaatsing van mestproduktie dan ook geheel verboden. Zelfs overdracht van een geheel bedrijf en grondtransacties ter verbetering van de verkaveling waren op dat moment niet mogelijk. Ook het Verplaatsingsbesluit dat op 1 mei van kracht werd, regelde slechts het hoogst noodzakelijke in afwachting van een nieuwe algemene maatregel van bestuur die de belemmeringen voor verplaatsing zou moeten opheffen onder de voorwaarde dat dit geen toename van de landelijke mestproduktie tot gevolg zou hebben. Hoofdregel was dat overdracht van een referentiehoeveelheid alleen was toegestaan als het hele bedrijf met de totale mestproduktie in andere handen overging en het bedrijf op dezelfde locatie als zelfstandige eenheid werd voortgezet. Hierop

---

[200] Nota van toelichting bij het Verplaatsingsbesluit Meststoffenwet, 's-Gravenhage, 25 maart 1987.

[201] Met behulp van de 'Regeling aanwijzing diersoorten en hun mestproduktie', die forfaitaire fosfaatproduktienormen per diersoort bevatte, kon de referentiehoeveelheid worden berekend als het aantal dieren bekend was.

waren slechts beperkte uitzonderingen mogelijk, zoals bij een overdracht krachtens huwelijksvermogens- of erfrecht of in geval van pachtbeëindiging. Het besluit voorzag bijvoorbeeld niet in de mogelijkheid van deling van referentiehoeveelheden bij splitsing van een maatschap of gedeeltelijke bedrijfsoverdracht aan een opvolger, laat staan in een onbeperkte handel in referentiehoeveelheden of 'mestquota'.
Ook ten aanzien van uitzonderingen op de regels bij verkleining van de bedrijfsoppervlakte regelde het besluit het hoogst noodzakelijke. Zo werd het voor bedrijven met een gemiddelde fosfaatproduktie van meer dan 125 kilogram per hectare weer mogelijk ver van de bedrijfsgebouwen gelegen grond te verkopen en dichtbij gelegen grond daarvoor terug te kopen zonder verlies van referentiehoeveelheid. De bepaling waarin dat geregeld werd is overigens illustratief voor de complexiteit van de mestregelgeving[202].
Zowel de overheid als de leden van de vaste commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer als het bedrijfsleven betreurden het structuurbevriezende karakter van het verplaatsingsbesluit, maar de onzekerheden en tegenstellingen bleken te groot om op korte termijn tot een nadere regeling te komen.
De overheid slaagde er evenmin in vóór het zomerreces van 1987 aan de Kamer een notitie over het toekomstige verplaatsingsbesluit te doen toekomen. Wel werd eind september 1987 een interne notitie van de minister van Landbouw in omloop gebracht[203]. Daarin stelde de minister dat het vigerende besluit te weinig mogelijkheden bood voor bedrijfsopvolgingen en bedrijfsontwikkelingen in de veehouderij. Tevens lanceerde hij enkele met veel onzekerheden en pro's en contra's omgeven ideeën voor een nieuw verplaatsingsbesluit. De minister stelde dat over het geheel genomen de voorkeur uitging naar handhaving en wellicht versterking van de concentratie van de mestproduktie, "maar dat daarnaast in bepaalde gevallen een spreiding gunstig zou kunnen zijn". Een verplaatsingssysteem uitsluitend via de overheid had 'fiscale en bedrijfseconomische aantrekkelijkheden' doordat de referentiehoeveelheid geen marktwaarde zou krijgen. Daar stond evenwel tegenover dat een dergelijk systeem 'zeer grote overheidsbemoeienis' zou vragen en tot 'talloze gerechtelijke procedures' aanleiding zou geven. Eenmalige afroming van de 'latente mestproduktieruimte' gevolgd door volledig vrije verplaatsing werd een 'zekere aantrekkelijkheid' niet ontzegd, maar... een voor iedereen gelijke procentuele vermindering van de referentiehoeveelheid zou 'onrechtvaardigheden in zich bergen', terwijl een procentuele vermindering 'voor iedere producent afzonderlijk' niet was vast te stellen. Uiteindelijk opteerde de minister voor vrijheid van verplaatsing met toepassing van een benuttingsfac-

---

[202] De bedoelde bepaling over "Categorieën van gevallen waarbij de verkleining van de bedrijfsoppervlakte geen gevolgen heeft voor de op het bedrijf geproduceerde hoeveelheid dierlijke meststoffen" luidt als volgt: "een verkleining gevolgd door een vergroting van gelijke omvang of een vergroting gevolgd door een verkleining van gelijke omvang, en, indien de omvang van de verkleining niet gelijk is aan de omvang van de vergroting, het van de omvang van de vergroting overeenstemmende deel van de omvang van de verkleining, mits de verkleining gevolgd door de vergroting of de vergroting gevolgd door de verkleining binnen hetzelfde kalenderjaar plaatsvindt (Verplaatsingsbesluit van 25 maart 1987, artikel 5, lid d).

[203] Notitie inzake aanpassing van het Verplaatsingsbesluit, Concept d.d. 25 september 1987.

tor op de verplaatste referentiehoeveelheid[204]. Ook op deze variant liet de minister overigens weer bedenkingen volgen. Zo bleven onzekerheden bestaan over de mate waarin de latente produktieruimte zou worden opgevuld en de mate waarin de benuttingsfactor de uitbreiding zou compenseren. Als nadeel werd tevens genoemd dat de referentiehoeveelheid een marktwaarde zou krijgen, hetgeen fiscale en (bedrijfs-)economische gevolgen zou hebben.
Het is duidelijk dat de discussie over het verplaatsingsbesluit nog lang niet beslecht was. De minister besteedde in zijn notitie dan nog niet eens aandacht aan het structurele aspect van handel in mestrechten, waarbij de financiële mogelijkheden van de bedrijven immers niet gelijk verdeeld zijn.

De produktie-explosie in de varkens- en pluimveehouderij ten tijde van de Interimwet leidde tot een rigoureuze opstelling van de overheid ten aanzien van uitbreiding en verplaatsing van intensieve veehouderij. De begin 1987 ingevoerde regelingen hadden dan ook een sterk structuurbevriezend effect. Het vraagstuk van de gewenste structuurontwikkeling in de intensieve veehouderij bleek dermate gecompliceerd dat de overheid er niet in slaagde tijdig met voorstellen te komen. Eind 1987 was men dan ook niet verder dan een eerste concept-notitie vol 'mitsen en maren' over aanpassing van het Verplaatsingsbesluit.

9.2 Verdeeld bedrijfsleven

De verdeeldheid in het bedrijfsleven spitste zich aanvankelijk toe op de tegenstelling tussen overschot- en niet-overschotgebieden. In reactie op het ontwerp-Meststoffenwet was een belangrijk deel van het Landbouwschap ervóór dat aan mestafzetcontracten - die in de 'tekortgebieden' makkelijker zijn af te sluiten dan in de overschotgebieden - het recht tot uitbreiding en nieuwvestiging van bedrijven mocht worden ontleend. De KNBTB was het daar als vertegenwoordiger van bedrijven in overschotgebieden niet mee eens[205].
In het commentaar op het ontwerp-verplaatsingsbesluit dat de minister bij brief van 27 oktober 1986 aan het Landbouwschap voor advies voorlegde, richtte de georganiseerde landbouw zijn unanieme verontwaardiging op de veel te korte adviestermijn en op het structuurbevriezende karakter van het verplaatsingsbesluit. Ook in het eerste jaar van de Meststoffenwet moesten splitsingen en verplaatsingen van bedrijven in ruimere mate mogelijk zijn dan volgens het ontwerp-verplaatsingsbesluit, zeker indien die activiteiten tot verlichting van de mestproblematiek leidden, aldus het Landbouwschap[206]. Omdat de minister gezien de tijdsdruk toch geen kans zag om het eerste 'voorlopige' Verplaatsingsbesluit wezenlijk te verruimen, kon met de discussie over de inhoud van een 'definitieve' verplaatsingsregeling nog gewacht worden tot de herziening

---

[204] Een benuttingsfactor kleiner dan 1 betekent dat de verkrijger van een referentiehoeveelheid het gekochte mestquotum niet volledig kan benutten, maar bijvoorbeeld slechts voor 85%. Toepassing van de benuttingsfactor verkleint de latente produktieruimte.

[205] Landbouwschap, ontwerp-Meststoffenwet, schrijven aan de Vaste Commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer, nr. 10.16/253, 11 april 1986.

[206] Landbouwschap, 'Uitbreiden/Nieuwvestigen/Verplaatsen', 11/609a, 5-12-1986.

van het eerste Verplaatsingsbesluit aan de orde was. Niettemin klonken in kringen van de KNBTB in reactie op het ontwerp-verplaatsingsbesluit van 27 oktober 1986 al wel de eerste geluiden van het onvermijdelijke structuurpolitieke debat. De Pluimveehouderij Commissie van de KNBTB en de Vereniging van Varkenshouders van de LLTB bepleitten de instelling van een bovengrens voor de bedrijfsgrootte van bedrijven die mestquotum kopen[207].
Toen het 'ambtelijk overleg' met het Landbouwschap over de aanpassing van het Verplaatsingsbesluit in volle gang was, legde de bij dat overleg betrokken milieustaf van het Schap de nodige discussiestof op het bord van de bestuurders in de betrokken afdelingen en commissies van het Landbouwschap. Er werd op gewezen dat er alle reden was voor een terughoudend beleid vanwege de 'explosieve' toename van de veestapel in de overschotgebieden ten tijde van de Interimwet en de mogelijkheid dat 'latente produktieruimte' verhandeld zou worden, wat een uitbreiding van de veestapel met 5 tot 25 procent kon betekenen[208]. De mogelijkheid werd geopperd om alleen gerealiseerde mestproduktie verhandelbaar te maken of een afroming toe te passen op de te verhandelen referentiehoeveelheden. Ook werden "meer structuurgerichte mogelijkheden" aangegeven in deze discussienota, zoals de instelling van een mestquotumbank, extra afroming bij overdracht aan bedrijven boven een bepaalde omvang en de verplichting additionele mestproduktie via de mestbank af te zetten, zodat de extra kosten daarvan niet 'op de omgeving afgewenteld zouden worden'[209]. De milieustaf van het Landbouwschap gaf aan dat er een 'afweging van belangen zou moeten plaatsvinden' want 'het vinden van de juiste middenweg' zou 'geen eenvoudige zaak' zijn[210].
De georganiseerde landbouw bleek inderdaad niet tot één standpunt inzake een mogelijke handel in mestquota te kunnen komen[211]. In KNBTB-verband betrof de onenigheid de mogelijke 'afroming' van mestreferentiehoeveelheden bij verkoop, de vrije verhandelbaarheid van mestproduktierechten en de instelling van een mestquotumbank, de verergering van het milieuprobleem bij

---

[207] Verslag Veehouderijcommissie KNBTB d.d. 14.11.86.

[208] Landbouwschap, Discussienota met betrekking tot de inhoud van het definitieve verplaatsingsbesluit in het kader van de Meststoffenwet, Concept nr. 10.13/288, 7-4-1987.

[209] De milieumedewerkers van het Landbouwschap liepen met deze nota ver op de komende discussies vooruit. Twee van de gelanceerde ideeën, te weten het verbod op handel in latente produktierechten en de verplichting additionele mestproduktie verantwoord - bijvoorbeeld via de mestbank - af te zetten zouden worden opgenomen in het ontwerp-Verplaatsingswet waaraan het kabinet zijn goedkeuring hechtte op 8 november 1991.

[210] Landbouwschap, Stand van zaken mestwetgeving en begeleidende maatregelen, 10.13/308, 1-5-1987: 9.

[211] Zie Agrarisch Dagblad van 4 en 6 juni 1987 over de onenigheid terzake in het Landbouwschap.

verplaatsing naar mestoverschotgebieden, en de hoogte van het bedrijfsgrootteplafond bij aankoop van mestrechten[212].
Toen na de zomer van 1987 de interne notitie verscheen van minister Braks over aanpassing van het verplaatsingsbesluit, werd de discussie opnieuw aangewakkerd. Het bedrijfsleven kwam evenwel geen stap dichter bij consensus. De KNBTB wilde de handel in mestquota 'plafonneren', de NCBTB en het KNLC wezen dat idee af, omdat ze van de mestwetgeving geen vestigingswet wilden maken[213]. Vooral op aandringen van de NCB maakte de KNBTB een belangrijk punt van de bovengrens aan de mestquotahandel. De KNBTB wilde verplaatsing van mestproduktie slechts mogelijk maken naar bedrijven met een omvang van minder dan 2 volwaardige arbeidskrachten. Zo zou "de jacht op quota" beperkt blijven, zouden de mestquota niet teveel waarde krijgen en zouden kleinere bedrijven en bedrijfsopvolgers ook aan bod kunnen komen[214]. Het idee van de NCB van een eventuele gedifferentieerde afroming van aangekochte mestrechten, werd niet overgenomen. De NCB wilde langs die weg de verhandelbaarheid van quota extra beperken om de waarde daarvan zo laag mogelijk te houden. De aandrang daartoe van de achterban was groot; op alle kringvergaderingen die deze zuidelijke standsorganisatie ieder najaar organiseert, was er door de aanwezigen op aangedrongen dat de quota geen of zo weinig mogelijk waarde moesten krijgen[215].
Een probleem waar men evenmin raad mee wist, was de mogelijke toename van mestoverschotten op bedrijfsniveau, die het gevolg zou zijn van vrije verhandelbaarheid van mestquota. Die overschotten zouden afgevoerd en verspreid of verwerkt moeten worden, wat de oplossing van het mestprobleem alleen maar duurder zou maken. Als men gebiedsdifferentiatie in de mestquotahandel 'principieel' afwees[216], moest in dezen dan een ontmoedigingsbeleid worden gevoerd met bijvoorbeeld extra overschotheffingen op de toegenomen produktie-omvang?[217]

---

[212] KNBTB, Verslag van de bijeenkomst van de Werkgroep Verplaatsingsbesluit d.d. 16 april 1987, 19.527 en KNBTB-bestuursvergadering d.d. 1-6-1987, 19.832.

[213] Zie Boer en Tuinder, 6 november 1987 en Agrarisch Dagblad van 7 november 1987.

[214] KNBTB, 20.485, bestuursvergadering d.d. 2 november 1987.

[215] Aldus voorzitter Latijnhouwers tijdens de Hoofdbestuursvergadering d.d. 23 november 1987.

[216] Volgens de Landbouwschapsmilieuspecialist Gerritsen werd hiervan uitgegaan, omdat bij gebiedsdifferentiatie gelijke bedrijven wettelijk verschillend worden behandeld (Inleiding mestwetgeving, bijeenkomst NCB-kring Nijmegen, d.d. 25 november 1987).

[217] Landbouwschap, Mestquota in relatie tot verplaatsing, 19.5/4126, 8-10-1987.

Afroming en plafonnering

Het verplaatsingsbesluit werd voor korte tijd "in de ijskast gezet om de gemoederen tot bedaren te laten komen"[218]. In januari 1988 werd echter bekend dat op het ministerie van Landbouw de laatste hand werd gelegd aan een concept-verplaatsingsbesluit, waarbij de ideeën van NCB en KNBTB ter beperking van de handel in mestquota serieus overwogen werden[219]. In het overleg met de vaste commissie van Landbouw gaf de minister ook te kennen dat hij voelde voor reservering van mestrechten voor middelgrote bedrijven, waarvoor 'vanuit de praktijk' al was gepleit[220]. Tevens lag het in zijn voornemen dat bij grotere bedrijven die mestrechten zouden overnemen een grotere korting op de mestrechten zou worden toegepast dan bij kleinere bedrijven. De regeringspartijen toonden zich weinig enthousiast over dit voornemen van de minister, dat geheel in de lijn lag van de suggesties van de NCB, in zekere zin de 'achterban' van minister Braks.
Overeenkomstig het voornemen van de minister was in het ontwerp-verplaatsingsbesluit II een variabel kortingspercentage opgenomen, dat kon oplopen tot 35%, afhankelijk van de omvang van het bedrijf waarheen verplaatst zou worden. Blijkens de toelichting was het ontwerp-besluit erop gericht de positie van de 'minder grote en kapitaalkrachtige bedrijven' te versterken[221]. Deze openlijke structuurpolitieke keuze bracht de georganiseerde landbouw in grote verlegenheid.
De Noordbrabantse Christelijke Boerenbond hield vast aan een bovengrens van 2 VAK aanwezig in varkens- of pluimveehouderij, waarboven geen aankoop van quota mocht plaatsvinden. Wel stemde de NCB in met een gedifferentieerd afromingspercentage[222]. Dit standpunt werd door de voorzitter van de NCB, Latijnhouwers, namens de KNBTB ingebracht in het Landbouwschap. Daar werkte het Verplaatsingsbesluit als splijtzwam. Latijnhouwers schermde zelfs met de numerieke sterkte van de KNBTB-achterban[223]. In reactie op de constatering dat de verdeeldheid van het Landbouwschap betekende dat minister Braks nu de knoop kon doorhakken, stelde hij vast dat het standpunt van minister Braks 'in grote lijnen' overeenkwam met het KNBTB-standpunt.
Het Landbouwschap kwam er niet uit en reageerde uiterst verdeeld op het ontwerp-verplaatsingsbesluit II. Met name de gedifferentieerde afroming leidde

---

[218] Aldus de bij het ambtelijk overleg met de overheid betrokken Landbouwschapsmedewerker Gerritsen, inleiding mestwetgeving, NCB-kring Nijmegen, 25 november 1987.

[219] Agrarisch Dagblad, 22 januari 1988.

[220] Tweede Kamer, Mestactieprogramma, 19882, nr. 15, Verslag van een mondeling overleg d.d. 3-2-1988: 10.

[221] Concept Verplaatsingsbesluit II, Nota van toelichting: 4, 4 maart 1988 (Staatscourant 1988, nr. 48).

[222] Brief aan het bestuur van de KNBTB, 26 april 1988.

[223] Agrarisch Dagblad, 5 mei 1988.

tot uiteenlopende reacties[224]. Een aantal organisaties binnen het Schap had grote moeite met het nastreven van structuurdoeleinden en met de keuze voor kleinere en middelgrote bedrijven. Andere deelnemende organisaties ging het ontwerp in dit opzicht niet ver genoeg, zij eisten hogere kortingspercentages en/of de instelling van een bovengrens, waarboven overdracht van referentiehoeveelheden onmogelijk zou moeten zijn.

In de vaste commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer werd de gedifferentieerde korting afgewezen. Behalve de liberalen bleek de commissie geen moeite te hebben met de argumenten van de minister, maar er bestond vooral twijfel over de uitwerking van de benuttingsfactor van 15 tot 35 % in de praktijk[225]. Het CDA-kamerlid van Noord deed het voorstel om grote bedrijven van de kopersmarkt te weren en zo meer ontwikkelingskansen aan kleinere en middelgrote bedrijven te bieden. Dit voorstel kwam neer op de plafonnering van de handel in mestquota, die van meet af aan door NCB en KNBTB was bepleit.
Het bedrijfsleven bleef verdeeld. Terwijl een Landbouwschapswerkgroep inzake de zeugenhouderijproblematiek voorstelde die bovengrens in het verplaatsingsbesluit op 3 VAK te stellen, bleef de NCB vasthouden aan een maximum van 2 VAK[226]. Ook in een ander opzicht riep de bovengrens die van ministeriële zijde werd voorgesteld in het overleg over de wijziging van het ontwerp-verplaatsingsbesluit II discussies op in het bedrijfsleven, omdat dit plafond de positie van de zeugenhouders verder dreigde te verslechteren[227].
Uit het gewijzigde ontwerp-verplaatsingsbesluit II dat op 17 januari 1989 naar de Tweede Kamer ging, bleek dat het ministerie van Landbouw zich weinig gelegen had laten liggen aan de bezwaren van de georganiseerde landbouw. In reactie op de van de zijde van het Landbouwschap geuite klacht over onvoldoende inspraak in het gewijzigde concept verplaatsingsbesluit, stelde CDA-

---

[224] Landbouwschap, Advies Verplaatsingsbesluit II, nr. 11\1141a.00, 22 juni 1988.

[225] 'Tweede Kamer wijst differentiatie in Verplaatsingsbesluit af', Boer en Tuinder, 2 september 1988.

[226] Hoofdbestuur NCB d.d. 28 november 1988.

[227] Dit hing samen met de sinds de Interimwet van november 1984 bestaande omwisselingsverhouding tussen zeugen en mestvarkens, die was gebaseerd op de fosfaatproduktie van de betrokken dieren. Een 'fosfaatneutrale' omwisseling was toegestaan, waarbij 1 zeug gelijk stond aan 2,74 mestvarkens. Omdat het bij een omwisselingsfactor van 1 : 2,74 voor een mestvarkenshouder aantrekkelijk was om te schakelen op (gedeeltelijke) eigen biggenproduktie, was reeds een biggenoverschot ontstaan dat tot grote inkomensproblemen in de gespecialiseerde zeugenhouderij leidde. De bovengrens die de overheid voorstelde voor het gewijzigde verplaatsingsbesluit II berustte op bedrijfseconomische overwegingen en hierbij telde 1 zeug voor 10 mestvarkens. Daardoor bestond het gevaar dat de bovengrens voor aankoop van mestquota in de zeugenhouderij ontdoken zou worden via de aankoop van referentiehoeveelheden mestvarkens, die vervolgens in een verhouding 2,74 : 1 in mestquota voor zeugen omgezet konden worden, wat opnieuw tot een vergroting van het biggenoverschot zou leiden.

woordvoerder van Noord zonder omhaal dat een nieuwe discussie over het verplaatsingsbesluit niets zou opleveren, omdat 'het landbouwbedrijfsleven er toch niet uitkomt'[228]. Terwijl ieder bedrijfsgrootte-plafond het KNLC eigenlijk te ver ging en de rest van het bedrijfsleven twistte over de vraag of de bovengrens 2 danwel 3 VAK moest worden, was in het nieuwe ontwerp-verplaatsingsbesluit een bovengrens opgenomen voor het verkrijgende bedrijf die overeenkwam met ongeveer 1,3 VAK[229]. Tevens was de gedifferentieerde korting vervangen door een algemene kortingsfactor van 15%.

Het landbouwbedrijfsleven toonde zich ernstig verdeeld over alle structurele aspecten van de regeling inzake uitbreiding en verplaatsing. Het was niet in staat tot een eensgezind antwoord op de structuurpolitieke keuze van het ministerie van Landbouw ten gunste van de kleine en middelgrote bedrijven. Het gevolg was dat de vaste commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer in dezen aan invloed won ten koste van het Landbouwschap.

9.3 Van verplaatsingsbesluit naar verplaatsingswet

De angst die met name op het ministerie van Milieuhygiëne en bij een aantal kamerleden leefde voor hernieuwde uitbreiding van de veestapel, had zwaarder gewogen dan de opvattingen van het landbouwbedrijfsleven. Het was ook mede vanwege de gevaren van een zich uitbreidende produktie en een verdere concentratie van de produktie in de probleemgebieden, dat een aantal leden van de Tweede Kamer een wettelijke regeling wenste[230]. Hierdoor werd invoering van een nieuw verplaatsingsbesluit opnieuw vertraagd en ontstond ruimte om de mogelijkheden van 'volumebeleid' te verkennen, waarvoor zowel het ministerie van Milieuhygiëne als de Partij van de Arbeid pleitten[231]. Het waren PvdA en D'66 die op 14 februari 1989 de vereiste 30 handtekeningen

---

[228] Over de bezwaren van het Landbouwschap en de uitlatingen van Van Noord zie: Agrarisch Dagblad van 24 november en 23 december 1988.

[229] In het concept van januari 1989 was deze bovengrens uitgedrukt in Intensieve Veehouderij Eenheden (IVE) en vastgesteld op 175 IVE, waarbij 1 IVE gelijk stond aan 1 fokzeug of 10 mestvarkens of 200 leghennen. Volgens de Vereniging van Varkenshouders van de NCB kwam 175 IVE overeen 'met zo'n 1,3 VAK' (Vereniging van Varkenshouders NCB, Kring Brabant van de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders, 'Praktische consequenties bij invoering van het verplaatsingsbesluit II', Tilburg, 1 november 1988).

[230] Dit was mogelijk op grond van artikel 23 van de Meststoffenwet, dat bepaalt dat binnen dertig dagen na overlegging van een krachtens (ondermeer) artikel 15 (dat betrekking heeft op verplaatsing van mestproduktie) vastgestelde algemene maatregel van bestuur door tenminste een vijfde van het grondwettelijk aantal leden van één der Kamers de wens te kennen kan worden gegeven dat het in de maatregel te regelen onderwerp bij de wet wordt geregeld (Staatsblad 1986, nr. 598).

[231] Volumebeleid is beleid dat is gericht op verkleining of 'inkrimping' van de veestapel, ondermeer om de milieudruk in de concentratiegebieden van de intensieve veehouderij te verlichten. Zie Agrarisch Dagblad van 20 januari 1989 voor de opvattingen van VROM en PvdA terzake.

indienden om de wettelijke behandeling van het Verplaatsingsbesluit te bewerkstelligen. De protesten van zeugenhouders tegen het ontwerp-verplaatsingsbesluit speelden in de overwegingen van de PvdA een belangrijke rol. In oktober 1988, toen de plannen voor het nieuwe ontwerp reeds bekend waren, hadden vijftig studieclubs van varkenshouders uit Flevoland en Overijssel de 'onrechtvaardigheid' van het komende verplaatsingsbesluit al aangevochten met het argument dat de varkenshouderij in een nadelige positie werd geplaatst ten opzichte van de rundveehouderij[232]. Buiten het Landbouwschap en de standsorganisaties om, waar ze geen vertrouwen meer in zeiden te hebben, benaderden de zeugenhouders leden van de Tweede Kamer met hun protesten tegen de bevoordeling van grote varkensmesters en rundveehouders, die het gevolg zou zijn van het gewijzigde verplaatsingsbesluit. Hun argumenten werden onderschreven en overgenomen door de PvdA, de belangrijkste initiatiefnemer tot een wettelijke behandeling van de verplaatsingsregeling[233]. Tot de redenen waarom de sociaal-democraten deze stap zetten, behoorden naast de angst voor uitbreiding van de mestproduktie, met name in de concentratiegebieden, het feit dat bij de vaststelling van de bovengrens geen rekening werd gehouden met runderen en kalkoenen, de noodzaak tot wijziging van de omwisselingsfactor tussen zeugen en mestvarkens en het feit dat kleine bedrijven met de voorgestelde regels niet geholpen zouden zijn.
De instelling van de procedure voor een wettelijke regeling van de verplaatsing van mestreferentiehoeveelheden bracht de gewijzigde rolverdeling tot uitdrukking tussen de Landbouwschapsbestuurders en de parlementariërs. Het primaat was verschoven van het oordeel van de georganiseerde landbouw naar het parlementaire oordeel. Weliswaar bleef het Landbouwschap via het zogenaamde *ambtelijk overleg* nauw betrokken bij de beleidsvorming[234], maar voor de legitimering van het beleid, *in casu* de regelgeving met betrekking tot uitbreiding en verplaatsing van de mestproduktie, was de *parlementaire* vertegenwoordiging in betekenis toegenomen ten detrimente van de *landbouw*vertegenwoordiging.
Nadat in april 1989 een voorstel van wet inzake het verplaatsen van de produktie van dierlijke meststoffen bij de Tweede Kamer was ingediend dat vrijwel dezelfde inhoud had als het ontwerp-Verplaatsingsbesluit II van januari,

---

[232] Agrarisch Dagblad van 17/18 oktober 1988. De bedrijfsgroottegrens bij aankoop van mestproduktierechten gold alleen voor varkens en pluimvee. Bestaande produktiecapaciteit in de rundveehouderij zou dus geen belemmering voor aankoop van mestquota betekenen, produktiecapaciteit in de varkens- en pluimveehouderij wél. Voorbeeld: een veehouder met 100 melkkoeien kan mestquotum voor 175 zeugen aankopen, een varkenshouder met 175 fokzeugen kan geen mestquotum aankopen.

[233] Agrarisch Dagblad, 26-1-1989 en 1-2-1989.

[234] Het betreft overleg tussen ambtenaren van LNV en functionarissen van het Landbouwschap. Deze contacten zijn vertrouwelijk en verkennend van aard en stellen de betrokken ambtenaren in staat te anticiperen op mogelijke reacties van het bedrijfsleven bij de uitwerking van hun ideeën en de advisering van hun superieuren. Het ambtelijk overleg met het Landbouwschap ligt in het verlengde van intern overleg op het ministerie. Zo kunnen beleidsopties reeds met de functionarissen van het Schap zijn besproken, vóórdat ze in het interdepartementaal overleg in de Stuurgroep Mestproblematiek worden gebracht.

was het woord vooreerst aan het parlement. In november kwamen de landbouwspecialisten van CDA en PvdA met een compromis en werden zij het met de minister van Landbouw in grote lijnen eens over de Verplaatsingswet. Het voorstel van de parlementariërs was sterk bepaald door de bezorgdheid over een mogelijke groei van de veestapel[235] en behelsde een geclausuleerde verplaatsingsregeling. Naast de korting met 15% bij verkoop van mestquotum was voorzien in een algemene korting van vijf tot zeven procent op alle mestreferentiehoeveelheden om groei van de mestproduktie te voorkomen. Tevens waren de regeringspartijen het eens over de voorwaarde dat varkens- en pluimveehouders in gemeenten met een mestoverschot geen mestquotum buiten hun woonplaats mochten aankopen. Deze bepaling kwam in feite neer op een verbod op mestquotumhandel in zestig procent van de gemeenten in Overijssel, Gelderland, Noord-Brabant en Limburg[236]. De uitsluiting van de grotere bedrijven door middel van de bovengrens van 175 IVE was in dit voorstel gehandhaafd. Daarnaast was ook een ondergrens opgenomen om te voorkomen dat kleine - geheel of gedeeltelijk latente - quota 'verzameld' en in produktie genomen zouden worden. Bij verkoop zou minstens 40 tot 50 procent van het bedrijfsquotum verkocht moeten worden.
Het bedrijfsleven reageerde zeer afwijzend op dit voorstel van 'de politiek'. De algemene korting werd opgevat als een poging tot inkrimping van de veestapel, terwijl het uitsluiten van mestquotumhandel in de overschotgebieden voor de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond 'onverteerbaar' was[237]. Voor de 'beleidmakers' ten departemente waren de voorgestelde detaillering tot op het niveau van gemeentegrenzen en de bijbehorende permanente aanpassing van een 'zwarte lijst' van mestoverschotgemeenten op grond van uitvoerbaarheidsoverwegingen zeer bezwaarlijk. Het afbakeningsprobleem, dat de gemoederen reeds danig had beziggehouden bij de bepaling van de grenzen van de 'concentratie-gebieden' onder de Interimwet, zou verveelvoudigd worden.

Ambtelijk initiatief

Door interne verdeeldheid lag er geen eensluidend advies van het bedrijfsleven op tafel en het parlementaire compromis stuitte op teveel bezwaren bij bedrijfsleven en overheid. Door deze impasse kwam het initiatief weer bij het ambtelijk apparaat te liggen. In het voorjaar van 1990 raakten de discussies over het toekomstige mestbeleid in een stroomversnelling onder invloed van de voorbereiding van de tweede fase, die op 1 januari 1991 moest ingaan. Het waren toen de uit de ambtelijke kokers afkomstige varianten van een verplaatsingsregeling die de discussies bepaalden. Uiteraard werden daarin ideeën van kamerleden en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven opgenomen, maar de

---

[235] In de agrarische pers werd melding gemaakt van grootse plannen voor aankoop van mestquotum, met name in Brabant, waar veel hinderwetvergunningen afgegeven zouden worden en mestquotum in andere provincies aangekocht zou worden (zie Agrarisch Dagblad van 23 februari en 7 september 1989). In kringen van de PvdA wilde men daarom liefst helemaal geen handel in mestquota (zie daarover Van Zijl in Agrarisch Dagblad, 2-9-1989).

[236] Boerderij 75, no. 8, 21 november 1989: 8-9.

[237] Zie voorgaande voetnoot.

selectie en beleidsvoorbereidende uitwerking en presentatie daarvan berustten bij de betrokken ambtenaren. Begin 1990 legden ambtenaren van Landbouw verschillende maatregelen met betrekking tot verplaatsing en uitbreiding van de mestproduktie aan het Landbouwschap voor. Deze behelsden onder andere verhoging van de korting van 15% op aangekochte referentiehoeveelheden, een verbod op verplaatsing van mestproduktie naar overschotgebieden, het laten vallen van het voorgestelde plafond van 175 IVE, invoering van een algemene korting op de geregistreerde mestproduktierechten met een percentage dat overeenkomt met de latente produktieruimte, instelling van een door de sector te betalen beëindigingsregeling, en opschorting van mestproduktierechten waar geen afzet- of verwerkingsovereenkomsten tegenover staan met ingang van 1995[238].
Via de ambtelijke contacten, ondermeer met de Stuurgroep Mestproblematiek, vond beleidsbeïnvloeding door het Landbouwschap plaats en kwamen aanpassingen van de ambtelijke ideeën tot stand. Zo stuitte de 'generieke korting' van de mestproduktierechten op fel verzet van het Schap. Deze werd geschrapt, maar in ruil daarvoor werd het '1995-scenario' naar voren gehaald. Dit hield in dat, indien een stijging van de mestproduktie werd geconstateerd, al vanaf 1993 mestproduktierechten waar geen plaatsings- of verwerkingsmogelijkheden tegenover stonden, geschorst zouden worden. Omdat de instelling van een plafond in de mestquotumhandel "een politiek gegeven" bleek, liet men dat niet vallen, maar werd het wel verhoogd tot 225 IVE[239]. De korting op aangekochte mestquota werd verhoogd van 15% naar 25%.
In het overleg met de minister van Landbouw werd verder onderhandeld. Het '1995-scenario' werd in ere hersteld, maar daar stond tegenover dat de korting bij aankoop op 30% werd gebracht[240].
Het georganiseerde bedrijfsleven was en bleef derhalve partij in de beleidsvorming, maar tot *gezamenlijke* voorstellen kwam het niet. Het Landbouwschap wees de resultaten die in de zomer van 1990 ter tafel lagen dan ook af. Het plafond van 225 IVE achtte men te laag en ook de korting van 30% van de aangekochte mestquota werd verworpen. Bij hernieuwd ambtelijk overleg in het najaar bleven het kortingspercentage en de bovengrens aan de bedrijfsomvang in de intensieve veehouderij na aankoop van mestquota de struikelblokken[241].
Opnieuw lag het initiatief bij de ambtenaren van Landbouw. In februari 1991 waren nieuwe voorstellen klaar, waarin overigens niet aan de bezwaren van

---

[238] Ministerie van LNV, 'Discussienota ten behoeve van het overleg met het Landbouwschap over het mestbeleid tweede fase', maart 1990.

[239] Dit en andere voorstellen die in maart 1990 uit de ambtelijke contacten met het Schap resulteerden, staan vermeld in een beleidsnota van de Directeur-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening aan de leden van de Ministersstaf, VZ/90848, 16 maart 1990.

[240] Agrarisch Dagblad, 14/15 mei 1990.

[241] Boerderij, 23 oktober 1990.

het bedrijfsleven was tegemoet gekomen, noch wat betreft de maximale bedrijfsomvang, noch ten aanzien van het afromingspercentage[242].
Ook interdepartementale strubbelingen werkten vertragend. Milieuhygiëne wilde voorkomen dat een verplaatsingsregeling mogelijkheden tot inkrimping van de veestapel zou doorkruisen[243]. Het compromis was een wet die voorlopig slechts voor twee jaar zou gelden. Als dan 'volumemaatregelen' nodig zouden blijken, zou de handel in mestquota weer worden stopgezet. Eind april 1991 gingen de voorstellen voor een gewijzigde Verplaatsingswet voor advies naar de Raad van State.

Idee Tazelaar

Inmiddels was door de voorzitter van het Produktschap voor Vee en Vlees en het Produktschap voor Pluimvee en Eieren een poging gedaan de invoering van een verplaatsingsregeling te versnellen en tevens de 'buitenspelpositie' van het georganiseerde bedrijfsleven op te heffen en te voorkomen dat veel geld uit de sector zou verdwijnen[244]. Volgens het in de bestuursvergadering van het Produktschap voor Pluimvee en Eieren van 10 januari 1991 gelanceerde 'Idee Tazelaar' zou de overheid de hoofdlijnen van de verplaatsingsregeling dienen vast te stellen, zoals bepalingen inzake concentratiegebieden, kortingspercentage en produktieplafond. Vervolgens zou het Landbouwschap de regeling kunnen uitvoeren, waarbij aan- en verkoop van mestproduktierechten uitsluitend via het Landbouwschap zouden verlopen. De rechten zouden weinig of niets opbrengen en voor een laag bedrag verkocht worden aan ondernemers, die daarvoor volgens objectieve criteria in aanmerking zouden komen.
De reactie van overheidszijde was sceptisch, al stelde men zich formeel 'neutraal' op in de ambtelijke contacten met het Landbouwschap[245]. Aan een snelle totstandkoming van een dergelijke regeling werd getwijfeld, omdat een nieuwe Algemene Maatregel van Bestuur op grond van de Meststoffenwet nodig was en "het nauwelijks is voor te stellen dat de Tweede Kamer akkoord gaat met een blanco volmacht aan het Landbouwschap". Ook werd gewezen op de zeer grote problemen van toetsing en uitvoering, zoals het opstellen en toetsen van toedelingscriteria en het afhandelen van beroepsprocedures, waarmee het Schap te maken zou krijgen. Tenslotte was de ambtelijke top er

---

[242] Boerderij, 12 februari 1991.

[243] Bij de vaststelling van de tweede fase van het mestbeleid (1991-1995) was bepaald dat verkleining van de omvang van de veestapel noodzakelijk zou worden als aan het eind van deze periode niet een mestverwerkingscapaciteit van 6 miljoen ton gerealiseerd zou zijn. Opkopen van mestquota door de overheid zou een middel tot inkrimping van de veestapel kunnen zijn. Als de handel in mestquota echter eenzelfde ontwikkeling te zien zou geven als de handel in melkquota, zou een dergelijke opkoopregeling onmogelijk worden als gevolg van te hoge quotaprijzen.

[244] Bij beëindiging van het bedrijf en/of van de intensieve veehouderijtak stappen de verkopers uit de sector en nemen de voor de verkochte mestproduktierechten ontvangen bedragen met zich mee.

[245] Interne nota van de D.G. Landbouw en Voedselvoorziening aan de minister, 'Idee Tazelaar voor verplaatsing mestproduktierechten', VZ.91/288, 17 januari 1991.

bang voor dat de "gewenste structurele ontwikkeling" vertraagd zou worden, als "sociale elementen", zoals vooral toewijzen aan kleine bedrijven, een rol zouden spelen in de door het Landbouwschap op te stellen toedelingscriteria. Het Schap schrok terug voor de verantwoordelijkheid ten aanzien van toedeling en uitvoering die het plan Tazelaar met zich meebracht en bevestigde zijn buitenspelpositie door het plan te verwerpen[246].

De wettelijke regeling van het verplaatsingsbesluit bevestigde de toenemende bemoeienis van 'de politiek'. Het primaat van de politiek was echter betrekkelijk, het parlementaire compromis bleek niet te realiseren. De verplaatsingsregeling werd een aangelegenheid van beleidsambtenaren en -functionarissen, voornamelijk van het ministerie van Landbouw en van het Landbouwschap. De impasse duurde voort, het overleg verliep moeizaam. De 'harde' van overheidswege gestelde voorwaarde dat de handel in mestquota geen enkele uitbreiding van de totale mestproduktie tot gevolg mocht hebben, was daaraan niet vreemd.
Ook een initiatief van de voorzitter van de produktschappen op het terrein van de intensieve veehouderij vermocht de impasse niet te doorbreken. Noch het departement van Landbouw, noch het landbouwbedrijfsleven voelde ervoor de uitvoering van een zo gevoelige en gecompliceerde regeling als het verplaatsingsbesluit in handen van het Landbouwschap te leggen.

9.4 Aanscherping van het mestbeleid

In de loop van 1991 kwam het mestbeleid onder verhoogde spanning. Het mestprobleem dreigde onbeheersbaar te worden. De in 1987 vastgelegde in fases in te voeren normering van het mestgebruik leidde reeds tot overschotten die noodzaakten tot grote inspanningen op het terrein van kwaliteitsverbetering, verspreiding en verwerking van mest. De omvang van de mestoverschotten dreigde echter enorm toe te nemen als gevolg van maatregelen om de uitspoeling van fosfaat en nitraat te beperken. Ten aanzien van fosfaat had Landbouw de 'schade' voorlopig weten te beperken. Tijdens de voorbereiding van de tweede fase van het mestbeleid had Landbouw bereikt dat Milieuhygiëne en Verkeer en Waterstaat instemden met een 'gefaseerde' aanwijzing van de fosfaatverzadigde gronden, zodat voorlopig voor niet meer dan ongeveer éénvijfde van de in aanmerking komende gronden extra beperkingen zouden gelden ten aanzien van het mestgebruik[247]. Om de *toename* van de fosfaatverzadiging op het overige areaal te beperken, werd evenwel ook voorzien in een versnelde verlaging van de mestaanwendingsnorm voor snijmaisgrond, wat uiteraard een vergroting van het mestoverschot impliceerde.
Het stikstofbeleid leidde tot grote problemen. In het voorjaar van 1991 kwam het advies van de zogeheten commissie Spiertz. Naast een aanzienlijke verscherping van het uitrijverbod werd daarin een versnelde verlaging van de fosfaatnormen op maisland voorgesteld, wat een flinke toename van het mestoverschot zou betekenen. Het Landbouwschap verwierp dit stikstofadvies

---

[246] Agrarisch Dagblad van 14 maart 1991.

[247] Landbouw en Visserij, 'Invulling mestbeleid 2e fase', VZ/90772, 9 maart 1990.

op alle onderdelen[248]. Volgens Landbouw maakte verdere aanscherping van de maisbemestingsnorm inkrimping van de veestapel onvermijdelijk[249]. Het conflict tussen Landbouw en Milieuhygiëne over de voorstellen van de commissie Spiertz en het stikstofbeleid liep zo hoog op dat topberaad met de premier en vice-premier noodzakelijk bleek om de impasse te doorbreken[250].
De spanning rond het mestbeleid werd tevens in de hand gewerkt door de voortdurende onzekerheid met betrekking tot de tijdige realisatie van voldoende mestverwerkingscapaciteit, de spil, en naar steeds duidelijker werd, ook de achilleshiel van het mestbeleid. Die onzekerheid was mede een gevolg van bezwaren van de Europese Commissie tegen de financiering van de mestfabrieken via heffingen.
Het mestbeleid stond derhalve onder zware politieke druk. Op de departementen van Landbouw en Milieuhygiëne werd in nauwe samenspraak met vertegenwoordigers van de regeringspartijen een beleidsaanpassing voorbereid, waaruit de zorg naar voren kwam over de beheersbaarheid van het mestprobleem. Om vóór alles vergroting van de mestoverschotten te voorkomen, werd het uitgangspunt van het beleid dat 'schone' gebieden schoon moesten blijven en dat 'vuile' gebieden niet vuiler mochten worden. Met voorbijgaan aan het tijdens het ambtelijk overleg geboden verzet van het Landbouwschap, kwam 'de politiek' tijdens de zomer van 1991 met een aantal 'aanscherpingen' van het mestbeleid, die realisering van dat uitgangspunt moesten garanderen. In de toelichting bij de landbouwbegroting voor 1992 werden deze openbaar gemaakt en onmiddellijk leidden ze tot felle protesten van de kant van het bedrijfsleven.
De voorgenomen maatregelen, voor een belangrijk deel gericht op beheersing van de mestproduktie, hadden gevolgen voor de Verplaatsingswet. De voorgenomen afschaffing van de latente ruimte hield in dat de per 31 december 1986 ingestelde referentiehoeveelheden in overeenstemming gebracht zouden worden met de in een bepaald referentiejaar daadwerkelijk geproduceerde hoeveelheid mest. Mestquotahandel zou dus niet meer tot uitbreiding van de totale mestproduktie kunnen leiden als gevolg van benutting van de latente ruimte. Het kortingspercentage in de Verplaatsingswet kon dan ook geschrapt worden. De voorgenomen verlaging van het grondgebonden produktierecht, waardoor de kans op uitbreiding van de mestproduktie in met name de 'tekortgebieden' werd beperkt, betekende dat het volgens de Verplaatsingswet verhandelbare, niet-grondgebonden deel van het mestproduktierecht zou toenemen.
Na de officiële presentatie van de 'aanscherping' van het mestbeleid werd het ontwerp-Verplaatsingswet in allerijl aangepast. De georganiseerde landbouw speelde hierbij geen rol van betekenis. Reeds in de laatste week van november ging het gewijzigde ontwerp naar de Tweede Kamer.
De landbouworganisaties hadden de grootste moeite een gezamenlijk antwoord te vinden op de aanscherping. Zowel over de te volgen strategie als over de inhoud van de regeringsvoornemens bestond aanvankelijk grote

---

[248] Agrarisch Dagblad, 5 maart 1991.

[249] Agrarisch Dagblad, 24 mei 1991.

[250] Agrarisch Dagblad, 17 mei 1991.

verwarring en verdeeldheid[251]. Ook over de verplaatsingsregeling liepen de meningen uiteen. Met name in de niet-overschotgebieden en in kringen van het KNLC vond men een dergelijke regeling niet meer nodig[252]. Toen de minister tijdens het debat over de landbouwbegroting voor 1992 duidelijk maakte dat het systeem van referentiehoeveelheden voorlopig gehandhaafd zou blijven, ook ná 1995, gaf het Landbouwschap te kennen dat er dan ook maar een verplaatsingsregeling moest komen, omdat eindelijk 'bedrijfsontwikkeling' weer mogelijk moest worden[253].
De verplaatsingsregeling zou uiteraard moeten aansluiten bij de voorgenomen overheidsmaatregelen. Het ontwerp dat eind november naar de Kamer ging was gebaseerd op afschaffing van het latente mestproduktierecht. Ook was bepaald dat slechts díe mestquota als aangekochte produktierechten werden geregistreerd, waarvoor tevoren was aangetoond dat de daarmee corresponderende mestproduktie verantwoord afgezet kon worden.

---

[251] De onduidelijkheid over de vraag of en welke aanscherpingen 'bespreekbaar' waren, over het ondernemen van eventuele protestacties en over de mogelijkheid als bedrijfsleven met een reëel alternatief te komen voor de kabinetsplannen was groot, waardoor de opstelling van de voorzitter van het Landbouwschap aan veel kritiek onderhevig was.
Uit de reacties sprak grote verdeeldheid. Er werden twee 'mestmanifestaties' gehouden, maar de protesten die daar klonken waren geenszins gelijkgestemd. In het 'noorden', in Zuid-Laren, richtte het protest zich vooral op de verlaging van het grondgebonden produktierecht. De schuld van het mestprobleem werd bij de producenten in de overschotgebieden gelegd en stemmen gingen op om de mest uit die gebieden niet langer af te nemen. In het 'midden', in Barneveld, werd in de eerste plaats tegen het schrappen van de latente ruimte geprotesteerd. Dat werd zeer onrechtvaardig gevonden, omdat een verworven 'recht' werd afgenomen, een recht waaraan in de niet-overschotgebieden minder zwaar werd getild, omdat het alleen betrekking had op de niet-grondgebonden produktierechten. Ook betekende de afschaffing van de latente ruimte dat de 'goeden' gestraft werden (die niet de maximale stalcapaciteit als referentie hadden opgegeven of de produktie tot de grens van de referentiehoeveelheid hadden opgevoerd) en de 'slechten' werden beloond. In Barneveld werden met name de mogelijkheden van reductie van het mineralenverlies en van mestverwerking benadrukt.

[252] Volgens de kabinetsplannen zou vanaf 1995 de verplichting gelden dat steeds vóór 1 oktober aangetoond moest worden dat de afzet van de gehele niet-grondgebonden mestproduktie van een bedrijf voor het lopende en daaropvolgende kalenderjaar geregeld was. Als de afzetmogelijkheden - die in de niet-overschotgebieden uiteraard ruimer en goedkoper waren dan in de overschotgebieden - bepalend werden voor de produktiemogelijkheid zouden mestquota's overbodig zijn. Volgens de tegenstanders van een verplaatsingsregeling was het beter tot 1995 te wachten dan te investeren in dure mestquota die op termijn toch afgeschaft zouden worden.

[253] Aldus Landbouwschapswoordvoerder Gerritsen tijdens een lezing over het mestbeleid voor kring Nijmegen van de NCB, Wijchen, 28 november 1991.

In het alternatief voor de kabinetsvoornemens waar het bedrijfsleven uiteindelijk mee kwam, was voor een andere benadering gekozen[254]. Daarin stond de verantwoordelijkheid van de individuele veehouder centraal om met behulp van de ter beschikking staande technische middelen de mineralenproduktie terug te dringen. De mestreferenties van eind 1986 zouden overeenkomstig die technische mogelijkheden worden verlaagd[255], hetgeen schrappen van de latente produktieruimte overbodig maakte. Ook de verlaging van het grondgebonden produktierecht kwam in het Landbouwschapsplan niet voor.
In het 'finale' overleg op 27 november 1991 tussen het Landbouwschap en de gezamenlijke produktschappen namens het bedrijfsleven en de ministers Alders en Bukman namens de regering, was overeengekomen dat een gezamenlijke projectgroep van overheid en bedrijfsleven het Plan van Aanpak *'Mineraal Centraal'* zou uitwerken. Ook de voorbereiding van de voorgenomen aanscherpingsmaatregelen zou worden voortgezet. Zou de uitwerking van 'Mineraal Centraal' inderdaad een volwaardig alternatief opleveren, dan zouden de maatregelen van het kabinet geheel of gedeeltelijk achterwege kunnen blijven. Wat de uitwerking van de kabinetsplannen betreft "daar werken wij niet aan mee" aldus de voorzitter van het Landbouwschap[256].
Daarmee werd de regeling van de op die plannen gebaseerde Verplaatsingswet dus vooral een zaak van regering en parlement. Het streven was die wet halverwege 1992 van kracht te laten worden, vijfeneenhalf jaar na het ingaan van de Meststoffenwet. Zou het Plan van Aanpak van het bedrijfsleven evenwel tot uitgangspunt van beleid worden, dan zou opnieuw aanpassing van het wetsontwerp nodig zijn. Bovendien bleef gelden dat de verplaatsingsregeling het *structuurpolitieke* aspect van het mestbeleid raakte. De voorgestelde regeling zou een verhandelbaar produktierecht creëren, waardoor geld uit de sector zou vloeien; impliceerde een driedeling van Nederland, waarbij in de twee onderscheiden overschotgebieden grotere beperkingen aan de quotumhandel zouden worden gesteld dan elders; en ging uit van een bedrijfsgroottegrens aan de handel in mestproduktierechten, die grotere intensieve veehouderij bedrijven uitsloot. Behalve de strijdigheid, met name ten aanzien van het schrappen van de latente mestproduktierechten, tussen het Plan van Aanpak van het bedrijfsleven en het ontwerp-Verplaatsingswet van de overheid, zouden ook deze structuurpolitieke aspecten, waarover in de Nederlandse landbouw geen consensus bestond, kunnen leiden tot nieuwe discussies en verder uitstel van een verplaatsingsregeling.

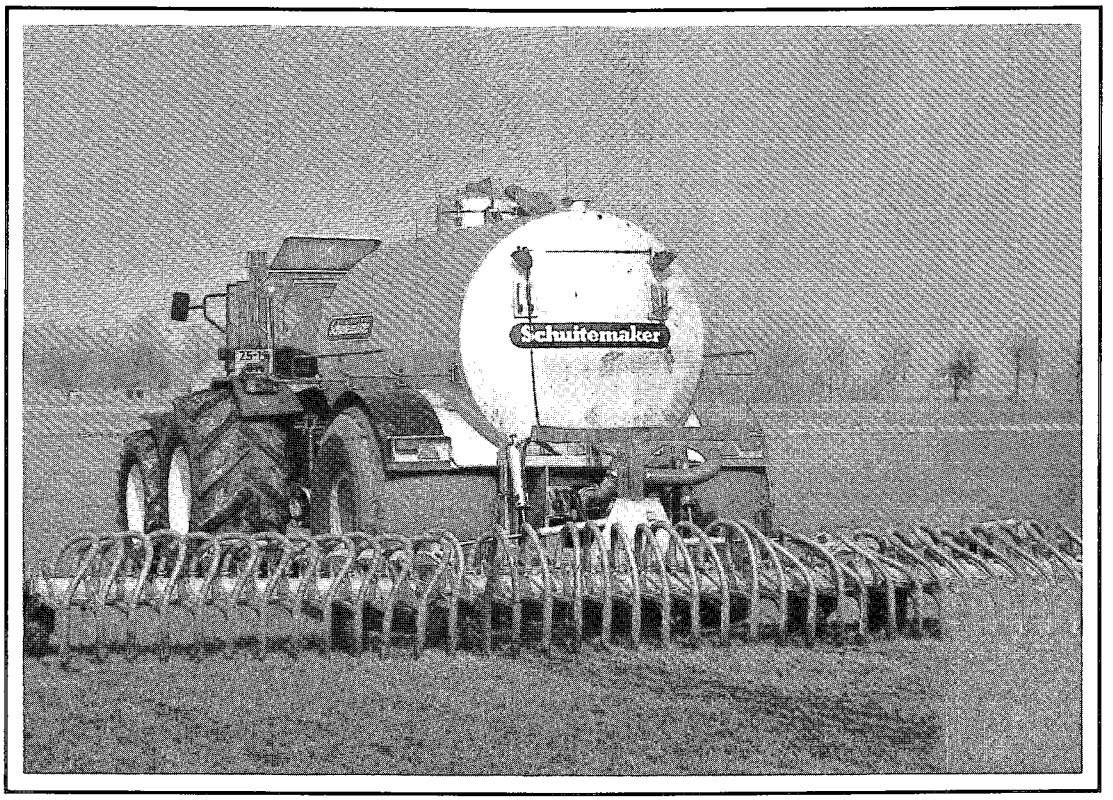
---

[254] Na veel en koortsachtig overleg, afgerond met een moeizaam '3 CLO-mestberaad' dat tot laat in de avond van de elfde november duurde, waren de landbouworganisaties erin geslaagd te elfder ure een Plan van Aanpak op tafel te leggen dat duidelijk het stempel droeg van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond. Dit Landbouwschapsplan, Mineraal Centraal gedoopt, werd ondersteund door de produktschappen voor Vee en Vlees, Pluimvee en Eieren en Veevoer.

[255] Aanpassing van de referentiehoeveelheid op basis van een lagere fosfaatproduktie per dier betekende dat men alleen hetzelfde aantal dieren zou kunnen behouden als men daadwerkelijk het fosfaatgehalte van de mest zou terugbrengen.

[256] Aldus Mares tijdens de KNBTB-bestuursvergadering van 2 december 1991, zie Boer en Tuinder, jrg. 45, 6 december 1991.

Onder grote politieke druk stelde de regering in de tweede helft van 1991 aanscherpingen van het mestbeleid voor, die veel verzet opriepen. Deze aanscherpingen - die consequenties zouden hebben voor de verplaatsingsregeling - brachten de georganiseerde landbouw in grote moeilijkheden. Te elfder ure slaagde het bedrijfsleven erin met voorstellen te komen voor een andere aanpak, die was gebaseerd op beperking van het mineralenverlies op de individuele bedrijven. Zo er al een verplaatsings- en uitbreidingsregeling nodig was, zou deze er in de optiek van het landbouwbedrijfsleven zeker anders uitzien dan het ontwerp van het kabinet, dat dan ook afgewezen zou worden door het Landbouwschap.
Na vijf jaar structuurbevriezing in de intensieve veehouderij waren overheid, bedrijfsleven en parlement er derhalve nog steeds niet in geslaagd een definitieve regeling tot stand te brengen ten aanzien van deze structuurpolitieke kern van het mestbeleid.


Schuitemaker

10 DECENTRAAL MESTBELEID

Op grond van de Wet Bodembescherming zijn aan de provinciale overheden bevoegdheden toegekend inzake de vaststelling en uitvoering van mestbeleid met betrekking tot bijzondere, relatief kwetsbare gebieden. Op basis van de zogenaamde ecologische richtlijn van de Hinderwet kunnen ook lokale overheden 'mestbeleid' voeren dat beperkingen oplegt aan de agrarische bedrijfsvoering. Bovendien kunnen zowel provincies als gemeenten via 'eigen' verordeningen aanvullende regels stellen ten aanzien van mestproduktie en -verspreiding.

Voor het ministerie van Landbouw, inclusief zijn provinciale directies, en voor het landbouwbedrijfsleven, daarbij inbegrepen de regionale en lokale organisaties en de gewestelijke raden van het Landbouwschap, betekende deze vorm van decentralisering een inbreuk op de gevestigde autonomie van het agrarisch beleidscircuit. Een zekere bemoeienis van 'buitenstaanders' met de *externe* produktievoorwaarden van boerenbedrijven was het Groene Front niet vreemd. Via ruilverkavelingen, hinderwetvergunningen en gemeentelijke bestemmingsplannen was daarvan al langer sprake. Maar daarbij ging het niet of nauwelijks om regulerende ingrepen ten aanzien van de *interne* agrarische bedrijfsvoering. Dergelijke maatregelen, behorend tot het agrarisch markt- en prijsbeleid of het structuurbeleid, waren voorbehouden aan het landbouwbeleidsnetwerk. Dat specifieke sectorbeleid werd centraal bepaald en in eigen landbouwhand gehouden.
Met betrekking tot het nationale mestbeleid is reeds gebleken met hoeveel problemen de doorbreking van deze autonomie gepaard ging. Ook het decentrale mestbeleid kende een problematische ontwikkeling. Deze had niet alleen te maken met de competentiestrijd die het onvermijdelijke gevolg is van toetreding van nieuwe partijen - in dit geval de provinciale en gemeentelijke overheden - tot de beleidsarena. Ook de introductie van een regionale differentiatie in het beleid, waardoor 'gelijke' ondernemers niet 'gelijk' werden behandeld, vormde een complicatie.

10.1 Grondwaterbeschermingsgebieden

Op grond van de Wet Bodembescherming hebben Provinciale Staten de taak grondwaterbeschermingsgebieden aan te wijzen en een verordening grondwaterbeschermingsgebieden vast te stellen met daarin de regels die in de aangegeven gebieden zullen gelden ter bescherming van de kwaliteit van het grondwater met het oog op de waterwinning.
De meeste provincies kenden reeds bodembeschermingsverordeningen; deze behoorden mét de Hinderwet tot de oudste milieuregelingen van Nederland. De werkingssfeer daarvan was in het algemeen echter beperkt. Voor de aanpak van overmatig mestgebruik bleek een dergelijke verordening weinig effectief[257]. De 'bescherming' van de inlaatzones van de waterwinputten door deze 'gammele provinciale regelingen' verschilde per provincie; zo kon men de blauwe borden met het opschrift *Waterwingebied* in Overijssel aantreffen op

[257] Zo kende de Verordening Bodembescherming Gelderland een bepaling die mestdumping verbood, maar in de praktijk bleek het vrijwel ondoenlijk - behalve in geval van overduidelijke overtredingen zoals mestuitrijden zonder verspreidingsspuit - ,om excessief mestgebruik te bewijzen (Biermans e.a., 1988: 73).

de grens van de 10-jaarszone, in Noord-Brabant op de grens van de 25-jaarszone[258]. Een poging om op grond van de Gelderse bodembeschermingsverordening een mestuitrijverbod van vijf maanden verplicht te stellen voor de 10-jaarszones van de acht meest bedreigde waterwingebieden, strandde op verzet van onder andere de provinciale directie Landbouw en Voedselvoorziening[259]. Uiteindelijk werd voor de helft van het betrokken areaal een niet-uitrijperiode van 1 oktober tot 1 maart gerealiseerd *op vrijwillige basis*. Daar stond een provinciale subsidie voor de bouw van de benodigde extra mestopslagruimte tegenover.
Uit dit Gelderse voorbeeld blijkt welke conflicten verwacht konden worden toen de provincies de taak en bevoegdheid kregen om binnen twee jaar na het ingaan van de Wet Bodembescherming, dus vóór 1 januari 1989, een op die wet gebaseerd grondwaterbeschermingsbeleid te ontwikkelen. Toen het ontwerp Verordening grondwaterbeschermingsgebieden Gelderland in 1987 uitkwam, werden er vanuit de landbouwwereld dan ook honderden bezwaren ingediend. Deze waren vooral gericht tegen de ontwerp-normen, die een normale landbouwproduktie onmogelijk zouden maken, en tegen de periode van het uitrijverbod. Aanvankelijk zwichtte Gedeputeerde Staten en werd het voorgestelde uitrijverbod met zes weken bekort. Als reactie op protesten van met name de waterleidingbedrijven en de milieu-organisaties keerde vervolgens weer de oorspronkelijk voorgenomen uitrijperiode in het ontwerp terug[260]. Wat betreft de normen werd in navolging van het rijksbeleid gekozen voor het compromis van de gefaseerde invoering: voor het merendeel van de 54 Gelderse grondwaterbeschermingsgebieden zouden de mestaanwendingsnormen na twee jaar verscherpt worden om de landbouw de tijd te geven zich aan te passen (Biermans e.a., 1988). Een belangrijke tegemoetkoming aan het landbouwbedrijfsleven was de schadevergoedingsregeling die werd overeengekomen tussen de Waterleiding Maatschappij Oostelijk Gelderland (WOG) en de Gewestelijke Raad van het Landbouwschap voor Gelderland. Hoewel een aantal Gelderse veehouders het convenant afwees, was deze breuk met het beginsel van *'de vervuiler betaalt'* toch dermate ruimhartig, dat veel weerstand tegen de Verordening grondwaterbeschermingsgebieden Gelderland werd weggenomen[261].

---

[258] Marc van den Broek, 'Provincies moeten hun grondwater gaan beschermen tegen vervuiling', Volkskrant, 27 december 1986.

[259] Door mestverspreiding in waterwingebieden niet langer als 'landbouwkundige activiteit' te beschouwen, kon deze onder de werking van de verordening bodembescherming worden gebracht. Het was vooral deze gewijzigde interpretatie van het begrip 'landbouwkundig gebruik' en de mogelijke precedentwerking die hiervan zou kunnen uitgaan, die door de directeur LAVO zo 'fel bestreden' werd (Nicolaï, 1986: 123).

[260] De Gelderlander, 23 maart 1988.

[261] De veehouders die verzet boden vonden dat het convenant onvoldoende afgestemd was op de praktische bedrijfsvoering en ook achtten ze de vergoeding te laag (Agrarisch Dagblad, 27 januari 1989). De overeengekomen regeling was evenwel zeer uitgebreid en voorzag in afvoer van het extra mestoverschot als gevolg van het uitrijverbod, vergoeding van de kosten voor extra benodigde mestopslag (van mest die

In Noord-Brabant liep de belangenstrijd met betrekking tot de ontwikkeling van het provinciale grondwaterbeschermingsbeleid hoog op. Deze spitste zich toe op twee van de zevenendertig Brabantse waterwinningen, namelijk die van Boxmeer en Vierlingsbeek, die op grond van onderzoek door de provincie als zeer kwetsbaar waren aangemerkt. De aanvankelijke provinciale plannen riepen heftige reacties op in de betrokken streek. Het voortbestaan van vele bedrijven zou op het spel staan als gevolg van de voorgestelde beperkingen. Na veelvuldig overleg en nadere studie kwamen de provincie, de waterleidingbedrijven en het Landbouwschap - i.e. de gewestelijke raad als vertegenwoordiger van de georganiseerde landbouw, hoofdzakelijk bestaande uit de NCB - tot overeenstemming over een aangepast pakket maatregelen. Vervolgens was opnieuw intensief overleg met het betreffende waterleidingbedrijf en de georganiseerde landbouw noodzakelijk over de schadevergoedingsregeling, waarvan de NCB zijn akkoord met het totale pakket afhankelijk stelde[262]. Met name de schadeloosstelling voor de in het waterwingebied Vierlingsbeek per 1 januari 1991 verplichte omzetting van bouw- en maisland in grasland vormde voor de betrokkenen een onoverkomelijk struikelblok. Op grond van nieuwe onderzoeksgegevens werd in het bestuurlijk overleg tussen provincie en landbouwbedrijfsleven begin november 1989 evenwel besloten deze maatregel te schrappen mét een tweetal andere maatregelen waartegen veel protest was gekomen[263].
De in Noord-Brabant gevolgde benadering was kostbaar in tijd en geld als gevolg van het verrichte onderzoek, het intensieve overleg, het afhandelen van schadeclaims, de betaling van schadevergoedingen en de handhaving van de regelgeving. Het is niet verwonderlijk dat medewerkers van de provincie zich afvroegen of ook voor de overige vijfendertig winningen op deze weg voortgegaan moest worden óf dat het grondwaterbeschermingsbeleid wellicht anders aangepakt zou moeten worden (Bevers e.a., 1991).

---

na de niet-uitrijperiode op het eigen land wordt verspreid), vergoeding van de kosten voor extra benodigde kunstmest (als gevolg van verminderde aanwending van dierlijke mest), en onderzoek naar de schade als gevolg van een mogelijke daling van het organisch-stofgehalte (Boer en Tuinder, 23 december 1988).

[262] Verslag Algemene vergadering NCB d.d. 8 december 1988, Boer en Tuinder, jrg. 42, 16 december 1988.

[263] Uit het op verzoek van de Waterleidingmaatschappij Oost-Brabant ingestelde onderzoek bleek dat het in ruime mate in de bodem voorkomende pyriet (ijzersulfiden) voor lange tijd toereikend zou zijn voor de afbraak van nitraat (Rijks Geologische Dienst in samenwerking met Staring Centrum, Pyrietonderzoek t.b.v. de nitraatproblematiek bij het P.S. Vierlingsbeek. Haarlem, augustus 1989 - Rapport nr. BP 10744). Behalve de verplichte omzetting van bouw- en maisland in grasland werden ook het verbod om in 1990 kunstmest te gebruiken op bouw- en maisland en de verplichting om de melkkoeien 's nachts op te stallen ingetrokken (Verslag Algemene Vergadering NCB d.d. 14 december 1989, Boer en Tuinder, jrg. 43, 22 december 1989).

Ook in andere provincies deden zich de conflicten voor tussen provinciale overheden en landbouworganisaties over de grondwaterbeschermingsplannen[264]. De protesten van het landbouwbedrijfsleven leidden er uiteindelijk toe dat de schadevergoedingsregeling door de waterleidingbedrijven algemeen werd, "geheel tegen ons principe in dat de vervuiler dient te betalen", aldus een woordvoerder van de Vewin, de Vereniging van Exploitanten van Waterleidingbedrijven in Nederland[265]. Volgens de Stichting Natuur en Milieu, de belangrijkste representant van de Nederlandse milieu-organisaties, had het verzet van de landbouw bovendien tot gevolg dat de provinciale plannen de grondwaterkwaliteit niet voldoende beschermden[266].
De provinciale beleidsvoering met betrekking tot de grondwaterbescherming stond uiteraard niet los van de ontwikkeling van het nationale mestbeleid. Hoe groter het contrast tussen de provinciale en de landelijke regels, hoe groter de weerstand van degenen die te maken kregen met de van provinciewege opgelegde beperkingen. Zeker in gebieden met een hoge veedichtheid was dat contrast groot, omdat de mestnormen op nationaal niveau zeer soepel waren en onvoldoende waren gericht op terugdringing van met name stikstofverliezen[267]. Dat het niettemin mogelijk was provinciaal grondwaterbeleid door te voeren, is in feite te danken aan de gebruikers die via de prijs van het drinkwater betaalden voor de schadevergoeding aan de boeren.

Provinciale grondwaterverordeningen houden verdergaande beperkingen in van de agrarische bedrijfsvoering dan de landelijke mestwetgeving. Deze 'ongelijke behandeling' van de veehouders in de betrokken gebieden stuitte op verzet

---

[264] Zie bijvoorbeeld Agrarisch Dagblad van 30 juli en 17 september 1988 over verzet van de Drentse respectievelijk de Overijsselse landbouw tegen de provinciale grondwaterbeschermingsplannen.

[265] Oogst, jrg. 4, nr. 38, 20 september 1991: 28.

[266] Agrarisch Dagblad, 5 oktober 1988.

[267] De 'eindnormen' van het mestbeleid zouden immers pas rond de eeuwwisseling gelden, waardoor de verontreiniging van de diepere grondwaterlagen als gevolg van de tot die tijd geformeerde 'meststromen' nog tot ver in de twintigste eeuw zou voortduren.
Het op fosfaatnormen gebaseerde mestbeleid bleek volstrekt ontoereikend om de stikstofverliezen in de vorm van nitraatuitspoeling tegen te gaan (Goossensen en Meeuwissen, 1990). Met het van kracht worden van het gewijzigde Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen in september 1991 golden strengere mestuitrijbepalingen voor landbouwgronden die gevoelig waren voor uitspoeling van nitraat. Hoewel zodoende een begin gemaakt was met aanvullende maatregelen, was eind 1991 van een samenhangend en doeltreffend stikstofbeleid nog geen sprake. Een beleidsvoorstel of 'plan van aanpak' terzake liet nog op zich wachten, hoewel het advies van de commissie stikstof (genoemd naar haar voorzitter Spiertz) dateerde van december 1990. Overigens had de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne begin 1987 al geconcludeerd dat de verontreiniging met nitraat een acuter probleem vormde dan de fosfaatbelasting en dat "snelle ontwikkeling" noodzakelijk was van een beleid "op basis van de stikstofhuishouding" (CRMH, Advies over het ontwerp-Besluit gebruik dierlijke meststoffen, Rijswijk, 27 januari 1987: 14).

van het provinciale landbouwbedrijfsleven. Deze landbouwlobby slaagde erin het aangekondigde beleid te verzachten en financiële compensatie te bewerkstelligen, in strijd met het principe dat de vervuiler betaalt. De drinkwaterconsumenten, niet voorzien van een effectieve lobby, betaalden de rekening.

10.2 Fosfaatverzadigde gronden en bodembeschermingsgebieden

Op grond van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen kregen Gedeputeerde Staten de taak zogenaamde fosfaatverzadigde gronden aan te wijzen, waarvoor de fosfaatonttrekkingsnormen zouden gelden, wat betekent dat niet meer fosfaat mag worden toegevoegd dan door de gewassen onttrokken wordt. Om bemonstering, analyse en interpretatie van de meetresultaten op basis waarvan de gronden aangewezen konden worden in alle provincies zo uniform mogelijk te laten verlopen, moest een uitvoeringsprotocol worden opgesteld.
Op basis van de Wet Bodembescherming moesten Provinciale Staten vóór 1991 een intentieprogramma bodembeschermingsgebieden opstellen. Daarin moest het beschermingsbeleid voor bijzondere, bedreigde gebieden worden aangegeven. Ter bescherming van die gebieden kan een provinciale verordening vastgesteld worden.
Met betrekking tot zowel de fosfaatverzadigde gronden als de bodembeschermingsgebieden waarschuwde de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne in 1987 reeds dat deze decentralisatie van taken niet duidelijk genoeg was geregeld[268]. De provinciebesturen verkeerden in onzekerheid over de eigen beleidsruimte en de financiële gevolgen, waardoor naar het oordeel van de raad een slagvaardig beleid niet mogelijk was. Met betrekking tot de fosfaatverzadigde gronden wees de raad erop dat het benodigde onderzoek veel inspanning zou vergen en dat dit beleidsonderdeel snel operationeel gemaakt moest worden om een effectieve regeling te bewerkstelligen inzake het voorkomen van uitspoeling van fosfaat naar het grondwater.
Op de waarschuwingen van de CRMH werd geen acht geslagen en eind 1991 was er van effectief beleid nog geen sprake. In februari van dat jaar maakten de provincies, verenigd in het Inter Provinciaal Overleg (IPO), bekend dat ze afzagen van de aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden en mogelijk ook van de vaststelling van intentieprogramma's voor bodembeschermingsgebieden[269].

Bodembeschermingsgebieden

De financiën vormden een belangrijk knelpunt. Op grond van de Wet Algemene Bepalingen Milieuhygiëne zijn de provincies verantwoordelijk voor de toekenning van schadevergoedingen inzake grondwater- en bodembeschermingsgebieden. Deze kunnen worden verhaald op de grondwateronttrekker in het eerste geval en op het Rijk als het gaat om bodembeschermingsverordeningen, mits de minister van VROM tevoren met de toekenning van de schadevergoeding heeft ingestemd. In reactie op de in de loop van 1990 voorgelegde kostenramingen van de provincies stelde het ministerie evenwel dat de

---

[268] CRMH, Advies over het ontwerp-Besluit gebruik dierlijke meststoffen, Rijswijk, 27 januari 1987: 15 en 19.

[269] Agrarisch Dagblad, 27 februari 1991.

schadevergoedingsregeling alleen in exceptionele gevallen toegepast zou worden. Er waren geen aparte middelen uitgetrokken voor mogelijke schadeclaims uit hoofde van het bodembeschermingsbeleid[270]. Dit maakte de provincies uiteraard zeer terughoudend ten aanzien van de ontwikkeling van regelgeving voor bodembeschermingsgebieden; als dergelijke regelgeving zou ingrijpen in bestaande activiteiten, zouden de betrokken provincies aansprakelijk gesteld kunnen worden voor de betaling van langs civielrechtelijke weg ingediende schadeclaims.
Behalve door het gebrek aan financiële middelen werd het bodembeschermingsbeleid ook belemmerd door onduidelijkheid en vooral ontoereikende kennis met betrekking tot te beschermen kwaliteiten, criteria en mogelijke maatregelen. Het vaststellen van 'waardevolle' landschaps- en natuurelementen, 'bedreigende activiteiten' en beschermende maatregelen, zoals de instelling van bufferzones en bepalingen ten aanzien van bemesting, drainage en dergelijke, vergde inzicht in de kwetsbaarheid van de landschaps- en natuurwaarden en in dosis-effectrelaties via bodem en water, hetgeen omvangrijk onderzoek vereiste (Janssen en Rijniers, 1987). Ook in dit opzicht betekende de decentralisatie van taken een opgave voor de provincies waarop ze niet of nauwelijks waren berekend[271]. De vrees van de CRMH dat de 'noodzakelijke verdergaande maatregelen in bijzondere gebieden niet tijdig tot stand gebracht zullen kunnen worden'[272], werd dan ook bewaarheid.

Fosfaatverzadigde gronden

De regeling voor fosfaatverzadigde gronden heeft betrekking op een belangrijk vermestingsprobleem. Een te hoog fosfaatgehalte van het grondwater leidt tot aantasting van voedselarme natuurgebieden en algengroei in het oppervlaktewater dat in verbinding staat met het grondwater. Als het grondwater eenmaal vervuild is door fosfaat is er weinig meer aan te doen, omdat reiniging onmogelijk is. De fasering van de fosfaatnormering in de mestwetgeving hield in dat voorlopig van een jaarlijkse overdosering van fosfaat op de bodem sprake zou zijn. Vooral in gebieden waar de fosfaatverzadiging het grondwater had bereikt, betekende dat een grote kans op uitspoeling van fosfaat. Het stond niet vast hoe omvangrijk het probleem van 'fosfaatdoorslag' was. Wél was bekend dat het probleem zeer gecompliceerd was[273].

---

[270] Bevers e.a., 1991: 112.

[271] Interview met medewerker provincie Gelderland, afdeling bodembescherming d.d. 27 november 1987.

[272] CRMH, Advies over het ontwerp-Besluit gebruik dierlijke meststoffen, Rijswijk, 27 januari 1987: 15.

[273] Zo gaf Baaijens in 1981 in zijn commentaar op het rapport van het Curatorium voor Landbouwemissies al aan dat fosfaat in talloze verbindingen in de grond voorkomt, dat voor bijna geen enkele grond voldoende kennis voorhanden was over transport- en opnamemechanismen, en dat de uitspoeling voorts afhing van de vastleggingscapaciteit van de bodem, het tijdstip van mesttoediening, de beschikbaarheid en aard van organische stof, kalk- en ijzergehalte van de grond, zuurgraad, vochtgehalte, zuurstofspanning, temperatuur en grondbewerking (uit bijlage bij brief aan Curatorium-voor-

Niettemin ging de overheid ervan uit dat het slechts om een geringe oppervlakte fosfaatverzadigde gronden ging, die perceelsgewijze bemonsterd en aangewezen kon worden[274]. Begin 1988 bleek uit onderzoek van de vakgroep Bodemkunde en plantevoeding van de Landbouwuniversiteit, verricht in opdracht van het ministerie van Milieuhygiëne, dat fosfaatuitspoeling zich op grote schaal dreigde voor te doen[275]. Bovendien bleek een perceelsgewijze aanpak vrijwel ondoenlijk. Door de grote variatie van bodemeigenschappen zou het aanwijzen van de talloze fosfaatverzadigde percelen een intensief en kostbaar meet- en controleprogramma vergen. Zou de perceelsgerichte benadering worden vervangen door een gebiedsgerichte benadering en zouden de onderzoeksresultaten met betrekking tot de vaststelling van fosfaatverzadiging tot uitgangspunt van het beleid worden, dan zou een forse vergroting van de mestoverschotten het gevolg zijn, omdat in de fosfaatverzadigde gebieden immers de lage onttrekkingsnormen zouden gelden. Er moest derhalve een 'politieke knoop' worden doorgehakt en dat gebeurde tijdens de voorbereiding van het mestbeleid voor de tweede fase die in 1990 plaatsvond. Het probleem werd niet ontkend - inmiddels was ook het concept advies van de Technische Commissie Bodembescherming over de te hanteren definitie verschenen dat op een fosfaatverzadigd areaal van tegen de 300.000 hectares wees[276] -, maar de benadering ervan werd gewijzigd. Aanwijzing van het gehele in aanmerking komende areaal werd onmogelijk geacht, omdat de regeling dan nauwelijks uitvoerbaar was, financiële middelen voor eventuele schadevergoedingen ontoereikend waren en de 'voortgang van de oplossingsrichtingen' dat niet toeliet[277]. Landbouw wist Milieuhygiëne en Verkeer en Waterstaat te bewegen tot instemming met een selectie en een gefaseerde

---

zitter Kuenen, kenmerk BA.81/199/Ba/R).

[274] Zie Nota van Toelichting bij het besluit gebruik dierlijke meststoffen, Staatscourant 218, 11 november 1986: 10. In de Memorie van Antwoord aan de Eerste Kamer bij het voorstel voor de Meststoffenwet wordt nog uitgegaan van een zeer geringe oppervlakte fosfaatverzadigde gronden. Deze zou in 1986 slechts 400 ha bedragen en bij ongewijzigd beleid in 2000 nog altijd niet meer zijn dan 11.000 ha. (Eerste Kamer, 1986-1987, nr. 46, Meststoffenwet, 18271, Memorie van Antwoord d.d. 27 oktober 1986: 9).

[275] Fosfaatverzadiging bleek sneller op te treden dan verwacht, omdat al uitspoeling plaatsvindt voordat de bodem tot aan het grondwater met fosfaat is verontreinigd (Wagenings Universiteits Blad, 29 april 1988).

[276] Ministerie van LNV, Nota 'Invulling mestbeleid 2e fase', VZ/90772, 9 maart 1990.

[277] Zie Evaluatie Mestbeleid, Tweede Kamer, 1989-1990, 21502, nrs. 1-2 en Notitie mestbeleid tweede fase, Tweede Kamer 1989-1990, 21502, nr. 3. Met de 'oplossingsrichtingen' wordt met name gedoeld op de mestverwerkingscapaciteit. Aanwijzing van het gehele areaal fosfaatverzadigde gronden zou een mestoverschot tot gevolg hebben dat bij lange na niet verwerkt zou kunnen worden, waardoor een 'niet-plaatsbaar mestoverschot' zou ontstaan.

aanwijzing van de fosfaatverzadigde gronden[278]. Voorlopig zou slechts 60.000 ha worden aangewezen op basis van ecologische criteria die betrekking hadden op waardevolle beeksystemen. Om verdere fosfaatverzadiging voor het overige areaal te beperken, werd tevens besloten de (ruime) mestgebruiksnormen voor snijmaisgrond in de loop van de tweede fase versneld aan te scherpen. Deze gewijzigde benadering betekende dat 'willens en wetens geaccepteerd werd dat op de (nog) niet aangewezen gronden de ontoelaatbare bemestingsdruk voorlopig werd gehandhaafd' (Wolff, 1990: 361). Deze acceptatie van overheidswege van een voortgaande vermesting van het milieu leek bovendien langer te zullen voortduren dan het begin 1990 werd voorgesteld, omdat het in de Evaluatie Mestbeleid geschetste perspectief dat de overschotten als gevolg van de aanwijzing van alle fosfaatverzadigde gronden door de toename van de mestverwerkingscapaciteit aan het eind van de tweede fases weggewerkt zouden kunnen worden, vrijwel onhaalbaar was.

Omdat om redenen van 'effectiviteit, uitvoerbaarheid en handhaving' geen fosfaatverzadigde percelen maar gebieden werden aangewezen, zou schadevergoeding aan de boeren in de betrokken gebieden betaald moeten worden. Hiermee zouden tijdens de tweede fase enige tientallen miljoenen guldens gemoeid zijn. Landbouw stelde zich op het formele standpunt dat deze 'van de VROM-begroting' moesten komen[279]. Opnieuw was sprake van een beleidsvertragend interdepartementaal geschil: onenigheid tussen Milieuhygiëne en Landbouw over de schadevergoedingsregeling was één van de redenen waarom in het voorjaar van 1991 de aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden weer werd uitgesteld[280]. Uiteindelijk werd het beleidsvoornemen om eind 1992 de eerste 60.000 tot 80.000 hectares fosfaatverzadigde gronden aan te wijzen op basis van (nog te vervaardigen) fosfaatkaarten[281]. Een stuurgroep van de overheid zou de criteria vaststellen.
De beleidsontwikkeling met betrekking tot de fosfaatverzadigde gronden betekende dat de aanwijzingsbevoegdheid en beleidsverantwoordelijkheid in feite waren verschoven van het provinciaal gezag naar de centrale overheid. Deze betekende bovendien dat pas eind 1992 een begin gemaakt zou worden met de gerichte aanpak van een zo ernstig milieuprobleem als de fosfaatuitspoeling, terwijl de terzake dienende mestwetgeving op 1 mei 1987 was ingegaan.

Kennis en geld bleken van essentiële betekenis in de beleidsvorming ten aanzien van de bodembeschermingsgebieden en de fosfaatverzadigde gronden.

---

[278] Ministerie van LNV, Nota 'Invulling mestbeleid 2e fase', VZ/90772, 9 maart 1990: 6.

[279] Ministerie van LNV, Nota 'Invulling mestbeleid 2e fase', VZ/90772, 9 maart 1990. De topambtenaren die deze nota aan de leden van de Ministersstaf voorlegden zagen de bui al wel hangen. Zij schreven: "Er zal echter toch rekening mee moeten worden gehouden dat op enig moment de LNV-begroting zal worden aangesproken. Hierover zal nader beraad moeten plaatsvinden" (p. 5).

[280] Agrarisch Dagblad, 26 april 1991.

[281] Boerderij, nr. 47, 20 augustus 1991.

Het provinciale beleid voor de bodembeschermingsgebieden kende een zeer moeizame start, doordat het departement van Milieubeheer niet bereid was middelen ter beschikking te stellen om de 'vervuiler' te compenseren en doordat de benodigde kennis veelal ontbrak.
Ook in het geval van de fosfaatverzadigde gronden vormde onenigheid over de beschikbaarstelling van geld voor mogelijke schadeclaims een complicerende factor. Belangrijker was echter de toegenomen kennis over de fosfaatverzadiging. Deze bracht aan het licht dat de voorgenomen aanwijzing van alle fosfaatverzadigde gronden het gehele mestbeleid op de helling zou zetten. Via interdepartementale onderhandelingen wist het ministerie van Landbouw een drastische aanpassing te bewerkstelligen van de aanpak van de fosfaatuitspoeling. Daarbij was voor de provincies geen rol van betekenis meer weggelegd.

10.3 Brabants mestbeleid

Naast het provinciale beleid op grond van de Wet Bodembescherming ten aanzien van de bijzondere beschermingsgebieden, kunnen nog andere vormen van 'decentraal mestbeleid' worden onderscheiden.
Provinciale mestverordeningen mochten tot twee jaar na het ingaan van de Wet Bodembescherming van kracht blijven, tenzij de bepalingen strijdig waren met de landelijke regelgeving. Zo heeft de provincie Limburg een mestimportverbod ingesteld voor zuidelijk Limburg ter bescherming van de ernstig bedreigde drinkwaterwinning. Dit omstreden verbod is pas ná de inwerkingtreding van de Wet Bodembescherming van kracht geworden.
Ook gemeenten hebben regels gesteld ten aanzien van mestproduktie en bemesting. Bij vestiging en uitbreiding van veehouderijen is een Hinderwetvergunning vereist. Gemeenten kunnen een dergelijke vergunning weigeren op grond van mogelijke stankhinder en/of ammoniakemissie[282]. Wat het gebruik van dierlijke mest betreft hebben gemeenten beperkingen aan het uitrijden gesteld op grond van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).

De provincie Noord-Brabant kan als hét voorbeeld van decentraal mestbeleid gelden. De provincie kende een eigen 'Verordening dierlijke meststoffen Noord-Brabant', die van kracht was van 1 januari 1986 tot 1 januari 1988. Het was ook in Noord-Brabant dat de twaalf 'meest verzuurde' gemeenten het initiatief namen tot gemeenschappelijke beleidsontwikkeling gericht op terugdringing van de ammoniakemissie. De grote betrokkenheid van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond bij het provinciaal beleid[283] en de omvang van het

---

[282] Sinds 1981 kent de Hinderwet naast hinder voor de directe omgeving ook de 'ecologische inpasbaarheid' als toetsingscriterium. In de in 1987 van kracht geworden richtlijn 'Ammoniak en Veehouderij', ook wel de ecologische richtlijn genoemd, is dit criterium toegepast op de ammoniakuitstoot, die bijdraagt aan de verzuring. De richtlijn gold voor bedrijven in de buurt van voor verzuring gevoelige gebieden.

[283] De nauwe betrokkenheid van de NCB bij de provinciale beleidsvorming inzake mest kwam onder andere tot uiting in de functies van zijn voorzitter. Naast voorzitter van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant, die het Brabantse mestbeleid voorbereidde, was de heer Latijnhouwers in 1986 tevens voorzitter van de Gewestelijke Raad van het Landbouwschap, de Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling en de Landelijke Mestbank.

Brabantse mestprobleem[284] verlenen het Brabantse mestbeleid extra betekenis.

Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant

De aanzet tot een provinciaal beleid met betrekking tot de mestproblematiek in Noord-Brabant was omzichtig. Begin jaren tachtig subsidieerde de provincie onderzoek van het bedrijfsleven naar mestscheiding, verzocht ze de provinciale directie van Landbouw een mestbalans op te stellen om het probleem te inventariseren en ondersteunde ze voorlichtingsactiviteiten. Daarnaast wilde de provincie meer direct dan via adviesraden als de Provinciale Raad voor de Milieuhygiëne en de Provinciale Landbouwraad betrokken worden in overleg met het bedrijfsleven. Daartoe werd aansluiting gezocht bij de Stuurgroep mestproblematiek van het landbouwbedrijfsleven. Een provinciale mestverordening, waarop door de Provinciale Raad voor de Milieuhygiëne was aangedrongen, achtte de provincie in 1982 nog niet opportuun. Zij volgde daarmee de zienswijze van de Provinciale Landbouwraad. De provincie benadrukte het grote economische belang van de intensieve veehouderijtak voor Noord-Brabant. Daarmee moest zeer zorgvuldig omgesprongen worden en voorkomen moest worden dat de concurrentiepositie daarvan werd aangetast door eenzijdige maatregelen. In overeenstemming met deze positieve benadering van de landbouw prees de provincie het agrarisch bedrijfsleven dat 'zelf al jaren actief was in het streven naar oplossingen'[285].
De oprichting van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant verliep niet zonder problemen. Reeds in november 1979 was door de NCB een stuurgroep in het leven geroepen. Deze stuurgroep, waarin naast het bedrijfsleven ook de provinciale directie van Landbouw vertegenwoordigd was, richtte zich op de inventarisatie en ontwikkeling van methoden om mest te be- of verwerken. Deze activiteit werd behalve door de NCB tevens gefinancierd door het Produktschap voor Veevoeder via het Fonds Hinderpreventie Veeteeltbedrijven en door het ministerie van Landbouw en Visserij via het Ontwikkelings- en Saneringsfonds. Het betrof derhalve een interne landbouwaangelegenheid met een beperkte technische taakstelling. Volgens de betrokkenen paste de provincie hier niet in. Men verwees de provincie naar de Mestbank, wellicht dat die een plaats wilde inruimen in het bestuur[286]. In oktober 1982 werd de bestaande stuurgroep omgedoopt in de Projektgroep Mestproblematiek NCB, in overeenstemming met de beperkte taakstelling. De provincie bleef aandringen op een breed samengestelde stuurgroep om de aanpak van de mestproblema-

---

[284] Vooral sinds het begin van de jaren zestig is de groei van de veehouderij in Noord-Brabant groter geweest dan in Nederland als geheel. In 1960 werd van alle varkens in Nederland 23% in Noord-Brabant gehouden. In 1984 was dit aandeel opgelopen tot bijna 40%. Het aandeel van de Noordbrabantse pluimveehouderij nam in die periode toe van 22% tot ruim 30% (Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant, 'Aktieprogramma mestdistributie en -verwerking', 1985).

[285] Provincie Noord-Brabant, brief van Gedeputeerde Staten inzake de mestproblematiek, nr. 96.262, 's-Hertogenbosch 8 juni 1982.

[286] Verslag overleg Dagelijks Bestuur van de NCB met HID's in de provincie Noord-Brabant d.d. 30 september 1982.

tiek in Noord-Brabant te coördineren. Hoewel de provincie het initiatief tot de oprichting daarvan wilde nemen, werd de gedeputeerde voor Landbouw in een overleg met de NCB erop gewezen dat het een taak voor het bedrijfsleven betrof. Ook werd tegen een te brede samenstelling gewaarschuwd[287]. Naar de opvatting van de NCB moest de helft van de stuurgroep uit vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven bestaan om te voorkomen dat de overheid zou domineren[288]. Met het oog op de politieke legitimering werd op voorstel van de gedeputeerde voor Landbouw geaccepteerd de H.I.D. van Provinciale Waterstaat in de stuurgroep op te nemen[289]. Dat betekende dus ook een uitbreiding met een vertegenwoordiger van het bedrijfsleven. Over het voorzitterschap van de stuurgroep ontstond een conflict met de provincie. De NCB achtte het begrijpelijk dat de provincie het voorzitterschap wenste, "omdat dit politiek goed uit zal pakken". "De NCB heeft echter het voortouw genomen en dit zal ook uitgedragen moeten worden middels het voorzitterschap"[290]. De NCB vreesde bovendien dat de politiek na verloop van tijd teveel invloed zou krijgen op de stuurgroepactiviteiten als de provincie het voorzitterschap zou bekleden[291]. Het conflict liep hoog op en in een gesprek met de gedeputeerde voor Landbouw in de zomer van 1983 maakte de NCB een 'breekpunt' van het voorzitterschap. Het argument van de gedeputeerde dat de betrokkenheid van de politiek via de stuurgroep juist gunstig was, omdat de politiek anders via een ander kanaal toch inspraak wilde hebben in de aanpak van de mestproblematiek, sloeg niet aan[292]. Gedeputeerde Staten hebben overwogen de landbouwgedeputeerde uit het overleg terug te trekken, omdat de NCB zo halsstarrig aan het voorzitterschap vasthield[293]. Uiteindelijk gaf de provincie evenwel toe en Latijnhouwers werd voorzitter van de op 4 januari 1984 officieel ingestelde Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant. Zowel de samenstelling als de taakstelling droeg het stempel van het land-

---

[287] Dagelijks Bestuur NCB d.d. 31 januari 1983. Volgens voorzitter Latijnhouwers werd het milieubelang voldoende gewaarborgd door de overheidsvertegenwoordigers van de Provinciale Directie van Landbouw, Gedeputeerde Staten en de Provinciale Waterstaat en door de controle van de zijde van Provinciale Staten. De regionale Inspectie voor de Milieuhygiëne in Noord-Brabant "wilde ook meedoen", maar die wilde men niet toelaten "want dan komen er meer" en door "de aard van de milieumensen" zou de slagvaardigheid van de stuurgroep "meteen verdwenen" zijn; bij snel handelen pasten geen "fundamentele praters" (interview d.d. 2 juli 1986).

[288] Dagelijks Bestuur NCB d.d. 14 maart 1983.

[289] Deze HID werd als milieudeskundige opgenomen: "... politiek ligt het wellicht beter als er in de stuurgroep iemand zitting heeft die ook deskundigheid heeft op het gebied van het milieu" (Hoofdbestuur NCB d.d. 25 april 1983).

[290] Hoofdbestuur NCB d.d. 25 april 1983.

[291] Hoofdbestuur NCB d.d. 27 juni 1983.

[292] Dagelijks Bestuur NCB d.d. 11 juli 1983.

[293] Verslag vergadering Projektgroep Mestproblematiek NCB d.d. 21 september 1983.

bouwbedrijfsleven[294]. In een open brief aan de stuurgroep gaf de Brabantse Milieufederatie dan ook te kennen de samenstelling van de stuurgroep eenzijdig en de taakopvatting zeer beperkt te achten[295].
In een bijeenkomst van de stuurgroep met vertegenwoordigers van de Brabantse Milieufederatie werd de opstelling van de stuurgroep nog eens verduidelijkt[296]. Uitgangspunt voor de stuurgroep vormden de 'technisch beperkte mogelijkheden' die tot een gefaseerde aanpak noopten. Op korte termijn zou het accent op transport van onbewerkte drijfmest liggen, op middellange termijn kwam bewerking in beeld die de afzetbaarheid van de mest moest vergroten en voor de lange termijn voorzag men verwerking van mest. Naast deze technische aanpak onderzocht de stuurgroep de mogelijkheden voor een provinciale mestverordening, omdat de kans bestond op vertraging van de inwerkingtreding van de landelijke wetgeving. Een dergelijke verordening moest de voortgaande groei van de veestapel ontmoedigen en de maximale mestgift normeren. Terugdringing van de Brabantse mestproduktie was 'niet aan de orde', van eenzijdige vaststelling van een verordening door de provincie kon geen sprake zijn, omdat medewerking van het landbouw-bedrijfsleven absoluut noodzakelijk was, en 'harde randvoorwaarde' bij de normering was dat deze 'nooit' meer overschot tot gevolg mocht hebben dan waarvoor een afzet- en/of verwerkingsmogelijkheid kon worden gevonden.

Provinciale mestverordening

In de door de stuurgroep ingestelde projectgroep bestuurlijk-juridische aspecten mestproblematiek, die de beoogde mestverordening moest opstellen, was de landbouw ruim vertegenwoordigd. De secretaris van de Gewestelijke Raad

---

[294] Naast de NCB, in de persoon van voorzitter Latijnhouwers, en de provincie, waren in de stuurgroep vertegenwoordigd de Gewestelijke Raad voor het Landbouwschap, de Brabantse Mestbank en de Provinciale Directie Landbouw en Voedselvoorziening. De stuurgroep moest de aard en de omvang van de mestproblematiek in Noord-Brabant verkennen, de activiteiten op het terrein van mestverwerking en mestregelgeving inventariseren, een onderzoeks- en ontwikkelingsprogramma opstellen en zorgdragen voor advisering en voorlichting met betrekking tot de mestproblematiek (Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant, Aktieprogramma mestdistributie en -verwerking, februari 1985).

[295] Stichting Brabantse Milieufederatie (BMF), Open brief aan de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant, Tilburg, 15 mei 1984. In deze brief werd de keuze van de heer Latijnhouwers als voorzitter van de stuurgroep 'hoogst ongelukkig' genoemd, omdat deze als voorzitter van de NCB als 'vertegenwoordiger van de mestproducenten' gold. Wat de taakopvatting betreft noemde de BMF het 'een raadsel' dat een systematische verkenning naar de aard en omvang van de mestproblematiek nodig werd geacht, aangezien er 'stapels rapporten klaar lagen', waaruit de ernst van de vermesting en verzuring overduidelijk bleek. Ook sprak de BMF haar grote verbazing uit over het feit dat de opstelling van een concept-mestverordening voor Brabant niet tot de taakopdracht behoorde, aangezien de landelijke wetgeving nog geruime tijd op zich zou laten wachten.

[296] Verslag bespreking Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant en de Brabantse Milieu Federatie d.d. 28-9-1984, Gk/gb 23-10-1984.

van het Landbouwschap was de voorzitter, terwijl drie van de overige zes leden het bedrijfsleven vertegenwoordigden en ook de provinciale directie van Landbouw weer een stem had.
In de aanvankelijke uitwerking van de concept-verordening door de projectgroep werd een voorzichtig begin gemaakt met de normering van de mestgift[297]. Voor nieuwvestigers en uitbreiders zouden de IB-normen moeten gelden - ook wel landbouwnormen genoemd -, terwijl de overige veehouderijbedrijven die normen mochten overtreden, voorzover het om mest ging van het eigen bedrijf en aangewend op de tot het bedrijf behorende grond, afkomstig van het aantal dieren dat werd gehouden op de ingangsdatum van de verordening. *Later* zouden die bestaande bedrijven *geleidelijk* strenger aangepakt kunnen worden.
Voorts stelde de projectgroep een ontmoedigingsbeleid voor ten aanzien van uitbreiding en nieuwvestiging[298] en werd de Mestbank een centrale rol toegedacht[299].
Na de afkondiging van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen begin november 1984, zag de projectgroep verder af van de ontwikkeling van een provinciaal ontmoedigingsbeleid ten aanzien van nieuwvestiging en 'aanmerkelijke' uitbreiding. Wel stelde de projectgroep aan de stuurgroep voor een regeling voor een uitrijverbod uit te werken. De Stuurgroep achtte dat niet nodig[300]. In een nieuwe versie van de concept-verordening van oktober 1985 had de projectgroep met het oog op de te verwachten landelijke wetgeving niettemin de bevoegdheid van Gedeputeerde Staten opgenomen tot het instellen van een uitrijverbod voor een bepaalde periode. In de stuurgroep stuitte die bevoegdheid op hevig verzet, met name van voorzitter Latijnhou-

---

[297] Bijlage bij brief van projectgroep bestuurlijk-juridische aspecten mestproblematiek aan Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant d.d. 11 september 1984.

[298] Zo zouden nieuwvestigers en uitbreiders verplicht moeten worden het gehele mestoverschot van hun bedrijf aan de Mestbank aan te bieden.

[299] Volgens dit projectgroep-voorstel van september 1984 zou de Mestbank:
- het centrale coördinatiepunt worden bij de regeling van mesttransport en -afzet;
- centraal toezichthouder op de handel in mest zijn door middel van een vergunningenstelsel;
- een instituut ter behartiging van publieke belangen worden.

De projectgroep verloochende haar Brabantse optiek, waarin vergaande bevoegdheden voor de Mestbank van eminent belang waren, niet en bepleitte in een extra advies aan de stuurgroep in december 1984 'een volledige beschikkingsmacht over alle mestoverschotten' voor de Mestbank. De projectgroep zei zich te realiseren dat deze volledige marktbeheersing 'nadrukkelijk afwijkt van de ontwikkelingslijn zoals deze zich op rijksniveau aftekent' (Advies van projectgroep II over de provinciale mestverordening t.b.v. Stuurgroepvergadering op 21 december 1984).

[300] Verslag vergadering Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant d.d. 27 november 1984.

wers[301]. Besloten werd de bepaling in kwestie te laten vervallen. Het feit dat het uitrijden niet aan banden werd gelegd, riep in kringen van Provinciale Staten kritiek op. Het hoofdbestuur van de NCB bleef evenwel van oordeel dat nog niet tot een uitrijverbod in de wintermaanden kon worden overgegaan. Er was nog onvoldoende opslagcapaciteit en een aantal hoofdbestuursleden zette ook vraagtekens bij de ernst van mest uitrijden in de winter[302]. Uiteindelijk werd in de verordening dierlijke meststoffen Noord-Brabant een bepaling opgenomen op basis waarvan Gedeputeerde Staten - gehoord de adviescommissies uit Provinciale Staten - voor een bepaalde periode een uitrijverbod konden uitvaardigen. Toegezegd werd dat GS voorlopig geen gebruik van die bevoegdheid zouden maken[303]. Zouden ze dat - onder extreme omstandigheden - toch doen, dan zou overleg met het landbouwbedrijfsleven plaatsvinden[304].
Van de vergaande bevoegdheden van de Mestbank, zoals voorgesteld door de projectgroep, bleef in de definitieve verordening weinig over. De Brabantse Mestbank werd derhalve niet in een uitzonderingspositie geplaatst ten opzichte van de landelijke aanpak. Het administratieve beheer van de verordening werd geheel bij de provincie ondergebracht: eventuele mestoverschotten moesten bij Gedeputeerde Staten en niet bij de Mestbank - zoals aanvankelijk de bedoeling was[305] - aangemeld worden. Het berekende mestoverschot hoefde alleen aan de Stichting Brabantse Mestbank te worden aangeboden, als de veehouder niet zelf voor een verantwoorde afzet kon zorgen.
Al in een vroeg stadium koos de stuurgroep op grond van 'praktische realiseerbaarheid' en 'politieke verkoopbaarheid' voor een zeer ruime normstelling[306]. In de op 1 januari 1986 in werking getreden verordening dierlijke meststoffen Noord-Brabant kwam met name in de normering en de daaraan ten grondslag liggende doelstelling de grote invloed van het agrarisch bedrijfsleven in de

---

[301] De voorzitter bracht in dat hij vanuit het agrarisch bedrijfsleven grote problemen verwachtte als de bevoegdheid gehandhaafd zou blijven. Als inhoudelijk bezwaar voerde hij aan dat de opslagvoorzieningen op de bedrijven niet toereikend zouden zijn. Als psychologische reden bracht hij naar voren dat een dergelijke bevoegdheid in een provinciale verordening "zeer slecht over zou komen nu hierover landelijk zwaar discussie wordt gevoerd en er vanuit het bedrijfsleven fel verzet is" (Verslag vergadering Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant d.d. 8 oktober 1985).

[302] Hoofdbestuur NCB d.d. 28 oktober 1985.

[303] Provincie Noord-Brabant, Verordening dierlijke meststoffen Noord-Brabant, brief aan de gemeentebesturen van de provincie Noord-Brabant d.d. 21 januari 1986, nr. 139.765.

[304] Volgens Latijnhouwers tijdens interview d.d. 2 juli 1986.

[305] In het Aktieprogramma mestdistributie en -verwerking van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant van februari 1985 wordt nog gesproken van de verplichting om overschotten te melden bij de Mestbank (p. 23).

[306] Men koos voor anderhalf keer de 'landbouwkundige' IB-normen, te bereiken in een periode van 3 jaar (verslag vergadering Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant d.d. 23 april 1985).

stuurgroep tot uitdrukking. Het doel van de verordening werd omzichtig geformuleerd als 'een begin te maken met terugdringen van overmatige bemesting van landbouwgronden en het bevorderen van een doelmatige afzet van overtollige mest'[307]. Het 'voorzichtig begin' dat de provincie wilde maken kwam er in hoofdzaak op neer dat men meer inzicht wilde verwerven in de 'concrete omvang' van de mestoverschotten, waartoe een systeem van mestbalansen en mestboekhoudingen werd ingevoerd. Het uitrijden van mest werd aan een vergunning en bijhorende 'mestpasjes' gebonden. De voorgeschreven normering kon slechts dienen om 'mestdumping' tegen te gaan. De Brabantse mestnormen waren dermate ruim dat er, volgens de provinciale toelichting, 'zelfs in vergelijking met landbouwkundige normen nog steeds sprake is van overbemesting'[308].
Het hoofdbestuur van de NCB sprak zijn waardering uit voor de 'goede harmonie waarin de provinciale overheid en het landbouwbedrijfsleven aan de verordening hadden gewerkt'[309]. Hoewel er kritiek op onderdelen bleef bestaan en werd gewezen op 'grote onzekerheden' voor de individuele veehouders, stemde de NCB in met de provinciale verordening dierlijke meststoffen en aanvaardde de Boerenbond zijn verantwoordelijkheid daarvoor. De NCB verdedigde het provinciaal mestbeleid tegen kritiek van de achterban. Toen er in kring Cuijk van de NCB onrust ontstond over de mestpasjes, zegde Latijnhouwers toe de uitreiking daarvan goed te zullen begeleiden en 'met name te coördineren met de voorzitter van de kring Land van Cuijk'[310].

De relatie met de provinciale overheid werd door de NCB gekoesterd[311]. Daarin kwam verandering toen de provincie haar milieubeleid op onderdelen dreigde te verscherpen en de overlegstructuur met het landbouwbedrijfsleven

---

[307] Provincie Noord-Brabant, Verordening dierlijke meststoffen Noord-Brabant, brief aan gemeentebesturen van de provincie Noord-Brabant nr. 139.765, d.d. 21 januari 1986.

[308] Idem, bijlage 1; de provincie voegt hieraan toe dat de maximum-gift voor 1986 'zeker geen bemestingsadvies' is en dat het raadzaam is minder mest per hectare aan te wenden.

[309] NCB, brief aan GS van Noord-Brabant d.d. 15 oktober 1985, nr. LH/AvG/841.

[310] Verslag vergadering Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant d.d. 26 februari 1986.

[311] Illustratief is de reactie van het hoofdbestuur op een brief van de Bond van Varkenshouders d.d. 21 november 1986 over het ontwerp Besluit gebruik dierlijke meststoffen, waarin gepleit werd voor een landelijk uniforme toepassing van de normering voor drinkwatergebieden en een uniforme bemonsteringsmethode om te voorkomen dat de ene provincie een veel strenger beleid voert dan de andere. Het hoofdbestuur kon zich met de brief verenigen, maar "de passage over de rol van de provincies dient weggelaten te worden, gelet op de relatief gunstige situatie in Noord-Brabant" (Hoofdbestuursvergadering d.d. 24 november 1986).

ter discussie stelde[312]. De NCB uitte felle kritiek, toonde zich "ontzettend teleurgesteld" en eiste een veel positievere opstelling van de provincie ten aanzien van de landbouw, zowel in bestuurlijk en beleidsmatig als in financieel opzicht[313]. De NCB bleef zich wel 'constructief opstellen' en nam deel in de opnieuw door het landbouwbedrijfsleven gedomineerde Stuurgroep Landbouw en Milieu, de opvolger van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant, die per 1 januari 1989 ophield te bestaan[314]. Provinciale initiatieven om een eigen, en op grond van de Brabantse omstandigheden scherpere koers te varen in het mestbeleid, werden evenwel zeer terughoudend benaderd[315].

Gemeentelijk beleid

Ook op gemeentelijk niveau vonden in Noord-Brabant initiatieven plaats tot ontwikkeling van een 'eigen' mestbeleid. Begin 1988 had een twaalftal

---

[312] Onderdelen van het provinciaal beleid die bij het landbouwbedrijfsleven op verzet stuitten, betroffen onder meer het grondwaterbeschermingsbeleid in de waterwingebieden Boxmeer en Vierlingsbeek, het verbod op drainage en beregening in de bufferzone rond het natuurgebied de Grote Peel, voorstellen ten aanzien van beperking van de beregening door de land- en tuinbouw en de aanwijzing in het ontwerp-streekplan van (te veel) weidevogelgebieden.
Wat de overlegstructuur betreft was het aantal agrarische vertegenwoordigingen in provinciale advies- en overlegorganen verminderd, onder andere in de Provinciale Planologische Commissie. Daarnaast was in opdracht van de provincie door een externe projectgroep - met daarin provinciemedewerkers - een nota opgesteld, waarin de verstrengeling van belangen tussen overheid en landbouwbedrijfsleven werd gehekeld en de provinciale overheid op haar verantwoordelijkheid werd gewezen een visie te ontwikkelen op de landbouw-milieuproblematiek, onafhankelijk van het defensief ingestelde landbouwbedrijfsleven (Externe Projectgroep Sociaal-Economisch Beleid Provincie Noord-Brabant, 'Landbouw en Milieu in Noord-Brabant', juni 1988).

[313] A.J. Latijnhouwers, 'Toekomst van de Brabantse Landbouw', inleiding ter gelegenheid van het bezoek van de CDA-statenfractie en het hoofdbestuur van de NCB aan de proeffabriek van Promest te Helmond op 1 oktober 1988.

[314] Het werkterrein van de nieuwe stuurgroep, onderdeel van een convenant tussen het landbouwbedrijfsleven en de provinciale overheid, was breder dan de mestproblematiek. De stuurgroep mestproblematiek werd uitgebreid met de inspecteur Milieuhygiëne en met twee vertegenwoordigers van het agrarisch bedrijfsleven, één namens de door de NCB opgezette Mestafzetcoöperatie en één vanuit de veevoederbranche. De NCB liet weten dat "wanneer de BMF in de Stuurgroep komt, de NCB af zal haken" (Dagelijks Bestuur NCB d.d. 10 oktober 1988).

[315] Zo werden tijdens de algemene vergadering van de NCB op 12 december 1991 de in het ontwerp-streekplan opgenomen plannen om in Noord-Brabant een grotere reductie van de ammoniakuitstoot te bereiken dan op landelijk niveau - door strengere eisen te stellen aan nieuwe stallen en door nadere beperkingen in de aangekondigde verplaatsingsregeling aan te brengen - door voorzitter Latijnhouwers onaanvaardbaar genoemd (Boer en Tuinder, 20 december 1991, Verslag Algemene vergadering NCB). In februari 1992 zou de NCB zelfs een demonstratie organiseren tegen de in het streekplan neergelegde provinciale voornemens op het terrein van landbouw en milieu.

gemeenten met de hoogste ammoniakdepositie van de provincie een werkgroep ingesteld om tot een gemeenschappelijk anti-verzuringsbeleid te komen. Deze gemeenten wilden de toen geldende 500 meter grens van de ecologische richtlijn loslaten en deze richtlijn op het gehele gebied van de gemeente van toepassing verklaren. Nieuwvestiging van veehouderijbedrijven zou niet meer zijn toegestaan, omdat ieder nieuw bedrijf een vermeerdering van de ammoniakuitstoot zou betekenen. Uitbreiding zou alleen nog mogen bij aantoonbare vermindering van de ammoniakuitstoot. Tegenover deze aanscherping van de ecologische richtlijn stond een legalisering van bestaande bedrijven zonder Hinderwetvergunning. Voorts wilden de betrokken gemeenten strengere dan de landelijke regels stellen aan het uitrijden van mest door aanscherping van de Algemene Plaatselijke Verordening (APV).
Ook deze initiatieven ontmoetten veel weerstand van de zijde van de georganiseerde landbouw. De Gewestelijke Raad van het Landbouwschap en de NCB coördineerden het verzet tegen deze ongewenste gemeentelijke voortvarendheid. In een schrijven aan de besturen van de landbouworganisaties - de NCB-afdelingen - in de betrokken gemeenten werd gesteld dat de lokale overheden een terughoudend beleid moesten voeren en alleen incidenteel in bijzondere omstandigheden verdergaande eisen dan voortvloeiend uit de landelijke mestwetgeving mochten stellen. De gemeenten moesten 'aanpassingen en uitbreidingen' die mogelijk zouden worden op grond van het Verplaatsingsbesluit niet blokkeren. Ook aan de landelijk geldende onderwerkverplichting mochten lokaal geen verdergaande regels gesteld worden[316].
Hoewel de rijksoverheid zich terughoudend opstelde tegenover het gemeenschappelijk anti-verzuringsbeleid van de twaalf 'meest verzuurde' gemeenten, werden noch de ruime toepassing van de ecologische richtlijn noch de strenge Algemene Plaatselijke Verordeningen werkelijk door Den Haag aangevochten. In het licht van het te verwachten anti-verzurings- en stikstofbeleid lag zulks ook niet in de rede.

Wat betreft het provinciale mestbeleid kwam per 1 januari 1988 een einde aan de Brabantse uitzonderingspositie. Met ingang van die datum kwam de provinciale verordening dierlijke meststoffen te vervallen. Op grond van de provinciewet had dat reeds per 1 mei 1987 moeten gebeuren, toen door een algemene maatregel van bestuur werd voorzien in het onderwerp waarop de provinciale verordening betrekking had. In overleg met de betrokken ministeries was echter besloten om als overgangsmaatregel het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen in 1987 niet van toepassing te verklaren voor het grondgebied van de provincie Noord-Brabant "in verband met het reële risico van aanzienlijke overmatige bemesting in 1987"[317]. Met ingang van 1988

---

[316] Landbouwschap, gewestelijke raad voor Noord-Brabant, Notitie naar aanleiding van een vergadering met besturen van plaatselijke landbouworganisaties in Oost-Brabant, gehouden op 29 maart 1988, J/5-4-1988/H.

[317] Tussentijdse invoering van het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen zou betekenen dat de vóór 1 mei toegestane mestgift op grond van de Brabantse verordening opgeteld zou mogen worden bij de vanaf 1 mei toegestane hoeveelheid op grond van de landelijke regelgeving. De overgangsregeling is vermeld in de 'Tweede tussentijdse evaluatie verordening dierlijke meststoffen Noord-Brabant', Provincie Noord-Brabant, Afdeling Bodem, december 1987.

moesten ook de Brabantse boeren zich derhalve houden aan de landelijke mestnormen en mestboekhouding en verviel het provinciale mestvergunningstelsel met de bijbehorende mestpasjes-regeling.

De provincie Noord-Brabant heeft zich lange tijd zeer voorzichtig opgesteld inzake de mestproblematiek. Er werd aansluiting gezocht bij de initiatieven van het landbouwbedrijfsleven dat de Brabantse aanpak van meet af aan domineerde. Het stimuleren van technische oplossingen stond voorop en de provinciale mestverordening droeg een uitgesproken landbouwstempel.
Pogingen van de provinciale en gemeentelijke overheden om op onderdelen een stringenter beleid te voeren dan landelijk van kracht was, stuitten onherroepelijk op fel verzet van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond.

III BELANGENARTICULATIE EN MESTPROBLEMATIEK

In het voorgaande gedeelte van deze studie is gebleken dat de ontwikkeling van het mestbeleid zowel voor de overheid als voor de georganiseerde landbouw een ware krachtproef betekende. De gezamenlijke defensieve strategie van het ministerie van Landbouw en het bedrijfsleven maakte plaats voor een groeiend aantal schermutselingen tussen beide en de georganiseerde landbouw reageerde veelvuldig verdeeld, hetgeen zijn positie als onderhandelingspartner en deelnemer in het beleidsproces verzwakte.
Niettemin wist het Groene Front het mestbeleidsproces effectief te vertragen en in veel gevallen van een stevig landbouwstempel te voorzien. Het agrarisch blok bleek machtig, zij het dat men *achteraf* moet constateren dat de wijze waarop deze macht uitwerkte in de vorming en effectuering van het mestbeleid (beschouwd over de periode 1970-1990) uit milieukundig en politiek oogpunt contraproduktief was[318].
De macht van het agrarisch blok berust op een structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie die in deel I is aangeduid als neo-corporatistisch. Het betreft een geïnstitutionaliseerde ruil tussen overheid en landbouwbedrijfsleven, waarin beide partners over een aantal hulpbronnen beschikken en volgens zekere regels handelen, die het landbouwpolitieke spel betekenis geven, normeren en legitimeren, en die betrekking hebben op de verdeling en inzet van de institutionele hulpbronnen (zie met name 4.5).
In dit derde deel zullen we nagaan in hoeverre deze structuur, bestaande uit hulpbronnen en regels, in de belangenbehartiging en beleidsvorming met betrekking tot de mestproblematiek 'herkenbaar' was, 'gereproduceerd' is, en dus gebruikt kan worden om deze landbouwpolitieke ontwikkeling te verklaren en te begrijpen. Het paradigma van het neo-corporatisme is een interpretatiekader (zie 1.2). Een theoretische (re)constructie die niet direct uit de alledaagse werkelijkheid is af te leiden en waaraan de betrokken actoren (veelal) niet expliciet zullen refereren. Die constructie berust op een analyse van *maatschappelijk* handelen - en niet van *persoonlijke* motieven of *individuele* overwegingen - dat zijn betekenis ontleent aan een specifieke sociale context en institutionele orde. Waar het in deze sociologische analyse om gaat, is dat het sociaal gedrag en de sociale interacties volgens bepaalde, maatschappelijk aanvaarde en institutioneel 'vastgelegde' regels verlopen en beoordeeld worden, wat ook de innerlijke beweegredenen van de sociale actoren ten aanzien van die regels mogen zijn[319]. In deze analyse zal daarom steeds naar die specifieke context en institutionele orde worden verwezen. De 'bewijsvoering' in de nu volgende hoofdstukken over de neo-corporatistische structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie berust daarom op uitvoerige

---

[318] Omdat de vermesting en verzuring van het milieu in te grote mate en te lang door konden gaan en omdat in de latere fases van het mestbeleid forse 'inhaalmanoeuvres' noodzakelijk bleken, die op veel weerstand stuitten.

[319] "The fact that a concrete behaviour can be interpreted using the rules of the social context within which the behaviour takes place, does not yet reveal anything about the actual attitude of the individual towards those same rules. The observance of the same rule can assume a different meaning for each social actor" (Crespi, 1992: 58).

documentatie en empirische referenties. Alleen zo kan de interpretatie in termen van hulpbronnen en regels worden onderbouwd. Een voorbeeld: uitspraken van landbouwvoormannen dat zij niet als 'doorgeefluik' of 'loopjongen' van hun achterban wensen te fungeren, maar hun eigen bestuurlijke verantwoordelijkheid kennen, wijzen op zich niet op *'elitisme'*. Daarvan is wèl sprake als er feitelijk geen oordeelsvorming via verkiezingen door de achterban mogelijk is over het gegeven mandaat (ref. institutionele orde). Ook kan die regel herkenbaar worden in de publieke reacties bij 'overtreding' (ref. sociale context)[320].

Plaatsing in een specifieke context impliceert tevens dat de op het mestbeleid betrekking hebbende maatschappelijke activiteit van de relevante actoren beschouwd moet worden als deel van een groter geheel, als element van het sociaal systeem in kwestie. Zo kunnen boerenprotesten en demonstraties op zichzelf beschouwd een verminderde *legitimerings*capaciteit van de landbouworganisaties tot uitdrukking brengen; ze kunnen de georganiseerde landbouw evenwel ook in staat stellen zich des te nadrukkelijker op te werpen als 'verplichte' gesprekspartner van de overheid en zo juist bijdragen tot een versterking van het neo-corporatistische overlegstelsel.

Uiteraard vertonen de hulpbronnen en regels een sterke samenhang, als geheel bepalen zij immers de neo-corporatistische structuur van de agrarische belangenarticulatie en beleidsformatie. Zo is de *disciplinering* van de achterban als het ware het spiegelbeeld van het *elitisme*, terwijl het *representatief monopolie* van het Landbouwschap mede berust op de *geslotenheid* van het landbouwpolitieke subsysteem. De afzonderlijke elementen ontlenen hun betekenis aan hun plaats in de structuur als geheel. Zo verkrijgt de wederzijdse *informatie*verschaffing van overheid en georganiseerde landbouw eerst dán een strategische betekenis, als deze plaatsvindt in een relatief *gesloten* circuit, gericht is op *consensus*vorming, onderdeel is van *coöperatie* tussen beide partners, bijdraagt aan een *technocratische* probleemoplossing, enz.

In de volgende twee hoofdstukken worden de onderscheiden structurele elementen en de daarmee corresponderende maatschappelijke handelingspatronen omwille van een overzichtelijke presentatie afzonderlijk aan de orde gesteld. In hoofdstuk 11 komen de hulpbronnen van de neocorporatistische ruil aan de orde, terwijl hoofdstuk 12 is gewijd aan de regels die dit landbouwpolitieke systeem kenmerken.

---

[320] In dit opzicht was de publieke 'verbazing' en verontwaardiging veelzeggend over het optreden van NCB-voorzitter Latijnhouwers rond het in het voorjaar van 1993 tussen overheid en Landbouwschap gesloten mestakkoord over het mestbeleid voor de derde fase. Het feit dat de NCB-voorzitter, geheel tegen de 'regel' in, zijn definitieve instemming afhankelijk maakte van het oordeel van zijn achterban, kwam hem op het verwijt te staan dat hij het Landbouwschap 'opblies'.


dit mestakkoord
kan ook
Dit mestakkoord
kan ook U uw eigen
kosten !
TX-72-SJ

11 HULPBRONNEN IN DE NEO-CORPORATISTISCHE RUIL

11.1 Strategische informatie

De produktie en verstrekking van kennis en informatie door de overheid - in het bijzonder het ministerie van Landbouw - ten behoeve van de gezamenlijke landbouworganisaties (a) en door het georganiseerde bedrijfsleven ten behoeve van de overheid (b) zijn hier van belang voorzover deze fungeren als hulpbron van het neo-corporatistische arrangement in de landbouw en als machtsbron van het agrarisch blok. In de paragrafen 4.5 en 5.5 is deze hulpbron behandeld, waarin ondermeer is stilgestaan bij de intermediaire functie ten behoeve van de overheid en de privilegiëring van de landbouwvertegenwoordiging. De analyse van het empirisch materiaal waarop dit hoofdstuk is gebaseerd, heeft verscheidene functies van deze wederzijdse informatieverschaffing aan het licht gebracht. Deze zijn hieronder schematisch weergegeven.

Strategische informatie als hulpbron

a.	**informatieverschaffing door de overheid**
a1	ondersteuning
a2	privilegiëring
a3	mobilisering
b.	**informatieverschaffing door de georganiseerde landbouw**
b1	intermediair
b2	attendering
b3	tegen-actie

a1 ondersteuning

In algemene zin heeft de ondersteuningsfunctie betrekking op informatie die kan dienen voor verdediging en bevordering van het 'sectorbelang', waarover een consensus op hoofdlijnen bestond in het kader van het Nederlandse landbouwmodel (zie hoofdstuk 5). De concurrentiekracht van de Nederlandse agri-business, een permanente technische ontwikkeling en produktiviteitsverhoging én een daartoe dienende voortdurende schaalvergroting en 'structuurverbetering' in de primaire landbouw zijn de belangrijkste aspecten van dat sectorbelang.
Een eerste vorm van ondersteunende informatie ten aanzien van het mestprobleem betreft de accentuering van het sociaal-economische belang van de veehouderijsector. Zo laat de in 1974 uitgebrachte Nota intensieve veehouderij, waarin het parlement te verstaan wordt gegeven dat vrees voor een mogelijk mestoverschot ongegrond is, zich lezen als een apologie van de intensieve veehouderij in Nederland. Gegevens over de in deze en aanverwante bedrijfstakken verdiende inkomens, de ermee verbonden arbeidsplaatsen, de positieve bijdrage aan de betalingsbalans, de betekenis voor de Nederlandse landbouwstructuur, de ruimte voor 'landbouwkundige recycling' van de door de intensieve veehouderij geproduceerde hoeveelheden mest en gier, de vervoedering - en dus het 'tot waarde brengen' - van afval- en bijprodukten en zelfs over de exportmogelijkheden voor ontwikkelingslanden dankzij de import

van veevoedergrondstoffen, onderstrepen het belang van de sector en vormen een waarschuwing tegen het opleggen van mogelijke beperkingen[321].
De belangrijkste dimensie van de ondersteunende informatieverschaffing inzake de mestproblematiek betreft de produktie van argumentaties en kennis ten behoeve van oplossingen die het 'sectorbelang' veiligstellen. In dit geval technische oplossingen die het mogelijk maken het produktievolume en daarmee de exportmogelijkheden en de positie van de met de intensieve veehouderij verbonden agri-business te handhaven. De drie oplossingsrichtingen die de overheid heeft gekozen, betreffen mineralenvermindering in de veevoeding, bevordering van mestafzet alsmede be- en verwerking van mest[322]. Deze keuze werd bepalend voor de door de overheid gestimuleerde en betaalde onderzoeksinspanningen en voor de formulering van beleidsvoorstellen.
Voor het onderzoek naar de mogelijkheden ter vermindering van de mestoverschotten geldt, net als voor de ontwikkeling van het mestbeleid, dat er pas halverwege de jaren tachtig 'echt' mee is begonnen[323]. In 1986 droeg de overheid via het Financieringsoverleg Mestonderzoek (FOMA) ongeveer 7 miljoen gulden bij die werden besteed aan onderzoek naar veevoeding en mestverwerking, -opslag en -benutting. Het door overheid en bedrijfsleven gevormde FOMA kreeg daarna in het kader van het Mestactieprogramma van 1987 tot 1991 20 miljoen voor onderzoek naar deze technische oplossingen, waarbij het accent op het thema mestverwerking lag[324]. Voor de kennisontwikkeling ten behoeve van de mestverwerkingsoptie voteerde de overheid vele tientallen miljoenen. Een groot deel van de 65 miljoen gulden die beschikbaar waren voor het sinds eind 1985 ingezette additionele programma mestonderzoek werd besteed aan de ontwikkeling van mestverwerkingsmethoden. Bovendien werd in totaal nog eens ruim 50 miljoen aan overheidsgelden gestoken in proefinstallaties, kalvergierverwerking, kleine be- en verwerkingsprojecten en realisatie van mestverwerking[325].
In de officiële beleidsstukken ten behoeve van het parlement droeg de overheid de argumentatie en onderbouwing aan met betrekking tot de strategische keuze voor de drie oplossingsrichtingen[326]. Ook de instelling van ad hoc

---

[321] Nota intensieve veehouderij, Tweede Kamer 1974-1975, 13227, nrs. 1-2.

[322] Mestactieprogramma, Tweede Kamer 1986-1987, 19882, nrs 1-2.

[323] Financieringsoverleg Mestonderzoek, Jaarverslag 1986, Wageningen, maart 1987. Zie ook de uitlatingen van de gezaghebbende mestverwerkingsonderzoeker J.H. Voorburg in Oogst, 24 april 1992, jrg. 5, nr. 17: 40.

[324] Ministerie van Landbouw en Visserij/Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Voortgangsrapportage Onderzoek en Ontwikkeling Mestproblematiek 1987. Zie voor de gerichtheid op specifiek technische oplossingen ook Wagenings Hogeschoolblad, 18 april 1986: 1-2.

[325] Strategie mestverwerking, Tweede Kamer 1987-1988, 20398, nrs. 1-2.

[326] Behalve in de 'grondleggende' notities 'Mestproblematiek', Tweede Kamer 1984-1985, 18897 en 'Mestactieprogramma', Tweede Kamer 1986-1987, 19882, zijn de drie oplossingsrichtingen met name terug te vinden en uitgewerkt in het 'Actieprogramma mineralen en zware metalen in diervoeders', VZ/41491, november 1987; 'De

commissies, die als belangrijke informatiebron beschouwd kunnen worden, betekende een versterking van de hoofdzakelijk op mestverwerking georiënteerde kennisontwikkeling[327].
De informatie-ontwikkeling en -verschaffing door de overheid was derhalve een ondersteuning van technische oplossingen op basis van een specifiek produktiebelang van de intensieve veehouderijsector. Deze op het sectorbelang gerichte ondersteuning impliceerde dat de overheid géén kennis ontwikkelde en aandroeg ten behoeve van àndere oplossingsrichtingen, waarin handhaving van het produktie- en exportvolume níet het uitgangspunt vormde en waarin milieuoverwegingen van groter gewicht waren. Dumping van mest in zee werd serieus overwogen[328], aan oplossingen als quotering van de vleesproduktie of deconcentratie van de intensieve veehouderij werd niet of nauwelijks aandacht besteed. De overheid genereerde een specifieke ondersteunende informatiestroom, waardoor een evenwichtige afweging van de geprefereerde technische oplossingen ten opzichte van alternatieve beleidsopties bij voorbaat uitgesloten werd[329].

---

afzetmogelijkheden van dierlijke meststoffen', Tweede Kamer 1986-1987, 19883 en 'Strategie Distributie', Tweede Kamer 1989-1990, 21148, nrs. 2-3; en in 'Strategie mestverwerking', Tweede Kamer, 1987-1988, 20398, nrs. 1-2.

[327] Van belang zijn de 'Commissie realisatie mestverwerking' en de 'Adviescommissie Mestverwerking'.

[328] In een interne notitie van het ministerie van Landbouw en Visserij werd de verwachting uitgesproken dat op de korte termijn een tijdelijke ontheffing voor mestlozing in zee verleend zou worden en werd gesteld dat storten in zee als mogelijke verwerkingsmethode voor mestoverschotten op lange termijn "zonder meer aanvaardbaar" was als de gehaltes aan zware metalen in de mest eenmaal sterk gereduceerd waren (NMF/VZ/JBZ, 1984).

[329] Zie voor kritiek op de eenzijdigheid, ontoereikendheid en negatieve milieueffecten van de door de overheid voorgestane oplossingsrichtingen, met name de mesttransporten en de mestverwerking, en op de stelselmatige verwaarlozing van mogelijkheden voor 'aanvullend beleid': Van Geleuken, 1990. Een voorbeeld van een alternatief beleid waarin op grond van een andere definitie van het landbouwbelang en op basis van stringentere 'ecologische' criteria een andere richting aan de kennisontwikkeling en informatieverschaffing is gegeven dan in Nederland, laat Zwitserland zien. Daar is sinds het begin van de jaren vijftig het behoud van zoveel mogelijk middelgrote gezinsbedrijven en bergboeren een belangrijke doelstelling van het landbouwbeleid. Dit uitgangspunt impliceerde een rem op pogingen tot te vergaande intensivering van de landbouwproduktie. In het 'Zesde rapport over de landbouw' van 1984 stelde de Zwitserse regering dat het karakter van de landbouwpolitiek geleidelijk minder economisch en meer 'socio-ecologisch' zou worden. Naast de produktie van gezond voedsel vormden de bescherming en het onderhoud van landschap, flora en fauna dan ook één van de belangrijkste doelstellingen van het landbouwbeleid. Op grond daarvan richtte de Zwitserse overheid de onderzoeks- en voorlichtingsinspanningen niet op oplossingen als mestverspreiding en mestverwerking. Mestverspreiding werd als milieuonvriendelijke praktijk van de hand gewezen ('tourisme du purin' was de veelzeggende pejoratief) en onderzoek naar mestverwerking werd ontmoedigd, omdat zowel de transportinspanning als het verwerkingsproces werden beschouwd als energieverspilling. Een

Van ondersteunende, strategische informatieverschaffing door (een deel van) de overheid is ook sprake als contra-argumenten worden geleverd ter neutralisering van informatie en beleidsopties die een bedreiging inhouden van het sectorbelang en van de vigerende oplossingsstrategie. De wijze waarop 'bedreigende' informatieverstrekking over mestoverschotten door toedoen van het departement van Landbouw jarenlang werd tegengehouden op grond van onder andere argumenten met betrekking tot de bepaling van de hoogte van de bemestingsnormen (zie hoofdstuk 6), illustreert deze vorm van ondersteuning. Ook de aanwijzing van fosfaatverzadigde gronden werd op een dergelijke 'contra-argumentatie' gebaseerd. Toen uit onderzoek bleek dat het areaal fosfaatverzadigde grond zo omvangrijk was dat de voortgang van de oplossingsrichtingen nooit gelijke tred zou kunnen houden met de aanwijzing daarvan, werden 'ecologische criteria' geïntroduceerd, zodat het probleem van de fosfaatverzadiging tot veel geringere proporties kon worden teruggebracht[330].

a2 privilegiëring

Van privilegiëring is sprake als de informatieverschaffing door het ministerie van Landbouw de georganiseerde landbouw in een bevoorrechte positie plaatst ten opzichte van andere belangengroepen. Privilegiëring vindt plaats doordat het agrarisch bedrijfsleven eerder en uitvoeriger wordt geïnformeerd dan andere belanghebbenden en doordat de informatie bijdraagt aan bevoordeling van landbouwbelangen boven andere belangen.
Relatief vroegtijdige informatieverstrekking stelt de georganiseerde landbouw in staat in een vroeg stadium op de beleidsontwikkeling te reageren en deze in de gewenste richting te corrigeren. Informeel overleg, vooroverleg en ambtelijk overleg zijn de wegen waarlangs deze informatieverschaffing verloopt.
Via informeel overleg tussen beleidsambtenaren van Landbouw en medewerkers van het Landbouwschap wordt afgetast welke opties 'bespreekbaar' zijn. Dit gebeurt op basis van notities of discussienota's ten behoeve van een eerste gedachtenbepaling. Zo wordt het bedrijfsleven geïnformeerd over ideeën die ten departemente leven, niet alleen eerder dan niet-agrarische belangengroepen, maar in veel gevallen ook voordat ambtenaren van andere departementen - bijvoorbeeld in de interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek - of kamerleden er kennis van hebben genomen. Uiteraard worden bepaalde opties in deze 'premature' fase geschrapt of 'in de ijskast geplaatst', zodat ze

---

hoeksteen van het beleid was de relatie tussen de omvang van de veestapel en de voor bemesting en veevoederproduktie beschikbare oppervlakte grond. De verbouw van eigen veevoedergewassen werd gestimuleerd en veevoerimporteurs waren verplicht op iedere ingevoerde eenheid veevoedergrondstof een binnenlands geproduceerde eenheid te betrekken (Knoepfel, 1990). Uiteraard is het 'Zwitserse model' niet zonder meer toepasbaar in de Nederlandse context, zeker niet als de hoge specialisatie- en intensiveringsgraad van de Nederlandse veehouderij in de eerste helft van de jaren '80 als referentiekader geldt. Wat dit voorbeeld wel laat zien, is dat in principe andere beleidskeuzen voorstelbaar waren.

[330] Door voorrang te geven aan fosfaatverzadigd areaal 'binnen de invloedssfeer van (potentieel) ecologisch waardevolle beeksystemen' werd een categorie 'prioritaire gronden' gecreëerd, waardoor de aan te wijzen oppervlakte met tachtig procent afnam (Landbouw en Visserij, Invulling mestbeleid 2e fase, VZ/90772, 9 maart 1990).

nooit - of eerst in een veel later stadium - voorwerp van een bredere gedachtenwisseling worden[331]. Dankzij dit informele overleg maakt het Landbouwschap in feite deel uit van het interne circuit van het departement van Landbouw.
Ook het vooroverleg dat vooraf gaat aan de formele advisering over conceptregelgeving en dat dient om de beleidsvoorstellen in een voor het bedrijfsleven zo acceptabel mogelijke vorm te gieten, draagt bij aan de informatievoorsprong van de georganiseerde landbouw. Zo heeft de georganiseerde landbouw zich reeds in het voorjaar van 1983 over een door alle veehouders te betalen overschotheffing kunnen buigen, toen men op het ministerie van Landbouw werkte aan de wijziging van het voorontwerp Meststoffenwet en bij het Landbouwschap 'op grote weerstand stuitte' ten aanzien van een dergelijke heffing[332]. Ook van de voorstellen voor de tweede fase van het mestbeleid werd het Landbouwschap via vooroverleg op de hoogte gesteld, waardoor tegen-informatie ontwikkeld kon worden. Een voorbeeld is het voorstel om nieuwe diersoorten onder de Meststoffenwet te brengen. Dat werd in februari 1990 met het Landbouwschap besproken, waar het op grote tegenstand stuitte[333]. Vervolgens werd een argumentatie ontwikkeld om alleen de eenden als nieuwe categorie aan te wijzen (en niet geiten, schapen, pelsdieren en konijnen). In overleg tussen de Stuurgroep Mestproblematiek en het Landbouwschap op 12 maart 1990 bleek ook de aanwijzing van pelsdieren en konijnen voor het Landbouwschap 'in principe aanvaardbaar', maar werden wel vragen opgeworpen inzake de aanpassingsperiode voor de eendenhouderij. Op grond daarvan raadde de directeur-generaal Landbouw en Voedselvoorziening de minister ten behoeve van het overleg met het Landbouwschap op 19 maart 1990 aan een overgangsregeling voor die tak te treffen[334]. Op deze wijze had in het vooroverleg tussen Landbouwschap en ministerie van Landbouw al de nodige informatieuitwisseling en -ontwikkeling plaatsgevonden, voordat andere belanghebbenden zich over het mestbeleid voor de tweede fase konden buigen, waarover op 27 juni 1990 de Notitie mestbeleid tweede fase bij de Tweede Kamer werd ingediend[335].
Een belangrijk onderdeel van de fase van vooroverleg is het zogenoemde ambtelijk overleg tussen ambtenaren van Landbouw - en van Milieubeheer voorzover het overleg met de Stuurgroep Mestproblematiek betreft - en

---

[331] Opties die in dit informeel overleg zijn besproken en (vooreerst) niet werden uitgewerkt betreffen bijvoorbeeld een door de overheid op te leggen 'overschotheffing nieuwe stijl' ter financiering van de mestverwerking, een heffing om de bestrijding van de ammoniakemissie te bekostigen en maatregelen gericht op verplaatsing van veehouderijbedrijven uit de zandgebieden.

[332] J. van Kreij, 'De Mestproblematiek', Stichting Brabantse Mestbank, Tilburg, juni 1983: 6.

[333] Ministerie van Landbouw en Visserij, Invulling mestbeleid 2e fase, VZ/90772, 9 maart 1990.

[334] Ministerie van Landbouw en Visserij, Overleg Minister-Landbouwschap, Aandachtspunt Mestbeleid tweede fase, VZ/90848, 16 maart 1990.

[335] Notitie mestbeleid tweede fase, Tweede Kamer 1989-1990, 21502, nr. 3.

functionarissen van het Landbouwschap en eventueel betrokken Produktschappen. Het was dit 'ambtelijk overleg' waarnaar minister Braks verwees toen hij zich verweerde tegen de kritiek van de landbouworganisaties dat de overheid de landbouw in het voorjaar van 1985 overviel met de fosfaatnormering (zie 7.2). De verstrekking van 'voorkennis' van op handen zijnde beleidsvoorstellen via het ambtelijk overleg behoort tot de 'normale' gang van zaken. Afwijking daarvan wekt bij functionarissen van het Landbouwschap verbazing en verontwaardiging[336]. Via het ambtelijk overleg wordt een prioritaire informatiestroom naar het landbouwbedrijfsleven gewaarborgd, ook als de bestuurlijke advisering stokt, zoals in het geval van de voorbereiding van de verplaatsingswetgeving.

Wie dicht bij het vuur zit warmt zich niet alleen eerder maar ook beter dan anderen. Dankzij de nauwe betrokkenheid bij onderzoek, beleidsvoorbereiding en beleidsuitvoering wordt de georganiseerde landbouw niet alleen eerder, maar ook veel uitvoeriger - al dan niet 'vertrouwelijk' - geïnformeerd dan andere belanghebbenden en bijvoorbeeld kamerleden.
Via het Financieringsoverleg Mestonderzoek verwerft het georganiseerde bedrijfsleven, dat daarin een overheersende positie inneemt[337], alle informatie over sturing en resultaten van relevant onderzoek uit de eerste hand. Het betreft kennis die voor discussies over de oplossingsrichtingen en daartoe strekkende maatregelen zeer relevant is. Datzelfde geldt voor de talloze deelonderzoeken en onderzoeksprojecten, waarbij het bedrijfsleven is betrokken via lidmaatschap van stuurgroepen, projectgroepen, werkgroepen en wat

---

[336] Zo gaf een medewerker van de milieustaf van het Landbouwschap aan het ongepast te vinden dat het Landbouwschap pas medio december 1985, toen de mestvoortellen binnenkwamen met een verzoek om een officiële reactie, merkte dat het uitrijverbod en een concrete fasering voor de invoering van de fosfaatnormen deel uitmaakten van die voorstellen, terwijl daarvan begin december tijdens het laatste ambtelijk overleg niets was gebleken (interview d.d. 5 februari 1986).

[337] Van de 17 leden van het Financieringsoverleg Mestonderzoek in 1986 waren er 12 afkomstig van het Landbouwschap en de Produktschappen, twee van het ministerie van Landbouw, en twee van het landbouwkundig onderzoek; het ministerie van Milieubeheer was daarin slechts met één medewerker vertegenwoordigd (Financieringsoverleg Mestonderzoek, Jaarverslag 1986, Wageningen, maart 1987). Tot de representanten van het bedrijfsleven behoorde ook Van Gisbergen, een Brabantse boerenvoorman die dankzij vele functies en de daarmee verbonden vertegenwoordigende taken (in organen als het Financieringsoverleg) als personificatie van de kennisvoorsprong van de georganiseerde landbouw kan gelden. De NCB-bestuurder van Gisbergen (lid van het kringbestuur van Eersel en als zodanig plaatsvervangend lid van het hoofdbestuur van de NCB) was in 1985/'86 tevens voorzitter van de Veehouderijcommissie van de KNBTB, lid van de Hoofdafdeling Veehouderij van het Landbouwschap, voorzitter van de Afdeling Varkenshouderij van het Landbouwschap, bestuurslid van het Produktschap voor Vee en Vlees namens de KNBTB, voorzitter van het Proefstation voor de Varkenshouderij en lid van de Ad hoc Werkgroep Mestvraagstukken van het Landbouwschap, belast met de voorbereiding van de Stichting Landelijke Mestbank. Bovendien nam Van Gisbergen een belangrijke plaats in de wereld van de landbouwcoöperaties in als voorzitter van het bestuur van de Vee-en Vleescentrale EnCeBe en bestuurslid van Campina (interview d.d. 9/6/1986).

dies meer zij. Een voorbeeld is de stuurgroep belast met de beleidsbepaling inzake het zogenaamde Propro-project, een omvangrijk praktijkonderzoek naar maatregelen ter bestrijding van ammoniakuitstoot[338]. Naast ambtenaren van Landbouw en Milieubeheer en bestuurders van de provincie Noord-Brabant en de betrokken gemeenten, behoorden ook vertegenwoordigers van het Landbouwschap en de voorzitter van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond tot de leden.
Ook de betrokkenheid bij beleidsvoorbereiding en -uitvoering, via informeel en ambtelijk overleg en via een plaats in organen als het Ontwikkelings- en Saneringsfonds en de Mestbank, impliceert uiteraard een verhoudingsgewijs brede informatiestroom in de richting van de vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven. Beter dan wie ook zijn zij daardoor op de hoogte van de middelen die beschikbaar zijn of komen en van de mogelijkheden om deze op de door hen voorgestane wijze aan te wenden. Dat geldt bijvoorbeeld voor het Mestactieprogramma, in het kader waarvan een belangrijk deel is besteed (meer dan honderd miljoen gulden) van de extra overheidsgelden die ter oplossing van de mestproblematiek zijn ingezet. Dankzij de informatie van het ministerie van Landbouw kon de georganiseerde landbouw ruim vóór de indiening van het Mestactieprogramma bij de Tweede Kamer (eind februari 1987) in de vergadering van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling van november 1986 reeds een voorschot nemen op de besteding van deze gelden[339]. Al eerder had het Landbouwschap een aantal 'uitgangspunten en wenselijkheden' voor een mestactieprogramma op tafel gelegd, die aansloten bij de doelstellingen van het programma en de beschikbaarstelling van middelen[340]. Dankzij de directe betrokkenheid bij de nadere uitwerking, in de loop van 1987, van de besteding van de in het Mestactieprogramma gereserveerde middelen, werd het landbouwbedrijfsleven uitvoerig over alle bestedingsopties geïnformeerd[341]. Zijn vertegenwoordigers waren via het ambtelijk overleg ter voorbereiding van de discussie binnen de interdepartementale Stuurgroep

---

[338] Voor het in 1989 in Noord-Brabant gestarte Praktijkonderzoekproject beperking ammoniakemissie veehouderijbedrijven (Propro) was 9 miljoen gulden beschikbaar (Boerderij 76, no. 22, 26 februari 1991).

[339] Directie Veehouderij en Zuivel, Notitie voor de vergadering van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling van 20 november 1986, VZ 6126, d.d. 12 november 1986.

[340] Landbouwschap, Discussienotitie, 'Uitgangspunten voor een mestactieprogramma', 19.5/3869a, 13-8-1986.

[341] Zie de nota 'Uitvoering Mestactieprogramma' van de Directie Veehouderij en Zuivel van het ministerie van Landbouw d.d. 11 juni 1987. Blijkens de begeleidende brief droegen deze notitie en het overleg met vertegenwoordigers van de Landelijke Mestbank, het Landbouwschap en het ministerie van VROM dat op basis daarvan werd gevoerd, een 'informeel karakter' (VZ/2361, overleg Mestactieprogramma, 11 juni 1987).

Mestproblematiek in feite geïntegreerd in de departementale beleidsvoorbereiding en dus in dezelfde mate geïnformeerd als de beleidsambtenaren[342].
Uiteraard hield deze geprivilegeerde informatieverschaffing in dat de georganiseerde landbouw over 'vertrouwelijke' informatie beschikte. Dit was dermate vanzelfsprekend, dat de constatering dat soms ook anderen, bijvoorbeeld landbouwjournalisten, daarover beschikten, grote verontwaardiging wekte bij landbouwbestuurders[343].
Ook met betrekking tot de anticipering op en de toepassing en interpretatie van de mestregels, was er sprake van een bevoorrechte informatievoorziening van het landbouwbedrijfsleven. Deze liep van het ministerie van Landbouw, via de voorlichtingsstaf SEV van het Landbouwschap naar de sociaal-economische voorlichtingsdiensten van de regionale en provinciale landbouworganisaties. Deze voorlichting vanuit het 'Haagse circuit' naar de regio's maakte het mogelijk snel en optimaal in te spelen op maatregelen als de toewijzing van referentiehoeveelheden door middel van veranderingen in de bedrijfsopzet en/of bedrijfsvoering[344].
Een laatste aspect van met de kennis-ontwikkeling en informatieverschaffing samenhangende privilegiëring betrof een vorm van bevoordeling van landbouwbelangen boven belangen van milieu- en natuurbescherming die berust op de aard van de informatie. In zekere zin was zulks ook het geval bij de *ondersteunende* informatieverstrekking die eerder ter sprake kwam (zie a1). Niettemin willen we de bevoordeling op basis van het specifieke kennisoverwicht - soms zelfs het kennismonopolie - met betrekking tot de landbouwsector, waarover het ministerie van Landbouw beschikte, als *privilegiëring* beschouwen. Door de eenzijdige nadruk op technische oplossingsmogelijkheden en op handhaving van het produktievolume, werden immers, zeker op korte termijn, specifieke agrarische belangen gesteld boven het belang van terugdringing van de nitraatverontreiniging of de zure depositie. Evenals het feit dat de georganiseerde landbouw eerder en beter geïnformeerd was, hing deze bevoordeling samen met het bestaan van een *'inner circle'*, het circuit van beleidmakers en belangenbehartigers waar men dezelfde technisch-economische taal sprak en over dezelfde kennis van de sector beschikte. Landbouw, met zijn onderzoekers, consulenten en praktische kennis wist wat in de veehouderij 'haalbaar en

---

[342] Van dit ambtelijk overleg wordt melding gemaakt in de notitie 'Mestwetgeving' d.d. 1 juli 1987 ten behoeve van het bestuur van het Landbouwschap (19.5/4069).

[343] Naar aanleiding van de bespreking van een eerste ontwerp-besluit gebruik dierlijke meststoffen in de Veehouderij Commissie van de KNBTB werd "blijk gegeven van grote irritatie over de zgn. vertrouwelijkheid van deze en eerdere nota's van de overheid. Deze schijnvertrouwelijkheid wordt door het secretariaat van het Landbouwschap overgenomen, terwijl een weekblad als de "Boerderij" de inhoud van de stukken blijkt te publiceren. Dit is een zeer slechte zaak" (Verslag van de vergadering van de Veehouderij Commissie van de KNBTB d.d. 17 juni 1985).

[344] Zo werden sets vragen en antwoorden verzonden, waarin uitvoerig werd ingegaan op mogelijkheden van splitsing, samenvoeging, maatschapsvorming, verhuur, wijziging van de omvang en samenstelling van het veebestand, enz. Door middel van deze vragen en antwoorden werden de speelruimte en de mazen van de mestwetgeving verkend en in kaart gebracht (Landbouwschap, Mestvoorlichtingsactie, codenummer 42.6.7, oktober 1986).

betaalbaar' was, en wat niet. Daardoor kon 'strategisch' gebruik worden gemaakt van argumenten op het terrein van bedrijfstechnische haalbaarheid, praktische handhaafbaarheid of landbouwkundige aspecten[345]. Tekenend is dat de kennisvoorsprong met betrekking tot de agrarische bedrijfsvoering - in combinatie met de preoccupatie met het 'boerenbelang' - door sommigen zelfs in verband is gebracht met de 'ingebouwde' ontsnappingsmogelijkheden van bepaalde onderdelen van de mestregelgeving[346].
Op het departement van Milieubeheer is de kennisachterstand ervaren als een handicap in de interdepartementale beleidsontwikkeling[347]. In de aanvangs-

---

[345] De handhaafbaarheid van de onderwerkverplichting in het uitrijverbod is een voorbeeld. In het aanvankelijke voorstel werd van deze verplichting afgezien 'om redenen van handhaafbaarheid', terwijl de commissie van deskundigen, die juist de 'praktische haalbaarheid' voorop stelde, de onderwerkverplichting zonder aarzeling in haar advies opnam (zie 8.3). Andere onderdelen van het uitrijverbod werden op 'bedrijfstechnische' gronden afgezwakt, terwijl enige jaren later de uitrijbepalingen drastisch verscherpt bleken te kunnen worden.
Een tweede voorbeeld betreft de grondwaterbeschermingsgebieden. Volgens een vertrouwelijke mededeling van één van de betrokken ambtenaren van Landbouw werd in het overleg tussen Landbouw, Milieubeheer en een provincie over de grondwaterbeschermingsverordening van de zijde van de Directie Veehouderij en Zuivel een streng bemestingsregime voor bouwland voorgesteld in combinatie met soepele regels voor de bemesting van het grasland, omdat uitspoeling op grasland niet van betekenis zou zijn. Dat is voor onbeweid grasland het geval, maar klopt niet bij beweiding, omdat op de brandplekken van urine wel degelijk nitraat-uitspoeling plaatsvindt. Met behulp van deze halve waarheid werd getracht de melkveehouderij te vrijwaren van beperkingen (gesprek december 1987).

[346] Toen de mestboekhouding nog in de maak was, stelde één van de bij de mestwetgeving betrokken ambtenaren van Milieubeheer reeds dat "voortdurend geprobeerd wordt werkelijke controle af te houden, de zaak wordt met opzet niet waterdicht gemaakt", waarbij hij de vrees uitsprak dat de uitbreiding van de mestproduktie nog zou doorgaan (interview d.d. 9 februari 1987). Een regeling die de nodige handhavings- en controleproblemen kende, was het uitrijverbod op zand. Een ondubbelzinnige definitie van het begrip zand ontbrak aanvankelijk en het duurde lang voordat de kaarten beschikbaar waren waarop de betrokken zandgronden gedetailleerd stonden aangegeven. Politiecontrole was daardoor niet goed mogelijk en in sommige gebieden liep de effectieve invoering van het uitrijverbod op zand minstens een jaar vertraging op. Een medewerker van landbouw vermoedde dat deze vertraging ten dele was voorzien en moest dienen om de veehouders respijt te geven (vertrouwelijke mededeling). Afgezien van de vraag of de indrukken van de betrokken medewerkers juist waren of niet, is het veelzeggend dat zij er kennelijk van uitgingen dat Landbouw een kennisoverwicht benutte om vermeende boerenbelangen te bevoordelen boven andere belangen.

[347] Inzake het uitrijverbod werd al eerder van deze handicap gewag gemaakt (zie voetnoot 131). Eén van de topambtenaren van Milieubeheer, lid van de Stuurgroep Mestproblematiek: "We zaten met beperkte deskundigheid. Voor ons een moeilijk punt. Als er iets uitgezocht moest worden, gebeurde het door de eigen onderzoeksinstituten van Landbouw. Veranderingen die wij voorstelden waren dan al gauw vergaande regelingen, verzwaringen en dergelijke." (interview d.d. 9 februari 1987)

fase van het regelgevingsproces werden voorstellen uit de 'milieuhoek' daardoor gemakkelijk afgedaan als onhaalbaar, te vergaand, onuitvoerbaar of niet aanvaardbaar voor de praktijk.

a3 mobilisering

Tijdige informatieverstrekking door de overheid over beleidsvoornemens kan reacties oproepen van het bedrijfsleven, die vervolgens tot argument en wapen worden in de beleidsvorming. De strategische betekenis van de mobiliseringsfunctie van de overheidsinformatie berust op het feit dat de losgemaakte maatschappelijke respons wordt gebruikt om het beleid te sturen in de door het departement van Landbouw en de landbouworganisaties gewenste richting. Het gaat hierbij om een *selectief* gebruik van die respons: de reacties van de georganiseerde landbouw tellen, de reacties van milieu-organisaties of van adviesorganen op het terrein van natuur en milieu leggen nauwelijks gewicht in de schaal.
Toen de overheid in het voorjaar van 1985 een schot voor de boeg loste met de beruchte Notitie inzake de Mestproblematiek (zie 7.2), riep dat heftige reacties op van het Landbouwschap en de landbouworganisaties. Deze verschaften het ministerie van Landbouw een belangrijk argument in de interdepartementale discussie over de mestnormen, die zich voor een belangrijk deel afspeelde in de zomer van 1985 en resulteerde in een zeer ruime normering en fasering. In de beleidsvorming terzake was van het commentaar van de belangrijkste representant van de natuur- en milieu-organisaties, de Stichting Natuur en Milieu, niets terug te vinden. In tegenstelling tot wat de Stichting bepleitte op grond van alarmerende gegevens over de grondwaterkwaliteit en natuurwaarden, werd de fosfaatonttrekkingsnorm niet snel ingevoerd, werden geen aanvullende maatregelen genomen inzake nitraatuitspoeling en ammoniakschade en bleven gebruiksnormen voor andere organische en anorganische meststoffen dan dierlijke mest achterwege[348]. Zo werd de vrees van deze milieu-organisatie bewaarheid dat "in de algehele commotie over de fosfaatnorm de ernst van de situatie ondergeschikt wordt gemaakt aan de vraag of deze norm voor de veehouderij voldoende aanvaardbaar is"[349]. De Stichting Natuur en Milieu had dan ook ernstige bezwaren tegen de voorgestelde mestregelgeving, maar ook die haalden niets uit. In haar commentaar stelde Natuur en Milieu dat voor een zinvolle aanpak van de problematiek op een groot aantal punten aanscherping noodzakelijk was[350]. Het zou echter nog vele jaren duren vóór door de milieu-organisatie voorgestelde aanscherpingen

---

[348] Zie de brief van de Stichting Natuur en Milieu aan de Vaste Commissies voor Landbouw en Milieubeheer over de mestproblematieknotitie van 7 maart (Kamerstuk 18897 nr. 1), Utrecht, 7 mei 1985.

[349] Idem: 2. Deze door de overheidsinformatie gemobiliseerde commotie leidde er mede toe dat het tempo van de maatregelen niet in de eerste plaats werd bepaald door 'de urgentie van de verontreiniging van het grondwater met nitraat en de verzuring van het milieu door ammoniak', zoals de Stichting Natuur en Milieu voorstond, maar door 'de economische positie van de veehouderijsector'.

[350] Stichting Natuur en Milieu, brief aan de Minister van Landbouw en Visserij inzake 'voorontwerpen mestregelgeving', Utrecht, 14 februari 1986.

met betrekking tot de normstelling, eindnormering, beperking van de mestproduktietoename en de stikstofproblematiek (nitraat en ammoniak) - ten dele - gerealiseerd zouden worden. De door de voorgestelde regelgeving gemobiliseerde protesten uit de landbouwwereld legden verhoudingsgewijs veel meer gewicht in de schaal, dat in het geval van het uitrijverbod doorslaggevend was (zie 8.3). De reacties van de georganiseerde landbouw die werden opgeroepen met de in het voorontwerp besluit gebruik dierlijke meststoffen voorgestelde uitrijregeling, gaven het ministerie van Landbouw precies de strategische zet die nodig was om die ongewenste en door Milieubeheer opgedrongen regeling onderuit te halen.

b1 intermediair

In de voorgaande paragrafen was de aandacht gericht op de effecten van de door de overheid gegenereerde informatie. Ook de georganiseerde landbouw produceert strategische informatie. De functies hiervan zijn aangeduid als intermediair, attendering en tegen-actie. Als eerste behandelen we de intermediaire functie.
De informatieontwikkeling en -verschaffing door de georganiseerde landbouw vervult in tweeledig opzicht een intermediaire functie voor de overheid. Enerzijds wordt de overheid voorzien van *technisch-economische expertise* inzake de mestproblematiek, van *'praktische' kennis* ten behoeve van de vervaardiging en aanpassing van regelgeving en van *'bestuurlijke' informatie* over de te verwachten acceptatie van en medeverantwoordelijkheid voor het beleid. Anderzijds fungeert de georganiseerde landbouw als informatie-*transmittor*, dat wil zeggen als doorgeefluik, vertaler en explicateur van informatie aan de boeren ten behoeve van de beleidsuitvoering.
Door organisaties als het Landbouwschap, de produktschappen in de dierlijke sectoren, de Vereniging van Nederlandse Mengvoederfabrikanten, de Mestbank en de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond zijn deskundigen en beleidsmedewerkers uit de eigen gelederen bijeengebracht in tal van overleggroepen, deskundigenwerkgroepen en -commissies, stuurgroepen en projectgroepen[351]. Deze hebben onderzoek aangestuurd, georganiseerd en mede-

---

[351] Voorbeelden zijn de Stuurgroep Mestproblematiek NCB, in november '79 opgericht om methoden voor be- en verwerking van dierlijke mest te bestuderen; de in '84 in het leven geroepen Commissie Mestoverschottenproblematiek van de Vereniging van Nederlandse Mengvoeder Fabrikanten met deskundigenwerkgroepen op het terrein van de vleeskalverenhouderij, de rundersector, varkens en pluimvee, en voeding; de ad hoc werkgroep Mestvraagstukken van het Landbouwschap die zich toelegde op de mestverspreiding en de vorming van de landelijke mestbank heeft voorbereid; de in september '85 ingestelde werkgroep Meststoffenproblematiek van de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders, onder andere gericht op bevordering van export van pluimveemest; diverse werkgroepen van deskundigen op terreinen als huisvesting van dieren, mestopslag en mestverwerking, gevormd op initiatief van de produktschappen in de dierlijke sectoren, die financieel bijdroegen aan het onderzoek op deze terreinen (zie voor voorstellen tot instelling van dergelijke werkgroepen bijvoorbeeld Produktschap voor Veevoeder, 'Discussienota naar aanleiding van tussentijdse evaluatie van het verzuringsbeleid', Den Haag, 30-9-'87); een laatste voorbeeld is het Brabants Mestoverleg van de NCB met de 'economische instellingen' en de agrarische coöperaties die de aanpak en strategie met betrekking tot de mestproblematiek mede bepaalden en financierden.

gefinancierd en een omvangrijke informatiestroom gegenereerd met betrekking tot de *technisch-economische* aspecten van de mestproblematiek. Zoals blijkt uit de in de voetnoot genoemde voorbeelden, had deze expertise betrekking op de technische oplossingsrichtingen die het ministerie van Landbouw en het bedrijfsleven prefereerden. De intermediair-functie van de informatieverschaffing door het bedrijfsleven is in dat opzicht vergelijkbaar met de ondersteuningsfunctie van de informatieverstrekking door de overheid. Dat de 'ondersteunende' informatie van de georganiseerde landbouw soms meer kenmerken van een pressiemiddel vertoont, ligt voor de hand, daar deze onderdeel is van een lobby[352].
Voor het mestregelgevingsproces vormden de door het bedrijfsleven ingebrachte *praktische kennis* en ervaring een belangrijke bron van informatie, omdat regelgeving als de mestboekhouding, het verplaatsingsbesluit en het uitrijverbod ingrepen impliceerden op het niveau van afzonderlijke bedrijven, wat tal van uitvoeringsproblemen met zich meebracht. Zo hadden het secretariaat van het Landbouwschap en de landbouwboekhoudbureaus een belangrijke inbreng bij de vereenvoudiging van de mestboekhouding in 1987 (zie 8.4). Ook ten behoeve van latere aanpassingen van de mestwetgeving genereerde het bedrijfsleven een omvangrijke stroom 'praktische' informatie. Zo legden werkgroepen van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond, de KNBTB en het Landbouwschap uitvoerige informatie op tafel over zaken als afleveringsbewijzen, invulkaarten, afzetcontracten, de subsidieregeling mestopslag, de forfaitaire fosfaatproduktiegetallen, het tijdstip van de snijmaisoogst in relatie tot

---

[352] Zo trachtte het Produktschap voor Vee en Vlees druk uit te oefenen op het mestwetgevingsproces door vroegtijdige publikatie van de resultaten van een door het LEI in opdracht van de gezamenlijke produktschappen in de dierlijke sectoren uitgevoerde studie naar de gevolgen van de invoering van de fosfaatnormering. Daarbij werd vooral de nadruk gelegd op de desastreuze gevolgen die een snelle invoering van - zelfs relatief hoge - fosfaatnormen zou hebben voor de omvang van de veestapel, het inkomen en de werkgelegenheid in de veehouderij, en de betalingsbalans. Deze informatie werd ruim vóór de publikatie van het eindrapport naar buiten gebracht, "omdat de minister van Landbouw heeft gezegd op korte termijn te zullen komen met een voorstel voor een Algemene Maatregel van Bestuur met betrekking tot de hoeveelheid fosfaat uit dierlijke mest die jaarlijks per ha mag worden uitgebracht" (Produktschap voor Vee en Vlees, 'De macro-economische consequenties van de mestproblematiek bij verschillende normen', No. 7054.S, Rijswijk, 4 december 1985). Een tweede voorbeeld van dergelijke als pressiemiddel gebruikte 'contra-informatie' betreft de inventarisatie van de mestproduktie die de NCB in 1989 maakte op basis van onderzoek van de Brabantse mestbank. In het daarover uitgegeven persbericht werd gesteld dat de overheid niet langer diende uit te gaan van een mestproduktie in Nederland van 90 miljoen ton per jaar, maar van een omvang die reeds beneden de 80 mln. ton per jaar lag. Op grond hiervan had de NCB dan ook 'grote twijfels' bij de noodzaak van de in het Nationaal Milieubeleids Plan genoemde doelstelling om in het jaar 2000 te komen tot een verwerkingscapaciteit voor 20 mln. ton dierlijke mest (die de Brabantse veehouderij op hoge kosten zou jagen).

het uitrijverbod, de referentiehoeveelheden kalkoenen, enz.[353]. Hierbij lag het accent op de 'werkbaarheid', vereenvoudiging en verbetering van de regels, niet op de 'politieke' inhoud en betekenis ervan. De samenstelling van de werkgroepen weerspiegelde dan ook het 'praktische' karakter van deze vorm van intermediaire informatieverschaffing[354].
Een groot deel van de door de georganiseerde landbouw voortgebrachte informatie had uiteraard wèl betrekking op de politieke boodschap van op handen zijnde regels en maatregelen. Langs vele wegen werd de overheid, gevraagd of ongevraagd, te kennen gegeven welk (potentieel) beleid wel en niet acceptabel was en waarvoor het bedrijfsleven wel en niet medeverantwoordelijkheid wilde dragen. Ook de definitie van de mestproblematiek maakt deel uit van deze voor de beleidsformatie essentiële *'bestuurlijke' informatie*. De eerste fase van de beleidsontwikkeling inzake het mestprobleem is in dit opzicht interessant. In deze periode liet de voorman van de Brabantse landbouw weten dat men er 'niet omheen' kon dat er een 'flink mestoverschot' was, 'maar dat men het probleem niet groter moest maken dan het in werkelijkheid was'. Het ging om een 'gewaardeerde meststof', er waren 'genoeg plaatsen' waar men daaraan behoefte had, er was dus 'een organisatieprobleem wat betreft de afstand'. In termen van beleid betekende deze stellingname dat er in Noord-Brabant aan een nieuw provinciaal orgaan voor de aanpak van de mestproblematiek geen behoefte was, de provincie deed er beter aan toe te treden tot het bestuur van de Mestbank (die er immers was om dat afstandsprobleem op te lossen)[355]. Zo gaf het bedrijfsleven in het begin van de jaren tachtig ook aan dat de bijdrage van de dierlijke mest aan de verzuring van het milieu (nog) niet werkelijk als element van het mestprobleem werd beschouwd[356]. Daarmee werd de overheid te verstaan gegeven dat op mede-

---

[353] Zie NCB, Voorstellen van de Werkgroep Praktische Uitvoering Mestwetgeving, Tilburg, 21-3-1988; KNBTB, Eindverslag knelpunten mestwetgeving, 21.133a, 26-4-1988; Landbouwschap, Werkgroep Mestregelgeving, 04\1018a.00, 17-6-1988.

[354] De NCB-werkgroep bestond voor de meerderheid uit 'praktische veehouders', de KNBTB-werkgroep was samengesteld uit acht veehouders, een akkerbouwer, een vertegenwoordiger van een aantal mestdistributiebedrijven en de secretaris van de Veehouderij Commissie; in de werkgroep van het Landbouwschap waren door elk van de drie CLO's 'bedrijfsgenoten' uit de akkerbouw, de rundveehouderij, de varkenshouderij en de pluimveehouderij afgevaardigd en waren daarnaast door de betrokken belangenorganisaties drie loonwerkers/transporteurs aangewezen.

[355] Verslag van de bespreking van de vergadering van het dagelijks bestuur van de NCB met de HID's in de provincie Noord-Brabant op donderdag 30 september 1982 op het kantoor van de NCB te Tilburg.

[356] De landbouwvertegenwoordigers gingen er van uit dat "de mest wel degelijk bijdraagt tot de zogenaamde zure regen" en het dagelijks bestuur van het Landbouwschap was ook van oordeel dat "deze kwestie niet gebagatelliseerd moet worden", maar het Landbouwschap wenste "terughoudendheid" ten aanzien van het onderwerp, omdat men eerst "alle feiten op een rijtje" wilde hebben (KNBTB-bestuursvergadering d.d. 2 mei 1983). Uit de verzuringsnotitie van het Landbouwschap komt deze terughoudendheid duidelijk naar voren: men wees erop dat de bosgronden de afgelopen 30 jaar niet zuurder waren geworden, dat alle cijfers over de emissies van ammoniak

werking aan anti-verzuringsmaatregelen in de landbouw voorlopig niet gerekend moest worden. Wat betreft het aandeel van de landbouw in de verzuring en mogelijke maatregelen daartegen, bleef het signaal van de georganiseerde landbouw overigens nog lange tijd op rood staan[357]. Het zou ook tot aan het begin van de jaren negentig duren voordat het beleid gericht op beperking van de ammoniakemissie uit de veehouderij gestalte begon te krijgen.
In de beleidsvorming rond de mestproblematiek zijn 'gemengde' adviescommissies en projectgroepen, bestaande uit overheidsfunctionarissen en vertegenwoordigers van het bedrijfsleven, een belangrijk kanaal (geweest) voor de informatie over de politieke bereidheid en posities van het bedrijfsleven. In de aanloopperiode tot de mestwetgeving vervulde de Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek (Commissie Latijnhouwers) deze functie. Zes leden waren afkomstig uit het bedrijfsleven, vijf leden waren afgevaardigd vanuit het ministerie van Landbouw en Visserij, de voorzitter was NCB-voorman Latijnhouwers, de secretaris was de directeur Veehouderij en Zuivel van het departement van Landbouw. Op basis van het advies van de Commissie Latijnhouwers vernam de minister van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling dat het bedrijfsleven accepteerde dat er een mestoverschot van circa 16 tot 18 miljoen ton was; kon instemmen met heffingen ter financiering van de landelijke mestbank; bereid was mestgebruiksnormen te aanvaarden als de handhaving of verbetering van de bodemvruchtbaarheid als criterium zou gelden (en dus niet de milieukwaliteit); akkoord ging met invoering van de in voorbereiding zijnde mestwetten, mits dat geleidelijk en gefaseerd zou plaatsvinden en de overheid financiële middelen ter beschikking zou stellen voor de oplossing van de mestproblematiek[358]. Andere gemengde commissies die eveneens voor deze vorm van intermediaire informatieverschaffing zorgdroegen, waren de in 1988 ingestelde Commissie realisatie mestverwerking (Commissie Van Eijkelenburg) en de eind 1991 opgerichte Projectgroep

---

op onvoldoende onderbouwde schattingen berustten, dat over de werkelijke bijdrage van NH3 aan de verzuring van de bodem nog weinig bekend was en dat dus zonder nader onderzoek nog geen maatregelen genomen konden worden (Landbouwschap, Notitie inzake verzuring, 10.3/1560b, 19-3-1984).

[357] Zo reageerde het bedrijfsleven als door een wesp gestoken, toen minister Nijpels van Milieubeheer begin juli 1987 ingrijpende maatregelen in het vooruitzicht stelde om de zure regen tegen te gaan, die voor een belangrijk deel door de veehouderij veroorzaakt zou worden. Het gebruik van nieuwe, niet nader onderbouwde cijfers over het verzuringsaandeel van de veehouderij werd aangegrepen om de minister eens flink de oren te wassen. De minister maakte het 'erg bont', kwam met 'losse flodders', was uit op 'polarisatie bij uitstek', het ging bij hem 'meer om emoties dan om argumenten' en hij moest 'op zijn tellen passen' want hij liep 'het risico van harde actie vanuit de landbouw' (uit de commentaren van de hoofdredacteur van Boer en Tuinder en de toenmalige voorzitter van de KNBTB, zie Boer en Tuinder, jrg. 41, nr.2040, 10 juli 1987: 5 en 29). De NCB stuurde de minister een telegram met de boodschap dat de NCB-leden zeer onaangenaam getroffen waren door de uitspraken over de bijdrage van de landbouw aan de verzuring van het milieu en met het verzoek om een wetenschappelijke onderbouwing óf een herroeping (gedateerd 13 juli 1987).

[358] Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, 'Advies mestoverschotten in de veehouderij', 21 december 1984.

'Mineraal Centraal' (Projectgroep Timmer). Via de Commissie Van Eijkelenburg verbond het landbouwbedrijfsleven zich om op de kostbare weg van de grootschalige mestverwerking door te gaan, waarop de overheid 35 procent investeringssteun toezegde. Vervolgens stelde het Landbouwschap de projectgroep De Bekker in, die met een ingrijpend plan kwam voor de organisatie en financiering van de industriële mestverwerking, een plan dat grote lasten voor de veehouderijsector met zich meebracht. De Projectgroep Timmer, bestaande uit vertegenwoordigers van het Landbouwschap en de produktschappen in de dierlijke sector alsmede uit ambtenaren van de ministeries van Landbouw en Milieu, had tot taak het alternatief uit te werken van het landbouwbedrijfsleven voor de in september 1991 aangekondigde aanscherping van het mestbeleid (zie 9.4). Door middel van deze projectgroep gaf de georganiseerde landbouw aan welke aanpak men voorstond en tot hoever men daarbij wilde gaan[359]. Via dit 'eindbod' werd de overheid meegedeeld dat generieke beperkende maatregelen voor de veehouderij werden afgewezen; het bedrijfsleven wenste een benadering van individuele veehouders, die via een verplichte mineralenboekhouding aangespoord werden met behulp van efficiënte technieken de fosfaat- en stikstofuitscheiding van het vee terug te dringen.
Zoals eerder gesteld heeft de intermediaire functie betrekking op twee richtingen, namelijk naar de overheid en naar de boeren. De 'transmittor'-functie, de informatievoorziening door de georganiseerde landbouw aan de 'bedrijfsgenoten', is van groot belang voor de overheid. Afgezien van het legitimeringseffect hiervan, waarop wordt ingegaan in het vierde deel van dit hoofdstuk (11.4), vormde deze *informatie-transmissie* een belangrijke schakel in de beleidsuitvoering. De mestregels en -maatregelen werden daardoor niet alleen op grote schaal aan de boeren bekend gemaakt, maar ook uitgelegd en vertaald en daardoor toegankelijk en toepasbaar gemaakt. Hierbij stonden de kanalen van de georganiseerde landbouw veelal open voor de Dienst Landbouw Voorlichting, de Consulentschappen en de Informatie- en Kennis Centra van het Ministerie van Landbouw, waarmee ook veelvuldig werd samengewerkt. Om de aard en omvang van deze transmissie-functie te illustreren, geven we enkele voorbeelden van de wijze waarop de boodschap van het mestbeleid is uitgedragen via deze kanalen, waarvan er vijf worden onderscheiden.

---

[359] Op maandag 25 mei 1992 schaarde het 'breed CLO-overleg', bestaande uit bestuurders van alle landelijke en provinciale/gewestelijke standsorganisaties zich achter het door de projectgroep Timmer gepresenteerde plan, zodat het ook formeel het standpunt van de georganiseerde landbouw werd. Overigens was er van meet af aan voor gewaakt dat de projectgroep 'voldoende voeling hield met het landbouwbedrijfsleven'. Dat was niet rechtstreeks, maar alleen 'ambtelijk', via functionarissen van het Landbouwschap en de produktschappen, in de projectgroep vertegenwoordigd. Verschillende standsorganisaties toonden zich daarover verbolgen, waaronder de NCB, die het 'zeer betreurde dat er geen vertegenwoordigers van de CLO's bij betrokken waren' en daarom aandrong op de instelling van een stuurgroep boven de projectgroep Timmer (NCB, hoofdbestuursvergadering d.d. 16 december 1991). Het dagelijks bestuur van het Landbouwschap stelde daarop een 'bestuurlijke begeleidingsgroep Mineraal Centraal' in, waarin de Centrale Landbouw Organisaties elk twee leden konden benoemen. Voorzitter Timmer van de projectgroep nam deel aan het overleg van deze begeleidingsgroep (Boer en Tuinder, 10 januari 1992).

Een eerste kanaal waarlangs commentaren, uitleg en interpretaties van de landbouworganisaties met betrekking tot het mestbeleid de achterban bereikten, is de *organisatie-pers*, met name het weekblad *Oogst*, waarin edities zijn opgenomen van landelijke en regionale standsorganisaties. Door middel van rubrieken als 'nieuws' en 'achtergronden', en herhaaldelijk ook via het commentaar van de hoofdredacteur, zijn de bedrijfsgenoten uitvoerig op de hoogte gebracht. Daarnaast werkte de organisatie-pers ook mee aan voorlichtingsacties in het kader van het mestbeleid. Zo is door het ministerie van Landbouw in samenwerking met *Oogst* een uitgebreide brochure over de mest- en ammoniakwetgeving vervaardigd en als bijlage van *Oogst* verspreid[360].
De *organisatie-voorlichting* via de Sociaal Economische Voorlichtingsdienst (SEV) is een tweede kanaal waarlangs veel informatie over mestregels en - maatregelen de boeren bereikte. Dit gebeurde zowel via individuele en groepsvoorlichting als in de vorm van schriftelijke informatievoorziening in de agrarische pers. Rond de introductie van de mestboekhouding en andere maatregelen in het kader van de Meststoffenwet en de Wet Bodembescherming is met hulp van het Landbouwschap een speciale mestvoorlichtingsactie georganiseerd. De SEV-diensten ontvingen hiertoe sets vragen en - van het ministerie van Landbouw afkomstige - antwoorden. Daarin werd de regelgeving niet alleen uitgelegd en geïnterpreteerd (zie ook *privilegiëring* [a2]), maar werd ook uitvoerig ingegaan op het 'waarom' van tal van regels en bepalingen. Via de Werkgroep Mest-SEV van het Landbouwschap werd deze mestvoorlichting gecoördineerd, werd de meest recente informatie uit het Haagse beleidsvormingscircuit doorgegeven en werden ook onduidelijkheden in de interpretatie van de mestwetgeving onder de aandacht van het ministerie van Landbouw gebracht[361].
Het derde kanaal dat is te onderscheiden, is het *vergadercircuit* van de landbouworganisaties. Talloos zijn de bijeenkomsten van afdelingen, kringen, rayons enz. van standsorganisaties, vaktechnische organisaties en coöperaties, waar functionarissen of bestuurders van het Landbouwschap en van de landbouworganisaties het mestbeleid hebben toegelicht en bediscussieerd ten overstaan van de leden-veehouders.
De informatievoorziening door de organisaties verloopt ook buiten de vergaderingen om via rechtstreekse contacten tussen boeren en de lokale en regionale bestuurders. Dit *bestuurderscircuit* wordt gevoed door de boerenvoormannen die de schakel vormen tussen de lokale en regionale besturen en het niveau van de provinciale of gewestelijke standsorganisaties. De interpretaties van de mestregelgeving die op dat hogere niveau tot stand kwamen, werden door hen aan de lokale en regionale bestuurders doorgegeven. Een grote gewestelijke organisatie als de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond voorzag dit bestuurderscircuit nog op verschillende andere manieren van (mest)beleidsinformatie. Naast relevante notities van het Landbouwschap ontvingen afdelings- en rayonvoorzitters schriftelijke informatie over de ontwikkeling van het mestbe-

---

[360] Oogst nr. 43A, Mest & Ammoniak, 25 oktober 1991.

[361] Zie bijvoorbeeld Landbouwschap, 'Enkele punten uit de bespreking van de Werkgroep Mest-SEV d.d. 15 december 1986', 19.41/4615.

leid via de periodieke uitgave '*Spoorlaan Drie vijftig*'[362] en via een toelichting op de belangrijkste agendapunten van de maandelijkse hoofdbestuursvergadering[363]. Bovendien werden cursussen milieuzorg gegeven door de milieumedewerker van de NCB, waar het vigerende en voorgenomen mestbeleid uitvoerig werd toegelicht, en werden milieuwerkgroepen opgezet en ondersteund. Tot de (transmissie-)taken van deze voornamelijk uit plaatselijke en kringbestuurders bestaande werkgroepen behoorde ondermeer te functioneren als 'aanspreekpunt voor leden van de kring op het terrein van milieuvraagstukken'[364].
Het laatste transmissie-kanaal dat we vermelden is de *dienstverlening*. Hierbij gaat het in de eerste plaats om de boekhoudbureaus of accountants- en belastingadviesbureaus van de landbouworganisaties. Ook deze hebben zorg gedragen voor uitvoerige informatievoorziening over het mestbeleid op grond van hun betrokkenheid bij de mestboekhouding, de aangifte overschotheffing en subsidie-aanvragen uit hoofde van het mestbeleid. Naast deze commerciële bureaus kennen standsorganisaties ook een juridische dienst en/of een dienst grondgebruik, die eveneens als informatie-kanaal en vraagbaak inzake het mestbeleid hebben gefunctioneerd.

b2 attendering

De attendering door de georganiseerde landbouw betreft zijn signaalfunctie met betrekking tot politiek-bestuurlijke knelpunten in de mestregelgeving. De landbouworganisaties en het Landbouwschap fungeerden in dit opzicht als de politieke antenne van het ministerie van Landbouw. Deze functie heeft vooral betrekking op politieke gevoeligheden en niet zozeer op praktische uitvoeringsperikelen; het gaat bovendien om specifieke problemen met concrete regelgeving en niet om bestuurlijke informatie over de positiebepaling ten aanzien van het mestbeleid in het algemeen: redenen om onderscheid te maken tussen deze 'attendering' en de hiervóór genoemde intermediair-functie.
Ten dele verliep de attendering via de geijkte en allesomvattende adviesprocedures. Er is geen onderdeel van de mestwetgeving of het is voor advies aan het Landbouwschap - en in veel gevallen ook aan de betrokken produktschappen - voorgelegd. Daarnaast bereikten de signalen over de 'pijnpunten' in de mestwetgeving de overheid via het informeel en ambtelijk overleg, het maandelijks onderhoud tussen minister en Landbouwschap, vragen van de sociaal-economische voorlichtingsdiensten en direct mondeling of schriftelijk overleg tussen departementale ambtenaren en vertegenwoordigers van standsorganisaties. Deze attenderingskanalen werden uiteraard gevoed door het Landbouwschap en - veelal via het Landbouwschap - door de besturen en diensten van de (vele) standsorganisaties en de Centrale Landbouw Organisaties, al of niet in de vorm van speciaal in het leven geroepen werkgroepen en

---

[362] Genoemd naar het adres waar het hoofdkantoor van de NCB is gevestigd en speciaal gericht op informatievoorziening van bestuursleden.

[363] Deze werd tegelijk met de agenda voor de maandelijkse kringbestuursvergaderingen verzonden, als 'Aandachtspunten hoofdbestuursvergadering' en 'Actualiteiten Land- en Tuinbouw'.

[364] NCB, Winterprogramma 1992-1993, Tilburg, mei 1992: 72.

subwerkgroepen, en al of niet voorzien van de inbreng van geïnteresseerde vaktechnische organisaties als de Vereniging van Varkenshouders en de Nederlandse Organisatie van Pluimveehouders. Dankzij de grote reikwijdte en de brede basis van deze attendering, beschikte de overheid over een - weliswaar in de meeste gevallen door het Landbouwschap gefilterde - antenne, die haar inseinde over tal van probleemgevallen, uitzonderingssituaties en ontsnappingsmogelijkheden.
Zo werden signalen afgegeven over (schijn)constructies om een eventueel verplaatsingsbesluit te omzeilen en hoge afromingspercentages te ontlopen[365]; over onrust als gevolg van de verdringing van slechtere mestsoorten door betere mestsoorten in de overschotgebieden en argwaan ten aanzien van de besteding van de overschotheffing[366]; over 'probleemgevallen' van veehouders die varkens- of kippenplaatsen hadden gekocht, voordat in juni 1986 het betreffende 'gat' in de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen werd gedicht en die hun bedrijfsuitbreiding niet tijdig hadden gerealiseerd vóór het ingaan van het Registratiebesluit dierlijke meststoffen per 1 januari 1987[367]; en over tal van andere gevoeligheden, waaronder de beperkende bepalingen uit hoofde van het provinciale grondwater- en bodembeschermingsbeleid en de op de uitrijkaarten getrokken grenzen van de voor nitraatuitspoeling gevoelige gronden.
In commissies en bestuurders-werkgroepen als de Werkgroep Verplaatsingsbesluit en de subwerkgroep 'Differentiatie overschotheffing' van de KNBTB vond gedachtenvorming plaats over zaken als de verhandelbaarheid van mestquota, de voor aankoop van mestquota te hanteren bovengrens, de bescherming van kleine levensvatbare bedrijven, de al of niet terechte bevoordeling van rundveehouders in het geval de progressieve korting op aangekochte mestrechten uitsluitend op intensieve veehouderij-eenheden werd geheven, de mogelijke differentiatie van de overschotheffing op grond van regionale mestoverschotten en een extra heffing in de overschotgebieden voor de financiering van mesttransport en -afzet[368].

b3 tegen-actie

Tijdens de ontwikkeling van het mestbeleid heeft het bedrijfsleven een aantal malen de hakken in het zand gezet en aangegeven dat bepaalde maatregelen 'onaanvaardbaar', 'onbespreekbaar' of 'onhaalbaar' waren. Deze 'tegen-actie' ten aanzien van het overheidsoptreden ging verder dan het attenderen op

---

[365] Bijvoorbeeld door de Vereniging van Varkenshouders via een brief over het ontwerp-Verplaatsingsbesluit II aan het hoofdbestuur van de NCB d.d. 1 april 1988.

[366] Zie Landbouwschap, 'Knelpunten Mestwetgeving', 10/1019a.13, 29-1-1988.

[367] Via brieven van de NCB aan de KNBTB over de toepassing van de Interimwet en de Meststoffenwet d.d. 7 en 14 oktober 1986.

[368] Zie KNBTB, Verslag van de bijeenkomst van de Werkgroep Verplaatsingsbesluit d.d. 16 april 1987 (KNBTB/19.527/240487); KNBTB, 'Discussievragen naar aanleiding van het concept-verplaatsingsbesluit II' (KNBTB/B8758/110488); KNBTB, Kort verslag van de vergadering van de subwerkgroep "Differentiatie overschotheffing" d.d. 23 januari 1986 (KNBTB/B7226/270186).

politieke gevoeligheden: de grenzen van de onderhandelingsruimte werden gemarkeerd; het ging om strategische momenten in het neo-corporatistische ruilsysteem, omdat een openbare positiebepaling plaatsvond tussen de verlangens en protesten van de achterban enerzijds en de opstelling van de overheid anderzijds.
De eerste keer dat de signalen van de georganiseerde landbouw het karakter van een dergelijke tegen-actie aannamen was naar aanleiding van de invoering van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen. Afgezien van de onvrede over de door de overheid gevolgde 'overvalmethode' (zie 7.1), werd het onaanvaardbaar gevonden dat alle ontwikkelingsmogelijkheden in de intensieve veehouderij werden bevroren en bestonden grote bezwaren tegen het verbod op nieuwvestiging buiten het concentratiegebied. Vervolgens dreigde het bedrijfsleven alle medewerking aan de mestwetgeving op te zeggen toen de regering in maart 1985 een mestnormering op basis van fosfaat aankondigde (zie 7.2). De aanvankelijke versie van het uitrijverbod in het eerste concept van het besluit gebruik dierlijke meststoffen bleek voor de gezamenlijke landbouwbestuurders eveneens onbespreekbaar (zie 8.3). Via een brief aan de algemeen secretarissen van de gewestelijke organisaties regisseerde de KNBTB het protest tegen de onhaalbaarheid van de voorgestelde regeling[369]. Onder druk van de boerenprotesten tegen de mestboekhouding en vooral tegen de overschotheffing, trapte de georganiseerde landbouw begin 1988 wederom op de rem. Hoewel deze reactie meer leek bestemd ter overtuiging van de achterban dan ter overreding van de overheid[370], waaraan nauwelijks vergaande eisen werden gesteld[371], werd wel het signaal

---

[369] In deze brief werden ondermeer de volgende - suggestieve - vragen gesteld:
- Heeft het zin om een uitrijverbod in te stellen in de aanvangsperiode van de meststoffenwet, wanneer hogere mestnormen gehanteerd worden dan in de toekomst zullen worden toegestaan?;
- Noem een aantal grondsoorten waarop juist bij vorst mest dient te worden uitgereden;
- Noem een aantal gewassen en/of vruchtwisselingspatronen waarbij een uitrijverbod leidt tot een niet werkbare situatie.

KNBTB, brief over 'Uitrijverbod mest', 's-Gravenhage, 11 april 1986.

[370] De onrust onder de achterban werd in deze periode versterkt door grote onvrede over het graanprijsbeleid van de EG. In het protesttelegram aan de leden van de Vaste Commissie van Landbouw van de Tweede Kamer waartoe de NCB in een extra hoofdbestuursvergadering besloot, werden dan ook zowel de 'knelsituaties' in de akkerbouw als de onrust aangaande de mestwetgeving aan de orde gesteld (extra vergadering Hoofdbestuur NCB d.d. 18-1-1988). Behalve via dit telegram vestigde de NCB ook de publieke aandacht op zijn protest tegen het mestbeleid door in februari 1988 een 'actietrein' naar Den Haag te organiseren met afdelings- en kringbestuurders.

[371] Zo stelde de NCB in zijn protesttelegram bescheiden 'eisen' als voortzetting van het mestkwaliteitspremiëringssysteem, bevordering van mestopslag in akkerbouwgebieden, vereenvoudiging van de registratie van mest aan- en afvoer en verlenging van de uitrijperiode op snijmaisgrond met 14 dagen. Wèl kwam deze zuidelijke standsorganisatie met het verwijt dat het de ministers en de Tweede Kamer ontbrak aan een "totaalvisie bij de aanpak van de mestproblematiek". Overigens lieten enkele andere standsorganisaties onder druk van de felle protesten in hun regio's krachtiger geluiden horen. Zo

gegeven dat de overheid te hard van stapel liep en dat ze de sector meer tijd moest gunnen en met meer middelen over de brug diende te komen.
De tussentijdse aanscherping van het mestbeleid die in september 1991 werd aangekondigd, leidde eveneens tot felle protesten van de bestuurders en ook daarover werd het 'onaanvaardbaar' uitgesproken door de voorzitters van de drie centrale landbouworganisaties[372]. Aan de uitwerking van die voorstellen werd geen medewerking gegeven en het bedrijfsleven werkte, overigens samen met ambtenaren van de betrokken ministeries, zijn eigen alternatief uit (zie 9.4). Het daaruit voortkomende plan van aanpak 'Mineraal Centraal' ging uit van een aanpassing van de mestproduktierechten op grond van een optimaal mineralenmanagement door de individuele veehouder. Dat stond op gespannen voet met de voorgenomen feitelijke afschaffing van de mestproduktierechten in 1995, als iedere boer vooraf moet kunnen aantonen dat hij de mest milieuhygiënisch verantwoord kan afzetten op straffe van schorsing van een deel van zijn mestproduktie. In de loop van 1992 begonnen de protesten van de georganiseerde landbouw tegen dit '1995-scenario' dan ook luider te klinken. Opnieuw werd een grens gemarkeerd en werd aangegeven dat 'inkrimping' van de veestapel - een perspectief dat met het 1995-scenario én de overheidseis dat er in 1995 een mestverwerkingscapaciteit van zes miljoen ton diende te zijn, steeds dichterbij kwam - onbespreekbaar en onaanvaardbaar was.

Haperingen in de strategische informatie-uitwisseling

De hulpbron *strategische informatie* is van groot belang gebleken voor de mestbeleidsformatie en vormde een belangrijk element in de neo-corporatistische ruilverhouding tussen de overheid en de belangenorganisaties in de landbouw. Via strategische informatie-uitwisseling vonden ondersteuning, privilegiëring en zonodig mobilisering van het bedrijfsleven door de overheid plaats en beschikte diezelfde overheid over een essentiële intermediair ten behoeve van technische en bestuurlijke informatievoorziening en over een antenne voor de politieke signalen uit de wereld van de landbouw. De strategische informatie-uitwisseling verliep evenwel niet steeds en niet in alle opzichten zonder haperingen. Het mestbeleidsproces liet niet alleen de reproduktie van deze hulpbron zien, maar bracht tevens de uitholling daarvan aan het licht.
De *ondersteuning* van het landbouwbedrijfsleven door het ministerie van Landbouw werd problematischer naarmate het inzicht in de milieubelasting ten gevolge van de mestoverschotten vastere en meer publieke vormen aannam. Het Landbouwministerie, dat zichzelf steeds minder beschouwde als behartiger van bijzondere (veehouders)belangen en steeds meer als 'departement van

---

stelde de Gelderse Maatschappij van Landbouw zich achter de eis dat de 'noordelijke boeren' geen overschotheffing hoefden te betalen, wilde de Aartsdiocesane Boeren en Tuinders Bond (ABTB) van de KNBTB de mestwetgeving met terugwerkende kracht opschorten, noemde de Overijsselse Landbouw Maatschappij de mestregelgeving onuitvoerbaar en stelde het Drents Landbouw Genootschap dat de mestwetgeving 'heroverwogen' moest worden (zie Agrarisch Dagblad van 30-1, 1/2-2, 3-2 en 4-2-1988).

[372] Boerderij 76, no. 51, 18-9-1991.

algemeen bestuur' (Joustra, 1991), werd zelf de brenger van onaangename boodschappen over het stikstofprobleem en de verscherping van uitrijverboden en over de omvang van het mestoverschot en de vereiste investeringen in mestverwerking.
De invoering van beperkende regelgeving op een moment en op een wijze die niet overeenstemden met de voorkeuren van de georganiseerde landbouw, impliceerde een aantasting van de *privilegiëring* van het bedrijfsleven, zoals in het geval van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen. Hoewel de veehoudersbelangen in deze interimwetgeving geenszins werden veronachtzaamd, stond de georganiseerde landbouw bij de voorbereiding en invoering daarvan buiten spel[373].
De verdeeldheid van het bedrijfsleven ondermijnde de *intermediair*-functie: in het geval van onoverbrugbare tegenstellingen vormde de bestuurlijke informatie-voorziening geen betrouwbaar kompas voor de overheid. Zo bleef de georganiseerde landbouw verdeeld over de invoering en besteding van de overschotheffing (zie 8.5), zodat het voor het ministerie van Landbouw onduidelijk bleef in hoeverre er een 'draagvlak' voor de betrokken regelgeving aanwezig was. Dat het daaraan schortte, zeker in de niet-overschotgebieden, bleek toen de eerste aangifteformulieren werden verzonden.
De *mobiliserings*functie enerzijds en de 'tegenhangers' daarvan in de vorm van *attendering* en *tegen-actie* van de zijde van het bedrijfsleven anderzijds, droegen gedurende het mestbeleidsproces soms meer het karakter van polarisatie tussen overheid en georganiseerde landbouw dan van strategische informatie-uitwisseling; bovendien waren het soms anderen dan de gevestigde boerenbestuurders die de protesten regisseerden, waardoor een deel van de politieke signalen buiten de georganiseerde landbouw om werd afgegeven. In het geval van de discussie over de mestnormering en over het aanvankelijke uitrijverbod, leidde de informatie-uitwisseling tussen het ministerie van Landbouw en het bedrijfsleven, inclusief de begeleidende schermutselingen, nog tot regelgeving die een onmiskenbaar 'landbouwstempel' droeg (zie 8.2 en 8.3). Een strategisch resultaat voor het agrarisch blok, hoewel het landbouwbedrijfsleven slechts schoorvoetend instemde met de genoemde regelgeving en de eerste tekenen van de polarisatie tussen overheid en landbouworganisaties duidelijk aan het licht traden. Ten tijde van de algemene onvrede over het mestbeleid in 1987 en het begin van 1988, die zich vooral toespitste op de overschotheffing, waren het in eerste instantie niet de standsorganisaties die de overheid aangaven dat delen van het mestbeleid niet werden geaccepteerd

---

[373] Of had hij zichzelf buiten spel gezet, zo men wil, door zich doof te houden voor de signalen van de overheid (zie 7.1). Illustratief voor deze buitenspelpositie is dat tijdens het overleg tussen de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant en vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw op 9 oktober 1984 met geen woord werd gerept over de op handen zijnde interimwet, die op 2 november 1984 van kracht zou worden. Dit terwijl de Stuurgroep werkte aan de voorbereiding van het zogenoemde ontmoedigingsbeleid en tijdens het genoemde overleg expliciet de noodzaak van dergelijke wetgeving benadrukte (Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant, 'Verslag bespreking Stuurgroep-Ministerie d.d. 9-10-1984', GK/gb 16-10-1984).

door de achterban, maar ontevreden veehouders, die zich niet vertegenwoordigd achtten door de organisaties en het Landbouwschap[374].
De *tegen-actie* van de georganiseerde landbouw ten aanzien van de in september 1991 aangekondigde aanscherping van het mestbeleid tenslotte, werd gekenmerkt door grote verwarring. De voormannen van het Landbouwschap vonden aanvankelijk de drie maatregelen 'onbespreekbaar' en 'onaanvaardbaar'[375]. Twee weken daarna viel wat de voorzitter van het Landbouwschap betrof over twee van de drie ingrepen te praten[376]. Op de door de standsorganisaties belegde demonstraties in het noorden en het midden van het land klonken uiteenlopende protestgeluiden (zie 9.4). De onzekerheid en verdeeldheid waren groot en slechts te elfder ure werd de georganiseerde landbouw het eens over de uitwerking van een 'plan van aanpak' dat een alternatief voor de kabinetsmaatregelen moest vormen. Noch op de ministers van Landbouw en Milieubeheer, noch op de Tweede Kamer maakte dat alternatief veel indruk. Het bevatte geen antwoord op met name de stikstofproblematiek en de impasse rond de mestverwerking. Op het ministerie van Landbouw werd de aanpak in 'Mineraal Centraal' 'weinig ambitieus' genoemd en werd de voorbereiding van de ontwerp-wetswijzigingen ter verscherping van het mestbeleid onverdroten voortgezet[377].
De haperingen in de strategische informatie-uitwisseling brachten de georganiseerde landbouw in een precaire positie tussen de overheid enerzijds en zijn achterban anderzijds. Van de zijde van het ministerie van Landbouw werd het bedrijfsleven verweten dat zijn verdeeldheid en zijn gebrek aan moed om de

---

[374] In augustus 1987 voerden 'vrije boeren' (die zich van oudsher tegen de monopoliepositie van het Landbouwschap hebben verzet) en andere veehouders in het noorden van het land buiten de standsorganisaties om felle acties tegen de overschotheffing (Agrarisch Dagblad, 15, 17/18 en 19 augustus 1987). In de eerste drie maanden van 1988 werden tal van protestbijeenkomsten belegd, demonstraties gehouden en actiegroepen opgericht, waar niet alleen de mestboekhouding, de overschotheffing en de mesttransportsubsidies, maar ook de passiviteit van de georganiseerde landbouw het moesten ontgelden. Begin februari 1988 werd door leiders van actiegroepen uit tien provincies, bijeen te Staphorst, een ultimatum aan de standsorganisaties en het Landbouwschap gesteld. Toen dit twee weken later was verstreken, werd de Nederlandse Agrarische Bond opgericht als uiting van protest tegen zowel de mestwetgeving als de houding van de landbouworganisaties (Agrarisch Dagblad, 8/9 en 20 februari 1988). Ook de Brabantse Vereniging B.O.E.R. (Bedrijfsbelangen Organisatie Exploiteert Regionaal), die met een eigen plan voor een coöperatieve organisatie en financiering van mestopslag, -transport en -distributie kwam en op eigen gelegenheid op het Binnenhof demonstreerde en overleg voerde met de Vaste Commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer, verweet de standsorganisatie, in dit geval de NCB, dat zij zich onvoldoende inzette voor de belangen van de veehouders (NCB, 'Verslag gesprek met BOER d.d. 7 april 1987', 9-4-1987 en Coöp. Ver. B.O.E.R., brief aan het hoofdbestuur van de NCB, Erp, 8-5-1987).

[375] Boerderij 76, no. 51, 18 september 1991.

[376] Zie voor een interview over deze ommezwaai met de toenmalige voorzitter van het Landbouwschap: Agrarische Dagblad, 29-9-1991.

[377] Oogst, jrg. 5, nr. 27, 3 juli 1992: 16-17.

achterban de waarheid te zeggen, afbreuk deden aan het vermogen medeverantwoordelijkheid te dragen en mee te regeren[378]. De kritiek van de achterban betrof de kortzichtigheid in het verleden, toen de voormannen konden zien aankomen dat de mestproblematiek uit de hand zou lopen, het gebrek aan initiatieven die konden bijdragen aan de oplossing van het probleem en de geringe bereidheid om actie te voeren tegen het overheidsbeleid[379].

De strategische informatie waarin het ministerie van Landbouw en de georganiseerde landbouw tijdens de formatie van het mestbeleid voorzagen, betekende een ondersteuning en bevoorrechting van het landbouwbedrijfsleven en stelde het departement van Landbouw mede in staat de mestwetgeving een agrarisch stempel op te drukken. Als zodanig droeg de reproduktie van deze hulpbron bij aan de macht van het agrarisch blok. De strategische informatieuitwisseling verliep evenwel verre van probleemloos en haperde op cruciale momenten. Hierbij was het met name het georganiseerde bedrijfsleven dat de intermediaire, attenderings- en tegen-actie-functies niet realiseerde. Mede daardoor verkregen de (politieke) signalen van andere actoren als de landbouwparlementariërs van de Tweede Kamer en het uit geëngageerde onderzoekers en praktizerende boeren bestaande Centrum voor Landbouw en Milieu relatief meer gewicht[380]. In dit opzicht heeft de mestbeleidsformatie een verzwakking van de positie van de georganiseerde landbouw in het neocorporatistische systeem laten zien. Uiteraard is deze verzwakking mede veroorzaakt door in deel II genoemde 'externe' factoren als machtsverschuivingen binnen het overheidsapparaat en de mobilisering van de publieke opinie met betrekking tot de milieuvervuiling.

---

[378] Naar aanleiding van de twisten in het Landbouwschap over het Verplaatsingsbesluit merkte minister Braks op: "Het is niet prettig met niet-eensluidende standpunten geconfronteerd te worden, omdat dit automatisch de verantwoordelijkheid bij degene brengt die de beslissingen moet nemen" (Verslag Algemene Vergadering NCB van 14 december 1989, Boer en Tuinder jrg. 43, nr. 51-52, 22-12-1989: 15). Mede in verband met de moeilijke beslissingen die in het kader van het mestbeleid genomen moesten worden, werd de georganiseerde landbouw van departementale zijde gesommeerd 'niet teveel de achterban naar de mond te praten', en met de overheid overeengekomen standpunten 'eenduidig' uit te dragen (Zie Baetens e.a., 1990: 28 en Boerderij 75, no. 34, 22 mei 1990: 20).

[379] Zie hierover Frouws, 1989 en Van Oosterhout, 1988.

[380] Het Centrum Landbouw en Milieu (CLM) is in 1981 opgericht met het doel de totstandkoming van 'geïntegreerde landbouw' en de samenwerking tussen boeren en natuur- en milieubeschermers te bevorderen. In de loop van zijn ontwikkeling kreeg het CLM steeds meer onderzoeksopdrachten van de overheid, waaronder het ministerie van Landbouw. Het bouwde een grote expertise op landbouw-milieuterrein op, was de initiatiefnemer inzake de ontwikkeling en introductie van de mineralenboekhouding en verwierf zich eind jaren tachtig, begin jaren negentig een gezaghebbende positie in het 'mestdebat'.

11.2 Coöperatie, invloed en status

De reproduktie van de hulpbronnen *coöperatie, invloed* en *status* berust in aanzienlijke mate op informatie-uitwisseling tussen overheid en bedrijfsleven. Door uitvoerig stil te staan bij de strategische informatieruil onder het agrarisch neo-corporatisme, zijn deze hulpbronnen derhalve in 11.1 reeds impliciet aan de orde gesteld. Door middel van 'privilegiëring' en 'mobilisering' verschaft de overheid de georganiseerde landbouw invloed, welke ten dele wordt gerealiseerd via 'attendering' en 'tegen-actie'. De intermediaire praktisch-technische informatie-voorziening door het bedrijfsleven vormt de basis voor de coöperatie die de overheid geboden wordt, zoals bij de herziening van de eerste versie van de mestboekhouding, en verleent dat georganiseerde bedrijfsleven tevens de status van partner in de beleidsvoering.
Strategische informatie-uitwisseling is weliswaar onmisbaar voor de coöperatie tussen overheid en georganiseerde landbouw en voor de verschaffing van invloed en status, maar er is meer. De informatiestroom is ingebed in een systeem waarin overleg en samenwerking, met een gezaghebbende stem van het landbouwbedrijfsleven, vanzelfsprekend zijn. De reproduktie van de hulpbronnen coöperatie, invloed en status berust derhalve ook op een specifiek stelsel van bevoegdheden, procedures, relaties en posities, kortom op de aard van het politiek-bestuurlijke spel rond - in casu - de aanpak van de mestproblematiek.

Coöperatie en status

Coöperatie van het landbouwbedrijfsleven was zo vanzelfsprekend dat de beleidsontwikkeling veelal stokte als deze niet geboden werd. Hieruit komt de doorslaggevende invloed naar voren die werd toegekend aan de stem van het Landbouwschap. In de aanloopfase van de mestwetgeving bleef formele wetsvoorbereiding van een landbouwvestigingsregeling achterwege, omdat het bestuur van het Landbouwschap het niet eens was over de noodzaak van dergelijke regelgeving en dus ook niet bereid was de noodzakelijk geachte 'brede ondersteuning' daarvoor te bieden[381]. De herziening van de aanvankelijke verplaatsingsregeling was in de ogen van de minister eveneens afhankelijk van de medewerking van het bedrijfsleven en omdat deze achterwege bleef, liet het Verplaatsingsbesluit op zich wachten[382]. De beleidsontwikkeling inzake de verplaatsingsregeling laat zien hoeveel belang Landbouw kennelijk hechtte aan (ambtelijk) overleg en samenwerking met het Landbouwschap: telkens weer werd daarop een beroep gedaan, ook al kwam het landbouwbedrijfsleven als gevolg van zijn verdeeldheid niet tot een duidelijke positiebepaling (zie hoofdstuk 9). In de woorden van Henkens: "het ministerie kon weinig zonder het Landbouwschap, het was één van de deuren waar de

---

[381] Zie 6.3 en ook Van der Sluijs, 1985: 50.

[382] "Het Verplaatsingsbesluit had er al lang kunnen zijn, als het Landbouwschap niet had zitten ruziën" aldus de minister tijdens de algemene vergadering van de NCB d.d. 14-12-1989 (Boer en Tuinder, jrg. 43, nr. 51/52, 22 december 1989).

wetgeving doorheen moest"[383]. 'Draagvlak' voor het overheidsbeleid heeft in de landbouw een bijzondere betekenis: steun van het parlement is voor een minister van Landbouw niet voldoende, zo vatte een belangrijke Landbouwschapsvoorman deze bijzondere betekenis samen naar aanleiding van de ongenoegens over de mestboekhouding en de overschotheffing[384]. Negeren van deze stelregel en passeren van de Landbouwschapsdeur, met andere woorden voorbijgaan aan de coöperatie door het bedrijfsleven en de georganiseerde landbouw de 'normale' invloed en status van mede-beleidmaker onthouden, leidde tot bittere verwijten en protesten, zoals in het geval van de invoering van de Interimwet en van de aanvankelijke versie van de mestboekhouding. De landbouwvoormannen beschouwden het overleg en de samenwerking met het ministerie van Landbouw als de aangewezen weg om belangen te behartigen en invloed uit te oefenen. Met constructief overleg is meer te bereiken dan met passief verzet[385]. Dat deze coöperatie met de overheid betekende dat men zich "medeplichtig" maakte aan besluitvorming die voor de leden "niet plezierig overkomt" werd geaccepteerd[386]. De samenwerking impliceerde dat echt lobbyen in de zin van een voorgenomen beslissing proberen te beïnvloeden weinig voorkwam. De deskundigen van het Landbouwschap pleegden immers al in een eerder stadium met de ambtenaren van Landbouw te overleggen[387]. Deze oriëntatie op overleg en samenwerking hield in dat de boerenbestuurders zich als 'volwaardige' en 'serieuze' gesprekspartners beschouwden[388] en ook als zodanig door het ministerie van Landbouw benaderd wilden worden. Naar aanleiding van de onvrede over de agrarische belangenbehartiging inzake de mestwetgeving en de akkerbouwproblematiek gaven zij in alle toonaarden te kennen dat het overleg met het ministerie van Landbouw de enig begaanbare weg was voor het Landbouwschap, dat afbreken van dat overleg een te 'drastische stap' was, omdat 'je ook weer een keer terug moest', máár...dat de overheid niet 'met vuur moest

---

[383] Interview met oud-consulent Bodem-, water en bemestingszaken Henkens d.d. 19-2-1990.

[384] Aldus NCB-voorzitter Latijnhouwers ten overstaan van minister Braks van Landbouw, Agrarisch Dagblad, 12-12-1987.

[385] NCB-voorman Latijnhouwers in tegenwoordigheid van minister Braks over deze belangenbehartiging: "In een zo vroeg mogelijk stadium willen we bij het overleg betrokken worden en onze argumenten en kennis inbrengen. Dit vanuit een gelijkwaardige onderhandelingspositie. Het is onze overtuiging dat we op deze wijze meer bereiken dan via een houding van passief verzet" (Verslag Algemene Vergadering NCB van 14 december 1989, Boer en Tuinder, jrg. 43, nr. 51/52, 22-12-1989).

[386] Ibidem: 19.

[387] Aldus Landbouwschapssecretaris Egberink, Agrarisch Dagblad, 24 juni 1988: 2.

[388] Ibidem.

spelen' door het overleg en het landbouwbelang niet serieus te nemen[389]. In onderhandeling blijven met het ministerie en daarbij zelf voorstellen op tafel leggen werd als de enige manier beschouwd om invloed te behouden en te voorkomen dat de overheid óver de landbouw en zónder de landbouw zou beslissen, die dan met onwerkbare 'ambtenarenregels' zou worden opgescheept[390].
Zoals de coöperatie met Landbouw tijdens de mestbeleidsformatie voor de landbouwvoormannen de aangewezen weg was voor beïnvloeding van de mestmaatregelen, zo golden deze samenwerking en de daaraan inherente invloed en status ook voor de 'beleidmakers' als uitgangspunt. Het sprak vanzelf dat het Landbouwschap als enige maatschappelijke organisatie in het bestuur van de Mestbank was vertegenwoordigd, zoals het ook vanzelfsprekend was dat het landbouwbedrijfsleven via het Financieringsoverleg Mestonderzoek en zijn betrokkenheid bij de uitvoering van het Mestactieprogramma grote invloed had op de bepaling van onderzoeksprioriteiten en de bestemming van overheidsgelden (zie 11.1 - a2). Het *partnership* met het Landbouwschap was voor de minister zo evident, dat hij zijn verbazing uitsprak over een amendement op de Meststoffenwet waarin het horen van het Landbouwschap werd voorgeschreven in het geval de minister zou overgaan tot het geven van aanwijzingen aan de Mestbank[391]. Ook toen de teugels van het mestbeleid strakker werden aangehaald met het ingaan van de tweede fase van de mestwetgeving en de voorbereiding van het 'stikstofbeleid', bleef het samenwerkingsmodel met het bedrijfsleven uitgangspunt voor de minister[392].

---

[389] Zie ondermeer de toenmalige voorzitter Varekamp van het Landbouwschap in de Boerderijkrant van 15-1-1988 en in het Agrarisch Dagblad van 4-5-1988, KNBTB-voorzitter Schouten in Boer en Tuinder van 12 juni 1987 en CBTB-er Blokland en NCB-er Latijnhouwers in het Agrarisch Dagblad van 7-10-1989.

[390] Zo stelde De Bekker, voorzitter van de gelijknamige projectgroep van het Landbouwschap (zie 11.1 - b1): "als wij geen overschotgebieden aanwijzen dan komt de minister zelf met een verdriedubbeling van de overschotheffing voor het hele land. De minister van Milieu staat te trappelen om de veestapel met twintig procent in te krimpen, dus we hebben geen tijd meer voor onderlinge conflicten, als wij het probleem nu niet aanpakken, regelen anderen het voor ons". De voorzitter tijdens deze bijeenkomst sprak in zijn slotwoord grote waardering uit voor de rol van De Bekker: als zijn plannen er niet lagen "zouden we ambtenarenregels krijgen en die zijn vaak veel moeilijker" (NCB-kring Nijmegen, bijeenkomst met De Bekker, 30-10-1990).

[391] "Ik acht een dergelijke, nogal uitdrukkelijke bepaling in het licht van de overlegsituaties met het Landbouwschap overbodig" aldus de minister in de Tweede Kamer (Vaste Commissie voor Landbouw, UCV 64, 18271, 28 april 1986: 64-29).

[392] In zijn 'kennismakingsbezoek' aan de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond bevestigde minister Bukman de intentie tot samenwerking om de milieuproblemen aan te pakken. Hij maakte duidelijk dat hij het plan De Bekker 'samen met het Landbouwschap' in Brussel verdedigde en sprak als zijn overtuiging uit dat 'overheid en bedrijfsleven sámen de kar kunnen trekken' (Boer en Tuinder, jrg. 45, nr. 15, 12 april 1991: 18-19).

Invloed

Het partnerschap met de georganiseerde landbouw impliceerde dat de belangen en opvattingen van het bedrijfsleven voor de overheid zwaar wogen. Daarop werd door het ministerie van Landbouw geanticipeerd, zodat de invloed van agrarische belangen - zoals gepercipieerd door de betrokken overheden - werd gerealiseerd ook zonder dat van daadwerkelijke 'beïnvloeding' sprake was. De wijze waarop het departement van Landbouw geruime tijd een effectieve aanpak van de groeiende mestoverschotten heeft geblokkeerd, is hiervan een voorbeeld (zie 6.1 en 6.2). Het 'Brabants mestbeleid' (zie 10.3) is een tweede voorbeeld van deze 'onzichtbare' invloed.
De provincie liet in haar beleid het economische belang en de concurrentiepositie van de intensieve veehouderij in Noord-Brabant zwaar meewegen, zag er op voorhand van af een poging te wagen de omvang van de Brabantse mestproduktie terug te dringen en overwoog evenmin een 'eigen' beleid te voeren, omdat medewerking van het landbouwbedrijfsleven als onontbeerlijk werd beschouwd. Ook de omzichtige opstelling en de voortdurende verwijzing naar het boerenbelang door de gemeentebestuurders die een gemeenschappelijk anti-verzuringsbeleid trachtten te voeren, laten deze anticipatie op het belang van de georganiseerde landbouw zien[393]. Zelfs de regionale inspectie voor de Milieuhygiëne in de provincie Noord-Brabant voegde zich naar deze 'onzichtbare invloed' door transport van onbewerkte drijfmest naar het buitenland te presenteren als 'enig resterende mogelijkheid' om de Brabantse mestoverschotten weg te werken, daar er voorlopig geen fabrieken voor grootschalige mestverwerking zouden draaien en een 'drastische inkrimping van de veestapel' als een 'weinig realistische' en kennelijk onbespreekbare gedachte terzijde werd geschoven[394].
De 'zichtbaarder' invloed van de georganiseerde landbouw op het mestbeleid berustte behalve op formele en informele advisering, overleg en betrokkenheid bij beleidsuitvoering, ook op mobilisering van de relaties in het agrarisch blok, dreiging met onthouding van steun en organisatie van acties. Hierbij werden

---

[393] Enkele uitspraken in dit verband van de betrokken gemeentebestuurders: "...overleg met de (landbouw)organisaties kan erg verrijkend werken vanwege de kennis en ervaring die daar aanwezig is. Ook zijn wat dit betreft contacten met het landbouwschap waardevol" (p. 3); "...er is nog veel te doen om de veehouderij een maximale inspanning te laten verrichten in het belang van het milieu en om er voor te zorgen dat deze bedrijfstak niet voortdurend als zondebok aangewezen wordt" (p. 2); "In het overleg moeten zinvolle zaken voor het milieu in gemeente en provincie aan de orde komen...Hierbij hecht men sterk aan de belangen van de agrariërs" (p. 2); "Voor dit soort zaken is intensief overleg met eensgezinde landbouworganisaties nodig" (p. 2); "...de gemeente Veghel zou graag opgenomen zien dat overleg met de landbouworganisaties erg belangrijk is als hulpmiddel om de doelstelling te bereiken" (p. 7); voor de onrust in de agrarische wereld was men zeer gevoelig: "Er dient niet gesproken te worden van 'initiatieven nemen' maar van 'initiatieven zoeken'. Hoewel dat ongeveer hetzelfde betekent komt dat heel anders bij het agrarisch bedrijfsleven over" (p. 7). Uit: 'Verslag van de vergadering, op 24 februari 1988 te Deurne, over een eensgezind gemeentelijk anti-verzuringsbeleid'.

[394] Dr J.M. van der Linden, 'De veehouderij op een tweesprong', Regionale Inspectie voor de Milieuhygiëne in de provincie Noord-Brabant, maart 1988.

de grenzen van het samenwerkingsmodel steeds gerespecteerd: 'onwettige' acties werden vrijwel zonder uitzondering door de voormannen veroordeeld[395], pressie had tot doel via overleg resultaat te bereiken en de publieke verontwaardiging van de georganiseerde landbouw was ten dele een ritueel dat het departement van Landbouw argumenten verschafte tegenover de roep om een stringenter mestbeleid[396].
Bij het streven de 'meest verzuurde' gemeenten in Noord-Brabant van (te) beperkende maatregelen af te houden (zie 10.3) vond een gecoördineerde mobilisering van het agrarisch blok plaats. De provinciale directie van het ministerie van Landbouw in Noord-Brabant maande de betrokken gemeentebestuurders binnen de perken van de landelijke regelgeving te blijven[397]. Er vond informeel ambtelijk spoedoverleg plaats, waar geconcludeerd werd dat snelheid geboden was om het gevaar van ongewenste gemeentelijke beslissingen af te wenden[398]. Daaraan namen topambtenaren van het ministerie van Landbouw, provinciale directeuren Landbouw, Natuurbeheer en Openluchtrecreatie (LNO), functionarissen van het centrale Landbouwschap en vertegenwoordigers van de gewestelijke raden van het Landbouwschap in Noord-Brabant en Limburg deel. De Noordbrabantse gewestelijke raad van het Landbouwschap voorzag in de strategische coördinatie van de reactie van het landbouwbedrijfsleven. De plaatselijke landbouworganisaties werden opgeroepen een defensieve opstelling te kiezen in het overleg met de gemeenten en zo mogelijk de functie van waakhond te vervullen in de inter-gemeentelijke werkgroep[399]. De oproep ging vergezeld van de aansporing "Tilburg" van alle verwikkelingen op de hoogte te houden[400]. Naast de gewestelijke raad, de provinciale directie LNO en de lokale NCB-afdeling, behoorden in Veghel

---

[395] Zie voor referenties paragraaf 11.4 over disciplinering.

[396] Medewerkers van het departement van VROM spraken in dit verband van de 'rituele dans' van het ministerie van Landbouw met het Landbouwschap (interview d.d. 5 maart 1986; zie ook Met Name Magazine, Uitgave van het ministerie van Landbouw, nr. 9, september 1992: 9).

[397] Tijdens het gemeentelijk overleg over een gemeenschappelijk anti-verzuringsbeleid d.d. 24-2-1988.

[398] Landbouwschap, Verslag naar aanleiding van het informeel ambtelijk overleg tussen het Ministerie van Landbouw en Visserij en het Landbouwschap inzake de toepassing van de ecologische richtlijn d.d. 14 maart 1988, 10/1050.13, 18-3-1988.

[399] Landbouwschap, Notitie naar aanleiding van het overleg dat tussen 12 Noordbrabantse gemeenten is opgestart betreffende terugdringing van de verzuring en stankoverlast, Tilburg, 4 maart 1988.

[400] "Wanneer u door het gemeentebestuur benaderd wordt voor overleg of kennis neemt van ontwikkelingen op dit terrein in Uw gemeente is het wenselijk om "Tilburg" (N.C.B./Landbouwschap) daarvan op de hoogte te stellen. Hiervoor kunt u contact opnemen met de ... adjunct-secretaris van de Gewestelijke Raad van het Landbouwschap voor Noord-Brabant die in deze de coördinatie heeft" (Landbouwschap, gewestelijke raad voor Noord-Brabant, 7 april 1988, nr. J/88-244/20.9/B).

ook 'bevriende' raadsleden tot de elementen van agrarische invloed op het gemeentelijk anti-verzuringsbeleid[401].
Relaties in het agrarisch blok vormden ook een kanaal om de allocatie van fondsen te beïnvloeden. Zo werd door middel van contacten van vertegenwoordigers van het agrarisch bedrijfsleven met ambtenaren van Landbouw en met gedeputeerden een beroep gedaan op overheidsmiddelen om de Brabantse plannen voor de aanpak van de mestproblematiek te financieren[402]. De positie van het Brabantse landbouwbedrijfsleven werd versterkt, doordat ook in eigen kring de nodige middelen werden gemobiliseerd[403].
Op momenten dat advisering, overleg en mobilisering van relaties niet het gewenste resultaat opleverden en de overheid in de ogen van de georganiseerde landbouw te hard van stapel liep, is meermalen gedreigd de steun en medewerking aan het mestbeleid in te trekken. Op deze wijze werd te kennen gegeven dat in ruil voor de coöperatie van het bedrijfsleven te weinig invloed op het beleid werd geboden. De overheid werd te verstaan gegeven dat 'begrip omsloeg in onbegrip en tegenwerking', dat het stadium in zicht kwam dat de landbouw 'gedwongen werd de tanden te laten zien'[404]. Toen de provincie Noord-Brabant overwoog zich onafhankelijker op te stellen ten opzichte van het landbouwbedrijfsleven en met beleidsvoornemens was gekomen die slecht vielen bij de georganiseerde landbouw (zie 10.3), maakten de verontwaardigde reacties van de landbouwvoormannen duidelijk hoe vanzelfsprekend de in ruil voor de geboden medewerking verleende invloed op

---

[401] Dit blijkt uit de brief van de plaatselijke NCB-voorzitter aan de adjunct-secretaris van de gewestelijke raad d.d. 3 mei 1988.

[402] In overleg met topambtenaren van Landbouw werd bereikt dat Rijk en provincie ieder een kwart van het totale budget van het actieprogramma van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant voor hun rekening namen (Vergadering Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant d.d. 28-2-1985). Zo waren er ook contacten van vertegenwoordigers van de Stuurgroep en van de NCB met de provinciale directeur Landbouw en Voedselvoorziening over subsidie voor centrale mestopslag en aanwending van gelden uit het Ontwikkelings- en Saneringsfonds (NCB, Besluitenlijst overleg mestproblematiek d.d. 22 december 1986), met minister Braks over de financiering van de kalvergiervoorzuiveringsinstallaties (NCB, Besluitenlijst overleg mestproblematiek d.d. 30-3-1987) en met de directie Veehouderij en Zuivel van het ministerie van Landbouw over financiële ondersteuning van de NCB-activiteiten ter bestrijding van de mestproblematiek (bijeenkomst op 22-6-1988).

[403] Door de NCB zelf alsmede door de Limburgse Land- en Tuinbouwbond (LLTB) en nauw met de NCB verbonden landbouwcoöperaties en financiële instellingen werden miljoenen gestoken in de mestverwerkingsfabriek Promest BV (in de vorm van kapitaalstortingen en rentedragende leningen) en werden eveneens aanzienlijke bedragen toegezegd om (een deel van) de voorziene exploitatieverliezen te dekken (DB-vergaderingen d.d. 12-9-1988 en 10-10-1988, HB-vergadering d.d. 26-9-1988).

[404] Uitlatingen van respectievelijk Landbouwschapsvoorzitter Schouten naar aanleiding van het omstreden uitrijverbod (tijdens symposium mestproblematiek te Ede, 19-2-1986) en van NCB-voorzitter Latijnhouwers als reactie op de beleidsvoornemens voor de tweede fase van het mestbeleid (Boer en Tuinder, jrg. 44, nr. 14, 6 april 1990).

het provinciale beleid was. Men was dan ook allerminst bereid deze (bevoorrechte) positie op te geven[405].

Tanende invloed

Zoals de Brabantse verwikkelingen inzake de landbouw-milieuproblematiek en de overlegstructuur op een groeiende spanning duidden in de verhouding tussen (provinciale) overheid en bedrijfsleven - een spanning die zich tijdens de discussies over het nieuwe streekplan in 1992 opnieuw en veel duidelijker manifesteerde - zo bracht de mestproblematiek ook op nationaal niveau de aantasting aan het licht van de coöperatie tussen overheid en georganiseerde landbouw, en van de invloed en status die het bedrijfsleven in ruil daarvoor genoot.
Een eerste, pregnant voorbeeld van deze aantasting is de overschotheffing (zie 8.5). Als gevolg van interne verdeeldheid stond het agrarisch bedrijfsleven zowel bij de voorbereiding als bij de uitvoering van deze regeling grotendeels buiten spel. De georganiseerde landbouw slaagde er niet in de maatregel naar tevredenheid te beïnvloeden: zowel in de overschotgebieden als in de 'tekortgebieden' bleef de onvrede over de heffing bestaan. Onderdelen van de regeling werden hoofdzakelijk een aangelegenheid van de Tweede Kamer, zoals de differentiatie van de heffing. De implementatie van de overschotheffing durfden de betrokken ministers niet aan het Landbouwschap over te laten, ondanks aansporingen in die richting van kamerleden.
Ook in het geval van het verplaatsingsbesluit kon het agrarisch bedrijfsleven de coöperatie met het ministerie van Landbouw niet waarmaken en bleef het met lege handen staan, terwijl vrijwel de gehele veehouderijwereld een verbetering van de regeling wenste. Ook hier was het interne 'geruzie' de reden dat de georganiseerde landbouw de beleidsvorming op bepaalde momenten vrijwel uit handen werd genomen door ambtenaren en kamerleden, die er overigens evenmin in slaagden dit structuurpolitieke probleem op te lossen.
De ontwikkeling van de in het Mestactieprogramma aangegeven oplossingsrichtingen (zie 11.1), is een belangrijke indicator voor de reproduktie van de

---

[405] In de woorden van NCB-voorzitter Latijnhouwers gericht tot de CDA-statenfractie: "De overheid dient ... aan een aantal voorwaarden te voldoen om de medewerking van de landbouw te verkrijgen". Tot die voorwaarden behoort dat, als vanouds, een grote plaats wordt ingeruimd voor het landbouwbelang en voor de agrarische belangenbehartigers. Daarom zette de NCB "zeer grote vraagtekens" bij de opstelling van de 'Externe Projectgroep Sociaal-Economisch Beleid Provincie Noord-Brabant', die de provinciale overheid aanraadde een visie te ontwikkelen op de landbouw-milieuproblematiek onafhankelijk van, maar wèl rekening houdend met de belangen van het landbouwbedrijfsleven (in het rapport 'Landbouw en Milieu in Noord-Brabant', 's-Hertogenbosch, juni 1988, p. 15; accentuering door mij aangebracht). Deze opstelling hield een miskenning in van de "brede verantwoordelijkheid van de NCB als maatschappelijke organisatie" aldus Latijnhouwers ('Toekomst van de Brabantse Landbouw', inleiding voor de CDA-statenfractie en het hoofdbestuur van de NCB, Helmond, 1 oktober 1988). Ook de gewestelijke raad van het Landbouwschap reageerde verontwaardigd op de nota van de externe projectgroep en stelde dat er 'zeker geen reden' bestond om de 'beproefde wegen' van overleg en samenwerking te verlaten (Landbouwschap, gewestelijke raad voor Noord-Brabant, 'nota "Landbouw en Milieu" in Noord-brabant', nr. I/88-843/1.1/B, 1 november 1988).

hulpbronnen coöperatie, invloed en status. Dàt deze technische oplossingen tot een hoeksteen van het mestbeleid zijn geproclameerd, dàt door overheid en landbouwbedrijfsleven voor meer dan één miljard gulden aan publieke en private middelen is gemobiliseerd ter financiering van de oplossingsrichtingen, en dàt de georganiseerde landbouw een aanzienlijke bijdrage heeft geleverd aan het veevoer- en mestonderzoek en aan de organisatie van de mestafzet, dat alles geeft de grote mate van samenwerking aan, alsmede de substantiële invloed van het agrarisch bedrijfsleven en zijn status van medebeleidsvoerder. Tegelijkertijd was er echter de voortdurende en in de loop van de tijd toenemende dreiging van een mislukking van de grootschalige mestverwerking, hèt sluitstuk van het Nederlandse mestbeleid. De financiering van de te verwachten exploitatietekorten en de zekerheidsstelling van de aanvoer van mest waren belangrijke knelpunten[406]. Dat juist déze problemen het grootste struikelblok vormden - en niet de beschikbare technologie bijvoorbeeld -, is terug te voeren op het onvermogen van de georganiseerde landbouw de door de overheid geboden mogelijkheden van medeverantwoordelijkheid en 'medebewind' te realiseren. Als gevolg van de belangentegenstellingen in de landbouw was men er niet in geslaagd de mestbank toereikende bevoegdheden en voldoende financiële armslag te geven (zie 8.4). Het was vooral deze gebrekkige beheersing van de mestmarkt die debet was aan de financierings- en aanvoerproblemen van de fabrieksmatige mestverwerking. De voorstellen van de Commissie Realisatie Mestverwerking werden door de overheid en het landbouwbedrijfsleven *gezamenlijk* uitgewerkt in de projectgroep 'De Bekker'[407]. Door middel van deze ultieme poging gaf de georganiseerde landbouw alsnog gestalte aan zijn medeverantwoordelijkheid en bereidheid tot 'zelfregulering'. Hoewel het 'Plan De Bekker' niet zonder kleerscheuren de eindstreep haalde en de eensgezindheid van het landbouwbedrijfsleven te wensen overliet[408], leek dat bedrijfsleven toch een invloedrijke rol te kunnen spelen in de organisatie van de mestverwerking. Toen de Europese Commissie de voorgestelde bestemmingsheffing echter slechts tot 1995 wilde toestaan, kwamen de financiering en de gegarandeerde mestaanvoer weer op de tocht te staan en staken de belangentegenstellingen opnieuw de kop op tussen veehouders in overschot- en niet-overschotgebieden, tussen akkerbouwers die de 'vrije mestmarkt' prefereerden en veehouders die marktregulering wensten

---

[406] Commissie Realisatie Mestverwerking, 'Mest verwerken - milieu versterken', Den Haag, 1989.

[407] Zie 'Evaluatie Mestbeleid', Tweede Kamer 1989-1990, 21502, nrs. 1-2.

[408] De projectgroep De Bekker stelde een leveringsplicht voor om de meststromen te kunnen sturen, maar het Landbouwschap wilde daar niet aan en besloot tot leveringscontracten op vrijwillige basis. Volgens het oorspronkelijke voorstel waren alleen contracten met de regionale mestbanken mogelijk, maar onder invloed van bezwaren van onder andere coöperaties en loonwerkers/transporteurs werd ook in dit opzicht de regulering van de mestmarkt versoepeld. Zeer tegen zijn zin slaagde De Bekker er evenmin in de bestemmingsheffing, die moest dienen om de exploitatieverliezen bij mestdistributie, be- en -verwerking en -export te dekken, aan alle overschotbedrijven op te leggen: in de 'tekortgebieden' hoefde deze heffing niet betaald te worden, daar bestond er geen 'draagvlak' voor (informatie uit inleiding van De Bekker voor kring Nijmegen van de NCB d.d. 30 oktober 1990).

om een geldstroom van de veehouderij naar de akkerbouw te voorkomen, en tussen de diverse regionale mestafzetcoöperaties. Zo was er in 1992 nog steeds sprake van een impasse rond de fabrieksmatige mestverwerking. Het 'gevaar' van inkrimping van de veestapel, en dus van een 'nederlaag' van het Groene Front, werd daardoor steeds groter.
Het voorgaande laat zich als het ware resumeren aan de hand van de ontwikkelingen rond het plan van aanpak *Mineraal Centraal* (zie 9.4). Deze laten zien dat *coöperatie* in ruil voor *invloed* en *status* nog steeds het dominante handelingspatroon vormde, maar dat dit onmiskenbaar scheuren vertoonde die wezen op het afnemende gewicht van deze hulpbronnen.
De georganiseerde landbouw kreeg alle ruimte om een alternatief beleid te ontwikkelen, werd als volwaardige gesprekspartner benaderd en 'Mineraal Centraal' domineerde het 'mestdebat'. De vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven werkten het plan van aanpak *samen met* ambtenaren van de betrokken ministeries uit en toonden hun bereidheid tot medeverantwoordelijkheid en zelfregulering door mee te werken aan maatregelen die de veehouders verplichtten tot bedrijfsaanpassingen en investeringen, hogere veevoerkosten en het voeren van een mineralenboekhouding.
De ontwikkeling van Mineraal Centraal was echter tevens een wanhoopsoffensief om bedreigde posities te behouden of te herwinnen. De aanvankelijke verwarring en verdeeldheid van de georganiseerde landbouw na de aankondiging van de aanscherping van het mestbeleid in september 1991 wezen op een verminderde capaciteit tot samenwerken met de overheid en het realiseren van beleidsverantwoordelijkheid. Het landbouwbedrijfsleven werd feitelijk gedwongen met een *reactie* te komen op de parlementaire en departementale initiatieven om nog enige reële invloed te kunnen uitoefenen. Men slaagde er pas op het laatste moment in de gelederen te sluiten en zich unaniem achter de uitwerking van een antwoord op de overheidsvoorstellen te scharen. Het resulterende plan van aanpak was in zekere zin opgedrongen, ideeën als de mineralenboekhouding en het individuele mineralenmanagement waren al eerder door anderen aangedragen, met name door het Centrum voor Landbouw en Milieu. Hoewel de overheid haar medewerking verleende aan de totstandkoming van Mineraal Centraal, was er geen sprake van een gezamenlijke beleidsverantwoordelijkheid en ging de wettelijke voorbereiding van met name het schrappen van de latente mestproduktie door, ondanks de afwijzing daarvan door het bedrijfsleven. Noch de betrokken ministers, noch de leden van de Vaste Commissie voor Landbouw wensten het plan van aanpak als een 'laatste bod' te beschouwen. Het liet belangrijke aspecten van de mestproblematiek onbeantwoord en kenmerkte zich per saldo door een behoudende en 'weinig ambitieuze' aanpak (zie 11.1). De nadere uitwerking van Mineraal Centraal stelde de broze unanimiteit op de proef; vragen als voor wie de verplichte mineralenboekhouding zou gelden - ook voor akkerbouwers die part noch deel aan de mestoverschotten hadden? - en door wie welke mineralenheffingen opgebracht moesten worden en hoe de gelden besteed zouden worden, riepen opnieuw verdeeldheid op.
Kortom, de ontwikkeling rond 'Mineraal Centraal' illustreerde zowel het vasthouden aan als de aantasting van coöperatie, invloed en status van de

georganiseerde landbouw en symboliseerde bovendien het dilemma van intermediaire organisaties in een *zero-sum-game* situatie[409].

11.3 Representatief monopolie

In het Nederlandse landbouwmodel vertegenwoordigde het Landbouwschap hèt belang van dé Nederlandse landbouw (zie 5.2). Het gold als de spreekbuis van de agrarische sector en als de enige erkende overlegpartner namens de Nederlandse land- en tuinbouw. Het ministerie van Landbouw was op die partner aangewezen, het moest immers het sectorbelang dienen in het belang van de Nederlandse samenleving als geheel.
Tijdens de beleidsformatie inzake de mestproblematiek is dit alleenvertegenwoordigingsrecht van het Landbouwschap als vanzelfsprekend gereproduceerd. Het was steeds het Landbouwschap - en niet afzonderlijke standsorganisaties, organisaties van veehouders of de agrarische jongerenorganisatie - dat namens de gehele sector adviseerde en overlegde over alle onderdelen van de mestwetgeving, van het uitrijverbod tot het verplaatsingsbesluit, van de mestboekhouding tot de subsidieregeling voor mestopslag. Groeperingen die deelbelangen vertegenwoordigden konden hun geluid laten horen via de pers, demonstraties, protesttelegrammen of wat dies meer zij, alleen de geluiden die de overheid bereikten door het Landbouwschapskanaal werden erkend als de stem van de landbouw. Voor de algemene bestuursorganen van het Landbouwschap, te weten het dagelijks bestuur en het bestuur, die over de hoofdlijnen van het beleid beslissen en de adviezen aan de overheid vaststellen, zijn slechts de centrale organisaties van ondernemers en werknemers representatief. Vaktechnische organisaties zijn niet in het bestuur van het Landbouwschap vertegenwoordigd, omdat de drie Centrale Landbouw Organisaties 'de gehele land- en tuinbouw omvatten'[410]. Standpunten van bijvoorbeeld Brabantse varkenshouders klinken niet rechtstreeks door in het Landbouwschapsbestuur, maar worden 'gefilterd' via het hoofdbestuur van de NCB en het KNBTB-bestuur. Dit representatief monopolie van het Landbouwschap werd beschouwd als een belangrijke hulpbron voor realisering van politieke invloed. Toen de schermutselingen rond de vestigingswet en de Interimwet en in de Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek (commissie Latijnhouwers) de verdeeldheid van de georganiseerde landbouw steeds duidelijker maakten, werd in de NCB de belangenbehartiging via het Landbouwschap ter discussie gesteld. Sommigen vreesden dat de positie van de midden- en kleine bedrijven werd bedreigd en ook bestond het idee dat de belanghebbenden in de mestoverschotgebieden in het Landbouwschap werden overstemd door de

---

[409] Het betrof het dilemma tussen enerzijds medewerking met een gehaaste en veeleisende overheid die via de toegestoken vinger de hele hand zou grijpen om verdergaande maatregelen door te voeren en anderzijds tegenwerking van het mestbeleid, hetgeen tot afnemende invloed en marginalisering van de positie van het landbouwbedrijfsleven zou kunnen leiden.

[410] Landbouwschap, 'De inrichting van het Landbouwschap', 01\2218.00, 29-5-1991.

'tekortgebieden'[411]. Ondergraving van de (monopolie)positie van het Landbouwschap werd evenwel als een groter kwaad beschouwd dan de bedreiging van deelbelangen en de NCB zag er dan ook vanaf 'rechtstreeks kanalen naar de politiek aan te boren'[412]. Tot op het niveau van afdelingen en kringen werd het representatief monopolie bewaakt en bevestigd[413]. Op initiatieven buiten de standsorganisaties om, zoals dat van de Coöperatieve Vereniging B.O.E.R., die met haar plannen voor een centrale mestopslag en -distributiecoöperatie in Noord-Brabant niet alleen de NCB en de Brabantse Mestbank voor de voeten liep, maar bovendien rechtstreeks kamerleden en ministers bestookte, werd zeer terughoudend gereageerd. De initiatiefnemers werd te verstaan gegeven dat via de *bestaande* organisatie- en coöperatiekanalen reeds al het mogelijke gebeurde en de achterban werd ontraden met deze lieden in zee te gaan[414].

---

[411] Notulen van de vergadering van het hoofdbestuur van de NCB d.d. 26 november 1984.

[412] NCB-voorzitter Latijnhouwers wees erop dat de via de KNBTB ingebrachte stem van de NCB wel degelijk meetelde in het Landbouwschap en rechtvaardigde het Landbouwschapsmonopolie met name op grond van de overweging dat een rechtstreekse benadering van de politiek door de verschillende partijen in de landbouw "een sterk verbrokkeld beeld bij de politiek" zou opleveren (Hoofdbestuur NCB d.d. 24-11-1984).

[413] Het bestuur van de afdeling Vessem van de NCB werd gekapitteld, omdat het een brief over de superheffing en de mestproblematiek aan de minister van Landbouw had gestuurd. "Het hoofdbestuur is van mening dat dergelijke brieven via de NCB en KNBTB moeten lopen om te voorkomen dat er verschillende standpunten naar de Minister van Landbouw gaan" (Hoofdbestuur NCB, d.d. 28-4-1986). Het bestuur van kring Den Bosch van de NCB, dat het hoofdbestuur had verzocht bij de minister te protesteren tegen het mestbeleid en 'geluiden' dat men 'de barricades' op moest onder de aandacht van het hoofdbestuur had gebracht (bij brief van 21 december 1985), kreeg ten antwoord dat het hoofdbestuur geen reactie aan de minister zelf had gezonden. "Zoals gebruikelijk worden de standpunten van de NCB ingebracht bij de KNBTB". Barricades op gaan achtte het hoofdbestuur 'niet zinvol': "In eerste instantie wordt de voorkeur gegeven aan het reguliere overleg" (brief aan het bestuur van kring Den Bosch van 9 januari 1986).

[414] In gesprekken met vertegenwoordigers van BOER namens de NCB en de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant werden de plannen als veel te optimistisch afgedaan. Bovendien werd de door BOER voorgestelde financiering uit de overschotheffing, op te brengen door de Brabantse overschotbedrijven, politiek onhaalbaar genoemd (zie bijvoorbeeld 'Verslag gesprek met BOER d.d. 7 april 1987, W. van Dijk, 9.4.87). Toch was het idee van een extra heffing, op te brengen door mestproducenten in de overschotgebieden en aan te wenden voor mesttransport en -verwerking, eerder ook door de Brabantse Mestbank, de NCB en de KNBTB geopperd en werd het via de projectgroep 'De Bekker' zelfs een Landbouwschapsvoorstel. Het bezwaar tegen BOER was dat die club buiten deze kanalen om opereerde. In het hierboven aangehaalde gesprek werd dan ook aangevoerd dat de NCB op landelijk niveau aan oplossingen werkte, dat financiële middelen als dat nodig was door het Landbouwschap bij elkaar gebracht konden worden en dat voor de noodzakelijke

Het representatief monopolie van het Landbouwschap hield in dat de georganiseerde landbouw met één mond sprak, en die mond bestond uit de bestuursorganen van het Schap. Daarom was de verontwaardiging onder de bestuurders groot, toen functionarissen van het Landbouwschap in maart 1985 in het ambtelijk overleg akkoord waren gegaan met een normering op basis van fosfaat, vóórdat daarover bestuurlijk overleg had plaatsgevonden. De secretariaatsmedewerkers hadden het niet eens mogen zijn met de overheidsambtenaren, men was bestuurlijk onderuit gegaan (zie 7.2, voetnoot 85). Daarom ook werd de KNBTB-werkgroep 'Praktische Uitvoerbaarheid Mestwetgeving' terechtgewezen, die zich met haar opmerkingen over de kwaliteitspremiëring van mesttransporten en over de overschotheffing niet tot praktische adviezen beperkte, maar zich beleidsadviezen veroorloofde, die bovendien strijdig waren met eerder door het Landbouwschap ingenomen standpunten[415].

Monopolie betwist en bevestigd

Tijdens de mestbeleidsformatie is het alleenvertegenwoordigingsrecht van het Landbouwschap herhaaldelijk aangevochten. 'Noordelijke veehouders' stelden dat het Landbouwschap hun belangen niet behartigde en voorbijging aan het

---

mestverzameling eventueel de aansluitplicht bij de Landelijke Mestbank geëffectueerd kon worden. In de officiële reactie van de NCB op het plan van de coöperatieve vereniging BOER werd duidelijk gemaakt welke wegen werden bewandeld om de mestafzet te regelen. Gewezen werd op de 'uitermate actieve' inbreng van de NCB in de Stuurgroep Mestproblematiek, de Mestbank en Promest om via distributie en be- en verwerking het mestprobleem aan te pakken. Via het landelijk overleg werd bovendien een systeem bepleit, waarbij door de regionale mestbanken de afvoer van relatief hoogwaardige drijfmest naar mestarme gebieden kon worden bevorderd ('Wat vindt de NCB van het plan van BOER?', Boer en Tuinder, jrg. 41, nr. 2028, 17 april 1987). BOER als collectieve belangenbehartiger, dat wil zeggen BOER op de stoel waar de georganiseerde landbouw hoorde te zitten, dat was onacceptabel. Toen die vereniging namens haar leden aan de Landelijke Mestbank 200.000 kubieke meter mest aanbood, werd door het landbouwbedrijfsleven in Noord-Brabant dan ook geadviseerd "terughoudend te reageren om geen aanleiding te geven tot collectieve actie" ('Besluitenlijst overleg mestproblematiek d.d. 31 augustus 1987'). In een brief aan de NCB-leden, eveneens onder de kop 'Wat vindt de NCB van het plan BOER?' werd de diskwalificatie van BOER nog wat hardhandiger aangepakt. Gewezen werd op 'onenigheid' in het bestuur van de vereniging en vermeld werd dat de vereniging 'volgens de laatste berichten' zelfs al 'uit elkaar gevallen' zou zijn.

[415] De KNBTB-werkgroep kwam met het zeer omstreden advies de overschotheffing in de niet-overschotgebieden te laten vervallen en de besteding ervan geheel aan de betalers over te laten (KNBTB, Eindverslag knelpunten mestwetgeving, 21.133a, 26-4-88). De Werkgroep Mestregelgeving van het Landbouwschap gaf in haar nota aan dat de KNBTB-ers hun boekje te buiten waren gegaan, omdat aspecten die de mestwetgeving zelf betroffen beoordeeld dienden te worden "door de betrokken beleidscommissies en -afdelingen van het Landbouwschap" (Landbouwschap, 'Werkgroep Mestregelgeving', 04\1018a.00, 17-6-88).

'essentiële punt' dat zij part noch deel hadden aan de vervuiling van het milieu[416]. Brabantse actievoerders verweten het Landbouwschap en de standsorganisaties een 'uitvoerende dienstenrol' in de mestwetgeving te spelen en riepen op tot het opzeggen van het NCB-lidmaatschap[417]. Varkenshouders van diverse standsorganisaties overwogen eigen verenigingen op te richten, omdat hun organisatie onvoldoende rekening zou houden met hun belangen[418]. Een groep zeugenhouders, die eveneens overwoog een eigen bond op te richten, omdat ze het vertrouwen in de standsorganisaties hadden verloren, overlegde met kamerleden buiten de eigen organisatie om[419]. De coöperatieve vereniging BOER passeerde de standsorganisaties eveneens en riep op tot een actie tegen de overschotheffing op het Binnenhof, waarbij met de vaste kamercommissie en met de betrokken ministers werd gesproken en een petitie werd aangeboden[420]. Na diverse protestbijeenkomsten in het hele land werd in februari 1988 te Staphorst zelfs een nieuwe organisatie opgericht, de *Nederlandse Agrarische Bond*, nadat een ultimatum aan de standsorganisaties om zich achter de strijd tegen de overschotheffing te scharen was verstreken.
Van massale opzegging van het lidmaatschap van standsorganisaties was evenwel nergens sprake, van erkenning van de verschillende protesterende groeperingen door de overheid evenmin. Toen de protestgeluiden tegen de mestwetgeving verstomden, was er op het terrein van de mestproblematiek van enig georganiseerd verzet tegen de monopoliepositie van de Centrale Landbouw Organisaties en het Landbouwschap geen sprake meer[421]. Ook toen in het najaar van 1991 nieuwe protesten opklonken, dit maal tegen de 'aanscherping' van het mestbeleid, en de georganiseerde landbouw grote moeite had met één stem te spreken en aldus het representatief monopolie 'waar te maken', bleven georganiseerde pogingen om dat monopolie te doorbreken achterwege. Toen het Landbouwschap in het voorjaar van 1993 een omstreden 'mestakkoord' met de overheid sloot over de hoofdlijnen van het mest- en ammoniakbeleid voor de derde fase (1995-2000), deden deze zich echter opnieuw voor, met name in Noord-Brabant, waar de Actiegroep Beter Mestbeleid ontstond.
Hoewel de ontevredenheid over de belangenbehartiging inzake het mestbeleid derhalve geen directe bedreiging betekende voor de monopoliepositie van het Landbouwschap, vormde deze wel één van de factoren die bijdroegen aan de

---

[416] Noordelijke veehouders, 'Belangenbehartiging inzake de meststoffenwet', Groningen, 2-9-1987.

[417] Tijdens protestbijeenkomsten te Boekel op 18 en 26 januari 1988.

[418] Agrarisch Dagblad, 9-11-'88, 12/13-12-'88, 1-2-1989.

[419] Agrarisch Dagblad, 16-2-1989.

[420] Coöperatieve Vereniging BOER, brief aan veehouders, Erp, 12-1-1988; zie ook Agrarisch Dagblad, 20-1-1988.

[421] De Bond voor Bedrijfsvrijheid in de Landbouw is de (marginale) uitzondering die de regel bevestigt; deze 'vrije boeren' betwistten het representatief monopolie van de georganiseerde landbouw al zo lang dat bestond en op ieder terrein (zie 5.2).

toenemende twijfel met betrekking tot de representatieve status van het Schap. Met de trekkeracties in 1989 en 1990 en het optreden van de 'bende van vijf' (de bijnaam van de boeren die de protesten van de akkerbouwers leidden) werd die twijfel eveneens manifest. De bedreiging van de positie van het Landbouwschap nam duidelijke vormen aan toen akkerbouwers een boycot organiseerden van betaling van de Landbouwschapsheffing en het Schap gedwongen werd in te stemmen met een 'onafhankelijk' onderzoek naar zijn functioneren. In reactie op de resultaten van dat onderzoek verwierpen de bestuurders van het Landbouwschap echter alle suggesties die een aantasting konden inhouden van het representatief monopolie. Organisaties die slechts een deelbelang vertegenwoordigden, zoals sectorale en regionale organisaties en de organisaties van agrarische jongeren of plattelandsvrouwen, werden niet als zelfstandige organisaties in het bestuur van het Landbouwschap toegelaten[422]. De jonge agrariërs waren alleen welkom als het Nederlands Agrarisch Jongeren Contact (NAJK) wilde integreren en 'zich niet langer het recht zou voorbehouden om standpunten buiten het Landbouwschap om uit te dragen'[423]. Het representatief monopolie werd met hand en tand tegen mogelijke aantasting verdedigd. Het NAJK werd verweten zich als 'vierde standsorganisatie' op te werpen[424]. Regionale standsorganisaties die de collectieve belangenbehartiging in de regio zelf voor hun rekening wilden nemen en niet aan de gewestelijke raad van het Landbouwschap wilden overlaten, kregen te horen dat ze 'de bijl aan de wortels van het Landbouwschap legden'[425]. De akkerbouwers die naar aanleiding van hun acties sectorale belangenbehartiging bepleitten, werd voorgehouden dat 'minister Braks zelf heeft gezegd dat hij maar één wederpartij erkent, en dat is het Landbouwschap'[426].
Kortom, aan de hulpbron van één door de overheid erkende spreekbuis voor de gehele agrarische sector werd veel waarde gehecht. In 'ruil' daarvoor moest de georganiseerde landbouw dan wel een zodanige disciplinering realiseren dat hij één stem door die spreekbuis kon laten klinken.

11.4 Disciplinering en legitimering

De disciplinering die de georganiseerde landbouw de overheid biedt in het neocorporatistische systeem heeft zowel betrekking op de bewerkstelliging van unanimiteit in eigen gelederen (het spreken met één stem) als op de pacificatie van de achterban (zie 4.5). De legitimering door het georganiseerde bedrijfsleven hangt hier nauw mee samen en behelst de justificatie van het met de

---

[422] Zie o.a. Agrarisch Dagblad van 29-3-1991 en Boerderij van 4-6-1991.

[423] Aldus Landbouwschapsvoorzitter Mares in zijn commentaar in Boer en Tuinder, jrg. 45, nr. 23, 7 juni 1991: 5.

[424] In de interne notitie van het Landbouwschap 'Belangenbehartiging binnen het Landbouwschap - enkele actuele onderwerpen', vermeld in Boerderijkrant, 9-2-1990.

[425] Boer en Tuinder, jrg. 45, nr. 36, 6 september 1991: 6.

[426] Uitspraak van Landbouwschapsvoorzitter Mares in Agrarisch Dagblad, 1/2-5-1990.

overheid overeengekomen beleid als zijnde rechtvaardig en in overeenstemming met agrarische belangen.

'Interne' disciplinering

De met de mestproblematiek verbonden belangentegenstellingen hebben de unanimiteit van de georganiseerde landbouw zwaar op de proef gesteld, zoals de ontwikkeling van het mestbeleid duidelijk heeft gemaakt (zie deel II). In zaken als de overschotheffing en het verplaatsingsbesluit slaagde het bedrijfsleven er niet in tot één standpunt te komen. Unanimiteit werd niettemin als een essentiële hulpbron beschouwd en het streven was er voortdurend op gericht deze discipline te realiseren. De voormannen van het agrarisch bedrijfsleven gingen er van uit dat eensgezindheid een voorwaarde was om invloed uit te kunnen oefenen en beleidsverantwoordelijkheid te kunnen dragen en waren tot inspanningen en concessies bereid om unanimiteit te bereiken[427]. Er werd groot belang aan gehecht dat het bedrijfsleven, inclusief de produktschappen in de dierlijke sector, zijn eigen *coördinatie* kon stellen tegenover de gecoördineerde aanpak van de overheid die beschikte over de interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek[428]. Na de teleurstelling over het gebrek aan eenheid dat het bedrijfsleven danig parten speelde tijdens de eerste fase van het mestbeleid[429], werd het dan ook als een cruciale overwinning

---

[427] Zo was het KNBTB-bestuur bereid zijn pleidooi voor een vestigingswet achterwege te laten om een eensgezinde opstelling van het Landbouwschap inzake de mestnotitie van maart 1985 "niet te bemoeilijken" (Bestuursvergadering KNBTB d.d. 1 april 1985, KNBTB/16.369/8). In een poging te voorkomen dat een verdeeld advies aan de Kamer moest worden uitgebracht, vergaderden Latijnhouwers en Van der Veen door tot in de nachtelijke uren zonder de verschillen tussen 'het noordelijke standpunt' en 'het zuidelijke standpunt' te kunnen overbruggen, wat voor van der Veen een enorme teleurstelling betekende (Van der Veen tijdens kringbijeenkomst NCB-Nijmegen d.d. 18 maart 1987). Om de kloof te dichten was Latijnhouwers zelfs bereid de overschotheffing uitsluitend in de concentratiegebieden te laten betalen, mits de opbrengst voor financiering van de mesttransporten gebruikt mocht worden (mededeling van kringvoorzitter NCB-Nijmegen, 18-3-1987).

[428] Het bestuur van het produktschap voor Veevoeder laakte de 'verbrokkelde aanpak' en de 'zwakke coördinatie' door het bedrijfsleven en bepleitte daarom een 'nationaal bestuurlijk overleg' van het landbouwbedrijfsleven om 'gezamenlijk een visie te ontwikkelen en die richting overheid uit te dragen'. Er kwam 'nauw overleg' tussen de milieustaf van het Landbouwschap en het secretariaat van het produktschap voor Veevoeder om 'afstemming van activiteiten en voorbereiding van standpunten te realiseren'. Bovendien was er bereidheid tot overleg tussen de voorzitters, vicevoorzitters en secretarissen van het Landbouwschap, het produktschap voor Vee en Vlees, het produktschap voor Pluimvee en Eieren, het produktschap voor Zuivel en het produktschap voor Veevoeder om het beleid in hoofdlijnen te bespreken (Vergadering Bestuur Produktschap Voor Veevoeder, Bijlage 10, VVR347, 's-Gravenhage, 8 februari 1988).

[429] De Brabantse boerenvoorman van Gisbergen noemde de mestproblematiek 'geen voorbeeld van goede besluitvorming en belangenbehartiging', volgens hem zijn er 'kansen gemist' en heeft de landbouwlobby 'aan kracht ingeleverd'. Hij constateerde

beschouwd dat het gezamenlijke bedrijfsleven in november 1991 uiteindelijk *unaniem* met een alternatief kwam voor het regeringsbeleid: "nu hebben wij de overheid gedwongen een andere koers in te slaan"[430].
Van overheidszijde werd de disciplinering van de georganiseerde landbouw als onmisbare voorwaarde gezien om het bedrijfsleven substantiële invloed op de beleidsbepaling en -uitvoering te geven. Mèt landbouwvoormannen als NCBTB-voorzitter Van der Veen betreurden woordvoerders van Landbouw het dat 'de sector' als gevolg van interne verdeeldheid de mestregelgeving in belangrijke mate aan de overheid moest overlaten[431].

'Externe' disciplinering

De disciplinering van de *achterban* wordt moeilijker als de voormannen niet meer "met allerlei leuke dingen thuiskomen", zoals Landbouwschapsvoorzitter Schouten het eens uitdrukte. Als, in de woorden van Schouten, "de politiek niet meer aandacht geeft aan de agrariërs" - en naar de opvatting van Schouten gebeurde dat in het mestbeleid onvoldoende - "wordt het voor de organisaties erg moeilijk om een deel van de eigen mensen in de hand te houden"[432]. Met andere woorden, disciplinering wordt geboden als er van overheidszijde tegemoetkomingen tegenover staan. In een debat met minister Braks tijdens een symposium over de mestproblematiek te Ede schermde de

---

dat het uitrijverbod het enige was waarover de belangen in de Centrale Landbouw Organisaties en het Landbouwschap niet botsten. Zeker de KNBTB 'met de meeste mest' had toch 'met één stem naar buiten moeten komen', maar ook daar lukte het niet. Zelfs toen de veehouderijcommissie het 'na een pittige discussie' eens was inzake de differentiatie van de overschotheffing, ging het in het KNBTB-bestuur nog 'mis op de ABTB en de LTB', waarover Van Gisbergen zich ontstemd en teleurgesteld toonde (Hooge Mierde, interview d.d. 9 juni 1986).

[430] Aldus onderstreepte de eerste mestbeleidsdeskundige van het Landbouwschap het belang van deze unanieme opstelling tijdens een lezing voor kring Nijmegen van de NCB d.d. 28-11-1991.

[431] De toenmalige directeur Veehouderij en Zuivel van het ministerie van Landbouw: "Ik roep de boeren op om met één standpunt te komen. De CLO's moeten maximaal proberen dat te bereiken, willen ze hun belang verdedigen. Als er een verdeeld advies komt is de keuzeruimte voor de overheid groter. Als er één, hard advies komt zal de overheid van goeden huize moeten komen om daarvan af te wijken" (Interview d.d. 19-3-1987). In het overleg met de Kamer heeft minister Braks herhaaldelijk aangegeven dat hij in principe belangrijke delen van het mestbeleid aan het Landbouwschap wilde overlaten, bijvoorbeeld op het terrein van de overschotheffing en de mestdistributie, maar dat de overheid die taken moest vervullen, omdat hij de vereiste 'eensluidende opvatting' in het Landbouwschap miste, waar men 'onvoldoende of helemaal niet' tot overeenstemming was gekomen (zie bijvoorbeeld Vaste commissie voor Landbouw, Meststoffenwet, UCV 28 april 1986 en Vaste commissie voor Landbouw, Mestactieprogramma (19882) en notitie 'De afzetmogelijkheden van dierlijke meststoffen' (19883), UVC 4 mei 1987).

[432] Platform, juli/augustus 1987: 8 (uitgave van het ministerie van Landbouw en Visserij).

Landbouwschapsvoorzitter met deze troefkaart, toen hij liet doorschemeren dat tegenwerking en 'burgerlijke ongehoorzaamheid' dreigden als de overheid geen duidelijkheid verschafte over de *betaalbaarheid* en *uitvoerbaarheid* van de mestmaatregelen[433]. Maar juist in het geval van het ontbreken van 'leuke dingen' voor de achterban, zoals bij de mestproblematiek, bleek de betrekkelijkheid van de disciplinering als machtsbron in een neo-corporatistisch arrangement. De intermediaire positie van de georganiseerde landbouw impliceerde een dilemma. Uitspelen van de troefkaart zou de betrouwbaarheid als overlegpartner van de overheid ondergraven, het in de hand houden van deze kaart, *in casu* de achterban, zou verwijten van de boeren opleveren. Toen de invoering van de mestwetgeving in 1987 nogal wat onvrede opriep, werden de landbouwvoormannen heen en weer geslingerd tussen deze beide posities[434]. In overeenstemming met de traditie van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie overheerste een disciplinerende opstelling. De bestuurders namen op zich de boeren ervan te overtuigen dat er 'iets aan het mestprobleem moest gebeuren' en hun te vertellen 'de wet maar op te volgen', mits de overheid 'wat rust zou nemen om de zaak goed uit te werken'[435]. De landbouworganisaties distantieerden zich in het algemeen van 'onwettige' acties als het niet inleveren van de mestboekhouding, de weigering overschotheffing te betalen, de georganiseerde overtredingen van het uitrijverbod, bijvoorbeeld in de vorm van de door de Bond voor Bedrijfsvrijheid in de Landbouw opgezette 'nationale strontdag', de blokkade van mestopslagplaatsen en bezettingen van openbare gebouwen[436]. Ook werden geen grootscheepse protestmanifestaties georganiseerd[437]. De drie Centrale Landbouw Organisaties kozen voor een behoedzame reactie op de onvrede onder de veehouders en besloten tot een inventarisatie van 'praktische problemen' met de mestwetgeving, waarvoor vervolgens oplossingen zouden worden bedacht die aan de minister zouden worden

---

[433] Symposium Mestproblematiek, Ede, 19 februari 1986.

[434] Enerzijds waren er de bestuurders die de tijd gekomen achtten om "als organisatie van de mestboekhouding afstand te nemen" en "de zaak integraal te bekritiseren", omdat het "altijd nog beter is verwijten van de Minister te krijgen dan van de achterban"; anderzijds tilde men zwaar aan de medeverantwoordelijkheid van het landbouwbedrijfsleven, vond men het 'eigen belang' om te stellen dat de overbemesting 'zo niet kon doorgaan' en wilde men zich 'niet tezeer verzetten om te voorkomen dat de landbouw zijn goodwill verspeelde' (KNBTB-bestuur d.d. 4-5-1987, KNBTB/19.678).

[435] Volgens de notulen van de KNBTB-bestuursvergaderingen d.d. 4 mei en 1 juni 1987.

[436] Typerende reacties van boerenvoormannen op dergelijke acties: "we kunnen als standsorganisatie niet oproepen tot burgerlijke ongehoorzaamheid" (voorzitter NCB-kring Den Bosch over de Brabantse actievoerders, Boerderijkrant, jrg. 2, nr. 4, 29-1-1988) en "De sector kan beter energie in de oplossing van het probleem steken dan actie te voeren" (voorman van de Drentse CBTB over de acties van de noordelijke veehouders tegen de overschotheffing, Agrarisch Dagblad, 9 januari 1988).

[437] Hoewel naar aanleiding van de mestnotitie van maart 1985 het houden van een grote manifestatie werd overwogen, was een iets 'soepeler' opstelling van de minister reeds voldoende aanleiding daarvan af te zien (Hoofdbestuur NCB d.d. 22 april 1985).

voorgelegd[438]. Toen er begin 1988 protestbijeenkomsten in het hele land plaatsvonden buiten de standsorganisaties om, toen ook in Noord-Brabant dergelijke bijeenkomsten werden georganiseerd, die duizenden boeren trokken en waar felle kritiek werd geuit op de in de ogen van de protesterende veehouders te passieve opstelling van de NCB, en toen uit de eigen gelederen eveneens een krachtige roep om actie klonk[439], toen zag het hoofdbestuur van de NCB zich genoodzaakt een vergadering voor alle afdelings- en kringvoorzitters uit te schrijven. Hier werd besloten om minister Braks een petitie aan te bieden. Tevens werd afstand genomen van de boycotactie tegen de overschotheffing en werd vastgesteld dat "bij de leden van de NCB in principe de bereidheid aanwezig is loyaal mee te werken aan de uitvoering van de mestwetgeving"[440]. De definitieve tekst van de petitie werd later door het hoofdbestuur opgesteld, hetgeen een gematigd eisenpakket opleverde, dat de betrokken ministers voor kennisgeving konden aannemen[441]. Door middel van een zeer gedisciplineerde actie in de vorm van een georganiseerd uitstapje voor plaatselijke bestuurders werd de petitie vervolgens aan minister Braks aangeboden[442]. Ook in de NCB ging een 'Werkgroep Praktische Uitvoering Mestwetgeving' aan de slag om de mestwetgeving aan de uitvoerbaarheid in de praktijk te toetsen. De onrust en onvrede waren gedisciplineerd ingedamd, het protest was gekanaliseerd en geneutraliseerd.

---

[438] Agrarisch Dagblad, 21 januari 1988.

[439] Zo repte de afdeling Sint Oedenrode in haar brief aan het hoofdbestuur van de NCB van 'wilde acties en verwijten' aan het adres van de NCB en riep ze de NCB op harde acties te ondernemen, "omdat anders grote verdeeldheid onder de NCB-leden komt" (brief van afdeling St. Oedenrode d.d. 3 februari 1988). De in de buurt van St. Oedenrode gelegen afdeling Boskant sloot zich zelfs aan bij de naar de opvattingen van de NCB onwettige actie van het Brabants actiecomité Mestproblematiek (Van Oosterhout, 1988).

[440] Zie Boer en Tuinder, jrg. 42, nr. 2068, 12 februari 1988, 'ncb journaal'.

[441] De NCB verzocht onder andere om een 'totaalvisie', verlangde uitstel van betaling van de overschotheffing voor ondernemers in 'ernstige financiële problemen', eiste een tijdelijke regeling om extra opslag- en afvoerkosten 'in noodsituaties' te dekken en riep op tot aanpassing van de regelgeving met het oog op 'praktische toepasbaarheid' (idem).

[442] Voor ongeveer 700 plaatselijke en kringbestuurders liet de NCB een speciale actietrein naar Den Haag rijden, alwaar men op 'waardige' en 'ordelijke' wijze naar de Nieuwe Kerk toog om de minister toe te spreken en de petitie aan te bieden (zie voor een verslag Boer en Tuinder, jrg. 42, nr. 2069, 19 februari 1988, 'ncb journaal'). Bestuurders over dit 'uitstapje': "we wisten vantevoren dat we toch niks zouden bereiken, het is alleen van belang dat we de eenheid van de club hebben laten zien"; "ik vond het een prachtige formaliteit van de NCB, we hebben een dag vakantie gehad". Tijdens de 'evaluatie' werd inderdaad geïnformeerd of de koffie en broodjes "naar believen" waren. Overigens waren de bestuurders wel van mening minister Braks een hart onder de riem te hebben gestoken, omdat deze nu "kan laten zien dat je niet zomaar alle milieuregelgeving kunt opleggen" (ontleend aan vergadering kringbestuur NCB-Nijmegen d.d. 29-2-1988).

Een karakteristieke, disciplinerende reactie op de roep om collectieve actie en een hardere opstelling van de standsorganisatie[443] was het beroep op het individueel *ondernemerschap* van de boeren[444]. Zij moesten 'toekomstgericht' en 'vernieuwingsgezind' inspelen op de gewijzigde omstandigheden, waarin de veehouderij nu eenmaal tegen de door 'markt' (produktie-overschotten) en 'milieu' (mestoverschotten) gestelde grenzen was opgelopen. Collectieve belangenbehartiging vond plaats in het overleg en de onderhandelingen met de overheid, niet door middel van boerendemonstraties en -acties op straat. In die onderhandelingen werd gepoogd zo gunstig mogelijke randvoorwaarden te scheppen en dan was het aan de individuele agrarische ondernemers, gesteund door het dienstverlenend apparaat van hun organisatie, daarbinnen optimale resultaten te bereiken. Andere vormen van collectieve actie buiten het overlegcircuit om werden licht geïdentificeerd met 'burgerlijke ongehoorzaamheid' en 'onwettigheid'. Belangenorganisaties en zeker publiekrechtelijke organen die daartoe opriepen, gingen 'hun boekje te buiten'[445]. De boodschap van de landbouwvoormannen, ook op lagere bestuurlijke echelons, dat overleg, eigen initiatieven van het bedrijfsleven en goed ondernemerschap veel meer uithaalden dan demonstreren en actievoeren, was met betrekking tot het mestbeleid zo mogelijk nog duidelijker dan op andere terreinen, zoals de invoering van de melkquota of het prijsbeleid voor de akker-

---

[443] Behalve op de vele protestbijeenkomsten klonk deze roep ook duidelijk door in het door ons in begin 1988 gehouden onderzoek onder Brabantse veehouders. Van deze NCB-leden vond 72% dat hun organisatie meer moest doen om acties van boeren op gang te brengen of te ondersteunen, terwijl liefst 84% van de ondervraagden van mening was dat de NCB zich harder moest opstellen tegenover de overheid (Klein Holkenborg, 1988; zie ook bijlage 2).

[444] Zo stelde NCB-voorman Latijnhouwers op de jaarlijkse kringvergaderingen van zijn organisatie in 1988 dat de belangenbehartiging wellicht moest veranderen, dat misschien harder optreden geboden was, maar dat het wel binnen de wettelijke mogelijkheden moest blijven, dat de NCB er beter aan deed een eigen strategie te ontwikkelen, waarin eisen gesteld werden op basis van realistische uitgangspunten en waarin de boer geholpen moest worden zich als plattelandsondernemer te manifesteren, ook de 'kleinere bedrijven' voor wie bijvoorbeeld 'scharrelvarkens' of 'recreatie' mogelijkheden boden. Op de kringvergaderingen in 1987 werd deze 'plattelandsondernemer' voor het eerst opgevoerd en werd een beroep op zijn 'vernieuwingsbereidheid' gedaan, die hem in staat moest stellen in te spelen op de vanwege 'het milieu' gestelde grenzen.

[445] Ten tijde van de mestacties in Noord-Brabant begin 1988 liet de voorzitter van kring 's-Hertogenbosch weten dat de NCB wel enige sympathie voor de acties had, "maar we kunnen als standsorganisatie niet oproepen tot burgerlijke ongehoorzaamheid", zo voegde hij daaraan toe (Boerderijkrant, jrg. 2, nr. 4, 29-1-1988). Naar aanleiding van de akkerbouwacties stelde Landbouwschapsvoorzitter Mares heel duidelijk: "Het Landbouwschap heeft als taak overleg te voeren. Als het trekkeracties gaat organiseren, gaat het zijn boekje te buiten" (Agrarisch Dagblad, 1/2 mei 1990).

bouwsector[446]. Wat de mestproblematiek betreft zat de landbouw immers als milieuvervuiler in de beklaagdenbank. Men had 'de politiek' en 'het publiek' tegen, zodat protesten toch niet zouden helpen[447].

Legitimering

Toen in de eerste helft van de jaren tachtig een eind kwam aan de jarenlange ontkenning en onderschatting van de mestproblematiek door het Groene Front, ondersteunde het landbouwbedrijfsleven, zij het na enige strubbelingen zoals rond de notitie mestproblematiek van maart 1985, de probleemdefinitie en de noodzaak tot overheidsingrijpen met betrekking tot de mestoverschotten[448]. De oriëntatie van het mestbeleid op de instandhouding van een 'perspectiefbiedende veehouderij' en op de technische oplossingsrichtingen (de drie 'sporen' veevoerverbetering, mestverspreiding en mestverwerking) kon eveneens op de steun van de georganiseerde landbouw rekenen. De boodschap dat er een omvangrijk mestoverschot was, dat er geen uitbreiding van de mestpro-

---

[446] Hoewel de invoering van de melkcontingentering aanvankelijk op veel weerstand stuitte bij boeren en hun organisaties, werden er behalve door de organisatie van jonge boeren nauwelijks protestacties ondernomen. Het contrast met het Franse agrarisch syndicalisme was opvallend: dáár ging men massaal de straat op, terwijl de Nederlandse veehouders gesteund door hun organisaties als individuele ondernemers reageerden door hun bedrijfsvoering aan te passen, en masse extra quotum aan te vragen en zich op de handel in melkquota te storten (zie Elégoët en Frouws, 1991).
Wat betreft de akkerbouwacties organiseerden de landbouworganisaties begin 1989 nog zelf een ordelijke trekkerestafette op Den Haag. Het 'wilde deel van de acties' werd echter scherp veroordeeld door de voorzitters van met name de NCBTB en de KNBTB en de bijdrage van gewestelijke bestuurders daaraan werd onverantwoord geacht (zie voor deze reacties Oogst, jrg. 2, nr. 10, 10 maart 1989 inclusief Boer en Tuinder, jrg. 43, nr. 10). Bij de trekkeracties van begin 1990 betrof het in zekere zin een 'wilde staking' tegen het Landbouwschap (De Vries en Roos, 1990). Hoewel de voormannen van de Centrale Landbouw Organisaties door de massaliteit van de acties wel gedwongen werden zich achter de eisen te stellen, lieten sommige bestuurders zich achteraf zeer laatdunkend uit over de behaalde resultaten (de acties zouden weinig of niets hebben opgeleverd en de landbouw deed er het beste aan de gelederen maar zo snel mogelijk weer te sluiten, zie Agrarisch Dagblad van 17 maart en 4 mei 1990).

[447] Tijdens een discussie over de gewenste reactie van de landbouworganisaties op de in september 1991 aangekondigde aanscherping van het mestbeleid, verwoordden kringbestuurders deze opvatting als volgt: "we hebben het publiek niet mee, het is 95% tegen 5% en als ook 90% van de politiek tegen je is, bereik je toch niets" (bestuursvergadering NCB-kring Nijmegen d.d. 30 september 1991).

[448] Het waren met name het rapport van de commissie Latijnhouwers en het daarop gebaseerde advies van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling die deze ondersteuning tot uitdrukking brachten (zie deel II). De genoemde commissie gaf aan dat door de groei van de veestapel, die in toenemende mate gevoerd werd met produkten die niet van het eigen bedrijf afkomstig waren, 'de toevoer en afvoer van mineralen in steeds verdergaande mate in onbalans waren geraakt'. De Landelijke Raad nam deze conclusie in essentie over en achtte op grond daarvan 'een verdere versterking van het ter zake te voeren beleid van bijzonder belang'.

duktie meer mocht plaatsvinden, dat er zekere grenzen aan de mestaanwending gesteld moesten worden, en dat kostbare inspanningen nodig waren om het 'drie sporen' beleid te realiseren, werd dan ook door de landbouwvoormannen uitgedragen en gelegitimeerd ten opzichte van de achterban. Het taboe op de zogenoemde *inkrimping* van de veestapel speelde een grote rol in de legitimering van de aanpak van het mestprobleem. Het was in het *algemeen belang* van de sector en dus van *alle* veehouders die inkrimping te voorkomen: die zou de concurrentiepositie van de Nederlandse veehouderij aantasten, werkgelegenheid en inkomens in de veevoeder- en slachterijsectoren bedreigen en het financiële *draagvlak* verkleinen van de zo noodzakelijke investeringen in 'schonere' produktietechnieken. Wettelijke beperkingen van bedrijfsvoering en -ontwikkeling en financiële offers waren acceptabel, *mits* een perspectiefbiedende veehouderij, synoniem voor de bij de invoering van de Meststoffenwet bestaande omvang van de veestapel, behouden bleef. Inkrimping van de veestapel moest 'koste wat het kost' voorkomen worden, het was een 'kunstmatige ingreep' die het eigenlijke mineralenoverschotprobleem niet oploste, een ingreep die 'nog veel meer kosten' met zich mee zou brengen dan oplossingen als mestverspreiding en -verwerking[449]. De door landbouwvoormannen in al-le toonaarden benadrukte schadelijkheid van verkleining van de veestapel legitimeerde de hoge kosten van mestverwerking, de enige mogelijkheid om de ramp van inkrimping af te wenden. Mestverwerking kreeg een ideologische lading: "Je moet er wel in geloven, het is zwaar, een alternatief is er eigenlijk niet, we moeten deze weg gaan, mestverwerking is in het belang van de hele bedrijfstak, we hebben geen tijd meer voor onderlinge conflicten, als wij het probleem nu niet aanpakken, regelen anderen het voor ons"[450]. Afwijzing van inkrimping van de veestapel gekoppeld aan mestverwerking werd zo een symbool van het sectorbelang tegenover de bedreigende buitenwereld, van de eenheid en daadkracht van de landbouw. Voor twijfel aan het nut van de aan mestverwerking bestede miljoenen was geen plaats, dat was zoveel als verraad aan de goede zaak[451]. Inkrimping van de veestapel was een 'simpele

---

[449] Uitspraken van landbouwvoormannen tijdens bijeenkomsten van kring Nijmegen van de NCB d.d. 25 november 1987 en 30 oktober 1990.

[450] Uitspraken van De Bekker, voorzitter van de gelijknamige commissie van het Landbouwschap, tijdens een bijeenkomst van kring Nijmegen d.d. 30 oktober 1990.

[451] De antwoorden op dergelijke twijfels zijn illustratief. Een bestuurder van kring Nijmegen van de NCB die kritiek liet horen op de omvang van het bedrag (ad twee miljoen gulden) dat uit het batig saldo van de NCB over 1987 in het fonds mestproblematiek werd gestort en die stelde dat die 'bio-industrieën' uit Brabant het door hen veroorzaakte probleem zelf moesten oplossen, kreeg eerst van de algemeen secretaris van de NCB te horen dat we het toch 'met elkaar' moesten aanpakken; vervolgens werd hij er door de kringvoorzitter op gewezen dat 'iedereen' er belang bij had dat de overschotten werden opgelost. Toen de man zijn verzet nog niet opgaf, kwam NCB-voorzitter Latijnhouwers eraan te pas om uit te leggen dat alle mest, ook die in de niet-overschotgebieden, bijdroeg aan het overschot en aan de verzuring en dat we ook 'klaar zouden staan' als er elders - in andere sectoren dan de veehouderij - problemen zouden komen (kringvergadering van kring-Nijmegen van de NCB, Wijchen, 10-11-1988). De één miljoen gulden die de NCB uittrok voor een mestverwerkingsproject te Gemert, werd verdedigd met het argument dat mestverwerking de 'enig mogelijke overlevings-

oplossing', geen serieus alternatief. Voor de georganiseerde landbouw was inkrimping 'onbespreekbaar'. Daarover bestond aanvankelijk volledige overeenstemming met het ministerie van Landbouw[452], een overeenstemming waar het ministerie van Milieubeheer en de Tweede Kamer zich de facto bij neerlegden. Er rustte kortom een *taboe* op 'inkrimping van de veestapel', daarover durfde niemand 'hardop na te denken'[453]. Deze taboeïsering van wat ook wel het 'volumebeleid' genoemd werd, vormde tevens de belangrijkste legitimering van de technische oplossingen, die ook van overheidswege werden gestimuleerd. Het georganiseerde landbouwbedrijfsleven onderschreef deze dan ook van harte. Door aansturing en ondersteuning van onderzoek, door voorlichting via het organisatieblad *Oogst* en door het organiseren van tal van informatie-avonden en milieucursussen, werden de boeren aangezet de nodige aanpassingen te realiseren van stallen, mestopslag en mestverspreidingstechnieken. Ook de grote bestuurlijk-organisatorische inspanningen van de georganiseerde landbouw om de financiering en logistieke infrastructuur van de mestverspreiding en -verwerking rond te krijgen[454] en om de individuele ondernemersverantwoordelijkheid voor technische aanpassingen van de bedrijfsvoering - met name van de veevoedering - tot uitgangspunt van het mestbeleid te

---

strategie' was, had men daar geen geld voor over dan dreigde inkrimping van de veestapel, 'wat voor het Nederlandse agrarische bedrijfsleven een slechte zaak' was (bestuursvergadering kring Nijmegen van de NCB d.d. 1-5-1989).

[452] Op grond van een grote hoeveelheid empirisch materiaal stelt Termeer: "Zowel binnen "varkenshouderij" (de 'configuratie' waarmee het bedrijfsleven rondom de varkenshouderij wordt aangeduid, JF) als binnen "overheid" (de 'configuratie' waarin allen waren betrokken die zich binnen het departement van Landbouw in meer of mindere mate bezig hielden met de aanpak van de mestproblematiek en/of de varkenshouderij, JF) is het woord inkrimping lange tijd taboe". Termeer geeft aan dat inkrimping tegen de "meest basale ideeën over landbouw en goed ondernemerschap" indruiste en dat de weerstand hiertegen zo groot was, dat men er niet eens over wilde praten. In dezelfde termen rept zij van de 'cognitieve fixatie' op mestverwerking: "De vraag of mestverwerking kan en of het rendabel is mag niet gesteld worden: 'mestverwerking is de enige redding voor de varkenshouderij dus mestverwerking moet'" (Termeer, 1993: 266-267).

[453] In reactie op de vraag van een bestuurder-melkveehouder, die als gevolg van de melkquotering zelf zijn produktie immers had moeten 'inkrimpen', of het zo'n ramp was als er nu eens '10% van de varkens en 10 % van de kippen af moest', antwoordde een collega bestuurslid dat 'niemand dat hardop durft te zeggen' en dat je dat 'van Tilburg' (NCB centraal) ook eigenlijk niet màg zeggen (bestuursvergadering NCB-kring Nijmegen, 5-6-1990). Hieruit blijkt dat de taboeïsering van de inkrimping van de veestapel ook als zodanig werd ervaren. Terloops zij opgemerkt dat dit taboe ook in de taal tot uitdrukking lijkt te komen: anders dan termen als sanering of aanpassing, heeft inkrimping de connotatie van dwang, van een ongewenste druk op de sector, die tegendruk, verzet oproept.

[454] Deze betreffen het opzetten van de mestbank(en), de totstandbrenging van het 'Plan De Bekker', en de oprichting van mestafzetcoöperaties.

maken[455], brachten de legitimering van het 'drie sporen beleid' duidelijk tot uitdrukking.
De legitimering van andere onderdelen van het mestbeleid, waarover geen of in veel mindere mate consensus met de overheid bestond, verliep evenwel aanzienlijk moeilijker.
Omdat het agrarisch blok een daadwerkelijke aanpak van de mestoverschotten lange tijd heeft tegengehouden (zie deel II), vond vanaf het midden der jaren tachtig een inhaalmanoeuvre plaats in het proces van regelgeving. Daarbij liep de overheid al gauw te hard van stapel in de ogen van het betrokken bedrijfsleven. Gedurende de gehele periode van 1984 tot 1992 waren de verwijten van de georganiseerde landbouw aan het adres van de overheid dan ook niet van de lucht. Bij herhaling werden termen gebezigd als 'overvallen' en 'overvragen', 'onhaalbaar' en 'onbetaalbaar'. Met andere woorden, de probleemdefinitie en de noodzaak van (enige) overheidsbemoeienis werden door het landbouwbedrijfsleven aanvaard, maar de acceptatie en legitimering van de fasering, ingrijpendheid en lasten van de daaruit voortvloeiende regelgeving waren gering tot nihil. Uit angst voor de reactie van de achterban hielden de landbouwvoormannen de discussie over een rem op de groei van de veestapel 'zover mogelijk van zich af' (zie 7.1). Voor de buitenwacht reageerde men op de Interimwet als op een donderslag bij heldere hemel, een ongerechtvaardigde overval op het belang van de intensieve veehouderijsector. In de ogen van de landbouwvertegenwoordigers wilde de overheid teveel regelen, de normering was te streng, de fasering te snel, de overschotheffing te hoog, het verbod op nieuwvestiging en uitbreiding te rigoureus en het geheel van 'van bovenaf opgelegde' maatregelen onuitvoerbaar en oncontroleerbaar[456]. Over de eerste concrete, door de ministers Braks en Winsemius voorgestelde mestregelgeving werd het onaanvaardbaar uitgesproken. Er bestond 'begrip' voor dat er maatregelen moesten komen 'om de toename van het mestoverschot af te remmen'[457], maar de voorliggende voorstellen waren 'onbetaalbaar' en hielden 'onvoldoende rekening met de inkomens van de veehouders en het belang van de veehouderijsector ten aanzien van werkgelegenheid, nationaal inkomen en betalingsbalans[458].
Deze distantie van het georganiseerde landbouwbedrijfsleven ten opzichte van de mestregelgeving was een permanent kenmerk van de beleidsformatie in kwestie en nam op gezette tijden zodanige proporties aan, dat legitimering van het mestbeleid niet meer geboden werd. De veelheid van voorgestelde en uitgevaardigde maatregelen, besluiten en voorschriften en de inhoud van

---

[455] De centrale gedachte van het plan van aanpak 'Mineraal Centraal'.

[456] Deze kritiek, naar voren gebracht door de toenmalige NCBTB-voorzitter Van der Veen, sloeg terug op het overheidsoptreden als zodanig en bracht hem zelfs tot de uitspraak "die overheid hoeft voor ons niet zo nodig", Platform, Uitgave van het Ministerie van Landbouw en Visserij, februari 1986: 26.

[457] Deze voorzichtige formulering - afremmen van de toename in plaats van verminderen van de bestaande, omvangrijke overschotproduktie - maakt duidelijk dat er nog slechts een begin van legitimering was van het corrigerend overheidsingrijpen.

[458] Het standpunt van de NCB, verwoord in een brief aan het bestuur van de KNBTB d.d. 27 januari 1986.

onderdelen als de ecologische richtlijn, de (verscherpte) uitrijbepalingen, de voorgeschreven afdekking van de mestopslag en de grondwaterbeschermingsverordeningen leidden tot heftige kritiek op het gebrek bij de overheid aan een 'totaalvisie' op de mestproblematiek, de onvoldoende afstemming van de regelgeving op de 'praktijk', de 'onoverzichtelijke papierwinkel', de onverantwoord 'doordenderende' ambtenaren enzovoort. Naar aanleiding van de wijziging van het Besluit gebruik dierlijke meststoffen, waardoor per 1 september 1991 op bepaalde gronden geen organische mest meer mocht worden uitgereden, stapte het Landbouwschap zelfs naar de rechter, omdat alle pogingen waren gestrand om met name voor de bollengronden een uitzondering te bewerkstelligen. In het bestuur van de KNBTB was de teneur, overigens niet voor de eerste keer, om in reactie op de maatregelen "afstand te nemen van de mestaanpak door de overheid"[459]. De fel afwijzende reacties van de landbouwvoormannen op het beruchte 'dictaat' van het kabinet in de vorm van de bij de presentatie van de begroting voor 1992 bekendgemaakte aanscherping van het mestbeleid, bevestigden de verwijdering tussen overheid en bedrijfsleven met betrekking tot de uitwerking van het beleid in concrete maatregelen[460].

De legitimering van het mestbeleid door de georganiseerde landbouw werd extra bemoeilijkt door de met het mestoverschottenprobleem verbonden structuurpolitieke en verdelingsvraagstukken. Openlijke discussies en een publieke standpuntbepaling over dergelijke vraagstukken behoorden niet tot het landbouwpolitieke spel zoals gespeeld door het ministerie van Landbouw en het Landbouwschap in de *non zero sum* situatie van de naoorlogse groeiperiode. In de discussies rond het Verplaatsingsbesluit, met name als het ging over beperking en afroming van de handel in mestquota, klonk dan ook veelvuldig het argument dat het onjuist was 'structuurpolitiek te bedrijven' met behulp van milieubeleid. Maatregelen als het verbod op uitbreiding, het verplaatsingsverbod, het omwisselingsverbod en de overschotheffing hadden evenwel onmiskenbaar een structuurpolitiek karakter en hadden betrekking op de verdeling van bedrijfsontwikkelings(on)mogelijkheden en lasten. Ze leidden dan ook tot grote verdeeldheid in de landbouw (zie deel II). De met deze maatregelen verbonden ideeën over de (on)rechtvaardigheid van het mestbeleid, riepen bij de veehouders discussie en verzet op en bemoeilijkten de legitimering van het beleid.
In ons onderzoek onder Noordbrabantse veehouders viel de preoccupatie van de boeren met de rechtvaardigheid van de maatregelen in het oog. Een meerderheid vond het onjuist dat veehouders in een tekortgebied overschotheffing moeten betalen. Velen waren voorstander van een aan de bedrijfsom-

---

[459] Boer en Tuinder, jrg. 45, nr. 36, 6 september 1991.

[460] De nieuwe ingrepen werden 'onbespreekbaar' genoemd, het ging naar de opvatting van de CLO-voorzitters om een 'opgelegd dictaat', om 'paniekmaatregelen', die 'draagvlak misten, demotiveerden, contraproduktief werkten en frustreerden' en die dus zo snel mogelijk 'van tafel' moesten (Boerderij, no. 51, 18 september 1991). Dat zou echter niet gebeuren, zeer tegen de zin van het bedrijfsleven zou de wettelijke voorbereiding van deze mestmaatregelen ter hand worden genomen als het 'eigen spoor' van de overheid naast het spoor dat het bedrijfsleven zou uitwerken in de vorm van 'Mineraal Centraal'.

vang gerelateerde progressieve heffing. Tweederde van de respondenten was tegenstander van een vrije handel in mestproduktierechten en de meeste van hen vonden dat vrijkomende mestquota alleen voor kleine bedrijven bestemd moesten worden. Een ruime meerderheid van de veehouders gaf te kennen dat het mestbeleid beter afgestemd moest worden op de belangen van kleinere bedrijven en van jonge boeren (Klein Holkenborg, 1988; Frouws, 1989; bijlage 2).
Zowel de landbouworganisaties als de overheid zagen zich gedwongen expliciet aandacht te besteden aan deze overwegingen van rechtvaardigheid op straffe van verlies van geloofwaardigheid en legitimiteit. Het welhaast onvermijdelijke gevolg daarvan was verdeeldheid en complicering van de regelgeving. Wat voor de één, de boer in een concentratiegebied, de kleine zeugenhouder, de jonge agrariër, 'rechtvaardig' is, betekent voor de ander, de veehouder in een 'tekortgebied', de grote varkensmester, de oudere boer, groot 'onrecht'.
Wat betreft de overschotheffing bleken de tegenstellingen in de georganiseerde landbouw onoverbrugbaar (zie 8.5), waardoor beleidsmedeverantwoordelijkheid en legitimering per definitie uitgesloten waren. Voormannen van verschillende standsorganisaties bleven hierover dan ook uiteenlopende standpunten innemen ten overstaan van hun achterban.
Met betrekking tot het structuurpolitieke aspect van de mestwetgeving, dat vooral aan de orde was in de discussies over het verplaatsingsbesluit en mogelijke handel in mestquota, was het met name de Katholieke Nederlandse Boeren en Tuinders Bond (KNBTB), die daaraan aandacht gaf. Gezien de samenstelling van zijn achterban, die verhoudingsgewijs veel kleine(re) veehouders telt, en de centrale beleidsdoelstelling van de KNBTB, waarin het behoud van *zoveel mogelijk* rendabele gezinsbedrijven voorop staat, kon de katholieke boerenbond moeilijk anders. Legitimering van het mestbeleid zonder uitspraken over de positie van de kleine gezinsbedrijven in de veehouderij was moeilijk vol te houden, zeker voor een belangenorganisatie die aangesproken kon worden op haar katholieke identiteit[461]. Het was dan ook de KNBTB die, mede op aandringen van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond, de instelling bepleitte van een bovengrens aan een mogelijke handel in mestquota. In het weekblad van de KNBTB werd deze opstelling tegenover de leden als een duidelijke en dappere keuze van de katholieke organisatie ten gunste van het kleinere bedrijf gepresenteerd[462]. Zo rechtvaardigde de KNBTB zich ten

---

[461] Meer dan in de overwegend protestantse NCBTB, waar de verantwoordelijkheid van het individu voorop staat, wordt in de KNBTB nadruk gelegd op het solidariteitsprincipe als element van de christelijke/katholieke identiteit (Van Veen, 1991). Veelal wordt dit principe vertaald in een preoccupatie met het lot van het kleine bedrijf in land- en tuinbouw.

[462] De toenmalige voorzitter van de KNBTB, Schouten, verdedigde de 'keuze' van de KNBTB voor een bovengrens in de mestquotumhandel ten voordele van het kleine bedrijf in het volgende, veelzeggende commentaar: "Er is al veel kritiek gekomen op de KNBTB-gedachte. Het zou een verkapt structuurbeleid inhouden. Maar is de mestwetgeving in feite toch al niet een stuk structuurbeleid? Ook zou de concurrentiekracht aangetast worden. Maar het is toch volslagen onbewezen dat alleen met werkelijk grote bedrijven de concurrentie gevoerd kan worden!

opzichte van (een deel van) de achterban, maar van een effectieve ombuiging van het mestbeleid in het voordeel van het kleinere bedrijf was voorlopig geen sprake. Hoe langer de discussie over het verplaatsingsbesluit duurde, hoe verder het voorgestelde plafond in de handel in mestproduktierechten naar boven opschoof; ideeën met betrekking tot een mestquotumbank en toedeling van quota aan kleinere bedrijven kregen evenmin serieuze ondersteuning vanuit de KNBTB. Er kon niet gesproken worden van een duidelijke, vastbesloten, en bestuurlijk gedragen keuze voor het kleine bedrijf. Evenals in de discussies over de melkquota, bleek ook nu de legitimering van beleidskeuzen op terreinen waar 'de bedrijfsstructurele situatie' aan de orde was en waar het om "verdeelvraagstukken" ging, zeer problematisch[463].
Ook de met de katholieke landbouworganisaties verwante minister van Landbouw ging niet voorbij aan de specifieke legitimering van de structuurpolitieke aspecten van het mestbeleid. Tijdens de debatten over het mestbeleid sprak hij één en andermaal zijn bezorgdheid en 'emotionele betrokkenheid' uit met betrekking tot de positie van de 'middelgrote' en 'kleine' bedrijven en toonde hij zich gevoelig voor het 'sociologische probleem' dat de 'zwakkere schakels' door de sterkere verdrongen konden worden, bijvoorbeeld op het terrein van de mestafzet[464]. Overigens maakte de aandacht voor de 'rechtvaardigheid' en 'eerlijkheid' van de mestregels de regelgeving er niet overzichtelijker op. Bij herhaling kritiseerden de landbouworganisaties de 'doolhof' van

---

Het ministerie, een groot deel van de politiek en sommigen in de agrarische sector schijnen weinig voor de KNBTB-gedachte te voelen. Zij dienen zich echter goed ervan bewust te zijn dat zij, als zij niet willen ingrijpen en de quotahandel geheel vrij willen laten, de kleinere bedrijven moedwillig uitschakelen. Het is hard gezegd, inderdaad. Maar iedereen wil tegenwoordig toch duidelijkheid!" (Boer en Tuinder, jrg. 41, nr. 2058, 20 november 1987: 27).

[463] Deze ambivalente houding van de KNBTB, waarmee de 'grote' boeren niet voor het hoofd werden gestoten en de 'kleine' boeren te vriend werden gehouden, leidde in de praktijk tot conformering aan de dominante, op concurrentie en schaalvergroting gebaseerde beleidskoers, wat de katholieke organisatie op bittere kritiek uit de eigen gelederen kwam te staan. Zo concludeerde een functionarissenwerkgroep van de KNBTB in 1990 dat er 'veel te weinig' terecht kwam van het waar maken van de centrale KNBTB-doelstelling ten aanzien van het behoud van zoveel mogelijk rendabele gezinsbedrijven. De functionarissen verweten hun organisatie dat zij de keuzen uit de weg ging en de doelstelling niet echt wilde of durfde waarmaken. De KNBTB zou zich achter de andere organisaties en de overheid verschuilen, met het argument dat dergelijke keuzen daar toch niet 'haalbaar' waren (Notitie Werkgroep KNBTB-beleidskoers, KNBTB/1805e/071190).

[464] Ontleend aan uitspraken van minister Braks tijdens mondeling overleg met de Vaste Commissie van Landbouw van de Tweede Kamer op 5 maart 1986 (behandeling Meststoffenwet, 18271), 4 mei 1987 (behandeling van het Mestactieprogramma, 19882 en de afzetmogelijkheden van dierlijke meststoffen, 19883) en 3 februari 1988 (opnieuw over het Mestactieprogramma, 19882).

'ingewikkelde en ondoorzichtige' regels, wat de legitimering van het mestbeleid uiteraard niet ten goede kwam[465].
Ondubbelzinnige keuzen en legitimering terzake van die beleidsonderdelen, die structuurpolitieke en verdelingsvraagstukken impliceerden, bleven in feite achterwege. De overschotheffing bléef voor de vertegenwoordigers van de 'tekortgebieden' onverteerbaar, de besteding van de opbrengst daarvan vormde een niet aflatend twistpunt voor de representanten van de overschotgebieden, de bedrijfsstructurele gevolgen van het omwisselingsverbod bleven voor de NCB onaanvaardbaar en het landbouwbedrijfsleven heeft zich nimmer neergelegd bij de structuurbevriezing als gevolg van het verplaatsingsbesluit.
De falende legitimering van het mestbeleid door de georganiseerde landbouw, zowel ten aanzien van belangrijke onderdelen van de regelgeving als met betrekking tot met dat beleid verbonden (structuur)politieke keuzen, leidde tot verzwakking van de positie van de landbouworganisaties en het Landbouwschap.
Voor de *overheid* werd dat landbouwbedrijfsleven van partner tot obstakel bij de aanpak van de mestproblematiek. Het Landbouwschap werd gebrek aan moed verweten om keuzen te maken en mee te regeren, het kwam de geloofwaardigheid van het beleid niet ten goede als standpunten van het Landbouwschap en de Centrale Landbouw Organisaties niet eenduidig werden uitgedragen[466]. Het Landbouwschap bevond zich in een lastig parket doordat de interne verdeeldheid en het gebrek aan disciplinering, de legitimering bemoeilijkten van het met de minister van Landbouw overeengekomen beleid[467]. Hoewel legitimering van de mestbeleids'boodschap' door de landbouworganisaties voor de minister van Landbouw het referentiekader bleef[468], werkte het gebrek daaraan een onafhankelijker opstelling in de hand van de meer en meer door Landbouw *en* Milieubeheer gerepresenteerde overheid en verschafte

---

[465] Eén van de 'makers' van de mestwetgeving kaatste de bal dan ook terug: "door het landbouwbedrijfsleven en de politiek zijn er wensen op tafel gelegd, waardoor de wet beter en eerlijker is geworden, maar helaas ook ingewikkelder", zie: 'Maker van de mestwet wilde de zaak eenvoudig houden', Agrarisch Dagblad, 24 februari 1988: 2.

[466] Zie Baetens e.a., 1990: 28 en minister Braks in Boerderij, jrg. 75, no. 34, 22 mei 1990: 20.

[467] In een interne notitie "Belangenbehartiging binnen het landbouwschap, enkele actuele onderwerpen" maakte de algemeen secretaris van het Schap gewag van een spanning tussen de landbouworganisaties en het Landbouwschap en stelde hij dat als het Landbouwschap met minister Braks over een compromis sprak, de georganiseerde landbouw "met één mond" moest spreken en de voormannen geen afwijkende geluiden tegenover hun achterban moesten verkondigen (geciteerd in Boerderijkrant, 9 februari 1990).

[468] Zo verkondigde minister Bukman een jaar na zijn aantreden te rekenen op de organisaties voor de legitimering van de aanscherping van het mestbeleid: "Ik hoop dat mijn boodschap goed is doorgedrongen bij de organisaties en dat zij ermee op pad gaan naar hun eigen leden. Zij moeten zorgen voor het draagvlak voor deze maatregelen. Anders kun je moeilijk resultaat bereiken" (Oogst, jrg. 4, nr. 38, 20 september 1991: 17).

het de Tweede Kamer een relatief grotere rol in de legitimering van het mestbeleid.
De falende legitimering van het mestbeleid had ook zijn weerslag op de relatie met de *achterban*. De dubbele rol die de georganiseerde landbouw bekleedde, ook in de ogen van de achterban, te weten behartiger van boerenbelangen én medeverantwoordelijke voor het overheidsbeleid, kwam de voormannen in het geval van het mestbeleid, dat veelal neerkwam op beperkingen en lastenverzwaringen, op tweeledige kritiek te staan. Ze schoten als belangenbehartiger tekort, doordat ze niet krachtig genoeg optraden en te weinig bij de overheid bereikten; en ze faalden in de beleidsmedeverantwoordelijkheid, doordat ze de mestproblematiek niet tijdig genoeg onderkend hadden[469]. De gebrekkige legitimering van het mestbeleid bracht de landbouwbestuurders in een 'tragische positie'[470]. Hun protesten tegen de mestmaatregelen klonken de leden-veehouders niet hard genoeg en hen werd gebrek aan actiebereidheid verweten[471]. Als gevolg van hun onderlinge verdeeldheid werden de landbouworganisaties niet tot krachtige belangenbehartiging in staat geacht[472]. En het feit dat de organisaties de bittere 'mestpil' in de ogen van hun leden niet of nauwelijks wisten te verzachten en ondanks alles bleven vasthouden aan overleg en samenwerking met de overheid, werd uitgelegd als teken van zwakte, van gebrek aan invloed[473] en van 'medeplichtigheid'[474].

---

[469] In ons onderzoek onder Noordbrabantse veehouders bleek een ruime meerderheid van oordeel dat de standsorganisatie meer moest doen om acties van boeren op gang te brengen of te ondersteunen en zich harder moest opstellen tegenover de overheid. Ook vond tweederde van de respondenten dat de NCB meer moeite had moeten doen om de invoering van de landelijke mestwetgeving te vertragen. Máár...de organisaties hadden het nooit zover mogen laten komen. Ruim tweederde van de ondervraagde veehouders achtte de landbouworganisaties mede schuldig aan het ontstaan van de mestoverschotten: zij hadden veel eerder aan de bel moeten trekken want je kon het probleem 10 jaar geleden al zien aankomen (Klein Holkenborg, 1988; bijlage 2).

[470] Aldus de typerende uitspraak van één van hen, die daarmee aangaf dat de organisaties alleen maar bezig waren steeds pijnlijker maatregelen tegen te houden, zonder positieve regelingen te kunnen bedenken (Agrarisch Dagblad, 19-8-1987).

[471] Dit bleek tijdens de vele protesten tegen de mestboekhouding en de overschotheffing en kwam ook duidelijk naar voren in de door ons eind 1986/begin 1987 gehouden interviews en begin 1988 georganiseerde enquête onder Brabantse boeren ("De NCB moet zich veel harder opstellen. Straks krijgen we weer alle regelingen over ons heen", was een kenmerkende uitspraak in dit verband).

[472] Bijna tweederde van de ondervraagde veehouders was het eens met de uitspraak dat de landbouworganisaties onderling zo verdeeld waren over de mestproblematiek, dat het Landbouwschap niet in staat was tot krachtige belangenbehartiging ten aanzien van het mestbeleid (zie bijlage 2).

[473] Maar liefst 77 % van de respondenten achtten hun bestuurders niet in staat voldoende tegenwicht te bieden tegenover ambtenaren en politici, waardoor zij in Den Haag weinig bereikten (idem).

In een poging het tij te keren en de verloren invloed te herwinnen schakelde het landbouwbedrijfsleven na verloop van tijd geleidelijk over van een defensieve benadering van het landbouw-milieuprobleem naar een zogenoemde *offensieve aanpak*[475]. Zo werd, mede als reactie op de falende legitimering van het mestbeleid, een eerste begin gemaakt met het zoeken naar nieuwe vormen van beleidsmedeverantwoordelijkheid en zelfregulering, vormen die andere relaties met zowel de overheid als de achterban zouden impliceren, waardoor ook de grenzen van de spelregels van het agrarisch neo-corporatisme in het geding zouden komen.

---

[474] Niet zelden vereenzelfdigden veehouders de organisaties met het overheidsbeleid. Typerend zijn de volgende citaten uit een brief van een pluimveehouder aan zijn standsorganisatie, de NCB: "Hoeveel wetten maken jullie nog en wat doen jullie met dat geld?" (van de overschotheffing, JF). "Wij hadden volgens de Heren geen grond nodig. Alweer de overheid die spreekt. Nu verplichten jullie ons om grond te hebben. Wat is er aan de hand en wat moet ik doen?" (gedateerd februari 1988). Door velen werd het ministerie van Landbouw als een 'milieuministerie' beschouwd (zie bijlage 2); wie daarmee 'heulde' zat fout. De midden in het Peelgebied gelegen afdeling Haps van de NCB had geen goed woord over voor deze 'medeplichtigheid': "De afdeling Haps heeft de indruk dat er teveel onder één hoedje wordt gespeeld met minister Braks en de landbouwvoormannen. De NCB moet zich krachtig verzetten in de politiek en niet steeds ja en amen knikken" (geciteerd tijdens de hoofdbestuursvergadering d.d. 22 februari 1988).

[475] In de 'Nota Uitgangspunten Milieuvraagstukken' van het Landbouwschap van december 1987 (10.17/148-f) werd deze nieuwe beleidslijn aangekondigd. Het 'integraal milieu actieplan' van het Landbouwschap was één van de eerste resultaten hiervan (Landbouwschap, 1989).


DE PRESTATIES VAN DE DOORSTARTERS
ZIJN VAN GROOT BELANG VOOR

12 'REGELS' VAN DE BELANGENARTICULATIE IN HET AGRARISCH BLOK

12.1 Geslotenheid en consensus

In het Nederlandse landbouwmodel waren overheid en georganiseerde landbouw het als *regel* eens over de hoofdlijnen van het landbouwbeleid en realiseerden zij gezamenlijk de beleidsvorming en -uitvoering in een *eigen*, relatief geïsoleerd politiek-bestuurlijk subsysteem.
Dàt deze 'regels' van consensus en geslotenheid het handelen van de betrokken actoren betekenis, richting en legitimiteit verschaften, kan geadstrueerd worden aan de hand van een aantal aspecten van de belangenarticulatie en beleidsformatie inzake het mestbeleid. Daarbij zal tevens blijken dat deze 'regels' gaandeweg ruimer werden opgevat: enerzijds bepaalden ze de horizon van de handelingsmogelijkheden, structureerden ze het sociaal handelen, anderzijds werden ze er tevens door veranderd en 'opgerekt' (zie over deze *dualiteit* hoofdstuk 2).

Drie nauw met elkaar verweven aspecten aan de hand waarvan de *geslotenheid* geanalyseerd kan worden, betreffen de gerichtheid op en de voorkeur voor een *eigen kennissysteem*, aanpak in *eigen kring*, en een *eigen ministerie*. In deze analyse komen ook andere kenmerken van de interne gerichtheid aan de orde, die met name het 'netwerk'-karakter van het agrarisch blok betreffen.

Eigen kennissysteem

"Alleen 'de landbouw' kent de landbouw"[476], zo zou men de preferentie voor het agrarisch kennissysteem boven 'externe' deskundigheid kunnen samenvatten. De mestproblematiek werd in de eerste plaats als een landbouwaangelegenheid beschouwd. Uitgangspunt was het agrarisch produktievermogen van de grond (zie 6.2). Regelingen met betrekking tot de mest moesten dan ook worden overgelaten aan de direct betrokkenen[477]. Daar hoorden ambtenaren van het ministerie van Milieubeheer niet bij. Toen de mestwetgeving een prioriteit was geworden, werden door het departement van Milieubeheer nieuwe mensen met agrarische deskundigheid en praktische landbouwkennis aangetrokken. Daardoor werd men geleidelijk aan "serieus genomen" en werd er "echt naar ze geluisterd"[478]. Voor Landbouw gold de regel dat buitenstaanders als milieudeskundigen en 'milieugroepen' buiten de realiteit

---

[476] Uitspraak met betrekking tot de interactieregels toegepast door actoren uit het netwerk rond de varkenshouderij ten opzichte van actoren uit de 'configuratie' "milieu", Termeer, 1993: 118.

[477] De toenmalige directeur Veehouderij en Zuivel van het departement van Landbouw hierover: "We hebben het mestprobleem teruggebracht tot een landbouwkundig probleem. Dus wat zouden ze [organisaties als de Stichting Natuur en Milieu, JF] aan dit boerenvraagstuk kunnen bijdragen?" (interview d.d. 19 maart 1987).

[478] Interview met een topambtenaar van VROM uit de interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek, 9 februari 1987.

stonden[479], niet 'objectief' waren[480], geen oog hadden voor landbouwbelangen en klaar stonden met snode plannen voor de veehouderij[481]. *Landbouwkundige* normen vormden de sleutel voor de oplossing van het mestprobleem, daarvan hadden boeren en landbouwdeskundigen het meeste verstand, de vaststelling daarvan moest niet aan bevooroordeelden worden toevertrouwd[482]. Adviezen van 'buitenstaanders' als de Stichting Natuur en Milieu of de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne telden dan ook niet werkelijk mee, de indiening daarvan was in feite niet meer dan een formaliteit[483]. Alleen als

---

[479] Onder verwijzing naar de opvattingen van de stichting Natuur en Milieu stelde minister Braks in de Tweede Kamer dat de aanbevelingen van de milieuorganisaties soms zo vergaand waren, dat ze "buiten de realiteit" lagen (Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, Mestactieprogramma, 19882, Nr. 15, 'Verslag van een mondeling overleg': 12). In antwoord op verwijten van milieubeschermers stelde NCB-voorzitter Latijnhouwers eveneens dat het 'niet realistisch' was het uitrijden van mest in de winter te verbieden want "als een boer een half jaar z'n mest moet vasthouden, kan dat gewoon niet" (Brabant Natuurlijk, jrg. 4, nr. 3, augustus 1984).

[480] Deze kwalificatie werd zelfs op de Wageningse bodemkundige De Haan toegepast, die zich met zijn waarschuwingen tegen kopervergiftiging en fosfaatdoorslag meer en meer tot een 'tegenstander' had ontpopt. Naar het oordeel van een hoofdbestuurslid van de NCB waren "de onderzoeksresultaten van professor De Haan, welke door de provincie worden gebruikt, niet objectief" (hoofdbestuursvergadering d.d. 27 maart 1983).

[481] De 'anderen' (vertegenwoordigers van VROM en andere 'milieumensen') zouden in de eerste plaats op inkrimping van de veestapel uit zijn. Door vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven werden zij daarom niet als serieuze gesprekspartners beschouwd en dat deed er in hun ogen dan ook verstandiger aan zijn eigen zaakjes zoveel mogelijk zelf op te knappen.

[482] Vandaar dat met de landbouwvoormannen, zeker in de aanvangsfase van het mestbeleid, alleen over de normen van het Instituut voor de Bodemvruchtbaarheid viel te praten. Zelfs de toch vrij 'landbouwkundig' georiënteerde commissie van deskundigen die in 1986 een advies moest uitbrengen over het uitrijverbod, werd met wantrouwen tegemoet getreden, omdat "praktische veehouders" daarvan geen deel uitmaakten. Landbouwbestuurders van de KNBTB waren daarom "beducht" voor de uitkomst en besloten een soort schaduwgroep van praktische veehouders in te stellen om een alternatief uit te werken (Bestuur KNBTB, d.d. 1-4-1986).

[483] Uit de marginale betekenis die aan dergelijke adviezen werd toegekend - in het geval van de mestnormering werden de adviezen uit de milieukundige hoek in feite genegeerd (zie 8.2) en wat betreft het uitrijverbod werden ze als belangwekkende suggesties voor de volgende fase van het mestbeleid afgedaan (zie 8.3) - blijkt hoe weinig serieus de inbreng van de milieuorganisaties werd genomen. De Centrale Raad voor de Milieuhygiëne werd pas voor de eerste maal om advies over het Besluit Gebruik Dierlijke Meststoffen gevraagd, nadat het Landbouwschap al driekwart jaar eerder met de betrokken ministers in de slag was gegaan over een voorontwerp daarvan, een studiecommissie zich over een aanpassing van het in dat besluit opgenomen uitrijverbod had gebogen, en ook de Vaste Commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer zich al over onderdelen van het voorontwerp in kwestie had uitgesproken. Deze

die buitenstaanders nadrukkelijk de positie van de praktische veehouder als uitgangspunt van hun advisering kozen, samenwerking met boeren voorop stelden en de doctrine inzake het behoud van de veestapel onderschreven, werden ze competent geacht en werd hun oordeel serieus genomen. Op deze wijze wist het Centrum voor Landbouw en Milieu de gebruikelijke argwaan ten opzichte van 'milieugroepen' te overwinnen en erkenning door de georganiseerde landbouw te verwerven[484].

Eigen kring

Toen op het departement van Landbouw eenmaal was geaccepteerd dat een 'structurele aanpak van het probleem van de mestoverschotten' noodzakelijk was, werd getracht deze aanpak zoveel mogelijk in eigen hand te houden door de instelling van de door het landbouwbedrijfsleven gedomineerde Commissie van Advies inzake de Mestproblematiek, naar haar voorzitter de Commissie Latijnhouwers genoemd (zie 6.2). Zo werd de eigen 'achterban' gemobiliseerd en kon 'de landbouw' zoveel mogelijk zijn 'eigen zaken' opknappen zoals men gewend was[485]. Deze vorm van soevereiniteit in eigen kring was een kenmerk van het landbouwmodel, zeker wanneer het om de bestuurlijke samenstelling ging van met de uitvoering van (landbouw)beleid belaste organen. Op deze gronden wenste de minister van Landbouw bijvoorbeeld geen vertegenwoordigers van 'het belang van het milieu' (zoals waterleidingbedrijven of eigenaren van natuurgebieden) in het bestuur van de Mestbank op te nemen[486].

---

achterstelling betekende dat de CRMH in feite nauwelijks als een volwaardig adviesorgaan werd behandeld.

[484] Deze 'doorbraak' van het CLM werd eind jaren tachtig een feit. Zo besloot de NCB in maart 1988 na lang aarzelen vijfduizend gulden ter beschikking te stellen van het CLM voor de vervaardiging van een voorlichtingsfilm voor varkenshouders over milieuvriendelijker produktiemethoden (Dagelijks Bestuur, 7 maart 1988). Het CLM had om 25.000 gulden gevraagd. Ongeveer een jaar later kende de NCB grif tienduizend gulden toe voor een soortgelijke film over de rundveehouderij en deed men de CHV de suggestie aan de hand nog eens 20.000 gulden bij te dragen (Dagelijks Bestuur, 13 februari 1989). Het feit dat de directeur van het CLM een column kreeg in het organisatieblad Oogst is eveneens een teken van deze erkenning.

[485] De eind 1982 van het ministerie van CRM overgekomen 'natuurbeschermingspoot' behoorde nog niet tot de 'eigen' landbouwkring. Zo werd de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling wèl om een advies - dat vanuit een landbouwkundige invalshoek werd gegeven - gevraagd, maar het 'eigen' Rijks Instituut voor Natuurbeheer en de Natuurbeschermingsraad niet. Bovendien werd met die adviesaanvrage een departementale commissie gepasseerd, waarin de directie Natuur, Milieu en Faunabeheer en Staatsbosbeheer waren vertegenwoordigd (ontleend aan een concept-brief van de consulent NMF in Zuid-Holland aan de directie NMF d.d. 10 januari 1985).

[486] Tijdens de discussie hierover in de Tweede Kamer verwees de minister expliciet naar het landbouwmodel, waarin de benoemingsbevoegdheid van voorzitters en directeuren van uitvoeringsinstanties 'altijd' aan de minister van Landbouw is overgelaten; in het geval van de Mestbank hield een 'gevarieerde' bestuurssamenstelling

Was het ministerie van Landbouw wel gedwongen de 'eigen kring' open te stellen voor 'andersdenkenden', omdat men tot samenwerking met het ministerie van Milieu was 'veroordeeld'[487], voor het landbouwbedrijfsleven was VROM aanvankelijk nog 'heel ver weg'[488]. Vandaar dat de NCB in 1983-84 nog niet bereid was de inspecteur Milieuhygiëne in de stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant toe te laten[489]. Veel later, eind 1988, toen de oprichting van de 'bredere Stuurgroep Milieu en Landbouw' aan de orde was, 'paste' deze functionaris wel in de nieuwe samenstelling[490]. Deelname van een groepering als de Brabantse Milieu Federatie bleef de NCB evenwel pertinent afwijzen (zie 10.3).
De voorkeur voor de 'eigen kring' werd vooral gerechtvaardigd met het argument van 'slagvaardigheid'[491]. Landbouwmensen hadden verstand van zaken, waren het onderling eens, zouden zich niet in 'fundamenteel' of 'politiek' gepraat verliezen, en konden maar het beste *samen* hun eigen zaken regelen. De landbouwcoöperatie paste in dit model van samen aanpakken in eigen kring en de zaak in eigen hand houden[492]. Zo vormde het 'eigen'

---

volgens de minister het risico in dat de werkzaamheden "soms zouden kunnen worden opgehouden" (Vaste Commissie voor Landbouw, Tweede Kamer, Meststoffenwet, 18271, UCV 64, 28 april 1986: 64-28).

[487] Minister Braks stemde er dan ook wel mee in het ministerie van VROM, naast dat van Landbouw, als deelnemer met raadgevende stem tot het bestuur van de Mestbank toe te laten. Hij zag daarin "een blijk van goed vertrouwen" en een "symbool van de goede samenwerking tussen de ambtenaren van de twee departementen" (Tweede Kamer, Meststoffenwet, 18271, UCV 64, 28 april 1986: 64-29). Zo werd politiek afstand genomen van het wantrouwen en de tegenwerking, voortkomend uit de gerichtheid op de eigen landbouwwereld, die zo kenmerkend waren geweest voor de competentiestrijd inzake het mestbeleid en ook bij de interdepartementale conflicten over de mestregels een belangrijke rol speelden.

[488] Aldus NCB-voorman Latijnhouwers, die het daarom ook "psychologisch beter" vond het mestbeleid zoveel mogelijk in handen van het ministerie van Landbouw te krijgen (interview d.d. 2 juli 1986).

[489] In hetzelfde interview deelde Latijnhouwers, zoals bekend voorzitter van de Brabantse Stuurgroep Mestproblematiek, mee dat de inspectie Milieuhygiëne "ook mee wilde doen", maar dat men niemand moest toelaten, "want dan komen er meer".

[490] NCB, Dagelijks Bestuur, 10-10-1988.

[491] Zoals de minister van Landbouw vreesde dat vertegenwoordigers van het milieubelang de werkzaamheden van de Mestbank zouden kunnen 'ophouden' (zie voetnoot 486), zo voerde Latijnhouwers aan dat door de 'aard' van de milieumensen de slagvaardigheid van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant 'meteen verdwenen' zou zijn (interview d.d. 2 juli 1986).

[492] Ook bij de oprichting van de mestafzetcoöperatie Mestac door de NCB was de aanpak in eigen kring een belangrijke overweging, omdat men daardoor de zaken in eigen hand heeft en 'de politiek' op afstand houdt. Argumenten vóór het opzetten van

Noordbrabantse coöperatie-netwerk ook een belangrijke financieringsbron voor de bevordering van industriële mestverwerking. Bij de aanpak in eigen kring paste eveneens dat zoveel mogelijk uitgegaan werd van eigen onderzoek[493], eigen deskundigheid[494] en eigen mensen[495].

---

een dergelijke coöperatie waren bijvoorbeeld:
- de coöperatie kan zelf mestkwaliteits- c.q. -samenstellingsonderzoek verrichten;
- de coöperatie kan zelf het kwaliteitspremiëringssysteem aanscherpen en zo mogelijk handhaven indien het landelijk komt te vervallen;
- als het landbouwbedrijfsleven geen oplossingen vindt voor de mestproblematiek, zullen in de politiek de aantallen dieren ter discussie gesteld worden. (NCB, 'Notitie t.b.v. het hoofdbestuur van de NCB inzake de mestproblematiek, 18.4.1988).

[493] Een topambtenaar van Landbouw sprak in dit verband van een 'cultuurverschil' tussen Landbouw en VROM. Zijn ministerie beschikte over een eigen onderzoeksapparaat en 'met een eigen apparaat dat je financiert, loop je niet naar anderen'. Binnen dat apparaat is de vereiste deskundigheid aanwezig. Ga je wel naar anderen, dan komen ze toch weer bij jou terecht (bedoeld zijn de eigen onderzoeksinstellingen zoals het LEI en de DLO-instituten) 'om de informatie te halen'. VROM was meer gewend anderen in te schakelen, daar heerste een andere cultuur. (interview d.d. 19 maart 1987)
Het Landbouwschap achtte de beheersing van het onderzoek van strategisch belang. Het milieubeleid steunde in belangrijke mate op de uitkomsten van wetenschappelijk onderzoek. Volgens het Landbouwschap diende de georganiseerde landbouw 'meer greep te krijgen op de verlening van opdrachten voor dit onderzoek', voorzover dat onderzoek niet aan landbouwinstituten werd uitbesteed en de opdrachtverlening zich dus onttrok 'aan de waarneming c.q. beïnvloeding van de georganiseerde landbouw' (Landbouwschap, Nota Uitgangspunten Milieuvraagstukken, 10.17/148-f, Den Haag, 28-12-87).

[494] Zo is door het landelijk secretariaat en de gewestelijke secretariaten van het Landbouwschap en door standsorganisaties die daartoe de middelen hadden, zoals de NCB, een omvangrijke milieu-expertise opgebouwd. Door ook deze deskundigheid in eigen kring te ontwikkelen, kon de georganiseerde landbouw zijn eigen antwoord geven op de toenemende milieu-eisen. In dat antwoord ging het vooral om het toetsen van die eisen aan de 'haalbaarheid en betaalbaarheid' in de agrarische bedrijfstak, het weerleggen van 'onevenwichtige' eisen, en het laten zien van de eigen milieu-inspanningen van land- en tuinbouw.
Voor de NCB waren de 'aantijgingen' aan het adres van de intensieve veehouderij in verband met de verzuring van het milieu, een belangrijke aanleiding voor de aanstelling van een milieudeskundige, de eerste stap naar de latere milieudienst van de standsorganisatie (Dagelijks Bestuur, 13 juli 1987). Hiermee kon tegemoet worden gekomen aan de 'zorgen' in kringen van de NCB "over het weerwoord dat geboden moet worden aan onder andere het ministerie van VROM" (Verslag Algemene Vergadering NCB van 10 december 1987, Boer en Tuinder, 23 december 1987).

[495] De voorkeur voor 'eigen', vertrouwde mensen wordt als het ware gepersonifieerd door 'sleutelfiguren' uit de interne landbouwkring die vertegenwoordigende en bestuurlijke functies 'cumuleren'(hetzij tegelijkertijd, hetzij successievelijk). Op het terrein van de mestproblematiek was de voorzitter van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond een sleutelfiguur: naast NCB-voorzitter was Latijnhouwers in 1986 vicevoorzitter van de KNBTB, voorzitter van de commissie Bedrijfsontwikkeling van de

Was de georganiseerde landbouw niet in staat zelf de problemen aan te pakken, dan werd dat door de betrokkenen als een nederlaag en als een bittere teleurstelling ervaren[496].

Disciplinering in externe contacten

Waar het niet mogelijk bleek de aanpak van het mestprobleem aan de competentie van Landbouw voor te behouden en in 'eigen landbouwkring' te realiseren, werd door het landbouwbedrijfsleven en het ministerie van Landbouw invloed uitgeoefend om de regelgeving toch het eigen landbouwstempel op te drukken. In het geval van bijvoorbeeld de mestgebruiksnormen, de mestboekhouding en het uitrijverbod bleef deze gezamenlijke pressie niet zonder resultaat (zie hoofdstuk 8). Wat betreft de invoeringsdatum van de uitrijbepalingen droegen ook gelijkgestemde leden van de vaste commissie van Landbouw van de Tweede Kamer hieraan hun steentje bij (zie 8.3).
Omdat de mestwetgeving met 'anderen', zoals het ministerie van Milieu en provinciale overheden, geregeld moest worden, werd er veel belang aan gehecht dat het departement van Landbouw en/of het agrarisch bedrijfsleven het *voortouw* hadden, zodat de kans groter was de wetgeving het stempel van het 'landbouwbelang' op te drukken. Vandaar dat het landbouwbedrijfsleven geporteerd was voor een snelle indiening en afronding van het voorontwerp-Meststoffenwet. Daarmee kon men de wet op de bodembescherming

---

KNBTB, lid van de Stichting Ontwikkelings- en Saneringsfonds (betrokken bij subsidiëring van onder andere mestopslag), lid van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, lid van de commissie bedrijfsontwikkeling en agrarische voorlichting van het Landbouwschap, voorzitter van de Gewestelijke Raad van het Landbouwschap in Noord-Brabant, voorzitter van de Provinciale Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, voorzitter van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant, voorzitter van de Stichting Landelijke Mestbank, en daarnaast vice-voorzitter van de Raad van Toezicht van de RABO-bank, lid van het bestuur van coöperatie Suiker Unie en ondervoorzitter van de Raad van Commissarissen van de coöperatieve verzekeringsmaatschappij Interpolis (interview d.d. 2/7/1986).
Wat de 'successievelijke cumulatie' betreft, waaruit eveneens de oriëntatie op 'eigen mensen' en de verwevenheid van posten in de 'eigen kring' naar voren komen, is de carrière van de (ex-)voorzitter van de Nederlandse Christelijke Boeren- en Tuinders Bond illustratief. Van der Veen stapte van de NCBTB over naar de post van directeur-generaal Landbouw en Voedselvoorziening op het ministerie van Landbouw, was vervolgens twee jaar Nederlandse landbouwraad in de Verenigde Staten, waarna hij begin 1991 voorzitter werd van de Produktschappen voor Siergewassen en voor Groenten en Fruit.

[496] De toenmalige voorzitter van de NCBTB zei "dat één van zijn grootste teleurstellingen was, dat hij het zelfs als een nederlaag had ervaren, dat de agrarische sector dit probleem zelf niet had kunnen aanpakken en het wat betreft de regelgeving dus in belangrijke mate heeft moeten overlaten aan de wetgever", aldus minister Braks in de Tweede Kamer over het beheersbaar maken van het mestvraagstuk. Ook de minister vond dat 'de sector zelf op een of andere manier' de problematiek had moeten aanpakken, maar hij moest met spijt constateren dat het landbouwbedrijfsleven daartoe niet in staat was als gevolg van gebrek aan overeenstemming (Tweede Kamer, Vaste Commissie voor Landbouw, 19882 en 19883, 4 mei 1987: 65-17 en 65-20).

van het ministerie van Volksgezondheid en Milieuhygiëne vóór blijven, zodat de belangen van "landbouw" beter geregeld konden worden[497]. Vandaar ook dat de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond erop stond, toen het verzet tegen het lidmaatschap van de provincie was opgegeven, het voorzitterschap te bekleden van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant ten teken van het feit dat zij het voortouw had genomen (zie 10.3).
Waar de landbouw een minder prominente positie innam, kon mobilisering van het agrarisch blok ertoe bijdragen de landbouwinvloed veilig te stellen en de regelgeving van een agrarisch stempel te voorzien. Een voorbeeld hiervan was het streven de 'meest verzuurde gemeenten' in Noord-Brabant van "ongewenste beslissingen" af te houden (zie 11.2). Gezamenlijk en in *gesloten* gelederen optrekken van landbouwbedrijfsleven en ministerie van Landbouw was hierbij de "veronderstelde gedragslijn"[498].
Gezamenlijk optreden was mogelijk als de georganiseerde landbouw een unaniem standpunt innam (interne disciplinering) en als daarover overeenstemming bestond met het ministerie van Landbouw (consensus). Dan stond men 'samen sterk' en was de kans gering dat het departement van Milieubeheer of 'de politiek' een spaak in het wiel kon steken. Dat was dé manier om het beleid een 'eigen stempel' op te drukken. De 'onbespreekbaarheid', ook voor Milieubeheer en de Tweede Kamer, van inkrimping van de veestapel, waar de landbouw als één blok tegen gekant was, laat de effectiviteit zien van deze interne disciplinering in de contacten met anderen. Om deze reden werd unanimiteit van het landbouwbedrijfsleven van zo essentieel belang gevonden[499]. Daar kon het ministerie van Landbouw nog altijd moeilijk omheen en dat was derhalve de sleutel tot het naar de eigen hand zetten van het beleid. De minister van Landbouw bevestigde deze 'regel' impliciet toen hij aangaf dat er 'al lang' een Verplaatsingsbesluit had kunnen zijn, als het Landbouwschap niet 'had zitten ruziën' (zie 11.2). Met andere woorden, met een eensgezind standpunt van de georganiseerde landbouw had de overheid aan de slag kunnen gaan. Ontbreekt dat, dan wordt de mogelijkheid om de regelgeving van een eigen landbouwstempel te voorzien uit handen gegeven. Dan neemt de in-

---

[497] Notitie t.b.v. het hoofdbestuur van de NCB betreffende het "voorontwerp meststoffenwet", Tilburg, oktober 1981.

[498] De plaatselijke landbouworganisaties werden aangespoord één lijn te trekken en zich te voegen naar de coördinatie vanuit 'Tilburg' (zie 11.2). In het overleg naar aanleiding van de gemeentelijke activiteiten in 'het Brabantse' werd met verwondering geconstateerd dat deze activiteiten niet eerder gesignaleerd waren door het ministerie, terwijl enige gemeenten toch reeds 'in een vergevorderd stadium' waren. Dit werd deels toegeschreven aan de 'houding van de plaatselijke landbouworganisaties', die 'afweek van de door het ministerie veronderstelde gedragslijn' (Landbouwschap, 10/1050.13, Verslag naar aanleiding van het informeel ambtelijk overleg tussen het Ministerie van Landbouw en Visserij en het Landbouwschap inzake de toepassing van de ecologische richtlijn d.d. 14 maart 1988, 18-3-1988).

[499] Niet voor niets werd de 'bereidheid van organisaties om te komen tot gemeenschappelijke standpunten' een uitgangspunt van 'essentieel belang' genoemd voor de taakvervulling van het Landbouwschap (Landbouwschap, 'De inrichting van het Landbouwschap', 01\2218.00, 29-5-1991).

vloed van 'de politiek' toe, waarvoor men beducht is, omdat het onzeker is hoe die uitpakt[500].
Die onzekerheid werd gereduceerd doordat de geslotenheid van de eigen landbouwwereld op het politieke niveau zijn pendant kende in de kring van 'verwante' en 'gelijkgestemde' politici, die een open oog hadden voor het landbouwbelang en daarop waren 'aan te spreken'. Binnen de katholieke zuil van onder andere KNBTB en NCB bevonden die geestverwanten zich in het CDA. Op gemeentelijk niveau hoorden daarnaast ook de 'agrarische' raadsleden uit plaatselijke politieke groeperingen tot het eigen kamp. Cursussen voor raadsleden van agrarische huize behoorden tot de vaste activiteiten van de katholieke standsorganisaties. Werden politici uitgenodigd als spreker op een bijeenkomst van de standsorganisatie om hen een 'boodschap' te kunnen meegeven, dan richtte men zich als vanzelfsprekend tot het CDA. Voor de contacten met en beïnvloeding van de politiek waren deze 'eigen' politieke vertegenwoordigers van grote betekenis. In Brabant vond 'periodiek overleg' plaats tussen het dagelijks bestuur van de NCB, vertegenwoordigers van het ministerie van Landbouw in Noord-Brabant en CDA-gedeputeerden[501]. Toen de KNBTB wijzigingen in de ecologische richtlijn van de Hinderwet doorgevoerd trachtte te krijgen, vormden de bijeenkomsten van gemeenteraadsleden en leden van Provinciale Staten in KNBTB-verband een extra beïnvloedingsmogelijkheid[502]. En het was mede dankzij mobilisering van de 'bevriende' CDA-fractie, dat de NCB de gemeente Veghel in eerste instantie wist af te houden van de voorgenomen verruiming van de reikwijdte van de ecologische richtlijn[503]. Ook uit het gebruik dat de voorzitter van de katholieke landbouworganisatie de leden via het eigen blad *Boer en Tuinder* een stemadvies gaf, blijkt hoe vanzelfsprekend het werd gevonden dat de 'eigen kring' een 'verlengstuk' op politiek niveau kende

---

[500] Het was ook mede om een dergelijke invloed van 'de politiek' tegen te houden, dat de NCB ertegen was dat de provincie het voorzitterschap van de Stuurgroep Mestproblematiek Noord-Brabant zou bekleden (zie 10.3). De uitweg naar 'de politici' werd als een laatste redmiddel beschouwd. Zo stelde het hoofdbestuur van de NCB vast, naar aanleiding van het feit dat het moeilijk bleek het KNBTB-standpunt inzake het Verplaatsingsbesluit in het Landbouwschap overeind te houden: "de enige mogelijkheid om nu nog het standpunt van de KNBTB naar voren te brengen is via de politici" (hoofdbestuur NCB d.d. 27 juni 1988).

[501] Hoofdbestuur NCB d.d. 26-9-1988.

[502] KNBTB-bestuur d.d. 29 juni 1987.

[503] Deze mobilisering werd vergemakkelijkt doordat de plaatselijke CDA-voorzitter tevens voorzitter was van de afdeling-Veghel van de NCB. Hij had een notitie voor de CDA-fractie geschreven en de leden daarvan bovendien in het bezit gesteld van de notitie "Wat heeft de NCB gedaan aan het mestprobleem?" en de Landbouwschapsnotitie inzake het overleg van de NCB-afdelingen over de toepassing van de ecologische richtlijn, waarin de lokale overheden te verstaan werd gegeven dat zij een 'terughoudend beleid' moesten voeren. Al deze informatie had "bijgedragen aan de eensgezinde opstelling van het CDA" en ook "duidelijk positief gewerkt", aldus de NCB/CDA-voorzitter (Veghel, 3 mei 1988, brief aan dhr. Hems van de gewestelijke raad van het Landbouwschap te Tilburg).

in het CDA[504]. Dat was het kanaal bij uitstek om het overheidsbeleid zoveel mogelijk het eigen stempel mee te geven. Schoten de CDA-politici daarin naar de opvatting van de boerenorganisatie tekort, dan werden ze daar, zeker in het Brabantse, krachtig op aangesproken. Zo werd de CDA-statenfractie ter gelegenheid van het bezoek aan de proeffabriek van Promest in Helmond in niet mis te verstane bewoordingen de wacht aangezegd door NCB-voorzitter Latijnhouwers. Hij gaf aan dat het landbouwbedrijfsleven duidelijkheid wenste over de wijze, waarop het CDA in de provincie wilde besturen en "op een aantal punten ontzettend teleurgesteld" was[505]. Zoals de aanspreekbaarheid en landbouwgezindheid van de 'eigen' CDA-vertegenwoordigers vanzelfsprekend waren, 'regel' waren met andere woorden, zo was ook de electorale en financiële ondersteuning van dat eigen kamp een vanzelfsprekendheid[506].

Eigen ministerie

Bij een eigen kennissysteem en een aanpak in eigen kring past een eigen landbouwministerie. Dat vormt bij wijze van spreken het sluitstuk van de geslotenheid. Ondanks de tijdens de mestbeleidsontwikkeling veel gehoorde kritiek dat Landbouw tezeer een 'milieuministerie' was geworden, werd een eigen ministerie van Landbouw van groot belang geacht, omdat de overheid anders minder rekening zou houden met het boerenbelang[507]. Pleidooien voor opheffing van dat ministerie werden dan ook steeds door de landbouwvoormannen met klem van de hand gewezen. In hun ogen vervulde het departement van landbouw een spilfunctie in de handhaving van het *landbouwmodel* waar-

---

[504] Ook uit de enquête onder Brabantse veehouders kwam deze vanzelfsprekendheid naar voren: tweederde van de respondenten vond het 'een goede zaak voor de Brabantse land- en tuinbouw dat de NCB en het CDA het samen goed kunnen vinden' (zie bijlage 2).

[505] NCB, Inleiding Latijnhouwers voor CDA-statenfractie, 1 oktober 1988.

[506] Zo riep de 'onthulling' dat het CDA "de verkiezingskas spekte" met behulp van - vrij aanzienlijke - giften van de NCB nauwelijks reactie op in kringen van de standsorganisatie. In antwoord op vragen gaf een NCB-functionaris te kennen dat de NCB het als zijn taak beschouwde 'de politieke partij te steunen die voor onze belangen opkomt'. De NCB rekende er ook op door middel van die bijdrage 'extra toegang tot het CDA te krijgen' en 'een gewillig oor te vinden' als bij CDA-volksvertegenwoordigers zou worden aangeklopt (De Tijd, 13-10-1989). De toekenning van dergelijke financiële bijdragen was al jaren gebruik en werd eenvoudig als blijk van 'een goede verstandhouding met een christelijke partij' opgevat (bestuursvergadering NCB-kring Nijmegen d.d. 30 oktober 1989). Afgezien van een anonieme protestbrief van 'een Brabantse boerin' werd er in het nummer van Oogst (het blad van de standsorganisaties) dat volgde op de berichtgeving in De Tijd dan ook geen enkele aandacht aan deze 'kwestie' besteed.

[507] Hoewel meer dan de helft van de respondenten van mening was dat Landbouw 'teveel een milieuministerie was geworden', onderschreef een zeer grote meerderheid van de Brabantse veehouders in ons onderzoek de stelling dat het maar goed was dat we een eigen ministerie van Landbouw hadden, omdat de overheid anders minder rekening zou houden met het boerenbelang dan nu het geval was (bijlage 2).

aan men wenste vast te houden[508]. De minister van Landbouw had tot taak het overheidsbeleid te *coördineren* dat de landbouw aanging, de maatregelen van bijvoorbeeld Milieubeheer en Financiën moesten de sector bereiken via het eigen landbouwdepartement[509]. En in omgekeerde richting werd het ministerie van Landbouw als het 'eerste aanspreekpunt' voor de agrarische sector beschouwd. Er kon wel overleg met andere departementen plaatsvinden, maar voor het landbouwbedrijfsleven bleef Landbouw de primaire adressaat in het overheidsapparaat. Dat was het adres waar de sector met zijn - eensgezinde - standpunten diende aan te kloppen, met dat departement moest men via overleg tot overeenstemming komen. Op die wijze bleef de belangenafweging een interne landbouwaangelegenheid en vond deze niet 'in de politiek' plaats[510]. Ook ten departemente kende men zich deze centrale rol toe in de handhaving van het relatief gesloten karakter van het landbouwbeleidscircuit, zoals blijkt uit de volgende aan het 'Rijnconsult-rapport' ontleende zinsneden:

"Het ministerie van LNV is gewend aan en gesteld op de centrale rol als overlegpartner van het Landbouwschap; men gaat er vanuit dat de rol van 'centrale regisseur' zich niet verdraagt met een situatie waarin het Landbouwschap meerdere departementen als gesprekspartner kent. Zowel bestuurlijk als ambtelijk leeft deze opvatting." (Baetens e.a., 1990: 27)

Consensus

De gehechtheid van het landbouwbedrijfsleven aan een 'eigen ministerie' berustte op de overtuiging dat het departement en de georganiseerde landbouw in principe dezelfde zaak dienden, dat voor beide partners de bevordering van het sectorbelang het uitgangspunt vormde. Er konden conflicten zijn over de nadere bepaling van dat sectorbelang in gegeven omstandigheden en over de wijze waarop dat het beste kon worden behartigd, maar er werd vanuit gegaan dat overheid en bedrijfsleven het fundamenteel eens waren over de centrale doelstellingen van het beleid voor de landbouwsector. Door Nederlandse landbouwvoormannen werd groot belang gehecht aan deze fundamentele consensus, beschouwd als een vrij uniek concurrentievoordeel ten

---

[508] Zoals nog eens bevestigd werd in de officiële reactie van het bestuur van het Landbouwschap op het rapport van Rijnconsult, het organisatie-adviesbureau dat een onderzoek verrichtte naar de positie en taken van het Landbouwschap (Agrarisch Dagblad, 29 maart 1991). Het bestaan van een 'eigen' ministerie van Landbouw werd door Landbouwschapsvoorzitter Schouten dan ook als één van de essentiële voorwaarden beschouwd voor een effectieve 'groene lobby' (Tijdens een door de JMC-Wageningen georganiseerd forum over de 'Groene Lobby', Wageningen, 16 maart 1989).

[509] Vergelijk uitspraken in deze zin van Landbouwschapsvoorzitter Varekamp en van het bestuur van het Landbouwschap, Agrarisch Dagblad van 20-8-'87 en 4-9-'87.

[510] Landbouwschap in reactie op rapportage Rijnconsult.

opzichte van andere landen en als 'het geheim' van het succes van de Nederlandse land- en tuinbouw[511].
Over de 'missie' van het ministerie van Landbouw bestond, ook in de eerste jaren van de mestbeleidsvoering, nog weinig onduidelijkheid. Het landbouwbelang was maatgevend, "sectorbelangen behoefden niet of nauwelijks afgewogen te worden tegen andere belangen" (zoals van natuur- of milieubescherming). "Belangenbehartiging stond voorop, belangenafweging veel minder"[512]. Het te behartigen belang werd in samenspraak met het landbouwbedrijfsleven geformuleerd en de instemming van het Landbouwschap was derhalve van doorslaggevende betekenis. Het mocht nog zoveel inspanningen vergen om tot overeenstemming te komen, moeizame onderhandelingen en compromissen mochten daartoe nodig zijn, beleidsvoering zonder de (uiteindelijke) instemming van de georganiseerde landbouw ging 'tegen de ongeschreven regels van het overleg in'[513]. Wat 'onbespreekbaar' was voor het landbouwbedrijfsleven, vormde daarom voor het departement van Landbouw in principe de grens van de beleidsruimte. Overschreed de overheid die grens, dan ontbrak immers het onmisbaar geachte *'draagvlak'*. Tijdens de lange aanloopperiode van de mestwetgeving en nog geruime tijd daarna werd aan de instemming van het Landbouwschap dan ook meer gewicht toegekend dan aan overeenstemming met het ministerie van Milieuhygiëne. Behoud van de omvang van de veestapel, ook toen deze 'opdracht' er in de twee jaar na het van kracht worden van de Interimwet 'twintig procent zwaarder op was geworden', had voor Landbouw èn bedrijfsleven prioriteit, 'scenario's' voor inkrimping van de veestapel bleven lange tijd 'onbespreekbaar'. In de discussies over de hoogte van de mestaanwendingsnormen, de fasering van het beleid, de uitrijbepalingen en de fosfaatverzadigde gronden waren het - met het Landbouwschap gedeelde - 'bedrijfstechnische' overwegingen en niet - door het ministerie van Milieubeheer en milieu-organisaties bepleite - 'milieu-

---

[511] Ex-NCBTB-voorzitter Van der Veen noemde het een "vrij zeldzame situatie" dat "we het in Nederland over een heel aantal principiële uitgangspunten voor het landbouwbeleid helemaal eens zijn". "Daar zijn geen fundamentele meningsverschillen over tussen de landbouworganisaties aan de ene kant en de overheid aan de andere kant", aldus Van der Veen (Platform, december 1987: 24). Omdat er nooit van die grote meningsverschillen hadden bestaan was de stap van het NCBTB-voorzitterschap naar de functie van Directeur-Generaal Landbouw en Voedselvoorziening ook minder groot dan hij leek (Boer en Tuinder, 27 februari 1987: 12). In zijn functie van Nederlandse landbouwraad gaf Van der Veen de Amerikanen op hun vraag naar 'het geheim van de Nederlandse landbouw' dan ook ten antwoord dat Nederland het 'geweldig voordeel' had dat het geen 'fundamentele tegenstellingen' kende tussen minister van Landbouw en landbouworganisaties (Oogst, 4 januari 1991: 17).

[512] Aldus de plaatsvervangend secretaris-generaal van het ministerie van Landbouw in een interne notitie over uitgangspunten bij departementale herindeling, LNV, KAB/914266, 17 december 1991.

[513] Aldus de karakterisering door de minister van Landbouw van de bij de invoering van de Interimwet gevolgde procedure, waarbij van voorafgaande instemming door het landbouwbedrijfsleven was afgezien (Tweede Kamer, 1984-1985, Vaste Commissie voor Landbouw, Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen, 18695, 26 november 1984: 25-12).

technische' argumenten die het zwaarst wogen voor het ministerie van Landbouw.
Ook voor de vertegenwoordigers van het landbouwbedrijfsleven was de fundamentele consensus met het 'eigen' ministerie een 'grondregel', in beginsel twijfelde men niet aan de 'goede bedoelingen' van de minister van Landbouw[514] en werd ervan uitgegaan dat de landbouwambtenaren dezelfde taal spraken[515]. Ter gelegenheid van de formulering van de 'nieuwe' doelstellingen en hoofdlijnen van het landbouwbeleid voor de jaren negentig werd nog eens bevestigd dat 'de neuzen dezelfde richting op stonden'. De teneur van de beleidsdocumenten die het ministerie van Landbouw en het Landbouwschap - nota bene in dezelfde maand - uitbrachten[516], was vrijwel gelijkluidend. In beide documenten stond de concurrentiekracht van de *economische activiteit* landbouw voorop en was daaraan de *duurzaamheid* van het gebruik van de natuurlijke hulpbronnen als belangrijk uitgangspunt toegevoegd. Ook in de - beperkte - definiëring van het - veel omstreden - begrip duurzaamheid bleken de visies van Landbouw en bedrijfsleven volledig overeen te stemmen[517].
Alle kritiek van de georganiseerde landbouw op het mestbeleid deed weinig of niets af aan deze consensus op hoofdlijnen. "Als wij wat afstand nemen van het dagelijkse gewoel en onze zeer directe rol als ministerie of als Landbouwschap, dan vinden we elkaar al heel gauw op een aantal hoofdlijnen. Ik denk dat we daar met z'n allen ook vanuit gaan bij het uiten van dit soort kritiek"[518].
De kritiek behoorde goeddeels tot het "dagelijkse gewoel", tot wat we eerder genoemd hebben de *'tegen-actie'* als onderdeel van strategische informa-

---

[514] Hoewel hij de nationale mestwetgeving ten overstaan van een topambtenaar van Landbouw kwalificeerde als onuitvoerbaar en onaanvaardbaar voor het bedrijfsleven, gaf de voorman van de Vereniging van Varkenshouders van de NCB niettemin aan dat de varkenshouders niet aan actie dachten want er was "nog steeds sprake van goed overleg en we hebben geen reden te twijfelen aan de goede bedoelingen van de minister. Maar hij zal wel goed moeten inspelen op onze verlangens" (Brabants Dagblad, 22 februari 1986).

[515] Hoewel hiermee in de eerste plaats gedoeld wordt op de gemeenschappelijke oriëntatie op het 'landbouwbelang' - waardoor bijvoorbeeld ook de 'uitwisseling' van functionarissen tussen Landbouwschap en ministerie van Landbouw een vanzelfsprekendheid was - zou een lexicon van deze 'taal' interessant kunnen zijn. De termen 'veredelingssector' en 'gewasbeschermingsmiddelen' zouden daarin wèl passen, de aanduidingen 'bio-industrie' en 'bestrijdingsmiddelen' veel minder.

[516] Het betreft het Beleidsvoornemen Structuurnota Landbouw van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en het Integraal Milieu Actieplan voor de Land- en Tuinbouw van het Landbouwschap, die beide in mei 1989 werden gepubliceerd.

[517] Duurzaamheid werd gedefinieerd als het 'niet onomkeerbaar aantasten' van de natuurlijke hulpbronnen die in het agrarisch produktieproces worden aangewend.

[518] Uitspraak van Van der Veen, die na zijn overstap van NCBTB naar Landbouw met beide posities, die van het Landbouwschap en die van het ministerie, vertrouwd was (Platform, december 1987: 24).

tievoorziening (11.1, b3). Ze diende als munitie voor het departement van Landbouw in de interdepartementale arena, ze markeerde de grenzen van de mogelijke compromissen, ze was kortom onderdeel van de onderhandelingstactiek. Aan de consensus op hoofdlijnen raakte de kritiek evenwel nauwelijks, van fundamentele tegenstellingen tussen ministerie en georganiseerde landbouw was geen sprake. Als de overheid, in de woorden van de landbouwvoormannen, de sector 'overviel' of 'met vuur speelde' en als 'overijverige ambtenaren' 'onuitvoerbare' regels opstelden en 'dictaten oplegden', dan ging het om een mestboekhouding die overbodige formulieren bevatte, een periode voor mestuitrijden die een maand tekort was, een verscherping van de fosfaatnorm die een jaar te vroeg kwam of een weigering de strokorst te erkennen als afdekking voor mestopslag. De 'tegenstellingen' bleken steeds te overbruggen[519]. Op onderdelen van de mestwetgeving konden *legitimering* door de organisaties en *coöperatie* ontbreken, hetzij vanwege interne verdeeldheid, hetzij als gevolg van conflicten met de overheid, toch bleef de 'dieper liggende' consensus het uitgangspunt. Ook toen overheid en bedrijfsleven vanaf eind 1991 ieder een afzonderlijk 'spoor' volgden met respectievelijk de aanscherping van het mestbeleid en het plan van aanpak *Mineraal Centraal*. Dat plan van het landbouwbedrijfsleven werd niet alleen gezamenlijk met overheidsambtenaren uitgewerkt. De georganiseerde landbouw onderschreef bovendien de doelstellingen voor 1995 en 2000 en toonde zich bereid mèt de overheid na te denken over de sancties voor veehouders die daaraan niet konden voldoen. Er werd van uitgegaan dat een en ander goeddeels gerealiseerd kon worden met de aanpak van *Mineraal Centraal*, dat de aanscherpingsmaatregelen wel achterwege konden blijven en dat overheid en bedrijfsleven weer samen konden optrekken. Toen de overheid de opdracht nog wat zwaarder maakte en de verlaging van de gebruiksnormen voor dierlijke mest op mais- en grasland al op 1 januari 1994 in plaats van per 1 januari 1995 wilde doen ingaan[520], was de verontwaardiging groot en schortte het Landbouwschap het mestoverleg zelfs op. Maar ook toen was er weer het besef dat "we verder zullen moeten" en spraken landbouwvoormannen nog tijdens hun 'krijgsberaad' de bereidheid uit met een nieuw 'plan van actie' te komen, waarin mogelijk ook normen 'naar voren konden worden gehaald', maar dan op een wat langere termijn dan voorzien in het kabinetsvoornemen[521]. Het leek een groter probleem om deze hernieuwde 'aanscherping' van het beleid te

---

[519] Toen KNBTB-voorzitter Schouten sprak over de escalatie tot 'burgerlijke ongehoorzaamheid' rond de mestboekhouding en over de 'laatste druppel van de emmer' (met overheidsmaatregelen), doelde hij niet op fundamentele onenigheid over de aanpak van het mestprobleem en de noodzaak van de mestwetgeving, maar maande hij de overheid slechts 'wat voorzichtiger' te zijn, 'één en ander beter te presenteren' en geen 'procedurefouten' meer te maken; als er 'van beide kanten' wat toegegeven zou worden, dan verwachtte hij 'geen problemen' meer (Platform, juli-augustus 1987: 4).

[520] Dit voornemen werd bekend gemaakt bij de presentatie van de landbouwbegroting in het najaar van 1992. De maatregel diende ter compensatie van het geheel achterwege laten van een specifiek beleid voor fosfaatverzadigde gronden, waardoor overigens de 'opdracht' om aan de mestnormen te voldoen en het mestoverschot verantwoord af te zetten aanzienlijk was verlicht.

[521] Zie "KNBTB-bestuur in 'krijgsberaad'", Boer en Tuinder, 6 november 1992.

rechtvaardigen ten opzichte van de achterban dan om tot overeenstemming te komen met de overheid. De consensus op hoofdlijnen bleek voor de georganiseerde landbouw een 'grondregel'. Schijnbare 'inbreuken' daarop in de vorm van hevige kritiek en conflicten, betekenden niet dat de regel zelf was verdwenen, de basis-consensus met de overheid bleef voor de landbouwbestuurders als belangrijk referentiekader gelden.
Dat nam niet weg dat met name de *geslotenheid* en mede daardoor ook de *consensus* onder grotere druk kwamen te staan, naarmate de mestbeleidsformatie vorderde. De *interdepartementale* aanpak, vanaf 1983-'84, van alle onderdelen van de mestregelgeving, bleek van grote invloed. De interdepartementale (competentie)strijd maakte geleidelijk plaats voor gezamenlijke beleidsvoering. Verschillen van inzicht bleven voorkomen, maar die bestonden ook binnen het ministerie van Landbouw[522]. Zelfs in een uitvoerend orgaan als de Mestbank werden ambtenaren van Milieubeheer met raadgevende stem toe-gelaten "ook als symbool van de goede samenwerking tussen de ambtenaren van de twee departementen bij de totstandkoming van deze wet"[523]. Hoe-wel die 'goede samenwerking' op dat moment nog veel te wensen overliet en ook nadien nog herhaaldelijk op de proef gesteld zou worden, werd zij wel ge-leidelijk een meer vanzelfsprekende realiteit, een gegeven waarmee ook de ver-tegenwoordigers van het Landbouwschap noodgedwongen rekening moesten houden. Het *partnership* met het ministerie van Landbouw verloor daardoor aan exclusiviteit[524] en de verwijdering tot 'de overheid' werd in de hand ge-werkt doordat die overheid in het geval van het mestbeleid mede vertegenwoordigd werd door 'tegenstanders' van Milieubeheer. Die waren in de ogen van de landbouwlobby van meet af aan uit op inkrimping van de veestapel, zij waren de drijvende kracht achter de voortdurende pogingen tot aanscherping van het mestbeleid en ze vormden een bedreiging, omdat ze 'veel meer achter zich hadden staan dan die vijf procent boeren'. Het ministerie van Milieubeheer voerde een 'nederlagenstrategie', waarin steeds meer gevraagd werd van de boeren dan haalbaar was; daar geloofde men niet in de grootschalige mestverwerking; en dat departement frustreerde de

---

[522] Dezelfde beleidsmedewerker op Landbouw die begin 1986 aangaf dat ieder onderdeel van de mestwetgeving tot heftige conflicten met de vertegenwoordigers van Milieubeheer in de interdepartementale (sub)werkgroepen leidde, schetste een jaar later reeds een heel ander beeld van de interdepartementale verhoudingen: "In het begin hadden we de meeste verschillen van mening. Toen zijn de belangrijkste dingen beslist. Naarmate je er langer mee bezig bent, groei je naar elkaar toe" (interviews d.d. 19 maart 1986 en 8 januari 1987).

[523] Aldus minister Braks in de Tweede Kamer tijdens de behandeling van de Meststoffenwet (Tweede Kamer, Vaste Commissie voor Landbouw, Meststoffenwet, 18271, UCV 64, 28 april 1986: 64-29)

[524] Hoewel langs de informele kanalen nog steeds sprake was van bevoorrechte beleidsbeïnvloeding, was het Landbouwschap door de instelling van de interdepartementale Stuurgroep Mestproblematiek, waarin geen personele vertegenwoordiging van het Schap werd toegestaan, formeel naar het tweede plan verwezen met eenzelfde positie als de Stichting Natuur en Milieu (zie hierover ook Termeer, 1993: 152).

initiatieven en goede bedoelingen van het landbouwbedrijfsleven[525]. De kritiek op en de weerstand tegen het mestbeleid van 'de overheid' werd mede gevoed en bepaald door dit wantrouwen ten opzichte van Milieubeheer.
De samenwerking van Landbouw en Milieubeheer in het mestbeleid ondermijnde de oriëntatie van het agrarisch blok op het eigen kennissysteem, de eigen kring en het eigen ministerie en maakte consensus tussen 'de overheid' en het landbouwbedrijfsleven minder vanzelfsprekend.
Hier kwam bij dat het takenpakket van het departement van Landbouw sinds 1982-'83 niet alleen steeds meer milieubeleid behelsde (vooral mestbeleid, maar eveneens een problematisch beleidsonderdeel als gewasbescherming), maar ook uitgebreid was met natuurbeleid. Ondanks grote organisatorische aanpassingsproblemen en tegenstellingen tussen de representanten van 'landbouwbelangen' en van 'natuurbelangen' binnen het ministerie, groeide het natuurbeleid in de loop van de jaren tachtig uit tot een 'herkenbaar' en 'erkend' beleidsterrein binnen Landbouw, Natuurbeheer en Visserij[526]. Tezamen met het milieubeleid betekende dit een aanmerkelijke verbreding van de klassieke 'missie' van het departement van Landbouw. De gerichtheid op en verbondenheid met agrarische belangen werden daardoor minder vanzelfsprekend. In reactie op zowel interne als publieke kritiek op het functioneren van het ministerie, ontbrandde ten departemente een discussie over de nieuwe, verbrede, 'integratieve' missie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij[527]. In de ambtelijke top werd gesteld dat er geen ruimte meer was voor 'sectorbeleid' (primair gericht op het belang van de sector en in zekere mate geïsoleerd van ander overheidsbeleid) en dat de tijd van 'politiek voeren binnen gesloten cir-

---

[525] Gedurende de mestbeleidsontwikkeling werden opvattingen als deze veelvuldig naar voren gebracht op bestuursvergaderingen en bijeenkomsten van de standsorganisaties, tijdens voorlichtingsbijeenkomsten en in de agrarische pers. Ook eind 1992, toen het mestbeleid de tweede fase reeds was ingegaan, was er nog dit wantrouwen ten opzichte van Milieubeheer. Zo werd tijdens het 'krijgsberaad' van het KNBTB-bestuur over de aankondiging dat de mestgebruiksnormen voor de derde fase een jaar eerder van kracht zouden worden, de "onduidelijkheid" gehekeld die "met name" het ministerie van VROM etaleerde: "Willen ze daar nu wel of niet in onze lijn meegaan? Want het blijkt telkens weer dat ze daar op de rem gaan staan, zodra wij de zaken in beweging willen brengen. Misschien moeten we met z'n allen eens naar Den Haag om die duidelijkheid te krijgen". Na deze opmerking volgde een "ontlading van bitterheid" over de overheid die de milieu-inspanningen van het bedrijfsleven blokkeert (Boer en Tuinder, 6 november 1992: 3).

[526] Zie hierover 'Op weg naar een groene balans', Rapport van de Commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 22 mei 1992.

[527] Een aanzet hiertoe van medewerkers van uiteenlopende directies van LNV werd als brochure binnen het departement verspreid. Hierin werd ondermeer geconstateerd dat een heldere 'missie' ontbrak (Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Over veranderingen binnen LNV, Een bijdrage aan de discussie over beleid, organisatie en cultuur van LNV, Den Haag, december 1991).

cuits' voorbij was[528]. 'Openheid' was zelfs één van de centrale doelstellingen, waarop het zogeheten *Zwaluw-project* ter verandering van de departementale 'cultuur' op Landbouw, Natuurbeheer en Visserij was gericht[529].
De ontwikkeling van het mestbeleid heeft de 'opening' van het landbouwpolitieke circuit mede bewerkstelligd. 'Buitenstaanders' als het ministerie van Milieubeheer en het Centrum voor Landbouw en Milieu hadden zich geleidelijk een plaats verworven. De vaste commissie voor Landbouw van de Tweede Kamer koos meermalen positie relatief onafhankelijk van het Landbouwschap. Illustratief voor de erosie van de 'ijzeren' driehoek van ministerie, agrarisch bedrijfsleven en Kamerspecialisten na acht jaar mestbeleid was de reactie op het opschorten van het mestoverleg door het Landbouwschap in verband met het kabinetsvoornemen de invoering van strengere mestgebruiksnormen een jaar te vervroegen. De minister wees erop dat er nog een adviesronde zou komen over het gewraakte kabinetsbesluit waarin *iedereen* zijn bezwaren kon inbrengen en gaf bovendien te kennen dat de tijd dat het Landbouwschap de enige gesprekspartner van het ministerie was, definitief voorbij was. Consumentenbonden, de agro-industrie en de natuur- en milieuorganisaties 'hadden ook hun plek aan de tafel gekregen', zo luidde de boodschap. Ook de Kamer toonde zich niet onder de indruk van de reactie van de georganiseerde landbouw en maande het Schap weer terug te gaan naar de onderhandelingstafel[530].
Resumerend kan gesteld worden dat de beleidscultuur op het ministerie van Landbouw tijdens de eerste fase van het mestbeleid gaandeweg minder 'defensief en gesloten' werd[531]. Consensus met het landbouwbedrijfsleven bleef uitgangspunt en streven bij de beleidsvorming, maar deze 'spelregel' werd van overheidszijde geleidelijk minder exclusief en absoluut opgevat.

12.2 Depolitisering en technocratie

Depolitisering en technocratie zijn ideologische 'regels' die het neo-corporatistische arrangement in de landbouw betekenis geven en legitimeren. Zij passen in de ideologie van het sectorbelang en van het zelfstandig ondernemerschap (zie 5.2). Het overleg tussen de overheid en de georganiseerde landbouw is gericht op bevordering van het algemeen belang van de sector. Deelbelangen

---

[528] LNV, Notitie over interdepartementale herindeling, KAB/914266, 17 december 1991.

[529] Zie voor de formulering van dit plan tot culturele 'omwenteling': 'Het Zwaluw-project', Een plan van aanpak(ken) voor het organisatieontwikkelingstraject van LNV, Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, februari 1992.

[530] Zie voor deze reacties op de stap van het Landbouwschap Oogst, 6 november 1992: 12-13.

[531] Hoewel de 'Commissie Kroes' concludeerde dat "de beleidscultuur vooral defensief en gesloten (was) gebleven tegenover andere dan de agrarische belangengroepen en andere ministeries", constateerde zij tevens het begin van een 'culturele omwenteling' en stelde zij vast dat het in gang gezette veranderingsproces liet zien dat "men het defensieve gedrag heeft laten varen" (Op weg naar een groene balans, Rapport van de commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, 22 mei 1992: 11 en 14).

zijn daaraan ondergeschikt, gaan er als het ware in op en worden niet afzonderlijk behartigd, noch expliciet tegen elkaar afgewogen. Technologische ontwikkeling, opgevat als technische vooruitgang en modernisering, is een sectorbelang bij uitstek, omdat de concurrentiekracht van de sector als geheel erdoor wordt bevorderd. Het beleid van overheid en agrarisch bedrijfsleven is er op gericht die technologische ontwikkeling, onder bepaalde 'randvoorwaarden', doorgang te doen vinden. Het wordt in belangrijke mate door de technische mogelijkheden ingegeven en het is aan de individuele ondernemers de geboden kansen te benutten.
De 'regels' van depolitisering en technocratie vinden een specifieke voedingsbodem in de voor de modernisering van de Nederlandse landbouw zo kenmerkende *verwetenschappelijking* van de landbouwbeoefening (Van der Ploeg, 1987). In ideologisch opzicht behelst dit proces een perspectief waarin de landbouwontwikkeling langs één technisch-wetenschappelijk optimaal spoor verloopt, belichaamd in het *koplopermodel*. Wetenschap en technologie bieden de oplossing voor alle problemen in de landbouw, hetgeen gepaard gaat met een reductie van oplossingsmogelijkheden en een gedeeltelijke ontkenning van de 'praktische' kennis van boeren[532]. Dit perspectief laat weinig ruimte voor politiek-maatschappelijke keuzen met betrekking tot de gewenste ontwikkeling van de landbouw en voor 'afwijkingen' van de door wetenschap en technologie uitgezette weg.
Depolitisering en technocratie dragen in belangrijke mate bij aan de *consensus* van het Nederlandse landbouwmodel. Technocratie en depolitisering liggen in elkaars verlengde. De 'heerschappij' van door de technologie gedicteerde, 'objectieve' oplossingen voor maatschappelijke problemen maakt *politieke* discussie goeddeels overbodig. Zo wordt depolitisering in de hand gewerkt: politieke keuzen blijven impliciet, 'iedereen' is gebaat bij de 'optimale' oplossing, belangentegenstellingen blijven verborgen achter het 'algemeen belang'.
In deze paragraaf wordt een beeld gegeven van de wijze waarop depolitisering en technocratie hun stempel drukten op de belangenbehartiging en beleidsvorming inzake het mestprobleem en van de politiek-maatschappelijke problemen voor het 'Groene Front' die daarmee samenhingen.

De 'brede discussie' die er niet kwam

De mestproblematiek was van een zodanige omvang en de aanpak daarvan bracht zoveel overheidsbemoeienis met zich mee, dat de verwachting gewettigd leek dat met name de intensieve veehouderij voorwerp van 'brede en heftige maatschappelijke discussie' zou zijn (Van der Weijden e.a., 1986). Er dienden zich tal van discussiepunten aan. Deze varieerden van 'principiële' vragen naar de gewenste mate van *grondgebondenheid* van de landbouw, het primaat van de 'ecologische' dan wel de agrarische produktiefunctie van de

---

[532] Zie vooral hoofdstuk 12 van Van der Ploeg, 1987; ook de ontwikkeling van de informatietechnologie in land- en tuinbouw werd gekenmerkt door standaardisering volgens het technisch-wetenschappelijk 'optimale' model en door het voorbij gaan aan de diversiteit van bedrijfsontwikkelingspatronen (Frouws en Van der Ploeg, 1988). Landbouwontwikkeling wordt zo opgevat als de realisering van een steeds verder ontwikkeld wetenschappelijk ontwerp, met andere woorden als gedicteerd door de stand van de techniek.

bodem[533] en de keuze tussen intensieve, geïndustrialiseerde of extensieve, 'diervriendelijke' vormen van veehouderij tot 'politieke' verschilpunten ten aanzien van de financiering van de mestverwerking (in hoeverre moest de 'vervuiler' betalen?), de terugdringing van de import van veevoer, het belang van de met de intensieve veehouderij verbonden werkgelegenheid en de gewenste structuur van de sector ('middenbedrijven' versus 'mammoetbedrijven')[534].
Aan 'voorzetten' van relatieve *buitenstaanders* voor deze brede maatschappelijke discussie ontbrak het niet. In de eerste plaats waren er de pleidooien voor structuur- en 'volumebeleid'. In het advies over het ontwerp-besluit gebruik dierlijke meststoffen bepleitte de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne reeds een 'structuurstudie' voor de intensieve veehouderij, waarin ook ingegaan zou moeten worden op economische aspecten en op voor- en nadelen van concentratie of spreiding van de intensieve veehouderij[535]. In latere adviezen herhaalde de raad zijn pleidooi voor een herstructurering van de veehouderij met inbegrip van de integratie van de veehouderij met de plantaardige produktie (Wolff, 1990: 363). Ook van de zijde van de Stichting Natuur en Milieu werd 'volumebeleid' bepleit, 'ingebed in een rechtvaardige structuurpolitiek en een goed inkomensbeleid', gecombineerd met een ontwikkeling naar extensievere en diervriendelijke produktiemethoden en als *aanvulling* op - dus niet als *alternatief* voor - maatregelen als mestverwerking en aanpassing van het veevoer (Logemann, 1986). Een vestigingswet voor de intensieve veehouderij en het uit de markt nemen en gedeeltelijk herverdelen van produktierechten door een centrale publiekrechtelijke organisatie zouden deel uit moeten maken van dit beleid (Logemann, 1987).
Door het *Landelijk Milieu Overleg* werd een 'alternatief meststoffenbeleid' voorgesteld, dat elementen bevatte als een heffing op het *gebruik* (en niet op de *produktie*) van fosfaat èn stikstof, een sturende heffing op nutriëntrijk veevoer, investeringssubsidies op milieuvriendelijke bedrijfsaanpassingen, stimulering van kleinschalige mestverwerking, de ontwikkeling van een milieustructuurbeleid in de landbouw en een bedrijfsbeëindigingsregeling (Hoogervorst e.a., 1989; zie ook Dietz en Hoogervorst, 1989).
Andere 'discussievoorzetten' betroffen een quotering van de vleesproduktie in de varkenshouderij (Terwan e.a., 1990) en een regulering van de 'mestmarkt' door mestbanken, gebaseerd op een omvangrijke, gesubsidieerde mestverspreiding en een heffingen-'mix', die de lasten zou verdelen over veehouders, overheid, consumenten en akkerbouwers en inclusief een 'produktieaanpassing in de bio-industrie' (Heijman, 1985).

---

[533] Een 'ecologische' functie van de bodem is de geschiktheid voor drinkwaterwinning. Staat deze functie voorop dan mag het agrarisch gebruik van de bodem de drinkwaterkwaliteit van het grondwater niet aantasten, terwijl het primaat van de agrarische produktiefunctie inhoudt dat drinkwaterwinning wordt opgevat als een kwestie van technische zuivering.

[534] Zie voor een verkennende discussie over deze en andere punten Van der Weijden e.a., 1986.

[535] CRMH, Advies over het ontwerp-besluit gebruik dierlijke meststoffen, Rijswijk, januari 1987.

Hoewel er derhalve gerede aanleiding bestond voor een debat over het mestprobleem en de toekomst van de intensieve veehouderij, werd in het landbouwpolitieke circuit op geen van de genoemde 'voorzetten' serieus ingegaan en bleef een 'brede maatschappelijke discussie' achterwege. Op alle voorstellen voor volumebeleid rustte het taboe van *inkrimping* van de veestapel en deze werden afgedaan als simplistische en eenzijdige oplossingen. Op het ministerie van Landbouw en in het agrarisch bedrijfsleven werd de definitieve oplossing van het mestvraagstuk van de techniek verwacht. In deze landbouwkringen stonden 'principiële' noch 'politieke' discussiepunten op de agenda, daar werd het 'debat' in technisch-economische termen gevoerd.

De cijferdans en het primaat van de technische oplossingen

Afgezien van de 'discussie' over het verplaatsingsbesluit, waarop we hierna dieper ingaan, was de diepgang van het publieke 'mestdebat' in de landbouw beperkt. Het vond zijn neerslag in de landbouwpers, in nota's van overheid en landbouwbedrijfsleven en in Kamerstukken en werd gevoerd door betrokkenen op bijeenkomsten van veehouders, op bestuursvergaderingen van landbouworganisaties en P.B.O.-organen in de landbouw, in het overleg tussen Landbouwschap en het ministerie van Landbouw en tijdens de Vaste Commissievergaderingen. Deze mestdiscussie had in hoofdzaak betrekking op schermutselingen over de exacte omvang van de mestoverschotten, de fasering van de invoering van mestgebruiksnormen en -voorschriften, de complexiteit van de mestboekhouding en de financiering en organisatie van de mesttransporten en -verwerking.
Het mestdebat stond in het teken van de ideologie van het sectorbelang en het zelfstandig ondernemerschap. Uitgangspunt was de *perspectief biedende veehouderij*. Dat werd gelijk gesteld aan de in 1986 bestaande omvang van de veestapel en betekende dat de *sector* als geheel geen terrein hoefde prijs te geven. De bedrijven die zouden *blijven*, moesten perspectief hebben, over het aantal bedrijven dat binnen die perspectief biedende veehouderij zou voortbestaan, was geen uitspraak gedaan[536]. 'Geforceerde aanpassingen' van de veestapel en de veebezetting waren niet nodig. Ook als de technische oplossingen (te) duur zouden blijven, kon men beter 'de markt zijn werk laten doen', de goede ondernemers zouden het redden en de 'rekening kunnen betalen', velen die de vereiste investeringen niet konden opbrengen zouden afvallen[537].
'Markt' en *'techniek'* kregen de betekenis van min of meer externe, objectieve factoren, maatgevend voor het perspectief van de veehouderij en voor de (groei)mogelijkheden voor de individuele ondernemers. Als de procesmatige mestverwerking slaagde, zouden weer uitbreidingskansen ontstaan (het toenemende mestoverschot kon dan immers verwerkt worden) en zouden mestquota overbodig worden. Discussies over de verdeling daarvan waren

---

[536] Aldus één van de eerst verantwoordelijke topambtenaren voor het mestbeleid van het ministerie van Landbouw, interview d.d. 19 maart 1987.

[537] Uitspraken van de directeur-generaal Landbouw en Voedselvoorziening van het ministerie van Landbouw, college 'Beleid en Universiteit', Wageningen, 31 januari 1990.

derhalve voorbarig[538]. De dominante visie in het landbouwpolitieke circuit was 'gebouwd op groot vertrouwen dat we een aantal problemen technisch wel weer gaan oplossen, en dat dan de situatie weer heel anders komt te liggen'[539]. Gedwongen inkrimping van de veestapel was in dit licht een 'kunstmatige ingreep', die tegen de technische en marktontwikkeling en tegen het groeistreven van de ondernemer indruiste[540]. Het inspelen op die technische ontwikkeling zou grote offers vergen, die alleen waren op te brengen door sterke bedrijven. Daarom moest het proces van bedrijfsuitbreiding en schaalvergroting doorgang vinden. Vandaar dat èn door Landbouw èn door het bedrijfsleven voortdurend het belang van een soepele verplaatsingsregeling werd onderstreept, ook al bleef onduidelijk hoe die er uit moest zien.
Zo werd het 'mestdebat' beheerst door een technisch-economische argumentatie. De politieke keuzen die van invloed waren op de organisatie van de *markt* en de ontwikkeling van de *techniek*, bleven onuitgesproken en onzichtbaar. De discussie beperkte zich tot de kwantificering van normen en doelstellingen[541], het te verwachten effect van technische inspanningen op het terrein van veevoedering, mestaanwending, stalaanpassing en mestverwerking, en de haalbaarheid en betaalbaarheid van alle hieruit voortvloeiende maatregelen en investeringen. Een afweging van de maatschappelijke kosten en baten vond niet plaats en de vraag voor *wie* een en ander 'haalbaar en betaalbaar' was werd niet gesteld, laat staan beantwoord[542]. De overheid genereerde in de eerste plaats specifieke informatie en kennis ter ondersteuning van *technische* oplossingen (zie 11.1, a1) en de voornaamste preoccupatie van het landbouwbedrijfsleven was lange tijd het afhouden en afremmen van maatregelen die als te grote beperkingen of lastenverzwaringen werden beschouwd.
De 'brede discussie' over de mestproblematiek was veeleer een karikatuur van een debat: het werd gevoerd in termen van mestoverschotcijfers en mestverwerkingscapaciteit. Het waren die 'mestcijfers' die bepaalden of een aanscher-

---

[538] Aldus de voorzitter van de veehouderijcommissie van de KNBTB, tevens voorzitter van de afdeling Varkenshouderij van het Landbouwschap, de heer Van Gisbergen, interview d.d. 9 juni 1986.

[539] Aldus één van de architecten van het mestbeleid, de toenmalig plaatsvervangend directeur-generaal Landbouw en Voedselvoorziening, Van der Lely, Platform, februari 1986: 30.

[540] De Bekker, tijdens inleiding over de mestverwerkingsplannen, Nijmegen, 30 oktober 1990.

[541] Voorbeelden zijn de discussies over de hoogte van de eindnorm voor de fosfaatbemesting, het niveau van de 'onvermijdbare' stikstofverliezen en de gewenste omvang van de ammoniakreductie.

[542] 'Generiek' beleid kon op individueel bedrijfsniveau heel uiteenlopende gevolgen hebben. Zo zou regelgeving ten aanzien van de vermindering van de ammoniakemissie, waarin iedereen dezelfde aanpassingen in de bedrijfsvoering moest doorvoeren, zeer 'onrechtvaardig' uitpakken. Bedrijven met een in verhouding lage ammoniakuitstoot zouden daardoor tot investeringen worden verplicht, die voor hen niet waren op te brengen (Roep en Roex, 1992).

ping van het beleid noodzakelijk was, wat de omvang van het areaal fosfaatverzadigde gronden kon zijn en of 'boeren wel of geen vee moesten inleveren'[543]. Zo vond een 'loopgravenoorlog rond de mesthoop' plaats (Walstra, 1992), waarin de Stichting Natuur en Milieu voorrekende dat de realisering van mestverwerkingscapaciteit bij lange na geen gelijke tred zou houden met de ontwikkeling van het mestoverschot (Logemann, 1988), en waarin de landbouwvoormannen uiteraard het tegenovergestelde aantoonden. Wie de door de 'techniek' bepaalde grenzen van deze discussie te buiten ging en, zoals Natuur en Milieu, de conclusie trok dat inkrimping van de veestapel onontkoombaar was, werd niet als serieuze gesprekspartner beschouwd. Zo ondervonden de ambtenaren van Milieubeheer dat het 'niet haalbaar' was afspraken te maken over de sanering van de veestapel voor het geval de mesttechnologie niet tijdig gerealiseerd zou zijn[544]. De grotere partijen in de Tweede Kamer waagden het evenmin het perspectief van de technische maatregelen ter discussie te stellen, ze beperkten zich tot de suggestie dat het 'aangewezen leek om na te gaan denken over mogelijke structurele oplossingen'[545].
Zelfs het signaal van de brede en zware, door het Landbouwschap zelf ingestelde 'commissie van der Stee' werd volstrekt genegeerd. Deze adviescommissie gaf aan dat industriële mestverwerking slechts in geringe mate kon bijdragen aan de oplossing van het mestprobleem. Herstructurering van de intensieve veehouderij, inclusief 'volumebeleid' en regionale herschikking van bedrijfstakken en gericht op integratie met de plantaardige produktie, was in de ogen van de commissie noodzakelijk (Van Dijk, 1989). In zijn reactie op het commissierapport ging het Landbouwschap volledig aan deze aanbevelingen voorbij. Uitgangspunt voor het bedrijfsleven bleef dat 'geen volumegerichte maatregelen' zouden worden getroffen. Regionale produktiebeheersing en een extensiverend structuurbeleid werden afgewezen. Op de twijfels van de commissie van der Stee ten aanzien van de mestverwerking werd niet ingegaan. Integendeel, het Landbouwschapsplan voor de verwerking van mest (plan De Bekker) werd onder de aandacht gebracht en opnieuw werd gesteld dat de 'nadruk' diende te liggen op de drie 'sporen' van het mestbeleid, waaronder mestverwerking[546]. Na de verschijning van het rapport van de commissie De Bekker werd iedere twijfel in de kiem gesmoord door een 'waar offensief' in landbouwkringen om veehoudend Nederland ervan te overtuigen dat er extra mestheffingen opgebracht moesten worden en er een aansluitplicht moest komen bij een mestaanvoerorganisatie of zelfs een *Mestschap* om

---

[543] Zie 'Het ene overschot is het andere niet', Boerderij 77, no. 15, 7 januari 1992 over het belang dat aan de mestcijfers werd gehecht en over de grote onduidelijkheid die daaromtrent bestond.

[544] Interview met topambtenaar van VROM, lid van de Stuurgroep Mestproblematiek, d.d. 9 februari 1987.

[545] Tweede Kamer, vergaderjaar 1987-1988, 19882, nr. 15, Mestactieprogramma: 1.

[546] Landbouwschap, 'Aanbevelingen voor het te voeren beleid na de presentatie van het rapport van de Commissie "Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland" en van de Structuurnota Landbouw', Den Haag, maart 1990.

de grootschalige mestverwerking mogelijk te maken[547]. De afvalligheid van de commissie van der Stee ten aanzien van de mestverwerkingsdoctrine werd gehekeld. In feite werd de 'commissie van wijze mannen' te verstaan gegeven dat haar negatieve oordeel over de mestverwerking haar ondeskundigheid terzake bewees en dat ze zich daarmee buiten de discussie plaatste[548]. Het werkstuk van de commissie, dat in meerdere opzichten een breuk betekende met de *gangbare* aan 'markt' en 'techniek' ontleende argumentatie[549], kreeg niet de aandacht die het verdiende en werd 'weggestopt' in een 'plan van aanpak' waarin de aanbevelingen van Van der Stee cum suis uitgewerkt zouden worden (Frouws en Van der Ploeg, 1990). Dat was de sanctie voor het aandragen van discussiestof, die de door depolitisering en technocratie bepaalde kaders te buiten ging.
Van een 'mestdebat' in de landbouw was derhalve geen sprake en evenmin werd de door de Centrale Raad voor de Milieuhygiëne en anderen gevraagde structuurstudie voor de intensieve veehouderij ondernomen.
Het Landbouwschap was niet geïnteresseerd in welk scenario voor inkrimping van de veestapel dan ook en was niet bereid 'energie te steken in een oplossing die uitermate slecht is voor de sector'[550].
Vanwege de toenemende onzekerheid over de perspectieven van de technische oplossingsrichtingen, liet de overheid uiteindelijk toch onderzoek verrichten naar de economische en milieuhygiënische gevolgen en de bestuurlijk-juridische aspecten van volumebeleid in de veehouderij. Dat werd als 'laatste middel' gezien om de milieuproblemen in de Nederlandse veehouderij op te lossen (Stolwijk e.a., 1992; Olden en Tirion, 1992). In deze studies werden de inkrimpingsmaatregelen beschouwd als instrumenten van *volume*-beleid. Er werd nauwelijks aandacht besteed aan inpassing in een inkomens- en structuurbeleid en een beleid gericht op extensivering van veehouderijsystemen. De variant die bestond uit het opkopen van niet-grondgebonden

---

[547] Zie Oogst, 1 december 1989: 6 voor de oproep tot instelling van een aansluitplicht en een extra heffing; zie ook Boer en Tuinder, 15 december 1989: 2-3: de minister van Landbouw, het Landbouwschap, de Landelijke Mestbank, en de RABObank kozen eendrachtig 'het spoor van De Bekker'.

[548] Tijdens de bespreking van het rapport van de commissie Van der Stee door het Landbouwschap sprak Latijnhouwers openlijk zijn twijfel uit aan de deskundigheid van de commissie met betrekking tot de mestverwerking. Zelfs werd de veronderstelling geopperd dat het Landbouwschap alleen nog een notitie en een bespreking aan het rapport van Van der Stee wijdde "uit een zekere eerbied voor de oud-minister van Landbouw" (Oogst, 6 april 1990: 6). De opmerking van een bestuurslid van de Vereniging van Varkenshouders van de NCB dat men "iemand die gepensioneerd is geen rapport moet laten schrijven", is van gelijke strekking (bestuursvergadering kring Nijmegen van de NCB d.d. 3 januari 1990).

[549] Zo vond een duidelijke herdefiniëring van het begrip marktgerichtheid plaats, waarin plaats was voor kwantitatieve en kwalitatieve produktiebeheersing, en werd een programma ontvouwd om 'de techniek' 'om te buigen' in milieuvriendelijke richting en af te stemmen op de gedifferentieerde omstandigheden en individuele wensen van agrariërs.

[550] Agrarisch Dagblad, 5 april 1991.

mestproduktierechten werd evenmin als instrument voor *structuur*beleid onderzocht, hoewel deze zich er wel voor leende, daar een deel van de opgekochte rechten heruitgegeven zou kunnen worden. Wel werd geconcludeerd dat 'duidelijk naar voren was gekomen dat het in het leven roepen van een dergelijk fonds (ter realisering van structuurbeleid, JF) op weerstand uit de sector zou stuiten' (Olden en Tirion, 1992: 45).
De onderzoeken naar volumebeleid verricht in opdracht van de overheid behelsden derhalve een technisch-economische beoordeling van de instrumentering van een noodscenario, waarvan realisering bij voorkeur achterwege moest blijven. Structuurstudies van de intensieve veehouderij waren het niet. De onderzoeksresultaten dienden om de discussie over de bruikbaarheid van volumemaatregelen als beleidsinstrument te 'verzakelijken' (Stolwijk e.a., 1992: 9). Ze droegen nauwelijks bij aan de verbreding van het mestdebat buiten de vigerende 'technisch-economische' termen.

De politieke kern van het mestbeleid

"En als je dan over een beperking gaat praten, hoe ga je die dan invoeren? We hadden kort daarvoor nog de invoering van de superheffing gehad. Toen hadden we ook meteen te maken met allerlei knelgevallen, de één nog moeilijker dan de ander. Nou, dan merk je wel als je maatregelen krijgt of om maatregelen vraagt, je een groot gedeelte van je leden onrecht aandoet of ze in een heel beroerde situatie brengt. Je past natuurlijk wel twee keer op!"[551].

Uit de hier aangehaalde uitspraak van één van de landbouwvoormannen spreekt de huiver voor de discussies en keuzeproblemen die opgeroepen werden door het bereiken van de 'grenzen van de groei' in de Nederlandse veehouderij. In het geval van de superheffing, waaraan wordt gerefereerd, had een 'brede discussie' over de quotering van de zuivelproduktie en de gewenste structurele ontwikkeling in de Nederlandse melkveehouderij niet plaatsgevonden. In plaats daarvan had de georganiseerde landbouw zich vooral ingespannen om de door 'Brussel' opgelegde melkcontingentering af te houden. Het landbouwpolitieke debat beperkte zich in hoofdzaak tot de behandeling van de vele *knelgevallen*, de structuurpolitieke keuzen werden 'aan de (quota)markt' overgelaten met als gevolg dat de melkveehouderij met een grote extra financieringslast werd opgescheept, dat er geld uit de sector verdween en dat bepaalde categorieën boeren, met name de jongeren, zich onrechtvaardig behandeld achtten (Elégoët en Frouws, 1991).
Ten aanzien van de mestproblematiek wilde het landbouwbedrijfsleven in principe eveneens afzien van 'structuurbeleid'. De doelstellingen van de mestwetgeving zouden voldoende gewaarborgd kunnen worden door de regelingen die ten aanzien van de normering van het mestgebruik en de periode van uitrijden werden gesteld[552]. Doordat de overheid een rem op de

---

[551] Aldus Landbouwschapsvoorzitter Schouten achteraf over de vrees van de landbouworganisaties voor een discussie over maatregelen om de groei van de intensieve veehouderij te stoppen, Agrarisch Dagblad, donderdag 2 november 1989: 9.

[552] Landbouwschap, Discussienota Veehouderijorganen, 'Definitief verplaatsingsbesluit Meststoffenwet', 26-03-1987.

groei en concentratie van de mestproduktie had gezet in de vorm van een stringent uitbreidings- en verplaatsingsverbod, waren er evenwel produktierechten ontstaan. De *non zero sum game* was 'over'. De oplossing 'via de markt' was bovendien als gevolg van de ervaringen met de melkquota in zekere zin geblokkeerd. De georganiseerde landbouw, en met name de Katholieke Nederlandse Boeren en Tuindersbond, kon niet voorbijgaan aan de roep om bescherming van de 'kleinere', niet kapitaalkrachtige bedrijven tegen de gevolgen van vrije verhandelbaarheid van mestquota (zie ook 11.4). Daarenboven was er de beduchtheid voor een nieuwe financiële aderlating van de sector.
Het ministerie van Landbouw opteerde in zijn aanvankelijke voorstel niettemin voor de 'marktoplossing'[553]. Het koos voor 'minimale overheidsbemoeienis' en maximale mogelijkheden voor 'structurele ontwikkelingen in de veehouderij'; *expliciete* structuurpolitieke afwegingen en keuzen met betrekking tot de ontwikkelingsmogelijkheden voor afzonderlijke (categorieën) bedrijven kwamen in dat eerste voorstel niet voor. Deze 'gedepolitiseerde' benadering bleek evenwel niet vol te houden. In kringen van KNBTB-bestuurders was de discussie over de gevolgen voor de 'kleine bedrijven' en de instelling van een 'maximum bedrijfsgrootte' bij aankoop of verplaatsing reeds geruime tijd aan de gang[554]. De discussie rond de 'politieke kern' van het mestbeleid bleek de termen van 'markt' en 'techniek' te buiten te gaan. Het landbouwbedrijfsleven stond enerzijds een 'gezonde ontwikkeling' naar schaalvergroting van financieel krachtige bedrijven voor, maar toonde zich anderzijds bevreesd voor de risico's van quotumaankoop in verband met de onzekerheden over de 'marktsituatie' in de intensieve veehouderij en de mogelijk hoge kosten van grootschalige mestverwerking[555]. Het Landbouwschap ontkwam er niet aan de 'principiële keuzen' naast de overheidsoptie van vrije verhandelbaarheid aan de orde te stellen[556]. De overheid zag zich gedwongen het spel mee te spelen, stelde een gedifferentieerde afroming voor, en legitimeerde haar voorstel als een poging de positie van de kleine en middelgrote bedrijven te versterken (zie hoofdstuk 9). Hiermee was de knuppel in het hoenderhok gegooid. Structuurpolitieke vragen die gewoonlijk niet expliciet aan de orde kwamen of met een verwijzing naar technologische en marktontwikkelingen werden afgedaan,

---

[553] Zie Ministerie van Landbouw en Visserij, 'Notitie inzake aanpassing van het Verplaatsingsbesluit', concept d.d. 25 september 1987.

[554] Zoals in de veehouderijcommissie van de KNBTB, waar gesproken werd over de gevolgen van vrije verhandelbaarheid voor 'drie soorten bedrijven' en over de noodzaak een bovengrens van '300 of 350 sbe' in te stellen (KNBTB, Verslag vergadering Veehouderijcommissie d.d. 14 november 1986).

[555] Landbouwschap, 'Mestquota in relatie tot bedrijfsverplaatsing', 19.5/4126, 8-10-1987.

[556] Deze hadden betrekking op de instelling van een quotumbank, mogelijke vestigingswetgeving en een beperking van vrije verhandelbaarheid door het stellen van nadere eisen; idem: 2.

lagen nu in het bestuurderscircuit ter tafel[557]. De verdeeldheid was groot en de politisering van de discussie bracht de georganiseerde landbouw in problemen: tegen de 'regels' in trad het Landbouwschap niet met een eenstemmig advies naar buiten en kaartte de KNBTB zelfs de stemverhouding aan in dit publiekrechtelijk bedrijfsorgaan, waardoor de katholieke boerenbond zich benadeeld achtte (zie hoofdstuk 9).
Ook bestuurders op kring- en afdelingsniveau roerden zich[558], maar een brede en systematische discussie onder de leden van de standsorganisaties, waarin tevens de samenhang met de aanpak en kosten van de mestproblematiek aan de orde kwam, werd niet georganiseerd. Het bleef een debat onder bestuurders, ambtenaren en politici (zie ook 12.3), die er, zoals in het hoofdstuk over de verplaatsingsregeling is aangegeven, lange tijd niet in slaagden de discussie te beslechten en beleidskeuzen te maken. Juist ten aanzien van de 'politieke kern' van het mestbeleid raakte de besluitvorming volledig in een impasse, politisering bleek te resulteren in verwarring en besluiteloosheid. De "uitermate politieke discussie"[559] over het verplaatsingsbesluit verzandde. Elementen als de gedifferentieerde afroming en de plafonnering van de handel in mestquota verdwenen geleidelijk uit het voorstel. Toen eind 1992 het 'uiteindelijke' ontwerp werd ingediend prevaleerde de technisch-economische argumentatie 'als vanouds'. De discussie in eigen kring was uitgelopen op de 'realistische' oplossing, conform de regel van depolitisering. De verplaatsingswet was bovenal nodig om nog vóór het ingaan van het '1995-scenario' (zie 9.3) een 'gezonde' structurele ontwikkeling mogelijk te maken, zodat de ondernemende bedrijven in staat waren de dure mesttechnologie te betalen en een concurrerende positie op de markt in te nemen. De sceptische bestuurders die van mening waren dat er in feite niet veel ruimte voor structuurpolitieke

---

[557] Moest naast de gedifferentieerde afroming ook worden vastgehouden aan een bedrijfsgroottegrens waarboven geen mestquota gekocht mochten worden?; diende de extra afroming wel of niet voor structuurbeleid te worden aangewend?; was het terecht dat rundveebedrijven mestrechten konden kopen zonder dat de progressieve korting werd toegepast?; was het met het oog op bedrijfsovername niet te prefereren dat de quota zonder waarde bleven?; en kon men niet beter besluiten tot een gerichte herverdeling van mestproduktierechten door middel van een opkoopregeling en een quotumbank?, waren voorbeelden van de opgeworpen vragen (Zie bijvoorbeeld KNBTB, 'Discussievragen naar aanleiding van het concept-verplaatsingsbesluit II', B8758, 110488 en NCB, Hoofdbestuursvergadering d.d. 28 maart 1988).

[558] Zo werd in de NCB in het kader van de zogeheten kringvoorstellen "regelmatig gepleit voor het geen waarde toekennen aan de mestquota" en opperde een afdelingsbestuur zelfs om bij quotumoverdracht "boven 1 VAK 10% af te romen over de totale bedrijfsomvang, welke ontstaat na uitbreiding". Dit zou uiteraard zeer nadelig uitpakken voor grote bedrijven (NCB-hoofdbestuur d.d. 28-3-1988).

[559] Aldus de kwalificatie van de toenmalige directeur Veehouderij en Zuivel van het ministerie van Landbouw en Visserij, interview d.d. 19 maart 1987.

keuzen was en dat de kapitaalkrachtige bedrijven 'toch aan het langste eind trekken' zagen hun gelijk bevestigd[560].

12.3 Elitisme

Het elitisme van neo-corporatistische arrangementen heeft met name betrekking op de deelnemende belangenorganisaties (zie 4.5). Kenmerkend voor het elitisme zijn de relatieve onafhankelijkheid van de organisatie-elite ten opzichte van de leden, de passiviteit van de achterban en een besluitvorming die in essentie op topniveau plaatsvindt.
In de eerste twee subparagrafen wordt aandacht besteed aan de passiviteit van de achterban. De onder Brabantse boeren gehouden enquête en interviews en de jarenlange observaties in NCB-verband (zie hoofdstuk 1) dienen als belangrijke informatiebron hiervoor. In de derde subparagraaf ligt het accent op de autonomie van de bestuurlijke elite en het *top down* karakter van de elitistische[561] besluitvorming. De erosie van het structuurkenmerk van het elitisme die door de belangenbehartiging en beleidsvorming rond de mestproblematiek aan het licht is gebracht, komt aan de orde in de vierde en laatste subparagraaf.

Passiviteit

Het Nederlandse landbouwmodel kent een omvangrijk en wijd vertakt organisatienetwerk (zie 5.2). Een aanzienlijk deel daarvan is gericht op vaktechnische belangenbehartiging en dienstverlening, toelevering, verwerking en afzet, en uiteenlopende vormen van dienstverlening aan individuele agrariërs en hun gezinnen.
Een ander deel van de georganiseerde landbouw is belast met collectieve belangenbehartiging met als doel beïnvloeding van het overheidsbeleid. Dit gedeelte kent een getrapte organisatiestructuur van afdelingen en kringen van regionale standsorganisaties, die op hun beurt vertegenwoordigd zijn in de drie Centrale Landbouworganisaties, waarboven het Landbouwschap als koepelorganisatie fungeert. Uiteindelijk vindt in het overleg tussen deze koepel, in het geval van het mestbeleid vaak aangevuld door de produktschappen, en de overheid, de landbouwpolitieke standpuntbepaling van het agrarisch bedrijfsleven plaats. Dit door tal van besturen bemande en door vele staven van functionarissen gevoede systeem heeft het karakter van een besloten overleg-

---

[560] 'Menselijk gesproken' zou het beleid van de overheid, maar ook dat van de coöperaties, veel meer afgestemd moeten worden op de bestaansmogelijkheden van de kleinere bedrijven, maar 'economisch gesproken' kon dat niet en gebeurde dat ook niet, zo zou men deze keer op keer geuite scepsis kunnen samenvatten. Een voorbeeld uit de discussie omtrent de melkquotering: "ze hadden de melk nooit verkoopbaar mogen maken, maar het móest wel zo, anders bevries je de sector en dan verlies je de concurrentie met het buitenland en dan zet je de hele technische ontwikkeling stil" (bestuursvergadering NCB kring Nijmegen d.d. 7 mei 1986).

[561] De term elitistisch wordt gebruikt om de associaties met een hooghartige en ondemocratische houding te vermijden die het adjectief elitair oproept en om aan te geven dat sprake is van een structuurkenmerk, een ingesleten handelingspatroon, kortom een structurele regel.

circuit, waarin meningen worden gefilterd, compromissen worden gesloten en onderhandelingen op het hoogste niveau worden beslecht. Het is een voor 'gewone' leden en lagere bestuursleden ondoorzichtig geheel, waarbij men niet rechtstreeks wordt betrokken, noch via directe ledenraadpleging, noch via directe verkiezingen. Het is niet gebruikelijk op ledenvergaderingen of bijeenkomsten van afdelings- en kringbesturen over landbouwpolitieke onderwerpen of voorstellen te stemmen. Wat er uit de daar plaatshebbende discussies naar hogere niveaus wordt 'meegenomen' en wat er vervolgens met die ideeën gebeurt, blijft veelal onduidelijk. Het behoort evenmin tot de agrarische overlegcultuur onderhandelingsresultaten ter goedkeuring aan de leden voor te leggen. Tijdens vergaderingen waar onderdelen van het mestbeleid aan de orde kwamen, vernamen leden en plaatselijke bestuurders van punten die 'in het overleg' waren en waaraan 'gewerkt' werd als van zaken die zich afspeelden in een voor hen ondoorzichtige wereld, die zich volledig aan hun invloed onttrok. Dat was de *terra incognita* van ingewijde bestuurders, deskundigen en politici.
De belangrijkste reden om vergaderingen te bezoeken is om informatie te verkrijgen, niet om zijn stem te laten horen, zo bleek uit het onderzoek onder de Brabantse veehouders. Slechts een kwart van de respondenten beschouwde de jaarlijkse kringvergaderingen als een middel om invloed uit te oefenen op de standpunten van de Boerenbond (bijlage 2). De meerderheid had geen idee over de invloedsverdeling op het niveau van de Centrale Landbouworganisaties en het Landbouwschap. Bij velen bestond de indruk dat de hogere bestuurders onvoldoende wisten wat er op de bedrijven van de leden leefde. Hoewel ze erop vertrouwden dat de voormannen de zaken beter overzagen dan zij zelf, was de meerderheid van oordeel dat de bestuurders niet voldoende tegenwicht tegenover de Haagse ambtenaren en politici konden bieden. De *politieke* belangenbehartiging is de minst gewaardeerde èn minst bekende activiteit: 'politiek is een spel voor de hoge heren in Tilburg' (Korpel, 1989: 89). De collectieve belangenbehartiging, de boerenorganisatie die voor de gemeenschappelijke belangen opkomt en die maakt dat je samen sterker staat, was in het onderzoek onder de Noordbrabantse veehouders dan ook de minst genoemde reden voor het lidmaatschap van de Boerenbond. De traditie, de vanzelfsprekendheid waarmee een Brabantse boer bij 'den NCB' hoort, de contacten met anderen, werden veel meer als 'reden' opgegeven (ruim de helft van de antwoorden), terwijl redenen van individuele belangenbehartiging, 'je kunt erop terugvallen bij problemen', eveneens veelvuldig genoemd werden (door bijna eenderde).
Ook bij bestuursleden, in dit geval voorzitters van plaatselijke afdelingen, leefde het idee dat 'hogere landbouwpolitiek' een zaak voor de KNBTB en het Landbouwschap was, dat er niet of nauwelijks naar hen geluisterd werd, en dat er in het Landbouwschap toch 'altijd iets anders' uitkwam dan zij voorstonden[562]. De animo voor (actie)vergaderingen voor afdelingsvoorzitters, door de NCB belegd om de achterban te raadplegen over het optreden van de organisatie inzake het mestbeleid, was gering. Wat de eerste bijeenkomsten van deze aard betrof, bestond de indruk dat de uitkomst daarvan al vaststond.
Net als bij de 'gewone' leden, werd de passiviteit van de lagere bestuurders niet alleen gevoed door twijfel aan het gewicht van hun eigen inbreng, maar ook door scepsis over de invloed van de agrarische belangenbehartigers in maatschappij en politiek. De als een continue aanscherping ervaren mestmaat-

[562] Bestuur kring Nijmegen van de NCB, 1986-1992.

regelen versterkten die scepsis: 'alle maatregelen gaan maar gewoon door, er zijn zelfs geen compromissen meer mogelijk, die landbouworganisaties bereiken niks meer. We zijn toch wel een zwakke schakel in de politiek, we trekken steeds aan het laatste eind'.

Protesten

Mobilisatie van de achterban behoort niet tot het repertoire van de agrarische overlegcultuur, waarin passiviteit van de leden regel is. In de mestacties van enige importantie, die zich in hoofdzaak hebben voorgedaan in de periode van mei 1987 tot en met maart 1988, en die gericht waren op de mestboekhouding en de overschotheffing, waren het dan ook niet de standsorganisaties die het voortouw namen.
Toen 'boze boeren' in mei 1987 actie voerden tegen de mestboekhouding, waren de standsorganisaties, met uitzondering van de Overijsselse Landbouw Maatschappij, niet bereid hen te ondersteunen[563]. In augustus en begin september vonden 'wilde' en 'woedende' acties van veehouders uit de noordelijke provincies plaats tegen de overschotheffing en de gesubsidieerde aanvoer van 'zuidelijke' mest. De boeren blokkeerden mestopslagputten, bezetten het bureau van de Landelijke Mestbank en protesteerden tijdens de openbare vergadering van het Landbouwschap[564]. De standsorganisaties stelden zich terughoudend op en betreurden de aan het licht tredende tegenstellingen. Over mobilisering van de achterban werd niet gesproken, wel over het opstellen van een 'zwartboek' over de mestmaatregelen[565].
Eind 1987, 'als de mest een aantal veehouders tot de lippen staat' en toen de mestbank met afzetproblemen kampte, klonken de protesten weer luider. Hoewel de mestnormen, het gebrek aan mestopslagruimte en problemen rond de mestafleveringsbewijzen belangrijke 'knelpunten' waren, richtte de onvrede zich opnieuw op de overschotheffing en de subsidiëring van mesttransporten. Wederom hadden de standsorganisaties moeite met de actievoerende boeren. Landbouwvoormannen lazen de noordelijke veehouders de les over hun 'burgerlijke ongehoorzaamheid' en over het aanwakkeren van tegenstellingen die 'niets uithalen'[566]. De protestbijeenkomsten tegen de mestwetgeving in het algemeen en de overschotheffing in het bijzonder breidden zich echter uit over het hele land en in totaal waren er duizenden boeren bij betrokken. Daarbij werden ook verwijten geuit aan het adres van de standsorganisaties die in de ogen van de actievoerders niet krachtig genoeg optraden, de stem van de leden niet lieten horen, de acties onvoldoende steunden of zelfs

---

[563] Zie Agrarisch Dagblad 13, 14 en 15 mei 1987.

[564] Zie Agrarisch Dagblad van 17/18 augustus en 2 en 3 september 1987.

[565] Agrarisch Dagblad 25 september 1987.

[566] Zie Agrarisch Dagblad van 9, 14 en 15 januari 1988.

tegenwerkten en een 'uitvoerende dienstenrol' ten aanzien van de mestwetgeving vervulden[567].
Als *reactie* op de onrust over de mestwetgeving lieten verscheidene standsorganisaties niettemin ferme taal horen. De Gelderse Maatschappij van Landbouw koos partij voor de noordelijke boeren, die in haar ogen geen overschotheffing zouden hoeven betalen; de Aartsdiocesane Boeren- en Tuindersbond gaf te kennen dat de mestwetgeving met terugwerkende kracht moest worden opgeschort; de Overijsselse Landbouw Maatschappij noemde de regelgeving onuitvoerbaar en de steun van de overheid schamel; het Drents Landbouw Genootschap wenste een heroverweging van de gehele mestwetgeving[568]. De Noordbrabantse Christelijke Boerenbond gaf in het eigen organisatieblad een overzicht van vier hele pagina's van alle activiteiten die de NCB inzake het mestprobleem had ondernomen[569]. De NCB zag zich gedwongen nog een stap verder te gaan in reactie op de duchtig aan de weg timmerende Brabantse mestactievoerders en op signalen uit de eigen gelederen[570]. De Brabantse Boerenbond organiseerde een 'actie-trein' en bood de minister een petitie aan (zie 11.4). De NCB nam zijn toevlucht tot een publieke actie om de in de regel 'onzichtbare' collectieve belangenbehartiging zichtbaar te maken. Zo werd getracht de 'wilde' actievoerders de wind uit de zeilen te nemen en de kritiek van de achterban in te dammen. De 'actie' was vooral een signaal voor de eigen leden. Als mobilisatie- en pressiemiddel was dit zorgvuldig geregisseerde optreden minder van betekenis. De model-actie was de uitzondering die de regel van de passiviteit der leden bevestigde.
Dat gold eveneens - zij het op een andere en schrillere wijze - voor de laatste stuiptrekkingen van de mestacties in maart 1988. Tweehonderdvijftig boeren leverden onder protest mestformulieren en bezwaarschriften in en richtten daarbij vernielingen aan bij het heffingenbureau in het landbouwhuis te Assen[571]. Dat gebeurde terwijl reeds meer dan viervijfde van de mestboekhoudingsformulieren was ingeleverd en de verwachte opbrengst van de overschotheffing vrijwel geheel 'binnen' was. Tevens werd duidelijk dat de boeren nauwelijks gehoor gaven aan de oproep van de mestactievoerders om hun lidmaatschap van de standsorganisaties op te zeggen. Tegen deze achtergrond was een 'wilde actie' als in Assen niet meer dan een incident dat het marginale karakter van de acties onderstreepte en de regel van een

---

[567] Aldus de actiegroep mestproblematiek tijdens de persconferentie naar aanleiding van een massale protestbijeenkomst te Boekel op 26 januari 1988. Zie ook interviews met plaatselijke NCB-bestuurders in Landbouwmaand, jrg. 16, nr. 3, maart 1988.

[568] Zie Agrarisch Dagblad van respectievelijk 30 januari, 1/2 februari, 3 februari en 4 februari 1988.

[569] Boer en Tuinder, 5 februari 1988.

[570] Zo sprak de afdeling St. Oedenrode in een brief aan het hoofdbestuur van de NCB haar verontrusting uit over 'wilde acties' en verwijten aan 'onze NCB'. Ze drong erop aan dat de NCB 'harde acties' zou ondernemen als de overheid geen oplossing zou bieden voor alle knelpunten in de mestwetgeving, omdat er anders "grote verdeeldheid onder de NCB-leden komt" (onderstreping in originele brief d.d. 3 februari 1988).

[571] Agrarisch Dagblad, 4 maart 1988.

volgzame en passieve achterban bevestigde. De naar aanleiding van de protesten tegen de mestwetgeving opgerichte *Nederlandse Agrarische Bond* kwam al spoedig in een isolement terecht en stierf een zachte dood.

Bestuurlijke autonomie

De passiviteit van de leden is echter niet identiek aan tevredenheid over en instemming met het organisatiebeleid.
In het onderzoek onder de Brabantse veehouders en NCB-leden bleek niet minder dan de helft van de respondenten achter de boycotacties tegen de overschotheffing te staan (zie bijlage 2). Een grote meerderheid was voorts van oordeel dat de NCB zich harder moest opstellen tegenover de overheid en dat de Brabantse Boerenbond onvoldoende voor bepaalde groepen boeren of tuinders opkwam.
Naar aanleiding van de commotie rond de mestboekhouding constateerden landbouwvoormannen met zorg 'een grote kloof' tussen henzelf en de 'boeren aan de basis'[572]. De ontwikkeling van het mestbeleid laat meer voorbeelden zien van de verwijdering tussen de standpunten en het optreden van de boerenvoormannen enerzijds en de opvattingen onder delen van de achterban anderzijds. Deze kwam reeds aan het licht tijdens de discussies over één van de eerste adviezen inzake het mestbeleid die de top van de georganiseerde landbouw uitbracht, namelijk de nota over de mestproblematiek van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling (het advies van de commissie Latijnhouwers, zie o.a. 7.2). In NCB-verband werd de 'nota Latijnhouwers' in de kringbesturen besproken. In vrijwel geen enkele kring ging men akkoord met een door alle veehouders te betalen basisheffing op veevoer[573]. Niettemin koos het hoofdbestuur van de NCB toch vóór die basisheffing[574], hetgeen tot sceptische reacties onder kringbestuurders leidde[575]. Ook de reserves

---

[572] CBTB-secretaris Stokkers gaf aan dat de landelijke top van de CBTB de reacties van de boeren op de mestboekhouding anders had 'ingeschat'. Ook KNBTB-voorzitter Schouten stelde vast dat groepen boeren vonden dat de organisaties hen 'uit het oog hadden verloren' (Agrarisch Dagblad, 19 augustus 1987).

[573] Dit blijkt uit de aan de NCB gestuurde reacties van de kringen op de door de KNBTB naar aanleiding van het rapport Latijnhouwers opgestelde notitie mestproblematiek van 25 september 1984 (gewijzigd d.d. 3-10-1984). Zie ook 'Gevolgde procedure bij de bespreking van de KNBTB-notitie mestproblematiek', A. Klaassen, 28-2-1985.

[574] Het belangrijkste argument was dat men de mestproblematiek als een algemeen probleem zag, aan de oplossing waarvan iedere veehouder een bijdrage moest leveren. Het was precies dit uitgangspunt waarover in veel kringen anders werd gedacht: zo werden vrijstellingen bepleit voor 'niet-vervuilers' (bedrijven zonder mestoverschot), voor kleinere bedrijven, voor bedrijven in 'tekort-gebieden' en voor startende ondernemers.

[575] Zo refereerden Nijmeegse kringbestuurders aan het voorbeeld van de basisheffing om hun twijfel aan het nut van discussies over het landbouwbeleid te onderbouwen: "Er wordt toch niet naar ons geluisterd....de meerderheid van de boeren in Nederland was tegen de heffing op veevoer en toch kwam die er" (Bestuursvergadering kring Nijmegen d.d. 24 december 1985).

onder veehouders ten aanzien van de handel in mestquota vonden wel beschouwd weinig gehoor bij de spraakmakende elite van de georganiseerde landbouw[576]. Deze bleef aandringen op handel in mestproduktierechten en de aanvankelijk voorgestelde beperkingen daarvan ten gunste van het kleinere bedrijf werden verder opgerekt naarmate de discussie vorderde.
De 'kloof' tussen voormannen en achterban die aan het licht kwam rond de mestbeleidsformatie[577], laat de handelingsvrijheid van de bestuurlijke elite zien ten opzichte van de leden. De landbouwvoormannen fungeerden zeker niet als 'doorgeefluik' van de wensen van de achterban. In overeenstemming met hun bestuurlijke verantwoordelijkheid claimden zij een ruime handelingsvrijheid, met name als zij erop werden aangesproken onvoldoende naar de achterban te luisteren[578]. Van een verantwoordelijke 'voorman' wordt inderdaad verwacht dat hij enige afstand kan nemen van de 'korte termijn' belangen en 'rationele afwegingen' kan maken, waartoe een zekere mate van bestuurlijke autonomie vereist is. Wanneer evenwel het tegenwicht ontbreekt van systematische ledenraadpleging en verkiezingen van voormannen door diezelfde leden, dan verkrijgt een dergelijke autonomie elitistische trekken.

---

[576] De bezwaren daartegen leefden niet alleen bij jonge boeren en veehouders op 'kleinere' bedrijven, voor wie aankoop van mestquota een verhoudingsgewijs zware last zou betekenen, maar werden tijdens onderzoeken in Noord-Brabant en het rivierengebied ook door bedrijfshoofden van 'grotere' bedrijven onderschreven (Klein Holkenborg, 1988; Korpel, 1989).

[577] In het geval van het mestbeleid was de kans op vervreemding tussen 'top' en 'basis' uiteraard groter dan bij een vorm van 'stimulerend' beleid: introductie van als beperkend ervaren milieuregelgeving met een beroep op het algemeen belang, waarvoor het particuliere (economische) belang in meer of mindere mate moet wijken, wordt de leiders van de belangenorganisatie die de behartiging van dat particuliere belang als primaire taak heeft niet in dank afgenomen. Hen wordt dan licht verkwanseling van het eigen belang en 'medeplichtigheid' met de vijandige overheid verweten. Vergelijk de brief van de afdeling Haps van de NCB aan het hoofdbestuur: "De afdeling Haps heeft de indruk dat er teveel onder één hoedje wordt gespeeld met minister Braks en de landbouwvoormannen. De NCB moet zich krachtig verzetten in de politiek en niet steeds ja en amen knikken" (geciteerd tijdens Hoofdbestuursvergadering d.d. 22 februari 1988).

[578] KNLC- en toenmalig Landbouwschapsvoorzitter Varekamp hierover: "Ik ben geen doorgeefluik van wat mijn achterban vindt, daar voeg ik zelf iets aan toe; ik denk dat ze er achteraf, over tien jaar, wel eens heel anders over kunnen denken" (Uit discussie tijdens de door de Werkgroep Landbouwpolitiek en het NIROV georganiseerde studiedag over areaalbeheersing in de landbouwpolitiek, 15-12-1987).
De reacties van de organisatietop op de spraakmakende acties van akkerbouwers waren vergelijkbaar. Doornbos (NCBTB-voorzitter): "Bestuurders die zich als een loopjongen zonder eigen mening met allerlei boodschappen op pad laten sturen, doen hun leden tekort"...."Hij of zij moet ook kijken naar wat op iets langere termijn voor een sector het beste is" (Oogst, 31 augustus 1990: 7). KNLC-voorzitter Varekamp over de verantwoordelijkheid van de bestuurder: "Als je verantwoordelijkheid draagt voor beleid, moet je een wat andere opstelling kiezen dan degene die actie voert. Dat kan niet altijd parallel lopen. Je moet je handen vrij houden" (Oogst, 10 maart 1989).

De reactie op kritiek en protesten van de achterban op de belangenbehartiging inzake het mestbeleid was veelal dat de organisatiestandpunten en -activiteiten aan de leden 'uitgelegd' en 'duidelijk gemaakt' moesten worden: het was de informatievoorziening van boven naar beneden die verbetering behoefde, niet de beleidsbeïnvloeding van de basis naar de top[579].
De relatieve autonomie van de bestuurders impliceert dat een 'draagvlak' in het bestuurderscircuit niet identiek is aan een 'draagvlak' onder de leden van de standsorganisaties. Dit verschil maakt pleidooien begrijpelijk voor overredende voorlichting om 'onlustgevoelens' over de 'van bovenaf opgelegde' mestwetgeving weg te nemen en voor 'inbreng van praktijkmensen' teneinde knelpunten in die wetgeving op te lossen[580].
Voorleggen aan de *'achterban'* is in de neo-corporatistische belangenbehartiging in de landbouw niet gelijk aan *leden*raadpleging. De 'agrarische' achterban van het Landbouwschap wordt gevormd door de drie Centrale Landbouw Organisaties (CLO). De gewestelijke en provinciale standsorganisaties vormen de achterban van deze drie CLO's. Raadpleging van de achterban om te zien of er voor bepaalde maatregelen een 'draagvlak' in 'de sector' is, komt er dan ook veelal op neer dat het oordeel wordt gevraagd van de hoofdbesturen van deze standorganisaties. Dat was voor de meeste mestmaatregelen niet anders. Een expliciete peiling, voorafgaand aan de standpuntbepaling en advisering

---

[579] "We moeten de leden duidelijk maken, wat in Den Haag wel of niet bereikt kan worden", zo gaf NCBTB-secretaris Stokkers het middel aan om de onvrede over de mestboekhouding te verminderen en de 'kloof' tussen voormannen en boeren te dichten (Agrarisch Dagblad, 19-8-1987).
Bij kritiek op het functioneren van de top van de georganiseerde landbouw was de reactie vergelijkbaar. Het antwoord op onvrede over de collectieve belangenbehartiging ten behoeve van de kleine bedrijven was dat 'de publiciteit ten aanzien van het kleine bedrijf nog wel kan worden verbeterd' (NCB-reactie op rapport over kring Nijmegen [Korpel, 1989], kringbestuursvergadering d.d. 24 augustus 1989).
Op de diagnose van Rijnconsult, het organisatiebureau dat het Landbouwschap doorlichtte, dat het 'draagvlak' onder de Nederlandse agrariërs voor het Landbouwschap ontbrak, luidde de remedie eveneens 'informatievoorziening van het Landbouwschap naar boeren en tuinders'. Er verschenen folders over de inrichting en de werkwijze van het Landbouwschap. Een discussie onder boeren en tuinders over de functionering, structuur en representativiteit van hun belangenorganisaties werd niet georganiseerd.

[580] Door voorlichting en door 'de praktijk aan het woord te laten' moest de afstand tussen het bestuurlijke draagvlak en de acceptatie door de boeren worden overbrugd. Zo stelden landbouwvoormannen in reactie op de onrust omtrent de mestregels begin 1988 dat de 'door ambtenaren bedachte' 'papieren tijger' van de mestwetgeving, nodig aan het 'gezond boerenverstand' en aan de inzichten van loonwerkers en boeren 'die met hun benen in de mest staan', moest worden getoetst (zie Boer en Tuinder van 15 januari 1988 en Agrarisch Dagblad van 7 januari 1988).
Wat de voorlichting betreft beklaagde KNLC-topman Jaarsma zich erover dat in de 'voorfase' de 'bewustwording van het mestprobleem' te weinig aandacht had gekregen. Volgens hem was 'een voedingsbodem ontstaan waarbij ongemotiveerde onlustgevoelens alle kans krijgen' en rustte nu op de Sociaal-Economische Voorlichting de zware taak 'een zodanige mentale instelling te stimuleren dat het aantal mensen dat het zichzelf moeilijk maakt in het veranderingsproces zo gering mogelijk zal zijn' (Jaarsma, 1986: 125).

door de regionale standsorganisatie, van de meningen op het daaronder liggende echelon van kring*bestuurders*, behoorde tot de uitzonderingen. Voorafgaande bespreking van voorgestelde beleidsplannen in afdelingen, het enige organisatieniveau waar *leden* hun stem kunnen laten horen, heeft gedurende de gehele periode dat de mestbeleidsformatie is bestudeerd in de grootste standsorganisatie, de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond, nooit plaatsgevonden[581]. Wel is in geval van ingrijpende maatregelen of grote onrust onder de leden een enkele maal een centrale bijeenkomst met álle afdelingsvoorzitters - opnieuw *bestuurders* - georganiseerd. Ook deze stonden vooral in het teken van informatievoorziening en toelichting op de gevolgde koers. Zo waren de 'actiepunten' die 'met kracht via de KNBTB bij de betrokken ministers op tafel gelegd dienden te worden' naar aanleiding van de onrust over onder meer de mestboekhouding in het voorjaar van 1987, reeds door het hoofdbestuur geformuleerd alvorens de afdelingsvoorzitters begin juni in Veghel bijeenkwamen[582].
Ook de raadpleging van kringbesturen vond overigens slechts zelden zo systematisch en expliciet plaats als in het geval van de door de commissie Latijnhouwers voorgestelde 'basisheffing' op veevoer (zie het begin van deze subparagraaf). De kringvoorzitter krijgt doorgaans geen duidelijke en wel omschreven boodschap mee en het is evenmin gebruikelijk dat hij verantwoording aflegt van zijn opstelling in het hoofdbestuur. Vergaderen is vooral een routine en een ritueel: er worden tal van praktische zaken[583] geregeld en periodiek luchten de bestuurders hun hart over landbouwpolitieke aangelegenheden, waarbij het feit dat het gezegd is belangrijker is dan het bestuurlijk vervolg dat eraan wordt gegeven[584].
De 'achterban' van de kringbestuurders wordt gevormd door de leden in de afdelingen en hun afdelingsbestuurders, de laatste schakel in de hiërarchie. Systematische en (op specifieke maatregelen of beleidsvoorstellen) gerichte raadpleging van deze achterban komt niet voor. Noch de frequentie, noch de agenda's van afdelings- en kringbestuursvergaderingen lopen parallel. Hier

---

[581] Dit is wel eenmaal voorgesteld naar aanleiding van de bespreking van de nota over de mestproblematiek van de Landelijke Raad voor de Bedrijfsontwikkeling, die voorstellen bevatte waarvan voorzien werd dat ze veel weerstand zouden oproepen. Enkele hoofdbestuursleden gaven te kennen dat zij deze nota niet alleen in de kring maar ook in de afdelingen wilden bespreken, hetgeen echter niet is gebeurd (NCB, Hoofdbestuur, d.d. 24 september 1984).

[582] Hoofdbestuur NCB, d.d. 25 mei 1987.

[583] Aan deze zaken, zoals de voorbereiding en organisatie van open dagen, oogstdankfeesten, rundveehouderijdagen, kadercursussen, voorlichtingsactiviteiten etc. wordt het grootste deel van de vergadertijd besteed.

[584] Kringbestuurders twijfelden aan de mate waarin hun stem op hogere bestuurlijke niveaus mee woog. Zij vroegen zich zelfs af of de voormannen de mening van de leden wel wilden weten, zoals naar aanleiding van de 'discussie' over de vorming van één landbouworganisatie: "men weet heel goed hoe er gedacht wordt en daarom wil men geen enquête" (kringbestuur Nijmegen d.d. 20 december 1990).

komt bij dat een gebrek aan hulpbronnen eveneens een belemmering voor ledenraadpleging en *'bottom-up'* communicatie kan vormen[585].

De 'mestdiscussie' was bij uitstek een aangelegenheid van de elite van topbestuurders en functionarissen. Van hen die, vaak na moeizame onderhandelingen, de compromissen sloten. Van de ingewijden in de 'dans om de mestcijfers' en in de technisch-economische argumentaties, waarop de aanpak van de mestproblematiek goeddeels berustte (zie 12.2). De door het landbouwbedrijfsleven gelanceerde plannen waren vooral het produkt van de experts en voormannen, die het overleg voerden met de politiek verantwoordelijken en de ambtenaren. Ze waren niet of nauwelijks het resultaat van met de betrokken veehouders georganiseerde discussies. Vandaar dat de organisatiebestuurders en deskundigen benadrukten dat het 'bedrijfsleven' met plannen als dat van 'De Bekker' en 'Mineraal Centraal' 'heel ver zijn nek uitstak' en dat het nog 'een hele klus' zou zijn om de achterban zover te krijgen.

De nadruk op consensus en geslotenheid in het agrarisch blok impliceerde dat men op het 'sectorministerie' van Landbouw 'voor dezelfde zaak' stond als in het landbouwbedrijfsleven. 'De neuzen stonden delfde kant op'. Deze symbiose tussen beide partners in het neo-corporatistische arrangement, die zoals vermeld ook met zich meebracht dat functionarissen en bestuurders probleemloos van positie konden wisselen tussen de diverse instellingen van het Groene Front, ging gepaard met een zekere verwantschap van bestuursstijlen. Zoals er ten departemente van werd uitgegaan dat de landbouwvoormannen 'de rug recht' zouden houden en het mestbeleid zouden uitdragen, zo gold ook voor het ministerie zelf dat men naar buiten 'één stem wilde laten horen' en dat ieder in de 'concern gerichte', 'centraal gestuurde' organisatie ervan doordrongen moest zijn dat men 'voor dezelfde zaak' stond (Oele, 1987). Er heersten, zeker in de aanloopperiode en de eerste fasen van de mestbeleidsformatie, op het ministerie van Landbouw een 'harde *top-down* managementstijl' en 'hiërarchische communicatiepatronen', waarin eigen, van de ideeën van de leiding afwijkende gedachten van ambtenaren al snel als 'deloyaal' werden beschouwd[586].
Hoewel de bestuursstijl binnen het ministerie van Landbouw zeker niet op één lijn gesteld kan worden met de relatie tussen bestuurders en leden binnen de standsorganisaties - daarvoor zijn de institutionele verschillen te groot - bestond er toch een zekere congruentie tussen het elitisme van de georganiseerde landbouw en de hiërarchische cultuur ten departemente. In die cultuur

---

[585] Het feit dat afdelingsbesturen, anders dan de hoofdbesturen van de standsorganisaties, niet beschikken over secretariaatsfaciliteiten en ondersteuning van deskundigen, draagt bij aan een 'structureel' primaat van de informatiestroom 'van boven naar beneden' ten opzichte van de communicatie in omgekeerde richting. Zonder dergelijke middelen kan het een zware of onmogelijke opgave zijn om een goed beargumenteerd standpunt op papier te zetten, zoals ook bleek uit de correspondentie over de aanpak van de mestproblematiek in het archief van de NCB. Overigens heeft de NCB dit manco aangepakt door de aanstelling van zogeheten regio-functionarissen.

[586] Ontleend aan 'Op weg naar een groene balans', Rapport van de Commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag, 22 mei 1992.

was geen ruimte voor afwijkende visies van ambtenaren. Ambtenaren moesten loyaal zijn aan de op topniveau overeengekomen consensus over het 'sectorbelang', waarin lange tijd de oriëntatie op korte termijn economische en produktie-belangen de boventoon voerde. Dat ondervond consulent Henkens die te horen kreeg dat het afgelopen moest zijn met zijn indoctrinatie inzake de mestproblematiek[587]. Dat ondervond ook de medewerker van het Informatie en Kennis Centrum die publiekelijk zijn teleurstelling uitsprak over de defensieve opstelling van het ambtenarencorps van Landbouw met betrekking tot de milieuproblematiek. Als één van de oorzaken daarvan noemde hij de houding van de top van het ministerie, waar 'niet genoeg wordt beseft hoe belangrijk het is voor voorlichters om een 'steun in de rug' te voelen van hun baas en niet angstig te hoeven zijn om in de ogen van de baas te vergaande uitspraken te doen" (Meeuwissen, 1990: 3). De betrokkene werd mede na bemoeienis van de directeur-generaal door zijn superieuren krachtig ter verantwoording geroepen, waarmee hij zijn uitspraken over de top van het ministerie feitelijk zag bevestigd[588].
De 'Commissie Kroes' maakte gewag van een aanzet tot een 'culturele omwenteling' en van een 'nieuw elan' op het ministerie[589]. De hiërarchische cultuur binnen het ministerie onderging onmiskenbare veranderingen. Dat geldt ook voor het elitisme van de georganiseerde landbouw. In de laatste subparagraaf wordt stilgestaan bij de transformatie daarvan. Zoals steeds is de belangenarticulatie met betrekking tot de mestproblematiek daarbij het empirisch referentiekader.

Afnemende autonomie

De voorgaande schets van de passiviteit van de leden en de door de organisatiestructuur en -cultuur bepaalde autonomie van de voormannen lijkt een grote handelingsvrijheid te impliceren voor de elite van de georganiseerde landbouw. Zoals ook uit andere studies naar voren komt, mitigeren 'tradi-

---

[587] Zie over de 'strijd' van Henkens ook hoofdstuk 6, waar is beschreven hoe de waarschuwingen van Henkens jarenlang zijn genegeerd en geneutraliseerd. Henkens stuitte naar zijn zeggen op onwil, maar beschouwde het als zijn plicht om zijn mond open te blijven doen, omdat hij het tot zijn verantwoordelijkheid rekende dat de bodem niet zou vergiftigen en omdat hij niet wilde dat men hem later iets zou kunnen verwijten. Hoewel hem nooit een spreekverbod is opgelegd, is hem wel van hogerhand te verstaan gegeven geen gekwantificeerde normen meer te noemen, omdat het ministerie de handen vrij wilde houden voor het overleg daarover met het Landbouwschap. In 1986 gaf Henkens opening van zaken, omdat van de kant van het bedrijfsleven en Landbouw werd gezegd dat men het niet had geweten en dat men de omvang van het mestprobleem pas vanaf 1980 kende. Henkens is toen door oud collega's gebeld die hun spijt betoonden dat zij hem nooit hadden gesteund; het veelzeggende commentaar van Henkens: "misschien ook dat men niet durfde" (interview d.d. 19 februari 1990).

[588] Informatie ontleend aan gesprekken met Meeuwissen rond het moment van publikatie.

[589] 'Op weg naar een groene balans', op. cit.: 14.

tiegetrouw' lidmaatschap[590] en het belang dat wordt gehecht aan de dienstverlening door de standsorganisatie de verwachtingen van de leden ten aanzien van een 'militante' belangenvertegenwoordiging en worden de mogelijkheden voor de leiding om compromissen te sluiten daardoor vergroot (Mayntz, 1992). Ook de getrapte organisatiestructuur met een *top-down* besluitvorming en de overlegcultuur, waarin ruimte moet zijn voor interne afweging van (vele) agrarische belangen èn voor onderhandelingen met de overheid, dragen bij aan de handelingsvrijheid van de landbouwtop. Ook een 'kloof' tussen top en basis hoeft geen bedreiging te vormen voor die bestuurlijke autonomie. Zo waren er in ons onderzoek onder Noordbrabantse veehouders slechts weinigen die overwogen hun organisatie de rug toe te keren, ondanks alle kritiek dat de NCB zich niet krachtig genoeg opstelde, de voormannen te weinig bereikten, en de (top)bestuurders te ver afstonden van de bedrijven van de leden. Integendeel, driekwart van de respondenten was van mening dat het belangrijk was 'massaal naar de vergaderingen te gaan', juist nu land- en tuinbouw in moeilijkheden verkeerden (zie bijlage 2).
Illustratief is het verloop van de discussie over de eenwording van de drie Centrale Landbouw Organisaties. Terwijl ideeën over federatievorming of fusie aan de basis van de organisaties in brede kring leefden[591], hielden de voormannen een werkelijke discussie af[592], zonder dat daartegen noemenswaardige protesten opklonken[593]. Het advies van *Rijnconsult* om de leden schrif-

---

[590] Lidmaatschap dat primair het behoren tot een bepaalde groep tot uitdrukking brengt.

[591] Plaatselijk kwam intensieve samenwerking van de drie standsorganisaties veelvuldig voor en daarbij werd ook overgegaan tot de vorming van federatieve verbanden (zie voor voorbeelden Oogst, 5 januari 1990 en Agrarisch Dagblad, 8 februari 1990); de Hollandse standsorganisaties waren in gesprek over vergaande samenwerking met als mogelijk vervolg een fusie; als gevolg van de akkerbouwacties van 1989 klonken pleidooien om de 'eenheid aan de basis' ook aan de top gestalte te geven door een samengaan van de drie CLO's, een wens die binnen het KNLC van oudsher reeds leefde; de jonge boeren, verenigd in het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK) bepleitten eveneens doorbreking van de verzuiling; zelfs kaderleden van de KNBTB spraken zich in het bondsblad openlijk uit voor de totstandkoming van één landbouworganisatie (Boer en Tuinder, 12 januari 1990).

[592] De voorzitters van de drie Centrale Landbouworganisaties (CLO's) bogen zich in besloten kring 'diepgaand' over de gewenste vorm van de 'horizontale agrarische belangenbehartiging'. Zij maakten vervolgens hun conclusies bekend en legden deze voor aan de besturen - niet aan de leden - van de afzonderlijke organisaties (Discussienota 'CLO-voorzitters willen samenwerking versterken', 21-3-1990). Eén van deze conclusies luidde dat er 'vooralsnog geen solide basis is om te komen tot fusie van de CLO's', omdat 'bij vele leden nog sterk de behoefte leeft om op grond van identiteit georganiseerd te zijn'. Aldus sprak de top namens de leden.

[593] De felle kritiek van de zijde van de Hollandse Maatschappij van Landbouw op de discussienota van de CLO-top was één van de spaarzame protestgeluiden die naar buiten kwam. Hierin werd onder andere naar voren gebracht dat de keuze inzake een fusie door de leden van de provinciale organisaties gemaakt moest worden en niet door de drie voorzitters (Agrarisch Dagblad, 23/24 april 1990).

telijk te raadplegen over een mogelijke eenwording verwierpen ze en enquête-resultaten die aangaven dat een ruime meerderheid van de agrariërs één landbouworganisatie wilde[594], werden genegeerd.
Uiteraard waren er grenzen aan de 'kloof' tussen leiding en leden. Zo was de woede van de boeren die zich in 1974 in stadion Galgenwaard verzamelden, niet alleen gericht tegen het Brusselse beleid en het daarmee samenhangende selectieproces, maar ook tegen de eigen voormannen. Het ging echter om een incidentele gebeurtenis, een steen in de vijver. Produktiegroei en bedrijfsontwikkeling konden worden voortgezet - ondanks de ontwikkeling van een zogenaamd 'middenbedrijvenbeleid', dat overigens nooit in duidelijke beleidskeuzen werd geconcretiseerd - en de kringen in het water van de georganiseerde landbouw verdwenen.
In de jaren tachtig vond evenwel een trendbreuk plaats, het 'groeimodel' verkeerde in een 'beheersmodel'. Deze ingrijpende verandering in de economische condities van de Nederlandse veehouderij miste zijn uitwerking op de positie van de voormannen niet. Voor het mestbeleid gold bij uitstek dat het als beperkend werd beschouwd, de sector werd in het nauw gedreven en moest 'verliezen' accepteren. De voormannen beklaagden zich over hun 'tragische positie', 'omdat we nooit eens met positieve regelingen kunnen komen"[595]. De structurele beperking van de bedrijfsontwikkelingsmogelijkheden was voor de boeren een boodschap van andere aard dan een (tijdelijke) prijsverlaging of de instandhouding van een verzuilde organisatiestructuur. Kon deze beperking in de melkveehouderij op het individuele bedrijfsniveau nog worden gecompenseerd door relatief hoge prijzen en ten dele worden geneutraliseerd door verhandeling en *leasing* van melkquota en door uitbreiding van de vleesveehouderij, in het geval van het mestbeleid bleek de 'bevriezing' van de bedrijfsontwikkeling na verloop van tijd een drastischer breuk in te houden met het denken in termen van produktiegroei en schaalvergroting, waarin men was opgegroeid. De acceptatie bij de Nederlandse veehouders van díe onderdelen van het mestbeleid die de bedrijfsontwikkeling aan banden legden (zoals het uitbreidings-, omwisselings- en verplaatsingsverbod), was dan ook veel geringer dan de acceptatie van 'gedragsvoorschriften' als de mestnormering, de uitrijbepalingen en de registratieverplichting via de mestboekhouding (Katteler en Van den Tillaart, 1989: 51). Ook de massale protesten die zich in de loop van 1992 in Noord-Brabant voordeden tegen een ontwerp-streekplan en het felle verzet, begin 1993, tegen een strikte toepassing van de Hinderwet, hadden met name betrekking op de 'bevriezende' effecten van het natuur- en milieubeleid in de landbouw. Omdat zij zich in het nauw gedreven voelden en hun toekomst op het spel stond, verwachtten de veehouders een militantere opstelling van hun belangenorganisatie dan gewoonlijk. Daardoor werd de autonomie van

---

[594] In dezelfde maand dat het rapport van Rijnconsult (Baetens e.a., 1990) uitkwam, werden de resultaten gepubliceerd van een onderzoek onder 1146 bedrijfshoofden in land- en tuinbouw, waaruit naar voren kwam dat 71% van de ondervraagden één landbouworganisatie wilde. In de KNLC-achterban bedroeg het percentage der voorstanders 82, onder de KNBTB-leden was dat 72 en in de CBTB-gelederen was 53% vóór eenwording, terwijl een forse minderheid van 36 percent van de CBTB-leden zich een verklaard tegenstander betoonde (Agrarisch Dagblad, 28 december 1990).

[595] Agrarisch Dagblad, 19 augustus 1987.

de topbestuurders begrensd[596]. Zij werden gedwongen op mogelijk verzet van de achterban te anticiperen, niet te ver 'voor de muziek uit te lopen' of zelfs 'spontane' acties over te nemen, die zich anders tegen hen dreigden te keren. Het ontwijken van de discussie, tijdens de aanloopperiode naar de Interimwet (zie 7.1), over een beperking van de groei van de veestapel, nadat men 'kort daarvoor nog de invoering van de superheffing had gehad'[597] en de wijze waarop de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond gedwongen werd tot acties tegen het ontwerp-streekplan, kunnen in dit licht gezien worden als een uitdrukking van de verminderde handelingsvrijheid van de bestuurlijke elite.
Ook de verscherping van de belangentegenstellingen, die een gevolg was van de noodzaak het mestprobleem aan te pakken (zie deel II), bracht een reductie van de bestuurlijke autonomie met zich mee. De onderschikking van deelbelangen aan een gemeenschappelijk belang werd erdoor bemoeilijkt[598]. Het (dreigende) protest van de groep die zich benadeeld acht, verminderde de speelruimte van de belangenvertegenwoordigers voor compromissen en onderhandelingen met de overheid[599].
Naast de 'interne' beperking van de autonomie der bestuurders in de vorm van veranderende verwachtingen van de zijde van de achterban, betekende de druk van de kant van de overheid[600] èn de Tweede Kamer, die tijdens de mestbeleidsformatie steeds sterker werd (zie deel II), eveneens een inperking van die handelingsruimte. Zo werd de elite van de georganiseerde landbouw door het mestprobleem als het ware van twee kanten klem gezet. Enerzijds was er de pressie van politiek en samenleving, en in toenemende mate ook van overheidszijde. Het antwoord daarop was overwegend defensief en afhoudend. De ernst en de omvang van de mestproblematiek en de moeizame voortgang van de oplossingen, met name de mestverwerking, leidden er namelijk toe dat uit die hoek steeds nieuwe 'aanscherpingen' dreigden. Anderzijds was er de groeiende onzekerheid onder de achterban over de kosten die de oplossingen voor het mestprobleem met zich mee zouden brengen, de (toe-

---

[596] Vergelijk ook de constatering van Mayntz naar aanleiding van een onderzoek naar de reactie van leiding en leden van het Deutsche Bauern Verband op de toenemende eisen die uit hoofde van het milieubeleid aan de landbouw worden gesteld (Mayntz, 1992: 29).

[597] Zie Landbouwschapsvoorzitter Schouten over de angst voor de achterban in: 'Liever de kop in het zand dan in de strop', Agrarisch Dagblad, 2 november 1989: 9.

[598] Dit was precies de reden waarom de commissie De Bekker, tot grote spijt van haar voorzitter, de introductie van een extra heffing ter financiering van de mestverwerking tot de overschotgebieden moest beperken.

[599] De protesten en blijvende onvrede ten aanzien van de overschotheffing van ondermeer de 'noordelijke veehouders' beperkten de ruimte voor onderlinge compromissen en maakten het de landbouwvertegenwoordigers onmogelijk de uitvoering van de regeling terzake op zich te nemen.

[600] Naast de departementen van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij en van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer waren dat ook in toenemende mate provinciale en gemeentelijke overheden.

komstige) uitbreidingsmogelijkheden en de te ondernemen investeringen in mestopslag en stallen, mestproduktierechten en mestafzetcontracten.
In dit klimaat van onzekerheid en achterdocht onder de leden werd van de organisaties een duidelijke stellingname en een krachtige opstelling verwacht. De aanpak van het mestprobleem, waarin technische onzekerheden zozeer verweven waren met beleidsmatige keuzen[601], bracht echter met zich mee dat duidelijkheid niet geboden kon worden. En naarmate het zicht op definitieve oplossingen langer uitbleef en de mestproblematiek de politieke agenda bleef belasten, werd de ruimte voor een krachtige, constructieve opstelling van de boerenbelangenorganisaties geringer.
Met andere woorden, de autonomie van de elite der georganiseerde landbouw werd van twee kanten ingeperkt en de ruimte om zowel aan de eisen van overheid en 'politiek', als aan de verwachtingen van de achterban te voldoen, was beperkt en leek verder af te nemen, naarmate de oplossing van de mestproblematiek langer op zich liet wachten[602].
Gevangen in dit dilemma wezen de landbouwvoormannen ten overstaan van overheid en politiek op het geringe 'draagvlak' onder de achterban, terwijl ten opzichte van die achterban het ongeduld en de onredelijkheid van de ministers, de politici en de milieubeweging als rechtvaardiging werden aangevoerd. Gezien de politieke context waarin de bestuurders moeten werken, is hun positie verre van gemakkelijk. Er wordt van hen verwacht dat zij èn beter luisteren naar hun achterban, èn meer rekening houden met milieubelangen, eisen die in bepaalde gevallen vrijwel onverenigbaar zijn. In de politieke arena rond de mestproblematiek kan niet aan deze eisen voldaan worden zonder de 'regels' van elitisme en geslotenheid los te laten. Afstand nemen van ingesleten regels, die zo lang het sociaal handelen hebben gekenmerkt, is geen geringe verandering.
De uitweg uit het dilemma via een *offensief beleid* en een grotere mate van *zelfregulering*, betekent in meerdere opzichten een breuk met het vertrouwde,

---

[601] Alle drie de technische 'oplossingsrichtingen' waren met onzekerheden omgeven. En zolang onduidelijkheid bestond over de bijdrage van veevoerverbetering aan de reductie van het fosfaat- en stikstofoverschot, over de acceptatiegraad van dierlijke mest door akkerbouwers en over de omvang en het tijdstip van de te realiseren mestverwerkingscapaciteit, zolang bleef ook onduidelijk in welke mate 'aanvullend beleid' noodzakelijk zou zijn. Hetzelfde gold mutatis mutandis voor de onzekerheden inzake de bijdrage van verschillende technische voorzieningen aan de beperking van de ammoniakemissie, de mate van fosfaatonttrekking door het gewas (in verband met de hoogte van de 'eindnormen') en de omvang van het probleem van de fosfaatverzadiging.

[602] Het bleek voor de voormannen dan ook moeilijk een eigen koers te varen tussen de veelal tegenstrijdige claims van beleidsmedeverantwoordelijkheid en algemeen (milieu)belang enerzijds en een militante belangenbehartiging anderzijds. Dit dilemma kwam duidelijk aan het licht rond het optreden ten aanzien van de in september 1991 aangekondigde 'aanscherpingen' (het ene moment waren ze 'onbespreekbaar', het volgende moment viel over twee van de drie maatregelen te praten), dat zich later herhaalde, toen de landbouwvertegenwoordigers eerst het overleg over het '1995-scenario' opzegden en dat daarna in februari 1993 weer hervatten, zonder dat er enige toezegging van overheidszijde tegenover stond.

gesloten landbouwmodel[603]. In de conclusie zullen we stilstaan bij de onvermijdelijke - en reeds in gang gezette - 'herstructurering' van het model van belangenarticulatie en beleidsformatie in de Nederlandse landbouw.

[603] Inherent aan een 'offensieve' positie is openheid ten opzichte van 'algemene' (natuur- en milieu-)belangen. Deze worden niet 'defensief' afgehouden en als onredelijk of onhaalbaar voorgesteld; offensieve belangenbehartiging maakt zichzelf tot spreekbuis van dergelijke belangen en verknoopt deze op constructieve wijze met de 'eigen' (agrarische) belangen (zie voor deze omschrijving van de offensieve positie de studie van Heinze en Voelzkow over het Deutsche Bauernverband [Heinze en Voelzkow, 1992]). Investeringen ter verkleining of voorkoming van milieuproblemen verschijnen dan als economisch belang, bescherming van natuur- en land-schapswaarden wordt in een 'offensieve' benadering de verantwoordelijkheid van iedere agrariër.
Zelfregulering impliceert een gewijzigde verhouding tussen georganiseerde landbouw en ministerie van Landbouw, wil deze recht doen aan de eigen verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven en meer inhouden dan delegatie van uitvoerende taken. Zelfsturing houdt eveneens een andere relatie tussen bestuurlijke elite en achterban in, wil er sprake zijn van afstemming op de praktijk en verscheidenheid van het boerenbedrijf en van effectieve betrokkenheid van agrariërs. Zeker wanneer zelfsturing verplichtingen met zich meebrengt als het bijhouden van een mineralenboekhouding of het betalen van heffingen, worden hoge eisen gesteld aan de besluitvormingsprocedures binnen de georganiseerde landbouw.

13 CONCLUSIE

Macht en onmacht

Dankzij het neo-corporatistisch arrangement in de landbouw heeft het Groene Front met betrekking tot het mestbeleid een aanzienlijke macht gerealiseerd ten opzichte van de 'dragers' van het milieubelang in maatschappelijke organisaties, overheidsinstellingen en de politiek. Beleid dat lastenverzwaringen zou impliceren en een inbreuk zou betekenen op het vigerende produktie- en groeipatroon is lange tijd geblokkeerd. De mestregelgeving die vanaf 1984 werd ontwikkeld, kreeg een duidelijk landbouwstempel opgedrukt en maakte nog geen einde aan de voortgaande vermesting en verzuring van het milieu. Een specifieke, 'technische' benadering van het mestprobleem werd dominant en het leeuwedeel van de onderzoeksinspanningen en ingezette overheidsmiddelen was gericht op de dienovereenkomstige 'oplossingsrichtingen', waaronder de industriële mestverwerking.
De nauwe banden tussen het ministerie van Landbouw en het georganiseerde bedrijfsleven, vertegenwoordigd door het Landbouwschap en enige produktschappen, stelden de landbouwvertegenwoordigers in staat tot een geprivilegeerde beleidsbeïnvloeding en verschaften de ambtenaren en de minister van Landbouw niet alleen een krachtige ruggesteun in externe contacten, met name met het departement van Milieubeheer, maar maakten bovendien de legitimering mogelijk van het mestbeleid ten opzichte van de Nederlandse veehouders. 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.
De belangenbehartiging en beleidsvorming inzake het mestbeleid hebben echter tevens de keerzijden en grenzen van deze agrarische machtsuitoefening aan het licht gebracht. De defensieve opstelling, waardoor effectieve maatregelen lange tijd werden afgehouden, is de agrarische sector duur komen te staan. De mestproblematiek werd onderwerp van nationale publieke en politieke aandacht, hetgeen de landbouw letterlijk en figuurlijk in een kwade reuk bracht en steeds dieper in de verdediging drong. Omdat het mestprobleem steeds grotere proporties aannam, werd een inhaalmanoeuvre noodzakelijk die de veehouders in een benarde positie bracht: in een (te) korte tijd moesten (te) grote aanpassingen in de bedrijfsvoering worden gerealiseerd.
De winst van de door het Groene Front gedicteerde technische oplossingen bleek betrekkelijk. Met name de grootschalige mestverwerking leek de veehouders op hoge kosten te jagen, de vereiste verwerkingscapaciteit kon niet tijdig gerealiseerd worden en zowel de aanvoer van de grondstof als de afzet van het eindprodukt bleven met onzekerheden omgeven. De dreiging van een drastische, 'koude' sanering werd dan ook steeds reëler. Het met hand en tand verdedigen van de omvang van de veestapel mag de belangen hebben gediend van de grote, kapitaalkrachtige veehouders die 'voor de bui' binnen waren en het mag ten goede zijn gekomen aan de afzetmogelijkheden van de veevoerindustrie en de werkgelegenheid in de veehandel, slachterijen en vleesverwerking; vele kleinere of nog niet gemoderniseerde veehouderij-

bedrijven, met name in de zeugenhouderij, waren wellicht meer gebaat geweest bij een tijdige, *beheerste* herstructurering.
De interne verdeeldheid en belangentegenstellingen met betrekking tot de mestproblematiek waren van dien aard, dat de machtspositie van de georganiseerde landbouw werd aangetast. Belangenverschillen in de landbouw zijn er altijd geweest, zoals tussen 'kleine' en 'grote' boeren of pachters en verpachters. De conflicten over de aanpak van dit immense agrarische milieuprobleem, met name tussen de vertegenwoordigers van mestoverschotgebieden en van 'mesttekortgebieden', bleken echter op belangrijke momenten onoplosbaar. Dat leidde ertoe dat de beleidsbeïnvloeding door de groene lobby en de daadkracht van het Groene Front als geheel verzwakten. (Mede) als gevolg hiervan bleven een effectieve organisatie van de nationale mestmarkt en een adequate regeling voor de ontwikkelingsmogelijkheden in de intensieve veehouderij bijvoorbeeld achterwege.
De jarenlange 'bevriezing' van de varkens- en pluimveesector, de toenemende lastendruk voor de veehouders, de vele onzekerheden waarmee de aanpak van de mestproblematiek was omgeven en de verscherping van onderlinge belangentegenstellingen, moesten wel tot onvrede onder de boeren leiden. De aard en omvang van deze factoren brachten met zich mee dat de onvrede dreigde om te slaan in 'vervreemding' van delen van de agrarische achterban ten opzichte van de eigen voormannen en het 'eigen' ministerie. Een belangrijke machtsbron van het agrarisch blok, het vertrouwen en de steun van die achterban, was hiermee in het geding.
Cruciaal tenslotte is de geleidelijke verandering van de positie van het ministerie van Landbouw, die zich heeft voorgedaan tijdens het eerste decennium van de ontwikkeling van het mestbeleid (1983-1993). De verbreding van het aandachtsterrein met natuur- en milieubescherming, de intensivering van de samenwerking met het departement van Milieubeheer en het feit dat overeenstemming met de georganiseerde landbouw geleidelijk minder gewicht in de schaal legde voor de politieke legitimering van het mestbeleid, kortom de evolutie van 'sectorministerie' naar ministerie van 'algemeen bestuur', impliceerden dat de overheid zich langzaam maar zeker losmaakte uit het agrarisch blok. Deze ontwikkeling betekende dat de hoeksteen van het neo-corporatistische arrangement in de landbouw kwam te vervallen.

Erosie van het agrarisch neo-corporatisme

Het paradigma van het agrarisch neo-corporatisme maakte het sociaal handelen van de bij de belangenbehartiging en beleidsvorming rond de mestproblematiek betrokken actoren begrijpelijk en verklaarbaar. Een specifieke, in deze studie als neo-corporatistisch gedefinieerde, structuur van hulpbronnen en van regels die de verdeling en mobilisering van die hulpbronnen sanctioneerden, bleek dat handelen te 'structureren' en werd door dat handelen 'gereproduceerd'.
De belangenarticulatie en beleidsformatie inzake de mestproblematiek brachten echter tevens de instabiliteit van het als neo-corporatistisch gekenschetste systeem aan het licht. Hoewel *coöperatie* tussen overheid en bedrijfsleven uitgangspunt was en het overlegmodel het vanzelfsprekende referentiekader vormde, kon samenwerking meermalen niet of nauwelijks worden gerealiseerd en kreeg het overleg regelmatig het karakter van een confrontatie of was het niet meer dan een ritueel. *Consensus* tussen beide partijen bleef de norm en bleef op hoofdlijnen ook bestaan, maar de omvang en snelheid van de beleidsontwikkeling vormden een permanente bron van conflicten. Deze hadden ook

tot gevolg dat *legitimering* van het mestbeleid door de vertegenwoordigers van het bedrijfsleven op belangrijke onderdelen achterwege bleef, een legitimering die extra werd bemoeilijkt door de belangentegenstellingen onder de achterban. Dat gold ook voor de *interne disciplinering* van de georganiseerde landbouw, het spreken met één stem: voor alle betrokkenen een 'gulden regel', die echter frequent werd overtreden. Het bleek steeds moeilijker openlijke politieke discussies en keuzen te vermijden met een beroep op het 'sectorbelang' en een verwijzing naar technologische noodzakelijkheden en marktontwikkelingen. Het taboe op 'inkrimping van de veestapel' en de panacee van de grootschalige mestverwerking vermochten het vraagstuk van de 'rechtvaardigheid' van de mestmaatregelen, dat wil zeggen de verdeling van de lasten èn van de mogelijkheden voor bedrijfscontinuïteit en -ontwikkeling, niet zijn delicate, politieke karakter te ontnemen. De vertrouwde *depolitisering* bleek nauwelijks vol te houden, maar aan een open structuurpolitiek debat was de landbouw nog niet toe. Het elitistische karakter van de standpuntbepaling en besluitvorming in de landbouworganisaties en het Landbouwschap, die waren voorbehouden aan de elite van (top)bestuurders en functionarissen, was hier mede debet aan. De onvrede en vervreemding onder de achterban leidden echter tot toenemende kritiek op het *elitisme*, de autonomie van de voormannen werd minder vanzelfsprekend. Het feit dat de landbouwvertegenwoordigers, naarmate de ontwikkeling van het mestbeleid vorderde, de facto een grotere verantwoordelijkheid accepteerden voor àndere dan de 'traditionele' produktie- en inkomensgerichte agrarische belangen, verklaart mede dat de aanvaarding door de achterban van de onderhandelingsresultaten en van de akkoorden met de overheid op moeilijkheden stuitte. Het mestbeleid is als het ware het breekijzer geweest, waarmee de representanten van die andere belangen, in casu die van milieu- en natuurbescherming, de interne gerichtheid van het landbouwpolitieke circuit hebben doorbroken. De kritische belangstelling vanuit de samenleving voor de milieuvervuiling door de landbouw en de toegenomen maatschappelijke druk op de agrarische sector zijn tot uitdrukking gebracht via het toegenomen gewicht van het departement van Milieubeheer, de grotere en kritischer bemoeienis van Tweede Kamerleden en de belangrijker rol van lagere overheden. Daardoor is de relatieve *geslotenheid* ondergraven, waarin het neo-corporatistisch arrangement in de landbouw kon gedijen.

Pluriformiteit

De episode van het mestbeleid heeft de 'fragiliteit' van het agrarisch neo-corporatisme treffend tot uitdrukking gebracht[604]. Het systeem dat zo krachtig

---

[604] Wat betreft de tijdelijkheid, of zo men wil het conjuncturele karakter van het agrarisch neo-corporatisme, dringt de vergelijking met Engeland zich op. Daar concludeerden onderzoekers eveneens dat "de fragiliteit van de corporatistische relaties" duidelijk aan het licht is getreden, nu aan het akkoord tussen de overheid en de National Farmers' Union, dat iets minder dan dertig jaar heeft geduurd, een einde is gekomen (Cleary e.a., 1992: 254). Ter verklaring wijzen zij onder andere op de veranderde politieke omstandigheden en op de interne verdeeldheid in de landbouwwereld. De toetreding van Engeland tot de EG maakte een eind aan de traditionele politieke consensus over het landbouwbeleid en het neo-liberale Thatcherisme van de conservatieve partij was al evenmin bevorderlijk voor de verhoudingen tussen de regering en de NFU.

was in een periode van groei en stimulerend beleid, vertoont tekenen van ontbinding nu een tijd van beperking en corrigerend beleid is aangebroken.
In 5.3 werd een mogelijke instabiliteit van het neo-corporatistisch arrangement in de landbouw in verband gebracht met de ambivalente relatie tussen boeren en de overheid. Bij een verslechtering van het politiek klimaat ten aanzien van de landbouw en een veranderende rol van de overheid kan de weerstand tegen overheidsbemoeienis en bureaucratie de overhand krijgen. Inderdaad wezen boerenprotesten erop dat men zich tijdens het mestbeleidsproces door de overheid onder druk gezet, overvallen, en in de steek gelaten voelde. Hun vertegenwoordigers weigerden herhaaldelijk zich 'medeplichtig' te maken aan dat beleid, wilden de overheid op afstand houden en de zaken liever zelf regelen. Zo opgevat, zou de instabiliteit van het neo-corporatisme heel wel van voorbijgaande aard kunnen zijn. Hebben het ministerie van Landbouw en het agrarisch bedrijfsleven hun gezamenlijke verantwoordelijkheid voor het milieubeheer geaccepteerd en is het mestprobleem eenmaal opgelost, dan kunnen zij weer met elkaar de 'eigen' zaken regelen, het vertrouwde isolement opzoeken en de traditionele verhoudingen herstellen.
De breuk met het neo-corporatistische landbouwmodel lijkt echter fundamenteler en onherroepelijker van aard dan een tijdelijk overhellen van de weegschaal naar conflict in plaats van overleg. De voorwaarden van wat eerder de 'corporatistische imperatief' is genoemd (zie 5.6), zijn aan ingrijpende veranderingen onderhevig. Zowel de bijzondere economische betekenis als de sociaaleconomische uitzonderingspositie van de landbouw (*agrarisch particularisme*) hebben veel van hun vanzelfsprekendheid verloren. Het belang van de primaire landbouw als voedselproducent is sterk verminderd[605]. De omvangrijke budgetlasten van het markt- en prijsbeleid, de politieke prioriteit van milieu- en natuurbehoud in combinatie met de agrarische milieuvervuiling en de toegenomen aandacht voor 'gezond' voedsel en 'verantwoorde' produktiemethoden hebben tot een veranderde houding van de samenleving ten opzichte van de landbouw geleid. Deze wordt niet meer 'met rust' gelaten, moet aan dezelfde eisen voldoen als andere sectoren en de aanspraak op bijzondere (markt- en prijs)bescherming wordt minder vanzelfsprekend gehonoreerd. Ook de veranderingen op het departement van Landbouw, samengevat als de transformatie van sectorministerie tot ministerie van algemeen bestuur, lijken een restauratie van de neo-corporatistische verhoudingen uit te sluiten: privilegiëring en exclusiviteit van de relaties met de vertegenwoordigers van de primaire landbouw passen niet bij de verbrede beleidsverantwoordelijkheid en de 'cultuuromslag' naar grotere openheid.
Niet alleen de wijzigingen van het politiek-maatschappelijk klimaat en de rol van de overheid maken een continuering van het traditionele Nederlandse

---

[605] Dit belang heeft veel van zijn naoorlogse evidentie verloren. Factoren die hieraan bijdragen zijn de chronische overproduktie in de EG; het geringe aandeel van de voedseluitgaven in het huishoudbudget, waarvan bovendien het grootste deel bestemd is voor verwerking, distributie en commercialisatie; de internationalisatie van de agrarische handel en industrie, waardoor de grondstoffen gemakkelijk en in ruime mate van elders betrokken kunnen worden; de hiermee samenhangende re-allocatie van grondstoffen- en voedselproduktie, mede onder invloed van (handels)politieke overwegingen (ref. de positie van de landbouw in Oosteuropese en 'Derde Wereld'-landen). Een pregnante beschrijving van deze en andere factoren treft men aan in het hoofdstuk 'Nourrir les hommes?', Hervieu, 1993: 73-84.

landbouwmodel onwaarschijnlijk. Ook de veranderingen die zich sinds de jaren tachtig hebben voltrokken in de agrarische sector zelf, zijn van dien aard dat een 'herstructurering' van het systeem van belangenbehartiging en beleidsvorming onvermijdelijk lijkt. Achter het agrarisch 'gezinsbedrijf' en 'ondernemerschap', in naam waarvan de landbouworganisaties hun belangenbehartigende en vertegenwoordigende taken vervullen, gaat een zo grote diversiteit schuil, dat een *monopolistische representatie* zoals geïnstitutionaliseerd in het Landbouwschap, de spreekbuis van *de* Nederlandse land- en tuinbouw, steeds moeilijker is te realiseren[606]. Er vindt een 'herdefiniëring' plaats van het beroep van boer, agrarisch ondernemer, plattelandsondernemer of hoe hij ook genoemd wordt[607]. Specialisatie en diversificatie hebben geleid tot zeer uiteenlopende relaties met de markten van kapitaal, arbeid, toelevering en afzet. De integratie in de diverse markten varieert 'zeer sterk' met de verschillende 'bedrijfsstijlen' die zijn te onderkennen in de Nederlandse land- en tuinbouw (Van der Ploeg, 1991a: 259). Landbouwpolitieke interventies en het beleid op terreinen als ruimtelijke ordening en milieu- en natuurbeheer hebben tot gevolg dat de voorwaarden waaronder boeren hun beroep uitoefenen sterk verschillen. Het is zelfs de vraag op 'wat voor soort bedrijven' en onder welke 'sociale organisatie van de produktie' (eenmansbedrijven, gezinsbedrijven, industriële bedrijven, bepaalde samenwerkingsvormen of coöperaties?) de hedendaagse agrariërs kunnen voldoen aan de eisen en uitdagingen die worden gesteld (De Haan en Nooij, 1990)[608]. In meerdere opzichten is derhalve sprake van een 'veranderende beroepsidentiteit' (Van der Ploeg, 1993). De veelvormigheid hiervan betekent dat het beeld van een homogene beroeps-

---

[606] De grote diversiteit van belangen brengt met zich mee dat een dergelijke representatie licht bepaalde belangen uitsluit of achterstelt, wat tot legitimiteitsproblemen kan leiden. Zo kan mèt Berger geconstateerd worden dat het precies die trekken van het corporatisme zijn, die de representatie stabiliseren, zoals het alleenvertegenwoordigingsrecht, de procedurele status en de bureaucratisering van de belangengroep, die de kloof tussen vertegenwoordigden en uitgeslotenen vergroten en destabiliserend werken (Berger, 1981: 22). In dit verband zij opgemerkt dat een ander kenmerk van het neo-corporatisme, te weten het elitisme, eveneens een destabiliserend effect kan hebben, wanneer de volgzaamheid van de achterban, zowel 'vertegenwoordigden' als 'uitgeslotenen', ten gevolge van toegenomen vervreemding èn mondigheid, niet langer gegarandeerd is.

[607] Zie voor een boeiend vertoog over deze herdefiniëring, deze réinvention du metier, waarbij zowel de professionele status van de boer, als de solidariteit van de beroepsgroep en de ethiek van de agrarische activiteit in het geding zouden zijn, Hervieu, 1993.

[608] Van een - politiek of wetenschappelijk - debat over de toekomst van het agrarisch gezinsbedrijf kan overigens nog niet gesproken worden (De Haan, 1993; Nooij, 1993). Ook de recent toegenomen belangstelling voor de verscheidenheid in de Nederlandse landbouw (tot uitdrukking komend in de zogenaamde bedrijfsstijlenstudies) heeft zich nog nauwelijks uitgestrekt tot een mogelijke verscheidenheid in produktievormen. Wel wordt daarop gepreludeerd, waar verwezen wordt naar een nieuw 'ordeningsprincipe', dat wordt gezocht in 'het geheel van sociale verhoudingen op en rond het platteland' (Van der Ploeg, 1991b) of waar sprake is van 'nieuwe reproduktiepatronen' van de agrarische bedrijvigheid op het Europese platteland (Van der Ploeg, 1993).

groep, met een zeer eigen karakter en met een aparte sociale status, is achterhaald[609]. Achter het 'boerenberoep' gaat een grote pluriformiteit schuil. De belangendivergentie is aanzienlijk, de professionele solidariteit minder vanzelfsprekend. De steeds beter opgeleide (jongere) agrariërs stellen hoge eisen aan de behartiging van het *eigen* belang en zijn niet meer als vanzelf bereid zich te onderwerpen aan de sociale controle en compromissen van de bestuurlijke, verzuilde elites. In deze context kan de 'mythe' van de eenheid van de landbouwsector of de 'boerenstand' contraproduktief worden. Ontkenning van de pluriformiteit draagt het risico in zich van het ontstaan van rivaliserende belangengroeperingen en pressiegroepen op basis van uiteenlopende regionale, sectorale of categorale belangen. Als in kringen van de overheid, de politiek en maatschappelijke organisaties de verscheidenheid en het belangen*pluralisme* in de landbouw wèl worden onderkend, dan houdt die ontkenning bovendien het risico in van verlies aan politieke geloofwaardigheid of van een politieke buitenspel-positie.
Er zal derhalve een organisatorische en institutionele modus moeten worden gevonden om de pluriformiteit en het pluralisme in eigen kring ruimte en vorm te geven. De formule van het 'Groene Front' voldoet in dit opzicht steeds minder.

Perspectief

Zowel in de samenleving als geheel, als in de politiek, bij de overheid en in de agrarische sector zelf, zijn de voorwaarden voor het neo-corporatistische landbouwmodel geërodeerd. De machtsverhoudingen zijn verschoven. De structuur van belangenarticulatie en beleidsformatie verandert, er vindt een herdefiniëring van 'hulpbronnen' en 'regels' plaats. 'Verouderde' vormen van informatieverschaffing verliezen hun strategische betekenis, een 'nieuw' kennissysteem komt daarvoor in de plaats. Bij een grotere verscheidenheid van institutionele arrangementen zijn 'interne en externe disciplinering' niet langer vanzelfsprekende troefkaarten. In een 'alternatief' model zal geen sprake meer zijn van een symbiose tussen overheid en georganiseerde landbouw, daarin bestuurt de overheid meer 'op afstand' en valt een grotere verantwoordelijkheid toe aan het landbouwbedrijfsleven en mogelijk aan andere belangengroepen, die betrokken zijn bij de kwaliteit van het landelijk gebied en van de voedselproduktie. Geleidelijk zal meer ruimte ontstaan voor de pluriformiteit van landbouwbeoefening en agrarische - of breder: rurale - belangen. De daaraan inherente belangenafwegingen vergen politieke discussies en keuzen, wat noodzaakt tot een grotere openheid in landbouwkringen. Pluriformiteit kan inhouden dat de opstelling van agrariërs en hun organisaties ten aanzien van bijvoorbeeld natuurontwikkeling, milieunormen, landschapsbeheer of specifieke, streekgebonden produktkwaliteitseisen, naar regio of naar sector uiteen kan lopen. Dat biedt de mogelijkheid verder te gaan dan een uniform 'landbouwstandpunt' zou toelaten, waardoor samenwerking of zelfs coalities met niet-agrarische belangengroepen kansrijker worden. Voor een 'nieuw' sturingsmodel ten aanzien van de landbouw-milieuproblematiek, dat meer recht doet

---

[609] Zo heeft een grote potplanten- annex exportfirma meer gemeen met een industrieel zaadveredelingsbedrijf dan met een klein melkveebedrijf, dat een deel van de inkomsten haalt uit landschapsonderhoud en kamperen bij de boer. 'Agrariër' is derhalve een veelvormig beroep, 'un métier dont on a raison d'être fier, mais qui ne donne pas aux agriculteurs un statut social à part' (Hervieu, 1993: 171).

aan 'de verantwoordelijkheden en sturingsmogelijkheden van het maatschappelijk veld'[610], is het van belang dat de betrokken agrarische organisaties en geledingen van boeren niet meer vastgeklonken zitten aan een Groen Front, maar inderdaad een *eigen* verantwoordelijkheid kunnen realiseren. Dan kan gestalte worden gegeven aan het zogenaamde *offensief* beleid, waarin niet de verdediging van de positie van de eigen, relatief geïsoleerde groep voorop staat, maar mèt andere belanghebbenden wordt bijgedragen aan de definiëring en realisering van een 'duurzame' landbouw.
In termen van de in 4.2 geïntroduceerde beleidsmodellen, zou het alternatief voor het neo-corporatisme kunnen worden aangeduid als sociocratie. Hoewel dit model ruimte laat voor verschillende politiek-ideologische posities (zie WRR, 1980), komt een sociocratische besluitvorming er in essentie op neer dat de overheid de kaders stelt en middelen verstrekt, terwijl een groter deel van de 'staatsinterventie' (beleidsvoering en directe maatregelen) wordt overgelaten aan de 'zelfregulering' door het (landbouw)bedrijfsleven en andere belanghebbenden, die hun oplossingen ontwikkelen en vormgeven in interactieve verhoudingen op basis van gelijkwaardigheid (WRR, 1980: 148).
Het hier - summier - aangeduide perspectief mag ver verwijderd lijken, dat neemt niet weg dat de contouren ervan zichtbaar zijn in de turbulente werkelijkheid van alledag. De in het begin van de jaren tachtig ingezette 'verbredingsstrategie' van het ministerie van Landbouw heeft geleidelijk aan betekenis gewonnen en is in de eerste helft van de jaren negentig gevolgd door verdergaande aanpassingen en een 'cultuur-omslag'. Substantiële belemmeringen aan de kant van de *overheid* lijken dan ook onwaarschijnlijk. Ook in het landbouw*bedrijfsleven* is sinds de eerste pogingen, eind jaren tachtig, tot de formulering van een 'offensieve aanpak', een veranderingsproces gaande. Zowel binnen als buiten organisatieverband wordt gepoogd een *eigen* visie op milieu-, natuur- en landschapsbeheer te ontwikkelen, dat wil zeggen noch als afgeleide van landbouwbelangen, noch als louter reactie op overheidsplannen. In samenhang hiermee worden binnen het bedrijfsleven zelf milieumaatregelen genomen op terreinen als beperking van ammoniakemissies, reductie van het gebruik van bestrijdingsmiddelen en inzameling van landbouwplastic. Landbouworganisaties ontwikkelen - zij het aarzelend - contacten met milieu- en natuurbeschermingsorganisaties. Het landbouwbedrijfsleven is betrokken bij de opstelling van 'plannen van aanpak' en het afsluiten van 'convenanten' in het kader van 'geïntegreerd gebiedsgericht ruimtelijk en milieubeleid' en andere 'sporen' van het milieubeleid[611]. Tevens lijkt raadpleging van de achterban - mede als gevolg van regelmatig opklinkende protesten - binnen verscheidene standsorganisaties geleidelijk een belangrijker en volwaardiger aangelegenheid

---

[610] De eind 1992 door de top van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij ingestelde projectgroep BALM (Bestuurlijke Aanpak Landbouw-Milieuproblematiek) omschrijft deze nieuwe sturingsbenadering als netwerksturing (concept Beslisdokument BALM, Ministerie van LNV, MKV93.1950, 16 augustus 1993). "In netwerken participeren die actoren die bij kunnen dragen aan de probleemanalyse, het treffen van maatregelen, het scheppen van randvoorwaarden of het vergroten van het maatschappelijk draagvlak" (p. 2).

[611] Zie voor een explicatie van deze en verwante nieuwe beleidsterminologie: Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, 'Gebiedsgericht milieubeleid: een derde spoor', Den Haag, VROM 91154/a/10-91.

te worden, zoals diezelfde organisaties ook stap voor stap een meer autonome vertegenwoordiging van sectorale (produktiegebonden) belangen organiseren.
Deze veranderingen of aanzetten daartoe kunnen geleidelijk een gunstiger klimaat bewerkstelligen voor meer open politieke discussies en afwegingen in de wereld van de georganiseerde landbouw. Dat kan de kwaliteit van het debat over een 'duurzame' ontwikkeling van landbouw en platteland ten goede komen.
De 'herstructurering' van het gesloten model van het agrarisch neo-corporatisme, in de loop van de jaren tachtig in gang gezet, geschiedt uiteraard niet van de ene dag op de andere, verloopt niet voor alle betrokkenen gelijktijdig, en leidt niet voor alle sectoren van land- en tuinbouw of alle categorieën agrariërs tot dezelfde vormen van belangenbehartiging en beleidsvorming. Institutionele aanpassingen van de georganiseerde landbouw kunnen niet uitblijven. Het is hier niet de plaats om in te gaan op de vele aspecten daarvan, zoals de wijziging van de sociale basis van de standsorganisaties in verband met de veranderende beroepsidentiteit, de verhouding tussen 'algemene' en 'sectorale' belangenrepresentatie, de regionale blokvorming en schaalvergroting of de institutionele vorm van de 'zelfregulering' door het bedrijfsleven. Overigens vinden aanpassingen in belangenbehartiging en beleidsvorming uiteraard ook plaats binnen de bestaande institutionele kaders, zoals recente ontwikkelingen in een gevestigde organisatie als de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond laten zien[612]. Wel lijkt de belangenvertegenwoordigende rol van het Landbouwschap een (hernieuwde) discussie waard. De legitimiteit van dit 'boerenparlement' is aangetast, het representatief monopolie verdraagt zich niet met de belangenpluriformiteit in de Nederlandse land- en tuinbouw en het instituut dreigt een deel van zijn bestaansgrond te verliezen nu de bevoorrechte relatie met het ministerie van Landbouw verleden tijd wordt. Ook in de toekomst is een (federatief) forum ter bespreking en vertegenwoordiging van gemeenschappelijke agrarische belangen op nationaal niveau onmisbaar en zal er behoefte blijven aan het ondersteunend apparaat en wellicht ook de publieke bevoegdheden, waarover het Landbouwschap beschikt, maar is het noodzakelijk beide elementen in één instituut te combineren?
Een bredere maatschappelijke verantwoordelijkheid en meer openheid, pluriformiteit en pluralisme vragen, naast institutionele veranderingen, betrokkenheid en participatie van boeren, flexibiliteit en bestuurlijke capaciteit van landbouwvoormannen, en politieke slagkracht van het departement van Landbouw. Verbeeldingskracht en inzicht zijn nodig om de herstructurering gestalte te geven. Ik hoop dat deze studie daaraan kan bijdragen.

---

[612] De aanzetten tot offensief milieu- en natuurbeleid, integratie van agrarische vrouwen(belangen), sectorale belangenbehartiging en verandering van de communicatiestructuur kunnen als voorbeelden hiervan gelden.

BIJLAGE 1: DE MESTPROBLEMATIEK

In deze bijlage wordt de mestproblematiek rond het midden van de jaren tachtig kort geschetst, toen een aanvang werd gemaakt met de ontwikkeling van regelgeving om het probleem van de mestoverschotten daadwerkelijk aan te pakken.

Achtergrond

De laatste decennia is de omvang van de Nederlandse veestapel aanzienlijk toegenomen, zoals in de volgende tabel is geïllustreerd.

De ontwikkeling van de Nederlandse veestapel in miljoenen stuks

	rundvee	varkens	pluimvee
1950	2,7	1,9	23,4
1960	3,5	3,0	42,4
1970	4,3	5,5	55,4
1980	5,2	10,1	81,2
1986	5,1	13,5	92,3

Bron: CBS, 1987

Vooral dankzij de sterk gestegen import van veevoedergrondstoffen heeft een intensivering van de veehouderij plaatsgevonden, waardoor op een groot aantal bedrijven (veel) meer mest wordt geproduceerd dan nodig is voor de instandhouding of verbetering van de bodemvruchtbaarheid van de bij die bedrijvende behorende cultuurgrond. Dit is vooral het geval op de varkens- en pluimveebedrijven in verband met het niet grondgebonden karakter van deze takken van veehouderij.
De totale mestproduktie in 1986 bedroeg ongeveer 94 miljoen ton. Driekwart daarvan was afkomstig van de melkveestapel, éénvijfde van de varkenshouderij en drie procent van de pluimveehouderij. Gemeten naar de fosfaathoeveelheid in de mest, was de bijdrage van deze laatste tak overigens dertien procent. Welk deel van de jaarlijkse mestproduktie als overschot beschouwd kan worden, is een vraag waarop verschillende antwoorden mogelijk zijn, afhankelijk van de gebruikte normen, de gekozen schaal (respectievelijk bedrijfsniveau, regionaal, landelijk) en de acceptatie van dierlijke mest op bedrijven die mest aanvoeren. Ter indicatie: uitgaande van milieukundige normen op basis van de fosfaatonttrekking door het gewas en aannemend dat op het totale areaal grasland, bouwland en snijmais uitsluitend dierlijke mest wordt gebruikt, dan resteert van de genoemde 94 miljoen ton een niet plaatsbaar landelijk overschot van circa 25 miljoen ton mest. Zouden de genoemde normen voor de som van dierlijke mest en kunstmest gelden en zou het gebruik van fosfaat-kunstmest in 1986 worden aangehouden, dan zou dat overschot zelfs 42 miljoen ton bedragen, ofwel 45 procent van de totale mestproduktie (Van Dijk, 1989, Achtergrondrapport 'Agrarische milieuaantasting').

Waarom is mest een probleem?

De milieuvervuiling als gevolg van het mestoverschot bestaat, afgezien van de stank, uit vermesting, verzuring en verontreiniging met zware metalen.

Vermesting

Vermesting ontstaat door het uitrijden van mest op het land in zodanige hoeveelheden dat er sprake is van een overdosering met in de mest aanwezige mineralen (met name stikstof, fosfaat en kali), waardoor verontreiniging optreedt van de bodem en van grond- en oppervlaktewater. In 1986 produceerde de Nederlandse veestapel in totaal 465 miljoen kilo stikstof, 245 miljoen kilo fosfaat en 569 miljoen kilo kali (CBS, 1989).
In de bodem wordt de dierlijke mest omgezet in *nitraat*. Nitraat dat niet door de gewassen wordt opgenomen, wordt niet geadsorbeerd aan humus en kleideeltjes en is daardoor gevoelig voor uitspoeling. Het gevolg daarvan is aantasting van de kwaliteit van het grondwater. Het Nederlandse drinkwater is voor tweederde afkomstig van grondwater en mag om redenen van volksgezondheid niet meer dan 50 mg. nitraat per liter bevatten. Een overmatige nitraatbelasting van het grondwater kan als gevolg van denitrificatie (omzetting van nitraat tot gasvormige stikstofverbindingen onder anaërobe omstandigheden) eveneens leiden tot een te hoog sulfaatgehalte of een sterke verzuring van het grondwater.
Ook het oppervlaktewater wordt als gevolg van overmatige bemesting met nitraat verontreinigd, zowel via het grondwater, als via afspoeling (afvoer naar een greppel of sloot bij een met water verzadigde bovengrond). De vervuiling met nitraat van het grond- en oppervlaktewater leidt tot eutrofiëring, dat is een ongewenste verrijking van de natuur met als gevolg een vervlakking en verarming van de soortensamenstelling. In de terrestrische natuur is de voedingsstof nitraat, aangevoerd via het grond- en oppervlaktewater, na stikstofdepositie uit de lucht, de belangrijkste bron van eutrofiëring (De Molenaar, 1980). Ook in aquatische ecosystemen (oppervlaktewater, inclusief kustzeeën, en onderwaterbodems) draagt stikstof evenwel bij aan de eutrofiëring (naast met name de fosforverbindingen), met als gevolg overmatige algengroei, zuurstofgebrek, vissterfte, het verdwijnen van onderwaterplanten en veranderingen in de soortensamenstelling.
Bij een jarenlange overdosering met *fosfaat* zal een steeds groter deel van de bodem verzadigd raken. Dan geraakt ook fosfaat, ondanks het fosfaatbindend vermogen van de grond, in het grondwater en nadien in het oppervlaktewater. Hoewel in 1986 nog werd uitgegaan van een zeer beperkt areaal fosfaatverzadigde gronden, is later gebleken dat het om een oppervlakte ging van rond vijftien procent van het areaal cultuurgrond. Overbemesting met fosfaat leidt derhalve zowel via uit- als afspoeling tot eutrofiëring van de aquatische natuur. Daarnaast vormt de verontreiniging van het grondwater als grondstof voor de drinkwatervoorziening een probleem. Met het oog op aantasting van het leidingstelsel geldt een fosfaatnorm voor drinkwater van 2 mg. per liter.
Hoewel doorgaans alle aandacht gericht is op de gevolgen van een overdosering met stikstof en fosfaat, kan de jarenlange overbemesting met *kali* uit dierlijke mest op termijn eveneens problemen voor de drinkwaterwinning opleveren. Met name op de zandgronden verdwijnt kali met het neerslagoverschot naar de ondergrond (uitspoeling). Een te hoge concentratie van kali in het diepe grondwater kan leiden tot overschrijding van de uit gezondheidsoverwegingen vastgestelde kaliumnorm van 12 mg. per liter. Voortdurende

overdosering met kali kan bovendien tot gevolg hebben dat de kalitoestand van de grond en het kaligehalte van het gras te hoog worden. Hierdoor kunnen problemen ontstaan met de magnesiumvoorziening van melkvee (kopziekte).

Verzuring

De voor Nederland belangrijkste 'verzurende' stoffen zijn zwaveloxiden, stikstofoxiden en ammoniak. In 1986 was de binnenlandse emissie van ammoniak voor zo'n 94% afkomstig uit de landbouw (stal-, opslag-, beweidings- en bemestingsemissie). De belangrijkste agrarische bronnen waren rundermest (55%), varkensmest (28%) en pluimveemest (12%). De bijdrage van ammoniak aan de totale zure depositie in Nederland in 1986 bedroeg 28%, terwijl 71% van de ammoniakdepositie door binnenlandse bronnen werd veroorzaakt (RIVM, 1987). Een en ander betekent dat het aandeel van de agrarische ammoniak-emissies in de totale zure deposities ruim 18 procent was. Het aandeel van andere Nederlandse bronnen was overigens niet veel groter, omdat respectievelijk 77 en 67 procent van de deposities van zwaveloxiden en stikstofoxiden afkomstig waren uit het buitenland. Ook op dit terrein gold de Nederlandse landbouw als een belangrijke exporteur, daar circa 77% van de Nederlandse ammoniakuitstoot naar het buitenland verdween (RIVM, 1988: 106-111). In verband met de concentratie van met name de intensieve veehouderij in het zuiden, midden en oosten van Nederland, komen er lokaal en regionaal grote verschillen in ammoniakdepositie voor en daar gelden uiteraard andere cijfers voor het aandeel van de landbouw in de zure depositie.
Verzurende stoffen hebben zowel een direct als een indirect belastend effect op planten: deze worden enerzijds aangetast door blootstelling aan te hoge concentraties verzurende stoffen in de lucht en hebben anderzijds te lijden van bodems die zijn verzuurd ten gevolge van de natte en droge depositie van deze stoffen. Door de directe en indirecte belasting met verzurende stoffen zijn planten gevoeliger voor natuurlijke 'stressfactoren' als droogte, vorst, insekten en schimmels (RIVM, 1988a). Problemen die met verzuring in verband zijn gebracht zijn onder andere verminderde vitaliteit van bossen, achteruitgang in soortenrijkdom, vergrassing van heidevelden, aantasting van materialen (monumenten) en verminderde produktiviteit van cultuurgewassen (Van Dijk, 1989, Achtergrondrapport 'Agrarische milieu-aantasting').

Zware metalen

Alle soorten mest bevatten koper, zink en cadmium. Deze elementen worden weinig verplaatst door een neerslagoverschot. Omdat bovendien de opname door de gewassen zeer laag is, ontstaan gemakkelijk te hoge concentraties in de bodem. Halverwege de jaren tachtig gold voor alle drie deze zware metalen dat de dosering via dierlijke mest groter was dan de onttrekking door het gewas. De (strenge) drinkwaternormen die voor deze elementen gelden zijn ingegeven door de toxiciteit ervan. Overigens geven berekeningen aan dat het enkele honderden jaren zal duren, voordat verhoogde concentraties zware metalen in het grondwater kunnen worden verwacht (Biermans e.a., 1988).
Op korte termijn zijn de gevolgen van de bodemverontreiniging derhalve veel belangrijker. Een sterke verhoging van het kopergehalte in de zodelaag van het grasland is ongunstig voor de gezondheid van het vee, speciaal schapen. Op bouwland kan de opbrengst van de gewassen worden geremd. Een hoog cadmiumgehalte schaadt bovendien de kwaliteit van de gewassen (C,A.D. Bodem-, Water- en Bemestingszaken in de Veehouderij, 1985).

BIJLAGE 2: RESULTATEN VEEHOUDERSENQUÊTE

In februari en maart 1988 zijn door vijf interviewers gestructureerde vraaggesprekken gevoerd met 154 veehouders in Noord-Brabant, allen lid van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond (NCB). De geënquêteerde bedrijfshoofden zijn geselecteerd met behulp van het adressenbestand van de NCB. Veertig procent van hen had een bedrijf met overwegend melkveehouderij, het percentage varkens- en pluimveehouders (intensieve veehouderij) bedroeg vijfenveertig, terwijl vijftien procent behoorde tot het type gemengde veehouderij (zowel rundvee als varkens/pluimvee). In het oostelijk deel van Noord-Brabant (concentratiegebied intensieve veehouderij) zijn 88 bedrijfshoofden geïnterviewd, in het westelijk deel 66. De gemiddelde bedrijfsoppervlakte in de steekproef bedroeg 18 ha. Het gemiddelde veebestand was op de bedrijven met melkvee 48 melkkoeien, op de bedrijven met een vermeerderingstak 109 zeugen en op de bedrijven met slachtvarkens 385 mestvarkens. Op 81% van de bedrijven was de gemiddelde fosfaatproduktie meer dan 125 kg per ha en daar was men dus de overschotheffing verschuldigd, gemiddeld 1040 gulden per bedrijf.
Ruim een kwart van de respondenten bekleedde een agrarische bestuursfunctie en acht procent was NCB-bestuurslid. De leeftijdsverdeling was als volgt: 13% jonger dan 30, 49% met een leeftijd van 30 tot 50 en 38% 50 jaar of ouder.

Relevante vragen en resultaten

De hieronder opgenomen vragen en bijbehorende antwoorden zijn geselecteerd op hun belang voor deze studie. Ze zijn gerangschikt naar onderwerp en niet in deze volgorde voorgelegd aan de respondenten. De volledige vragenlijst is opgenomen in Klein Holkenborg, 1988.

Belangenbehartiging en beleid inzake de mestproblematiek

1. Heeft de mestwetgeving (inclusief de Interimwet) in uw geval plannen tot bedrijfsuitbreiding of -verandering doorkruist?

ja	45%
nee	55%

2. Is de omvang van de varkens- en/of pluimveestapel op uw bedrijf nog uitgebreid na de inwerkingtreding van de Interimwet?

ja	20%
nee	78%
onbekend	2%

3. Hoe staat u tegenover het initiatief van de coöperatieve vereniging B.O.E.R. wat betreft het mesttransport?

positief	45%
negatief	6%
onbekend	43%
geen mening	6%

4. Overweegt u mestafzet in de toekomst via B.O.E.R.?

ja	18%
nee	82%

5. Wat is uw mening over de aanwendingsnormen van de eerste fase?

350 kg fosfaat per ha maisland

te ruim	12%
goed	60%
te krap	24%
geen mening	4%

250 kg fosfaat per ha grasland

te ruim	5%
goed	64%
te krap	21%
geen mening	10%

125 kg fosfaat per ha bouwland

te ruim	0%
goed	17%
te krap	69%
geen mening	14%

6. Staat u achter de boycotacties tegen de overschotheffing?

ja	50%
nee	39%
geen mening	11%

7. Vindt u het juist dat veehouders in een tekortgebied overschotheffing moeten betalen?

ja	45%
nee	53%
geen mening	2%

8. Zou het tarief van de overschotheffing hoger moeten zijn naarmate de bedrijfsomvang groter is?

ja	53%
nee	38%
geen mening	9%

9. Mag de handel in mestproduktierechten naar uw mening volledig vrij zijn?

ja	29%
nee	67%
geen mening	4%

Van de 103 veehouders die deze vraag ontkennend beantwoordden, waren er 60 van mening dat vrijkomende produktierechten alleen voor de kleine bedrijven bestemd moesten zijn, 30 wilden in het geheel geen handel in mestproduktierechten, terwijl 7 respondenten een verdeling door de overheid wensten.

10. Mag de overheid naar uw mening in het geval van handel in mestquota van varkens en kippen een deel van het quotum afromen?

ja	48%
nee	43%
geen mening	9%

11. "In de mestregelgeving is te weinig rekening gehouden met de praktische omstandigheden op het boerenbedrijf".

eens	90%
oneens	5%
weet ik niet	5%

"Het mestbeleid moet beter afgestemd worden op de belangen van kleinere bedrijven".

eens	83%
oneens	9%
weet ik niet	8%

"Het mestbeleid moet meer kansen bieden aan jonge boeren".

eens	80%
oneens	13%
weet ik niet	7%

12. "De mestproblematiek is van grote omvang. De intensieve veehouderij is tegen de grenzen van de groei aangelopen".

eens	90%
oneens	6%
weet ik niet	4%

13. "Het probleem van de mestoverschotten wordt overdreven door de milieubeweging".

eens	90%
oneens	9%
weet ik niet	1%

14. "Binnen 10 jaar praat niemand meer over mestoverschotten, dan is het probleem technisch opgelost".

eens	55%
oneens	29%
weet ik niet	16%

15. "De landbouworganisaties zijn mede schuldig aan het ontstaan van de mestoverschotten: zij hadden veel eerder aan de bel moeten trekken want je kon het probleem 10 jaar geleden aan zien aankomen".

eens	68%
oneens	26%
weet ik niet	6%

16. "Over de mestwetgeving bestaat grote verdeeldheid tussen het Landbouwschap en het Ministerie van Landbouw".

eens	47%
oneens	30%
weet ik niet	23%

17. "De landbouworganisaties zijn onderling zo verdeeld over de mestproblematiek, dat het Landbouwschap niet in staat is tot krachtige belangenbehartiging ten aanzien van het mestbeleid".

eens	62%
oneens	16%
weet ik niet	22%

18. "Het zou beter zijn voor de oplossing van het mestprobleem als er een gezamenlijke aanpak zou komen door lagere overheden, standsorganisaties en milieuorganisaties".

eens	59%
oneens	31%
weet ik niet	10%

19. Had de NCB meer moeite moeten doen om de invoering van de landelijke mestwetgeving te vertragen?

ja	64%
nee	34%
weet ik niet	2%

Belangenbehartiging algemeen

20. Wat is de belangrijkste reden dat u lid bent van de NCB? (open vraag)

Ex post afgeleide antwoordcategorieën:

- om sociale redenen (erbij horen, contacten): 54%
- om redenen van individuele belangenbehartiging: 29%
  (dienstverlening, je kunt erop terugvallen)
- om redenen van collectieve belangenbehartiging: 17%
  (een vakbond, samen sterk)

21. Vindt u dat de NCB meer moet doen om acties van boeren op gang te brengen of te ondersteunen?

ja	72%
nee	25%
weet ik niet	3%

22. Vindt u dat de NCB zich harder moet opstellen tegenover de overheid?

ja	84%
nee	11%
weet ik niet	5%

23. Wat vindt u van de invloed van de NCB in de KNBTB?

voldoende	25%
onvoldoende	16%
te groot	2%
weet ik niet	57%

24. Vindt u dat de NCB voor bepaalde groepen boeren of tuinders te weinig opkomt?

ja	79%
nee	20%
weet ik niet	1%

Van de 122 boeren die deze vraag bevestigend beantwoordden, noemde 38% de kleine bedrijven met name en 8% vermeldde de jonge boeren als veronachtzaamde groep.

25. "De bestuurders weten onvoldoende wat er op de bedrijven van de leden leeft".

geldt dit voor het afdelingsbestuur?

ja	36%
nee	54%
weet ik niet	10%

geldt dit voor het kringbestuur?

ja	43%
nee	39%
weet ik niet	18%

geldt dit voor het hoofdbestuur?

ja	52%
nee	25%
weet ik niet	23%

26. Lopen de afdelingsbestuurders en kringbestuurders teveel aan de leiband van het hoofdbestuur?

ja	49%
nee	29%
weet ik niet	22%

27. "In het bestuur zitten vooral de grotere boeren".

geldt dit voor het afdelingsbestuur?

ja	29%
nee	67%
weet ik niet	4%

geldt dit voor het kringbestuur?

ja	30%
nee	38%
weet ik niet	32%

geldt dit voor het hoofdbestuur?

ja	27%
nee	16%
weet ik niet	57%

28. Nemen de bestuurders van uw afdeling ideeën of voorstellen van leden voldoende serieus?

ja	66%
nee	22%
weet ik niet	12%

29. "Wij moeten vertrouwen hebben in onze voormannen want zij overzien de zaken beter dan wij".

eens	57%
oneens	34%
weet ik niet	9%

30. "Onze bestuurders kunnen niet voldoende tegenwicht bieden tegenover ambtenaren en politici. Daarom bereiken ze in Den Haag weinig".

eens	77%
oneens	16%
weet ik niet	7%

31. Met welke van de volgende twee meningen bent u het eens:
    a. "Het heeft geen zin de vergaderingen te bezoeken want alles is toch al in Den Haag besloten"
    b. "Juist nu land- en tuinbouw in moeilijkheden verkeren, is het belangrijk dat boeren en tuinders massaal naar de vergaderingen gaan".

met a eens	23%
met b eens	74%
geen mening	3%

32. "Het is een goede zaak voor de Brabantse land- en tuinbouw dat de NCB en het CDA het samen goed kunnen vinden".

eens	66%
oneens	24%
weet ik niet	10%

33. "Dankzij de samenwerking met de overheid heeft het Landbouwschap grote invloed op het beleid".

eens	35%
oneens	50%
weet ik niet	15%

Landbouwbeleid algemeen

34. "Het Landbouwschap en het ministerie van Landbouw zijn het eens over de hoofdlijnen van het landbouwbeleid".

eens	40%
oneens	43%
weet ik niet	17%

35. "Het ministerie van Landbouw is teveel een milieuministerie geworden".

eens	58%
oneens	33%
weet ik niet	9%

36. "Het is maar goed dat we een eigen ministerie van Landbouw hebben, anders zou de overheid minder rekening houden met het boerenbelang dan nu het geval is".

eens	79%
oneens	16%
weet ik niet	5%

37. Vindt u dat de overheid de bevoegdheid moet hebben om vrijkomende produktieruimte bij voorrang toe te delen aan kleine bedrijven?

ja	74%
nee	23%
weet ik niet	3%

38. Zou u bereid zijn produktieruimte in te leveren ten behoeve van kleinere bedrijven?

ja	9%
nee	34%
ik heb zelf een klein bedrijf	56%
onbekend	1%

LITERATUUR

AKKERMANS T. EN P.W.M. NOBELEN (red.)(1983), Corporatisme en verzorgingsstaat (Leiden/Antwerpen: Stenfert Kroese).

ALBEDA, W. (1987), Convent en Maatschappij, in: *"Ethiek en Belang", 50 jaar Convent van Christelijk-Sociale Organisaties* ('s-Gravenhage: Boekencentrum): 127-132.

ALBEDA W. EN M.D. TEN HOVE (1986), Neo-corporatisme, Evolutie van een gedachte, verandering van een patroon (Kampen: Kok).

ALGRA, S. e.a. (1972), Bio-industrie, Augiasstal in milieu en landschap, Stichting Natuur en Milieu, Reeks Natuur en Milieu 1, Amsterdam.

ANDERSON, C.W. (1977), Political design and the representation of interests, *Comparative Political Studies*, Vol. 10, No. 1, April: 127-152.

ARENDSEN, G. EN A. GEUL (1983), Corporatisme, in: Akkermans T. en P.W.M. Nobelen (red.), op. cit.: 46-70.

ATKINSON, M. EN W. COLEMAN (1985), Corporatism and Industrial Policy, in: A. Cawson (ed), *Organised Interests and the State: Studies in Meso-Corporatism* (London: Sage): 23.

BAETENS, J.A., TH.W.A. CAMPS EN J. ROLAND VAN DE KAMP (1990), De missie van het Landbouwschap: van defensieve naar offensieve belangenbehartiging (Oosterbeek: Rijnconsult).

BANNING, W. (1957), Hedendaagse sociale bewegingen (Arnhem: Van Loghum Slaterus).

BERG, H. VAN DEN EN C.G. VAN DER VEER (1986), Ideologie en Massamedia, Academisch proefschrift (Amsterdam: VU Uitgeverij).

BERGER, S. (1972), Peasants Against Politics: Rural Organization in Brittany (Cambridge: Cambridge University Press).

BERGER, S. (ed.)(1981), Organizing Interests in Western Europe (Cambridge: Cambridge University Press).

BEUS, J.W. DE EN J.A.A. VAN DOORN (red.)(1984), De Interventiestaat (Meppel/Amsterdam: Boom).

BEUS, J.W. DE (1986), Het zelfvertrouwen van de politieke economen, *Intermediair*, jrg. 22, nr. 37: 47-53.

BEVERS, A.M. e.a. (1991), Bodembeschermingsgebieden voorgoed van de baan?, *Milieurecht*, 1991/4: 109-114.

BIERMANS, A.R. e.a. (1988), Meststoffenbeleid en grondwaterkwaliteit, Studierapporten UBM No. 1988/4 (Wageningen: Werkgroep Milieuhygiëne LUW).

BOER, C.N. DE EN S. ALGRA (1982), Bemesting van landbouwgronden; enige beschouwingen naar aanleiding van een voorontwerp van een nieuwe Meststoffenwet, *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, nr. 7: 177-183.

BOER, J. DE (1988), 'Het Groene Front en de stront', scriptie (Groningen: Rijksuniversiteit).

BOTTOMORE, T. (1979), Political Sociology (London: Hutchinson & Co.).

BOURDIEU, P. (1976), Les modes de domination, *Actes de la Recherche en sciences sociales*, no. 2/3: 122-132.

BOURDIEU, P. (1993), Esprits d'Etat. Genèse et structure du champ bureaucratique, *Actes de la Recherche en sciences sociales*, no. 96/97: 49-62.

BROWNE, W.P. (1988), Private interests, public policy and American agriculture (Lawrence: University Press of Kansas).

C.A.D. VOOR BODEM-, WATER- EN BEMESTINGSZAKEN IN DE VEEHOUDERIJ (1985), 'Dierlijke mest', *Vlugschrift voor de Landbouw*, nr. 406.

CAWSON, A. (ed.)(1985a), Organised Interests and the State, Studies in Meso-Corporatism (London: Sage).

CAWSON, A. (1985b), Corporatism and Local Politics, in: W. Grant (ed), op. cit.: 126-147.

CHAZEL, F. (1983), Pouvoir, structure et domination, *Revue française de sociologie*, Vol. XXIV-3: 369-393.

CLEARY, M.C. (1985), The Changing Character of Agricultural Syndicates in Aveyron, 1944-1960, *Sociologia Ruralis*, Vol. 25, No. 2: 117-129.
CLEARY, M.C., A. FLYNN EN P. LOWE (1992), Royaume-Uni, Les fragilités d'un monopole, in: B. Hervieu en R.M. Lagrave (red), *Les syndicats agricoles en Europe*, R-Europa (Parijs: Editions L'Harmattan): 231-264.
COHEN, I.J. (1989), Structuration Theory. Anthony Giddens and the Constitution of Social Life (London: Macmillan).
COULOMB, P., H. NALLET EN C. SERVOLIN (1977), Recherches sur l'élaboration de la politique agricole (Parijs: INRA).
COX, G., P. LOWE EN M. WINTER (1985), Changing Directions in Agricultural Policy: Corporatist Arrangements in Production and Conservation Policies, *Sociologia Ruralis*, Vol. 25, No. 2: 130-154.
COX, G., P. LOWE EN M. WINTER (1986a), From State Direction to Self Regulation: the historical development of corporatism in British agriculture, *Policy and Politics*, Vol. 14, No. 4: 475-490.
COX, G., P. LOWE EN M. WINTER (1986b), Agriculture and Conservation in Britain: a Policy Community Under Siege, in: Cox, G. e.a. (eds), *Agriculture: People and Policies* (London: Allen & Unwin): 181-215.
CRESPI, F. (1992), Social Action and Power (Oxford: Blackwell Publishers).
DIETZ, F.J. EN N.J.P. HOOGERVORST (1989), Naar een effectief en efficiënt meststoffenbeleid, *Economisch Statistische Berichten*, 24-5-1989: 512-515.
DOOREWAARD, M.E.M. (1990), Beleidsafstemming tussen onderneming en overheid: het Landbouwschap en de mestproblematiek, *Beleid en Maatschappij*, 1990/2: 80-90.
DRUPSTEEN, TH.G. (1981a), Het ontwerp-Wet bodembescherming: maatregelen op rijksniveau, *Tijdschrift voor Milieu en Recht*, nr. 7: 140-147.
DRUPSTEEN, TH.G. (1981b), De wetsontwerpen bodembescherming en bodemsanering en de landbouw, *De Pacht*, 41e jrg., nr. 12, december 1981: 533-542.
DRUPSTEEN, TH.G. (1984), Recht voor de mest; n.a.v. het ontwerp-Meststoffenwet, *Agrarisch Recht*, 44e jrg., nr. 9, september 1984: 369-382.
DUNLEAVY P. EN B. O'LEARY (1987), Theories of the State, The Politics of Liberal Democracy (London: Macmillan).
DIJK, G. VAN (1989), 'Om Schone Zakelijkheid'. Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland (Den Haag: Landbouwschap).
ECKSTEIN, H. (1975), Case Study and Theory in Political Science, in: F.I. Greenstein and N. Polsby (eds), *Handbook of Political Science: Strategies of Inquiry*, Vol. VIII: 79-138.
ELÉGOËT, F. EN J. FROUWS (1991), Stratégies agricoles: les quotas laitiers en Bretagne, France, Hollande, Tud Ha Bro, Sociétés Bretonnes, Plabennec.
FERNHOUT, R. (1980), Incorporatie van belangengroeperingen in de sociale en economische wetgeving, in: Verhallen et al., op. cit.
FROUWS, J. (1980), De agrarische hervorming in Algerije. Een historische en politieksociologische studie (Wageningen: Vakgroep Agrarische Sociologie der niet-westerse Gebieden, Landbouwhogeschool).
FROUWS, J. (1987a), Boeren, organisaties en de staat in Frankrijk, *Spil*, nr. 57-58: 39-46.
FROUWS, J. (1987b), Areaalbeheersing in het landbouwpolitieke debat, in: G. van Dijk, A.T.J. Nooij en H. Silvis, *Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek*, Wageningse Economische Studies 8, Wageningen: 139-158.
FROUWS, J. (1988), 'De boerenvoormannen moeten wel uitkijken'. Terugblikken en vooruitzien met Sicco Mansholt, *Spil*, nr. 73-74: 5-9.
FROUWS, J. (1989), Boeren over mestbeleid en belangenbehartiging, *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (TSL)*, jrg. 4, nr. 2: 149-168.
FROUWS, J. (1990a), Agrarisch corporatisme: een keurslijf, in: J.D. van der Ploeg en M. Ettema (red.), *Tussen bulk en kwaliteit. Landbouw, voedselproduktieketens en gezondheid* (Assen/Maastricht: Van Gorcum): 67-76.

FROUWS, J. (1990b), Groen Front en Mestproblematiek. 'Erosie' van het Agrarisch Neo-Corporatisme, *Namens*, Jrg. 5, Afl. 10: 30-40.
FROUWS, J. (1991a), 'Boeren als belangengroep', in: A. Nooij e.a., *Inleiding in de Agrarische Sociologie* (Leiden: Stenfert Kroese): 125-142.
FROUWS, J. (1991b), Waarom eigenlijk landbouwpolitiek? Een politiek-sociologische benadering, in: H.J. Silvis, L.H.G. Slangen en A.J. Oskam (red.), *Landbouwpolitiek tussen diagnose en therapie* (Wageningen: Werkgroep Landbouwpolitiek, Landbouwuniversiteit Wageningen).
FROUWS, J. EN B.J.S. HOETJES (1992), Pays-Bas, Le Front Vert, in: B. Hervieu en R.M. Lagrave (red), op. cit.: 185-207.
FROUWS, J. EN J.D. VAN DER PLOEG (1988), Automatisering in land- en tuinbouw. Een agrarisch-sociologische analyse, *Mededelingen van de vakgroepen voor sociologie*, nr. 22, Landbouwuniversiteit Wageningen.
FROUWS, J. EN J.D. VAN DER PLOEG (1990), Perspectieven voor de agrarische sector in Nederland. Om schone zakelijkheid: het geknor voorbij, *Spil* nr. 87-88: 36-40.
FROUWS, J. EN J. VAN TATENHOVE (1993), Agriculture, Environment and the State. The Development of Agro-Environmental Policy-Making in The Netherlands, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIII (2): 220-239.
FUENTE BLANCO, G. DE LA EN E. MOYANO (1992), Espagne. Du corporatisme au pluralisme, in: B. Hervieu en R.M. Lagrave, op. cit.: 73-92.
GEEST, L. VAN DER (1980), Neo-corporatisme, *Economisch Statistische Berichten*, 20 augustus: 909.
GELEUKEN, B.P. VAN (1990), Mestbeleid en milieu: wet van behoud van ellende? Een analyse van de effectiviteit van het mestbeleid als voorbeeld van modern milieubeleid (Zeist: Kerkebosch BV).
GIDDENS, A. (1981), A Contemporary Critique of Historical Materialism, Vol. 1, Power, Property and the State (London: Macmillan).
GIDDENS, A. (1984), The Constitution of Society (Cambridge: Polity Press).
GIDDENS, A. (1985), The Nation-State and Violence, Volume Two of A Contemporary Critique of Historical Materialism (Cambridge: Polity Press).
GIDDENS, A. (1990), Structuration Theory and Sociological Analysis, in: J. Clark, C. Modgil en S. Modgil (eds), *Anthony Giddens, Consensus and Controversy* (London: The Falmer Press).
GLASBERGEN, P. EN C.B.F. KUIJPERS (1985), Beleidsontwijking: de case van het grondwaterbeleid, *Beleid en Maatschappij*, nr. 12: 324-332.
GOOSSENSEN, F.R. EN P.C. MEEUWISSEN (1990), Advies van de Commissie Stikstof. Onderzoek inzake de mest- en ammoniakproblematiek in de veehouderij 9, LNV, VROM, V&W, 1990.
GRANT, W. (1983), 'Gotta lotta bottle: corporatism, the public and the private, and the milk marketing system in Britain', *Sussex Working Papers in Corporatism*, No. 3.
GRANT, W. (ed.)(1985), The political economy of corporatism (London: Macmillan).
HAAN, H.J. DE EN A.T.J. NOOIJ (1990), Het gezinsbedrijf als politiek en als wetenschappelijk begrip. Ideaalbeelden rondom de boer en zijn bedrijf in Nederland, *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw (TSL)*, jrg. 5, nr. 3: 243-262.
HAAN, H.J. DE (1993), Images of Family Farming in The Netherlands, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIII (2): 147-166.
HAM, C. EN M. HILL (1984), The Policy Process in the Modern Capitalist State (Brighton: Harvester Press).
HEINZE, R.G. (1981), Verbändepolitik und "Neokorporatismus". Zur politischen Soziologie organisierter Interessen (Opladen: Westdeutscher Verlag).
HEINZE, R.G. EN H. VOELZKOW (1992), Der Deutsche Bauernverband und das "Gemeinwohl", in: R. Mayntz (Hrsg.), *Verbände zwischen Mitgliederinteressen und Gemeinwohl* Gütersloh: Verlag Bertelsmann Stiftung): 122-161.
HELD, D. (1989), Political theory and the modern state: essays on state, power and democracy (Cambridge: Polity Press).
HENKENS, CH.H. (1972), Mestproduktie en milieu, *Bedrijfsontwikkeling*, nr. 3: 343-347.

HEIJMAN, W.J.M. (1985), Mestoverschotten in Nederland. Verspreiding als oplossing, *Economisch Statistische Berichten*, 6-2-1985: 135-140.
HERVIEU, B. (1993), Les champs du futur (Parijs: Editions François Bourin).
HOETJES, B.J.S. (1993), Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Profiel van een ministerie, Departementale studies nr. 4 ('s-Gravenhage: VUGA).
HOOGERVORST, N.J.P. e.a. (1989), Naar een duurzaam gebruik van meststoffen; aanzetten voor een alternatief meststoffenbeleid (Utrecht: LMO).
HOOGH, J. DE (1988), Waarom eigenlijk landbouwpolitiek?, in: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EG-landbouwpolitiek van binnen en van buiten* (Wageningen: Pudoc): 1-8.
HYMAN, R. (1983), State and unions in Britain: The collapse of corporatism?, in: T. Akkermans en P.W.M. Nobelen, op. cit.: 170-194.
JAARSMA, A.A. (1986), De Sociaal-Economische Voorlichting en de voorlichting over de mestproblematiek, *Bedrijfsontwikkeling*, jrg. 17, nr. 4: 124-126.
JANSSEN, M.P.G. EN J.P.L.W.M. RIJNIERS (1987), De regeling bodembeschermingsgebieden. Een verkenning van de regeling voor een specifiek gebied. Verslagen Milieukunde nr. 22, Katholieke Universiteit Nijmegen.
JESSOP, B. (1982), The Capitalist State (Oxford: Martin Robertson).
JOUSTRA, T.H.J. (1991), Overheidsoptreden en landbouw: mogelijkheden en onmogelijkheden, in: *Beleid en Universiteit 2, Om de toekomst van de landbouw* (Wageningen: Werkgroep Landbouwpolitiek): 28-37.
KATTELER, H. EN H. VAN DEN TILLAART (1989), Veehouders en mestbeleid. Onderzoek naar de acceptatie van het mestbeleid bij de Nederlandse veehouder, ITS, Nijmegen.
KEELER, J.T.S. (1987), The Politics of Neo-corporatism in France. Farmers, the State and Agricultural Policy-making in the Fifth Republic (New York/Oxford: Oxford University Press).
KEMAN, J.E., J. WOLDENDORP EN D. BRAUN (red.)(1985), Het Neo-Korporatisme als nieuwe politieke strategie, Krisisbeheersing met en (door) overleg? (Amsterdam: CT Press).
KING, R. (1986), The State in Modern Society, New Directions in Political Sociology (London: Macmillan).
KLEIN HOLKENBORG, L. (1988), Mestproblematiek en belangenbehartiging in de Noordbrabantse landbouw. Onderzoek naar meningen en houdingen van boeren ten aanzien van belangenbehartiging en beleidsvorming (Wageningen/Nijmegen: Landbouwuniversiteit/Katholieke Universiteit).
KNOEPFEL, P. (1990), La Suisse, in: M. Bodiguel (red.), *Produire et préserver l'environnement. Quelles réglementations pour l'agriculture européenne?* (Parijs: L'Harmattan).
KORPEL, H.J. (1989), Kring Nijmegen en de kleine bedrijven, Wetenschapswinkel, rapport nr. 34, Landbouwuniversiteit Wageningen.
LAERMANS, R. (1987), Ideologie en sociale werkelijkheid. Bouwstenen voor een sociologische ideologietheorie, *Tijdschrift voor sociologie*, jrg. 8, nr. 1: 55-82.
LAMMERS, H.W. (1983), Gevolgen van het gebruik van organische mest op bouwland, Rapport CAD Bodemaangelegenheden in de Landbouw, Wageningen.
LAMMERS, H.W. (1984), De relatie tussen de rundveebezetting per ha grasland, de mestproduktie en de gevolgen van het gebruik van deze mest, Rapport CAD Bodemaangelegenheden in de Landbouw, Wageningen.
LAMMERTYN, F., W. VAN TRIER EN E. HENDERICKX (1984), Sociologie van de verzorgingsstaat: de 'state of the art', *Tijdschrift voor sociologie*, jrg. 5, nr. 1/2: 15-51.
LANDBOUWSCHAP (1980), '25 Jaar Landbouwschap', Den Haag.
LANDBOUWSCHAP (1989), Integraal Milieu Actieplan voor de Land- en Tuinbouw, 18/1332.02, Den Haag, 3 mei 1989.
LEHMBRUCH, G. (1977), Liberal Corporatism and Party Government, *Comparative Political Studies*, Vol. 10, No. 1, April: 91-126.
LEWINS, F. (1989), Recasting the concept of ideology: a content approach, *The British Journal of Sociology*, Vol. 40, No. 4 (December): 678-693.

LOGEMANN, D. (1986), Verkeerde keuzen dreigen mestproblematiek onoplosbaar te maken, *Spil*, nr. 49-50: 19-21.
LOGEMANN, D. (1987), Een milieuvisie op de mestregelgeving, *Agrarisch Recht*, jrg. 47, nr. 9: 447-458.
LOGEMANN, D. (1988), De verwerkingscapaciteit voor mest in 1991, 1995 en 2000 (Utrecht: Stichting Natuur en Milieu).
LOUWES, S.L. (1980), Het gouden tijdperk van het Groene Front: het landbouwbeleid in de naoorlogse periode, in: G.A. Kooy (red.), *Nederland na 1945, beschouwingen over ontwikkeling en beleid* (Deventer: Van Loghum Slaterus): 223-249.
LOUWES, S.L. (1986), Landbouwbeleid in de EG: het besluitvormingsproces, WRR documenten nr. 11, Den Haag.
LIJPHART, A. (1968), Verzuiling, pacificatie en kentering in de Nederlandse politiek (Amsterdam: J.H. de Bussy).
MANN, P. (1991), Permanence et évolution du répertoire d'action collective des agriculteurs français depuis 1970, *Economie Rurale*, No. 201, jan-febr.: 28-32.
MARESCA, S. (1983), Les dirigeants paysans, Les Ed. de Minuit, Parijs.
MARIN, B. (1985), Austria - The Paradigm Case of Liberal Corporatism?, in: W. Grant (ed.), op. cit.: 89-125.
MAYNTZ, R. (1992), Interessenverbände und Gemeinwohl — Die Verbändestudie der Bertelsmann Stiftung, in: R. Mayntz (Hrsg.), op. cit.: 11-35.
MEEUS, T.J. (1989), 'Het mestschandaal', *De Tijd*, 21/4/1989: 8-12.
MEEUWISSEN, P.C. (1990), Milieuvoorlichting in de akker- en tuinbouw: van hete aardappel tot hot-item, *Agrarische Voorlichting*, jrg. 2, nr. 3: 2-4.
MERTON, R.K. (1957), Social Theory and Social Structure (Glencoe, Illinois: The Free Press).
MOLENAAR, J.G. DE (1980), Bemesting, waterhuishouding, intensivering in de landbouw en het natuurlijk milieu Leersum: Rijksinstituut voor Natuurbeheer)
MOLLERUS, J.C. (1932), Officieele Vertegenwoordiging van Landbouw, Nijverheid en Handel (Amsterdam: Ellerman, Harms & Co).
MULLER, P. (1985), La politique agricole entre corporatisme et management, *Pour, Paysans: la fin du corporatisme?*, No. 102, sept.-okt.: 31-40.
NEDELMANN, B. EN K.G. MEIER (1977), Theories of Contemporary Corporatism, Static or Dynamic?, *Comparative Political Studies*, Vol. 10, No. 1, April: 39-61.
NICOLAÏ, P. (1986), Provinciale ontwikkelingen inzake de mestproblematiek, *Bedrijfsontwikkeling*, jaargang 17, 4 april: 122-124.
NOOIJ, A.T.J. (1965), Values in European agricultural policies, *Sociologia Ruralis*, V (1): 77-93.
NOOIJ, A.T.J. (1969), De Boerenpartij. Desoriëntatie en radikalisme onder de boeren (Meppel: Boom en Zoon).
NOOIJ, A.T.J. (1977), Protest and political participation in agriculture, *The Netherlands Journal of Sociology*, 13: 20-33.
NOOIJ, A.T.J. (1993), Changing Values in the Political Culture of Agriculture, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXXIII (2): 167-177.
NORDLINGER, E.A. (1981), On the autonomy of the Democratic State (Cambridge: Harvard University Press).
OELE, R.H. (1987), Hoofdstructuur en werkwijze van het departement, *Bedrijfsontwikkeling*, 18, nr. 1: 2-7.
OFFE, C. (1981), The attribution of public status to interest groups: observations on the West-German case, in: S. Berger (ed), op. cit.: 123-158.
OLDEN, J.T. EN H.B. TIRION (1992), Volumebeleid in de veehouderij, een verkenning van bestuurlijk-juridische aspecten (Delft: TNO).
OLSON, M. (1965), The logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups (New York: Schocken Books).
OOSTERHOUT, H. VAN (1988), Scheuren in het Brabantse groene front, *Landbouwmaand*, jrg. 16, nr. 3: 20-22.
PANITCH, L. (1977), The development of corporatism in liberal democracies, *Comparative Political Studies*, Vol. 10, No. 1, April: 61-90.

PANITCH, L. (1980), Recent theorizations of corporatism: reflections on a growth industry, *British Journal of Sociology*, XXXI (2): 159-187.
PETERSE, A.H. (1990), 'Het georganiseerde bedrijfsleven', *Acta Politica*, jrg. 25, nr. 3: 271-282.
PLATENBURG, T.J. (1947), Nationaal Landbouwbeleid ('s-Gravenhage: KNBTB).
PLOEG, J.D. VAN DER (1987), De verwetenschappelijking van de landbouwbeoefening, *Mededelingen van de vakgroepen voor sociologie* nr. 21, Landbouwuniversiteit Wageningen.
PLOEG, J.D. VAN DER (1991a), Bedrijfsstijlen als theoretisch vraagstuk, in: H.J. Silvis e.a. (red), op. cit.: 251-264.
PLOEG, J.D. VAN DER (1991b), Bedrijfsstijlenbenadering ter discussie. Toetsing van onderzoeksresultaten aan praktijk en beleid, *Spil*, nr. 99-100, december 1991: 6-12.
PLOEG, J.D. VAN DER (1993), Over de betekenis van verscheidenheid, Landbouwuniversiteit Wageningen.
POEL, J.M.G. VAN DER (1949), Heren en boeren. Een studie over de commissiën van Landbouw (1805-1851)(Wageningen: H. Veenman & Zonen).
POULANTZAS, N. (1971), Pouvoir politique et classes sociales II, Petite Collection Maspero nr. 78, Parijs.
RHODES, R.A.W. (1986), The National World of Local Government (London: Macmillan).
RIVM (1987), Depositie van de voor verzuring in Nederland belangrijkste komponenten in de jaren 1980 t/m 1986. Auteurs: J.W. Erisman, F.A.A.M. de Leeuw en R.M. van Aalst. Rapportnr. 228473001, Bilthoven.
RIVM (1988), Dutch priority programme on acidification (Additioneel programma verzuringsonderzoek); Evaluatierapport Verzuring nr. 00-06, Bilthoven.
RIVM (1988a), Zorgen voor Morgen; nationale milieuverkenning 1985-2010 (Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink).
ROEP, D. EN J. ROEX (1992), Wikken en wegen. Bedrijfsstijlen en verschillen in stikstofoverschot (Wageningen: Vakgroep Rurale Sociologie, Landbouwuniversiteit Wageningen).
ROOKHUIZEN, E.H. (1982), Een aanzet tot regionale mestbalansen, *Maandstatistiek van de Landbouw*, CBS 1982/11: 57-74.
RU, J.H. DE (1980), Landbouw en Maatschappij. Een analyse van een boerenbeweging in de crisisjaren (Deventer: Van Loghum Slaterus).
RUPPERT, C.J. (1982), Naar georganiseerd overleg in de landbouw, 1930-1945, *Grafiet*, nr. 2: 58-90.
RUPPERT, C.J. (1988), PBO's op agrarisch terrein opnieuw heroverwogen, *Beleidsanalyse*, 88-2: 16-24.
SAUER, M. (1990), Fordist Modernization of German Agriculture and the Future of Family Farms, *Sociologia Ruralis*, Vol. 30, No. 3/4: 260-279.
SCHENDELEN, M.P.C.M. VAN (red.)(1990), Kernthema's van de politicologie (Meppel/Amsterdam: Boom).
SCHMITTER, P.C. (1974), Still the Century of Corporatism?, *Review of Politics*, vol. 36, jan.: 85-131.
SCHMITTER, P.C. (1977), Modes of interest intermediation and models of societal change in Western Europe, *Comparative Political Studies*, Vol. 10, No. 1, April: 7-39.
SCHMITTER, P.C. (1981), Interest intermediation and regime governability in contemporary Western Europe and North America, in: S. Berger (ed.), op. cit.: 285-330.
SCHMITTER, P.C. (1985), Neo-corporatism and the State, in: W. Grant (ed.), op. cit.: 32-62.
SCHMITTER, P.C. EN G. LEHMBRUCH (eds)(1979), Trends toward corporatist intermediation (London: Sage Publications).
SCHOLTEN, I. (1981), Neo-corporatisme en openbaar bestuur: institutionele sclerose en dwang, *Beleid en Maatschappij*, jrg. VIII, nr. 7/8: 240-253.
SELF, P. EN H. STORING (1962), The state and the farmer (London: George Allen and Unwin).

SERVOLIN, C. (1985), Corporatisme paysan: éléments de l'analyse théorique, *Pour*, No. 102, sept.-okt.: 41-48.
SIMMIE, J. (1985), Corporatism and Planning, in: W. Grant (ed), op. cit.: 174-201.
SIMONIS, J.D.B. (1983), Implementatieonderzoek: een tweetal benaderingen, in: J.D.B. Simonis, *Uitvoering van beleid als probleem*, Amsterdam.
SLUIJS, B. VAN DER (1985), De wetgeving na de interimwet (Utrecht: Uitgave Stichting Natuur en Milieu).
SMITH, M.J. (1990), The Politics of Agricultural Support in Britain. The Development of the Agricultural Policy Community (Aldershot: Dartmouth Publishing).
STOLWIJK, H.J.J. e.a. (1992), Volumebeleid in de veehouderij. Een verkenning van de economische en de milieuhygiënische gevolgen (Den Haag/Bilthoven: CPB/LEI-DLO/RIVM).
STREECK, W. (1984), Industrial Relations in West Germany, Heinemann, Londen.
STUURMAN, S. (1985), De labyrintische staat, Over politiek, ideologie en moderniteit (Amsterdam: Sua).
TATENHOVE, J. VAN (1993), Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei, te verschijnen als proefschrift (Wageningen: Landbouwuniversiteit).
TERMEER, C.J.A.M. (1993), Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk, Proefschrift ('s-Gravenhage: VUGA).
TERWAN, P. (1990), De mestwetgeving: evaluatie en voorstellen voor nieuw beleid (Utrecht: Centrum Landbouw en Milieu).
TICHELAAR, B. (1990), Landbouw en VROM maken mestbeleid, Vakgroep Politicologie (scriptie)(Rotterdam: Erasmus Universiteit).
TRACY, M. (1982), Agriculture in Western Europe: Challenge and Response, Second Edition (London: Jonathon Cape).
VEEN, P. VAN (1991), Levensbeschouwing en agrarische belangenbehartiging. Een afstudeeronderzoek naar de betekenis van levensbeschouwing voor de standsorganisaties (Wageningen: Vakgroep Sociologie van de westerse gebieden, Landbouwuniversiteit).
VERHALLEN, H.J.G., R. FERNHOUT EN P.E. VISSER (red.)(1980), Corporatisme in Nederland, Belangengroepen en democratie (Alphen aan den Rijn/Brussel: Samson).
VERRIPS, J. EN T. ZWAAN (1979), 'De mannen van het groene laken'. Burokraten, boeren en staatvormingsprocessen in Nederland (1795-1815) en de E(E)G (1945-1979), *Symposion*, 1/1, 2: 28-69.
VRIES, J. DE (1989), Grondpolitiek en kabinetscrises ('s-Gravenhage: VUGA).
VRIES, J. DE EN E. ROOS (1990), Problemen in de Akkerbouw, *Bestuur, Maandblad voor Overheidskunde*, jrg. 9, nr. 7: 178-181 en 194.
WAARDEN, F. VAN (1980), Corporatisme als probleemoplossing, in: Verhallen et al., op. cit.
WALSTRA, G. (1992), Loopgravenoorlog rond de mesthoop. Een nationale ramp, *Spil* nr. 107-108: 30.
WASSENBERG, A. (1980), Neo-corporatisme: de carrière en de schutkleuren van een begrip, in: Verhallen et al., op. cit.
WERKGROEP INTENSIEVE VEEHOUDERIJ (1985), Ruimtelijke visie op intensieve veehouderij in zone C, Interimrapport Rijksplanologische Dienst, Den Haag, november 1985.
WERKMAN, P.E. (1987), Voorgeschiedenis, in: *"Ethiek en Belang", 50 jaar Convent van Christelijk-Sociale Organisaties* ('s-Gravenhage: Boekencentrum): 11-25.
WEIJDEN, W.J. VAN DER e.a. (1984), Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw, Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij).
WEIJDEN, W.J. VAN DER e.a. (1986), Toekomst Nederlandse intensieve veehouderij staat ter discussie, *Landbouwkundig Tijdschrift*, jrg. 98, nr. 6/7: 8-12.

WILKE, M. (1991), Corporatism and the Stability of Capitalist Democracies (Frankfurt a. M./Bern/New York/Parijs: Peter Lang).
WILKS, S. EN M. WRIGHT (1987), Conclusion: Comparing Government—Industry Relations: States, Sectors, and Networks, in: S. Wilks en M. Wright (eds), *Comparative Government—Industry Relations. Western Europe, the United States and Japan* (Oxford: Clarendon Press): 274-313.
WILLIAMSON, P.J. (1985), Varieties of corporatism (Cambridge: Cambridge University Press).
WILSON, G.K. (1977), Special interests and policy making: agricultural policies and politics in Britain and the United States of America, 1956-70 (London: Wiley).
WINKLER, J.T. (1976), Corporatism, *Archives Européennes de Sociologie*, XVII(1): 100-136.
WINSEMIUS, P. (1986), Gast in eigen huis. Beschouwingen over milieumanagement (Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink).
WINTER, M. (1984), Corporatism and agriculture in the UK: the case of the Milk Marketing Board, *Sociologia Ruralis*, Vol. XXIV-2: 106-119.
WOLDENDORP, J.J. (1985), Hoe neo-korporatistisch is Nederland georganiseerd? Een overzicht, in: H. Keman et al., op. cit.: 115-137.
WOLFF, L.J. DE (1984), Overheid en maatschappelijke organisaties: van corporatisme naar etatisme, in: J.W. de Beus en J.A.A. van Doorn (red), *De Interventiestaat* (Meppel/Amsterdam: Boom): 199-226.
WOLFF, P.V.I.M. (1990), Mestbeleid, effecten en perspectief, *Milieu en recht*, september 1990/9: 354-365.
WRIGHT MILLS, C. (repr.)(1968), The Power Elite (Oxford: Oxford University Press).
WRR (Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid)(1980), Beleidsgerichte toekomstverkenning, Deel 1: Een poging tot uitlokking, Rapporten aan de Regering ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij).
ZALD, M.N. (1991), The Continuing Vitality of Resource Mobilization Theory: Response to Herbert Kitschelt's Critique, in: D. Rucht (ed), *Research on Social Movements. The State of the Art in Western Europe and the USA* (Frankfurt/Boulder: Campus Verlag/Westview Press): 348-354.
ZIJDERVELD, A.C. (1988), De verstatelijking van het middenveld, *Intermediair*, 24e jrg., nr. 21, 27 mei: 47-53.

SUMMARY

This study is aimed at achieving an understanding of the mechanisms of interest intermediation and policy formation in postwar agricultural policy-making in the Netherlands. It is specifically focused on the period of 'crises' of surplus production and agro-environmental pollution which began at the start of the eighties.
One scientific basis for having undertaken this study into the political sociology of agriculture is the void left by agricultural economists who are strong in effect analysis but who have largely left the determinants, the formation and the socio-political context of agricultural policy-making unexplored.
Solving agro-environmental problems and developing sustainable agriculture demand a redefinition not only of agrarian interests as such but also of the role of the defenders of these interests. This study could be relevant to the efforts which are presently being made to reorient and restructure the articulation of agricultural interests.
Tackling the environmental problems linked with the huge surpluses of manure demands much of agricultural policy makers and farmers' representatives who have to cope with many serious conflicts of interest. This is why the 'manure problem' really constitutes a *crucial* case study.
The research has been based on extensive empirical references and documentation. Important sources have been interviews (with government officials, farmers' representatives and farmers among others), direct observations (of farmers' meetings, political discussions, etc.), a survey among livestock farmers in North Brabant and numerous documents (official records, minutes of farmers' union meetings, reports of parliamentary debates, etc.).

The subsystem of agricultural policy formation has been analyzed from the perspective of political sociology, i.e. of exploring and explaining the relationship between politics and society. According to Giddens the structure of this agro-political subsystem can be conceived as being a set of rules - of signification and legitimation - and resources of allocation and authority. Agrarian neo-corporatism was regarded as being a suitable paradigm for describing and interpreting the structure of this agricultural policy community. Neo-corporatism is defined as being a socio-political structure of interest articulation and policy formation in which functional interest organizations possess a representational monopoly, co-operating between themselves and with the state on the basis of political-economic consensus at the top. The participating organizations are granted privileged influence on public policy-making in exchange for disciplining their constituency and restraining their demands. The somewhat homogeneous social structure of agriculture, where the antagonism between employers and employees is of minor significance, and the large influence exercised by government intervention giving farmers' associations a high degree of 'state-orientation', make *agrarian* neo-corporatism a specific variant of the corporatist model.

Initially, the policy process with respect to the manure problem was clearly 'structured' by the neo-corporatist system in agriculture. This arrangement can be seen as being an institutionalized exchange between the Ministry of Agriculture and the united farmers' unions. The state accorded the unions great influence on the formation of the manure policy and regulations, provided them with strategic information, and respected the representational

monopoly of the *Landbouwschap*, the corporate umbrella in Dutch agriculture. Agricultural organizations offered their co-operation in preparing and implementing the growing body of manure regulations in exchange. They provided the Ministry with strategic information in their turn, legitimated the negotiated policies, imposed the disciplined acceptance of these policies on their constituency and strived for unanimity between themselves, in order to function as a strong and consistent bargaining partner.
The agricultural policy community, consisting of the Ministry of Agriculture, the Landbouwschap and other corporate bodies, farmers' unions, and members of the Parliamentary Committee on Agriculture, therefore succeeded in 'defending' the livestock farmers against all too restrictive regulations. When the manure problem was finally recognized at the beginning of the eighties - albeit hesitantly and partially - it still took a decade of delaying strategies and interdepartmental struggles before manure policies reached the stage where a *reduction* of the environmental problems that had been linked with manure surpluses became possible.
The neo-corporatist game which had produced these 'results' was sanctioned and legitimized by structural rules. For instance, one such rule was that a consensus should be arrived at between the principal members of the agricultural policy community on the main features of a manure policy which would neither endanger the competitiveness nor the export capacity of livestock production nor reduce its volume. Other rules applied to the technocratic and depoliticizing means of policy-making, emphasizing a technical, problem-solving approach and concealing conflicting interests and political choices which were not to be openly discussed; the insulation of the agricultural policy community vis-à-vis 'outsiders' from other ministries, non-agricultural interest groups or Members of Parliament not belonging to the Committee on Agriculture; and the elitism of the leading farmers' representatives, based on the confidence and passivity of the ordinary members who granted the elite of farmers' leaders ample negotiating autonomy.

Although, by and large, it was the neo-corporatist model which was reproduced during the initial period of manure policy-making, signs of the erosion and transformation of the neo-corporatist system gradually gained ground from the end of the eighties onwards. The growing pressure of the environmental movement, of public opinion, political parties and the Ministry of Environment, combined with internal disunity between the Ministry of Agriculture and the farmers' lobby and among the farmers' organizations themselves, contributed to the weakening of the agricultural policy community. Important sources of conflict concerned the amplitude and the pace of the manure policies, the distribution of the financial burdens implicit in the transporting and processing of manure surpluses, and the regulations with respect to the buying and selling of manure 'quotas'. When the alarming proportions of the manure problem became clearer and when policies had to be severely tightened to make up for the serious delay caused by the defensive strategies of the past, the previous strength of the agricultural policy community became its very weakness. Farmers felt attacked, manure processing plants were not realized in time and risked becoming failures and a drastic reorganization of the intensive livestock sector threatened. The neo-corporatist exchange between the Ministry of Agriculture and the Landbouwschap was at an impasse. Frequently consensus was lacking; the legitimation of negotiated policies could not be guaranteed; the representational monopoly of the Landbouwschap was challenged as was the elitism of the farmers' leaders as

the previous confidence and passivity of their constituency gave way to distrust and protest meetings; conflicts of interest led to a growing politicization. The manure problem was functioning, in short, as a catalyst in the deconstruction of the agricultural policy community. Its sources of power were being eroded. The gradual dissociation of the Ministry of Agriculture meant the loss of the key-stone of this 'power bloc'.

The erosion of the neo-corporatist system in agriculture has occurred in the context of an agrarian crisis. Modernization and intensification have led to production surpluses which have, in turn, resulted in budgetary problems and pressure on farm incomes and have produced agronomic disadvantages, environmental pollution and damage to nature and to the landscape.

The compound economic, social and political crisis in agriculture has provoked a reorientation in the world of agricultural interest organization. In the late 1980s, it started to develop an 'offensive' approach. Although this approach undeniably showed signs of being an escape into a technological offensive, it also contained 'new' elements. Accepting responsibility for 'general' interests such as the protection of nature, landscape conservation and the environment, emphasizing the individual duty of farmers to develop 'sustainable' methods of production and achieve certain environmental standards and the willingness to take over government tasks in the form of 'self-regulation' are some such elements.

These elements reveal the contours, be they still embryonic, of an alternative to the neo-corporatist policy model. The role of government is more in setting targets and in facilitating in this emerging 'socio-cratic' model. A large amount of state interference will be passed to societal organizations to make transactions and deals, resulting in complex institutional arrangements. The exclusiveness of the relationship and the co-operation between the Ministry of Agriculture and the farmers' unions and the forced uniformity and unity of the agrarian lobby, epitomized by the Board of Agriculture (*Landbouwschap*), will have to be substituted by open and pluriform relations. Justice will then be done, not only to the role of segments of government outside the Ministry of Agriculture (including local and provincial authorities) and to the contributions of non-agricultural interest groups but also to the multiplicity of agrarian interests themselves.

There is still a long way to go before the contours of the offensive approach and the socio-cratic model will have taken definite shape. In the first place, by no means all farmers and farmers' representatives have been 'converted' and, often, *defensive* reactions and a predilection for the neo-corporatist customs and insularity still prevail. Secondly, government, politicians, and relevant societal organizations are still far away from granting the farmers' lobby enough room to fully realize the potential of the offensive approach. Thirdly, self-regulation and the corresponding appeal to the individual *and* collective responsibilities of farmers demand forms and procedures for fostering and channelling their engagement and participation representing a clean break with the elitist tradition. Finally, the institutional reform of the system of agricultural interest articulation, which had been developed in the very different context of the 1950s, has only just begun.

We hope that this study may contribute to the new insights and visions which are needed to face these challenges.

CURRICULUM VITAE

Jaap Frouws is op 15 maart 1952 geboren te Eindhoven. In 1970 behaalde hij het diploma gymnasium b aan de Nijmeegse Scholengemeenschap. Hij studeerde van 1970 tot 1977 Agrarische Sociologie van de niet-westerse gebieden aan de toenmalige Landbouwhogeschool te Wageningen, met als hoofdvak Agrarische Sociologie van de niet-westerse gebieden en als bijvakken Staathuishoudkunde, Ontwikkelingseconomie en Landbouwcoöperatie- en Krediet-wezen van de niet-westerse gebieden.
Van september 1977 tot april 1978 was hij als medewerker verbonden aan de Stichting Boerengroep Wageningen, waarvoor hij ook tijdens zijn studie reeds werkzaam was geweest. Als onderzoeksassistent bij de vakgroep Agrarische Sociologie van de niet-westerse gebieden verrichtte hij van augustus 1978 tot november 1979 een politiek-sociologische studie naar de landhervorming in Algerije. Van januari 1980 tot en met augustus 1985 is hij werkzaam geweest in het middelbaar (agrarisch) onderwijs, waar hij economische vakken, recht en maatschappijleer doceerde.
Sinds september 1985 is hij als universitair docent verbonden aan de vakgroep Sociologie van de westerse gebieden van de Landbouwuniversiteit. Zijn onderwijs- en onderzoekstaken liggen op het terrein van de agrarische sociologie en de politieke sociologie.
Hij is tevens bestuurslid van de Werkgroep Landbouwpolitiek, adviseur van kring Nijmegen van de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond (sinds december 1985) en redactielid van het Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk onderzoek van de Landbouw (vanaf 1988).