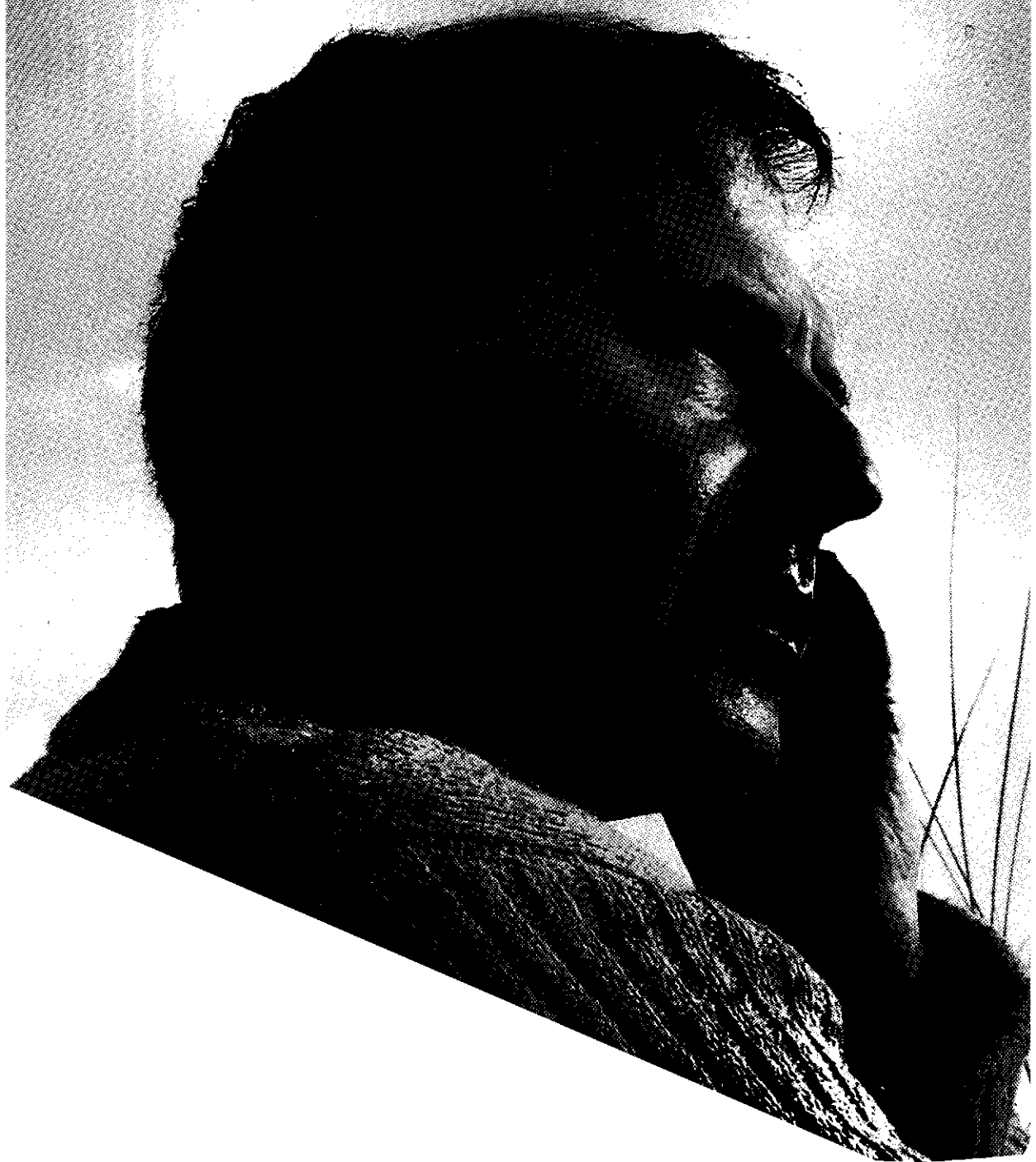


HET LANDBOUWPOLITIEKE GEBEUREN

1764021

Jaap Frouws

15 maart 1952 - 1 februari 2005



HET LANDBOUWPOLITIEKE GEBEUREN

Liber amicorum voor Jaap Frouws

Jan Douwe van der Ploeg en Han Wiskerke (red.)

Circle for Rural European Studies
Leerstoelgroep RURALE SOCIOLOGIE

Wageningen, april 2005

Studies van Landbouw en Platteland 34
ISBN 90-6754-931-2

Dtp: Ans van der Lande

Foto cover: Hetty Wolbers, Praktijkonderzoek, ASG, WUR

Druk: Drukkerij Modern, Bennekom

INHOUDSOPGAVE

Inhoudsopgave	V
1 Jaap Frouws: zijn werk, zijn traject en de stukken die over hem geschreven zijn <i>Jan Douwe van der Ploeg</i>	1
2 Bibliografie van Jaap Frouws	11
3 Mest en macht in Vlaanderen <i>Guido van Huylbroeck, Joeri Deuninck en Ludwig Lauwers</i>	19
4 Middle range in <i>optima forma</i> <i>Erik de Bakker</i>	33
5 Risico's en nieuwe milieupolitiek <i>Tuur Mol en Gert Spaargaren</i>	46
6 Trekkers onder de Trap? <i>Eric Hees</i>	60
7 Het Ministerie van LNV <i>Jaap Nieuwenhuize</i>	66
8 De geest en de letter <i>Natasja Oerlemans</i>	89
9 Landhervormingen in Zuid Afrika <i>Paul Hebinck</i>	96
10 Een historische prognose <i>Ad Nooij</i>	115
11 Van TATE naar endo-culturele gemeenschappen <i>Bruno Benvenuti</i>	125

12	Steeds maar groter <i>Jack Peerlings</i>	136
13	Ondernemerschap, markt en maatschappij <i>Aart van den Ham en Geoffrey Hagelaar</i>	154
14	Drijfveren <i>Jos Roemaat</i>	177
15	Koningsdiep <i>Wijnand Boonstra</i>	181
16	Political Geography <i>Michael Winter</i>	195
17	Groene Ruimte <i>Jan van Tatenhove</i>	207
18	Barkruksociologie <i>Pieter Leroy</i>	220
19	'Taal en macht' <i>Maarten Ettema</i>	232
20	Europees platteland <i>Peter Kurstjens</i>	237
	Overzicht van auteurs	249

1 JAAP FROUWS: ZIJN WERK, ZIJN TRAJECT EN DE STUKKEN DIE OVER HEM ZIJN GESCHREVEN

JAN DOUWE VAN DER PLOEG

De afgelopen honderd jaar zijn er talloze beschouwingen en analyses geschreven over het landbouwpolitieke gebeuren. Veelal door direct betrokkenen, soms ook – en vaak met wat meer distantie – vanuit wetenschappelijke disciplines als geschiedenis, sociologie, politicologie en economie. Kenmerkend voor de wetenschappelijke aandacht is een zekere vluchtigheid. Niet alleen wijt men zich slechts tijdelijk aan landbouwpolitieke onderwerpen, om vervolgens de aandacht op andere thema's te richten – het landbouwpolitieke gebeuren verschijnt *als zodanig* ook als een betrekkelijk efemeer fenomeen: het landbouwpolitieke bedrijf is vluchtig, ja bijna overbodig. Immers, zo laat de grondtoon zich samenvatten, de landbouwpolitiek is hooguit een (gegeven of gewenste) *afgeleide* van macro-economische en/of socio-politieke constellaties. Daarmee vertegenwoordigt de *identificatie* van verklarende dan wel richtinggevende complexen de hoofdmoot van analyse en uiteenzetting. Het eigenlijke landbouwpolitieke gedoe is hooguit een tussenschakel, een vertaalslag die gaat van oorzaken naar gevolg, van bedoeling naar impact. Een meer systematische analyse van het landbouwpolitieke gebeuren zelf bleef dan, logischerwijs, ook meestal achterwege. Dat was een praktijk die hooguit goed was voor een paar anekdotes – een praktijk waaromtrent een collega econoom eens verzuchtte dat 'ze [de politici] toch wel erg stom zijn'.

DE POLITIEK-SOCIOLOGISCHE ANALYSE VAN DE LANDBOUW

Onze collega Jaap Frouws is degene die met zijn werk een drastische ruptuur in deze onderhand toch wat sleetse, maar vooral steeds meer tekortschietende benadering aanbracht. Niet alleen hield hij zich decennialang met een keur van landbouwpolitieke kwesties, hier en elders, bezig – hij staat ook voor een fundamentele methodologische omslag. Weliswaar waren er tal van aanzetten in die richting, Jaap Frouws voltooit ze op systematische en alomvattende wijze. Wat tot dan toe hooguit een interessant 'kijkje in de keuken' was, dat wordt bij hem de kern van de analyse. Hoe werkt de landbouwpolitiek? Waarom werkt het zo? Wie zijn er op welke wijze en via welke onderlinge verbanden bij betrokken? En waarom? Hoe en waarom verandert landbouwpolitiek? Waarom zijn er steeds zulke merkwaardige, soms zelfs tegengestelde verhoudingen tussen dat wat wordt beoogd en dat wat uiteindelijk wordt bewerkstelligd? En hoe is het theoretisch te verklaren dat het landbouwpolitieke bedrijf wel degelijk moet worden begrepen als een *mode of ordering*; als een 'machtsysteem op zich' (Frouws 1993:1) en niet als een simpele afgeleide die wordt gedetermineerd door andere complexen? Ziedaar in enkele penseelstreken de nieuwe

agenda die Jaap Frouws, stap-voor-stap maar onstuitbaar ontwikkelde. Daarmee ontstond datgene wat we nu de politiek-sociologische analyse van landbouwpolitiek noemen. Ik wil een aantal markante trekken van die analyse en de daarbijbehorende theorievorming iets verder belichten en waar nodig toelichten.

1

Het is om te beginnen een *dynamische* analyse, die betrekking heeft op een complex geheel van ineengrijpende en elkaar wederzijds beïnvloedende deelprocessen, die elk voor zich veranderlijk zijn, maar die bovenal te samen veelal onverwachte en onbedoelde gevolgen opleveren.

Belangen, bijvoorbeeld, zijn in de analyses van Jaap Frouws nimmer 'objectief' gegeven, laat staan statisch. 'Ze zijn niet zonder meer af te lezen uit de sociaal-economische positie van boeren en tuinders' (1993:14). Het sleutelwoord – hij ontwikkelt noodgedwongen een ten dele nieuwe taal – wordt 'belangenarticulatie'. Dat is het proces waarin en waardoor belangen worden gezocht, geïdentificeerd, benoemd en geduid. 'In het proces van formulering, representatie, aggregatie en realisatie worden de collectieve agrarische belangen [...] 'sociaal' gedefinieerd. Hierbij is de rol van belangengroepen niet beperkt tot de verwoording van sociale eisen en de transmissie naar het politieke proces. Een dergelijk eenrichtingsverkeer wordt gesuggereerd door de term 'belangenbehartiging'. [Echter] belangengroepen brengen niet alleen belangen tot uitdrukking, maar genereren ze, ze doordringen hun leden ervan [...], ze participeren in arena's en brengen beleid tot uitvoering. [Daarom] wordt hier [...] de term 'belangenarticulatie' gebruikt' (*ibid.*). Dit proces is mede afhankelijk van de context waarin het is gesitueerd. Het is ook een ingewikkeld proces: het behelst voortgaande onderhandelingen, op allerlei niveaus en in verschillende arena's. Hetzelfde geldt voor beleid. Dat woord wordt zelden gebruikt. Waar het om gaat is opnieuw het achterliggende (maar ook doorslaggevende) *proces*: beleidsformatie oftewel het proces waarin en waardoor het beleid wordt gevormd, bijgesteld, gecontinueerd en/of veranderd. In dat opzicht doet Jaap Frouws al in de jaren '80 datgene wat pas in de jaren '90 gemeengoed wordt. Om het met John Law te zeggen: 'geen zelfstandige naamwoorden meer, maar werkwoorden'. Geen beleid als zodanig, als 'verdingelijke' categorie, maar juist aandacht voor het actief *formeren* van dat beleid. Geen belangen als zodanig – belangen die klip en klaar zouden zijn gegeven en vaststaan – maar het *articuleren* van belangen. Geen *government* (bestuur), maar *governance* (sturing). Met de aandacht voor landbouwpolitiek als intern verbonden geheel van dynamische processen, wordt de *theoretische ruimte* gecreëerd om volop aandacht te besteden aan de rol van specifieke actoren en instituties. Van de zijlijn worden ze verplaatst naar het centrum van de analyse. Dat betekent niet dat de analyse 'voluntaristisch' van aard wordt. Juist de (veelal geroutiniseerde) interrelaties tussen instituties en actoren komt centraal te staan.

2

De politieksociologische analyse van landbouwpolitiek van Jaap Frouws schetst het landbouwpolitieke gebeuren als het op actieve wijze bemiddelen van uiteenlopende deelprocessen – waarbij die bemiddeling verloopt volgens vaste, hoewel uiteindelijk

ook weer veranderende institutionele patronen. Bij die bemiddeling zijn tal van actoren betrokken. Ze opereren evenwel met 'gebonden' handen, waarbij de 'knopen' over en weer worden gelegd.

Het landbouwpolitieke bedrijf integreert (op welke wijze dan ook) diverse deelprocessen, niveaus, dimensies, actoren, belangen, projecten en perspectieven en zet daarmee ook de verdere route, een specifieke ontwikkelingstraject naar de toekomst uit. Kortom, landbouwpolitiek *structureert* (het is, zoals hiervoor al gezegd, een *mode of ordering*). Dat bemiddelen, integreren en structureren gebeurt op actieve en veelal doelgerichte wijze, hetgeen overigens niet wil zeggen dat de uiteindelijke resultaten corresponderen met de voorgenomen oogmerken en doeleinden. Jaap Frouws maakt dat zonneklaar in zijn magistrale proefschrift dat onder de fraaie titel 'Mest en macht' verscheen. Kern van dit proefschrift is het agrarisch corporatisme als specifieke vorm van integratie, bemiddeling en structuratie. Het agrarisch corporatisme wordt geduid als *dubbele ruil*. In navolging van Arendsen en Geul (1983) stelt Jaap Frouws dat er een 'grote ruil' en een 'kleine ruil' is.

'De grote ruil duidt een fundamentele consensus aan om tot gezamenlijke afspraken te komen over het te voeren sociaal-economische beleid en resulteert in instituties en spelregels op basis waarvan sociaal-economische tegenstellingen beslecht kunnen worden. Onder voorwaarde van de grote ruil, die de fundamentele belangenverstrengeling aanduidt, kunnen partijen wensen en verlangens uitruilen, hetgeen 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' (1993:42).

Door deze dubbele ruil verkreeg de landbouwpolitieke praktijk specifieke kenmerken, een specifieke ratio en ook specifieke beperkingen. Bepaalde zaken konden worden opgelost – steeds op specifieke wijze – andere zaken werden juist genegeerd hetgeen ook weer opmerkelijke en vaak verstrekkende gevolgen had en heeft. Landbouwpolitiek is, met andere woorden, geen simpele *afgeleide* van elders gesituerde en meeromvattende complexen (als de internationale marktsituatie of de thans zo modieuze *spagaat* van burger en consument) – het kent, naast de onmiskenbare wisselwerking met belangen en perspectieven die in de brede maatschappelijke omgeving spelen, ook een *eigen moment* (nogmaals: het gaat om een 'machtsysteem op zich'). Sterker nog: dat eigen moment structureert ook, zoals Jaap Frouws telkens weer duidelijk maakt, de genoemde wisselwerking met de omgeving.

Dit *eigen moment* (ofwel de relatieve zelfstandigheid van het landbouwpolitieke domein) komt ook in meer specifieke zin naar voren in de genoemde dissertatie. Aan de hand van de eigenlijke *case*, de strijd om mest (of netter gezegd: de turbulente totstandkoming van het landbouwmilieubeleid: een proces dat, zoals bekend, nog steeds niet is afgerond), laat de auteur zien welk een indrukwekkende rol wordt gespeeld door foute inschattingen, door onkunde en onvermogen. Boerenorganisaties saboteren oplossingen, waarna ze vervolgens worden geconfronteerd met beleidsvormen die qua impact tienmaal rampzaliger zijn. Hetzelfde geldt voor het ministerie van landbouw: voor de hand liggende coalities blijven onbenut en de legitimatie van het voorgenomen beleid is nodeloos wanhopig. In dat laatste opzicht

spelen ook verschillende wetenschappelijke instituten een rol waarover het uiteindelijke oordeel nog moet worden geveld, maar dat vermoedelijk niet al te vrolijk zal zijn. Zo ontstaat datgene wat inmiddels 'het mestmoeras' heet.

'Mest en macht' beschrijft een aantal belangrijke episodes in de genese van dat mestmoeras. In dat opzicht is het welhaast een thriller: het is het verslag van een reis waarbij wordt ervaren dat een eenmaal gepasseerd station (welk station dan ook) *niet weer* kan worden aangedaan. Ook al verschijnt het achteraf als wellicht aangename halte, het ligt definitief achter ons. De kansen zijn verschoten. Juist omdat het al is gepasseerd, is het nu onhaalbaar. Er is bijna geen treffender illustratie denkbaar van het 'eigen moment' van het landbouwpolitieke proces: het is een route door de tijd die haar eigen logica, haar eigen mogelijkheden en onmogelijkheden creëert. *En passant* blijkt iets anders. Vaak, niet altijd, is landbouwpolitiek als het dweilen met de kraan open. Landbouwpolitiek lost de problemen van vandaag de dag op (althans sommige) en creëert daarmee de problemen van morgen. Landbouwpolitiek is, derhalve, dat wat het is geworden: niet alleen een product van tijd en plaats, maar veelal ook de gevangene van de eigen institutionele routines. Niemand heeft dat zo helder, uitgebreid en systematisch geanalyseerd als Jaap Frouws.

3

De duiding van landbouwpolitiek als socio-politiek proces (een proces dat derhalve een politiek-sociologische analyse behoeft), maakt dat de analyse ervan in beginsel *meeromvattend* en ook *symmetrisch* van aard is. Meeromvattend wil zeggen dat alle socio-politieke processen die in dit verband relevant zijn in de analyse worden betrokken. De analyses van Jaap Frouws betreffen dan ook niet alleen de *inner circle* van landbouwspecialisten uit de Tweede Kamer, het Landbouwschap (of de huidige LTO) en het ministerie van landbouw. Ze gaan evenzeer over het lokale niveau en de boeren die daar actief betrokken zijn bij (delen van het proces van) belangenarticulatie. Ze gaan over technologische veranderingen als de automatisering in land- en tuinbouw en de gevolgen die dat heeft voor de herdefiniëring van belangen. Ze gaan over de vraag: 'wie is wie in de landbouwindustrie' – dat is, over de dwarsverbindingen tussen boerenorganisaties, ministerie en agro-industrie. Over fusieprocessen in de slachterijen. Daarbij wordt steeds onderzocht hoe deze actoren en processen zich relateren aan de specifieke arena *waarbinnen* de landbouwpolitieke besluiten uiteindelijk worden genomen en bekrachtigd. Inclusie en exclusie zijn beiden mogelijk, net zoals de arena zelf kan gaan verschuiven. Ze wordt nu op evident andere wijze opgespannen dan, pakweg, dertig jaar geleden. Daarmee verandert veelal ook het landbouwpolitieke vertoog: het *discours* dat enerzijds verwijst naar de parameters die van belang worden geacht en dat anderzijds vorm en richting geeft aan landbouwpolitieke besluitvormingsprocessen. In een veel geciteerd artikel dat Frouws publiceerde in *Sociologia Ruralis* schetst hij drie van zulke landbouwpolitieke vertogen en hun onderlinge verhoudingen. De gelijktijdige aanwezigheid van meerdere vertogen verwijst naar verschuivingen in de arena, naar de opkomst van nieuwe actoren, belangen en perspectieven en de tegelijk optredende marginalisatie van andere. Het is enkel dankzij de *meeromvattende* analyse dat zulke verschuivingen, transitie zegt men nu, kunnen worden geïdentificeerd en ontleed.

De analyse is eveneens *symmetrisch*: dat houdt in dat er niet met een *a priori* indeling van (potentiële) winnaars en verliezers wordt gewerkt, dat niet bij voorbaat wordt bepaald waar de 'macht' ligt. De balans van krachtsverhoudingen verschuift juist bij voortduren en de ogenschijnlijke 'macht' van centraal gesitueerde actoren en instituties is aan alle kanten geconditioneerd door de grenzen die anderen kunnen introduceren, als ook en vooral door het 'onvermogen' en de 'onmacht' die altijd de intrinsieke keerzijde van de 'macht' zelve zijn. Niet voor niets preludeert de ondergang van het agrarisch corporatisme al in de geschriften van Jaap Frouws, terwijl deze institutie op dat moment nog oppermachtig leek.

4

Een ander markant punt van de politiek-sociologische analyse die Jaap Frouws heeft ontwikkeld is dat een adequaat begrip van *verscheidenheid* van meet af aan is ingebouwd zodat onderzoek naar de differentiële effecten (en met name ook naar de onbedoelde gevolgen) van landbouwbeleid mogelijk wordt. Dat speelt op alle relevante niveaus. In de belangenarticulatie vindt al een eerste specifiek gestructureerde (of, minder diplomatiek gezegd: specifiek vertekende) bemiddeling plaats. Door de structuur van belangenbehartiging gaan bepaalde belangen domineren boven andere. In 'Mest en macht' wordt dat subtiel maar glashelder duidelijk gemaakt. Vervolgens is er de beleidsformatie: daar herhalen zich eendere processen van onderhandeling en heronderhandeling, hoewel de parameters en belangen die daarbij meetellen ten dele van andere aard zijn. Tenslotte is er de beleidsimplementatie. Dan gaat het generieke beleid interacteren met een sterk gedifferentieerde praktijk en treden allerlei, onderling vaak contrasterende effecten op. De *valkuil* van het 'gemiddelde' effect wordt zorgvuldig vermeden, waardoor het ook weer mogelijk is om sterk variabele *feedback* effecten in de analyse op te nemen.

De kracht van deze differentiële analyse blijkt met name ook uit het feit dat hij *breed toepasbaar* is. Zo wijdt Jaap Frouws zich aan zorgvuldige analyses van de quoterings (in uiteenlopende contexten als de Franse en de Nederlandse), van de zogeheten 'knellende regelgeving' (een *hot issue* in de Nederlandse land- en tuinbouw), van dierenwelzijn (en wel in het kader van een groot, comparatief onderzoek in Europa) en, via dissertaties van anderen waarbij hij een belangrijke ondersteunende dan wel leidinggevende rol speelt, van zaken als het verschuivende vertoog in de ruimtelijke ordeningspraktijk in Nederland, illegale arbeid en differentiatie in de intensieve veehouderij.

5

Tenslotte wil ik er op wijzen dat de benadering die Jaap Frouws uitwerkt en fundeert, niet alleen *inherent kritisch* is (precies omdat afscheid is genomen van landbouwpolitiek als logische en daarmee onbetwistbare afgeleide van macroverhoudingen: landbouwpolitiek verschijnt juist als iets dat permanent wordt geconstrueerd en gereconstrueerd), maar tegelijkertijd ook *respectvol* is¹ en voortdurend verwijst naar *alternatieven*². De sterke verbondenheid met de praktijk van landbouw en van landbouwbeleid noopt daar steeds weer toe, net zozeer als juist die verbondenheid het ook mogelijk maakt. Ook de meeromvattende aard van de analyse

en de aandacht voor verscheidenheid versterken en funderen de doorgaande duiding en uitwerking van alternatieve wegen en oplossingen.

EEN EIGEN TRAJECT

De geschetste kenmerken van de politiek-sociologische analyse van landbouwpolitiek in brede ('meeromvattende') zin van het woord zijn niet uit de lucht komen vallen. Ze hangen nauw samen met het eigen traject dat Jaap Frouws volgde. Ik wil enkele episodes aanstippen.

Hij begint in 1970 met zijn studie in Wageningen: dat was de toenmalige 'agrarische sociologie van de niet-westerse gebieden'. Net als veel leeftijdsgenoten neemt hij het 'niet-westerse' niet al te nauw en stort hij zich, via de studentenbeweging van toen, al snel en volop in het werk van de toenmalige 'Boerengroep' – net als Marij, zijn grote liefde en kameraad voor het leven. Het is hier niet de plaats om gedetailleerd op deze 'boerengroep' (een ontmoetingspunt van linkse studenten, radicale boeren en een aantal sympathiserende stafleden) in te gaan. Wat in retrospect van belang is zijn drie elementen – elementen die zeker bij de dan nog jonge, langharige en vieux drinkende Jaap Frouws opvallen. Dat zijn nieuwsgierigheid, betrokkenheid en een zich geleidelijk aan ontwikkelende, oorspronkelijke deskundigheid. Er is een enorme nieuwsgierigheid naar de wereld buiten de universitaire grenzen, een nieuwsgierigheid die zich verdiept als blijkt dat het aan 'gene zijde' toch heel anders is dan in de college's wordt gedoseerd en in de handboeken staat vermeld. In mijn herinnering associeert die nieuwsgierigheid zich sterk met de eindeloze tochten door het land, in een oud Dafje dat Bruno Benvenuti ons had gegeven. Zo kwamen we bij tientallen gesprekspartners, waarbij Jaap (die stevast reed) menig bloemperk vernielde: het Dafje had geen achteruit meer.

Er groeit ook betrokkenheid, mede omdat blijkt dat men onderling en tesamen met de actiecomité's van radicale boeren enorm veel plezier kan beleven en een identiteit kan verwerven die anders is dan die van de student die slechts inzichten consumeert die anderen hem of haar aanreiken. Deze betrokkenheid zal zich bij Jaap later nog aanmerkelijk verdiepen als hij, na zijn studie, enkele jaren op de Middelbare Landbouw School (MLS) in Cuijk (Noord Limburg) gaat werken. Via de leerlingen, maar vooral ook als stagebegeleider van MLS studenten, vergroot hij zijn kennis, raakt hij doordrongen van de enorme diversiteit in de praktijk (zo zijn de contrasten tussen de linker- en de rechter Maasoever werkelijk exemplarisch) en raakt hij steeds meer verbonden en verknoopt – zonder overigens ooit zijn kritische instelling op te geven of te verliezen – met delen van de boerenbevolking. Dit beklijft in meerdere adviseurschappen (onder meer bij de NCB, de Brabantse boerenbond en later bij de Milieucoöperatie de Peel) en veel later wordt zelfs serieus overwogen of hij niet kringvoorzitter van de GLTO (de Gelderse boerenbond) zal worden.

Er is ook sprake van een zich geleidelijk aan ontvouwende, oorspronkelijke deskundigheid. Het moge vandaag de dag *bon ton* zijn het activisme van '68 en daarna te laken, het staat buiten kijf dat de nieuwe vormen van kennisverwerving die toentertijd in en door dat 'activisme' (als dat van de Boerengroep) werden ontwikkeld, in een aantal kennisdomeinen tot geheel nieuwe inzichten en benaderingen hebben

geleid. De voorgaande schets van de politieksociologische analyse van landbouwpolitiek is daarvan een voorbeeld *par excellence*. In het geval van Jaap Frouws droeg onderzoek op en rond een aantal *interfaces* (bijvoorbeeld de verhouding tussen boeren en hun coöperaties³) daar sterk aan bij (achteraf bekeken kan worden vastgesteld dat het juist op en rond zulke *interfaces* is dat de specifieke aard van verschillende *modes of ordering* kan worden onderkend⁴). Hoe het ook zij, de nieuw verworven inzichten, die vaak sterk contrasteerden met de heersende visie, begonnen hun weg te vinden. Eerst in enkele 'schotschriften', waarin we onze kritiek op agrarische sociologie en voorlichtingskunde bundelden. Dan in de Nieuwsbrief, later Landbouwmaand – een maandblad van de Boerengroep dat in haar hoogtijdagen een opmerkelijke verspreiding kende. Dit werd gecontinueerd via *Marquetalia*, een meer theoretisch gericht tijdschrift waarin een veelheid aan onderwerpen op gedegen wijze werd besproken en doorgelicht. Zo ontstond bij Jaap Frouws een bedrevenheid in schrijven en publiceren die nooit meer is weggeweest. Later was hij lange jaren een enthousiaste redacteur van TSL, het Nederlands Belgische tijdschrift voor sociaal wetenschappelijk onderzoek in de landbouw. Bij dat alles is typerend dat hij meestal opteert voor het schrijven met anderen. Onder zijn vele co-auteurs ontmoet men Jan van Tatenhoven, Tuur Mol, Gert Spaargaren, Jan Douwe van der Ploeg, B.J.S. Hoetjes, Piet Leroy, Natasja Oerlemans, Eric Hees, Gerda Wossink, Ad Nooij en nog vele anderen (waaronder ook de nodige Franse collega's).

Het behoeft geen betoog dat er weliswaar geen rechte, maar wel degelijk substantiële lijnen lopen van deze eerste en later steeds verder gesystematiseerde ervaringen ('wacht eens even, wat gebeurt hier allemaal') naar de latere kijk op landbouwpolitiek als *actief bedreven en tegelijkertijd omstreden geheel van ineengrijpende processen*.

Datzelfde geldt ook voor andere episodes. Zijn praktijktijd brengt Jaap Frouws door in Tunesië. De ervaringen met en ontwikkeling van de landhervorming aldaar (een landbouwpolitieke praktijk bij uitstek) en de dominante aanwezigheid van *etatisme* binnen en rond het staatsapparaat, motiveerden deze keuze. Zijn verblijf daar resulteert in een lijvige scriptie en, onmiddellijk na het beëindigen van zijn studie, in een tweede onderzoeksperiode in Algerije (gefinancierd door WOTRO). Veelzeggend genoeg opteert hij, precies door de onmogelijkheid om enigerlei vorm van betrokkenheid te betrachten en met anderen aan alternatieven te kunnen werken (Algerije is dan al een sterk totalitaire staat), voor een versnelde en abrupte beëindiging van dat tweede verblijf. Hij wordt leraar aan de al vermelde MLS in Cuijk. Dat betekent niet dat de Algerijnse periode verloren tijd was. Integendeel: het zicht op de sterk variabele en steeds weer specifieke aard (*etatistisch, corporatistisch, etc.*) van het landbouwpolitieke bedrijf werd er in aanmerkelijke mate mee onderbouwd. Zo werd het dan ook niet meer dan logisch dat later onder meer Frankrijk en (via zijn praktijkstudenten) Oost Europa belangrijke aandachtsvelden werden.

In de jaren '80 wordt Jaap Frouws benoemd tot stafid bij de vakgroep die later zal evolueren tot (onder meer) de leerstoelgroep (LSG) Rurale Sociologie. Andere loten van dezelfde stam zijn de LSG Milieusociologie, en, ten dele, de LSG Sociaal Ruimtelijke Analyse. Hier bouwt Jaap Frouws nieuwe onderwijselementen op (hij speelt onder meer een actieve rol in de Werkgroep Landbouwpolitiek die was

opgericht door Jerri de Hoogh en Gert van Dijk) en ontvouwt hij nieuwe onderzoekslijnen. Eén daarvan zal later resulteren in 'Mest en macht'. Maar er zijn tal van andere publicaties (zie de bibliografie die is opgenomen in hoofdstuk 2). Tezamen geven deze publicaties een indruk van, inderdaad, het *meeromvattende* karakter en het *brede* toepassingsgebied van de analytische stijl en het theoretische kader die door Jaap zijn ontwikkeld. In deze periode zullen velen hem leren kennen als een toegewijde, beminnelijke, kritische, ondogmatische, soms boze⁵, maar meestentijds goedlachse collega, die altijd met één been stevig in de praktijk en de empirie bleef staan, en met het andere even stevig in de methodologische aanpak die hij inmiddels had ontwikkeld.

Na een zware persoonlijke crisis in het begin van het huidige decennium hervat hij weer zijn werk. Het is alsof het overwinnen van die crisis hem in alle opzichten heeft gesterkt. Zelf constateert hij naar aanleiding van zijn werk dat 'het op dit moment puur goud lijkt wat uit mijn handen komt'. Jammer genoeg blijkt daarna dat hem niet veel tijd meer is gegund.

Ik ben me ervan bewust dat het hiervoor geschetste portret tot op zekere hoogte een 'groepsportret' is. Het gaat om trekken en om episodes die Jaap met vele anderen gemeen heeft. Collega's, vrienden en kameraden zullen soms aspecten herkennen die ze associëren met, bijvoorbeeld, Toon, Niek, Gerrit, Johan, Arie, Hugo, Martijn, Dirk, Marij, Connie, Jaap, Peter, Jan, Wout, Bert en nog tientallen anderen. Die vervloeiing van trekken en episodes verwijst, lijkt mij, naar het gemeenschappelijke dat we met een grote groep deelden. Tegelijkertijd geldt dat de genoemde trekken en episodes juist bij Jaap Frouws wel heel markant aanwezig waren. In die zin was hij, tot op zekere hoogte, een rolmodel binnen en van die veel grotere groep. Temeer daar juist Jaap Frouws ook in levende lijve bewees hoezeer de kennis en inzichten die we produceren samenvallen met de route die we door het leven volgen⁶. Om daar een moment bij stil te staan is bepaald geen overbodige luxe. Zeker niet in de huidige tijd waarin de opgelegde dwang tot conformatie aan een 'corporate identity' lijkt te leiden tot voorgeprogrammeerde en vooral steriele verhalen. Je zou verdorie hopen dat er ook in de nabije toekomst weer veel 'Japies' zullen zijn. Ze maken de wereld er niet slechter op.

OVER DE BIJDRAGEN IN DEZE BUNDEL

Deze bundel bevat een aantal 'landbouwpolitieke opstellen' die zijn geschreven door vrienden en collega's van Jaap Frouws. Ze zijn geordend in een aantal blokken.

In een eerste blok, gevormd door de hoofdstukken 3, 4 en 5, wordt min of meer direct voortgebouwd op 'Mest en macht'. In hoofdstuk 3 doen Guido van Huylenbroeck, Joeri Deuninck en Ludwig Lauwers een poging om de analyse van Jaap Frouws door te trekken naar de Vlaamse situatie van nu, waarbij ze tegelijkertijd de neo-institutionele invalshoek introduceren. Erik de Bakker hanteert, in hoofdstuk 4, een theoretische invalshoek om 'Mest en macht' als *middle range theory* te situeren. In het 5e hoofdstuk verbreden Tuur Mol en Gert Spaargaren 'het spoor van Jaap Frouws' naar de milieupolitiek in de bredere zin van het woord.

In het tweede blok wordt voortgebouwd op een aantal sleutelbegrippen uit 'Mest en macht'. In hoofdstuk 6 analyseert Eric Hees de 'belangenarticulatie' van met name de afgelopen 10 jaar. Hij schetst een beeld van een steeds meer *falende* belangenarticulatie. Jaap Nieuwenhuize gaat in hoofdstuk 7 in op 'beleidsformatie' binnen LNV. Het is een intrigerende schets van binnenuit. In hoofdstuk 8 neemt Natasja Oerlemans enkele 'beleidsuitkomsten' nader onder de loep: het windmolengevecht tegen de zogeheten 'administratieve lastendruk' staat daarbij centraal. In hoofdstuk 9 stapt Paul Hebinck voorbij de grenzen: naar Zuid Afrika en de tegenstrijdige arena's waarbinnen het moeizame proces van landhervorming is gesitueerd.

Het derde blok bevat twee bijdragen die elk betrekking hebben op de relatie tussen wetenschapsbeoefening en het landbouwpolitieke gebeuren. In hoofdstuk 10 grijpt Ad Nooij terug op een tekst uit het begin van de jaren '90 om zo na te kunnen gaan in hoeverre prognoses van toen nog sporen met de ontwikkelingen die sindsdien optraden. Bruno Benvenuti op zijn beurt, exploreert in hoofdstuk 11 een aantal nieuwe ontwikkelingen (het ontstaan van *endo-culturele gemeenschappen*), die een doorbraak lijken te indiceren in knellende patronen van externe prescriptie en sanctionering.

In het vierde blok staat de economische dimensie centraal. Jack Peerlings reconstrueert (in hoofdstuk 12) de 'onvermijdelijkheid van schaalvergroting' ('één van de landbouwpolitieke vertogen', zou Jaap Frouws zeggen), terwijl in hoofdstuk 13 Aart van der Ham en Geoffrey Hagelaar de complexe en meerdimensionale aard van besluitvormingsprocessen op microniveau duiden. Jos Roemaat, voorman van de boerenorganisatie LTO, schetst in hoofdstuk 14 de ontwikkelingen vanuit het perspectief van de betrokken ondernemers. Het zal de lezer niet ontgaan dat er onmiskenbare spanningsvelden en ook tegenspraken zijn tussen de drie laatstgenoemde teksten. Dat kan ook niet anders bij landbouwpolitieke onderwerpen die niet zozeer een *afgeleide* of een *derivaat* zijn van onbetwistbare ijkpunten, maar, zoals hiervoor betoogd, steeds nadrukkelijk een *eigen moment* vertegenwoordigen. Jos Roemaat, varkenshouder en boerenvoorman uit de LTO onderstreept dat in het 14de hoofdstuk waarin onder meer de 'drijfveren van de ondernemers' aan de orde komen.

In het vijfde blok staat de ruimtelijke ordeningsproblematiek centraal. In hoofdstuk 15 opent Wijnand Boonstra met een analyse van het Koningsdiep. In hoofdstuk 16 verbreedt Michael Winter het debat, onder meer met zijn Engelse ervaringen en Jan van Tatenhoven specificeert, in hoofdstuk 17, enkele belangrijke onderzoeksthema's.

In het laatste blok een aantal 'methodische kwesties': barkrukken, taal en wandelen. In hoofdstuk 18 gaat Pieter Leroy in op 'onconventionele methoden' in sociologisch onderzoek. De 'barkruk' staat daarvoor symbool. Maarten Ettema gaat (in hoofdstuk 19) in op het belang (en de verborgen betekenis) van taal. En Peter Kurstjens (in hoofdstuk 20) laat zien hoe wandelen, met name als het systematisch wordt bedreven, een kennisbron als ook vertrekpunt voor reflectie wordt.

EINDNOTEN

1 Het is, in dit verband, opmerkelijk en veelzeggend dat 'Mest en macht', dat toch uitgesproken kritisch is ten aanzien van de rol van de zuidelijke boerenorganisatie NCB, binnen diezelfde organisatie toch wordt ontvangen als een nauwkeurige en correcte weergave van datgene wat is gebeurd.

2 De analyse die gepresenteerd wordt in 'Naar eigen gerechtig(d)heid' is daarvan een expressie.

3 Jaap Frouws deed onder meer onderzoek naar de introductie van het tankmelken bij het toenmalige Coberco, waarvoor hij zowel bij de directie aan tafel zat als bij actiecomité's van kritische boeren. Zo ook volgde hij nauwkeurig de ontwikkeling in de varkenshouderij en de daarmee verbonden agribusiness.

4 Zo ook lijkt het, achteraf, niet al te gewaagd te stellen dat het genoemde 'activisme' niets anders was dan het zoeken naar en vervolgens opereren binnen dergelijke *interfaces* of 'structurele discontinuïteiten'. Daarnaast werden via datzelfde 'activisme' nieuwe 'discontinuïteiten' gecreëerd (binnen, maar ook buiten de universiteit), waarmee nieuwe leerervaringen ontstonden.

5 Aan het gezwatel dat een groot deel van de jaren '90 kenmerkte had Jaap Frouws een broertje dood. Hij kon elke keer van woede ontploffen als hij werd geconfronteerd met gemakzuchtige en modieuze termen als 'win-win situatie'. Ook de geleidelijke degradatie van de universiteit (van 'academia' zou ik moeten zeggen) deerde hem zeer.

6 Het is ontroerend en opmerkelijk dat eenzelfde conclusie kan worden getrokken uit de bijdrage die Bruno Benvenuti schreef voor deze bundel.

2 BIBLIOGRAFIE VAN JAAP FROUWS

- Bakker, E. de; Frouws, J.; Jongeneel, R.A.; Slangen, E.; 2004. *'Als je te snel rijdt, weet je ook dat het niet mag'; illegale arbeid in de Westlandse tuinbouw*. Wetenschapswinkel, 2004 (Rapport Wetenschapswinkel 206) - ISBN 90 6754 838 3-p. 120.
- Frouws, J.; Leroy, P.; Blust, G. de; Reeth, W. van; Zouwen, M.W. van der; 2004. *Vlaams gebiedsgericht natuurbeleid: context en agenda voor beleid en onderzoek*. Landschap 2004 (2004). - ISSN 0169-6300 - p. 241-243.
- Blust, G. de; Frouws, J.; Leroy, P.; Reeth, W. van; Zouwen, M.W. van der; 2004. *Vlaams gebiedsgericht natuurbeleid - context en agenda voor beleid en onderzoek*. Landschap 21 (2004). - ISSN 0169-6300 - p. 241-243.
- Frouws, J.; Bavel, M.A.H.J. van; Driessen, P.M.; 2004. *Nederland en de Nitraatrichtlijn. Struisvogel of strategie?*. Wageningen: Wageningen Universiteit, 2004 - p. 36.
- Frouws, J.; 2003. *Book review: Echte Natuur*. Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw (TSL) 18 (2003)4. - ISSN 0921-481X - p. 233-242.
- Frouws, J.; 2003. *Ecological Modernisation in the Rural Arena: Towards New Modes of Regulation*. In: Work, Leisure and Development in Rural Europe. Proceedings of the XXth congress of the European Society for Rural Sociology, Sligo, Ireland, August 18-22, 2003 : XXth Congress of the European Society for Rural Sociology, Sligo, Ireland, 2003-08-19/ 2003-08-22.
- Frouws, J.; Leroy, P.; 2003. Boeren, burgers en buitenlui: over nieuwe coalities en sturingsvormen in het landelijk gebied [thema: nieuwe coalities op het platteland]. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw* (TSL) 18 (2003). - ISSN 0921-481X - p. 90-102.
- Ploeg, J.D. van der; Frouws, J.; Renting, H.; 2002. *Self-regulation as new response to over-regulation*. In: Living Countrysides / J.D. van der Ploeg, A. Long, J. Banks (eds). - Doetinchem : Elsevier, 2002. - ISBN 90 5439 117 0 - p. 136-146.
- Frouws, J.; 2002. *Environmental knowledge in the margin of the manure policy*. In: Willingly and Knowingly / Prof. dr R.J. in 't Veld (ed.). - Utrecht: Lemma Publishers, 2002. - ISBN 90-5189-868-I - p. 71-91.

- Frouws, J.; Tatenhove, J. van; 2001. *Regional Development and the Innovation of Governance*. In: *Innovating Rural Evaluation. Social Sciences in the Interdisciplinary Evaluation of Rural Development* / Bruckmeier, K., in: *Spil* (2001). - p. 129-140. Freiburg, Berlin : INFIS, 2001 - ISBN 3-935578-02-4 - p. 129-140.
- Frouws, J.; 2001. *Introduction: Reflections on Critical Perspectives in Evaluating Rural Development Programs*. In: *Innovating Rural Evaluation. Social Sciences in the Interdisciplinary Evaluation of Rural Development* / Bruckmeier, K., in: *Spil* (2001). - p. 127-128. Berlin, Freiburg : INFIS, 2001 - ISBN 3-935578-02-4 - p. 127-128.
- Frouws, J.; Ploeg, J.D. van der; 2001. *Issues of quality in Dutch dairying*. In: *Dairy industry restructuring. Research in Rural Sociology and Development* / Harry K. Schwarzweller and Andrew P. Davidson. - Amsterdam-New York-Oxford-Shannon-Singapore-Tokyo : Elsevier Science, 2001. - (Volume 8). - ISBN 0 7623 0474 X - p. 211-228.
- Frouws, J.; 2001. *The reflexive modernization of intensive livestock farming*. Lund: 18-th ESRS Congress, August 1999. - Lund : [s.n.], 1999 - p. 1.
- Frouws, J.; Broekhuizen, R. van; 2000. *Ontwikkelingen in de Nederlandse veehouderij; een verkenning van beleid, markt, technologie en actoren*. Den Haag : Rathenau Instituut, 2000. - (Werkdocument ; 75). - ISBN 346-3818-9 - p. 156.
- Dagevos, J.C.; Frouws, J.; 2000. *Themanummer Consumentenzorgen en de agrofoodsector*. Tijdschrift voor Sociaal wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw. 15 (2000) 2/3, pp. 49-118
- Dagevos, J.C.; Frouws, J. (redactie); 2000. *Themanummer Consumentenzorgen en de agrofoodsector*. In: Tijdschrift voor Sociaal wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw. 15 (2000) 2/3, pp. 49-118
- Frouws, J.; Ploeg, J.D. van der; 2000. *Issues of quality in Dutch dairying*. In: *Dairy Industry Restructuring* / Harry K. Schwarzweller and Andrew P. Davidson. - Amsterdam, New York, Oxford, Shannon, Singapore, Tokyo: JAI/ An Imprint of Elsevier Science, 2000. - (Research in Rural Sociology and Development; 8). - ISBN 0-7623-0474-X - p. 0-421.
- Frouws, J.; 2000. *Kennis in de marge van het mestbeleid*. In: Willens en Wetens. De rollen van kennis over milieu en natuur in beleidsprocessen / Prof.dr. R.J. in 't Veld (red.) - Utrecht: Lemma BV, 2000. - 90-5189-867-3 - p. 67-89.
- Ploeg, J.D. van der; Frouws, J.; 1999. *On Power and Weakness, Capacity and Impotence: Rigidity and Flexibility in Food Chains*. International Planning Studies 4 (1999) 3 - p. 333-347.
- Frouws, J.; Tatenhove, J. van; 1999. *Regional Development and the Innovation of Governance*. Vienna: Cost A-12 Programme, March 1999 - p. 6.
- Frouws, J.; 1999. *Nieuw Mestbeleid: noodzakelijke maar zware opgave voor duurzaam platteland*. Landinrichting 39 (1999) 8 - p. 47-49.

- Frouws, J.; 1999. *Following Farm Pollution*. Journal of Environmental Policy and Planning 1 (1999) 2 - p. 183-186.
- Frouws, J.; 1999. Krijgt de varkenssector alsnog een herstructurering met perspectief?. *Spil* 157-158 (1999) - p. 15-21.
- Benvenuti, B.; Frouws, J.; 1999. De dialectiek van autonomie en systeemintegratie in de landbouw. Naar een synthese van structuralisme en actor-oriëntatie in de rurale sociologie. *Tijdschrift voor Sociaal Wetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw* (TSL) 13 (1999) 4 - p. 212-220.
- Backus, G.B.C.; Blom, J.C.; Frouws, J.; 1999. *Mythen & Sagen rond de varkenshouderij*. Wageningen: WUR, Denktank varkenshouderij, 1996. - ISBN 90-3270272 6 - p. 45.
- Frouws, J.; Proost, M.D.C.; 1998. *Integrated Environmental Programmes at Farm level (IEPF)*. Additional EU Policy Instruments for Plant Protection Products. Oskam, A.J., Vijftigschild, R.A.N., Graveland, C. (eds) Wageningen Pers, Wageningen, The Netherlands (1998) 71-78.
- Frouws, J.; 1998. *Wet is een doodlopende weg*. Boerderij 83 (1998) 18.
- Frouws, J.; 1998. *El desarrollo rural sin la agricultura es como un cuerpo sin alma..* Un modelo para la cohesión social Europea. Unión de Pequeños Agricultores, Agricultura y Mundo Rural, Fundación de Estudios Rurales, Madrid, Spain (1998) 79-82.
- Frouws, J.; 1998. *Actor's dialoog met TATE*. Het menselijk gedoe, special van 'Overigens'. L. van Dijk (ed.) Wageningen Agricultural University, The Netherlands (1998) 89-94.
- Frouws, J.; 1998. *Vers une agriculture durable: l'expérience des Pays-Bas..* Agricultures, territoires, politiques: compte-rendu des journées d'étude 1997-1998. F. Colson and P. Lacombe (eds) DATAR, Paris, France (1998) 101-102.
- Frouws, J.; 1998. *Milieukennis in de marge van het mestbeleid*. RMNO, Rijswijk, The Netherlands (1998).
- Frouws, J.; 1998. *De legitimiteit van het mestbeleid..* Voorlichting in veldtheoretisch perspectief: uitgangspunten en casestudies. P. Schedler and F. Glastra (eds) Lemma, Utrecht, The Netherlands, ISBN 90-5189-735-9 (1998) 51-67.
- Frouws, J.; 1998. The contested redefinition of the countryside: an analysis of rural discourses in The Netherlands. *Sociologia Ruralis* 38 (1998) 54-68.
- Frouws, J.; Mol, A.; 1997. *Ecological Modernization Theory and Agricultural Reform..* Images and Realities of Rural Life. Wageningen Perspectives on Rural Transformations, Henk de Haan and Norman Long, Van Gorcum, Assen (1997) 269-286.
- Mol, A.P.J.; Frouws, J.; Spaargaren, G.; 1997. *Milieurisico's als nieuw sociaal probleem*. In: Het sociaal tekort; veertien sociale problemen in Nederland / Kees Schuyt (ed.). - Amsterdam: De Balie, 1997 - p. 229-243 .

- Frouws, J.; 1997. *The Contested Redefinition of the Countryside.. Local Responses To Global Integration. Towards a New Era of Rural Restructuring*, Chania, Greece (1997) 81.
- Frouws, J.; 1997. *The Changing Parameters of Social Regulation and Governance in Agriculture.. Images and Realities of Rural Life. Wageningen Perspectives on Rural Transformations*, Henk de Haan and Norman Long, Van Gorcum, Assen (1997) 77-88.
- Frouws, J.; 1997. *The Manure-policy Process in The Netherlands: Coping with the Aftermath of the Neocorporatist Arrangement in Agriculture. Controlling Mineral Emissions in European Agriculture*, E. Romstad, J. Simonsen and A. Vatn, CAB International, Wallingford/New York (1997) 209-223.
- Frouws, J.; 1997. *L'environnement rural: l'espace contest. Vers un rural postindustriel. Rural et environnement dans huit pays européens*, Marcel Jollivet, éditions L'Harmattan, Paris (1997) 233-259.
- Frouws, J.; 1997. En wat denkt de boer erover? Een sociologisch onderzoek naar de houding van de Belgische bedrijfsleiders tegenover hun beroepssituatie. *Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw* 12(4) (1997) 377-379.
- Ettema, M.T.A.; Frouws, J.; Ploeg, J.D. van der; 1997. Naar eigen gerechtig(d)heid. Achtergrondstudie voor de verkenning hulpstoffen en energie in landbouwsystemen in 2015. NRLO-Rapport nr. 97/98, Den Haag (1997) 29 pp. i.o.v. NRLO.
- Heijman, W.; Hetsen, H.; Frouws, J. (eds); 1996. *Rural reconstruction in a market economy.. Mansholt Studies* 5 (1996) 77 pp.
- Frouws, J.; 1996. *Totstandkomingsproces mestbeleid*. In: *Beleid en Universiteit* 7 (1996) 9-14.
- Frouws, J.; 1996. Boekbespreking: Rural politics. Policies for agriculture, forestry and the environment. *Sociologia Ruralis* 36 (1996) 379-381.
- Frouws, J.; 1996. Boekbespreking: Bauernopfer. Das Elend der Europäischen Agrarpolitik.. *Sociologia Ruralis* 36 (1996) 125-127.
- Frouws, J.; Oerlemans, N.; Ettema, M.; Hees, E.; van Broekhuizen, R.; van der Ploeg, J.D.; 1996. *Naar de geest of naar de letter. Een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector*. Circle for Rural European Studies, Studies van Landbouw en Platteland 19, Wageningen (1996) 138 pp. ISBN 90-6754-456-6.
- Frouws, J.; Bolsius, E.; 1996. *Agricultural intensification: livestock farming in The Netherlands.. In: Environmental problems as conflicts of interest*, P. Sloep, A. Blowers (eds). Arnold, London (1996) 11-36.
- Frouws, J.; 1996. *The manure policy process in The Netherlands: coping with the aftermath of the neo-corporatist arrangement in agriculture. Proceedings workshop on Mineral emissions from agriculture*, Oslo. Vol.2, Department Economics and Social Sciences, Agricultural University Norway, Ås (1996) 16 pp.
- Frouws, J.; 1996. *Mest en macht, discussiebijdrage.. TSL* 11 (1996) 77-83.

- Frouws, J.; 1996. *Politieke modernisering van het Groene Front?*. Sociologische Gids 43,1 (1996) 30-45.
- Frouws, J.; 1995. *Mestplan gedoemd te mislukken*. Friesch Dagblad, 29 september (1995) 5.
- Frouws, J.; 1995. Boekbespreking: Regulating agriculture. Sociologia Ruralis 35 (1995) 111-114.
- Frouws, J.; 1995. *The social regulation of agriculture. Reflections from a politico-sociological perspective*. Agrarian Questions. The politics of farming anno 1995, Wageningen (1995) 66-67.
- Frouws, J.; 1995. *The social regulation of agriculture. Reflections from a politico-sociological perspective*. Proc. Conf. on Agrarian Questions: the politics of farming anno 1995. Agrarian Questions Organizing Committee, Wageningen (1995) 493-506.
- Frouws, J.; Wossink, G.A.A.; 1995. *Agro-industriële ketens: mode of meerwaarde..* TSL 9 (1995) 283-291.
- Van der Ploeg, J.D.; Frouws, J.; Broekhuizen, R. van; Renting, H.; de Bruin, R.; de Rooij, S.J.G.; Hees, E.; Leeuwis, C.; Somers, N.; 1995. *Plannen van aanpak voor praktijkexperimenten voor lokale zelfregulering*. Vereniging Eastermar Lânsdouwe, Stichting WCL Winterswijk, Milieucoöperatie De Peel, Werkgroep Telen in de Grond, Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen.. Vakgroep Sociologie, Wageningen (1995) 235 pp. i.o.v. Min. LN&V.
- Frouws, J.; Ettema, M.; 1994. *Specialized farmers' associations in The Netherlands: recent developments and perspectives*. Proceedings 15th European Congress Rural Sociology, Wageningen 1993. Agricultural restructuring and rural change in Europe, D. Symes, A.J. Jansen (eds). Wageningen (1994) 102-111.
- Frouws, J.; 1994. *Het landbouwmodel: van katalysator tot keurslijf*. Verslag studiedag KGvL-NILI, Kennismanagement en kennisdoorstroming, Wageningen (1994) 60-63.
- Frouws, J.; 1994. Het vraagstuk van de landbouwvertegenwoordiging. Over agrarische belangenbehartiging en neo-corporatisme. *Spil* 121-124, 2/3 (1994) 16-24.
- Frouws, J.; 1994. *Landbouwbelangen in de samenleving*. Schering en inslag 7,1 (1994) 26-29.
- Frouws, J.; 1994. Mest en macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland van 1970.. Prof.dr. A.T.J. Nooij (promotor). Landbouwuniversiteit Wageningen (1994) 282 pp.
- Frouws, J.; 1994. *Laat leden beslissen over organisatiemodel..* Boerderij 79,33 (1994) opiniepagina.
- Ettema, M.; Frouws, J.; 1993. *Specialized farmers' associations in The Netherlands: recent developments and perspectives*. Agricultural change, rural society and the state, Wageningen (1993) 71.

- Frouws, J.; Hoetjes, B.; 1993. *Países Bajos: el frente verde o un sistema neocorporativista de representación*. In: Las organizaciones profesionales agrarias en la C.E.E., Eduardo Moyano Estrada, Min. de Agricultura, Pesca y Alimentación, Madrid (1993) 259-294.
- Frouws, J.; 1993. Mest en macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970.. Vakgroep Rurale Sociologie, LU Wageningen (1993) 282 pp.
- Ettema, M.; Frouws, J.; Nooij, A.T.J.; 1993. *Boerenbelangen in organisatieverband*.. Den Haag (1993) 46 pp. i.o.v. NRLO.
- Frouws, J.; 1993. Bedrijfseconomische classificaties in bedrijfsstijlenonderzoek: discussieverslag. *TSL* 8 (1993) 96-101.
- Frouws, J.; van Tatenhove, J.P.M.; 1993. Agriculture, environment and the state. The development of agro-environmental policy-making in The Netherlands. *Sociologia Ruralis* 33 (1993) 220-239.
- Frouws, J.; Hoetjes, B.; 1992. *Pays-Bas, le front vert*. In: Les syndicats agricoles en Europe, B. Hervieu, R.M. Lagrave (eds). Editions L'Harmattan, Paris (1992) 185-208.
- Frouws, J.; 1991. *De plannen van MacSharry. Voorstellen voor nieuw landbouwbeleid*.. Overigens, Richtingsblad voor sociologen 3 (1991) 9-11.
- Nooij, A.T.J.; de Haan, H.; Frouws, J.; Verrips, K.; 1991. *Inleiding in de agrarische sociologie. Overleving en beheersing*. Stenfert Kroese Uitgevers, Leiden/Antwerpen (1991) 205 pp.
- Frouws, J.; Elëgoët, F.; 1991. De l'intérêt de la sociologie comparée des systèmes agricoles contemporains. *Sociologia Ruralis* 31 (1991) 321-325.
- Frouws, J.; 1991. *Agrarische belangenbehartiging in de jaren negentig*. Serie Beleid en Universiteit 2, Om de toekomst van de landbouw, Werkgroep Landbouwpolitiek (1991) 25-27.
- Frouws, J.; 1991. *Waarom eigenlijk landbouwpolitiek? Een politiek-sociologische benadering*.. In: Landbouwpolitiek tussen diagnose en therapie, H.J. Silvis et al. (red.). LU, Werkgroep Landbouwpolitiek, Wageningen (1991) 265-276.
- Frouws, J.; 1991. *Boeren en de staat: het Groene Front onder druk*. In: Inleiding in de agrarische sociologie. Overleving en beheersing, A.T.J. Nooij et al. (red.). Stenfert Kroese Uitg., Leiden/Antwerpen (1991) 145-155.
- Frouws, J.; 1991. *Boeren als belangengroep*. In: Inleiding in de agrarische sociologie. Overleving en beheersing, A.T.J. Nooij et al. (red.). Stenfert Kroese Uitg., Leiden/Antwerpen (1991) 125-143.
- van der Ploeg, J.D.; Frouws, J.; 1990. Om schone zakelijkheid: het geknor voorbij; perspectieven voor de agrarische sector in Nederland. *Spil* 87-88 (1990) 36-40.
- Frouws, J.; 1990. *Landbouwschap blijft centrale lobby agrarische sector*. Agrarisch Dagblad, 23 november (1990) 11.
- Frouws, J.; 1990. *Boekbespreking: Milieuzorg in de landbouw, M. de Coster (red.)*.. T. Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek v.d. Landbouw 5 (1990) 292-294.

- Frouws, J.; Elégoët, F.; 1990. *Stratégies agricoles: Les quotas laitiers en Bretagne, France et Hollande*. Tud Ha Bro/Sociétés Bretonnes, Plabennec (1990) 240 pp.
- Frouws, J.; 1990. *De 'erosie' van het agrarisch neo-corporatisme: het Groene Front en de mestproblematiek*. Namens, T. over vertegenwoordiging en democratisch bestuur 5,10 (1990) 30-40.
- Frouws, J.; 1990. *Agrarisch corporatisme: een keurslijf*. Tussen bulk en kwaliteit. Landbouw, voedselproductietekens en gezondheid, J.D. van der Ploeg, M. Ettema (red.). Van Gorcum, Assen/Maastricht (1990) 67-74.
- Frouws, J.; 1990. *Les Pays Bas*. Produire et préserver l'environnement, M. Bodiquel (ed.). L'Harmattan, Paris (1990) 145-162.
- Frouws, J.; 1989. Het zal mijn tijd wel duren. Samenvatting van het rapport 'NCB-kring Nijmegen en de kleine bedrijven'. De Handwijzer 12,5 (1989) 10-13.
- Frouws, J.; Hoetjes, B.; 1989. *Pays-Bas: le creuset du syndicalisme: l'éthique protestante et l'esprit catholique*. Cahiers CEVIPOF-5, Les organisations syndicales et professionnelles agricoles en Europe (1989) 91-100.
- Frouws, J.; 1989. *Agriculture and environmental pollution in The Netherlands*. T. Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek v.d. Landbouw (TSL) 4 (1989) 258-274.
- Frouws, J.; 1989. *Industrialisation de l'agriculture et environnement, l'exemple néerlandais*. In: Du rural à l'environnement. La question de la nature aujourd'hui, N. Mathieu & M. Jollivet (eds). A.R.F. Éditions/L'Harmattan, Paris (1989) 218-224.
- Frouws, J.; 1989. Boeren over mestbeleid en belangenbehartiging. Tijdschrift Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek v.d. landbouw (TSL) 4 (1989) 149-168.
- Frouws, J.; 1989. Boekbespreking: *Agriculture en Hollande*. L'intelligence efficace, F. Elégoët, L. van Gils. T. Sociaal-wetenschappelijk Onderzoek v.d. Landbouw 4 (1989) 370-372.
- Frouws, J.; 1988. De boerenvoormannen moeten wel uitkijken. Terugblikken en vooruitzien met Sicco Mansholt - still going strong.. *Spil* 73/74 (1988) 5-8.
- Frouws, J.; 1988. *State and society with respect to agriculture and the rural environment*. Environment and agriculture in The Netherlands. A socio-political perspective, J. Frouws and W. de Groot (eds). Centrum voor Milieukunde, Leiden (1988) 44-60.
- Frouws, J.; de Groot, W.; 1988. *Introduction*. Environment and agriculture in The Netherlands. A socio-political perspective, J. Frouws and W. de Groot (eds). Centrum voor Milieukunde, Leiden (1988) 4-18.
- Frouws, J.; Groot, W. de; (eds); 1988. *Environment and agriculture in The Netherlands. A socio-political perspective*. Publicatiereeks Centrum voor Milieukunde, Universiteit van Leiden (1988) 100 pp.
- Frouws, J.; 1987. *Hoge heren moeten gewone boer weer serieus nemen*. Agrarisch Dagblad, dinsdag 22 dec. (1987) 15.
- Frouws, J.; 1987. *The story of TATE*. Sociologische Verdieping 10 (1987) 12-16.

- Frouws, J.; 1987. Maatschappijwetenschappen zijn van wezenlijk belang voor de ontwikkeling van de landbouw. *Spil* 57-58 (1987) 5-6.
- Frouws, J.; 1987. Boeren, organisaties en de staat in Frankrijk. *Spil* 57-58 (1987) 39-46.
- Frouws, J.; Ploeg, J.D. van der; 1987. *De automatisering van de landbouwbeoefening*. Mededelingenreeks van de vakgroepen Sociologie, no. 21, Pudoc, Wageningen (1987) 120 pp.
- Frouws, J.; 1987. *Areaalbeheersing in het landbouwpolitieke debat*. Areaalbeheersing in de landbouwpolitiek, G. van Dijk, A.T.J. Nooij en H.J. Silvis (eds). Wageningse Economische Studies 8. Wageningen (1987) 139-158.
- Frouws, J.; 1987. *State and society with respect to agriculture and the rural environment. The case of The Netherlands*. CNRS, Document de Travail: Politique de l'environnement et espace rural. Comparaison des politiques, institutions, attitudes. Gif sur Yvette (1987) 282-304.
- Frouws, J.; 1986. *L'industrialisation de l'agriculture. Incidences économiques, politiques et idéologiques*. Congresspaper Coll. Association des Ruralistes Français, La nature et le rural. Proc. Groupe 4: A la croisée des politiques: la nature. (1986) 17 pp.
- Frouws, J.; 1986. Boekbespreking: H. van der Wal e.a. (1985): *Speelruimte voor een geïntegreerde landbouw: verkenningen met behulp van een model*. Landschap, T. Landschapsecologie & Milieukunde 3, 2 (1986).
- Frouws, J.; 1986. Boekbespreking: E.E. Bolhuis en J.D. van der Ploeg (1985): *Boerenarbeid en stijlen van landbouwbeoefening*. *Sociologia Ruralis* 26, 2 (1986) 198-200.

3 MEST EN MACHT IN VLAANDEREN

GUIDO VAN HUYLENBROECK, JOERI DEUNINCK EN LUDWIG LAUWERS

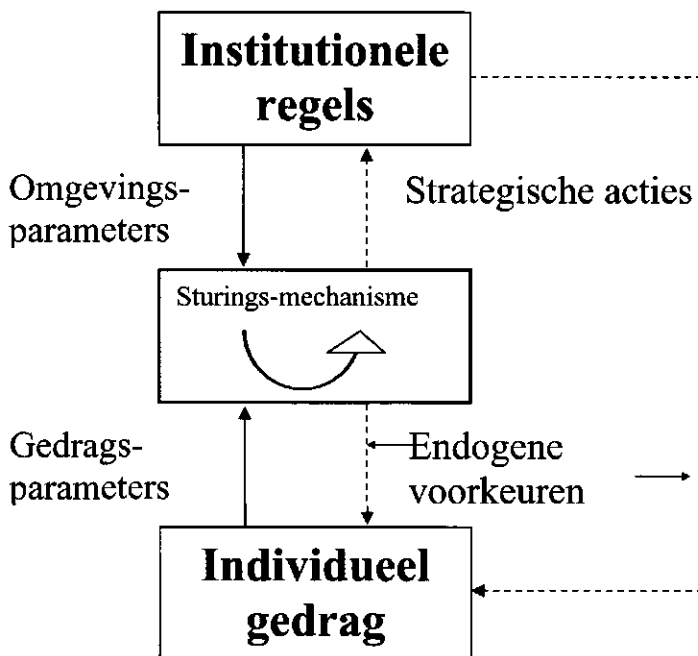
INLEIDING

Een rode draad doorheen het wetenschappelijk werk van Jaap Frouws was zijn belangstelling voor de wijze waarop instituties de evolutie van landbouw beïnvloeden. Zijn proefschrift 'Mest en macht' (1994) was één van de eerste wetenschappelijke analyses van hoe de uitkomst van het (mest)beleid wordt bepaald door institutionele processen. In zijn politiek-sociologische benadering legt Frouws daarbij de nadruk op de wijze waarop interne processen binnen de belangenbehartigingsverenigingen het beleid beïnvloeden. Twaalf jaar later hebben zowel de institutionele benadering als het probleem waarop Frouws zijn analyse toepaste nog niets aan actualiteit ingeboet. Omdat we ook enigszins willen tegenspreken als zouden economen enkel aandacht hebben voor de effecten van het landbouwbeleid zoals Jaap in de inleiding van zijn proefschrift (p. 1) nog beweerde, willen we in deze bijdrage vooral ingaan op de neo-institutionele economische benadering en in parallel tot Jaaps' proefschrift deze illustreren aan de hand van het Vlaamse mestbeleid. Daarbij zal hopelijk niet alleen duidelijk worden dat Frouws het inderdaad bij het rechte eind had dat institutionele processen belangrijk zijn voor de uitkomst van het beleid, maar ook dat niet alleen interne processen deze uitkomst beïnvloeden, maar dat ook de wisselwerking tussen institutionele omgeving en de hierdoor geïnitieerde institutionele overeenkomsten tussen actoren belangrijk zijn om het mestbeleid en zijn problemen goed te begrijpen.

DE NEO-INSTITUTIONELE BENADERING VAN BELEID

In een neo-institutionele benadering wordt beleid gezien als een coördinatie-mechanisme voor de transactie van publieke goederen tussen vragers naar het publieke goed (*in casu* de maatschappij) en diegenen die het publieke goed kunnen aanbieden (in geval van publieke goederen gerelateerd aan landbouw, de landbouwsector). Het is immers omdat het marktmechanisme het aanbod van publieke goederen niet kan regelen dat andere coördinatiemechanismen noodzakelijk zijn. Deze coördinatiemechanismen leggen regels vast waardoor het gewenste niveau van publieke goederen kan worden bereikt. Het is het geheel van regels – in de (neo-)institutionele economie instituties genoemd – die bepalen welke transacties uiteindelijk tot stand komen. In dit denkkader wordt het mestbeleid dus gezien als het coördinatiemechanisme dat wordt gebruikt om het landbouwsysteem zo aan te passen dat het naast de gewenste marktware goederen ook het verlangde niveau in milieugoederen zoals proper water, propere lucht of gezonde bodems aanbiedt.

Naar instituties kan echter op twee manieren worden gekeken (Mittenzwei and Bullock 2004): ofwel als regels die de keuzemogelijkheden van actoren beperken, ofwel als evenwichten of overeenkomsten waarbij de uiteindelijke regels zelf het resultaat zijn van de acties van actoren. Enerzijds komt regelgeving tot stand doordat de betrokken partijen hun belangen trachten te verwezenlijken, terwijl, anderzijds, eens een akkoord bereikt de regels het kader gaan vormen waarbinnen de betrokken partijen kunnen en mogen handelen. Deze wisselwerking wordt ook weergegeven op onderstaand schema ontleend aan Williamson (1996).



Figuur 3.1 Institutionele wisselwerking

Bron: Gebaseerd op Williamson 1996

Terwijl in de eerste visie de belangstelling vooral gaat naar hoe de institutionele omgeving het (evenwichts)gedrag van individuen gaat beïnvloeden, bestudeert de tweede visie vooral hoe evenwichtsgedrag leidt tot de vastlegging van de institutionele omgeving. De benadering van Frouws, hoewel hij niet verwijst naar het neo-institutionele denkkader, sluit naadloos aan bij deze tweede visie op instituties.

In wezen is er steeds een wisselwerking tussen beiden en gaat het eigenlijk over twee niveaus van vastleggen van regels of instituties, die elkaar wederzijds beïnvloeden. Op het eerste niveau zullen de verschillende actoren immers trachten het besluitvormingsproces en de beleidsbeslissing in hun voordeel te beïnvloeden via intermediaire organisaties, terwijl op het tweede niveau de verschillende partijen die geconfronteerd worden met wat op het eerste niveau als uitkomst wordt bereikt, hier op inspelen. Dit resulteert dan weer in aanpassingen van het sturingsmechanisme (bv.

een andere prijs) of in het zoeken en creëren van nieuwe sturingsmechanismen (bv. contracten). Het resultaat op het laagste niveau zal dan weer de uitkomst van het bereikte institutionele evenwicht op het hogere niveau beïnvloeden, wat op zijn beurt aanleiding zal geven tot aanpassingen in de regelgeving of institutionele omgeving.

Hoe dit het geval is in het Vlaamse mestbeleid wordt in de volgende paragrafen summier weergegeven. In deze korte bijdrage kunnen we uiteraard niet, zoals in het werk van Frouws, in detail ingaan op de wijze waarop de positie van de verschillende actoren tot stand komt en hoe deze geleidelijk is verschoven, maar kunnen we wel in de hierna volgende paragraaf aantonen hoe de resulterende regelgeving aanleiding gaf tot nieuwe arrangementen binnen de sector en hoe dit dan op zijn beurt leidt tot aanpassingen in de regelgeving. In de daarna volgende paragraaf wordt dan ingezoomd op de uitkoopregeling die sinds 2001 van kracht is. Deze is een interessante case omdat bij deze regelgeving de overheid zowel de regelgeving als het arrangement beïnvloedt. Vervolgens wordt nader ingegaan op een aantal factoren die, spijts de frequente wijzigingen in het mestbeleid, tot een verregaande vorm van institutionele inertie leiden, inertie die op haar beurt leidt tot het onvoldoende scoren van het mestbeleid op economisch en milieukundig vlak.

INSTITUTIONELE EVOLUTIE VAN HET VLAAMSE MESTBELEID

In figuur 3.2 wordt aan de hand van de belangrijkste mijlpalen de evolutie in het Vlaamse mestbeleid aangetoond. Tevens wordt aan de hand van cijfermateriaal aangetoond welke impact dit had op de evolutie in de varkenssector, de sector waar het mestbeleid zich vooral laat voelen. De bijgaande discussie toont aan hoe de regelgeving resultante is van zoeken naar een evenwicht tussen maatschappij (vertegenwoordigd door de overheid, maar ook door allerlei drukkingsgroepen) en landbouwsector die elk trachten hun belangen maximaal verwezenlijkt te krijgen en anderzijds hoe elke regelgeving leidt tot aanpassingen op het coördinatie-niveau. Naast het mestbeleid wordt dit laatste natuurlijk ook beïnvloed door de economische evolutie binnen de sector, afhankelijk van meer globale evoluties op de varkensmarkt.

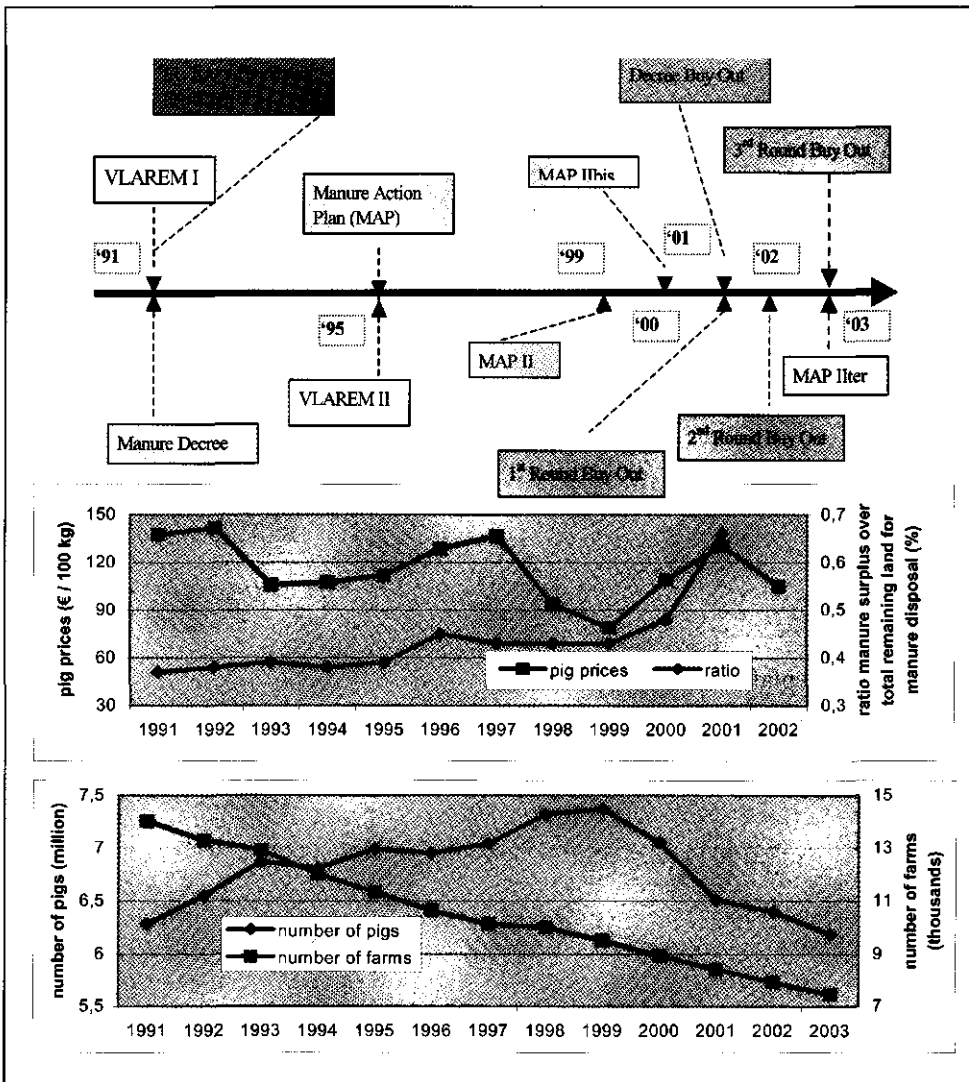
Het Vlaamse mestbeleid is, net als het Nederlandse mestbeleid, een gevolg van de Europese regelgeving. De Europese nitraatrichtlijn werd goedgekeurd in 1991. In datzelfde jaar werd ook op Vlaams niveau het mestdecreet goedgekeurd, evenals VLAREM I welke de milieuvergunningen regelt. Het mestdecreet is de basiswetgeving die niet alleen de grote principes aangeeft, maar ook reeds kwam tot een set van gedetailleerde regeltjes (tot op bedrijfs- en gewasniveau). Het was de bedoeling elke overmatige uitspreiding van meststoffen te voorkomen, de ecologische afzet van dierlijke mest te bevorderen en het lozen en dumpen van dierlijke mest te verhinderen. Daartoe werden een aantal concrete maatregelen genomen zoals de oplegging van een aangifte- en registerplicht (producenten, gebruikers en importeurs), het invoeren van bemestingsnormen, het vervoeren van dierlijke mest van overschotbedrijven en -gebieden naar bedrijven en regio's met een tekort (burenregeling en lange afstandsregeling) en de invoering van een selectief heffingssysteem (basis-, afzet- en importheffing). De Stuurgroep Vlaamse Mestproblematiek (met vertegenwoordigers van universiteiten, landbouworganisaties, milieubeweging en Sociaal-Economische Raad van Vlaanderen) was opgericht om

aanbevelingen te formuleren voor de Vlaamse Regering. De Mestbank, als onderdeel van de Vlaamse Landmaatschappij (VLM), werd verantwoordelijk voor de uitvoering van het mestbeleid.

Het mestbeleid kwam tot stand onder een regering van christen-democraten en socialisten. Belangrijk hierbij is aan te stippen dat het mestbeleid de bevoegdheid was, en nog steeds is, van de Minister van Leefmilieu en niet van die van Landbouw, dat destijds een klein beleidsdomein was (want de grootste bevoegdheden zaten toen nog op federaal niveau). De toenmalige Minister was van een christen-democratische signatuur. Hoewel de christen-democratische partij heel wat aanhang heeft onder de landbouw- en plattelandsbevolking, kwam ook uit die partij (en met name vooral uit de arbeidersvleugel) een steeds luidere vraag naar een streng mestbeleid. Toch waren, in deze beginfase, de basisregels niet zo erg strikt, hetgeen tot uiting komt in het feit dat de mestdruk (uitgedrukt als % overschot ten opzichte van beschikbare afzetruimte) niet erg groot was en ook niet spectaculair toenam in de daaropvolgende periode. De boeren reageerden niet met een beperking, laat staan afbouw, van de productie, maar eerder met een stijging. De reden waren velerlei: in de eerste plaats omdat de mestafzetdruk nog niet zo hoog lag en niet zo gevoelig was aan uitbreidingen van de veestapel. Bovendien werd de mestexport nog niet belemmerd door de sanitaire handelsbeperkingen zoals we die nu kennen. Maar de belangrijkste factor is wellicht de aankondiging van de beleidsdoelstelling om tot een '*stand-still*' van de veestapel te komen, zonder dat die meteen hard gemaakt werd door beperkingen op het individuele bedrijf. Spijts de slechte varkensprijzen van 1993-1995 bleef de varkensstapel stijgen: een nog vlugge uitbreiding als anticipatie voor het geval de stapel daadwerkelijk op bedrijfsniveau geplafonneerd wordt.

Daar de situatie verergerde – en ondertussen had een socialistische minister de bevoegdheid over Leefmilieu gekregen – werd in 1995 een eerste mestactieplan MAP1 goedgekeurd evenals VLAREM II. Met MAP1 werd het '*stand-still*' principe ingevoerd en werden strengere mestlimieten aangenomen, welke plaatselijk nog werden verscherpt in de zogenaamde kwetsbare gebieden (die echter in dit stadium nog beperkt in oppervlakte bleven). Het beleid bevatte bovendien positief discriminerende maatregelen voor gezinsbedrijven. Dit was een gevolg van een perceptie als zou de integratie en de zogenaamd industriële bedrijven de belangrijkste oorzaak zijn van de problemen. Deze zienswijze is in de eerste plaats binnen de landbouwsector zelf ontstaan, als een conflict tussen de 'correcten' en de echte daders, eveneens bijgetreden door milieu-activisten en aanhangers van de groene beweging en partijen die in deze periode een sterke opgang kenden. De veel strengere bemestingslimieten leidden tot een toename van de mestdruk. Naast het MAP is ook VLAREM II van belang omdat dit de regels om een milieuvergunning te krijgen als varkensbedrijf verstengde (voornamelijk inzake afstandregels tot bewoning). Maar ook deze aanpassing bleek niet effectief zoals blijkt uit de verdere stijging van de varkensstapel zelfs in de periode 1998-1999 wanneer de varkensprijzen daalden. Opnieuw waren de actoren op het terrein vindig genoeg om de institutionele regelgeving op dusdanige wijze te interpreteren dat ze weinig effectief werd. Zo resulteerden de uitzonderingen inzake familiale bedrijven al vlug in aanpassingen van de heersende

contracten tussen landbouwers en veevoederindustrie zodat de meeste bedrijven wel voldeden aan de uitzonderingsregels.



Figuur 3.2 Evolutie (1991-2003) van het Vlaamse mestbeleid; de varkensprijzen (in € / 100 kg) en de mestdruk; het aantal varkens en varkensbedrijven

Bron: Deuninck *et al.* 2004

Verder waren de landbouwers met een lagere productie dan hun vergunning toeliet nog in staat om uit te breiden ondanks de zogenaamde productiestop. Dit bewijst niet alleen de vindingrijkheid van de landbouwers, maar ook dat incoherentie in sturing tussen verschillende beleidsniveaus (niveau dat regels uitvaardigt en niveau dat ondertussen regels toepast).

Nieuwe belangrijke aanpassingen kwamen er in 1999 met MAPII en in 2000 waarbij omwille van de veranderingen in beleidscoalitie een groene Minister van landbouw aantrad met MAPIIbis die een 'groene' interpretatie van de regelgeving inhoudt. Deze coalitiewissel hield ook een vermindering in van de invloed van de landbouworganisaties op het beleid. Dit leidde tot het verdere verstrengen van de regelgeving gesteund op drie pijlers. De eerste pijler 'aankoop aan de bron' richt zich op nieuwe voedertechnieken, nutriëntenarme voeders, voederbalansen en een afbouw van de veestapel. Onder de tweede pijler 'oordeelkundige bemesting' ressorteren instrumenten als bodembalansen, controle van het nitraatresidu na de teelt en bewerken van mest om een op het gewas en bodem afgestemde nitraat-fosfaat ratio te bekomen. Ook worden regels vastgelegd omtrent het tijdstip, de manier en de plaats van mestafzet. Via de derde pijler 'mestverwerking' moet het mestoverschot zodanig verwerkt worden dat er geen transfer is naar bodem en lucht. Een deel kan ook geëxporteerd worden buiten Vlaanderen. De drie pijlers moeten resulteren in een reductie van het mestoverschot met respectievelijk 25%, 25% en 50%.

Bovenstaande aanpassingen van de regels hadden voor het eerst werkelijk effect. Dit komt duidelijk tot uiting in de mestoverschotten. Het actieplan hield immers een geleidelijke aanscherping van de mestnormen in waardoor de berekende mestoverschotten in 2000 en 2001 werkelijk voelbaar werden. Om de concurrentie voor de afzetruimte enigszins in te perken, verzag de wetgever tevens in een mestverwerkingsplicht. Dit leidde onder andere tot hoge prijzen voor mesttransport en voor deze met mestverwerkingsplicht tot hoge prijzen voor deze verwerking of risico op hoge boetes (mede door het ontbreken van technologie terzake). De productiestop had ook effect, niet alleen omdat ondertussen de eerdere uitbreiding van licenties opgebruikt waren, maar vooral door invoering van de zogenaamde nutriëntenhalte ('halte' of tijdelijke stop, plafonnering van de nutriëntenproductie) gebaseerd op een historische productie (vergelijkbaar met een quotumregeling, maar dan voor de mest). Dit betekent dat zelfs al beschikt men nog over een vergunning voor uitbreiding dit niet meer mogelijk wordt. Resultaat is dan ook een daling vanaf 2000 van de productie ondanks de goede prijzen in 2000 en 2001. Deze daling was reeds voelbaar vooraleer de eerste uitkoopregeling (een maatregel kaderend in aankoop aan de bron) werd uitgevoerd. Maar op het effect van die regeling en tot welke aanpassingen dit leidde in de coördinatiemechanismen wordt nader ingegaan in paragraaf vier.

In juni 2002 werd het areaal kwetsbare gebieden uitgebreid tot 46,6 procent die jaarlijks herzien kunnen worden en waarbij onder bepaalde omstandigheden derogatie kan bekomen worden. In maart 2003 kwam een kleinere aanpassing van MAPIIbis waardoor men vanaf dan spreekt van MAPIIter. Belangrijke aanpassingen waren substitutie van mestverwerkingsplicht, de herberekening van nutriëntenhalte en de mogelijkheid om bedrijven over te nemen en verplaatsen mits afroeping van nutriëntenhalte met 25 procent. Hoewel de herberekening van de nutriëntenhalte tot

een lichte stijging van de mogelijke productie leidde, zorgt de afoming dat elke transactie van productiecapaciteit neerkomt op een netto afbouw. Wat in de Vlaamse mestwetgeving 'substitutie' heet, komt eigenlijk neer op een onversneden systeem van verhandelbare emissierechten: de mestverwerkingsverplichting als reductiemaatregel kan uitgeruild worden met buitenlandse afzet van pluimveemest. Dat het kind uiteindelijk niet de juiste naam krijgt, heeft alles te maken met de taboesfeer rond verhandelbare emissierechten. Daar zou volgens de landbouworganisaties geen 'maatschappelijk draagvlak' voor bestaan, hierbij bijgetreden door de Mestbank als controle-organisme en de beleidsvoorbereiders. Vreemd genoeg behoren de milieuorganisaties, nochtans van oudsher wat argwanend ten opzichte van een emissie-'recht', tot het kamp van de believers.

Een *ex post* effectiviteitsanalyse (Vervaeke *et al.* 2004) leert dat de eerste pijler de helft van de overschotten wegwerkt. De effecten van de tweede pijler zijn moeilijker in te schatten wegens de geringe meetbaarheid. Als de iets hogere bemestingslimieten dan deze uit de nitraatrichtlijn een maat zijn voor rationeler mestgebruik (substitutie van kunstmest, beter balans met afvoer), dan neemt de tweede pijler de andere helft van de overschottenreductie voor zijn rekening. Dit betekent dat de eerder technocratische oplossing, mestverwerking, zo goed als overbodig wordt. Nochtans blijft de wetgeving een verwerkingsverplichting voor ongeveer 15 miljoen kg stikstof voorzien. Ondertussen blijft de overheid ook vastklampen aan het uitkoopbeleid (zie ook paragraaf vier), dit terwijl de sector signalen begint uit te sturen ter bepleiting van een hernieuwde ontwikkelingsdynamiek van de sector.

DE UITKOOPREGELING

De uitkoopregeling is een beleidsinstrument, interagerend met het reeds bestaande en later gewijzigde geheel van regelgeving of instituties, en kaderend in de eerste pijler van MAP II bis. De reactie van de verschillende actoren hierop resulteert in een aanpassing van bestaande of de creatie van nieuwe coördinatiemechanismen. De overheid fungeert hier zowel als wetgevende macht bij het opstellen van het geheel van regelgeving of institutionele omgeving (in wisselwerking met betrokken actoren) én bij deze specifieke regeling als vragende partij bij de transactie. Het effect van de regeling hangt af van de modaliteiten van de regeling zelf waaronder de hoogte van de vergoeding, de voorwaarden verbonden aan inschrijving, de beschikbare informatie en de onzekerheid over de gevolgen van inschrijving. Daarnaast speelt het economische klimaat, de striktheid van het nitraatbeleid en de omvang van de mestoverschotten een rol. De verschillende actoren tenslotte kunnen alternatieve arrangementen voor de uitkoopregeling aanbieden, of het vroegere institutionele evenwicht beïnvloeden om te komen tot aanpassingen in de regelgeving of institutionele omgeving.

Via de uitkoopregeling tracht de overheid een supplementaire afbouw te realiseren bovenop de natuurlijke afvloeien en tegelijkertijd de gevolgen van een verstrengd en consequent doorgevoerd mestbeleid op sociaal-economisch vlak te verzachten. De oorspronkelijke doelstelling was een reductie van de mestoverschotten met 10 procent, via afbouw van de varkensstapel met een gelijkaardig percentage. Dit komt overeen met 66.780 zeugen- en 410.222 vleesvarkensplaatsen en een vermindering van de stikstofproductie met 6,9 miljoen kg. Voor de periode 2001-2003 werd daarvoor 74,4

miljoen euro voorzien of 24,8 miljoen euro voor elk van de drie opkooprondes in respectievelijk 2001, 2002 en 2003. Gezien het grote aantal aanvragen in de eerste ronde en op vraag vanuit de sector werd het budget voor de tweede opkoopronde in 2002 verhoogd met 24,8 miljoen euro. Het totale budget voor de drie opkooprondes steeg daardoor tot 99,2 miljoen euro. Gezien het lagere (onvoldoende) succes in de tweede ronde en op vraag vanuit de sector konden voor de derde ronde ook rundvee- en pluimveehouders een dossier indienen. In 2004 tenslotte werd, vanwege onvolledige benutting van het budget, een vierde extra opkoopronde georganiseerd voor zowel varkenshouders als rundvee- en pluimveehouders.

De uitkoopregeling is een contract tussen overheid en varkenshouder waarbij de varkenshouder vrijwillig de varkensproductie stopzet tegen een vaste vergoeding van € 389,70 per zeug en € 117,50 per varken met een gewicht van 20 kg of meer. In ruil levert de varkenshouder zijn nutriëntenhalte en vergunning in. Tot 10 jaar na de stopzetting kan geen vergunning bekomen worden die leidt tot een verhoging van de mestproductie. De eerste vijf jaar krijgt de varkenshouder vrijstelling van leegstandsheffing en krijgt hij tijd om de gebouwen af te breken of een andere bestemming te geven. De ganse procedure wordt afgehandeld binnen een strikt tijdschema. Indien er meer aanvragen zijn dan afgehandeld kunnen worden binnen het beschikbare budget, krijgen degene die eerst inschrijven prioriteit.

De (milieu)effectiviteit van de uitkoopregeling kan ingeschat worden via het aantal aanvragen, het aantal dieren die ze vertegenwoordigen, de reductie van stikstofproductie, het budget, etc. Tabel 3.1 geeft een aantal statistieken van de eerste drie opkooprondes weer. Voor de eerste ronde dienden 881 varkenshouders een aanvraag in, 844 aanvragen werden gunstig beslist en van hen gingen 748 uiteindelijk akkoord met de vooropgestelde voorwaarden en zijn effectief gestopt. De tweede ronde bedroeg het aantal aanvragen 273 waarvan 256 gunstig beslist en 205 bedrijven effectief gestopt. Voor de derde ronde kwamen er 348 aanvragen binnen waarvan 320 gunstig beslist en 244 effectief gestopt. In totaal zijn 1.198 varkensbedrijven gestopt wat overeenkomt met 40.765 zeugen- en 339.712 vleesvarkensplaatsen. De stikstofproductie is gereduceerd met 5,39 miljoen kg aan een kost van 55,80 miljoen euro.

Tabel 3.1 Statistieken eerste drie uitkooprondes

	<i>Aantal Bedrijven</i>	<i>Aantal varkens</i>	<i>Aantal Zeugen</i>	<i>P₂O₅ (mln kg)</i>	<i>N (mln kg)</i>	<i>budget (mln €)</i>
1 st ronde	748	221.295	17.397	1,43	3,29	32,78
2 ^e ronde	205	38.421	9.739	0,35	0,73	8,31
3 ^e ronde	244	79.996	13.629	0,62	1,37	14,71
Totaal	1.197	339.712	40.765	2,40	5,39	55,80

Bron : ALT (Administratie voor Land- en Tuinbouw)

De resultaten uit tabel 3.1 geven aan dat het effectieve resultaat voor de drie opkooprondes samen lager ligt dan de oorspronkelijk geformuleerde doelstelling. Zowel het aantal zeugen- (40.765 versus 66.780) het aantal vleesvarkensplaatsen (339.712 versus 410.220), als de reductie van het aantal kg stikstof (5,39 versus 6,9

miljoen kg) ligt lager dan vooropgesteld. Bijgevolg is slechts 74 procent van het oorspronkelijk voorziene budget opgebruikt (55,80 van de 75 miljoen euro). Als het aantal aanvragen van rundvee- en pluimveehouders in de derde ronde in rekening gebracht worden, zijn de oorspronkelijke doelstellingen qua stikstofreductie behaald en is zowat 75 miljoen euro van het budget opgebruikt. Gezien de bijkomende verhoging van het budget met 24.8 miljoen euro in 2002, is er nog ongeveer 25 miljoen euro beschikbaar voor een vierde extra opkoopronde.

Enkel de eerste ronde was een succes. Gegeven het budget, konden niet alle aanvragen behandeld worden. Degene die niet aan bod kwamen in de eerste ronde, kregen voorrang in de tweede ronde. In contrast daarmee staat het resultaat van de tweede en derde ronde. Niet enkel waren er veel minder aanvragen, een relatief groter aantal bedrijven (22 procent in tweede en 26 procent in de derde ronde) trok hun aanvraag terug in of waren niet akkoord met het bedrag of de voorwaarden. Een aantal van hen dienden opnieuw in in een volgende ronde. Bedrijven die hun aanvraag intrekken zijn relatief grotere bedrijven met een gemiddeld hoger aantal zeugen en vleesvarkens per bedrijf. Deze zijn aantrekkelijker voor andere landbouwers of integratoren die alternatieve arrangementen aan bieden (Tabel 3.2).

Tabel 3.2 Aantal bedrijven en gemiddelde bedrijfsgrootte goedgekeurd + akkoord en niet goedgekeurd of niet akkoord voor drie eerste opkooprondes

	<i>Goedgekeurd+Akkoord</i>			<i>Niet Goedgekeurd / Niet Akkoord</i>		
	Aantal	Zeugen/ bedrijf	Varkens/ bedrijf	Aantal	Zeugen/ bedrijf	Varkens/ bedrijf
1 st ronde	748	50	350	133	73	573
2 ^e ronde	205	63	270	68	122	524
3 ^e ronde	245	85	383	103	86	533
Totaal	1.205	59	343	297	88	549

Bron: ALT (Administratie voor Land- en Tuinbouw)

De effectiviteit van de uitkoopregeling wordt behalve door de modaliteiten van de regeling zelf, ook bepaald door de economische omstandigheden (varkensprijsen) en het geheel van regelgeving of instituties (MAPIIbis vanaf 2000 en MAPIIter vanaf 2003). Varkensprijsen waren hoog gedurende de inschrijvingsperiode van de eerste ronde in 2001, lager voor de tweede ronde in 2002 en nog lager voor de derde ronde in 2003. De introductie van MAPIIbis in 2000 hield een significante aanscherping van het mestbeleid in. Mestafzetkosten voor veel bedrijven, vooral de grotere en niet-grondgebonden, stegen en leidden tot een stijging van de productiekosten en een daling van de rendabiliteit. In een klimaat van onzekerheid omtrent de toekomstige mestafzetkosten, het succes van mestverwerking en mogelijke wijzigingen van regelgeving, werden varkenshouders gedwongen te kiezen tussen een voortzetting, een inkrimping of een stopzetting van het bedrijf. De uitkoopregeling interfereert vanaf 2001 en creëert in zekere zin een mate van zekerheid. Varkenshouders kunnen in ruil voor een vaste compensatie de productie stopzetten. De twee jaren voor de uitkoopregeling was er reeds een daling van de varkensstapel met respectievelijk 4 procent en 7 procent, corresponderend met 485.000 vleesvarkens en 54.000 zeugen. Dit is reeds meer dan de doelstelling van de uitkoopregeling van 10 procent. Na 2001,

wanneer de verschillende rondes georganiseerd worden is er een daling van 1,7 procent; 3,3 procent en 3,0 procent. Dit houdt een vertraging van de afbouw in.

Vooraf de tweede en derde ronde waren niet effectief en dit niettegenstaande lagere varkensprijzen en het verder aanscherpen van het mestbeleid. De verandering van regelgeving van MAPIIbis naar MAPIIter vormt een mogelijke verklaring. De discussie daaromtrent doorkruiste de inschrijvingsperiode van de tweede ronde in 2002. Het debat omtrent de uitbreiding van kwetsbare gebieden, de 100 procent mestverwerkingsplicht voor grotere bedrijven en vooral de nieuwe, voorwaardelijke, uitbreidingsmogelijkheden (samenvoegen en overnemen van bedrijven) resulteerden in een hold-up situatie. Landbouwers realiseerden zich dat hun vergunning een expliciet productierecht is met een economische waarde en kijken uit naar alternatieven om hun productierecht te verhandelen aan een hogere prijs dan de uitkoopvergoeding. Deze hypothese is aannemelijk gezien de teruggetrokken dossiers grotere bedrijven betreft die leefbaarder en aantrekkelijker zijn voor andere actoren (Tabel 3.2). Onvoldoende effectiviteit is hier te wijten aan een onvolledige afstemming van de verschillende regelgevingen.

EEN PROBLEEM ONOPLOSBAAR GEMAAKT?

De vorige paragrafen schetsen een beeld van een frequent wijzigend beleid en een actieve betrokkenheid van de overheid. Op zich een mooie illustratie van de pendelbeweging tussen de twee niveaus die instituties worden genoemd, waarbij de overheid niet alleen een faciliterende rol heeft met betrekking tot het ontstaan en vastleggen van het coördinatiemechanisme, maar ook een actieve rol speelt als deelnemende actor. Toch kunnen we moeilijk stellen dat dit, zoals in paragraaf twee gesteld, het resultaat is van een door de overheid optimaliserend corrigeren van een falende marktcoördinatie. Integendeel zelfs, de opeenstapeling van de diverse aanpassingen aan het mestbeleid hebben geleid tot een kluwen van regeltjes, uitzonderingen op uitzonderingen, en ook onvermijdelijk incoherenties die contra-productief werken, zowel op het economisch als het milieukundig vlak.

Vragen die zich laten stellen, zijn:

- is men (= de overheid, of de stakeholders in het algemeen) van het kwaad bewust?
- heeft men zicht op alternatieven?
- wil men wel deze alternatieven?
- En is er tenslotte uitzicht op een oplossing of niet?

Recent onderzoek aan het Centrum voor Landbouweconomie heeft een aantal van de incoherenties in het mestbeleid kwantitatief aangetoond (Vervaeke *et al.* 2004). Vooral de tegenstrijdigheid tussen het enerzijds verplicht te verwerken mestoverschot en anderzijds het wegwerken via bronmaatregelen. Het onderzoek werd zodanig opgevat dat niet alleen het resultaat *an sich* belangrijk was, doch ook een transparante voorstelling bekomen werd van de relatie tussen de aannames en de resultaten van de simulaties. Dit laat de klanten (diverse *stakeholders* in het beleidsdebat) toe om zelf een kritische analyse van de resultaten uit voeren. De resultaten zijn verbijsterend: er zijn tal van verschillende en vaak uiteenlopende percepties van de problematiek mogelijk. Met dit onderzoek wordt alvast beoogd om een deel van de informatie

asymmetrie aan te tonen en daarmee het debat te faciliteren. Dat dit geen naïeve wens is van ivoren-toren onderzoekers, blijkt uit de response van een aantal instituties betrokken bij de opvolging van de stikstofproblematiek. Onderlinge confrontatie van uitgangspunten leert dat uiteenlopende percepties leiden tot bijna 20 procent variatie in de schatting van de grootte van het probleem. De hardnekkige discussie, ook in Nederland, of er nu al of niet nog een mestoverschottenprobleem is, is hiervan een sprekend bewijs. Het geciteerde onderzoek poneert dat het drie-pijlerbeleid weliswaar die mestoverschotten weggewerkt hebben zoals ze door het beleid (productie min bemesting) gedefinieerd zijn, doch dat niet alle reële milieudruk in de berekende mestoverschotten is vervat.

Een onduidelijke probleemformulering hypothekeert reeds de probleemoplossing. Maar ook aan de zijde van de reductie-alternatieven heersen hardnekkige malpercepties. Lang gold een paradigma dat mestverwerking weliswaar een technologisch haalbare kaart was, doch wegens haar hoge kostprijs uiteindelijk als een maatregel in de marge moest gezien worden die enkel af te wegen was ten opzichte van de ultieme maatregel van vervuilingsreductie, namelijk stopzetten van de economische activiteit. Niettegenstaande deze vaststelling is een belangrijk deel van de mestwetgeving gesteund op een verwerkingsverplicht én gelijktijdig (niet in onderlinge substitutie!) op een uitkoopregeling. Dat dit proces van remmen en gas geven uiteindelijk leidt tot een tekort aan mestaanvoer (want er zijn geen geïnternaliseerde mestoverschotten meer) hoeft niet te verwonderen. Uiteindelijk is hoe paradoxaal ook een probleem in het probleem ontstaan: namelijk dat van de mesttekorten. Dit is een vroeger dan ooit verhoopte opportuniteit om opnieuw groei in de sector toe te laten, vinden de landbouworganisaties. Geen nood, stellen de beleidsvoorbereiders met de rekenmachine in de hand: wanneer de bemestingslimieten nog wat omlaag gebracht worden, dan vermindert de reële nutriëntendruk op milieu en krijgen mestverwerkers weer hun aanvoer. In deze redenering wordt echter voorbij gegaan aan het feit dat de aldus ontstane, bijkomende, mestoverschotten niet meer uitsluitend van de grondloze industriële veeteler (zoals het hardnekkige paradigma van de 'eeuwige schuldlige' het wil) komen maar eerder van de (partieel) grondgebonden bedrijven. Maar men kan nu eenmaal niet de overschotsmest in de grondgebonden rundveehouderij van de weide gaan schrapen en aan de mestverwerking gaan aanbieden. Een duurzame oplossing moet nu eenmaal gezocht worden in de productiviteits- en efficiëntieverbeteringen, namelijk door een betere omzetting van *inputs* in *outputs* zowel het milieukundig als het economisch resultaat te verbeteren. Vraag is of de achterban van de landbouwvoormannen zoiets slikken? En in het bijzonder, wanneer de efficiëntie nog verhoogd kan worden door verhandeling van emissierechten van persistent onefficiënte bedrijven naar de meest performante. Dit is al helemaal taboe bij precies die *stakeholder* in het verhaal die er normaal het meeste belang bij zou hebben.

Ook het kennisapparaat werkt niet pro-actief mee. Één van de redenen is allicht het onvoorwaardelijke geloof in de milieutechnologie, gebeurlijk tot (schijnbare) realiteitsproporties gebracht door de BBT (best beschikbare techniek) concept. Misschien even belangrijk is de schroom om productiviteits- en efficiëntieverbeteringen aan te pakken. De redenen kunnen velerlei zijn. Eerst en vooral is de

zienswijze dat milieuverbeteringen gepaard kunnen gaan met economisch verbeteringen nog niet direct een algemeen verspreid paradigma. Bovendien zal het exploiteren van mogelijke efficiëntieverbeteringen voor een stuk de geëigende cartesische benadering, waarbij voor elk deelprobleem een geschikte milieu-technologische innovatie moet gevonden worden, opzij schuiven en plaats moeten ruimen voor een meer holistische benadering met sterke nadruk op bedrijfsbeheer. Dit geldt in de eerste plaats voor de grotendeels grondgebonden melkveehouderij. Beide zaken zijn nog net niet sexy genoeg voor het aantrekken van onderzoeksmiddelen. Bovendien is risico om een reactionair etiket opgeplakt te krijgen, reëel. Immers, zoals ook Jaap Frouws (1994) stelt, betekende de lastenverzwaring als gevolg van milieubeleid een doorbreken van een groeimodel. Het is bijgevolg niet meteen verkoopbaar om productiviteits- en efficiëntieverbeteringen als hoeksteen van een verbeterde milieuproductiviteit voor te stellen.

Tenslotte moet de vraag gesteld worden naar de oplossing. De indruk ontstaat dat het mestbeleid al lang niet meer prioritair gericht is op het oplossen van de milieuproblematiek, maar zijn eigen geïnstitutionaliseerde rationale verwerft. Hierdoor ontstaat ook de vrees dat een duurzame oplossing ook niet in zicht komt. Is men, als gevolg van de complexiteit van de problematiek, het noorden kwijt of heerst er een moedwillige informatie asymmetrie?

De kolossale machine op de kaftfoto van Jaap Frouws' doctoraat is hiervoor illustrerend: met onwezenlijk hoge investeringen worden, met oog op de reductie van ammoniakemissie, enkele mol ammoniak (nog altijd moeilijk te kwantificeren hoeveel precies) extra de grond ingeramd, alwaar ze in een anaëroob proces aanleiding tot een andere eveneens moeilijk te kwantificeren stikstofstroom, onder andere, lachgas dat dan weer tot een hardnekkiger milieuprobleem leidt dan ammoniak. Een meer kostenefficiënte maatregel is best denkbaar, alleen maar reeds door vroeger in de stikstofstroom op het landbouwbedrijf in te grijpen.

Ongetwijfeld speelt de vaak fragmentarische kennis van de complexe stikstofstroom een rol en kan in een aantal gevallen van onvolkomen informatie het voorzorgsprincipe naar voren gebracht worden. Toch moet bij de grootschalige toevlucht tot technologische maatregelen (en vooral dan de wetmatig opgedrongen innovatie) de nodige vraagtekens bij de kosten-baten-afweging geplaatst worden. Vooral dan als de aanbevelingen voor dergelijke technologie vanuit een niet verwachte hoek komt. Het blijft vreemd dat 'groene' belangenbehartigers en politici volop de kaart van de mestverwerking en ammoniak emissievrije stallen trekken. Wetende dat de kostprijs van mestverwerking alleen al in de grootteorde ligt van het gemiddeld te verwachten arbeidsinkomen, dan hoeft men geen landbouweconomische modellen om in te zien dat de overleefbaarheid van de bedrijven met dergelijke randvoorwaarden sterk ingeperkt wordt.

De landbouworganisaties die zich ondertussen bewust worden van dit wurg-scenario, zijn zich dan ook pro afbouw van de sector gaan opstellen. Het had toch wel iets vreemds, op de jaarlijkse landbouwstudiedag aan de Universiteit Gent in 2002 (waar ook Jaap Frouws ooit het woord voerde), de boerenvoorman Noël Devisch, in discussie met toenmalig leefmilieuminister Vera Dua (afkomstig uit de groene partij),

een aantal maatregelen van afbouw te horen bepleitten, terwijl zijn groene opponent zwoer op mestverwerking als ultieme redplank voor de landbouwsector. Indien de informatie asymmetrie blijft stand houden (al of niet moedwillig), dreigen ook een aantal niet-effectieve en kosteninefficiënte maatregelen overeind te blijven, zodat het probleem zich 'als vanzelf' gaat oplossen, botweg door het verder afkalven van de sector. Landbouwbelangenbehartigers werken zich dan enkel nog de naad uit de broek om deze sanering iets minder pijnlijk te laten gebeuren, namelijk door uitstapbegeleidende maatregelen af te smeken.

Ook al klinkt de roep naar een vereenvoudigd mestbeleid steeds luider, toch tonen de beleidsaanzetten van diverse deelnemers aan het debat, dat men blijft vasthangen aan de oude vertrouwde denkkaders. Een institutionele schok is nodig om een drastische ommekeer in perceptie te gaan veroorzaken. Een gelijkaardig iets is beschreven door Eggertsson (2004), waarbij de samenloop van een aantal crisisfactoren in de zieltogende IJslandse visserijsector nodig was om een totaal nieuwe institutioneel kader van verhandelbare vangstrechten mogelijk te maken. De vraag is of de heersende wurgende impasse de sector nog genoeg vitaliteit zal overlaten een dergelijke institutionele '*déclic*' uit te voeren?

BESLUITEN

'Hoe het mestbeleid tot stand komt, de context en de determinanten en in het bijzonder de rol van belangenbehartiging en beleidsvoering?' Deze vraagstelling wordt door Jaap Frouws in zijn doctoraal proefschrift als een noodzakelijke verruiming gezien van wat (Nederlandse?) landbouweconomen in zijn visie tot dan toe deden. Hopelijk toont deze bijdrage aan dat althans in Vlaanderen een aantal economen de boodschap van Jaap hebben begrepen en aandacht hebben voor de instituties achter het beleid. De conclusies die Jaap meer dan tien jaar geleden trok sluiten akelig dicht aan bij de Vlaamse situatie (uiteraard zijn veel van die gelijkenissen ook te wijten aan het leentjebuurgedrag van het Vlaamse beleid bij de noorderburen). Ook in Vlaanderen werd het mestbeleid, in zijn initiële fase sterk beïnvloed door het landbouwblok als conglomeraat van bedrijfsleven, belanghebbenden, Minister en onderzoek. Ook hier waren een defensieve houding en een zo goed als ontbrekende pro-actieve houding kenmerkend. Ook hier gebeurde een afkalving van het neo-corporatistische model in de loop van het evoluerende mestbeleid. Ook hier gaat dit verklaringskader op wanneer ontnuchterend moet worden vastgesteld dat de technocratische oplossingen (mestverwerking) ontoereikend zijn en de bedrijfsontwikkeling afgeremd worden.

Toch is een belangrijk verschilpunt tussen Vlaanderen en Nederland. Reeds van in het begin van het mestbeleid behoorde dit toe aan een ander beleidscompetentiedomein dan landbouw. Het competentiedomein 'Landbouw' daarentegen werd gefaseerd geregionaliseerd en kon onvoldoende tegengewicht bieden. Dat ondanks dit zwaarwichtig verschil de evolutie van het mestbeleid gelijklopend is, toont niet alleen aan dat het model van Jaap een sterke genericiteit vertoont en nog niet aan actualiteit heeft ingeboet, maar ook dat het falen van het Vlaams mestbeleid een geringe verklaring vindt in de scheiding van beide beleidsdomeinen. Zoals sommigen wel eens durven opperen.

REFERENTIES

- Deuninck, J.; Lauwers, L.; Van Huylenbroeck, G. & Lenders, S. Institutional Analysis of the Flemish Buyout Regulation for Pig Holdings. In: Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W. & Lauwers, L. (eds), *Role of institutions in rural policies and agricultural markets*, Amsterdam, Elsevier, p. 349 – 358.
- Eggertsson, Thrainn (2004). The subtle art of major institutional reform: introducing property rights in the Iceland fisheries. In: Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W. & Lauwers, L. (eds), *Role of institutions in rural policies and agricultural markets*, Amsterdam, Elsevier, p. 43-59.
- Frouws, Jaap (1994) *Mest en Macht*. Proefschrift, Wageningen Pers
- Mittenzwei and Bullock (2004). Rules and Equilibria: a formal conceptualisation of institutions with an application to Norwegian agricultural policy making. In: Van Huylenbroeck, G., Verbeke, W. & Lauwers, L. (eds), *Role of institutions in rural policies and agricultural markets*, Amsterdam, Elsevier, p. 109 – 121.
- Vervae, M., Lauwers, L., Lenders, S. & Overloop, S. (2004). *Het driesporenbeleid: evaluatie en toekomstverkenning*. Brussel, Centrum voor Landbouweconomie, Publicatie 1.12, 51p.
- Williamson (1996). *The Mechanisms of Governance*. New York, Oxford University Press

4 MIDDLE RANGE IN OPTIMA FORMA

ERIK DE BAKKER

INLEIDING

Mest en Macht is geen voorbeeld van een studie waarin veel *grand theory* wordt bedreven. Integendeel, in zijn keuze voor de *middle range theory* van het neo-corporatisme creëert Jaap Frouws juist een zekere afstand tot *grand theory*. Hij lijkt ook weinig behoefte te hebben diep in te gaan op 'staats theorieën of de grondleggende sociale theorieën over de aard van sociaal handelen en sociale systemen, die algemeen en abstract van aard zijn.' (Frouws 1994:2) Hij behandelt weliswaar een aantal algemene concepten van de structuratietheorie van Giddens, maar vooral met het oogmerk deze concepten concreet te kunnen invullen met de aan de empirie nauw gerelateerde theorie van het neo-corporatisme. Met betrekking tot de waarheidswaarde van de gebruikte theorie vindt hij er ook geen doekjes om. *Middle range* theorieën, aldus de auteur, kenmerken zich altijd door een beperkte duurzaamheid. Ze dienen '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 worden vervangen.' (Frouws 1994:2). Zijn gebruik van de *middle range theory* van het neo-corporatisme dient 'ter karakterisering van specifieke, empirisch analyseerbare systemen van belangenarticulatie en beleidsformatie.' (Frouws 1994:29). De theorie in dit proefschrift kan dus worden gezien als een tijds- en plaatsgebonden gereedschap met een beperkte levensduur.

Nu bekruipt me een gevoel van onbehagen als ik in een academische studie kennis neem van pragmatische *middle range* benaderingen waarbij al bij voorbaat wordt gewezen op de beperkte reikwijdte van de gebruikte theorie, zeker als in zo een studie een actueel sociaal probleem centraal staat. Niet zelden wordt een dergelijke methodische bescheidenheid benut om diepergaande theoretische of filosofische vragen te kunnen omzeilen. Het gevolg is een instrumentele sociologie die praktische en nuttige kennis aanlevert, maar die zich niet of in minder mate bezighoudt met kritische reflectie over het geheel. In beleidstoegepast onderzoek kan ik een dergelijke houding begrijpen, maar in academisch of universitair onderzoek acht ik een dergelijke opstelling gemakzuchtig en gevaarlijk, vooral vanwege het toenemende derde geldstroomonderzoek op universiteiten. De kans bestaat dat de academische sociologie een cynische *business* wordt omdat er van twee wallen wordt gegeten. Enerzijds beroept men zich op de intellectuele status die is verbonden met de nuttiging van het kritische gras op de universitaire wal, anderzijds graast men gretig mee op de wal van contractonderzoek waarbij kritiek wordt ingeslikt of herkauwt tot verteerbare brokken.

Het bovenstaande gevoel van onbehagen heb ik ooit gepoogd te onderbouwen in een artikel dat echter nooit is gepubliceerd. Ik sprak in dit stuk over *Middle Of the Road*-onderzoek met een theoretisch middenniveau: risicoloos onderzoek voor een pragmatisch georiënteerd publiek. Het stuk, dat niet alleen inging op cynisme in empirisch onderzoek maar ook op sociologisch cynisme in *grand theory*, leidde tot veel discussie in de redactie van *Recht der Werkelijkheid* (het Nederlandstalige tijdschrift van de rechtssociologie en – antropologie). Achteraf bleek mijn artikel over *Middle Of the Road*-onderzoek (ofwel: MOR-onderzoek) een eerste stap naar een dissertatie waarin uitvoerig aandacht aan cynisme zou worden besteed. Bij de afronding speelde ook de ‘middle range theoreticus’ Frouws een belangrijke rol.

In deze bijdrage wil ik ingaan op de volgende vraag:

In hoeverre is de middle range benadering in Mest en Macht een vorm van cynische of opportunistische sociologie te noemen?

Voor de beantwoording van deze vraag neem ik de lezer eerst mee terug in de tijd, naar mijn stuk van acht jaar geleden waarin ik als beginnend aio hemelbestormend ten strijde voer tegen MOR-onderzoek en sociologisch cynisme. ‘Wiens subsidiestromen men verteert, diens probleemvisies men inhaleert.’ Vervolgens ga ik kort in op de discussie hierover en hoe dit leidde naar een proefschrift over wantrouwen en cynisme onder aspergetelers. Ten slotte komt aan de orde hoe het staat met het sociologisch cynisme in *Mest en Macht*.

SOCIOLOGISCHE VOLWASSENHEID: MOR-ONDERZOEK

Hoewel de klassieke studies van bijvoorbeeld Marx, Durkheim en Weber weinig eenduidig zijn in hun eindoordeel over de samenleving, weerspiegelen ze wel een gemeenschappelijke oerervaring die de sociologie in haar jonge dagen nog eigen was. Hun beschrijvingen en analyses van moderne, industriële ontwikkelingsprocessen vertonen nog alle kenmerken van een wetenschappelijke zoektocht naar de zin en betekenis die hierin besloten zou kunnen liggen. Verbonden als ze waren met de gedachten van de Verlichting, gaven zij een belangwekkend, ‘sociologisch’ commentaar op de filosofische stelling dat de mens door (het gebruik van) zijn verstandelijk vermogen in staat is uit zijn onmondigheid te treden (Kant 1992:59). Alledrie formuleerden ze een antwoord op de problemen en vragen van hun tijd: of het nu de ketenen betreft waarvan het proletariaat zich in de toekomst te bevrijden heeft (Marx), de corporatistische beroepsgroepen die noodzakelijk zouden zijn voor de bestrijding van maatschappelijke anomie (Durkheim), dan wel de existentiële keuzen die ieder modern mens zal moeten maken in een onttoverde en gerationaliseerde wereld (Weber). Hun wetenschappelijke visies droegen een belangrijk visionair element met zich mee en hadden elk een eigen karakter: optimistisch, nostalgisch of pessimistisch. Kortom, uit het werk van de klassiekers blijkt hoezeer het ontstaan van de sociologie verbonden is geweest met maatschappelijke vraagstukken van zingeving.

Vandaag de dag, nu een reusachtig professioneel leger van sociaal-wetenschappelijke onderzoekers is geïnvolveerd in talloze beleidskwesties, *lijkt* de relatie tussen sociologie en maatschappelijke zin(geving) van weinig actuele betekenis te zijn. Sociaal-wetenschappelijke onderzoekers stellen zich vanuit hun beroep en specialisatie

meestal bescheiden op wanneer hun gevraagd wordt naar de zin van het maatschappelijk geheel. Liever onthoudt men zich van 'zinvol-gekleurde' interpretaties omdat men zich wil houden bij de feiten die men kent. De ware professional zal doorverwijzen naar filosofen of theoretici die op dit terrein specialist zijn.

SOCIAL ENGINEERING: OPKOMST EN KRITIEK

Met de opkomst van de naoorlogse verzorgingsstaat groeide de politieke belangstelling voor sociaal-wetenschappelijk onderzoek dat gericht was op toepassing. Tal van onderzoekers werden ingeschakeld om sociale ontwikkelingen in kaart te brengen. Beleidsmakers hadden behoefte aan objectieve empirische informatie en de sociologie werd ondertussen als volwassen genoeg beschouwd om deze taak naar behoren te kunnen vervullen. De gedachte van *social engineering* deed opgeld. Er ontstond een professionele droom waar vele sociale wetenschappers zich goed in konden vinden: neutrale, ongekleurde kennis verschaffen over allerlei maatschappelijke problemen en op deze wijze zelfs een objectieve bijdrage leveren aan vooruitgang en inzicht. Dit alles plus een aardig bezoldigde carrière in het verschiep – wie wil zo iets niet?

Op het eind van de jaren vijftig werd deze professionele droom in de Verenigde Staten hardhandig verstoord door C. Wright Mills, een socioloog die de ontwikkeling van de na-oorlogse sociologie scherp bekritiseerde. Met veel 'sociologische verbeeldingskracht' haalde hij onder meer uit naar het bureaucratische ethos van het 'geabstraheerde empirisme' dat naar zijn inzien wezenlijke vragen over macht en legitimiteit uit de weg gaat. Het zogenaamde empirisch onderzoek dat uitgaat van de 'objectieve' feiten hanteert volgens hem een naïeve, sciëntistische wetenschapsfilosofie die de werkelijkheid alleen maar versmald en onkritisch kan weergeven (Mills 1970). Eigen aan deze filosofie is bijvoorbeeld de ontoetsbare assumptie dat alle sociale wetenschappers bouwstenen van kennis aandragen die uiteindelijk, misschien pas in een verre toekomst, zullen uitmonden in een afgerond bouwwerk van objectief inzicht waarmee maatschappelijke problemen rationeel kunnen worden opgelost. Deze overtuiging, gepaard gaande met een overdosis aan onderzoeksenergie, was volgens Mills verhullend en zelfs gevaarlijk. Hij pleitte daarentegen voor een sociologie die creatief durft over te springen van het biografische naar het maatschappelijke; een sociologie die uitgaat van het individuele onbehagen en die zich als taak stelt de sociale structuren waarin individuen (en samenlevingen) gevangen zitten, kritisch te beschrijven.¹

De sociologische kritiek op de sociale wetenschappen die door Mills gestalte werd gegeven, vond in 1970 een voorlopig hoogtepunt in *De naderende crisis van de westerse sociologie* van Alvin W. Gouldner. In dit werk wordt beschreven hoe de academische sociologie is uitgemond in een delta van kennis die in hoge mate is gekleurd door een utilitaire cultuur. Utilitaire kennis die verre, zeer verre van neutraal is. Aan de westerse sociologie ligt volgens Gouldner een nuttigheidsdenken ten grondslag dat karakteristiek is voor de dagelijkse cultuur van de opkomende middenklasse-maatschappij. Wat geen nut heeft of niet werkt, heeft weinig maatschappelijke gebruikswaarde en dient zich te verantwoorden (zie vooral het derde hoofdstuk in Gouldner 1985). Bovendien beschrijft Gouldner hoe de (academische)

sociologie een 'enge' wetenschap is geworden die de economische veronderstellingen als gegeven beschouwd. Zij licht als het ware de economie uit de sociale wereld en 'wenst of verwacht het probleem van de sociale orde op te lossen onder elke combinatie van economische veronderstellingen of omstandigheden.' (Gouldner 1985:121) Onder deze uitgangspunten ontstond een professionele sociologie, methodisch-vakkundig opgeleid, die zich een nuttige onderzoekstaak toemat bij het oplossen van administratieve problemen van de verzorgingsstaat. Het empirisch onderzoek dat hierop aansloot ging volgens Gouldner samen met de vorming van middenniveautheorieën die zich kenmerken door weinig tot geen historische interesse: 'De middenniveautheorie probeert de sociale wereld op een beperkte manier in kaart te brengen en vindt ook dat dit zo gedaan moet worden – gebied per gebied, sector per sector.' (Gouldner 1985:112) Het gebrek aan *daadwerkelijke* historische interesse bij dit soort theorieën, is niet zozeer te wijten aan een slecht geheugen of de luiheid van de onderzoeker maar is veeleer het gevolg van de (historische) integratie van de sociologie in de moderne verzorgingsstaat. In navolging van Mills stelde Gouldner een reflexieve sociologiebeoefening voor die zich (weer) bewust is van haar historische afkomst en die in staat zal zijn een fundamenteel-kritische bijdrage te leveren aan de sociale gang van zaken. De naderende crisis van de westerse sociologie, aldus Gouldner, kan door haarzelf overwonnen worden.

DE CRISIS KWAM... EN DE CRISIS GING

De maatschappelijke en wetenschapsfilosofische debatten in de jaren zeventig creëerden een academisch klimaat waarin conflict en politiek engagement tot de orde van de dag hoorde. Op de universiteiten werd links en rechts tot op het bot gestreden om de intellectuele hegemonie. Anno 1997, meer dan vijftientig jaar na Gouldners aankondiging van de crisis, kunnen we echter stellen dat de sociologie haar grondslagencrisis te boven is, zij het op geheel andere wijze dan hij en Mills zich in hun hoop hadden voorgesteld. Zonder in details te willen treden zou ik de huidige periode van sociaal-wetenschappelijk onderzoek en de daarbij behorende empirische onderzoeksprogramma's, willen typeren als berustend en gematigd. Felle paradigma-debatten of radicale maatschappijvisies zijn ver te zoeken² of vinden plaats in een daarvoor ingericht en nauw afgebakend circuit voor de 'theoretisch geïnteresseerden'. Pragmatisch ingestelde professionals zijn zelfs zo wijs geworden om de waarde van dergelijke academisch debatten te waarderen: bij lastige filosofische vragen vormen ze een mooie mogelijkheid tot verwijzing en het toont eens te meer aan dat specialisatie onvermijdelijk is. Bij de 'harde' positivistische methodologen is de overtuiging doorgebroken dat kwalitatieve methoden een nuttige, explorerende taak kunnen vervullen in empirisch onderzoek.³ Van de andere kant zijn de meer kwalitatieve, interpretatieve onderzoeksstromingen zo wijs geworden het kruit van hun politiek engagement – als dat er nog is – niet te snel te verschietsen. De kritiek op al te harde, kwantitatieve gegevens is tegenwoordig verstandig en genuanceerd. In elke methode schuilt tenslotte wel een waarheid en wetenschappelijk gezien heeft elke waarheid recht van bestaan. Kortom, in de jaren negentig lijkt binnen de sociale wetenschappen een situatie van *paradigmatische pacificatie* te zijn opgetreden. Verder is het vooral uitkijken dat de geldkraan waarvan men afhankelijk is, niet onverwacht wordt

dichtgedraaid. Carrières, vooral die in de dop, zijn meer breekbaar dan vroeger. Je wetenschappelijke nuttigheid aantonen voor de maatschappij is eens te meer belangrijk geworden; wie dat niet snapt, is nog weinig volwassen.

MOR-ONDERZOEK: RISICOMIJDING

In deze tijd van sociologische voorzichtigheid is bij empirisch onderzoek weinig plaats voor grote theorieën en radicale beweringen. Bescheidenheid is een verstandig goed: wees voorzichtig met uitspraken die niet zijn hard te maken en laat deze liever achterwege. Er is veel Middle Of the Road-onderzoek – ofte wel: MOR-onderzoek – met een theoretisch middenniveau: risicoloos onderzoek voor een pragmatisch georiënteerd publiek.⁴ De empirische analyses die hier worden afgespeeld, de keuze van de problemen en de richting van de oplossingen, klinken onderhand herkenbaar en vertrouwd. Met de term MOR-onderzoek wil ik een professionele, risicomijdende houding aanduiden, maar ook een realistisch bewustzijn. Een bewustzijn dat maar al te goed weet heeft van het onderzoekslifj waaraan het nu eenmaal vastzit.

Bij MOR-onderzoek worden risico's verstandig gemeden. Een algemeen geldende levensregel is dat het opzoeken van posities die zo min mogelijk gevaar opleveren, goed is voor het eigen zelfbehoud. Bij het verrichten van wetenschappelijk onderzoek is dat niet anders. Sociale wetenschappers die vanuit hun beroep verantwoordelijk zijn voor het leveren van objectieve kennis die maatschappelijk en beleidsmatig gewogen zal worden, hebben te maken met allerlei pragmatische verwachtingen van buitenaf. Het zoeken naar een veilige en vaste positie die zowel rekening houdt met deze externe verwachtingen als met het eigen vege lijf, is een klus die realiteitsbesef vergt. Vooral diegenen die zich bewegen (en moeten overleven) op het terrein van toepasbaar beleidsonderzoek, weten dat als geen ander. In het geval dat de betrokken wetenschapper nog enkele kritische noten aan het geheel wil toevoegen, is zelfs een hoge mate van *Fingerspitzengefühl* vereist. De marge voor kritische noten is politiek afhankelijk en wisselend van omvang. Wil men met sociaal-wetenschappelijk onderzoek invloed uitoefenen op politiek beleid en een wetenschappelijke carrière niet roekeloos op het spel zetten, dan is het zaak deze marge niet uit het oog te verliezen.

Dit is niet zonder gevolgen voor de 'waarheid' van wetenschappelijke kennis. Wanneer bij beleidsgeoriënteerd onderzoek wordt gesproken over de sociale feiten, over objectieve analyse en de maatschappelijke relevantie, krijgt een beetje wetenschapsfilosoof al snel de kriebels. Wat hier als waarheid of als objectiviteit wordt opgediend, is dikwijls een tussenpositie – vaak en niet zonder toeval: een middenpositie – binnen gegeven maatschappelijke belangenposities op basis van 'verengde' feiten die volgens bepaalde wetenschappelijke spelregels door een methodologische trechter zijn gegaan (Kunneman 1986). Wanneer het geheel van maatschappelijke belangenposities of machtsverhoudingen verschuift, schuift de waarheid van objectieve kennis bijgevolg mee. Het doet er hier even niet toe of dergelijke 'waarheidspolitieke' posities ethisch te verdedigen zijn of dat ze de beste handelwijze vormen gezien de omstandigheden waarin men zich als sociale wetenschapper bevindt. Waar het mij om gaat is dat waarheid en opportuniteit elkaar zeker niet uitsluiten en een *waardevolle* relatie met elkaar kunnen hebben.

DE REALITEIT VAN MOR

MOR-onderzoek is onderzoek waarin de sociale werkelijkheid is opgedeeld in diverse sectoren die afzonderlijk in kaart dienen te worden gebracht en waarin (verdergaande) theoretische vragen worden vermeden of doorgeschoven naar andere kennisspecialismen. Binnen deze vorm van sociologische professionaliteit, die zich kenmerkt door een theoretisch middenniveau en een a-historische benadering, past een pragmatische houding die instinctief zoekt naar een veilige positie binnen het bestaande maatschappelijk krachtenveld. Vooral bij beleidsgericht onderzoek worden door de professional tussenposities (of middenposities) ingenomen waaruit geen politiek engagement maar vooral politieke behoedzaamheid blijkt. Objectiviteit krijgt bij MOR-onderzoek onvermijdelijk een opportuun karakter: deze blijkt immers afhankelijk van het sociale krachtenveld waarbinnen gewerkt moet worden.

Bij louter MOR-onderzoek verstart de sociologie tot een reeks van gespecialiseerde, a-historische kennisfabrieken die bedreven zijn in het produceren van afgeronde informatiestukken zonder dat nog serieus gepoogd wordt een theoretische samenhang te vinden in het geheel van informatie. De empirisch georiënteerde sociologie is – empirisch beschouwd – niet louter MOR-onderzoek, vroeger niet en tegenwoordig niet. Empirisch studies bevatten regelmatig reflexieve momenten waarin het besef van MOR doorklinkt en bovendien bestaat er ook een traditie van historisch georiënteerd onderzoek binnen de sociale wetenschappen. Dit neemt niet weg dat de realiteit van MOR, de druk om als empirisch onderzoeker het midden van de weg op te zoeken, alom bekend is (geworden) en de laatste tien jaar in kracht is toegenomen.

THEORETISCHE INSPIRATIE: PETER SLOTERDIJK

Het bovenstaande betoog, geschreven in 1997, was geïnspireerd door Peter Sloterdijks filosofische cultuurkritiek in zijn *Kritiek van de cynische rede* (1992). Hij beschrijft cynisme als een onvermijdelijke culturele eigenschap van moderne samenlevingen. Het moderne cynisme kenmerkt zich volgens hem niet door luidruchtigheid maar vooral door zwijgzaamheid. Het houdt zich stil. Het is een gedragsmodus van (over)leven die diffuse en anonieme vormen heeft aangenomen.

‘De moderne massa-cynicus verliest zijn individuele vinnigheid en doet afstand van het risico van openbaar vertoon. Hij heeft er sinds lang voor bedankt op te vallen als zonderling en door anderen bespot te worden. (...) Instinctief beschouwt hij zijn levenswijze niet meer als iets dat te maken heeft met boosaardigheid, maar als onderdeel van een collectieve realistische terneergeslagen visie.’ (Sloterdijk 1992:35-36)

Sloterdijk stelt dat cynisme zich kenmerkt door een bewustzijn dat reeds kennis heeft genomen van kritische tegenargumenten. Daarmee bedoelt hij dat we dingen doen, waarvan we weten dat ze eigenlijk niet kloppen. Morele afkeuring van anderen wordt vervolgens geneutraliseerd of afgeweerd met geraffineerde argumentatie- en gedragsstrategieën. Modern cynisme is een bewustzijn of een psychologische gesteldheid waarin als het ware een buffer zit ingebouwd tegen rationele kritiek. Een simpel voorbeeld: ‘Als ik het niet doe, doet een ander het wel – en nog slechter.’ Als

modern sociaal-cultureel fenomeen is cynisme derhalve te definiëren als ‘het *verlichte verkeerde bewustzijn*’ (Sloterdijk 1992:37 e.v.)

Volgens Sloterdijk is cynisme direct verbonden met het rationaliseringsproces van de Verlichting. De meest bekende omschrijving van het rationalisme als verlichtingsproject is nog altijd van Immanuel Kant: ‘*Verlichting* is het uitreden van de mens uit de onmondigheid die hij aan zichzelf te wijten heeft’(1992:59). In deze oproep tot zelf nadenken en het bedienen van het eigen verstand, schuilt een zekere afkeer van gezagskennis. Het rationaliseringsproces is te beschouwen als een geschiedenis van ontmaskeringen (van de religie, van de publieke moraal, van de economische verhoudingen etc.) waarin op de duur alles verdacht is geworden en onderwerp van kritische reflexiviteit. De overgang van een ‘redelijke’ rede naar een ‘ongeremde realistische’ rede moet niet worden gezien als een breuk, maar als de ontplooiing van een weg die vanaf het begin af aan in de Verlichtingsrede aanwezig was. Deze weg karakteriseert zich onder meer door een collectieve training in wantrouwen. Niets is wat het op het eerste gezicht lijkt te zijn. De hedendaagse cynische cultuur, zo zou men kunnen zeggen, is de duistere medaillezijde van ‘*reflexive modernisation*’ (Beck *et al.* 2000).

Mijn verhaal over MOR-onderzoek was een poging om het gedachtegoed van Sloterdijk te vertalen naar de praktijk van sociaal-empirisch onderzoek. Ook sociologisch cynisme in *grand theory* werd in het stuk aan de orde gesteld. *Zorg en staat* van Abram de Swaan (1989) werd hier als voorbeeld genomen van een systeemtheorie met een cynische inslag. In deze studie over de ontwikkeling van verzorgingsstaten worden zaken zoals legitimiteit, rechtvaardigheid en waarheid namelijk gedacht in termen van praktisch-werkzame functies in een groter systeem. Dergelijke theorieën bezitten een machtig potentieel voor cynisme (zie ook Sloterdijk 1992:59). Ik formuleerde het toendertijd als volgt:

Een theorie die zich toelegt op het begrijpen van civilisatieprocessen en die concludeert dat illusies, onware overtuigen en valse verwachtingen, een historische gangmaker waren voor zich uiteenvouwende verzorgingsarrangementen van collectieve aard, bevindt zich reeds in een zone van cynische schemer. Wanneer dergelijke sociologische beschouwingen historische continuïteit als uitgangspunt hebben en bovendien grootschalig zijn in plaats en tijd – wat bij De Swaan ontegenzeggelijk zo is – staat men op de drempel van cynisch beheersingsdenken op lange termijn. (...) Het interveniëren van de overheid in de maatschappij om sociale onrechtvaardigheden op een legitieme wijze recht te trekken, blijkt in een groter historisch verband onzichtbaar te worden gestuurd door allerlei groepsbelangen in combinatie met valse verwachtingen. De rest is romantiek. De veronderstelling dat wij mensen het proces van civilisatie zouden kunnen beïnvloeden, is in *Zorg en de staat* een Verlichtingsgedachte die nog slechts als een verre schim op de achtergrond danst.

Terwijl ik in mijn naïviteit meende een betoog te hebben geschreven dat uitnodigde tot verder nadenken en een zekere zelfironie, bleek dat voor anderen niet zo te zijn. Een aantal rechtssociologen was *not amused* en er volgde een discussie die denk ik achteraf meer duidelijk maakte over academische MOR-mentaliteit dan mijn stuk zelf ooit heeft gedaan.

DISCUSSIE EN REACTIE

Omdat men er binnen de redactie van *Recht der Werkelijkheid* niet uitkwam of dit stuk (en een stuk van een andere auteur) zich leende voor publicatie, werd op 29 januari 1998 een open redactievergadering belegd waarin de stukken zouden worden bediscussieerd. De redactie wilde hiermee 'een bredere discussie uitlokken en een gelegenheid scheppen voor uitvoerige reacties van de redactie, de auteurs en andere belangstellenden.' Mijn artikel stond die dag als eerste op de agenda. De zaal was bevolkt met circa dertig rechtssociologische wetenschappers waarvan ik de meesten niet of nauwelijke kende. Professor André Hoekema mocht de discussie openen en formuleerde – op rustige wijze – enkele punten van kritiek. Mijn antwoord aan hem werd na enkele zinnen onderbroken door een ouder redactielid met grijze baard die zich hoogst verontwaardigd uitliet over mijn cynisme-analyse. Hij werd bijgevalen door een vrouwelijk redactielid naast hem die ook van mening was dat het nergens op was gebaseerd. Wat van mijn stuk gebracht probeerde ik hierop in te gaan, maar werd al snel opnieuw onderbroken door de grijs bebaarde man die me toevoegde dat 'iedereen wel eens een boekje leest', daarbij een van zijn armen in een wanhoopsgebaar naar boven werpend. De toon voor de discussie was gezet. Wat volgde was een even verwarrend als heftig debat dat ik weliswaar niet had willen missen, maar waarbij ik achteraf liever alleen maar toeschouwer was geweest.

FREISCHWEBENDE INTELLIGENZ?

Wat mij tijdens deze 'discussiemiddag' frappeerde waren de heftige emoties die het stuk bij sommigen blijkbaar had opgeroepen. Een ander redactielid zei hierover nadien dat ik in zekere zin moest kunnen begrijpen dat sommige leden zo fel reageerden omdat mijn stuk als kwetsend was ervaren. In retrospectief denk ik niet dat ik een kwetsend stuk heb geschreven, maar wel dat ik een gevoelig onderwerp heb aangesneden. In het artikel wordt het emancipatoire gehalte van de geïnstitutionaliseerde sociologie ter discussie gesteld. In dit verband wordt de vraag opgeworpen in hoeverre het uitgangspunt van een zuivere wetenschapsbeoefening in dienst van de waarheid nog reëel is. Net zoals Gouldner zie ik sociologen onderhevig aan soortgelijke sociale processen zoals die voorkomen bij de mensen die door hen beroepsmatig onderzocht worden. Sociale wetenschappers met een academische status kunnen echter als door een adder gebeten reageren als de inhoud van hun vak wordt verbonden met de platvloerse invloed van macht en geld. Blijkbaar wringt dit met een zelfbeeld waarin men zichzelf ziet als een beroepsgroep die tegen dergelijke invloeden bestand is. Misschien ziet men zich nog immer als de belichaming van een vrije 'ongebonden intelligentie'. Deze *freischwebende Intelligenz* wordt in het stuk betwijfeld. De socioloog is steeds vaker werkzaam in een gespecialiseerde onderzoeksfabriek die zijn maatschappelijk nut en economische waarde moet bewijzen (vgl. Gouldner 1985) en waarbij alle neuzen doelgericht dezelfde kant op wijzen. Voor het niet primair doelgericht nadenken en discussiëren over maatschappelijke kwesties is steeds minder gelegenheid. Dit komt mijns inziens mede door een cultuur van toenemende voorzichtigheid, voortschrijdend politiek ongeloof, zelfcensuur en cynische berusting. Het was mijn doel de werking en een aantal effecten van deze cultuur meer helder voor ogen te krijgen.

Het was niet zo dat ik mij met mijn verhaal over MOR-onderzoek moreel wilde verheffen boven anderen – wat door sommigen werd gesuggereerd. Het geval wil dat het artikel mede was ingegeven door mijn eigen ervaringen met beleidstoegepast onderzoek. Ik ondervroeg in feite ook mezelf. Dat had wellicht beter in het stuk tot uitdrukking kunnen worden gebracht om te laten zien dat hier tevens sprake was van een stuk zelfironie.

REDUCTIE VAN COMPLEXITEIT

Wat in de nawee van de discussie voor mij pijnlijk duidelijk werd, was dat academici er vaak een selectieve leeswijze op nahouden die weinig goeds voorspelt voor een rationeel-communicatief discours zoals bijvoorbeeld Jürgen Habermas voor ogen heeft. Een redactielid van *Recht der Werkelijkheid* dat weliswaar moeite had met mijn manier van argumenteren, maar die ook de heftigheid van de reacties niet in de haak vond, stelde zich betrokken op. Daarbij klapte hij uit de school over de wijze waarop hijzelf en waarschijnlijk ook anderen naar wetenschappelijke bijdragen kijken. *Het lezen begint niet vooraan maar met de literatuurlijst die achterin is opgenomen.* Op basis van de bekendheid van de aangehaalde auteurs en hun respectievelijke posities, weet men dan al wat men van het stuk gaat vinden. Dit klinkt misschien herkenbaar en triviaal, maar ik geloof dat deze bekentenis een belangrijke cynische waarheid bevat. Met de loop der jaren is het me opgevallen dat de ‘kritiek’ op kwaliteit van wetenschappelijke stukken bij *peer reviews* vaak meer zegt over wat de recensent in het stuk (her)kent van zichzelf dan over de inhoud van het stuk. Het gezegde ‘wat de boer niet kent, dat eet hij niet’ heeft een cynische intellectuele variant. Stukken die men simpelweg niet lust heten bij veel academische beoordeelaars slecht van kwaliteit te zijn, terwijl stukken die herhalen wat men zelf al vindt kwalitatief goed heten te zijn. Een gevolg van deze gemakzuchtige uitsluitende en insluitende houding zijn de zichzelf reproducerende citatenkartels die in wetenschappelijke tijdschriften kunnen worden aangetroffen.

Volgen Luhmann moeten sociale actoren, willen ze niet ten onder gaan in de ontelbare mogelijkheden waarvoor ze zich ‘in het leven’ gesteld zien, de complexiteit van deze mogelijkheden reduceren. Sociale systemen (en ook individuen ziet Luhmann in principe als sociale systemen)

‘konstituieren einen Unterschied von Innen und Außen im Sinne einer Differenz an Komplexität bzw. Ordnung. (...) Zur systemeigenen Ordnung gehört auch ein selektiver Umweltentwurf, eine ‘subjektive’ Weltsicht des Systems, die aus den Möglichkeiten der Welt nur wenige relevante Fakten, Ereignisse, Erwartungen herausgreift und für bedeutsam hält.’ (Luhmann 1997:41)

Misschien is een belangrijk deel van de academische praktijk wel te beschrijven als een cynische reductie van complexiteit met als gevolg een conglomeraat van autonome kennissystemen die zichzelf produceren en reproduceren en hinderlijke externe ‘ruis’ weten buiten te sluiten.⁵

In retrospectief denk ik dat het uitsluiten en onderuit halen van wetenschappelijke bijdragen vanwege een onwelgevallige of onbekende lijst van literatuur, een bijzonder schadelijke vorm van MOR-mentaliteit is die bijdraagt aan een academisch cultuur van

onderling cynisme. Volgens mij was dat ook de reden waarom ik achteraf behoorlijk kwaad en teleurgesteld was over de discussie over mijn stuk. Ik had het sterke gevoel dat het hier niet of nauwelijks ging om mijn argumentatie, die in bepaalde opzichten onbeholpen en over de top was, maar om het gegeven dat iemand met het minder bekende gedachtegoed van Sloterdijk kwam aanzetten. Dat kon blijkbaar niet en daar was geen redelijke discussie over mogelijk. 'Iedereen leest wel eens een boekje'. Tussen mij en de rechtssociologie is het nooit meer helemaal goed gekomen na die turbulente discussiemiddag eind januari 1998.

CYNISME SOCIOLOGISCH VERTAALD

Twee jaar later zaten André Hoekema en ik samen in Amsterdam te dubben over extra begeleiding bij mijn proefschrift. Hij was mijn nieuwe promotor nadat ik hopeloos in de clinch was geraakt met mijn eerdere begeleiders over een dissertatie waarin cynisme en Sloterdijk belangrijke aandacht zouden krijgen. Het navelstaren op de sociologische wetenschapsbeoefening zelf had plaats gemaakt voor het kijken naar cynische processen daarbuiten. Het was mijn bedoeling het concept van cynisme sociologisch te vertalen voor empirisch onderzoek naar legitimiteit. Als casus wilde ik mijn onderzoeksmateriaal gebruiken over de problemen rond de regulering van seizoenarbeid in de aspergeteelt. Beiden waren we van mening dat hier iemand bij moest worden gehaald die goed thuis was in de agrarische sector. Beiden waren we ook een beetje bang dat we iemand in huis zouden halen die in de loop van het proces wellicht problemen zou gaan veroorzaken. We wisten beiden dat mijn onderwerp enige filosofische openheid van geest vereiste en dat sociologen daar niet altijd in uitblinken. De oplossing bleek een drielat straten verderop van mijn woning in Nijmegen te wonen en heette Jaap Frouws. Het was een gouden oplossing. Jaap Frouws was niet alleen enthousiast maar bleek ook in staat mij in *no time* wegwijs te maken in de agrarisch-sociologische literatuur die voor mij relevant was en gaf politicologische kritiek waardoor mijn proefschrift – zonder ontsporingrisico – op de rails kon worden gezet. Hij had bovendien een scherp oog voor de bestuurskundige meerwaarde van mijn onderzoek die ikzelf nooit zo gezien had. Het was dan ook een forse klap om na een half jaar te moeten horen dat hij zich vanwege persoonlijke omstandigheden als co-promotor moest terugtrekken. Hij zou een jaar uit de running zijn en was jammer genoeg net niet tijdig hersteld om bij mijn promotie in oktober 2001 de rol van co-promotor formeel te kunnen vervullen. Zijn inzicht dat mijn dissertatie ook een bestuurskundige meerwaarde bezat klopte en werd bevestigd door de bijzondere vermelding die het proefschrift (De Bakker 2001) kort daarna ontving in het kader van de G.A. van Poelje Jaarprijs. Een proefschrift waarvan de eerste *stepping stone* een kritiek was op *middle range* theorie en al te pragmatische wetenschapsbeoefening, kreeg juist veel waardering uit een wetenschappelijke hoek die wordt bevolkt door empirisch pragmatisten. Soms zijn de dingen niet alleen anders dan ze op het eerste gezicht lijken, maar nemen ze ook een vreemde wending.

MEST EN MACHT CYNISCH BEKEKEN

Is de *middle range* benadering in *Mest en Macht* een vorm van cynische of opportunistische sociologie te noemen? Laten we meteen duidelijk zijn. *Mest en Macht* gaat uit van *middle range theory*, maar het is zeker geen cynisch ge-MOR. De benadrukking dat de gehanteerde methode een beperkte levensduur bezit, is geen strategie om lastige maatschappelijke vragen te ontwijken. Integendeel, een maatschappelijke problematiek van nationale proporties wordt op deze manier messcherp ontleed, vooral met het oog op de belangenprocessen die hiervan de achtergrond vormden. Het mag dan volgens de auteur 'slechts' gaan om een middentheorie, maar dan betreft het een middentheorie in de hogere regionen en met behoorlijke historische diepgang. De studie geeft een onthullend beeld van het faillissement van het landbouwmodel dat de politieke relaties tussen de overheid en de agrarische sector decennialang domineerde. Daarbij wordt kritiek op het handelen van bepaalde partijen ook niet geschuwd; tegelijkertijd spreekt uit de studie een besef dat het altijd makkelijker is om achteraf te oordelen. Het gaat om inzicht in ingesleten handelingspatronen die politiek-maatschappelijk gewenste veranderingen blokkeren of bemoeilijken, niet om het aanwijzen van schuldigen. De paradox is dat de hele studie een overtuigingskracht uitstraalt, dat het moeilijk is te denken dat het met de belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek anders in elkaar zit dan hier staat beschreven. De brede empirische onderbouwing, het gedetailleerde notenapparaat, het staat allemaal als een huis – in één woord: *solide*, ofwel duurzaam.

De solide empirische fundering van *Mest en Macht* is mede mogelijk door de veelzijdige contacten die de onderzoeker onderhield. Hij vervulde zelfs een adviseursfunctie binnen een kring van de Noord-Brabantse Christelijke Boerenbond die hem gelegenheid bood 'de organisatie van binnenuit te leren kennen.' (Frouws 1994: Voorwoord) De vraag komt op of de hierdoor mogelijke rijkheid van het empirisch onderzoek in *Mest en Macht* ook niet een prijs heeft moeten betalen in de zin van 'redelijke' conclusies die een pragmatisch ingesteld publiek van betrokkenen en geïnteresseerden tevreden moesten stellen. In feite is dit een herkenbaar dilemma bij elk beleidstoegepast onderzoek waarin enerzijds het vertrouwen moet worden verworven bij de belanghebbende doelgroepen ten behoeve van valide empirische informatie, en waarin anderzijds juist voldoende kritische afstand moet blijven bestaan ten aanzien van deze belangenpartijen. Als pragmatisch onderzoeker is het dan de kunst om te laveren tussen de klippen van 'dichtklappende respondenten' en 'louter lovend klappende respondenten'. In *Mest en Macht* gebeurt dat volgens mij op uitmuntende wijze. Het onderzoeksschip komt er ongeschonden doorheen en getuigt van een kapitein die niet alleen veilig in het midden wil varen. Het laatste komt mijns inziens met name tot uitdrukking in de toekomstperspectieven aan het einde van het boek waaruit een heldere en progressieve visie naar voren komt over de bewegingen en veranderingen die nodig zijn, wil de mestproblematiek structureel worden opgelost. Wij zijn dus positief gestemd over *Mest en Macht*. Maar toch, hoe solide en imponerend ook, is er binnen deze strak afgebakende theoretische benadering in combinatie met een overdonderende rijkdom aan empirisch feitenmateriaal ook nog ruimte voor bredere filosofische reflectie? Hebben we hier misschien toch niet te

maken met empirische onderzoeksijver op basis van een midden theoretische bescheidenheid die 'andere gedachten' al snel buitensluit? Eerlijk gezegd geeft *Mest en Macht* geen duidelijk antwoord op deze vraag. Het zou kunnen maar ook niet. Ikzelf weet dat dit niet het geval is, maar dat komt niet door mijn lezing van het boek.

Een boek en de daarin uiteengezette theoretische positie zeggen veel over de persoon van auteur, maar nog lang niet alles. Men zou boeken hier misleidend kunnen noemen. Na mijn kennismaking met Jaap Frouws naar aanleiding van mijn dissertatie werd me al snel duidelijk dat het hier een persoon betrof die empirische nuchterheid en kennis paarde aan een brede theoretische interesse en nieuwsgierigheid. Terwijl sommige rechtssociologen bij wijze van spreken hard weglieden toen ik aankwam met Peter Sloterdijk en enkele andere minder bekende auteurs, was Jaap vooral enthousiast over de sociologische inzichten die hieruit waren te halen. Na mijn promotie heb ik nog regelmatig met Jaap in de auto gezeten, *carpoolend* naar Wageningen of naar het Westland in het kader van een onderzoek naar illegale arbeid in de glastuinbouw. Hij had altijd een opvallende terughoudendheid ten aanzien van morele oordelen. Alsof hij een diep besef had van de zinloosheid van de 'aanklaagrituelen' die daarvan het gevolg kunnen zijn. Op onverwachte momenten kwam er evenwel een vlijmscherp politiek-ironisch statement uit zijn mond, die zijn maatschappelijke betrokkenheid glashelder duidelijk maakte. Zijn wetenschapsbeoefening die een sterk praktische inslag had was ook verre van zwevend. Geen *freishebende* maar een *betroffen Intelligenz* die met beide voeten op de grond staat en met een groot sociaal gevoel heeft voor het geploeter van mensen onder ongunstige maatschappelijke condities. *Mest en Macht* mag dan een 'bescheiden' theoretisch *middle range* perspectief hanteren, zoals de auteur zelf aangeeft, maar zeker als men de auteur enigszins kent weet men dat het hier gaat om *middle range* in optima forma.

REFERENTIES

- Bakker, E. de (2001), *De cynische verkleuring van legitimiteit en acceptatie. Een rechtssociologische studie naar de regulering van seizoenarbeid in de aspergeteelt van Zuidoost-Nederland* (Dissertation UvA Amsterdam), Amsterdam: Aksant.
- Beck, U., Giddens, A. en S. Lash (2000), *Reflexive Modernization. Politics, Tradition and Aesthetics in the Modern Social Order*, Cambridge: Polity Press.
- Frouws, J. (1994), *Mest en Macht. Een Politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*, (dissertatie Wageningen), Wageningen [zonder uitgever].
- Gouldner, A.W. (1985), *De naderende crisis van de westerse sociologie*, Den Haag: Ruward.
- Kant, I. (1992), *Wat is Verlichting?*, Kampen: Kok Agora.
- Kunneman, H. (1986), *De waarheidstrechter*, Meppel: Boom.
- Luhmann, N. (1997), *Legitimation durch Verfahren*, Frankfurt am Main: Suhrkamp 1997 (oorspronkelijk 1969).
- Milles C.W. (1970), *The Sociological Imagination*, Harmondsworth, Middlesex, England: Penguin Books (first published by Oxford University Press, New York, 1959).
- Sloterdijk, P. (1992), *Kritiek van de cynische rede*, Amsterdam: Arbeiderspers.
- Swaan, A. DE (1989), *Zorg en de staat*, Amsterdam: Bert Bakker.
- Swanborn, P.G. (1987), *Methoden van sociaal-wetenschappelijk onderzoek*, Meppel: Boom.

ENDNOTES

- 1 Dit wil niet zeggen dat Mills empirisch onderzoek volgens de bekende sociaal-wetenschappelijke methoden bij voorbaat verwierp. Wat voorkomen moet worden is het methodologisch denkverbod dat verbonden is met 'zuiver' empirisch-wetenschappelijk onderzoek. Dit denkverbod heeft een nadelig dogmatisch effect en smoort elke vorm van sociologische creativiteit. Zie Mills 1970:84-86.
- 2 De populariteit van Marx of een radicaal criticus zoals Ivan Illich, is vandaag de dag onvoorstelbaar.
- 3 Vergelijk bijvoorbeeld de veel gebruikte inleiding van Swanborn (1987).
- 4 In de verklarende woordenlijst van Oor's eerste Nederlandse Pop-encyclopedie (9e editie 1994) wordt MOR omschreven als 'risicoloze popmuziek voor een groot publiek'.
- 5 Volgens mij moet Luhmanns systeembenadering ook met veel ironie worden gelezen, als een sociologische 'brutaliteit' van grootse aard.

5 RISICO'S EN NIEUWE MILIEUPOLITIEK

TUUR MOL EN GERT SPAARGAREN

INLEIDING

De analyse van landbouwpolitiek in historisch perspectief is verreweg de belangrijkste bijdrage van Jaap Frouws aan de landbouw – en milieuwetenschappen. Zijn wetenschappelijke oeuvre wordt door directe collega's geprezen vanwege de degelijkheid, de helderheid en de relevantie voor (vernieuwing van) het beleid. Om gedegen analyses van de soort waar Jaap om bekend werd te kunnen maken, is een aantal elementen onmisbaar. Ten eerste concrete kennis van empirisch historische ontwikkelingen en feiten. Daaraan heeft het Jaap Frouws nooit ontbroken. Als goede wetenschapper hield hij 'alle' relevante bronnen bij die ontwikkelingen in de sector beschrijven, inclusief krantenknipsels en kopieën van artikelen die 'dicht op de sectorontwikkelingen zaten'. Naast gedegen empirische kennis moet men ten tweede over een theoretisch kader beschikken om de concrete feiten in perspectief te kunnen plaatsen en er het juiste gewicht aan toe te kennen. Ook hier toonde Jaap Frouws zich een gedegen wetenschapper, die zowel de sociologische als de politicologische literatuur nauwgezet bijhield. Het debat over '*Staatsversagen*' in de milieusociologie, het corporatisme-debat in de sociologie en de politicologie in de jaren tachtig, en de discussie over de veranderende rol van wetenschap en technologie in de beheersing van 'nieuwe' risico's – het meest luidruchtig geagendeerd door Ulrich Beck in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw – vormen even zo vele voorbeelden van wetenschappelijke discoursen waar Jaap direct voeling mee hield en die hij ook vruchtbaar toepaste in zijn eigen analyses. Ten derde moet men een voorliefde koesteren voor het onderwerp van publiceren. De landbouw was en bleef in dit verband de rode draad door Jaap zijn werk: hij heeft zich altijd een 'agrarisch socioloog' gevoeld, omdat de ontwikkelingen in de sector hem zeer aan het hart gingen. Maar in zijn geval betekende dat geenszins dat kritiek op feitelijke ontwikkelingen in en rond de landbouwsector onder de tafel werd gehouden of gewerkt. Integendeel, de meeste analyses hebben een behoorlijk kritische inslag. Zij zijn erop gericht om het falen van het huidige beleid aan de orde te stellen en daarmee de noodzaak van vernieuwing van landbouwpolitiek te laten zien en actief te bepleiten. Dat daarbij aanvankelijk de uitwerking van het 'alternatief' soms minder aan bod kwam dan het precies en scherp onderbouwen van de kritiek, was Jaap Frouws zich zeer bewust. Na zijn proefschrift heeft hij echter aan het uitwerken van alternatieven hogere prioriteit gegeven, zoals blijkt uit zijn bijdragen aan het onderzoek in de leerstoelgroep rurale sociologie rond milieucorporaties en rond de invulling van gebiedsgericht beleid.

Wij hebben van nabij meegemaakt dat Jaap Frouws zijn liefde voor de landbouwpolitiek als studieobject nooit verwarde met wat hij zag als zijn taak om als onafhankelijke, kritische wetenschapper stelling te nemen tegen dingen die verkeerd zaten of verkeerd gingen. De late, trage en onvoldoende reactie van de landbouwsector op natuur- en milieuproblemen waarbij zij als sector zelf direct betrokken is, vormt het voorbeeld bij uitstek in dit verband. Waar andere, industriële sectoren reeds in de jaren tachtig een pro-actieve, niet-defensieve grondhouding ontwikkelden, duurde het in de landbouw minstens 10 jaar langer voordat de anti-milieu-stellingen enigszins werden verlaten en de sector in het duurzamer omgaan met milieu- en natuur een 'uitdaging' begon te zien. Een uitdaging die vertaald moest worden in nieuwe vormen van landbouwpolitiek. Over die noodzaak om te komen tot een milieupolitieke vernieuwing van de landbouw en het landbouwbeleid, hebben wij met Jaap Frouws regelmatig gediscussieerd, en gepubliceerd. Deze tekst is een bewerking van een tekst die wij gezamenlijk hebben gemaakt in het midden van de jaren negentig over de omgang met milieurisico's in en door de landbouwsector. De oorsprong van de tekst ligt, zoals vaak, in een trivialiteit. We zaten in de kantine gezamenlijk te lunchen, toen Jaap zijn onverbidlijke, van huis meegebrachte 'pakje brood en bekertje melk' op tafel bracht (de meeste leerstoelgroep-genoten plegen zich ongegeneerd tegoed te doen aan uitsmijters en ander op voedselveiligheid weinig controleerbaar lekkers zoals uitgeserveerd in de lokale kantine). Jaap deelde mee dat het recente dioxineschandaal rond afvalverbrandingsinstallaties hem ertoe had gebracht alleen nog maar biologische melk te gebruiken in zijn gezin. Dit ons inziens nogal radicale voedselveiligheids-standpunt bracht een discussie op gang over Ulrich Beck, voedselrisico's en veiligheid in Nederland, en de noodzaak om in het landbouw- en milieubeleid veel pro-actiever met milieurisico's om te gaan. Hoewel de tekst uit de jaren negentig afkomstig is, heeft zij nog weinig aan actualiteitswaarde ingeboet. Zij begint met een schets van enkele (landbouw gerelateerde) milieurisico's, om daarna te constateren dat in het gangbare beleid verkeerd wordt omgegaan met deze risico's. Voor een meer adequate omgang met milieurisico's ook in het kader van landbouwpolitiek, is een vernieuwing van het beleid noodzakelijk. Enkele nieuwe arrangementen worden daarbij op hun potentiële waarde verkend.

RISICO'S VOOR GEZONDHEID EN MILIEU

De relatie tussen milieu, in brede zin, en volksgezondheid is uitgegroeid tot een belangrijk probleem. Via lucht, water en andere dranken, voedsel en materialen die in contact komen met de huid, wordt de mens blootgesteld aan een veelheid van milieu- of omgevingsfactoren. Over de relaties tussen milieu en gezondheid is nog veel onbekend; ziekten kunnen samenhangen met een veelheid van milieufactoren die bovendien een complexe onderlinge samenhang kunnen vertonen. Schadelijke effecten kunnen variëren van psychisch of fysiek ongemak, via fysiologische veranderingen waarvan de betekenis voor de gezondheid nog niet duidelijk is, tot klinische ziekten, in extreme gevallen zelfs met dodelijke afloop (Stanners en Bourdeau 1995). Er zijn effecten op de gezondheid die zich pas na lange tijd manifesteren; bij sommige kankers is de latente periode 20 jaar of meer. Ondanks de relatieve onbekendheid met effecten en de door iedereen onderkende wetenschappelijke onzekerheden, wordt op

grote schaal doorgegaan met ziekmakende milieuvervuiling en de daarmee gepaard gaande overschrijding van 'normen' en gezondheidsrisico's.

De Nederlandse land- en tuinbouw is één van de veroorzakers van deze gezondheids- en milieuproblemen. Hoewel het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen in de eerste helft van de jaren negentig aanzienlijk is gedaald, is de agrarische sector nog altijd sterk afhankelijk van chemische bestrijding en is met name de verontreiniging van het oppervlaktewater nog altijd een probleem. Gemiddeld bedraagt het verbruik van gewasbeschermingsmiddelen in Nederland bijna viermaal zoveel als het gemiddelde in de Europese Unie. Jaarlijks raken in Nederland ongeveer 300.000 mensen besmet met *campylobacteriose*, een bacterie-infectie waarvan de belangrijkste bron kippenvlees is en die maagwand- en slijmvliesontstekingen veroorzaakt. Goede tweede onder de *zoönosen* (veeziektes die mensen kunnen infecteren) is *salmonellose* met circa 110.000 besmettingsgevallen per jaar, die gepaard gaan met diarree, buikkrampen en soms uitdroging. Het aandeel van de land- en tuinbouw in de totale Nederlandse bijdrage aan het broeikaseffect vertoont een stijgende lijn en is nu meer dan 10 procent. En dan is er ook nog het mestprobleem, dat erop neerkomt dat er in de vorm van kunstmest en veevoer vanuit de hele wereld mineralen naar Nederland worden gebracht, waarvan minder dan de helft wordt benut door de gewassen en de rest achterblijft in het milieu. Vervuiling van het drinkwater en verstoring van ecosystemen zijn de belangrijkste gevolgen van de jaarlijkse uitstoot van honderden miljoenen kilo's fosfaat, nitraat en ammoniak.

De agrarische milieuvervuiling heeft een pregnante betekenis voor het probleem van gezondheid en milieu. Ze is afkomstig van een sector die (de grondstoffen voor) ons voedsel produceert (voor zover dat niet aan de andere kant van de wereld gebeurt) en die het grootste deel van het Nederlandse grondgebied en van de Nederlandse drinkwatervoorraad 'beheert'. Als uitgerekend degenen die zo'n grote verantwoordelijkheid dragen voor de natuurlijke hulpbronnen de problemen veroorzaken, zijn de publieke ontgoocheling en verontwaardiging des te groter. Deze gaan gepaard met publieke onwetendheid en onzekerheid over de ernst en omvang van de agro-milieuverontreinigingen en hun gevolgen. Door het relatief enorme aantal bronnen van vervuiling en de diffuse en niet of nauwelijks te traceren verspreiding daarvan, lijken landbouwmilieuproblemen al gauw oncontroleerbaar en onbeheersbaar. Het gevolg van deze combinatie van publieke deceptie en twijfel is een afnemend vertrouwen in de kwaliteit en veiligheid van milieu en voedingsmiddelen. Het is deze angst voor het verlies aan publiek vertrouwen van zowel de betrokken experts als de voormannen (!) van de landbouwsector die de rigoureuze maatregelen en bezwerende reacties verklaart bij het uitbreken van calamiteiten als de veeziekten zoals we die laatste tien jaar kennen.

Hoe indrukwekkend deze verre van volledige opsomming ook mag zijn, op het eerste gezicht lijkt er niets nieuws onder de zon: mensen zijn sinds mensenheugenis blootgesteld aan gezondheidsrisico's via voedsel en milieu. Sommigen slaagden erin zich daartegen te beschermen (door goede koks of voorproevers; door landhuizen buiten de industriële centra), anderen niet. Nieuw wordt het echter als basale zaken, zoals zonnebaden, melk drinken of vlees eten, risicovol worden op een zodanige wijze dat, ten eerste, ontsnappen aan de risico's haast onmogelijk wordt en, ten tweede, de

maatschappelijke mechanismen voor controle en beheer van die risico's falen. In deze bijdrage willen we vooral ingaan op het – veranderende – (milieu)risicoprofiel van de huidige laatmoderne samenleving en de politieke en beleidsmatige antwoorden daarop.

MILIEUPROBLEMEN EN (ON)GELIJKHEID

Doordat milieuproblemen uiteindelijk altijd iets met ecosystemen en met stof- en energiestromen te maken hebben, heeft het enige tijd geduurd voordat in milieuwetenschap en milieubeleid het inzicht echt doordrong dat milieuproblemen door en door sociale problemen zijn. Problemen dus die direct verbonden zijn met de huidige en toekomstige inrichting van onze samenleving, zowel met betrekking tot hun oorzaken of achtergronden als met betrekking tot oplossing en beheer. Het gaat, aldus Hofstee al in 1972, om 'milieubederf en milieubeheersing als maatschappelijke verschijnselen' (Hofstee 1972).

Milieuproblemen zijn ook – en daar concentreren we ons op – sociale problemen omdat zij 'verschil maken'. Zij treffen bepaalde bevolkingsgroepen in hun gezondheid of portemonnee en bieden aan andere groepen de kans om (tijdelijk) hun problemen af te wentelen op anderen of op het collectief. Milieuproblemen hebben iets te maken met het thema van (on)gelijkheid in twee varianten i) milieuproblemen als verdelingsvraagstuk en ii) milieuproblemen als risico's. We zullen beide vormen kort bespreken en daarbij laten zien dat steeds een andere definitie van milieu als sociaal probleem in het geding is, met daarbij ook andere 'oplossingen' of sociaal-politieke arrangementen voor het bestrijden van die problemen.

MILIEUPROBLEMEN EN HET VERDELINGSVRAAGSTUK: DE BIJSTANDSMOEDER BETAALT?

In zijn boek 'armoede of soberheid' stelt Raf Janssen de leefstijl van de 'arme kant van Nederland' ten voorbeeld aan allen die een duurzamer leefstijl nastreven (Jansen, 1990). De cultuur van de eindjes aan elkaar knopen sluit mooi aan bij de idee van op een niet verspillende manier omgaan met milieugoederen als grondstoffen en energiedragers, met water, gas en elektra. De 'onthaaste' leefstijl van de soberheid dient als *Leitmotiv* voor duurzamer handelen. De vraag of ook (of wellicht juist) rijkere groepen een distinctie-kenmerk kunnen maken van het 'afzien van consumptie' werd onderzocht door Aarts. Zij veronderstelde dat ook de OV-jaarkaart, die de auto als statusattribuut zou moeten vervangen, weer het eerst populair zou worden onder de bemiddelde stedelingen, om zich daarna via het '*trickle down effect*' ook onder lagere bevolkingsgroepen te verspreiden (in: Aarts *et al.* 1995). Met andere woorden, de dragers van een duurzaamheidscultuur kan men zowel aan de onder- als aan de bovenkant van de samenleving zoeken. De inhoud ervan is in beide gevallen hetzelfde: afzien van consumptie.

De associatie van duurzaamheid met soberheid en somberheid is hardnekkig en werd zeker in het verleden ook door delen van de milieubeweging en door de overheid zelf actief bevorderd. Milieu wordt daarbij geassocieerd met het herstel van oude waarden en gewoontes, van omgaan met water zoals men dat deed in de tijd dat je het zelf moest putten. Hier zien we dus de relatie milieu en inkomen/consumptie op een klassieke manier gelegd worden. Kiezen voor duurzaamheid betekent dan kiezen tegen

verdergaande groei of voor het terugbrengen van het niveau van huishoudelijke consumptie.

De praktijk van het milieudiscours en het milieubeheer wijst echter zeker de laatste jaren een andere kant op. Duurzame ontwikkeling is sinds het Brundtland-rapport juist het integreren van milieudoelstellingen met (traditionele) doelstellingen op het economisch vlak. *Doppelnutzung*, win-win-situaties, de factor 4, verbeteren van milieurendement etc. is het nieuwe jargon waarmee gesproken wordt over het duurzamer maken van productie en consumptie. Werkgelegenheid en milieu niet tegenover elkaar stellen maar zoeken naar mechanismen die een verschuiving tot stand kunnen brengen in de belastinggrondslag: van arbeid (loonbelasting) naar grondstoffen en milieu (leidend tot meer werk en duurzamer productie tegelijk). Daarbij is het culturele *leitmotiv* voor een duurzamer consumptiepatroon niet 'sober en onthaast' maar eerder '*high (environmental) quality* en snel'.

Het is in dit verband van groot belang op te merken dat een duurzame leefstijl tot nu toe vooral een dure of duurdere leefstijl blijkt te zijn. Immers een stringent milieubeleid werkt nu nog rechtstreeks door in de prijzen van producten, huizen, auto's, water, gas en elektra. Wanneer ik als burger scharrelvlees en bio-groenten wil, dan betaal ik aanzienlijk meer.

Duurzamer huizen, auto's, voedsel en dienstverlening past dus vooralsnog bij het klassieke beeld van de rijken die het zich economisch gezien het eerst zouden kunnen permitteren. Het is vooral de arme kant van Nederland waar de gevolgen van hogere energie-, water- en voedselprijzen, die onlosmakelijk verbonden zijn met een meer duurzame productieorganisatie, hard aankomen. In de discussie over de regulerende energieheffing is aan het 'vrijwaren' of 'compenseren' van minima voor een duurder want duurzamer alledaags consumptiepatroon terecht aandacht besteed. Het is opvallend dat de milieubeweging voor 'milieu boven inkomen' kiest, ongeacht de sociale laag die het betreft. Ongewenste sociaal-economische effecten voor de arme kant van Nederland dienen dan via flankerend sociaal-economisch beleid te worden gerepareerd. De vervuiler betaalt, zelfs wanneer dat een bijstandsmoeder is. Dit zorgt niet bepaald voor draagvlakverbreding voor het milieubeleid onder minder draagkrachtige groepen. In de USA – met een beperkter sociaal vangnet en soms meer rigoureuze milieumaatregelen – leidt dat tot de bumper-slogan: '*if you are hungry, go out and eat an environmentalist*'.

Tegelijkertijd is het de Verenigde Staten waar recentelijk de zogenoemde *environmental justice movement* ontspruit. Milieuproblemen worden ruimtelijk steeds vaker afgewenteld op de onderste klassen van de Amerikaanse maatschappij. Het zijn de zwarte, arme wijken waar de afvalstorten en de vervuilende productiecomplexen worden gepland en het is deze eenzijdige afwenteling waartegen de *environmental justice movement* zich tegen teweer stelt.

Maar milieudoelen botsen soms ook met andere doeleinden dan die op het materiële vlak van consumptie, inkomen en werk. De relatie tussen emancipatie en milieu kan bijvoorbeeld een spanningsvolle zijn. Oneerbiedig gezegd: emancipatie betekent vervuiling. Meer mensen die meerdere taken op een ingewikkelder manier combineren betekent bijvoorbeeld een tijdruimtelijke structurering van huishoudens waarin de

'auto voor de korte afstand' haast onmisbaar wordt. Niet erg bevorderlijk voor de milieudoelstelling om binnen een afstand van 7 km de auto in toenemende mate vervangen voor de fiets. De (tweede) auto voor de parttime huisman of huisvrouw speelt een belangrijke rol in de manier waarop moderne huishoudens school- en crèche-tijden, werk, opleiding, sport en huishouden in een 'tijdruimtelijk vat' proberen te gieten.

Milieu als verdelingsvraagstuk houdt zich bezig met klassieke vormen van ongelijkheid. Zij leidt tot belangenbehartiging en conflicten tussen verschillende bevolkingsgroepen. Maar anders dan bij de meeste andere sociale problemen, is rond het milieuprobleem minder voorspelbaar en eenduidig wie onder welke omstandigheden als behartiger van welk deelbelang opkomt. Er is geen sprake van een politieke structuur van belangenbehartiging en conflictbeslechting die lijkt op de arrangementen uit het gangbare bestel, dat van de 'emancipatoire politiek': de arbeidersbeweging, de vrouwenbeweging etc. De milieubeweging is pluriform en kent wisselende coalities; boeren zijn vandaag vervuilers en tegenstanders (mest en bestrijdingsmiddelen) en morgen slachtoffers van vervuiling en bondgenoten (dioxine en infrastructurele megaprojecten).

DE DEMOCRATISERING VAN MILIEURISICO'S? OVER ROODVLEES EN ZANDVOORT.

Het is vooral Ulrich Beck (1986) geweest die heeft bijgedragen aan het besef dat milieuproblemen als moderne milieurisico's een nieuwe (negatieve en tegelijkertijd democratische) sociale dimensie toevoegen aan de bovenstaande. Milieurisico's zijn democratisch in die zin dat zij 'weinig verschil maken'. Immers wie ontsnapt er nog aan de effecten van de opwarming der aarde, aan de verhoogde kans op huidkanker door blootstelling aan UV-b, aan het risico van Kreutzveldt-Jacobs door het eten van roodvlees? 'Wegtrekken helpt net zomin als muesli eten', aldus een van de typerende uitspraken van Beck. Er is sprake van een 'democratisering' van problemen in die zin dat er een bepaalde categorie van moderne milieurisico's bestaat die dwars door de bestaande klassen en scheidslijnen heen werken; soms betreffen zij grote delen van of de gehele wereldbevolking en soms creëren zij hun eigen, probleemspecifieke (risico)klasse-grenzen. Voorbeelden van nieuwe 'klasse'grenzen: de bejaarde in het Gooi versus de baby in Rijnmond (smog; lood) de plantsoenarbeider versus de kantoorklerken (UV-b) en de vleeseters versus de vegetariërs (Creutzveldt-Jacobs).

Milieurisico's illustreren bij uitstek (en worden daarom ook zo veelvuldig in de werken van Beck en ook de sociaaltheoreticus Giddens (1992) behandeld) de veranderde relaties tussen processen die zich voltrekken op het persoonlijke en het globale, op het locale en transnationale niveau. Die relaties zijn zodanig veranderd dat veel van de arrangementen die redelijk effectief zijn in de hoogtijdagen en op het niveau van de zelfstandige, soevereine natiestaat, niet langer werken. Veel milieuproblemen vloeien voort uit globale interdependenties en zijn naar hun aard niet langer beheersbaar met de 'oude' instrumenten en instituties van politiek en wetenschap. Politiek en wetenschap die lange tijd steeds succes beloofden wat betreft het indammen en neutraliseren van risico's. Wetenschappers en politici beloofden het niet alleen, zij werden door de bevolking meestal ook op hun woord en waarheid geloofd. Ook dit, zo beweert Beck terecht, is veranderd.

Mensen zijn zich bewust van moderne milieurisico's *als risico's*. Dat wil zeggen, zij zijn bekend met het gegeven dat er onzekerheidsmarges kleven aan de berekeningen van de experts; zij weten dat (daardoor) voor vrijwel elk expertiserapport een contra-expertiserapport kan worden geschreven dat zich in principe op dezelfde wetenschappelijke rationaliteit baseert. Zij weten dus ook dat elke levensstijl – gevormd door onder andere het huis/de woonwijk, het voedselpakket, de werkkring – niet alleen een pakket kansen en (consumptie)mogelijkheden biedt maar altijd ook een pakket risico's belichaamt die nooit eenduidig zijn vast te stellen. De tijd immers waarin onze eigen zintuigen konden fungeren als betrouwbare instrumenten om zelf de risico's in te schatten, is voorbij. Om 'rationele' keuzes te maken met betrekking tot het samenstellen van een dergelijk risicopakket is men afhankelijk van een groot scala aan expertsystemen die – of zij nu van gangbare of alternatieve snit zijn – altijd handelen in 'voorlopige' zekerheden. Het 'omgaan met risico's' in ons alledaagse leven is een even onontkoombare als onplezierige noodzaak geworden voor elk van ons individueel.

MILIEUPOLITIEKE VERNIEUWING

Het is met name deze laatste dimensie van milieurisico's die een uitdaging vormt voor de 'oude' politieke arrangementen van de natiestaat. Kan de nationale overheid volstaan met – wellicht een intensivering van – haar conventionele wijze van milieuprobleemanalyse en -management? Het is hier ook waar Jaap Frouws een deel van zijn intellectuele arbeid op heeft gericht: het moderniseren van de landbouwmilieupolitiek (cf. Frouws 1994; Frouws en Mol 1997).

Omgaan met risico's heet de overheidsnota waarin de conventionele wijze van risico-beleid staat weergegeven (VROM 1989). De kern van deze bijlage bij het eerste Nationaal Milieubeleidsplan vormt de wetenschappelijke vaststelling van risiconiveaus in termen van de kans op doden, en de 'top-down' implementatie van dat beleid door de centrale overheid. Risico's hebben daarmee niets te maken met percepties, vertrouwen of veranderende maatschappelijke omstandigheden, maar lijken te zijn verworpen tot wetenschappelijk-technologisch vaststelbare kansen op ongelukken, veelal inherent aan het techniekstelsel in kwestie. Het Ministerie van VROM stelt de zogenoemde 'maximaal toelaatbare' en 'verwaarloosbare' risiconiveau's vast per stof of activiteit en implementeert deze. Risicomanagement door de overheid bestaat uit een verbod zich boven het maximaal toelaatbare risiconiveau te bevinden (een kans op mortaliteit van groter dan één op de miljoen per stof of activiteit), en het streven het risiconiveau terug te brengen tot onder het verwaarloosbaar risiconiveau (1 op de 100 miljoen). Voor het gemak wordt aangenomen dat de omgang met milieurisico's door leken in hun dagelijkse gedragspraktijken en leefstijl-segmenten gebaseerd is op eenzelfde wetenschappelijke rationaliteit.

Het is niet verwonderlijk dat vanuit een analyse zoals die van Ulrich Beck, weinig geloof wordt gehecht aan dit overheidsbeleid, dat gestoeld is op een aantal premissen dat steeds minder opgeld doet. Een dergelijke beheersing van milieurisico's door middel van wetenschap, technologie en de centrale overheid gaat ten eerste voorbij aan de bijdrage van deze instituties aan de productie en legitimatie van die risico's, waardoor hun geschiktheid voor risico-minimalisatie twijfelachtig is. Ten tweede is de

houding van het publiek ten aanzien van milieurisico's sterk veranderd. De hogere scholingsgraad, de emancipatie en het minder centraal staan van materiële behoeften hebben zowel de aanvaardbaarheid van milieurisico's als het vertrouwen in bovengenoemde instituties voor risicobeheersing sterk verminderd. Door sommigen – en Ulrich Beck maakt zich hieraan ook regelmatig schuldig – wordt deze analyse vaak gekoppeld aan een apocalyptisch beeld van een verstarde samenleving en dito overheid die niet mee veranderen met de zich wijzigende kenmerken van sociale milieuproblemen.

Dat lijkt ons echter een brug te ver. Er ontwikkelen zich juist zoektochten naar en experimenten met nieuwe vormen van politiek (we laten wetenschap en technologie even terzijde) die zijn afgestemd op de moderne samenleving met haar moderne milieurisico's. Niettegenstaande feitelijke en gepercipieerde milieurisico's zoals geschetst in de introductie van deze bijdrage, is het bovengenoemd apocalyptische beeld van een oncontroleerbare en onbeheersbare toename van objectieve en subjectieve milieurisico's om twee redenen een stap te ver. In de eerste plaats is het milieubeleid van de overheid aan sterke verandering onderhevig, hetgeen wij zullen aanduiden met de modernisering van de (milieu)politiek (deze paragraaf). Ten tweede ontwikkelen zich modellen van zogenoemd 'subpolitiek' milieubeheer: milieupolitiek buiten de traditionele politieke kaders van partijen, parlement en bureaucratie (paragraaf 4). Wij zullen beide vormen van milieupolitieke vernieuwing tegen het licht houden.

MODERNISERING VAN DE MILIEUPOLITIEK

In het begin van de jaren tachtig werd duidelijk dat de overheid meer en meer tekort schoot als beheerder van de collectieve goederen milieu en gezondheid. Het antwoord op het zogenoemde staatsfalen in het milieubeheer (Jänicke, 1986) bestond uit een radicale omvorming van het milieubeleid van de overheid vanaf halverwege de jaren tachtig. Deze modernisering van de 'traditionele' politiek heeft zich volgens de Duitse politicoloog Martin Jänicke niet toevallig het eerst en het meest vergaand op het terrein van het milieubeheer gemanifesteerd, maar begint ook steeds meer op andere beleidsterreinen ingang te vinden. Het type overheidssturing ten aanzien van milieuproblemen dat gekenmerkt werd door technocratie, een top down benadering, legalisme, symptoombestrijding, en een preoccupatie met korte temporele en geografische assen, verliest langzaam terrein. Daarvoor in de plaats komt een meer communicatieve sturingsopvatting. Hiërarchische sturing door de centrale overheid wordt meer en meer vervangen door consensusvorming rond probleemdefinities en maatregelpakketten, waarbij participatie, intensief overleg en interactie met doelgroepen in alle fasen van beleidsvorming en -uitvoering centraal staan. Traditionele milieubeleidsinstrumenten zoals wet- en regelgeving, vergunningen en ge- en verboden worden aangevuld met – en soms zelfs vervangen door – nieuwe sturingsinstrumenten, waar convenanten, milieukeurmerken, het recht op informatie en milieucommunicatie voorbeelden van vormen. Bovendien komen preventieve strategieën in toenemende mate centraal te staan in het beleid, in plaats van het curatieve beleid dat domineerde in de jaren zeventig en tachtig. Tenslotte ontstaat er meer aandacht voor internationale en intertemporele dimensies zowel van

milieurisico's als van de oorzaken die aan die milieurisico's ten grondslag liggen: de globale vervlechtingen van staten, economische praktijken en culturele percepties.

Hoe moeten we deze milieupolitieke veranderingen, die voor een deel slechts in eerste aanzet aanwezig zijn, beoordelen? In het algemeen zijn deze vormen van modernisering van de (milieu)politiek een welkome vernieuwing en worden ook als zodanig erkend in binnen- en buitenland. Nederland, waar deze modernisering van de milieupolitiek het verst is uitgekristalliseerd in een coherent sturingsmodel, heeft er een nieuw exportproduct bij. Dit nieuwe sturingsmodel vormt een reactie op zowel de veranderende karakteristieken van de milieuproblemen en -risico's, als het failliet van het oude milieubeleid. Het is vooral de implementatie van milieu- en risicobeleid dat door de vernieuwing wordt vlot getrokken. Volgens de tweejaarlijkse milieu-verkenningen van het RIVM lijken veel (maar niet alle) objectieve milieurisico's de laatste jaren te verminderen, waarbij het natuurlijk altijd de vraag blijft in hoeverre dat aan deze politieke modernisering te danken is. Deze vernieuwingen laten tevens zien dat maatschappelijke instituties zoals de staat reflexief zijn en zich kunnen moderniseren als 'antwoord' op nieuwe situaties. Dat alles wil uiteraard niet zeggen dat door deze modernisering van de milieupolitiek sociale milieurisico's (binnenkort) tot het verleden behoren, noch dat deze modernisering onverdeeld positief is. In de eerste plaats kennen deze nieuwe vormen van milieubeheer hun eigen 'excessen', bijvoorbeeld daar waar de overheid zich in een puur faciliterende rol manoeuvreert. Er bestaat een duidelijke neiging, en niet in laatste instantie bij het ministerie van VROM zelf, politieke modernisering (of: herijking van publieke regulering) gelijk te stellen aan een terugtrekkende centrale milieuoverheid (of: deregulering, privatisering en decentralisering). Er bestaat een duidelijke tendens bij het ministerie van VROM om zich op sommige terreinen steeds minder een regulerende, modificerende en kaderstellende, maar voornamelijk een faciliterende en codificerende rol toe te bedelen. In situaties waar het machtsverwicht bij de milieu-aantasters ligt geeft dat weinig garanties voor minimalisatie van milieurisico's. Ten tweede vormt deze modernisering van de milieupolitiek geen antwoord op de veranderende houding van leken ten aanzien van milieurisico's en het afnemend vertrouwen in de oude instituties van milieubeheer. Zij gaat nog steeds uit van een basaal vertrouwen in wetenschap en technologie, en een overheid als orkestmeester van het milieubeleid, ook al mist die overheid soms het dirigeerstokje en lijkt zij te verworden tot de eerste of zelfs een van de vele violisten. Een van de antwoorden op de tekortkomingen van het – deels vernieuwde – milieubeleid binnen de conventionele politieke kaders, is een politieke vernieuwing buiten deze traditionele kaders: de opkomst van het zogenoemde subpolitiek milieubeheer.

DE DIVERSITEIT VAN SUBPOLITIEK MILIEUBEHEER

Ondanks – en deels dankzij – bovengenoemde tendensen tot politieke modernisering blijken voor een aantal milieuvraagstukken de 'traditionele' politieke kaders en instituties in toenemende mate niet meer te voldoen. Daar waar het milieubeleid van de overheid (i) beperkt blijft tot de natuurwetenschappelijke dimensie van milieurisico's, (ii) verlamd wordt door belangentegenstellingen binnen de overheid, en (iii) te bureaucratisch, star en universeel werkt, worden milieupolitieke maatregelen buiten de

geëigende kaders en door andere actoren genomen. Ulrich Beck duidt dit aan als subpolitiek: politiek buiten de geëigende politieke instituties van parlement, politieke partijen en overheidsbureaucratie. De Brent Spar is het meest geciteerde voorbeeld van – in dit geval zelfs internationale – subpolitieke besluitvorming. Dumping van dit Shell olieplatform in de Atlantische oceaan werd ternauwernood voorkomen door Greenpeace en automobilistenboycots, terwijl de overheden van vooral Engeland en Nederland – de thuislanden van het petrochemische concern Shell – toekeken. Maar er wordt op veel systematischer schaal gewerkt aan subpolitiek milieubeheer. Alvorens deze niet-conventionele vorm van milieubeheer te evalueren, geven we een viertal voorbeelden om haar karakter en diversiteit te duiden.

Er groeit een tendens van milieuorganisaties en bedrijfsleven om buiten de overheid om te onderhandelen en afspraken te maken over milieubeheer. Uit onvrede met het traag verlopende bestrijdingsmiddelenbeleid maakte Vereniging Milieudefensie in 1994 afspraken met de aardappelsector over de reductie van bestrijdingsmiddelen, zonder enige bemoeienis van de overheid. Het Wereld Natuur Fonds is al langer bezig haar Panda-logo te 'vermarkten', door het gebruik daarvan te koppelen aan producten en commerciële activiteiten met een relatief gunstig milieuprofiel. De onderhandelingen tussen het WNF en potentiële economische gebruikers passeren de overheid. Stichting Natuur en Milieu onderhandelt anno 1997 met Shell over verdergaande reducties van ondermeer broeikasgasemissies. Blijkbaar is het ook voor het bedrijfsleven niet meer voldoende uitsluitend te voldoen aan de milieudoelstellingen van de overheid, maar moeten zij tevens rekening houden met de milieurepresentanten van de samenleving. Het enige wat de overheid bij dit type 'privaat' milieubeheer soms doet, is sanctionering van deze afspraken in wettelijke maatregelen om te voorkomen dat er 'free riders' ontstaan. In zijn latere werk richtte Jaap Frouws zich steeds meer op deze vormen van sturing 'beyond the state' (Frouws and Leroy 2003; van der Ploeg, Frouws and Renting 2001).

Een tweede recent verschijnsel – waar Jaap Frouws ook regelmatig studie naar heeft verricht – zijn de zogenoemde milieucoöperaties, regionale samenwerkingsverbanden van agrariërs die natuur- en milieubescherming integreren in de bedrijfsvoering en daar collectief verantwoordelijkheid voor dragen. Daarbij is het doel de verbetering van de milieukwaliteit, onder gelijktijdige ontwikkeling van inkomen en bedrijf. Milieucoöperaties functioneren aldus als middel om de 'markt' van natuur en milieu beter te laten functioneren. Deze initiatieven zijn in eerste instantie ontstaan als een reactie op het te starre, weinig gedifferentieerde en niet aan de lokale omstandigheden aangepaste vorm van overheidsbeleid. Milieucoöperaties vormen aldus een vorm van zelfregulering (Hees *et al.* 1994), zij het dat de overheid de condities waaronder de zelfregulering plaats vindt tracht vorm te geven. Juist het spanningsveld tussen overheidscondities en zelfregulering levert problemen op in de toepassing en uitvoering van milieucoöperaties (Driessen *et al.* 1995). In de tweede plaats komen milieucoöperaties tegemoet aan een consumentenvraag naar 'controleerbare' korte ketens tussen producent en consument, ingegeven door de onoverzichtelijkheid van milieurisico's: rundvlees uit lokale natuurgebieden bezet de niche markt die door milieurisico's wordt gecreëerd (Kuit en van der Meulen 1997).

Spelen de bovenstaande twee voorbeelden zich voornamelijk af op het niveau van institutionele politiek (weliswaar buiten de gangbare kaders), van geheel andere aard is de milieupolitieke vernieuwing waar individuen en huishoudens een centrale rol gaan spelen. De kwaliteit van het Nederlandse drinkwater uit de kraan wordt veilig gesteld door een omvangrijk systeem van experts, zuiveringstechnologieën en (preventieve) milieuregels van de overheid. Hoewel nagenoeg alle experts ervan overtuigd zijn dat de drinkwaterkwaliteit in Nederland tot de meest veilige in de wereld behoort, en er geen enkel verband is aangetoond tussen de drinkwaterkwaliteit en welke gezondheidsrisico's dan ook, is er een groeiende groep consumenten die – uit een gebrek aan vertrouwen in dit expertsysteem – haar eigen milieupolitieke maatregelen neemt: het uitsluitend gebruiken van bronwater en water uit Noorwegen uit flessen of pakken voor drink- en kookwater, het installeren van actief-koolfilters aan de keukenkraan in huis, en het kopen van in de winkel of supermarkt gezuiverd leidingwater. In 1988 waren al 150.000 consumenten overgegaan op deze alternatieven voor leidingwater en het aantal neemt slechts toe. Drinkwaterexperts waarschuwen dat juist het installeren van eigen waterzuiveringsapparatuur ernstige gezondheidsrisico's met zich mee brengt, doordat in de filters algen en bacteriën kunnen groeien welke in het 'gezuiverde' drinkwater terecht kunnen komen.

Het verschijnsel 'ecoteam' is een recente vorm van subpolitiek milieubeheer die voortkomt uit zowel een kritiek op het trage overheidsbeleid als de idee dat individuen en huishoudens als veroorzakers van milieuproblemen ook een eigen milieuverantwoordelijkheid hebben. Sinds begin jaren negentig vormen zich op straat- of wijkniveau groepen van ongeveer 10 huishoudens die zelf hun milieubelasting monitoren en regelmatig bijeenkomsten houden om deze 'milieuboekhoudingen' onderling te vergelijken en passende milieuadviezen uit te wisselen. Daarbij gaat het niet alleen om het gas-, water- en elektriciteitsverbruik, maar ook om bijvoorbeeld de ingekochte producten (met verpakings- en ander afval), het mobiliteitsgedrag, het wasgedrag en het huishoudinterne hergebruik. Met minder dan 2000 ecoteams in Nederland wordt de oorspronkelijke doelstelling van 140.000 ecoteams in het jaar 1997 bij lange na niet gehaald. Deze geïnstitutionaliseerde vorm van sociale milieucontrole tot in het kern van de privésfeer wordt gecoördineerd door een internationale niet-gouvernementele organisatie, met nationale afdelingen. Ze gaat nagenoeg geheel buiten de overheid om, hoewel recentelijk provinciale milieuoverheden hebben besloten deze initiatieven te stimuleren en te subsidiëren.

SUBPOLITIEK IS SOMS SUBOPTIMAAL

Deze voorbeelden illustreren dat de conventionele politieke instituties niet langer het alleenrecht hebben op politieke besluitvorming en milieupolitiek. De individualisering, globalisering, stijgende complexiteit en de daarmee gepaard gaande toenemende onzekerheid en onoverzichtelijkheid enerzijds en het groeiende belang van milieu en gezondheid in het maatschappelijk functioneren anderzijds, vormen een dankbare voedingsbodem voor deze nieuwe milieupolitieke arrangementen. Deze vormen van subpolitiek milieubeheer dienen echter wel in proporties te worden gezien en geëvalueerd. In de eerste plaats betekent het niet dat de conventionele politieke kaders van de natiestaat eroderen en in toenemende mate aan belang inboeten op het terrein

van het milieubeheer. Op een groot aantal terreinen blijft de nationale overheid vooralsnog de belangrijkste normatieve en kaderstellende instantie in zake de reducties van milieurisico's. Bovenstaande voorbeelden van subpolitiek milieubeheer komen dan ook nagenoeg altijd in aanvulling op en niet in plaats van staatsbemoeienis. Ten tweede zijn er ook nadelen aan verbonden. Het gebrek aan vertrouwen in het Nederlandse drinkwatersysteem kan gemakkelijk leiden tot een ondermijning van dit unieke publieke systeem, als dit gebrek aan vertrouwen op een groter publiek overslaat. Fabrikanten van koolstoffilters voor de keukenkraan en bronwater bottelaars stimuleren uit een economisch belang dat gebrek aan vertrouwen. De opkomst van de ecoteams kunnen leiden tot een 'kolonisering van de leefwereld', nu niet door de imperatieven van economie of de bureaucratische staat zoals de Duitse sociaal-filosoof Jürgen Habermas ons heeft onderwezen, maar door dwangmatige doorlichting en beoordeling van privé-gedrag patronen door de directe sociale omgeving. Bij private bedrijven heerst een trend naar minder externe bemoeienis met de fijnregulering van het bedrijfsinterne milieubeheer en een concentratie op het eindresultaat. Ecoteams lijken juist het omgekeerde met betrekking tot huishoudens te beogen: een toenemende externe bemoeienis, interventie, controle en sturing in het huishouden, vooralsnog op vrijwillige basis. Tenslotte blijken de meeste vormen van subpolitiek milieubeheer zich vaak in even sterke mate te baseren op moderne wetenschap en technologie. In plaats van het drinkwaterexpertsysteem vertrouwt men op de zuiveringstechnologie aan de keukenkraan. Milieu-organisaties zien nog steeds in contra-expertise een van hun belangrijkste strategieën om eendimensionale rationaliteiten te kritiseren. En ecoteams zijn al lang niet meer de geiten-wollen-sokken dragers die papieren zakjes inzamelen voor intern hergebruik; zij zijn kundige actoren die zich verdiepen in hoogwaardige windmolentechnologie, teruglevertarieven aan energiebedrijven, milieu-auditing systemen en warmte-uitwisselingscoëfficiënten van verschillende soorten materialen.

SLOT

Milieuproblemen en milieubeleid brengen ons '*beyond left and right*' (Giddens 1994) en dragen mede bij aan de discussie over nieuwe instrumenten voor en vormen van het bedrijven van politiek. Aan de discussie over de noodzaak van vernieuwing van de politiek in verband met de beheersing van milieuproblemen is door Ullrich Beck een grote bijdrage geleverd. Hij maakte (in de nadagen van Chernobyl) furore met zijn stelling dat de 'oude' politieke kaders en denkwijzen – veelal opgebouwd langs de breuklijnen van het (nationale) verdelingsvraagstuk – niet langer adequaat zijn voor het beheersen van milieuproblemen.

Tegelijkertijd geldt dat Beck overdrijft. Hij overdrijft letterlijk en figuurlijk. Hij gebruikt een schrijfstijl die overduidelijk is bedoeld om te prikkelen. Hij is als een journalist die de kat de bel aan wil binden. Dat heeft ook negatieve kanten: soms wordt 'inhoudelijk' overdreven. Ten eerste wordt dan een zeer specifieke dimensie van de milieuproblematiek tot de alles omvattende gemaakt, waarbij de traditionele verdelingsvraagstukken wegvallen. Een beter onderscheid naar categorieën van milieuproblemen geeft een meer genuanceerd beeld over de onbeheersbaarheid en het 'democratisch' karakter van die milieuproblematiek. Zonder deze te bagetelliseren,

moeten we toch constateren dat de door ons aangehaalde milieurisico's verbonden met de agrarische sector niet allen over een kam gescheerd kunnen worden: niet qua ernst van de milieurisico's, niet qua (democratische) verdeling over groepen in de samenleving, en niet qua mate van beheersbaarheid. Het is het werk van Jaap Frouws dat ons daarop wijst. Ten tweede – en daarmee nauw samenhangend – wordt Beck's notie van de risico-maatschappij zo massief neergezet dat een grote kans bestaat dat men voorbij gaat aan de reële mogelijkheden die ook binnen de instituties van de moderne samenleving bestaan om milieurisico's niet alleen te beheersen maar zelfs ook via een preventie-strategie te voorkómen. De problemen met de rundvee- en varkenssector kunnen zeer wel leiden tot een door de overheid georkestreerde extensivering van de veeteeltbedrijven, zoals Frouws in tal van bijdragen heeft laten zien. Ten derde heeft Beck's analyse een zekere mate van zelfvervulling: met zijn analyse over de gebrekkige geloofwaardigheid die leken hebben ten aanzien van moderne instituties, draagt hij ook bij aan die afnemende geloofwaardigheid en toenemend wantrouwen. Daar waar het noodzakelijk is een kritische massa te mobiliseren voor protest kan dat zinvol zijn; daar waar dit wantrouwen de aanpak van milieurisico's door deze instituties ondermijnd is dat gevaarlijk. Een apocalyptische analyse kan dan wel eens meer bijdragen aan de stagnerende aanpak van milieurisico's, dan de oorspronkelijke instituties die onder vuur lagen. Het gaat daarbij dus om de milieupolitieke consequenties van de risico-maatschappij theorie. Jaap Frouws' scherpe analyse en nuchtere balans tussen nieuwe en oude instituties, tussen nieuwe en oude milieurisico's vormt dan ook aan noodzakelijk tegenwicht.

REFERENTIES

- Aarts, W., J. Goudsblom, K. Schmidt en F. Spier (1995), *Toward a Morality of Moderation*, Amsterdam: Amsterdamse School voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek
- Achterberg W. (1986), *Partners in de Natuur*. Utrecht, Van Arkel.
- Bahro, R. (1982), *Elementen voor een nieuwe politiek*. Amsterdam, Van Gennep.
- Beck, U. (1986), *Risikogesellschaft. Auf dem Weg in eine andere Moderne* (Risk-society. On the road towards an other Modernity). Frankfurt: Suhrkamp.
- Bruchem, C. van en F.M. Brouwer (1997), *De ontwikkeling van de milieubelasting van de land- en tuinbouw*, Achtergrondstudie Verkenning Hulpstoffen en Energie 2015, Den Haag: NRLO.
- CBS (1996), *Vademecum gezondheidsstatistiek 1996*.
- Driessen, P.P.J. et al. (1995), Vernieuwing van het landelijk gebied. Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak, 's-Gravenhage: VUGA.
- Frouws, J. (1994), *Mest en Macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*, Wageningen: Wageningen University
- Frouws, J. en A.P.J. Mol (1997), 'Ecological Modernization Theory and Agricultural reform'. In: H. de Haan and N. Long (eds), *Images and realities of Rural Life*, Assen: Van Gorcum, pp.269-286
- Frouws, J. en P. Leroy (2003), Boeren, burgers en buitenlui: over nieuwe coalities en sturingsvormen in het landelijk gebied, *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw (TSL)* 18, pp. 90 – 102

- Giddens, A. (1990), *Consequences of Modernity*. Cambridge: Polity Press.
- Giddens, A. (1994), *Beyond Left and Right. The Future of Radical Politics*, Cambridge: Polity
- Hees, E., H. Rentink en S. de Rooij (1994), *Naar lokale zelfregulering*, Wageningen: CERES/Vakgroep sociologie LUW
- Hofstee, E.W. (1972), *Milieubederf en Milieubeheersing als maatschappelijke verschijnselen*, Amsterdam: Noord-Hollandsche Uitgevers Maatschappij
- Jansen, R. (1990), *Armoede of soberheid, de verarming van mens en milieu als nieuwe sociale kwestie*. Utrecht, Commissie Oriënteringsdagen.
- Jänicke, M. (1986), *Staatsversagen. Die Ohnmacht der Politik in die Industriegesellschaft*, München: Piper
- Korthals, M. (1994), *Duurzaamheid en democratie: sociaal-filosofische beschouwingen over milieubeleid, wetenschap en technologie*, Amsterdam: Boom
- Kuit, G. en H. van der Meulen (1997), *Rundvlees uit natuurgebieden. Productie en perspectieven voor afzet*, Wageningen: vakgroep sociologie
- List, P.C. (ed.), (1993), *Radical Environmentalism; Philosophy and Tactics*. Belmont: Wadsworth.
- Marshall, T.H. (1973), *Class, Citizenship and Social Development*. Westport: Greenwood Press.
- Ploeg, J.D. van der; Frouws, J.; Renting, H. (2002), 'Self-regulation as new response to over-regulation' In: *Living Countrysides* / J.D. van der Ploeg, A. Long, J. Banks (eds). – Doetinchem : Elsevier, pp. 136 – 146.
- Stanners, D. and P. Bourdeau (eds) (1995), *Europe's Environment. The Dobris Assessment*, Copenhagen: European Environment Agency.
- VROM (1989), *Omgaan met risico's*, Den Haag: Ministerie van VROM
- Whyte, L. (1967), The historical Roots of our Environmental Crisis. *Science*, vol. 155, pp. 1203-1207.
- Zweers, W. en W. Achterberg (red.) (1984), *Milieucrisis en Filosofie*. Utrecht, Ecologische Uitgeverij.
- Zweers, W. en W. Achterberg (red.) (1986), *Milieufilosofie; tussen theorie en praktijk*. Utrecht, Jan van Arkel.

6 TREKKERS ONDER DE TRAP?

ERIC HEES

Het is 1993. Jaap Frouws schrijft in het slotwoord van zijn 'Mest en Macht': 'Het is van belang dat de 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 met andere belanghebbenden wordt bijgedragen aan de definiëring en realisering van een 'duurzame' landbouw.'

Let wel, het is 1993 en 'duurzaam' staat nog tussen aanhalingstekens. Maar daar gaat het hier niet om. De eerste helft van de aanbeveling, zeker voor zover die zich richt tot de 'geledingen', wordt in het land slagvaardig opgevolgd. In hetzelfde jaar slaat de Nederlandse Vakbond Varkenshouders een bres in de traditionele belangenbehartiging en amper drie jaar later wordt het Landbouwschap ontmanteld en valt het Groene Front uiteen. De nieuwe minister van landbouw, de VVD-er van Aartsen, is niet alleen volslagen nieuw in landbouwland maar ook fervent tegenstander van de klassieke publiekrechtelijk georganiseerde agrarische belangenbehartiging. Jaap had zijn klassieker geweldig getimed, zo kun je achteraf stellen.

Ten aanzien van de tweede helft van de aanbeveling, de samenwerking met andere belanghebbenden (*stakeholders* noemen we dat nu) moest voor een echte doorbraak wat langer worden gewacht. En dan bedoel ik niet de oprichting door LTO van de Stichting Vrienden van het Platteland of de jaarlijkse Week van het Platteland, maar vooral de oprichting in de loop van de jaren-90 van meer dan 100 milieucoöperaties en agrarische natuurverenigingen overal in het land, vaak met boeren en burgerleden, met brede programma's. Zij zijn de effectieve uiting gebleken van verbreding in de belangenbehartiging. En dan niet met slagzinnen maar met daden. Ik kom daarop terug.

TREKKERS OP DE TRAP

Dat offensieve beleid hield mij bezig. Vanaf 1994 heb ik een onderzoekstraject mogen aflopen, waarin – hoewel anders genoemd – offensief beleid centraal stond. In 1995 schreef ik, onder de nauwgezette begeleiding van Jaap, 'Trekken op de Trap'. Daarin namen we de kritische geluiden in de agrarische belangenbehartiging tussen 1970 en 1995 onder de loep.

Ik herinner mij de pretogen van Jaap als het ging over de boerenacties in juli en augustus 1974. Het waren hoogtijdagen voor de kritische geluiden. Ikzelf zou een maand later pas beginnen met de studie Agrarische Sociologie van de Niet-westerse

Gebieden en meende dat de echte problemen natuurlijk niet gezocht moesten worden in Europa, laat staan in Nederland. Ik prepareerde mij op 'echte strijd', niet voor graanprijzen en BTW-compensaties maar om grond, in Colombia en Peru. Gebalde vuisten en Che-vlaggen hielden mij wakker en wist ik veel dat amper 25 kilometer van mij vandaan tractoren hun opwachting maakten in een boerenstrijd in de Lage Landen.

De boerenacties van 1974, met trekkers als wapen, waren geïnspireerd door vooral Franse boeren; die hem ook toen al van katoen gaven. En de Franse syndicale aanpak heeft Jaap altijd beziggehouden. Jaap vertelde me in geuren en kleuren hoe hij er als Boerengroep lid bij was geweest, in dat wegrestaurant De Meern, aan de vooravond van de grote actie in de Utrechtse Galgenwaard. Onder leiding van de tuinder Olieman vergaderden daar de actieleiders, niet zo zeer over het eisenpakket maar veeleer over de vraag of de officiële voormannen, Mertens van de KNBTB, Knottnerus van de KNLC en Zijlstra van de CBTB bij de manifestatie zouden worden uitgenodigd. De actiecomité's waren uitgekeken op de traditionele overlegaanpak van het Groene Front.

Maar het waren nog acties binnen de standsorganisaties, in tegenstelling tot die van clubs als de Nederlandse Agrarische Bond, die vergeefs probeerden een echt alternatief te vormen voor de CLO. Voor Mertens en Knottnerus werd Galgenwaard het einde van hun carrière als boerenvoorman. Maar voor de verzuilde standsorganisaties niet, die bleven nog 20 jaar bestaan. Ze overleefden ook de aanvallen van de ABO, de Algemene Beleidsorganisatie (wat een naam!), die eind jaren/70 onder leiding van dezelfde Klaas Olieman vergeefs probeerde om als 'vierde standsorganisatie' veld te winnen. Laten we niet vergeten, de standsorganisaties vertegenwoordigden in die tijd nog steeds zo'n 85 procent van de boeren en tuinders.

DE KOMST VAN VAKBONDEN

Pas in 1992 deed de syndicale aanpak zijn intrede in de Nederlandse belangenbehartiging en hoewel de akkerbouw met de NAV de primeur had, bloeide de syndicalisering pas echt op onder de varkenshouders. Zij hadden in de standsorganisaties uiteindelijk nooit een volwaardige plaats gekregen. Zo kreeg het zogeheten Comité ter oprichting van een nationale varkenshoudersorganisatie al in 1971 van de drie standsorganisaties te horen dat die daar niets in zagen. De specifieke varkenshoudersbelangen konden prima via de bestaande organisaties worden behartigd, zo luidde de argumentatie. Het had te maken met het feit dat de varkenshouderij vanouds een neventak was, doorgaans bij de rundveehouderij, en uit dien hoofde in de belangenbehartiging een afgeleide vormde. Pas in de jaren-70 en -80 ontwikkelde de varkenshouderij zich, door specialisering en nieuwvestiging, tot een hoofdtak. Daarnaast onderscheidde de varkenssector zich, net als de glastuinbouw, door een geringe marktordening en een bovengemiddeld gevoel van vrij ondernemerschap.

In tegenstelling tot vooral de rundveehouderij en de akkerbouw had de varkenshouderij daarom niet veel vertegenwoordigers in de bestuursgelederen van de standsorganisaties. Toen begin jaren-90 de crisis in de varkenshouderij meer bleek te zijn dan een dalletje in de zogenoemde varkenscyclus, besloten de initiatiefnemers in

april 1994 tot de oprichting van de Nederlandse Vakbond Varkenshouders. Want, zo vertelde de meest bekende van hen, Wien van den Brink, mij in een interview, 'Je moet een tuinbouwer toch niet jouw varkenszaken laten behartigen?'.

Na de akkerbouwers en de varkenshouders volgde nog de Nederlandse Melkveehouders Vakbond. Voor alle drie geldt dat ze als een horzel hebben gefungeerd en nog steeds fungeren in de pels van de traditionele standsorganisaties. De pleidooien van de NAV, samen met anderen, voor een nieuw suikerbeleid en van de NMV voor een Dutch Dairy Board hebben zonder twijfel de discussies binnen en standpunten van LTO Nederland beïnvloed. Waar LTO nog aanleunt tegen het beeld van een agrarische sector met verschillende schakels die moeten zoeken naar het gemeenschappelijke belang, daar staan de vakbonden voor de belangen van uitsluitend de eerste schakel, die van de boeren.

Ik herinner mij een bijeenkomst van de NAV in de Utrechtse Jaarbeurs, waar ik samen met onder andere Jaap, aan de tand werd gevoeld over de vraag of het Landbouwschap zou moeten worden 'aangeklaagd' of zo iets. Het schap zou een ondemocratisch bolwerk zijn, waaraan elke boer en tuinder ongevraagd contributie moest betalen. Het deed een beetje denken aan de taferelen in Hollandseveld in de jaren-60. Ik herinner mij het standpunt van Jaap niet meer precies, maar hoe het zijne en het mijne ook geweest zijn, het leidde niet tot acute opheffing van het Landbouwschap, dat duurde immers nog enkele jaren.¹

VERDEELDHEID EN KEUZES

Er ontstond een patstelling. De voornaamste oorzaak daarvan lijkt de belangenarticulatie. Eigenlijk zijn de georganiseerde landelijke belangenbehartigers er na de agrarische bloeiperiode van 1945 tot ongeveer 1975 nooit in geslaagd om de gemeenschappelijkheid in de belangen te definiëren. De achterban was en is verdeeld in kampen. Aanvankelijk had die verdeling te maken met de politieke verdeeldheid tussen de verzuilde standsorganisaties KNBTB (KVP), KNLC (VVD) en CBTB (AR). Maar later, toen die organisaties fuseerden, bleef de verdeeldheid: wijkers versus blijvers, sectoren versus andere sectoren, Noord versus Zuid, groot versus klein. Daartussen werden nooit keuzes gemaakt. Of konden geen keuzen worden gemaakt.

Een paar voorbeelden. In de articulatie van het vraagstuk van productiefactoren grond en productierechten is er door CLO en later LTO nooit voluit en organisatiebreed gekozen voor de blijvers. De belangen van de blijvers waren gediend bij lage prijzen, die van de potentiële wijkers bij hoge prijzen. Zo bleef ook het melkleasen te lang van kracht. En zo is er in Nederland nimmer gekozen voor bijvoorbeeld een (politiek getinte, dat wel) herverdeling van melkquota ten gunste van jonge boeren, zoals in Frankrijk. Slot van het lied is wel dat de blijvers het gelag betalen en door de hoge kostprijs van melk de hele Nederlandse melkveehouderij in zwaar weer zit.

De mestproblematiek werd lange tijd beschouwd als een zaak van het zuiden. De mestoverschotten werden geproduceerd in de concentratiegebieden en leken – dus – een probleem voor vooral de NCB. Jaap Frouws heeft de geschiedenis in geuren en kleuren gedocumenteerd. Maar het mestbeleid had gevolgen voor het hele land, en Nederland koos bij de implementatie van de Nitraatrichtlijn voor de aanwijzing van

het hele grondgebied als 'gevoelig'. Daarmee ontkwamen ook Noord en West Nederland niet aan gedetailleerde mestregelgeving. De standsorganisaties kozen niet, konden niet kiezen en de spanning tussen Zuid/Oost en Noord/West liep op. Noord en Zeeland liepen te hoop tegen 'de varkensinvasie' uit Brabant.

In de kern is er op landelijk niveau nooit een eenduidige visie op de toekomst van de landbouw in Nederland geformuleerd, met een daarvan afgeleide collectieve belangenbehartiging. Zolang het ging om Europese garantieprijsen kon dat falen worden verhuld, men kon samen op pad voor hogere prijzen. De toekomst van de een hing niet af van die van de ander. Naarmate dat wel het geval was, werden keuzen noodzakelijk. En naarmate die keuzen niet gemaakt werden, namen invloed en gezag van de collectieve belangenbehartiging af. Het is daarom ook niet vreemd dat in de loop van de jaren-90 elke sector voor zichzelf een toekomstvisie ging ontwikkelen, visies die op zijn best elkaar niet in de wielen reden maar verder elke afstemming misten.

Tenslotte de spanning tussen grote en kleine(re) bedrijven. Opvallend genoeg was er enkele decennia geleden meer aandacht voor en discussie over structuurbeleid in de landbouw. Het NAJK publiceerde in 1983 'Boer blijven', een meer dan 200 pagina's tellende visie op 'Plaats en toekomst van de Nederlandse landbouw'. Het werd een doorwrocht verhaal, waarin tegenover het dominante beleid van LNV gericht op schaalvergroting en arbeidsuitstroom uit de landbouw, een duidelijke keuze werd gemaakt voor 'betere inkomens en behoud van werkgelegenheid in de landbouw'. Een zogenoemd middenbedrijvenbeleid, gericht op 'bedrijven in de tussenzone, die daarmee tot een rendabele productie kunnen komen'. In de tweede helft van de jaren-80, het decennium van het no-nonsense denken, verstomde de discussie over structuurbeleid geheel. De markt zou het oplossen, net als in andere economische sectoren. Ik herinner mij een peiling vanuit de PvdA-Tweede Kamerfractie, mijn toenmalige werkgever, naar de interesse voor een structuurpolitieke toedeling van extra melkquotum. Die interesse was, ook bij het NAJK, bijna nul.

Zonder twijfel was de ontwikkeling van de niet-grondgebonden, intensieve veehouderij een voornamelijk bron van toenemende, op den duur zelfs onoplosbare belangenconflicten. Het was deze sector die al in de beginjaren-70 onder vuur kwam te liggen van de milieubeweging. De 'bio-industrie' is in feite al meer dan 30 jaar de gebeten hond. En meer dan eens hebben intensieve veehouders daar ook alle aanleiding toe gegeven. Anderzijds is er altijd discussie gebleven rond de vraag naar de duurzame levensvatbaarheid van de sector. In zijn hoofdredactioneel commentaar schrijft De Boerderij in september 1972: 'Al met al beginnen we ons zo langzamerhand af te vragen of de gespecialiseerde, niet grondgebonden veredelingsindustrie in de toekomst nog redelijke bedrijfsuitkomsten te zien zullen geven. We zetten daar op dit moment een groot vraagteken bij.'

Het lot van de niet-grondgebondenheid maakt dat de intensieve veehouderij qua beeldvorming weinig kanten uit kan. Het spoor van de agrarische natuurvereniging biedt voor deze sector weinig kansen. Veeleer wordt het spoor gezocht van verdere grondloosheid en industrialisering. Sommigen beweren dat veehouderij straks alleen nog op zogenoemde agroparkproductieparken zal (kunnen) plaatsvinden.² Mocht dat zo

zijn, dan zal – na de glastuinbouw – ook de intensieve veehouderij afscheid hebben genomen van de collectieve agrarische belangenbehartiging.

NIEUWE VORMEN VAN BELANGENBEHARTIGING

Hoe staat het anno 2005 met de agrarische belangenbehartiging? Eigenlijk is er van de collectieve belangenbehartiging niet veel meer over. Het nieuws over de LTO-organisatie heeft vaker betrekking op reorganisaties en contributiegelden dan op opkomen voor boerenbelangen. Dit jaar bestaat LTO-Nederland 10 jaar. Het ledenaantal is in 10 jaar gedaald van 76.000 naar 46.000 en die daling is lang niet helemaal te verklaren uit de afname van het aantal boeren en tuinders. De organisatiegraad is namelijk gedaald van ruim 80 procent halverwege de jaren-70, via 67 procent bij de oprichting van LTO-Nederland in 1995 naar 54 procent nu. Nog even en meer dan de helft van de boeren en tuinders is niet meer aangesloten bij de traditionele standsorganisatie.

In een interview in *De Boerderij* stelt Gerard Doornbos, al tien jaar eerste man van LTO en geconfronteerd met teruglopende ledenaantallen: 'De organisatiegraad mag niet verder omlaag, anders zijn wij onze positie bij de politiek helemaal kwijt. Ik maak mij daar wel zorgen over. Wij moeten het vertrouwen bij onze achterban versterken; het jaar van de waarheid is aangebroken.' Voorwaar weinig zelfvertrouwen spreekt hier uit. Geen enkele indicatie van hoe dat vertrouwen versterkt kan worden.

De representativiteit van LTO staat serieus ter discussie. De agrarische vakbonden hebben echter niet het gat kunnen vullen, van echte syndicalisering is nauwelijks sprake, al doet de Nederlandse Melkveehouders Vakbond noeste poging om via de dreiging met een blokkade de melkprijs omhoog te drukken. De tijd dringt voor de belangenbehartigers van boeren en tuinders. De 'gemeenschappelijke vijand' geeft hen geen enkele rust: de verwerkende keten (coöperaties, supermarkten) zet de hele sector onder voortdurende druk en de verwachting is dat die druk nog wel 1 of 2 jaar kan aanblijven.

Mijn conclusie is dat wat we de afgelopen decennia hebben beschouwd als agrarische belangenbehartiging zichzelf heeft overleefd. Agrarische belangen worden steeds vaker behartigd langs andere lijnen: door individuele boeren en tuinders zelf of in groepsverband. De glastuinders werken steeds vaker buiten de LTO-organisatie om. Grote boeren, ook varkens- en pluimveehouders, die zich steeds vaker 'ondernemers' zijn gaan noemen, sluiten één-op-één relaties met leveranciers en afnemers en wachten niet op resultaten uit de belangenbehartiging. De vanuit maatschappelijk oogpunt meest interessante ontwikkeling in de laatste 10 jaar is de opkomst van de agrarische natuurvereniging, aanvankelijk uitsluitend gericht op agrarisch natuurbeheer op bedrijfsniveau maar steeds vaker professioneel actief op het gebied van landschap, biodiversiteit, streekproducten, energieproductie, recreatie en zorg. Terwijl de voedselproductie, vanwege de vervreemding van de consument van zijn dagelijks voedsel, nauwelijks nog een brug oplevert tussen boer en burger, zijn het die nieuwe thema's en activiteiten die die brug wel kunnen slaan. Wellicht ontstaat de komende jaren toch nog die brede alliantie waartoe Jaap Frouws in 1993 opriep.

TREKKERS ONDER DE TRAP ?

De laatste trekkeracties van akkerbouwers dateren van 1990. Trekkers stonden op de trap van de Ridderzaal en de Bende van Vijf drong de Tweede Kamer binnen om woordvoerders van politieke partijen onder de neus te wrijven dat er iets moest gebeuren. 'En snel een beetje!' Daarna werden trekkers niet meer ingezet, hooguit als vervoermiddel naar de overlegtafel. Ze bleven in beeld, naast de trap³, om te getuigen van de trots en de kracht van het boerenvak. De indruk dringt zich op, getuige ook de uitspraken van Doornbos, dat boeren geheel van het politieke toneel verdwijnen. Staan de trekkers onder de trap? En zit er nog iemand binnen?

EINDNOTEN

1 Frappant is hoe elke zoveel jaar de discussies weer in alle levendigheid opbloeien. Dit jaar is het Productschap Tuinbouw aan de beurt.

2 Opmerkelijk is dat al in 1972, dus ruim 30 jaar geleden, het concept agro-productieparken volop in discussie was. De Boerderij concludeerde in een hoofdredactioneel commentaar: 'We vragen ons af, of een concentreren van de bio-industrie op zgn. agrarische industrieterreinen uitkomst zal bieden. We hebben sterk het gevoel dat centralisatie, met enkele voordelen van dien en alle risico's (ziektenbesmettingsgevaar) nauwelijks een oplossing bieden'.

3 Vgl. E. Hees. Trekkers naast de trap. Een zoektocht naar de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid. Wageningen. 2000

7 HET MINISTERIE VAN LNV

JAAP NIEUWENHUIZE

INLEIDING

Sinds 1993 werk ik bij het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV). Na een loopbaan bij de vakbeweging werd ik rijksambtenaar. Van woordvoerder van een belangenorganisatie werd ik beleidsmedewerker die nota's maakte. In het ministerie ben je nog wel iemand als je de titel van beleidsmedewerker draagt. Buiten de ambtelijke wereld maakt dat evenwel minder indruk.

In mijn vrienden en kennissenkring vond men dat het Ministerie teveel regels produceerde en in de regio de uitvoer van plannen al te zeer ophield. Er werd, zo vond men, beleid geproduceerd dat nauwelijks uit te voeren viel. Initiatieven van boeren zelf, zoals de vorming van milieucoöperaties, werden ontmoedigd. En dat in een tijd dat de ideologie van de terugtrekkende overheid werd gepredikt en de eigen verantwoordelijkheid van de burger zwaar werd onderstreept.

Op interdepartementaal niveau merkte ik in gesprekken met ambtenaren van Buitenlandse Zaken, dat ze niet begrepen hoe ik, met mijn vakbondsachtergrond, met plezier kon werken in zo'n 'stalinistisch' bolwerk als LNV. Ik kreeg permanent te horen dat het Europese landbouwbeleid met zijn exportsubsidies de ontwikkeling van de landbouw in de Derde Wereld blokkeerde.

De collega's van Economische Zaken maakten me duidelijk dat de agrarische sector een doodgewone economische sector moest worden die het zonder overheidsinterventies zou kunnen redden. Het inkomen zou, net als in andere sectoren, uit de markt gehaald moeten worden. Dezelfde EZ collega's bereidden het optreden voor van hun Staatssecretaris in de Wereld Handelsorganisatie. Ze vonden LNV maar een sta in de weg voor een beleid gericht op verdere handelsliberalisatie. Het viel me op dat het departement van Economische Zaken was vergeven van jonge goed in het pak zittende ambitieuze beleidsmedewerkers met een heilig vertrouwen in de markteconomie.

Ambtenaren bij VROM stonden wantrouwig tegenover de pogingen van het departement van LNV om zich ook op te werpen als verdediger van het milieu en de natuur. Het bleef in hun optiek een bastion van boerenbelangen waar toch in laatste instantie de harde economische belangen van de *agribusiness* de doorslag gaven. Met de vormgeving en uitvoering van de mestwetgeving werd die stelling voortdurend geadstrueerd.

Ik kwam op het departement op een moment dat het maatschappelijk debat over de vraag of LNV na de val van Braks nog wel een toekomst had, in volle gang was.

Inmiddels is dat debat wat geluwd. In 10 jaar tijd is mijn betrokkenheid met het departement sterk gegroeid. Op het departement werken veel serieuze mensen met een grote betrokkenheid op de agrarische sector in Nederland, in Europa en wereldwijd. Verder is LNV een plezierige werkgever die veel ruimte geeft aan mensen die wat willen. Daarnaast werd het me duidelijk dat binnen de rijksoverheid verschillende, vaak conflicterende maatschappelijke belangen terug komen. Na ampel beraad moeten beslissingen worden genomen waarbij je het nooit goed doet.

Overigens was en is dat alles geen excuus om alles maar bij het oude te laten. Ik herinner me nog soortgelijke situaties uit de vakbondstijd. Na zware onderhandelingen met de werkgevers en moeizaam bevochten compromissen vonden de leden het bereikte resultaat vaak ver achter blijven bij hun verwachtingen. Accepteerden deden ze uiteindelijk toch. Zeker als ze er van overtuigd waren dat het onderhandelingsresultaat, gegeven de omstandigheden (bijvoorbeeld economische recessie), als goed kon worden bestempeld. Datzelfde gold in zekere zin ook voor de Minister van LNV in de Europese Landbouwradaad. Thuis komend na een marathon kreeg hij ook niet de handen op elkaar voor het bereikte compromis. Niettemin werd het uiteindelijk wel geaccepteerd door de Kamer en de agrariërs.

In dit artikel probeer ik licht te laten schijnen op het Ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. Ik kijk naar het departement vanuit een multidisciplinaire invalshoek. In onze studententijd omarmden we het marxisme. Dat bood een breed perspectief voor de inbedding van ons jeugdige elan. Inmiddels heeft mijn gesloten wereldbeeld door de jaren heen plaatsgemaakt voor dat van de *'open society' (and its enemies)*. Ik probeer recht te doen aan dit complexe studieobject door vanuit verschillende invalshoeken naar het Ministerie te kijken. Ik kijk ernaar vanuit de geschiedenis, de economische en bestuurskundige invalshoek en ook vanuit de politiek sociologische invalshoek waarin Jaap Frouws excelleerde. Ook zal ik aandacht schenken aan de internationale dimensie van het (landbouw)beleid. Ik eindig met de beleidsvoornemens van de huidige Minister Veerman.

HET HISTORISCHE PERSPECTIEF

Na de Tweede Wereldoorlog was het veiligstellen van de voedselvoorziening urgent. Nadat Nederland weer zelfvoorzienend was werd het mogelijk om weer te exporteren. Door snelle industrialisatie en opkomst van de dienstensector dreigde de inkomensontwikkeling in de agrarische sector evenwel achter te blijven bij die van de overige sectoren. Landbouwbeleid werd daarom mede gericht op het zorgen voor een goede inkomensontwikkeling in de sector. Ook diende er een efficiënt werkend bedrijfsleven te komen. Kleine bedrijfjes die slecht waren ontsloten moesten worden gemoderniseerd. Onderwijs, onderzoek en voorlichting gecombineerd met een markt en prijsbeleid vormden de oplossing voor de aangestipte problemen. Deze benadering van de landbouwproblematiek kon rekenen op brede politieke steun.

In de jaren tachtig kwamen de grenzen van de groei in zicht. De modernisering van de sector ging gepaard met een enorme toename van productie en overschotten. Boterbergen en melkplassen waren de metaforen die in de pers steeds weer opdoemden. Ze hadden enorme financiële consequenties. Regeringsleiders gingen zich

met de Ministers van Landbouw bemoeien. De rekening kon niet meer worden doorgeschoven. Het markt- en prijsbeleid moest worden hervormd. Daarnaast leidden de intensieve productie in het Zuiden van Nederland en de moderne vistechnieken tot tal van nieuwe milieuproblemen. Landbouw werd steeds minder gezien als waardevolle maatschappelijke activiteit en steeds meer als een gevaarlijke activiteit. Dit gold ook voor de overbevissing van zeeën. Integratie van natuur en landbouw werd eveneens als probleem ervaren. En tenslotte werd, aan het eind van de jaren tachtig, ook de organisatie van het ministerie zélf als probleem gezien. LNV leek niet in staat om adequaat te reageren op veranderende maatschappelijke omstandigheden.

Met superheffingen, quoteringsregelingen voor de visvangst en een interim wet beperking varkens- en pluimveehouderij ging men de problemen te lijf. Fraude in de visserijsector leidde tot de val van Braks. Ondertussen ventileerden ambtenaren hun onvrede over de gang van zaken in de pers. Men sprak van intimidatie en af luisterpraktijken. Maartje van Wegen repte in NOS Laat opnieuw over het laatste stalinistische bolwerk van Nederland. Imago-onderzoekingen pakten niet goed uit voor het departement. Opsporingsambtenaren bij de AID werden bedreigd door de vissers. Door de aanzwellende kritiek van de buitenwereld kreeg de interne kritiek meer kansen.

De kritiek mondde uit in het 'het zwaluwproces'. 'Zwaluw' stond voor een ommekeer in het denken, het begin van de formulering van een algemene visie op de organisatie van het departement en voor een breuk met het non-interventie beginsel tussen de verschillende directies binnen het departement. Voortaan waren ook ongebruikelijke ideeën welkom. Het zwaluwproces mondde uit in de nota 'LNV in de jaren negentig'.

Ik kwam op het departement op het moment dat de zwaluwoperatie volop gaande was. Ik las de genoemde nota tussen mijn eerste en tweede sollicitatiegesprek. Men vroeg zich bij LNV af of ik als vakbondsman wel zou kunnen werken in het departement. Ik antwoordde dat ik 'LNV in de negentiger jaren' gelezen had 'dat het de bedoeling is om de verantwoordelijkheid diep in de organisatie te verankeren. Als men dat echt gaat doen kan ik hier goed werken'. Ik werd aangenomen.

In de nota formuleerde het departement de organisatorische opgaven als volgt:

- LNV richt zich op meer markt, meer kwaliteit, meer natuur en op duurzame productie.
- LNV kiest ervoor het probleemoplossend vermogen van de sectoren te vergroten en beter te benutten.

Teneinde dit te bereiken was het nodig dat:

- LNV en zijn medewerkers open staan voor hun omgeving.
- LNV staat voor samenhang in en tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, hetgeen vereist dat men zich in elkaars taakvelden verdiept en daarin investeert.
- LNV er voor kiest verantwoordelijkheden zo laag mogelijk in de organisatie te leggen.

Als we nu met deze opgaven voor ogen naar de taakvelden van LNV kijken, dan komen drie hoofddoelstellingen van LNV naar voren:

- het bevorderen van een duurzaam, vitaal en gevarieerd landelijk gebied, ten dienste

van de samenleving als totaal, waarin verschillende functies optimaal tot hun recht komen.

- het bevorderen van een duurzame en concurrerende landbouw en visserij, inclusief de verwerkende industrie;
- het bevorderen van een duurzame instandhouding, herstel en ontwikkeling van de Nederlandse (en waar relevant, internationale) natuurwaarden en landschappen.

Mooie doelstellingen, met veel duurzaamheid, wie kon daar tegen zijn? Ik in ieder geval niet. Ik had het idee dat ik op een nieuwe werkplek was aangeland waar ik net als in de vakbeweging mijn maatschappelijke betrokkenheid vorm zou kunnen geven. Ik moest wel even wennen aan de hiërarchie. Na een paar weken werken liep ik Minister Bukman tegen het lijf die zei 'ik ken jou ergens van'. Ik zei 'ik heb de FNV zeven jaar vertegenwoordigd in het Dagelijks Bestuur van het Landbouwschap'. Daarop antwoordde de Minister: 'dan ben je nog goed terechtgekomen'.

Op het moment dat het ministerie een ingrijpende koersverandering wilde doorvoeren deden zich onverwachte ontwikkelingen voor, die veel energie opslopten. Het ging om de gekke koeienziekte, de varkenspest, de dioxinecrisis in de pluimveehouderij, de herstructurering van de varkenshouderij als gevolg van de mestproblemen en later om de vogelpest en het veelomstreden vraagstuk van genetische manipulatie. In de kamer volgden opwindende debatten. Belangenorganisaties roerden zich terwijl zich tegelijkertijd nieuwe organisaties aandienden. Het Landbouwschap verdween. Kortom: het vertrouwde overlegmodel tussen politiek en sector veranderde ingrijpend. Door al deze ontwikkelingen en incidenten stagneerde de organisatieontwikkeling.

Niettemin doet het Ministerie een serieuze poging zich om te vormen van een starre bureaucratische organisatie naar een meer ondernemende en lerende organisatie. Geen eenvoudige opgave. Het departement krijgt niet meer, zoals vroeger, de antwoorden van buitenaf aangereikt – noch van de maatschappelijke organisaties, noch van de politiek. Met het toenemen van het aantal doelgroepen en organisaties neemt de samenhang en overzichtelijkheid af. De wijze van interactie tussen departement en omgeving verandert wezenlijk.

De vraag is of het departement zelf, wat betreft kennis, netwerkbeheer, visionaire kracht en organisatie in staat is de nieuwe ambities met overtuigingskracht waar te maken. Het gaat om de functies van landbouw, visserij, natuur en milieu, het landelijk gebied, de internationale positie en de onderlinge relaties daartussen. Minister Veerman denkt dat de organisatie het in zich heeft.

In zijn nieuwjaarstoespraak (2005) stelt hij met het departement 'goud' in handen te hebben. 'De organisatie bruist van activiteit, genereert tal van nieuwe initiatieven en vernieuwt de eigen organisatie. Ik ben, kortom, een bevoorrecht man.'

ECONOMIE

Ik heb landbouweconomie gestudeerd en derhalve een meer dan gewone belangstelling voor dit onderwerp. Het ministerie heeft enkele bekwame landbouweconomen in dienst, die zowel intern als ook extern een belangrijke rol hebben gespeeld in het ter discussie stellen van het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid en het zoeken naar

meer marktconforme alternatieven. Dat was, met de landbouworganisaties op de hielen, geen eenvoudige opgave. Desalniettemin werd de missie met een grote vasthoudendheid uitgevoerd. Ik heb respect gekregen voor deze mensen die de Minister ook ondersteunden bij zijn maandelijks optreden in de Landbouwrapad (in Brussel) en bij zijn dialogen met de Vaste Commissie van Landbouw van de Tweede Kamer. Zij moesten inhoud geven aan het nieuwe uitgangspunt van LNV – ‘meer markt’- zonder de Nederlandse belangen in Brussel te ‘verkwanselen’. De achtergrond bij dit alles was de politieke roep om meer marktwerking.

Na de val van de Berlijnse Muur en een versneld doorgaande globalisering en liberalisering is er sprake van een onmiskenbare herwaardering van het marktmechanisme. Dat leidt tot een discussie over het afstoten van overheidstaken, met name ook op het vlak van het Europese markt- en prijsbeleid. Met het aantreden van de Ministers van Aartsen en Brinkhorst in de negentiger jaren, treden er politieke spelers in het veld die het marktdenken meer als uitgangspunt nemen voor hun politieke optreden. Ze zijn niet afkomstig uit de boerenorganisaties. Vanuit een economisch gezichtspunt is een falend marktmechanisme reden tot overheidsingrijpen. Dit geldt vooral als er sprake is van negatieve externe effecten (milieuverontreiniging) en van collectieve goederen (als fraaie cultuurhistorische landschappen). Over het belang van deze effecten en goederen wordt volop discussie gevoerd. Binnen LNV tendeert men ernaar de sector heel bijzonder te maken. Bij Economische Zaken en Buitenlandse Zaken is dat omgekeerd. Daar ziet men de landbouw als een doodgewone economische sector, die niet door de overheid moet worden beschermd.

De voorstanders van blijvende overheidsbemoeienis stellen dat de landbouw voorziet in de eerste levensbehoeften en derhalve niet zomaar over gelaten kan worden aan de markt. De landbouw wordt nu eenmaal sterk beïnvloed door natuurlijke omstandigheden, waaronder ook ziekten en plagen. De landbouw gebruikt levende wezens en moet derhalve uit ethische en ecologische overwegingen aan specifieke eisen voldoen. Ook heeft de landbouw door de ruimtelijke spreiding een sterke invloed op het landschap en daarmee op natuur en biodiversiteit. In vergelijking met andere bedrijfstakken is de landbouw kleinschalig en grotendeels in de vorm van gezinsbedrijven georganiseerd. Dat beperkt haar invloed op de markt en maakt collectieve regels noodzakelijk.

In andere landen wordt de landbouwsector eveneens ondersteunt. LNV heeft er geen behoefte aan voorop te lopen bij de afschaffing van het markt- en prijsbeleid. Daardoor zou de eigen agrarische bevolking in een slechtere concurrentiepositie gemanoeuvreerd worden t.o.v. de agrarische beroepsbevolking uit andere landen. De voorstanders van overheidsingrijpen halen aanvullende argumenten uit de agrarisch-economische handboeken. Door de gebrekkige marktwerking (inelasticiteiten bij de vraag naar landbouwproducten en het aanbod van productiefactoren) is er vaak sprake van scherpe prijsfluctuaties. Dit kan zowel voor de consument als ook de voor de producent negatieve gevolgen hebben. De beperkte mobiliteit van productiefactoren leidt tot een structurele onderbeloning van de ingezette productiefactoren. Een of andere vorm van inkomensondersteuning vindt men derhalve noodzakelijk. Tot zover de voorstanders van overheidsinterventie in de markten

Door de tegenstanders van blijvende overheidsbemoeienis wordt gewezen op het feit dat geringe prijselasticiteiten zich ook in andere sectoren voordoen, terwijl daar van overheidsinterventie geen sprake is. Zij stellen ook dat van een geringe mobiliteit van productiefactoren de afgelopen decennia niet zoveel te merken is geweest. Landarbeiders en kleine boeren zijn massaal afgevoerd en opgenomen in de industrie en dienstensector. Daarnaast is er een grote spreiding in inkomens te zien tussen de afzonderlijke bedrijven. Zij trekken daaruit de conclusie dat men met een algemeen markt en prijsbeleid geen inkomenspolitiek kan en moet bedrijven.

Het markt en prijsbeleid draagt maar weinig bij aan het cohesiebeleid van de Europese Unie. Het kan maar weinig doen aan de problemen van een grote agrarische beroepsbevolking in sterk achtergebleven agrarische gebieden. Niet alle bedrijven doen het overigens slecht. Sommigen doen het zelfs heel goed. Waarom zouden de prijzen van grond, melkquota, mestquota en varkensquota anders zo hoog zijn? Daar komt bij dat door het overheidsingrepen de in de markt aanwezige correctiemechanismen worden uitgeschakeld. Zo komen door opslagregelingen structurele aanpassingen in de markt laat opgang waardoor de volgende crisis al ingebouwd wordt. Ook leidt prijs en inkomensstabilisatie door de overheid ertoe dat particuliere verzekeringssystemen niet van de grond komen. Collectieve bijdragen voor onderzoek, ontwikkeling en afzetbevordering of verwerking van overtollige mest verminderen de dynamiek en efficiency van het systeem. De goeden moeten meebetalen met de slechten, aldus de voorstanders van meer marktwerking.

Inmiddels heeft Minister Veerman het drie lagen model in discussie gebracht. Sommige bedrijven in Europa kunnen tegen wereldmarktprijzen produceren (laag 1), andere hebben vanwege natuurlijke handicaps aanvullende inkomens toeslagen nodig (laag 2) en uit beide groepen zullen sommige bedrijven ook inkomen verwerven uit 'groene en blauwe diensten' (laag 3). Met wereldmarktprijzen wordt ook gedoeld op prijzen die in een vrijhandelsituatie te verkrijgen zijn voor kwaliteitsproducten op nabij gelegen markten, in het bijzonder in de vierhoek Londen-Parijs-Milaan-Berlijn. Het inkomen van de boer kan ontleend worden aan ieder van de drie geduide lagen. Het gaat dus om drie lagen in de inkomensopbouw van individuele ondernemingen en niet om regionale verschillen in de inkomensvorming.

In het LNV beleid 2005 staat heel duidelijk: 'Kern van het nieuwe Europese landbouwbeleid is dat de EU financiële steun aan boeren niet meer koppelt aan de hoeveelheden gewassen of dieren, maar afhankelijk maakt van het naleven van regels op het gebied van milieu en natuur, dierenwelzijn en diergezondheid'. Het nieuwe systeem wordt per 1 januari 2006 ingevoerd. In 2005 wordt gewerkt aan de voorbereiding daarvan. De Minister speelt met zijn drielagen model in op het nieuwe Europese landbouwbeleid – ongetwijfeld met de bedoeling om tot een eenvoudige nationale invulling te komen van de Brusselse regelgeving met behoud van een stuk eigen nationale bevoegdheid.

Anno 2005 is de richting waarin het markt- en prijsbeleid zich verder dient te ontwikkelen duidelijk. Het is geen splijtzwam meer tussen de Ministeries. De discussies met de vrienden van de ontwikkelingssamenwerking zijn beslecht. Er is sprake van gezamenlijke standpunten.

De veranderingen in het markt- en prijsbeleid zijn van dien aard dat het ontregelen van markten in de derde wereld door dumpingpraktijken met subsidie minder lijkt voor te komen. Het grote knelpunt voor export vanuit ontwikkelingslanden naar de koopkrachtige markten van Europa zijn de hoge kwaliteitseisen die aan import worden gesteld. De ontwikkelingslanden zullen zelf de institutionele voorwaarden moeten scheppen om aan deze hoge eisen te voldoen. Daarnaast moet er gewerkt worden aan het verbeteren van de eigen voedselzekerheid.

Illustratief voor de veranderingen is dat als er uit de koker van een beleidsmedewerker, die al decennialang het Europese suikerbeleid volgt en beïnvloedt, een standaardnotitie komt met als strekking dat het huidige quoteringssysteem in stand moet blijven, dat hij dan subiet tot de orde wordt geroepen en met een ander verhaal moet komen. Er waait daadwerkelijk een andere wind door het ministerie.

POLITIEK EN SOCIOLOGIE

Voordat ik bij de rijksoverheid kwam heb ik onder meer zeven jaar in het Dagelijks Bestuur van het Landbouwschap gezeten. Maandelijks kwam ik met het Dagelijks Bestuur van dit Schap op het Ministerie en zat dan tegenover de minister die werd geflankeerd door zijn topambtenaren. De sfeer was over het algemeen joviaal en gemoedelijk. Er konden zaken worden gedaan waarbij de minister, in die tijd Braks, er altijd alles aan deed om er gezamenlijk uit te komen. Als hij beticht werd van onbehoorlijk bestuur kon hij zeer kwaad worden maar dat ging ook weer over. Met de Interimwet Beperking Varkens- en Pluimveehouderij en de melkquotering werd het er overigens niet gemakkelijker op. In het Dagelijks Bestuur van het Landbouwschap werd een brief opgesteld waarin kritiek werd geuit op de minister omdat er geen overleg was geweest inzake de 'interim-wet'. Men sprak van een overvalwet. Ook over de invoering van de melkquotering werd stevig onderhandeld. De minister wilde het aantal uitzonderingsgevallen op de regel beperken. Het Landbouwschap daarentegen wilde de uitzonderingen tot regel verheffen. Ik zal overigens nooit vergeten dat in het jaar dat de interim-wet werd ingevoerd (1984) het Landbouwschap zijn inkomsten uit heffingen sterk zag toenemen. Veel boeren probeerden op het laatste moment hun veestapel uit te breiden. Dat liet de inkomsten van het Schap niet onberoerd.

Op het ministerie waren de medewerkers van het Landbouwschap kind aan huis. Ze waren praktisch van alle beleidsvoornemens op de hoogte en konden daar in een vroeg stadium invloed op uit oefenen. De secretaris van het Schap had korte lijnen met de SG van LNV en de voorzitters van de drie standorganisaties waren kind aan huis bij de minister. Persberichten werden meestal op elkaar afgestemd. Het liep allemaal voortreffelijk.

Dat deze innige symbiose ook zijn nadelen had werd duidelijk bij de aanpak van het mestprobleem. In het begin van de tachtiger jaren werd er binnen het Dagelijks Bestuur van het Landbouwschap nog gebakkeleid over de vraag of er nu wel of niet een beleidsmedewerker voor milieuzaken moest worden aangetrokken. Dat was toen nog omstreken. De milieubeweging werd gezien als bedreigend en onredelijk. Men wilde er niets mee te maken hebben. Dat werd in de loop van de tachtiger en

negentiger jaren wel anders. Destijds werden signalen uit Brussel niet echt serieus genomen. De nitraatrichtlijn vond men een oubollig instrument, onuitvoerbaar en een veel te drastische ingreep in de bedrijfsvoering. Pas met de komst van Brinkhorst werden er stappen gezet in de richting van de Europese nitraatrichtlijn en pas nu, dat is vele jaren later, ligt Nederland op koers. Het Europese Hof was nodig om de Nederlandse 'Alleingang' af te stoppen.

Sociologie en politicologie zijn bij uitstek de disciplines om meer inzicht te krijgen in het 'Groene Front'. Hiertoe kunnen worden gerekend het Ministerie van LNV, de met de landbouw verbonden PBO organen (waaronder het Landbouwschap) en de Vaste Kamercommissie van Landbouw. Kortom het geheel van organisaties en instellingen op het terrein van de agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming met betrekking tot de landbouw.

Jaap Frouws spreekt in zijn boek 'Mest en macht' over het agrarisch blok bestaande uit het overheidssegment dat is gericht op het primaire, economisch gedefinieerde landbouwbelang en die belangengroepen, adviesorganen, (semi-) publieke instellingen en politieke vertegenwoordigers, die tot de 'ingewijden' op het landbouwbeleidsterrein behoren. Typerend voor deze 'ingewijden' zijn hun hechte onderlinge contacten, specialistische kennis en ideologische gelijkgezindheid. De gemeenschappelijke taal, onderlinge solidariteit t.a.v. buitenstaanders en oriëntatie op relaties in eigen kring zijn kenmerkend voor de blokvorming.

De nieuwjaarsrecepties van LNV zijn momenten waarop het agrarisch blok zichtbaar aanwezig is. De grote recreatiezaal van het Ministerie puilt dan uit. De recepties gaan heel lang door, in tegenstelling tot andere ministeries waar het allemaal veel sneller is afgelopen. Oud-ministers en ex-topambtenaren keren terug, de vertegenwoordigers uit de belangenorganisaties en semi-publieke bedrijfsorganen zijn er allemaal. De gehele ambtelijke top is aanwezig en men heeft elkaar veel te vertellen. Door de jaren heen geven ook representanten van natuur en milieuorganisaties acte de presence. De consumentenbond is er soms. De harde kern op de receptie wordt niettemin gevormd door de mannen uit wat destijds het Groene Front heette.

Officieel bestaat het Groene Front niet meer. De verdwijning van het Landbouwschap is daarvan de meest duidelijke expressie. Met de komst van LTO-Nederland en de behoefte om binnen LTO meer rekening te houden met de belangen van regio's en vakgroepen en de belangenbehartiging sterker aan te zetten, verdween de noodzaak voor een alomvattende koepel. In het Landbouwschap liepen belangenbehartiging, advisering, regelgeving en medebewind als een onontwarbare kluwen door elkaar. Daar wilde men vanaf.

De voedingsbonden, die in de tuinbouw niet tot een CAO akkoord konden komen, dreigden het Landbouwschap op te blazen. Dit vormde een goede aanleiding om er een punt achter te zetten. Problemen in de landbouwsector worden sindsdien niet meer gepacificeerd maar over het algemeen netjes, zonder geweld, uitgevochten.

Andere oorzaken voor de erosie van het Groene Front moeten gezocht worden in de combinatie van de veranderende marktordeningen op het niveau van de Europese Unie én het groeiende aantal beperkingen dat werd opgelegd vanuit milieu- en natuuroverwegingen. De daaruit resulterende druk leidde ertoe dat de verschillende

belangengroepen uit de landbouwsector zich steeds meer ten opzichte van elkaar gingen profileren. De eenheid in optreden verdween. Syndicalistische bonden ontstonden en jonge boeren articuleerden hun eigen deelbelangen. Het ministerie kreeg te maken met privatisering, verzelfstandiging en decentralisatie. De geoliede verticale machinerie uit het verleden liep vast. Tegelijkertijd breidde het beleidsnetwerk zich uit en werd het complexer.

Politieke partijen kregen minder belangstelling voor de sector en namen vaker de standpunten van *single issue* bewegingen over. De paarse kabinetten wilden het primaat van de politiek herstellen en van Aartsen als vertolker van die lijn deed dat ook daadwerkelijk. Hij hoorde de organisaties aan maar nam zelf de beslissingen. Met de opheffing van het landbouwschap is ook de exclusiviteit in de relaties doorbroken, die vroeger zozeer typerend was voor departement en centrale boerenorganisaties.

In het verleden gold het Landbouwschap de enige legitieme woordvoerder van en voor de sector. Tegenwoordig wordt het formele en informele overleg evenwel gevoerd met een waaier aan organisaties waaronder LTO-Nederland, de vakgroepen van LTO-Nederland, de natuurorganisaties, de dierenbescherming en inmiddels ook de vertegenwoordigers van de consumenten. Ook de *agribusiness* weet de weg naar het Ministerie te vinden. Hoe sterker de concentratiebeweging in de *agribusiness* hoe minder de productschappen nodig zijn als overkoepelend belangenbehartigingorgaan. De grote jongens zoeken de Minister zelf op en niet via de productschappen. Een paar keer per jaar komen de '*captains of industry*' bij de minister op bezoek om zijn beleid en beleidsvoornemens, te becommentariëren. Het ministerie moet in hun ogen voorkomen dat afzetbelangen worden benadeeld door consumentenemoties. Daarnaast hebben Unilever, Numico en Cebeco duidelijke opvattingen over voedselkwaliteit, veiligheid en biotechnologie.

Natuur en milieuorganisaties hebben gemakkelijker toegang bij VROM maar via de media wordt ook LNV onder druk gezet. Deze organisaties vinden in toenemende mate een bondgenoot in de Directie Natuurbeheer van het departement van LNV. Ook de vaste kamercommissie is toegankelijk voor deze groepen en vraagt van ambtenaren dat ze zich meer op politiek richten. De hectiek van het beleidsproces neemt zo al met al sterk toe. Vanuit het ministerie geredeneerd is het netwerk minder overzichtelijk dan vroeger en lijken beeldsvorming en -uitvoering veel lastiger dan in het verleden het geval was. Destijds ging er veel tijd zitten in de voorbereiding van het beleid maar verliep de uitvoering soepel. Nu worden snel besluiten genomen maar verloopt de uitvoering moeilijk en wordt ze vaak aangevochten. Er is een bredere, maar ook meer versnipperde departementale omgeving ontstaan. Het netwerk varieert afhankelijk van het onderwerp dat op de agenda staat.

Op het departement heeft men grote moeite om aansluiting te vinden bij nieuwe ontwikkelingen die zich niet direct voegen in het referentiekader en de werkwijze van de doorsnee ambtenaar, ook al doen beleidsnota's veelal anders vermoeden. In dit verband wijs ik op de 300 agrarische verenigingen voor het beheer van natuur, landschap en milieu die collectief inhoud willen geven aan de overheidswetgeving op deze terreinen. Een en ander betekent het tijdelijk verlenen van ontheffingen zodat ruimte ontstaat om de beleidsdoelstellingen op het vlak van natuur, milieu en

landschap eerder, beter en efficiënter te realiseren Het zijn initiatieven door de mensen zelf geïnitieerd waar de ambtenaren maar heel moeilijk mee om weten te gaan. Jan Douwe van der Ploeg spreekt in zijn boek 'De virtuele boer' van een aanzienlijke discongruentie tussen het vernieuwen zoals zich dat in de praktijk voltrekt en het vernieuwen zoals het Ministerie van Landbouw dat als expertsysteem wenst te begeleiden, te faciliteren en te ondersteunen. Bij het thema plattelandontwikkeling wordt door de schrijver eenzelfde ontwikkeling geconstateerd. Hij komt tot de conclusie dat dit nieuwe item waarmee het departement zijn bestaansrecht wil bewijzen 'wordt omgebouwd van een zinvolle praktijk met zijn eigen dynamiek naar een ruptuur, naar een nieuw macroproject dat de praktijk van de plattelandontwikkeling ernstig kan beknotten'.

De kritiek van van der Ploeg op deze houding van het ministerie staat niet op zichzelf. Ze vloeit voort uit de algemene vaststelling dat LNV de centrale rol speelt in een megaproject waarin iedereen zijn of haar rol heeft en dat eenzijdig is gericht op een 'moderne en concurrerende' landbouw. Een project waarvoor alles en iedereen opzij moest (en moet). De boer waar het project op gericht is, is een rationeel beslissende, winstmaximaliserende ondernemer. Eén type dus, één rolmodel en geen veelvormige ondernemers, met eigen doelstellingen, omstandigheden en sores. Van der Ploeg heeft al vaak uitgelegd dat dat ene rolmodel niet bestaat. Er zijn uiteenlopende bedrijfsstijlen, elk met eigen doelstellingen en een eigen aanpak. Onderzoek en beleid gericht op het preferente rolmodel – 'de virtuele boer' – sluit niet aan bij de veelvormige praktijk. 'Afkeer, onwil, wegzakkend vertrouwen en frustratie bij bestuurders zijn daarvan het gevolg', aldus Dany Jacobs in een bespreking van dit boek.

Dezelfde Dany Jacobs is van mening dat het aan van der Ploeg c.s. te danken is dat men in Nederland stilaan oog en waardering gekregen heeft voor alternatieve agrarische bedrijfsstijlen. Het ontbreken van dit beeld had te maken met het fundamenteel onempirische karakter van het agrarisch expertsysteem. De modernisatie-experts, aldus van der Ploeg, vertrekken niet vanuit reële verbanden uit het verleden en het heden. Ze redeneren terug vanuit onbewezen, maar daarom niet minder stellige beelden over hoe de landbouw er in de toekomst 'onvermijdelijk' uit zal zien: 'grootschaliger, intensiever, homogener'. Van der Ploeg noemt dit 'disciplineren vanuit de toekomst'. Voor LNV zijn de boeren die dit beeld volgen, de echte ondernemers, de anderen hooguit hobbyboeren.

Het hier getypeerd expertsysteem, alsmede de kennis, vaardigheden en attitudes die het representeert zijn niet één twee drie weg met de teloorgang van het Groene Front. Ik nam deel aan een overleg met de toenmalige ambtelijke top toen er badinerend werd gesproken over het boek van Van der Ploeg. Op mijn vraag of mensen het gelezen hadden kwam geen antwoord. Ik heb toen snel voor een exemplaar gezorgd en kreeg het boek een dag later al weer terug. Men had er kennis van genomen. Verder hebben enkele strategen uit de organisatie het boek gebruikt om met jonge veelbelovende beleidsambtenaren inhoud te geven aan het begrip innovatie.

Politologie en sociologie worden op het Ministerie niet veel gebruikt. Wel zijn het bouwstenen van de bestuurskunde, waar je als hoge ambtenaar wel wat van opsnuift

gedurende je ambtelijke loopbaan. Niettemin zijn het belangrijke disciplines voor ambtenaren die de publieke zaak willen dienen. Deze publieke zaak is de resultante van overleg en samenwerking, van concurrentie en conflicten tussen een groot aantal groepen en organisaties in en om het openbaar bestuur. De definitie van de publieke zaak als ook de behartiging ervan zijn, precies zoals Jaap Frouws aangaf, een kwestie van macht en machtsvorming. Sociologie en politicologie zijn belangrijke disciplines om daar zicht op te krijgen, zoals dezelfde Jaap Frouws voor een aantal beleidsterreinen heeft laten zien. Overigens, ook werken in de vakbeweging kan, in dit opzicht, een belangrijke voorbereidende leerschool zijn.

BESTUURSKUNDE

In 1993 gaf ik op het departement leiding aan een stel vrouwelijke collega's die bij de herijking van hun functie zeer veel belang hechtten aan het opnemen van de term 'beleidsmedewerker' in hun functieomschrijving. De term 'medewerker' voldeed in hun ogen absoluut niet. Beleid – daar draait het om op het departement. De term beleid duidt soms op de activiteiten van de overheid, somtijds op de resultaten of effecten ervan. Veelal verwijst de term beleid naar een plan, soms ook naar het planmatig karakter van de activiteiten van de overheid. De vraag naar beleid is vooral sterk in periodes waarin de politieke roep om grotere sturingscapaciteit en '*active policymaking*' door de staat luidt klinkt, bijvoorbeeld tijdens het kabinet den Uyl. Maar ook heden ten dage nu de burger steeds meer gewezen wordt op zijn eigen verantwoordelijkheid is beleidsvorming nog aan de orde van de dag. Wel is er in de loop van de tijd meer aandacht gekomen voor de uitvoering.

Ik leer het handwerk kennen als ik projectleider wordt van een werkgroep die de sociaal-economische gevolgen van diverse rekenvarianten voor fosfaat en stikstofverliesnormen in kaart moet brengen. Hoe lager deze verliesnormen (verschil tussen de aanvoer en de afvoer van respectievelijk fosfaat en stikstof) des te hoger de kosten en daarmee de kans dat bedrijven failliet gaan. De proefstations die in deze projectgroep meewerken hebben moeite om hun nek uit te steken en moeten enigszins onder druk worden gezet om hun verantwoordelijkheid te nemen. Hoewel de projectgroep interdepartementaal is samengesteld wordt de samenwerking met VROM opgeblazen op het moment dat van Aartsen in conclaaf gaat met het landbouw-bedrijfsleven om tot een deal te komen. Van Aartsen maakt een forse start met het terugdringen van het mestoverschot, maar het beleid beantwoordt dan nog geenszins aan de gebruiksnormen van de nitraatrichtlijn.

Ik maak een nota over '*cross compliance*', dat is het idee om aan inkomensondersteuning voorwaarden te verbinden inzake het milieubeheer. Voordat die nota er kwam had er al heel wat afstemming plaatsgevonden tussen de Directies van Internationale Zaken en Natuurbeheer. Het product werd uiteindelijk niet rijp bevonden om in te brengen in de Landbouwraad.

Het schrijven van een notitie die zou moeten worden ondertekend door de ministers van Aartsen en Pronk vormde een nieuwe ervaring in mijn jonge ambtenarenbestaan. Het ging om een gezamenlijke visie op de aanpak van het wereldvoedselvraagstuk. De nota kon net voordat de wereldvoedseltop plaatsvond naar de Kamer worden gestuurd.

In de nota werd het Europese landbouwbeleid door het Ministerie LNV niet meer buiten de discussie gehouden. Voor Buitenlandse zaken was het duidelijk dat het opvoeren van de landbouwproductie weliswaar niet het antwoord vormde op het verminderen van de honger in de wereld maar bij een integrale aanpak van het vraagstuk niet kon worden genegeerd. Ik herinner me nog dat Pronk bij laatste lezing van de nota mij de vraag stelde waarom er zo weinig kritische opmerkingen in stonden over de vleesproductie. In zijn ogen ging het hier om omwegproductie, een verspilling van graan dat beter rechtstreeks aan de armen gegeven kon worden. Ik zei: 'we zitten met een BSE crisis, de koelkasten hangen vol vlees, onder deze omstandigheden is mijn minister niet in voor een kritische passage over vlees'. 'Laat maar zitten', antwoordde Pronk en ging over naar de volgende pagina.

Naast de nota's waar ik zelf rechtstreeks mee te maken kreeg, brachten minister Van Aartsen (Dynamiek en Vernieuwing), Apotheker (Kwaliteit en Kracht) en uiteindelijk ook Brinkhorst (Voedsel en Groen) middellange termijnnota's uit met daarin visies op de ontwikkelingen in de sector en beleidsvoornemens die ze in hun regeerperiode wilden verwezenlijken. Projectgroepen samengesteld uit alle directies verzamelden en interpreteerden het beschikbare materiaal. De ministers zaten er bovenop om het initiatief te behouden en aan te sturen. Na interne vaststelling en discussie met de Kamer werden de voornemens vertaald in de jaarbrief van de bestuursraad en kwam de ambtelijke machinerie eerst echt opgang. Politieke voornemens werden omgezet in acties conform het VBTB principe 'van beleidsvoorbereiding tot beleidsverantwoording' (wat willen we bereiken, wat gaan we daarvoor doen, wat mag het kosten, zie daar de standaardbenadering).

Met name in de jaren negentig deden de ministers er alles aan om het politieke primaat te herstellen. Herstel van het politiek primaat betekent dat de politiek, en niet zozeer het ambtelijke apparaat, het beleid dicteert. Als van Aartsen een lezing hield wilde hij ruim van te voren een opzetje zien en niet een dag van te voren een kant en klare tekst waar hij niets meer in kon veranderen. De invloed van de ambtelijke top en daarmee de continuïteit van het beleid bleven niettemin groot. Ik herinner me dat na de verkiezingen in '94 een collega van de Amerikaanse ambassade wilde weten welke wijzingen zouden worden doorgevoerd in de politieke en ambtelijke top. Ik zei ' *there will be a new Minister and Mister Gabor will not be replaced*'. Daarop reageerde mijn collega aan de andere kant van de lijn nogal beteuterd: ' *is that all?*' Ik kon niets anders zeggen dan ' *indeed, that is all*'.

De eerder geschetste problemen van de LNV organisatie – het traag en niet adequaat reageren op veranderende maatschappelijke omstandigheden – gelden rijksbreed. De roep om een andere organisatie en werkwijze van de overheid lijkt van alle tijden en is met de opkomst en ondergang van de LPF nieuw leven ingeblazen. In de loop der jaren zijn veel voorstellen gelanceerd, die steeds weer waren gericht op bestuurlijke vernieuwing en kwaliteitsverbetering. De diagnoses in de verschillende rapporten lijken veel op elkaar: (te) hoge ambities van de overheid, (te) hoge verwachtingen bij de burger, interne verkokering en een sterk naar binnen gerichte blik. De Commissie Vonhoff stelt al in de jaren zeventig voor een beperkt aantal hoofdbeleidsgebieden aan te wijzen en op grond daarvan de rijksdienst in te richten. Het Kabinet Lubbers vindt dat de overheid terug moet treden en zet dat voornemen kracht bij met zes grote

efficiency operaties: decentralisatie, heroverweging, privatisering, deregulering, de -2% operatie en de reorganisatie van de rijksdienst. Vervolgens komt de Commissie Wiegel met voorstellen om tot een hoogwaardige flexibele rijksdienst te komen. Onder het motto '*structure follows policy*' gaan de gedachten uit naar kerndepartementen die bestaan uit 500 tot 1000 mensen die zich primair bezig houden met de beleidsontwikkeling. Daaromheen zou een geheel van verzelfstandigde uitvoerende organen moeten opereren – overigens wel onder ministeriele verantwoordelijkheid. Tenslotte is er de huidige Kabinetvisie, getiteld 'andere overheid' en het daarbij behorende actieprogramma dat door minister de Graaf wordt uitgevoerd. In deze Kabinetvisie (van Balkenende 2) wordt gesteld dat 'in de jaren tachtig en negentig van de vorige eeuw weliswaar de nodige grote operaties op de overheidsorganisaties zijn losgelaten maar dat deze operaties zich kenmerkten door een hoge mate van bestuurscentrisme. De principiële dimensie die inherent behoort te zijn aan de vormgeving van de relatie overheid-burger ontbrak'. Het huidige kabinet wil komen tot een nieuwe balans tussen rechten en plichten van de burger. Ze wil komen tot een nieuw maatschappelijk contract met de '*civil society*' waarin de overheid:

- terughoudender is in datgene wat zij regelt;
- meer ruimte biedt aan burgers en hun organisaties;
- voorziet in de borging van publieke belangen en rechtsstatelijke eisen;
- hoogwaardige prestaties levert daar waar de behartiging van publieke taken niet door de markt of de *civil society* wordt geborgd.

In de hier geschetste visie wil men toe naar een globale kaderstelling door de overheid zodat er meer ruimte ontstaat voor uitvoeringsorganisaties en burgers. Ook acht men het denkbaar dat nadere normstelling wordt overgelaten aan de *civil society*. In dit model voorzien burgers en hun organisaties zelf in de beoogde normering. Meer subsidiariteit op Europees niveau is daarvoor noodzakelijk. Deze visie is in een omvangrijk actieprogramma uitgewerkt. De overheid gaat haar dienstverlening aan de burger verbeteren, minder en anders regelen, zichzelf beter organiseren en de relaties tussen de verschillende bestuurslagen (rijk, provincie, gemeenten) actief vernieuwen.

In het verleden stierven veel voorstellen een zachte dood. Het is te hopen dat het dit Kabinet op dit punt beter zal vergaan. Veelal was er slechts aandacht voor structuren en systemen en nauwelijks voor cultuur. Wel leiden de voorstellen tot een verdere scheiding tussen beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering, een verdere uitbouw van de algemene bestuursdienst en een toename van projectmatige samenwerking tussen departementen. Recente zelfdiagnoses van de cultuur van onderdelen binnen de rijksdienst bevestigen dat de overheidsorganisaties worden gezien als te weinig omgevingsbewust, te weinig gericht op samenhang en samenwerking, te weinig resultaatgericht, te star en onvoldoende in staat om snel in te spelen op maatschappelijke veranderingen. Het normatieve, rechtstatelijke karakter kan en wil men niet aanpakken zo blijkt uit alle analyses.

Rechtszekerheid, rechtsgelijkheid en ministeriele verantwoordelijkheid bepalen ten principale de wijze van werken van overheden. Ze vormen de kern van de democratische rechtstaat. Niettemin vraagt de nieuwe rolverdeling tussen overheid en *civil society* die het kabinet voorstaat om andere houdingen van politici en bestuurders.

Zo ook geldt dat de omzetting van deze principes in regelgeving en procedures unilineair noch onaantastbaar is. Veel wordt verwacht van een nieuw en uniform personeelsbeleid bij de Rijksoverheid, dat is gericht op een grotere flexibiliteit en mobiliteit van de ambtenaar.

‘De overheid moet terugtreden én optreden’, schreef Minister Peper in navolging van Herman Tjeenk Willink in zijn essay ‘op zoek naar richting en samenhang’. Deze paradox speelt de politiek en de ambtenarij al decennia lang parten. Kritiek op de maakbaarheid van de samenleving heeft daarom niet geleid tot minder maar tot een debat over een andere manier van sturen. Binnen de rijksoverheid zijn er marktdenkers die terug willen naar een nachtwakersstaat en mensen met een bedrijfsmatige visie op de overheid. Zij maken een strikte scheiding tussen wat er moet worden gedaan en hoe dat moet worden gedaan. Ook zijn er pleitbezorgers voor een responsieve overheid. Zij vinden vooral het autisme van de overheid een probleem is en willen dat de overheid leert luisteren. Tenslotte zijn er nog de anti-gedogers die vinden dat er na Enschede en Volendam weer geregeerd moet worden.

Na het lezen van voorstellen van de overheid zelf over hoe de overheid zou moeten veranderen, is het altijd verfrissend een ‘wetenschappelijke kwelgeest’ van buiten te horen. ‘Veel vernieuwingen en voorstellen hopen de positie van het centrum te versterken maar de werkelijkheid is gedecentreerd’, aldus hoogleraar bestuurskunde Frissen. Dat is de echte legitimatiecrisis in het politiek bestuurlijke systeem. Hij ziet door de verplaatsing van de politiek een nieuw openbaar bestuur ontstaan. Het is een openbaar bestuur dat op verschillende terreinen is aan te treffen. In de hybriditeit van publieke organisaties met private activiteiten, private organisaties met publieke taken, bedrijven die maatschappelijke verantwoording tot gelding brengen, in de relatie tussen cliënten en dienstverleners in verzelfstandigde uitvoeringsorganisaties, in de arrangementen van interactieve beleidsontwikkeling en in netwerksturing. Voor Frissen zijn de kernen van de overheid de verzelfstandigde, zo niet geprivatiseerde uitvoeringsdienstendiensten met daaromheen hun clientèle. De positie van de burger wordt versterkt in processen van interactieve beleidsontwikkeling, coproductie en netwerksturing. Deze processen bieden in zijn ogen vitale alternatieven voor klassieke partijpolitieke participatie en traditionele inspraakprocessen. In de plaats van de klassieke piramide van bestuurslagen komt een archipel van organisaties, arrangementen en processen die aansluiten bij maatschappelijke variëteit en fragmentatie. Publieke sturing kent steeds meer een functioneel karakter.

De functionele bestuursvorm sluit aan bij de maatschappelijke variëteit en, aldus Frissen, ook bij de belangrijkste tradities van het Nederlandse openbare bestuur: De cultuur van schikkende en plooiende regenten in de republiek, de compromissen en de pacificatie van de verzuiling, de consultatie en consensus van het neo-corporatisme en de overlegculturen van het poldermodel. Politiek is in Nederland altijd gedecentraliseerd geweest. Maatschappelijke zingeving was gefragmenteerd was. En de staat was neutraal ten aanzien van levensbeschouwelijke vraagstukken. Processen waren, met andere woorden, belangrijker dan de inhoud. Frissen vindt dat deze tradities weer kunnen en moeten worden opgepakt en verbonden met de gefragmenteerde en gedecentreerde werkelijkheid van de postmoderne samenleving.

In een casestudie van moderne sturing in het oude land – dilemma's van gebiedsgericht beleid in Friesland – gaat het om het zoeken naar evenwicht tussen sturing van bovenaf en initiatieven van de actoren in het gebied zelf. Daarbij blijkt dat hiërarchisch gelanceerde beleidsconcepten onvoldoende aansluiten op het agenderingsproces op lokaal niveau. Wezenlijk voor langdurige betrokkenheid en acceptatie is dat het beleid niet steeds verandert. Een *top-down* benadering en formele besluitvorming lijken daadkrachtig, maar zijn voor de uitvoering afhankelijk van lokale consensus en steun. Bij plattelandsvernieuwing staan brede lokale betrokkenheid en een *bottom-up* werkwijze nog meer centraal dan bij gebiedsgericht beleid, zo blijkt uit de studie. Conclusie: 'naar een pluricentrisch werkelijkheidsbeeld: van inhoud naar proces, van dirigent naar regisseur, van dwingen naar faciliteren, van gesloten naar open, van technocratisch naar democratisch'.

In het proefschrift 'Trekken naast de trap' poneert Eric Hees de stelling dat regio, cultuur en specificiteit sterk zijn weggedrukt in het proces van structurele ontwikkeling van en in de landbouw. Thans komen ze terug in en via de verscheidenheid van lokale samenwerkingsverbanden. Deze nieuwe verbanden worden gezien als cruciale voorwaarden voor succesvolle beleidsbemiddeling. Uit een studie naar innovatiegroepen in de landbouw (van Ina Horlings) komt naar voren dat verschillende operationalisaties van het begrip duurzaamheid, alsmede de elkaar snel opvolgende beleidsvoornemens, regels en gebiedsaanwijzingen als uitermate belemmerend worden ervaren. Ook de onvoldoende afstemming en integratie tussen uiteenlopende beleidsterreinen zoals het natuur- en mineralenbeleid en de tekortschietende afstemming tussen bestuursniveaus vormen knelpunten van formaat.

Opeenstapeling van beleid is een woord waar ik de afgelopen jaren op het kerndepartement mijn vocabulaire mee heb verrijkt. Ik ga voor minder beleidsdichtheid en beleidsintensiteit. Beleid stapelt zich op en beleid verschuilt zich achter dikke schotten. Minder klankborden en meer daadwerkelijke coproductie met maatschappelijke organisaties is hard nodig. Dit alles moet natuurlijk wel plaatsvinden binnen algemene beleidskaders en zonder de principes van de rechtsstaat aan te tasten. LNV met zijn '*hands on*' mentaliteit zou dat in gang moeten kunnen zetten en de daartoe benodigde ruimte ook interdepartementaal moeten kunnen verwerven. Ambtenaren moeten uitzwermen over het land om de burgers weer te begrijpen en ervoor te zorgen dat de probleemdefinities sporen. Pas daarna komt het denken in termen van oplossingen.

Er is, met andere woorden, een wereld te winnen. Niet de beleidsontwikkeling maar de uitvoering dient de komende jaren centraal te staan. In 2002 ging LNV een bijdrage leveren aan plattelandsontwikkeling met tussen de 26 en de 28 beleidscategorieën (afhankelijk van hoe geteld wordt), 36 gebiedscategorieën, 30 subsidieregelingen en minstens 10 andere beleidsmodules waar geld en plannen aan vast zitten. Een andere categorie wordt gevormd door de 76 beschermingsgebieden onder de Vogelrichtlijn, overigens niet te verwarren met de 76 gebieden onder de Habitatrichtlijn, of de 252 probleemgebieden onder de POP en de 1500 soortenbeschermingsgebieden. En dan hebben we het niet eens over indelingen als VINEX locaties, Mainports, Koersenbeleid, ruimtelijke economische assen, indelingen en zoneringen vanwege wettelijke verplichtingen en ontwerpkaarten voor de Wet Ammoniak en Veehouderij

of bodembeschermingsgebieden. Waar het op aankomt zijn slimme combinaties, innovaties en nieuwe institutionele arrangementen in combinatie met het reguliere beleid en een minder gespannen verhouding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Geen nieuw beleid maar verbetering van de uitvoering daar gaat het om.

Inmiddels ben ik twee jaar werkzaam bij de Voedsel en Warenautoriteit . Dit jaar fuseert de Keuringsdienst van Waren met de Rijksdienst voor de Keuring van Vee en Vlees en ontstaat de Voedsel en Warenautoriteit. Op een professionele wijze toezicht houden op de naleving van wetten inzake voedselveiligheid, drank, horeca, tabak en productveiligheid is de kern van de activiteiten. Kennis, vaardigheden en gedrag van controleurs/ambtenaren zijn uiteraard cruciaal voor het succes van de Voedsel en Warenautoriteit. Kortom, genoeg uitdagingen om de komende jaren als hoofd personeelszaken mijn bijdrage te leveren aan een overheid die het vertrouwen geniet van burgers en bedrijfsleven. Met bepaalde beslissingen (boetes) die geld kosten zullen ze het overigens nooit eens zijn. De Voedsel en Warenautoriteit is een uitvoerende dienst bestaande uit controleurs die op allerlei plekken en tijdstippen in het land toezien op naleving van de wet. In de havens, op de luchthaven, in de slachterijen en de levensmiddelenbedrijven. Het zijn tevens de mensen die bij het uitbreken van dierziektes het vuile werk opknappen (doden en opruimen van dieren) zonder dat daar veel maatschappelijke waardering tegenover staat. Het is, met andere woorden, een dienst die ergens voor stáát en die tegelijkertijd duidelijk maakt dat ‘de ambtenaar’ niet bestaat. Geen groter verschillen immers dan tussen een keurmeester aan de slachtlijn waar per dag 6.000 varkens langskomen en de beleidsambtenaar op het kerndepartement.

INTERNATIONAAL

Het Ministerie van LNV is sterk internationaal georiënteerd. Het eerste jaar dat ik daar werkte liep ik mee met een keur van bezoekers die hun opwachting maakten bij de minister. Hoe controversieel het Nederlandse landbouwmodel inmiddels ook moge zijn in eigen land – in het buitenland, met name buiten de Europese Unie, wordt het nog steeds bewierookt. Naast de goede naam van het Nederlandse agrocluster in het buitenland, is het Europees karakter van het Nederlandse landbouwbeleid de oorzaak van de internationale oriëntatie van het departement. Belangrijke elementen daarvan zoals het markt- en prijsbeleid worden al sinds de oprichting van de Europese Unie in Europees verband vastgesteld. Met het ontstaan van de binnenmarkt zijn daar de fytosanitaire en veterinaire wetgeving bijgekomen. De voedselcrises hebben geleid tot nieuwe Europese beleidsinitiatieven als de oprichting van de *European Food and Safety Authority*. De nitraatrichtlijn is een ander voorbeeld. De laatste jaren is daar het plattelandsbeleid bijgekomen. Om dit beleid heeft Nederland nooit gevraagd maar het wil daar nu uiteraard wel van profiteren.

Het departement bereidt niet alleen het optreden voor van de minister in de maandelijkse Landbouwraden, maar blaast eveneens haar deuntje mee in de voorbereiding en uitwerking van internationale akkoorden op het terrein van natuurbeheer. Rijksbreed is LNV verantwoordelijk voor het Nederlandse optreden in FAO verband. Het internationale karakter van LNV blijkt ook uit het feit dat ze als

enige vakdepartement beschikt over een omvangrijke buitenlandse dienst die deel uitmaakt van de Nederlandse vertegenwoordiging in het buitenland. In de Europese Unie en Washington zijn deze LNV attachés er op gespitst relevante beleidsontwikkelingen te signaleren.

Wekelijks reizen heel wat LNV ambtenaren af naar Brussel om daar in de talloze beheerscomités en raadswerkgroepen hun zegje te doen. Het Ministerie bezit een schat aan technische kennis over internationale arrangementen. Of het nu om schapen gaat of over de melkcontingentering, op het departement is er altijd wel iemand te vinden die daar al jaren in is gespecialiseerd. Inmiddels zijn de tijden veranderd. De vakkennis op het terrein van de marktordeningen is er nog steeds maar andere onderwerpen zoals plattelandsbeleid, natuur en milieu, alsmede de voedselkwaliteit nemen in betekenis toe.

Aan de voorbereiding van het gemeenschappelijke LNV optreden in Brussel gaat veel intern overleg vooraf. Elke zichzelf respecterende directie wil iets met Brussel, maar alleen gemeenschappelijk optreden is effectief. Derhalve is er voor de directie Internationale Zaken een belangrijk coördinerende taak weggelegd om dit gemeenschappelijk departementale optreden te bewaken. Vanuit deze directie worden standpunten interdepartementaal ingebracht in een forum dat wordt voorgezeten door de Staatssecretaris van BZ. Dit forum vormt een voorportaal voor besluitvorming in de Ministerraad. Vanuit de optiek van de Permanente Vertegenwoordiging van Nederland bij de Europese Commissie lijkt het er soms wel eens op dat de beleidsambtenaren uit Nederland, die een dagje Brussel doen, soms maar wat doen. Het optreden van de experts is soms inderdaad niet of nauwelijks ingebed in procedures en afspraken gericht op het verhogen van de effectiviteit van het Nederlandse optreden. Op dat punt is er nog veel te verbeteren.

Op steeds meer terreinen is het politieke primaat bij de Europese Commissie en de Raad van Ministers komen te liggen. Europese regelgeving is van grote invloed geworden op de Nederlandse bestuurlijke verhoudingen. Een stroom van bindende regelgeving beperkt de ruimte voor nationale politiek in belangrijke mate. Geelhoed heeft in dit verband de positie van de rijksoverheid gekarakteriseerd als 'semi soevereine staat'.

Dit machtsverlies hoeft op zichzelf niet negatief te worden gewaardeerd als het maar gepaard gaat met een evenredige verplaatsing van de democratische controle. Dat is in Europa niet het geval. Europa is vooral een technocratisch project dat bestaat uit richtlijnen en verordeningen en een overmaat aan regels op detailgebieden. De samenwerking op evident gemeenschappelijke terreinen als een gezamenlijke defensie en een eenduidig buitenlands beleid blijft daar ver bij achter. Juist de grondslagen van een federale staat – het budgetrecht, de buitenlandse politiek, de militaire macht – liggen in de Europese Unie nog altijd bij de nationale staten. Alles wat de Tocqueville bijna tweehonderd jaar geleden waarnam in het jonge Amerika – een eenheid in taal, een grote publieke interesse in nieuwe staatsvormen, een heldere overeenstemming over de rol van de diverse overheden, een sterke democratische legitimatie, een stel simpele maar solide spelregels voor de diverse machten – kortom: alles wat de Verenigde Staten aaneensmeedde is in het huidige Europa in aanbouw nauwelijks

terug te vinden. Er is in Europa maar heel weinig gedeelde historische ervaring. Als vredesproces is Europa een eclatant succes, als economische eenheid is het eind op weg. Maar het Europese project ontbeert tot nu toe een culturele, politieke en bovenal een democratische ruimte.

Als je goed kijkt, kent Brussel een klein privé drama. Individuen van verschillende naties met een zeer uiteenlopende historische achtergrond proberen met veel moeite uit te stijgen boven hun nationale belangen, hun taalproblemen en hun nationale hebbelijkheden, schrijft Timothy Garton Maar Brussel kent geen *publiek* drama. Garton spreekt over de '*grand ennui*', de totale verveling, het gevaar dat het gehele Europese project aan inertie ten onder gaat.

Slaapverwekkende bijeenkomsten. Bij elk agendapunt moet iedereen zijn zegje doen. Je komt tenslotte niet vanuit Rome naar Brussel gevlogen om niets te zeggen. Met de afhandeling van één agendapunt ben je twee uur verder. Het moeten praten via tolken maakt de interactie er ook al niet intensiever op. Van de Europese Commissie worden onder deze omstandigheden veel initiatieven verwacht. Ook de wandelgangen zijn belangrijk. Overigens heel interessant al die nationaliteiten, die diversiteit, prachtig, uiterst interessant, maar de voortgang is traag, zeer traag.

Gelet op de lastige agenda van de Europese eenwording heeft Europa de neiging om de blik naar binnen te keren. De uitbreiding van de Europese Unie naar meer dan twintig lidstaten, de herziening van het beleid op het gebied van landbouw en economie, het vraagstuk van nationale soevereiniteit versus supranationaal bestuur, het zogenaamd democratische tekort, de opdringerigheid van de grote Europese mogelijkheden, de onvrede van de kleinere lidstaten waaronder Nederland (zijn we nu een klein land, een middengroot klein land of een middengroot land?), de invoering van een nieuwe Europese grondwet en het referendum daarover – al deze kwesties zijn serieuze en onontkoombare uitdagingen.

Europa kan zich op deze problemen concentreren omdat de Amerikanen nog steeds bereid zijn hun militaire macht aan te wenden ten einde iedereen die nog in machtspolitiek geloofd, af te schrikken of te verslaan. Omdat Europa niet de wil of de capaciteit heeft om het eigen paradijs te beschermen en te voorkomen dat het zowel geestelijk als fysiek onder de voet wordt gelopen door een wereld die de gouden regels van ethisch bewustzijn en vrede nog niet heeft aanvaard, is Europa afhankelijk van de Amerikaanse bereidheid militaire macht in te zetten. De Verenigde Staten zijn cruciaal geweest voor het scheppen van dit Europese paradijs, bemsen de muren maar kunnen niet door de poorten binnengaan.

In het *opus magnum* van Manuel Castells, '*The information age: economy, society and culture*' komt Europa ook aan bod. In zijn werk schetst Castells drie ingrijpende en historische belangrijke gebeurtenissen: de technologische revolutie op het terrein van informatie en communicatie, de internationalisering van economieën, staten en samenlevingen en de ineenstorting van de Sovjet Unie. Deze gebeurtenissen hebben geleid tot technologische en economische transformatieprocessen en tot ingrijpende sociale veranderingen. Tussen betekenisproductie en identiteit enerzijds en functionaliteit en structuur anderzijds is een scherpe demarcatie ontstaan. '*Our societies are increasingly structured around a bipolar opposition between 'the Net*

(*'network society'*) and the Self (*'the power of identity'*)', aldus Castells. Deze tegenstelling is de centrale these van zijn driedelige boek.

De verschillende bronnen die identiteit verschaffen en door de informatiesamenleving worden beïnvloed zijn: religie, nationaliteit, etniciteit en territoriale gemeenschappen (verzetbewegingen, ecologische bewegingen, bewegingen tegen het patriarchaat).

Wat deze bronnen verbindt is dat ze een identiteit genereren die vooral het karakter van verzet heeft. Kenmerkend is ook dat ze kritiek uiten op de neo-liberale fantasie van een globale economie gebaseerd op ICT. De bewegingen richten zich ook op de nationale staten die volop in de crisis zijn door pluralisering en individualisering van identiteiten en door de overdracht van bevoegdheden naar supranationale organen en lokale besturen

Castells stelt dat Europese eenwording een Europese identiteit veronderstelt. Deze identiteit kan in zijn ogen niet opgebouwd worden rondom religie, democratie en de nationale staat. Hij is van mening dat Europa moet worden opgebouwd complementair aan de nationale staat. De staat blijft cruciaal om de sociale cohesie in een natie in stand te houden tegen alle globalisering en liberalisering in. Daarbij moet inhoud gegeven worden aan begrippen uit het Europese erfgoed als vrijheid, gelijkheid, broederschap, de verdediging van de welvaartstaat, sociale solidariteit, stabiele werkgelegenheid, werknemersrechten, aandacht voor mensenrechten, de plicht om de vierde wereld (Afrika) niet te vergeten, de bevestiging van de democratie, de uitbreiding van participatiemogelijkheden voor de burger op lokaal en regionaal niveau en de vitaliteit van historisch en territoriaal gewortelde culturen die zich uitdrukken in een taal die niets van doen heeft met de virtuele ICT wereld. Dit zijn de begrippen waaruit de Europese identiteit kan worden opgebouwd. Ingrijpende veranderingen in de economie en de instituties zijn daarvoor noodzakelijk.

Ik werkte zes jaar in het buitenland bij de internationale en Europese vakbeweging voordat ik bij LNV begon. Ik heb meegemaakt hoe moeilijk het is solidariteit te organiseren voor vakbondsrechten (recht op vereniging en vergadering, afsluiten van collectieve arbeidsovereenkomsten) die over de grenzen heen reiken. Uit Brussel herinner ik me de ambtenaar die op een vraag van mij – in het Engels – naar de mogelijkheden van subsidie voor het Europese vakbondswerk, in het Frans antwoordde: 'Als u uw vraag niet in het Frans kunt stellen gaat het hele feest niet door'. Ik herinner me de Denen en de Spanjaarden die woedend werden als het mij weer niet was gelukt voor vertaling te zorgen. Ik zie de Engelse vakbondsbestuurders terughoudend reageren als ik hun shopstewards sprak en rechtstreeks in contact bracht met collega's op het continent. Ik hoor mijn Duitse vakbondsvoorzitter nog zeggen, op de vraag waarom ze mij als secretaris kozen: 'Ach tussen twee Duitse secretarissen door is het goed dat er even een Nederlander aan het roer staat'. Ik denk terug aan de eenzame momenten op vliegvelden na participatie in nationale vakbondscongressen met een vleugje internationale retoriek. Ik denk terug aan de Duitsers die wel een stuk Europese medezeggenschap wilden maar dan wel op basis van de Duitse 'Mitbestimmung'. Rondom het internationale werk hangt de sfeer van de wereld van Peter Stuyvesant en de internationale diplomatie. Vliegvelden, taxi's, hotels, diners, recepties, ontvangsten en vergaderingen. Het is bovenal taai werk. Je moet met beide

benen in de Nederlandse samenleving staan om internationaal je rol voor dit land goed te kunnen spelen. Een tijdje in het buitenland werken is overigens een prima ervaring, alleen al om je te realiseren hoe uniek het plekje is dat Nederland heet.

VITAAL EN SAMEN, LNV BELEIDSPROGRAMMA 2004-2007

Ik ben nu twee jaar weg van het kerndepartement maar kom er de laatste tijd weer wat meer. Ik ken er veel mensen en weet dat de wereld van LNV groter is dan de wereld van de Voedsel en Warenautoriteit, dat overigens een heel belangrijk agentschap is voor de positionering van LNV met zijn ambitie om via de ketenbenadering in te spelen op de veranderende maatschappelijke opvattingen over voedselkwaliteit.

Inmiddels zwaait Veerman de scepter op het Ministerie en liggen er nieuwe beleidsnota's. Daar moet je als ambtenaar toch door heen om de grote lijnen vast te houden. Het beleidsprogramma 2004-2007 met als titel 'Vitaal en samen' begint met een voorwoord van de minister dat aan duidelijkheid niets te wensen overlaat. 'Minder bureaucratie en regelzucht, lagere administratieve lasten, het vastleggen van concrete beleidsdoelen, een voortvarende aanpak van langsepende problemen en herstel van de verbinding met de samenleving. Dat zijn voor het kabinet belangrijke ijkpunten voor het beleid van de komende jaren, ook op het gebied van landbouw, natuur en voedselkwaliteit. Daarmee moet de veranderende rol van de overheid de komende jaren gestalte krijgen. De richting is van een overheid die zorgt voor naar een overheid die zorgt dat het mogelijk maakt dat maatschappelijke partijen zelf de verantwoordelijkheid kunnen nemen voor de inrichting van hun leven en leefomgeving. Het is daarbij voor de effectiviteit van het werk vanzelfsprekend van belang dat de realisatie van de nationale beleidsagenda plaatsvindt in goede samenwerking met de inspanningen die in Brussel worden gepleegd om zaken geagendeerd te krijgen.'

'Inzet van het kabinet is een vitale en duurzame agrarische sector met meer marktwerking en een leefbaar platteland. De kern van de beleidsopgave luidt: het realiseren van een duurzame landbouw, een vitale natuur, een vertrouwd platteland en een hoogwaardig voedselaanbod op een samenhangende wijze te combineren met de wensen van burgers op het gebied van wonen, werken en vrije tijd. Door een integrale benadering kunnen nieuwe verbindingen worden gelegd tussen landbouw, natuur en landschap. Europees beleid (met name het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid) is hierbij in belangrijke mate voorwaardenscheppend en kaderstellend'.

In zijn voornemens voor 2005 stelt de minister duidelijk dat de veranderingen in de richting van een duurzame landbouw vooral door de agrarische sector zelf tot stand moeten worden gebracht. Daarbij moet de rol van de overheid minder worden gezocht in wetten en regels: 'De complexiteit van de moderne productiewijzen maakt regelgeving als snel ingewikkeld en fraudegevoelig. Op alle beleidsterreinen, van voedselveiligheid tot natuurbeheer, proberen we zoveel mogelijk het creatieve potentieel van alle maatschappelijke actoren te benutten. De rol van de overheid 'van zorgen voor naar zorgen dat' is het adagium: niet dirigerend maar faciliterend en stimulerend.', aldus de Minister in zijn voorwoord.

Ik lees de actiepuntenlijsten, waarmee elk beleidsvoornemen eindigt, door met meer dan gewone belangstelling. Interessant vind ik dat de Minister zijn drielagenmodel verder gaat uitwerken en gaat implementeren voorzover dit binnen de EU kaders mogelijk is. Ook lees ik het stukje over de Derde Wereld met meer dan gewone belangstelling. 'Bijdragen aan *institution building*' in de ontwikkelingslanden zodat toegang tot de westerse markten ook daadwerkelijk mogelijk wordt. Export vanuit die landen is immers alleen mogelijk als voldaan wordt aan westerse normen op het vlak van voedselveiligheid, milieu en duurzame productie. Jammer, denk ik, dat LNV zo weinig budgetten heeft om hier invulling aan te geven maar misschien is tussen de ministers van Aardenne en Veerman, beiden afkomstig uit het CDA, iets moois mogelijk.

Dat LNV zal worden doorgelicht om tot minder beleid en minder regels te komen vind ik verfrissend. Evenals de nieuwe mogelijkheden die burgers geboden worden om hun verantwoordelijkheid te nemen inzake natuur en landschap mits dat gepaard gaat met toegenomen kwaliteit. Dat is niet alleen aan de orde bij het thema 'natuur en landschap' maar ook bij plattelandontwikkeling. Bij dit hoofdstuk ben ik vooral nieuwsgierig naar wat er schuil gaat achter de passage 'de operationele doelen van het Rijk aangaande het landelijk gebied zullen aanzienlijk vereenvoudigd worden en de begrotingsindeling zal in 2005 daarop worden aangepast.' Ik zal het mijn vrienden en kennissen eens vragen hoe dat gaat uitwerken in de praktijk. Ik hoop dat het allemaal een stuk eenvoudiger wordt.

Met het als goed ambtenaar herhalen van de beleidsvoornemens van de Minister is mijn zoektocht voltooid. LNV is een interessant ministerie, dat moge duidelijk zijn. Er is wel eens gezegd dat de problemen die het Ministerie 15 jaar geleden over zich heen kreeg inmiddels de problemen van de rijksoverheid als geheel zijn geworden. Zo geredeneerd loopt LNV nu voorop bij de vernieuwing van de rijksoverheid. De maatschappelijke problemen corresponderen niet meer met de taakverdeling tussen departementen. Integratie van beleidsvelden over de muren van de afzonderlijke departementen heen is broodnodig en onomstreden. Jammer genoeg gaat het in de praktijk allemaal zo vreselijk traag.

LNV heeft in de jaren dat ik daar werk veel gedaan om zichzelf weer op de agenda te zetten en zijn maatschappelijke relevantie te bewijzen. LNV kent veel competente en betrokken dienaars van de publieke zaak die de afgelopen jaren bepaald niet stil hebben gezeten jaren. Niemand die met grote inzet in deze gemeenschap werkt zal zeggen dat zijn departement op de schop kan. Reorganisaties zijn niet altijd het antwoord op maatschappelijke vraagstukken. Waar het om gaat is een duurzame ontwikkeling in dit land en de bijdrage die daaraan door het agro-foodcomplex kan worden geleverd. De rol van de overheid is daarbij kaderstellend, faciliterend en stimulerend, rollen die in de praktijk nogal eens haaks op elkaar komen te staan, waarbij overigens aan de fundamenten van de rechtsstaat (rechtszekerheid en rechtsgelijkheid) niet kan worden gesleuteld.

Dat de uitvoering in de praktijk veel meer aandacht moet krijgen dan de beleidsvorming is de beleidsambtenaren op het departement duidelijk. Er naar handelen en er de formatieve consequenties uit te trekken is een tweede. Waar het om

gaat is het professionaliseren van de beleidscyclus waarbij beleidsontwikkeling en beleidsuitvoering in hetzelfde netwerk plaatsvinden en competentiekwesties niet meer leiden tot beleid waar in de praktijk niemand opzit te wachten.

De economen kunnen de komende tijd aan de slag met het berekenen van de waarde van de 'public goods' die de markt niet kan leveren en waarvoor de Nederlandse en Europese burger moet betalen. De sociologen, politicologen en bestuurskundigen kunnen er met beleidsondersteunend onderzoek aan toe bijdragen dat het vastgestelde beleid veel meer in praktijk wordt gebracht, onder meer door samenwerking gebaseerd op vertrouwen, het 'credo' van deze Minister.

Sociologen en politicologen kunnen ook prima werk doen voor belangenorganisaties zodat deze sterker worden in hun optreden in de richting van de overheid. Gezamenlijk beleid maken veronderstelt veel kennis, die daar niet altijd aanwezig is of gemobiliseerd moet worden.

De ambtenaren die vanuit Nederland naar Brussel gaan moeten goed geworteld blijven in de Nederlandse klei om er voor te zorgen dat de discretionaire bevoegdheden voor het departement substantieel blijven. Subsidiariteit is het parool en niet nog meer gedetailleerde regelgeving vanuit Brussel.

Dit alles is broodnodig om de identificatie van de burger met zijn territorium, cultuur en nationaliteit in stand te houden. De Europese dimensie komt erbij maar vormt geen substituuut voor alles wat door de eeuwen heen aan cultureel erfgoed in dit land is opgebouwd.

REFERENTIES

- Bekke, Hans, Jouke de Vries en Geert Neelen (1994), *De salto mortale*, Samson, H.D.Tjeenk Willink.
- Bekke, Hans en Jouke de Vries (2001), *De ontpoldering van de Nederlandse landbouw*, Garant Uitgevers N.V.
- Castells, Manuel (1998), Volume III Blackwell Publishers LTD, Oxford
- Dirven Jan M.C., M. Snellen, Paul Rademaker en Jan A.. Schild (1998), *Stuur of overstuur, over bestuurlijke wisselwerkingen tussen overheid en samenleving*, Elsevier, Den Haag.
- Frissen, Paul (2000), *Sturing en Publiek Domein. Sociaal-democratie zonder partij*, Wiarda Beckman Stichting.
- Frouws, Jaap (1993). *Mest en Macht*, Studies van Landbouw en Platteland 11, Vakgroep Rurale Sociologie, Landbouwuniversiteit Wageningen 1993.
- Gray, John(1998), *False Dawn*, Granta Books.
- Horlings, Ina.(1996), *Duurzaam boeren met beleid*, Circle for Rural European Studies, Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Hees, Eric (2000), *Trekkers naast de trap*, Wageningen Universiteit, Wageningen
- Hilhorst, Pieter (2001), *De wraak van de publieke zaak*, Uitgeverij de Balie, Amsterdam
- Jacobs, Dany (2001), 'Goed boeren', bespreking van J.D. van der Ploeg, 'De Virtuele Boer', in ESB 7-12-01, pp 946-947
- Judt, Tony (1997), *Een grenzenloze illusie*, Erven J.Bijleveld.

- Kagan, Robert (2003), *Balans van de macht: de kloof tussen Amerika en Europa*, De Bezige Bij, Amsterdam
- Kabinetvisie (2003), 'Andere overheid, actieprogramma'.
- Jongeneel, A. (2001) *Landbouwpolitiek: waarom en hoe?* Departement Sociale Wetenschappen Wageningen Universiteit.
- Kalma, Paul (1995), *De verplaatsing van de politiek*, Wiarda Beckman Stichting
- LNv (2003), Beleidsprogramma 2004-2007 Vitaal en samen, Den Haag
- LNv (2004), *Beleid in 2005. De plannen van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit in kort bestek*, Den Haag.
- Ouwerkerk, Robin (2001), *De trotse ambtenaar*, De Baak Management Centrum VNO-NCW, Den Haag
- Ploeg, Jan Douwe van der (1999). *De virtuele boer*, Van Gorcum, Assen
- Raad voor het Openbaar Bestuur (2004), *Cultuur met een FORS postuur: Rijksdienst tussen rechtsstaat en flexibiliteit*. Den Haag
- Rosenthal, U., A.B. Ringeling, M.A.P. Bovens en M.J.W. van Twist (1987), *Openbaar Bestuur, Beleid, Organisatie en Politiek*. Samson HD Tjeenk Willink.
- Silvis, Huib en Frank Tongeren (2003), *Kijk op Beleid: landbouw, natuur en voedsel*, ELI, Den Haag
- Silvis, Huib (2004), *Landbouwbeleid: waarom eigenlijk?* LEI, Den Haag
- Veerman. Nieuwjaarstoespraak minister Veerman, 10 januari 2005 'De kunst van het samenleven en de kunst van het samenwerken', internet LNv.

8 DE GEEST EN DE LETTER

NATASJA OERLEMANS

Al weer meer dan tien jaar geleden viel mijn oog op een berichtje in het WUB (Wageningen UniversiteitsBlad): Jaap Frouws zocht een student om op het Ministerie van Landbouw onderzoek te doen naar administratieve lastendruk. Hoewel ik niets met het onderwerp had, leek zo'n kijkje in de keuken van het Ministerie mij een leuke kans om als ontwikkelingssociologie student ook met Nederlandse boeren in aanraking te komen. Het idee was dat ik de kosten in tijd en geld die boeren besteedden aan hun administratie in kaart bracht. Het Ministerie had zich namelijk verplicht om net zoals het Ministerie van Economische Zaken iets aan administratieve lasten te doen.

Rondtoerend in een oude Fiat Panda bezocht ik meer dan veertig boeren in alle uithoeken van Nederland. Ik was gewapend met een lijst waarop zij aan konden geven hoeveel uur zij besteedden aan de EEG premies, mestboekhouding, landbouwschapheffing etcetera. Aan menig keukentafel hoorde ik het relaas van een boer die op zijn bedrijf de ene na de andere verplichting op zich af zag komen. Het invullen van de formulieren bleek niet het grootste probleem, het omgaan met tegenstrijdige, inefficiënte, onrechtvaardige en onduidelijke verplichtingen wel. Ook het steeds veranderende beleid en de onzekerheid over wat er in de toekomst nog meer op het bedrijf zou afkomen aan regels die de bedrijfsontwikkelingen konden beperken, gaven veel boeren kopzorgen. Vooral de paar boeren die hun twijfels, verdriet en zorgen over mij uitstortten, maakten een grote indruk.

Gaandeweg het onderzoek verbaasde ik mij steeds meer over de afstand tussen het Ministerie en de praktijk. Veel van mijn 'collega's' waren nog nooit op een boerenbedrijf geweest. De cultuur was er ook niet naar; over boeren werd altijd een beetje neerbuigend gesproken: ze wilden niet, ze wisten niet en ze begrepen het niet. De verbazing werd nog groter toen bleek dat het Ministerie eigenlijk geen interesse had in mijn relaas over de ervaringen die boeren mij vertelden. Zij wilden eigenlijk alleen een inschatting van de totale kosten aan administratieve lasten.

Jaap had daar echter wel oog voor. Hij bleef achter me staan en heeft het thema voortvarend opgepakt. Twee jaar later, ik was inmiddels afgestudeerd, kregen we de kans om vervolgonderzoek te doen naar knellende regelgeving en administratieve lastendruk in de landbouw. Het bleek niet het enige onderzoek te zijn....

ADMINISTRATIEVE LASTEN EN LEED

De afgelopen tien jaar heeft menig onderzoeker zich gebogen over de administratieve lastendruk en knellende regelgeving in de landbouw. Ondanks het weinig sexy imago van het onderwerp, staat het hoog op de politieke agenda. Het thema is zo dwingend

dat bij binnenkomst in het gebouw van het Ministerie van Landbouw de 'administratieve lastendrukmeter' je al toeschijnt. Of deze visualisatie van het administratieve leed daadwerkelijk bijdraagt aan een vermindering ervan blijft een vraag. Evenals de vraag of de stapel rapporten die de afgelopen jaren zijn verschenen over het onderwerp, daadwerkelijk een bijdrage hebben geleverd.

Het eerste paarse kabinet zette in 1994 de aanval op de administratieve lasten in, met het voornemen binnen de twee jaar de administratieve lasten met 10 procent te verminderen. Ook in de landbouw. Het tweede paarse kabinet deed daar nog een 15 procent bovenop. Eind 2002 wordt er een motie van CDA kamerlid ten Hoopen aangenomen waarin staat dat tot 2006 de administratieve lasten jaarlijks met 5 procent dienen te verminderen zodat dan een totale reductie van 20 procent heeft plaatsgevonden (Buevink 2003). Het Kabinet Balkenende II heeft daar onlangs nog een schep bovenop gedaan en de ambitie uitgesproken de administratieve lasten voor het bedrijfsleven te verlagen met 25 procent.

In het najaar van 2002 gaf ook Veerman aan de zaak daadkrachtig op te willen pakken: boeren en tuinders zijn in 2006 een kwart minder geld kwijt aan administratie als gevolg van LNV regelingen. Een vermindering van de lasten van 430 miljoen, naar maximaal 310 miljoen euro per jaar. Het centraal stellen van de ondernemer, het instellen van een praktijkpanel en een verregaande ICT aanpak moet er ook voor zorgen dat de totale netto administratieve lastendruk in ieder geval niet meer toeneemt, ondanks nieuwe regels.

Wat is nu het resultaat van meer dan tien jaar ten strijde trekken tegen administratieve lasten? Een reconstructie.

NAAR DE GEEST OF NAAR DE LETTER

In 1996 begonnen we ons eerste onderzoek naar knellende regelgeving getiteld 'naar de geest of naar de letter' (Frouws *et al.* 1996) Dit gebeurde in opdracht van het Ministerie van LNV als onderdeel van het Marktwerking, Deregulering en Wetgevingskwaliteitsprogramma. Bureau NSS Agrimarketing had inmiddels uitgerekend dat de administratieve lasten per bedrijf circa € 5000,- per jaar bedroegen. Voor de totale sector betekende dat in 1996 omgerekend 500 miljoen euro (uitgaande van 100.000 bedrijven met hoofdberoep agrariër).

Een kwantitatieve meting, uitgedrukt in hoeveelheid tijd en geld, zegt niet zoveel over het al dan niet knellende karakter van de administratieve lasten. Het knellend karakter draagt echter wel bij aan de gevoelde administratieve lastendruk en aan reële belemmeringen en obstakels waarop die beleving betrekking heeft. Om administratieve lastendruk goed in kaart te brengen is dus inzicht in zowel de kwantitatieve aspecten als de kwalitatieve ervaringen met administratieve lasten noodzakelijk.

Ons onderzoek beoogde na te gaan welke regels en administratieve verplichtingen in de praktische werkelijkheid van de agrarische bedrijfsvoering knellen, om welke redenen ze knellen en welke oplossingen denkbaar zijn om de knelpunten te verminderen of weg te nemen. Uit interviews, groepsgesprekken en panelgesprekken met specialisten van regelgevende instanties kwam een scala aan knellende regels naar

voren: van de huisvestingsbeperkingen in het ammoniakbeleid voor de melkveehouderij tot het gebrek aan harmonisatie van de toelating van bestrijdingsmiddelen in de plantaardige teelten. Ook werd uitgebreid stilgestaan bij tegenstrijdigheid van regels, dubbele of onnodige administratie, onvoldoende flexibiliteit en efficiëntie van regelgeving. Veel van de knellende regels blijken door de tijd ingehaald, andere zijn in de loop der tijd steeds knellender geworden.

Om knellende regelgeving te verminderen en te voorkomen werden de volgende stappen voorgesteld:

- 1 Het toetsen van nieuwe en bestaande regelgeving in de praktijk door uitvoeringsorganisaties en agrariërs.
- 2 Speelveldsturing: het vertalen van beleidsdoelen naar een breder speelveld waarin agrariërs hun eigen positie kunnen bepalen.
- 3 Een meersporenaanpak: een vrijwillig verfijnd spoor, naast een grofmazig generiek spoor dat als stok achter de deur kan fungeren.
- 4 Een collectieve of individuele integrale aanpak van milieueisen, waarin de doelen en niet de maatregelen centraal staan. Dit geeft ruimte aan een bedrijfseigen route.

In het voorwoord van het rapport schreef dr. H.J.M. van Zon, toenmalig Directeur-generaal Landbouw, Natuurbeheer en Visserij dankbaar gebruik te zullen maken van de aanbevelingen in de verdere vormgeving van beleid. In de daaropvolgende jaren bleek het rapport nog niet voldoende inzichten te hebben opgeleverd; vervolgonderzoek was noodzakelijk om daadwerkelijk stappen te kunnen zetten.

EN DE RAPPORTEN STAPELEN ZICH OP

In het kader van hetzelfde programma Marktwerving, Deregulering en Wetgevingskwaliteit is door het kabinet in 1998 een Commissie Administratieve Lasten in het leven geroepen die het kabinet adviseert over de administratieve lasten van nieuwe of bestaande regelgeving. In haar eindrapport, dat eind 1999 wordt uitgebracht heeft de commissie aangegeven dat onder meer de omvang en de ontwikkeling van administratieve lasten nauwkeuriger dan tot dan toe, moeten worden gemeten en gemonitord. Het in 2000 ingestelde Adviescommissie Toetsing Administratieve Lasten (ACTAL) kwam onder leiding van Robin Linschoten tot dezelfde conclusie: de taak om nieuwe wetten na te kijken op de gevolgen voor de administratieve lasten bleek lastig uit te voeren omdat er geen zicht was bij Ministeries hoeveel en op welke wijze zij lastendruk veroorzaakten (Buevink 2003).

Terugkijkend bleek dit het begin van een stroom aan nulmetingen, rapporten en adviezen die allen ten doel hadden de administratieve lastendruk te verminderen. Hieronder volgt een greep uit het aanbod:

Cap Gemini ontwikkelde in 2002 een systematiek om inzicht te krijgen in de omvang van administratieve lasten op de wetgevingsdomeinen Mest en Veterinair, middels een nulmeting. Deze nulmeting werd in het najaar 2002 uitgebracht. Evenals een nulmeting 'administratieve lasten voor het besluit Welzijn productiedieren'. Alle nulmetingen tezamen brachten het totaalbedrag administratieve lasten als gevolg van LNV regelgeving tot circa €430 miljoen euro in 2003.

Vrijwel gelijktijdig met de nulmeting droeg het rapport van Sorgdrager 'Lastige Lasten' uit 2002 alvast een steentje bij aan de oplossing van het probleem. Het rapport gaf aan in hoeverre op de beleidsterreinen mest en veterinaire zaken de administratieve lasten konden worden teruggebracht. Toenmalig Minister van Landbouw Brinkhorst kondigde aan op zeer korte termijn de adviezen verder uit te werken. Volgens Sorgdrager is belangrijke winst te boeken in de vermindering van formulieren, het harmoniseren van gegevensverstrekking en het effectiever gebruik van ICT. Ook gaf zij aan dat meer verantwoordelijkheid bij de sector kan worden gelegd en het betrekken van uitvoeringsorganisaties bij het opstellen van regels onontbeerlijk is.

De ontwikkelde systematiek van Cap Gemini werd aangevuld want in het voorjaar 2003 bracht de Interdepartementale Projectdirectie Administratieve Lasten het rapport 'Meten is Weten' uit. Het betrof een handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. De administratieve lasten konden zo worden vastgelegd in een nulmeting, gekoppeld worden aan een jaarlijks reductieplan en een beoordeling van de behaalde resultaten. Hiermee konden nulmetingen in de toekomst nog efficiënter worden uitgevoerd.

De Gemengde Commissie Administratieve Lastenvermindering, bestaande uit vertegenwoordigers van de overheid en het bedrijfsleven boog zich eind 2003 over het probleem. Zij stelde dat begin 2004 de aanbevelingen van Sorgdrager grotendeels zijn uitgevoerd en er reeds een lastenverlichting heeft plaatsgevonden van 40 miljoen euro. Desondanks blijkt er nog een lange weg te gaan om de ambitie van 25 procent vermindering in 2006 te kunnen halen. De commissie presenteerde in maart 2004 haar advies. De aanbevelingen van de commissie richten zich op 3 sporen:

- 'Minder regels' leidt tot lagere informatiebehoefte
- 'Makkelijker maken' door gebruik van ICT
- 'Omkering van de informatieketens'

De commissie roept de overheid op om zich te bezinnen op haar rol, terug te treden op terreinen waar dat mogelijk is, extra te investeren in ICT en een groter beroep te doen op de verantwoordelijkheid van het bedrijfsleven. Met de presentatie van het advies was de lastendrukmeter in de hal van het Ministerie van LNV een feit.

In opdracht van het Ministerie van LNV presenteerde het LEI in 2004 haar ideeën over de terugdringing van de administratieve lasten. In het rapport 'de ondernemer centraal' van het project OCTAAN wordt gesteld dat overheid en bedrijfsleven beter moeten samenwerken, dat oplossingen op ICT gebied mogelijk zijn en dat er behoefte is aan 1 centrale autoriteit om zaken beter af te stemmen. Het LEI presenteert twee modellen die als leidraad kunnen dienen voor een betere afstemming van informatie en gegevensstromen.

Bij de Raad voor het Landelijk Gebied stond het thema ook op agenda, vooral vanuit het perspectief van knellende regelgeving. Zij stelt in haar advies 'Meerwaarde' van november 2004 dat door complexe en knellende regelgeving er onvoldoende ruimte is voor creativiteit vanuit de ondernemers zelf en voor lokale initiatieven. Nieuwe samenwerkingsvormen krijgen niet de nodige ruimte in regelgeving zodat een spanningsveld ontstaat tussen generieke regelgeving en de karakteristieken in een bepaald gebied. De Raad heeft de volgende streefbeelden voor de toekomst: het Rijk

maakt ruimte voor ondernemerschap en differentiatie in bedrijfstypen binnen harde kaders: 'vrijheid in gebondenheid'. Het Rijk biedt kaders én experimenteerruimte voor verbrede landbouw, met name in gebieden waar doorgaande schaalvergroting minder voor de hand ligt.

De hoge ambities en voornemens ten spijt, bleek uit onderzoek van het EIM uit 2004 dat ten opzichte van 1994 de administratieve lasten slechts met 7 procent zijn teruggebracht. Een jaarlijkse daling heeft niet plaatsgevonden en in 2001 bleken de lasten voor agrariërs zelfs weer licht te stijgen. Dit was met name het gevolg van dierziektes, aanscherping van de milieunormen en aanpassingen in Europese regelgeving (Buevink 2003). Extra inspanningen blijken dus noodzakelijk.

In een brief van de Minister (10 jan. 2005) aan de Tweede Kamer blijkt dat nulmetingen op verschillende LNV terreinen nog steeds in de maak zijn. In de brief belicht de Minister nogmaals het probleem van administratieve lasten. Hij stelt dat naast alle nulmetingen, de beleefde lasten door ondernemers een belangrijke bron van ergernis zijn en daarmee ook ene belangrijk aandachtspunt in het vermindering van administratieve lasten. Regelgeving wordt daarom eerst getoetst in klantenpanels om zo nieuwe en bestaande regelgeving ondernemersvriendelijk te kunnen opstellen en informatiestromen beter te kunnen stroomlijnen.

Als we terugkijken naar alle onderzoeken die de afgelopen jaren hebben plaatsgevonden, dan blijkt dat zowel op het kwantitatieve terrein in de vorm van nulmetingen, als op het terrein van kwalitatieve ervaringen en adviezen om beleefde lastendruk terug te dringen steeds weer op hetzelfde terugkomen: toetsing aan de praktijksituatie, geen dubbele gegevensverzoeken, beter gebruik van informatisering, ruimte voor de ondernemer en oog voor diversiteit.

DE NAAM VAN DE LETTER

Als je alles op een rij zet, komt onvermijdelijk de vraag naar boven of alle inspanningen, voornemens en actieplannen om de administratieve lastendruk te verminderen meer hebben opgeleverd dan een aantal mooie rapporten en beleidsaanbevelingen. Na tien jaar blijkt de omvang van de lastendruk in tijd en geld niet veel te verschillen van de eerste schattingen halverwege jaren negentig. Ook de knelpunten en oplossingsrichtingen blijken tot en met de laatste brief van de Minister bijna een kopie van de aanbevelingen uit het rapport 'Naar de geest of naar de letter' uit 1996. Jaaps eerste ideeën over knellende regelgeving en de aanpak van lastendruk hebben dus her en der hun weerklink gevonden. Alleen de praktijk bleek weerbarstiger om daadwerkelijk een slag te maken.

Vooralsnog lijken dus vooral onderzoeksinstituten, adviescommissies en toegewijde ambtenaren het meest baat te hebben gehad bij de politieke drang de lasten te verminderen. Men kan zeggen dat de kracht van een argument in herhaling ligt en dat er onvermijdelijk eens een ommekeer zal plaatsvinden. Ik geloof daar niet zo in.

In alle rapporten, adviezen en beschouwingen blijkt dat de vraag waarom er eigenlijk administratieve lasten zijn, niet of nauwelijks aan bod komt. Toch ligt hier een deel van de verklaring en de oplossing. Voor zover een overheid invloed heeft op de veroorzaakte administratieve lasten zijn ze een gevolg van de noodzaak tot controle,

registratie en handhaving. Dat kan beschouwd worden als iets wat onvermijdelijk is en daardoor altijd in meer of mindere mate op ons af komt. Het maakt daarbij niet uit of er gegronde reden is voor controle of handhaving. Met andere woorden: administratieve verplichtingen, en daarmee de lasten, heb je vooral nodig om de onderkant van de sector in het gareel te kunnen houden. Misschien zou daar het onderscheid gemaakt moeten worden: degenen die het goed doen, krijgen het voordeel van vertrouwen en worden gevrijwaard van de meeste verplichtingen totdat het tegendeel blijkt. Certificering, contracten en duidelijke afspraken met bedrijven of de sector kunnen daarvoor een middel zijn.

Door de tegenvallende resultaten om administratieve lastendruk te verminderen, lijkt het erop dat weinigen van ons invloed hebben op de bijna autonoom opererende ambtelijke processen die jaar in jaar uit regel op regel stapelen.

Een van de wat weggestopte aanbevelingen in het rapport 'Naar de Geest of naar de Letter' is dat er in de eerste plaats een cultuuromslag nodig is. Een omslag van de behoefte om alles gedetailleerd vast te willen leggen naar het stimuleren van geconditioneerde zelfregulering. Dit vergt in de eerste plaats vertrouwen en verandering van geest. Tot die tijd regeert de naam van de letter...

Met dank aan Eric Hees

REFERENTIES

- Allers, M.A. 1990. Kosten van overdrachten voor ondernemingen. Onderzoeksmemorandum nr. 389. Instituut voor Economisch Onderzoek. RUG, Groningen.
- NSS Agri-marketing. 1996. Inventarisatie van de administratieve lastendruk in de land- en tuinbouw.
- Frouws, J., N. Oerlemans, E. Hees, M. Ettema, R. Broekhuizen & J.D van der Ploeg. 1996. *Naar de geest of naar de letter*. Een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector. Circle for Rural European Studies. Studies van het platteland, nr. 19 Landbouwuniversiteit Wageningen
- Commissie Administratieve Lasten. 1999. *De papierberg te lijf*. Administratieve lastenvermindering. Ministerie Economische Zaken, Den Haag.
- Sorgdrager, W. 2002. Lastige lasten. Mogelijkheden voor reductie van de administratieve lasten voor de landbouwsector, LNV, Den Haag.
- Jaspers, M. and E. Kok. 2002. Memorandum 'nulmeting administratieve lasten Besluit welzijn productiedieren. Cap Gemini Ernst & Young.
- Jan Buevink. 2003. *Lasten verlichten II* in SER-bulletin, nr 3, Maart 2003. SER, Den Haag
- Interdepartementale Projectdirectie Administratieve lasten. 2003. *Metten is Weten*. Handleiding voor het definiëren en meten van administratieve lasten voor het bedrijfsleven. Den Haag.
- Hauw, P. de, M. Linssen, B. Neerschoten, G.Regter, W. van Rijt, F. Suyver, M. Tom. 2003. *Administratieve lasten overige Landbouwwetgeving*. Nulmeting per 1 januari 2002. EIM, Zoetermeer
- Gemengde commissie Administratieve Lastenvermindering. 2004. *Lasten in Balans*. Eindrapport. Ministerie van LNV, den Haag.

- Annevelink, E. ; F.A. Geelink, G.H. Kroeze *et al.* 2004. *Ondernemer Centraal bij Terugdringing Administratieve Lasten in agrarisch Nederland*. Verkenning naar de toekomstige informatie architectuur tussen overheid en agrarische ondernemingen. LEI, Den Haag.
- EIM. 2004. *Monitor Administratieve Lasten Bedrijven 2003*. EIM, Zoetermeer.
- Raad voor het Landelijk Gebied. 2004. *Meerwaarde*. Advies over de landbouw en het landelijke gebied in Europees perspectief. Den Haag.
- Veerman, C.P. 2005. Brief aan de Tweede Kamer der Staten-Generaal (DL.2004/4007) d.d. 10-01-05. Ministerie van LNV, den Haag.

9 LANDHERVORMINGEN IN ZUID AFRIKA

PAUL HEBINCK¹

INLEIDING

Landbouwpolitiek, een van Jaap Frouws favoriete analytische bezigheden, houdt zich bezig met zeer complexe vraagstukken. Jaap heeft landbouw politiek verheven tot wetenschappelijke kunst door invulling te geven aan landbouw politiek als een arena. Een arena waarin verschillende actoren opereren en met elkaar onderhandelen vanuit doorgaans tegengestelde politieke en economische belangen. De kennis en de wijze waarop boeren, beleidsmakers en wetenschappers de landbouwsector en het leven op het platteland begrijpen en ordenen, is een belangrijk ingrediënt van landbouwpolitiek. Zo ook en wellicht bij uitstek in Zuid Afrika waar de huidige postapartheidsstaat verweekeld is geraakt in het zoeken naar oplossingen voor een serie onrechtmatigheden uit het lange verleden van kolonialisme en apartheid: onteigeningen van land, gedwongen verhuizing, thuislanden, armoede, werkeloosheid en sociale onzekerheid. De huidige landbouwpolitiek is er bij gebaat, zo lees je in de vele beleidsdocumenten, de modernisering en inbedding in internationale netwerken in stand te houden en deze zelfs te verdiepen. In de argumentatie wordt telkens verwezen naar de chronische armoede en werkeloosheid op het platteland. Dezelfde landbouwpolitiek tracht ook de verhoudingen in landbezit drastisch te wijzigen in een poging de historisch gegroeide scheve verhoudingen te niet te doen. De aanname hierbij is dat de oplossing van het landvraagstuk bijdraagt aan het verminderen van armoede. Dat door deze hervormingen schaal, aard en richting waarin de landbouw zich ontwikkeld drastisch zou kunnen wijzigen, wordt door de overheid terdege gerealiseerd.

Een drietal constatering vooraf zetten de toon voor dit hoofdstuk. *Ten eerste* zijn nu, na meer dan 10 jaar landhervorming, de onderliggende problemen van armoede, landloosheid en onzekere landrechten nog niet opgelost. Land is nog steeds zeer ongelijk verdeeld. De doelstelling om 30 procent van het landbouwareaal te herverdelen, is tot op heden bij lange na niet gehaald. *Ten tweede*, in tegenstelling tot de politieke retoriek heeft de landhervorming niet echt politieke draagkracht en prioriteit. Politieke partijen, de regering, grote ondernemingen, boeren organisaties, vakbonden en dergelijke hebben tot nu toe betrekkelijk weinig aandacht voor landhervorming. De vrees dat de Zimbabwaanse aanpak van landhervorming de Limpopo² in zuidelijke richting zou oversteken, is van korte duur gebleken. *Ten derde* leert de realiteit dat het uiterst moeilijk is landloosheid en de vraag naar land in kaart te brengen. Deels komt dit omdat de vraag naar land in de politieke arena niet of nauwelijks wordt gearticuleerd. De praktijk van alledag is ook dat de vraag naar land

sterk gedifferentieerd is: voor *consumptieve* (zoals residentiele, recreatieve), *politieke* (zoals macht, prestige en invloed), maar ook voor *productieve* doeleinden (landbouw, natuurparken, toerisme, infrastructuur). Daar komt nog bij dat de vraag ook nog eens sterk fluctueert en dat heeft vooral te maken met het komen en gaan van mensen, van stad naar platteland en visa versa. De migratie van hele families naar de stad op zoek naar werk komt van oudsher voort uit een diepgaande sociale, economische en ook ecologische crisis op het platteland. Deze crisis is meer recentelijk op zijn beurt verder aangewakkerd door een sterke daling in de 'formele' werkgelegenheid, de gevolgen van de HIV/AIDS epidemie, en de doorgaande uitzetting van landarbeiders van blanke boerderijen. Overigens maken tienduizenden zojuist ontslagen arbeiders de reis in omgekeerde richting.

Dit hoofdstuk bespreekt en becommentarieert de huidige gang van zaken op het vlak van landhervorming in Zuid Afrika met behulp van twee verhaallijnen waarmee we zicht krijgen op de complexiteit en dynamiek van de landhervormingen. De eerste verhaallijn heeft een empirisch karakter en beschouwt allereerst de diverse deelaspecten en beleidsinitiatieven van de landhervorming in Zuid Afrika. Vervolgens geeft een tweetal recente ervaringen met de restitutie van land wat meer inzicht in wat er zich afspeelt.

Een tweede verhaallijn is meer analytisch en richt zich op de relatie tussen landhervorming en commercialisering (lees modernisering) van de landbouwbeoefening. Indachtig de bijdrage van Jaap aan de kritische landbouwpolitieke beschouwing is het vooral van belang de complexiteit te analyseren die voortkomt uit de uiterst scheve landbezitsverhoudingen en een technoadministratieve taakomgeving van de landbouw (TATE) die bijna exclusief gericht is op een verdergaande modernisatie en exogenisering van de landbouwbeoefening. Een landbouw die van oudsher grootschalig is en zeer sterk verknoopt met globale netwerken.

Samen laten deze twee verhaallijnen zien dat de praktijk divers en complex is en dat dit mede samenhangt met de wijze waarop de landhervorming wordt uitgevoerd. De landhervorming is en wordt bij uitstek van bovenaf aangestuurd en is ingebed in een neoliberal en technocratisch discours. Dit discours is stevig verankerd in een netwerk van personen en instituties dat op zijn beurt nauw verknoopt is met (landbouw) wetenschappelijke kennis en adviseurs. Kenmerkend voor (landbouw)wetenschappen is dat telkens een virtueel beeld wordt gecreëerd van wat er zich afspeelt waar beleidsmakers weer op voort borduren. Dat hierdoor ook geen zicht wordt verkregen op mogelijke alternatieve oplossingen wordt blinkbaar voor lief genomen. Beide verhaallijnen informeren ons niet alleen over hoe het nu is of hoe de toekomst er uit ziet, maar ook in welke richting we moeten zoeken voor verandering.

HERVORMINGSBELEID NA 1994

De landhervorming komt op gang na de eerste democratisch verkiezingen in 1994. Het nieuwe ministerie van *Land Affairs* krijgt als taak de hervormingen gestalte te geven. De verwachtingen dat de staat een fundamentele transformatie van de eigendomsverhoudingen zou bewerkstelligen, waren zeer hoog gespannen. Immers landhervorming zou de geschiedenis van landonteigening te niet doen en daarmee de

basis leggen voor een proces van sociaal-economische ontwikkeling ten gunste van de armen in de stad en op het platteland (DLA 1997:38). De Grondwet van Zuid Afrika vormt de juridische basis voor dit nieuwe beleid. Dit betekent ondermeer dat de voorgestelde hervormingen worden uitgevoerd binnen een liberaal-democratisch kader dat het recht op eigendom beschermt. Het hervormingsbeleid scharniert om een drietal dimensies: de teruggave van land, herverdeling van land en formalisering van landrechten.

DE TERUGGAVE VAN LAND

Restitutie van land houdt in dat land waarvan in het verleden zwarte gemeenschappen zijn verdreven kan worden terug gegeven aan de oorspronkelijke bewoners. De teruggave van land is vastgelegd in de *Restitution of Land Rights Act* van 1994. Land onteigend zonder enige vorm van compensatie na de *Black Land Act No. 27* van 1913, de *Development Trust and Land Act No. 18* uit 1936 en de *Prevention of Illegal Squatting Act No. 52* aangenomen in 1951 – beschouwd als dé wetgeving die de rassenscheiding formaliseerde en onteigening mogelijk maakte – komt in aanmerking voor restitutie.

De geaccepteerde gang van zaken is dat een individu en/of een *chief* van een gemeenschap die meent historische rechten te hebben op een stuk land de claim in dient bij de *Regional Land Claims Commission* (RLCC). NGO's hebben een cruciale rol vervuld in het informeren van gemeenschappen over hun landrechten. De meeste claims zijn na onderhandelingen tussen de betrokkenen ordentelijk en redelijk snel afgehandeld. Vaak wordt dit uitbundig gevierd waarbij een hoogwaardigheidsbekleder de teruggave officieel bekrachtigd. Als een claim is goedgekeurd, wordt een subsidie van 3.000 Rand uitgekeerd. De voormalige eigenaars worden door de overheid gecompenseerd waarvoor een speciaal budget is gereserveerd. Deze compensatie is tegen de marktconforme tarieven voor land en gebouwen. Een Zuid-Afrikaanse collega merkte onlangs cynisch op dat dit al '*de tweede subsidie is die blanke eigenaren voor hun land krijgen. De eerste was gedurende de koloniale periode en Apartheid. Land en arbeid werd bijna gratis beschikbaar gesteld; nu krijgen de eigenaren wederom een subsidie maar dit keer voor marktconforme prijzen.*'

In geval van onenigheid over de bewijsvoering of tegenspartelen van de huidige eigenaren, wordt de zaak voorgelegd aan de *Land Claims Court* die na een lange tijd een uitspraak doet over de rechtmatigheid van de claim.

Tabel 9.1 geeft een overzicht van het aantal claims dat vanaf 1994 met succes is afgehandeld. De doelstelling van de restitutie is om de historische rechten van ongeveer 3 miljoen mensen op land te herstellen. Uitgaande van een 'gemiddelde' samenstelling van 5 tot 6 individuen per huishouden is deze doelstelling bij lange na nog niet gehaald. Kanttekening bij deze conclusie is wel dat een nog onbekend aantal claims nog in behandeling zijn.

Tabel 9.1 Afgehandelde land restitutie claims per provincie per 31 augustus 2004

<i>Provincie</i>	<i>Claims</i>	<i>Huishoudens</i>	<i>Hectares</i>	<i>Kosten aankoop (milj. R)</i>	<i>Totale kosten (milj R)</i>
Oost Kaap	15 886	40 358	45 738	204.5	868.4
Vrijstaat	1 674	3 442	45 748	16.9	55.8
Gauteng	11 932	11 748	3 555	62.5	616.0
KwaZulu-Natal	10 551	26 307	187 583	487.9	998.4
Limpopo	1 314	19 886	121 466	236.0	373.3
Mpumalanga	1 546	20 973	97 983	377.7	514.5
Noord-West	2 498	13 822	71 484	93.9	256.1
Noord Kaap	1 792	5 564	233 634	69.7	146.5
West Kaap	9 457	12 685	3 101	8.0	384.8
<i>Totaal</i>	<i>56 650</i>	<i>154 785</i>	<i>810 292</i>	<i>1 557.6</i>	<i>4 214.3</i>

Bron: Ministerie van Landbouw en Landzaken, 18 oktober 2004

N.B. Het verschil tussen aankoop en totale kosten is dat de laatste ook de kostenposten bevat voor het veiligstellen van de rechten (door er bijvoorbeeld naar toe te verhuizen) en voor het gebruiksklaar maken van het land.

Het jaar 2005 zal een cruciaal jaar blijken. Alle uitstaande land claims moeten voor het eind van het jaar zijn afgehandeld. Naar schatting gaat het om 27.889 claims. President Mbeki heeft dit onlangs in zijn *State of the Union* toespraak voor het parlement nog eens herhaalt en benadrukte tevens dat de overheid nu eindelijk eens wat moet laten zien. Criticasters wijzen er echter op dat de financiële kaders onvoldoende zijn om deze doelstelling te halen. Onderzoekers van PLAAS (*Programme for Land and Agrarian Studies* van de Universiteit van de West Kaap) schatten dat het huidige beleid nog zeker 10 jaar langer zal moeten duren om dit doel te halen ((Umhlaba Wethu 2004:3). De kosten zullen veel hoger zijn dan de regering heeft gebudgetteerd. Alleen al voor het jaar 2004/2005 is dit berekend op 5.5 miljard rand terwijl 939 miljoen Rand is gereserveerd (Farmer's Weekly 2005).

HERVERDELING VAN LAND

De herverdeling van land verloopt via een systeem van subsidies die bepaalde groepen mensen in staat stelt via de bestaande landmarkt land aan te kopen. Blanke eigenaren bieden hun land vrijwillig te koop aan aan de overheid. Bij de aankoop zijn de vigerende marktprijzen het uitgangspunt van de onderhandeling. Sinds 2003 beschikt de staat over legale machtsmiddelen om land te onteigenen (vastgelegd in de *Land Restoration Bill*), maar tot nu toe heeft ze nog niet of nauwelijks van deze mogelijkheid gebruik gemaakt.

De ANC-regering heeft van meet af aan de politieke doelstelling geformuleerd 30 procent van het totale landbouwareaal voor 2015 te herverdelen. Tot nu toe is slechts 4,2 procent herverdeeld (Umhlaba Wethu 2004:1). Dit percentage omvat ook stedelijk land, 800.000 ha. in staatseigendom, natuurgebieden en ook nog eens land dat al in eigendom van zwarten is, maar wiens rechten nu pas formeel zijn vastgelegd. Een ruwe schatting van de beschikbare gegevens leert dat ongeveer één miljoen mensen toegang tot land hebben gekregen door middel van herverdeling (Jacobs *et al.* 2003). Van de ongeveer 82 miljoen hectare land wordt echter ruwweg 95 procent nog

gebruikt door ongeveer 60.000 bedrijven welke eigendom zijn van overwegend blanke Zuid-Afrikanen en buitenlandse conglomeraten en particuliere grondbezitters. Dit staat in schril contrast tot de voormalige thuislanden waar 13 tot 15 miljoen mensen – de meerderheid is arm tot zeer arm – samengepakt leven, waar omstandigheden marginaal zijn, rechten op land niet altijd even duidelijk en zeker zijn, en waar de registratie van land nog steeds een puinhoop is. Dit terwijl de nieuwe wetgeving juist bedoeld is om bescherming en sociale zekerheid te bieden.

De herverdeling van land wordt uitgevoerd in de vorm van projecten. Adviseurs, aangesteld en betaald door *Land Affairs*, begeleiden een dergelijk project en assisteren in het schrijven van een ondernemingsplan en geven landbouwkundige adviezen. Tabel 9.2 laat zien dat de herverdeling van land langzaam maar gestaag van de grond is gekomen. Het aantal projecten is de afgelopen jaren sterk gestegen en het gemiddelde areaal per project is afgenomen. Dit heeft vooral te maken met de verschuiving van grote projecten met veel mensen naar kleine, vaak familieprojecten met minder beneficianten. Echter in 2004 is het areaal per project (dus per individu of huishouden) weer toegenomen. Onduidelijk is waarom dit zo is, maar het kan een indicatie zijn een mindere vraag naar landhervormingsprojecten vanwege de relatief hoge eigen bijdrage wel of niet in combinatie van de trend dat individuele ondernemers zich storten op aankoop van land.

Tabel 9.2 Herverdeling van land tussen 1994–2004

<i>Jaar</i>	<i>Aantal projecten</i>	<i>Oppervlakte land (ha.)</i>	<i>Land per project</i>
1994	5	71 655.75	14 331.15
1995	12	26 905.02	2 242.08
1996	49	72 416.16	1 477.88
1997	97	142 336.14	1 467.38
1998	236	205 044.41	868.83
1999	156	245 481.32	1 573.60
2000	236	222 351.18	942.17
2001	400	249 302.12	623.26
2002	742	299 969.13	404.27
2003	502	58 668.02	316.07
2004 (tot Sept.)	251	83 625.18	731.57
<i>Totaal</i>	<i>2686</i>	<i>1 877 754.42</i>	<i>699.09</i>

Bron: Ministerie van Landbouw en Landzaken, 18 oktober 2004

Gedurende de eerste fase (ruwweg van 1994–1999) bedroeg de overheidssubsidie 16.000 Rand voor huishoudens met een inkomen lager dan 1500 Rand (1994–1995 prijzen) per maand. Het stond bekend als de *Settlement Land Acquisition Grant* (SLAG). Na een regeringswisseling en lange politieke discussies breekt in tweede fase aan in de landhervorming. Wijdverbreid bestaat de indruk dat gedurende Mandela's presidentschap de landhervorming vooral op armoede bestrijding inzette. Tijdens Mbeki's regering is de nadruk in toenemende mate verschoven naar commercialisering van de landbouw. Na 2001 is de overheidsbijdrage sterk verhoogd en varieert nu van 20.000 tot 100.000 Rand. De uiteindelijke hoogte van de overheidssubsidie is afhankelijk van wat de subsidiënt zelf inbrengt. Het minimum aan eigen inbreng is

5.000 Rand waar een bijdrage van 20.000 tegenover staat. Deze kan ook in natura worden voldaan, bijv. in de vorm van arbeid. Het maximum van de overheidsbijdrage is gesteld op R100.000 en wel voor die individuen die zelf R400.000 of meer inbrengen. Het land dat in aanmerking komt voor herverdeling, beperkt zich niet uitsluitend tot landbouwgrond. Veel mensen hebben in het begin van de landhervorming de subsidie aangewend om bouwgrond te kopen om huizen te bouwen.

Een ander, toch wel structurele wijziging is dat niet huishoudens maar individuen de subsidiënten zijn. Deze verschuiving moet gezien worden in het kader van het *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) programma met expliciete aandacht voor de verdere commercialisering van de landbouw. De LRAD subsidies kunnen worden aangewend om privé land te kopen of te leasen met een optie om later alsnog te kopen. Dit alles onder de strikte voorwaarde dat het land voor agrarische doeleinden wordt aangewend. De bijdrage mag wel worden gebruikt om er bepaalde productieve investeringen mee te financieren. Mensen in communale gebieden met een zekere en gegarandeerde toegang tot dat land komen ook in aanmerking. Later kom ik op de onderliggende dynamiek en uitwerking van het LRAD programma terug.

HERVORMING VAN LANDRECHTEN

De derde component van de landhervorming betreft de hervorming van land rechten. In veel gevallen, voornamelijk in de voormalige thuislanden, zijn rechten op land onduidelijk, niet vastgelegd en daardoor onderwerp van discussie en conflicten. Het zekerstellen van landrechten is een aparte doelstelling van de staat. Ook wordt veel aandacht geschonken aan de rechten van landarbeiders, zoals binnen de *Land Tenure Act*. Over het algemeen verloopt dit aspect van landhervorming traag. Een politieke verklaring hiervoor is dat veel land gemeenschappelijk bezit is, dat formeel eigendom is van de traditionele leiders zoals de *chiefs* en koningen. De vaak ongemakkelijke, ambivalente politieke relatie tussen de staat en traditionele leiders belemmert mede de hervorming van landrechten.

TERUGGAVE VAN LAND: TWEE CASES

De twee case studies van de teruggave van land weerspiegelen de complexiteit, de betrokken actoren, de dynamiek van de onderhandelingen, en de rol van kennis, adviseurs en de overheid. De cases lenen zich ook voor het stellen van een aantal kritische vragen over een aantal centrale noties zoals gemeenschap of het centrale concept waarmee de teruggave van land gestalte krijgt.

MANDLAZINI³

De Mandlazini case is uitzonderlijk vanwege het feit dat de claim op land al in 1993, dus voor de eerste democratische verkiezingen, is gelegd. De case is ook bijzonder omdat in tegenstelling tot de meeste gevallen de claim is ingediend buiten de *chief* om. Ook is van meet af aan, zo lijkt het, er van alles aan gedaan om een wellicht romantisch discours van traditie, landbouw en zelfvoorziening als wapen in te zetten om ook andere doelstellingen te realiseren: namelijk het verkrijgen van toegang tot de stedelijke huizenmarkt en werkgelegenheid.

De Mthiyane gemeenschap werd in 1976 gedwongen te verhuizen om ruimte te maken voor de aanleg van een diepzeehaven en de uitbreiding van de stad Richards Bay gelegen in het oosten van de provincie Kwazulu-Natal. Zij werd gedwongen naar Manbuka en Ntambanana in het binnenland te verhuizen (AFRA News 1993). Dit gebied is minder geschikt voor bewoning, kent weinig werkgelegenheid, heeft slechte infrastructurele voorzieningen, is verhoudingsgewijs droog, waardoor weinig water voor handen is en kent onproductieve gronden waardoor landbouw en veeteelt een risicovolle bezigheid is. De compensatie die de gemeenschap kreeg van het toenmalige *Department of Bantu Administration* was onvoldoende in de ogen van de gemeenschap.

In 1993, dienden de Mthiyane in Ntambanana -verenigd in de *Mandlazini Development Committee* (MDC)- een verzoek in bij de autoriteiten van Richards Bay om terug te mogen keren naar hun oorspronkelijke land. De MDC claimde het gebied tussen het vliegveld en het Lake Mzingazi met daarop een voor hen heilige boom en voorouderlijke graven. Ze realiseerden zich terdege dat een claim op het gehele oorspronkelijke gebied niet realistisch was. Immers de intussen gerealiseerde stedelijke ontwikkeling (woningen, bedrijven -waaronder ALUSAF de grootste aluminiumsmelter ter wereld -, en een grote diepzeehaven voor de uitvoer van steenkool) maakte een dergelijke claim onmogelijk. Het verzoek ging gepaard met een voorstel voor kleinschalige landbouw gecombineerd met huizenbouw. De onderliggende reden was ondermeer dat landbouw iets van zelfvoorziening betekende; een streven dat volgens de Mthiyane in Ntambanana onuitvoerbaar bleek.

De drijvende kracht achter de claim was niet de *chief* (of *Inkosi* in Zulu) maar een religieus leider. De gedwongen verhuizing naar Ntambanana heeft de Mthiyane afgesneden van de traditionele leiders zoals *Inkosi* Mthiyane en zijn *Induna* die in Sikhawini (een *township* vlakbij Richards Bay) zijn gaan wonen. De Mthiyane viel nu onder de *Inkosi* van Ntambanana. Ontevredenheid over deze situatie bleek een goede voedingsbodem voor de Shembe religie te vormen. Een van de Shembe priesters, Skulu, wierp zich op als de drijvende kracht achter de strijd voor onafhankelijkheid van de *Inkosi* van Ntambanana. Hij verhaalde over visioenen waarin de gemeenschap terugkeerde naar Mposa Hill, een stuk heilige grond nabij Lake Mzingazi. Hij zag 'zijn' mensen daar in vrede leven. De groep die hij om zich heen formeerde, vormde de basis van de MDC. Het was de Shembe priester en niet *Inkosi* Mthiyane die de onderhandelingen met de autoriteiten voerde; hoewel de *Inkosi* formeel wel zijn zegen gaf aan de verhuizing. De Shembe religie en de priester werden zodoende de kritieke factoren in het uiteindelijke succes van de land claim. Daarmee werd tevens de verschuiving van de politieke macht van de *Inkosi* naar de religieuze leiders geëffectueerd.

De claim werd gelegd en goedgekeurd in een tijd dat er nog slechts sprake was van voorlopige wetgeving, nl. de *Provision of Certain Land for Settlement Act*. Deze dicteert dat het aantal mensen dat in aanmerking komt voor verhuizing in overeenstemming moet zijn met de draagkracht van het land. De Mthiyane gemeenschap op haar beurt eiste een verdere verdeling van land naar eigen inzichten. De onderhandelingen tussen de MDC en de autoriteiten resulteerden in een ontwikkelingsplan voor het gebied, indachtig een *agri-village* concept, waarbij

kleinschalige landbouw voor zelfvoorziening en verkoop centraal staat. Ongeveer 12 procent, oftewel 570 families konden worden 'geresettled', van de in totaal 5000 families in Ntambanana. Tevens werd overeengekomen dat diegenen die naar Mandlazini verhuisden geen koeien mee zouden nemen. Om dit te bekrachtigen moest elk hoofd van een gezin een document ondertekenen. Ook werd overeen gekomen dat 4000m² grote kavels werden uitgezet met die aantekening dat in de toekomst een verdere onderverdeling mogelijk was. In 1995 werd een subsidie aangevraagd bij de *Housing Board* welke na een eerste afwijzing werd goedgekeurd. De verhuizing zou in 5 fasen geschieden. De middelen voor de aankoop van het land van de gemeente Richards Bay (ongeveer 6.3 miljoen Rand in 1993) en voor het leveren van bepaalde diensten (zoals water, elektriciteit en wegen) werden betaald uit de landhervormingssubsidie (de zgn. SLAG).

Het aantal van 570 families voor hervestiging behoeft enig commentaar omdat het meer zicht geeft op hoe het *agri-village* concept dat als leidraad is gehanteerd, werd begrepen. Een technische studie uitgevoerd door Cedara, een instituut van het Ministerie van Landbouw, deelde het 525 ha. grote gebied volgens fysische kenmerken en beperkingen in twee categorieën in. De bodem is nogal zanderig, niet of nauwelijks in staat water vast te houden en heeft een lage bodemvruchtbaarheid. Cedara was zeer sceptisch over het landbouwkundige potentieel van Mandlazini (Cedara 1993). Alleen als moderne technologie en moderne bedrijfsvoering zou worden gehanteerd, zag het enige mogelijkheden. Bovendien moest rekening worden gehouden met het Lake Mzingazi dat als natuurbeschermingsgebied geldt. Het ontwikkelingspotentieel werd berekend als zijnde een wetland kavel van 1500 m² in combinatie met een kavel van 1 ha. op een droger stuk. Als alternatief werd gerekend met een kavel grootte van 4000m² waarop landbouw en wonen gecombineerd kon worden (Metroplan 1994). Dit scenario had de voorkeur van de gemeenschap, omdat daarmee zoveel mogelijk families konden worden gehuisvest. Volgens Cedara en het adviesbureau Metroplan was dit het meest gunstigste scenario en betekende dit de vestiging van 178 tot 228 families. De beslissing om toch 570 families te vestigen, werd genomen tegen de achtergrond van de economische haalbaarheid ervan, ondanks de andere berekeningen van de adviesbureaus. De MDC werd sterk onder druk gezet door haar gemeenschap om nog meer families te verhuizen. Ongeveer 3.000 families toonden interesse. Bovendien zouden nog meerdere claims op meer land volgen. Daarnaast bleek een van de planners van Metroplan een cruciale fout te hebben gemaakt door zich te vergissen in de schaal van de kaart waardoor de kavel grootte werd overschat door de betrokkenen.

In 1994 is men begonnen met het 'bouwrijp' maken van het gebied en de kavels af te bakenen. De eerste 50 families arriveerden kort daarna. De eerste huizen die werden gebouwd, waren niet meer dan krotten. Groentetuintjes werden aangelegd en de eerste gewassen (voornamelijk groenten en maïs) geplant. Koeien deden nu ook hun intrede. In 1996/1997 liepen er zeker twee kudde rond in Mandlazini van meer dan 35 koeien. Niet iedereen besloot echter zijn koeien mee te nemen, sommigen lieten ze achter in Ntambanana. Tijdens latere bezoeken bleek dat het aantal koeien explosief was gestegen. Aangezien er niet of nauwelijks weidegronden zijn en geen voedergrassen werden verbouwd, graast de meerderheid in de woonwijken Birdwood en Meerensee.

Het regende tal van klachten in de lokale krant, de *Zululand Observer*.⁴ Ook bleek dat de overeengekomen gefaseerde vestiging niet in acht werd genomen. De uitverkoren families vestigden zich naar eigen believen.

Tijdens latere maar kortere bezoeken tussen 1998 en 2000 bleek dat het leidende concept *agri-village* inmiddels totaal anders wordt begrepen en ingevuld. Om niet te zeggen volledig herontworpen conform eigen inzichten. De adviesbureaus *Metroplan* en *Integrated Planning Services*, verantwoordelijk voor respectievelijk de planning en uitvoering, zijn immers van het toneel verdwenen en het Mandlazini project is als een succes verhaal bijgeschreven op cv's en in jaarverslagen. Twee gerelateerde ontwikkelingen zijn nu zichtbaar gaande. Allereerst met de groente tuintjes die de *agri-village* idee bij uitstek gestalte moesten geven, was het zeer treurig gesteld. Bijna zonder uitzondering waren ze niet beplant of stonden de gewassen weg te kwijnen. Een tweede ontwikkeling betreft de verdere onderverdeling van de oorspronkelijke kavels van 4000 m² in soms wel 3 tot 4 kleinere kavels. Deze kleinere kavels werden onderverhuurd aan nieuwe bewoners die ondertussen een eigen huis hadden gebouwd. Het was niet vast te stellen of deze tot de oorspronkelijke Mthiyane gemeenschap behoorden. Daarnaast bleken tal van bouwsels uit de eerste fase vervangen door nieuwe huizen waarvan een aantal zeer riant en luxe gebouwd zijn. Bovendien, zo bleek, werden een aantal (hoeveel was niet vast te stellen met enige zekerheid) huizen (nieuwe en oude) onderverhuurd door de eigenaars die in Sikhawini wonen of zijn gaan wonen.

Het Mandlazini van vandaag is een gemeenschap met twee verschillende gezichten. Een gezicht dat duidelijk weergeeft dat de gemeenschap geïntegreerd is in de stedelijke economie. De onderverdeling van de kavels, het onderverhuren van huizen, eigenaren die tot de eerste families behoorden maar nu elders wonen. De groentetuinen die niet of nauwelijks zelfvoorzienend zijn duidt op de grote rol van de supermarkt en straathandel in de voedselvoorziening. Dit beeld van Mandlazini komt vooral overeen met de toekomstvisie van de jongere generatie die een stedelijke leefstijl nastreeft en zich afzet tegen 'oude' tradities. Het andere gezicht van Mandlazini is die van een gemeenschap dat scharniert om het hebben en houden van koeien. Meer dan de helft van de gemeenschap houdt koeien. De *cattle committee* die in feite moet toezien op de koeien, bestaat uitsluitend uit vertegenwoordigers van de veebezitters, zijn man en behoren overwegend tot de oudere generatie. Binnen de Zulu cultuur wordt ouderdom gerespecteerd. Dat de ouderen mogelijkheden zien voor 'oude' praktijken in een stedelijke context is dus niet onbelangrijk. Mandlazini is voor hen geen breuk met het verleden en ze proberen nu juist de continuïteit gestalte te geven. Toen hen werd gewezen op het tekort aan voer en de mogelijkheid van droogte antwoordde een van hen '*er is voldoende gras en water achter Alusaf*' (Alusaf is de aluminiumsmelter vlakbij Richards Bay). Om de zoektocht naar weidegronden te effectueren, werd rond 1998 openlijk gesproken over een toekomstige claim op de nabije Eucalyptus plantages. Op korte termijn zal deze claim echter geen soelaas bieden, aangezien een gekapte Eucalyptus plantage voor zeker 7 jaar onbruikbaar is vanwege de giftige stoffen in de grond. Bovendien, jonge jongens die van oudsher het vee hoeden, zijn niet of nauwelijks beschikbaar. Zij gaan nu of naar school of werken in de stad. Desondanks dromen de oude mannen van koeien en gras. De veehouders beschikken

gezien hun prestige en respect echter wel over de discursieve middelen het *agri-village* concept handen en voeten te geven; zij het in een sterk afwijkende vorm vergeleken met datgene dat is onderhandeld tijdens de claim.

Mandlazini verwijst met andere woorden naar het proces dat beleid anders wordt begrepen door de direct betrokkenen en dus anders uitgevoerd dan bedacht op de tekentafel. Het Mandlazini *agri-village* project is duidelijk herontwerpen door de betrokken actoren conform eigen inzichten en belangen.

SWONGOZWI LAND CLAIM

De Swongozwi case belicht weer andere aspecten. De case laat zien dat biodiversiteit in stelling wordt gebracht door de huidige blanke land eigenaren in een poging de claim te weerleggen. De case is ook aanleiding om een aantal vragen te stellen over diverse complicerende factoren en processen die veelvuldig en te gemakkelijk worden genegeerd in de politieke retoriek van het herstellen van de historische rechten op land. De claim is in meerdere fasen gedaan. In eerste instantie, rond eind 1998, heeft *Chief Mpepho* van de Swongozwi clan de claim namens zichzelf in gediend. *Nkuzi Development Association* heeft aangedrongen op een andere strategie en is overeengekomen dat de claim namens de hele gemeenschap werd ingediend. Dit zou de haalbaarheid van de claim ten goede komen. De huidige claim, zo vertelt *Mulugisi Mpepho* die als contactpersoon optreedt namens de gemeenschap, behoort tot een van de grootste (in termen van oppervlakte) en omvat zowel land in eigendom van de staat als van particulieren. De claim is gebaseerd op de historische rechten van de Swongozwi gemeenschap. Het ingediende bewijs verwijst naar afstamming van Koning Makhado die rond eind 19^e, begin 20^{ste} eeuw het gebied controleerde. De claim is met een overweldigende hoeveelheid archeologisch bewijsmateriaal onderbouwd.

De claim is nog (lang) niet afgehandeld en gezien de tegenwerking van de huidige eigenaren kan het teruggaan nog wel een tijd duren. De land claim wordt bestreden door de huidige eigenaren en deze hebben een advocatenkantoor ingehuurd. De verdediging berust grotendeels op een conservatief discours van natuurbescherming. De brief van de advocaten, alleen ter inzage overlegd door *Mulugisi*, stelt het vermogen van de gemeenschap ter discussie om het land 'naar behoren' te kunnen beheren. Het gebied behoort immers tot een erkende 'hot spot' van biodiversiteit. Een hele serie actoren zijn nu druk bezig een aanvraag in te dienen bij UNESCO voor een biosfeerreservaat, het zgn. *Soutpansberg Biosphere Reserve*. Provinciale overheden, landeigenaren en wetenschappers hebben een commissie in het leven geroepen om dit te realiseren. Het gebied wordt gezien als een belangrijk ecologisch onderdeel van een groot toekomstig natuurbeschermingsgebied, het *Trans Limpopo Frontier Park* ook wel het *Peace Park* genoemd waaraan namen van illustere mannen zijn verbonden als Mandela, Rupert en 'onze' Prins Bernhard.

Dit natuurbeschermingsdiscours als verdedigingslinie staat in Zuid Afrika niet op zichzelf en is terug te voeren op een lange geschiedenis van een nogal technocratische en normatieve opvatting van wat 'goed' beheer van land nu is. Deze opvatting komt voort uit een mengeling van nationalisme, apartheid, racisme, het geloof in de superioriteit van wetenschappelijke kennis en het onderkennen van lokale kennis (zie bijvoorbeeld: Beinhart 1989; Delius en Schirmer 2000). Dit discours is overigens altijd

heftig bestreden door de lokale bevolking die veelvuldig in verzet kwam tegen overheidsmaatregelen (McAllister 1989; Hebinck en Lent, te verschijnen 2005). In deze constellatie worden land claims, land rechten en gebruik van land emotionele en gepolitiseerde kwesties die zich zeer waarschijnlijk niet slechts beperken tot een strijd met discursieve middelen. Zeer recentelijk is onenigheid over een hek geëscaleerd. Het hek is al langer onderwerp van discussie en is voor de gemeenschap belangrijk. De enige manier om bij hun dorp bovenop de heuvel te komen is via één van de geclaimde bedrijven. De eigenaar sluit regelmatig het hek, aldus Mulugisi. Een rechtszaak die onlangs is aangespannen heeft nog geen oplossing aangereikt. Intussen heeft de gemeenschap het heft in eigen handen genomen en het hek volledig vernield (e-mail communicatie met Nkuzi, januari-februari, 2005). The *Pretoria News* (13 februari, 2005) maakt melding van het feit dat de overheid ten gunste van de land claimenden heeft ingegrepen.

De Swongozwi land claim roept evenals de Mandlazini case vragen op over de concrete invulling van het begrip 'gemeenschap'. Mulugisi en *Chief* Mpepho lieten beiden doorschemeren dat de 'gemeenschap' namens wie de claim is ingediend zeer heterogeen is samengesteld. Verwantschap en gezamenlijke afstamming van Koning Makhado is waarschijnlijk het enige dat ze onderling bindt. De meeste leden van de gemeenschap wonen en werken elders en hebben al jarenlang een stedelijke carrière. Sommigen zijn advocaat of dokter en wonen in Soweto. Een ander is vice-rector geweest van de nabijgelegen Venda Universiteit. Dit roept ondermeer de vraag op wat de gemeenschap wil, hoe deze daarover gaat beslissen en welke keuzes uiteindelijk voor wat betreft het landgebruik gemaakt gaan worden. Gaan ze voor, zoals in andere gevallen is gebeurd, de optie het landgebruik te continueren, het beheer niet of nauwelijks te veranderen en voor 'benefit sharing' te kiezen? Kiezen ze voor een meer gedifferentieerd scenario passend bij de diverse deelbelangen? Mulugisi droomt van een scenario waarbij de landerijen geld opleveren voor een gemeenschappelijk ontwikkelingsfonds in beheer van de gemeenschap. Met dit fonds kunnen dan scholen en klinieken worden gebouwd, kinderen kunnen naar school en waar mogelijk verder studeren. Gezien Mulugisi's eigen carrière van student tot onderwijzer, is deze opvatting niet vreemd.

Een andere vraag die deze case oproept is wat te doen met de huidige landarbeiders. Hoe gaan we om met de *squatters* die formeel gesproken illegaal op het land verblijven? Dit soort vraagstukken hangen nauw samen met wat gaat gebeuren met het landgebruik nadat de claim is afgehandeld. Gaan de nieuwe eigenaren op dezelfde manier om met landarbeiders als de blanke eigenaren, die in het verleden maar ook nu nog, tal van landarbeiders en hun gezinnen ontsloegen en van het land verdreven. Dit soort gedrag wordt ook in de hand gewerkt door overheidsbeleid dat minimumloon voor landarbeiders wil afdwingen en de arbeidsomstandigheden probeert te moderniseren. Het vraagstuk van de landarbeiders wordt net zoals in Zimbabwe, steeds actueler in Zuid Afrika. De huidige politieke retoriek vanwege maatschappelijke druk om de doelstellingen te halen, maskeert dat hier niet of nauwelijks over wordt nagedacht.

NEOLIBERALISME, LANDHERVORMING EN LANDBOUWBELEID

Een belangrijk doel van het huidige hervormingsbeleid is de zwarte veelal kleine boeren op te nemen in de vaart der volkeren. De productie voor zelfvoorziening, zo luidt het devies, moet plaats maken voor een op de markt gerichte productie. Van 'subsistence farmer' naar 'commercial farmer' waarbij de 'emerging farmer' een soort tussenfase voorstelt (Department of Agriculture 2001:5,8), is de paradigmatische invalshoek die het best te karakteriseren is als lineair, neoliberal en technocratisch. Het *Land Redistribution for Agricultural Development* (LRAD) programma wordt bij uitstek gehanteerd om de kleine zwarte boeren in te passen in de bestaande structuur en dynamiek van de landbouw zonder dat de sector fundamenteel wordt geherstructureerd. Het macro en sectorale overheidsbeleid is gericht op het instandhouden, versterken en verdiepen van een (grootschalige) landbouw en een daarbij behorend technoadministratief systeem van relaties tussen producenten en *agribusiness* welke stevig is ingebed in een continue globaliserende markt. Liberalisering van de markt en het terugtrekken van directe overheidssteun via subsidies staat zeer hoog in het vaandel. De integratie van de kleine, *emerging black farmer* dient slechts gepaard te gaan met steun van de overheid in de aankoop van land op de vrije markt en steun in de aanloopfase. Daarna is het aan de boer en zijn of haar relatie met de vrije markt. Dit neoliberale en moderniseringsdiscours, en vooral de handhaving en zelfs versterking ervan, heeft een aantal politieke en paradigmatische achtergronden. Ook hier speelt kennis en wetenschap een belangrijke rol.

POLITIEK EN BELEID

Een politiek gegeven is dat de (nog steeds bijna exclusief blanke) landbouw sector en particuliere bedrijven stevig lobbyen om niet te interveniëren en de *status quo* in de eigendomsverhoudingen en de organisatie van de productie te handhaven. De sector is (nog) altijd goed georganiseerd en innig verknoopt met de politieke macht.

Een andere niet onbelangrijke factor is de angst dat te grote veranderingen in de landbouw wel eens kan inhouden dat Zuid Afrika afhankelijk wordt van het buitenland voor de import van voedsel. De huidige landbouwstructuur biedt voedselzekerheid – zoals de geschiedenis van de grootschalige landbouw in Zuid Afrika heeft bewezen – en, zo luidt een bijkomen argument, levert ook nog eens werkgelegenheid. Bovendien versterkt continuïteit het vertrouwen van de buitenlandse belegger in het land en in de Rand als een sterke munteenheid. De positie van de overheid in de recent afgehandelde land claim in de Levubu Vallei in het noorden van de Limpopo provincie spreekt boekdelen. Deze vallei is een gebied dat met de export van fruit veel werk en geld oplevert. De claim is goedgekeurd onder de voorwaarde dat het vigerende landgebruik niet zou wijzigen en slechts de eigendomsverhoudingen conform de wet.

HET VRIJE MARKT DENKEN: POLITIEK, WETENSCHAP EN DE VISIE OP DE TOEKOMST

Een duidelijke voedingsbodem voor het huidige landbouwbeleid is het neoliberale denken met een welhaast geïnstitutionaliseerd geloof in de vrije markt. De markt wordt onbetwist als de ideale institutie beschouwd voor de allocatie van technologie, kennis, kapitaal, enzovoort. Het neoliberale discours is ondanks de huidige politieke retoriek merkwaardig continu door de jaren heen. Opgekomen gedurende het

kolonialisme, door vertaald op een bijzondere manier tijdens Apartheid, is de vrije markt ideologie nog steeds overheersend. Een bijkomende verklaring hiervoor is wellicht dat adviseurs van de Minister van Landbouw bijna exclusief afkomstig zijn uit neoliberale kringen waarbij economen en academici van de Universiteit van Pretoria (en vooral van de *School of Agriculture and Rural Development* van de Faculteit Landbouw en Milieuwetenschappen) de grootste leveranciers zijn. Opmerkelijk is dat de huidige minister en ook een aantal hoge ambtenaren en belangrijke beleidsmakers opgeleid zijn aan deze universiteit die tot voor kort bekend stond als een blanke universiteit die tijdens Apartheid op zijn zachts gezegd Apartheid niet veroordeelde. Daar komt nog bij dat veel (landbouw)wetenschappers in Zuid Afrika niet of nauwelijks empirisch onderzoek doen op het platteland. Mede hierdoor wordt de neoliberale en technocratische visie op landbouw, structuur en relaties niet of nauwelijks bestreden en bekritiseerd. Classificatie schema's als de *peasant* die bij uitstek voor zelfvoorziening produceren en de *emerging farmer* die in toenemende mate voor de markt (moet gaan) produceren, blijven hierdoor gehanteerd en keren terug in beleidsdocumenten en lesstof voor studenten. Dit stelsel van virtuele sociale categorieën (van der Ploeg 2003) weerspiegelt een zienswijze die de toekomst van de landbouw als lineair verlopend beschouwt waarbij de markt een allesoverheersende en centrale rol vervult. Daarenboven veronderstelt een dergelijk classificatieschema dat de huidige zogenaamde *peasant* niet of slechts marginaal in de markt geïntegreerd is en dus geen relaties met de markt onderhoudt.

Deze aanname is overigens nooit serieus getoetst. Zeer recentelijk is deze zienswijze voor het eerst bekritiseerd door ondermeer de verschillende stijlen van landbouwbeoefening in kaart te brengen (Van Averbeké en Mohamed 2005). Historisch onderzoek laat zien dat gedurende de koloniale periode en Apartheid de deelname van zwarte boeren aan een marktgerichte agrarische productie door de jaren heen danig is geblokkeerd en gefrustreerd (Bundy 1988; Van Onselen 1996). Contemporain empirisch onderzoek laat zien dat de markt een overwegend lokaal en regionaal karakter heeft. Pogingen om voor de stedelijke markten te produceren blijken vooral bemoeilijkt te worden door hoge transactiekosten (vanwege grote afstanden tot de markt) en niet zozeer door het gebrek aan consumenten. De bereidheid van de handelaar en/of winkelketens om hun producten op te kopen, speelt ook een belangrijke rol. Daar waar dit wel gebeurt, in het bijzonder met inheemse gewassen, is de reactie uitermate positief (pers. comm. Van Averbeké en Modi 2004). Een ander niet onbelangrijk aspect van de huidige markt is dat het aanbod van technologie nog overwegend gericht is op grootschaligheid. Dit aanbod sluit niet aan bij een kleinschalige zwarte landbouw die vooral plaatsvindt in ecologisch marginale gebieden, ver verwijderd van de grote steden en consumenten, en waar kapitaal niet ruim voorhanden is. Een landbouw die bovendien berust op de arbeidsinzet van vrouwen en ouderen. Deze vorm van landbouw is het best als nederzettingslandbouw (*compound agriculture*) te kenschetsen. De bestaanswijze van de betrokken actoren die aan deze vorm van landbouw ten grondslag ligt, is een combinatie van akkerbouw en veeteelt, het verzamelen van producten uit de directe omgeving (zoals kruiden en wilde vruchten), inkomsten uit migratiearbeid, pensioenen en sociale uitkeringen (Hebinck en Lent, te verschijnen 2005; Shackleton *et al.* 2000, 2002; McAllister

2001). De *compound* of nederzetting vervult hierbij de rol van de centrale en coördinerende sociale en ruimtelijke eenheid.

Het empirische materiaal wijst op een technoadministratieve taakomgeving van de landbouw (TATE), een verzameling van instituties, bedrijven, beleidsmakers, en wetenschappers die relaties onderhouden met agrarische producenten, die gezamenlijk een virtueel beeld creëren van de landbouw. Deze TATE is niet toegerust voor een goed begrip van zwarte, kleine boeren en nederzettingslandbouw. Shackleton *et al.* (2000) beargumenteert dat de directe omgeving, het landschap in brede zin, een betere eenheid van analyse is dan alleen maar de akkers en weidevelden zoals gebruikelijk is in de landbouwwetenschappen en zoals gedoceerd aan de meeste Zuid-Afrikaanse universiteiten. McAllister (2001) laat zien dat de wijze waarop oogsten van kleine boeren worden gemeten een foutief en onvolledig beeld geven van wat in werkelijkheid de productiviteit van land en arbeid is, en dat deze nog wel eens hoger ligt dan in de grootschalige landbouw.

POLITIEKE STRIJD

Een duidelijke en krachtige *politieke* tegenstem is tot nu toe ook niet echt tot wasdom gekomen. Zwarte boeren, landarbeiders en plattelandsbewoners zijn niet of slecht georganiseerd en hebben daardoor amper invloed op de nationale politiek. Tot voor kort is deze stem ook niet of nauwelijks verwoord door politieke partijen. Het ANC mag dan wel de landhervorming hoog in het vaandel hebben staan, maar voert zoals gezegd een neoliberal en technocratisch beleid dat niet echt aansluit bij de realiteit van alledag. Het door de ANC in de negentiger jaren in het leven geroepen *Land and Agricultural Policy Centre*, bedoeld als een denktank van het ANC op het vlak van landhervorming, is opmerkelijk genoeg reeds lang ter ziele. Slechts een klein aantal NGO's, bijvoorbeeld *Nkuzi Development Association*, een groep academici verenigd in PLAAS (*Programme for Land and Agrarian Studies* van de Universiteit van de West Kaap) en de *Farmer Support Group* (gelieerd aan de Universiteit van Kwazulu-Natal en gevestigd in Pietermaritzburg) hebben oog voor wat er gebeurt.

Recentelijk is er op het politieke front toch enige beweging te constateren. Nieuwe sociale bewegingen als de *Landless Peoples Movement* zijn actief. De Zuid-Afrikaanse Communistische Partij (SACP) heeft een Rode Oktober Campagne gelanceerd onder de noemer *Mawubuye umhlaba* ('Geef het land terug'). In een alliantie met de vakbeweging COSATU, werkt de SACP momenteel aan de organisatie van een Top over Land met als doel zwarte bewoners van het platteland te organiseren en te verenigen onder de vlag van landhervorming (Umhlaba Wethu 2004).

Het belang hiervan moet niet worden onderschat omdat de SACP en COSATU beide deel uit maken van het ANC. Deels omdat daarmee het debat binnen de ANC (en dus ook de regering?) weer wordt aangewakkerd. Maar ook omdat de Top over Land wellicht een aanzet kan zijn voor een betere articulatie van de vraag naar land.

DE VRAAG NAAR LAND

De zwarte plattelandsbewoner heeft tot nu toe ook niet echt duidelijk een vraag naar land geformuleerd. Empirisch onderzoek in dorpen in bijvoorbeeld de voormalige thuislanden van de Oost Kaap provincie, de Transkei (McAllister 2001) en de Ciskei

(Hebinck en Lent, te verschijnen 2005) tonen aan dat momenteel 20 tot 80 procent van het landbouwareaal (vooral de velden bestemd voor akkerbouw) braak ligt. Veel bewoners migreren voor korte of langere tijd en zijn op zoek naar betaalde werkgelegenheid. Op zijn beurt vindt deze vraag naar werk weer zijn basis in een stuk geschiedenis van kolonialisme en Apartheid welke scharniert om een continue geschiedenis van arbeidsmigratie aangewakkerd door economische belangen en wetgeving. De zoektocht en vraag naar werk moet echter ook worden geïnterpreteerd als een drang om deel te nemen aan het moderne leven welke zich bijna uitsluitend in het stedelijke milieu afspeelt. Het leven op het platteland wordt overduidelijk niet geassocieerd met moderniteit. Maar, de institutionele arrangementen zoals de toegang tot land in het dorp, bieden ook niet altijd de zekerheid die boeren graag zoeken. In bepaalde situaties wordt toegang tot land ontzegd waardoor anderen het braakliggende land niet kunnen gebruiken. Terwijl dit bijvoorbeeld landlozen, waaronder jongeren en/of teruggekeerde migranten, de mogelijkheid zou bieden een bestaan op te bouwen als boer. In een beperkt aantal gevallen is er sprake van onderhandelingen waarbij het land in deelpacht wordt verbouwd. Deze deelpacht contracten zijn echter vaak van zo'n aard, zoals John een jonge man in het dorp Guquka mij onlangs vertelde, dat het niet echt ten voordele is van de deelpachter. De eigenaar eist veelal het merendeel van de oogst op. *'Ik ga niet voor een appel en een ei het land bewerken voor een ander. Als je volgend jaar weer in het dorp bent voor je onderzoek, dan ben ik vertrokken naar de stad. Ik moet alleen nog op zoek naar geld om de taxi naar de stad te betalen.'*

Een belangrijk vraagstuk dat vooral in de voormalige thuislanden opgang doet, is die van sociale identiteit. Landhervormingen, zeker zoals die gestalte krijgt sinds 2001, na de overgang van SLAG naar LRAD, uitsluitend bedoeld voor landbouwdoeleinden, veronderstelt een sociale identiteit die scharniert om het boer zijn. De vraag is nu of de huidige bewoner van het platteland boer is of wil worden. De levensgeschiedenis van velen is die van arbeidsmigrant die op latere leeftijd terug keert naar zijn geboorte dorp om te genieten van het leven en om op kleine schaal te boeren. De levensgeschiedenis van anderen wijst wel degelijk op aspiraties om te boeren. Kas Main (Van Onselen 1997) maar ook Wilson Msi en Lovuyu Booij (zie Hebinck en Lent, te verschijnen 2005) zijn daar uitstekende voorbeelden van. Maar de analyse van hun pogingen om de aspiraties werkelijk kracht bij te zetten, wijst ook op een technoadministratieve taakomgeving die hen parten speelt. De eerder gememoreerde deelpacht relaties, de onzekere landrechten, diefstal van vee en gewassen, maar ook het technologie aanbod en het vrije spel van prijzen dwarsboomt hun aspiraties. Het verhaal van Joseph Kuzwayo leert dat er mogelijkheden zijn (pers. comm. December 2004). Joseph heeft onlangs, in tegenstelling tot veel van zijn leeftijdsgenoten, de stad de rug toegekeerd (ondanks zijn uitstekende opleiding) en heeft zich nu gestort op het boeren. Hij produceert op het land van zijn familie inheemse gewassen en die worden via een grote winkelketen vermarkt. De prijs die hij ontvangt is alleszins redelijk en de technoadministratieve adviezen die hij krijgt zijn toegespitst op zijn kennis en ervaringen. De markt en technologie worden niet als knellend beschouwd. Een opvallende rol is hierbij weggelegd voor een aantal onderzoekers die wetenschappelijk onderzoek in het veld combineert met actieonderzoek.

VOORUITZICHTEN: DYNAMIEK EN KRITIEK

Een belangrijke kwestie is wie profijt heeft van de landhervorming en welke dynamiek en patronen te onderkennen zijn. De algemene teneur in de kritiek is dat de voortgang van de landhervorming te traag is en de dienstverlening van de overheid onvoldoende (Cousins 2004). Door de criticasters aangedragen oplossingen zijn: meer geld beschikbaar stellen, overgang tot gedwongen onteigening van land, het verbeteren en sneller leveren van diensten aan kleine zwarte boeren, meer landbouw krediet genereren dat is toegesneden op de wensen van kleine boeren, en verbetering van de opkoop van landbouwproducten enzovoort (Jacobs *et al.* 2003; Cousins 2004). De ogenschijnlijk impliciete aanname hierbij is dat er vraag naar land is en dat het gaat om landbouwgrond. Deze veronderstelling zou op zijn minst onderzocht moeten worden. Dit kan onder meer geschieden door de vraag in kaart te brengen, hoe moeilijk dit in methodologisch opzicht ook is.

Een tweede punt van kritiek is de trend dat met de verandering van het beleid van SLAG naar LARD, de landhervorming meer dan voorheen ten goede komt aan kleinere groepen en in toenemende mate meer aan individuen (waaronder veel lokale ondernemers). Dit komt vooral doordat LARD een grote overheidsbijdrage verstrekt in ruil voor een eigen bijdrage (Jacobs *et al.* 2003:13). Dat in toenemende mate de rijkere landeigenaren en ondernemers profiteren van de landhervorming lijkt een redelijke conclusie. Een derde punt van kritiek is dat de overheid weinig doet om werkgelegenheid in de landbouwsector te handhaven. Deze staat sterk onder druk en de recente wetgeving (de *Labour Tenants Security Act*) die tot doel heeft landarbeiders te beschermen, hun arbeidsrelaties te moderniseren en een minimum loon voor hen tracht af te dwingen, heeft vooralsnog het effect dat arbeid wordt uitgestoten (pers. comm. met een landeigenaar). Een vierde kritiek punt is dat de aard en dynamiek van de landbouwproductieketens, vooral diegene die sterk verknoopt zijn met de immer globaliserende markten, alleen maar kan resulteren in armoede voor de landarbeiders en de kleine producenten (zie bijv. Du Toit 2003).

Een belangrijke vraag is of de miljoenen armen profijt hebben van de landhervorming. Criticasters wijzen er op dat de regering een armoede bestrijdingsbeleid voert dat de behoeften van de armen vertaald in termen van welvaart: ouderdomspensioenen en diverse sociale uitkeringen. De vraag is of hiermee chronische armoede wordt bestreden. Het verzekert in veel gevallen in ieder geval wel de consumptie van voedsel en andere dagelijkse benodigdheden. Grote vraag is ook of de huidige landhervorming iets te bieden heeft voor de armen die proberen te overleven in overbevolkte, marginale en vaak geërodeerde gebieden. De landhervorming heeft in bijvoorbeeld de Limpopo provincie wel een zekere bijdrage geleverd aan de oplossing van de problemen van slachtoffers van gedwongen verhuizing die zonder enige vorm van compensatie zijn onteigend. De SLAG-subsidies om land aan te kopen en huizen te bouwen hebben wel degelijk enige directe nood gelenigd.

De huidige situatie is een voedingsbodem voor protest en radicale acties van de kant van landlozen en gemeenschappen die zich gefrustreerd voelen door de trage gang van zaken. Met steun van de *Landless People's Movement* is tot illegale landbezettingen overgegaan. Dit gebeurt in de noordelijke en oostelijke delen van Zuid Afrika en

vooral op land dat eigendom is van de staat. Het gedonder met het hek in het geval van de Swongozwi land claim is slechts een van de vele duizenden uitingen van onvrede. De actievoerders worden door de staat en de media steevast als criminelen geportretteerd. Dit zijn allemaal tekenen dat het conflict tussen landlozen en de staat alleen maar verscherpt. Als COSATU en SACP de tripartiete alliantie met de ANC verbreken – waarvan al een tijd lang sprake is – zou dit wel eens een radicale wending in de alledaagse praktijk van de landhervorming kunnen gaan inhouden.

CONCLUSIE

De vraag is hoe het nu verder moet met de landhervorming. De weg van radicalere en versnelde landhervorming en een groter budget voor aankoop en leveren van diensten is slechts ten dele een oplossing. Andere bouwstenen voor een nieuwe landbouwpolitiek zijn nodig, waarin landhervorming slechts een onderdeel vormt. Bouwstenen die om met Marsden (1998) te spreken in een landbouw met minder *squeeze* resulteren en een andere *treadmill* kennen. Technologie is één zo'n belangrijke bouwsteen. Moeizaam wordt gewerkt aan een gevarieerder en toegespitster aanbod van landbouwtechnologie; onderzoek blijft vooral hangen in het klassieke paradigma van nieuwe en betere gewassen, overdracht van kennis, enzovoort. Lichtpuntjes zijn er echter ook. Zo wordt er hard gewerkt aan een initiatief om irrigatiestelsels te revitaliseren (en niet slechts te rehabiliteren, pers. comm. Dennisson 2004, 2005). Daar waar op deelaspecten enig succes wordt geboekt, blijken juist die terreinen te zijn waar empirisch onderzoek aan de wieg staat van nieuwe beleidsinitiatieven. Deze hebben mede tot doel om de beeldvorming van de landbouw te verbeteren en een bestaanswijze gebaseerd op land, arbeid en natuur aantrekkelijker maken. Wellicht dat daardoor de vraag naar land beter wordt gearticuleerd dan nu het geval is en dat hiermee een radicalere vorm van landhervorming onderbouwd en gelegitimeerd kan worden.

De hervormingen die nodig zijn, zouden verder moeten gaan dan alleen het hervreken en teruggeven van land. Zuid Afrika kent niet alleen een landvraagstuk, maar bovenal een agrarisch vraagstuk. Het verhogen van budgetten is niet het enige dat op de agenda zou moeten staan, maar juist ook een wezenlijk andere stijl van regelgeving, onderzoek en wetenschapsbeoefening wordt bepleit, die bovendien voortbouwt op de inzichten en kennis van de direct betrokken actoren. Een andere stijl van landbouwbeoefening dan nu wordt nagestreefd, is een nog onontgonnen terrein waarop vele samenwerkingsverbanden gesmeed kunnen worden. Dat dit gebeurd in een politieke arena vol met tegenstrijdige perspectieven, moge duidelijk zijn.

REFERENTIES

- AFRA News (1993), The people shall share – but not our properties, *Newsletter of the Association for Rural Advancement*, no. 20
- Averbeke, W. van en S Mohammed (2005), Smallholder Farming Styles and development policy in South Africa: the case of Dzindi Irrigation Scheme (Manuscript)
- Beinart W. (1989), 'The Politics of Colonial Conservation', *Journal of Southern African Studies*, Vol. 15, No. 2, pp. 143-162
- Bundy, C., (1988), *The rise and fall of South African peasantry*, James Currey: London

- CEDARA (1993), Settlement of the Mthiyane tribe, Pietermaritzburg, Cedara
- Cousins, B. (2004), Lessons from the field: a decade of democracy, in: Idasa supplement to *Mail en Guardian*, 26 November 2004
- Delius P. en Schirmer S. (2000), Soil Conservation in a Racially Ordered Society: South Africa 1930-1970, *Journal of Southern African Studies*, Vol. 26, No. 4, pp. 719-742
- Department of Land Affairs (1997), *White Paper on South African Land Policy*, Pretoria: Department of Land Affairs
- Department of Agriculture (2001), *The Strategic Plan for South African agriculture*, Pretoria, S.Afr: Directorate Agricultural Information Services
- Du Toit, A (2003), Hunger in the Valley of Fruitfulness. Globalization, "social exclusion" and chronic poverty. in Ceres, South Africa. Paper gepresenteerd op de conferentie 'Staying Poor: Chronic Poverty and Development Policy', Manchester, Universiteit van Manchester, April, 2003
- Farmer's Weekly*, 11 February 2005
- Jacobs, P., E. Lahiff en R. Hall (2003), *Land redistribution. Evaluating land and agrarian reform in South Africa*. Programme for Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape. An Occasional paper series, no. 1
- Marsden, T. (1998), Agriculture beyond the treadmill? Issues for policy, theory and research practice, in: *Progress in Human Geography*, vol. 22, nr. 2, pp. 265-275
- McAllister, P. (2001), *Building the homestead. Agriculture, labour and beer in South Africa's Transkei*. Leiden. African Studies Centre. Research Series 16/2001
- McAllister, P. (1989), Resistance to 'Betterment' in the Transkei: a case study from Willowvale District, *Journal of Southern African Studies*, 15(2):346-368
- METROPLAN 1994. Mzingazi Village Development Project. Draft development concepts, Richardsbay, Metroplan
- Hebinck, P en P. Lent (2005), *Rural Livelihoods in the Eastern Cape: a study of people of Guquka and Koloni and their resources*. Nog te verschijnen, 2005
- Onselen, C. van (1997), *The Seed is Mine... The life of Kas Main, a South African sharecropper 1984-1985*, Oxford: James Currey Publishers
- Ploeg, J.D, van der (2003), *The Virtual Farmer*. Assen: Van Gorcum
- Pretoria News*, 13 Februari, 2005
- Shackleton C.M, Shackleton S.E., Ntshudu M. and Ntzebeza J. (2002), 'The Role and Value of Savanna Non-Timber Products to Rural Households in the Kat River Valley, South Africa', *Journal of Tropical Forest Products*, Vol. 8, No. 1, 2002, pp. 45-65
- Shackleton S.E., Shackleton C.M., and Cousins B. (2000), 'The Economic Value of Land and Natural Resources to Rural Livelihoods: Case Studies from South Africa', pp. 35-67. in: Cousins B. (ed.) (2000), *At the Crossroads. Land and Agrarian Reform in South Africa into the 21st Century*, Cape Town: Programme for Land and Agrarian Studies, School of Government, University of the Western Cape/Braamfontein
- Umhlaba Wethu*. Quarterly bulleting tracking land reform in South Africa, no. 2, December 2004

EINDNOTEN

1 De auteur dankt Angelique van Wingerden voor redactioneel commentaar en taalkundige verbeteringen.

2 De Limpopo is de naam van de rivier die de grens vormt met Zimbabwe. Naar de Limpopo wordt ook in een meer metaforische betekenis gebruikt: dat wat zich afspeelt ten Noorden van Zuid Afrika.

3 Dit deel is gebaseerd op Langeveld, P. (1997), *Cattle and Interfaces in the resettlement project of Mandlazini* (M.Sc. Thesis, Rurale Ontwikkelingssociologie) en op een aantal bezoeken van mij aan Mandlazini tussen 1995 en 2000.

4 In een ingezonden brief aan de *The Zululand Observer* van 25 Juli 1997 klaagt een blanke ingezetene over *'koeien in de straten van Birdwood en Meerensee, konijnen, eenden enz. die eigendom van de belastingbetalers beschadigen. Er wordt niets aan gedaan. Als ik op een boerderij wilde wonen en werken was ik liever in de Transvaal gebleven.'* Ze dreigde de eerst de beste koe die haar eigendom betreedt in beslag te nemen. Ze schrijft vervolgens dat billtong een mooi product is dat van rundvlees wordt gemaakt en dat een goede prijs oplevert op de markt. Een gelijklopende ingezonden brief stond in de *Zululand Observer* van 29 maart 1999.

10 EEN HISTORISCHE PROGNOSE

AD NOOIJ

EEN OPMERKING VOORAF

De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek (NRLO) startte begin jaren negentig van de vorige eeuw een studieprogramma getiteld: 'Duurzame ontwikkeling van de Nederlandse landbouw en het landelijk gebied in de 21e eeuw'. Voor dit programma schreef ik in december 1991 een notitie, getiteld 'Bestuurlijke problematiek rond de landbouw en het landelijk gebied'. Deze notitie, die nooit eerder in druk verscheen, resulteerde in een prestigieuze onderzoeksopdracht naar de structuur van de agrarische belangenbehartiging. In dit onderzoek hadden Jaap Frouws en Maarten Ettema een wezenlijk aandeel.

Een notitie uit 1991 kan worden beschouwd als vervlogen geschiedenis. Daar staat tegenover dat deze notitie een vooruitblik wilde zijn naar de volgende eeuw, dus de tijd die wij thans meemaken. Voor actuele analytici kan een dergelijke historische prognose leerzaam zijn, al was het maar omdat we kunnen leren uit de vergissingen in het verleden.

1 INLEIDING

In het nabije verleden is het landbouwbeleid regelmatig object geweest van wetenschappelijk onderzoek. Deze aandacht was in het verleden gerechtvaardigd, en dat is nog steeds het geval. Hierbij gaat het niet alleen om effecten van specifieke overheidsmaatregelen op het investeringsgedrag en de inkomenspositie van boeren, maar ook om de bestuurlijke problematiek in ruimere zin. Deze problematiek heeft betrekking op de relaties tussen overheid en georganiseerde landbouw. Vanwege de belangrijke veranderingen die zich nu en in de nabije toekomst aftekenen in de context van deze relaties en de effecten die deze veranderingen hebben op het beleid ten aanzien van de landbouw en de hiermee verwante beleidsterreinen, is de bestuurlijke problematiek rond de landbouw en het landelijke gebied een uitermate belangwekkend veld van onderzoek.

Met name de volgende veranderingen verdienen de aandacht:

- a De betrekkelijke homogeniteit van het Groene Front, zoals deze in de afgelopen decennia heeft bestaan, vertoont thans duidelijke barsten; dit wordt in § 2 nader uitgewerkt.
- b Er is sprake van een toenemende differentiatie binnen de landbouw langs andere lijnen dan de as modern-traditioneel; zie verder § 3.

- c Er voltrekt zich een heroriëntatie m.b.t. de sturende rol van de overheid. Bovendien is er sprake van belangrijke veranderingen in de structuur van het publieke bestuur. Hierop wordt in § 4 nader ingegaan.
- d Nieuwe beleidsterreinen zijn in ontwikkeling; deze zijn nauw gerelateerd aan het agrarische beleid, maar kunnen dit beleid ook aanmerkelijk – en voor de betrokkenen op een bedreigende wijze – beïnvloeden; een nadere uitwerking is te vinden in § 5.

2 HET GROENE FRONT

In een periode dat 'groen' nog werd gezien als signaalkleur voor landbouw, was het Groene Front een begrip dat de specifieke verstrengeling weergaf tussen politieke instituties en maatschappelijke organisaties op het terrein van de landbouw. De maatschappelijke organisaties vertegenwoordigden, zoals ook thans nog het geval is, de belangen van de boeren in de vormgeving van het landbouwbeleid, en droegen anderzijds zorg voor een acceptatie van dit beleid door hun achterban. Uiteraard was en is de werkelijkheid aanmerkelijk gecompliceerder en genuanceerder dan deze eenvoudige kenschets. De relaties tussen 'voormannen' en achterban, tussen landbouworganisaties en overheid, en tussen landbouworganisaties onderling verlopen niet altijd harmonieus. Ook in het verleden was dit niet het geval. Een belangrijke bron van spanning in de afgelopen dertig jaar had betrekking op de selectieve modernisering die zich – gestimuleerd door o.m. het overheidsbeleid – in de landbouw voltrok. Vooral het selectieve karakter van dit moderniseringsproces dat gepaard ging met een selectief afvloeiingsproces, heeft de relatie tussen de organisaties en hun achterban onder druk gezet. Niettemin zijn degenen die bestuurlijk bij deze processen waren betrokken, erin geslaagd het 'Front' min of meer gesloten te houden. Dit manifesteerde zich vooral in de jaren zeventig toen de eerste krachtmetingen plaats vonden rond het opkomende milieuvraagstuk.

Dat dit front thans barsten vertoont, heeft verschillende oorzaken. Zonder een uitputtende opsomming te pretenderen, kan hier gewezen worden op:

a) De toenemende mondigheid van een geprofessionaliseerde achterban.

Zoals veel organisaties in de sociaal-economische sfeer in Nederland hebben ook de centrale landbouworganisaties een dubbele functie gehad. Enerzijds zijn het organisaties die, in competitie met andere belangengroepen, waken voor de belangen van de boeren. Anderzijds maakten deze organisaties deel uit van een geïntegreerd verzuilingspatroon. Er werd niet alleen gewaakt voor belangen van boeren, maar boeren accepteerden het ook dat zij lid waren van de organisatie die als onderdeel van een levensbeschouwelijke zuil hun aanpassingsbereidheid vergrootte. De combinatie van deze twee functies, namelijk belangenbehartiging en sociale controle, verklaart de hoge organisatiegraad in de landbouw. De verzuilingsfunctie heeft inmiddels sterk aan bindende kracht ingeboet. Hoewel boeren in het lidmaatschap van de standorganisatie nog een zekere mate van saamhorigheid met de eigen levensbeschouwelijke groepering kunnen ervaren, en tevens in dit lidmaatschap op symbolische wijze tot uitdrukking kunnen brengen dat zij tot de boerenstand behoren, gaan niettemin zakelijke overwegingen een steeds dominantere betekenis krijgen. Tegen deze

achtergrond is het ook begrijpelijk, dat met name boeren met een geavanceerde professionele deskundigheid veel belangstelling tonen voor sectorale organisaties. Deze ontwikkeling zou – indien niet op de juiste wijze opgevangen – de gecoördineerde belangenbehartiging in gevaar kunnen brengen en daardoor de kracht van het Groene Front verder verzwakken.

b) De krachtige politiek-maatschappelijke ondersteuning van een milieubeleid waardoor gangbare productieprocessen in de landbouw onder sterke druk zijn komen te staan.

Zolang de organisaties die de belangen van de boeren behartigen, de aanval van buitenaf effectief kunnen weerstaan, draagt dit bij tot een verdere versterking van de politieke positie van deze organisaties. De situatie verandert evenwel wanneer de druk van buitenaf zo groot wordt, dat concessies onontkoombaar zijn. Dan krijgen de organisaties van hun achterban niet alleen het verwijt dat zij concessies doen, maar ook dat zij een situatie hebben laten groeien waarbij het doen van concessies onvermijdelijk lijkt te zijn.

c) De verminderde electorale betekenis van de agrarische beroepsgroep.

De electorale betekenis van de landbouw is uiteraard sterk verminderd door de aantalvermindering die zich in deze sector heeft voltrokken. Politieke partijen zijn minder bereid tot investeringen in een krimpende doelgroep.

d) De differentiatie die zich in de landbouw zelf heeft voltrokken.

De modernisering van de landbouw en de professionalisering van de boer hebben enerzijds geleid tot een vervaging van regionale verschillen in bedrijfsstijlen, maar anderzijds nieuwe vormen van differentiatie bevorderd. Dit wordt in § 3 nader uitgewerkt.

e) De restricties ten aanzien van de productieruimte.

De modernisering van de landbouw die zich in de afgelopen decennia heeft voltrokken, impliceerde een specifieke combinatie van reductie en expansie. De reductie had betrekking op de inzet van arbeid en grond, de expansie kwam tot uiting in het totale productievolume. In het laatste decennium zijn er door overheidsmaatregelen grenzen gesteld aan het productievolume in enkele bedrijfstakken; de melkquotering is hiervan een duidelijk voorbeeld. Hierdoor komt het agrarische systeem onder aanzienlijk grotere spanning te staan. De onderlinge competitie tussen boeren in een proces van voortgaande modernisering kan niet langer worden getemperd door een voortgaande groei van de totale productie. Derhalve zullen de belangentegenstellingen binnen de landbouw scherper worden. Vooral het functioneren van de centrale landbouworganisaties zal hierdoor extra op de proef worden gesteld.

3 DIFFERENTIATIE, PROFESSIONALISERING EN BEDRIJFSSTIJLEN

De belangrijkste differentiatielijnen die tot voor kort binnen de landbouw werden onderscheiden, hadden betrekking op de aard van de productie en de mate van moderniteit in de bedrijfsvoering. Ook nu zijn deze twee vormen van differentiatie nog van grote betekenis. Moderniteit is evenwel in toenemende mate een gedifferentieerd begrip. De modernisering en professionalisering die zich in de afgelopen decennia

hebben voltrokken in de landbouw, hebben weliswaar een nivellerend effect gehad op de regionale verscheidenheid in bedrijfsvormen, maar toch niet in die mate dat alle boeren binnen eenzelfde productiehal identieke replica's zijn geworden van eenzelfde ideaalbeeld. Hoewel we niet de vergissing moeten begaan het falende ondernemerschap van niet-professioneel werkende boeren te legitimeren met een verwijzing naar differentiële bedrijfsstijlen, is het in toenemende mate duidelijk dat er verschillende lijnen van professionalisering en derhalve verschillende bedrijfsstijlen zijn te onderscheiden.

Professioneel ondernemerschap heeft betrekking op:

- a de sociaal-economische context: de specifieke markten waarop de agrarische ondernemer zich richt en de mate van integratie in de bedrijfskolommen die op deze markten betrekking hebben. Naast de verticale integratie kan in dit verband ook worden gedacht aan zowel horizontale als zijdelingse integratie. De horizontale integratie heeft betrekking op de samenwerkingsverbanden met andere agrarische ondernemers, bijvoorbeeld in plaatselijke werktuigenverenigingen. De zijdelingse integratie verwijst naar participatie in niet-agrarische markten, bij voorbeeld de recreatiemarkt.
- b de kenniscontext: de mate waarin de ondernemer participeert in het min of meer officiële agrarische kennisstelsel dat wordt ontwikkeld en gepropageerd door de (voormalige) overheidsinstellingen op het terrein van landbouwkundig onderzoek en voorlichting. In dit verband moet echter ook rekening worden gehouden met andere min of meer geprofessionaliseerde kennisstelsels waarvoor boeren kunnen kiezen, zoals bijvoorbeeld de biologische landbouw, alsook de mate waarin lokale kennis een rol speelt in de bedrijfsvoering, dat wil zeggen de ervaringskennis die boeren in een bepaald gebied met elkaar delen.
- c de milieucontext: de mate waarin de agrarische ondernemer rekening houdt met de externe milieueffecten van zijn bedrijfsvoering;
- d de bestuurlijk-politieke context: de mate waarin de ondernemer gebruik weet te maken van de mogelijkheden die het politieke stelsel biedt.

Langs deze lijnen van professionalisering kunnen verschillende bedrijfsstijlen worden onderscheiden. Dit zijn daarom hypothetische stijlen van bedrijfsvoering die een actuele professionalisering belichamen en dus niet de wellicht nog bestaande bedrijfsstijlen die in het verleden wél maar thans niet meer als professioneel gekenschetst kunnen worden. Empirisch onderzoek zal moeten uitwijzen in welke mate deze modellen adequaat zijn ter typering van de geobserveerde werkelijkheid. Naar de mate waarin dit het geval is, heeft deze vorm van differentiatie consequenties voor de belangen die men verdedigd wenst te zien, en derhalve voor de organisatie van de belangenbehartiging. In dit verband kan tevens de vraag aan de orde komen, of de differentiatie die zich voordoet ten aanzien van professionalisering in de landbouw aanleiding geeft tot de ontwikkeling van verschillende bedrijfskolommen; bijvoorbeeld een afzonderlijke ecologische agribusiness.

4 DE OVERHEID

In de relatie tussen overheid en landbouw staat ook de rol van de overheid zelf ter discussie. Sommigen plaatsen deze discussie in het kader van het zgn. post-modernisme, anderen spreken van een nieuw conservatisme dat zich tijdens de economische recessie van de eerste helft van de jaren tachtig vooral in de USA manifesteerde ('reagonomics') en zich daarna via het Verenigd Koninkrijk ('Thatcherism') verder verspreidde over Europa. Enkele kenmerken van deze denkwijze zijn: reductie van de verzorgingsstaat, minder overheidsingrijpen, meer ruimte voor marktregulatie, meer flexibiliteit, meer individuele verantwoordelijkheid, een afnemend geloof in de maakbaarheid van de maatschappij, een tanend vertrouwen in het sturende vermogen van de overheid.

De verdedigers van deze nieuwe staatsopvatting zijn sterk gekant tegen allerlei vormen van corporatisme. Juist in corporatistische structuren zien zij een voor de buitenwacht ondoorzichtige vermenging van economische belangenbehartiging en politieke regulatie, en een moeilijk controleerbare innesteling van belangenorganisaties in het overheidsapparaat. De kritiek op het corporatisme heeft consequenties voor de legitimering van het landbouwbeleid, omdat het bij uitstek de landbouwsector is die corporatistische structuren heeft opgebouwd.

Dat de overheid een meer bescheiden rol moet gaan spelen in het maatschappelijke leven, is in het huidige politiek-ideologische klimaat een veel gehoorde wens. De realiteit past zich schoorvoetend en selectief aan. Budgetproblemen bij de overheid spelen een belangrijke rol, maar eveneens het verzet van de georganiseerde belangengroepen. Van grote betekenis in dit verband is ook verdeling van publieke bevoegdheden over de verschillende lagen van bestuur.

De vorming van de nationale staat is een van de fundamentele ontwikkelingen die zich de laatste eeuwen in Europa heeft voltrokken. Aan deze staatsvorming kunnen twee facetten worden onderscheiden. Niet alleen heeft de staat in de loop der tijd een geweldige uitbreiding van taken en bevoegdheden gekregen, maar bovendien is er sprake van een sterk overwicht van de centrale staat ten opzichte van regionale bestuursorganen die opereren binnen het territorium van de nationale staat.

Thans is er echter sprake van een keerpunt in deze ontwikkeling. In de komende decennia ondergaat het instituut van de nationale staat een tweevoudige aanval. Enerzijds is er sprake van een proces van federalisering op Europees niveau, anderzijds volstrekt zich een proces van overdracht van bevoegdheden van de nationale staat naar regionale bestuursorganen. Dit laatste is een van de vormen waarin zich de zogenaamde deregulering voltrekt. De rol van de nationale staat lijkt dus aan erosie onderhevig, zowel door een proces van voortgaande centralisering, dat wil zeggen de ontwikkeling van een centraal staatsapparaat op Europees niveau, alsook door een proces van regionalisering.

Ook deze ontwikkeling heeft consequenties voor de relatie tussen agrarische belangenorganisaties en anderzijds de overheid in verschillende gedaanten. Voor de georganiseerde landbouw is het van groot belang om de verschillende belangen die behartigd moeten worden, op de juiste wijze in kaart te brengen en de organisatie van

de belangenbehartiging af te stemmen op de zich geleidelijk verplaatsende zwaartepunten in het politieke systeem.

5 NIEUW BELEID

De in het voorgaande beschreven tendentie van een zich terugtrekkende overheid staat in schril contrast met twee andere ontwikkelingen die vooral betrekking hebben op de landbouw:

- a De milieuproblematiek, die zeker waar dit de landbouw betreft een sterke maatschappelijk-politieke ondersteuning geniet, geeft aanleiding tot een landbouwmilieubeleid dat resulteert in een vergaande versterking van de overheidsinvloed op de bedrijfsvoering van individuele bedrijven. Mestquota worden toegewezen aan afzonderlijke bedrijven; per bedrijf moet een mestboekhouding worden bijgehouden. De tegenstelling tussen enerzijds de ideologie van een terugtrekkende overheid en anderzijds de onmiskenbare praktijk van een zich versterkende overheid moet bijna onvermijdelijk leiden tot problemen rond legitimatie en acceptatie van overheidsbeleid.
- b Daarnaast is er met name op Europees niveau sprake van een groeiend bewustzijn van de regionale problematiek. Dit bewustzijn versterkt de ideologische basis van een beleid waarbij het creëren van gelijke kansen voor diverse regio's (regionale specialisatie), in meer of mindere mate wordt vervangen door een streven naar overeenkomstige welvaartsniveaus voor de verschillende regio's.
- c Deze vorm van regionaal beleid kan overigens snel in conflict komen met het ideaal van een terugtrekkende overheid die de liberalisering van het agrarische markt- en prijsbeleid propageert; liberalisering zal immers eerder leiden tot regionale specialisatie en regionale inkomensongelijkheid dan tot pariteit van regionale inkomensniveau's. Een poging om deze conflicterende politieke idealen te verzoenen wordt wellicht gevonden in een zekere mate van regionalisering van het stelsel van individuele inkomensvoetstukken. Overigens is een van de implicaties van dit beleid dat opnieuw sprake is van een aanzienlijke versterking van de controle door de overheid, en wel tot op het niveau van de afzonderlijke bedrijven. Individuele inkomensvoetstukken kunnen alleen betaalbaar worden gesteld indien de overheid een gedetailleerd inzicht wordt gegund in de wijze waarop het inkomen wordt verdiend en derhalve in de wijze waarop het bedrijf is georganiseerd.

6 INTEGRATIEKADERS

De bestuurlijke problematiek die zich met betrekking tot de landbouw manifesteert, maakt het in hoge mate wenselijk, dat onderzoek wordt verricht naar nieuwe sturingsmodellen, waarbij vormen van '*direct control*' (een directe bemoeienis van de overheid met individuele bedrijven) in enigerlei mate worden ingeruild voor vormen van '*indirect control*'. Dit laatste wil zeggen dat de overheid bij het reguleren van het gedrag van individuele burgers gebruik maakt van bestaande maatschappelijke integratiekaders. Deze '*indirect control*' is een van de mogelijkheden binnen de categorie 'besturen op afstand'.

Dit is geen nieuw verschijnsel, zeker niet in de landbouw. In de afgelopen decennia heeft de overheid in sterke mate geleund op de standsorganisaties in de landbouw, die

in ruil daarvoor een belangrijke stem kregen in de formulering van het beleid. Dit maatschappelijke integratiekader werd mede gebruikt om het gedrag van individuele boeren te sturen. Mede hierdoor is het moderniseringsproces in de Nederlandse landbouw en de daarmee gepaarde gaande selectieve afvloeiing verlopen zonder verontrustende vormen van maatschappelijke deregulering.

Zoals in het voorgaande is betoogd, is het maatschappelijke integratiekader van de standsorganisaties thans minder hecht dan in het verleden het geval was. Bovendien is er een 'post-modernistische' roep om verdergaande individualisering en 'bestuur op afstand'. De combinatie van deze factoren kan ertoe leiden, dat het bestuurlijk vermogen van de overheid afneemt, en wel in een periode dat de regionale problematiek en de milieuvraagstukken juist om een intensivering van het overheidsbestuur vragen. Onderzocht dient te worden in welke mate deze bestuurlijke paradox kan worden opgelost door behalve de standsorganisaties ook andere maatschappelijke integratiekaders in te schakelen die een effectieve '*indirect control*' mogelijk maken.

In een verkennende analyse kunnen de volgende maatschappelijke integratiekaders, die mogelijk in dit verband van betekenis zijn, worden genoemd:

- a de standsorganisatie (zie § 7)
- b de coöperatie (zie § 8)
- c de bedrijfskolom; zie verder bij (zie § 9 en 10)
- d de regio; zie verder bij (zie § 11)

7 DE STANDSORGANISATIE

De standsorganisatie als integratiekader van boeren is in deze eeuw tot volle ontwikkeling gekomen. In deze organisaties komen drie verschillende dimensies van integratie tot uiting. De eerste dimensie betreft de lokale gemeenschap. Standorganisaties hebben altijd plaatselijke afdelingen waar boeren elkaar kunnen ontmoeten en ervaringen kunnen uitwisselen. De tweede dimensie is de statusgroep. De standorganisatie versterkt het bewustzijn van boeren dat zij deel uitmaken van eenzelfde statusgroep, de boerenstand, die zich van andere groepen onderscheidt door een eigen levensstijl en een daarmee verbonden sociaal-economische positie, en die daarom ook specifieke belangen te verdedigen heeft. De derde dimensie heeft betrekking op de levensbeschouwelijke scheidslijnen in de bevolking; de standsorganisaties zijn opgenomen in het verzuilingspatroon.

Wat de toekomstige ontwikkelingen betreft, dient men zich af te vragen welk van deze dimensies bestaansrecht hebben en behouden, en bij welke dimensies er sprake zal en mag zijn van erosie. Met name de derde dimensie zal naar mag worden aangenomen, aan kracht inboeten, mede omdat ten behoeve van een effectieve belangenbehartiging de erkenning en accentuering van levensbeschouwelijke tegenstellingen weinig functioneel is. Echter ook de tweede dimensie staat om redenen die in het voorgaande zijn vermeld, onder druk. Dit wil niet zeggen dat deze dimensie geheel zal verdwijnen. Wat wel zal verdwijnen is de vanzelfsprekendheid waarmee een agrarisch ondernemer zich zal rekenen tot de boerenstand, en zich op basis van deze standspositie zal aansluiten bij een van de standsorganisaties.

Ook de eerste dimensie is aan verandering onderhevig. In de vroegere, meer traditionele samenlevingen, was de lokale gemeenschap voor de boer een belangrijker referentiekader dan thans het geval is. Met de ruimtelijke en sectorale verbreding van dit referentiekader – waaraan de standsorganisaties een bijdrage hebben geleverd – zal ook de binding aan lokale organisaties verminderen. Dit is echter allerminst een onvermijdelijke ontwikkeling. Wanneer de lokale organisaties of afdelingen een actieve rol spelen in de belangenbehartiging van boeren op lokaal en regionaal niveau, zal dit integratiekader behouden kunnen blijven.

8 DE COÖPERATIE

De coöperatie heeft als integratiekader van boeren een succesvolle geschiedenis. Maar tevens heeft de coöperatie zelf sterke veranderingen ondergaan die van invloed zijn geweest op de integratiefunctie. Het concentratieproces dat zich in de coöperatieve wereld gedurende de afgelopen decennia heeft voltrokken, heeft in eerste instantie geleid tot een zeer sterke uitbreiding van het territorium van een coöperatie en daardoor tot een vergroting van de gemiddelde geografische afstand tot de leden. Vervolgens heeft het concentratieproces geleid tot een professionalisering en bureaucratisering van het bestuur, en derhalve tot een vergroting van de sociale afstand tot de leden. Zowel de vergroting van de geografische afstand als van de sociale afstand resulteert in een verzwakking van de integratiefunctie die de coöperatieve vereniging nog kan vervullen. Belangrijker wordt de economische integratie in de bedrijfskolom waarbinnen de boer én de coöperatie een plaats hebben.

9 DE BEDRIJFSKOLOM

De systeemverwevenheid binnen de bedrijfskolom impliceert een onderlinge afstemming van het management van de bedrijven die op verschillende niveaus binnen het systeem zijn gesitueerd. De machtsrelaties binnen het systeem bepalen welke bedrijven in dit proces initiatiefnemer zijn respectievelijk de rol van aanpasser vervullen. Het proces van onderlinge afstemming heeft betrekking op kwantiteit, kwaliteit en logistiek van de productie. Geautomatiseerde informatiesystemen verschaffen niet alleen de boer een voortdurend geactualiseerd inzicht in de processen op het eigen bedrijf, maar bieden ook de mogelijkheid van controle en derhalve bijsturing op het niveau van de bedrijfskolom.

Nader onderzoek is gewenst naar de vraag in welke mate de overheid gebruik kan maken van dit integratiekader teneinde op een indirecte wijze het gedrag van boeren te reguleren.

Wanneer boeren niet of weinig participeren in de bedrijfskolom als integratiekader, of enig ander kader, stuit controle door de overheid op gedrag van boeren in de praktijk op grote problemen. Dit heeft te maken met het feit dat de agrarische structuur nog steeds bestaat uit een groot aantal afzonderlijke bedrijven, die elk voor zich een betrekkelijk geringe omvang hebben. Als gevolg hiervan wordt een effectief controleapparaat zeer kostbaar, zodra overheidsmaatregelen niet worden gedragen door een brede meerderheid van de boeren. Controle op gedrag van individuele boeren

wordt daarenboven bemoeilijkt door een 'kleine-ondernemers ideologie' die karakteristiek is voor een deel van de agrarische ondernemers.

De groeiende systeemverwevenheid in de landbouw biedt daarentegen mogelijkheden voor nieuwe vormen van beleid. Hierbij kan het gaan om kwaliteitseisen ten aanzien van producten die de primaire landbouw levert. De groeiende systeemverwevenheid kan er ook toe leiden, dat beleidsvormen die in andere bedrijfstakken geleidelijk meer ingang vinden, zoals het op ruilbasis afsluiten van convenanten met de overheid, ook in de landbouw worden toegepast.

10 DE MACHTSBALANS BINNEN DE BEDRIJFSKOLOM

Het bovenstaande kan gemakkelijk, en terecht, aanleiding geven tot de gedachte dat – zodra de overheid de bedrijfskolom bewust gaat benaderen als 'representatieve' gesprekspartner – de boeren hun positie als zelfstandig ondernemer nog sneller ondermijnd zien dan thans reeds het geval is. Binnen de bedrijfskolommen zijn de machtsverhoudingen immers ongelijker dan binnen de huidige standsorganisaties. Derhalve zal de positie van de boer tegenover de overheid zwakker worden, indien de standsorganisaties hun positie als gesprekspartner van de overheid moeten afstaan aan – of tenminste delen met – de bedrijfskolommen. Een implicatie van deze ontwikkeling zou derhalve kunnen zijn, dat de wijze waarop de belangenbehartiging van boeren is georganiseerd, een grondige herziening behoeft. De verdergaande integratie van boeren in de bedrijfskolom, gecombineerd met een scheve machtsbalans binnen deze bedrijfskolom, schept de structurele voorwaarden voor het creëren van organisatievormen waarbij boeren op collectieve wijze hun onderhandelingspositie binnen de bedrijfskolom versterken. Zowel de behoefte aan deze nieuwe organisatievormen alsook de mogelijke weerstanden hiertegen zijn mogelijke terreinen van onderzoek.

11 DE REGIO

Een op de landbouw gericht beleid dat gebruik maakt van bedrijfskolommen als maatschappelijk integratiekader, is per definitie een sectorbeleid gericht op een adequate voedselproductie. Maar de landbouw heeft ook een regionale betekenis, o.m. als vormgever van het landschap en behoeder van milieukwaliteit. Ook hier is nader onderzoek gewenst naar de vraag in welke mate de overheid effectief gebruik kan maken van regionale maatschappelijke integratiekaders. Is in onze maatschappij de regio nog een effectief integratiekader, of is de regio niet meer dan een bestuurlijke constructie?

Het overheidsbeleid met betrekking tot natuur en landschap is gedeeltelijk regionaal georganiseerd. In het kader van de deregulering van overheidstaken lijkt een verdere decentralisatie van dit beleid waarschijnlijk. Bovendien lopen er thans enige bestuurlijke experimenten ten aanzien van regionale gebiedsgerichte integratie, ROM gebieden, waarbij een poging wordt gedaan uiteenlopende visies en belangen met elkaar te verzoenen in een coherent regionaal ontwikkelingsplan, dat wordt gedragen door zowel de georganiseerde maatschappelijke belangen alsook de politieke instituties in het betrokken gebied. Een nauwkeurige evaluatie van deze experimenten,

en met name van de positie van lokale/regionale afdelingen van de standsorganisaties, is van betekenis. Met name doet zich hier de vraag voor of het beleid dat resulteert uit een dergelijke bestuurlijke procedure, voldoende legitimiteit heeft voor de betrokkenen, met name voor leden van minderheidsgroeperingen in het gebied.

12 BESLUIT

In het voorgaande is een aantal ontwikkelingen geschetst die mogelijk van betekenis zullen zijn voor de wijze waarop in de komende periode de agrarische belangenbehartiging gestalte zal krijgen. De landbouw zelf is aan belangrijke veranderingen onderhevig, niet alleen in economisch, maar zeker ook in structureel opzicht. Het begrip 'boerenstand' verliest zijn vanzelfsprekendheid. Maar ook de overheid – zowel de federale, als de nationale en de regionale overheid – heeft te maken met een zich wijzigende politieke cultuur alsmede met veranderende structuren en bevoegdheden van het eigen bestuurlijke apparaat.

Daarom is het van belang een betrouwbaar kompas te ontwikkelen dat bruikbaar is voor allen die zich een beeld willen vormen van de politieke kaart van agrarisch Nederland in de komende jaren. Voor de ontwikkeling van dit kompas is wetenschappelijk onderzoek een onmisbare voorwaarde. Dit onderzoek vereist evenwel een ordening op basis van onderling coherente probleemstellingen die bovendien functioneel zijn voor de praktijk van de agrarische belangenbehartiging. Een programmeringstudie is derhalve zeer wenselijk.

(Wageningen, december 1991)

11 VAN TATE NAAR ENDO-CULTURELE GEMEENSCHAPPEN

BRUNO BENVENUTI

1

Tussen de zomer van 1954 en het voorjaar van 1955 kregen mijn gedachten over datgene wat ik later zou duiden als de Technologisch-Administratieve Taakomgeving van landbouwbedrijven (en, op basis van de Engelstalige expressie zou afkorten als TATE) geleidelijk aan vorm. TATE zou later uitgroeien tot een heuristisch concept waarmee de externe prescriptie en sanctionering van de landbouwbeoefening en –ontwikkeling kon worden onderzocht. Toentertijd kende men in de algemene economische theorie nog niet het werk van Williamson omtrent de aard en betekenis van transactiekosten, dat later zou worden uitgebouwd tot het conceptuele raamwerk van de neo-institutionele economie. En als men het al kende dan werd het in ieder geval niet toegepast. Dit gold *a fortiori* voor de landbouwsector en het agrarisch productieproces. Noch in het onderwijs, noch in het onderzoek werd aandacht besteed aan de specifieke wijze waarop economische relaties en met name ook het economisch handelen van boeren werden gestructureerd. In de wereld van de wetenschap en ook onder intellectuele en politieke leiders van de Westerse wereld vierde het economisch liberalisme hoogtij. Hoewel men moest toegeven dat het er in de alledaagse wereld heel anders aan toeging dan volgens de neoklassieke economische modellen het geval zou moeten zijn (sommige puristen voegden daar aan toe dat dat ‘spijtig genoeg’ het geval was), gold binnen de doctrine van de *homo economicus* ongewijzigd dat enkel singuliere individuen rationeel konden denken en handelen. Het methodologisch individualisme vormde toentertijd nog het onbetwiste uitgangspunt in de meeste academische en professionele kringen. Een welbekende tekst van de econoom en Nobelprijswinnaar Hayek, fungeerde daarbij als veel gehanteerd referentiepunt. Op het eerste gezicht was die tekst, in de toenmalige conjunctuur, zonder meer overtuigend – met name na de veelvuldige crises van de uiteenlopende planeconomieën.

2

In de geduide periode was ik pas sinds kort in Nederland. Ik was op oudejaarsdag in 1953 in Wageningen gearriveerd. Ik zat boordevol verwachtingen. Ik kwam immers uit een land (Italië) waar van oudsher een cultureel klimaat heerste dat allesbehalve chauvinistisch was. Integendeel. We waren ons maar al te zeer bewust van onze eigen organisatorische zwakheden. Zo ook waren we maar al te zeer bereid om de soms wanhopig makende anarchie te erkennen. Net als het wijdverbreide individualisme (zo verbreid dat men met recht van een nationale karaktertrek kon spreken), de vrijwel geheel ontbrekende notie – zowel in normatieve als in ethische zin – van ‘publieke

goederen' en het rudimentaire niveau van onze democratie (een democratie die bovendien erg ongelijk, bijna als een 'luipaardvel', over ons land was verdeeld). Hetzelfde kon worden gezegd van het technische en organisatorische niveau van de Italiaanse landbouwsector. Het was bepaald niet iets om trots op te zijn. In Nederland daarentegen zou ik, zo verwachtte ik, het tegendeel ontmoeten: Een geordend en coherent land met een agrarische sector die uitermate goed georganiseerd was, met name omdat ze op een hoog ontwikkelde coöperatievorming en een sterke democratische traditie was gebaseerd. Daarnaast was er een bijna capillair systeem van voorlichting en een zeer goed opgeleide boerenstand. Dit alles faciliteerde de uitgesproken slagvaardige modernisering van de landbouwsector in Nederland.

Hoe naïef (de term 'groen' zou in dit verband verwarrend kunnen werken) ik dan ook was na mijn studies aan de landbouwfaculteit van de Universiteit van Pisa, het duurde slechts enkele maanden voordat me een wat ongemakkelijk gevoel bekreep met betrekking tot de Nederlandse landbouw en haar organisatorische ordening. Ik kreeg langzamerhand het idee dat er een raadselachtig maar toch onmiskenbaar contrast was tussen, enerzijds, de ideologie van de sector waarin steeds weer de centraliteit van het individuele ondernemerschap werd beleden (geheel en al volgens de theorieën omtrent de *homo economicus*) en, aan de andere kant, de concrete werkelijkheid die juist steeds meer een *dwingende* evolutie liet zien. In de toenmalige 'standsorganisaties' en ook in de landbouwcoöperaties was ik getuige van omvangrijke campagnes ten gunste van fusies, verticale integratie en allerlei vormen van standaardisatie. Niets bijzonders, zo zou je zeggen, voor zo'n ordelijk land. Jawel, maar ondertussen verdwenen de mogelijkheden om lokale belangen te verdedigen in ras tempo. Ook de controle van de leden over de top van hun (coöperatieve) organisaties verminderde zienderogen. Ruilverkavelingen die van hogerhand werden opgelegd en allerlei andere vormen van sanering waren gemeengoed. Elders geconstrueerde technologische streefgetallen, werkwijzen en modellen werden steeds meer gehanteerd als criteria aan de hand waarvan werd besloten of iemand wel of niet extra grond, een nieuwe vestigingsplaats (in een van de nieuwe Polders) en/of krediet en vergunningen kreeg. Om kort te gaan, het leek me dat de van oudsher hoge mate van coördinatie en organisatie die de Nederlandse landbouw typeerde, als het ware 'doorsloeg' naar een nogal dwangmatige 'hyperorganisatie' van de sector. Terugblikkend lagen hier, in precies dit contrast, de wortels van mijn gedachtevorming over TATE. Het concept weerspiegelt en synthetiseert als het ware het proces van organisatorische, maar vooral ook van normatieve 'verdichting' van de professionele omgeving van de agrarisch producent in Nederland.

3

Jaap Frouws is één van de vier Wageningse geleerden die de heuristische en analytische waarde van het TATE concept het beste hebben begrepen. De andere drie zijn, in chronologische volgorde, Evert Willem Hofstee, Jan Douwe van der Ploeg en Gert van Dijk. De laatstgenoemde nodigde me al in een vroeg stadium uit om mijn TATE-theorie uiteen te zetten voor en te bespreken met de Kring van Landbouweconomen in Den Haag. Met de laatste drie collegae (en vervolgens met meerdere van hun leerlingen) heb ik gedurende mijn verblijf in Wageningen

regelmatig onderzoeksresultaten kunnen uitwisselen, gezamenlijk onderzoek kunnen opzetten en bovenal ook de smaak van het onderlinge debat – bijvoorbeeld over gezamenlijke publicaties en congresbijdragen – mogen proeven. Met Jaap is dat evenwel veel minder mogelijk geweest en wel omdat hij pas staflid werd bij de Vakgroep Sociologie Westers van de toenmalige Landbouwhogeschool op het moment dat ik weer terugkeerde naar Italië. Ik was dan ook buitengewoon verrast toen ik, na mijn terugkeer, een tekst las van de hand van Jaap Frouws (jammer genoeg kan ik die nergens meer terugvinden), waarin hij stelt dat het TATE concept van Benvenuti jammer genoeg sterk werd onderschat in de toenmalige agrarische en rurale sociologie. In ontmoetingen die later kwamen (in Wageningen en ook op congressen elders in Europa) heb ik vast kunnen stellen dat Jaap en ik tal van gezichtspunten deelden – niet alleen met betrekking tot TATE, maar ook omtrent tal van andere onderwerpen. Maar ik moet toegeven dat vooral zijn mening over het TATE concept me een immens genoeg verschaftte. Immers, in de *common sense* opvattingen binnen de sector werd het TATE concept vaak expliciet getaboeïseerd, want schadelijk geacht voor de evolutie van de sector. Zij die de redenering volgden liepen een niet te miskennen carrière risico. Daarnaast werd binnen de kring van Nederlandse beoefenaren van de rurale sociologie alras gesuggereerd dat de TATE theorie mank zou gaan aan een vermeend deterministisch karakter. Ik weet niet, zelfs nu niet, hoe die suggestie moet worden begrepen¹. Hoe dan ook, op dit moment is een dergelijke haarsplijterij gelukkig nauwelijks nog van betekenis: Er zijn inmiddels, door heel Europa heen, voldoende indicaties dat er inderdaad sterk sturende, prescriptieve en normatieve verbanden zijn van waaruit de ontwikkeling van uiteenlopende landbouwstelsels in sterke mate wordt geordend. Tegelijkertijd tekenen zich nieuwe, contrasterende vormen van normatieve ordening af. De hedendaagse landbouw is er, zeggend, aan alle kanten zwanger van.

Inmiddels wordt in de landbouweconomische discipline de validiteit van de neo-institutionele benadering (waar het TATE concept naadloos is in te voegen) alom onderkend. Dit komt met name door autoriteiten als Vito Saccomandi in Italië en Gert van Dijk in Nederland. Saccomandi verwerkte het TATE concept op integrale wijze in zijn handboek over de productie en vermarkting van landbouw- en voedselproducten.

4

Dit gezegd hebbende moet ik gelijk onderstrepen dat het een tweede en wel zeer aangename verrassing was toen Jaap Frouws me enige tijd geleden per brief benaderde met het voorstel om een poging te ondernemen de problematiek van TATE gezamenlijk verder uit te diepen en toe te snijden op de nieuwe situaties die waren ontstaan. Hij was duidelijk van mening dat het zonde zou zijn om deze benadering (en de achterliggende gedachtengang over actor-structuur verhoudingen) op de plank te laten liggen. Behalve dat ik me zeer vereerd voelde door dit gebaar zijnerzijds, voel ik me sindsdien ook verplicht aan hem. Want terwijl ik van mijn kant poogde de fenomenologie van uiteenlopende agrarische ontwikkelingspatronen beter te doorgronden, voelde ik me met betrekking tot onze gezamenlijke aspiratie steeds meer gehinderd door de behoefte Jaap zoveel mogelijk te ontzien in verband met zijn gezondheid. Ik hoop dat ik me niet heb vergist in mijn terughoudendheid. Is dat wel zo

dan gebruik ik deze gelegenheid om in het openbaar mijn spijt te betuigen. Wat ongewijzigd blijft is mijn dankbaarheid voor zijn aanbod.

Toch is met dit alles nog niet het gehele verhaal verteld over de 'gemankeerde' samenwerking tussen ons tweeën. Aan mijn kant is er wel degelijk gedurende langere tijd forse twijfel geweest omtrent de reële mogelijkheid om de TATE thematiek op significante wijze verder te ontwikkelen. Afgezien van de relatieve institutionele isolatie waarin ik me als bijna tachtigjarige noodgedwongen bevind en die het uitvoeren van empirisch onderzoek steeds meer belemmert, ging die onzekerheid aan mijn kant ook terug op de angst dat een verdere uitdieping wel eens zou kunnen verzanden in louter epistemologische beschouwingen die vervolgens gemakkelijk door de 'professionele landbouwwereld' zouden kunnen worden afgedaan als 'rookgordijnen' en/of als 'bellettrie' waaraan geen behoefte is. Immers, in die wereld denkt men zichzelf het liefst als reuze nuchter en als staande met 'beide voeten in de klei' (terzijde: in de recente geschiedenis van onze discipline, de rurale sociologie, zijn er juist door deze gespannen en lastige verhouding meerdere mensen van formaat mee gestopt, zoals bijvoorbeeld Robin Williams in de USA en later Howard Newby in Engeland).

In de volgende paragraaf keer ik terug naar het hoofdthema: naar de door Jaap Frouws opgeworpen vraag of het theoretisch mogelijk is de TATE benadering verder te ontwikkelen. Ik doe dat vanuit de constatering dat er op dit moment een sterke differentiatie optreedt van en in de normatieve kaders die de landbouwbeoefening en –ontwikkeling ordenen. Dit houdt in beginsel de (theoretisch uitdagerende) gedachte in dat er meerdere TATE's ontstaan, maar wel van een nieuwe orde.

5

Laten we beginnen met het atomistische individualisme dat één van de voornaamste *a priori*'s vormt van de economische stroming die hoe dan ook nog steeds dominant is. De stelling dat 'enkel individuen bestaan, denken en handelen' wordt zozeer gedeeld dat de twee methodologische premissen waarop ze impliciet is gebaseerd, vrijwel altijd onopgemerkt blijven. Het gaat om de volgende twee:

- a) dat zij die bestaan en keuzes maken individuen zijn en
- b) dat enkel individuen bestaan en kiezen.

Wat de tweede premisse betreft beperk ik me tot de vaststelling (ontleend aan de neo-institutionele theorie) dat er behalve individuen ook instituties bestaan – instituties die weliswaar voortkomen uit de dynamiek van het menselijk handelen, maar die, als ze er eenmaal zijn, het menselijk handelen in sterke mate beïnvloeden.

Naar aanleiding van de eerste premisse moet worden opgemerkt dat het in de samenleving niet zozeer het *individu* is dat handelt en keuzes maakt (zoals gesteld wordt in de benadering van Hayek). Het zijn *personen* die handelen en keuzes maken. Zoals onderhand wel duidelijk is (van Bulgakov tot Maritain en van Mounier tot Zanghi), is het individu iemand *op zich*, terwijl een persoon alleen zichzelf is door en dankzij de *relaties tot anderen*. Met andere woorden: individualiteit en persoonlijkheid zijn twee kanten van het mens-zijn. Als ik denk aan menselijke wezens als individuen, dat zie ik ze ieder apart voor me: *in-dividuum*. Als ik aan hen denk als personen, dan

zie ik ze in de constituerende en identiteit verlenende relaties die ze onderling aangaan en onderhouden.

Welnu, als wordt gesteld dat sociale actoren ieder voor zich een individu zijn, dan houdt dat in dat de andere mensen waarmee dat individu samen handelt niet meer dan een indifferente, zo niet schier ondragelijke realiteit zouden vormen. Deze 'anderen' zouden onderling én met het genoemde individu geen andere relaties kennen dan die van de 'onzichtbare hand'. In een sterk Fordistische economie is een dergelijke theorie van het individu nog enigszins voorstelbaar: aan de lopende band heeft de mens-als-individu immers vrijwel geen behoefte, maar ook nauwelijks de kans om zelf in relatie tot anderen te treden. Voorzover dat nodig is worden de onderlinge relaties (de coördinatie van het handelen der verschillende individuen) gereguleerd door het management van de onderneming en/of door het prijsmechanisme. In de sociale sfeer zijn de conflicten die zich voordoen met name botsingen die de controle over de resources betreffen en voorzover dat nodig was dient het redistributieve mechanisme waarover het staatsapparaat beschikt, te worden aangewend als de ongeplande 'orde' van de markt tekort schiet.

Anders gezegd: waar de cultuur van het individu domineert, daar kon de economie als wetenschap zich baseren op het methodologische individualisme – precies omdat het individu méér reëel was gemáakt dan het collectieve. In de huidige, *post*-Fordistische samenleving functioneert de cultuur van het individu evenwel absoluut niet meer. Kennis bijvoorbeeld is grotendeels 'stilzwijgende kennis' (*tacit knowledge*), die wordt gedeeld door grotere groepen mensen. En enkel als die mensen relaties aangaan, samen handelen, enkel dan wordt die kennis benut en ook pas dan wordt ze identificeerbaar. En de huidige conflicten zijn niet meer exclusief, en zelfs niet meer in de eerste plaats belangenconflicten. Het gaat nu vooral om identiteitsconflicten, maar juist bij dat soort conflicten schieten interventies vanuit de staat tekort, net zoals de markt onmogelijk kan mediëren bij dit soort van conflict. Ziedaar de noodzaak van een methodologie, die, *anders* dan het methodologisch individualisme, gebaseerd is op een erkenning van de sociale aard van mensen en hun handelen; dat wil zeggen een methodologie die van meet af aan gebaseerd is op het gegeven dat mensen in hun onderlinge betrekkingen waarden, oogmerken en instituties ontwikkelen, die op hun beurt het menselijke handelen weer in sterke mate ordenen. Daarbij gaat het niet alleen om betrekkingen tussen personen, maar ook om relaties tussen het sociale en het natuurlijke. Om, bijvoorbeeld, de kwaliteit van de natuurlijke omgeving, de kwaliteit van voedsel, de bescherming van het historische karakter van een gebied, etcetera.

Het verwarren van persoon en individu leidt nergens toe. Je kunt bijvoorbeeld geen vrijheid geven aan een individu, maar wel aan een persoon. Vrijheid immers betreft de interpersonele verhoudingen. Je kunt niet op je eentje vrij zijn, zonder anderen of tegen anderen. Het kan enkel via een dialoog met anderen. Het is dan ook niet verbazingwekkend dat in de antropologische visie van Hayek geen enkele ruimte is voor het begrip *relatie*.

De zoektocht naar een zinvol TATE begrip dat kan worden gehanteerd in de postindustriële samenleving van nu moet derhalve worden gebaseerd op de vaststelling dat de concrete sociale formaties die kunnen worden geduid als TATE inmiddels veel

diffuser zijn geworden. Tegelijkertijd moet worden vastgesteld dat in die zoektocht een formidabel epistemologisch vraagstuk moet worden opgelost. De aan te wenden taal zal de mogelijkheden van de analyse in sterke mate gaan beïnvloeden.

6

Ik denk dat het niet meer dan normaal is dat ik sinds mijn terugkeer naar Italië nog vaak heb doorgedacht over mijn Nederlandse ervaringen. Het komt me voor dat ik al die reflecties kan samenvatten in twee constatering die tezamen een betekenisvol veld opspannen:

- a Zeker in retrospectief komt de TATE constellatie, zoals die in Nederland in de jaren '50 tot en met '70 kon worden onderkend, naar voren als een paradoxale toepassing van vroeg industriële modellen (ik zou bijna schrijven: *paleo* industriële modellen) op de landbouw teneinde door deze toepassing de definitieve triomf van de Nederlandse landbouw te verzekeren. Dit model echter is, zoals ik uiteen heb gezet in mijn discussie over Hayek, niets anders dan het resultaat van een 'latent' aanwezig normatief en conceptueel atomisme, dat enkel kan leiden tot volstrekt gedepersonaliseerde situaties, waarin alles door formele regels wordt geordend. Eenieder die buiten de gebaande paden treedt kan en moet zich in zo'n situatie als 'verloren' beschouwen.
- b Tegelijkertijd is het me een raadsel gebleven dat de hiervoor beschreven situatie binnen de wetenschappelijke en politieke kringen in en rond de landbouw nog steeds als de meest normale zaak ter wereld wordt beschouwd. Sterker nog, de tot voor kort dominante evolutie van de sector wordt gezien als de enig mogelijke ontwikkelingsvorm. Die overtuiging is zo sterk dat 'andersdenkenden' – welke nuances ze dan ook maar mogen aanbrengen – eigenlijk steeds systematisch worden 'verketterd'.

In Italië had ik al vroeg geleerd, eerst in de schoolbanken, later op de landbouwfaculteit, dat de eigenlijke kern van het (agrarische) ondernemerschap het vermogen tot besluitvorming is. In Nederland daarentegen werd ik als het ware met het tegendeel geconfronteerd. Het vermogen tot besluitvorming werd steeds verder ingeperkt en gedelegeerd naar externe instellingen. Binnen de normatieve kaders van de verschillende organisaties, van het beleid en ook van de wetenschap werd dit ook expliciet toegejuicht en beoordeeld als een goede ontwikkeling. Om mezelf niet te herhalen zal ik een ander voorbeeld geven dat ontleend is aan de kredietverlening. Door de daarbij gehanteerde criteria onttrok men aan de boer als het ware het recht maar ook de legitimiteit om keuzes te maken die *anders* waren dan die welke men van hogerhand oplegde. Weliswaar zegt men altijd dat het de boer vrijstaat om in zo'n geval een andere financier te zoeken. Dat zal allemaal wel. Maar dat alles verandert niks aan het feit dat, *dankzij de voorgeschreven procedure*, de boer niet meer kan opereren als ondernemer maar juist wordt gereduceerd tot uitvoerder van elders genomen beslissingen. Met andere woorden: onder het mom van het bevorderen van het ondernemerschap (of de 'vrijheid van onderneming') werd in feite een groeiende heerschappij uitgeoefend over het handelen van de boer, terwijl zijn beslissingsruimte systematisch werd verkleind. Terwijl men bleef volhouden dat er een correlatie bestaat

tussen economische vrijheid en groei, had de ondernemer *als individu* enkel nog de 'vrijheid' om dat te doen wat er door 'de professionele omgeving (TATE) van hem werd verlangd. Als we TATE duiden als 'zandloper', dan is de boer niet meer dan een 'zandkorrel'. De laatste kan maar een ding: dat is de route van de zandloper volgen. Dit alles was bij iedereen bekend, maar het werd geaccepteerd als de meest normale zaak van de wereld².

7

Het is nu al weer meer dan 20 jaar geleden dat ik vertrok uit Wageningen en uit Nederland. Ondertussen zijn er door heel Europa heen tal van nieuwe initiatieven uit de grond geschoten om, soms op individuele basis, maar heel vaak ook door middel van nieuwe samenwerkingsverbanden, alternatieve vormen van bedrijfsontwikkeling te genereren. Die contrasteren sterk met het vroeg industriële model en de daarin besloten rationaliteit. Zoals het nu lijkt, beoogt toch een aanmerkelijk deel van de initiatiefnemers en overige betrokkenen de gelijktijdige realisatie van een breder geheel van doelstellingen. Onder de meest genoemde doeleinden komt men met name het navolgende viertal tegen:

- a het creëren en verzekeren van een welstands- en inkomensniveau dat acceptabel is voor de betrokken boerenfamilies;
- b het creëren van condities waarbinnen zich een duurzame ruraliteit kan ontwikkelen;
- c het bereiken van een betere bescherming van natuur en biodiversiteit
- d en tenslotte het bieden van een expliciete zorg voor de historische en culturele specificiteit van het eigen gebied.

Het lijkt er op dat toch behoorlijk snel de mening heeft postgevat dat voor het bereiken van een nieuwe ruraliteit de rol van burgers (zowel in hun hoedanigheid als consumenten en als producenten) én van nieuwe, spontane en vrijwillige organisatievormen doorslaggevend is. De *personen* die zich via deze gedeelde meningen, doeleinden en organisatievormen met *elkaar verbinden*, representeren op dit moment de eigenlijke drijfkracht van de grote sociale en economische omvormingen op het platteland en in de landbouw. In die zin zijn we de Hayeckiaanse 'formatie' dus inderdaad aan het overstijgen. Ik denk daarbij, wat Italië betreft, aan de milieuorganisaties en aan allerlei basisgroepen, aan de nieuwe coöperaties die overal ontstaan en aan de '*centri sociali autogestiti*' (zelfbestuurde sociale centra), zoals die in de Marche en in Basilicata functioneren. Ook de ervaringen van en ontwikkelingen in de biologische landbouw doen sterk denken aan die van een echte sociale beweging. Het gaat steeds, net als elders in Europa, om nieuwe coöperatieve ervaringen, waarbij vrijwilligheid doorslaggevend is. In het bijzonder voor die collectieve lokale initiatieven die meerledige doelen nastreven (zoals hiervoor samengevat) en die in staat zijn zichzelf te handhaven en verder te ontwikkelen, stel ik voor om van nu af aan te spreken over 'endo-culturele gemeenschappen'. Een dergelijke term lijkt me met name terecht omdat ze de expliciete en bewuste oriëntatie op het eigen gebied en de daarmee verbonden waarden, onderstreept. Via een dergelijke term, en het achterliggende concept, zouden deze nieuwe, kleine, zelfbestuurde TATEs (het gaat immers nog steeds om een prescriptie van de landbouwbeoefening) verder kunnen

worden onderzocht, waarbij tegelijkertijd de grote omslag zou kunnen worden gepreciseerd: het gaat niet meer om externe prescriptie vanuit de professionele omgeving, maar om zelf-prescriptie die mede verloopt via de dialoog met de overige betrokkenen.

Bij het ontbreken van een voldoende brede *data-base*, zal ik me, terwille van verdere kwalitatieve toelichting, beperken tot het exemplarische voorbeeld van de Friese milieucoöperaties VEL en VANLA, waarover inmiddels een ruime en veelsoortige documentatie beschikbaar is. Het is zonneklaar dat deze coöperaties zich baseren op sociale netwerken, op verbanden tussen *personen*, temeer daar deze verbanden steeds betrekking op meer dan een functie en meer dan een aspect van de reciproke relaties tussen de personen die de coöperaties vormen. Deze netwerken functioneren overduidelijk als een zelfbestuurde 'TATE'. Daarbij is het van belang te onderstrepen dat deze 'endo-culturele gemeenschappen' niet kunnen worden begrepen als voorbeelden van een nostalgisch en bijziend lokalisme. Het bewijs dat het inderdaad niet gaat om uitdrukkingen van een veronderstelde 'vijandigheid' versus de buitenwereld (tegen het 'globale') blijkt onder meer uit de omstandigheid dat we hier niet met een 'traditionele *Gemeinschaft*' van doen hebben, die altijd *alle* inwoners van een dorp of gehucht omvat. Daarnaast is het zo dat we evenmin te maken hebben met een serie *individuen* à la Hayek. In tegenstelling tot hetgeen geschiedde in de 'klassieke' TATE verbanden, gaat het hier om een aantal doelbewust handelende actoren die zichzelf en elkaar hebben geselecteerd door middel van akkoorden die een breed geheel van gezamenlijk gedragen doeleinden beogen en die een veelheid van persoonlijke betrekkingen op meerdere niveaus veronderstellen. De daarmee gedefinieerde coöperaties onderhouden niet alleen betrekkingen binnen het eigen handelingsdomein, maar onderhouden ook een veelheid van relaties met allerlei actoren, instellingen en machtscentra daarbuiten.

Wat ik met andere woorden hier wil stellen is dat 'endo-culturele gemeenschappen' als VEL en VANLA als het ware opereren *als een omgekeerde TATE*. Ze worden bestuurd door de basis zelve en realiseren daarmee een actief stelsel van participatieve democratie. Daarmee wordt de invloed en de kracht van de (ook nog steeds aanwezige) 'oude' TATE althans gedeeltelijk teruggedrongen.

Het zal duidelijk zijn dat niet alle nieuwe verbanden en initiatieven die ontstaan door heel Europa heen met dezelfde sleutel kunnen worden gelezen, laat staan dat ze allemaal even succesvol zijn. Het is echter evenzeer duidelijk dat de vereiste kennis over deze zich nieuw ontwikkelende praktijken enkel kan worden ontwikkeld met behulp van een systematisch onderzoeksprogramma dat van meet af aan moet worden gefundeerd op de tegenpool van het hiervoor bekritiseerde methodologische individualisme. Ik durf te stellen dat een dergelijk programma en de kennis die er uit voor zal vloeien van strategisch belang is. Juist omdat het meer dan waarschijnlijk is dat vanuit een dergelijke kennis adequate steun kan worden verleend aan deze spontane ontwikkeling en wel zo dat er weer een op-de-natuur georiënteerde, actieve en participatieve ruraliteit ontstaat. Een belangrijk deel van die steun kan komen, getuige ook de ervaringen van VEL en VANLA, uit de versimpeling van bureaucratische procedures die nu elke vorm van ondernemerschap smoren, bovenal die van de jongeren en die welke op kleine schaal begint.

8

Tenslotte de laatste stap. Die betreft de verhouding tussen het lokale en het globale. Immers, achter het opbloeien, hier en daar, van endo-culturele gemeenschappen, laat zich een tweede werkelijkheid in wording onderkennen: dat is de realiteit van de globalisering.

Het is opmerkelijk dat het debat over globalisering in sterke mate samenvalt met een groeiende theoretische interesse voor het thema van het lokale (van *locality* zoals onze Engelse vrienden zeggen). De oorzaken van dit samenvallen zijn bekend: er is nu een uitbundige, misschien zelfs excessieve literatuur voorhanden, hoewel gezegd moet worden dat er, mede door de diversiteit aan invalshoeken, nog veel onzekerheden zijn. Goedbeschouwd ligt een deel van die onzekerheden al besloten in de manier waarop de globalisering – een concept dat razendsnel populair is geworden over de hele wereld heen – wordt begrepen. Omtrent het feit dat deze globalisering het bestaan van mensen op ingrijpende wijze verandert behoeft geen enkele twijfel of onzekerheid te gelden. Dergelijke twijfels en onzekerheden komen vooral naar voren als men gaat nadenken over de *lange termijn effecten* ervan en over de nieuwe balans die uiteindelijk zal ontstaan tussen de verschillende domeinen van het sociale leven en, daarmee, tussen uiteenlopende socio-historische realiteiten.

Soms lijkt het dat het 'lokale' het debat over het 'globale' als het ware binnensluipt (met name omdat het laatste nu eenmaal de optelsom is, of lijkt, van al het lokale), maar dat het niet meer dan een marginale rol heeft en kan hebben. Het is evenwel precies in de duiding van het 'lokale als concept' waar de eigenlijk contradictie zich voordoet. Immers, het globale wordt gedacht als een *beweging voorwaarts*, waarbij de oorsprong en de vertrekpunten er niet toe doen (of in ieder geval niet manifest naar voren komen). Het lokale, daarentegen, is *origine* pur sang, waarbij de vertrekpunten bekend zijn, terwijl de eindbestemming onzeker is.

Dat wil zeggen dat als de grenzen van het 'lokale' variabel zijn (niet alleen in territoriale, maar ook in historische, sociale, economische en culturele zin), dat uiterekend het 'globale' er toe tendeert een restcategorie (een 'residu') te worden, behalve als men zich het 'globale' denkt als een kader waarbinnen de specificiteit van lokale constellaties zich manifesteert en articuleert.

Daarmee zeg ik niet dat de globalisering niet meer dan een zeepbel is (tenminste, vooralsnog zeg ik dat niet), net zoals bijvoorbeeld de *new economy* uiteindelijk een zeepbel bleek te zijn. Wat ik wil benadrukken is dat:

- a de globalisering een (her-)ontdekking van het lokale (van *locality*, van *terroir*) stimuleert;
- b dat precies deze, overigens inmiddels wijdverbreide notie van '(her-)ontdekking van het lokale' niet erg nauwkeurig of op z'n minst eufemistisch is, en wel omdat het lokale niet zozeer wordt *herontdekt*, maar eerder simpelweg en voor de eerste keer wordt 'ontdekt'. Het is niet zozeer dat het 'lokale' wordt gheredefinieerd. Het punt is dat het vandaag de dag als zodanig wordt *gedefinieerd*. En wel als essentieel coördinatiepunt binnen de werkelijkheid, van waaruit extra-lokale bewegingen mogelijk zijn die de vorm aankunnen nemen van coherente en langdurige

golfbewegingen door tijd en ruimte – de globalisering is, zo wil ik hier hypothetiseren, één van die golfbewegingen.

- c dat op haar beurt de notie van het 'lokale' niet uitputtend kan worden gedefinieerd met louter *fysieke eenheden*. Het 'lokale' heeft in toenemende mate betrekking op (zoals ook uit het voorbeeld van VEL en VANLA blijkt) het geheel van kwalitatieve begrippen en normatieve kaders die zich verbinden met het (sociale) bestaan *in* en *van* een gebied. Daarmee is gezegd dat het niet zozeer gaat om 'iets dat er al van oudsher was', maar om een *sociale constructie*. Dat houdt in dat we wellicht beter niet meer kunnen spreken van de 'ontdekking' van het lokale, maar dat we moeten praten over de *maatschappelijke productie van het lokale*.

Om deze drie observaties af te ronden kan nog worden opgemerkt dat ik de notie van het 'lokale' hier in restrictieve zin gebruik, dat wil zeggen dat ik refereer aan afbakenbare territoriale grenzen die samenhangen met specifieke gebiedsidentiteiten. Daarbij ben ik me welbewust van het feit dat noch de omvang van het aldus begrepen 'lokale', noch de relevante dimensies van dat wat we gebiedsidentiteit noemen, in abstracto kunnen worden bepaald. Beiden hangen immers nauw samen met de zelfperceptie van de betrokken actoren en, in toenemende mate, van de invalshoek van degene die observeert. Ook een begrip als 'het *zelfbeeld* van een gebied' (een notie die nauw samenhangt met die van de endo-culturele gemeenschap) ontsnapt niet aan deze beperking. Toch lijkt het me dat een dergelijk *zelfbeeld* van en in een gebied (een zelfbeeld dat ook uitdrukkelijk de onderlinge omgangsvormen en onderlinge relaties specificeert) een pregnant en compact begrip is, onder meer omdat de *context* waarin het zich situeert afhankelijk is van de aard en reikwijdte van de relaties die vanuit het gebied worden aangegaan met de omgeving.

Enerzijds initieert globalisering dus een proces waarin en waardoor territoriale grenzen worden geëlimineerd, anderzijds vormt het de gelegenheid bij uitstek voor een (al was het maar partiële) articulatie van regionale en lokale *zelfbeelden*.

In de meest recente literatuur over de voorwaarden van 'duurzame' ontwikkeling, tendeert men er naar de dichotomie van het globale versus het lokale te overstijgen, precies door het abstracte karakter ervan te onderstrepen. Toch blijft de verbinding van beiden problematisch, met name omdat omtrent de verbindende *schakels* weinig bekend is. De term '*glocal*', waarmee Mander het lokale en het globale verbindt, verwijst weliswaar naar zulke schakels, maar waar het om gaat is, natuurlijk, hoe dergelijke schakels ontstaan, door middel van welke strategieën ze worden gecreëerd en op welk niveau en met behulp van welke concepten de voor- en nadelen ervan kunnen worden bepaald. Als we ze met elkaar confronteren, het globale en het lokale, dan wordt de asymmetrie expliciet. Wordt er niet geïntervenieerd dan is er ras sprake van onevenwichtigheden. Dan zal, zögezegd, het wijdvertakte globale stelsel de lokale constellaties leegslurpen, conditioneren, beperken en heroriënteren op de grote wereldwijde markten waar men uiteindelijk ten onder zal gaan (niet alleen in economische zin, maar ook daar waar het gaat om de eigen levensstijl, lokale culturele repertoires, etc.). Vandaar ook het risico dat het 'lokale' wordt onderworpen aan 'globale' criteria van selectieve aard, waardoor sommige gebieden zich kunnen ontwikkelen, terwijl anderen in een regressieve spiraal terechtkomen. Op deze wijze

wordt het vraagstuk van duurzaamheid zowel in de praktijk als ook op het niveau van theorie en ideologie, systematisch omzeild. Het wordt vermeden omdat het 'lokale', en met name de wijze waarop het wordt gecreëerd en beheerd, buiten de analyse wordt gelaten, terwijl de macro-economische beslissingen die met name op het niveau van het 'globale' gelden, als dominant en als richtinggevend worden beschouwd (waarmee de prioriteit van het ecologische wordt ontkend).

Vandaar dat de constituerende van *solide* endo-culturele gemeenschappen mijns inziens moet worden begrepen als een *nieuw antwoord* (ook al is het vooralsnog onvoltooid) op de steeds dringender wordende vraag naar adequate *verbindingsschakels* tussen het lokale en het globale, zonder dat er sprake is van ontbinding van het eerste of van een absolute onbetwistbaarheid van het tweede. Dat is een potentieel *antwoord*, ik ben me daar scherp van bewust, dat nog om veel reflectie en veel empirische studies zal vragen. Daarbij lijkt het voor de hand liggend om de nieuwe, lokale en postfordistische 'TATE's' een centrale rol toe te kennen.

Pietrasanta, Italië, januari 2005

BRONNEN

De oorspronkelijke conceptie van TATE is te vinden in een engelstalig artikel van de schrijver: 'General systems theory and entrepreneurial autonomy in farming: towards a new feudalism or towards democratic planning?' in *Sociologia Ruralis*, 1975, nr 1 en 2: pp. 3-21. Een wat later verschenen Nederlandstalige uiteenzetting vindt men in B. Benvenuti en H. Mommaas (1985) *De Technologisch-Administratieve Taakomgeving van landbouwbedrijven*, Landbouwhogeschool, Wageningen. Een toepassing op de Italiaanse situatie vindt men in B. Benvenuti, *Cosa è l'ambiente tecnologico-amministrativo che fissa i compiti delle aziende agrarie, ed a che cosa serve?* in: B. Benvenuti, E. Bolhuis en J.D. van der Ploeg (1982), *I problemi dell'imprenditorialità agricola nella integrazione cooperativa*, Edizione AIPA, Bologna, pp 39-104. Zie ook B. Benvenuti, *Geschriften over landbouw, structuur en technologie*, Wageningse Sociologische Studies, nr. 29, Landbouwuniversiteit Wageningen 1991.

EINDNOTEN

1 Immers, zelfs de expliciet deterministische indeling van boeren in blijvers en wijkers die jarenlang door het LEI werd gehanteerd bleek achteraf allesbehalve te werken.

2 Dat de zaken door de meesten zomaar als 'normaal' worden beschouwd, zie ik onderhand als een duidelijke expressie van de degeneratie van het economische denken tot louter economicisme. In dit opzicht is de volgende gebeurtenis indicatief. In 1976 ontmoette ik Earl O. Heady bij de World Food Conference die toen in Ames, Iowa werd gehouden. Hij was toen zoveel als de 'paus' van de landbouweconomen. Toen ik hem een aantal problemen in de Nederlandse landbouw beschreef (die daarvoor ook al in een artikel in *Sociologia Ruralis* aan de orde waren gesteld) reageerde hij nogal nukkig: 'I don't know what you are talking about! I can't help if farmers get into troubles. I only know that my models don't mistakes'.

12 STEEDS MAAR GROTER

JACK PEERLINGS¹

1 INLEIDING

De landbouw in de Europese Unie en Nederland wordt gekenmerkt door een snelle technologische ontwikkeling. Met dezelfde hoeveelheid inputs (arbeid, grond, kapitaal, voer, etc.) is het mogelijk steeds meer te produceren. Het aanbod heeft dus de neiging te stijgen. Tegelijkertijd stijgt de vraag nauwelijks. De bevolkingsomvang in de Europese Unie neemt immers amper toe en de consumptie van voedingsmiddelen stijgt maar beperkt bij een stijgende welvaart. De gevolgen van deze ontwikkelingen in vraag en aanbod zijn een druk op de prijzen. Dit leidt tot verdergaande schaalvergroting, druk op agrarische inkomens en uitstoot van arbeid uit de landbouw. Gevolg is ook een afname van het aandeel van de landbouw in de totale werkgelegenheid en het nationale inkomen. In Nederland is deze daling relatief, vergeleken met andere landen, minder snel gegaan door een sterke stijging van de exporten. Hierdoor kon de productie nog lange tijd groeien. In toenemende mate leidde de stijging van de productie tot problemen zoals de aantasting van het milieu door een grote mineralenuitstoot. Deze problemen werden urgent vanaf de jaren tachtig van vorige eeuw. Een belangrijke medeoorzaak hiervoor was ook dat door een toegenomen welvaart de burgers eisen gingen stellen aan de agrarische productiewijze. Het platteland werd langzaam ook geen synoniem meer voor landbouw. Er kwamen steeds meer concurrerende functies zoals recreatie en natuur. De hier gesignaleerde problematiek heeft in Nederland, en daarbuiten, geleid tot een discussie over de lange termijn strategie die de landbouw zou moeten volgen. Aan het ene uiterste van het spectrum zien we mensen die een verdere rationalisatie en schaalvergroting van de landbouw voor ogen hebben. Aan het andere uiterste zien we mensen die een multifunctionele landbouw willen. Doel van deze bijdrage is te laten zien dat we eigenlijk niets te kiezen hebben. Eerder genoemde ontwikkelingen en andere internationale ontwikkelingen leiden onvermijdelijk tot schaalvergroting en industrialisering van de landbouwproductie. Deze bijdrage beperkt zich tot de ontwikkelingen in de melkveehouderij, varkenshouderij en pluimveehouderij als belangrijkste dierlijke productiesectoren. Het zijn ook de sectoren die Jaap Frouws een warm hart toedraagt blijkens zijn proefschrift over het mestbeleid (Frouws 1994) en andere publicaties (bijv. Frouws en van der Ploeg 2000).

Deze bijdrage bespreekt summier een aantal ontwikkelingen en omgevingsfactoren die van invloed zijn op het economisch functioneren en toekomst van de veehouderijsector. Aan de orde komen de ontwikkelingen in de structuur van de sector (2), het EU-landbouwbeleid (3), de milieuwetgeving (4), het dierenwelzijn (5),

dierziekten (6), landschap en ruimtegebruik (7) en het functioneren van de veehouderij binnen de dierlijke productieketens. Iedere paragraaf wordt afgesloten met enkele conclusies. De laatste paragraaf sluit af met een aantal algemene conclusies.

2 STRUCTUUR EN INKOMENS

2.1 STRUCTUUR

Onderstaande tabellen geven een beeld van de ontwikkeling van de productie en het aantal bedrijven in de dierlijke sector. Tabel 12.1 laat een snelle groei van de totale melkproductie zien die vanaf het midden van de jaren tachtig langzaam daalt door de invoering van de melkquota (feitelijk is de hoeveelheid melkvet gequoteerd, door de stijging van de hoeveelheid vet in melk neemt de totale melkproductie af). Daarnaast is er sprake van een snelle afname van het aantal bedrijven en een snelle stijging van de melkproductie per koe in de melkveehouderij. Er is dus sprake van een aanzienlijke schaalvergroting en productiviteitsstijging. Deze schaalvergroting zien we nog sterker terug in de varkenshouderij en pluimveehouderij (tabel 12.2). Zo hadden bijvoorbeeld in 2003 de 300 grootste vleesvarkensbedrijven een aandeel van 20 procent in de totale productie. Dit betekent dat in dat jaar in theorie 1.500, in plaats van het werkelijke aantal van 10.730 bedrijven, de totale productie had kunnen voortbrengen. De productie in de varkenshouderij is redelijk stabiel na 1989 door de invoering van strenge milieuwetgeving. In 2002 was er een opkoopregeling voor varkensrechten waardoor in dat jaar de productie van varkens met 1 miljoen dieren is gedaald. Deze daling heeft zich in 2003 voortgezet met nog eens een daling van 0,5 miljoen dieren. De meest recente cijfers laten zien de daling in 2004 zich niet heeft voortgezet. Door de instelling van pluimveerechten (2001) en de opkoopregeling is de omvang van de pluimveestapel gedaald. De grote daling in 2003 is echter veroorzaakt door een uitbraak van de Vogelpest, hierdoor waren er veel minder dieren als gevolg van de ruiming.

De groei in productie en schaalvergroting zijn mede veroorzaakt door interne en externe schaalvoordelen. Interne schaalvoordelen bestaan als grote bedrijven tegen lagere kosten produceren dan kleine bedrijven. Deze schaalvoordelen zijn duidelijk aanwezig in de varkens- en pluimveehouderij. Een groot bedrijf heeft bijvoorbeeld een betere onderhandelingspositie bij de aankoop van *inputs* zoals voer en advies en bij de verkoop van zijn slachtdieren en biggen (koppeltoeslagen). Verder zijn de mestafkosten lager. Externe schaalvoordelen bestaan als bedrijven in concentratiegebieden tegen lagere kosten produceren dan buiten dergelijke gebieden. De oorzaak van externe schaalvoordelen moet worden gezocht in een lagere prijs voor *inputs* (bijv. voor veevoer door lagere transportkosten tussen veevoerproducent en bedrijf) en hogere prijzen voor *outputs* (vaak door geringere afstand tot verwerkende industrie en consumptiecentra). Een andere oorzaak is de beschikbaarheid en kwaliteit van de gespecialiseerde kennis van toeleverende bedrijven zoals administratiekantoren, banken, aannemers, etc. Deze externe schaalvoordelen zijn belangrijk in zowel de varkens- als pluimveehouderij.

Tabel 12.1 Melkproductie (1000 ton), aantal runderen (1000) en aantal bedrijven met rundvee in Nederland

	<i>Melk</i>	<i>Runderen</i>	<i>Bedrijven met rundvee</i>
1970	8.253	4.314	130.842
1975	10.286	4.956	108.160
1980	11.851	5.226	87.459
1985	12.525	5.248	76.571
1990	11.273	4.926	65.423
1995	11.280	4.654	56.216
2000	11.155	4.070	45.820
2001	10.970	4.047	43.481
2002	10.677	3.858	41.266
2003		3.759	39.191

LEI/CBS, Landbouwcijfers 1986, tabel 43-a, p.80 en tabel 52-a, p.103

LEI/CBS, Land- en tuinbouwcijfers 2004, tabel 41-a, p.95 en tabel 53-a, p.135.

Tabel 12.2 Aantallen varkens en kippen (1000 stuks) en aantal bedrijven met varkens en kippen in Nederland

	<i>Varkens</i>	<i>Bedrijven met varkens</i>	<i>Kippen</i>	<i>Bedrijven met kippen</i>
1970	5.533	75.674	55.400	53.027
1975	7.279	55.220	68.100	25.266
1980	10.138	44.127	81.155	8.681
1985	12.383	36.079	89.887	7.151
1990	13.915	29.211	92.765	5.867
1995	14.397	22.388	89.561	5.746
2000	13.118	14.524	104.015	3.860
2001	13.073	12.822	100.334	3.560
2002	11.648	11.851	101.052	3.358
2003	11.169	10.730	79.235	2.446

LEI/CBS, Landbouwcijfers 1986, tabel 46-a, p.89 en tabel 47-a, p.93

LEI/CBS, Land- en tuinbouwcijfers 2004, tabel 44-a, p.105 en tabel 45-a, p.109.

De sterke groei van het aantal dieren in het verleden heeft geleid tot een stijging van de emissies van nitraat en fosfaat (zie tabel 12.3) en daarmee tot verzuring en eutrofiëring. Er is sprake van verrijking van het milieu waardoor waardevolle cultuurlandschappen die gelegen zijn op arme gronden verloren dreigen te raken. Daarnaast is er een probleem dat er teveel nitraat in het grondwater komt wat de kwaliteit van het drinkwater bedreigt. Verder zijn er problemen met ammoniakuitstoot (= stikstof) en geuroverlast. Vanaf begin jaren negentig is er een daling van de emissies te constateren door vooral de daling van het aantal dieren en technologische verbeteringen (bijv. emissie arme stallen, aanpassingen in voer, geoptimaliseerde mestdistributie en aanwending).

Tabel 12.3 Stikstof (als N-totaal), fosfaat (als P_2O_5) en kalium (K_2O) in mln. kg in Nederland

	1970	1980	1990	1995	1998	2000	2001	2002
Stikstof	356	483	539	571	470	415	416	384
Fosfaat	170	230	226	209	193	183	185	172
Kalium	401	534	607	628	580	531	545	512

LEI/CBS, Landbouwcijfers 2004, tabel 28-a, p.52

De Nederlandse landbouw (maar ook de rest van de economie) is van oudsher sterk gericht op de export. Toegang tot afzetmarkten buiten Nederland is dus van cruciaal belang. De belangrijkste afzetmarkt voor Nederlandse producten is de EU. Tabel 12.4 en 5 geven voor een aantal producten uit de dierlijke productieketen de voorzieningsbalansen. Wat opvalt is dat Nederland ook een grote importeur is van diverse dierlijke producten. Een deel van de invoer wordt weer geëxporteerd (doorvoer).

Tabel 12.4 Voorzieningsbalans melk- en zuivelproducten (1000 ton) in 2002

	<i>Productie</i>	<i>Invoer</i>	<i>Uitvoer</i>	<i>Voorraad -mutatie</i>	<i>Verbruik</i>
Totaal	10677				
Boter ¹	163	29	83	2	107
Kaas	639	129	472	-8	304
Condens	276	48	209	0	115
Vol melkpoeder	99	32	100	0	31
Mager melkpoeder	75	217	62	-1	231
Melk voor consumptie	1245	172	41	-	1376

1: voor 1999

LEI/CBS, Landbouwcijfers 2004, tabel 92-b, p.200.

Tabel 12.5 Voorzieningsbalans (1000 ton geslacht gewicht) van rund- en kalfsvlees (2003), varkensvlees en spek (2003), en vleeskuikens (panklaar, 2002)

	<i>Rund- en kalfsvlees</i>	<i>Varkensvlees en spek</i>	<i>Vlees- kuikens</i>
Productie	350	1565	634
Invoer			260
Levend	28	16	
als vlees, vleeswaren, -conserven	309	209	
Uitvoer			
Levend	16	334	12
als vlees, vleeswaren, -conserven	209	767	606
Voorraadmutatie	0	0	-2
Verbruik	689	689	278

LEI/CBS, Landbouwcijfers 2004, tabel 92-c, p.201.

2.2 INKOMENS

Tabel 12.6 en 12.7 geven een beeld van de inkomensontwikkeling in de veehouderij. Wat opvalt is dat de inkomens in de melkveehouderij minder schommelen dan in de intensieve veehouderij. Dit is te verklaren door het feit dat de prijzen (en geproduceerde hoeveelheden) in de melkveehouderij stabiel zijn door het EU landbouwbeleid. De komende jaren staan de inkomens in de melkveehouderij onder druk door de dalende melkprijzen (zie paragraaf 3). Belangrijk om te vermelden is dat er grote inkomensverschillen tussen bedrijven bestaan zodat de resultaten voor het gemiddelde bedrijf niet alles zeggen. Een toenemend deel van het inkomen van agrarische gezinnen is afkomstig van buiten de landbouw. Het betreft dan vooral inkomen uit arbeid. Dit laatste heeft verschillende oorzaken waaronder (vrouwen)emancipatie, teruglopende inkomens in de landbouw en een hoger opleidingsniveau van agrarische gezinsleden. Hoewel er veel aandacht is voor multifunctionele landbouw moet geconstateerd worden dat de bijdrage aan het inkomen van andere activiteiten (anders dan buitenhuis werken) beperkt is. Zo schat het LEI de inkomsten uit groene diensten op minder dan 1 procent van het totaal.

Naast de bedrijfsinkomens is ook de ontwikkeling van het aandeel van de landbouw in het totale nationale inkomen interessant. Dit aandeel bedroeg in 2001 ongeveer 2,4 procent (inclusief bosbouw en visserij) en daalt langzaam (in 1990 was het aandeel nog 4,1 procent). De geringe groei in de vraag naar landbouwproducten in combinatie met een sterke technologische ontwikkeling leidt tot een continue druk op prijzen en inkomens. De geringe groei in de vraag werd in het verleden opgevangen door een sterke groei in uitvoer. Door productiebeperkingen is die export gedaald. Wanneer we ook de toeleverende en verwerkende industrie in ogenschouw nemen (het agro-complex) is het aandeel in het nationale inkomen aanzienlijk hoger (6,1 procent in 2000, zie tabel II in de bijlage bij dit hoofdstuk).

Tabel 12.6 Bedrijfsresultaten melkveehouderijbedrijven (vanaf 2000 heeft het LEI haar boekhouding herzien waardoor er (onverklaarbare) verschillen optreden met voorafgaande jaren)

	1990/91	1995/96	1999/00	2001	2003
Melkvee					
Aantal bedrijven	25.070	27347	27.810	24.400	22.260
Oppervlakte (ha)	29,09	31,05	33,48	35,3	38,6
Aantal ondernemers	1,23	1,37	1,42	1,69	1,74
Ned. Grootte Eenheden	60	89	92	95	95
Gezinsinkomen uit bedrijf	31.841	21.660	20.370	49.200	36.900

LEI/CBS, Landbouwcijfers 2004, tabel 83-n, p.183

Tabel 12.7 Resultaten van de vleesvarkens en vleeskuikenhouderij.

	1996/97	1997/98	1998/99	1999/00	2000/01
Resultaten per vleesvarken per jaar					
Totaal opbrengsten	407	408	250	289	384
Kosten biggen (incl. uitval)	164	160	90	116	144
Voerkosten	149	147	130	120	132
Gebouwen- en inventariskosten	28	35	31	31	32
Overige kosten	25	28	27	30	36
Totaal kosten (excl. arbeid)	367	369	278	298	344
Arbeidsopbrengst	41	39	-28	-9	40
Resultaten vleeskuikens per 1.000 kg afgeleverd gewicht					
Totaal opbrengsten	791	802	728	645	727
Aankoop kuikens	128	140	142	127	127
Voerkosten	449	462	419	373	407
Gebouwen- en inventariskosten	57	58	57	54	57
Overige kosten (incl. vangloon)	83	92	94	93	98
Totaal kosten (excl. arbeid)	717	752	712	648	689
Arbeidsopbrengst	74	50	15	-2	38

LEI/CBS, Landbouwcijfers 2004, tabel 82-d, p.172 en tabel 82-g, p.173.

2.3 CONCLUSIES

Een dalend aandeel van de veehouderij in het nationale inkomen en werkgelegenheid in combinatie met een relatief groot aandeel in de emissies van mineralen (stikstof en fosfaat) maakt de veehouderij kwetsbaar. Dit wordt nog duidelijker indien de potentieel hoge maatschappelijke kosten voor dierziektenuitbraken en voedselcrises in ogenschouw worden genomen. Ook de kritiek op milieu en dierenwelzijn maken de veehouderij kwetsbaar. Politiek ingrijpen in de sector wordt steeds eenvoudiger omdat de kosten van ingrijpen in termen van aandeel in nationaal inkomen en werkgelegenheid steeds kleiner worden. De veehouderijsector heeft er daarom groot belang bij om de samenleving niet met vervuiling, dierenleed en risico's te confronteren. Met andere woorden er moet een 'license to produce' worden verkregen. Beheersbaarheid van productieprocessen is hiervoor de enige oplossing. Dit vergt grote investeringen die alleen rendabel zijn door verdergaande schaalvergroting. Schaalvergroting is een attractieve optie voor individuele agrarische ondernemers. Collectief mag een en ander leiden tot lage prijzen en inkomens en uitstoot van arbeid. Voor individuele agrarische ondernemers ligt dit anders. Zij kunnen hun inkomen vergroten door als eerste nieuwe technologische vindingen toe te passen en over te gaan tot schaalvergroting.

3 EU-LANDBOUWBELEID

3.1 ONTWIKKELINGEN

In de EU is het niet toegestaan dat individuele lidstaten de prijzen en inkomens van boeren ondersteunen. Alleen de EU heeft daar het recht toe. Dat betekent dat indien

lidstaten maatregelen treffen die boeren schaden (bijv. strenge milieuwetgeving) zij boeren daarvoor niet mogen compenseren middels subsidies. Voor pluimveevlees, eieren en varkensvlees ondersteunt de EU de prijzen van de boeren door hoge invoerheffingen aan de grens van de EU. Buitenlandse producten worden hierdoor zo duur dat de EU deze producten nauwelijks importeert (afgezien van momenteel ingevroren gezouten pluimveevlees). Wel moet de EU voor elke productgroep invoer toelaten ter grootte van minimaal 5 procent van de binnenlandse consumptie (de zogenaamde *tariefcontingenten*). De kunstmatige daling van het aanbod leidt tot relatief hogere prijzen en daarmee tot relatief hogere inkomens voor boeren. Binnen de EU is er sprake van een vrije markt voor deze producten. Het EU landbouwbeleid heeft er in het verleden mede voor gezorgd dat de intensieve veehouderij sterk is gegroeid. Door de hoge invoerheffing op graan werd graan in de EU kunstmatig duur. Omdat er geen heffingen zaten op graansubstituten (bijv. tapioca, citruspulp en sojaschroot) werden deze massaal geïmporteerd als veevoer. Dit heeft geleid tot een sterke concentratie van de varkenshouderij en pluimveehouderij in concentratiegebieden relatief dicht bij belangrijke invoerhavens. Momenteel is het prijsverschil van de EU met de wereldmarkt voor graan gering zodat dit voordeel van goedkope importen voor de intensieve veehouderij niet erg groot meer is. In Nederland bestaat een belangrijk deel van het veevoer uit bijproducten van de voedingsmiddelenindustrie. Door de grote omvang van de voedingsmiddelenindustrie heeft Nederland hier een kostenvoordeel ten opzichte van het buitenland.

Voor melk en rundvlees zijn er meer steunmaatregelen. Ten eerste zijn er de eerder genoemde invoerheffingen (voor zuivelproducten, melk wordt niet internationaal verhandeld). Ten tweede zijn er uitvoersubsidies (*exportrestituties*). Deze subsidies maken het mogelijk producten te exporteren die anders niet gekocht zouden worden door het buitenland. Door de invoerheffingen en exportsubsidies daalt het aanbod op de EU markt en stijgen de prijzen. Daarnaast is het mogelijk om rundvlees en zuivelproducten tegen een minimumprijs te verkopen aan de EU (*interventie*). Dit legt een bodemprijs in de markt. Ten derde zijn er melkquota die een maximum stellen aan de te produceren hoeveelheid melk. Dit beperkt het aanbod van melk en heeft dus een positieve invloed op de melkprijs. Voor rundvlees zijn er premies per slachtrund en zoogkoe (koe met kalfje voor vleesproductie). Deze premies zijn gekoppeld aan een maximum per land en boer en gelden voor maximaal 1,8 GVE (grootvee eenheden) per hectare. Voor schapenvlees is er een kleine invoerheffing en wordt een premie per ooi verstrekt (eveneens gekoppeld aan een maximum per land). Besprekingen over vrijhandel in de WTO (World Trade Organisation) en de uitbreiding van de EU in 2004 met 10 landen hebben al geleid tot een daling van de steun en zullen ook in de toekomst leiden tot een verdere daling. Het is vooral de vraag of er in de toekomst exportsubsidies blijven bestaan. Naar verwachting zijn de effecten voor de varkenshouderij en pluimveehouderij relatief beperkt. Dit zijn producten met een lage prijs die in combinatie met hoge transportkosten alleen over relatief korte afstanden worden verhandeld. Belangrijke uitzondering hierop vormt ingevroren vlees. De inschatting is dat de importen hiervan in de toekomst zullen toenemen. De varkens- en pluimveehouderij zal zich dus in toenemende mate moeten richten op versproducten en (tafel)eieren. De melkveehouderij kan op termijn profiteren van een afbraak van de

steun omdat zij internationaal gezien een lage kostprijs heeft. De melkquotering maakt momenteel uitbreiding van de productie niet mogelijk. Hieruit moet geconcludeerd worden dat afschaffing of reductie van de prijs- en inkomenssteun niet tot een daling van de zuivelproductie zal leiden, integendeel een productiestijging mag worden verwacht indien de melkquota worden afgeschaft.

Belangrijk voor de melkveehouderij zijn de besluiten die de EU in 2003 heeft genomen ten aanzien van de hervorming van het EU zuivelbeleid. Er is besloten de interventieprijzen voor boter met 25% (2004: -7%, 2005: -7%, 2006: -7%, 2007: -4%) en voor mager melkpoeder met 15% (2004: -5%, 2005: -5%, 2006: -5%) te laten dalen. Dit heeft naar verwachting een prijsdaling voor melk tussen de 15 procent en 22 procent tot gevolg. De inkomensdaling als gevolg hiervan wordt gedeeltelijk (ongeveer 50 procent) gecompenseerd door een inkomens toeslag. Deze toeslag zal aanvankelijk gekoppeld zijn aan de omvang van het melkquotum. In 2007 zal deze inkomens toeslag onderdeel vormen van de zogenaamde *bedrijfstoeslag* en niet langer gekoppeld zijn aan het melkquotum. Het melkquotum stijgt in drie jaarlijkse stappen van 0,5 procent van 2006/07 tot en met 2008/09.

De ooi-premie en zoogkoeien-premie, ed. worden vervangen door (opgenomen in) de bedrijfstoeslag die in 2005 of uiterlijk per 1 januari 2007 wordt ingevoerd (de hectaretoeslag voor graan en maïs worden ook in deze bedrijfstoeslag opgenomen). Uitgezonderd voor Nederland zijn de slachtpremie voor kalveren en volwassen runderen. De toeslag is gekoppeld aan grond in die zin dat de bedrijfstoeslag alleen kan worden verkregen wanneer een bedrijf grond gebruikt. De toeslag wordt verhandelbaar. De hoogte van de toeslag is gebaseerd op de steunniveaus in 2000-2002. Verder wordt zij onder voorwaarden (zogenaamde *cross-compliance*), die betrekking hebben op 'een goede landbouwpraktijk', verstrekt. In de praktijk komt dit er op neer dat de landbouwer zich zal moeten houden aan 18 EU richtlijnen op het gebied van dierenwelzijn, voedselveiligheid, etc.

3.2 CONCLUSIES

De steunniveaus voor veehouders worden in de toekomst verlaagd. Leidt technologische ontwikkeling al tot een druk op de prijzen, de wijzigingen in het EU landbeleid zullen die druk vergroten. Dit in combinatie met stijgende kosten zal leiden tot een afname van het inkomen per eenheid product. Om het inkomensniveau op peil te houden is verdere schaalvergroting daarmee onvermijdelijk. Alternatief is het vergroten van het inkomen per eenheid product door het toevoegen van extra waarde. Hoewel hier wel mogelijkheden liggen op het niveau van de verwerkende industrie geldt dat voor individuele agrarische ondernemers veel minder. Melk, varkensvlees, eieren, pluimveevlees zijn in belangrijke mate homogene producten die meestal als grondstof dienen voor voedingsmiddelen die wel extra toegevoegde waarde kennen (bijv. pizza's en kant-en-klaar maaltijden). Wanneer wel toegevoegde waarde kan worden gerealiseerd dan zal ook gelden dat hiermee meestal schaalvoordelen zijn verbonden. Die schaalvoordelen zullen leiden tot samenwerking tussen agrarische ondernemers (denk bijv. aan de telersverenigingen in de tuinbouw) of tot het uitvoeren door derden van de activiteit die de schaalvoordelen met zich meebrengt. Dit proces

van specialisatie heeft zich in het verleden bijvoorbeeld al voltrokken voor het verwerken van melk (zuivelfabrieken) en het slachten van vee.

De prijs- en inkomenssteun middels invoertarieven en exportsubsidies verschuift naar directe inkomenssteun in de melkveehouderij. Cross-compliance maakt dat die steun niet langer onvoorwaardelijk wordt gegeven. De extra eisen zullen naar verwachting niet tot grote kostenstijgingen voor ondernemers leiden. Dit kan in de toekomst echter veranderen. Ze zijn een uiting van het feit dat de samenleving meer van de landbouw wil dan alleen maar voedsel. Extra kostenstijgingen leiden tot geringere marges en daarmee geven ze een extra impuls aan schaalvergroting. Een belangrijk neveneffect van de toenemende maatschappelijke eisen zal zijn dat het verschil tussen gangbare en biologische productie kleiner wordt. Dit lijkt ongunstig voor de concurrentiepositie van biologische landbouwproductie in Nederland.

4 MILIEUWETGEVING

4.1 ALGEMEEN

Indien er sprake is van grensoverschrijdende vervuiling of een kans daarop binnen de EU (bijv. water) zijn er richtlijnen van de EU die minimumeisen stellen aan bijv. de milieukwaliteit of emissies. Een voorbeeld hiervan is de *Nitraatrichtlijn* die aangeeft hoeveel nitraat er in grondwater mag zitten en hoeveel stikstof per hectare mag worden aangewend (aanwendingsnorm). Voor de veehouderij is ook van belang de '*Europese Kaderrichtlijn water*' (2000) die eisen stelt aan de kwaliteit van het oppervlakte en grond water. Deze richtlijn is nog niet geïmplementeerd in Nederland. Studies laten zien dat zij ingrijpende gevolgen voor de Nederlandse land- en tuinbouw kan hebben. Een deel van de milieuproblemen speelt zich op mondiaal niveau af. Dit geldt vooral voor het broeikaseffect. Hier probeert men tot mondiale afspraken te komen (bijv. Kyoto protocol).

4.2 MINAS

Teneinde het overschot aan mineralen (fosfaat en nitraat) terug te dringen is MINAS ingesteld (1998). MINAS is een registratiesysteem voor mineralen. Eerst worden de aanvoer (via veevoer en kunstmest) en afvoer (via de dieren) van mineralen berekend (of feitelijk bepaald). Daarnaast is er een maximum toegestaan mineralenverlies per hectare (de verliesnorm). De verliesnorm hangt van de grondsoort en gewas. Het verschil tussen aanvoer en afvoer en verliesnorm is het surplus. Dit surplus moet worden afgevoerd of er moet een hoge heffing over worden bepaald. Samengevat:

- 1 Registratie aanvoer en afvoer van mineralen.
- 2 Een toegestaan mineralenverlies per hectare (verliesnorm).
- 3 Het dan nog resterende overschot aan mineralen moet worden afgezet of wordt belast met een overschotheffing.

Deze wet geldt in principe voor de gehele veehouderij sinds 2001. Bij de instelling van MINAS vreesde de overheid grootschalige ontduiking indien de normen en heffingen erg hoog zouden zijn. Dit maakt MINAS niet geschikt als instrument om een grote reductie van de emissies van fosfaat en nitraat te realiseren. Toch kan men concluderen

dat MINAS een succes is omdat ze de bewustwording van boeren over de mineralenhuishouding op hun bedrijf sterk heeft verbeterd en wel degelijk geleid heeft tot een reductie van de mineralenoverschotten.

In 2004 is besloten MINAS te vereenvoudigen. De reden hiervoor is dat de EU MINAS strijdig achtte met de Nitraatrichtlijn. In de Nitraatrichtlijn wordt immers gesproken van aanwendingsnormen (gebruiksnormen) terwijl in MINAS sprake is van verliesnormen. Bovendien kan, na betaling van de heffing, alsnog het surplus worden aangewend. Nu de EU MINAS niet accepteert heeft de Nederlandse overheid dit instrument vereenvoudigd. Zo wordt er vanaf 2006 met aanwendingsnormen in plaats van verliesnormen gewerkt. Het betreft hier de aanvoer van zowel stikstof als fosfaat in zowel dierlijke als kunstmest. Voor dierlijke mest zullen aparte normen worden gebruikt die verschillen per grondsoort en gewas. Verder zullen er vaker forfaitaire normen worden gebruikt om de mestproductie per dier te berekenen. Probleem met forfaitaire normen is dat de werkelijke productie hiervan kan afwijken en de boeren geen stimulans hebben om de mestproductie per dier te verlagen.

Er is lange tijd een discussie geweest tussen Nederland en de EU over de hoogte van de aanwendingsnorm (EU norm is 170 kg stikstof uit dierlijke mest per hectare grasland). Nederland wilde voor sommige regio's een hogere norm (zogenaamde derogatieverzoek) omdat de teelten in Nederland relatief intensief zijn. Verder heeft Nederland ook een langer groeiseizoen dan de Noordelijke lidstaten waardoor ook meer mineralen nodig zijn. Het derogatieverzoek is gedeeltelijk toegewezen voor een periode van vier jaar voor grasland (wordt 250 kg stikstof per hectare grasland voor bedrijven met meer dan 70 procent grasland).

4.3 HERSTRUCTURERINGSWET

Motivatie

De belangrijkste reden voor de invoering van de Herstructureringswet was volgens de overheid het probleem dat MINAS niet afdoende was om het mineralenoverschot volledig terug te dringen, er blijft een zogenaamd landelijk niet-verplaatsbaar mineralenoverschot bestaan. Volgens dezelfde overheid was aanscherping van de normen binnen MINAS niet mogelijk (grote problemen met handhaafbaarheid). Daarom heeft de overheid besloten de Herstructureringswet in te voeren. Andere redenen waren de wens iets te doen aan het welzijn van varkens en de kosten van dierziekten voor de overheid.

Instrumenten

In het kader van de wet zijn in 1998 op basis van de productie in 1995/96/97 (feitelijk het omzetten van de zogenaamde mestproductierechten) *varkensrechten* (quotum) ingevoerd. Daarnaast zijn deze rechten generiek gekort, in eerste instantie met 10 procent (lagere kortingspercentages voor scharrelvarkenshouders, biologische varkenshouderij, boeren met groen label stallen, groepshuisvesting voor zeugen en een geringere korting indien boeren grond in bezit hebben). Deze korting is inmiddels doorgevoerd. In tweede instantie zouden de rechten met een percentage van 15 procent van de feitelijk in 1998 uitgegeven varkensrechten (dus 15 procent van het eerder genoemde basisrecht van 90 procent) worden gekort. Deze korting is van de baan. Er

is lange tijd sprake geweest van uitstel omdat de rechter moest bepalen of korting zonder vergoeding mogelijk was. Dat bleek niet zo te zijn. Verder zijn er restricties gesteld aan de *verhandelbaarheid* van de rechten (niet tussen overschotgebieden en tussen niet-overschotgebieden en overschotgebieden), en worden de verhandelde rechten gedeeltelijk afgeroomd (dit percentage was tot en met 2002 60 procent, dit betekent dat indien een boer 100 rechten koopt hij er maar 40 ontvangt, de rest ging naar de overheid. Dit percentage is in 2003 verlaagd naar 0 procent). Willen de boeren rechten kopen dan moeten de met de aangekochte rechten gehouden dieren op een welzijnsvriendelijke manier worden gehouden (overeenkomstig bepalingen in het zogenaamde Varkensbesluit 1998).

Naast varkensrechten heeft de overheid in 2001 ook pluimveerechten ingesteld om de groei van de pluimveehouderij te stoppen. De overheid had het voornemen de dierrechten in 2005 af te schaffen. Dit gebeurt echter niet. Afschaffing zou kunnen leiden tot situaties waarbij sommige bedrijven uitbreiden en andere moeten sluiten omdat de een wel zijn mest kan afzetten en de ander niet. Verder kan de intensieve veehouderij nog groeien, iets waar maatschappelijk verzet tegen bestaat. Verder geeft het een verkeerd signaal richting EU.

4.4 MESTAFZETCONTRACTEN

Gezien de problemen met de Herstructureringswet (de tweede korting van 15 procent ging niet door) en het feit dat ze daardoor niet in staat zou zijn om een afdoende reductie in het mestoverschot te realiseren om te voldoen aan de EU Nitraatrichtlijn is de overheid in 2000 met nieuwe plannen gekomen. Zo kwam er een opkoopregeling van varkensrechten (maar ook van de in 2001 ingestelde pluimveerechten). De tweede tranche is inmiddels afgesloten. De opkoopregeling heeft geleid tot een (fors) kleinere veestapel. Verder is per 1 januari 2002 het zogenaamde mestafzetscenario ingevoerd. Boeren moeten hun mineralenoverschot afzetten (en moeten dit vooraf kunnen aantonen middels afzetcontracten) terwijl er aanwendingsnormen per hectare werden ingevoerd. Het overschot zoals berekend in MINAS en het overschot zoals berekend bij de mestafzetcontracten wijken door de verschillende berekeningswijze van elkaar af. In 2004 is besloten de mestafzetcontracten af te schaffen en over te gaan tot de vereenvoudiging van MINAS.

4.5 CONCLUSIES

Het voornaamste milieuprobleem in de veehouderij is het mestprobleem. De huidige mestproductie is terug op het niveau van begin jaren zeventig door de invoering van de melkquota en dierrechten. Toch is er nog sprake van een probleem, vooral veroorzaakt door de steeds dalende hoeveelheden mest die per hectare aangewend mogen worden. Dit heeft duidelijk te maken met een verandering van maatschappelijke opvattingen en voorkeuren. De hoge kosten van het mestbeleid hebben geleid tot een vermindering van het bedrijven maar niet of nauwelijks de productie verlaagd. Ook hier geldt dat stijgende kosten nopen tot schaalvergroting. Er is geen reden om te veronderstellen dat dit in de nabije toekomst anders zal zijn.

5 DIERENWELZIJN

5.1 ALGEMEEN

In Nederland is er sprake van wetgeving waarin een aantal welzijnseisen met betrekking tot het houden van dieren is vastgelegd. Zo is er bijv. sprake van minimale hokoppervlakte per dier, verbod op routinematig couperen van staarten en knippen van tanden bij varkens. Verder is er wetgeving op het gebied van het vervoer van dieren en de wijze van slachten. Zo moet er bij het transport van dieren na een aantal uren worden gerust. Voor scharreldieren gelden strengere normen (meer hokoppervlakte). Voor biologische bedrijven gelden nog strengere eisen (bijv. verplichte uitloop naar buiten). Vanaf 2012 zijn in de EU legbatterijen niet mee toegestaan.

De Nederlandse welzijnseisen zijn vaak strenger en vergaander dan de EU-normen waardoor er een concurrentienadeel ontstaat. Dit is de reden dat de sector pleit voor gelijkenschakeling van de welzijnseisen op Europees niveau. Daarbij moet worden gerealiseerd dat dierenwelzijn in Nederland hoger op de politieke agenda staat dan in veel andere landen. Overigens is Nederland niet het enige land met een strenge wetgeving.

Een probleem bij dierenwelzijn is dat het op gespannen voet kan staan met milieueisen. Koeien in de wei laten lopen is beter vanuit welzijnsoptiek maar vanuit milieuoptiek slechter (bijv. meer ammoniakuitstoot, minder optimale benutting mineralen). Hetzelfde geldt bij varkens en pluimvee. Uitloop van dieren kan ook het risico op dierziekten vergroten (bijv. uitbraak van de Vogelpest is volgens velen veroorzaakt door contact tussen wilde vogels en buiten lopende biologische kippen).

5.2 CONCLUSIES

De hogere eisen die gesteld worden aan dierenwelzijn zijn deels te verklaren uit een stijging van het welvaartsniveau waardoor de consument hogere eisen aan producten en de manier waarop die worden geproduceerd. Deze eisen vertalen zich niet terug in een hogere prijs maar zijn veel meer een *'license to produce'*. De hogere eisen vertalen zich in hogere kosten per eenheid product, verlaging van de marge per eenheid en nopen daarom tot schaalvergroting. Het is overigens een misverstand te denken dat het alleen de overheid is die de eisen vaststelt. In toenemende mate zal dat de detailhandel zijn.

6 DIERZIEKTEN

6.1 ALGEMEEN

Er zijn een groot aantal dierziekten. Dierziekten horen bij het houden van dieren. Boeren hebben een groot belang bij gezonde dieren omdat deze dieren een hogere productie van vlees of melk hebben. Voor een deel van de ziekten worden dieren ingeënt. Verder is voor een ander deel een effectieve genezing mogelijk via antibiotica of andere medicijnen.

Andere dierziekten zijn dusdanig besmettelijk dat zij, om niet de gehele vlees- of melkproductie te ontwrichten, niet worden geduld. Voor dergelijke ziekten (bijv.

Varkenspest, Mond en Klauwzeer, Vogelpest) is er een EU-beleid. Dit beleid is er op gericht bij een eventuele uitbraak de besmette veestapel te ruimen en bedrijven die mogelijk besmet kunnen zijn geraakt eveneens te ruimen (vaak in een straal van 1 tot 3 km rond het bedrijf). Ervaring leert dat snel en effectief ruimen de omvang van uitbraken beperkt houdt. Inenten gebeurt voor deze dierziekten vooral niet om handelspolitieke redenen. Grenssluitingen en problemen bij de afzet van producten van geënte dieren maken inenten economisch onaantrekkelijk. Dit alles als gevolg van het EU non-vaccinatiebeleid dat overigens ter discussie staat. In het geval van (klassieke) Vogelpest is het verder moeilijk om met de juiste variant te vaccineren. Vaccinaties zijn trouwens in het verleden wel toegepast en bleken een effectieve manier van dierziektebestrijding. Overigens is het vaccineren geen garantie voor het niet uitbreken van de ziekten omdat er in het verleden entstof weggleet van laboratoria, het inactief maken van virus niet altijd lukt en er het gevaar bestaat besmet vlees te importeren. Dit laatste omdat bij vaccinatie de EU geen vlees of dieren uit regio's waar ook geënt wordt mag weigeren. Dit verhoogt het risico op insleep (onduidelijk is of vlees komt van besmette of geënte dieren).

Tenslotte is het politiek zeer moeilijk om in de EU een vaccinatiebeleid van de grond te krijgen omdat veel lidstaten ziektevrij zijn. Een eenzijdig vaccinatiebeleid voor Nederland betekent het einde van de dierhouderij in Nederland. Nederland exporteert immers een groot deel van haar productie.

Een algemene oplossing voor de dierziektenproblematiek bestaat niet. De meest effectieve maatregelen zijn:

- preventie via een sterke beperking van transportbewegingen en contacten;
- preventie via afscherming van het bedrijf (voorkomen van insleep op het bedrijf);
- preventie via insleep van virus uit het buitenland beperken (bijv. kalverenimport verminderen, veewagens ontsmetten, etc.);
- preventie via strenge hygiëne eisen (bijv. was- en omkleedruimte, ongediertebestrijding en ontsmetting vrachtwagens);
- monitoringsysteem opzetten om snel mogelijk zieke dieren op te sporen;
- preventie via een registratie van de transportbewegingen en dierherkenning (er bestaat al een registratiesysteem (I&R) maar dat kan beter);
- bestrijding via ontwikkeling markervaccins voor ringentingen (waarmee verschil tussen een besmet en geënt dier / vlees kan worden aangetoond);
- ringvaccinatie waarbij na een uitbraak in een straal om de besmette bedrijven dieren worden geënt. Hoewel geen alternatief voor ruimen (meestal zullen de geënte dieren alsnog worden geruimd) zal het wel de omvang van de uitbraak beperken. Sinds 2003 is dit officieel toegestaan voor Mond- en Klauwzeer. Er zijn echter nog geen goede afspraken gemaakt over de afzet van de producten van geënte dieren en ook over de financiële gevolgen zijn nog geen goede afspraken gemaakt. Verder is onduidelijk wat de handelspolitieke gevolgen zullen zijn.

6.2 CONCLUSIES

Uitbraken van dierziekten hebben grote directe financiële gevolgen voor de betreffende diersectoren. Daarnaast blijkt dat er als gevolg van de bestrijding ook maatschappelijke kosten ontstaan als gevolg van vervoersverboden en algemene

vervoersbeperkingen. Tot slot heeft het bestrijden van grootschalige dierziekte uitbraken veel invloed op de algemene publieke opinie (weerstand tegen doden van dieren).

Direct gevolg hiervan is dat de overheid erg kritisch staat tegenover de veehouderij en de gezondheidsrisico's die er zijn. De overheid eist in toenemende mate een betere preventie en meer eigen financiële verantwoordelijkheid van het betreffende bedrijfsleven. Dit laatste is ingevuld via het Diergezondheidsfonds, feitelijk een eigen risico voor het bedrijfsleven ingeval van uitbraken van dierziekten.

Het investeren in meer preventie, het stellen van hogere eisen aan de inrichting van de bedrijven en het transport en de hogere bijdragen aan de bestrijding van dierziekten betekenen een forse verhoging van de kostprijs op de bedrijven. Om dit te compenseren is schaalvergroting onvermijdelijk.

7 LANDSCHAP EN RUIMTEGEBRUIK

7.1 ALGEMEEN

De landbouw is de grootste bodemgebruiker in Nederland (68,9 procent in 2000). Het aandeel daalt echter door een toenemend gebruik van grond voor natuur, woningbouw, recreatie en infrastructuur (wegen, ed.). De melkveehouderij heeft een groot aandeel in het agrarisch grondgebruik terwijl dit aandeel voor de varkens- en pluimveehouderij klein is. Het bodemgebruik in Nederland is in belangrijke mate een resultante van het ruimtelijk ordeningsbeleid en niet, zoals vaak wordt beweerd, van het EU markt- en prijsbeleid. De prijs voor landbouwgronden is vaak aanzienlijk lager dan de prijs die betaald wordt voor grond met andere bestemmingen (met uitzondering van natuur). Economisch gezien kan het prijsverschil worden geïnterpreteerd als de prijs die we als samenleving over hebben voor ruimte. Er is blijkbaar in Nederland de algemeen gevoelde wens om een strikte scheiding tussen functies te handhaven en te versterken en de bebouwing niet te ver te laten oprukken. Aanwijzen van landbouwgrond voor andere bestemmingen levert de grondeigenaren veel geld op. Wanneer deze eigenaren een nieuw bedrijf kopen zorgt dat ervoor dat de prijs van landbouwgrond boven de agrarische waarde van grond komt te liggen. In het geval van natuur laten onderzoeken zien dat burgers een agrarisch cultuurlandschap doorgaans hoger waarderen dan een ongecultiveerd natuurlandschap. Dit pleit dus voor het handhaven van agrarische activiteiten op het platteland. Ingeval van gebieden met waardevolle cultuurlandschappen worden er beperkingen gesteld aan de agrarische productiewijze (al dan niet met inkomenscompensaties).

Voor de intensieve veehouderij gelden ook nog aparte problemen. Zo zorgen stank en ammoniakuitstoot voor problemen. Dit heeft geleid tot wetgeving. Zo kunnen er binnen een bepaalde afstand van bebouwing geen bedrijven worden gesitueerd. Daarnaast mogen er ook binnen een bepaalde afstand van natuurgebieden (250 meter) geen nieuwe varkens- of pluimveebedrijven worden gesticht en is uitbreiding alleen onder zeer strikte voorwaarden mogelijk. Een geringer aantal locaties, die zijn gelegen op geschikte plekken, (minder en grotere bedrijven) is een oplossingsrichting die de ruimtelijke ordeningsproblematiek sterk verlicht. Dit wordt o.a. beoogt in zogenaamde

reconstructieplannen. Hoewel er een aantal van deze reconstructieplannen bestaan is de financiering van deze plannen problematisch.

7.2 CONCLUSIES

Een groei van de bevolking in combinatie met een stijgende welvaart doen de vraag naar ruimte in Nederland toenemen. Dit leidt tot een inperking van de rechten van de grondeigenaren en een geleidelijke omzetting van landbouwgrond voor andere doeleinden. De inperking van de rechten van de grondeigenaren kan gezien worden als de manier om te komen tot multifunctioneel grondgebruik. Voor veel agrarische bedrijven leiden de strenge milieu-, welzijns- en kwaliteitseisen op termijn tot het op slot zetten van het bedrijf en uiteindelijk tot sluiting. Dit geeft andere bedrijven de ruimte om te groeien. Dit hoeft niet altijd te leiden tot verplaatsing van de productie. In de intensieve veehouderij zien we in toenemende mate dat bedrijven meerdere locaties hebben. Uit economisch oogpunt is dit niet altijd het meest efficiënt maar het is wel een manier om te kunnen groeien.

8 KETEN

8.1 ALGEMEEN

Met een keten worden de diverse schakels tussen grondstof en consument bedoeld. De primaire landbouw is daarbij slechts een schakel. Veevoerproducenten, slachterijen en de detailhandel zijn de belangrijkste andere schakels in de dierlijke productieketen. De afgelopen decennia heeft zich er een belangrijke concentratie voorgedaan bij de slachterijen en vleesverwerkende bedrijven (205 bedrijven, 22.500 werknemers, en 1 miljard aan bruto toegevoegde waarde in 2000). Dit is vooral het geval bij de pluimveeslachterijen en recentelijk ook bij de varkensslachterijen. Ook in de veevoederindustrie bestaat een vergaande concentratie (75 bedrijven, 7700 werknemers en een half miljard aan bruto toegevoegde waarde in 2000).

Door de daling van het aantal dieren is het proces van verdere concentratie in de dierlijke productieketen versneld. De concentratie wordt ingegeven door de schaalvoordelen (lagere kosten van productie en merkontwikkeling) maar ook door de vorming van een groter machtsblok gericht tegen de detailhandel (in 1999 hadden Laurus en Ahold een gezamenlijk marktaandeel van 68,2 procent). Een groter machtstegenwicht moet leiden tot een betere onderhandelingspositie over prijs en andere leveringsvoorwaarden. Om aan de toegenomen vraag van consumenten naar dierenwelzijn en voedselveiligheid te voldoen wordt er binnen ketenverband gestreefd naar betere kwaliteit en kwaliteitsgaranties. De pluimveeketen is hierbij het verst gevorderd maar ook in de varkenshouderij en melkveehouderij wordt hier hard aan gewerkt. Of deze kwaliteitsgaranties (keurmerken) tot hogere prijzen leiden is echter maar de vraag. Het zal in de toekomst een voorwaarde zijn om te mogen leveren aan supermarkten. Nu al stellen de supermarkten in toenemende mate eisen aan de producten die zijn inkopen (o.a. op het gebied van productiemethoden).

8.2 CONCLUSIES

Ketenvorming is een manier om schaalvoordelen beter te benutten en een betere onderhandelingspositie op te bouwen tegenover supermarkten. Niet verkopen via supermarkten (maar bijv. via natuurvoedingswinkels) kan voor individuele bedrijven een optie zijn maar is dat echter maar voor een beperkt deel van de agrarische sector en voedingsmiddelenindustrie. De consument koopt immers in toenemende mate zijn of haar producten via de supermarkt. Bij onverwerkte landbouwproducten (groente en fruit) zien we dat telers soms zelf de distributie in handen nemen via zogenaamde telersverenigingen. Dit is in veel mindere mate mogelijk voor dierlijke producten omdat deze producten meestal verwerkt moeten worden. Omdat verwerking schaalvoordelen kent is het een functie die door gespecialiseerde bedrijven wordt uitgevoerd. Het gevolg is dat de intensieve veehouderij en melkveehouderij vooral een toeleverancier van grondstoffen zijn. De machtspositie van individuele bedrijven is hierdoor gering terwijl de eisen die worden gesteld toenemen. Landbouwbedrijven zien zich hierdoor in toenemende mate geconfronteerd met extra kosten. Schaalvergroting is ook hier weer een van de weinige openstaande directe mogelijkheden voor bedrijven om een goed inkomen te halen. Schaalvergroting leidt immers tot een betere onderhandelingspositie maar is ook een manier om de kosten die ketensamenwerking stelt over meer eenheden product te spreiden.

9 TOEKOMST?

Bij de beantwoording van de vraag of er nog toekomst is voor de dierlijke productiesectoren in Nederland moet onderscheid gemaakt worden tussen de melkveehouderij en de intensieve veehouderij.

De melkveehouderij in Nederland is sterk concurrerend binnen de EU en heeft minder problemen op het gebied van dierenwelzijn, dierziekten, ruimtelijke ordening en milieu. De grote uitstoot van mineralen wordt voor een belangrijk deel gecompenseerd door het grondgebonden karakter van deze sector. Uitdagingen liggen er vooral op het gebied van de steunverlaging via het EU-landbouwbeleid en in mindere mate op het gebied van het milieu.

Voor de intensieve veehouderij liggen de uitdagingen op het vlak van de dierziektenpreventie, het oplossen van de milieuproblemen en het realiseren van een betere maatschappelijke acceptatie (license to produce). Anderzijds liggen er kansen op het gebied van het vermarkten van het product, de gunstige ligging ten opzichte van de consumptiegebieden, en de sterke structuur binnen Nederland. Naast deze voordelen is het ondernemerschap in de Nederlandse intensieve veehouderij sterk ontwikkeld. Het feit dat ondanks twee decennia van zeer restrictief beleid de Nederlandse intensive veehouderij Europees nog steeds sterk concurrerend is bewijst dat wel. Verdere schaalvergroting lijkt voor de sector de enige reële mogelijkheid. Schaalvergroting kan momenteel alleen tegen hoge kosten. Dit kan op termijn problematisch zijn omdat veel investeringen in dierziektenpreventie en dierenwelzijn schaalvoordelen kennen. Ook de ruimtelijke ordeningsproblematiek zou gebaat zijn bij meer flexibiliteit.

Een levenskrachtige sector zou wel eens het beste antwoord kunnen zijn op de huidige problemen, beter dan het langzaam laten doodbloeden door strenge regelgeving zonder toekomst perspectief.

REFERENTIES

- Commissie Wijfels (2001) Toekomst voor de veehouderij, agenda voor een herontwerp van de sector. LNV, Den Haag.
- Frouws, J. (1994) *Mest en Macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Proefschrift, Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Frouws, J. and J.D. Van der Ploeg (2000) Issues of Quality in Dutch Dairying. In: H.K. Schwarzweller and A.P. Davidson (eds), *Dairy Industry Restructuring*. Elsevier Science, New York: 211-228.
- LEI (diverse jaren). Landbouw-Economisch Bericht. Den Haag.
- LEI en Centraal Bureau voor de Statistiek (diverse jaren). Landbouw- en Tuinbouwcijfers. Den Haag.
- LVN (2002) Duurzaamheid met beleid. Eindrapport van de werkgroep Heroriëntatie Landbouwbeleid. Den Haag.
- LTO Nederland en Productschappen voor Vee, Vlees en Eieren (1997). Nederlandse varkenssector kiest klantgericht. Den Haag en Rijswijk.
- Oude Lansink, A. en J. Peerlings (2001) Intensieve veehouderij in crisis. ESB 4318: 578-581.
- Rathenau instituut (2001). De economie van veehouderij in Nederland, twintig gesprekken over feiten en meningen.

BIJLAGE GEGEVENS**Tabel I: Bedrijfsresultaten varkens- en pluimveebedrijven (gemiddeld per bedrijf)**

	1998/99	1999/00	2000/01	2001	2002
<i>Vleesvarkens</i>					
Aantal bedrijven	1.930	2.000	1.700	1.750	1.700
Oppervlakte (ha)	3,64	3,84	3,8	5,1	5,2
Aantal ondernemers	1,01	1,05	1,05	1,47	1,53
Ned. Grootte eenheden	58	53	54	61	61
Gezinsinkomen uit bedrijf	-27.168	-17.071	31.000	5.600	-22.800
<i>Fokvarkens</i>					
Aantal bedrijven	2.590	2.080	1.800	1.820	1.820
Oppervlakte (ha)	7,26	6,76	6,8	7,0	7,8
Aantal ondernemers	1,26	1,32	1,32	1,93	1,84
Ned. Grootte eenheden	81	95	98	109	106
Gezinsinkomen uit bedrijf	-46.022	182	35.000	7.500	-8.300
<i>Legkippen</i>					
Aantal bedrijven	1.180	1.140	800	630	560
Oppervlakte (ha)	6,02	5,17	5,2	4,6	5,0
Aantal ondernemers	1,31	1,38	1,38	1,89	1,89
Ned. Grootte eenheden	122	142	145	126	137
Gezinsinkomen uit bedrijf	-7.778	21.146	58.000	17.900	10.800
<i>Vleeskuikens</i>					
Aantal bedrijven	1.110	1.010	600	480	520
Oppervlakte (ha)	4,31	4,94	6,3	5,6	5,7
Aantal ondernemers	1,09	1,21	1,22	1,49	1,49
Ned. Grootte eenheden	73	94	104	111	114
Gezinsinkomen uit bedrijf	7.669	-13.532	16.000	59.000	-13.500

Bron: <http://www2.lei.dlo.nl/binternet2>**Tabel II: Agro-complex**

	Toegevoegde waarde (mrd. euro)		Werkgelegenheid (1000 arbeidsjaren)	
	1995	2002	1995	2002
Agro-complex ¹	20,2	22,9	430	400
Aandeel in nationale totaal	7,5%	5,9%	7,6%	6,1%
Primaire productie	8,4	7,7	189	170
Verwerking	3,0	4,9	54	48
Toelevering	6,5	7,3	135	126
Distributie	2,3	3,1	53	55
<i>Deelcomplex</i>				
Akkerbouw	17%	19%	17%	19%
Opengrondstuinbouw	9%	7%	10%	10%
Glastuinbouw	19%	20%	15%	16%
Grondgebonden veehouderij	35%	30%	38%	33%
Intensieve veehouderij	20%	23%	21%	22%

1: Op basis van binnenlandse grondstoffen

Bron: LEI, Landbouweconomisch Bericht 2004, tabel 4.8 en 4.9.

EINDNOOT

I De auteur wil Jos Peerlings, werkzaam bij de ZLTO, bedanken voor zijn kritisch commentaar. Eventuele fouten zijn voor rekening van de auteur.

13 ONDERNEMERSCHAP, MARKT EN MAATSCHAPPIJ

AART VAN DEN HAM EN GEOFFREY HAGELAAR

INLEIDING

In ruim een halve eeuw is er op landbouwgebied veel veranderd. De eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog waren de doelen van de overheid en de samenleving in lijn met de doelen van de landbouw. Daardoor was er een logisch verband tussen de ontwikkeling van de groene ruimte en de ontwikkeling van de agrosectoren. Omstreeks 1980 is dat logisch verband tussen beide ontwikkelingen verbroken. Dat heeft gevolgen gehad voor het ondernemerschap, voor de rol van de overheid maar ook voor het landbouwkennissysteem: het zo succesvolle OVO-drieluik. (OVO-drieluik staat voor Onderzoek Voorlichting en Onderwijs. Dit waren de drie ingrediënten van overheidsbeleid waarmee de ontwikkeling van de agrosector werd ondersteund.)

Het wordt steeds duidelijker dat de veranderingen die de laatste decennia in de samenleving en de landbouw hun beslag krijgen, grote gevolgen hebben voor het handelen van de ondernemer. Het gaat niet meer alleen om het produceren van landbouwproducten die worden afgeleverd aan de fabriek die de verwerking en de verdere vermarkting verder wel regelt. De samenleving kijkt mee hoe er wordt geproduceerd, wat er wordt geproduceerd en welke effecten die productiewijze heeft op de omgeving. Dat komt tot uiting in de discussies die de afgelopen decennia zijn gevoerd, onder meer met betrekking tot het (blijven) financieren van de afzet naar derde landen van steeds grotere voedseloverschotten op EU niveau terwijl natuur, milieu en landschap onder invloed van de toegepaste productiemethoden niet gewenste veranderingen ondergaan. Later komen ook dierwelzijn en voedselveiligheid nadrukkelijk op de agenda van samenleving, politiek en overheid.

Deze discussies en hun uitkomsten hebben gevolgen voor de manier waarop de ondernemer zijn beslissingen neemt en waarover hij ze neemt. De grotere complexiteit van de huidige vraagstukken noodzaakt deze wijzigingen in de besluitvorming van boeren.

Er is al veel veranderd en de ontwikkelingen gaan verder. Gevolg is dat ondernemers zich niet alleen meer kunnen richten op de ontwikkeling van hun bedrijf, maar dat zij steeds meer aandacht moeten schenken aan de relatie van hun bedrijf met de omgeving. Ondernemers zullen zich daarom steeds meer gaan afvragen: waarin ben ik goed, waarin minder goed, biedt deze omgeving mij kansen of is ze juist een bedreiging voor mij? Aangezien boeren onder verschillende omstandigheden hun bedrijf voeren, is te verwachten dat de wijze waarop deze ondernemers op de

veranderingen inspelen, onderling steeds verder uiteen gaat lopen. Dat zien we nu al: de diversiteit in bedrijfsontwikkelingsrichting neemt toe (Broekhuizen *et al.* 1997; Hillebrand en Kooze 1999; de Lauwere *et al.* 2002). Dat vraagt, meer dan ooit, om beslissingen op strategisch niveau in interactie (in samenhang en samenspel) met de omgeving. Samenhang en samenspel met een overheid die van rol verandert en ondersteunt door de kenniswerker waar andere eisen aan gesteld worden door de opdrachtgevers: boer en overheid.

HOE WAS HET EN WAT IS ER VERANDERD?

Na de Tweede Wereldoorlog had de productie van voldoende en goedkoop voedsel een hoge prioriteit. Dat was de taak die politiek en samenleving van de landbouw verwachtten. De meningen daarover waren in grote lijnen eenduidig. Daardoor was het relatief gemakkelijk de neuzen van politiek, samenleving en landbouw dezelfde kant op te krijgen voor de beleidsvorming. Dat kreeg onder meer zijn uitwerking in het bekende OVO-drieluik. Dat concept van kennisdoorstroming is voor het toenmalige doel succesvol geweest. Het technologisch en economisch onderzoek werkte aan oplossingen om de voedselproductie steeds efficiënter te laten verlopen, via voorlichting en onderwijs stroomde die kennis door naar de praktijk en het beleid. Omdat het doel eenduidig was en de kennisdoorstroming het karakter had van een *top-down* benadering leidde dat steeds meer tot één beste oplossing: bedrijfsontwikkeling door voortgaande schaalvergroting en intensivering, het laatste zowel op hectare- als op dierniveau. Bedrijven werden steeds groter, opbrengsten per dier en per hectare steeds hoger. De ruimte daarvoor was er want behalve bouwterreinen en reeds bestaande bos- en natuurterreinen had het landelijk gebied overwegend één bestemming: agrarisch.

Dat het bovenomschreven beleid en landbouwkennissysteem succesvol waren voor de toenmalige doelen is te illustreren met de geweldige schaalvergroting en groei van het productievolume op een langzaam afnemend areaal landbouwgrond (tabel 1).

Globaal verdubbelde de melkproductie zowel totaal, per koe als per hectare. Die bijna dubbele hoeveelheid melk werd anno 2000 met minder koeien geproduceerd dan 40 jaar eerder de toenmalige hoeveelheid. Het aantal koeien per bedrijf verzesvoudigde bijna, het aantal bedrijven met melkvee was in 2000 nog eenzesde van dat in 1960. De hoeveelheid grond in dienst van de melkveehouderij verminderde met ongeveer 10 %. De intensieve veehouderij maakte een vergelijkbare ontwikkeling door qua intensivering en schaalvergroting (sterke toename van het aantal dieren, sterke vermindering van het aantal maar wel veel grotere bedrijven, meer biggen per zeug, snellere groei per dag). Ontmenging en specialisatie namen sterk toe. In 1960 hadden de landbouwbedrijven vooral een gemengd karakter, in 2000 niet meer.

Tabel 13.1 Ontwikkeling van de veehouderij in Nederland

	1960	1975	1985	2000	2003
Melkproductie totaal (mln. Kg)	6.721	10.286	12.525	11.155	10.800
Melkkoeien (x 1.000)	1.628	2.218	2.367	1.504	1.478
Bedrijven met melkkoeien (x 1.000)	180	92	58	29	25
Melkkoeien per bedrijf	9	24	41	51	59
Melkproductie (kg per hectare)	5.500	7.500	12.500	12.000	11.500
Melkproductie per koe	4.200	4.650	5.330	7.296	7.200
Varkens (x 1.000)	2.955	7.279	12.383	13.118	11.169
Bedrijven met varkens (x 1.000)	146	55	36	14,5	11
Varkens per bedrijf	20	132	340	900	1040
Biggen per zeug per jaar	15,5	15,6	17,9	21,1*	22,2
Groei vleesvarken (gram/dag)	500	600	650	760**	762**
Voederverbruik (kg voer/ kg groei)	3,70	3,40	3,10	2,87*	2,70
Kippen ((x 1.000.000)	42	68	90	104	101***
Bedrijven met kippen (x 1.000)	197	25	7	4	3,4***
Kippen per bedrijf	210	2.700	12.570	27.000	30.000***
Eieren per hen per jaar	215	255	280	298	303

* 2001

** TEA

*** In verband met vogelpest in 2003 is hier 2002 gekozen.

Bron: Land- en tuinbouwcijfers, div. jaren; Dröge en Hoorweg 1972; Dröge 1976; Scheer 1978; Bauwens *et al.* 1990; Van Horne en Prins 2002; Berkhout en Van Bruchem 2004; LEI-Informatienet.

Dat succes leidde echter steeds meer tot het zichtbaar worden van de keerzijde van de medaille. Het toenemend productievolume leidde tot overschotten, niet alleen op nationaal maar ook op Europees niveau. Bovendien werden de negatieve effecten op het milieu en landschap zichtbaar, effecten waarvan de eerste geluiden reeds eind jaren zestig klonken maar die, mede door de eenduidigheid van de doelstellingen en het beleid alsmede het succes van het bestaande landbouwkennissysteem, langzaam doordrongen. Het bleek moeilijk een schip op een succesvolle koers de steven te doen wenden.

Door de toename van de welvaart en het meer dan bereiken van dit na de Tweede Wereldoorlog gestelde doel, verschoven de prioriteiten in de samenleving gaande weg. Het is niet meer vanzelfsprekend dat de groene ruimte zoveel mogelijk ten dienste staat aan de voedselproductie. Andere functies (natuur, recreatie) scoren bij een toenemend deel van de samenleving hoger. Nadat de landbouw jaren heeft kunnen rekenen op steun vanuit de samenleving, komen er uit de samenleving ook andere geluiden. De als negatief ervaren effecten van schaalvergroting en intensivering klinken steeds duidelijker door. Er komt steeds meer oog voor de wijze waarop het

voedsel wordt geproduceerd: wat zijn de effecten op landschap en milieu, hoe staat het met de voedselveiligheid, hoe met het dierenwelzijn. Ziekten en voedselschandalen die in de pers ruimschoots aandacht kregen, hebben het goede imago van de landbouw van weleer aangetast. De landbouw ervoer dit aanvankelijk als aanvallen vanuit de pers die de burgers voor zoete koek moesten slikken omdat ze zelf niet meer wisten hoe de landbouw werkt.

Bij politiek en landbouw is doorgedrongen dat er iets moet veranderen. Dit leidt tevens tot een andere houding van de overheid ten aanzien van de landbouw; de overheid neemt meer afstand van het landbouwbelang. Nieuwe prioriteiten qua functies van de groene ruimte, aandacht in de samenleving voor effecten van het productiesysteem op milieu, landschap, dierenwelzijn en voedselveiligheid maken het leven complexer en leiden er toe dat er niet meer één beste oplossing is, maar dat de diversiteit aan richtingen waarin het bedrijf zich zou kunnen ontwikkelen, is toegenomen. Ook het landbouwkennisstelsel ondervindt de gevolgen van bovengenoemde ontwikkelingen. Onderzoeksresultaten worden onderwerp van discussie. Onderzoek moet zich ook meer gaan richten op andere aandachtsgebieden dan optimalisatie van de productieomstandigheden. De omgeving (zowel fysiek als sociaal, zowel lokaal als mondiaal) wordt belangrijker. Dat stelt andere eisen aan het ondernemerschap, het landbouwkennisstelsel en de beleidsvorming.

SAMENHANG ONDERNEMERSCHAP, OVERHEID EN KENNISWERKER

In de boven omschreven situatie ontstond de eerste decennia na de Tweede Wereldoorlog steeds meer één oplossing qua bedrijfsontwikkeling die voor iedere landbouwer als het beste werd gezien namelijk de schaalvergroting, intensivering en specialisatie. Ondersteund door het OVO drieluik werd van ondernemers vooral verwacht dat ze goed konden omgaan met nieuwe technologieën. Nadat de grenzen aan de nationale omvang van de productie in de eerste helft van de tachtiger jaren waren getrokken (denk aan melkquotering en interim-wet beperking intensieve veehouderij) werd de landbouwer meer aangesproken op zijn vakmanschap op het gebied van vooral operationeel en tactisch management. Daarbij kunnen we denken aan de in die jaren bekende slogan 'niet meer maar beter'.

Vanaf ongeveer de eeuwwisseling beginnen de bovenomschreven ontwikkelingen steeds meer op bedrijfsniveau voelbaar te worden. Van ondernemers wordt gevraagd dat ze bij de bepaling van de ontwikkelingsrichting van hun bedrijf niet alleen rekening houden met maatschappelijke wensen maar, beter nog, die integraal in hun bedrijfsvisie opnemen en vertalen naar een strategie. Dat betekent bijvoorbeeld dat de landbouwer moet inschatten welke mogelijkheden de omgeving voor hem en zijn bedrijf biedt en hoe hij het beste zijn eigen sterke punten kan benutten. Want *die* ondernemers komen 'boven drijven' die iets kunnen laten zien wat anderen niet hebben. Daarom gaat het steeds meer om *competentiegericht strategisch ondernemerschap richting markt en maatschappij* (Van den Ham *et al.* 2003). En om het tactisch-operationele niveau in dienst te kunnen stellen van een uitgezette lijn voor de langere termijn, de strategie, is het nodig dat een ondernemer zijn doelen en visie doordenkt en behapbaar maakt zodat er sprake is van *robuustheid* in zijn plannen. Dan

heeft de ondernemer houvast en het vertrouwen 'goed te zitten' met zijn plannen. Dan ook is er sprake van durf en doorzettingsvermogen voor het oplossen van dilemma's die zich ongetwijfeld aandienen. Want innovatie is bezig zijn met iets nieuws, iets dat er nog niet is en dat houdt in dat de institutionele omgeving er lang niet altijd op ingesteld zal zijn.

Een appèl aan het ondernemerschap veronderstelt dat de ondernemer de ruimte heeft zijn bedrijfsvoering zodanig in te richten dat hij flexibel kan inspelen op veranderingen in de omgeving. De institutionele omgeving dient dan zodanig te zijn dat, met in acht name van minimum eisen, de ondernemer flexibel kan opereren. Een overheid die door middel van wet- en regelgeving dusdanig intervenueert in de bedrijfsvoering dat flexibiliteit wordt ingedamd, neemt mogelijkheden van innovativiteit weg bij de boer. Boeren worden dan juist niet gemotiveerd hun creativiteit in te zetten om maatschappelijke doelen integraal op te nemen in de bedrijfsvisie en strategie. De kenniswerker kan faciliteren door boeren te motiveren strategische opties met voldoende breedte te ontwikkelen met betrekking tot de continuïteit van het boerenbedrijf.

DE BOER ALS ONDERNEMER

Het beeld van de boer als ondernemer dient aangescherpt te worden; welke eigenschappen zou de boer dan moeten ontwikkelen en welke resultaten kan dat opleveren (Jahae en Van den Ham 1998; Van den Ham en Ypma 2000; Smit *et al.* 2002; Van der Kroon *et al.* 2002; Van den Ham en Postma 2003a).

DUIDELIJKE DOELEN EN STEVIGE VISIE

Professionele ondernemers weten hun doelen en visie op wat hun bedrijf voor hen moet betekenen in de regel goed onder woorden te brengen. Gesprekken met deze personen leiden vaak tot 'diepte-interviews zonder vragen'. Dat geeft aan dat ze over hun doelen hebben nagedacht en dat ze beschikken over een uitgewerkte visie die de grondslag is voor hun handelen. Zo'n visie kan alleen steun bieden bij het oplossen van dilemma's en het overwinnen van tegenvallers als hij in de ogen van de ondernemer 'staat als een huis', als hij dus weet wat hij wil. Deze ondernemers geven aan dat ze steun hebben aan hun visie. Die steun bestaat uit het beter kunnen scheiden van de informatiestroom: de ondernemer heeft zicht op de gewenste ontwikkelingsrichting en kan daardoor beter inschatten wat echt belangrijk is, hij kan consumententrends inschatten en daarop vroegtijdig inspelen. Hij laat zijn denken minder door de media en de 'waan van de dag' of de 'modegril' bepalen en hij handelt met meer zelfvertrouwen, ook in de contacten met derden en de verinnerlijking en integratie van nieuwe thema's binnen de bedrijfsvoering. Hij vindt contacten buiten het landbouwnetwerk en met de samenleving belangrijk. Hij lost dilemma's in interactie met derden op. Hij gaat daar vasthoudend voor, juist omdat hij, na analyse en brede oriëntatie, er van overtuigd is dat de door hem ontwikkelde visie voor hem en voor zijn bedrijf het mooiste toekomstperspectief biedt.

HET IS BELANGRIJK DE EIGEN STERKE PUNTEN TE KENNEN

Om in een dynamische omgeving waarbij de diversiteit in ontwikkeling tussen bedrijven en gebieden steeds groter wordt (van alleen verbreding tot alleen schaalvergroting in alle maten en vormen) de juiste keuzen te kunnen maken, is het belangrijk voor de ondernemer vooral hij zijn sterke punten kent en weet te benutten. Meestal hangen die samen met wat de ondernemer graag doet, dus leuk vindt. Zo hebben we ooit een ondernemer geïnterviewd met een heel duidelijke en uitgewerkte visie die het van groot belang vond niet alleen op het bedrijf te werken maar met anderen, mede om de sociale contacten en de bedrijfsflexibiliteit. Dat bleek tevens een van zijn sterke punten te zijn die hij dan ook volkomen heeft uitgebuit. Rondom dit sterke punt heeft hij zijn bedrijf opgezet. Als voorbeeld hierbij een verkorte weergave van zijn verhaal.

‘Het begint met ideevorming. Wat moet mijn bedrijf zijn, volgens welke principes wil ik produceren. Ik was het niet eens met de gangbare productiewijze. Ik wil latere generaties niet opzadelen met mijn vervuiling. Bovendien ben ik van mening dat we niet goed omgaan met de derde wereld. Ik wil niet werken volgens het principe van: de wereld uitbuiten. Ik heb daarom, jaren geleden al, gekozen voor een biologische productiewijze. Dan ga je na hoe je je plannen in de praktijk kunt vorm geven. Je maakt een beperkt plan en begint te roeien met de riemen die je hebt. Heel belangrijk is dat je vertrouwen hebt dat het gaat lukken. Mijn uitgangspunten waren:

- Consumentenprijzen blijven hoog, dus daar liggen mogelijkheden voor het opvangen van kostenstijgingen;
- Ik wil niet alleen op het bedrijf werken, ik wil sociale contacten en ik wil werkgelegenheid scheppen;
- Ik wil een flexibele bedrijfsopzet.

Mijn kernactiviteiten waren dus:

- via mij als producent rechtstreeks naar de consument, daar zitten groeimogelijkheden qua prijs;
- een oplossing zoeken voor het knelpunt arbeid;
- risicospreiding, geef de medewerkers een deel van de verantwoordelijkheid.

Zo ontstonden achtereenvolgens de kaasmakerij, de winkel aan huis, verhuur van grond aan een derde met de afspraak de tuinbouwproducten in mijn winkel te verkopen, varkens en kippen, een bezorgsysteem en een boerenmarkt. Daarbij probeer ik steeds meerdere voordelen aan elkaar te knopen. En zo doe ik het met alles. Belangrijk is dat je je afvraagt hoe de nieuwe activiteit past in je kernvisie en kernactiviteiten’.

‘Tijdens deze trits dienden bepaalde grenzen zich aan. Het geheel vroeg te veel aandacht. Bovendien kostten sommige activiteiten (met medewerkers in loondienst) geld. Daarom heb ik bepaalde activiteiten verzelfstandigd, maar wel onder de paraplu van het geheel. De betreffende medewerker krijgt voor dat onderdeel zelf de verantwoordelijkheid. Hij deelt in de winst, in het risico en in de verantwoordelijkheid. De overblijvende uren kan hij op andere delen van het bedrijf inzetten waardoor een deel van de huur van bijvoorbeeld de winkelwagen kan worden terugverdiend. Als ik merk dat bepaalde oplossingen niet werken, draai ik die voor een deel weer terug en zoek naar andere. Het een en ander kost overigens veel energie, ook al omdat de organisatorische, juridisch en fiscale structuur van de ‘omgeving’ op een degelijke creativiteit niet is ingesteld. Je moet er wel de juiste mensen voor hebben. Voor een degelijke werkwijze is nodig:

- creativiteit en zelfstandig denken, laat je denken niet door de media bepalen;
- flexibiliteit en openheid naar elkaar;
- niet vastgeroest zijn in bestaande denkbeelden en structuren.

HET IS BELANGRIJK DE OMGEVING TE KENNEN

Een bedrijf staat niet op zichzelf maar functioneert in de omgeving. Dat geldt niet alleen voor ondernemers die volgens het *'think global to act local'* principe werken (breed denken om zich te kunnen inleven in de toekomstvragen - en dus de toekomstige behoeften - van de samenleving). Ook ondernemers die zich op het *'think local to act global'* principe richten hebben hier mee te maken. Want al willen ze voor de wereldmarkt produceren, zij zullen toch hun thuisbasis moeten veiligstellen vanwege de noodzakelijke *'license to produce'*.

Een varkenshouder wilde de omvang van zijn bedrijf vergroten, maar bij de vergunningsaanvraag liep hij tegen bezwaren van de omgeving aan. Hij is toen in contact getreden met zijn buren en heeft hengevraagd naar het waarom van de bezwaren en wat zij wilden dat hij zou doen. Met die wensen is hij aan het plannen maken gegaan en daarna heeft hij weer een bijeenkomst met de buren belegd. En hen uitgelegd dat die wensen juist bedrijfsvergroting nodig maakten. Hij verklaarde zich bereid aan die wensen te voldoen, maar maakte tevens aannemelijk dat economisch niet alles tegelijk kon. Dus maakte hij, met zijn buren, een Plan van Aanpak: wanneer doen we wat? Uiteindelijk leidde dat tot intrekking van de bezwaren.

Succesvolle innovatieve ondernemers hebben hier dus een antwoord op ontwikkeld, als het goed is samen met die omgeving en ze hebben hun omgeving en alternatieve locaties geanalyseerd op de kansen die ze hen voor de toekomst hebben te bieden in relatie met hun sterke punten, wat ze leuk vinden en wat het tot nu toe ontwikkelde bedrijf voor mogelijkheden heeft. Bovendien kan de ondernemer zich niet beperken tot de fysieke omgeving maar speelt ook de institutionele omgeving een rol (overheden, andere actoren, juridisch kader). Ook daarin moet hij zijn weg weten te vinden en mensen kunnen enthousiasmeren en meekrijgen. Een goed functionerend netwerk opbouwen of hebben buiten de agrarische wereld wordt dan erg belangrijk.

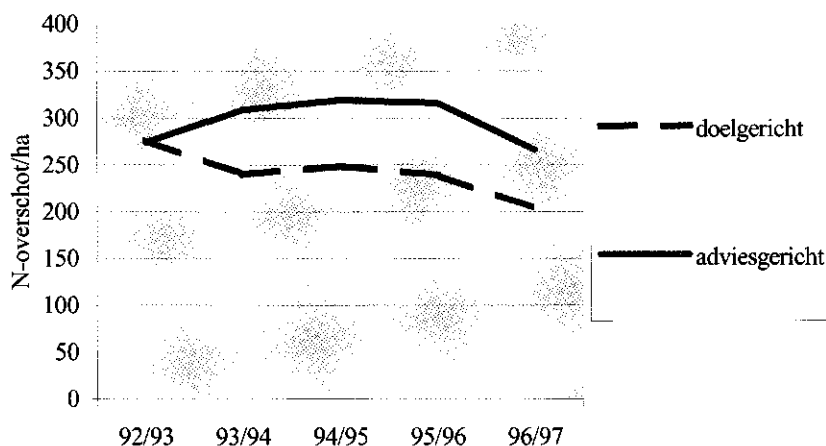
HET IS BELANGRIJK HET BEDRIJF IN BREDER PERSPECTIEF TE ZIEN

Op welke wijze kijkt de ondernemer naar zijn bedrijf en de continuïteits-perspectieven van zijn bedrijf? Ondernemers met een strategische blik zullen naar hun bedrijf kijken in relatie tot de omgeving. Continuïteitsperspectief omvat meer dan alleen de vraag of de onderneming *op dit moment* voldoende inkomen levert en er sprake is van een gezonde financiële situatie. Wij hebben innoverende ondernemers wel horen zeggen dat de blik op de continuïteitsmogelijkheden van de onderneming te smal is als er alleen aandacht is voor een hoog inkomen. Met andere woorden: als alleen de P van Profit aandacht krijgt, is dat te korte termijn gericht en eigenlijk meer een teken van een tactisch- operationele instelling dan van een strategische. De beide andere P's, die de onderneming meer in zijn functioneren in markt en maatschappij bezien, spelen naar het oordeel van innoverende ondernemers ook een belangrijke, misschien wel een belangrijker rol. Daarnaast gaat het uiteraard om factoren als de omvang en opzet van het bedrijf en de huidige financiële situatie die bepalend zijn voor de mogelijkheden het bedrijf een plaats te geven in zijn omgeving.

RESULTATEN

Juist met duidelijke doelen, een stevige brede integrale visie, zelfkennis en externe gerichtheid, wordt de kans groter op creativiteit en innovatie. Boeren zijn dan sneller in staat verdergaande resultaten te boeken. Een voorbeeld is het verschil in daling van het N overschot tussen twee groepen veehouders (figuur 13.1).

Figuur 13.1 Stikstofoverschot op doel-(strategie)gerichte versus advies-(operationeel)gerichte MDM-bedrijven(Bron: Beldman en Zaalmink 1997)



Beide groepen hebben zich gericht op het verbeteren van de mineralen-benutting, de intensiteit van de bedrijven verschilt niet tussen beide groepen en beide groepen begonnen met hetzelfde N overschot. Alleen de weg waarlangs de veehouders tot resultaat komen, verschilt. Degenen die doelgericht naar een passend N overschot hebben gewerkt, zijn direct met lef begonnen aan dat doel te werken door zich op een belangrijk punt te richten: verlaging van het N bemestingsniveau. Door dat te verlagen, zonder vrees voor minder opbrengst qua melk of voer is het N overschot op hun bedrijf meteen gaan dalen. Dit in tegenstelling tot de adviesvolgers die geen bewuste keuze maakten voor een N overschot en N niveau, mogelijk uit vrees voor opbrengstdaling, maar 'gewoon op operationeel niveau' het bemestingsadvies zijn gaan volgen (Beldman en Zaalmink 1997). Hier komt een belangrijk verschil naar voren: neem je, vanwege een bredere visie, een milieu- of natuurdoel op in de doelen van je bedrijf of zie je het realiseren van verbetering van de mineralenbenutting als randvoorwaarde waaraan 'moet worden gewerkt'. In het eerste geval zoeken ondernemers meer naar integrale en innovatieve strategieën en zoeken ze gericht en gemotiveerd zelf naar de kennis die ze daarvoor op hun bedrijf nodig hebben. Doordat ze, na een gerichte oriëntatie, er van overtuigd zijn dat hun nieuwe visie de continuïteitsmogelijkheden van hun bedrijf verbetert, gaan ze er voor en zullen ze dilemma's gemotiveerd, pro-actief en met grote voortvarendheid, creativiteit en vasthoudendheid tot een oplossing proberen te brengen.

EEN ANDERE BOER, DAN OOK EEN ANDERE OVERHEID

Innovatief ondernemerschap betekent bezig zijn met nieuwe dingen en dus met zaken waar een overheid ruimte aan moet bieden. Zelfs ondernemers met de juiste sterke punten op de juiste plaats zeggen dat het overwinnen van uitdagingen veel tijd en energie kost. Zowel in het beschikbaar hebben en kunnen mobiliseren van de noodzakelijke kennis, als ook in de condities waaronder het netwerk opereert (marktverhoudingen, regelgeving, risico's, sociaal-cultureel klimaat) en in het verloop van het veranderproces kunnen belemmeringen zitten die het ondernemerschap en innovatie zwaar op de proef stellen. Verandering in de bedrijfsvoering, in de relatie met de overheid en met andere maatschappelijke actoren kost energie en brengt risico's met zich mee die vaak moeilijk zijn in te schatten. Ook de overheid zou zijn rol daarop kunnen aanpassen om juist ook gebruik te maken van de innovativiteit om overheidsdoelstellingen te bereiken. Samenhang tussen de boer als ondernemer en de rol van de overheid kan het risico van het verstikken van het ondernemerschap wegnemen.

De ondernemer staat dus voor de taak zijn bedrijfsdoelstellingen integraal te combineren met maatschappelijke doelen en randvoorwaarden op het gebied van natuur, landschap, milieu en dierwelzijn. Daarom is het belangrijk dat boeren voor het integreren en implementeren van maatschappelijke doelen worden gemotiveerd tot actief zoekgedrag vanuit de eigen bedrijfsdoelstellingen, bedrijfsvisie, ambities, drijfveren en sterke punten. Meestal hangen die samen met wat de ondernemer graag doet en waarvoor hij gemotiveerd kan worden. Dit is tevens de verklaring voor het verschijnsel dat veehouders niet snel er van te overtuigen zijn dat hun eigen aanpak onvoldoende werkt: ze zijn immers van de juistheid van hun eigen visie overtuigd. Daarbij kan komen dat die visie ingebed is in een breder verband zoals bij de boeren van Vel & Vanla (Eshuis *et al.* 2001). Het is belangrijk juist op die drijfveren aan te sluiten om de ondernemer tot de gewenste motivatie en het juiste zoekgedrag te brengen met het oog op vermindering van de uitstoot van de milieubelasting. Dat betekent dat ondernemers zelf plannen maken hoe vermindering van bijvoorbeeld de milieubelasting integraal in hun bedrijfsstrategie en bedrijfsvoering past.

Maar wat betekent die vrijheid van handelen van ondernemende, innovatieve boeren voor de aard van de institutionele omgeving. We benaderen de institutionele omgeving vanuit de hoek van overheidssturing, de rol van de overheid in de samenleving. Om meer inzicht te krijgen op 'aansluitende' rollen van overheid en het boeren bedrijfsleven, schetsen we in schema 13.1 eerst een overzicht van verschillende vormen van sturing.

Schema 13.1 Overheidssturing (naar Koppenjan 1993; Huiterna en Hinsén 1998)

Besturingsmodel→ Aspecten ↓	Klassieke sturingsmodel	Markt sturingsmodel	Netwerk sturingsmodel
Omschrijving overheid	Centraal sturende overheid	Faciliterende overheid	Onderhandelende overheid
Omschrijving doelgroep	Stuurbare groepen; alleen eigen belang belangrijk; weinig inzicht in behoefte-bevrediging	Autonome, zelfstandig opererende groep met vermogen om te voorzien in eigen behoeftes	Groepen met gezamenlijke verantwoordelijkheid voor ontwikkeling van de samenleving
Relatie overheid en doelgroep	Prescriptieve en dominerende overheid	Relatief autonoom	Wederzijdse afhankelijkheid, netwerk
Beleidsstijl overheid	Precisie opleggend, passief	Grenzen opleggend, reactief	Consensus, actief
Karakter instrumenten	Normatief	Conditionerend	Stimulerend
Taak van overheid	Beleid formuleren met formele regelgeving en dwang	Transacties van doelgroepen bevorderen, bv door marktvoorwaarden beleid	Verstrekken van faciliteiten voor netwerk, informatieverstrekking en eigen doelstellingen nastreven.
Taak doelgroep	Overheidsbeleid volgen	Zelfstandig handelen	Consensusvorming
Succescriterium	Realisatie van formele doeleinden	Behoeftes bevrediging van afzonderlijke doelgroepen	Totstandkoming van gezamenlijke probleemoplossing
Faalfactoren	Vage doelen, te veel actoren, gebrek aan informatie en controle, detail regelgeving	Gebrek aan hulpbronnen en beleidsvrijheid Legitimiteit overheid	Blokkaders en een gebrek aan incentives voor samenwerking Verwatering van 'eigen' overheidsdoel-stellingen
Aanbevelingen van beleid	Controle, coördinatie en centralisatie	Versterking autonomie doel- groepen, deregulering, privatisering en decentralisatie.	Netwerk management, verbetering voor condities voor overleg & inforverwerking

Geconstateerd kan worden dat het beleid voor reductie van emissies nu gebaseerd is op klassieke, regulerende sturing. Deze wijze van sturing is weerspiegeld in de daaraan verbonden specifieke knelpunten: hoge handhavinglasten, detailregelgeving, bij een gedifferentieerde doelgroep afbrokkeling van het draagvlak voor een dergelijk beleid. In geval van het klassieke besturingsmodel berust naleving op strenge handhaving en intensieve controle. In geval van markt- dan wel netwerksturing is naleving gebaseerd op door private actoren zelf geformuleerd beleid c.q. door overheid en private actoren gezamenlijk geformuleerd beleid.

Denkend in termen van regulering en zelfregulering, kan er voor worden gekozen om in de beleidsbepaling en beleidsuitvoering naleving te stimuleren door zelfregulering in te brengen. Dus bijvoorbeeld in klassieke sturing een middelenbeleid te formuleren maar het te laten controleren door de private sector. Of bijvoorbeeld over te stappen op netwerksturing of marktsturing waarin de overheid meer terug treedt en afgezien van minimum doelstellingen, de nadere beleidsbepaling en beleidsuitvoering overlaat aan de private sector.

Een belangrijk criterium voor de keuze van de overheid voor een bepaald model, is het vertrouwen dat door middel van een vorm van sturing bepaalde publieke doelstellingen gehaald kunnen worden. Dit betekent dat indien men wil kiezen voor markt- dan wel netwerksturing, er bij de overheid vertrouwen moet bestaan in de positieve bijdragen van private actoren aan het bereiken van de publieke doelstellingen. Vertrouwen tussen overheid en bedrijfsleven is dan van groot belang, maar tevens ook een door timmerde wijze van het afleggen van verantwoording van bedrijfsleven aan de overheid.

In schema 13.2 staat waar het aangrijpingspunt voor overheid en private actoren kan liggen voor *zelfregulering* en op welke wijze rollen van overheid en bedrijfsleven dan getypeerd kunnen worden.

Schema 13.2 Zelfregulering

	Klassiek	Markt	Netwerk
Aangrijpingspunt voor zelf regulering	Uitvoeringsfase van beleid	Actoren bepalen zelf beleid en verzorgen uitvoering, eventueel kan markttoegang aangrijpingspunt zijn	Binnen algemeen overheidskader, sector specifieke uitwerking in beleidsbepaling (convenanten) dan wel beleidsuitvoering
Rol overheid	Bepalen van normen en van kader voor controle; Controleur van de controleur	Handhaven ondergrens Controleur van de ondergrens; Certificering, toekennen van marktvoordelen	Overleg, onderhandelaar Controleur van bereiken doelstellingen
Rol bedrijfsleven	Zelf bepalen inzet instrumenten Zelf bepalen wijze van controle Controle van zelf ontworpen maatregelen	Zelf verantwoordelijk voor resultaten	Zelf bepalen specifieke doelstellingen en controle. Overleg met eigen achterban tav beleid; controleur zelf ontworpen maatregelen

De boerenstand is daarbij niet een grote, uniforme groep. Deze bestaat uit verschillende subgroepen die elk verschillend zullen handelen in geval van naleving. Deze verschillen worden zichtbaar gemaakt in schema 13.3.

Schema 13.3 Naleving

<i>Toezicht → Subgroep</i>	<i>Frequentie</i>	<i>Instrumenten</i>	<i>Naleving</i>	<i>Kosten</i>	<i>Borging</i>	<i>Coördinatie</i>
Trendsetter	Laag	Sociaal	Spontaan	Informatie kosten	Informele instituties	Normen en onderlinge aanpassing
Trendvolger	Gemiddeld	Sociaal en juridisch	Spontaan en controle	Informatie en onderhandelingskosten	regels	Standaardisatie van input, proces en output
Controle volger	Hoog	Juridisch en economisch (pakkans)	Controle + sanctionering	Onderhandelings- en kosten voor handhaving	Risico op boycot consument	Standaardisatie van output
Boete- volger	Zeer hoog	Economisch (boete) en juridisch	Opleggen via sanctionering	Handhavingskosten	Risico op boycot en hiërarchie	Standaardisatie op output en direct toezicht

Bij de trendsetter en trendvolger kan een vorm van zelfregulering worden toegepast. Bij de subgroepen controle volger en boete volger dient regulering te worden toegepast.

De ondernemende, innovatie boer kan gerekend worden tot de trendsetter. Indien we denken in termen van aansluitende rollen dan zou de sturingsvorm 'markt' of 'netwerk' door de overheid aangenomen moeten worden. De huidige situatie is een andere.

De knelpunten en problemen waar de overheid mee te kampen heeft:

- legitimiteits- en draagvlakprobleem. De doelgroep vindt de te nemen maatregelen niet (altijd) voor de hand liggend en begrijpelijk met het oog op de bescherming van milieu en natuur en in het licht van maatregelen die niet-landbouwsectoren wel of juist niet (hoeven) nemen. Bovendien vindt de doelgroep maatregelen niet in de eigen bedrijfssituatie passen en mede daardoor niet effectief en efficiënt. Ze nemen dan andere maatregelen die in hun ogen beter zijn maar niet zijn toegestaan als emissiearme methode. Komt dit voor de rechter, dan hebben die veehouders nog wel eens een geloofwaardig verhaal waardoor de rechter hen (deels) in het gelijk stelt;
- naleving, doordat de doelgroep beleidslijnen niet doorziet en/of niet onderschrijft, berekeningen niet gelooft en maatregelen niet als effectief en efficiënt ziet, zetten boeren hun creativiteit in om aan de voor hen nadelig geachte gevolgen te ontkomen.
- doelrealisatie, zeker voor 'verder in de tijd' gelegen doelen. De ontwikkeling van technische oplossingen stopt omdat het bedrijfsleven onvoldoende duidelijkheid heeft dat door hen ontwikkelde oplossingen werkelijk zullen worden ingezet. Niet realiseren van doelen leidt voor de nationale overheid tot problemen bij de EU en tot toenemende maatschappelijke druk om doelen te realiseren;

- afstemming in de tijd bij beleidsprocedures. Als er op EU niveau aandacht komt voor beleidsvoering op bijvoorbeeld en milieuthema dat gevolgen heeft voor de bedrijfsvoering, zijn de mogelijke gevolgen bij (vertegenwoordigers van) de sector nog verre van duidelijk, mede doordat het thema in dat stadium nog onvoldoende leeft. Op EU niveau echter worden al wel de piketpaaltjes geslagen waarbinnen het beleid vorm moet krijgen. Als in een later stadium daarmee problemen blijken, is het moeilijk eenmaal gemaakte keuzen terug te draaien;
- detailwetgeving die leidt tot een hoge handhaving- en controlelast. Controle die ook fysiek steeds moeilijker wordt naarmate bedrijven groter worden, vooral bedrijven met zeugen;
- toenemende complexiteit doordat er regelgeving is op velerlei gebied die niet alleen op bedrijfsniveau tegenstrijdig uitpakt maar ook het realiseren van andere doelen doorkruist;
- verschil in verantwoordelijkheden. Het Ministerie van VROM is bij het ammoniakbeleid verantwoordelijk voor de beleidsdoelen, LNV voor de uitvoering en de gemeenten (vergunningverlening) en de AID voor de controle.

Veel van bovenstaande punten hebben met elkaar te maken. Van Reenen (2004) geeft aan dat naarmate het niveau van vrijwillige naleving lager is en de kosten van naleving hoger ook de inventiviteit van degenen die zich aan het beleid willen onttrekken groter is. Vaak is die inventiviteit zo groot dat hij het wint van de regelgever: gaten in de wet worden altijd gevonden, constructies op of over de rand van het toegestane vragen aandacht van wetgever en handhaver en bezwaarprocedures of hoger beroepszaken belasten de controle en het rechtsprekende apparaat in hoge mate.

WAT BETEKENT DAT VOOR DE KENNISWERKER

Tot in het recente verleden was agrarische productie de dominante activiteit in de meeste plattelandsgebieden. De vernieuwing van de agrarische productie ging gepaard met een grote mate van overdracht van kennis die elders was ontwikkeld op basis van experimenten en onderzoek. De resultaten van dat onderzoek werden als algemeen geldend aanvaard. Nieuwe technieken en gestandaardiseerde toepassingen werden met geringe differentiatie breed ter plaatse ingevoerd. Deze 'aanbod geleide' kennis is voornamelijk in expliciete vorm beschikbaar en er is veel gebruikgemaakt van gestandaardiseerde overdracht: scholing, training, demonstratie, voorlichting. Een gedeelte van de kennis is 'verpakt', opgesloten in de technologie die wordt ingezet. Deze kennis, sterk gericht op een uniforme ontwikkeling van praktijken, laat door de kant en klare vorm weinig ruimte voor specifieke toepassing of variatie in gebruik. Om die reden is de benutting van deze verworven kennis in de huidige gedifferentieerde ontwikkeling beperkt.

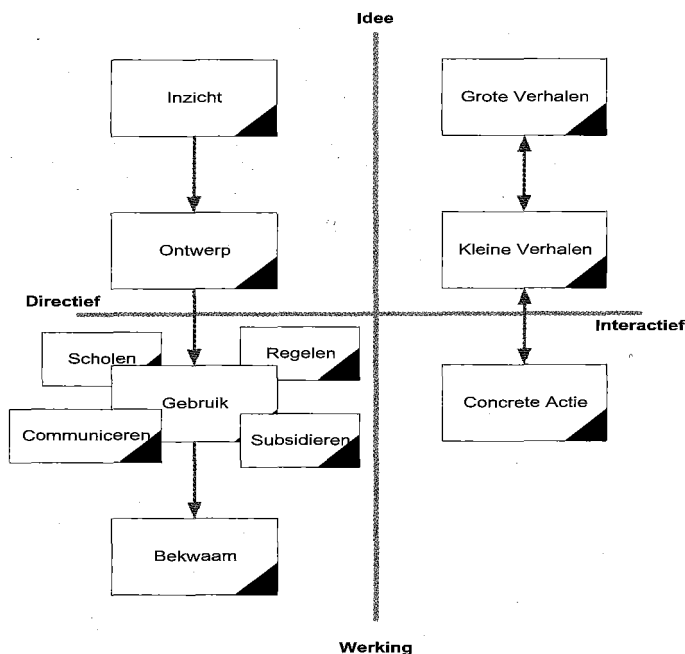
Standaard toepassingen vragen om aanpassing naar specifieke omstandigheden en naar behoeften van de betreffende, regionale, praktijk. Daarmee ontstaat ook een vorm van vraaggestuurde kennisvoorziening. Bij integrale regionale ontwikkeling zijn nieuwe oplossingen die passen binnen de complexe specifieke context niet standaard voorhanden. Zij dienen ontwikkeld te worden, gericht op het ontdekken en benutten

van het streekpotentieel. Dit leidt tot vormen waarbij leren en integreren van nieuwe kennis door streek eigen betrokkenen gecombineerd worden in vormen als experimenten, leren door te doen en via *'trial and error'* al of niet via samenwerking met anderen. Het omzetten van impliciete kennis in expliciete kennis (externaliseren), combineren van expliciete kennis van verschillende herkomst (systematiseren) en het toepassen van expliciete kennis op experimentele basis leidend tot impliciete kennis (ervaringen) (internaliseren), die weer onderling kunnen worden uitgewisseld (socialiseren) (Le Rütte 2002). Door het wegvallen van delen van het landbouwkennis-systeem wordt de link tussen het landelijk kennisnetwerk (het wetenschappelijk onderzoek) en het regionaal kennisnetwerk (de regio specifieke kennis) zwakker. Het verzwakken van die link frustreert het faciliteren van innovatie.

Mensen functioneren in netwerken. Ieder persoon heeft daarin een rol. Vertrouwen is in een netwerk essentieel. Vertrouwen kun je krijgen, maar is niet af te dwingen. Het is wel gemakkelijk kwijt te raken. Iedere deelnemer aan het netwerk heeft op basis van eigen kennis, ervaring en houding een beeld van de werkelijkheid. Het zoeken naar ruimte waarin mensen elkaar vertrouwen om eigen beelden los te laten en samen te leren heeft zowel een positioneel als een inhoudelijk element. Kennis kan daarin een verschillende rol vervullen. Er zijn verschillende metaforen of paradigma's die ons beeld vormen van hoe de wereld in elkaar zit en hoe we vraagstukken oplossen. Wieling (2001) heeft vier van deze paradigma's beschreven.

Volgens het instrumentele paradigma is de wereld een technische opgave. Hoe beter men (inhoudelijk) weet hoe de wereld in elkaar zit, des te gemakkelijker is het om de juiste doelen te stellen en daarvoor de juiste instrumenten in te zetten. Kennis fungeert in dit paradigma als de objectieve waarheid. Zijn er vraagstukken, dan wordt er opdracht gegeven tot technisch en/of economisch onderzoek en het resultaat daarvan is weer een bijdrage aan de objectieve waarheid. Via voorlichting of communicatie zorgen we er voor dat de mensen de nieuwe inzichten gaan benutten. Vraagstuk opgelost en we kunnen weer verder. De linkerzijde van figuur 13.2 is de uitwerking van dit paradigma.

Na de Tweede Wereldoorlog was dit vooral de metafoor waarop de samenleving zich richtte. Beleid, samenleving en landbouw waren het eens over de doelen waarvoor de landbouw werd ingezet: productie van voldoende goedkoop voedsel tegen een goede beloning voor de agrariër. Geen complexe situatie dus. Bijna iedereen was het ook met de instrumenten eens en met de rol die kennis daarin vervulde. Een directieve werkwijze waarbij de oplossing van het vraagstuk via het verkregen inzicht naar een algemeen geldend ontwerp werd omgezet, werkte goed. Via onderwijs en voorlichting stroomde het ontwerp door en subsidieregelingen ondersteunden de als algemeen gewenst beschouwde ontwikkeling. Het OVO-drieluik is een goed voorbeeld van dit paradigma.



Figuur 13.2 Directieve en interactieve kennisontwikkeling in perspectief

Bron: Wellantcollege 2002.

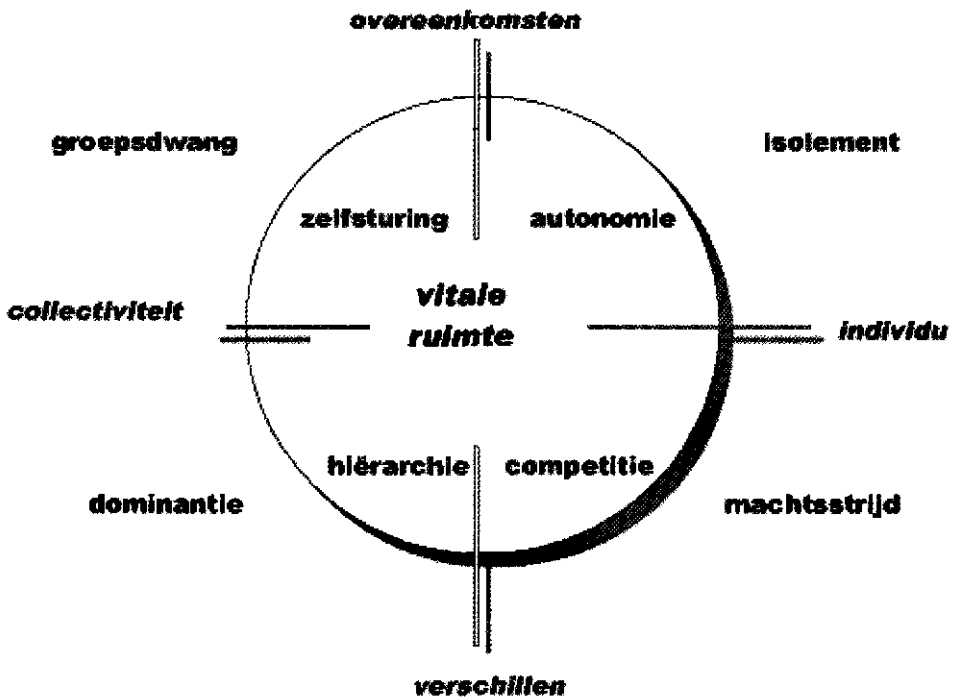
Toen de houdingen in de samenleving over de effecten van de productie op milieu en landschap begonnen te divergeren, werd het complexer. Niet iedereen was er van overtuigd dat via het OVO-drieluik de objectieve waarheid werd getransformeerd en getransporteerd. Er ontstond een belangenstrijd en dan voldoet het instrumenteel paradigma niet meer. De wereld krijgt meer het karakter van een jungle waarin men moet overleven: de strategische metafoor of het strategisch paradigma. In de jaren negentig werd deze metafoor dominant. Om een zo goed mogelijk positie te krijgen, wordt er gelobbyd, achter de rug om zaken beklonken enzovoort. Het gaat er om dat iedere actor *eerst en vooral voor de eigen veiligheid* zorgt. Het primaat van de politiek is er om de uiteindelijke beslissing te nemen. Er wordt dus meer gestreden om zich in een zo goed mogelijke positie te manoeuvreren. Kennis heeft in deze metafoor niet de rol van de objectieve waarheid, maar wordt in het positiespel als inhoudelijk 'objectief' argument gebruikt en in sommige gevallen misbruikt. Dit paradigma bood bij de toenemende complexiteit van de samenleving wel meer ruimte, maar deed processen ook gemakkelijk vastlopen: het wantrouwen in elkaars doelen en instrumenten nam toe. Het directieve kennisdoorstromingsmodel volstaat niet meer.

In het communicatieve paradigma heeft de kennis niet meer de rol van objectieve waarheid. Belangrijker is hoe mensen die waarheid zelf beleven. Kennis is een ontwerp en mensen zijn pas bereid samen te leren als ze bereid zijn te accepteren dat verschillende ontwerpen naast elkaar kunnen bestaan. Zo probeert men naar draagvlak te komen. Er is/wordt wel geprobeerd om via dit paradigma te werken, maar doordat

actoren die volgens de strategische metafoor werken hun werkwijze niet graag inruilen voor communicatieve processen met onzekere afloop, is dit communicatief paradigma geen leidraad geworden. Het communicatieve paradigma kan immers niet garanderen dat de wens van een van de actoren in dat proces de volle werkelijkheid wordt: de eigen veiligheid is dus in het geding (Wielinga 2001). Maar omdat het strategische paradigma in de huidige complexe situatie, waarbij individuele actordoelen moeten worden gekoppeld aan collectieve beleidsdoelen, niet voldoende is, ontstaat in veel situaties een patstelling. Er komt soms wel een 'gedragen' gebiedsvisie tot stand, maar die is zo 'uitonderhandeld' tot de grootste gemene deler dat men er bij de uitwerking moeilijk mee uit de voeten kan. Om in termen van de rechterzijde van figuur 13.2 te spreken: De kleine verhalen (individuele, verspreide acties) leiden niet tot de grote verhalen (samenwerking op gebiedsniveau) waardoor individueel goede ideeën niet de kans krijgen op gebiedsniveau uit te groeien. Innovatie op gebiedsniveau komt dan niet van de grond.

Een vierde optie is het ecologisch paradigma (Wielinga 2001). Het ecologisch paradigma laat actoren gezamenlijk de handelingsruimte zoeken die mensen uitdaagt om te ondernemen en gezamenlijk gebiedsdoelen te realiseren. Het gaat er om hoe de vitale ruimte kan worden vergroot waarin de actoren zich uitgenodigd voelen om innovatief en creatief te worden binnen de randvoorwaarden die door de doelen van diverse partijen worden opgespannen. Figuur 13.3 geeft aan waardoor die vitale ruimte wordt bepaald.

In dit paradigma wordt de doelgerichte aanpak vervangen door het creëren van vitale ruimte zodat actoren zich uitgenodigd voelen om innovatief en creatief te ondernemen binnen de randvoorwaarden van de gezamenlijke doelen. Daardoor kan het vertrouwen groeien en kan actie gelegitimeerd worden. *Vertrouwen is essentieel*. Als het mogelijk is om te achterhalen waar de blokkade zit die in een proces op een bepaald moment de beperkende factor vormt, is het mogelijk om daar iets aan te doen. Dan wordt (weer meer) ruimte gecreëerd waarin vertrouwen kan groeien. Figuur 13.3 vertoont twee spanningsbogen, de inhoudelijke en de relationele. Op de inhoudelijke spanningsboog staan de overeenkomsten (wat men herkent en begrijpt) en de verschillen (wat men niet kent of begrijpt). Op de relationele spanningsboog staan het individu (de actor zelf) en het collectief (de actor met de andere actoren). Tussen beide spanningsbogen spant zich de vitale ruimte op. Als het individu zich niets aantrekt van de anderen, is er geen ruimte om samen te leren. Bepaalt alleen de omgeving (bijvoorbeeld de overheid of een maatschappelijke organisatie) hoe alles er uit moet zien, dan is er geen ruimte voor het individu en vindt er ook *geen collectief leerproces plaats*. Innovatie komt dan moeilijk van de grond.



Figuur 13.3 Interactiepatronen in samenhang: creëren van creatieve spanning met inhoud en positie (Wielinga 2001).

De vier interactiepatronen in het midden van de cirkel spannen de vitale ruimte op. Dat is de ruimte die actoren elkaar toevertrouwen om zinvol te interacteren. Die vier interactiepatronen zijn:

Autonomie; een actor zet zich in als hij daarvoor voldoende terugkrijgt (basis: ruil).

Competitie; een actor probeert een goede positie te verwerven en daagt daarmee anderen uit kwaliteit te tonen (basis: uitdaging)

Hiërarchie; actoren accepteren onderlinge verschillen en houden zich aan regels om interactie te structureren (basis: discipline)

Zelfsturing; actoren nemen hun verantwoordelijkheid voor het netwerk; onderlinge verschillen zijn ondergeschikt (basis: dialoog)

Buiten de cirkel vindt doorgaans escalatie plaats. Groepsdwang, isolement, machtsstrijd en dominantie lokken identiek gedrag uit. De bereidheid tot inzet en afstemming, en daarmee de identiteit van het netwerk neemt daardoor af.

BEGELEIDING VAN HET INDIVIDUEEL EN GEZAMENLIJK LEERPROCES

Om als begeleider met het ecologisch paradigma te kunnen werken, is een leerproces nodig. Gedrag is niet te kopiëren. Maar ook nu zijn kennisverschillen tussen actoren belangrijk. Zijn die er niet, dan wordt op de as overeenkomsten/verschillen (figuur 13.3) niet geleerd en is er ook geen sprake van het opspannen van vitale ruimte; dus kan er geen innovatie plaatsvinden.

Het gaat om het aanzwengelen en onderhouden van een pro-actieve beweging die leert van de op iteratieve wijze bereikte resultaten en daardoor het versterken van de interne kwaliteiten koppelt aan het uitbouwen van de externe positie.

De aard van de spelers is de basis voor de dynamiek in het innovatieproces. De inbreng die de actoren leveren, hangt af van hun kennis in termen van informatie, ervaring, vaardigheden en houding. Het is bijvoorbeeld van groot belang dat er in een gebied van actoren iemand is die het vertrouwen en de capaciteiten heeft om de leiding op zich te nemen van het vernieuwingsproces. De rol van kenniswerkers is in dit proces meer begeleidend en faciliterend en, met de andere actoren, samen lerend dan, zoals in het instrumentele paradigma, zelf lerend en de onomstreden waarheid transformerend en transporterend.

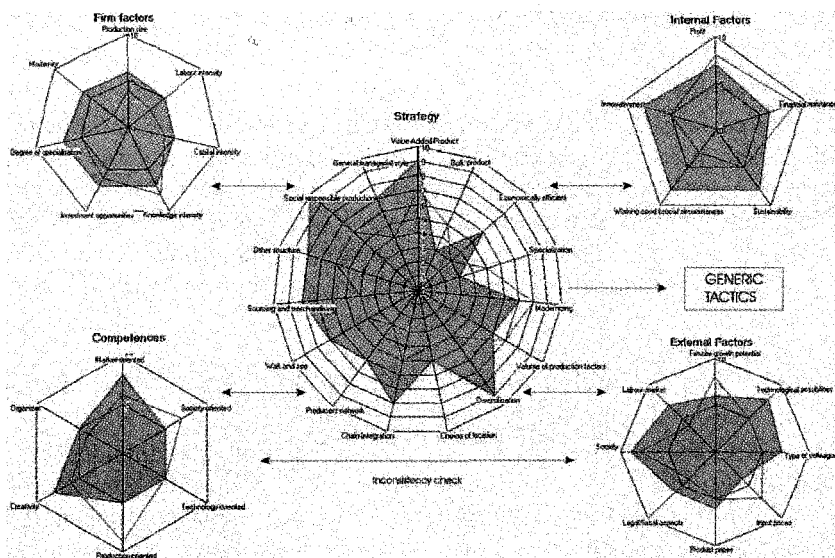
FACILITEREND NAAR ONDERNEMERSCHAP OP INDIVIDUEEL EN GEBIEDS- OF ACTORENNIVEAU

Nu volgt een voorbeeld hoe het Strategisch Management Concept als hulpmiddel kan functioneren bij het faciliteren naar ondernemerschap op individueel, gebieds- of actorenniveau (van den Ham en Postma 2003a). Het Strategisch Management Concept is een hulpmiddel om de ondernemer te helpen zicht te krijgen op zijn externe omgeving, zijn eigen vaardigheden, een bedrijfsinterne analyse (in hoeverre zijn, naast *Profit*, ook *Planet* en *People* geïmplementeerd) alsmede een analyse van de bedrijfssituatie.

Bij het opstellen van de strategie en het bedrijfsplan heeft de begeleider diverse rollen, hij confronteert de ondernemer(ster) met het gemis aan logica in argumenten en/of beweringen, geeft informatie of wijst op informatiebronnen, geeft ruimte aan de cliënt om te ontladen en vraagt naar de haalbaarheid en realiteitsgehalte van de plannen van de cliënt. Dit vraagt een hoge mate van flexibiliteit van de begeleider. Bij de strategie ontwikkeling zullen diverse alternatieve strategieën aan bod komen (figuur 13.4). De haalbaarheid van deze alternatieven is een belangrijk punt van aandacht. Nadat besloten is met een (realistische) strategie verder te gaan, wordt de strategie omgezet in een operationeel actieplan. De rol van de begeleider kan dan bijvoorbeeld zijn het assisteren bij het opstellen van meetpunten en het aangeven van het tijdspad.

Na een periode volgt een evaluatie. Is de implementatie geslaagd? Is de integratie van de strategie in de alledag van de cliënt geslaagd? Ook wordt er gekeken naar knelpunten en barrières die de cliënt is tegengekomen bij de implementatie. Waardoor zijn deze veroorzaakt en wat moet er veranderen om de implementatie te laten slagen? Of moet de strategie worden aangepast?

Waar begeleiding in feite toe moet leiden, is dat de ondernemer leert om, in een veranderende omgeving en in interactie met die omgeving, *zelf het initiatief te nemen* voor de acties die nodig zijn bij de ontwikkeling van zijn bedrijf. Hij is de leider die op zelfbewuste wijze het proces stuurt. Hij moet als ondernemer zelf de dilemma's ontdekken en leerprocessen zelf sturen. Dat moet leiden tot vergroting van het vermogen om dilemma's op te lossen.

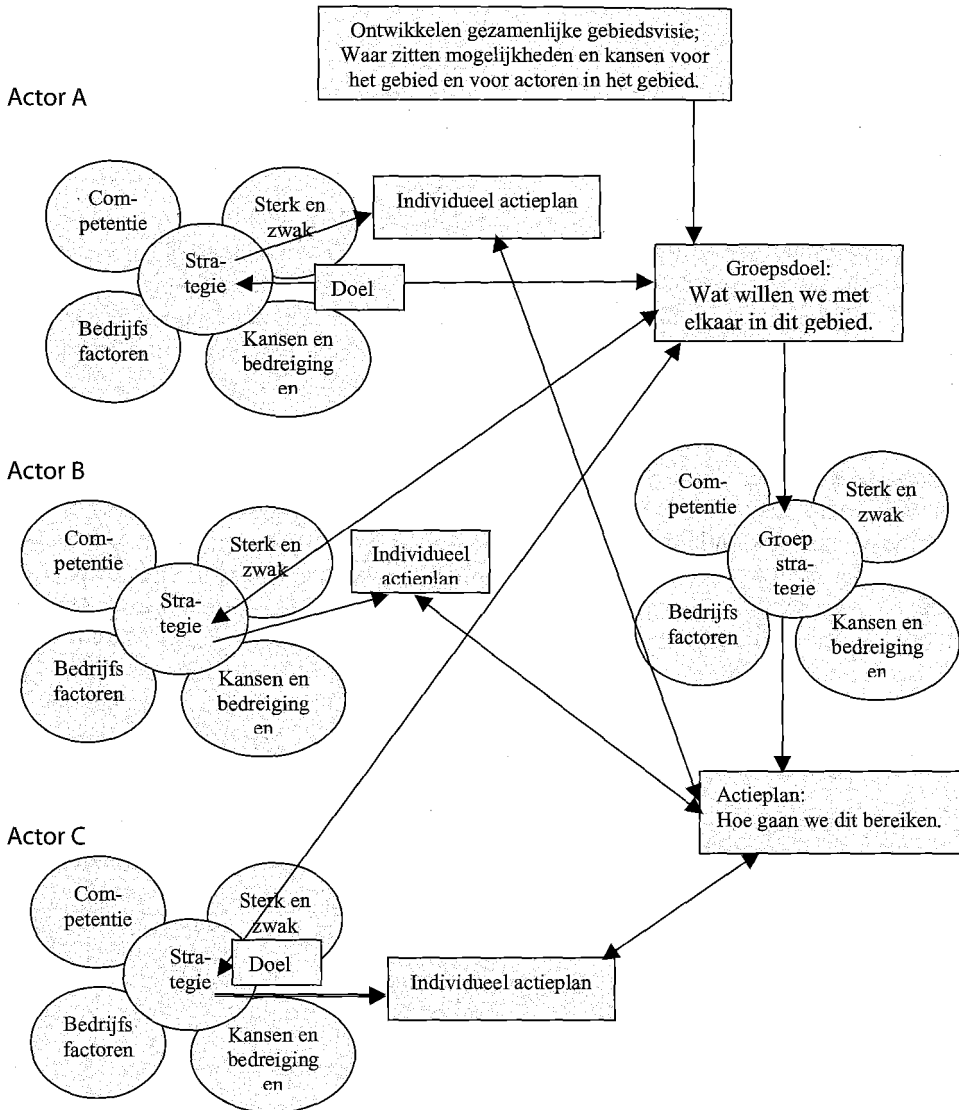


Figuur 13.4 Strategisch Management Concept (van den Ham en Postma 2003a)

De ondernemer moet in staat zijn op zelfbewuste wijze de contacten te leggen die nodig zijn, bijeenkomsten met de sociaal-maatschappelijke omgeving te beleggen om over de ontwikkeling van zijn bedrijf te communiceren en op efficiënte wijze de noodzakelijke kennis bij elkaar te brengen. Niet op basis van kennisovereenkomsten (boeren bij elkaar) maar op basis van kennisverschillen (bijvoorbeeld bedrijfs- en ketenkennis; bedrijfs- en ecologische of omgevingskennis). Als begeleiders daar op aan sturen, kunnen landbouwers de noodzakelijke vaardigheden ontwikkelen die voor moderne, toekomstgerichte ondernemingen in het gehele MKB nodig zijn. In interactie met de fysieke, lokale, regionale, internationale, sociaal-maatschappelijke en beleidsmatige omgeving. Want ook andere actoren hebben hun doelstellingen, visies, ambities, drijfveren en sterke punten. En ook zij zien dilemma's (LEI 2004). Daar moeten actoren samen uitkomen.

Moeilijk? Ach.....

Als iedereen de tijd heeft om te spelen, dán hebben we al veel gewonnen (NOVIB-kalender 2003).



Figuur 13.5 Voorbeeld van een gebied met drie economische actoren en de relaties tussen die actoren en het gebied vanaf de strategievorming tot de actieplanning (van den Ham en Postma 2003b)

AFSLUITEND

De ondernemende, innovatieve boer lijkt niet alleen kansen te bieden voor het succes voor de sector. Ook aan het bereiken van overheidsdoelstellingen kan een ondernemende, innovatieve boer een belangrijke bijdrage leveren. Overheidsdoelstellingen kunnen ingebed worden in de bedrijfsvoering van de ondernemende boer en daardoor worden deze 'als vanzelfsprekend' meegenomen. Dit heeft positieve invloed op de effectiviteit van overheidsbeleid, doelrealisatie van de overheid, alsook op de efficiëntie van de overheid die leiden tot lagere handhavinglasten. Echter, de overheid zal daarvoor de gevestigde rol als hiërarchische actor moeten verlaten en een andere positie in gaan nemen. De positie van netwerker of scheidsrechter in geval van een marktgerichte sturingsvorm liggen dan meer voor de hand. De overheid moet dan de teugels minder gedetailleerd in de hand gaan houden en vertrouwen op samenwerking dan wel op de handelingen van autonome actoren. Dit is een ingrijpende verandering voor een overheid die de positie van hiërarchische actor niet voor niets heeft ingenomen. De kenniswerker zou in deze ook een verandering moeten ondergaan. Het onderzoek is dan niet alleen meer gericht op optimalisatie, maar op het ontwikkelen van alternatieven en facilitatie van het proces, daarbij rekening houdend met de verschillende actoren in het veld met de daaraan gekoppelde verschillende belangen.

REFERENTIES

- Bauwens, A.L.G.M., M.N. de Groot en K.J. Poppe (red). *Agrarisch bestaan. Beschouwingen bij vijftig jaar Landbouw-Economisch Instituut*. Van Gorcum, Assen-Maastricht, 1990.
- Beldman, A.C.G. en B.W. Zaalmink. *Het stikstofoverschot nader bekeken*. In: Management op Duurzame Melkveebedrijven 6, december 1997, PR Lelystad, MDM publicatie nr 6, pg 91-100.
- Berkhout, P. en C. van Bruchem (red.). *Landbouw-Economisch bericht 2004*. Periodiek rapport 04.01. LEI Den Haag, pg 198 en 203.
- Broekhuizen, R. van, L. Klep, H. Oostindie en J.D. van der Ploeg. *Atlas van het vernieuwend platteland; tweehonderd voorbeelden uit de praktijk*, Doetinchem, Misset, 1997
- Dröge, H., en J. Hoornweg. *Varkens – 1972. Bedrijfseconomische beschouwingen over fokkerij en mesterij*. No 3.32. Landbouw-Economisch Instituut, Afd. Bedrijfseconomisch Onderzoek Landbouw, Den Haag, maart 1972.
- Dröge, H. *Varkens – 1976. Bedrijfseconomische beschouwingen over fokkerij en mesterij*. No 3.65. Landbouw-Economisch Instituut, Afdeling Landbouw, Den Haag, oktober 1976.
- Eshuis, Jasper, Marian Stuiver, Frank Verhoeven en Jan Douwe van der Ploeg, 2001, *Goede mest stinkt niet. Een studie over drijfmest, ervaringskennis en het terugdringen van mineralenverliezen in de melkveehouderij*, Studies van Landbouw en Platteland 31, Rurale Sociologie, Wageningen Universiteit.
- Ham, A. van den en D.J. Postma. *Mijn perspectief als ondernemer in de toekomst*. Vensterrapport, LEI, Den Haag, januari 2003a.
- Ham, A. van den Ham en D.J. Postma. *Duwen, dwingen of dansen. Het stimuleren van(systeem)innovaties in de praktijk*. Vensterrapport, LEI, Den Haag, augustus 2003b.
- Ham, A. van den, C.H.G. Daatselaar, A.M. Prins en D.W. de Hoop. *Naar kostprijsbeheersing in de melkveehouderij. Verschillen in kostprijs en financiële weerstand tussen nederlandse bedrijven en met het buitenland*. Rapport 2.03.22, LEI Den Haag, december 2003.
- Hillebrand, J.H.A. en B. Koole (red.), *Atlas ontwikkeling landbouw*. Rapport 4.99.11. LEI, Den Haag, 1999.
- Horne, Peter van en Henri Prins. *Development of dairy farming in the Netherlands in the period 1960-2000*. Agricultural Economics Research Institute (LEI), The Hague, June 2002.
- Huitema, D en J.P.P. Hinssen, 1998, Sturingsstrategieën in beleidsnetwerken; Relaties tussen operationele sturing, instrumenten en effectiviteit in beleidsnetwerken 21-55 in: D. Huitema en J.P.P. Hinssen (red.) *Natuurbeleid bestuurskundig bekeken*, Twente University Press.
- Jahae, A.A.M.A. en A. van den Ham. *Multifunctionele landbouw: markt-en bedrijfseconomische kansen*. Programmeringsstudie Multifunctionele landbouw, deelrapport 5. DLO, mei 1998.
- Koppenjan J.F.M., J.A. de Bruijn en W.J.M. Kickert (red.), 1993, Netwerkmanagement in het openbaar bestuur; over de mogelijkheden van overheidssturing in beleidsnetwerken, VUGA
- Kroon, S.M.A., E. ten Pierick, J.J. de Vlieger, G.B.C. Backus en R.P. King. *Social capital and communication*. Rapport 7.02.08., LEI, Den haag, oktober 2002.
- Lauwere, Carolien de, Kees Verhaar en Helma Drost. *Het mysterie van het ondernemerschap. Boeren en tuinders op zoek naar nieuwe wegen in een dynamische maatschappij*. IMAG rapport 2002-02, IMAG/STOAS, Wageningen.

- LEI, Kenniscirculatie en Innovatie; de zoektocht van agrarisch Nederland. LEI/PPO rapport, 2004.
- Reenen, P. Ex ante analyse van het stelsel van gebruiksnormen voor mest en mineralen in de landbouw. Van Reenen-Russell Consultancy, Zetten, mei 2004.
- Rütte, Rob J.M. le. Kennis voor vernieuwing. Leren ten behoeve van plattelandsontwikkeling. Stoas Onderzoek, Wageningen, 2002.
- Scheer, G. *Legkippen* - 1978. *Bedrijfseconomische beschouwingen over consumptie-eieren*. No 3.83. Landbouw-Economisch Instituut, Afdeling Landbouw, Den Haag, oktober 1978.
- Smit, M., G. Backus en K.J. Poppe. *Kenmerken van innoverende agrariërs*. Interne nota 2002, LEI, Den Haag.
- Wellantcollege. Groen Onderwijs in het Groene Hart, dynamisch maatwerk, Wellantcollege, 2002.
- Wielinga, H.E. Netwerken als levend weefsel: een studie van kennis, leiderschap en de rol van de overheid in de Nederlandse landbouw vanaf 1945. Uitgeverij Uilenreef, s'Hertogenbosch, 2001.

14 DRIJFVEREN

JOS ROEMAAT

In zijn werk als ruraal socioloog bij de Landbouw Universiteit te Wageningen heeft Jaap zich vaak verdiept in de varkenshouderij en in de uiteenlopende processen die in deze sector spelen. Net zoals hij met name probeerde te verklaren waarom de mensen in de varkenshouderijsector handelden zoals ze deden, wil ik hier proberen een schets te maken van de wijze waarop de varkenshouderij een weg naar de toekomst zoekt. Daarbij is het niet alleen van belang stil te staan bij markt en techniek, maar is het ook essentieel om een verband te leggen met de drijfveren van de ondernemers en hun gezinnen. Daarnaast wordt de positie van een intensieve dierlijke sector in een hoogbeschaafde westerse samenleving natuurlijk mede bepaald door de interactie tussen producenten en consumenten.

Deze bijdrage is geen poging een blauwdruk te bieden voor een sector die op zoek is. Ik probeer vooral economische trends en menselijke drijfveren te combineren en met name ook een open oog te houden voor alternatieve trends.

WAT KENMERKT DE EMANCIPATIE VAN DE VARKENSHOUDER?

Historisch gezien werden varkens in onze samenleving gehouden als onderdeel van de familiehuishouding. Gezinnen voorzagen in hun vleesvoorraad door gedurende het jaar een of twee dieren in een oud schuurtje aan te houden. Als het tegen november liep, werd een slachter gezocht en de ladder en de spekkist hielpen om, nog voordat de winter echt begon, de werkzaamheden af te ronden. Veel van het voer bestond uit de restjes van het middageten, wat extra aardappels en wat graan en suikerbieten. Het houden van deze dieren was bij velen een normale gezinsactiviteit. In de jaren vijftig en zestig, werd de houderij gespecialiseerder. Niet langer was het voorzien in de eigen levensbehoefte het doel - produceren voor de markt werd doorslaggevend.

Nog lang bleven echter veel varkenshouders hele kleine aantallen dieren houden. Zo waren er in 1970 nog bijna 23.000 bedrijven met minder dan 10 fokzeugen, en 10.000 bedrijven met minder dan 20 vleesvarkens. Vrijwel altijd was deze 'varkenstal' een onderdeel van een breder opgezet, gemengd bedrijf.

Naast deze nu wellicht nostalgisch aandoende bedrijven ontstond in dezelfde tijd een groep snel groeiende en meestal gespecialiseerde varkenshouderijen, die efficiënt, en exportgericht opereerden. Al snel kwam ook de discussie over 'mammoet-bedrijven' op gang. De categorie van bedrijven met meer dan 100 fokzeugen steeg van 265 naar 7.200 in 15 jaar tijd.

De snelle opkomst van dit nieuwe bedrijfstype deed zich vooral voor in de zandgebieden in Zuid- en Oost-Nederland, waar zich ook in het midden van de jaren

vijftig al een 'concentratie' van varkenshouderij aftekende: in 1956 werd 67 procent van de gehele varkensstapel daar al gehouden.

Vanaf het begin van de jaren zeventig diende zich een stijgende import van graanvervangers aan. Daarbij ging het met name om tapioca en maisgluten uit overzeese gebieden. Door deze importen kon de varkenshouderij in de vanouds armere zandgebieden zich fors ontwikkelen, zonder dat er zich een gebrek aan veevoergrondstoffen voordeed. Tussen 1970 en 1997 steeg het aantal zeugen en vleesvarkens in ons land van 5,5 naar 15,1 miljoen, terwijl het aantal bedrijven daalde van 75.000 naar 21.000.

Met de omvangrijke veevoerimporten ontstond tegelijkertijd ook een derde kritische pijler onder de sector: de mestproblematiek.

Samengevat kenmerkt de varkenshouderij zich door een enorme groeistuijp in de jaren zeventig en tachtig van de vorige eeuw. Die expansie vertaalt zich in en wordt begeleid door een soms heftige maatschappelijk debat. De discussies over mammoet-bedrijven, de importen van graanvervangers, en over de mestproblematiek geven weer dat de gespecialiseerde varkenshouderij nooit een erg warm onthaal in Nederland heeft gekend. Als we daarbij ook nog de varkenspest van 1997 in ogenschouw nemen, dan is duidelijk, dat de sector zich eigenlijk altijd in het defensief heeft bevonden. Dat uitte zich ook in de houding van veel varkenshouders bij de hierboven genoemde discussies: men voelde zich op veel punten aangevallen.

DE PERIODE VAN STABILISATIE VAN DE SECTOR

In het midden van de jaren tachtig wordt met de Interim-wet Intensieve Veehouderij een rem gezet op de groei van de sector. Met deze wet trok de overheid als het ware ten strijd tegen een van de sterkste drijfveren van de dan aanwezige ondernemers: hun expansiedrift. Zo wordt in beginsel ook een bom gelegd onder de relatie tussen velen in de sector en de overheid. De meest treffende uitdrukking van de gespannen relatie is wel het 'lenen' van mestformulieren tijdens en na de bezetting van Bureau Heffingen in Assen, in 1995.

Bovendien werden de plannen van varkenshouders om uit te breiden in veel gevallen ook nog eens door clubs als Milieuoffensief en Milieudefensie via soms succesvolle juridische acties gedwarsboomd. Dit leidde tot een soort guerrillagevoel bij veel varkenshouders. Het kan niet worden ontkend, dat er ook enkele slechte voorbeelden te noemen zijn van bedrijven, die wel erg ver gingen in hun ondernemingszin. Zij hielden op hun bedrijven vele malen meer dieren, dan waarvoor vergunningen waren aangevraagd: nog recent moest de overheid via bestuursdwang ingrijpen.

Op veel bedrijven stonden de ontwikkelingen langere tijd stil. De oude bekende 'varkenscyclus' werd intussen langer en de dalen werden dieper. Het buitenland werd een steeds sterkere concurrent. Alom ontwikkelde de varkenshouderij zich tot een sector met mensen, die een aversie tegen de overheid en de samenleving ontwikkeld hadden. Zelfs binnen de sector ontstonden diepe tegenstellingen, hetgeen uiteindelijk uitmondde in de oprichting van de NVV (naast de LTO-varkenshouderij). Men voelde zich meer dan ooit op zichzelf aangewezen. Ook binnen de keten ontbrak het aan enig vermogen om verbondenheid te ontwikkelen, terwijl in enkele andere sectoren juist

met succes de problemen waren aangepakt. Voor dat laatste is de kalverhouderij een overtuigend voorbeeld net als trouwens de tuinbouw met haar sterke handelsstructuur.

Goedbeschouwd heeft de mestproblematiek in Nederland de doorslag gegeven voor de ontwikkelingen in de varkenshouderij. Alle pogingen om via collectieve aanpak de overschotten te lijf te gaan liepen vast op een gebrek aan collectief besef van de ernst van de situatie. Toen na enkele jaren van lage prijzen, varkenspest en MKZ-crisis, de overheid een bedrijfsbeëindigingsregeling afkondigde waren velen bereid hun productie stil te leggen. Men legde geknakt het hoofd in de schoot. Sindsdien is het aantal dieren met ongeveer 25 procent teruggelopen naar rond de 11,5 miljoen. Tussen 1997 en 2003 halveerde het aantal bedrijven van 21.000 tot 10.500. In 2002 stagneerde zelfs de groei van de gemiddelde bedrijfsomvang. Iets wat naast een statistische constatering ook alles zegt over het geloof op dat moment dat de varkenshouders op dat moment hadden in hun toekomst. Dit alles leidt tot de vraag hoeveel veerkracht de eertijds zo sterke sector nog op weet te brengen.

WAT ZAL ER IN DE KOMENDE 10 JAAR GEBEUREN?

Zoals beschreven hebben velen de sector verlaten, maar is het de vraag wat de overblijvende ondernemers in de toekomst zullen doen. In de eerste plaats is de werking van de internationale markt sterk veranderd: met de vorming van VION, met daarin Dumeco, HMG, Moxsel, NordFleisch, SüdFleisch en nog andere, is de kans, dat de varkenshouderij qua marktpositie onderuit gaat, afgenomen. Hoewel de mondiale concurrentie geleidelijk toeneemt, bieden de sterke uitgangspositie van de keten en de bedrijven voorlopig nog een goede basis. Op grond van deze ontwikkeling mag worden verwacht dat een collectieve aanpak van een (op)nieuw te verwachten mestoverschot eerder van de grond komen.

Anno 2005 zijn de Reconstructieplannen gereed gekomen, waardoor ruimtelijk meer lucht ontstaat voor toekomstgerichte varkenshouderijen.

Op bedrijfsniveau zal de noodzakelijke expansie weer ruimte gaan krijgen. Als gevolg van de Reconstructie zal de ontwikkeling meer op de maatschappelijk meest gewenste locaties plaatsvinden.

Drie aspecten vragen om bijzondere aandacht. Dat is in de eerste plaats een mogelijke verspreiding van de intensieve veehouderij over Nederland als geheel, dat wil zeggen: met name naar de tot nu toe 'varkensluwe' gebieden. Het is immers maar zeer de vraag of de ruimte in de oorspronkelijke varkenshouderijgebieden voldoende is om de groei van de echte ruimtevragers op te vangen. Een bedrijf waar in de toekomst mee gerekend wordt kent toch al snel 400 zeugen met 3250 vleesvarkens. De pogingen om via clustering de schaalvergroting een impuls te geven, maken duidelijk dat in de Reconstructieaanpak de verplaatsing van de productie uitermate moeizaam verloopt. Er zal zich, zo lijkt het, eerder een autonome ontwikkeling voordoen van enkele tientallen bedrijven, die op zoek zijn naar toplocaties waar ze niet worden gehinderd door kleine natuurgebieden of kleine woonkernen. Bovendien begint de productie van SPF-dieren in beeld te komen (SPF staat voor 'specific pathogen free', ofwel dieren die niet met allerlei bacteriën in aanraking komen en dus erg gezond zijn) – derhalve wordt de afstand tussen de bedrijven steeds belangrijker. De betrokken ondernemers

zullen hun oog dan ook vooral laten vallen op locaties in het noorden van Nederland. Omdat zij aan alle moderne milieueisen zullen voldoen is deze verschuiving van de productie kansrijk. Het is echter de vraag hoe de samenleving tegen deze ontwikkeling aankijkt: op basis van de oude emoties, of kijkend naar de moderne stalsystemen, waarmee emissies sterk worden beperkt.

Op de tweede plaats tekent zich een potentiële ontwikkeling van grotere agro-complexen af. Na het debacle van de varkensflat en de recente pogingen om een soort koeienflat te realiseren, zal de ontwikkeling van grootschalige plannen voor de varkenshouderij wat minder prominent worden. Het plan om in het Amsterdamse Havengebied een agro-complex te realiseren is wellicht wat vroeg, maar de opkomst van soortgelijke ontwikkelingen in het buitenland zal over enige tijd Nederland voor de vraag stellen definitief aan of af te haken bij dit type van ontwikkeling. De ondernemers, die zich nu in de varkenshouderij beraden op hun toekomststrategie zijn meer maatschappijgevoelig, dan 10 tot 20 jaar geleden. Maar ook de samenleving verandert. Was enkele jaren geleden biotechnologie in Nederland feitelijk ongewenst, het huidige tijdsgewricht laat een geheel andere benadering zien. Mijn verwachting is dat dat ook gaat gelden voor de bouw van nu nog futuristisch ogende schetsen. De voordelen van een dergelijk concept, waarbij ruimte, energie en logistiek optimaal aangewend worden, spreken in de toekomstige samenleving zeer aan, en zullen uiteindelijk hun toepassing gaan vinden.

Daarmee zal de varkenshouderij zich gecontroleerd ontwikkelen, naar een geaccepteerde sector.

15 KONINGSDIEP

WIJNAND BOONSTRA

In de jaren 70 en 80 komt er steeds meer wetenschappelijke aandacht voor het falen van het conventionele, rationele model van beleids- en besluitvorming over de inrichting en ontwikkeling van het Nederlandse platteland. Binnen sociologie en politicologie pleit men voor een andere vorm van beleid waarbij meer ruimte komt voor de interpretaties van actoren. Via deliberatief of interactief beleid kan een gedeeld interpretatiekader worden ontwikkeld wat op zijn beurt kan zorgen voor een gezamenlijke afweging van belangen, integratie van overheidsbeleid en de creatie van regionaal draagvlak voor nationaal plattelandsbeleid. Aan de basis van dit argument ligt een naïef en idealistisch onderscheid tussen autonoom rationeel handelen en handelen gekleurd door machtsgebruik en emotie. Dit artikel presenteert een theoretisch en beleidsalternatief gebaseerd op een Foucauldiaanse casuïstische analyse. Dit alternatief demonstreer ik met een case over plattelandsontwikkeling en machtsstrijd in Zuidoost Friesland.

'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.' (Frouws 1993:19)

'Hâld dyn mûle oer die milieukoöperaasje.' (deelnemer aan een ROM-bijeenkomst tegen Dhr. Haisma)

GEDEELDE INTERPRETATIEKADERS EN MACHT

In de jaren 70 en 80 komt er steeds meer aandacht voor het falen van plattelandsbeleid en ruimtelijke ordening in Nederland. Het conventionele rationele model van beleids- en besluitvorming functioneert niet meer naar behoren. Men ziet oorzaken voor dit falen in verdergaande belangendifferentiatie, groeiende afhankelijkheid tussen actoren, het steeds complexer worden van beleid en gebrek aan draagvlak voor beleid. Volgens verschillende wetenschappers, binnen sociologie en politicologie, kan beleid effectiever worden door ruimte te geven aan verschillende *interpretaties* van actoren. Als actoren de gelegenheid krijgen om gezamenlijk te delibereren over hun belangen, leren zij elkaars standpunten en interpretatiekaders kennen. Dit stimuleert de ontwikkeling van een *gedeeld* interpretatiekader, wederzijds begrip en vertrouwen, nodig om beleid te laten functioneren. In deze nieuwe vorm van beleids- en besluitvorming staan deliberatie, communicatie en een brede participatie van actoren centraal. *Government* wordt vervangen door *governance*.

Sinds het begin van de jaren 90 ontwikkelt de overheid verschillende projecten voor plattelandsonwikkeling gebaseerd op een deliberatieve, communicatieve en interactieve aanpak. Via deze projecten wordt geprobeerd meer over te laten aan belanghebbenden zelf: boeren, natuurbeschermers, bewoners, waterschappen, enz. Deze vorm van beleid maakt het mogelijk om sterk uiteenlopende deelnemersbelangen te coördineren, overheidsbeleid te integreren en te zorgen voor lokaal en regionaal draagvlak voor nationaal overheidsbeleid. Hierbij gaat veel aandacht uit naar het creëren van win-win situaties, gedeelde interpretatiekaders en vertrouwen. Zowel overheden als wetenschappers lijken veel te verwachten van deze interactieve projecten.

In dit artikel toon ik aan dat dit beleidsdenken steunt op een abstract verlichtingsideaal waarin geen rekenschap wordt gegeven van macht in concrete beleidspraktijken. Doordat macht onzichtbaar blijft lijkt interactief beleid en zelfsturing een objectief, neutraal en vanzelfsprekend karakter te krijgen (Hofstee 1983; Frouws 1993). Echter, verschillende studies hebben aangetoond dat macht een cruciale factor is voor handelingspraktijken en plattelandsonwikkeling. In plaats van trachten macht te neutraliseren lijkt het verstandiger te realiseren hoe macht werkt (Flyvbjerg 1998).

Het artikel is als volgt opgebouwd. Eerst wordt geanalyseerd hoe deliberatieve beleidstheorie macht conceptualiseert. Daarna wordt een alternatieve Foucauldiaanse beleidstheorie geïntroduceerd. In deze benadering is macht een dualistisch concept doordat het tegelijkertijd handelingspraktijken produceert en disciplineert. Er is altijd sprake van macht in handelingspraktijken, waardoor van een emancipatie of bevrijding van macht geen sprake meer kan zijn. Hiermee komt de basis voor deliberatieve theorieën, en dus ook voor interactieve beleidsvormen, op losse schroeven te staan. Als alternatief bespreek ik een casuïstische benadering voor de analyse en ontwikkeling van plattelandsbeleid. Alleen op grond van analyses van concrete cases is het mogelijk machtsgebruik te analyseren en contextgevoelig beleid te ontwikkelen. Ter illustratie gebruik ik de casuïstische analyse om inzichtelijk te maken waarom boeren in Zuidoost Friesland anders reageren op ruimtelijke claims dan boeren in Noordoost Friesland.

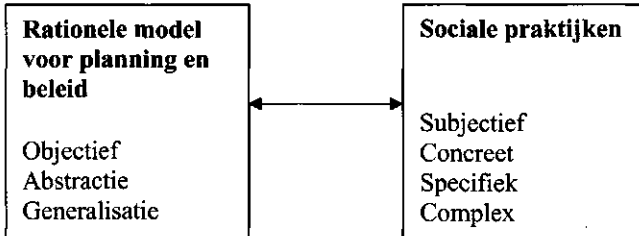
DELIBERATIE ALS OPLOSSING VOOR BELEIDSFALEN

Vanaf de jaren 70 en 80 is er in toenemende mate aandacht voor beleidsfalen als gevolg van de complexere moderne samenleving. Verschillende onderzoeken tonen aan dat het conventionele, rationele model van planning en beleid tekort schiet. Dit model is gebaseerd op een aantal belangrijke aannames. Ten eerste, dat er een tastbare realiteit bestaat en dat deze realiteit objectief kan worden gekend (Morçöl 2001). Ten tweede, gaat deze kennis er vanuit dat actoren zich rationeel gedragen en dat belangen materieel, concreet en statisch zijn. Ten derde, moet beleid voldoen aan normen van effectiviteit, efficiëntie, afrekenbaarheid en onpartijdigheid (Boonstra 2005b). Deze kennis is de grondslag voor beleidsingrijpen, omdat er een direct verband wordt verondersteld tussen oorzaak en gevolg, en middel en doel (Bakker 2003).

Deze aannames gaan ten koste van contextgevoeligheid van beleid omdat het conventionele rationele model van planning en beleid contexten abstraheert en versimpelt. Er is sprake van een discrepantie tussen beleid en praktijk (zie figuur 1)

wat leidt tot *niet te anticiperen problemen* (Lachappelle *et al.* 2003), *verwarrende situaties* (Nie 2003) en *hardnekkige controverses* (Schön en Rein 1994).

Figuur 15.1 De spanning tussen het rationale model voor plattlandsbeleid en sociale praktijken (afgeleid van figuur 1.4 in Hay 2002:36).



Dit beleidsfalen maakt duidelijk dat actoren zich niet rationeel gedragen en dat belangen subjectief zijn. Daarom is kennis van en over actoren is ook contextueel en subjectief. Met deze subjectieve kennis interpreteren actoren hun context. Anders gezegd, deze interpretaties fungeren als kaders waarmee actoren gebeurtenissen in hun omgeving analyseren. Op hun beurt vormen interpretatiekaders weer de basis voor handelingspraktijken. Ze ontstaan in interactie met de context, dus ze zijn dialectisch verbonden. Deze redenering houdt in dat we de werkelijkheid alleen kennen via onze interpretatiekaders (Berger en Luckmann 1966; Hay 2002)¹.

Dit sociaal-constructivisme wordt na de jaren 80 toegepast in beleidsanalyses in de planologie (Healey 2003) en beleidswetenschappen (Hajer en Wagenaar 2003; Finlayson *et al.* 2004). Ruraal sociologen onderzoeken ook hoe plattlandsontwikkeling en -beleid kunnen worden begrepen als sociale constructen. Ze signaleren een differentiatie van perspectieven en interpretaties met concrete gevolgen voor de inrichting en ontwikkeling van het platteland (Frouws 1996; van der Ziel 2003; Boonstra 2005a).

Onder invloed van de aandacht voor discursieve praktijken, interpretaties en intersubjectieve communicatie ontstaat er binnen de politieke sociologie en filosofie aandacht voor deliberatieve modellen voor beleid en planning als alternatief voor het rationale model (Frouws en van Tatenhove 2004). Een deliberatief model zou ruimte scheppen voor meer en andere interpretaties en stimuleert hiermee een sociaal leerproces (van Stokkom 2003). Doordat actoren delibereren over hun belangen leert men elkaars standpunten en interpretatiekaders begrijpen. Op deze manier moet een gedeeld interpretatiekader, wederzijds begrip en vertrouwen tot stand komen, nodig om beleid te laten functioneren.

In de beleidspraktijk begint men in de jaren 90 te experimenteren met nieuwe deliberatieve vormen van beleid. Momenteel bestaan er in Nederland veel verschillende projecten voor plattlandsontwikkeling en ruimtelijke ordening gebaseerd op dit beleidsdenken (Boonstra 2004). De projecten worden gelegitimeerd door de idee dat ze sterk uiteenlopende deelnemersbelangen coördineren, verschillend overheidsbeleid integreren, zorgen voor lokaal en regionaal draagvlak voor nationaal overheidsbeleid en win-win situaties creëren, gedeelde interpretatiekaders en vertrouwen. Het vertrouwen in het conventionele rationale model voor planning en

beleid is ingeruild voor vertrouwen in deliberatie tussen verschillende actoren (Bakker 2003).

DELIBERATIE EN MACHT

De idee van de positieve werking van deliberatie is gebaseerd op (het ideaal van) het gebruik van rationele rede in een publieke dialoog (Fishkin 1995; Benhabib 1996). Op grond van deliberatie tussen verschillende actoren bereikt men overeenstemming over 'wat te doen'. Als deze dialoog zich voltrekt volgens de ideale democratische procedure dan zal de beste oplossing worden gevonden. De 'kracht van het beste argument' neutraliseert andere vormen van macht (Habermas 1984). Op deze manier verwacht men dat er een gedeeld interpretatiekader ontstaat en op basis daarvan een consensus. Van deze dialoog kan pas sprake zijn als ieder in staat is om autonoom, dus zonder hinder of sturing van anderen, logisch te argumenteren.

Er is sprake van een intersubjectieve rationaliteit die zonder machtsgebruik tot stand zou kunnen komen en die de basis vormt voor deliberatie en publieke dialoog. Daartegenover staan dialogen die worden gekenmerkt door machtsgebruik, retoriek, irrationaliteit en emotie². Deliberatieve theorie maakt zo een onderscheid tussen autonoom handelen, d.w.z. handelen op grond van rationele gronden dat niet wordt beïnvloedt door anderen, en handelen dat *wel* onder invloed staat van anderen (Hayward 1998). Actoren zouden dus onafhankelijk van sociale context kunnen handelen (Bevir 1999).

Voorop het punt van de relatie tussen macht en deliberatie hebben deliberatieve theorieën veel kritiek gekregen. De ideale condities voor een rationele dialoog blijken in de praktijk onrealistisch en het is daarom naïef om te denken dat er een onderscheid te maken is tussen autonoom, rationeel handelen en handelen dat gekleurd is door machtsgebruik, retoriek, irrationaliteit en emotie³ (Flyvbjerg 1998). Sociaal-constructivistische studies hebben aangetoond dat het voor actoren onmogelijk is om autonoom – los van sociale context – te handelen. Casestudies tonen aan dat macht en rationaliteit onlosmakelijk met elkaar verbonden zijn in handelingspraktijken. In plattelandsontwikkeling is altijd sprake van een machtsstrijd ongeacht de aanwezigheid van deliberatief en interactief beleid (Boonstra en Frouws 2005). Om deze reden is het vertrouwen in rationele deliberatie tussen actoren als oplossing voor beleidsfalen misplaatst (O'Neill 2002).

De vraag dringt zich op welke alternatieven er bestaan voor analyse en ontwikkeling van beleid die wel een betrouwbare oplossing zijn voor beleidsfalen. In elk geval moet dit alternatief rekenschap geven van de contextuele verbondenheid tussen macht en handelingspraktijken. In het volgende probeer ik dit te doen met de machtsopvatting van Foucault.

HET THEORETISCHE ALTERNATIEF

Foucault heeft macht geanalyseerd in historische case studies over criminaliteit, seksualiteit en krankzinnigheid. Op basis van deze analyses definieert hij macht als een tijds- en plaatsgebonden, relationeel begrip dat verweven is in samenlevingen (Foucault 2001a; 2001c; 2001d). Macht is dualistisch: het disciplineert en produceert elke handelingspraktijk gelijktijdig. Vaak wordt alleen aandacht geschonken aan de

disciplinerende werking van macht, zoals in deliberatieve theorieën. Macht is daarin de invloed die wordt uitgeoefend (of kan worden uitgeoefend) op de handelingen van anderen. De productieve werking van macht betekent echter dat macht niet alleen handelingen disciplineert maar ook *mogelijk* maakt. Bij elke handeling is dus sprake van macht. Dit betekent dat actoren zich niet kunnen onttrekken of 'bevrijden' van machtswerking. Macht is alomtegenwoordig.

In zijn studies over *governmentality* (Foucault 2001b) analyseert Foucault machtsgebruik in beleidspraktijken. Recentelijk zijn deze ideeën toegepast op het gebied van *governance* (Barry *et al.* 1996; Dean 1999). Waarin wordt geanalyseerd hoe neo-liberaal beleid het handelen van actoren tegelijkertijd produceert en disciplineert. Doordat overheden interactief beleid ontwikkelt ontstaan er mogelijkheden voor meer zelfsturing voor belanghebbenden. Dit is de productieve machtswerking van beleid, want het vergroot de handelingsmogelijkheden voor belanghebbenden. Tegelijkertijd verbindt de overheid deze zelfsturing aan voorschrijvende financiële en procedurele beleidsinstrumenten. Op deze manier zijn interactieve beleidspraktijken disciplinerend, want ze verkleinen de handelingsmogelijkheden van belanghebbenden. Het is belangrijk te realiseren dat ook belanghebbenden macht uitoefenen. Naast de overheid produceren en disciplineren ook zij beleid. Beleid kan daarom worden voorgesteld als een gelijktijdige constituerende en begrenzing van potentiële handelingsstrategieën⁴. Wat deze grenzen inhouden en waar ze komen te liggen zijn vooral onderwerpen van machtsstrijd en conflicten (Frouws 1993; Boonstra en van der Brink 2005).

Critici vinden Foucault's definitie weinig praktisch. Want zou je de deze betekenis van macht accepteren dan is er sprake van macht in *elke* handeling. Het maakt handelen mogelijk. Als er altijd sprake is van macht dan lijkt hoop op 'bevrijding' of autonomie van actoren vergeefs. Volgens deze critici is het zinloos geworden beleid te formuleren dat als doel heeft de autonomie van belanghebbenden te versterken. Want hoe kunnen actoren onafhankelijk worden van macht als handelen en macht elkaar veronderstellen (Taylor 1984; Allen 2003)?

De critici hebben in zoverre gelijk als ze vaststellen dat een *autonome* positie van de actor in Foucault's analyses niet mogelijk is. Echter, ze realiseren zich niet dat Foucault's analyse ruimte laat voor *agency* en daarmee ook voor *empowerment* waarmee machtswerking kan worden veranderd (Bevir 1999):

'Power is exercised only over free subjects, and only insofar as they are 'free'. By this we mean individual or collective subjects who are faced with a field of possibilities in which several ways of conduct, several ways of reacting and modes of behaviour are available.' (Foucault 2001e:342)

'[...], I'm very careful to get a grip on the actual mechanisms of the exercise of power; I do this because those who are enmeshed, involved in these power relations can, in their actions, their resistance, their rebellion, escape them, transform them, in a word, cease being submissive.' (Foucault 2001d:294)

Dit betekent dat een ontwikkeling van interactief beleid volgens een Foucauldiaanse analyse nog steeds mogelijk is alleen zal deze analyse noodzakelijkerwijs altijd lokaal en historisch zijn (Allen 2003).

HET BELEIDSLTERNATIEF

Verschillende auteurs pleiten in dit verband voor een casuïstische analyse en ontwikkeling van beleid (Jonsen en Toulmin 1988; Flybjerg 1998; Thacher 2004). De idee is om beleid te maken op basis van concrete handelingspraktijken die onderling vergeleken kunnen worden. Hiermee kan een beleidsalternatief worden ontwikkeld zonder abstracte idealen of procedures, maar dat wel in staat is om machtsgebruik te bekritisieren. Bij een casuïstische analyse gaat het om de beantwoording van normatieve vragen zoals: welke mogelijkheden voor zelfsturing zijn goed voor de maatschappij en welke zijn goed het individu? (Menke 2003). Antwoorden kunnen worden geformuleerd door de betreffende case te vergelijken met uitkomsten in andere relevante cases⁵.

Mijns inziens vormt de casuïstische analyse een realistischer oplossing voor het beleidsfalen van het Nederlandse plattelandsbeleid dan deliberatieve theorie. Een casuïstische analyse als basis voor beleidsontwikkeling kan beleid meer contextgevoelig maken. Machtsgebruik en conflicten staan daarin centraal, in tegenstelling tot deliberatieve theorie waarin wordt gestreefd naar een rationele machtsge-neutraliseerde deliberatie tussen actoren. Om de casuïstische analyse te illustreren presenteer ik een case over de oprichting van de milieucoöperatie Koningsdiep. Deze case maakt de contextuele, dualistische werking van macht duidelijk en laat zien waarom boeren in Zuidoost Friesland anders reageren op ruimtelijke claims dan boeren in Noordoost Friesland⁶.

De milieucoöperatie Koningsdiep

In toenemende mate worden boeren in Nederland geconfronteerd met nationale beleidsdoelen. Duidelijke voorbeelden zijn de Ecologische Hoofd Structuur (EHS) en het Ammoniakbeleid. In Friesland heeft de invulling van beide in de jaren 90 voor veel opschudding gezorgd, onder meer in Gaasterland, Noord- en Zuidoost Friesland. Boeren in deze gebieden hebben op een specifieke manier gereageerd op deze claims. Voor een aantal gebieden zijn deze reacties inmiddels uitgebreid geanalyseerd (De Bruin en Van der Ploeg 1990; De Bruin 1993; Van der Ploeg 1999).

In Noordoost Friesland heeft de weerstand tegen het ammoniakbeleid aanzet gegeven tot de oprichting van twee milieucoöperaties: de Vereniging Eastermar Lânsdouwe (VEL) en de Vereniging Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VANLA). Ondanks dat Noordoost Friesland in verschillende opzichten lijkt op Zuidoost Friesland reageerden boeren in Zuidoost Friesland compleet anders⁷. Dit verschil illustreer ik met een case studie over de oprichting van een milieucoöperatie rondom het beekdal Koningsdiep. Het plan voor deze milieucoöperatie is afkomstig van Dhr. Haisma, die op dat moment een melkveebedrijf had in het beekdal Koningsdiep in de gemeente Opsterland.

In 1992 is Opsterland betrokken bij het Ruimtelijke Ordening en Milieu (ROM) project Zuidoost Friesland. ROM projecten vormen de eerste generatie van deliberatieve plattelandsontwikkelingsprojecten (Frouws en Leroy 2003). Ze zijn gestart in gebieden waar sprake was van overlappende ruimteclaims en een verwevenheid van functies. Het ROM project Zuidoost Friesland heeft als belangrijk doel om EHS aan te wijzen. In de start van het project wordt al vrij snel duidelijk dat

de meeste van de EHS hectares in Zuidoost Friesland tot stand zullen komen rondom de beekdalen de Tjonger, het Koningsdiep en de Linde. Rond 1996 worden de boeren rondom het Koningsdiep met de inkleuring geconfronteerd en zo ook Haisma. De reactie van Haisma is – in tegenstelling tot andere boeren – niet defensief.

'Ik wilde eigenlijk in de schoenen van de natuur gaan staan. Op die manier kun je zelf iets ontwikkelen, initiëren. In plaats van alleen maar ageren en loopgraven maken. Wij hebben de tijd niet om te wachten. De overheid en milieuorganisaties hebben dat wel. Daarom is het belangrijk dat er snel duidelijkheid komt. Je moet het zelf regelen⁸.

Geïnspireerd door de oprichting van de milieucoöperaties in Noordoost Friesland ontwikkelt hij het idee om een milieucoöperatie op te starten rondom het beekdal Koningsdiep. Het ROM-project vormt daarvoor een geschikte aanleiding.

De dualistische werking van macht in deze beleidspraktijk is duidelijk. Haisma wordt geconfronteerd met handelingen van anderen, in dit geval de overheid, die zijn mogelijkheden beperken. Zijn bedrijf is 'ingekleurd'. Hij is echter niet willoos overgeleverd aan deze machtswerking. Met zijn initiatief wil hij zorgen dat er mogelijkheden voor landbouw blijven in het beekdal. Om te begrijpen waarom juist dit initiatief volgens Haisma succesvol zou kunnen zijn, is meer achtergrondinformatie over de context noodzakelijk.

In 1959 heeft men het Koningsdiep gekanaliseerd en de grond rondom de beek herverkaveld. De beek heeft primair een agrarische functie gekregen. Dat betekent dat het overtollige water zo snel mogelijk wordt afgevoerd. Langs de beek zijn in de loop van de jaren moderne melkveebedrijven ontwikkeld. Ondanks deze modernisering bestaan er langs de beek nog steeds waardevolle natuurgebieden zoals het Wijnjeterperschar en de Bakkeveenster Bossen. Samengevat zijn langs de beek twee hoogwaardige gebruiksfuncties te vinden: landbouw en natuur.

Volgens Haisma is een verweving van functies noodzakelijk om beide te behouden. Een dergelijke verweving biedt bovendien financiële voordelen omdat bedrijfsverplaatsingen zeer kostbaar zijn. Een milieucoöperatie kan een duurzamere landbouw rondom de beek stimuleren. Landbouwproductie wordt daarbij gecombineerd met een lichte vorm van natuurbeheer⁹. Het ging er Haisma vooral om dat grond niet onteigend hoefde te worden.

'Toen de plannen voor het beekdal vorm begonnen te krijgen wilde ik de milieuorganisaties en de overheid voor zijn. Door een milieucoöperatie op te richten die breed zou worden gedragen dacht ik te kunnen voorkomen dat er onteigend moest worden. Het doel was om van de min [de EHS-inkleuring] een plus te maken.'

Het betekent dat boeren op een andere manier moeten gaan werken, waar dan een vergoeding tegenover staat.

'Als boer zullen we een wat duurzamere landbouw moeten voorstaan, enerzijds een mineralenevenwicht, anderzijds duurzaam in het kader van economisch denken. Duurzame landbouw is economisch, netjes met mineralen, leefbaar en licht natuurbeheer.'

Daarbij tekent hij aan dat het economisch aantrekkelijk moet blijven om te boeren. Er moet een volwaardig inkomen kunnen worden verdiend en de bedrijven moeten in de toekomst verkoopbaar blijven tegen de normale marktwaarde.

'Kijk, ik ben hier echt niet van de geitenwollen sok. Er moet gewoon een inkomen verdiend worden op een bedrijf en dat lukt niet met tien koeien. Dat krijg je echt niet terug. Maar van de andere kant vind ik wel dat je duurzamer kunt gaan werken. Voor het milieu, maar ook omdat het een middel is om meer met je bedrijf te verdienen. Dat is een heel logisch en economisch verhaal'¹⁰.

Het doel van de nieuwe milieucoöperatie omschrijft hij als volgt:

'Via verweving perspectief bieden voor zowel de landbouw (deze moet zich kunnen ontwikkelen en bedrijven moeten verkoopbaar blijven) als voor natuur, milieu, leefbaarheid, welzijn, recreatie en toerisme.'

In 1997 vergadert hij met drie gelijkgestemde boeren uit het beekdal over zijn initiatief. Men zet het plan op papier en besluit om de lokale afdeling van de Nationale Landbouw en Tuinbouw Organisatie (NLTO) erin te betrekken.

'We wilden het persé met de NLTO samen doen. Alleen konden we niet de brede steun krijgen onder andere boeren uit het gebied. Ook zou dat alleen maar leiden tot scheve gezichten. Ik was met mijn hele bedrijf ingekleurd. De oprichting zou worden opgevat als een daad van eigenbelang.'

De NLTO-Opsterland reageert terughoudend op het initiatief. Ze wil het initiatief niet helpen organiseren of ondersteunen. De vier boeren realiseren zich dat het moeilijk wordt om anderen enthousiast te krijgen voor de op te richten milieucoöperatie Koningsdiep. Ze nodigen daarom een lid van de VEL/VANLA milieucoöperatie in Noordoost Friesland uit om op een NLTO-vergadering leden te informeren. Later organiseren ze ook een discussieavond voor NLTO-leden met stellingen over landbouw- en natuurontwikkeling. De uitkomst van beide bijeenkomsten is negatief. Haisma concludeert:

'De lokale NLTO is veel te afwachtend. Niet sterk genoeg. Er zitten mannen die alleen maar 1000 koeien willen melken en de rest zal ze een zorg zijn. [...]. Als we vijf jaar geleden een plan klaar hadden gehad dan hadden we nog genoeg tijd tot 2018 [jaar waarin de EHS gerealiseerd moet zijn] om een aantal bedrijven op te kopen en grond te ruilen. Als vereniging waren wij ook duidelijk de aanspreekpartner geweest van de provincie en de Europese Unie. Dat had je een ijzersterke positie opgeleverd'.

De discussie tussen de vier boeren en de meerderheid van de NLTO-leden laat zien dat een publieke dialoog niet per definitie leidt tot een gedeeld interpretatiekader. Voorstanders van deliberatieve theorie zullen tegenwerpen dat deze dialoog zich niet volgens de 'ideale democratische procedures' heeft voltrokken. Mijn repliek hierop is dat ideale democratische procedures in realiteit niet voorkomen. In een dialoog of elke andere beleidspraktijk is altijd sprake van een machtsstrijd. Zich realiseren hoe macht werkt in plaats van te geloven in een neutralisatie van macht lijkt me daarom verstandiger. In dit geval is duidelijk sprake van een machtsstrijd omdat Haisma door het bestuur en verschillende leden wordt tegengewerkt¹¹. Dat het niet alleen gaat om een disciplineren van handelen wordt duidelijk in de bespreking van Haisma's reactie.

Het interessante aan dit verhaal is namelijk dat Haisma na het mislukken van de milieucoöperatie Koningsdiep zijn strategie compleet wijzigt. Zijn bedrijf was nog steeds ingekleurd en daar moest iets mee gebeuren.

'We hebben toegehapt toen de grondprijs hoog was. We konden [bedrag dat om redenen van privacy niet wordt vermeld] beuren per hectare. Daar tref ik het mee. Het bedrijf was vroeger samen met mijn broer. Toen we naar de notaris gingen om over uitkopen te praten hebben we het in de auto ernaar toe verdeeld. Hij 40 ha. en de nieuwe stal, ik 50 met de oude stal.'

Momenteel bevindt het melkveebedrijf van Haisma zich een aantal kilometers verderop tussen Bakkeveen en Haulerwijk, in het zogenaamde 'witte gebied'. Haisma licht zijn wijziging toe:

'Het is niet zo dat je met iemand praat die alleen met weemoed over de gemiste kans denkt. Wij moeten ook verder met het bedrijf. We hebben een opvolger en dan kun je niet klein blijven. We groeien, maar niet zo zeer per productie per dier, maar meer in de hoeveelheid hectares. Je kunt beter naar 8.000 liter per koe per jaar streven dan 10.000, volgens mij. Als dieren gezond zijn dan gaan ze langer mee en dat levert op de lange termijn meer op dan intensiever werken. Maar het is moeilijk want je hoort zoveel verschillende verhalen. En de jeugd wil toch steeds groter en meer. Dat is bij mijn zoon ook. Maar dan denk ik wel eens dat je ook rust en regelmaat nodig voor een evenwichtig bedrijf. Maar dat heeft misschien ook met leeftijd te maken en de context waarin je bent opgegroeid.'

Ook anderen hebben ideeën over het mislukken van de milieucoöperatie Koningsdiep. Het voert hier te ver om deze allemaal te bespreken. Toch wil ik aandacht schenken aan een aantal omdat die specifiek aantonen op welke manier context doorslaggevend is voor handelingspraktijken. Concreet toont het aan waarom boeren in Zuidoost Friesland anders handelen dan boeren in Noordoost Friesland in reactie op de invulling van nationaal overheidsbeleid.

Een aantal geïnterviewden wijt het mislukken van de milieucoöperatie deels aan het ontbreken van mogelijkheden om de EHS langs het Koningsdiep in te vullen met natuurbeheer. In een deal tussen de Provincie Friesland en de NLTO in 1993 was afgesproken dat het aantal hectares EHS voor Zuidoost Friesland zou worden verminderd van 5500 naar 2000 ha. Het betekende echter wel dat deze 2000 ha EHS niet konden worden ingevuld met agrarisch natuurbeheer. Ook bestaan in Zuidoost Friesland slechts beperkte mogelijkheden om de EHS in te kleuren met al reeds bestaande natuurgebieden.

Andere respondenten verwijzen naar de specifieke ontginningsgeschiedenis van Zuidoost Friesland die vooral kenmerkend is voor het gebied rondom het Koningsdiep. Het gebied kende verschillende grootschalige ruilverkavelingen waardoor er grote moderne bedrijven zijn ontstaan en een specifieke opvatting over 'hoe te boeren'.

'[...] Ik denk dat de meeste boeren zullen zeggen haal me hier [uit de beekdalen] maar weg en zoek een vervangend bedrijf voor me. [...] Ik zie dat in Opsterland de schaalvergroting doorzet. Mensen zullen daar ook voor gaan. Die lijn doorzetten. Een kleine groep zal ervoor kiezen om iets anders er naast te doen, maar dat zal op een beperkte schaal zijn. Hier zit niet het type ondernemer die dat wil. Ik voorzie dat

de landbouw in de wittere gebieden door zal blijven groeien, maar met minder ondernemers.' (voormalig bestuurslid NLTO-Friesland)

Volgens een andere respondent is een mogelijke verklaring dat de oprichting vooral een eenmansactie was en daarom niet is aangeslagen.

'Haisma is inderdaad bezig geweest met het oprichten van een particuliere agrarische natuurvereniging, maar het gros van de boeren wilde niet. Ik zat toen in het NLTO bestuur en heb dat dus niet ondersteund. Als één boer iets wil dan kun je als vakbond daar niet op in springen. Er is hier een andere mentaliteit denk ik. Men zit veel meer in de maag met het waterpeil en de relatie met het waterschap. De vraag is ook nog wat je ermee bereikt zou hebben. Als individuele gewone boer kun je ook aan particulier natuurbeheer doen, dus wat is de meerwaarde van een vereniging? Je merkt ook wel dat verenigingen [...] de meeste tijd kwijt zijn met achter het geld aan rennen. Hier leeft het idee ook helemaal niet. Verder hebben we ook minder houtwallen [i.v.t. Noordoost Friesland] denk ik. Nee, het [water]peil[in het Koningsdiep] is de bottleneck. Dat is boerenpraat. Verder vind ik het prachtig hoor wat men doet in de noordelijke wouden.' (Voormalig bestuurslid NLTO-Opsterland)

Deze analyse van de context van landbouw en platteland rondom het beekdal Koningsdiep maakt duidelijk waarom het initiatief van Haisma niet gelukt is en waarom boeren in Zuidoost Friesland op een specifieke manier handelen. Het verklaart ook de recente impasse tussen de lokale NLTO en andere betrokkenen binnen het ROM-project over de inkleuring van de EHS-hectares in het beekdal. Maar dat is het onderwerp van een ander artikel¹².

CONCLUSIE

Uit de case kunnen drie conclusies worden getrokken. Ten eerste, laat de case zien dat een publieke dialoog niet per definitie leidt tot een gedeeld interpretatiekader tussen betrokkenen. De verschillende interpretaties van Haisma en de bestuursleden van de NLTO-Opsterland over landbouwonwikkeling spreken boekdelen. Dit betekent in deze case dat macht niet kan worden geneutraliseerd met een deliberatieve dialoog, maar dat er in de praktijk van plattelandsbeleid altijd sprake zal zijn van een machtsstrijd.

Ten tweede, laat de poging van Haisma zien dat deze machtsstrijd een dubbele werking heeft. Aan de ene kant wordt Haisma geconfronteerd met handelingen van anderen die zijn mogelijkheden beperken. Het begint ermee dat zijn bedrijf vanuit overheidswege wordt ingekleurd. Daarna ontbreekt hij de steun van de lokale NLTO-afdeling voor zijn op te richten milieucoöperatie. Van de andere kant produceert macht handelingspraktijken, het creëert mogelijkheden voor Haisma. De milieucoöperatie is weliswaar niet succesvol, maar zijn strategiewijziging wel. Haisma verkoopt zijn bedrijf om verderop, in het witte gebied, weer opnieuw te starten.

Ten derde, laat de case zien hoe context en macht doorslaggevend is voor de dynamiek van handelingspraktijken en voor plattelandsontwikkeling. De context van Zuidoost Friesland is een geheel andere dan die van Noordoost Friesland, terwijl ze op het eerste gezicht veel op elkaar lijken. Zuidoost Friesland kent in een aantal cruciale

opzichten een hele andere geschiedenis. In relatie tot de case is het van belang te weten dat Zuidoost Friesland vele ruilverkavelingen heeft gekend. Verder waren de mogelijkheden voor invulling van de EHS d.m.v. natuurbeheer beperkt vanwege een provinciale deal over de invulling van ammoniakbeleid tussen de NLTO en de Provincie Friesland. Ook konden de EHS hectares in Zuidoost Friesland niet worden ingekleurd m.b.v. enkel al bestaande natuureservaten. Op deze manier was de conversie van landbouwgrond naar natuurgebied onvermijdelijk.

Dit artikel toont aan dat een casuïstische analyse een alternatief vormt voor beleidsfalen en deliberatieve theorie. Samen met eerdere case studies over plattelandsontwikkeling en ruimtelijke ordening in Friesland kan het bijdragen aan een contextgevoelige ontwikkeling van plattelandsbeleid.

DANKWOORD

Ik draag dit artikel op aan Jaap Frouws. Ik ben hem erg dankbaar voor zijn hulp als dagelijks begeleider bij mijn promotieonderzoek. Ook ben ik veel dank verschuldigd aan Dhr. Haisma die met mij uitgebreid heeft gepraat over zijn melkveebedrijf en de nooit opgerichte milieucoöperatie Koningsdiep.

REFERENTIES

- Allen, A., 2003, Foucault and enlightenment: a critical reappraisal, *Constellations* 10 (2), blz. 180-198.
- Bakker, W., 2003, Scenario's tussen rationaliteit, systeemdwang en politieke rede, *Bestuur en Maatschappij* 30, blz. 219-229.
- Barry, A., Osborne, T. en N. Rose (eds.), 1996, *Foucault and political reason: liberalism, neo-liberalism and rationalities of government*. London: UCL Press Limited.
- Benhabib, S. (eds.), 1996, *Democracy and difference: contesting the boundaries of the political*. Princeton: Princeton University Press.
- Berger, P.L. en T. Luckmann, 1966, *The social construction of reality: a treatise in the sociology of knowledge*. New York: Anchor Books.
- Benvenuti, B. en J. Frouws, 1998, De dialectiek van autonomie en systeemintegratie in de landbouw naar een synthese van structuralisme en actor-oriëntatie in de rurale sociologie, *Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw* 13 (4), blz. 212-220.
- Bevir, M., 1999, Foucault and critique, deploying agency against autonomy, *Political Theory* 27 (1), blz. 65-84.
- Bruin, R. de, 1993, *Bont of blauw; bedrijfsstijlen en koersbepaling landelijke gebieden*. Bedrijfsstijlenstudie 8. Wageningen Universiteit.
- Bruin, R. de en J.D. van der Ploeg, 1990, *Maat houden: bedrijfsstijlen en het beheer van natuur en landschap in de Noordelijke Friese Wouden en het Zuidelijk Westerkwartier*. Bedrijfsstijlenstudie 4. Wageningen Universiteit.
- Boonstra, F., 2004, *Laveren tussen regio's en regels*. Assen: Van Gorcum.
- Boonstra, W.J. en J. Frouws, 2005, Conflicts about water: a case study of contest and power in Dutch rural policy, *Journal of Rural Studies*, accepted for publication.

- Boonstra, W.J., 2005a, Using Q-methodology to identify perspectives within a Dutch rural governance project, *Netherlands Geographical Studies*, accepted for publication.
- Boonstra, W.J., 2005b, Dutch rural planning and its lack of context-sensitivity. draft.
- Boonstra, W.J. en A. van der Brink, 2005, *Dutch rural planning and the double bind of power: two case studies*, draft.
- Dean, M., 1999, *Governmentality: power and rule in modern society*, London: Sage Publications.
- Finlayson, A., Bevir, M., Rhodes, W., Downing, K. en C. Hay, 2004, The interpretative approach in political science: a symposium. *Political Studies* 6, blz. 129-164.
- Fishkin, J.S., 1995, *The voice of the people*. New Haven: Yale University Press.
- Feenberg, A., 1998, Escaping the Iron Cage: Subversive Rationalization and Democratic Theory, blz. 1-15, in R. Schomberg, eds., *Democratizing Technology. Ethics, Risk and Public Debate*. Tilburg: International Centre for Human and Public Affairs.
- Flyvbjerg, B., 1998, *Rationality and power: democracy in practice*, Chicago and London: The University of Chicago press.
- Foucault, F., 2001a, Truth and power, blz. 111-133, in: Faubion, J.D., eds., *Power: essential works of Foucault 1954-1984*, Volume 3, New York: New York Press.
- Foucault, F., 2001b, Governmentality, blz. 201-222, in: Faubion, J.D., eds., *Power: essential works of Foucault 1954-1984*, Volume 3, New York: New York Press.
- Foucault, F., 2001c, Interview with Michel Foucault, blz. 239-297, in: Faubion, J.D., eds., *Power: essential works of Foucault 1954-1984*, Volume 3, New York: New York Press.
- Foucault, F., 2001d, 'Omnes et singulatum': toward a critique of political reason, blz. 298-325, in: Faubion, J.D., eds., *Power: essential works of Foucault 1954-1984*, Volume 3, New York: New York Press.
- Foucault, F., 2001e, The subject and power, blz. 326-348, in: Faubion, J.D., eds., *Power: essential works of Foucault 1954-1984*, Volume 3, New York: New York Press.
- Frouws, J., 1993, *Mest en macht: een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*, Ph.D thesis, Wageningen Universiteit.
- Frouws, J., 1996, The contested redefinition of the countryside: an analysis of rural discourses in the Netherlands, *Sociologia Ruralis* 38 (1), blz. 54-68.
- Frouws, J. en J.P.M. van Tatenhove, 2001, Regional development and the innovation of governance, In innovating rural evaluation: social sciences in the interdisciplinary evaluation of rural development, blz. 129-139, *Bruckmeier, K. (eds.)*, INFIS, Berlin.
- Frouws, J. en P. Leroy, 2003, Boeren, burgers en buitenlui. Over nieuwe coalities en sturingsvormen in het landelijk gebied, *Tijdschrift voor Sociaal-wetenschappelijk onderzoek van de Landbouw* 18 (2), blz. 90-102.
- Habermas, J., 1984, *The theory of communicative action: reason and the rationalization of society*, Vol. 1, Boston: Beacon Press.
- Hajer, M.A. en H. Wagenaar, 2003, *Deliberative policy analysis: understanding governance in the network society*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Hay, C., 2002, *Political analysis: a critical introduction*. New York: Palgrave.
- Hayward, C., 1998, De-facing power, *Polity* 31 (1), blz. 2-22.

- Healey, P., 2003, Collaborative planning in perspective, *Planning Theory* 2 (2), blz. 101-123.
- Hofstee, E.W., 1983, Macht en machtsuitdrukking in onze cultuur en hun betekenis voor de landschapsvorming. In: Drunen, A.A.P. van, Hoogh, J. de, Krabbe, J.J. en M.T.G. Meulenberg (eds.), *Economie en landbouw: opstellen bij het afscheid van prof. Dr. Th.L.M. Thurlings als hoogleraar van de landbouwhogeschool*. 's-Gravenhage: VUGA Uitgeverij, blz. 213-233.
- Jonsen, A. en S. Toulmin, 1988, *The abuse of casuistry*, Berkeley: University of California Press.
- Lachapelle, P.R., M. S.F., en M.E. Patterson, 2003, Barriers to effective natural resource planning in a messy world, *Society and Natural Resources* 16, blz. 473-490.
- Menke, C., 2003, Two kinds of practice: on the relation between social discipline and the aesthetics of existence, *Constellations* 10 (2), blz. 199-210.
- Morçöl, G., 2001, Positivist beliefs among policy professionals: an empirical investigation, *Policy Sciences* 34, blz. 381-401.
- Nie, M. 2003, Drivers of natural resource-based political conflict, *Policy Sciences* 36, blz. 307-341.
- O'Neill, J., 2002, The rhetoric of deliberation: some problems in Kantian theories of deliberative democracy, *Res Publica* 8, blz. 249-268.
- Ploeg, J.D. van der, 1999. *De virtuele boer*. Assen: van Gorcum.
- Schön, D.A. en M. Rein, 1994, *Frame reflection: toward the resolution of intractable policy controversies*. New York: Basic Books.
- Stokkum, B. van, 2003, Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming, *Bestuur en Maatschappij* 30 (3), blz. 153-165.
- Taylor, C., 1984, Foucault on freedom and truth, *Political Theory* 12 (2), blz. 152-183.
- Thacher, D., 2004, The casuistical turn in planning ethics, lessons from law and medicine, *Journal of planning education and research* 23 (3), blz. 269-285.
- Ziel, T. van der, 2003, *Verzet en verlangen: de reconstructie van nieuwe ruraliteiten rond de MKZ-crisis en de trek naar het platteland*. Wageningen University, Ph.D. Thesis.
- Zijderveld, A.C., 2000, *The institutional imperative: the interface of institutions and networks*. Amsterdam: Amsterdam University Press.

EINDNOTEN

1 Dit betekent niet dat de objectieve werkelijkheid niet bestaat: 'Objective reality outside subjective consciousness does of course exist but cannot be known.' (Zijderveld 2000: 25)

2 Bijvoorbeeld het onderscheid wat Habermas (1984) maakt tussen communicatieve en strategische rationaliteit.

3 'In particular, while participants may be formally 'equal', dialogue takes place against the background of large asymmetries of social, institutional and economic power. It is not just the internal workings of deliberative institutions that matters here, but the context in which they operate. Deliberative institutions are open to being used strategically.' (O'Neill 2002: 250)

4 '[...] A set of rules [...] sets the limits within which I can think, deliberate about ends and act, but it does not prescribe the specific content of any thought or any particular action [...].' (Allen 2003: 189/190). Zie ook de begrippen 'room for manoeuvre' (Feenberg 1998) en 'recodificatie' (Benvenuto en Frouws 1998; Foucault 2001c).

5 Deze methode wordt ook toegepast in het recht (jurisprudentie) en in de medische ethiek (doctor-patient relatie) (Thacher 2004).

6 'Wie zich afvraagt, waarom de landschapsvorming zich in een zeker tijdsvak op een bepaalde eigen wijze ontwikkelt, zal dus met de machtsverhoudingen in die tijd rekening moeten houden.' (Hofstee 1983: 217)

7 Weliswaar is er in 1997 in Ooststellingwerf de milieucoöperatie de Gagelvenne opgericht, maar dit initiatief heeft weinig navolging gekregen in Zuidoost Friesland.

8 De citaten en informatie over de milieucoöperatie Koningsdiep in dit artikel zijn afkomstig uit diverse aantekeningen van Haisma, toegelicht tijdens een gesprek in 2003.

9 Haisma stelt dat op sommige plekken wél sprake moet zijn van een duidelijke scheiding, als het niet mogelijk is het beheer van natuur te combineren met landbouwproductie.

10 Met deze opmerking bedoelt Haisma dat door marktliberalisatie en verminderde subsidieverstrekking vanuit de Europese Unie het steeds minder rationeel is om een boerenbedrijf enkel te ontwikkelen via schaalvergroting en intensivering.

11 Zie ook het tweede citaat aan het begin van dit artikel.

12 Zie Boonstra en Frouws (2005).

16 POLITICAL GEOGRAPHY¹

MICHAEL WINTER

INTRODUCTION

Academia can be an unforgiving and discouraging world. Part of academic life is to criticise and scrutinise the works of others and it is easy for constructive criticism to degenerate into harsh and narrow condemnation. Praise and encouragement, which we all need as human beings, are not virtues readily displayed by all academics. Thus it is with genuine gratitude and affection that I remember my first encounter with Jaap Frouws. It was in the mid 1980s when we met as part of a team of French, Dutch and British social scientists looking at rural issues. One of the first things Jaap said to me was how much he had enjoyed a piece I had written on agrarian corporatism and how he had recommended it to his students (Winter 1984). It was early in my academic career and I was still very much feeling my way. His words of affirmation I greatly valued at the time and I have never forgotten them. They helped to forge a professional relationship that lasted through the years. When I spent some months on study leave in Wageningen in 1997, as a guest of Niels Röling, Jaap was one of those I regularly sought out to chat to over coffee. In 2002 he invited me to present a seminar in the department. He also came to Exeter on two or three occasions. His strong sociological interest in farmers and his rural policy interest very much mirrored my main concerns. Our academic interests were very close indeed. This paper is, therefore, one I hope he would have enjoyed and appreciated.

The aim of this paper is to provide an historical context to policy reform and agricultural adjustment within the EU. This is an ambitious task given the long time period and extent of political change during which policy has evolved. And a short paper needs a sharp focus even if its scope is broad. My focus is on what I have termed 'political geography'. It seems highly appropriate to refer to geography in the context of agriculture because spatial variation lies at the heart of the policy challenge presented by agriculture, although this simple truth is not always acknowledged in policy debate. And space is also 'political' – it is organised into territories at different scales (nation, state, region, locality) and subject to varying jurisdictions. Moreover it is political geography in a broad sense that lies at the heart of contrasting policy imperatives over time and space. I would argue that a political geography approach allows us to interrogate agricultural policy from outside the narrow confines of an introspective agricultural policy debate. Thus in providing, as I have been invited to do, a view of the history of adjustment in the food and agriculture sector in the EU I wish to avoid the type of account – and mercifully they are fewer now than they used

to be – that assumes that understanding agricultural adjustment requires no more than an econometric model factoring in commodity market and policy signals.

The approach I have chosen renders problematic a presentation covering the whole of the EU. My position, with regard to understanding food and agriculture, is to disdain the broad-brush overview of policy and adjustment that can be traced from EU official documentation because such aggregation so profoundly fails to address issues of political geography. As Murdoch and Ward (1997) have demonstrated for the UK, at a national level these macro statistics create false abstractions which hide underlying realities. But of course, these abstractions are in themselves political constructs and therefore are of great relevance to understanding what drives policy. So I am happy to talk about 'EU agricultural policy' or 'EU agricultural politics', but I am not prepared to conceptualise an 'EU agriculture', for there are many agricultures in Europe. Inevitably, therefore, I will draw examples, from specific places and because of my own research circumstances those places will tend towards the UK, and within the UK to England, and in England to the South West, and even within the South West to the county of Devon. And, yes, a small county has its own political geography of contrasting sub county local governance, spatially differentiated access to EU structural funds, differentiated market access and opportunity. And all this is mapped on to what used to be called 'agricultural geography' – the spatial variations of soil, topography, climate.

A VIGNETTE OF POLICY ADJUSTMENT: A LONG VIEW OF THE UK EXPERIENCE²

This section draws on my work on the history of agricultural policy carried out in the early 1990s (Winter 1996). A political geography of the UK's experience of the Common Agricultural Policy (CAP) within the European Union has to start not with the UK's accession in 1973 nor with the Treaty of Rome in 1957, but a century earlier with the repeal of the Corn Laws in 1846. These protectionist laws, which dated back to the Middle Ages, presented a barrier to imports, of particular concern in years of shortage, such as during the bad harvests after 1836, which resulted in increases in bread prices. The fundamental issue at stake was the gathering political confrontation between the traditional landed interest and the urban-based interests of industry and commerce, dedicated to notions of free trade. The latter garnered some support from the embryonic labour movement concerned with consumer prices. The repeal of the Corn Laws represented the arrival, both politically and economically, of the new industrial and commercial interests. Thus half a century later Britain's early industrialization, and the consequent shifts in political power, put it in the position of resisting agricultural protectionism when so many other European countries adopted, or strengthened, that position in the 1880s and 1890s (Tracy 1988). This resistance held until the First World War. Michael Tracy (1982) suggests seven main reasons why the UK, alone among the major European powers, failed to adopt protectionist policies for agriculture during the late nineteenth century:

- Britain's lead in industrial production which favoured free trade;
- The influence of economic theorists such as Ricardo and Adam Smith;
- The political legacy of the anti Corn Laws agitation;
- The strength of the British navy;

- The food production of British colonies;
- The relative political weakness of the landowners as a result of democratic reforms;
- The absence of a coherent and united agricultural pressure group as a result of divisions between landlord and tenant and between arable and livestock farmers.

I would add a further point, linked perhaps to the final one, – the absence of a significant peasantry in most parts of Britain. With a few regional or local exceptions, such as in parts of northern and western Wales, a politics built around the peasant interest did not develop in mainland Britain. Ireland, of course, offered a stark contrast, one that contributed to a war of independence. The influence of the peasantry on the politics and culture of other European lands, notably of France, casts as long a political shadow as does Britain's own history of agrarian capitalism.

Each of the factors set out by Tracy came under challenge in the early twentieth century, not enough for us to disregard their lasting legacy but enough to modify Britain's approach and, indeed, to make the agrarian question, if not politically contentious, certainly on the edge of some wider political issues of considerable contention. The protection of agriculture in mainland Europe emerged either from a largely radical, albeit retrospective, peasant politics, or from economic imperatives associated with the rise of new specialized commodity production. In some countries, such as Denmark and the Netherlands, the latter was the main driver as 'progressive' politicians sought to protect market position. In others, such as France, the two forces combined – uneasily – and the influence of these twin drivers can be seen in the CAP as it emerged in the 1960s, and in the constellation of agricultural interest groups in both France and the pan-European farmers' organization, COPA.

In Britain, the emergence of protectionism had quite different origins. The principles of free trade came under attack from some in the Conservative Party in response to a perceived need to promote preferential trading relations with the colonies of the British Empire rather than a desire to protect home production *per se*, whether of agricultural or industrial commodities. The dream of industrialist-politicians like Joseph Chamberlain was that the Empire as a whole would become a trading entity competing against other nations and protecting itself from 'unfair' competition through its own internal preferential arrangements (Zebel 1967). In addition, an important element was the increasing need to raise revenues for public welfare and military expenditure (Cain and Hopkins 1993). Thus the tariff reform movement led by Chamberlain represented a coalition of industrial interests, Empire enthusiasts, and the interests of those with landed wealth, offering 'a programme of 'social imperialism' designed to unite property with labour in the cause of empire and to head off the formation of a mass party dedicated to socialism' (Cain and Hopkins 1993:203).

The judgment of the electorate was emphatic – the Conservatives lost heavily in three successive general elections in the first decade of the twentieth century to free-trade Liberals. Agricultural protection was dead, the divergence from the rest of Europe stark. It was rather less so after 1914 when Britain's navy and its colonies proved inadequate to preserve food security. Protection, or at least major market intervention, came about as a result of warfare but was rapidly dismantled after the 1914-18 War. Thus by 1921, price guarantees and state control had been disbanded; land reform had

floundered through indifference and lack of cash; imperial preference was no longer on the political agenda. Politics was increasingly urban dominated and a party with no clear agricultural roots at all, the Labour Party, was now a force that could not be ignored. Superficially, the circumstances hardly seemed propitious for policy intervention in agriculture. Indeed the key changes appeared to be internal to the sector and responsive to markets. Agricultural re-structuring in response to market pressure occurred in both the 1890s and 1920s, in the former period largely through a shift from arable to specialist livestock production and in the latter through the break-up and sale of landed estates to tenants.

But something else was happening too – the increasing complexity of the state's involvement in the industrial capitalist economy amounted to a clear and dramatic transformation of society and polity from the Edwardian era. Thus Tomlinson outlines the rise of a 'managed economy', showing how by the 1950s the economy was managed in 'a manner inconceivable in 1900' (Tomlinson 1990:9). Middlemas (1979) talks of the emerging 'corporate bias' in politics, as the government increasingly drew upon the experiences of business and the unions in the management of the economy. And Runciman (1993) has identified a shift from one sub-type of capitalism to another, with the 1914-18 War as the watershed. It was these fundamental changes that provided the basis for a new-look agricultural policy, with agriculture becoming as much part of the managed economy as other sectors and modernizing influences predominating in the approaches of all political parties. The dominance of the new urban-industrial politics meant, not that agriculture was forgotten but, that it was treated to the same logic as the rest of the economy. Thus Andrew Cooper (1989) has demonstrated convincingly how during the 1920s the Conservatives threw off the legacy of what he terms 'agrarianism', the belief that many more people could be employed on the land through the promotion of a new class of yeomen farmers, the Tory version of land reform. With the shedding of such romantic notions, notwithstanding the ruralism that continued to pervade much Conservative rhetoric, the way was opened for pragmatic economic management policies aimed at improving agriculture's contribution to the economy as a whole.

An emblem of this new approach was the Milk Marketing Scheme of 1933, which ultimately came to be seen as a bastion of unacceptable market distortion, so much so that under pressure from the EU it was repealed in the 1990s. By reducing, though common pricing, the impact of differential proximity to markets the Milk Marketing Board had a marked impact on the spatial distribution of dairy production. For example, the county of Devon, relatively remote from large urban markets, particularly in its most remote west and north, shifted its axis of production from beef-sheep to milk a shift that affected its 'agri-culture' so profoundly, and in terms of returns so positively, for the next half century. But initially marketing schemes had more to do with the interests of urban-industrial consumers than farmers, for milk was seen as a healthy food and it was a Labour government which introduced the enabling legislation in 1931 (Cox *et al.* 1990). Nonetheless, the market weakness of farmers also appealed to those on the co-operative wing of the Labour Party, as to some Tories with corporatist leanings. Critical to the success of milk marketing was the National Farmers Union, whose emergence before the 1914-18 War put paid to another of

Tracy's barriers to protectionism. Not that the NFU was self-evidently protectionist. In the 1920s and 1930s it was either ambivalent or hostile to direct market interventions but it was fully engaged in the new managerialism, particularly around the issue of marketing (Cox *et al.* 1991).

The 1939-45 War both strengthened the case for policy intervention in agriculture and cemented the role of the NFU in a corporatist-managerialist framework for agriculture. In the 1950s and early 1960s deficiency payments (as a safety net), capital grants to improve competitiveness (comprising between 40 and 50 percent of the agricultural support budget), and an emphasis on state sponsored research and extension, illustrate the deepening managerialism in agriculture. But, as yet, there was no full blooded protectionism with the potential to radically impact on world production and trade patterns. All that was to change in the 1960s for three main reasons. First, the UK began in the 1960s to prepare itself for membership of the European Community and, in particular, the emerging CAP. Secondly, the national obsession with the balance of payments problem and the decline of empire led many to succumb to protectionist import saving arguments. Thirdly, the NFU, largely as result of pressure from its members, had shed its disdain for more interventionist market measures. The cost-price squeeze of the 1950s, an explicit policy emerging from the corporatist deal between Government and the NFU was designed to enforce efficiencies and structural change on the industry. Structural change was eventually achieved with remarkable effect – average farm size had remained static for a century until the 1960s when significant amalgamations began (Hine and Houston 1973). But inevitably there was a time lag between policy adjustment and response across the whole of the agricultural sector and in that time lag smaller farm businesses suffered and political pressure to alleviate that suffering increased. Thus in 1963 import controls were introduced, the British Government, almost unnoticed, breaching 'one of the basic principles of British trading policy since the repeal of the Corn Laws – that there should be an open door for imports of cheap foodstuffs, particularly from the Dominions.' (Wilson 1977:14)

THE 'COMMON' AGRICULTURAL POLICY

But why such a detailed exposition of just one country's experience for the century prior to its full engagement in the Common Agricultural Policy? The point I am seeking to make is that each country's engagement with the CAP is rooted in its unique historical circumstances of politics, culture, economy and spatial organisation. The story I have sketched out for one member state can be paralleled for each. Each nation state, and each sub-region and locale has its own story of 'difference' and 'otherness' which makes de-constructing the meta-narrative of the CAP such an important task if we are to understand spatially differential policy adjustment both in the past and in the future.

The CAP is at one level a monolith but the ways in which member states have engaged with it, attempted to reform it, implemented it, are far from being monolithic. Few have analyzed this better than the anthropologist John Gray who has shown how the conception of a unified European Community 'from a context of national boundaries,

wars and political fragmentation required a communal space and common meanings for integration' (Gray 2000:32):

The Common Agricultural Policy became the major vehicle for the construction of European communal space and the codification of European common meanings about agriculture and rural society that could be agreed to by people representing different member states. the Common Agricultural Policy changed the image of the rural from a vague, indeterminate, national context-specific, improvised socio-linguistic practice to an objectified, publicly visible, formalized and generalized Community-wide representation of the rural that has the political advantage of enabling each member state to interpret it in terms of its national interest. (Gray 2000:33).

Thus, lest any need reminding, Article 39 of the 1957 Treaty of Rome, provided for a Common agricultural policy with the following objectives, and their ordering is significant because of the inherent contradictions between them:

- to increase agricultural productivity by promoting technical progress and by ensuring the rational development of agricultural production and the optimum utilisation of the factors of production, in particular, labour;
- to ensure a fair standard of living for the agricultural community, in particular by increasing the individual earnings of persons engaged in agriculture;
- to stabilise markets;
- to assure the availability of supplies;
- to ensure that supplies reach consumers at reasonable prices.

Gray, building on earlier work by Bowler (1985), shows how the notion of family farming provides a crucial unifying symbol that could be bought into by countries with differing notions of family farming and agricultural structures: 'family farming sustains not just rural society, but society as a whole characterized by the ideals of stability, justice and equality' (Gray 2000:35). Add to these notions the underlying imperative of food security after the experiences of the 1939-45 war, and we have a recipe for a political edifice that has proved unwieldy and hard to reform. Indeed, it is twenty years since the imposition of milk quotas in 1984 marked the first major step in a process of incremental change that has culminated in the current reform package – twenty years of a painful and still incomplete process that has led to sharp differences of opinion within Europe, and between Europe and the rest of the world, around the so-called 'European model' of agriculture.

It now appears that the long shadow cast by post-war austerity is shaken. And with that unsettling so the rationale, or perhaps rhetoric, for public sector investment through the CAP has at last been re-cast in the language of 'environmental protection' and 'rural development'. The discourses of 'food security' and 'market management' have finally been replaced by those of 'public good' and 'competitiveness'. Gray (2000) argues that the 1988 European Commission paper, *The future of rural society*, marks a significant turning point in this respect, particularly because it began to re-spatialise European agriculture, albeit through a rather inappropriate urban-centric spatial model. Thus the report identifies three spaces of European agriculture: areas close to cities subject to 'the pressures of modern life', 'outlying regions', and 'very marginal areas'.

This new geography of rural Europe means that no longer is agriculture necessarily seen as the defining feature of rurality:

... it is also a place for environmental preservation in those areas where the price support mechanisms of the Common Agricultural Policy have led farmers to adopt intensive but ecologically damaging methods of agricultural production ... This representation of rural areas for leisure and environmental preservation continued the moral-reproductive function of the earlier rural fundamentalist image that the Common Agricultural Policy originally envisioned for farming in rural society (Gray 2000:43).

Thus the extent to which 'family farming' will remain an important symbolic discourse in the new policy arena is questioned, certainly for some areas. Family farming in the UK has never been such a dominant discourse as in some European countries and it is almost entirely removed from England's Sustainable Farming and Food Strategy, produced in the aftermath of the Foot and Mouth epidemic, where the 'social' strand of sustainability is dominated by consumer issues not the cultural and social significance of farmers. However, in the marginal areas, described by the Commission as 'rural in the extreme', where there is a continuing heavy dependence on agriculture, a vision of agriculture still dominated by small scale family farming is presented:

The word 'extreme' is important ... because it is a narrative form of distancing as well as authenticity. Its use makes poorer agricultural regions ... into a kind of distanced and marginal landscape – a museum-like place portraying the original image of rural space where family farming and a valued form of society continue to exist. (Gray 2000:43)

The policies that have resulted from this re-spatialisation of the CAP are usually characterised as a shift from Pillar 1 to Pillar 2, from agricultural production to rural development. But they can also be constructed as a shift from sectoral to geographical policies. The region and the locale figure highly in agri-environment and rural development policies. They do so for a number of reasons.

RE-SPATIALISATION AND THE AGRI-ENVIRONMENT

The wider European politics of federalism and subsidiarity provide part of the story, as does the more prosaic issue of funding for deprived regions. In the agricultural policy community, as the desirability for mass commodity production diminished, so there has grown the realization that the European model, if built around public good, should be based on regional and local distinctiveness. This is reinforced by structural policy with Objective 1 and Objective 2 measures allowing for the emergence of new forms of rural and agricultural localism. This policy discourse was mirrored by changes in agro-ecological analysis and interpretation. Indeed the two trends – rural development and environmental protection – are, somewhat paradoxically, mutually reinforcing. Ecologists, and those prepared to publicise, and indeed politicise, their cause had spent the 1970s and early 1980s cataloguing the destructiveness of modern agriculture. The works of the period abound with the data of loss – of hedgerows, herb-rich meadows, jurassic grassland, heather moorland, (e.g. Lowe *et al.* 1986). The unsophisticated critique of farming impacts on the environment led some commentators in the early

1980s to assume that turning off the tap of CAP support would automatically restore biodiversity. However, in the 1990s a powerful new, but rather more subtle, analysis of change emerged. Lamentation over agricultural impacts on particular habitats was replaced by a careful delineation of the relationship between farming systems and a mosaic of habitats and landscapes.

The identification of High Natural Value (HNV) farming systems is evident in a wide range of studies emerging in the 1990s (Baldock *et al.* 1994; Bignal and McCracken, 1996). Research on birds in particular is well developed in the UK. This is largely a result of twin national obsessions in the UK for both gazing at birds and shooting them! Thus much research on birds is conducted and/or funded either through the voluntary bird conservation groups, mainly the RSPB and the British Trust for Ornithology, or the Game Conservancy Trust and much is concerned with agricultural habitats (Parish *et al.* 1994). Thus we have research on the agricultural conditions associated with, *inter alia*, populations of blackbirds (Hatchwell *et al.* 1996), grouse (Hudson 1995), partridges (Potts 1997), skylarks (Wilson *et al.* 1997), lapwing (Hudson *et al.* 1994), corn bunting (Donald 1997). The difficulties of analysing the precise relations between agricultural conditions and the status of bird populations has been well demonstrated by Chamberlain *et al.* (2000) in work examining time series data for bird populations against a whole series of agricultural variables. The difficulty of using variables established for quite different purposes, the measurement of farm physical or financial output for example, in this way was one of the main findings of this work. Social scientists have joined the fray with attempts to demonstrate both positive and negative interactions between agricultural policy and environmental policy, leading to something of a re-discovery of place-specific policy effect, for example in my own work on beef cattle in local environmental management (Evans *et al.* 2003).

This re-discovery of agriculture's contributory role to landscape and biodiversity and, in particular, to regional and local distinctiveness has also contributed to the rapidly emerging agenda of regional competitiveness. In the south west of England, for example, the natural environment, primarily a product of agricultural practice, is constructed by the Regional Development Agency and other regional stakeholders as one of the key drivers of the region's economy and features strongly in the Regional Economic Strategy. Business (re-)location and start-ups in the south west are linked in general terms to counterurbanisation, in which the attractiveness of the environment is a significant motivating factor (Halfacree 1994, Milbourne *et al.* 2001). In some instances the links between new economic activity and the farmed landscape is more specific as with tourism and leisure enterprises and with food businesses built around regional, local or even site-specific brands. This latter development encompasses particularly well the growing sense of place that pervades agricultural and food discourses. According to Murdoch *et al.* (2000), the 'turn to quality' within the alternative food economy, implies an inevitable demand for more 'local' and more 'natural' foods' and consequently 'quality food production systems are being reembedded in local ecologies. (p.108)' I have argued against the dangers of this approach being taken to imply too simple a convergence of what I consider to be competing strands of quality consumerism (Winter 2002). However, it is clear that for

many farmers there is an increasing requirement to focus on on-farm particularities whether for alternative food markets, agri-environment scheme management agreements or other rural development schemes. Indeed, even for those farmers for whom national and international commodity markets remain central, the market is more differentiated than it used to be with, for example, retailers' quality assurance schemes (Morris 2000) serving to differentiate agricultural space in new ways.

The re-spatialisation of agriculture is partly a result of changes in production and consumption imperatives. It is also an aspect of changes in modes of governance and, in particular, the regionalisation of policy within the wider context of the European project, what Jessop (1997) has termed the *denationalization of the state*, or 'hollowing out', as central state functions and capacities are reorganised territorially and functionally both sub-nationally and supra-nationally. For example, as Ward *et al.* (2003) have commented 'the evolution of the RDAs role in rural development can be understood as a key element of a move away from a national conception of rurality and a national approach to rural policy' (p211). Thus over the past two years, each region in England has drawn up its own delivery plan for the national Sustainable Farming and Food Strategy. And within each region there are sub-regional initiatives too. In the south west the Regional Development Agency has spawned a number of local initiatives. Each county has a Rural Renaissance programme. Smaller communities have been encouraged to produce their own visions and plans through the market and Coastal Town Initiative. The top-down approach to rural development, implicit in Pillar 2 programmes, is now confronting bottom-up versions of rural futures.

CONCLUSIONS

What I have sought to do in this paper is sketch out some of the key political and geographical ideas which I consider to be essential to an understanding of policy adjustment. I have deliberately avoided any detailed comment on current CAP reform – the move to the Single Farm Payment and cross-compliance, the notion of decoupling, and the 'return' to the market. I consider these reforms to be both radical, as opposed to earlier incrementalism, and likely to further national, regional and local distinctiveness. Nor have I considered the countervailing forces of globalization. It may surprise some of you, given the emphasis I have given to spatial variation, that I recognize both the reformed CAP and globalizing forces as of huge importance to policy and structural adjustment in European agriculture. CAP continues to provide the lion's share of public financial resources flowing into rural areas. Globalised markets in both food and input chains are remolding sectors of agriculture. But it is the overwhelming view of those who have studied globalisation, particularly in the agro-food sector, that responses to these globalizing forces vary spatially. As Cook and Harrison (2003), put it in the very different context of a study of Jamaican food companies, 'capitalism is not a monolithic cultural/economic system but is, rather, multiple, fragmented, dynamic, locally diverse/hybrid and peppered with creative possibilities for achieving the (theoretically) unexpected.' (pp.313). So too in the context of unfolding European policy adjustment the message from my paper is to expect the unexpected.

REFERENCES

- Baldock, D. Beaufoy, G. and Clark, J. 1994. *The Nature of Farming: Low Intensity Farming Systems in Nine European Countries*. London: Joint Nature Conservation Committee, London.
- Bignal, E.M. and McCracken, D.I. 1996. Low-intensity Farming Systems in the Conservation of the Countryside. *Journal of Applied Ecology* 33:413-424.
- Bowler, I.R. 1985. *Agriculture under the Common Agricultural Policy: A Geography*. Manchester: Manchester University Press.
- Cain, P.J. and Hopkins, A.G. 1993. British Imperialism: Innovation and Expansion 1688-1914. London: Longman.
- Chamberlain, D.E. Fuller, R.J. Bunce, R.G.H. Duckworth, J.C. and Shrubbs, M. 2000. Changes in the Abundance of Farmland Birds in Relation to the Timing of Agricultural Intensification in England and Wales. *Journal of Applied Ecology* 37:771-788.
- Cook, I. and Harrison, M. 2003. Cross Over Food: Re-materializing Postcolonial Geographies. *Transactions of the Institute of British Geographers* 28:296-317.
- Cooper, A.F. 1989. British Agricultural Policy 1912-36: A Study in Conservative Politics. Manchester: Manchester University Press.
- Cox, G., Lowe, P. and Winter, M. 1990. The Political Management of the Dairy Sector in England and Wales. In *Political, Social and Economic Perspectives on the International Food System*. Ed. T. Marsden and J. Little. Aldershot: Avebury.
- Donald, P.F. (1997) The Corn Bunting *Miliaria calandra* in Britain: a Review of Current Status, Patterns of Decline and Possible Causes. In *The Ecology and Conservation of Corn Buntings Miliaria calandra*. Eds P.F. Donald and N.J. Aebischer. Peterborough: UK Nature Conservation No. 13 JNCC.
- Evans, Gaskell, P. and Winter, M. 2003 Re-assessing Agrarian Policy and Practice in Local Environmental Management: the Case of Beef Cattle, *Land Use Policy* 20 (3):231-242.
- Cox, G., Lowe, P. and Winter, M. 1991. The Origins and Early Development of the National Farmers' Union. *Agricultural History Review* 39 (1):30-47.
- Jessop, B. 1997 Capitalism and its Future: Remarks on Regulation, Government and Governance. *Review of International Political Economy* 4:561-581.
- Gray, J. 2000. The Common Agricultural Policy and the Re-invention of the Rural in the European Community. *Sociologia Ruralis* 40 (1):30-52.
- Halfacree, K. 1994 The Importance of 'the Rural' in the Constitution of Counterurbanization: Evidence from England in the 1980s. *Sociologia Ruralis* 34 (2/3):164-189.
- Hatchwell, B.J. Chamberlain, D.E. and Perrins, C.M. 1996. The Demography of Blackbirds *Turdus Merula* in Rural Habitats: Is Farmland a Sub-Optimal Habitat? *Journal of Applied Ecology* 33 (5):1114-1124.
- Hudson, P.J. (1995) Ecological Trends and Grouse Management in Upland Britain. In *Heaths and Moorland: Cultural Landscapes*. Eds. D.B.A. Thompson, A.J. Hester and M.B. Usher. Edinburgh: HMSO.
- Hudson, R. Tucker, G.M. and Fuller, R.J. (1994) Lapwing *Vanellus Vanellus* Populations in Relation to Agricultural Changes: a Review. In *The Ecology and Conservation of Lapwings Vanellus vanellus*. Eds G.M. Tucker, S.M. Davies and R.J. Fuller. Peterborough: UK Nature Conservation No 9. JNCC.

- Potts, D. (1997) Cereal Farming, Pesticides and Grey Partridges. In *Farming and Birds in Europe*. Eds D.J. Pain and M.W. Pienkowski. London: Academic Press.
- Hine, R.C. and Houston, A.M. 1973. Government and Structural Change in Agriculture. Joint Report prepared by Universities of Nottingham and Exeter
- Lowe, P. Cox, G. MacEwan, M. O'Riordan, T. and Winter, M. 1986. *Countryside Conflicts: The Politics of Farming Forestry and Conservation*. Aldershot: Gower and Maurice Temple Smith.
- Middlemas, K. 1979. Politics in Industrial Society: The Experience of the British System since 1911. London: André Deutsch.
- Milbourne, P. Mitra, B. and Winter, M. 2001. Agriculture and Rural Society: Complementarities and Conflicts Between Farming and Incomers to the Countryside in England and Wales. Cheltenham: Countryside and Community Research Unit Report to MAFF.
- Morris, C. 2000 Quality Assurance Schemes: A New Way of Delivering Environmental Benefits in Food Production? *Journal of Environmental Planning and Management* 43, 433-448.
- Murdoch, J. and Ward, N. 1997. Governmentality and Territoriality: the Statistical Manufacture of Britain's 'National Farm'. *Political Geography* 16(4):307-324.
- Murdoch, J. Marsden, T. and Banks, J. (2000) Quality, nature, and embeddedness: some theoretical considerations in the context of the food sector. *Economic Geography* 76, 107-125.
- Parish, T. Lakhani, K.H. and Sparks, T.H. 1994 Modelling the Relationship between Bird Population Variables and Hedgerow and other Field Margin Attributes. 1. Species Richness of Winter, Summer and Breeding Birds. *Journal of Applied Ecology* 31:764-775.
- Runciman, W.G. 1993. Has British Capitalism Changed since the First World War? *British Journal of Sociology* 44 (1):53-67.
- Tomlinson, J. 1990. *Public Policy and the Economy since 1900*. Oxford: Clarendon Press.
- Tracy, M. 1982. Agriculture in Western Europe: Challenge and Response 1880-1980. London: Granada.
- Tracy, M. 1989. *Government and Agriculture in Western Europe 1880- 1988*. Hemel Hempstead: Harvester Wheatsheaf.
- Wilson, G. 1977. Special Interests and Policy-Making: Agricultural Policy and Politics in Britain and the USA, 1956-70. Chichester: Wiley.
- Wilson, J.D. Evans, J. Browne, S.J. and King, J.R. 1997 Territory Distribution and Breeding Success of Skylarks *Alauda arvensis* on Organic and Intensive Farmland in Southern England. *Journal of Applied Ecology* 34:1462-1478.
- Ward, N. Lowe, P. and Bridges, T. 2003 Rural and Regional Development: the Role of the Regional Development Agencies in England. *Regional Studies* 37:201-214.
- Winter, M. 1984. Corporatism and Agriculture in the UK : The Case of the Milk Marketing Board, *Sociologia Ruralis* 24:106-119.
- Winter, M. 1996. Rural Politics: Policies for Agriculture, Forestry and the Environment. London: Routledge.
- Winter, M. 2003 Embeddedness, the New Food Economy and Defensive Localism. *Journal of Rural Studies* 19 (1):23-32.

Zebel, S.H. 1967. Joseph Chamberlain and the Genesis of Tariff Reform. *Journal of British Studies* 7 (1):131-157.

NOTE

1 The main part of this paper was originally prepared as a keynote address for an international conference in Philadelphia funded by United States Department of Agriculture in May 2004. A version was published in the Exeter University Centre for Rural Research Annual Review published in January 2005.

17 GROENE RUIMTE

JAN VAN TATENHOVE

INLEIDING

Tijdens mijn promotieonderzoek over de institutionalisering van het Nederlandse milieubeleid, in het bijzonder gebiedsgericht beleid, raakte ik gefascineerd door de beleidsstrijd over de groene ruimte tussen de ministeries van LNV en VROM. Jaap werkte toen aan zijn onderzoek naar het mestbeleid en in de 'wandelgangen' werd al snel duidelijk dat onze onderzoeken de nodige raakvlakken hadden. Geïnspireerd door onder andere de discussies met Jaap, over belangenbehartiging in de landbouwwereld en de positie van het ministerie in het krachtenspel tussen landbouwbedrijfsleven en milieu- en landbouworganisaties, kwam mijn onderzoek in een stroomversnelling. Wat mij vooral aansprak was Jaap's kritische wetenschappelijke distantie, die hij in het voorwoord van *Mest en Macht* als volgt formuleert: 'Het gaat er niet om beleidsmakers of belangenbehartigers in de beklaagdenbank te zetten, maar om te analyseren welke 'regels', ideologieën en gedragspatronen het landbouwpolitieke 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'.

Onze gezamenlijke belangstelling voor ontwikkelingen in de groene ruimte vanuit een politiek-sociologisch perspectief resulteerde in 1993 in een artikel in *Sociologia Ruralis*, getiteld: *Agriculture, Environment and the State. The Development of Agro-Environmental Policy-Making in the Netherlands*. Het artikel vormde de start voor een vruchtbare samenwerking, tijdens congresbezoeken van de *European Society of Rural Sociology*, maar met name als Nederlandse vertegenwoordigers in *Working Group 4 'Evaluation of National and European Rural Development Programmes'* van Cost A 12 Action 'Rural Innovation' van de Europese Commissie (1998 – 2002). Het resultaat van het Cost programma was een gezamenlijke bijdrage over regionale ontwikkeling en de innovatie van governance (Frouws & Van Tatenhove 2001).

De kern van een politiek-sociologische beschouwingswijze bestaat uit twee elementen. Ten eerste het inzichtelijk maken van de wisselwerking tussen structurele (institutionele) transformatieprocessen enerzijds en de interactiepatronen en interdependentieverhoudingen in de praktijken van dagelijks handelen anderzijds. Ten tweede het vertalen van deze dualiteit van structuur voor beleidsvoeringsprocessen in de groene ruimte. Of het nu gaat om landbouwbeleid, natuurontwikkeling, integraal waterbeheer, ruimtelijke ontwikkeling, voedselveiligheid, BSE of MKZ in alle

gevallen wordt beleidsvoering beïnvloed door de wisselwerking tussen structurele veranderingsprocessen en initiatieven in de beleidspraktijk. Zowel analyses die alleen gericht zijn op de 'impact' van structurele processen, als analyses van beleidsprocessen in het 'hier-en-nu' schieten te kort. Dreigt bij de eerste soort analyses het gevaar van determinisme, in de tweede soort wordt de institutionele context van beleid onvoldoende of slechts gedeeltelijk meegenomen. Om in de analyse recht te kunnen doen aan het uitgangspunt van dualiteit van structuur dient een politiek sociologische studie van de Groene Ruimte zich te richten op de institutionalisering van beleidsarrangementen rond concrete beleidspraktijken (Van Tatenhove *et al.* 2000). Arrangementen zijn een tijdelijke inhoudelijke en organisatorische stabilisering van beleidspraktijken in termen van coalities, regels, hulpbronnen en discoursen.

In deze bijdrage wil ik, gebaseerd op eigen onderzoek van de afgelopen jaren en gezamenlijk onderzoek met Jaap, een uitwerking geven van een politiek-sociologische visie op de groene ruimte. Na een beknopte schets van de groene ruimte als object van studie (paragraaf 2), formuleer ik een aantal (politiek sociologische) uitdagingen in het licht van (structurele) veranderingsprocessen (paragraaf 3). In paragraaf 4 worden deze uitdagingen uitgewerkt in relevante (beleidswetenschappelijke) onderzoeksthema's voor de bestudering van ontwikkelingen in de groene ruimte.

DE GROENE RUIMTE ALS OBJECT VAN STUDIE

De groene ruimte is niet langer de één-dimensionale landbouwproductieruimte van de jaren vijftig en zestig, maar bestaat uit een diversiteit aan maatschappelijke praktijken. Niet alleen is de landbouw geëvolueerd van primaire naar tertiaire sector (de landbouw als dienstverlener van een scala aan activiteiten), ook andere functies, zoals recreatie, natuur, wonen, de winning van drinkwater, zand en grind, maken aanspraak op de ruimte. Tevens zijn er verschillende soorten groene ruimte te onderscheiden, met elk hun eigen problematiek. Sommige gebieden hebben het karakter van een suburbaan landschap of parklandschap, andere gebieden worden geconserveerd als ware het musea en dan zijn er de gebieden waar ruimte wordt geboden aan grootschalige landbouwbedrijven (Driessen *et al.* 2000).

Dé groene ruimte bestaat niet, maar wordt door de verschillende belanghebbenden verschillend geconstrueerd. Is voor beleidsmakers de groene ruimte een beleidsarena waar verschillende belangen om voorrang strijden, voor bewoners betekent de groene ruimte de dagelijkse leefomgeving waarin gewoond, gewerkt en geleefd wordt, terwijl recreanten rust, natuur en landschap zoeken. In deze bijdrage vat ik de groene ruimte op als een door politici en ambtenaren geconstrueerde beleidsarena. In deze beleidsarena tuimelen de initiatieven over elkaar heen die niet meer alleen te maken hebben met landbouwproductie, maar gericht zijn op brede thema's, zoals tegengaan van de bedreiging van de veiligheid en de aantasting van de kwaliteit van voedsel, het bevorderen van de leefbaarheid en het behoud van het cultuur-historische erfgoed en het tegengaan van aantasting van de openheid en het verlies van biodiversiteit (Driessen *et al.* 2000). De afgelopen jaren zijn voor ieder van deze thema's vele beleidsinitiatieven ontwikkeld, zoals ruimte voor de rivier, noodoverloopgebieden, de oprichting van natuur- en milieucoöperaties, geïntegreerde gebiedsgericht beleid (ROM, WCL, SGP), reconstructiegebieden, zelfregulering door middel van gebieds-

toegang tot deze stromen en netwerken, en het ontstaan van nieuwe 'loci of power', hebben gevolgen voor de aard van beleidsvoering, de legitimiteit van besluitvorming en vraagstukken van participatie, macht, toegang, representativiteit en vertrouwen.

Zo zijn volgens Giddens en Beck Westerse samenlevingen beland in een fase van geradicaliseerde moderniteit die wordt gekenmerkt door een hoge mate van reflexiviteit, waarbij sociale, politieke, ecologische en individuele *risico's*, als gevolg van technologische ontwikkelingen, in toenemende mate aan de controlerende en beschermende instituties van de industriële maatschappij ontsnappen. Het 'openbaar bestuur' opereert hierdoor in toenemende mate onder condities van *onzekerheid en dynamiek*. De uitdaging waarvoor het openbaar bestuur zich geplaatst ziet, onttrekt zich in toenemende mate aan de vaste territoriale schaal van bestuur; er is in veel gevallen geen sprake van effectieve hiërarchische structuren, terwijl besturen steeds meer vraagt om het actief ontwikkelen van gedeelde interpretatiekaders en het actief winnen van vertrouwen (Hajer 2000; Van Tatenhove en Hajer 2001). Beck noemt dit de 'ontgrenzing' van de politiek. Omdat problemen die te maken hebben met de 'politics of life' – zoals gemodificeerd voedsel, BSE, etc. – vaak niet 'bemiddelbaar' blijken te zijn binnen de traditionele instituties van overheden, speelt het 'politieke' zich in toenemende mate af buiten de representatieve instituties van het politieke systeem (sub-politisering), om zo te kunnen omgaan met de onbedoelde en onvoorziene effecten van de risicomaatschappij.

(2) *Meervoudigheid en pluriformiteit*

Voortbouwend op de vorige uitdaging worden beleidspraktijken in de groene ruimte gekenmerkt door *meervoudigheid en pluriformiteit*. Van een uni-lineaire ontwikkeling van hiërarchische (overheids) sturing of neo-corporatistische onderhandelingsmodellen naar interactieve vormen van beleid is geen sprake. De verschillende beleidsterreinen in de groene ruimte (landbouwbeleid, natuurbeleid, de ruimtelijke inrichting van het landelijk gebied, de berging van water of landbouw-milieuproblemen) hebben te maken met tegelijkertijd optredende processen van centralisering, regionalisering en transnationalisering van beleid (Van Tatenhove 2001). Hierdoor bestaan traditionele instituties naast innovatieve projecten. Spanningen zijn vaak het gevolg, doordat de innovatieve praktijken zich vaak slecht verhouden met de institutionele regels van traditionele praktijken. In zijn oratie laat Grin (2004) zien hoe innovaties in beleidspraktijken bevochten moeten worden op de overheersende invloed van de klassiek-moderne instituties. Aan de hand van het voorbeeld van de ontwikkeling van innovatieve duurzame veehouderijssystemen laat Grin zien dat het innovatieve karakter van deze projecten sterk onder invloed staat van overheersende klassiek-moderne instituties uit hun omgeving. Deze spanning tussen reflexieve vernieuwing en klassiek-moderne instituties laat de complexiteit zien van de meervoudigheid en pluriformiteit in de groene ruimte.

(3) *Verspreiding van beleid en politiek: het ontstaan van nieuwe politieke machtscentra*

Als gevolg van processen van sub-politisering en de toenemende vervlechtingen tussen staat, civil society en markt en daarmee zich uitbreidende interferentiezones tussen deze subsystemen (Pestman en Van Tatenhove 1998) is er sprake van een toenemende

verspreiding van beleid en politiek. Terwijl sommige auteurs stellen dat beleid en politiek zich hebben verplaatst van de formele besluitvormingsorganen naar andere maatschappelijke gremia, zoals de economie (het bedrijfsleven), de wetenschap (laboratoria) en de rechterlijke macht (Huyse 1994; Bovens *et al.* 1995), doet de *these van de verspreiding van beleid en politiek* meer recht aan de empirische werkelijkheid (Duyvendak 1997; Hajer 2000; Witteveen 2000, Van Tatenhove 2004). De these van de verspreiding van de politiek verwijst naar ontwikkelingen waarbij sprake is van uitbreiding van politieke macht, waarbij nieuwe politieke machtscentra naast traditionele machtscentra ontstaan. Zo komt beleid in de groene ruimte niet langer alleen tot stand binnen de formele overheidsinstituties. Naast de *top-down* initiatieven waarbij bestuurders en ambtenaren de problemen en de oplossingen in belangrijke mate definiëren, is er tevens sprake van een grote diversiteit aan '*bottom-up*' initiatieven waarbij andere actoren mede de regels van het spel bepalen en daarmee de aard van probleemdefiniëring en voorgestane oplossingsrichtingen. Er is met andere woorden sprake van een naast elkaar bestaan van formele gecodificeerde en niet-gecodificeerde beleidsarrangementen, waarbinnen actoren al dan niet de mogelijkheid hebben de 'regels van het spel' te veranderen.

(4) *Interdependentie*

Interdependentie als uitdaging voor beleidsvoering is niet nieuw. Sociologen, politicologen en bestuurskundigen erkennen al langer dat interactie interdependentie (wederzijdse afhankelijkheid) impliceert (het omgekeerde is niet automatisch het geval). De interdependentie tussen mensen verdwijnt met andere woorden niet op het moment dat hun interactie eindigt. Voor beleidsvoeringsprocessen in de context van meervoudigheid, onzekerheid en verspreiding betekent interdependentie een hernieuwd besef van afhankelijk. Wanneer traditionele vormen van sturing onvoldoende probleemoplossend vermogen hebben, of als onvoldoende legitiem worden beschouwd, zullen er nieuwe samenwerkingsverbanden worden gecreëerd, waarin actief afhankelijkheidsrelaties worden gevormd om te komen tot gedeelde probleempercepties, oplossingsrichtingen, gezamenlijke verantwoordelijkheid en conflictoplossing. Voorbeelden van praktijken waarbinnen afhankelijkheidsrelaties en de daarbij behorende interactiepatronen actief worden gecreëerd, zijn bijvoorbeeld Wenger's Communities of Practices, Haas' Epistemic Communities of verschillende vormen van 'best practices'. A Community of Practice (CoP) is een informeel netwerk waarbij de interdependentie tussen actoren is gebaseerd op wederzijdse betrokkenheid op basis van een gedeeld repertoire van gemeenschappelijke hulpbronnen die de deelnemers in de loop van de tijd hebben ontwikkeld (Wenger 1998). CoP's zijn geen nieuwe organisatorische eenheden, maar zijn een andere doorsnede van de structuur van organisaties: 'one that emphasizes the learning that people have done together rather than the unit they report to, the project they are working on, or the people they know' (Wenger 1998). Gezamenlijke leerprocessen op basis van gedeelde belangen staan in 'Communities of Practice' centraal, waarbij de deelnemers leren van elkaars ervaringen. Een voorbeeld van een CoP uit het milieuveld is IMPEL (Implementation and Enforcement of Environmental Law). IMPEL is een informeel netwerk van milieuambtenaren uit verschillende lidstaten met als doel het verbeteren van de uitvoering en handhaving van bijvoorbeeld landbouw-milieubeleid op basis van het

benoemen van 'best practices'. Door het uitwisselen van informatie en ervaringen tracht het IMPEL netwerk de implementatie van milieubeleid te verbeteren.

THEMA'S VOOR EEN POLITIEKE SOCIOLOGIE VAN DE GROENE RUIMTE

Op basis van bovenstaande uitdagingen kunnen een aantal inhoudelijke thema's voor de bestudering van de groene ruimte vanuit een politiek-sociologische optiek worden geformuleerd:

(1) De institutionalisering van beleidsarrangementen: dynamiek en stabiliteit

Voor een goed begrip van de dynamiek en stabiliteit van beleidsprocessen en besluitvorming is inzicht in de institutionalisering van beleid van belang. In algemene zin verwijst institutionalisering naar een proces waarin waarden, normen en sociale handelingen neerslaan in instituties (regels van het spel). Deze regels worden in interacties ge(re)produceerd en ze structureren tegelijkertijd het handelen van actoren (zowel mogelijk makend als beperkend).

Een centrale assumptie in de beleidsarrangementen benadering is dat een verandering in één van de vier dimensies (coalities, regels, hulpbronnen, discoursen) doorwerkt in de andere dimensies en daarmee de aard van het beleidsarrangement bepaalt. Zo zal de introductie van een alternatief beleidsdiscours gevolgen hebben voor de samenstelling van coalities, leiden tot een verandering van de machtsbalans tussen de betrokken actoren en wellicht resulteren in een wijziging van de regels. *Dynamiek en stabiliteit* kunnen echter alleen worden begrepen indien de wisselwerking tussen handelings- en structuurniveau in de analyse centraal staat. Veranderingen in de dimensies van een beleidsarrangement – en daarmee de institutionalisering van beleidsarrangementen – zijn niet alleen het gevolg van vernieuwingen door politici, ambtenaren en andere actoren in het dagelijkse proces van beleidsvoering, maar worden eveneens beïnvloed door structurele processen. Deze structurele processen bepalen welke regels, hulpbronnen en discoursen in een bepaalde interactiesetting legitiem zijn. Dit leidt naast traditionele arrangementen tot de institutionalisering van nieuwe structuren en patronen van governance, waarbinnen coalities van publieke en private actoren niet alleen de mogelijkheid hebben de regels van het spel te herdefiniëren, maar ook worden geconfronteerd met een herschikking van verantwoordelijkheden en invloedsrelaties.

Een voorbeeld is de meervoudigheid die in de groene ruimte ontstond na het 'openbreken' van het Groene Front. Het Groene Front verwijst naar het neo-corporatistische landbouwmodel en kan worden getypeerd als een ruilstructuur, met een geïnstitutionaliseerd overleg- en samenwerkingsverband tussen het Ministerie van Landbouw, als vertegenwoordiger van de overheid en het (toenmalige) Landbouwschap als vertegenwoordiger van de georganiseerde landbouw (Frouws 1993 en 1996). Dit neo-corporatistische beleidsarrangement wordt gekenmerkt door een duidelijk afgebakende coalitie van voormannen, functionarissen en topambtenaren van de centrale partijen, een relatief stabiel lidmaatschap, hechte onderlinge contacten, een gemeenschappelijke symbolische en cognitieve orde waarin gespecialiseerde kennis van grote betekenis is, en een zekere afsluiting ten opzichte van andere departementen, niet-agrarische belangengroepen en het parlement, exclusief de 'bevreemde' landbouw-

specialisten (Frouws 1996:32). In de loop van de jaren 90 in de vorige eeuw kreeg niet alleen de dragende coalitie in het neo-corporatistische beleidsarrangement te maken met grote veranderingen, ook de aard van belangenbehartiging en de maatschappelijke context van de landbouw veranderde. Het ministerie van LNV maakte een *salto mortale* (Bekke *et al.* 1994), en andere ministeries eigenden zich steeds meer onderdelen van de groene ruimte toe. Het resultaat was een over elkaar heen tuimelen van beleidsinitiatieven (zie paragraaf 2), die zich hebben geïnstitutionaliseerd in een grote verscheidenheid aan beleidsarrangementen, op het gebied van landbouw, natuur, ruimte, water en recreatie.

Een ander voorbeeld is de verscheidenheid aan gebiedscontracten. Een gebiedscontract is een meerjarig contract tussen overheden en maatschappelijke organisaties, gebaseerd op een gemeenschappelijke gebiedsvisie. Daarbij kan een onderscheid worden gemaakt tussen het '*gebiedscontract als afsprakenkader*' en het '*gebiedscontract als instrument*' (Ovaa 1999; Raad voor het Landelijk Gebied 2000). Het gebiedscontract als instrument is gericht op het vergroten van de afrekenbaarheid, resultaatgerichtheid en (financiële) controleerbaarheid van gebiedsgericht beleid door de rijksoverheid. Voorbeelden zijn gebiedscontracten in het kader van de Reconstructiewet en gebiedscontracten ter versterking van de effectiviteit en efficiëntie van gebiedsgericht beleid. In beide gevallen staat de wens tot verdere formalisering van het gebiedsgerichte beleid centraal. Het gebiedscontract als afsprakenkader is een uiting van een gegroeide beleidspraktijk waarbij beleid in samenspraak met actoren uit de regio tot stand komt. Het karakter van dit type gebiedscontracten is gebiedsspecifiek en interactief van aard. In het gebiedscontract als afsprakenkader zijn gebiedsvisies het resultaat van onderhandelingen tussen publieke en private actoren, is het mogelijk landelijke en provinciale doelstellingen per regio te differentiëren en worden de regels van het beleidsspel gebiedsspecifiek opgesteld. Een voorbeeld van dit type gebiedscontract is de overeenkomst die partijen uit de Noardlike Fryske Wâlden¹ willen afsluiten met (semi-)overheden en maatschappelijke organisaties om bindende afspraken met elkaar aan te gaan over natuur en landschap, milieu en water, regionale economie, bestuur, recreatie, etc. Het betreft hier een vorm van lokale zelfregulering. Concluderend, laat het gebiedscontract zowel arrangementen van flexibele zelfregulering zien als pogingen van de rijksoverheid tot een verdere formalisering van gebiedsprocessen.

(2) Processen van Governance en MLG

Governance kan op twee manieren worden begrepen. Op het concrete niveau van beheersing gaat het om een op samenwerking gerichte stijl van besturen, waarin publieke en private actoren deelnemen aan gemengde openbare en private netwerken. Op dit niveau verwijst governance naar nieuwe vormen van sturing, zoals netwerksturing, zelfregulering, coproductie en co-management. Op institutioneel niveau gaat het om veranderingen in 'governance-patronen' die samenhangen met de specifieke arrangementen die ontstaan als gevolg van veranderende verhoudingen tussen staat, civil society en markt (vergelijk Mayntz 1999; Kooiman 1993 en 2000; Pierre 2000; Rhodes 2000). Governance impliceert een verschuiving van instituties naar netwerken; van stabiele naar meer fluïde beleidsprocessen. Binnen deze participatieve vormen van sturing hebben actoren in toenemende mate de mogelijkheid

te onderhandelen over de 'regels van het spel'. Dit leidt tot andere vraagstellingen ten aanzien van legitimiteit, effectiviteit en efficiëntie van beleid.

Multilevel governance theorieën zijn ontwikkeld om de dynamiek van Europese beleidsvoering te kunnen beschrijven en analyseren. Gezien het naast elkaar bestaan van intergovernmentele, supranationale en transnationale arena's in de EU is er niet alleen sprake van een verschuiving van de locatie van politiek-bestuurlijke processen, maar tevens een ontwikkeling naar meer informele en coöperatieve modellen. Door multi-level governance uit te werken als vormen van frontstage (rule-directed) en backstage (rule-altering) settings enerzijds en gecodificeerde – niet-gecodificeerde praktijken anderzijds is het mogelijk de dynamiek van Europese beleidsvoering te begrijpen als een wisselwerking tussen formele en informele praktijken (Van Tatenhove & Liefverink 2005).

Een mooie illustratie van de ontwikkeling van government naar (multi-level) governance in de Groene Ruimte is de institutionalisering van Europees regionaal beleid en de implementatie van de Vogel- en Habitatrichtlijn (Van der Zouwen en Van Tatenhove 2002). De implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland laat zien hoe lokale en nationale natuurorganisaties een transnationale coalitie vormen met de Europese Commissie en op deze manier de regels van het spel van het Nederlandse natuurbeleid veranderen. De casus van de Korenwolf in Zuid Limburg is een voorbeeld van hoe lokale en regionale organisaties succesvol het soortendiscours van het Europese natuurbeleid en de regels van de Habitatrichtlijn weten te mobiliseren en daarmee een verandering van de regels van het Nederlandse natuurbeleid weten te realiseren (meer aandacht voor soortenbescherming in plaats van gebiedsbescherming).

(3) Interactieve en reflexieve beleidsvoering

De verspreiding van de politiek heeft geleid tot nieuwe vormen van governance in de beleidspraktijk, zoals interactieve beleidsvoering. Interactief beleid wordt in veel verschillende betekenissen gebruikt en lijkt soms wel een containerbegrip waar allerlei min of meer 'open' en 'participatieve' planprocessen onder vallen, variërend van interactieve beleidsvoering, participatieve planning, consultatie, burgerinitiatieven, coproductie van beleid en deliberatieve democratie. In het algemeen wordt onder interactief beleid verstaan een (communicatieve) vorm van beleidsvoering waarbij overheden in een zo vroeg mogelijk stadium andere publieke actoren en private actoren betrekken om gezamenlijk beleid te ontwikkelen en uit te voeren (Pröpper en Steenbeek 1998; Edelenbos en Monnikhof 1998 en 2001). In theorie kan het initiatief tot interactief beleid zowel liggen bij overheden als bij burgers of andere private actoren en verschilt ook de intensiteit van interactiviteit. In de praktijk wordt interactief beleid vaak door overheden geïnitieerd. Dit roept de vraag op in hoeverre interactieve beleidsvoering een voorbode is van vormen van reflexieve beleidsvoering (waarbij de betrokken actoren de constellatie van relevante regels en hulpbronnen kunnen aanpassen, waardoor de grondslagen van bestaand beleid ter discussie kunnen worden gesteld), of dat het slechts een vernieuwing van de pacificatiespelregels van de consensusdemocratie betreft? (Duyvendak en Krouwel 2001; Van Tatenhove 2004).

In de groene ruimte is de laatste jaren veel geëxperimenteerd met vormen van interactief beleid. Dit betreft zowel lokale als regionale initiatieven zoals ROM-projecten, leefbaarheidprojecten en 'puzzelen met ruimte', als nationale initiatieven als Dialoog en Infraplan. Niet alleen het ministerie van LNV, ook VROM en V&W hebben met meer of minder succes vormen van interactief beleid voor de groene ruimte ontwikkeld. Zo laat de institutionalisering van het gebiedsgerichte beleid in Nederland een ontwikkeling zien van 'government' (1^{ste} generatie) naar vormen van networkgovernance (2^e en 3^e generatie) (Van Tatenhove 1993; Frouws & Van Tatenhove 2001; Hajer *et al.* 2004). De 1^{ste} generatie gebiedsgericht beleid betreft het door de rijksoverheid ontwikkelde mono- en multisectorale gebiedsgerichte beleid, zoals stiltegebieden, bodembeschermingsgebieden, grondwaterbeschermingsgebieden en milieubeschermingsgebieden. De 2^e en de 3^e generatie gebiedsgericht beleid laten een mix zien van interactiviteit en regentendom. Centraal in de 2^e generatie gebiedsgericht beleid staan experimenten met vormen van interactief beleid, waarbij overheden gezamenlijk met private actoren beleid formuleren en uitvoeren. De keuze voor interactieve werkwijzen bij de 2^e generatie (geïntegreerd) gebiedsgericht beleid kwam voort uit het onvermogen van de ministeries van VROM, LNV en V&W om milieu-, natuur-, landbouweconomische, water-, ruimtelijke en leefbaarheidsproblemen in het landelijke gebied via generiek beleid op te lossen. Een keur aan experimenten is inmiddels de revue gepasseerd, zoals ROM-gebieden, Waardevolle Cultuurlandschappen, Strategische Groenprojecten, VINEX-leefbaarheidsprojecten, etc. De 3^e generatie gebiedsgericht beleid wordt gekenmerkt door wat Offe aanduidt als 'het geordend terugtrekken van de staat' (Offe 1996; Frouws & Van Tatenhove 2001), waarbij de rijksoverheid weer meer het initiatief naar zich toetrekt, maar het ontwikkelen, uitvoeren en evalueren van gebiedsgericht beleid onder condities overlaat aan de betrokken actoren in de regio. Voorbeelden in dit kader zijn de Reconstructieplannen en Rurale Ontwikkelingsplannen (ROP's). Een vergelijkbare sturingsfilosofie kenmerkt de 'Agenda Vitaal Platteland'. Motto van deze agenda is 'centraal wat moet, decentraal wat kan'. Het rijk wil sturen op hoofdlijnen: outputsturing en het vastleggen van afspraken in uitvoeringscontracten tussen Rijk, provincies en regio's over de inzet van geld en te behalen resultaten. Volgens Boonstra (2004:22)² heeft het ministerie van LNV echter te weinig vertrouwen in de regio. Het gevolg zal volgens haar zijn dat regionale partijen nauwelijks met risicovolle, innovatieve projecten durven komen. 'De agenda ademt de sfeer van delegeren in plaats van samenwerken en partnerschap: LNV bepaalt wat er moet gebeuren: de regio moet dan maar zorgen voor de uitvoering'.

(4) Institutionele context, macht en participatie

Aan interactieve projecten in de groene ruimte liggen verschillende politiek-bestuurlijke en normatieve assumpties ten grondslag, zoals: het creëren van draagvlak door onderhandelingen op basis van gelijkwaardigheid, het 'dichten' van de kloof tussen burgers en politici, het ontstaan van vertrouwen tussen burgers en overheid, openheid, redelijkheid en consensus (Hartman 1998a en 1998b; Hajer, Akkerman & Grin 2001; Van Stokkom 2003; Van Tatenhove 2004). De uitwerking van veel interactieve projecten en de assumpties die daaraan ten grondslag liggen worden vaak gekenmerkt door hun a-historische, machtsvrije en optimistische karakter. Hierdoor

wordt de specifieke institutionele context waarin deze projecten zijn ingebed nog wel eens uit het oog verloren. Een politiek-sociologische analyse van interactieve projecten in de groene ruimte heeft als aanvulling op vormen van beleidsmanagement oog voor bestaande machts- en interdependentieverhoudingen en de historische context waarbinnen deze beleidsinitiatieven tot stand komen. Relevante vragen in dit kader zijn bijvoorbeeld: Waarom worden bepaalde coalities rond welke probleemdefinities geconstrueerd? Hoe past beleidsmanagement in het kader van interactieve projecten binnen de domeinstrijd van ministeries? Hoe structureert de institutionele context de aard van interactieve projecten? Het begrijpen van beleidsvoeringsprocessen in een meervoudige en pluriforme (multi-level) context, waarin traditionele en innovatieve institutionele arrangementen naast elkaar bestaan, vergt het opnieuw doordenken van de historische inbedding van interactieve projecten, machtsprocessen en machtsverhoudingen en de veranderende rol van participatie.

In algemene zin verwijst participatie naar de deelname van maatschappelijke actoren aan de politieke besluitvorming en aan de totstandkoming van beleid. In de groene ruimte is de participatie van boeren, burgers en buitenlui niet langer alleen geregeld volgens formele participatiemechanismen, maar is tevens onderdeel van onderhandelingen tussen actoren in beleidspraktijken rond concrete problemen en oplossingsrichtingen. Als gevolg van toenemende vervlechtingen tussen staat, civil society en markt is er sprake van een verschuiving van indirecte vormen van participatie, zoals inspraak naar vormen van participatie waarin marktpartijen en maatschappelijke organisaties worden uitgenodigd medeverantwoordelijkheid te dragen voor het ontwikkelen en uitvoeren van beleid. Een belangrijke motivatie achter deze vormen van participatie is het creëren van draagvlak en acceptatie.

De veranderende rol van actoren in de groene ruimte vraagt tevens om machtsanalyses die inzicht verschaffen in de in- en uitsluitingsmechanismen die samenhangen met nieuwe vormen van participatie. Macht is het vermogen van actoren de loop der gebeurtenissen te veranderen, maar machtsprocessen kunnen alleen worden begrepen als rekening wordt gehouden met de wisselwerking tussen de niveaus: actoren, arrangementen en structuur (Arts en Van Tatenhove). Op het niveau van de actoren gaat het om ongelijke (bijvoorbeeld verbale en psychologische) capaciteiten die een adequate mobilisatie van regels en hulpbronnen in de weg staan en daardoor de toegang tot onderhandelingen beperken. Op het niveau van het arrangement gaat het om dispositionele macht. Deze vorm van macht positioneert actoren ten opzichte van elkaar in een arrangement door de specifieke verdeling van hulpbronnen binnen een arrangement en bepaalt daarmee het vermogen van een actor tot handelen. Tenslotte worden onderhandelingen en beleidsvoeringsprocessen in beleidsarrangementen beïnvloed door structurele macht. Structurele macht verwijst naar de specifieke (a-symmetrische) verdeling van regels en hulpbronnen als gevolg van bestaande zingeving-, heerschappij- en legitimeitsordes.

TOT SLOT

In deze bijdrage heb ik een algemene schets gegeven van een politiek-sociologische visie op de groene ruimte aan de hand van een aantal uitdagingen en thema's. Deze uitdagingen en thema's zijn gebaseerd op onderzoek dat ik de afgelopen jaren heb

gedaan, onder andere geïnspireerd door de projecten waar Jaap en ik samen aan hebben gewerkt. In ons gezamenlijke onderzoek hebben Jaap en ik ons vooral gericht op de thema's *governance*, gebiedsgericht beleid en participatie (Frouws en Van Tatenhove 1993 en 2001). Onze verwondering betrof niet alleen de grote hoeveelheid over elkaar heen tuimelende innovatieve beleidsinitiatieven, maar vooral de spanning die er bestond en bestaat tussen deze initiatieven en de regels van de bestaande instituties, waardoor de vooraf verwachte beleidsvernieuwing vaak niet werd gerealiseerd. Om inzicht te krijgen in het innovatieve potentieel van bijvoorbeeld gebiedsgericht beleid is een analyse van deze projecten in het 'hier-en-nu' onvoldoende. Voor het begrijpen en verklaren van gebiedsgericht beleid, landbouw-milieubeleidsvoeringsprocessen en processen en patronen van *governance* in de groene ruimte dient de institutionele context in de analyse te worden betrokken. Dit vereist een uitwerking van hoe 'structuur' beleidshandelen zowel mogelijk maakt als beperkt, maar ook hoe de regels en de verdeling van hulpbronnen (structurele eigenschappen) binnen beleidsarrangementen door onderhandelingen worden beïnvloed. De in paragraaf 3 geformuleerde uitdagingen 'onzekerheid en dynamiek', 'meervoudigheid en pluriformiteit', 'verspreiding van beleid en politiek' en 'interdependentie' bieden inzicht in structurele veranderingen die van invloed zijn op beleidsvoeringsprocessen in de groene ruimte. Uitwerking van deze uitdagingen in de geformuleerde politiek-sociologische onderzoeksthema's levert inzicht in de dynamiek van beleidsvoeringsprocessen, processen van participatie en machtsverhoudingen in de groene ruimte.

REFERENTIES

- Arts, Bas en Jan van Tatenhove (under review), *Policy and Power. A Conceptual framework between the 'old' and 'new' policy idioms*
- Bekke, A., J. de Vries en G. Neelen (1994), *De Salto Mortale van het ministerie van LNV: beleid, organisatie en management op een breukvlak*, Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink
- Bovens, M. et al. (1995), *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Amsterdam: Wiarda Beckman Stichting
- Driessen, P.P.J., H.J.M. Goverde en J.P.M. van Tatenhove (2000), Vernieuwing van het platteland, in: P.P.J. Driessen & P. Glasbergen red., *Milieu, samenleving en beleid*, Den Haag: Elsevier, pp. 377-398.
- Duyvendak, J.W. (1997), *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*, Amsterdam: Boom
- Duyvendak, Jan Willem en André Krouwel (2001), Interactieve beleidsvorming: voortzetting van een rijke Nederlandse traditie?, in: Edelenbos, Jurian en René Monnikhof (red.), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van lokale democratie*. Utrecht: Lemma, pp. 17-31
- Edelenbos, J. en R. Monnikhof (1998)(red.), *Spanning in Interactie. Een analyse van interactief beleid in lokale democratie*, Amsterdam: IPP
- Edelenbos, Jurian en René Monnikhof (2001), *Lokale interactieve beleidsvorming. Een vergelijkend onderzoek naar de consequenties van interactieve beleidsvorming voor het functioneren van lokale democratie*. Utrecht: Lemma.

- Frouws, Jaap (1993), *Mest en Macht. Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Wageningen: Vakgroep Rurale Sociologie
- Frouws, J. and J. van Tatenhove (1993), *Agriculture, Environment and the State. The Development of Agro-Environmental Policy-Making in the Netherlands*, in: *Sociologia Ruralis*, XXXIII, 2, pp. 220-239
- Frouws, Jaap (1996), *Politieke modernisering van het Groene Front? Sociologische Gids* XLIII (1) pp. 30-45
- Frouws, Jaap en Jan van Tatenhove (2001), 'Regional Development and the Innovation of Governance', in: K. Bruckmeier (eds), *Innovation Rural Evaluation – Social Sciences in the Interdisciplinary Evaluation of Rural Development*, Berlin: INFIS, pp. 129-140
- Grin, John (2004), *De politiek van omwenteling met beleid (oratie)*, Amsterdam: Vossiuspers UvA
- Hajer, Maarten (2000), *Politiek als vormgeving*, Amsterdam: Vossius AUP
- Hajer, Maarten, Tjitske Akkerman & John Grin (2001), *Interactief beleid en deliberatieve democratie. Kansen voor vernieuwing van het democratisch bestuur*, in: *Openbaar Bestuur* 2001-2, pp. 7-10
- Hajer, Maarten, Jan van Tatenhove en Chantal Laurant (2004), *Nieuwe vormen van governance. Een essay over nieuwe vormen van bestuur*. Bilthoven: RIVM (Report 500013004/2004)
- Hartman, Ivo (1998a), 'Interactief beleid. Het nieuwe jasje van democratie', in: *de Helling*, jrg 11, nr. 1, pp. 38-41
- Hartman, Ivo (1998b), *De andere kant van politieke participatie. Kanttekeningen bij de huidige democratisering van bovenaf*, in: *Vorming*, 14, nr.1, pp. 7-18
- Huyse, L. (1994), *De politiek voorbij. Een blik op de jaren negentig*. Antwerpen: Uitgeverij Kritak.
- Kooiman, Jan ed. (1993), *Modern Governance. New Government-Society Interactions*, London: Sage
- Kooiman, Jan (2000), *Societal Governance: Levels, Modes, and Orders of Social-Political Interaction*. pp. 138-164, in: Jon Pierre ed., *Debating Governance. Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Mayntz, Renate (1999), *Nieuwe uitdagingen voor de governance theory. Beleid en Maatschappij* 26 (1) pp. 2-12
- Offe, C. (1996), *Modernity & The State*. Cambridge: Polity Press.
- Ovaa, B.P.S.A. (1999), *Gebiedscontracten. Een nieuwe kijk op sturing van regionaal landgebruik en waterbeheer. Rapport 91*, Wageningen: LUW sectie Waterhuishouding
- Pestman, Paul en Jan van Tatenhove (1998), *Reflexieve beleidsvoering voor milieu, ruimtelijke ordening en infrastructuur: Nieuwe initiatieven nader beschouwd. Beleidswetenschap* 12 (3) pp. 254-272
- Pierre, Jon (2000), *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Pröpper, I.M.A.M. en D.A. Steenbeek (1998), *Interactieve beleidsvoering. Typering, ervaringen en dilemma's*, in: *Bestuurskunde*, nr.7, pp. 292-301

- Raad voor het Landelijk Gebied (2000), *LNV tussen Europa en de regio: de nieuwe opgaven*, Amersfoort: RLG
- Rhodes, R.A.W. (2000), *Governance and Public Administration*, in J. Pierre *Debating Governance: Authority, Steering and Democracy*, Oxford: Oxford University Press
- Van Stokkom, B. (2003), Deliberatie zonder democratie? Ongelijkheid en gezag in interactieve beleidsvorming, in: *Beleid en Maatschappij*, 30, 3, pp.153-165
- Van Tatenhove, Jan (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsvoeringsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei*. Wageningen: Pudoc
- Van Tatenhove, Jan, Bas Arts and Pieter Leroy, eds (2000), *Political Modernisation and the Environment. The Renewal of Environmental Policy Arrangements*, Dordrecht/Boston/London, Kluwer Academic Publishers.
- Van Tatenhove, Jan (2001), De meervoudige groene ruimte, in: Henk de Haan, Tuur Mol en Gert Spaargaren (eds), *Het precaire evenwicht tussen distantie en betrokkenheid*, Wageningen: WUR, pp. 98-113
- Van Tatenhove, Jan en Maarten Hajer (2001), Nieuwe arrangementen en innovatieve sturingsopties in het kustzonebeleid, in: Hermine Erenstein en Evert van Huijssteeden (red.), *Nieuwe instrumenten voor implementatie van integraal kustzonebeleid*, werkdocument RIKZ/AB/2001.110x. Den Haag: RIKZ, pp. 23-52.
- Van Tatenhove, Jan (2004), Interactief bestuur. Van regent naar netwerker, in: Van Es, Rob (red.), *Communicatie en ethiek. Organisaties en hun publieke verantwoordelijkheid*. Amsterdam: Boom, pp.153-166
- Van Tatenhove, Jan en Duncan Liefverink (2005), *Policy-Making in a Multi-level Governance Context: Towards a Classification of Formal and Informal Practices*. Paper presented at the Workshop European Governance, January Amsterdam.
- Van der Zouwen, Mariëlle en Jan van Tatenhove (2002), *Implementatie van Europees natuurbeleid in Nederland*, Planbureaustudies nr.1, 2002, Natuurplanbureau Vestiging Wageningen, pp 74
- Urry, John (2004), Introduction, in: Ulrich Beck and Johannes Willms, *Conversations with Ulrich Beck*, Cambridge: Polity, pp. 1-10.
- Wenger, Etienne (1998), Communities of Practice. Learning as a Social System, in: *Systems Thinker*, June 1998
- Witteveen, W. (2000), *De denkbeeldige staat. Voorstellingen van democratische vernieuwing*, Amsterdam: Amsterdam University Press

EINDNOTEN

1 De NFW is een koepelvereniging van 6 natuur- en milieuverenigingen en een natuur en milieucoöperatie die het merendeel van de boeren in het gebied van 5 aaneengesloten gemeentes in Noord Oost Friesland bundelt. Het werkgebied van NFW valt deels samen met het Nationale Landschap dat hier is gesitueerd.

2 Boonstra, Froukje, in: *Landwerk*, nr.3, 2004

18 BARKRUKSOCIOLOGIE

PIETER LEROY

METHODISCHE DUBBELHARTIGHEID

Sociale wetenschappers hebben een vaak wat dubbelhartige manier om hun onderzoeksmethoden te presenteren en te beargumenteren. Dat geldt vooral voor kwalitatief sociaal-wetenschappelijk onderzoek, zoals dat in veel case studies, met kwalitatieve interviews, kwalitatieve analyse van documenten, teksten, debatten en andere vertogen het geval is. Mocht iemand denken dat deze dubbelhartigheid een privilege van sociologen is en mijn bijdrage hierna een vorm van nestbevuiling: ik heb in velden waar ik niet in opgeleid, maar wel enigszins vertrouwd mee ben – veel diagnostisch onderzoek en veel therapeutische interventie in de geneeskunde, in de psychologie en de welzijnszorg bijvoorbeeld – een soortgelijke dubbelhartigheid aangetroffen. Ik beperk me hierna echter tot de sociale wetenschappen.

Wat bedoel ik hier met dubbelhartig? Enerzijds beargumenteren onderzoekers op redelijk klassieke, positivistische of soms ook wel post-positivistische wijze hun casusselectie, de gehanteerde methoden van onderzoek, de documentenanalyse en de interviews. Anderzijds is na lezing van het betreffende rapport of proefschrift duidelijk dat niet alleen die (expliciet vermelde) onderzoeksmethoden, maar ook andere, niet expliciet genoemde methoden van doorslaggevend belang zijn geweest voor de interpretatie, de analyse en de conclusies.

Let wel, het gaat hier niet om een cynische standpuntbepaling over onderzoek waarvan de conclusies dermate triviaal zijn dat daarvoor, ongeacht de methoden, wellicht helemaal geen onderzoek nodig was – waartoe, eerlijk, ik ook zelf wel eens verleid ben -. En het gaat ook niet om onderzoek waarvan de theoretische benadering dermate dominant is dat, ongeacht de methoden, de conclusies toch al van tevoren vaststonden – ik hoop oprecht me dááaraan nog niet te hebben bezondigd.

Neen, het gaat mij om serieus sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Mijn stelling is dat niet-conventionele methoden daarin een veel belangrijkere rol spelen dan wij geneigd zijn toe te geven. Mijn stelling is zelfs dat die niet-conventionele methoden, die vaak niet genoemd worden en waarvan het gebruik dus impliciet blijft, in veel onderzoek zelfs een belangrijkere rol spelen dan de wél genoemde methoden.

En, zoals gezegd, het gaat mij om kwalitatief sociaal-wetenschappelijk onderzoek. Juist in die hoek beleven we sinds enige tijd de opkomst, eigenlijk de terugkeer, van een veel meer interpretatieve methodologie. Met die heropleving en groei van de kwalitatieve methodologie is de verzameling 'niet-conventionele methoden' wellicht wat kleiner geworden dan zij in de hoogtijdagen van het positivisme was. Immers, het

al eerder opgebouwde methodische repertoire, bijvoorbeeld vanuit de fenomenologische sociologie en de ethnomethodologie, is inmiddels aanzienlijk aangevuld met allerlei discoursanalytische en (de)constructivistische methoden. Zelfs Glaser en Strauss beleven een *revival*, al blijft hun '*grounded theory*' in haar originele versie of in daaraan enigszins trouw gebleven varianten, een weinig toegepaste kwalitatieve methodologie.

Maar ondanks die renaissance en uitbreiding van het kwalitatief methodische repertoire, blijven er tal van weinig gesystematiseerde, weinig geëxpliciteerde methoden over, terwijl ze vaak gebruikt worden en hun nut en noodzaak voor mij als een paal boven water staan. De sociaal-wetenschappelijke goegemeente legt over die methoden echter nog weinig getuigenis en verantwoording af. Dat is jammer. Maar het is natuurlijk oorzaak én gevolg van het feit dat die onconventionele methoden (nog) niet in de canon van de gecertificeerde sociaal-wetenschappelijke methoden voorkomen.

In deze bijdrage bepleit ik niets, noch maak ik ergens bezwaar tegen. Dat kan ook niet, want ik heb me ook zelf en bij herhaling schuldig gemaakt aan de hiervoor bedoelde dubbelhartigheid. Ik wil slechts, uit eigen ervaring, enkele voorbeelden noemen van werkwijzen in onderzoek die (nog) niet de status van 'methode' hebben, maar toch van substantieel belang zijn gebleken. Dat laatste bedoel ik met onconventioneel. Met het begrip 'barkruksociologie' verwijs ik naar een specifieke 'methode', waarover hierna meer. Tegelijkertijd staat dat begrip symbool voor het geheel van onconventionele methoden waarop ik doel. Bij gebruik en toepassing van die methoden spelen intuïtie en aanvoelen, creativiteit en durf, maar ook inlevingsvermogen, bescheidenheid en andere kwaliteiten en vaardigheden een grote rol. Dat zijn lastig te benoemen, lastig aan te leren en lastig door te geven competenties. Ze vereisen immers vooral intuïtie en creativiteit. Daarom wellicht dat ze, ook in de recentste en meest kwalitatieve methodeboeken, niet voorkomen. En misschien heb ik daarmee toch een didactische doelstelling met deze bijdrage: aankomende onderzoekers attenderen op die waarden en vaardigheden, en op het belang daarvan.

Zoals gezegd: de illustraties hierna zijn uitsluitend ervaringen uit eigen onderzoek. Deze bijdrage is dan ook een methodologisch retrospectief. Maar ik begin, met groot respect en bij wijze van voorbeeld, met het proefschrift van Jaap Frouws himself.

HET PROEFSCHRIFT VAN JAAP FROUWS

Het proefschrift van Jaap Frouws is, twaalf jaar na publicatie, een nog steeds onvolprezen analyse van de veranderende (machts)verhoudingen rondom het landbouw- en milieubeleid in Nederland. Naar goed, maar zeldzaam sociologisch gebruik wordt een strategische analyse aangevuld met een institutionele, en worden korte termijn veranderingen geplaatst in de context van een langduriger en omvattender proces van structuurverandering. De afbrokkeling van het (neo-)corporatisme in belangenbehartiging en beleidsvoering in de landbouw staat centraal. Wie, zoals bij VROM nu al enige tijd modieus is, institutionele 'transities' bestudeert of bepleit, vindt hier een aardig voorbeeld. Bovendien: het is een keer een niet technologisch geïnitieerd voorbeeld.

Maar over zijn methoden van onderzoek is Jaap kort: van de ruim 250 bladzijden zijn er maar een drietal gewijd aan methodische kwesties (afgezien van de toegevoegde enquête en de resultaten daarvan; een interviewgids ontbreekt). Voor de verantwoording van de case study wordt iets minder dan één bladzijde uitgetrokken. De mestproblematiek was dermate dominant, dat het vrijwel de enig denkbare case was. Maar bij een casusselectie, zelfs bij een single case, hoort minstens een gezagwekkende bronverwijzing. Bij Jaap is dat (nog) niet Yin of Patton, zelfs niet Swanborn of Hutjes en Van Buren, die we als kennelijk obligate referenties overal gebruiken als het op kwalitatieve case study designs aankomt. Jaap Frouws verwijst naar de wat oudere en in politicologische kring meer bekende Eckstein. Op zijn gezag heet de mestproblematiek een 'cruciale' case te zijn. Dat hij zich vervolgens tot Noord-Brabant beperkte, wordt in mooi en sierlijk, Jaap Frouws typerend Frans, verantwoord met de mededeling dat die beperking de studie weliswaar een 'couleur locale' geeft, maar dat het Brabantse aandeel in de landelijke mestproblematiek dermate groot was, dat dat tegelijkertijd een '*couleur colorante*' is...

Het is semantisch geslaagd, maar afgemeten aan een positivistisch wetenschappelijk ideaal biedt een en ander een onvoldoende verantwoording. Tegelijkertijd voelt iedereen (intuïtief) aan dat de mestproblematiek, als politiek, economisch en maatschappelijk omstreden issue, inderdaad dé case was/is om de structurele, langdurige en omvattende verschuivingen rondom het landbouw- en milieubeleid te analyseren. Jaap doet, begrijpelijk, geen moeite dat terechte, maar intuïtieve interpretatieve inzicht verder te verantwoorden. Er zijn wel meer voorbeelden van single cases die volstrekt legitiem zijn, maar waarvan de selectie vooral een intuïtieve kwestie is. Dat vergt een bijzondere kwaliteit van de onderzoeker: het aanvoelen en kunnen identificeren van de generieke kenmerken van specifieke gevallen, en idem dito van het specifieke karakter van generieke ontwikkelingen. Is daar een methode voor?

Voor zijn overige methodische verantwoording heeft Jaap Frouws precies twee pagina's nodig. Ik vat samen: de materiaalverzameling is gebaseerd op interviews, op directe observaties, op participerende observatie, op een enquête, op de analyse van beleidsdocumenten, notulen enz., en op de lectuur van onderzoeksrapporten en vakliteratuur. Ik waag het niet Jaaps ijver en sérieux te betwifelen, omdat ik hem ken als een uitstekend en gedegen onderzoeker, en omdat het onderzoek, de analyse en de conclusies voorts van onomstreden niveau en kwaliteit zijn. Tegelijkertijd is Jaaps toelichting een goed voorbeeld van wat je in veel meer rapporten en proefschriften aantreft: een summiere methode-uitleg die vragen oproept. Zo geeft hij aan op wat voor soort vergaderingen, bijeenkomsten, symposia etc. hij 'direct geobserveerd' heeft, maar niet wat hij daar geobserveerd heeft, hoe hij dat gedaan en gesystematiseerd heeft. Op kwalitatief interpreterende wijze ongetwijfeld, maar meer weten we er uit zijn proefschrift niet over. Ook bij de meest intrigerende van de serie genoemde onderzoeksmethoden, de participerende observatie, wordt slechts toegelicht dat hij als adviseur van het bestuur van de kring Nijmegen van de NCB de kans had aan allerlei discussies deel te nemen. Over wat hij daar als participant heeft geobserveerd en hoe dat in zijn werk ging: geen verdere mededelingen. Tegelijkertijd ben ik ervan overtuigd dat juist die participerende observaties tot de belangrijkste –

maar niet verder geëxpliciteerde – methoden van dit onderzoek behoorden. Ik geef er straks een paar eigen voorbeelden van, en ik heb het er met Jaap ook wel over gehad. In zijn proefschrift blijkt dat belang overduidelijk uit de verwerking van allerlei feiten en inzichten uit die ‘directe’ en ‘participerende observatie’ in de empirische en interpretatieve hoofdstukken. Zonder dat daar verdere methodische verantwoording bij zit, wordt veel daarvan tussen de regels door en in de voetnoten gemeld en geïnterpreteerd. Op zich zelf vaak anekdotische feitjes dragen daar, doordat ze alle op (lastig navolgbare, want goeddeels intuïtieve wijze) zijn geïnterpreteerd, bij aan de analyse. Ik kan me niet van de indruk ontdoen dat die materiaalverzameling zelfs evenveel, zoniet meer heeft opgeleverd dan de enquête en de interviews.

Kortom, vanuit methodisch perspectief is Jaap Frouws’ proefschrift een uitstekend én representatief voorbeeld van de vele tientallen rapporten en proefschriften die ik op de plank heb staan en waarin een soortgelijke methodische verantwoording voorkomt. Het gaat in vrijwel al deze gevallen om (a) single of multiple case studies, met een vaak summier – bijvoorbeeld louter semantische – verantwoording van de relatie tussen casus en context. Bovendien gaat het vrijwel altijd om (b) kwalitatief onderzoek waarbij methoden van het type documentanalyse, kwalitatieve (diepte-)interviews en dergelijke zijn gebezigd, zonder dat evenwel duidelijk wordt welke methode waartoe heeft bijgedragen. Daarbij worden de meest interpretatieve methoden (participerende observatie vooral) niet of zonder nadere toelichting genoemd, en blijft een heleboel interpretatie vrijwel zonder methodische toelichting. Dat laatste is ook bij Jaap Frouws het geval: veel van de interpretatie in deel 3 – mijns inziens het sterkste, meest duurzame deel van dit proefschrift -, krijgt nauwelijks een methodische toelichting. Die theoretische reconstructie is, zo blijkt uit allerlei zinsneden en opmerkingen tussendoor, vooral gestuurd door eigen aanvoelen en interpretatie. Let wel: dat haalt de validiteit en de betrouwbaarheid van het onderzoek niet onderuit, wel de navolgbaarheid ervan. Anders gezegd: de persoonlijke, intuïtieve en anderszins lastig te benoemen kwaliteiten en vaardigheden van de onderzoeker zijn van meer belang dan de gecanoniseerde methoden. Geldt dat niet ook voor de huisarts, de welzijnszorger, de psychotherapeut en vele anderen?

Kijkend in mijn eigen proefschrift en het onderzoek dat ik daarvoor en daarna heb verricht, beken ik overigens meteen deemoedig schuld inzake dubbelhartigheid. In mijn proefschrift is van een methodologisch hoofdstuk of dito paragraaf zelfs geen sprake. De lezer vindt het gehele boek door (summiere) methodische toelichting bij de diverse onderdelen van het onderzoek. Van het concept ‘barkruksociologie’ is geen sprake, en ook andere onconventionele methoden blijven onbenoemd terwijl ze, zoals hierna zal blijken, wel ingezet zijn. Ook in latere rapporten heb ik wél gebruikte, maar niet-conventionele methoden onbesproken gelaten. Laat ik er nu maar mee naar buiten komen. Ik geef drie voorbeelden.

ONCONVENTIONELE METHODEN

PARTICIPERENDE OBSERVATIE

Zoals Jaap Frouws de mestproblematiek een 'cruciale casus' acht om de lange termijn ontwikkelingen in het landbouw- en milieubeleid te typeren, zo valt eenvoudig te beargumenteren dat kernenergie een in hoge mate 'cruciale casus' is om het milieudebat te begrijpen. In het maatschappelijke en politieke debat daarover in West Europa in de jaren zeventig kwamen immers bij uitstek allerlei aspecten van de inzet van het milieuvraagstuk naar voren. In het kort:

Welke technologieën willen en mogen we inzetten met het oog op voortgaande economische groei? Is het een kwestie van het accommoderen van de energiecrisis door diversificatie van bronnen, of moeten we radicaal omschakelen naar een minder energieverblindende economie?

Welke milieurisico's lopen we met nucleaire energie, en zijn de risicoanalyses van de experts wel geheel betrouwbaar? Kunnen we volstaan met de toenmalig eenvoudige risico = kans x gevolg calculatie, of zijn er zowel kwalitatieve als contextuele variabelen die nucleaire risico's eigensoortig maken?

Hoe nemen we besluiten over een economisch en ecologisch zo belangrijke technologische innovatie? Immers, duidelijk was dat door de internationale dimensie enerzijds en het hoogtechnologisch karakter anderzijds, kernenergie de capaciteit van nationale parlementaire besluitvorming te boven en te buiten ging. Geopolitieke en militaire belangen enerzijds en technologisch-industriële belangen anderzijds maakten dat de lobbying van experts uit de desbetreffende circuits een absoluut dominante invloed had. Kon daar nog enig democratisch proces als *countervailing power* tegenover worden gezet?

Kortom, in de casus kernenergie kwamen allerlei technische, economische, ecologische en politieke vragen die met milieuvraagstukken samenhangen bij elkaar. Niet dat ik dat als beginnend onderzoeker toen allemaal in de gaten had, maar ik achtte de kernenergiediscussie wel in grote mate representatief voor de milieudiscussie überhaupt. Mijn specifieke aandachtspunt waren de argumenten en strategieën (dat zouden nu zijn: *discourses* en *resources*) van de anti-kernenergiebeweging. Ook die waren immers in grote mate representatief voor de argumenten en strategieën van de milieubeweging überhaupt.

De methodische opzet dan. Bij de start van het onderzoek zette ik onder meer een chronologische reconstructie op van het debat tot dan toe en bestudeerde ik documenten. Uit die reconstructie was overigens meteen duidelijk dat de essentiële besluiten al lang genomen waren voordat het debat begonnen was. Een recente reconstructie van hetzelfde debat door het Vlaams Instituut voor Wetenschappelijk en Technologisch Aspectenonderzoek heeft dat, dertig jaar later, nog eens bevestigd. Bij die documenten moet men zich niet al te veel voorstellen: natuurlijk waren er 'beleidsdocumenten', maar die waren beperkt tot goeddeels door EURATOM aangeleverde teksten en notities. Documenten uit het debat zelf betroffen destijds niet veel meer dan de veelkleurige folders van de elektriciteitsproducenten enerzijds en de

vaak gestencilde mededelingen en oproepen van de anti-kernenergiebeweging anderzijds. Als basis voor een '*discoursanalyse*' was dat wat smal.

Aanvankelijk dacht ik natuurlijk ook aan interviews, en die heb ik ook gehouden. Maar veel meer informatie heb ik kunnen betrekken uit twee andere, onconventionele bronnen: mijn deelname aan symposia en discussieavonden, en aan weekends van de anti-kernenergiebeweging. Twee voorbeelden van 'participerende observatie' die wat toelichting vergen. Ik begin met de vormingsweekends.

De anti-kernenergiebeweging in België bestond, anno 1976-1980, uit niet zoveel mensen. Je had wat mensen uit lokale milieugroepen, enkelen uit de kritisch-academische wereld, wat syndicalisten en andere linkse rakkers, en een handvol bewogen vormingswerkers. Van een uitgewerkt of eenduidig discours was, zeker initieel, geen sprake, van een heldere strategie al evenmin. 'Vormingsweekends' moesten dat verhelpen. Ik mocht, zonder enig probleem, aan die vormingsweekends deelnemen. Ik hanteerde daarbij geen undercover Günter Walraff-strategie, maar maakte openlijk bekend dat ik onderzoek deed naar de kernenergie discussie, en zelfs naar de strategieën van de anti-kernenergiebeweging. Kennelijk wekte dat geen argwaan, integendeel. Dat ik een jong onderzoeker was en politiek links georiënteerd – en bovendien lang haar had –, maakte me voor de anti-kernenergiebeweging wellicht mede acceptabel. Diezelfde kenmerken leidden er overigens toe dat ik bij de voorstanders van kernenergie veel meer argwaan moest overwinnen. Maar ook dat lukte.

Theoretisch was ik een beginnening. Ik had slechts de inzichten van een net afgeronde opleiding politieke en sociale wetenschappen, en in het bijzonder de concepten van enkele afstudeervakken (politieke sociologie, beleidssociologie en godsdienst-sociologie) als instrumentarium. Maar die combinatie liet me toch toe een typologie van tegenstanders van kernenergie te ontwerpen die tegelijkertijd betrekking had op hun argumentatie en hun strategie, en ook wel op hun interne organisatie en het type achterban dat ze mobiliseerden. En daarvoor waren die vormingsweekends prachtige methodische hulpmiddelen: terwijl ik er was hoorde ik de utopische gedachtegang en zag ik de cultuurpessimistische intellectueel; ik hoorde de autodidactische toelichting over zirconium, plutonium 239 en andere technische details, en ik zag het alarmisme van de '*parti de la peur*'; ik hoorde het reformistische pleidooi van de sociaal-democraten en ik zag de vakbondsvertegenwoordiger. Natuurlijk heb ik die typologie wel achter mijn bureau ontworpen – al weet ik bijna 30 jaar later niet meer hoe dat in zijn werk is gegaan –, maar ze diende zich op die weekends als het ware aan: ik hoefde de argumentaties die ik had gehoord slechts te reconstrueren en de bijbehorende ideaaltypische uitdragers voor de geest te halen. Discoursanalyse van een weinig conventionele soort, geef ik toe. Maar toen ik naderhand aan debatten deelnam, kon ik foutloos de argumentatielijn aankondigen die zou volgen...

Pratend over debatten: bestond de anti-kernenergiebeweging slechts uit een handvol mensen, aan het gehele 'debat' namen ook maar een beperkt aantal mensen deel. Nadat ik, nog steeds als onderzoeker uit op empirie, enkele van die debatten had bijgewoond, werd ik van lieverlee gevraagd zelf 'in het panel' te zitten. Merkwaardigerwijze kreeg ik uitnodigingen om tégen te zijn, om vóór te zijn – dus

toch geen argwaan? –, en om debatten voor te zitten. Het eerste en het derde heb ik vaak gedaan, het tweede niet. Ik heb toen, samen met een handvol mensen die geleidelijk goede bekenden werden en dat deels nog zijn, een winterseizoen of twee debatten gevoerd in een groot aantal parochiezalen, volkshuizen en andere politiek en maatschappelijk vormende ontmoetingsplaatsen in Vlaanderen. Juist het leiden van of actief deelnemen aan die debatten maakte dat ik de argumentaties van voor- en tegenstanders, en de uiteenlopende argumentatielijnen binnen elk van die groepen niet alleen herkende, maar zelf kon construeren.

In de inleiding van het onderzoeksrapport (en alleen daar) heb ik die onconventionele methoden destijds kort genoemd. Ik was me kennelijk goed bewust van mijn van de mainstream sociologie afwijkende methode, want ik karakteriseerde een en ander daar als ‘onze soms onacademische – dit betekent lang niet onheuse – methode’. Achter dat ene zinnetje bleven het wat en het hoe van mijn participerende observatie verborgen. Als methodische verantwoording niet echt sterk... Terugkijkend weet ik echter zeker dat die vormingsweekends en die debatten, meer dan de interviews die ik in die periode hield, mijn begrip en duiding van het debat over kernenergie hebben gevoed. Maar als methode voor discoursanalyse kan het wellicht niet door de conventionele beugel.

BARKRUKSOCIOLOGIE *SENSU STRICTO*

Het empirisch onderzoek dat ik later heb gebezigd in mijn proefschrift had betrekking op het milieuconflict in de Belgisch-Limburgse gemeente Tessenderlo. Terwijl deze gemeente een stevige industriële traditie had en door haar decennialange vergroeiing met Tessenderlo Chemie zelfs als een *one industry community* getypeerd kon worden, rees er eind jaren '70 fel verzet tegen de komst van nog een chemisch bedrijf, Phillips Petroleum. Ik was benieuwd naar het verloop van dit conflict, de strategieën van de verschillende betrokken partijen, maar meer eigenlijk nog naar de ‘structurele achtergronden’ daarvan. Immers, onder wat op het eerste gezicht een klassiek LULU-conflict (*Locally Unwanted Land Use*) leek, ging een diepgaander proces van maatschappelijke verandering plaats, dat wellicht meer verklaringen bood voor de felheid van het conflict, dan de hier en nu ingezette strategieën. Ik had inmiddels in de gaten dat milieuproblemen een soort eruptie van fout gelopen modernisering waren.

Mijn redenering was in de eerste plaats geïnspireerd door mijn analyse van het kernenergiedebat als een moderniseringskwestie. Niet vóór of tégen kernenergie was sociologisch gesproken het meest interessante, maar het feit dat haaks op die tweedeling uiteenlopende moderniseringsidealen terug te vinden waren. Ook in Tessenderlo was sprake van een geleidelijk proces van modernisering. Dat proces omvatte de economie (met steeds minder banen in de industrie, en steeds meer in de tertiaire sector), in de politiek (waarbij nieuwe lokale politieke partijen opkwamen, tegen de dominantie van lokaal indifferente varianten van nationale partijen), en in de samenleving als geheel (waarbij niet-autochtonen geleidelijk sleutelposities in verenigingsleven, lokale middenstand, politiek enz. overnamen). Bij mijn analyse en interpretatie van die vaststellingen, geïllustreerd in eenvoudige tijdreeksen, werd ik, ten tweede, geïnspireerd door de Amerikaanse *community studies*. In die sociologische traditie zijn nogal wat casus en voorbeelden te vinden van *communities in transition*,

van shifts in *community power* etc. En daar vlakbij, maar uit een geheel andere traditie kwam, als derde inspiratiebron, het onvolprezen Monopolville van Manuel Castells, waarin hij de overgang van Dunkerque van traditioneel vissersdorp naar petrochemische industriehaven analyseert, inclusief de sociaal-culturele, sociaal-economische en politieke machtsverschuivingen die daarmee gepaard gaan.

Die bronnen maakten me duidelijk dat, op strategisch niveau, het milieuconflict natuurlijk wel over de kwaliteit van het milieu in Tessenderlo ging. Die inzet werd door voor- en tegenstanders van de nieuwe industrievestiging dan ook fel bevochten. Maar op een dieperliggende laag van interpretatie werd het milieuconflict inderdaad een eruptie, een uitbarsting van een langduriger en omvattender proces van lokale sociale verandering, en van de onbedoelde en/of ongewenste neveneffecten daarvan. Tessenderlo streed om zijn milieu, maar veel meer nog om zijn eigen identiteit en toekomst. Vooral de snelle regionaal-economische ontwikkeling was debet aan een strategisch en institutioneel lastig te verwerken 'ombouw' van deze lokale samenleving. Zo bezien was het milieuthema het (niet geheel toevallige) breekpunt in de maatschappelijke spanning die, door de snelle economische, sociale en politieke veranderingen, was opgehoopt langs de denkbeeldige breuklijn 'pre-modern – modern – *beyond modernism*'. Het zal sommigen functionalistisch klinken, dat was het geenszins, want ook die spanningen werden bevorderd en soms gemilderd door strategisch handelen en door machtsverhoudingen.

Het methodische verhaal dan. Ik heb in deze casus veel interviews gedaan, op lokaal en op landelijk niveau om het milieuconflict en de achtergronden daarvan te begrijpen, en om mijn interpretatie daarvan te toetsen. Terzijde: ik bewaar bijzondere herinneringen aan mijn interview met Gaston Eyskens, de toen al bijna legendarische gewezen premier van België en de architect van het regionaal economisch ontwikkelingsbeleid. Politici in ruste zijn vaak dankbare respondenten.

Maar natuurlijk was ook mijn methode van onderzoek geïnspireerd door wat ik bij de auteurs van de *community studies* en verwant onderzoek las. Maanden als een soort Margaret Mead of als een Levi-Strauss ter plekke blijven kon niet, maar Tessenderlo werd in die periode wel een beetje mijn stiefdorp waar ik met antropologische betrokkenheid en distantie vertoefde. Ik woonde er niet ver vandaan, en bracht er erg veel tijd door. Tussen de interviews door bleef ik sowieso ter plekke, om in een café het interview uit te schrijven. Maar dat maakte de baas of bazin en de andere gasten nieuwsgierig, en dus kwam ik met ze in gesprek: over het dorp en hoe het was, over het kwijnende belang van de industrie, over de groei van het onderwijs, over de inwijkelingen die de kern van de milieuactiegroep vormden, over de milieuoverlast en het wegbranden van fietsen en tv-antennes onder de hoge SO₂-uitstoot, over het drankprobleem van een politicus, over de ramp van 1942 en de plek daarvan in de collectieve herinnering.

Als methode onnavolgbaar en subjectief, maar wel erg informatief en voor mijn begrip onmisbaar. Ik was, dat durf ik zonder pretentie te stellen, na die twee jaar antropologische nieuwsgaring en na al die interviews, de absoluut best geïnformeerde man in het dorp: over het milieuconflict, over de besluitvorming, over de rol van diverse partijen daarin, over de echte en vermeende spelletjes en strategieën. En dus

werden er ook vragen aan mij gesteld, tijdens en tussen de interviews, op café, door respondenten en door anderen: nieuwsgierig, meestal oprecht geïnteresseerd, soms ook argwanend. En dus werd er beroep gedaan op een andere kwaliteit, die juist bij frequent en intens contact met het onderzoeksobject van wezenlijk belang is: zwijgen! Maar toch is dit nog niet dé barkruksociologie.

Behalve dat ik interviews hield en tussendoor cafés bezocht, ben ik ook ongeveer twee jaar lang naar alle gemeenteraadsvergaderingen geweest. Meestal zat ik er, afgezien van een lokale journalist, vrijwel alleen. Soms, als het politiek spannend werd, zat de publieke tribune redelijk vol; en toen de burgemeester na een stankgolf besloot tot sluiting van het bedrijf, stonden de mensen tot op straat, inclusief de cameraploegen. Maar de meeste vergaderingen waren stille, onopvallende sessies. Bedoeld als 'directe observatie', werden mijn bezoeken aan juist die raadsvergaderingen allengs oefeningen in participerende observatie en soms geheel onbedoelde *action research*. Wat dit laatste betreft: in het vuur van de debatten verwezen raadsleden of wethouders wel eens naar een tussentijds rapport van mij. Ik werd dan, onbedoeld, deel van het debat, terwijl ik, gelukkig wellicht, vanaf die publieke tribune, niets mocht terugzeggen. Achteraf gezien was dat verplichte zwijgen wellicht een oefening voor het zelfgekozen zwijgen. Dat mijn rapporten gelezen en gebruikt werden, was aangenaam, dat ze strategisch ingezet werden was een praktische les over de feitelijke impact van ons soort wetenschap...

Maar dan de barkruksociologie à part entière. Na een van de eerste raadsvergaderingen ging ik, min of meer toevallig en – ik beken – niet geheel doordacht, in op de uitnodiging van een van de politieke fracties om nog even na te praten op café. Daar werd het debat natuurlijk voortgezet. Na die eerste, onschuldige keer waren me drie dingen duidelijk: hier leerde ik ontzettend veel van, ik moest me vooral niet laten uithoren (zwijgen!), en ik kon niet straffeloos wel met deze en niet met een andere partij meegaan. Het zal duidelijk zijn dat die drie lessen van mij bovendien een zeer gematigd alcoholgebruik vereisten. Hoe het ook zij, wat als een eenmalige uitnodiging begon, liep uit op systematisch mee napraten, op een methode van onderzoek dus, aan de bar van het stamcafé van een politieke fractie: barkruksociologie. Ruim twintig jaar later ben ik niet meer zeker of ik alle fracties heb gehad, maar de belangrijkste zeker wel. Is dit observatie? Is het participerende observatie? Zijn hier methodische richtlijnen voor? Ik vrees van niet. Ik kan slechts getuigen dat ik van deze, vaak langdurige gesprekken, die soms het karakter van een collectief interview hadden, soms (alleen) de mens achter de politicus openbaarden, ontzettend veel heb geleerd dat voor mijn begrip en interpretatie van doorslaggevend belang was. Maar ik heb er, tot deze coming out, nooit verslag van gedaan...

'FEITELIJKE CORRECTIES' OP INTERVIEWS

Derde en laatste voorbeeld. In Nederland aangekomen, heb ik me enige tijd beziggehouden met diverse LULUs, vormen van '*locally unwanted land use*', die vrijwel altijd maatschappelijke reacties en vormen van verzet uitlokken die sommigen graag als NIMBY labelen. Ik had in Tessenderlo inmiddels geleerd dat er vaak bepaald meer aan de hand is. Naast onderzoek naar de locatie van afvalstortplaatsen en het getrek en geduw van diverse partijen daaromheen, hebben we ook de

besluitvormingsprocessen voor de locatie van afvalverbrandingsinstallaties onderzocht. Op het eerste gezicht lijkt dat wellicht een herhaling van zetten. Echter, door zijn grotere economische belang, zowel in termen van investeringen als in termen van werkgelegenheid, is een AVI toch echt iets anders dan een stortplaats. Het is vooral veel minder een LULU, en lokt in sommige gevallen zelfs eerder PIMBY dan NIMBY uit: wethouders zien een AVI graag komen, omdat ze daarmee een economisch en qua status belangrijke functie denken binnen te halen. Dat een deel van de bevolking en de politiek, soms ook hun eigen fractie, daar geheel anders over denkt, maakt hun positie dan, zacht gezegd, lastig. Bovendien staan dit soort processen, meer dan bij stortplaatsen ooit het geval is, onder druk van private investeerders en financiers, vooral uit de energie- en afvalsector.

In elk geval lagen de processen van besluitvorming rondom de locatie van een AVI complex, gevoelig en controversieel. Dat maakte de selectie van casus lastig: feitelijk werd die selectie, uit een sowieso klein aantal, bepaald door de bereidheid tot medewerking überhaupt van initiatiefnemer en andere betrokkenen. Eens die klip genomen, de documenten bestudeerd en de processen gereconstrueerd, was het losweken van toezeggingen voor interviews moeilijk; en toen dat was gelukt, drongen de respondenten met bovengemiddelde nadruk aan op voorzichtigheid. Ik ben, eerlijk, niet van alle onderzochte casus zeker dat de loop en de interpretatie van de besluitvorming zoals we die hebben beschreven, ook daadwerkelijk de meest plausibele is (ik durf niet meer te schrijven: ook de feitelijke is). Ook de interviews zelf vergden veel behendigheid, omdat stevig doorvragen gepaard moest gaan met grote tact en terughoudendheid. Politici in ruste mogen dan vaak dankbare respondenten zijn, nog actieve politici, investeerders, hoge ambtenaren en andere betrokkenen in deze dossiers waren dat allesbehalve. Een stevige dossierkennis bleek niet alleen in België een belangrijk instrument om evidente politieke verdraaiingen van de werkelijkheid te kunnen identificeren. Bovendien drongen vrijwel alle respondenten er, juist vanwege de grote gevoeligheid, op aan de kans te krijgen een schriftelijke weergave van het gesprek te kunnen nalezen. Op dat laatste volgde de toezegging onzerzijds dat we de interviewverslagen, verwerkt en geïnterpreteerd, aan de respondenten zouden terugsturen. Maar we maakten tegelijkertijd duidelijk dat we in die fase alleen 'feitelijke correcties' zouden meenemen. Voor de interpretatie waren immers alleen wij zelf verantwoordelijk, zo luidde het ultieme argument.

Op zich zelf is deze gang van zaken methodisch niet ongebruikelijk. Dat ik die hier toch opvoer heeft met die 'feitelijke correcties' te maken. Ik heb tot dat onderzoek nooit geweten dat je van 'feitelijke correcties' zoveel kon leren, vaak zonder overdrijving meer dan uit de interviews zelf. Terwijl het nooit als 'methode' bedoeld was, werd het nalezen, analyseren en interpreteren van die correcties inderdaad een (onconventionele) methode op zich. Niet alleen was het leerzaam wat respondenten, nochtans allen gepokt en gemazeld in de politiek-ambtelijke omgangsvormen, als een 'feitelijke correctie' betitelden. We kregen ook nieuwe feiten naar boven, en vooral werd ons het verloop en het waarom van bepaalde delen van de besluitvorming helderder. Juist gezien de politieke gevoeligheid namen de respondenten, nochtans gedeputeerden, bedrijfsleiders en andere drukke baasjes, kennelijk ruim de tijd om, soms in aandoenlijk rode inkt, allerlei commentaren in de marge van de

interviewverslagen te schrijven. Soms ging het daarbij inderdaad om ‘feitelijke correcties’, in de data, de chronologie, het bestemmingsplan of de cijfertjes. Maar vaak reageerden de respondenten door hele fragmenten vrijwel te herschrijven, voorzien van allerlei interpretatieve opmerkingen en van allerlei rechtvaardigingen van het type dat dit en dat ‘mij tijdens het interview was ontgaan’, of dat ‘wij toch vooral moesten weten dat...’. We hebben die toevoegingen en correcties zorgvuldig uitgespeld, en moesten constateren dat we daar in enkele gevallen net zoveel, zoniet meer uit leerden dan uit de interviews zelf.

Toch beken ik ook in deze casus dubbelhartigheid: in het betreffende rapport zijn de conventionele methoden van onderzoek genoemd. Maar de wijze waarop we met die ‘feitelijke correcties’ zijn omgegaan en de lering die we daaruit hebben getrokken, blijft voor de niet-ingewijde geheel verborgen. Ook hier geldt: zonder twijfel valide en betrouwbaar, maar niet navolgbaar.

EEN ODE AAN INTUÏTIE EN CREATIVITEIT

Natuurlijk zijn er veel meer voorbeelden te geven. Lezers en collega’s zullen, naar ik hoop, veel van het voorgaande herkennen en het spontaan spiegelen aan eigen, vergelijkbare ervaringen. Dat we onconventionele methoden inzetten is niet zo nieuw. Alleen: we doen daar zelden verslag van. Juist vanwege die vergelijkbare ervaringen zal de stelling waarmee ik deze bijdrage begon wellicht weinig weerstand oproepen: onconventionele methoden van onderzoek leveren veel materiaal en inzichten op, vaak meer dan de conventionele, en alleszins meer dan uit de methodische toelichting in allerlei rapportages van onderzoek blijkt.

Zoals aangegeven: ik bepleit hier niets, laat staan dat dit een pleidooi voor het inzetten van onconventionele methoden zou zijn. Dat zou namelijk dilettaantisme in de hand kunnen werken. Mijn vaststelling is dat die methoden vaak worden ingezet, vaak veel opleveren, maar in de methodische toelichting en verantwoording van veel onderzoek onbenoemd en onbesproken blijven. Dat is jammer, niet omdat het persé de validiteit en de betrouwbaarheid zou ondergraven – want die wordt vaak door andere factoren bepaald -. Het is jammer omdat het dat ene onderzoek zo lastig navolgbaar maakt en, meer algemeen, omdat we dan niet kunnen communiceren over en leren van wat misschien (nu nog) een onconventionele maar leerrijke, en morgen misschien alsnog gecanoniseerde methode is.

En zoals gezegd, de dubbelhartigheid die ik signaleerde, wél een methodische verantwoording schrijven, maar daarbij niét alle methoden noemen, zelfs niet als (juist) die onconventionele substantieel aan de conclusies hebben bijgedragen, is zeker geen privilege van sociale wetenschappers. De huisarts, de welzijnszorger, de psychotherapeut doet, behalve op boekenwijsheid en methodische orthodoxie, vooral ook beroep op intuïtie, ervaring, inleving en andere lastig te kwalificeren methoden van onderzoek, diagnostiek en therapeutisch design. En zelfs de ‘harde’ wetenschap en techniek staan bol van die methoden: ook de automechaniek of de computertechniek, zo kan eenieder vaststellen die wel eens een disfunctionerende auto of pc aan een deskundig technicus heeft toevertrouwd, doet vaak beroep op onconventionele

methoden, waarvan de validiteit en betrouwbaarheid niet gegarandeerd zijn, maar de doeltreffendheid vaak groot is.

Maar wat dan te doen? In de eerste plaats zeker meer verslag doen en verantwoording afleggen over die impliciet gebleven methoden. Onconventioneel gedrag is sowieso vaak leerzaam, en misschien dat enkele van die totnogtoe onconventionele methoden dan geleidelijk beter gedocumenteerd, gesystematiseerd, doorgegeven en, wie weet, geaccepteerd kunnen worden. De pretenties van de gecanoniseerde methoden kunnen daarmee wat bijgesteld, en het methodische repertoire uitgebreid worden.

In de tweede plaats zullen we, ook in ons (methoden)onderwijs, moeten verhelderen dat en hoe de kwaliteit van onderzoek, behalve met het gebruik van methoden, ook samenhangt met persoonlijke, lastig te definiëren en nog lastiger te oefenen kwaliteiten van de onderzoeker. Ik benoem er een paar: de intellectuele openheid en ambachtelijke zorgvuldigheid bij de gegevensverzameling, juist ook voor gegevens die er wellicht op het eerste gezicht niet toe lijken te doen of tegendraadse interpretaties geven; de intuïtie om sociale situaties aan te voelen en te beoordelen; de intellectuele scherpzinnigheid om in casuïstiek algemene trends te herkennen en de bijzondere karakteristieken van een algemene ontwikkeling te zien; de theoretische creativiteit om concepten en theorieën met elkaar te verknopen; het inlevend vermogen om de 'echte' drijfveren van mensen te herkennen; de analytische creativiteit om de diepste breuklijnen in samenlevingen te herkennen; kunnen zwijgen, om het onschuldig kunnen aftappen van informatie zo lang mogelijk te laten duren; de methodische creativiteit om onconventionele methoden in te zetten, enz.

Cursussen zijn hier niet voor beschikbaar. Maar Jaap heeft ons wel een prachtig voorbeeld nagelaten. Hulde en dank daarvoor!

19 'TAAL EN MACHT'

MAARTEN ETTEMA

GEBREK AAN GEWICHT

Het oordeel van Jaap Frouws over een pasbenoemde ambtenaar dat deze 'door gebrek aan gewicht' was boven komen drijven, typeert misschien Jaap Frouws, maar illustreert vooral dat taalbeheersing macht geeft: een enkel woord zet dikwijls meer in beweging dan een doorwrocht betoog. Taal behoort dan ook tot het weefsel van de sociologie. Wat mensen zeggen, schrijven, hoe ze de wereld om zich heen benoemen, is een primaire bron voor sociologisch onderzoek. Tegelijk behoort taal tot de basisinstrumenten van de afgestudeerde socioloog, of die nu onderzoeker is, docent, beleidsmaker of wat dan ook: hij draagt zijn boodschap doorgaans uit via het geschreven woord. Opmerkelijk is daarom het gebrek aan gewicht waarmee het schrijfonderwijs in de opleiding te kampen heeft.

POLITIEKE GEURVLAGGEN

Er was een tijd dat je via zoiets triviaals als spelling kon laten zien wie je was. 'Kritisch' was onversneden rechts, pas met de spelling 'krities' kon je in Wageningen binnenkomen bij de linkse bolwerken aan het Duivendaal of in de Niemeierstraat. Aan die linkerkant liepen ook nog breuklijnen die alleen door ingewijden en fijnproevers herkend konden worden. Zo deed ik ooit de tekstredactie van een boek voor het roemruchte Imperialisme Kollektief (IK). Mijn opdracht bestond onder meer uit het op een lijn brengen van de spelling in verschillende hoofdstukken. Zo moest ik van 'student', overal 'student/e' maken. 'Onderzoeker' werd evenzo 'onderzoeker/ster', 'boer' werd 'boer/in'. Alleen 'kapitalist' bleef onversneden mannelijk.

Met de val van de muur – die ook in ons land het einde inluidde van een verkalkt links-rechts denken – is die functie van spelling als politieke geurvlag nagenoeg van het toneel verdwenen. Met de jongste spellingwijziging is zelfs zonder enig protest een eind gemaakt aan de alternatieve, zogeheten toegelaten spelling van veel woorden. Wie eerder dacht door 'produkt' te schrijven tot de avant-garde van de taalgebruikers te behoren, kwam bedrogen uit. De spellingwijziging van 1997 bracht helemaal geen spelling die dichter bij het fonetisch (foneties) kwam, niks geen progressieve spelling met minder c's en minder sch's. Geen afschaffing of verdere marginalisatie van de q (kw) en de x (ks). Integendeel, de spelling is strakgetrokken, terug in haar hok, met enkele vereenvoudigingen. Het werd gewoon 'product', naar 'produceren'. Het meest getreurd is er om het toevoegen van de tussen-n in pannenkoek.

Zo kwam een eind aan een unieke periode in onze taal- en cultuurgeschiedenis waarin spelling door studenten en academici werd gebruikt om binnen de academische

gemeenschap onderscheid te maken tussen wij-groep en zij-groep. Tegenwoordig lopen onder academici de scheidslijnen tussen wij- en zij-groepen weer als vanouds voornamelijk via het jargon als disciplinaire afrastering. Jargon sluit uit en sluit in.

SEKSISTISCHE BIJBETEKENISSEN

Taalgebruik kan uitermate dwingend zijn. Tot voor kort was het heel respectabel om 'politiek correct' te zijn en bepaalde woorden wel of juist niet te gebruiken. Je zegt niet meer 'neger' of 'wilde' of 'bruine', maar gebruikt 'allochtoon', of 'Afrikaanse mens' of 'medelander'. De nieuwe aanduidingen zijn soms nodig om betekenissen af te schudden die aan woorden kunnen aankleven. Hoewel de Afrikaanse mens onmiskenbaar bruin of zelfs diepzwart kan zijn, verwijst het benoemen daarvan naar een donkerbruin verleden waarin blank en zwart in een hiërarchische verhouding tot elkaar stonden: wit, beschaafd, tegenover zwart, wild, onderontwikkeld.

Het begrip politiek correct heeft in korte tijd echter zelf een bittere bijmaak gekregen. Waar taalgebruik ooit werd gezuiverd van woorden met racistische en seksistische bijbetekenissen, staat politiek correct tegenwoordig gelijk aan het verhullen van onwelgevallige ontwikkelingen door 'links': zachte heelmeesters maken stinkende wonden.

'Politiek correct' als term is getaboeïseerd, maar inhoudelijk, als begrip, staat het recht overeind. Alleen is het nu niet langer politiek correct om in het taalgebruik te streven naar gelijkheid en gelijkwaardigheid – zoals het Imperialisme Kollektief op nogal strenge wijze deed –, nee, nu is het politiek correct om alles te benoemen wat benoemd kan worden. Vooral problemen met de integratie van minderheden moeten eraan geloven. 'Het zijn kutmarokkanen, maar wel onze kutmarokkanen' zegt de wethouder en hij wordt 'toevallig' gehoord door een microfoon van de pers. Het incident gaat als ondeugend in de archieven, maar toont een wethouder die maar al te graag wil laten zien hoezeer hij zich heeft aangepast aan de nieuwe politieke en maatschappelijke mores, zo politiek correct als de pest.

Alles moet gezegd kunnen worden. Maar ook hoe dat gezegd moet worden, blijft veranderen. Neem de vluchteling. Jarenlang was dat de aanduiding van iemand die Nederland binnenkwam na zijn paspoort in het vliegtuig door de wc te hebben getrokken, met het verzoek hier te mogen blijven omdat hij in eigen land vervolgd werd. Toen de instroom van vluchtelingen als problematisch werd benoemd, kreeg het woord twee adjectieven: politiek of economisch. Daarmee begon het etiketteren in steeds kleinere categorieën. Vluchteling heet tegenwoordig asielzoeker, maar je hebt ook AMA's (alleenstaande minderjarigen), statushouders, tijdelikestatushouders, uitgeprocedeerden, onuitzetbaren, enzovoorts. De verfijning van de verschillende categorieën maakt het vluchtelingenverschijnsel steeds individueler. Niet langer zien wij vluchtelingen binnenkomen die ergens vandaan vluchten om het vege lijf te redden (politiek of economisch) maar mensen die om allerlei redenen iets van ons willen. Dat maakt hen niet langer slachtoffers, maar actief handelende burgers. Die wij vervolgens geen gastvrijheid, verzorging en asiel verplicht zijn, maar eerst maar eens in een procedure stoppen. Daar blijft het handelend vermogen van deze 'asielzoekers' in een kafkaëske bureaucratie gehandhaafd, desnoods totdat zij zijn 'uitgeprocedeerd'. Bij de stigmatisering van de vreemdeling is taal een vlijmscherp wapen.

HANDZAME SAMENVATTING

Wat je mag zeggen, en hoe, verandert snel. Een constante daarbij is de groeiende invloed van de beeldcultuur op de taal. Zo neemt sinds de geschiedenis afgelopen schijnt te zijn, het belang van metaforen alleen maar toe.

Metaforen komen en gaan razendsnel. Ooit gebeurde het in vergaderingen met beleidsmakers regelmatig dat onwelgevallige meningen werden afgedaan als 'maakbaarheidsdenken', waarna de aangevallen persoon geacht werd besmuikt te zwijgen. Er ontstond na de val van de muur al snel een brede consensus dat 'maakbaarheid' achter ons lag, 'de overheid moest doen waar de overheid goed in was en de markt waar de markt goed in was'. Maakbaarheid was iets van sociaal-democraten met geitenwollensokken of Maagdenhuisbestormers en Boerengroepers en IK'ers uit de babyboom.

Maar nu tien jaar later de overheid haar meeste kroonjuwelen heeft afgestoten, steekt maakbaarheid opnieuw sterk de kop op, nu vooral in de liberale en conservatieve hoek van het politieke spectrum, en dan in het bijzonder als het gaat om het aanpassen van allochtonen aan de Nederlandse samenleving, via onderwijs en straf en beloning. Alleen noemt niemand dat maakbaarheid.

Nog zo'n vluchtige consensus. In de jaren negentig ging iedere beleidsmaker op zoek naar 'win-winsituaties'. Het win-winvirus (zo heette een artikel dat Jaap Frouws mij ooit gaf) is een belangrijke drijfveer voor 'platteland vernieuwing': wat kun je als boer doen wat voordeel oplevert voor jezelf en voor een andere partij, 'de' natuur, recreanten, 'woonconsumenten', waterschappen?

Win-win is zo'n typisch apolitiek, of zo je wilt depolitiserend begrip uit de jaren negentig. Niemand kan bezwaar hebben tegen win-win, per definitie niet. Ieders belangen worden maximaal gediend. De keuzes die je maakt gaan nergens ten koste van. Het is positief denken. Toch worden belangentegenstellingen niet alleen overstegen, ze verdwijnen ook onder het tapijt. Wie niet in staat is aan te schuiven aan de tafel van win-winoverleg, valt af, krijgt geen aandacht. Tegelijk met de oprichting van die ene kampeerboerderij, gaan drie bedrijven over de kop. Het platteland is van iedereen geworden, maar er is lang niet voor alles en iedereen plaats.

Win-win is een ijzersterk beeldend begrip, maar inhoudelijk niet meer dan een oppervlakkige reactie op het tobben van de jaren tachtig. Tobben over een krimpende agrarische bevolking, tobben over de vastgeroeste verzuiling in de belangenbehartiging, tobben over milieuproblemen, tobben over een niet-afzienbare reeks schandalen in de agrarische en voedselproductie. Win-win is het tobben voorbij. Win-win is roepen dat we moeten dereguleren, dat we gaan dereguleren, om dat maar heel mondjesmaat voor elkaar te krijgen. Win-win is niet langer via repressieve maatregelen de mestproblematiek te lijf, maar via 'eigen verantwoordelijkheid'. Je hoort niemand meer over mestoverschot of over zure regen – is het gelukt om de problemen op te lossen, is iedereen daar beter van geworden – of is er alleen maar een taboe op tobben gekomen?

Toen ik eind jaren tachtig in het Brabantse land boerderijen af reed om interviews te doen voor het promotieonderzoek van Jaap Frouws naar de mestproblematiek en -politiek (met zijn korte en bondige titel *Mest en Macht*, liet Jaap over het onderwerp

van zijn studie en zijn invalshoek weinig aan de verbeelding over), kwam ik op een oud, vervallen boerderijtje. Er was niet eens stroom. De oude boerin was sinds enkele jaren bedrijfshoofd. Toen ik samen met mijn collega-enquêteur binnenkwam, had zij op tafel al haar hele administratie uitgestald, in de waan dat wij haar wel even door deze papierberg heen zouden helpen. Het win-winnen zal haar en haar bedrijf wel volledig voorbij zijn gegaan.

DIKKE MERCEDES

Het eigen leven dat woorden en begrippen kunnen gaan leiden, is in de sociologie soms problematisch. Door het in kaart brengen en benoemen van sociale verschijnselen, kunnen deze beïnvloed worden. Beleidsmakers, journalisten, andere wetenschappers, de onderzochte mensen zelf, gaan aan de haal met analytische categorieën en zetten ze in voor hun eigen belangen en agenda's.

Neem 'babyboom'. Ooit was dat een aanduiding van demografen voor de geboortegolf van na de Tweede Wereldoorlog tot 1955. Een demografische categorie, een leeftijdsgroepering, meer niet. Inmiddels verschijnen er overal discussies over de babyboomgeneratie: zij zou verantwoordelijk zijn voor de normloosheid, de baantjes ingepikt hebben, de huizenmarkt hebben laten ontsporen, met haar politieke correctheid de problemen uit de hand hebben laten lopen. Kortom, babyboom is tegenwoordig de aanduiding voor een sociale groepering, zij die in de jaren zestig op de barricaden stonden maar nu de witte fiets hebben ingeruild voor de dikke Mercedes. Links lullen, rechts zakkenvullen. De totale maatschappelijke verwarring verschijnt zo heel overzichtelijk op het bordje van de babyboomers en de allochtonen – zij hebben onze welvaartsstaat gestolen, de allochtonen de onderkant (criminaliteit, bijstand, wao, onderwijs), de babyboom de bovenkant (vut, prepensioen, huizenmarkt).

En ook is het maar een kleine stap van Hofstee's modern-dynamisch cultuurpatroon naar het eenvoudige maar dwingende schema wijkers-blijvers. Betrokkenen, politici en bestuurders nemen kennis van dit soort schema's, proberen ze te doorgronden en in te zetten. Evenzo levert het onderscheiden van bedrijfsstijlen aangrijpingspunten voor beleid. Het onderzoeken van folk concepts bij boeren en de verschillende bedrijfsstijlen die ze vertegenwoordigen, betekent voor boeren vaak een herkenning en bevestiging van hun manier van werken. Politici krijgen de verschillende stijlen het liefst met naam en adres aangeleverd om beleid mee op maat te snijden dat past op hun beleidsmatig streven: de noodzaak wijkers en blijvers te identificeren bijvoorbeeld.

EEN BEETJE KUNST

Wageningse sociologen werken in allerlei rollen in de samenleving. In hun beroepspraktijk – als adviseur, criticaster, politicus, beleidsambtenaar – maken zij nagenoeg allen gebruik van het geschreven woord. Mijn opmerkingen hierboven illustreren hoe belangrijk het is dat geschreven woord strategisch te kunnen hanteren en bij het (wetenschappelijke, politieke en maatschappelijke) debat betrokken te blijven. Het gebruik van bijvoorbeeld onderzoek, hangt voor een belangrijk deel af van de wijze waarop dat onderzoek wordt gepresenteerd. Een onleesbaar proefschrift heeft

veel minder impact dat een handzame, populaire samenvatting van datzelfde proefschrift dat slim wordt verspreid. Vorm en inhoud moeten een koppel vormen.

Maar het schrijven als vaardigheid lijdt onder gebrek aan gewicht. In academische kringen staat schrijven in laag aanzien. Daarentegen wordt auteurschap sterk overschat, zeker in de sociale wetenschappen. Daar waar de presentatie van onderzoek in boeken en artikelen aan minder strenge regels is gebonden dan in de exacte wetenschappen, heeft auteurschap het aureool van het meest eigene, persoonlijke van de auteur. Het is eigenlijk een beetje kunst. Ik wil daartegenover stellen dat auteurschap voor het overgrote deel uit techniek bestaat. Zoals ook statistiek grotendeels wiskunde is en pas daarna kan worden ingezet voor de waarheid (of leugen) die men wenst te bewijzen. Schrijven, toegankelijk schrijven is techniek, het is een instrument dat je kunt gebruiken. Maar zoals niemand aan de universiteit het in zijn hoofd zou halen ervan uit te gaan dat studenten de statistiek al wel beheersen als zij gaan studeren, of dat de een nu eenmaal meer talent voor wiskunde heeft dan de ander, en je dat niet hoeft te sturen – zo heerst de consensus dat de een nu eenmaal beter kan schrijven dan de ander, als een soort aangeboren erfelijke eigenschap, geschoold in het basis- en middelbaar onderwijs, die je niet teveel moet sturen om de oorspronkelijkheid van het auteurschap niet aan te tasten.

Schrijven kun je leren, schrijven moet je leren. Maar dan wel op een intensievere manier dan ingebed in een klein vakje in het begin van de studie waar je leert de -ing-vorm te vermijden en altijd 'we' te schrijven, ook als je 'ik' bedoelt. Zo is het toch op zijn zachts gezegd ironisch dat de promovendus die naar jaren onderzoek de spinnenwebben van de eenzaamheid van zich af schudt, schrijft dat 'we tot de conclusie' zijn gekomen.

Of, zoals de praktijk is, het schrijfonderwijs overlaten aan individuele vakdocenten. Ik herinner mij uit mijn studietijd bijvoorbeeld hoe Jaap Frouws altijd gevreesd en gewaardeerd werd om zijn kritische beoordeling van papers en verslagen, en niet louter op inhoud. Maar ik herinner mij ook een gevierde docent die het bestond mij ongelezen een zeven te geven, op basis van vertrouwen in mijn kunnen. Als schrijven een essentieel instrument is voor de afgestudeerde socioloog, dient schrijfonderwijs een vaste plek te krijgen in het curriculum. Dat kan op vele manieren. Van een vak 'hoe schrijf ik een paper of scriptie' aan het begin van de studie, kan een student in zijn latere jaren veel plezier hebben. Of een vak 'Hoe schrijf ik als wetenschapper een voor leken leesbaar stuk'. Maar ook te denken valt aan een docent die als taak heeft studenten met hun scriptie te begeleiden, niet op de inhoud, maar louter op techniek en presentatie.

Er wordt momenteel veel geklaagd dat het maatschappelijk discours te veel in handen is van pseudo-intellectuelen, journalisten en schreeuwlelijken. Dat waar behoefte is aan het intellectueel doorgronden van maatschappelijke ontwikkelingen, vooral emotionaliteit en oppervlakkigheid regeren.

Schrijfonderwijs kan eraan bijdragen dat academici schroom verliezen om zich in meer populaire media te uiten over maatschappelijke ontwikkelingen waar zij verstand van hebben. Want taal is macht en schrijven is geen kunst – maar wel een kunstje.

20 EUROPEES PLATTELAND

PETER KURSTJENS

INLEIDING

Wie voor een kennismaking met Europa en haar platteland het nuttige en aangename wil verenigen, kan ik adviseren jaarlijks een week te wandelen over de E2 van Scheveningen naar Nice. Dit wil zeggen de wandel-E2, ook wel Grande Randonnée cinq, of GR5 genaamd. Als je dat dan doet in gezelschap van een echte plattelandwetenschapper als Jaap, dan ontstaat er als vanzelf een verhaal over het Europese platteland en zijn steden. Een deel vol oude oorlogen en inspiratie voor het nieuwe Europa. Je wil Geert Mak niet meer lezen, maar zijn verhalen over hoe God uit Jorwerd verdween en over de randen van Europa zelf maken en ervaren. Daarnaast is zo'n week een bezinning van de geest en een test voor de fysieke conditie. Alle zintuigen worden op de proef gesteld en gestreeld met bijzondere bieren of een glaasje wijn. Een sigaar om het teveel aan frisse lucht te compenseren kan daarbij natuurlijk niet ontbreken.

TAAL- EN CULTUURGRENZEN

Het stuk van Scheveningen naar Maastricht is bekend terrein. Dat slaan we even over. Dan blijft er tot Nice nog voldoende over om te lopen (circa 2000 km). In Limburg komt het grensgevoel al, het schemergebied met de Duitstalige wereld. Het Nederlands hoort eigenlijk tot die Duitstalige wereld, ook al vinden wij deltabewoners dat misschien niet leuk. In het Engels wordt bijvoorbeeld het Nederlands aangeduid met '*Dutch*' dat klinkt als '*Deutsch*'. In ons volkslied en koningshuis zit veel Duits bloed. Aan de andere kant van de wereld, in Zuid-Afrika, is de verwantschap terug te vinden in bijvoorbeeld de Nederduitsergereformeerde kerk. Goedmoedig maken we van Duits Diets, alsof we er bloemen voor hangen. Het Vlaams vormt de overgang van het Diets naar het Waalse en Franstalige gebied. Maar ten zuiden van Maastricht, bij de start van onze wandeling, ontbreekt het Vlaams en is er die merkwaardige mengeling van Duits en Frans die doorloopt tot in Zwitserland. In Luxemburg heet die taal Letzebourgs. Het klinkt voor een Limburger vertrouwd en lijkt op '*plat proate*'. Denk er de kruiswegstaties bij, de Mariakapelletjes en katholieke kerken, de schutterij en de harmonie, burchten en kastelen, en je hebt een stukje oude Europese cultuur te pakken. Iemand als Robert Kaplan met zijn boeken over zijn reis naar de einden der aarde (1996, van West-Afrika tot China) en het einde van de Verenigde Staten (1998), let als een goed sociaal geograaf op taal- en cultuurgrenzen die soms dwars door landsgrenzen heen lopen. Hij kijkt naar onderstromen in de samenleving en wijst op de trek van het platteland naar de steden in het Midden-Oosten als verklaring voor het

extremistisch godsdienstig denken van de Islam. Voor zijn eigen land oppert hij de gedachte dat het westen van Canada en van de VS zich wel eens zouden kunnen afscheiden om samen één nieuwe staat te vormen, zo'n beetje rondom de Rocky Mountains. Ik zou deze Amerikaan wel eens hier willen laten lopen om vervolgens zijn waarnemingen te kunnen lezen. Ik hoop dan natuurlijk stilletjes dat hij mijn constatering van dezelfde culturele wortels over landsgrenzen heen bevestigt.

VRUCHTEN DES VELDS

Het mooiste jaargetijde voor zo'n wandeling is eind augustus. De drukte van de zomervakantie is voorbij en het is meestal zonnig en warm. Voor wandelaars komen daar de 'vruchten des velds' nog bij: bramen, bosbessen, wilde frambozen en vanaf Luxemburg naar het zuiden kwetsen en mirabellen (nog afgezien van appels, peren en druiven van commercieel geëxploiteerde percelen). Het plukken is een goed excuus om even rustig aan te doen en te genieten van het uitzicht. In de winkels zul je verse kwetsen en mirabellen niet snel aantreffen, de laatste waarschijnlijk omdat ze niet lang genoeg houdbaar zijn. De bomen van deze pruimensoorten zijn meestal in verwilderde staat te vinden, veel langs het pad en in verlaten boomgaarden. Ze vormen een signaal van vroeger: destijds kennelijk gewaardeerde en aangeplante fruitbomen, nu neemt niemand de moeite er iets mee te doen. De vruchten vallen als ze rijp zijn gewoon op de grond en blijven liggen rotten, ook in tuinen bij privé-huizen. Wat moeten asielzoekers hier niet van zeggen? Zonde toch? Maar het plukloon is te hoog, er is geen brood meer mee te verdienen. Vruchten van de moderne economie. Toch vind je her en der de fabriekjes voor jam, likeuren en *eau-de-vie's* van dit fruit in de streek. En niet te vergeten de mirabellentaart uit Metz.

MEDEWANDELAARS

In het algemeen kom je verrassend weinig medewandelaars tegen. Lopen ze misschien allemaal noord-zuid volgens de beschrijving uit de GR5-boekjes, zodat we achter elkaar aan lopen en elkaar niet ontmoeten? Of lopen ze op andere tijdstippen? Toch moeten er meer zijn, zie alleen al de websites die ervaringen weergeven (<http://wwwhome.cs.utwente.nl/~flokstra/Travel/gr5/> of <http://www.wandelverhalen.com/links/greur.html>). Met één enkel jong Maastrichts koppel lopen we enkele dagen mee op. Ze wandelen drie weken achtereen, hun zomervakantie. Over het algemeen zijn het Nederlanders, enkele Belgen en Amerikanen die de GR5 bewandelen volgens onze gastheren en -vrouwen onderweg. Fransen kom je vooral op zondagen tegen. Groepen en gezinnen alleen bij bijzondere plekken. Een enkele keer door de week een paar stellen in '*le troisième âge*', gezonde gepensioneerden die zelfs in regenweer lopen met jassen tot op de enkels. Maar ondanks gerenommeerde verenigingen als de Club Vosgien lopen ze slechts eendaagse tochten of rondjes, zelden meerdaags op het Europese lange afstandswandelpad. Loopt er niemand meer naar Rome?

DE VERANDERDE ROL VAN WIJN IN NEDERLAND

Meteen na de Limburgse wijngaarden en de Sint Pietersberg loop je langs en soms door weilanden met koeien, stukjes bos en dorpen. Nederland is door het ministerie

van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit (LNV) bij de EU in Brussel officieel aangemeld als wijnland. Dat wil zeggen voor 'vin de table', want hogere categorieën kennen we nog niet. Voor die aanmelding moest betaald worden. Daar profiteren de inmiddels ongeveer 25 (sommigen zeggen 100) commerciële Nederlandse wijnboeren van. Zelfs in de kleipolder van de Beemster is er eentje. Ze zijn nog klein met in doorsnee anderhalve hectare druiven naast ander fruit, maar ze hebben samen een vinoloog in dienst genomen die van druivensap een goede wijn kan maken. Bij de Raad voor het Landelijk Gebied is de Beemsterwijn geproefd en voorzitter Vonhoff was enthousiast over dit product en deze vernieuwing van eigen bodem. Het thema van de veranderingen in de Nederlandse land- en tuinbouw en vooral de somberte na alle mestperikelen, pesten en plagen in de veehouderij kleurt onze gesprekken regelmatig. Het thema wijn overigens ook, maar dan in opbeurende zin. Zou dat niet ook moeten gelden voor het traditionele beeld van Nederland met zijn klompen, molens, bloemen, kaas? Dat verouderde beeld vervangen door het lichtvoetige beeld van lekker eten en wijn in een Toscaans aandoend landschap met veel culturele schatten? Het grassige Groene Hart veranderen in een Central Park met forten van de Nieuwe Hollandse Waterlinie? Dirk Sijmons, onze rijkslandschapsadviseur, gaat ervoor. En ook in het magazine van de vrienden van het platteland, waar wij beiden toe behoren, gaat het steeds meer over het landelijk genieten. Het zijn Jaaps discoursen over het platteland ten voeten uit (*The contested redifinition of the countryside* 1997).

PLATTELANDS- EN ANDERE CRISES

Na een cours van een dag gaan onze voeten uit de schoenen, en warempel ik heb op de eerste dag al blaren. Pas een paar jaar later kom ik er achter dat dat te wijten is aan doorgezakte voorvoeten. Met steunzolen en wandelstokken gaat het nu stukken beter. Steun aan de landbouw is ook een gespreksthema tijdens het lopen. Het liberale wereldbeeld wint aan kracht en het neocorporatisme met zijn roestende driehoek van Landbouwministerie, Tweede Kamer en Landbouwschap brokkelt af. Jaap heeft dat in zijn proefschrift 'Mest en macht (1994)' duidelijk beschreven. Ik mocht bij de promotie één van zijn trotse twee paranimfen zijn. De eerste liberale landbouwminister (van Aartsen) is medio jaren negentig een feit. Hij pakt niet alleen de varkenspest aan, maar ook de afbouw van de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie. Het was hard nodig, daar hoef je geen liberaal voor te zijn. Crisissen te over. Bij het ministerie van LNV ben ik in die jaren betrokken bij het opstellen van scenario's voor strategische beleidsvorming door LNV (zie: Strategische beleidsvorming bij LNV, een overzicht anno 1996, 'state of the art'). De vraagstelling luidt: 'Hoe komen we tot een maatschappelijk gedragen landbouwsector in Nederland?'. De landbouw is niet meer de spil van de samenleving, niet meer de deviezenmotor van de naoorlogse economie. Het economische, maatschappelijke en politieke belang nemen relatief gezien af. Het lukt niet meer om de wereld en de EU naar je hand te zetten, ook al verwachten landbouwvoormannen dat nog vaak van het ministerie. Dus is het wijs scenario's te doordenken waarbij je je afvraagt wat je gaat doen als de wereld om je heen verandert en jij daar nagenoeg niets aan kunt doen. Het blijkt een bron voor vele wandelgesprekken, want ook het onderzoeksveld van sociale landbouwwetenschappers boet aan belang in. Dat wil zeggen in Nederland, want in Europa met de nieuwe

toetredende landen is een onderzoekswereld te winnen. Steun aan de landbouw in die landen is steeds weer een lastig onderhandelingspunt en sociale verandering op het platteland een geheid thema. Eerst bij Spanje en Portugal, nu bij de Oost-Europese landen en in de toekomst zeker ook bij Turkije.

Zo'n jaarlijkse week wandelen is toch niet ongevaarlijk. Niet dat je struikrovers tegenkomt, maar je moet erop bedacht zijn dat je jezelf tegenkomt of zelfs een midlifecrisis. Dat kan behoorlijk confronterend zijn. Je raakt je bijvoorbeeld ervan bewust dat het werk aan betekenis inboet, dat de boerenstand aan betekenis inboet en dat je eigenlijk toe bent aan een nieuwe uitdaging maar dat je vast zit. Ai, dat is hard. Maar wat zou er gebeurd zijn als je niet de jaarlijkse week wandeltijd voor jezelf genomen had? Was je er dan niet later alsnog tegenaan gelopen? Was je dan andere doodlopende wegen ingeslagen? Onszelf dergelijke vragen stellend en al filosoferend zijn er veel afslagen van de GR5 over het hoofd gezien en zijn er vele extra kilometers gemaakt. Goed gemutst tegen zonnesteek, dat wel. En een extra kilometer is een kilometer meer genoten, toch?

BELGIË

Onze eerste overnachting in België geeft nog steeds aanleiding tot lachstuipen: samen in een tweepersoons waterbed met spiegels aan het plafond! We deinen wat af. Midden in de nacht wordt door de kleinste van ons het kinderbed opgezocht. Sommige wandelaars hebben geen zeebenen. Een volgende overnachting in een *gîte rural* is rustgevender. We hebben een lijst met overnachtingplaatsen aan de route, maar die blijkt toch ietwat verouderd. Het komt geregeld voor dat hotels aan de route niet meer bestaan. Dat geldt ook voor winkels in dorpen. Kleinschalige ondernemingen hebben het moeilijk, ook dat is een deel van de veranderingen op het platteland. Maar zo kom je dan ook bij toeval terecht in een protestantse jeugdhierberg, waar de beheerder – uit het raam gehangen – ons voorbij ziet komen en gastvrij binnen noodt. Wandelaars hoeven niet jeugdig of gelovig te zijn om hier te mogen slapen. Daarna wordt het godsdienstige beeld weer gecorrigeerd door de Mariaverering van Banneux. Rond Spa lijken de effecten van waterwinning goed zichtbaar want er zit bar weinig water in de beken. Maar dat kan ook door de warme zomer komen, of misschien vindt hier alles in de grotten ondergronds plaats. Bij Stavelot wordt het Ardennenoffensief van de Tweede Wereldoorlog zichtbaar door een tentoongestelde tank. We zullen onderweg nog veel oorlogskerkhoven zien. Van de ondergrondse zien we niks. Dan komt bij Burg Reuland de eerste burchtruïne, teken uit het feodale tijdperk waarvan je nog steeds iets voelt in de rangen en standen van de grote families in deze regio van Europa. En de eerste van vele kruiswegstaties bij de Middeleeuwse Peterskirche. De afbeeldingen zijn soms lachwekkend bruut en kitscherig. Even verder blijven we een tijdje kijken naar een machine die van die grote grasrollen maakt en in plastic inpakt. Soms liggen die grasrollen zo mooi in het land dat het beeld wel een kunstwerk lijkt. Maar soms doen ze er ook een foute kleur plastic omheen.

EUROPA HEEFT MEER DRIELANDENPUNTEN

Het drielandenpunt bij Ouren staat in het teken van het nieuwe Europa met een gedenksteen en veel vlaggen en zo. Geen oorlogen meer. De plaatsnamen zijn hier redelijk eenvoudig gehouden: Obereisenbach, Untereisenbach, Übereisenbach maar we bevinden ons dan ook in Luxemburg. Hier bouwen ze een waterspaarbekken boven op de Niklosbiërg om tijdens daluren het water naar boven te pompen om de aldus opgeslagen energie weer te gebruiken tijdens de piekuren door het water naar beneden te laten lopen en er stroom mee te genereren. Hier weten ze wat onder, boven en eroverheen is. Je wandelt vanaf het drielandenpunt overigens de hele tijd langs de grens met Duitsland die wordt gevormd door de rivier de Our. Zou daar het oergevoel van Europa vandaan komen?

HET PLATTELANDDISCOURS

Het discours gaat verder. We wandelen ze alle drie langs: het agrorurale, het utilitaire en het hedonistische discours, ofwel de sociale, economische en culturele invalshoek van het plattelandsdebat. We discussiëren vooral over het laatste. Is het hedonistische beeld van het platteland eigenlijk wel goed getypeerd? Zinnelijk genot als het hoogste goed en daarmee voor hardwerkende plattelandsmensen afkeurenswaardig? Het lijkt meer een beschrijving vanuit de traditionele stad-land tegenstelling gedacht, waarbij de stadse mensen als hedonisten worden afgeschilderd die teveel houden van mooi landschap, natuur, kunst en andere verwerpelijke geneugten. Ik voel mij als stadsmens geen hedonist als ik – na hard werken – lekker ga fietsen en wandelen op het platteland of in het bos. En met mij het merendeel van de Nederlandse bevolking, denk ik. Wij hedonisten? Is de stad-land tegenstelling nog wel houdbaar? Of is hedonisme een verkeerd woord? Zou je niet beter kunnen aansluiten bij de duurzaamheidsdriehoek van mevrouw Brundtland (VN 1983) waarbij duurzaamheid wordt bepaald door zowel aandacht te geven aan sociaal-culturele als economische én ecologische belangen van de samenleving? Is dat niet het plattelanddiscours?

LUXEMBURG

Luxemburg is verrassend mooi. In kasteel Vianden blijkt uit een stamboom de verwantschap van de Groothertog met het Nederlandse koningshuis. Waarom hebben we Luxemburg niet gehouden? Misschien omdat ze het hier liever klein Zwitserland dan klein Holland noemen? Niemand heeft het over klein Duitsland of klein Frankrijk, maar Luxemburg lijkt wel een klein Europa. In Echternach weet je het zeker: Europa zet 2 stappen vooruit en 1 stap achteruit, maar er zit vooruitgang in. Klein wordt groot. Meer naar het drielandenpunt met Duitsland en Frankrijk toe komen de tekenen van de vroegere mijnbouw naast de huidige wijnbouw. Hier wandel je 3 dagen tussen wijnranken langs de Sûre en de Moezel met waarschuwborden voor sproeihelikopters voordat je in het bronwater van Mondorf-les-Bains belandt. Op de Frans-Luxemburgse grens blijkt dat eindstation Nice nog 1580 km lopen is. Het is dus niet de meest rechtstreekse route die je aflegt. Wel de mooiste.

OVER MANAGEMENT

Natuurlijk wordt er onderweg flink geroddeld over het ministerie, over de wetenschappelijke wereld, over familie, vrienden en bekenden. Maar in het kader van schadebeperking wordt bij dit artikel roddelmanagement toegepast. Het is heerlijk om te weten dat niemand meeluistert en dat je ook eens ongenueanceerde dingen kunt zeggen. Toch een voorbeeld. Als overheidsmanager verkeer ik in een natuurlijk spanningsveld met die softe wetenschappers in Wageningen, die alles problematiseren en qua organisatie maar aanrommelen. Eén Wageningen University Research Centre, waarin onderzoek (de oude Dienst Landbouwkundig Onderzoek) en onderwijs (de oude Landbouwhogeschool) zijn verenigd, leek mij altijd al logisch. Ik vond het tijdens mijn eigen opleiding in Wageningen vreemd dat die 2 wel in één stadje naast elkaar voorkwamen en voor een belangrijk deel door hetzelfde ministerie werden betaald, maar volstrekt andere organisaties bleken. Maar nu moet ik Jaap ook weer gelijk geven, als hij aangeeft dat de opleiding van jonge mensen tot vrije en onafhankelijke wetenschappers, zich slecht verhoudt tot managementtargets om externe financiering binnen te halen voor onderwijs en onderzoek. Het wetenschappelijk onderwijs lijdt onder regelmanagement. En toch, aan de andere kant: architecten weten dat de mooiste gebouwen ontstaan als er een duidelijke opdrachtgever is die begrijpelijke beperkingen oplegt. Het moedigt creativiteit aan. Innovatie ontstaat daar waar zaken schuren, waar grenzen van wat kan, wat mag en van je eigen werkveld een beetje worden overschreden. De manager zegt: creëer een uitdaging. Maar ik ben er voor Wageningen toch niet helemaal gerust op als kenniscentrum van *life-sciences* in de wereld.

We grappen wat door over management in de voetbalwereld: strafschoppenmanagement, fluitmanagement, ballenmanagement, doelnettenmanagement, noppenmanagement, grasmanagement. Management gaat over de vraag 'hoe krijg je iets voor elkaar?'. Hoe krijg je het voor elkaar dat die strafschoop naast gaat? Hoe krijg je het voor elkaar dat je die wedstrijd stuk fluit? Enzovoort. 'Je gaat het pas zien als je het doorhebt' is de titel van een boek van Pieter Winsemius over Johan Crujff en leiderschap (2004). 'Je gaat het pas zien...' geldt ook voor het taalgebruik van managers. Ik krijg bijvoorbeeld steeds de kriebels bij het woord kennismanagement. Wat wordt er toch mee bedoeld? Het woord 'kennis' lijkt in de plaats gekomen van het aloude agrarische OVO-drieluik: onderzoek-voorlichting-onderwijs, dat over de hele wereld bekend is geraakt als de Nederlandse aanpak van een succesvolle landbouwontwikkeling. 'Kennis' is alomvattend en daardoor vaak nietszeggend meer. Vaak blijkt het helemaal niet om nieuwe of historische kennis te gaan, maar om competente mensen die dingen voor elkaar kunnen krijgen. Die weten samen te werken in een team. Die een gemeenschappelijk doel hebben (om het woord 'missie' te vermijden want dan gaat het weer jeuken). Om management dus. Je gaat het pas zien als je het doorhebt. Het is heel simpel.

STEDELIJK GEBIED OF PLATTELAND IN NOORD-FRANKRIJK (LORRAINE)?

Het mooie van de GR5 is dat die vaak aan de achterkant van dorpjes loopt. Je kijkt in de achtertuinten en ziet een beetje van bovenaf het dorp slingeren in het dal. Het is net

als met schaatsen in de Nederlandse polder waar je de achterkant van boerderijen ziet. Het platteland is vanaf het bevroren water ineens volstrekt anders dan vanaf de weg. Zo mooi! Maar andere keren is de GR5 helemaal dichtgegroeid en vraag je je af: is dit de wandel-E2 door Europa? Dit heeft ook zijn charme, maar soms laten de braamstruiken wel flinke krassen op de schenen achter. Franse boeren zijn overigens niet allemaal zo traditioneel als wij ons soms voorstellen. Op een grote geploegde en geëgde akker horen wij een flink gebrom en scheurt een jongen op een gemotoriseerde vierwiel-strandkar, zo lijkt het. Het is alsof hij een crosswedstrijd met zichzelf is aangegaan. Maar nee hoor: hij strooit op hoge snelheid kunstmest uit. De jonge boer als nieuwe cowboy.

OPENBAAR VERVOER: STEDELIJK MET PLATTELANDSINSLAG

Het openbaar vervoer in Noord-Frankrijk vlak onder Luxemburg is een bijzondere vermelding waard. In deze oude mijnstreek liggen veel kleine dorpen en er is een intensief systeem van bussen. Het is geen stedelijk gebied te noemen en ook niet echt platteland. Maar de buschauffeurs zijn zo aardig dat je geneigd bent dit platteland te noemen. Ze maken geregeld een praatje met instappers, ook met ons. De ene chauffeur stopt speciaal voor ons voor een hotel waar geen bushalte is. De ander, wiens werktijd erop zit en die merkt dat we enkele kilometers terug een halte gemist moeten hebben, rijdt ons vrolijk terug naar de plek waar we moeten zijn. Of zou het zijn dat wandelaars bij Fransen een warm gevoel losmaken? Zo van: dat wil ik eigenlijk ook wel doen maar het komt er niet van en je kunt deze jong uitziende ouderen toch niet extra laten lopen? Volgens mij wordt hun werk daar leuker door. Leuker dan de stadsbus in Nijmegen met een inflexibel ingestelde baas en enkele dito collega's, waar Marij (Jaaps vrouw) jaren gewerkt heeft. Voor Jaaps kinderen was het overigens wel duidelijk: moeder is buschauffeur, maar wat vader doet in Wageningen, tja dat wisten ze eigenlijk niet.

EUROPA EN ROBERT SCHUMAN

We lopen nu in het gebied waar de landsgrenzen enkele keren van loop veranderd zijn. Af en toe zie je een Bois des Allemands op de kaart staan en in het veld Frans-Duitse grenspalen uit de 19^e eeuw. In Chazelles wandelen we langs het oude woonhuis (nu museum) van Robert Schuman, niet de Duitse componist maar de vroegere Franse minister van Buitenlandse Zaken die in 1950 het plan voor het samenvoegen van het Duitse en Franse kolen- en staalindustriebeleid heeft voorgesteld. De gedachte erachter was dat dit in de toekomst een zoveelste Frans-Duitse oorlog zou moeten voorkomen. Hieruit ontstond eerst de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS), later de Europese Economische Gemeenschap (EEG) en de Europese Unie (EU). Hij is als zoon van een Luxemburgse moeder en Lotharingse vader tweetalig opgegroeid en dus echt een kind uit het hart van het oude Europa waar wij in wandelen. In 1958 werd hij de eerste voorzitter van het Europees Parlement in Straatsburg, een kleine 10 dagen wandelen vanaf Chazelles.

VERNIEUWING IN HET MIJNBOWGEBIED: TOCH STEDELIJK

In bijna elk dorp staat een oude kolenkar op een stukje smalspoor tentoongesteld vol geraniums. Maar de vernieuwing van dit oude mijngebied slaat ons met stomme verbazing. Om de teruggang in de mijnbouw te kunnen opvangen is in Amnéville een Parc des Loisirs uit de grond gestampt. En geen kleintje, want we treffen aan: een bronnenbad annex kuuroord, een casino (gokpaleis, geen supermarkt), een 50 m binnenzwembad (Olympische afmetingen), een kunstijsbaan waar midden in de zomer geschaatst wordt, een disco, 3 hotels, diverse restaurants, een bioscoop met 12 zalen (!), een gigabasketbaltempel, een motormuseum en een museum over dinosaurussen. Ik zal vast iets vergeten zijn, maar het meest verbazingwekkend is, dat het daar op maandagavond stervensdruk is met mensen uit Metz. Allemaal hedonisten natuurlijk. Waarom weten wij Nederlanders hier niets van, of zijn alleen Jaap en ik zo slecht ingelicht? Het is hooguit 5 of 6 uur rijden en dan kun je onderweg in Luxemburg nog goedkoop tanken ook. Niet dat je er speciaal naar toe zult gaan, maar het is zo dichtbij met de auto en we kennen hooguit het Smurfenpark van de borden langs de snelweg. Overigens geldt dat ook voor veranderingen in het Ruhrgebied in Duitsland, waar terreinen met oude cokesovens zijn ingericht als landschapspark (IBA Emscher Park voor de kenners). Meestal sjezen we er voorbij naar vakantie richting het oosten of het zonnige zuiden. Dit Noord-Franse gebied blijkt toch stedelijk te zijn, geen platteland. Tegelijk is hier het nieuwe Europa van na de kolenperiode voelbaar.

DORP BIJ METZ: TOCH PLATTELAND

Maar dan komen we de volgende dag in een dorp waar we in een *chambre d'hôte* willen overnachten. Het ziet er vrij verlaten uit en er blijkt niemand thuis. Dat was geen probleem, had mevrouw aan de telefoon gezegd, want de sleutel hangt achter het rechterluik van de kamer links van de voordeur. En inderdaad kunnen we naar binnen in een kamer waar we ook zelf kunnen koken. Dit is nu weer platteland, inclusief het feit dat er geen winkel is om eten te kopen of een restaurant om ons te laten bedienen. Maar geen nood: als mevrouw thuis komt met haar kinderen en haar tante uit Nice, kunnen we zo aanschuiven! In de avond kunnen we vanuit haar achtertuin de verlichte kathedraal van Metz (spreek uit: Mess) zien. Het is overigens aan te raden deze mooie stad te bezoeken, want de GR5 loopt er omheen. De kathedraal is prachtig evenals het station en stationsplein, maar ga vooral 's avonds naar Place St. Jacques om iets te drinken. Bij het ontbijt in de *chambre d'hôte* leren we wat een '*oeuf à la coq*' is: een ei dat zo kort gekookt is als de haan op de hen zit (3 minuten). Voor eieren van kippen uit eigen tuin durven we de kans op een salmonellabesmetting wel aan.

DE STORM VAN 1999

We zullen nu een aantal keren de Moezel kruisen. Af en toe zijn er Romeinse resten zoals een aquaduct of echte mijlpalen langs een oeroud pad door het bos. Maar er zijn geregeld resten van het bos zelf, en niet zo'n beetje ook. Hier is namelijk goed te zien hoe verwoestend de storm uit 1999 door Frankrijk is getrokken. Hele stukken bos zijn nu open vlaktes met stronken, gekapt hout en pioniervegetatie. De bewegwijzering van de GR5 is dan ook vaak weg, of er is een hele nieuwe route uitgezet omdat het oude

pad onbewandelbaar is geworden. Nancy bereiken we aan het eind van onze langste wandeldag: 40 km. We zijn zo doodop dat de hotelier ons spontaan van een pilsje voorziet. Maar van Nancy zien we niet veel.

MADAME CÉSAR

De volgende 2 overnachtingen na Nancy zijn zeer bijzonder. De eerste is bij mevrouw César, waarvan iedereen afscheid neemt met 'Avé César!'. Er zijn hier kennelijk meer Romeinse herinneringen dan aquaducten en mijlpalen. Madame César is beroemd via internet, namelijk van de websites van GR5-wandelaars die in Brin-sur-Seille op zoek waren naar onderdak terwijl daar geen hotel of chambre d'hôte te vinden is. Uit niets blijkt dat ze weet heeft van haar faam in de virtuele wereld van het net, maar ze kan wel een heel plakboek (pardon: '*livre d'or*') laten zien van ansichtkaarten en foto's van eerdere wandelende gasten. Ze heeft haar bekendheid te danken aan haar gastvrijheid en haar geweldige keuken. Eigenlijk verhuurt ze maar één kamer en dat zelfs niet officieel. Maar die wandelaars moeten toch ergens slapen, *n'est-ce-pas?* En ach, als er 2 stel wandelaars komen, dan stelt ze haar eigen kamer beschikbaar. Al snel blijkt dat ze het geweldig vindt haar levensverhaal te doen. Haar man is al zeker 10 jaar geleden overleden en één van haar 2 aangenomen zoons is vlak daarna verongelukt. Hij was legerofficier en overal hangen zijn foto's. De andere zoon, evenals zijn verongelukte broer afkomstig uit een arm land, komt later op de avond nog even mee kletsen. Er zit spanning tussen moeder en aangenomen zoon, maar tegelijk zijn ze beiden actief in de plaatselijke gospelwereld en erg religieus. Er is wel degelijk een sterke band, ook al is het niet haar eigen zoon. We hebben het gevoel dat deze zoon nooit zelfstandig zal gaan wonen, maar als eeuwige vrijgezel bij haar zal blijven. Overigens heeft Madame César als Lotharingse een hekel aan de tweetalige Elsassers, die zij associeert met de Nazi's en de Tweede Wereldoorlog. Het schemergebied met het Duitstalige gebied is voelbaar.

OVER GELOVIGEN-CULTUUR

De wandeling gaat verder over grote, pas gemaaide graanakkers op de vlakte van Lotharingen. Onmiddellijk moeten we denken aan het boek van Frank Westerman 'de Graanrepubliek' (1999) over Sicco Mansholt. Één van de grote Nederlanders in Europa, die aan het eind van zijn leven in staat was om zijn eigen landbouwbeleid kritisch te beoordelen. Jaap heeft hem eens mogen interviewen in zijn boerderij in Wapserveen, en ik mocht op een congres eens kort met hem in publiek debat (Areaalbeheersing in de landbouw, december 1987, georganiseerd samen met Gert van Dijk). Maar ook Westermans boek 'Ingenieurs van de ziel' (2002) mag er zijn. Deze titel heeft wel iets voor sociologen met de titel van landbouwingenieur, maar slaat eigenlijk op Russische schrijvers als Paustovski, die door Stalin via Maxim Gorki werden ingeschakeld om de Russische revolutie aan de man te brengen door onder meer grote waterwerken te verheerlijken. Het is leuk om in dit boek te lezen over die van verontwaardiging sissende, linkse studenten in de Wageningse colleges van antropoloog dr. Den Ouden. Er wordt onze generatie van 1968 en daarna terecht een spiegel voorgehouden. Wijsheid komt met de jaren, zullen we maar zeggen. Vooral zelf blijven nadenken, is het devies, en pas op voor neomarxistische 'groupthink'.

Omdat ik binnenkort bij het ministerie van Financiën een co-referaat moet houden over de meerwaarde van publiek-private samenwerking bij gebiedsontwikkeling, nemen Jaap en ik nog even Marx' meerwaardetheorie door. Zo'n jaarlijkse wandeling leidt zo af en toe tot verdiepte inzichten met praktische bijdragen voor het dagelijkse werk. Met slechts weinig weemoed denken we terug aan onze kortstondige bijdrage aan het Wageningse 1-mei-orkest: Jaap op de viool, ik op een geleende klarinet en het was niet om aan te horen. Laten we deze culturele revolutie maar even achter ons laten. De Fransen vinden dat cultuur in hun land is uitgevonden, en als je 'Elementaire deeltjes' leest van Michel Houellebecq (1999), dan weten ook zij hoe je de tijdgeest van de '68-ers op de hak kunt nemen. Het is een groot goed als je om jezelf kunt lachen. Er zijn teveel streng gelovigen op deze wereld die dat helaas niet kunnen. Mensen met korte tenen en een kort lontje. Waarom zouden er toch zoveel geloven bestaan? Of het nou geloof of bijgeloof is, maar het bestaat nog steeds: het inzegenen van auto's met St. Christoffel in Vic-sur-Seille, een gebruik dat ook in Roermond bekend is. We arriveren er op de St. Christoffelkermis en overnachten er in Hotel St. Christoffe. Wandelaars worden echter niet ingezegend, en bovendien zijn wij streng ongelovig, hoewel goed opgevoed als christenhonden.

DE BURGEMEESTER VAN TARQUIMPOL

We vervolgen onze wandeling via de zoutwerken van het vestingstadje Marsal en komen bij het dorp Tarquimpol, dat op een schiereiland in een étang ligt. Aan de oever genieten we van de rust en het uitzicht. En omdat we zo lekker zijn opgeschoten, denken we even een soort natuurmuseum in te gaan. De ingang lijkt meer een winkeltje met regionale specialiteiten en omdat er een paar Euro entree gevraagd wordt, lijkt het ons ineens toch niet zo de moeite waard en wandelen door naar ons overnachtingsadres Château d'Alteville. Daar worden we gastvrij onthaald met bier op het terras door monsieur en madame Barthélemy. Al snel blijkt dat we hier te maken hebben met een echt grote boer die met pensioen is en zijn bedrijf heeft overgedaan aan zijn zoon. Zeg maar een landgoedeigenaar met veel graanvelden, met koeien in weilanden en met bossen. De zoon woont met zijn gezin in een ook niet klein uitgevallen bijgebouw. De ouders hebben de inkomsten van kamerverhuur hard nodig om het onderhoud van het kasteeltje te kunnen bekostigen. Meneer en mevrouw Barthélemy vinden het prachtig om een landbouwwetenschapper en een medewerker van het landbouwministerie op bezoek te hebben. Eindelijk volk waar je mee kunt praten. Vooral Jaap, die een tijdlang in Algerije en Tunesië heeft gewerkt en de Franse taal goed onder de knie heeft, redt zich goed met de Franse landbouwtermen. Nee, de Nederlandse landbouw is in hun ogen eigenlijk failliet: veel te intensief. Dat is niet goed voor de producten en voor het landschap, en de varkens- en vogelpest vormen een goede afstraffing voor deze productiewijze. Zo denken ze over Nederland. Het zijn spontane, goedlachse mensen, vooral als ze horen dat we te krenterig waren om entree te betalen voor het natuurmuseum van Tarquimpol. Echte Hollanders! En dan blijkt dat monsieur Barthélemy als oud-burgemeester zelf de oprichter is geweest van dit museum! We lachen flink mee, het kan echt niet meer stuk. Het château heeft een prachtige oude bibliotheek, het lijkt wel een museum. We mogen er van monsieur Barthélemy gerust boeken uit halen om te lezen. Fantastisch! We zijn enkele uren stil.

Er staat een ongeveer 20-delige encyclopedie uit de 18^e eeuw over de landbouw. Het is een soort handboek voor een landgoedeigenaar. Zo wordt er bv. beschreven hoe je een broodoven bouwt, wat zand is, wat je tegen ziektes (van mens, dier en plant!) kunt doen, etcetera. Maar ook de verzamelde werken van Voltaire zijn aanwezig. Het diner wordt genuttigd aan een lange tafel met de familie Barthélemy en de andere gasten (allemaal Nederlanders). Erg gezellig en het wordt nog gezelliger na het eten in de salon. Daar krijgen we bij de koffie zelf gemaakte mirabellenlikeur en voor de sigarenrokers, die tevens landbouwkundigen zijn, een sigaar uit de hoogsteigen humidior van monsieur. De oud-burgemeester zit nu echt op zijn praatstoel en vertelt over waar zijn familie en die 2 wandvullende schilderijen vandaan komen. Als dank voor de standvastige verdediging van een bergpas in de Vogezen heeft een van zijn voorouders de schilderijen cadeau gehad van Napoléon himself. We verkeren in goed gezelschap, toch? Bij het afscheid krijgt Jaap nog het adres van de schoonzoon in Zuid-Frankrijk die een boerderij heeft die mogelijk een stageadres kan worden voor Wageningers.

HET FAMILIEBEDRIJF

Monsieur Barthélemy vroeg ons de groeten te doen aan Monique, de waardin van onze volgende overnachtingsplaats. Monique bleek niet getrouwd maar ook niet alleen: ze voert als zestigjarige het hotelmanagement samen met haar broer, zus en moeder van 96. Maar moeder is als eigenaresse nog steeds de baas. De krasse dame komt bij ons aan tafel zitten om eens even stevig bij te kletsen over de laatste oorlog. Iets teveel familie in de werkverhoudingen van het hotel-restaurant naar ons gevoel. De volgende dag zijn we er zo door in beslag genomen, dat we onze wandelgids vergeten. Na 2 km bellen we even of het boekje er nog ligt, en jawel: de kok komt hem zelf wel even met de auto brengen. We stonden door ons gesprek met mama zeker in een goed blaadje of zijn alle Fransen zo aardig voor buitenlandse wandelaars?

OP WEG NAAR GROTERE EU-HOOGTEN

Na alle paden langs kanalen en étangs naderen we nu de uitlopers van de Vogezen en maken ons op voor de beklimming van de ongeveer 1000 meter hoge Donon. Het begint ergens op te lijken. Het straatmeubilair en vooral de rustbanken en tafels voor wandelaars zijn plotseling van erg stevig eikenhout gemaakt. De meest walgelijk-mooie houten beeldhouwwerken – sommige vol geraniums – sieren tuinen en plantsoenen. We zijn in de bos- en bergcultuur beland, maar wel met een Gallo-Romeinse tempel boven op de Donon en een oorlogskerkhof bij de col de Donon. De oorlogsherinnering wordt wel heel sterk voelbaar als de wandeling ons voert naar het enige concentratiekamp (inclusief gaskamers) van de Duitsers in Frankrijk, le Struthof, tussen Schirmeck en le Hohwald. Met steun van de EU wordt hier nu een nieuw conferentieoord bij gebouwd, zodat het EU-gevoel van ‘nooit meer oorlog’ kan gedijen. Na de uitbreiding van de EU met Oost-Duitsland en Oostenrijk stonden veel EU-ambtenaren in Brussel stil bij het feit dat de EU-bevolking nu voor meer dan de helft bestond uit Duitstaligen. Een sluimerende angst? Door de recente toetreding van landen aan het oostelijk schemergebied van de Duitstalige wereld richting Rusland is dit geen issue meer. Maar ook het oorlogsgevoel, de dreiging van een Derde

Wereldoorlog, leeft steeds minder omdat er steeds meer mensen leven die de Tweede Wereldoorlog niet hebben meegemaakt. Misschien dat de dreiging van de Amerikanen een nieuw Europa-gevoel oplevert. Alleen onder druk worden onderlinge verschillen van taal en cultuur kleiner. Het is echt nodig dat de EU een nieuwe identiteit krijgt, waarbij ook de Britten zich betrokken voelen. Het is dan ook een goede zaak dat de GR5 nu vanaf Scheveningen verlengd is met een Brits deel, zoals we in de krant lezen. Je hebt dan wel een boot nodig voor de oversteek. Misschien komt het Europa-gevoel er alleen met één Europese marine of leger, en één Europees veiligheidsbeleid. Het lijkt me dan wel verstandig om op een nette manier afscheid te nemen van de oude Europese koloniën en overzeese gebiedsdelen, want dat is meer schaamtevolle historie dan passend in de huidige tijd. Sinds de conferentie van Stresa in 1958 vormen landbouw en platteland in de EU een thema van afnemend belang voor het Europese identiteitsgevoel, en komen voedselveiligheid en biologische dreigingen daarvoor in de plaats. Europa als toekomstig werkgebied voor Wageningen?

DE RIJNLANDSE VLAKTE EN WEER OMHOOG

De GR5 voert ons van west naar oost dwars door de Vogezen naar de Elzas. Vandaar af wandelend naar het zuiden heb je vanaf de uitlopers van dit berggebied steeds zicht op de vlakte van de Rijn, met zijn vakwerkhuisen, typische witte wijn, tarte flambée, choucroute en ander lekker eten. Als wachters staan de ruïnes van oude burchten op de uitkijk, met Haut-Koenigsbourg als hoogtepunt. Een middeleeuws dorp binnen de kasteelmuren, een ideale filmlocatie. Hier heeft 100 jaar geleden Kaiser Wilhelm-II nog gewoond, voordat hij naar Zeist vluchtte. Dit wandeljaar heeft Jaap de overnachtingen geregeld, zodat we direct aan de route simpel en goedkoop onderdak hebben. We slapen enkele keren in een Salle Polyvalante of Gîte d'étappe die tijdens de zomermaanden gebruikt worden voor schoolreisjes of als vakantieadres voor uitkeringsgerechtigden. Het grote aantal gezinnen met Oost-Europese achtergrond valt ons op, terwijl je in Frankrijk eerder Algerijnse types zou verwachten. Het heeft zijn charme om ook dit aspect van het moderne Europa te ervaren, maar we worden toch een beetje te oud (of zijn een beetje te verwend) om midden in de nacht via een los trappetje van een stapelbed af te dalen naar een stinkende groeps-WC. Ook qua bekleding is Jaap een minimalist en neemt zo weinig mogelijk mee, alsof het elk jaar hetzelfde mooie weer is. Op het letterlijke hoogtepunt van onze tocht op 1200 m., na vele uren regen en een temperatuur van 11 graden Celsius, plukt hij vrolijk bosbessen en geniet van het uitzicht bij een kort moment van zon. Hij kent zijn ziekte inmiddels en heeft de kracht niet meer om zijn regenjas dicht te krijgen. Als we tussen de middag in een restaurant temidden van een groep gehandicapten zitten bij te komen en te drogen, grapt hij dat hij nu een goede mogelijkheid heeft om een vlotte rolstoel uit te zoeken. Met een taxi laten we ons naar het zonnige en warme Colmar vervoeren, waar we de tocht afsluiten met een bijzonder Brits biertje. Via Straatsburg en Duitse ICE-treinen, de andere Europese TGV, sluiten we 6 wondermooie wandeljaren af. Er zal altijd een pad zijn tussen de GR5-bordjes in onze tuinen in Nijmegen en Renkum of waar dan ook.

OVERZICHT VAN AUTEURS

Bakker, Erik de: onderzoeker van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) te Den Haag

Benvenuti, Bruno: ex-medewerker vakgroep rurale sociologie, emeritus hoogleraar van Universiteit van Viterbo, wetenschappelijk adviseur van het CeSAR te Assisi, woonachtig in Pietrasanta, Italië

Boonstra, Wijnand: AIO bij de leerstoelgroep Rurale Sociologie, WUR, Wageningen

Deuninck, Joeri: verbonden aan de vakgroep Landbouweconomie, Faculteit bio-ingenieurswetenschappen, Universiteit van Gent

Hagelaar, Geoffrey: Universitair Docent Management Studies, WUR, Wageningen

Ham, Aart van den: onderzoekscoördinator van het Landbouw Economisch Instituut (LEI) te Wageningen

Hebinck, Paul: universitair docent ontwikkelingssociologie, WUR, Wageningen

Hees, Eric: Wetenschappelijk directeur Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), Culemborg

Huylenbroeck, Guido van: Hoogleraar Landbouweconomie verbonden aan de vakgroep Landbouweconomie, Faculteit bio-ingenieurswetenschappen, Universiteit van Gent

Ettema, Maarten: zelfstandig journalist, tekst- en eindredacteur voor diverse (vak)tijdschriften en andere publicaties

Kurstjens, Peter: beleidsmedewerker van LNV, op dit moment gedetacheerd bij Dienst Landelijke Gebieden (DLG) en aldaar verantwoordelijk voor publiek-private samenwerking

Lauwers, Ludwig: Onderzoeker verbonden aan het Centrum voor Landbouweconomie te Brussel

Leroy, Pieter: Hoogleraar bij de vakgroep Milieu en Beleid, Universiteit van Nijmegen

Mol, Tuur: Hoogleraar Milieubeleid, leerstoelgroep Milieubeleid, WUR, Wageningen

Nieuwenhuize, Jaap: hoofd personeelszaken van de Voedsel- en Waren Autoriteit (VWA), Den Haag

Nooij, Ad: emeritus hoogleraar Methoden en Technieken van Sociaalwetenschappelijk Onderzoek, Bennekom

Oerlemans, Natasja: Senior onderzoeker, Centrum voor Landbouw en Milieu (CLM), Culemborg

Peerlings, Jack: hoofdredacteur van TSL, werkzaam bij de leerstoelgroep Agrarische Economie en Plattelandsbeleid, WUR, Wageningen

Ploeg, Jan Douwe van der: hoogleraar Transitieprocessen in Europa, leerstoelgroep Rurale Sociologie, WUR, Wageningen

Roemaat, Jos: varkenshouder te Zeddam en bestuurder van GLTO en LTO

Spaargaren, Gert: Hoogleraar Milieubeleid voor Duurzame Leefstijlen en Consumptiepatronen, leerstoelgroep Milieubeleid, WUR, Wageningen

Tatenhove, Jan van: Universitair Hoofd Docent, Faculteit voor Politieke Wetenschappen, Universiteit van Amsterdam

Winter, Michael: Professor of Rural Policy, University of Exeter, Engeland

Wiskerke, Han: hoogleraar Rurale Sociologie, WUR, Wageningen