LEI
WAGENINGEN UR

# Kijk op beleid

landbouw
voedsel
natuur



Kijk op landbouw-, voedsel- en natuurbeleid

LEI

# Inhoudsopgave


| Auteur(s) | Titel | Pagina |
|---|---|---|
| *Huib Silvis en Frank van Tongeren* | Woord vooraf | 02 |
| *Paul Diederen* | Meer vrijheid, meer regels | 04 |
| *Cees van Bruchem* | Waarom landbouwbeleid? | 08 |
| *Siemen van Berkum* | Suikerbeleid op de schop | 12 |
| *Hans van Meijl en Frank van Tongeren* | Slagen WTO-ronde onvoldoende om armoede uit te bannen | 16 |
| *Derek Eaton* | Etikettering gg-producten levert geen nieuwe keuzen op | 20 |
| *Huib Silvis* | Voedsel versus Groen? | 24 |
| *Carel van der Hamsvoort* | Over de voorziening van natuur en landschap | 28 |
| *Jan Luijt* | 'Rood voor groen' via verhandelbare bouwrechten | 32 |
| *Aris Gaaff* | Met MKBA naar betere inrichtingsvarianten | 35 |
| *Trond Selnes* | Beheer is stiefkind bij overvloedig beleid | 38 |
| *Stijn Reinhard en Marieke Koning* | Over kikkers en knikkers (de Rana et Pecunia) | 42 |
| *Floor Brouwer en Teunis van Rheenen* | Nieuwe samenwerkingsvormen voor het Europees water- en landbouwbeleid | 46 |
| *Hans Leneman en Janneke Vader* | Flora- en faunawet: een vloek of een zegen? | 50 |
| *Ida Terluin* | Nieuwe menubenadering tweede pijler GLB onvoldoende benut | 52 |
| *Gerdien Meijerink, André de Jager en Siebe van Wijk* | Onderzoekende boeren en lerende beleidsmakers in Afrika | 56 |
| *Jolanda van den Berg* | Laten meepraten is niet genoeg | 60 |
| *Marcel Kornelis* | Scenario's onmisbaar voor robuust beleid | 63 |
| *Hans Dagevos* | Onderminister van Voedsel in tranen | 66 |
| *Bijlage* | Medewerkers van de afdeling Maatschappijvraagstukken | 70 |


inhoudsopgave

# Woord vooraf

Van vastgesteld beleid komt in de praktijk vaak weinig terecht, aldus de Algemene Rekenkamer in de eerder dit jaar verschenen bundel **Tussen beleid en uitvoering: lessen uit recent onderzoek van de Algemene Rekenkamer**.

De uitvoeringsproblemen worden toegeschreven aan:

- te ambitieuze voornemens en een gebrekkige voorbereiding;
- een overwaardering van beleidsvorming naast een onderwaardering van de uitvoering;
- een veel te geringe aandacht voor verantwoording, evaluatie en nacalculatie;
- het kennelijk onvermogen om lessen van het verleden te leren.

Op de tekortkomingen in de keten van beleid naar uitvoering heeft het kabinet een algemeen antwoord neergelegd met het VBTB-traject: **Van Beleidsbegroting Tot Beleidsverantwoording**. Het kabinet heeft daarbij aangegeven de verbinding tussen beleid en uitvoering te willen versterken en de werking van het beleid voor burgers te willen vergroten.

Op dit terrein is er een belangrijke taak weggelegd voor kennisinstellingen die beleidsgericht onderzoek uitvoeren, zoals het LEI. Het werkterrein van het LEI beslaat zowel de voedselproductie als de ontwikkeling van het landelijk gebied. De onderzoeksafdelingen Maatschappijvraagstukken, Plant en Dier houden zich bezig met allerlei aspecten van het beleid en zijn doorwerking in de praktijk. In deze bundel hebben onderzoekers van de afdeling Maatschappijvraagstukken de bovenstaande problematiek als kapstok gekozen voor een gezamenlijke publicatie met een bijzonder karakter.

We hebben onze medewerkers uitgenodigd om via een korte tekst een eigen uitwerking te geven aan het thema effectiviteit van overheidsbeleid. De vorm van de bijdragen hebben we naar keuze van de auteur gelaten: een beschouwing, redactioneel commentaar, column of iets dergelijks. Dit heeft geresulteerd in de achttien hier gebundelde bijdragen. De bundel biedt niet alleen allerlei aanknopingspunten voor de aanpak van het gesignaleerde probleem, maar ze geeft daarmee tegelijk een beeld van de verscheidenheid aan onderwerpen waaraan de afdeling werkt:

- Internationale Handel en Ontwikkeling
- Landbouw- en Voedselbeleid
- Beheer Natuurlijke Hulpbronnen
- Ruimtelijk en Regionaal Beleid.

Hiermee zijn ook de namen van de vier onderzoeksgroepen van de afdeling genoemd.

Mogelijk leidt deze kennismaking met ons werk tot vragen naar meer informatie. Daarvoor kunnen we verwijzen naar onze onderzoeksrapporten en tijdschrift-artikelen. De rapporten kunnen via de website van het LEI (**www.lei.wur.nl**) worden geraadpleegd. Ook is het mogelijk rechtstreeks contact op te nemen met de auteurs van de bijdragen of met de andere medewerkers (zie bijlage). Tenslotte houden we ons aanbevolen voor op- of aanmerkingen.

De leiding van de Afdeling Maatschappijvraagstukken,

*Huib Silvis en Frank van Tongeren*

PAUL DIEDEREN, onderzoeker in transitie, houdt zich momenteel bezig met processen van verandering en mobiliteit, sturings- en (re)organisatievraagstukken, relatie stad (Den Haag) – land (Wageningen). Mag ook in zijn vrije tijd graag zwemmen en toneel spelen.



# Meer vrijheid, meer regels

*Paul Diederen*



"MINDER BELEID, MINDER INZET, MINDER REGELS" is het centrale motto van de Grote Vereenvoudiging die door LNV momenteel wordt ingezet (LNV: Jaarbrief 2004). LNV signaleert dat "de roep om een overheid die haar taken effectiever uitvoert en daarbij meer verantwoordelijkheid laat aan burgers en organisaties zelf, steeds manifester [wordt]." (ibid.). De vraag voor LNV is daarom niet alleen: "Doen we de goede dingen?", maar ook: "Doen we de dingen op een goede manier?".

Wil beleid effectief zijn, dan moet het aan een reeks voorwaarden voldoen. Beleid moet helder van doelstelling zijn, kunnen rekenen op draagvlak, consistent met ander beleid zijn, uitvoerbaar en handhaafbaar zijn. De eerste drie voorwaarden zijn inhoudelijk en de laatste twee organisatorisch van aard. De roep om "meer effectiviteit door minder regels" is voornamelijk ingegeven door het gevoel dat beleid organisatorisch gebrekkig in elkaar zit: het schort aan uitvoerbaarheid en handhaafbaarheid. Dat zit ongeveer als volgt in elkaar. Beleid slaat neer in uitermate gedetailleerde regelgeving. Beleidsinstanties en uitvoeringsorganen puilen daarom uit met ambtenaren die al deze regeltjes naar de praktijk moeten vertalen en implementeren. Burgers moeten vervolgens al deze ambtenaren van grote hoeveelheden informatie voorzien, alleen al om te laten zien dat ze zich aan de regels houden en niet meer van de overheid verlangen dan waar ze recht op hebben. Omvangrijke controle- en opsporingsdiensten van allerlei soort zijn in het leven geroepen om deze informatie na te trekken, en zelf nog meer te verzamelen, en om te kijken of burgers de regels niet met voeten treden. Tenslotte hebben we dan nog, om de altijd optredende geschillen over de regeltjes te beslechten, een uitgebreid maar toch overbelast juridisch apparaat. Dit kost heel veel tijd, geld en moeite – en dat is het probleem.

Kan dat ook anders – kunnen we wel het beleid hebben, dat mooie beleid van ons, maar dan zonder al die regeltjes? Kunnen we het uitdijen en voortwoekeren van ambtelijke apparaten, uitvoeringsinstanties, opsporingsorganen, controlediensten, geschillencommissies en beroepsinstanties ombuigen in de richting van "slank, slim en slagvaardig" (ibid.)? Dan moeten we toch eerst weten hoe we aan die gedetailleerde regelgeving gekomen zijn: waarom zijn er zoveel regeltjes?

## Coördinatie

Waarom doe je iets voor iemand anders? Er zijn twee mogelijkheden. Het zou kunnen zijn dat je intrinsiek gemotiveerd bent om iets voor iemand anders te doen. Je brengt je partner ontbijt op bed, je leest je kinderen voor, je houdt een lezing voor de plaatselijke kring van de vereniging van plattelandsvrouwen: je doet het uit overtuiging of uit liefde. Het kan ook zijn dat de motivatie extrinsiek is: je doet iets voor iemand anders, niet omdat je hetgeen je doet zo belangrijk vindt of zoveel houdt van die andere persoon, maar om een reden die daarbuiten ligt. In dat geval doe je iets voor iemand anders: òf omdat er een markt voor is, òf omdat het moet, òf omdat het zo hoort. Iets "moet" als er van buitenaf door een autoriteit een verplichting is opgelegd: ik moet rechts rijden, ik moet mijn mestboekhouding bijhouden. Iets hoort zo als een informele morele regel die in de gemeenschap van kracht is dit voorschrijft: ik hoor de nooddruftigen te helpen, ik hoor de nesten van de weidevogels op mijn percelen te ontzien.

Wij doen het grootste deel van de dag iets voor andere mensen. Consumptie, iets voor onszelf doen, heeft slechts een beperkte plek in ons bestaan. Ik kan me permitteren me voornamelijk bezig te houden met iets voor anderen te doen, omdat anderen dat ook voor mij doen. Als ik klaar ben met mijn werk, is de straatverlichting voor mij ontstoken, staat de trein op me te wachten langs het perron (meestal), ligt er iets te eten voor mij klaar in de winkel, ligt de krant op mijn deurmat. Mijn activiteiten en die van duizenden anderen grijpen zodanig in elkaar, dat anderen en ik kunnen beschikken over talloze goederen en gebruik kunnen maken van ontelbaar veel diensten. Dit is de wijze waarop onze maatschappij functioneert; dit is het resultaat van een in onze samenleving zeer ver doorgevoerde arbeidsdeling en een heel complexe coördinatie van activiteiten.

## Besturen tot op heden

De essentie van besturen is coördineren. De overheid coördineert activiteiten van burgers om een aantal collectieve belangen te waarborgen. Concreet zijn dit voor LNV anno 2004: vitale natuur, een vertrouwd platteland, duurzame agroketens en voedsel van hoge kwaliteit (ibid.). Besturen is mensen iets voor anderen laten doen, zonder dat ze daartoe intrinsiek gemotiveerd zijn (want anders deden ze het ook zo wel). Dat kan op drie manieren: zorgen dat er een markt voor is, verplichten, of zorgen dat het zo hoort. Elk van deze drie methoden van coördinatie heeft specifieke voordelen, beperkingen en kosten.
In traditionele gemeenschappen is meestal zwaar geleund op het feit dat allerlei zaken "zo horen". Het voordeel hiervan is de geringe omvang van een benodigd staatsapparaat, de beperking is gelegen in de afhankelijkheid van gemeenschapszin, persoonlijke relaties en gedeelde waarden en normen, en de kosten zijn gelegen in een hoge mate van sociale controle en inperking van individuele vrijheden. De beperkingen van het "zo horen" zijn in de loop van de tijd steeds meer gaan knellen en de kosten zijn zwaarder op ons als burgers gaan wegen. We hebben ons ontwikkeld tot geïndividualiseerde (gedécollectiviseerde, gedésocialiseerde), mondige en calculerende burgers. We leven in een grootschalige, ontzuilde, seculiere, anonieme samenleving. Sociale controle en inperkingen van persoonlijke vrijheden kunnen we steeds moeilijker accepteren.

Naarmate onze traditionele gemeenschap zich tot een moderne maatschappij ontwikkelde, verschoof het accent van het "zo horen" naar het "moeten" en kwam het steeds meer te liggen op de methode van het opleggen en het verplichten. Het voordeel van verplichten is de eenvoud, de beperking is gelegen in de weerstand die het oproept, en de kosten hangen samen met het overwinnen van deze weerstand.

Door te verplichten, perkt de overheid vrijheden van burgers in. Daar proberen we onderuit te komen. Dat probeert de overheid te ondervangen met gedetailleerde regels en een uit de kluiten gewassen overheidsapparaat dat bedenkt, debatteert, organiseert, implementeert, verdedigt, uitvoert, controleert, vervolgt en disciplineert: allemaal heel duur en onplezierig.

## Besturen in de toekomst

"Doen we de dingen op een goede manier?" Het zoeken naar effectieve en efficiënte instrumenten voor overheidsbeleid is in feite een puzzel met drie soorten stukjes: markten, moeten en zo horen. De overheid probeert te substitueren en te combineren in de hoop dat de stukjes passen binnen de gegeven situatie. Nu er nog maar zo weinig is dat "zo hoort" en "moeten" zo duur is geworden, zie je twee bewegingen om oplossingen te vinden.

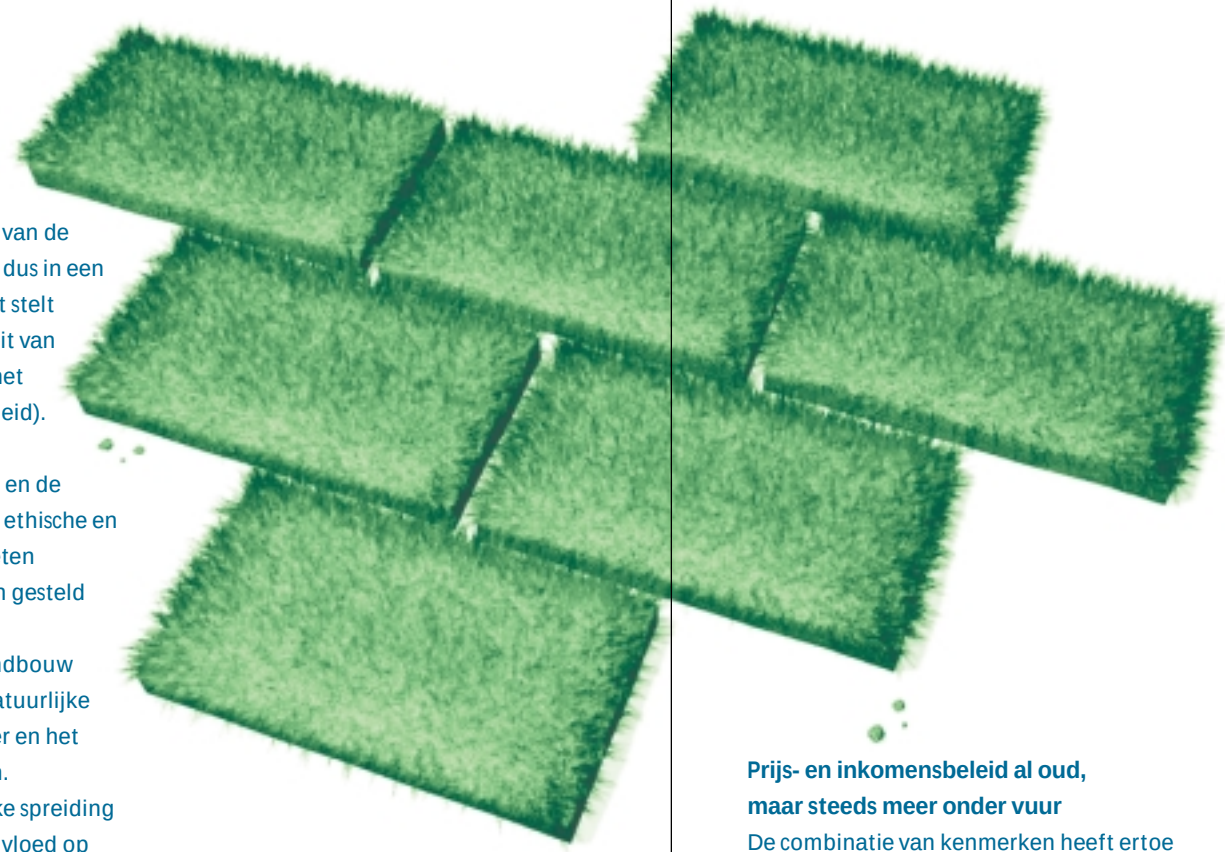
Enerzijds kijken beleidsmakers in de richting van de markt. Meestal zijn collectieve belangen niet via marktcoördinatie te waarborgen, maar soms kun je een markt organiseren: voor productiequota, mest, natuur, vervuilingsrechten, intellectueel eigendom, energie, railtransport, telecom. Het voordeel van de markt is de relatieve vrijheid: niemand is verplicht transacties met iemand anders aan te gaan (maar je moet natuurlijk wel je quotum hebben en je mest kwijt). De beperking is het verschijnsel van "marktfalen" (een markt coördineert alleen goed onder strikte voorwaarden) en de kosten zijn de transactiekosten: kosten van zoeken, onderhandelen, contracteren en het afdwingen van uitvoering. Deze kosten kunnen weliswaar hoog zijn, maar grote delen verschijnen niet op de begroting: ze worden door individuele burgers gedragen. Recente ervaringen leren evenwel dat marktwerking ter waarborging van collectieve belangen complex en, ook voor de overheid, relatief duur kan zijn. Meer markt impliceert in veel gevallen niet minder maar meer overheid, meer toezicht, meer instanties, meer regeltjes.

Anderzijds trachten beleidsmakers de burgerlijke samenleving nieuw leven in te blazen. Er is een breed publiek debat over waarden en normen (aangekondigd), er wordt gesproken over maatschappelijk verantwoord ondernemen, er wordt intensief gedebatteerd over welk onheil je dieren wel en niet mag aandoen in de intensieve veehouderij, en de minister doet een moreel appèl op consumenten om meer te betalen voor diervriendelijk en voor biologisch. Als mensen veel dingen doen in het collectieve belang omdat het nou eenmaal zo hoort, is dat goedkoop in de beleidsuitvoering: het gaat vanzelf. Dit soort pogingen staat in een lange traditie van oproepen tot patriottisme en ethisch reveil: het heeft nooit veel uitgehaald.

Minder regels: kan dat? Kan beleid op hoofdlijnen, zonder gedetailleerde regels en veelomvattende overheidsinzet, toch effectief zijn? Ik heb mijn twijfels want het is roeien tegen de stroom in. De gedetailleerde regels en alles wat daar aan overheidsmachinerie bij hoort, zijn immers het gevolg van onze verworven vrijheid. We leveren niet vrijwillig in op individuele vrijheid, onafhankelijkheid en anonimiteit. Omdat wij niet meer zoveel horen te doen, omdat we de knellende banden van onze traditionele zuilen- en klassenmaatschappij hebben weten af te schudden, omdat voor een comfortabel leven in onze wereld geen knieval voor gedeelde waarden en normen meer noodzakelijk is, omdat we vrij zijn, worden we tot zoveel verplicht. Want er zijn tóch collectieve belangen die gewaarborgd moeten worden, en daarom moet er het een en ander bestuurd en gecoördineerd worden.
Met regeltjes. ■

# Waarom landbouwbeleid?

Cees van Bruchem



**Bijzondere sector**

De land- en tuinbouw heeft een aantal bijzondere kenmerken:

- De landbouw staat aan de basis van de voedselvoorziening en voorziet dus in een elementaire levensbehoefte. Dit stelt bijzondere eisen aan de kwaliteit van de producten en daarmee aan het productieproces (voedselveiligheid).
- De landbouw gebruikt levende organismen (planten en dieren) en de bodem als productiemiddel. Uit ethische en ecologische overwegingen moeten daarom specifieke eisen worden gesteld aan de manier van produceren.
- De productieprocessen in de landbouw worden sterk beïnvloed door natuurlijke omstandigheden, zoals het weer en het optreden van ziekten en plagen.
- Mede door zijn sterke ruimtelijke spreiding heeft de landbouw een grote invloed op het landschap en daarmee op natuur en biodiversiteit.
- De landbouw is in vergelijking met andere bedrijfstakken kleinschalig georganiseerd, veelal in de vorm van gezinsbedrijven, wat de invloed op de markt en de mobiliteit van de productiefactoren beperkt en in veel gevallen (bijvoorbeeld onderzoek, herstructurering) collectieve regelingen noodzakelijk maakt.

Sommige van deze kenmerken zijn ook te vinden in andere sectoren, maar de combinatie ervan maakt de land- en tuinbouw tot een bijzondere sector. De genoemde kenmerken gelden overigens niet voor alle onderdelen van de land- en tuinbouw even sterk; het minst voor de overdekte teelten (glastuinbouw; champignonteelt) en de varkens- en pluimveehouderij.

**Prijs- en inkomensbeleid al oud, maar steeds meer onder vuur**

De combinatie van kenmerken heeft ertoe geleid dat de overheid zich van oudsher nogal intensief met de land- en tuinbouw bemoeit (De Hoogh, 1998). Daarbij gaat het om beleid inzake voedselkwaliteit, om landbouwmilieubeleid, pachtbeleid, structuurbeleid, productiviteits- of innovatiebeleid en ook om prijs- en inkomensbeleid. Vooral dit laatste beleid staat onder druk. Het prijs- en inkomensbeleid dateert al uit de negentiende eeuw.

In de jaren zestig van de vorige eeuw werd dit beleid overgeheveld van de nationale staten naar de EU. Hoewel er van meet af aan al kritiek op het markt- en prijsbeleid was, lijkt deze de laatste jaren sterker te worden en ook meer effect te krijgen. Objectief gezien is er tegenwoordig eigenlijk minder reden tot kritiek op het landbouwbeleid dan 15 of 20 jaar geleden. Destijds waren er nog forse voorraden, in de vorm van boter-, melkpoeder- en rundvleesbergen. Die zijn inmiddels verdwenen, afgezien van een incidenteel probleem zoals bij het ineenstorten van de vraag naar rundvlees tijdens de BSE-crisis. Rond 1980 beliepen de totale inkomensoverdrachten richting agrarische sector in de EU – volgens de OECD – bijna 3% van het BBP, rond 1990 nog een kleine 2,5% en inmiddels is het gedaald tot beneden 1,5%. De verklaring voor het verschijnsel dat de kritiek op het markt- en prijsbeleid veld wint, moet worden gezocht in veranderde opvattingen in de samenleving. Daarbij gaat het om de gewijzigde visie op de overheid in het algemeen – meer markt, minder overheid – en de ten dele daarmee samenhangende opvatting dat mensen zichzelf maar moeten redden. Daarnaast speelt de afnemende electorale betekenis van de agrarische bevolking een rol.

## Argumenten voor prijs- en inkomensbeleid

Maar waarom is een of andere vorm van prijs- en inkomensbeleid voor de landbouw nodig? De kern van de motivering is dat het vrije-marktproces in verschillende opzichten onbevredigende resultaten oplevert.
Dat betreft in de eerste plaats de instabiliteit van de markten: zonder overheidsingrijpen vertonen de prijzen van agrarische producten scherpe fluctuaties vanwege de geringe korte-termijn-prijselasticiteiten van vraag en aanbod enerzijds en weersinvloeden en andere onbeheersbare factoren anderzijds. Dat is ongewenst, zowel voor de producent als voor de consument. Tijdelijk erg hoge voedselprijzen kunnen tot maatschappelijke onrust leiden. Waarschijnlijk speelt dit laatste tegenwoordig minder dan in het verleden, al verschijnen er ook nu nog vrij snel krantenkoppen over hogere voedselprijzen tijdens bijvoorbeeld een periode van droogte.
Een tweede, belangrijker, argument betreft de inkomenspositie van de agrariërs en hun gezinnen. Lage inkomens van boeren vormen op zichzelf een (sociaal) probleem en kunnen daarnaast leiden tot leegloop van (delen van) het platteland.
Het beloningsniveau van de in de landbouw ingezette productiefactoren zou vanwege de specifieke kenmerken van de agrarische sector en de agrarische markten, zonder overheidsingrijpen in de prijsvorming (te) sterk onder druk komen te staan. Het gaat hier om factoren als de zwakke marktpositie van de individuele boer, de beperkte mobiliteit van arbeid en grond en de geringe prijselasticiteit van vraag en aanbod van agrarische producten.* Op welke manier zou die prijs- en inkomensondersteuning gestalte moeten krijgen? In het algemeen kan worden gesteld dat prijsbeleid gekoppeld moet worden aan volumebeleid, om te voorkomen dat de productie te sterk stijgt en dat de baten van het beleid voor een groot deel bij anderen terechtkomen. Daarnaast kunnen (hectare)toeslagen een rol vervullen als het gaat om het realiseren van 'goede doelen' of om bepaalde groepen bedrijven of regio's extra steun te geven.

## Nieuwe waarden

Die 'goede doelen' leveren trouwens een nieuw argument op voor overheidssteun aan de prijs- en inkomensvorming in de agrarische sector. De laatste jaren komen er nieuwe wensen en inzichten naar voren met betrekking tot de manier van produceren, die nauw samenhangen met de in het begin genoemde specifieke kenmerken van de landbouw. Daarbij gaat het om de toenemende waarde die de samenleving hecht aan de (grondgebonden) landbouw als drager van het landschap en van het eigen karakter van het platteland, waarvan rust en ruimte belangrijke elementen zijn. Een als gevolg van liberalisering ver door schietende schaalvergroting en 'rationalisatie' – die bij de melkveehouderij het karakter van industrialisatie kan krijgen – lijkt daarmee op gespannen voet te staan, zeker in de wat kleinschaliger gebieden, zoals in het oosten van Nederland. Daarnaast worden steeds hogere eisen gesteld ten aanzien van de ethische en ecologische aspecten van de productiesystemen, met name in de veehouderij. Deze wensen werken in beginsel kostprijsverhogend en kunnen moeilijk duurzaam worden gehonoreerd bij een drastische ontmanteling van de bescherming van de agrarische sector en de daaruit voortvloeiende concurrentieslag. "Als men de grenzen zonder meer open stelt voor goedkope importen uit het buitenland, betekent dit dat men ook de agrarische productiemethoden en het bijbehorende grootschalige en eentonige landschap en de normen en waarden met betrekking tot productie en verwerking importeert", aldus het rapport van de Commissie Veerman (2001). Anders gezegd: om een verantwoorde landbouw te krijgen of te houden is een verantwoord landbouwbeleid nodig.

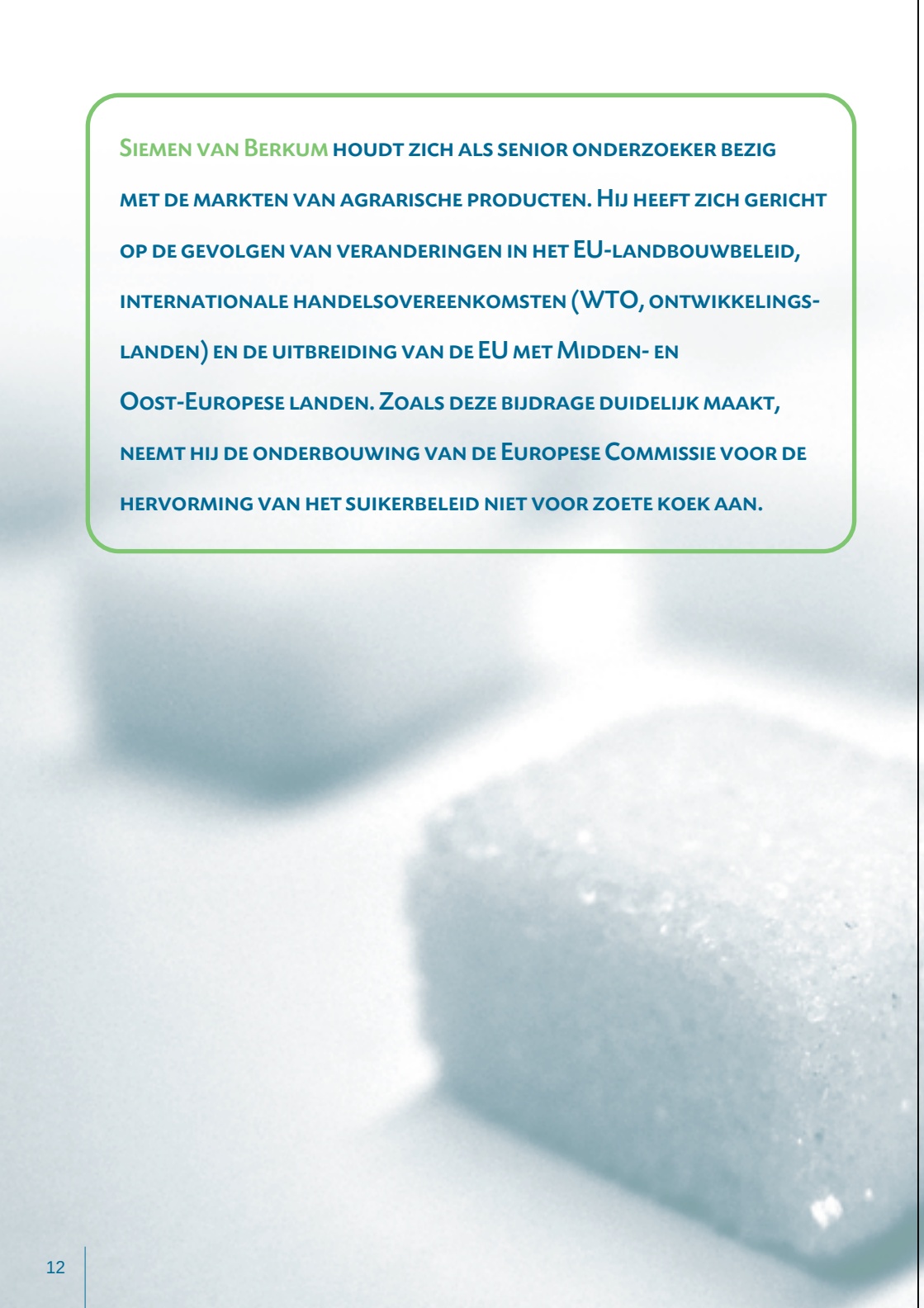
## Literatuur

Commissie Veerman (2001), Naar een duurzame en vitale landbouwsector in Nederland, CDA, Den Haag.

Hoogh, J. de, (1998), Waarom eigenlijk landbouwpolitiek? In: J. de Hoogh en H.J. Silvis (red.), *EU-landbouwpolitiek van binnen en van buiten*, Wageningen.

**Cees van Bruchem** is wetenschappelijk onderzoeker bij het LEI vanaf 1978. Hij is mederedacteur van het jaarlijkse Landbouw-Economisch Bericht en houdt zich verder bezig met vrijwel alle aspecten van het beleid voor de agrarische sector. Hij heeft daarover meestal een duidelijke mening en draagt die uit in woord en geschrift en tot voor kort ook in de politiek als lid van de Eerste Kamer namens de ChristenUnie.

**Deze bewering is nader door de auteur toegelicht in de beschouwing "Landbouwbeleid: waarom eigenlijk?" tijdens het seminar bij zijn 25-jarig jubileum als LEI-medewerker, op 3 december 2003 te Den Haag. Het verslag van dit seminar wordt binnenkort gepubliceerd.*



**Siemen van Berkum houdt zich als senior onderzoeker bezig met de markten van agrarische producten. Hij heeft zich gericht op de gevolgen van veranderingen in het EU-landbouwbeleid, internationale handelsovereenkomsten (WTO, ontwikkelingslanden) en de uitbreiding van de EU met Midden- en Oost-Europese landen. Zoals deze bijdrage duidelijk maakt, neemt hij de onderbouwing van de Europese Commissie voor de hervorming van het suikerbeleid niet voor zoete koek aan.**

# Suikerbeleid op de schop*

Siemen van Berkum

Op 23 september jongstleden heeft de Europese Commissie vier alternatieven gepresenteerd voor het suikerbeleid, te implementeren vanaf 2006:

1. voortzetting van het huidige beleid, met quota-aanpassingen bij oplopende invoer;
2. verlaging van het productiequotum en vaste preferentiële invoerquota;
3. gefaseerde prijsverlaging met uiteindelijk de afschaffing van productiequota;
4. volledige liberalisering/afschaffing van het huidige beleid.

De Commissie stelt dat de hervorming de voorwaarden moet creëren voor een lange-termijn marktevenwicht met de garantie op 'regular and secure' aanbod. De Commissie geeft impliciet aan dat alleen het derde alternatief – gefaseerde prijsverlagingen - op termijn uitzicht geeft op dat marktevenwicht, waarbij een weliswaar kleine(re) maar een internationaal concurrerende en economisch levensvatbare suikersector in de EU ontstaat. Het is echter de vraag of de prijsverlagingen wel tot het gewenste marktevenwicht leiden.

## Kostprijsverschillen

Lagere prijzen leiden tot een daling van de productie in landen met de hoogste productiekosten. In eerste instantie zijn dat volgens de Commissie Griekenland, Italië en Ierland, en bij verdere prijsdaling volgen andere landen. De volgorde en het moment waarop productie uit lidstaten wegvalt, hangt sterk af van het verschil tussen de telersprijs en de marginale productiekosten, de quotumrente. In de beschikbare literatuur wordt verondersteld dat de (marginale) productiekosten het laagst zijn in Frankrijk, Duitsland, het VK en Oostenrijk, en het hoogst in de drie reeds genoemde landen. Over de hoogte van de productiekosten en dus de quotumrente in de andere landen is geen duidelijke consensus.

Daarbij verschillen productiekosten niet alleen tussen landen maar ook tussen telers. In hoeverre is rekening gehouden met kostprijsverschillen binnen de afzonderlijke landen en met dynamische effecten die daarmee samen kunnen hangen? Aannemelijk is dat op de meest efficiënte Nederlandse bedrijven de kostprijs lager is dan de

gemiddelde kostprijs in Frankrijk. Dus: voordat het laatste Nederlandse bedrijf stopt met het produceren van suiker, zijn er in Frankrijk ook al bedrijven gestopt. Dan komt een saneringsen herstructureringsproces op gang, wellicht gepaard met dalende grondprijzen, dat zal leiden tot een lagere kostprijs en dus tot een wijziging in de concurrentiepositie. Die kostprijzen vormen geen statisch gegeven. Anders gezegd: is het effect van de voorgestelde prijsverlagingen op de verschuiving van de aanbodcurve voldoende meegenomen? Een interessante vraag is ook in welke landen dat aanpassingsproces het soepelst zal verlopen. Het is niet uitgesloten dat uiteindelijk landen in Noordwest-Europa toch relatief sterker uit dat proces komen, ook ten opzichte van niet-EU-landen. Als dat zo zou zijn, betekent dat waarschijnlijk dat de productie binnen de EU groter blijft dan de Commissie in het document aangeeft en dat de invoer navenant achterblijft. In dat geval rijst de vraag of een combinatie van de tweede (beperking quota) en de derde optie (verlaging prijzen) niet met meer zekerheid tot het beoogde resultaat zou leiden.

### Invoer uit ontwikkelingslanden te stoppen?

Onduidelijk is hoe men in de prijsverlagingvariant wil omgaan met de invoer uit de ontwikkelingslanden. De EU-prijs wordt dan € 450, de C-prijs ligt op het wereldmarktniveau, in de orde van € 150. Ook als rekening wordt gehouden met verwerkingsmarges, ligt de prijs binnen de EU duidelijk hoger dan op de wereldmarkt.
Dat betekent dat de externe kritiek op het EU-suikerbeleid niet wordt weggenomen.
Voor de armste ontwikkelingslanden, aan wie in het kader van 'Everything But Arms (EBA)' vrije toegang tot de EU-markt is beloofd, kan het aantrekkelijk zijn om hun suiker zoveel mogelijk af te zetten op de EU-markt en eventueel zelfs voor de interne consumptie goedkope suiker op de wereldmarkt te kopen. Nog meer problemen ontstaan als 'trucs' zoals doorverkoop van niet-EBA-suiker, al dan niet in een andere verpakking, niet worden voorkomen.

### Rietsuiker en isoglucose als alternatieven

Het (grotendeels) wegvallen van de bietenteelt in de EU – stel dat dat zou gebeuren – betekent dat de consumptie binnen de EU voor een groot deel gebaseerd wordt op rietsuiker van overzee.
De productie van rietsuiker geeft grote en onvermijdelijke fluctuaties te zien. Dat kan vervelende gevolgen hebben voor een stabiele voorziening in de EU (en ook voor de wereldmarktprijzen). Dit zou een overweging kunnen zijn om in elk geval een optie te kiezen waardoor een suikersector van een zekere omvang in de EU overeind blijft.
De relatie tussen prijsstelling van witsuiker en isoglucoseproductie is van groot belang voor het moment waarop de Commissie (in deze variant) de productiequota wil afschaffen. De Commissie wil dat doen in de tweede fase van de prijsverlaging, maar is niet concreet wanneer dat zal gebeuren. De prijs van suiker(bieten) moet sterk naar beneden om te kunnen concurreren met isoglucose. De vraag is tot hoever de suikerprijs moet dalen om niet weggeconcurreerd te worden door isoglucose. Indien de productiebeperkingen worden losgelaten bij een bietenprijs die te hoog ligt om te kunnen concurreren met isoglucose, dan zal de productie van de laatste (sterk) kunnen toenemen, met als gevolg dat het marktevenwicht tot stand komt bij een lagere productie van suikerbieten dan de Commissie nu voorstelt. De Commissie verwacht in de prijsdalingvariant ook een afname van de isoglucoseproductie, met name wanneer de prijs voor witsuiker zakt beneden 475 euro/ton. Dan zou suikerproductie uit bieten de concurrentie met andere zoetstoffen kunnen aangaan, met name met HFCS (zoetstof uit maïs). Onduidelijk is echter waarom de productie van isoglucose niet toe zou kunnen nemen als de prijs voor witsuiker nog boven € 500/ton ligt. Voorts beweert de Commissie dat de productie naar (bijna) nul gaat als de prijs voor witsuiker beneden € 450/ton witsuiker komt. Is dat zo, ook in Nederland?
De basis voor de beweringen van de Commissie is niet expliciet en dus moeilijk te beoordelen.

### Uitbreiding van de braakverplichting?

Als de suikerproductie voor een groot deel verdwijnt, zoals de EU-Commissie denkt, wat gebeurt er dan met die grond en wat heeft dat voor gevolgen voor andere sectoren?
De Commissie heeft het over granen, oliezaden en eiwitgewassen, maar zijn dat de meest voor de hand liggende substituten? Waarom niet eerder aardappelen of groenten? Voor een afgewogen besluitvorming zou dat in beeld gebracht moeten worden. Onder andere de milieu-effecten van zo'n verschuiving kunnen substantieel zijn: in 2000 werden in Nederland op een ha aardappelen 3,5 maal zoveel chemicaliën gespoten als op een ha bieten. Om ongewenste verdringing te voorkomen, is een beperkte uitbreiding van de braakverplichting te overwegen.

**Deze bijdrage is gebaseerd op een uitvoeriger notitie, opgesteld op verzoek van het ministerie van LNV. Hieraan heeft ook Cees van Bruchem een belangrijke bijdrage geleverd.*

# Slagen **WTO-ronde** onvoldoende om armoede uit te bannen

**Hans van Meijl en Frank van Tongeren**

De WTO-top in Cancun in September 2003 is niet bij machte gebleken de moeizaam verlopende onderhandelingen in de Doha-ronde uit het slop te trekken. Deze ronde is uitgeroepen tot 'Ontwikkelingsronde' omdat de belangen van ontwikkelingslanden meer aandacht zouden moeten krijgen. De gebruikelijke redeneertrant is ongeveer als volgt: "Armoede is geconcentreerd op het agrarische platteland in ontwikkelingslanden en liberalisatie van de sterk beschermde landbouw in ontwikkelde landen levert een grote bijdrage aan het verminderen van armoede door exportmarkten te openen." Bij deze redenering willen wij een aantal kanttekeningen plaatsen. De voordelen van liberalisatie in de agrarische sector zijn beperkt en ongelijk verdeeld over verschillende ontwikkelingslanden en armoedegroepen binnen deze landen. Daarnaast geldt dat ontwikkelingslanden vooral baat hebben van handelsliberalisatie van industriële goederen en diensten, maar alleen als ze daar zelf ook aan meedoen.

## Voordelen agrarische handelsliberalisatie beperkt

Waarom zijn de voordelen van agrarische handelsliberalisatie niet zo groot voor ontwikkelingslanden? Daarvoor zijn uiteenlopende redenen aan te voeren:

**a)** De meest beschermde grote landbouwsectoren in de ontwikkelde landen zijn granen, rundvlees en zuivel. Bij liberalisatie zullen de grote exporteurs van deze producten zoals de VS, Argentinië, Brazilië, Australië en Nieuw-Zeeland profiteren van een stijgende export en productie. Ontwikkelingslanden exporteren vaak tropische - niet met OECD-landen concurrerende – producten, die tevens minder beschermd worden in deze rijke landen. De voordelen van handelsliberalisatie zijn daarom beperkter. Uitzonderingen hierop vormen de sterk beschermde sectoren suiker, rijst en katoen, waar liberalisatie tot voordeel kan leiden voor een aantal ontwikkelingslanden.

**b)** Door liberalisatie verschuiven middelen op termijn vanuit de huidige sterk beschermde sectoren naar de huidige 'vrije producten', zoals tuinbouwproducten. De concurrentie in deze sectoren neemt toe wat een druk op de prijzen geeft. Enkele ontwikkelingslanden die sterk afhankelijk zijn van de export van deze producten gaan er op achteruit.

**c)** Handelsliberalisatie en afschaffing van landbouwsubsidies in OECD-landen leidt tot een stijging van de prijs op de wereldmarkt en hierdoor tot hogere invoerprijzen voor voedselimporterende landen. Deze verslechtering van de ruilvoet kan tot koopkrachtverlies in deze landen leiden.



**d)** Handelsliberalisatie leidt tot uitholling van bestaande tariefpreferenties voor ontwikkelingslanden en daardoor tot een nadeel in de concurrentie met andere exporteurs.

**e)** Ontwikkelingslanden worden geconfronteerd met steeds hogere kwaliteitseisen en sanitaire en fytosanitaire eisen voor agrarische producten in de markt van ontwikkelde landen. Deze eisen, die voortvloeien uit de eisen die consumenten aan het voedsel stellen, worden dikwijls niet door overheden gesteld, maar opgelegd door particuliere marktpartijen.

## Liberalisatie door ontwikkelingslanden

Diverse recente studies laten zien dat de voordelen voor ontwikkelingslanden groter zijn als zij hun eigen tarieven verlagen en als ook de niet-landbouw sectoren erbij worden betrokken. Door hoge tarieven en invoerquota worden importgoederen vaak onbereikbaar duur voor de brede bevolking. In plaats van stimulerend voor de eigen landbouw, werken protectionistische maatregelen juist averechts door kunstmatige prijsverhoging van inputs, zoals kunstmest en landbouwmachines.

Ook valt er voor ontwikkelingslanden winst te boeken uit meer Zuid-Zuid handel, tussen landen met midden-inkomens en lage-inkomens. Daar tegenover staat dat het verlagen van tarieven tot schatkistproblemen in diverse ontwikkelingslanden kan leiden. Tariefinkomsten vormen immers een groot deel van de overheidsinkomsten en instituties soms afwezig zijn om belastinginkomsten op een andere manier te genereren.

De sectoren buiten de landbouw bieden op lange termijn waarschijnlijk meer groeimogelijkheden dan de landbouw en groei in deze sectoren is noodzakelijk om de uitstoot van arbeid op te vangen uit de landbouwsectoren. Aan de ene kant wordt de landbouwsector gekenmerkt door een relatieve hoge productiviteitsgroei waardoor steeds minder mensen nodig zijn om hetzelfde te produceren en aan de andere kant is er een zeer geringe groei in de vraag naar landbouw-producten. Hierdoor staan landbouwprijzen altijd onder druk en zijn steeds minder werknemers nodig om de productie te leveren. Dit leidt tot armoede op het platteland. Dit is een wetmatigheid die wij ook in Nederland kennen, en zelfs het landbouwbeleid zoals wij het in de EU kennen kan dit proces slechts in beperkte mate sturen en afremmen. Hier en elders in de inmiddels rijke landen hebben industrialisatie en de diensteneconomie voor nieuwe werkgelegenheid en inkomen gezorgd.

## Complementaire investeringen

Het is ook de vraag of ontwikkelingslanden, en met name mensen in armoede, werkelijk kunnen profiteren van de mogelijke voordelen van handelsliberalisatie. Om de voordelen te genieten zijn vaak complementaire investeringen in opleiding, infrastructuur, kredieten en een stabiel politiek klimaat nodig. Omdat mensen in armoede vaak weinig meer hebben dan een beperkt lapje grond en nauwelijks toegang tot kredieten zijn ze minder in staat om risico's te nemen en te profiteren van de nieuwe kansen.
Als exporteur zal men ook aan steeds hogere kwaliteitseisen en sanitaire en fytosanitaire eisen moeten voldoen. Echter een infrastructuur en middelen om kwaliteit te garanderen ontbreken in veel ontwikkelingslanden.

## Offensieve belangen

In het algemeen is er een positief verband tussen opener handel en verlichten van armoede. Het mislukken van de top in Cancun is dan ook te betreuren: ontwikkelingslanden zijn de verliezers. Maar wil de Doha-ronde een echte ontwikkelings-ronde worden, dan moet ook aandacht worden besteed aan mogelijke negatieve gevolgen van handelsliberalisatie. Dan kunnen compenserende maatregelen worden getroffen. Een aantal ontwikkelingslanden pleit mede daarom voor vergaande uitzonderingsposities *(Special and Differential Treatment)* in de vorm van zachtere verplichtingen, langere implementatieperiodes en uitzonderingen voor bepaalde strategische producten. Dit is waarschijnlijk slechts van beperkte waarde, omdat het voor veel ontwikkelingslanden betekent dat zij de kans op binnenlandse hervormingen laten liggen.
Veel belangrijker is het identificeren en onder-handelbaar maken van offensieve belangen van ontwikkelingslanden. Veel arme landen kunnen profiteren van een ruimere marktoegang tot rijke landen, maar de realisatie van de potenties hangt mede af van het vermogen om locale exportsectoren op te bouwen en te voldoen aan de eisen van exportmarkten.

**Hans van Meijl** is hoofd van de sectie Landbouw- en Voedselbeleid. Daarmee is hij aanvoerder van een multidisciplinair team. Gespeeld wordt er op het gebied van het nationale, Europese en internationale landbouwbeleid, de ontwikkeling van het agrocomplex en de waarden en gedragingen van consumenten. Hans zorgt voor de teamgeest en verbinding tussen de linies en weet ook nog publicaties te scoren in de Champions League.

**Frank van Tongeren** is plaatsvervangend hoofd van de afdeling en hoofd van de sectie Internationale Handel en Ontwikkeling. Zijn groep houdt zich bezig met vraagstukken van internationale handel, regionale integratie, duurzame ontwikkeling en met de rol van het internationale bedrijfsleven in ontwikkelingsvragen.
Zijn eigen specialiteit is (het modelleren van) internationale handelspolitiek, WTO, EU-uitbreiding en aanverwante zaken.

# Etikettering gg-producten levert geen nieuwe keuzen op

*Derek Eaton*

De Europese Unie staat betrekkelijk afzijdig in de wereldwijde opmars van genetisch gemodificeerde (gg-)gewassen. Sinds 1999 geldt er in de EU een de facto moratorium over de toelating van nieuwe gg-gewassen. Met nieuwe en strengere eisen voor de etikettering en scheiding van gg-gewassen van conventionele en biologisch geteelde gewassen, hoopt de EU aan de zorg van consumenten en maatschappelijke organisaties tegemoet te komen. Maar zullen de consumenten de voorziene gg-etiketten wel tegen komen? De EU-etiketteringsmaatregelen kunnen leiden tot een substantiële prijsverhoging voor *conventioneel* geteelde gewassen. Indien de extra kosten voor het scheiden van de marktsegmenten niet terugverdiend kunnen worden op de consumentenmarkt, worden de producenten voor een moeilijke keuze geplaatst: of volledig overstappen op gg-producten, of blijven bij het huidige aanbod. Er lijkt geen middenweg te bestaan waarbij gg-, conventionele en biologische producten tegelijkertijd in het schap liggen. Ondanks etikettering blijft de keuzevrijheid van de consument dan beperkt tot de alternatieven 'conventioneel' of 'biologisch'.

## Beleidsontwikkeling

De besprekingen tussen de lidstaten en de Europese Commissie zijn sinds 1999 vooral gericht geweest op het versterken van vertrouwen van de Europese consument door middel van een systeem van toelating, tracering en etikettering. Halverwege 2003 is een akkoord bereikt over de gewenste regelgeving voor de etikettering van gg-voedingsmiddelen en diervoeder. In principe zullen de regels begin 2004 van kracht worden[1].

De nieuwe regelgeving wordt over het algemeen als vrij zwaar beschouwd. Voortaan moeten voedingsmiddelen en diervoeders die zijn verkregen met gebruik van genetische modificatie van een etiket worden voorzien. Etikettering geldt zelfs als er geen spoor van het gg-materiaal meer te vinden is in het product (katoenzaadolie is een mogelijk voorbeeld). Producten die geen gg-gewassen bevatten hoeven niet van een etiket te zijn voorzien. Maar gevreesd wordt dat sporen van gg-gewassen onbedoeld zullen verschijnen in gg-vrije producten. Mogelijke oorzaken van contaminatie zijn sporen in landbouw-werktuigen, verwerkingsinstallaties of zelfs in het veld door natuurlijke overbrenging van stuifmeel of zaad. Voor dergelijke moeilijk vermijdbare sporen geldt er in het akkoord een drempelwaarde van 0,9 procent. Dus een product hoeft niet van een gg-etiket te worden voorzien als het bestanddeel van gg-gewassen beneden deze limiet blijft. Alle bedrijven in de keten van productie en handel worden verplicht om schriftelijk aan het afnemende bedrijf te melden of een betreffend product gg-organismes bevat of daarvan verkregen is en ook moet men informatie over de specifieke gg-organismes verschaffen. Dit geldt ook voor producten met onvoorziene sporen wanneer zij boven de tolerantielimiet van 0,9 procent komen te vallen. Dit betekent dat bij elke schakel in de keten testen moeten worden verricht.

## Kosten van keuzen

Het is lastig de kosten te schatten die samenhangen met het monitoren en scheiden van de gg- en niet-gg segmenten. Er zijn slechts enkele studies beschikbaar, maar zij wijzen wel duidelijk een kant op: etikettering leidt tot een substantiële prijsverhoging voor conventioneel geteelde gewassen[2].

[1] Zie Persbericht IP/03/1056 op http://www.europa.eu.int.

[2] Interessant is dat het biologische segment van de markt waarschijnlijk minder last van de nieuwe regelgeving zal hebben omdat vergelijkbare maatregelen reeds nu worden toegepast om de kwaliteit te garanderen.

Naast de extra kosten door aanpassingen van de teeltwijze in het gg-vrije segment, komen er ook hogere kosten bij de afnemende en verwerkende schakels in de keten. Deze kosten hangen samen met maatregelen voor het scheiden van productie-ketens en het implementeren van nieuwe monitoring-systemen. Een van de studies schat de extra kosten van het scheiden van conventionele en gg-teelt van Canadees graan en oliehoudende zaden op gemiddeld 38% van de productieprijs, waarvan bijna tweederde bij vervoer en verwerking ligt[3]. Voor de consumentenprijs betekent dit een kostenverhoging van 10%.

**Het co-existentie vraagstuk: externaliteit voor gg-vrije producten**

Economisch gezien hebben wij hier te maken met een interessant voorbeeld van een externaliteit. De regelgeving betekent dat de niet-gg keten kosten moet maken om gg-vrij te kunnen blijven leveren. In het politieke debat wordt dit erkend als het 'co-existentie' vraagstuk. Een recent akkoord tussen de lidstaten en het Europese Parlement draagt een mogelijke oplossingsrichting voor het co-existentie vraagstuk aan. Volgens deze overeenkomst krijgen lidstaten het recht om compensatie te betalen aan gg-vrije telers[4]. Omdat onder het akkoord de kosten door de nationale overheid worden betaald en gefinancierd uit belastinginkomsten, zullen de gg-telers in hun beslissingen geen rekening hoeven te houden met de kosten van het scheiden van de marktsegmenten. In feite kan deze oplossing worden gezien als een subsidie voor gg-teelt.

Voor verwerkende schakels is vooralsnog geen regeling voorzien, en moeten de extra kosten van segregatie en etikettering van gg-vrije voedselproducten gedeeltelijk worden betaald door het gg-vrije segment. Als de premie die consumenten die gg-vrij willen blijven eten hoog genoeg is om deze kosten te dekken, zijn er weinig problemen. Maar als de 'willingness to pay' te laag is, is het denkbaar dat er een even-wicht ontstaat waarbij de conventionele teelt (nagenoeg) verdwijnt. Dan zullen de consumenten moeten kiezen tussen gg-bevattende producten of een nog aanzienlijk duurder biologisch product dat nog gg-vrij blijft. De vraag is in hoeverre bovenstaande economische overwegingen gemaakt zijn bij het formuleren van en onderhandelen over de voorschriften. De keuzes ten aanzien van drempelwaarden en tracering, hebben een duidelijk effect op de te verwachten uitkomsten in de markt. Het politieke besluit lijkt vooral gebaseerd te zijn op de verwachting dat met etikettering en informatieverschaffing het vertrouwen van de Europese consument wordt gewonnen.

**Uitkomst**

De uitkomst van 100% gg-bevattend is onwaarschijnlijk. Veel bedrijven hebben besloten om vooralsnog geen gg-producten aan te bieden. Deze bedrijven beseffen goed wat de reactie van de consument kan zijn indien de conventionele producten te duur zouden worden of van het menu zouden verdwijnen. Als EU-producenten beslissen helemaal geen gg-technologie te gebruiken, hebben de etiketteringsvoorschriften geen nieuwe keuzen opgeleverd.

*De auteur dankt Frank van Tongeren voor zijn inbreng.*

**Derek Eaton,**

*afkomstig uit Canada, is econoom bij de sectie Internationale Handel en Ontwikkeling. Hij onderzoekt vraagstukken ten aanzien van intellectueel eigendom, biotechnologie en genetische bronnen in de landbouwsector. De ontwikkeling van beleid op dit gebied wordt sterk beïnvloed door internationale afspraken en het internationale karakter van de veredelings- en fokkerijsectoren.*

[3] KPMG Consulting, Economic Impact Study: Potential costs of mandatory labelling of food products derived fromm biotechnology in Canada, Ottawa, 2000.

[4] Persbericht IP/03/1096, 23 juli 2003, http://www.europa.eu.int.

Huib Silvis is hoofd van de afdeling en tevens coördinator van het sociaal-economische onderzoek voor het (inter-)nationale LNV-beleid. In zijn gezin met vier - nu middelbare school gaande - kinderen heeft hij wel geleerd dat hij zijn wil niet eenzijdig kan opleggen, maar voor zijn programma draagvlak nodig heeft. Zoals zijn vader hem eens zei: 'Als het ijs te dun is, zak je erdoor'.



# Voedsel versus Groen?

Huib Silvis

Voor de verbreding van de activiteiten van de landbouw naar andere functies op het platteland, de zogenaamde groene diensten, is veel politieke en beleidsmatige belangstelling. Daarbij gaat het om uiteenlopende diensten, zoals natuurbeheer, waterbeheer, landschapsonderhoud, cultuurhistorie en recreatie. Deze belangstelling komt voort uit twee elkaar versterkende tendensen. Ten eerste is er de behoefte om de afkalvende economische basis van de agrarische sector te versterken en ten tweede de maatschappelijke wens om de natuur en landschap in het landelijk gebied een kwaliteitsimpuls te geven. De vraag is in hoeverre de klassieke functie van de agrarische sector – het produceren van voedsel – te combineren is met de andere functies – de levering van groene diensten. Onder welke voorwaarden is de combinatie economisch duurzaam?

## Betekenis van de agrarische sector neemt verder af

Nog steeds is de agrarische sector van aanzienlijke betekenis voor de plattelands-economie. Maar het belang moet niet worden overschat. Een verdere sanering of zelfs inkrimping van de agrarische sector heeft slechts een beperkte invloed op de totale economie van het platteland en dus bijvoorbeeld ook op het voorzieningenniveau in de dorpen. Omgekeerd kunnen eventuele



# Voedsel versus Groen?

economisch getinte plattelandsproblemen in het algemeen niet worden opgelost door stimulering van de agrarische sector. De negatieve ontwikkeling van de agrarische bedrijvigheid heeft vermoedelijk dus geen ingrijpende gevolgen voor de plattelandseconomie, maar kan wel van grote betekenis zijn voor het aanzien van het platteland, voor de landschappelijke variatie, de cultuurhistorische identiteit, de visuele aantrekkelijkheid en daarmee voor recreatie en toerisme.
Hoe zal de sector zich verder ontwikkelen? Economische factoren blijven dominant bij de agrarische ontwikkeling. De te verwachten schaarste aan optimaal benutbare landbouwgrond werkt een verdere intensivering in de hand. Vanwege de te verwachten prijsverhoudingen van de productiefactoren (arbeid duur en kapitaal relatief goedkoop) gaan schaalvergroting en sanering onverminderd door, versterkt door technologische ontwikkelingen en liberalisering van de markt.

## Niet grondgebonden productie in landschap laten passen

De niet grondgebonden bedrijvigheid, die intussen meer dan de helft van de totale agrarische productiewaarde in ons land omvat, levert in het algemeen geen positieve bijdrage aan de mogelijkheden voor verbreding.
De gebouwen kunnen het landschapsschoon bedreigen, de stankhinder vormt een negatieve factor voor de recreatie en de natuur wordt evenmin gunstig beïnvloed door varkensstallen of tuinbouwkassen. Een eventuele groei van deze sectoren kan daarom in beginsel negatief uitpakken voor de mogelijkheden tot verbreding. Voor de intensieve veehouderij tekent zich overigens een inkrimping af, vooral vanwege de mest- en ammoniakwetgeving. Dit sluit verdere schaalvergroting en 'industrialisering' niet uit. Maar omdat het beleid gericht is op een sterkere ruimtelijke concentratie van deze sector, zullen de ontwikkelingen in de intensieve veehouderij per saldo niet nadelig uitpakken voor de mogelijkheden tot verbreding. Vanwege de sterke positie van de glastuinbouw wordt een verdere groei van deze sector in ons land niet uitgesloten. In bepaalde gebieden kan dat nadelige gevolgen hebben voor de mogelijkheden tot verbreding. Omdat de glastuinbouw momenteel slechts een half procent van de totale oppervlakte cultuurgrond beslaat, zal dit landelijk gezien echter beperkt blijven. Bovendien wordt ook voor de glastuinbouw gestreefd naar een sterkere ruimtelijke concentratie en wordt er aandacht besteed aan de landschappelijke inpassing van nieuwe kassencomplexen.

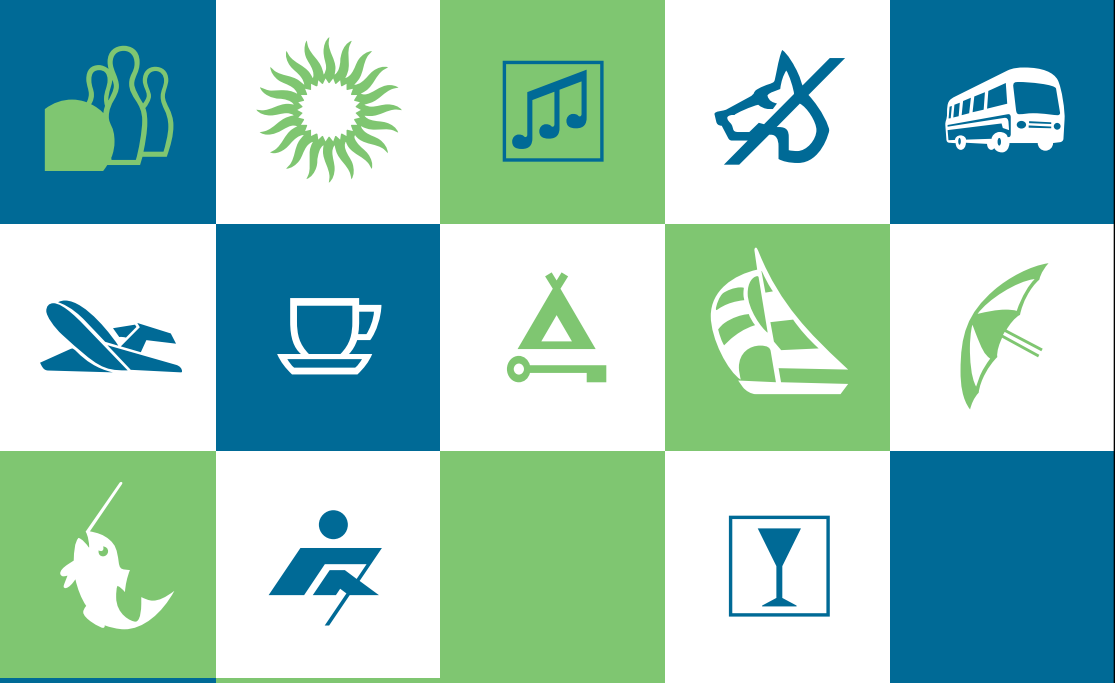
## Grondgebonden productie blijvende drager van het landschap

De ontwikkelingen in de grondgebonden sectoren hebben direct invloed op de mogelijkheden voor verbreding. De grondgebonden landbouw zal drager van het landschap blijven. Zelfs in het sterk verstedelijkte Nederland is deze sector voor grote delen van het platteland beeldbepalend. Daarnaast zijn de ontwikkelingen in de grondgebonden landbouw van grote betekenis voor de soortenrijkdom van flora en fauna. Sectoren met een lage toegevoegde waarde per hectare zoals de akkerbouw, verkeren in een lastig parket. Voor de opengrondstuinbouw en de melkveehouderij lijken de economische vooruitzichten beter dan voor de akkerbouw. Vanwege het milieubeleid zullen de in opkomst zijnde 'megabedrijven' in het algemeen schoon produceren. Een combinatie met landschaps- en natuurbeheer en met andere nevenactiviteiten zoals recreatie is op bedrijfsniveau echter problematisch. Grootschalige, geïndustrialiseerde bedrijven lenen zich er in het algemeen niet goed voor. Omgekeerd lijkt het voortbrengen van producten voor de internationale markt op kleinschalige bedrijven op termijn niet rendabel. De kleinere gemengde bedrijven, die in belangrijke mate het gezicht van het platteland in de zandgebieden bepalen, zullen dan ook verder onder druk komen.

## Specialisatie op bedrijfsniveau, integratie op gebiedsniveau

De gecombineerde productie van voedsel voor de 'wereldmarkt' en groen zal naar verwachting op bedrijfsniveau niet rendabel blijken. Productietechnisch gezien liggen voedsel en groen niet in elkaars verlengde. De eisen voor optimale landbouwproductie wijken nogal af van die voor optimaal natuurbeheer. Als er een koopkrachtige vraag blijkt te bestaan naar landschap, natuur of recreatiemogelijkheden, al dan niet collectief gefinancierd, zullen bedrijven ontstaan die zich exclusief op deze producten richten. Dat zal de kwaliteit van deze producten bevorderen en de kosten verlagen. Op de 'landschapsbedrijven' kan de voedselproductie wel een bijproduct vormen, waarbij vooral aan extensieve vormen van veehouderij of aan ruwvoerproductie moet worden gedacht.
In deze benadering vormt de zich aftekenende gecombineerde productie van voedsel en groen met behulp van vergoedingen, die voor een belangrijk deel uit EU-fondsen worden bekostigd, slechts een overgangsfase. Liberalisering van de voedselproductie, en de daarbij behorende verscherping van de concurrentie, laat zich nu eenmaal moeilijk verenigen met suboptimale productiestructuren. Het toekomstbeeld is dus een specialisatie in enerzijds voedselbedrijven die voor de wereldmarkt produceren en anderzijds groene bedrijven die voor de lokale markt produceren. Waar de maatschappelijk gewenste integratie niet of onvoldoende gestalte kan krijgen op bedrijfsniveau, is het een uitdaging voor de overheid om de integratie en versterking van functies te realiseren op gebiedsniveau.

*Deze bijdrage is gebaseerd op de overzichtstudie 'Bedrijvigheid' binnen het programma 376: Mens, Economie en Groene Ruimte (GammaGroen). Aan deze studie "Voedsel versus Groen?" zijn belangrijke bijdragen geleverd door mijn collega's Cees van Bruchem en Martien Voskuilen.*



# Over de voorziening van natuur en landschap

**Carel van der Hamsvoort**

De voorziening van natuur en landschap is een collectief goed probleem. Meerdere personen kunnen er tegelijkertijd gebruik van maken. Hooguit is er soms sprake van enige congestie bij het gebruik. De term *voorziening* verwijst naar (1) de keuze van de diensten (zowel kwaliteit als kwantiteit); (2) de methode van financiering; en (3) het arrangeren van de productie.
Iets of iemand moet in natuur en landschap voorzien, een private of een publieke (overheid) organisatie: een club (die kan ook uit 1 persoon bestaan). Wat is nu de beste club? Dat is de meest efficiënte oftewel de Pareto-efficiënte club, gegeven de gebiedsspecifieke kenmerken.
De kenmerken betreffen bijvoorbeeld de eigendomssituatie in het gebied, de kosten van de uitsluitbaarheid van interessante gebiedsdelen, de mogelijkheden om het genieten van natuur en landschap aan een privaat goed (een boottocht) te koppelen, en dergelijke.
Clubs verschillen in de wijze waarop ze de voorziening regelen en zijn daarin meer of minder succesvol. De optimale kwaliteit en kwantiteit van goederen en diensten wordt bijvoorbeeld bepaald door het punt waar de som van de marginale baten en de marginale kosten gelijk zijn.
Dit betekent dat een club een goede inschatting van de vraag moet maken en ook van de kosten van de voorziening. Verschillende clubs doen dit op verschillende wijze met een verschillend resultaat. Deze beslissing staat echter niet los van de andere twee aspecten.
De kosten worden namelijk bepaald door de productiekosten (tweede aspect van voorziening) en door de organisatie- c.q. transactiekosten.
De hoogte van de productiekosten wordt sterk bepaald door de efficiency van de wijze waarop de club de productie organiseert. Gaat de club grond aankopen en het beheer zelf doen? Of besteedt men het beheer na aankoop uit? En zo ja, hoe worden de condities van het beheercontract en de keuze van de beheerders bepaald? Via contracten met vaste voorwaarden (beheersregeling), onderhandelingen, tendering of anderszins?
Ook het derde aspect van voorziening, de financiering, beïnvloedt de keuze van goederen en diensten. Een club zal bij het in kaart brengen van de vraag ook inschatten wat men er daadwerkelijk voor wil betalen: de Actual Willingness To Pay (AWTP) oftewel de daadwerkelijke betalingsbereidheid. Deze hangt mede af van de mogelijke financieringsmechanismen: kun je mensen via een figuurlijke of letterlijke toegangspoort laten betalen? Zijn er private goederen die complementair zijn aan de collectieve goederen (hotelkamers, parkeerplaatsen, kano- en fietshuur)?
Of ben je afhankelijk van donaties?

Aangezien verschillende clubs de voorziening anders organiseren en daarom ook andere resultaten bereiken en gegeven het feit dat clubs worden gevormd en gekneed in interactie met de gebiedsspecifieke omstandigheden, zullen actoren altijd op zoek gaan naar de club, die voor hen tot de beste resultaten leidt. Dit kan ook de overheid zijn, mits zij de meest efficiënte club blijkt te zijn.

De overheid kan in dit hele spel twee rollen vervullen: die van medespeler en die van spelregelmaker. In het eerste geval neemt de overheid de gebiedsspecifieke omstandigheden als gegeven aan (inclusief de relevante wet- en regelgeving) en is de overheid één van de mogelijke clubs om de voorziening te organiseren. De overheid kan echter ook van mening zijn dat de zo verkregen allocatie vanuit maatschappelijk oogpunt niet gewenst is. Bijvoorbeeld op grond van verdelingsargumenten, vanwege bovenregionale doelstellingen, of als gevolg van internationale (verdrags-)verplichtingen. In dat geval zal de overheid uit haar rol van medespeler dienen te treden en als spelregelbepaler de gebiedsspecifieke omstandigheden, oftewel de rules of the game, moeten gaan aanpassen.
Er ontstaat dan een nieuwe omgeving, met nieuwe kansen voor clubs.

Een complicerend gegeven is dat de overheid geen monoliet is. De overheid is georganiseerd via verschillende bestuurslagen (rijk, provincies, gemeenten, waterschappen) en daarenboven bestaan er in toenemende mate ad-hoc arrangementen in gebieden (bijv. reconstructiecommissies, Regionale Innovatie Netwerken - RINs), deze laatste vaak samen met private partijen. Bovendien is, met name op rijksniveau, de overheid georganiseerd via beleidsdomeinen: de departementen. Zelfs binnen het LNV-domein zijn verschillende lagen en pilaren te onderkennen. Deze organisatie van het bestuur is in sterke mate bepalend voor de effectiviteit en efficiëntie van het beleid.





**CAREL VAN DER HAMSVOORT** is senior wetenschappelijk onderzoeker. Hij houdt zich bezig met economische theorievorming over de voorziening van collectieve goederen en diensten. Hij is hartstochtelijk nieuwsgierig naar hoe de wereld en met name de economie in elkaar zit. Zijn lijfspreuk is van Aristoteles: *'Verwondering is het begin van alle wijsheid'.*

# 'Rood voor GROEN' via verhandelbare bouwrechten

**Jan Luijt** [1)]

Boeren en tuinders hebben er nauwelijks weet van, maar voor velen is in mei 2002 een financiële ramp bespaard. De Tweede Kamer zette toen de Vijfde Nota Ruimtelijke Ordening op de helling. Daarmee ging ook de indeling van het landelijk gebied in groene en rode contouren in de ijskast. Op het eerste gezicht leek het idee heel sympathiek om het landelijk gebied te verdelen in een groene zone waar nooit mag worden gebouwd en een rode, waarin juist wel bouw zou kunnen plaats vinden. Eindelijk rust en zekerheid. Boeren en tuinders in de groene contouren zouden tot in lengte van jaren met hun bedrijf uit de voeten kunnen. Maar er zat een adder onder het gras. Met de indeling zouden boeren in de groene contour voor een deel worden onteigend, zonder dat er een vergoeding tegenover staat. Van de 2,2 miljoen hectare landbouwgrond zouden namelijk hooguit enkele tienduizenden hectare in aanmerking komen voor een 'rode contour'.

**Verhandelbare ontwikkelingsrechten**

Als die indeling was doorgegaan, zou de prijs van landbouwgrond in de groene contouren fors dalen. Dit omdat de optiewaarde van een andere bestemming zou komen te vervallen. Door de prijsdaling van de grond in de groene contouren, zou het vermogen van de eigenaars van de 'groene grond' direct worden aangetast. In de Verenigde Staten bestaat een oplossing voor dat probleem. Daar heeft men ervaring met een systeem van verhandelbare ontwikkelingsrechten voor de grond, Transferable Development Rights, kortweg TDR's. Zo'n TDR geeft het recht om in een ander gebied een huis te bouwen. Boeren die in de groene zone vallen, krijgen die rechten toebedeeld. Die kunnen ze vervolgens verkopen aan bedrijven die in de rode zone willen bouwen. Een van de eerste praktische toepassingen van het idee van verhandelbare ontwikkelingsrechten was eind jaren zeventig in de Amerikaanse staat Maryland. In het gebied Montgomery County kwam de landbouw onder druk te staan, omdat de steden steeds meer grond wilden hebben. Dat ging ten koste van het open landelijke gebied. De overheid greep in. Voor 88.000 acres landelijk gebied kwam er een programma om het in tact te laten en te conserveren. Bouw zou hier niet meer mogelijk zijn met als gevolg waardedaling van de grond. Om de grondeigenaren te compenseren kregen ze ontwikkelingsrechten: een voor elke vijf acres. Een ontwikkelingsrecht (TDR) gaf het recht om één woning te bouwen. Niet in het open landelijke gebied, maar in de stedelijke groeikernen die de overheid had aangewezen. Die rechten konden de eigenaren verhandelen. Makelaars in onroerend goed bemiddelden. De marktprijs was indertijd 5.000 dollar per stuk.

Ontwikkelingsrechten zijn een soort quotering. Ze gaan uit van het recht om de grond vrij voor elk doel te gebruiken. Wanneer de overheid dat recht beknot, krijgt de grondeigenaar daar rechten voor in de plaats die hij mag verhandelen. Een andere partij die iets wil ontwikkelen, zal eerst die rechten moeten verwerven om te kunnen bouwen. Ook in Nederland is zo'n systeem denkbaar.

**Ruimte voor ruimte**

In feite heeft de Nederlandse overheid bij de sloop- en opkoopregeling voor vee en stallen al dergelijke verhandelbare ontwikkelingsrechten geïntroduceerd. De opzet was dat boeren konden kiezen bij de verkoop van hun vee, of liever gezegd bij de verkoop van hun productierechten voor vee. Of ze kregen een vergoeding van de overheid, of ze konden het recht krijgen om een woning te bouwen. Van die opzet is voor de individuele boeren niet zoveel terechtgekomen. Slechts bij enkele tientallen veebedrijven in Gelderland en Utrecht is die 'ruimte voor ruimte'-

regeling daadwerkelijk doorgevoerd. Zij konden bij hun bedrijf of op een bouwlocatie in hun woonplaats een bungalow of een andere riante woning zetten en verkopen.
In de meeste gevallen ging eigenlijk de provincie met de buit strijken. Zij financierden de sloop- en opkoopregeling. Daarvoor in de plaats kregen ze extra bouwcontingent toegewezen, dat ze vervolgens weer toedeelden aan gemeenten.
Uit de bestemmingswinst van deze bouwcontingenten bekostigden provincies (Brabant, Limburg, Gelderland, Utrecht en Overijssel) de opkoopregeling, oftewel de ruimte-voor-ruimte-regeling. De methodiek echter vertoont veel overeenkomsten met de Amerikaanse ontwikkelingsrechten.

**Natuurontwikkeling versus woningbouw**

De werkwijze met ontwikkelingsrechten kan ook een probleem oplossen rond de ontwikkeling van natuurgebieden. Nu al zijn er scheve ogen tussen de ene boer die wordt uitgekocht vanwege woningbouw en de boer die zijn grond moet afstaan voor natuurontwikkeling. In het laatste geval krijgt hij 'de normale' grondprijs, terwijl in het andere geval een dikke plus op die prijs mogelijk is. Dat verschil kan oplopen tot het tienvoudige. Daarmee verschijnt de uitgekochte boer elders in het land weer op de grondmarkt, al was het alleen maar omdat hervestiging in Nederland fiscaal zeer aantrekkelijk is. In die andere regio's concurreren zij met de 'bestaande' boeren en schroeven zij de grondprijs op. Boeren die voor natuurontwikkeling worden uitgekocht, hebben veel minder te makken. Een systeem van ontwikkelingsrechten zou dat verschil voor een deel weg kunnen nemen.

**Sleutel**

De gemeente, provincie of het rijk heeft de sleutel in handen om de prijs voor de ontwikkelingsrechten te bepalen. De overheid die de rechten uitgeeft, kan zichzelf ook een aantal rechten toe-eigenen om er bijvoorbeeld infrastructuur of een park uit te bekostigen. Zo valt er op verschillende manieren met de rechten te spelen. Al met al is het een methode die het 'rood voor groen'-concept inhoud geeft: rood betaalt groen.

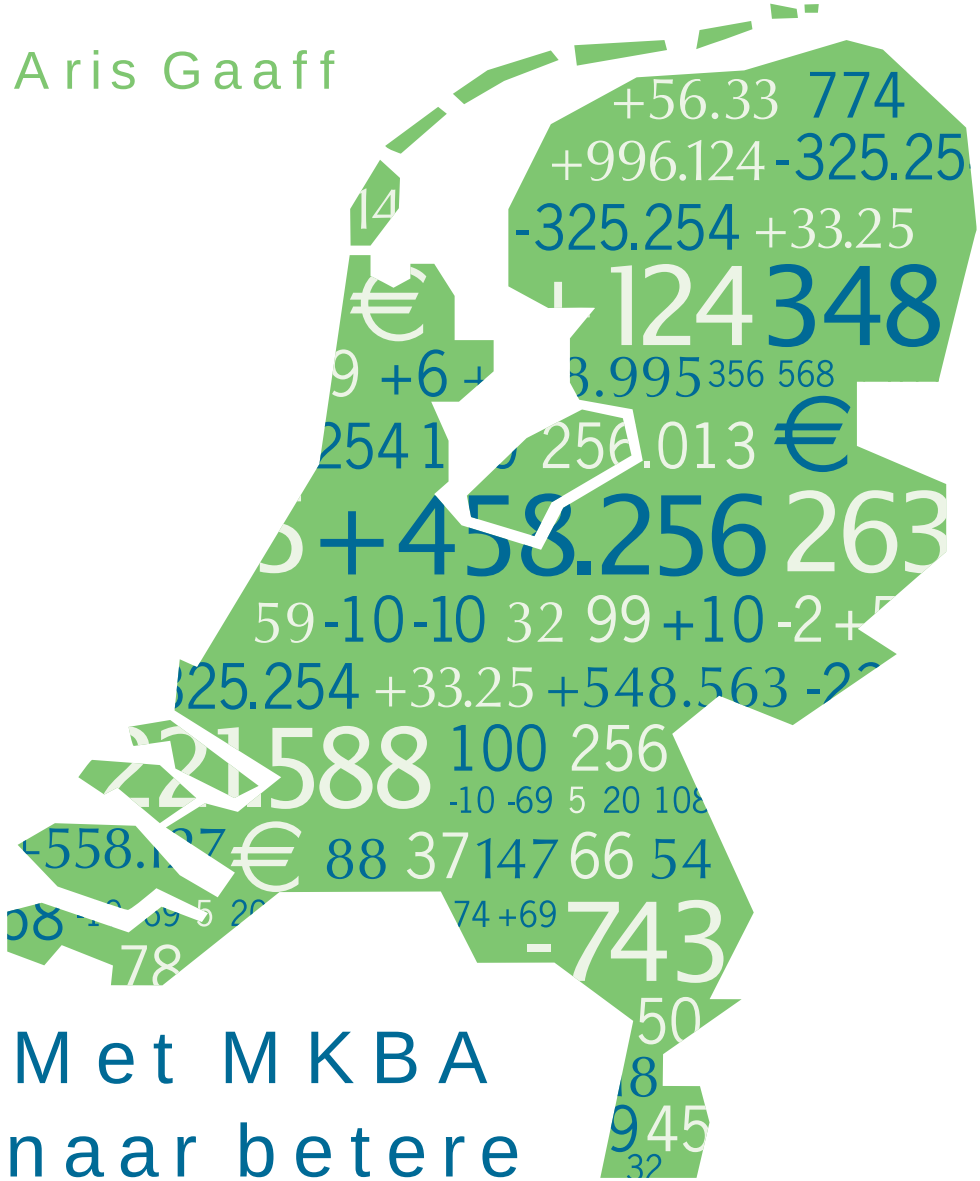

# Jan Luijt

**is senior wetenschappelijk onderzoeker. Hij is onder meer verantwoordelijk voor overzichten van bedrijfsuitkomsten in de particuliere bosbouw. Zijn hoofdveld bestaat echter uit de economische analyse van de grondmarkt en het pachtbeleid.**
**Het begrijpen van de grondmarkt is al meer dan 25 jaar zijn hobby. En niet zonder succes, want hij heeft er zijn werk van kunnen maken.**


*[1] Voor deze bijdrage is de auteur dank verschuldigd aan Hans Siemes.*



Aris Gaaff



# Met MKBA naar betere inrichtingsvarianten

**Aris Gaaff** is senior onderzoeker met een jarenlange ervaring in evaluatieonderzoek en advisering op het gebied van regionaal-economische ontwikkeling. Zijn werk betreft onder meer het vooraf inschatten van economische effecten van ruimtelijke ontwikkelingen door middel van maatschappelijke kosten-baten analyses. Hij rekent daarbij met kengetallen op velerlei terrein, maar streeft er niet naar van alles de prijs te weten en van niets de waarde.

Het ruimtegebruik van het landelijk gebied is aan voortdurende verandering onderhevig. Veelal gaat het om langzame, ongestuurde en voor de argeloze toeschouwer nauwelijks merkbare veranderingen. Pas na verloop van jaren zijn dan de effecten zichtbaar in grondgebruik, economische functies, landschap en natuur. De relatie tussen deze effecten en de drijvende krachten achter de veranderingen is vaak slechts achteraf en met moeite vast te stellen.

Anders is het, wanneer het ruimtegebruik doelbewust door overheidsingrijpen wordt beïnvloed op een zodanige schaal en in een zodanig tempo dat bepaling van de effecten vooraf noodzakelijk is. Ten eerste omdat in de teweeggebrachte effecten de rechtvaardiging moet liggen van de ingreep en ten tweede omdat zich vaak verschillende alternatieven voordoen, die tegen elkaar afgewogen dienen te worden. Integrale afweging van effecten behoort daarom een vanzelfsprekend onderdeel te zijn van ruimtelijke herinrichtingsplannen.

Voor wat betreft de bepaling van milieueffecten bestaat er reeds enige decennia het instrumentarium van de milieu effect rapportage (m.e.r.), die in Nederland wettelijk is voorgeschreven bij ingrepen van een bepaalde omvang of van een bepaald karakter. Voor overige effecten wordt regelmatig het instrument van Maatschappelijke Kosten-Baten Analyse (MKBA) toegepast om de effecten van ruimtelijke planvorming te bepalen. Voor de aanleg van infrastructuur zijn in 1998 richtlijnen opgesteld om de economische effecten van grootschalige projecten vooraf te bepalen met gebruikmaking van MKBA.

Maatschappelijke kosten-baten analyse is breder inzetbaar dan voor het louter bepalen of ruimtelijke ingrepen leiden tot toename van welvaart en dus of ze al dan niet maatschappelijk rendabel zijn. In de praktijk doen zich situaties voor, waarbij de toekomstige inrichting nog niet precies duidelijk is, of gevallen waarin gekozen moet worden tussen verschillende varianten.

De achtergrond hiervan kan zijn dat ideeën nog te vaag zijn of te ver in de tijd vooruit liggen om thans reeds serieus bekeken te worden. Ook is het mogelijk dat er wel uitgewerkte plannen voorhanden zijn, maar dat deze vanuit een sectorale of monodisciplinaire invalshoek tot stand zijn gekomen en daardoor stranden bij gebrek aan maatschappelijk of financieel draagvlak. In dat laatste geval is de traditionele werkwijze die van "onderhandelen" waardoor compromissen ontstaan met mogelijk weinig toegevoegde waarde. Juist hier kan MKBA een rol spelen. Niet in de zin van een instrument om de effecten "door te rekenen" van bepaalde voorziene ontwikkelingen, maar bij het nader bepalen van varianten zelf. Toepassing van een interactieve werkwijze, waarbij de effecten van ingrepen zichtbaar gemaakt worden en teruggekoppeld naar beleidsmakers, kan de inhoud van ontwikkelingsvarianten versterken.

Een recente toepassing is de bepaling van de effecten van natuurontwikkeling in de Horstermeerpolder, waarbij een deel van de landbouwgronden onder water wordt gezet ten gunste van natuur. Een ander voorbeeld vormt de mogelijkheden van heropenstelling van het Apeldoorns Kanaal. In dat laatste geval is MKBA in een interactief proces ingezet om de inrichtingsvarianten zelf te bepalen.

MKBA wordt daarmee een wezenlijk onderdeel van het planningsproces. In de eerste plaats wordt hiermee tijd en geld bespaard die geïnvesteerd zou worden in ontwikkelingen die geen maatschappelijke meerwaarde opleveren. In de tweede plaats kan ongemotiveerd enthousiasme getemperd worden voor onrealistische plannen in inrichtingsdiscussies. De aandacht kan dan na een verkenning op basis van kengetallen sneller worden gefocust op inrichtings-voorstellen die én maatschappelijke meerwaarde leveren én enthousias-merend werken.



# Beheer is stiefkind bij overvloedig beleid

Trond Selnes

## Goed of slecht beleid: beide leiden tot meer beleid

Verhalen over succes of teleurstellingen rond beleidsuitvoering leiden vaak tot identieke reacties: meer van hetzelfde. Een succes geeft meersmaak, en dat leidt tot voortzetting, liefst in een verfijnde versie (beter beleid is niet verkeerd). Een teleurstelling lokt een sterke behoefte aan correcties uit, en dat leidt ook tot voortzetting, maar dan in een nieuwe, vaak verfijnde vorm (beter beleid is niet verkeerd). Uiteraard komt deze verbetering uit dezelfde koker als de vorige versie. In 't Veld zag deze wonderlijke paradox in het onderwijsbeleid al in 1984.

## Afkeer van beleid door accumulatie en hoge dichtheid

Er is sprake van een grote accumulatie en dichtheid van beleid. In de praktijk zucht men onder de druk van de grote stapels en de compacte dichtheid. Men kan simpelweg moeilijk overweg met de vele plannen en regels. Dat geldt niet alleen voor de gebruikers van beleid, zelfs de beleidsmakers kunnen vaak moeilijk uitleggen wat een en ander betekent voor de praktijk. Soms worden beleidsonderdelen genegeerd, ze zijn gewoon niet bekend bij de uitvoerders. Denk aan de 150 soortenbeschermingsplannen die moeten doorwerken in gebiedsplannen en bestemmingsplannen. Het resultaat is een zekere afkeer van beleid. Het vertrouwen in 'de overheid' wordt geschaad. De vraag wat er uiteindelijk van beleid terechtkomt in de praktijk is dan ook volkomen terecht. Zo ook bij het ministerie van LNV.

## Het ministerie van LNV in lastig vaarwater

Het ministerie van LNV heeft een breed arsenaal van doelen en instrumenten. Maar de lange keten en de vele schakels van beleidsvorming tot uitvoering is lastig vaarwater. Doelen en middelen kunnen min of meer concurrerend, of zelfs tegenstrijdig zijn. Bovendien zijn ze vaak ambigue van karakter; ze zijn voor meerdere uitleg vatbaar. Daarnaast kent elke doel- en middelrelatie zijn eigen systematiek, eisen en procedures. Uiteindelijk komt het beleid terecht in gebieden. De vraag is of het beleid voldoende toegesneden is op een goede doorwerking in de gebieden.

Uit onderzoek blijkt dat er grote problemen zijn in de praktijk, en dat heeft onder meer te maken met bovenstaande zaken. Er is langzamerhand sprake van een zorgelijk grote beleidsdichtheid en beleidsintensiteit. Beleid stapelt zich op en beleid 'verschuilt zich' achter dichte schotten.





## Knelpunten: vooral gezamenlijke effecten zorgelijk

De kritiek is sterk verbonden met de volgende punten:

- Er zijn hoge beleidsambities maar beperkte middelen voor de uitvoering.
- Er zijn vele regels, beleids- en gebiedscategorieën en subsidieregelingen, maar in de praktijk is het moeilijk om er mee te werken.
- De procedurele en administratieve lasten maken de uitvoering lastig.
- Er is weinig flexibiliteit in wet- en regelgeving, terwijl men op gebiedsniveau juist flexibiliteit wenst.
- Continuïteit in regelingen, uitvoeringskader en geld ontbreekt, waardoor het overzicht nog troebeler wordt.
- Er zijn weinig mogelijkheden om voor langere tijd te plannen.
- Er is onvoldoende begrip voor elkaar, en inzicht in de relatie, tussen de niveaus van actoren, terwijl een goede doorwerking dit juist vraagt.

Hoewel al deze knelpunten afzonderlijk een rol spelen, is het met name het gezamenlijke effect dat zorgelijk is.

In 2002 ging LNV de gebieden in met iets tussen 26-38 beleidscategorieën, afhankelijk van hoe geteld wordt, 36 gebiedscategorieën, 30 subsidieregelingen en minstens 10 andere beleidsmodules waar geld en plannen aan vastzaten. Een categorie wordt bijvoorbeeld gevormd door de 76 beschermingsgebieden onder de Vogelrichtlijn, overigens niet te verwarren met de (toen) 76 gebieden onder de Habitatrichtlijn, of de 252 probleemgebieden onder POP, 150 soortenbeschermingsgebieden enzovoort. Er zijn er vele. En dan hebben we het niet eens over indelingen als VINEX-locaties, Mainports, koersenbeleid, ruimtelijk-economische assen, etcetera. Of bijvoorbeeld indelingen en zoneringen vanwege wettelijke verplichtingen, bijvoorbeeld ontwerpkaarten Wet ammoniak en veehouderij (Wav) of bodembeschermingsgebieden.

Plattelandsvernieuwing en goede, gedragen gebiedsoplossingen vereisen echter sectoroverstijgend en geestverruimend enthousiasme en steun van vele partijen, maar daar is het beleid niet op toegesneden.

**Uitdaging LNV:**
**meer effect door minder beleid?**

Voor LNV breekt nu een tijd aan voor een andere koers. Op alle bovenstaande knelpunten dienen maatregelen genomen te worden. Er dient veel meer aandacht te komen voor het beheer van regels, beleids- en gebiedscategorieën en subsidieregelingen. Het is niet verstandig om de bijl in de regelingen te zetten, waarschijnlijk is dat niet eens wenselijk. Van groot belang is een meer programmatische aanpak, met communicatie als speerpunt. Communicatie richting mensen betrokken bij gebiedsprocessen, maar ook communicatie richting andere beleidsmakers. LNV is bijvoorbeeld afhankelijk van gemeenten, die vaak niet de capaciteit hebben voor een goede uitvoering van al die opdrachten uit beleidsnota's. Ook inhoudelijk is de agenda veranderd en aan het veranderen: landbouw is allang meer dan puur voedselproductie, het gaat steeds meer over ketenvorming, functiecombinaties en groene diensten. Natuur is hard aan verbreding en verdieping toe; nationale landschappen, verbindingszones en integratie met andere beleidsterreinen. Voedsel, natuur, milieu, water, recreatie, wonen, werken, vervoer staan op dezelfde agenda.

Het draait om slimme combinaties, innovaties en nieuwe institutionele arrangementen. Maar wel in combinatie met beheer van het regulier beleid, en een minder gespannen verhouding tussen beleidsvorming en beleidsuitvoering. Het ministerie van LNV is momenteel bezig met een meer programmatische omslag via onder andere een Agenda Vitaal Platteland, een Meerjaren Programma Groene Ruimte en een Investeringsbudget Landelijk Gebied.
Het gevaar is dat het beleid doorschiet in nieuwe initiatieven en dat de grote opgaven rond verbetering van de uitvoering blijven liggen. Op een dusdanige 'vlucht naar voren' zit niemand te wachten, maar dat is wel een gevaar. De omslag vraagt echter niet meer beleid, maar een beter beheer van beleid.

**Literatuur**

T.A. Selnes (2003), LNV-effectief op gebiedsniveau? Hoofdrapport van het project 'LNV op gebiedsniveau', LEI rapport 6.03.10, Den Haag

Trond Selnes is bestuurskundig onderzoeker van het landelijk gebied. Hij richt zich daarbij vooral op sturing en beleidsprocessen *(governance)*. Hij heeft ervaring met de analyse van bestuurlijke processen, arrangementen en netwerken binnen verschillende beleidsterreinen.
De Nederlandse situatie is vaak zijn focus, maar dankzij zijn Noorse achtergrond en internationale oriëntatie wordt zijn horizon niet beperkt door de grenzen van ons land.

# Over kikkers en knikkers
## (De Rana et Pecunia)

Stijn Reinhard en Marieke Koning

**Nederland lijkt zich de laatste jaren opnieuw bewust te worden van een fenomeen waar het al sinds mensenheugenis tegen heeft gevochten. Het alledaagse verschijnsel water – want daar hebben we het over – is de laatste jaren in het nieuws en op de politieke agenda gezet (www.verkeerenwaterstaat.nl; www.nederlandleeftmetwater.nl). Het denken over waterbeheer heeft het laatste decennium reeds grote veranderingen ondergaan, maar de rol van het economische gedachtengoed is nog beperkt.**

### Oude en nieuwe waterproblemen

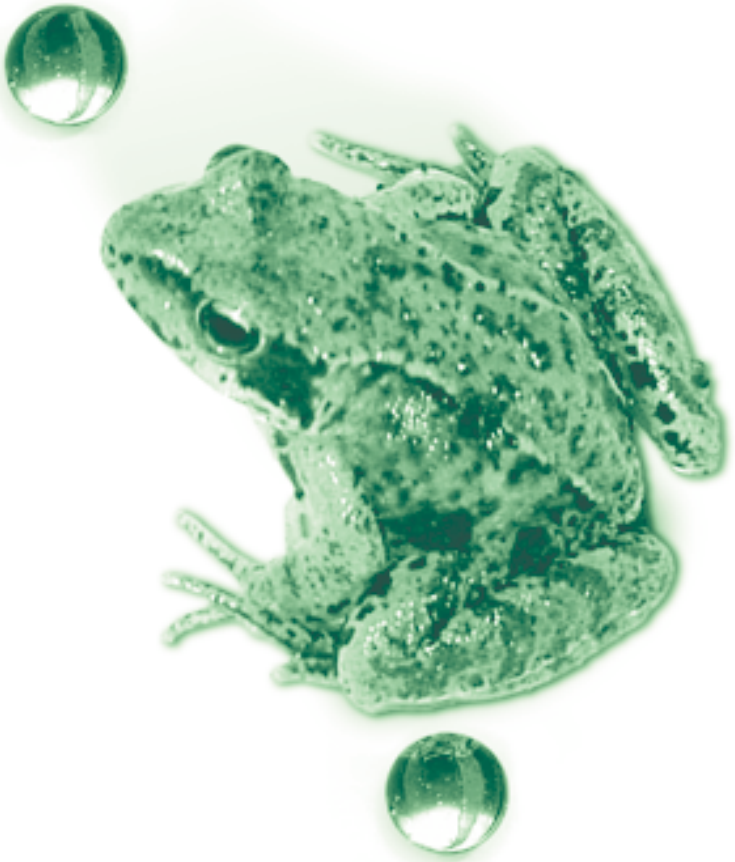
Waren er vroeger dan geen overstromingen en daardoor hongersnood, milieurampen en dergelijke? Kijk alleen maar naar de lijst van 642 publicaties uit de Nederlandse Centrale Catalogus die over watersnood en storm in Nederland gaan in de periode van 1500-2000, om het tegendeel te bewijzen. En dan het uitbreken van ziektes via het drinkwater... Nee, Nederland – niet voor niets 'kikkerlandje' genoemd – kampt al eeuwenlang met waterproblemen. Net toen Nederland zich door middel van technologische hoogstandjes veilig waande achter de Deltawerken, die het woeste zeewater tegenhouden, werd Nederland in de jaren negentig opgeschrikt door een grote hoeveelheid rivierwater. Deze zette delen van ons land door de achterdeur blank. Rivierdijken bleken niet opgewassen te zijn tegen het debiet aan water dat tussen de dijken stroomde. Nederlanders lijken koele kikkers als het over water gaat, maar na de overstromingen van 1993 en 1995 wist men even niet meer waar men moest zoeken. Dijken kunnen niet eindeloos worden verhoogd. De oplossing werd in de breedte gevonden.

### Ruimte voor water

Sinds 1995 wordt gezocht naar ruimte voor water op het land (dat vroeger op het water was veroverd) om problemen bij hoogwater maar ook bij droogte af te wentelen. Ruimte voor water werd het nieuwe adagium, waarbij in het bovenstroomse deel van de Nederlandse rivieren water wordt vastgehouden in 'retentiegebieden', om de afvoerpieken af te vlakken. Door water langer vast te houden in de winter – in plaats van meteen afvoeren – kan droogteschade 's zomers worden verkleind. Dit wordt algemeen een omslag in het denken over waterbeheer genoemd, 'van water weren naar water accommoderen'.

Deze reuzesprong is misschien toch maar een kikkersprong. Nog steeds willen we het water temmen of bestemmen, terwijl onze acceptatie van water(overlast) in ons leven niet verandert. De burger wil natuur, maar geen natuur-verschijnselen. Men wil alleen genieten van water. Zit het tegen dan worden de rijksoverheid en de waterschappen aangesproken.





Marieke Koning is regionaal econoom en houdt zich bezig met maatschappelijke kosten-batenanalyse (MKBA). Ook watereconomische vraagstukken behoren tot haar werkterrein; vandaar dat je haar zomers op de Friese meren kunt tegenkomen in een zeilboot.

### Kaderrichtlijn Water

Niet alleen waterkwantiteit speelt de laatste jaren opnieuw een belangrijker rol in Nederland, let ook maar eens op waterkwaliteit. In de jaren zeventig van de vorige eeuw verstomde het gezang van de kikvors door vervuiling van het rivierwater (niet alleen aan de oever van de Rotte tussen Delft en Overschie). De zuivering van ons afvalwater heeft zowel de kikkers als de ooievaars voor uitsterven behoed. Maar nu staat kwalitatief hoogstaand water voor mens, dier en plant en daarmee ook processen als 'eutrofiering', 'verdroging' en 'vermesting' boven aan de agenda in de EU. In 1996 zijn de lidstaten van de Europese Unie het erover eens geworden dat het waterbeleid voortaan wordt samengebundeld in één nieuw waterbeleid. Dit mondde uit in de Europese Kaderrichtlijn Water (KRW), die een goede ecologische toestand (GET) als doel heeft. Water trekt zich immers niks aan van ingestelde landsgrenzen. Economie speelt een grote rol in de KRW, die is gebaseerd op het principe van 'de vervuiler betaalt' (www.kaderrichtlijnwater.nl). Maatregelen om de waterkwaliteit te verbeteren worden beoordeeld op basis van kosteneffectiviteit en prijsprikkels worden gebruikt om duurzaam watergebruik te stimuleren.

### Kosteneffectiviteit

Beleidsmakers en onderzoekers van Alterra en LEI zijn nu druk bezig met de vraag hoe deze Kaderrichtlijn moet worden toegepast en tot welke gevolgen dit leidt voor o.a. de landbouw (Van der Bolt, et.al, 2003). Daarbij wordt ook geprobeerd inzicht te krijgen in de kosten en baten van maatregelen om de GET te bereiken voor de landbouw. Immers de kikkers in de boerensloot hebben op dit moment nog altijd last van fosfaat en nitraat in het slootwater. Kosteneffectiviteit van maatregelen om het fosfaat- en nitraatgehalte van het slootwater te verlagen speelt dus een belangrijke rol. Met andere woorden, met welke maatregelen krijg je het meeste kikker voor je knikker? De maatschappelijke wenselijkheid van een bepaalde GET wordt niet (expliciet) bepaald, vooral de kosten worden in beschouwing genomen. De vraag hoeveel kikkers en welke soorten (brulkikkers of gifkikkers) we willen in de sloot, wordt bij de Nederlandse aanpak van de KRW niet gesteld. De economische aspecten van de KRW vormen stof voor LEI water-economisch onderzoek.

### Droge voeten en schoon water

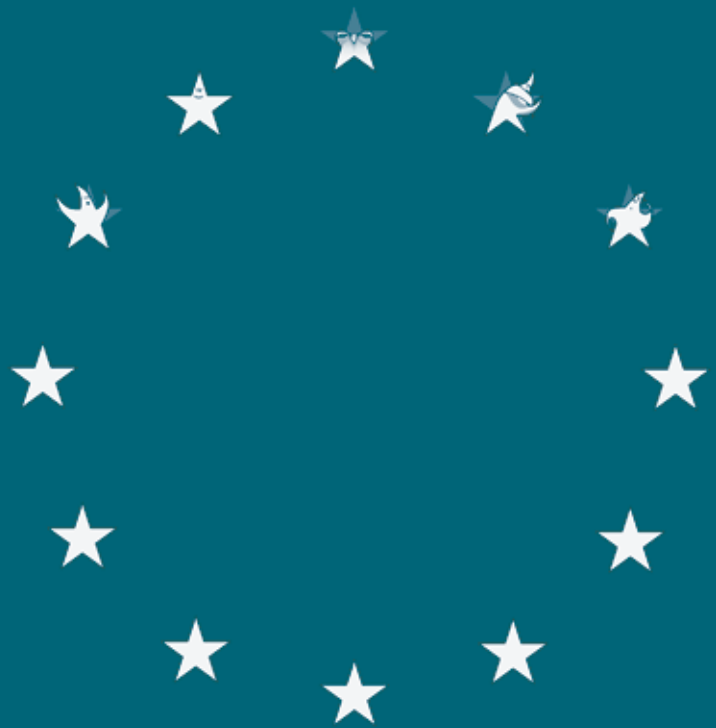
De Nederlandse aandacht voor water wordt vooral gevoed door rampen. De waterkwantiteit haalde vaker de voorpagina dan de waterkwaliteit. Aandacht voor kosteneffectiviteit in het nieuwe waterbeleid is een eerste stap naar een meer economische aanpak, waarbij het gedrag van mensen centraal staat. Inmiddels is, dankzij de televisiespotjes met Peter Timofeeff, iedereen in ons kikkerlandje zich er wel degelijk van bewust dat er iets gedaan moet worden willen we in de toekomst nog droge voeten kunnen houden en schoon water kunnen drinken. Het 'nieuwe' waterbeleid kan worden bestempeld als 'a giant leap for the frog, but a small step for mankind'.

### Referentie

Bolt, F.J.E. van der, H. van den Bosch, Th.C.M. Brock, P.J. G.J. Hellegers, C. Kwakernaak, T.P. Leenders, O.F. Schoumans, P.F.M. Verdonschot, 2003. AQUAREIN; Gevolgen van de Europese Kaderrichtlijn Water voor landbouw, natuur, recreatie en visserij. Wageningen, Alterra-rapport 835



Stijn Reinhard is hoofd van de sectie Ruimtelijk en Regionaal beleid. Deze groep houdt zich bezig met de economische aspecten van de ruimtelijke transitie in het landelijke gebied. Stijn heeft zich vooral toegelegd op het regionaal waterbeheer. Vrijwel zijn hele leven woont hij al boven Romeinse nederzettingen, waardoor zijn belangstelling voor water en archeologie wel te verklaren is.



*Floor Brouwer en Teunis van Rheenen*

# Nieuwe samenwerkingsvormen voor het Europees water- en landbouwbeleid

**De afgelopen twintig jaar heeft de landbouw met steeds strengere milieueisen te maken gekregen. Zo werden de benodigde investeringen in het kader van het mestbeleid (bijvoorbeeld voor opslag en uitrijden van dierlijke mest) door nieuwe regels ingehaald. De uitvoeringskosten voor overheid en boeren zijn sterk toegenomen. Verschillende lidstaten van de EU hebben achterstanden opgelopen bij de implementatie van de Europese regels. De recente uitspraak van het Europese Hof van Justitie, die aangaf dat Nederland op een aantal punten niet aan de eisen van de Nitraatrichtlijn voldoet, is daarvan een aansprekend voorbeeld.**

De ervaringen met wet- en regelgeving zijn dus niet onverdeeld positief. Daarop zijn vele pogingen gedaan om andere instrumenten in te zetten. Economische instrumenten – vooral heffingen en belastingen – zijn ingezet om een gedragsverandering in de landbouw te realiseren. Een bekend voorbeeld is de MINAS-heffing. Deze heffing heeft een stimulans gegeven aan een rationeler gebruik van meststoffen, kracht- en ruwvoer. Heffingen op het gebruik van bestrijdingsmiddelen en de onttrekking van grondwater hebben echter geen grote regulerende werking gehad.

## Van milieuregels naar kaders

Ondertussen is de behoefte gegroeid om milieuregels te verbeteren en zeker ook te vereenvoudigen. Zo heeft de Europese Commissie in 2002 een plan gepresenteerd voor zelfregulering en samenwerking tussen meerdere partijen. In een wet wordt vastgelegd welke doelstellingen binnen een bepaalde periode gerealiseerd moeten worden. Ook worden eisen aan de monitoring gesteld. Bedrijven zijn binnen deze kaders echter vrij om de procedures in een milieuovereenkomst vast te leggen. Tot dusverre heeft de Europese Commissie nog geen initiatieven in de richting van de landbouw genomen. Het concept biedt echter wel perspectief voor de landbouw. Zo ontstaan in de landbouw allerlei nieuwe samenwerkingsvormen. Niet alleen nieuwe instrumenten worden ingezet, maar ook worden daar andere partijen bij betrokken. De ervaring die de afgelopen jaren in Europa is opgedaan met vrijwillige overeenkomsten tussen waterleidingbedrijven en agrariërs is daar een voorbeeld van, dat ook perspectief biedt voor een nieuwe invulling van het Europees water- en landbouwbeleid.

## Gemeenschappelijke belangen

Waterleidingbedrijven hebben tot taak om drinkwater van voldoende kwaliteit en tegen een redelijke prijs aan te bieden. Wanneer het grond- en oppervlaktewater niet aan de gestelde

kwaliteitsdoelen voldoet (bijvoorbeeld bij te hoge concentraties van nitraat of bestrijdingsmiddelen) zal geïnvesteerd moeten worden in zuivering. Een dergelijke kostbare optie zal afgewogen worden tegen alternatieven als mengen van water of het aanboren van nieuwe bronnen. Dergelijke grote investeringen kunnen pas op een termijn van enkele decennia worden terugverdiend. Ook om die reden wordt naar alternatieven gezocht om via gedragsverandering in de landbouw te bereiken dat verontreiniging van het water wordt voorkomen. Met de bestaande wet- en regelgeving moet ook de landbouw bijdragen aan eisen waar waterleidingbedrijven mee te maken hebben. Daarbij wordt het gemeenschappelijke belang van waterleidingbedrijven en agrariërs duidelijk.

### Vrijwillige overeenkomsten

Ondertussen zijn in Europa ongeveer 500 vrijwillige overeenkomsten operationeel, waarbij waterleidingbedrijven en agrariërs hebben afgesproken om bijvoorbeeld het middelengebruik terug te dringen of om te schakelen naar biologische landbouw. Een waterleidingbedrijf kan dit stimuleren door een vergoeding of het verbeteren van de landbouwvoorlichting. Aangezien de eisen verder gaan dan de wettelijke, biedt ook in deze gevallen het principe van 'de vervuiler betaalt' een basis voor het verstrekken van een vergoeding voor gederfde inkomsten.

Dit instrument kan op verschillende manieren bijdragen aan het realiseren van waterkwaliteitsdoelstellingen.

- Inzet van dit instrument kan de realisatie van kwaliteitseisen versnellen, omdat aanvullende maatregelen worden genomen naast de wettelijke.
- Het instrument versterkt de participatie – in dit geval van waterleidingbedrijven en agrariërs – in de realisatie van het waterbeleid. Deze participatieve benadering ligt ook ten grondslag aan de Kaderrichtlijn Water.
- Waterleidingbedrijven kunnen eisen aan het drinkwater stellen die verder gaan dan het wettelijke kader (bijvoorbeeld 50 mg nitraat). In gevallen waarbij het nitraatgehalte in het drinkwater geacht wordt zo laag mogelijk te zijn, wordt een stimulans gegeven aan aanvullende maatregelen in de landbouw.

Vanzelfsprekend zullen agrariërs op basis van economische afwegingen besluiten om al dan niet een dergelijke overeenkomst aan te gaan. Verbeteren van het imago kan echter een aanvullende reden zijn. Hiermee ligt ook een raakvlak met het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB).

### Maatschappelijk draagvlak

Het GLB beoogt vooral via prijs- en inkomensprikkels een gedragsverandering in de landbouw te bewerkstelligen. De afgelopen tien jaar is een grote hervorming doorgevoerd waarbij een behoorlijk budget wordt ingezet om de omschakeling naar duurzame productiemethoden te stimuleren. Boeren komen in aanmerking voor inkomenscompensatie wanneer zij voldoen aan milieu- en natuureisen die verder gaan dan de wettelijke eisen.

Deze programma's zijn van belang om de gewenste omslag te maken naar maatschappelijk verantwoorde productiemethoden. Boeren kunnen in verschillende delen van Europa kiezen uit landbouwmilieuprogramma's en voor overeenkomsten met waterleidingbedrijven. In beide gevallen wordt gestreefd naar duurzamere productiemethoden. Overeenkomsten tussen waterleidingbedrijven en boeren zullen de komende jaren bijdragen aan de realisatie van de doelstellingen van het Europees waterbeleid. Gelijktijdig mag verwacht worden dat de maatschappelijke acceptatie van de landbouwuitgaven in het kader van het GLB zal worden versterkt wanneer duidelijk is dat daarmee ook schoon drinkwater wordt geproduceerd. Dit laat onverlet dat sturing van de overheid essentieel blijft om de kaders en randvoorwaarden te stellen. Daarbinnen zal de landbouw naar nieuwe samenwerkingsverbanden zoeken om op een kosteneffectieve manier aan de gestelde doelen te voldoen en gelijktijdig in te spelen op de maatschappelijk gewenste productiemethoden.

### Referentie

Floor Brouwer, Ingo Heinz en Thomas Zabel (red.) (2003), *Governance of water-related conflicts in agriculture; new directions in agri-environmental and water policies in the EU*. Dordrecht, Kluwer Academic Publishers, Series Environment and Policy.

**Teunis van Rheenen** is senior econoom natuurlijke hulpbronnen. In Kenya beklom hij Mnt. Kenya; in Wageningen was het hoogste punt z'n kamer op de 15de verdieping. In Indonesië werd hij een *orang kampong*, in Burkina een *homme seche* en in Duitsland een liefhebber van *Sauerkraut*. Ook heeft hij veel ervaring opgedaan met internationale multidisciplinaire projecten.

**Floor Brouwer** is hoofd van de sectie Beheer Natuurlijke Hulpbronnen. Zijn groep identificeert opties en verkent strategieën om tot een duurzaam beheer van natuurlijke hulpbronnen te komen. Naast een denker met humor is hij een fan van het radioprogramma 'Vroege Vogels' en een milieusparend treinreiziger. Hij verricht onderzoek op het raakvlak van het Europees landbouw-, milieu- en natuurbeleid.

# De Flora- en faunawet, een vloek of een zegen?

De Vogelrichtlijn en Habitatrichtlijn (VHR) regelen de verplichtingen van de lidstaten ten aanzien van het instandhouden van de wilde flora en fauna en hun natuurlijke leefgebieden in de gehele Europese Unie. Het soortbeschermingsonderdeel is in 2002 nationaal verankerd in de Flora- en faunawet (Ff-wet). In 2001 werden de bouwwerkzaamheden van een hotel en bungalowpark in natuurgebied de Ruigenhoek te Noordwijkerhout stilgelegd. Het ministerie van LNV heeft een ontheffing voor de bouw geweigerd op grond van de aanwezigheid van de beschermde diersoort de zandhagedis en het feit dat er geen groot openbaar belang wordt gediend met de bouw van het complex. De zaak loopt nog steeds. De VHR en Ff-wet leveren in de praktijk gemengde reacties op. Burgers, natuurbeschermers en overheden zijn blij met de positieve effecten op ecologisch gebied en het feit dat natuur wettelijk is beschermd. Aan de andere kant zijn burgers, ontwikkelaars en overheden ongelukkig met de implementatieproblemen die zich voordoen bij de inrichting van de ruimte.

**Hans Leneman** is onderzoeker op het gebied van "Natuur en beleid". Onderwerpen zijn agrarisch natuurbeheer, particulier natuurbeheer en kosten voor natuur en natuurbeleid. Ook besteedt hij aandacht aan de transitie duurzame landbouw. Zijn werk is multidisciplinair, en vraagt daarom geduld en flexibiliteit. Zijn lijfspreuk: "Bezint eer gij begint!"

**Janneke Vader** houdt zich als onderzoeker in de sectie Ruimtelijk en Regionaal Beleid bezig met ruimtelijke vraagstukken in het landelijk gebied en met de daarbij behorende stad-land relaties. Natuurbeleid is hierbij één van de centrale aandachtsvelden. Haar achtergrond in en interesse voor de sociale geografie vormen een waardevolle basis voor deze werkzaamheden.

De Ff-wet is een vloek: de administratieve lasten worden erdoor omhoog gestuwd, het draagvlak voor het natuurbeleid erdoor ondermijnd en de communicatie over de wet is ver onder de maat. De natuur moet worden beschermd en hiervoor zijn regels nodig. Maar het lijkt nu wel alsof alle planten en dieren, zeldzaam of niet, in principe overal en altijd beschermd zijn. En daarmee heeft de wet een nogal eenzijdig karakter, alsof er geen andere belangen bestaan. Rechters bepalen wat wel en niet mag. En dat in tijden waarin de politiek een vermindering van de administratieve lastendruk predikt. Erger nog is het gezichtsverlies dat het natuurbeleid oploopt. De voormalige staatssecretaris verkondigde dat de natuur van ons allemaal moest worden; de natuur is er voor ons, en wij zijn er voor de natuur, zo luidde haar toverformule voor het verkrijgen van draagvlak voor het natuurbeleid. Maar de Ff-wet is volledig voor de natuur, dus komt er van de toverformule niets terecht. Wat betekent dit voor het draagvlak van het Natuurbeleid en voor de natuur? Bovendien, wat is nu eigenlijk het nut van de bescherming van de Ruige Dwergvleermuis? Is de Ff-wet, haar inhoud, doelstellingen en achtergronden, wel aan 'Jan met de Pet' uit te leggen. Aan zo'n uitleg ontbreekt het, maar burgers hebben er wel recht op. De Ff-wet is nu alleen voor biologen te begrijpen. Regels zonder uitleg zijn geen lang leven beschoren in een land met steeds mondiger burgers.

De Ff-wet is een zegen, zowel voor de natuur als voor de mens in Nederland. De Ff-wet zorgt ervoor dat natuurwaarden eindelijk een degelijke wettelijke bescherming krijgen. Waren het vroeger altijd de sociaal-economische belangen die het wonnen van de ecologische belangen, tegenwoordig vindt er een gedegen afweging tussen beide plaats en heeft natuur een kans om te winnen. Burgers en natuurbeschermers dragen hun steentje bij door in gebieden soorten te inventariseren en deze kennis te openbaren. Met de Ff-wet als steun in de rug zijn zij is staat om bijzondere natuur gevrijwaard te houden van planologische ingrepen. Bij verschil van mening is er altijd nog de Raad van State, die al meermalen partij heeft gekozen voor de natuur. De media hebben helaas de laatste jaren de invloed van de natuurbeschermingswetgeving door ridiculisering een negatief imago gegeven. Hierdoor wordt er nog wel eens getwijfeld aan de doeltreffendheid van de Ff-wet. Werkgelegenheid, mobiliteit en wonen zijn belangrijke maatschappelijke belangen en dienen behartigd te worden, daar is iedereen het over eens. Maar dat mag niet ten koste gaan van waardevolle natuur. Gelukkig zijn er steeds meer partijen die dit inzien en maken het ministerie van LNV en de Raad van State goede afwegingen en beoordelingen. Hierdoor zullen onze kinderen, met een beetje geluk, ook nog in staat zijn om in de duinen een zandhagedis tegen te komen.

# Nieuwe menubenadering tweede pijler GLB onvoldoende benut

Ida Terluin

Ida Terluin bestudeert als senior-onderzoeker de economische ontwikkeling van rurale regio's in de EU. Net zoals ze haar mannelijke collega's herhaaldelijk voorhoudt dat de wereld naast mannen ook uit vrouwen bestaat, betoogt ze in haar onderzoek dat de 'rurale economie' niet alleen betrekking heeft op landbouw, maar zich uitstrekt tot de industrie- en dienstensector.

Sinds 2000 bestaat het GLB uit twee pijlers. De eerste pijler omvat het gemeenschappelijk markt- en prijsbeleid, terwijl de tweede – nieuwe – pijler is bedoeld voor plattelandsontwikkeling. Hoewel de Europese Commissie de tweede pijler aankondigde als 'nieuw' plattelandsbeleid, gaat het in feite om een bundeling van bestaand beleid: het aloude EU-landbouwstructuurbeleid, de begeleidende maatregelen van de Mac Sharry-hervorming uit 1992 en het doelstelling 5b-beleid (het regionale EU-beleid voor het platteland in de jaren '90). De koppeling van het EU-plattelandsbeleid aan het GLB onderstreept duidelijk dat dit beleid voornamelijk gericht is op de boer en niet op de dorpskapper.

Ondanks veel discussies in de jaren negentig om het EU-plattelandsbeleid te verbreden van sectoraal (alleen voor de landbouw) tot territoriaal (landbouw plus overige sectoren van het platteland) beleid, is de goed georganiseerde boerenlobby er in geslaagd om het EU-plattelandsbeleid sterk gekoppeld te houden aan landbouwbeleid. Men beriep zich daarbij op het vermeende recht op het budget van het landbouwstructuurbeleid. Volgens de hervormingsbesluiten van Luxemburg (2003) over het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) moet de tweede pijler worden versterkt. Het gaat daarbij om drie op de landbouwsector gerichte onderwerpen: dierenwelzijn, voedselkwaliteit en toepassing van de eisen van de EU-wetgeving. Verder wil de Commissie het budget van de tweede pijler verhogen door de eerste pijler af te romen. De bedoeling is om de bedrijfstoeslagen uit de eerste pijler boven de 5000 euro te korten met een oplopend percentage tot 6% in 2006. Daarnaast kunnen lidstaten nog een extra modulatie van 10% doorvoeren en die als een nationale enveloppe naar de tweede pijler sturen. Deze overheveling zou wel eens tot een verdubbeling van het budget voor de tweede pijler kunnen leiden.

## Tweede pijler is smal

Hoewel de naam suggereert dat de tweede pijler van het GLB net zo breed zou zijn als de eerste pijler - om het GLB niet te laten kantelen - is die suggestie niet juist: de tweede pijler is relatief smal. Van de ca. 300 miljard euro die voor de periode 2000-2006 voor het GLB is uitgetrokken, is slechts 10% bestemd voor de tweede pijler. Wel moet hierbij worden aangetekend dat het bij de EU-financiering van de tweede pijler gaat om contrafinanciering: de uitgaven van de tweede pijler dienen voor ongeveer de helft door de lidstaten zelf te worden betaald. Het totale budget voor de tweede pijler is dus circa 60 miljard euro voor de periode 2000-2006.




*Bron: EU-verordening 1750/99.*

## Doelstellingen en maatregelen

De tweede pijler wil een bijdrage leveren aan drie prioriteiten:

(1) versterking van de structuur van de landbouw- en bosbouwsector;
(2) instandhouding van het milieu en het landelijk erfgoed;
(3) versterking van de concurrentiepositie van plattelandsgebieden.

Om deze doelstellingen te realiseren, moeten de lidstaten een keuze maken uit een menu van 22 maatregelen (zie bovenstaand model):

## Menu van de tweede pijler

Deze 'menubenadering', een nieuw element in het GLB, maakt het mogelijk om alleen die maatregelen te kiezen die gericht zijn op de nationale of regionale plattelandsproblematiek. De keuze wordt neergelegd in plattelandsontwikkelingsplannen (POP's), die voor de periode 2000-2006 gelden. Nederland heeft, net als veel andere EU-landen, één POP voor het hele land opgesteld. Het beschikbare budget voor het Nederlandse POP bedraagt ruim 1 miljard euro in deze periode.

## Menu-benadering onvoldoende benut

Uit een vergelijking van een zevental POPs blijkt dat er meestal voor veel maatregelen wordt gekozen, variërend tussen 12 en 18 maatregelen. Van een concentratie van het EU-plattelandsbeleid op een beperkt aantal maatregelen is geen sprake. Beleidsmakers hebben er kennelijk voor gekozen om zoveel mogelijk achterbannen tevreden te houden en het budget verdeeld over verschillende maatregelen. De opname van een breed scala aan maatregelen gericht op het realiseren van meerdere doelstellingen in de POPs leidt tot een versnippering van financiële middelen. Hierdoor ontstaat het gevaar dat aan de werkelijke behoeften van een gebied onvoldoende tegemoet kan worden gekomen. Bij de tussentijdse evaluatie van het Nederlandse POP – dat bestaat uit 16 maatregelen – is naar voren gekomen dat het complexe programma leidt tot administratieve inefficiëntie en onderuitputting bij maatregelen met een beperkt budget, door onvoldoende communicatie tussen beleidsactoren en het veld.

## Op dieet

Om in de volgende programmeringsperiode voor het EU-beleid (2007-2013) versnippering van het EU-plattelandsbeleid te voorkomen, zou de menubenadering zo toegepast moeten worden als in een dieetkeuken: regio's/landen kiezen alleen die maatregelen, die ook daadwerkelijk aansluiten bij hun plattelandsproblemen, zelfs al zou dit leiden tot plattelandsontwikkelingsplannen met slechts één of twee maatregelen. Alleen met een geconcentreerd en afgewogen dieet van maatregelen kan met de tweede pijler een vuist worden gemaakt om regiospecifieke plattelandsproblemen te lijf te gaan.

# Onderzoekende boeren en lerende beleidsmakers in Afrika

Gerdien Meijerink, André de Jager en Siebe van Wijk

Naar schatting leven 1,3 miljard mensen onder de armoedegrens van 1 USD per dag. Dit cijfer is nog steeds groeiende, vooral in Afrikaanse landen beneden de Sahara (SSA). In SSA leven de meeste (arme) mensen in rurale gebieden en zijn afhankelijk van de landbouwsector, en daardoor ook van beschikbare natuurlijke hulpbronnen voor het voorzien van hun levensbehoeften. De afgelopen jaren heeft de landbouwsector in ontwikkelingslanden steeds minder aandacht gekregen, zowel in ontwikkelingshulp als in nationaal beleid. Gelukkig is landbouw tegenwoordig weer expliciet erkend als een prominente sector voor armoedebestrijding en als een belangrijke factor in economische ontwikkeling[1]. In het Nederlandse beleid ten aanzien van Afrika wordt daarnaast een duurzaam en rechtvaardig beheer van natuurlijke hulpbronnen als een van de vijf prioriteiten genoemd[2].

## Rol van onderzoek

Hoe kan onderzoek de landbouwontwikkeling bevorderen, in combinatie met armoedebestrijding en duurzaam en rechtvaardig beheer van natuurlijke hulpbronnen in SSA? Ten eerste moet onderzoek niet alleen gericht zijn op verbeterde technologie of management, maar ook op kennis en leerprocessen. Dit houdt nieuwe en intensievere samenwerkingsverbanden tussen boeren[3], onderzoekers en voorlichters in. Dit kan een aanpassing van de institutionele organisatie vergen. Verder moet er breder gekeken worden naar de sociaal-economische omgeving waarin boeren zich bevinden, waaronder de niet-landbouwsector. Ook moeten nieuwe manieren worden gevonden om beleidsmakers bij het onderzoek te betrekken en de resultaten ervan te communiceren.

In het verleden zijn verscheidene technische oplossingen ontwikkeld om degradatie van natuurlijke hulpbronnen tegen te gaan, maar deze zijn lang niet altijd succesvol gebleken. Veel van deze technische oplossingen vergen een relatief hoge investering, een goed-functionerende infrastructuur, en een bevorderlijke beleids- en marktomgeving, allemaal factoren die vooralsnog niet voorhanden zijn in de meeste ontwikkelingslanden. Omdat deze niet te verbeteren zijn op korte of zelfs middellange termijn, moeten er andere oplossingen worden gevonden.

## Onderzoekende boeren en lerende beleidsmakers

In een aantal LEI-projecten in SSA is geprobeerd een aanpak te ontwikkelen die aan deze tekortkomingen tegemoet komt. Bodemvruchtbaarheid is slechts één van de aspecten van duurzaam beheer, maar wel een goede ingang om bredere zaken betreffende duurzaam beheer van hulpbronnen te bespreken. De aanpak maakt gebruik van *participatory technology development* (PTD), wat inhoudt dat wetenschappers, boeren en voorlichters samen de problemen identificeren, verschillende oplossingen en mogelijke technologieën aanreiken, criteria en indicatoren ontwikkelen die voor boeren belangrijk zijn om de technologieën te evalueren en de verschillende technologieën uitproberen en evalueren. De nadruk ligt hierbij niet alleen op het vinden van de juiste technologische oplossing, maar ook op het leerproces. Verschillende *Integrated*

*Nutrient Management* strategieën zijn gedurende twee jaar door boeren geselecteerd en uitgeprobeerd in een aantal dorpen in Kenia en Oeganda.

### Uiteenlopende resultaten

De resultaten die na twee jaar verkregen zijn, wezen op een mogelijk grote verhoging van gewasopbrengsten door gebruik van kunstmest en van lokaal beschikbare organische hulpbronnen. Maar de analyses wezen ook op een aantal nadelen die kleven aan de geteste technologieën. Zo was de *value-cost ratio* van alle varianten matig. De participatieve aanpak leverde echter verschillende andere resultaten op. Zo bleek dat boeren de technologieën niet alleen beoordelen op opbrengstverhoging, maar ook op criteria zoals bodemstructuur, gewasbescherming, bladkleur, zaadkwaliteit, of geldbesparing. Het onderzoek heeft er uiteindelijk in geresulteerd dat de boeren nieuwe technieken hebben geleerd, en daardoor hun management hebben verbeterd. Zo werden gewasresten beter gebruikt, en meteen in de bodem verwerkt na de oogst, terrassen sneller gerepareerd en meer compost aangemaakt. Een jaar nadat het onderzoek officieel was afgerond, bleven de boeren elkaar ontmoeten, om hun kennis en ervaringen te delen. Ook de intensievere interactie tussen de boeren en de landbouwvoorlichters tijdens het project is behouden. De kloof die toch vaak bestaat tussen landbouwvoorlichters en boeren is hiermee verkleind.

### Terugkoppeling met beleidsmakers

De resultaten zijn ook besproken met beleidsmakers. Daarbij zijn er verschillende scenario's ontworpen voor mogelijke ontwikkelingen van de regio, gebaseerd op een palet van indicatoren: inkomens van boerenhuishoudens[4], productiviteit van het bedrijfssysteem, nutriëntenstromen en voedselzekerheid. Hieruit volgden een visie voor de gewenste situatie over 15 jaar en een lijst met actie-punten. Technologie die alleen gebruik maakt van lokale middelen[5] biedt te weinig mogelijkheden om de problemen rond bodemvruchtbaarheid aan te pakken. Een verhoogd gebruik van externe middelen[6] alleen, zoals kunstmest, is ook geen optie, omdat het voor veel boeren economisch onhaalbaar is.

**Gerdien Meijerink** houdt zich als wetenschappelijk onderzoeker bezig met de samenhang tussen (inter-)nationaal beleid, locale boeren en het duurzaam gebruik van natuurlijke hulpbronnen in Afrika en Azië. Ze heeft geen bezwaar tegen een maaltje rupsen en een broodje aap. Dit komt goed van pas als je in een klein dorpje onder de tropenzon met boeren werkt en met hen gaat lunchen.

**André de Jager** is (senior-) reiziger in zaken duurzame ontwikkeling. Naast zijn werk in het veld is hij een van de managers van het Noord-Zuid programma van het ministerie van LNV en is hij sterk betrokken bij het Noord-Zuid centrum van Wageningen UR. Ook buiten het werk houdt hij van uitdagingen: internationale marathons.



Een combinatie van de twee lijkt de meest geschikte oplossing. Uiteraard is het tegengaan van de degradatie van natuurlijke hulpbronnen niet mogelijk door het alleen introduceren van verbeterde technologieën of managementpraktijken. Andere factoren die spelen op het niveau van de sociaal-economische omgeving zijn vaak van doorslaggevende invloed. Voor Kenia en Oeganda blijkt het inkomen dat buiten het boerenbedrijf (bijv in de stad) is verdiend een belangrijk deel te zijn van het inkomen. Daarom moeten initiatieven die ten doel hebben het verbeteren van bodemvruchtbaarheid om het bestaan van boeren te verbeteren, zich ook richten op de niet-agrarische sector.

### Interactie tussen onderzoek en beleid

Er is een verbeterde en gelijkwaardige relatie nodig tussen voorlichters, onderzoekers en boeren die niet alleen gericht is op het verbeteren van technologieën of management, maar vooral ook op het vergroten van kennis en het stimuleren van leerprocessen. Omdat zo'n aanpak nogal verschilt van de huidige praktijk van voorlichting en onderzoek, betekent het dat institutionele aspecten op een meer gestructureerde manier moeten worden benaderd. Een goede samenwerking op lange termijn van aan de ene kant onderzoeksinstellingen en universiteiten, en aan de andere kant voorlichtingsinstellingen en NGOs is hiervoor een voorwaarde.

Hoewel het nodige is bereikt op het gebied van participatief onderzoek met boeren, moet er nog veel worden gedaan in de richting van beleidsmakers. Aandacht voor beleidscoherentie, de link tussen nationaal beleid en armoedebestrijding, is belangrijk. Beleidsmakers moeten de effecten van nationaal beleid op kleinschalige, arme landbouw kennen, om iets aan armoedebestrijding op lokaal niveau te doen. Daarnaast is het van belang om beleidsmakers in participatieve processen te betrekken en daarmee een sterkere interactie tussen beleid en onderzoek tot stand te brengen.

**Siebe van Wijk** is wetenschappelijk onderzoeker. Hij is verantwoordelijk voor verschillende projecten in Zuidoost Azië die gericht zijn op duurzamere groente-teelt en een verbetering van de concurrentie positie van kleinschalig opererende boeren. Daarbij werkt hij samen met locale universiteiten en instituten, met als doel het landbouwkundig onderzoek beter te laten aansluiten bij de problemen in de praktijk.

1 *Zie de notitie "Beleidscoherentie Ontwikkelings-samenwerking - Landbouw" van het Ministerie van Buitenlandse Zaken en het Ministerie van LNV*
2 *Zie de beleidsnotitie "Sterke mensen, zwakke staten" van het Ministerie van Buitenlandse Zaken.*
3 *Onder boeren verstaan we zowel vrouwen als mannen.*
4 *Met 'boerenhuishouden' wordt bedoeld het geheel van mensen die binnen een huishouden leven, maar die verschillende taken hebben en verschillende beslissingen kunnen nemen.*
5 *Ook wel LEISA genoemd: Low External Input Sustainable Agriculture*
6 *HEISA: High External Input Sustainable Agriculture*

# Laten meepraten is niet genoeg

*Jolanda van den Berg*

In de huidige discussies over plattelandsontwikkeling in Nederland wordt de noodzaak van participatie van belanghebbenden en andere lokale partijen voor een effectieve beleidsvoering vaak benadrukt. Een actieve rol van lokale factoren in het beleidsproces door toekenning van eigen verantwoordelijkheden bij beleidsvorming en uitvoering zou leiden tot meer draagvlak en het verminderen of zelfs voorkomen van weerstanden tegen beleid en daarvan afgeleide projecten. Bovendien is een breed geaccepteerde veronderstelling dat verruiming van de betrokkenheid van burgers de kwaliteit van de besluitvorming en belangenafweging zal verbeteren. Maar leidt de alom aanwezige politieke, bestuurlijke en ook wetenschappelijke aandacht voor het idee van participatie ook tot de gewenste resultaten in de praktijk? Hebben individuele burgers, al dan niet verenigd in lokale samenwerkingsverbanden, daadwerkelijk invloed op beleidsprocessen die de toekomst van hun streek betreffen?

## LIPPENDIENST

Locale politici en bestuurders bewijzen in veel gevallen slechts lippendienst aan het idee van participatie. In de nieuwe 'participatieve' structuren, zoals bijvoorbeeld gebiedscommissies, is het nog steeds de overheid die de deelnemende partijen selecteert en de geldende procedures en spelregels bepaalt. Het idee van participatie lijkt synoniem aan het bereiken van bestuurlijke consensus tussen regionale en locale overheden en 'oude' belangenorganisaties op het gebied van landbouw, natuur en landschap, zonder dat rekenschap wordt gegeven van de vraag of en in hoeverre deze organisaties de belangen van gebiedsbewoners kunnen en willen vertegenwoordigen. Als individuele bewoners al direct betrokken zijn in het beleids- of planvormingsproces, dan gaat het niet zelden om passieve vormen van participatie zoals inspraak en consultatie. De vraag of en in hoeverre hun inbreng ook doorwerkt naar het formele besluitvormingscircuit wordt zelden gesteld. Er is dus nauwelijks sprake van gezamenlijke beleidsontwikkeling. Bovendien leiden de huidige regeldichtheid en onvoorspelbare beleidswijzigingen ertoe dat de gebiedsproblematiek voor bewoners vaak ondoorzichtig is, terwijl het (sectorale) beleid locale initiatieven en oplossingen in sommige gevallen onmogelijk maakt.

## LEREN VAN ONTWIKKELINGSSAMENWERKING

Als we de noodzaak van participatie accepteren, dan kunnen we veel leren van ervaringen met participatieve benaderingen op het terrein van ontwikkelingssamenwerking. Hier is in de afgelopen decennia, in reactie op het falende gecentraliseerde topdown beleid uit de jaren zestig en zeventig, een aanpak ontwikkeld waarbij de kennis, belangen en behoeften van betrokken locale gemeenschappen centraal staan. Participatie van direct betrokkenen wordt hierbij algemeen beschouwd als dé basisvoorwaarde voor succes van ontwikkelings-projecten. Binnen het kader van natuurbehoud in ontwikkelingslanden is de co-management benadering een voorbeeld van een eigen, op het vraagstuk

toegesneden methodiek. Co-management kan gedefiniëerd worden als partnerships tussen locale bevolkingsgroepen en overheden met betrekking tot het beheer van natuurlijke hulpbronnen in een bepaald gebied. Co-management gaat over het ontwikkelen van gezamenlijke probleemdefinities, onderhandelingen over mogelijke oplossingen en het sluiten van overeenkomsten.

**MACHTSONGELIJKHEID**

Een belangrijke vraag, ook in de Nederlandse context, is met wie wordt samengewerkt. Locale gemeenschappen blijken veel heterogener dan vaak wordt verondersteld, met name door verschillen in machtsrelaties binnen en tussen gemeenschappen en tussen hen en andere betrokken partijen. Aandacht voor participatie heeft dan ook alleen betekenis als in het proces rekening wordt gehouden met machtsongelijkheid. Te vaak blijken participatieve projecten gebaseerd op de veronderstelling dat overleg tussen verschillende partijen automatisch zal leiden tot een vorm van consensus die door iedereen als 'eerlijk' wordt beschouwd.

LOCALE INBRENG

Het bovenstaande betekent natuurlijk niet dat we het idee van participatie als onrealistisch terzijde moeten schuiven. Integendeel, de kennis, instrumenten en vaardigheden die in ontwikkelingslanden zijn ontwikkeld kunnen ons helpen om processen van plattelandsvernieuwing in Nederland zo te ontwerpen en te regisseren dat lokale inbreng ook werkelijk een belangrijke rol heeft in het beleidsproces.

JOLANDA VAN DEN BERG is een ontwikkelingsbestuurskundige en heeft ervaring in onderzoek naar sociale en juridische aspecten van tropisch bosbeheer. Zij richt zich op plattelandsontwikkeling in relatie tot duurzaamheidvraagstukken, in Nederland en ontwikkelingslanden. Ook is zij betrokken bij training, ontwerp en begeleiding van participatieve onderzoeks- en beleidsbenaderingen. Persoonlijk oog voor de eigenheid van individuen en groepen is bij haar werk een uitgangspunt.



*Marcel Kornelis*

# Scenario's onmisbaar voor robuust beleid

## Inleiding

Beslissingen nemen onder onzekerheid over de toekomst is in ons dagelijks leven onvermijdelijk. Boeren moeten beslissen of het beter is de volgende dag of de volgende week te oogsten, managers in bedrijven nemen besluiten of ze wel of niet een nieuw product op de markt zetten, studenten vragen zich af welke tentamenvragen gesteld zullen worden en beleidsmedewerkers dienen keuzes te maken tussen verschillende beleidsopties. Dergelijke beslissingen variëren in relevantie en van persoon tot persoon, maar de essentie is gelijk: de besluiten hebben betrekking op toekomstige gebeurtenissen en zijn omgeven door onzekerheid.

## Reductie van onzekerheid

Het reduceren van die onzekerheid is van alle tijden. De Romeinen, bijvoorbeeld, kenden vele manieren om de toekomstige onzekerheid in kaart te brengen. Ze observeerden onder andere vogelvluchten *(auspicia maiora)* en heilige kippen *(pullaria)*. Ook maakten ze gebruik van zogeheten *auspicia ex extis*. Dat is het verklaren van de toekomst door een dier te offeren en de ingewanden te bestuderen. Tegenwoordig kiezen de meeste mensen voor meer dier-vriendelijke methodes. Boeren luisteren naar weersverwachtingen op de radio, beleidsmedewerkers consulteren experts, en studenten vragen de opinie van andere studenten. Iedereen die de toekomstige onzekerheid wil reduceren, gaat op zoek naar informatie die bijdraagt tot deze reductie.

## Projecties

Wanneer het gaat om de toekomstige onzekerheid op het gebied van de agrarische productie en consumptie, worden projecties gebruikt. Zo'n projectie is een kwantitatieve schatting van de toekomstige uitkomsten en gebaseerd op model-berekeningen.



De projectie hangt af van aannames over de omgevingsvariabelen. Voor beleidsbeslissingen zijn de basislijnen van de OECD, USDA en FAPRI gezaghebbende projecties. Confronteert men de schattingen van de projectie met de gerealiseerde waarden, dan blijken de voorspelfouten relatief groot te zijn. Echter het doel van een agrarische basislijn is om implicaties van alternatieve beleidsopties te simuleren en niet om het meest aannemelijke toekomstbeeld te genereren. Bij de beoordeling van een projectie dient men daarom niet alleen naar statistische criteria te kijken, maar ook naar de geloofwaardigheid ervan: hoe kan een klant het toekomstbeeld begrijpen in termen van (zijn perceptie van) het onderliggende (economische) systeem. De meeste gebruikers willen geen 'black box' maar een geloofwaardig verhaal of een verklaring waarom het scenario is zoals hij is. Zij kunnen het verhaal ook gebruiken om een idee te krijgen van de onzekerheid van een projectie en de robuustheid van de beleidsimplicaties.

## Een voorbeeld uit het landbouwbeleid

Stel dat de Europese Commissie het gemeenschappelijk landbouwbeleid wil veranderen om de uitgaven aan exportsubsidies terug te dringen. Een belangrijke omgevingsfactor voor de exportsubsidies zijn de wereldmarktprijzen. Omdat de subsidie per eenheid product bepaald wordt door het verschil tussen de EU-prijs en de wereldmarktprijs, leiden hoge wereldmarktprijzen direct tot lagere exportsubsidies. Lage wereldmarkt-prijzen hebben precies het omgekeerde effect. De beleidsverandering en de invloed daarvan is afhankelijk van de aannames die men maakt over de wereldmarktprijzen. Agrarische wereldmarktprijzen zijn erg instabiel. Er blijven telkens verrassingen komen in prijsbepalende factoren zoals de opbrengsten per hectare die sterk afhankelijk zijn van weersomstandigheden, plagen en ziektes. De voorspelfouten voor wereldprijzen in de gangbare projecties zijn dan ook relatief groot en zullen dat ook in de toekomst blijven. Voor dit geval zou met tenminste twee scenario's moeten worden gewerkt: een voor een stijgende wereldmarktprijs en een voor een dalende. Vervolgens kan worden berekend wat de verwachte effecten van het beleid zijn. Je weet dus niet wat er in de toekomst gebeurt, maar je reduceert wel een portie van die toekomstige onzekerheid, door op mogelijke toekomstige gebeurtenissen te anticiperen.

## Omgevingsvariabelen en beslissingsvariabelen

De overheid (of beter gezegd: de beleidsinstantie) is in bovenstaand voorbeeld de beslisser. De wereldprijs was een omgevingsvariabele, dat wil zeggen, een variabele waar de beslisser geen invloed op heeft, en het land-bouwbeleid was een beslissingsvariabele, het instrument waar de beslisser over beslist. Het onderscheid tussen omgevings- en beslissingsvariabelen is erg belangrijk, want toekomstige scenario's zijn gebaseerd op de omgevingsvariabelen en niet op beslissingsvariabelen. Het verschil tussen een omgevingsvariabele en een beslissingvariabele verschilt van beslisser tot beslisser. Wat voor de ene beslisser een beslissingvariabele is, kan voor de ander een omgevingsvariabele zijn. Het onderscheid hangt steeds van de situatie af waarin de beslisser zich bevindt. Toekomstscenario's moeten dan ook op maat worden gemaakt. Elke situatie heeft zijn eigen portfolio met toekomstscenario's.

## Uitgaan van verschillende scenario's

Uit de grote voorspelfouten van projecties en basislijnen moet niet worden geconcludeerd dat ze overbodig zijn en dat investeringen in causale modellen nutteloos zijn. Het doel van een basislijn is om implicaties van verschillende beleidsopties te simuleren en niet om het meest aannemelijke toekomstbeeld te genereren. Voorspelfouten hangen vaak samen met voorspelfouten in aannames. De effecten van beleid hangen vaak niet met deze aannames samen maar met de waarde van parameters en modelspecificatie. In het algemeen geven de model-berekeningen de invloed van beleid beter weer dan dat ze de toekomst weergeven. Projecties zijn onmisbaar voor beleidsbeslissingen van de overheid. Onzekerheidsvarianten en alternatieve scenario's zijn nuttig om de relevante onzekerheid te communiceren. Veel beleidsmakers hebben een sterke voorkeur om één scenario te kiezen en deze te gebruiken onder de (schijn)-aanname van zekerheid. Om de robuustheid van beleidskeuzes te vergroten is het echter aan te bevelen rekening te houden met verschillende scenario's.

*De auteur dankt Hans van Meijl voor zijn constructieve bijdrage.*

---

***Marcel Kornelis*** *houdt zich bezig met modellen, teststrategieën en management decision support systemen ten behoeve van diagnoses en beslissingen. Zijn voornaamste expertise is de analyse van tijdreeksen. Een formule uit een van zijn modellen is door de Egyptenaar Tarek Kamel als basis voor een kunstwerk gebruikt. Is het niet fantastisch dat je werk tot kunst is verheven?*



# Onderminister van Voedsel in tranen

## *Publiekshoorzitting eindigt in persoonlijk drama*

Van onze verslaggever
HANS DAGEVOS

**DEN HAAG, ZATERDAG, 22 DECEMBER 2007 – GISTERENMIDDAG IS VOLKOMEN ONVERWACHT DE ZOPAS BENOEMDE STAATSSECRETARIS VAN VOEDSEL, SWEN NEELISSEN, IN TRANEN UITGEBARSTEN. HIERMEE KWAM EEN EINDE AAN DE EERSTE PUBLIEKSHOORZITTING. DEMONSTRANTEN VAN DE SNEL AAN POPULARITEIT WINNENDE LOGOFOBIA-BEWEGING LEGDEN DE JONGE SP-BEWINDSMAN HET VUUR AAN DE SCHENEN.**

Het leven lacht de jonge socialist Swen Neelissen toe de laatste weken. Met zijn benoeming tot staatssecretaris van Voedsel, ressorterend onder het ministerie van Economische Zaken waar Wouter Bos de scepter zwaait, trad hij uit de anonimiteit. Hadden weinigen tot voor kort van hem gehoord, dit is recentelijk veranderd. De pas 37-jarige Neelissen heeft een bliksemstart gemaakt sinds de SP hem naar voren heeft geschoven na de plotselinge val van het derde kabinet Balkenende – dat evenals de eerste regeringsploeg olv. Balkenende een kort leven beschoren bleek – en de daaropvolgende ‘rode revolutie’ tijdens de verkiezingen van september jl. De media genieten volop van de welbespraaktheid en de frisse uitstraling van deze nieuweling in de Nederlandse politiek. Neelissen is niet bang om zich uit te spreken over tal van onderwerpen waarbij hij stelselmatig zoekt naar mogelijkheden om afstand te nemen van, in zijn woorden: "de hocus-pocus en andere toverspreuken van de Harry Potter-kabinetten."
Eén van de toverformules waarover de nieuwbakken bewindvoerder zich drukmaakt is de invulling die tijdens de kabinetten Balkenende aan effectief overheidsbeleid is gegeven. Ferme woorden als ‘harde cijfers’ of ‘afrekencriteria’ om effectiviteit aan af te meten, zijn Neelissen een gruwel. "We moeten zo snel mogelijk af van deze Pim Fortuynerfenis", aldus de SP-staatssecretaris. Om zijn woorden kracht bij te zetten, belegde Neelissen een publieke hoorzitting in het Haagse grand café Dudok.
Na de maatschappelijke debatten uit de beginjaren van deze eeuw over gentechnologie of intensieve veehouderij, is het vandaag de dag salonfähig in het Haagse en het Brusselse om publieke hoorzittingen te organiseren. Neelissen is er de man naar om deze tekenen des tijds te verstaan en op de valreep van het kerstreces dienovereenkomstig actie te ondernemen. Dat zijn initiatief een welwillend gehoor vindt, mag blijken uit de grote opkomst. In een afgeladen Dudok stak de SP-staatssecretaris van wal met een pleidooi over wat doeltreffend overheidsbeleid in zijn ogen vermag.

### Ronkende zinnen

"We moeten af van het idee dat de overheid aan de touwtjes trekt en op knoppen kan drukken om de maatschappelijke machinerie in een bepaalde richting te krijgen die overeenstemt met geformuleerde beleidsdoelstelling", opent Neelissen met brille. "Een dergelijk mechanistisch idee is niet alleen al lang verleden tijd, maar is ook een garantie voor frustratie. Simpele stimulus-respons of actie-reactie-redeneringen doen geen recht aan de werkelijkheid. Als het mondiale bestel ons iets leert dan is het in de eerste plaats wel dat wereldwijd verspreide en verknoopte actoren en factoren invloed uitoefenen op wat er gebeurt in dat dynamische netwerk en in de tweede plaats dat een nationale overheid een bescheiden rol heeft als het aankomt op de uitkomsten die dat complexe samenspel genereert", zo onderwijst de onderminister de aanwezigen.

Met bravoure vervolgt hij met de opmerking dat deze beide kenmerken zich slecht verhouden tot het vertalen van een doeltreffende overheid in kwantitatieve termen: "het getuigt niet van durf, maar van kortzichtigheid en zelfoverschatting wanneer de politiek harde streefcijfers formuleert en het mag zelfs masochistisch genoemd worden als een regering zich hier ook nog eens op laat afrekenen door het parlement." "Het geeft blijk van veel meer lef en inzicht als ruiterlijk wordt toegegeven dat de slagkracht van regeringsbeleid beperkt is. Het is absoluut noodzakelijk voor het maken van een inschatting van de (on)mogelijkheden van beleid dat de maatschappelijke maat wordt genomen", vervolgt Neelissen.
"Veel te lang hebben bewindslieden zich overschreeuwd met ferme taal en hebben ze geschermd met cijfermateriaal zonder interesse of inzicht te hebben in de verankering van bepaalde beleidsdoelen in de samenleving. Men vond het kennelijk niet relevant in te zien dat kansen en knelpunten van beleid equivalent zijn aan het begrijpen van sociale en economische veranderingen, dat dus een basisvoorwaarde is om überhaupt doeltreffend overheidsbeleid te voeren", houdt Neelissen zijn publiek met stemverheffing voor.
In ronkende zinnen voegt hij eraan toe dat het geloof in de maakbare samenleving onder de Balkenende-dynastie weliswaar morsdood was, maar dat het geloof in maakbaar beleid hiervoor in de plaats is gekomen. Maar een dergelijk geloof is losgezongen van de werkelijkheid als het niet gestoeld is op een stevige analyse van maatschappelijke krachten en machten. Zonder een terreinverkenning van welke maatschappelijke (onder)stromen ondersteunend dan wel ondermijnend zijn in relatie tot beleidsplannen en het bereiken van beleidsdoelen, opereert de beleidsmaker en de bewindvoerder in feite vanuit de veronderstelling van ‘een gegeven maatschappelijke context’. Wie niet het besef heeft dat het even noodzakelijk als onontkoombaar is beleid volledig te integreren met maatschappelijke veranderingsprocessen die nu eenmaal interveniëren tussen het formuleren én bereiken van beleidsdoelen, is gedoemd achter de feiten aan te lopen, om in voetbaltrainerstermen te spreken,

*Lees verder op volgende pagina*

*Vervolg van vorige pagina*

verkondigt Neelissen onderwijl zijn aanstekelijke lach op het gezicht hervindend en er met een brede grijns in één adem aan toevoegend: "het wordt hard tijd dat we onze discussies met sociale wetenschappers serieus gaan intensiveren."

## Voedingsmastodonten

Misschien overmoedig geworden door de instemmende geluiden die in de zaal opklinken, betrekt Neelissen de stelling dat beleidseffectiviteit beter kwalitatief wordt geïnterpreteerd dan kwantitatief en hij noemt transparantie als voorbeeld. "Bevorderen van transparantie in de agroproductieketens is een veel wezenlijker overheidsdoelstelling dan bijvoorbeeld een telbare en traceerbare reductie van het aantal voedsel-incidenten", brengt hij naar voren. "Ook al", vervolgt Neelissen, "omdat andere ketenpartijen hier als eerste voor verantwoordelijk zijn." "Ik moet er evenmin aan denken dat ik gedwongen zou worden een concreet percentage te noemen over het marktaandeel van biologische levensmiddelen, zoals enkele jaren geleden nog is gebeurd", zegt Neelissen met nauwelijks verhulde afschuw in zijn stem, waarna uit de zaal plotseling klinkt: "wat een gezeik!"

Alsof hij zich niet realiseert dat het om een hoorzitting gaat, is Neelissen zichtbaar verbouwereerd door deze interventie vanuit het publiek. Dankbaar maken sympathisanten van de Logofobia-beweging gebruik van het feit dat hij even uit het veld is geslagen. Deze groepering mag zich de laatste tijd verheugen in een snel groeiende aanhang. Men heeft zorgen over de betekenis van consumptiegoederen in het algemeen en merkproducten in het bijzonder ten aanzien van wie en wat we zijn. De excessieve wijze waarop logo's een identiteit wordt gegeven en hun 'persoonlijkheid' wordt geëxploiteerd, is volgens de Logofoben een schertsvertoning. Een nieuwe stem verheft zich: "met die transparantie van meneer Neelissen wordt mooie sier gemaakt, maar hoe meer erover gepapegaaid wordt, hoe schriller het contrast met de dagelijkse praktijk waarin fabrikanten mooie plaatjes laten zien die juist de realiteit verhullen." De spreker krijgt onmiddellijk bijval: "de staatssecretaris zou juist eens wat beter op de cijfertjes moeten letten als hij beleid voert. Het is toch ongelooflijk dat de overheid denkt serieus met het publiek over voeding te communiceren met budgetten die een fractie zijn van wat multinationals besteden. Weet u eigenlijk wel welke factor er zit tussen het communicatiebudget van bijvoorbeeld het Voedingscentrum en Unilever?"

"En dan nog eens wat", roept een ander om zich in de strijd te mengen: "met dat zogenaamde socialisme van de heer Neelissen neem ik het ook niet zo nauw als hij weigert op te treden tegen de wijze waarop het grootkapitaal de voedingswaren aanprijst. De firma List & Bedrog mag alles maar zeggen terwijl de overheid zich er alleen maar over bekommert dat ze vooral toch objectief en eerlijk is. Nou, ik kan je wel vertellen dat je daar de oorlog tegen die voedingsmastodonten niet mee wint en je je weinig illusies hoeft te maken over enige effectiviteit van overheidsbeleid op het terrein van voedselconsumptie. Haar voedingsadviezen zijn volstrekt kansloos in al het marketinggeweld!"

## Tumult en tranen

Het tumult in de zaal neemt intussen hand over hand toe. De Neelissen die op dit moment achter het katheder staat is geen schim meer van de vlotte en fiere Neelissen die we de laatste tijd hebben leren kennen. Hij blijft met stomheid geslagen, waarop een volgende spreekster het woord neemt: "het is de hoogste tijd dat er nu eens wel rekening gehouden gaat worden met de feiten en de harde cijfers. Feit is dat de bij de jeugd mateloos populaire frisdrank Sugababes van de firma Kraft Foods, het zoet bevat van maar liefst 14 suikerklontjes per flesje. Feit is dat een Magnum-ijsje zo'n beetje een afslankproduct is vergeleken met het moddervette toetje Revolver dat voedselgigant Nestlé momenteel aan het promoten is. Feit is dat Danone ons tegenwoordig aan de nachtvoeding probeert te krijgen door ons te laten geloven dat we om de vier uur een eiwitrijke 'energizer' nodig hebben alsof we baby's zijn! Nou, ik kwalificeer dat niet alleen als infantilisering maar ook als debilisering." De zaal reageert hierop met handgeklap en luid gelach.

"Jazeker, als het allemaal niet zo erg was, dan zouden we erom kunnen lachen. Maar ondertussen is de helft van de Nederlanders veel te dik. Twintig jaar geleden had de overheid eens wat beter op de cijfertjes moeten letten. Dan had ze gezien dat toen al eenderde van de bevolking overmatig gewicht had. De noodklok is veel te laat geluid en er is niks gedaan aan de overconsumptie van vet, zoet en zout. Je kunt toch moeilijk met droge ogen een spreekbeurt houden over effectiviteit van overheidsbeleid ten aanzien van voeding als je kijkt naar de groei van de obesitasproblematiek in de voorbije jaren. Dat is toch om te janken!"

De woorden dreunen nog na in de zaal als de ogen van het publiek zich als één man op de onderminister richten. Het blijkt dat hij de zojuist gedane aantijging letterlijk heeft genomen. De waterlanders lopen hem over de wangen als hij schokschouderend de zaal in ijltempo verlaat. Dit is het laatste dat gisteren van hem is vernomen. In een gisterenavond uitgegeven communiqué beperkt de onlangs gekozen minister-president Saskia Stuiveling haar commentaar tot een verzuchtende vergoeilijking: "Ach, we leven anno 2007 toch in een emotiesamenleving, dus de reactie van Swen lijkt me uitermate bijdetijds." ■

### Hans Dagevos

Houdt zich als senior wetenschappelijk onderzoeker vooral bezig met de hedendaagse consumptiemaatschappij, in het bijzonder de consumptie van voedsel en groen. In het private leven is hij een verstokt consument van cd's, boeken en de culinaire geneugten van het leven.

# Medewerkers van de Afdeling Maatschappijvraagstukken[1]

| Naam | Titel / initialen | Voornaam | Functie | Sectie[2] | Emailadres |
|---|---|---|---|---|---|
| Achterbosch | Drs. T.J. | Thom | Onderzoeker | IHO | thom.achterbosch@wur.nl |
| Beekman | Dr.ir. V. | Volkert | Onderzoeker | LVB | volkert.beekman@wur.nl |
| Beers | Prof.dr.ir. G. | George | Onderzoeker | ALG | george.beers@wur.nl |
| Berg, van den | Drs. J. | Jolanda | Onderzoeker | IHO | jolanda.vandenberg@wur.nl |
| Berger | E.P. | Paul | Onderzoeker | BNH | paul.berger@wur.nl |
| Berkhout | Ir. P. | Petra | Onderzoeker | LVB | petra.berkhout@wur.nl |
| Berkum, van | Dr. S. | Siemen | Onderzoeker | IHO | siemen.vanberkum@wur.nl |
| Betgen | Ing. M.G. | Marcel | Onderzoeker | RRB | marcel.betgen@wur.nl |
| Bogaardt | Drs. M.J. | Marc-Jeroen | Onderzoeker | BNH | marc-jeroen.bogaardt@wur.nl |
| Borgstein | Ir. M.H. | Marien | Plv. sectiehoofd | RRB | marien.borgstein@wur.nl |
| Bos | Drs. E.J. | Ernst | Onderzoeker | RRB | ernst.bos@wur.nl |
| Brouwer | Dr. F.M. | Floor | Sectiehoofd | BNH | floor.brouwer@wur.nl |
| Bruchem, van | Ir. C. | Cees | Onderzoeker | LVB | cees.vanbruchem@wur.nl |
| Dagevos | Dr. J.C. | Hans | Onderzoeker | LVB | hans.dagevos@wur.nl |
| Diederen | Dr. P.J.M. | Paul | Onderzoeker | ALG | paul.diederen@wur.nl |
| Dijk, van | L. | Liesbeth | Programma-ondersteuning | ALG | liesbeth.vandijk@wur.nl |
| Dongen, van | T.A.M. | Tessa | Secretaresse | ALG | tessa.vandongen@wur.nl |
| Eaton | Drs. D.J.F. | Derek | Onderzoeker | IHO | derek.eaton@wur.nl |
| Elst, van der | Drs. M.W. | Michelle | Onderzoeker | RRB | michelle.vanderelst@wur.nl |
| Gaaff | Dr. A. | Aris | Onderzoeker | RRB | aris.gaaff@wur.nl |
| Godeschalk | Ing. F.E. | Frans | Onderzoeker | BNH | frans.godeschalk@wur.nl |
| Graaff, de | Drs. R.P.M. | Ronald | Onderzoeker | RRB | ronald.degraaff@wur.nl |
| Graveland | Ir. C. | Cor | Onderzoeker | BNH | cor.graveland@wur.nl |
| Hamsvoort, van der | Ir. C.P.C.M. | Carel | Onderzoeker | BNH | carel.vanderhamsvoort@wur.nl |
| Hellegers, | Dr.ir. P.J.G.J. | Petra | Onderzoeker | BNH | petra.hellegers@wur.nl |
| Helming | Ir. J.F.M. | John | Onderzoeker | LVB | john.helming@wur.nl |
| Hoogenboom | Ing. F.G.G. | Frank | Onderzoeker | BNH | frank.hoogenboom@wur.nl |
| Jager, de | Ir. A. | Andre | Onderzoeker | IHO | andre.dejager@wur.nl |
| Jonker | Drs. T.H. | Theo | Onderzoeker | IHO | theo.jonker@wur.nl |
| Kamphuis | Ir. B.M. | Ben | Onderzoeker | IHO | ben.kamphuis@wur.nl |
| Kelholt | Ing. H.J. | Henk | Onderzoeker | IHO | henk.kelholt@wur.nl |
| Kleijn, de | A.J. | Ton | Onderzoeker | LVB | ton.dekleijn@wur.nl |
| Koeijer, de | Dr.ir. T.J. | Tanja | Onderzoeker | BNH | tanja.dekoeijer@wur.nl |
| Koning | Ir. M.J. | Marieke | Onderzoeker | RRB | marieke.koning@wur.nl |
| Koole | Drs. B. | Boudewijn | Onderzoeker | LVB | boudewijn.koole@wur.nl |
| Kornelis | Dr. M. | Marcel | Onderzoeker | LVB | marcel.kornelis@wur.nl |
| Kuhlman | Dr. J.W. | Tom | Onderzoeker | RRB | tom.kuhlman@wur.nl |
| Kuiper | Ir. M.K. | Marijke | Onderzoeker | IHO | marijke.kuiper@wur.nl |
| Leeuwen, van | Drs. M.G.A. | Myrna | Onderzoeker | LVB | myrna.vanleeuwen@wur.nl |
| Leneman | Ir. H. | Hans | Onderzoeker | BNH | hans.leneman@wur.nl |
| Lips | Dr. M. | Markus | Onderzoeker | IHO | markus.lips@wur.nl |
| Luijt | Ir. J. | Jan | Onderzoeker | BNH | jan.luijt@wur.nl |
| Luttikhuizen | V.C. | Vivian | Hoofd secretariaat | ALG | vivian.luttikhuizen@wur.nl |
| Meijerink | Ir. G.W. | Gerdien | Onderzoeker | IHO | gerdien.meijerink@wur.nl |
| Meijl, van | Dr. J.C.M. | Hans | Sectiehoofd | LVB | hans.vanmeijl@wur.nl |
| Overbeek | Ir. M.M.M. | Greet | Onderzoeker | LVB | greet.overbeek@wur.nl |
| Pilkes | Drs. J. | Jochem | Onderzoeker | RRB | jochem.pilkes@wur.nl |
| Post | Drs. J.H. | Jaap | Onderzoeker | IHO | jaap.post@wur.nl |
| Pronk | A. | Bram | Onderzoeker | LVB | bram.pronk@wur.nl |
| Ravensbergen | T.E.M. | Tania | Secretaresse | ALG | tania.ravensbergen@wur.nl |
| Reinhard | Dr.ir. A.J. | Stijn | Sectiehoofd | RRB | stijn.reinhard@wur.nl |
| Rheenen, van | Dr.ir. T. | Teunis | Onderzoeker | BNH | teunis.vanrheenen@wur.nl |
| Rijk | Ir. P.J. | Piet | Onderzoeker | RRB | piet.rijk@wur.nl |
| Schrijver | Ing. R.A.M. | Raymond | Onderzoeker | BNH | raymond.schrijver@wur.nl |
| Selnes | Drs. T.A. | Trond | Onderzoeker | BNH | trond.selnes@wur.nl |
| Silvis | Dr.ir. H.J. | Huib | Afdelingshoofd | ALG | huib.silvis@wur.nl |
| Smits | Dr. M.J.W. | Marie-José | Onderzoeker | BNH | marie-jose.smits@wur.nl |
| Tabeau | Dr. A.A. | Andrzej | Onderzoeker | IHO | andrzej.tabeau@wur.nl |
| Tap | Ing. H. | Henk | Onderzoeker | LVB | henk.tap@wur.nl |
| Terluin | Dr. I.J. | Ida | Onderzoeker | LVB | ida.terluin@wur.nl |
| Tongeren, van | Dr. F.W. | Frank | Plv. afd.hfd. en sectiehoofd | IHO | frank.vantongeren@wur.nl |
| Vader | Drs. J. | Janneke | Onderzoeker | RRB | janneke.vader@wur.nl |
| Veen, van | W. | Wim | Onderzoeker | LVB | wim.vanveen@wur.nl |
| Voskuilen | Ing. M.J. | Martien | Onderzoeker | RRB | martien.voskuilen@wur.nl |
| Weele, van der | Dr. C. | Cor | Onderzoeker | ALG | cor.vanderweele@wur.nl |
| Wijk, van | Ir. M.S. | Siebe | Onderzoeker | IHO | siebe.vanwijk@wur.nl |
| Wijnands | Ir. J.H.M. | Jo | Onderzoeker | IHO | jo.wijnands@wur.nl |
| Wolswinkel | Ir. C.J.W. | Kees Jan | Onderzoeker | LVB | kees-jan.wolswinkel@wur.nl |
| Woud | Drs. M. | Mireille | Onderzoeker | RRB | mireille.woud@wur.nl |
| Zhang | Dr. X.Y. | Xiaoyong | Onderzoeker | IHO | xiaoyong.zhang@wur.nl |
| Zwaag, van der | T.J. | Dorien | Programma-ondersteuning | ALG | dorien.vanderzwaag@wur.nl |

[1] Peildatum: 01-12-2003.

[2] **ALG**: Algemeen;
**IHO**: Internationale Handel en Ontwikkeling;
**LVB**: Landbouw- en Voedselbeleid;
**BNH**: Beheer Natuurlijke Hulpbronnen;
**RRB**: Ruimtelijk en Regionaal Beleid.

Kijk op landbouw-, voedsel- en natuurbeleid
H.J. Silvis en F.W. van Tongeren (red.)
Den Haag, LEI, 2003
ISBN 90-5242-865-4
72 p., fig.

Informatie:
Telefoon: 070-3358330
Telefax: 070-3615624
Email: informatie@lei.wur.nl

**www.lei.wur.nl**

© LEI, 2003

Op al onze onderzoeksopdrachten zijn de Algemene Voorwaarden van de Dienst Landbouwkundig Onderzoek (DLO-NL) van toepassing. Deze zijn gedeponeerd bij de Kamer van Koophandel Midden-Gelderland te Arnhem.

Vormgeving en productie: The KEY Agency, Amsterdam
Druk: Alfa Base, Alphen a/d Rijn