



Planbureau voor de Leefomgeving

Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw

Voorwaarden voor verandering



Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw

**Naar een wenkend perspectief
voor de Nederlandse landbouw**
Voorwaarden voor verandering

Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering

© PBL Planbureau voor de Leefomgeving
Den Haag, 2018
PBL-publicatienummer: 2717

Auteurs

Martijn Vink en Daan Boezeman

Contact

Martijn Vink [martijn.vink@pbl.nl]

Met medewerking van

Jan van Dam, Sonja Kruitwagen, Martha van Eerdt, Henk van Zeijts en Gert Jan van den Born, Juul Smeets (stagair).

Met dank aan

Het PBL is Pieter Leroy (Radboud Universiteit) bijzonder erkentelijk voor zijn inhoudelijke suggesties, ideeën, en zijn wetenschappelijke review van het concept-essay. Ook gaat onze dank uit naar Frank Verhoeven (Boerenverstand), Hendrik Hoeksema (ZLTO)

en Peter van Velzen (Ministerie van LNV) die bereid zijn geweest om vanuit de praktijk mee te denken en commentaren te leveren.

Eveneens zijn we dank verschuldigd aan Ries van der Wouden, Keimpe Wieringa, Jeannette Beck, Hans van Grinsven, Hanneke Muilwijk, Henk Westhoek, Anne Gerdien Prins, Petra van Egmond, Jetske Bouma en Michiel de Krom (allen PBL) voor hun commentaar en suggesties. Speciale dank gaat uit naar alle geïnterviewden die tijd wilden vrijmaken voor het delen van hun kennis en ervaring. Tot slot is dank verschuldigd aan Marjan Slob voor het optekenen van de vijf portretten. De visie van geportretteerden komt niet noodzakelijkerwijs overeen met de analyse in dit essay.

Redactie figuren

Beeldredactie PBL

Coverfoto

www.alamy.com

Eindredactie en productie

Uitgeverij PBL

Delen uit deze publicatie mogen worden overgenomen op voorwaarde van bronvermelding: PBL (2018), *Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw. Voorwaarden voor verandering*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving

Het Planbureau voor de Leefomgeving (PBL) is het nationale instituut voor strategische beleidsanalyse op het gebied van milieu, natuur en ruimte. Het PBL draagt bij aan de kwaliteit van de politiek-bestuurlijke afweging door het verrichten van verkenningen, analyses en evaluaties waarbij een integrale benadering vooropstaat. Het PBL is vóór alles beleidsgericht. Het verricht zijn onderzoek gevraagd en ongevraagd, onafhankelijk en wetenschappelijk gefundeerd.

Inhoud

Voorwoord 9

BEVINDINGEN

Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw 12

VERDIEPING

1 Landbouw als sturingsvraagstuk 30

- 1.1 Landbouw: verschillende gezichten 30
- 1.2 Landbouwambities van beperkte betekenis voor landbouwrealiteit 31
- 1.3 De 'sturingsvraag' in de landbouw: het samenspel tussen ondernemers, samenleving en overheid 33
- 1.4 Leeswijzer 35

2 Een agrobeloofte overschaduwd 36

- 2.1 De Nederlandse agrobeloofte 36
- 2.2 Boeren in een spagaat: beperkte bewegingsruimte 43
- 2.3 Verschillende boeren, verschillen in buffercapaciteit 52
- 2.4 Wensbeelden botsen met landbouwrealiteit; draagvlak onder druk 61
- 2.5 De koersvastheid nader bekeken: padafhankelijkheid in de landbouw 62

3 Collectieve sturing op publieke waarden 70

- 3.1 Landbouwsturing is van karakter veranderd 71
- 3.2 Landbouw: een coördinatievraagstuk 73
- 3.3 Het belang van nationale landbouwkeuzes 77
- 3.4 Collectieve sturing is problematisch geworden 79
- 3.5 Verschillende sturingscapaciteit in de landbouwsectoren 83
- 3.6 Koerswijziging landbouw vraagt om heroverweging rol overheid 90

4 Naar een wenkend perspectief: sturingsfilosofieën verkend 92

- 4.1 Ontwikkelpaden verleggen 92
- 4.2 Drie voorwaarden voor verandering 93
- 4.3 Drie sturingsfilosofieën verkend 101
- 4.4 Slotbeschouwing 111

Literatuur 114

Bijlage: geraadpleegde personen 122

Voorwoord

De Nederlandse landbouw is een sector van wereldfaam: nergens zijn de fysieke opbrengsten per hectare zo groot als in Nederland. Die grote opbrengsten zijn van belang om een groeiende wereldbevolking te voeden. Bovendien wordt er naar de landbouw gekeken om de biomassa te leveren vanwege een toenemende vraag naar hernieuwbare energie.

De Nederlandse landbouw staat ook onder spanning: met nog altijd twee derde van het Nederlandse grondoppervlak in gebruik legt de landbouw een stevige druk op de leefomgeving. De afgelopen decennia is een hoop verbeterd, maar er zijn nog de nodige problemen die om aandacht vragen. Denk aan teruglopende insectenpopulaties, de achteruitgang van de weidevogelstand, de mestfraude, de fosfaatproblematiek, de fipronil-affaire en de uitstoot van broeikasgassen. Hoewel de milieudruk door de landbouw de afgelopen decennia aanzienlijk is afgenomen, blijkt het lastig om voor sommige beleidsdoelen voor milieu en natuur de eindspurt te realiseren.

Die spanning vloeit in belangrijke mate voort uit het dominante verdienmodel. Dat verdienmodel is nog altijd geënt op voorzien in goedkoop voedsel en productieverhoging; het verdienmodel waar na de Tweede Wereldoorlog stelselmatig op is ingezet en waar het hele landbouwsysteem van voerleveranciers, boerenorganisaties, kennisorganisaties, landbouwadviseurs en banken door de decennia heen mee vergroeid is geraakt. Desondanks staan boereninkomens onder druk.

De spanning in de landbouw staat al lang bij velen op het netvlies. De afgelopen decennia zijn er allerlei maatschappelijke initiatieven ontplooid, commissies in het leven geroepen, innovaties gedaan en adviesrapporten verschenen om te zoeken naar oplossingen en nieuwe mogelijkheden. Maar de ongemakkelijke waarheid is dat maar op een klein percentage van het landbouwperceel alternatieve duurzamer vormen van landbouw van de grond zijn gekomen.

De vraag die rijst is hoe een complex systeem als dat van de Nederlandse landbouw is te veranderen, en hoe een ander duurzamer verdienmodel is te ontwikkelen. Wie inzoomt op het reilen en zeilen in de landbouw ziet dat de manier waarop de landbouw georganiseerd is – het complexe geheel aan relaties, afhankelijkheden en contracten dat samenkomt op het erf van de boer –, verandering taai, onzeker, duur en uitdagend maakt. Dat verklaart voor een groot deel het uitblijven van bewegingen richting alternatieve vormen van landbouw. Het gaat dus niet om een verandering alleen door boeren, maar vooral ook door de partijen daaromheen: de financiers, de leveranciers en de verwerkende bedrijven.

Het louter aanscherpen van regelgeving, waardoor deze nog fijnmaziger en complexer wordt, biedt geen wenkend perspectief. De innovatiebenadering, waarbij allerlei individuele bedrijven zelf besluiten duurzamer te gaan produceren, lost niet alle problemen in de landbouw op. Complicerende factor is ook dat de Nederlandse landbouw een groot deel van de opbrengst exporteert, waardoor zelfs als de meeste Nederlandse consumenten zouden kiezen voor duurzame landbouwproducten, de niet-duurzame landbouw op de oude weg kan doorgaan omdat er in het buitenland nog genoeg vraag naar is.

Het in gang zetten van een systeemverandering is dan ook geen kwestie van een snelle druk op een knop. Een dergelijke verandering is immers een ingrijpend proces dat aan vele tienduizenden boeren en agri-bedrijven raakt. Voor een dergelijk vraagstuk bestaat geen 'silver bullet'. Eerder is sprake van een gezamenlijk te ondernemen zoektocht. Maar dan wel een met het nodige gevoel voor richting. Grote vraag is wie in staat is dit coördinatievraagstuk aan te pakken en een verandering in gang te zetten.

Met deze studie leveren we geen 'blauwdruk'. We schetsen geen toekomstbeelden of scenario's voor de landbouw, maar richten ons op de verandervraag zelf. We dragen daarvoor vanuit onze kennisrol elementen aan die ons inziens een plek moeten krijgen in de zoektocht naar wat er nodig is om een verandering in gang te zetten. Welke maatschappelijke waarden zouden leidend moeten zijn? Waar zit het sturende vermogen? Hoe is dat sturende vermogen beter in samenhang en positie te brengen? Met andere woorden, dit essay beoogt een openingszet te zijn in een discussie over welke landbouw de samenleving wil, en belangrijker, welke afslag Nederland in staat – en bereid – is daarvoor te nemen.

Prof. dr. ir. Hans Mommaas
Directeur Planbureau voor de Leefomgeving

BEVINDINGEN

BEVINDINGEN

Naar een wenkend perspectief voor de Nederlandse landbouw

In de afgelopen zestig jaar heeft de Nederlandse landbouw een ongekeerde ontwikkeling doorgemaakt. Onder het naoorlogse motto 'nooit meer honger', en in het licht van de mondialisering is de Nederlandse landbouw getransformeerd tot een hoogproductieve, kennisintensieve, internationaal concurrerende en economisch zeer efficiënte sector. Een sector van wereldfaam. De schaalvergroting en intensivering die deze ontwikkeling mogelijk maakten, hebben ook het aanzicht van de landbouw drastisch veranderd. Leefden er in de jaren zestig van de vorige eeuw nog 300.000 families van een eigen boerenbedrijf, nu zijn dat er 55.000. Deze afname in bedrijven ging samen met een schaalvergroting die ook in het landschap haar sporen heeft nagelaten. Eén ding is echter niet veranderd: de dominante ontwikkelrichting van de Nederlandse landbouw. Tot op de dag van vandaag sluit die richting naadloos aan op de naoorlogse waarden van het voorzien in voldoende betaalbaar voedsel en het produceren voor de export. Voor het overgrote deel van de Nederlandse boeren is het verlagen van de kostprijs door verdere intensivering en schaalvergroting ook nu nog de belangrijkste ontwikkelstrategie. Daar staat tegenover dat voor een grote groep boeren het inkomen onder druk staat, dat milieudoelen niet worden gehaald, incidenten aan de orde van de dag zijn, en dat de samenleving steeds vaker aangeeft andere waarden van de landbouw te verwachten. Biodiversiteit, volksgezondheid, cultuurhistorie, vitale gezinsbedrijven, streekproducten, dierenwelzijn en broeikasgasreductie zijn een greep uit die waarden. Dit roept de vraag op waarom de ontwikkelrichting van de landbouw zo persistent is. Waarom is het inzetten van een koerswijziging richting een landbouw die andere maatschappelijke waarden dient zo weerbarstig? Het is deze 'sturingsvraag' die in dit essay centraal staat. Het antwoord op die vraag is tweeledig. Om te beginnen is voor veel Nederlandse boeren de bewegingsruimte om een alternatief pad te kiezen beperkt. Toegenomen afhankelijkheden en keuzes uit het verleden hebben alternatieve ontwikkelpaden relatief duur, risicovol en onaantrekkelijk gemaakt. De ruimte om te ondernemen is daarmee voor veel boeren ingekaderd en versmald geraakt. Ten tweede maken een versplinterde boerenorganisatie, een overheid die haar sturingsinstrumentarium heeft afgebouwd, en het ontbreken van een fundamenteel politiek debat over de landbouw een koerswijziging lastig te organiseren.

Doorgaan op het huidige pad kán een politieke keuze zijn. Maar dat zal het waardeconflict, de stroom aan incidenten en (een deel van) de milieuproblemen niet oplossen. Als de samenleving andere waarden van de landbouw verwacht, en de overheid de ambitie heeft daar gehoor aan te geven, dan vergt dat naast een politiek debat ook een heroverweging van rollen en instrumentarium van zowel private partijen als de overheid. De Europese Unie, en haar Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, biedt daar steeds meer ruimte voor.

Maatschappelijke waarden botsen met ‘koersvaste’ landbouwrealiteit

Het Nederlandse agrocomplex – de primaire landbouw met het geheel van toeleverende en verwerkende bedrijven – is veel in het nieuws. Krantenkoppen over de recordcijfers van de export worden afgewisseld met berichten waarin de landbouw juist maatschappelijk controversieel is. Denk aan berichten over de Q-koorts, de fipronil-affaire, afnemende aantallen weidevogels, fraude, mestoverschotten of de inkomens van boeren. Soms gaat het om incidenten, maar in andere gevallen om symptomen van structurele problemen in de Nederlandse landbouw. De maatschappelijke aandacht is niet vreemd. Met ruim de helft van het Nederlandse territorium onder zijn beheer, en twee derde van het oppervlak op land, is de landbouw ‘grootbeheerder’ van de leefomgeving. De plekken in het Nederlandse landschap waar de landbouw niet zichtbaar, hoorbaar, ruikbaar of voelbaar is, zijn in de minderheid.

Enerzijds wijzen opinieonderzoeken uit dat burgers boeren en het door hen beheerde cultuurlandschap waarderen. Anderzijds blijkt uit berichten in de media, opiniestukken, pamfletten, landbouwvisies en rapporten van adviesorganen dat de impact van intensivering en schaalvergroting in de landbouw de maatschappelijke legitimiteit van de landbouw onder druk zet. De naoorlogse waarden van het produceren van voldoende en betaalbaar voedsel en het leveren van een positieve bijdrage aan de handelsbalans, fungeren steeds minder als een afdoende legitimering voor de negatieve effecten van de landbouw op de leefomgeving. Daarbij worden afgesproken milieudoelen voor de natuur- en waterkwaliteit niet gehaald en dienen klimaatdoelen voor de landbouw zich aan.

Hoewel de milieudruk vanuit de landbouw door efficiëntere productiewijzen in de vorige eeuw substantieel afnam, stagneert deze afname in de laatste tien jaar. In lijn daarmee schuift de samenleving waarden naar voren die niet, of onvoldoende, door de huidige landbouw worden meegenomen. Waarden zoals biodiversiteit, broeikasgasreductie, dierenwelzijn en volksgezondheid, maar ook cultuurhistorie, vitale gezinsbedrijven en voedselveiligheid. Dit roept de vraag op of er dan ook een fundamentele omslag in de landbouw plaatsvindt richting die nieuwe gearticuleerde waarden. Cijfers laten zien dat de werkelijkheid weerbarstig is. Na decennia van bio-keurmerken neemt de biologische landbouw 3 procent van het landbouwareaal in. Het agrarisch natuur- en landschapsbeheer is goed voor 5 procent. Specialisering en schaalvergroting nemen daarentegen nog altijd toe. De ‘klassieke’ waarden van het produceren voor de export, en het voorzien in voldoende betaalbaar voedsel worden nog altijd gereflecteerd in het dominante ontwikkelpad van de Nederlandse landbouw.

Waarom is de landbouw zo ‘koersvast’ in zijn ontwikkelrichting? Waarom bewegen substantiële delen van de landbouw zich niet richting de nieuw gearticuleerde waarden? Waarom blijft kostprijsreductie door intensivering en schaalvergroting de belangrijkste ontwikkelstrategie, terwijl deze relatief veel druk legt op de leefomgeving in vergelijking met strategieën waarin bijvoorbeeld wordt gefocust op waardetoevoeging per kilo product, verbreding van het boereninkomen of diversifiëring van de productie?

Veel rapporten, veel wensbeelden, beperkte analyse van het verandervraagstuk

Het PBL is niet de eerste die zich over de toekomst van de Nederlandse landbouw buigt. Sterker, in de afgelopen 25 jaar produceerde het Nederlandse adviesstelsel en de Rijksoverheid zelf een stroom rapporten met toekomstbeelden voor en visies over de Nederlandse landbouw. Deze rapporten schetsen een rijk beeld van de problemen in de landbouw, koppelen daar nieuwe of aangescherpte doelen aan en geven aan wat daaraan zou moeten worden gedaan. De vraag *hóe* die veranderingen kunnen worden georganiseerd en op welke wijze publieke en private partijen daar richting aan zouden kunnen geven, is daarin vaak onderbelicht gebleven.

Maar zonder een helder beeld van de institutionele weg waarlangs een gewenste toekomst te bereiken is, loopt het projecteren van wensbeelden op de landbouw het risico te stranden in een opeenstapeling van goede bedoelingen, deeloplossingen of geïsoleerde initiatieven. In plaats van een pleidooi voor een specifieke landbouw-toekomst, stellen we daarom in deze studie juist die *verandervraag* centraal. We verkennen de mogelijkheden om richting te geven aan de Nederlandse landbouw.

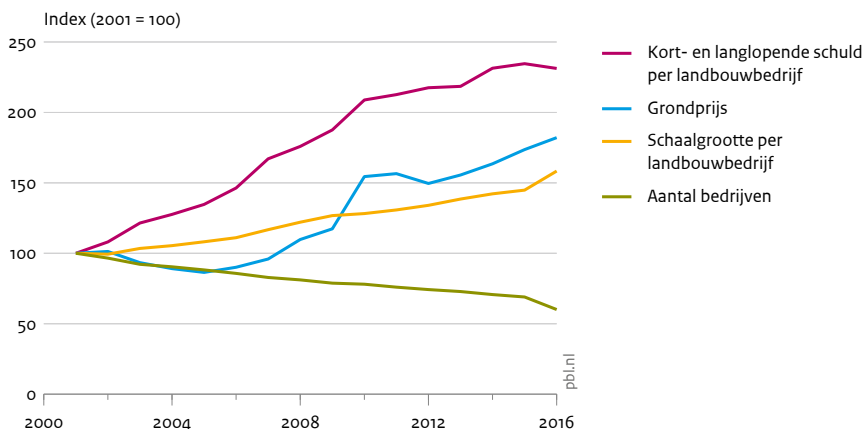
Het essay is opgebouwd langs de volgende drie vragen. De eerste vraag is waarom het realiseren van een koerswijziging in de Nederlandse landbouw zo weerbarstig is. Daarna beschouwen we de vraag hoe de ontwikkelingen in de landbouw en zijn verschillende bedrijfstakken worden gestuurd als samenspel tussen private partijen en overheden. Ten slotte gaan we in op de vraag aan welke voorwaarden ten minste moet worden voldaan om de ontwikkelrichting van de Nederlandse landbouw te verleggen – als het wenselijk wordt geacht de landbouw op andere waarden in te richten.

Padafhankelijkheid: het vliegwiel in een koersvaste landbouw

Een van de eerste zaken die opvallen wanneer we de ontwikkelingen proberen te begrijpen, is de diversiteit in de landbouw. ‘De landbouw’ bestaat eigenlijk niet. Erbinnen zijn grote verschillen tussen de zogenoemde bedrijfstakken (de typen landbouw). De glastuinbouw produceert gewassen, vaak met een gedifferentieerd karakter, voor directe consumptie. Deze bedrijfstak neemt grofweg twee derde van de toegevoegde waarde van de keten voor zijn rekening. Dat aandeel toegevoegde waarde is kleiner voor de grondgebonden en intensieve veehouderij, die veelal een veel homogener grondstof aan de verwerkende zuivel- of vleesindustrie leveren. Een intensieve varkenshouderij heeft amper mogelijkheden om het inkomen op te schroeven door zich te onderscheiden met een gedifferentieerd product. Verdere kostprijsreductie door schaalvergroting en intensivering is voor dergelijke

Figuur 1

Samenhang grondprijzen, schuld per landbouwbedrijf, schaalgrootte en aantal bedrijven



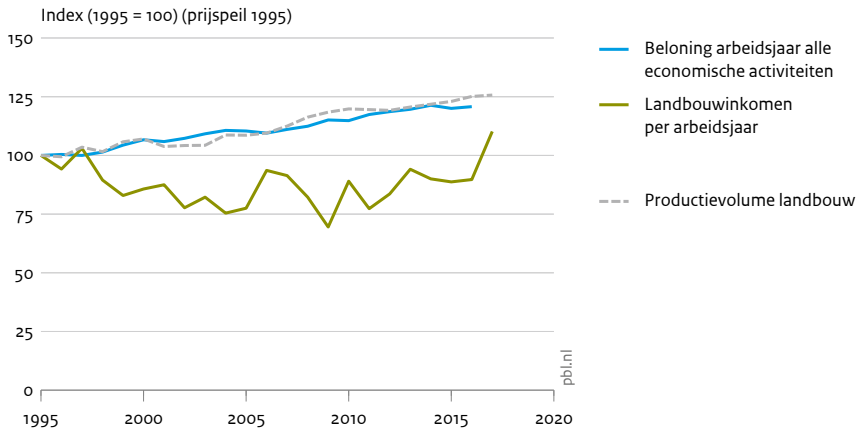
Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

bedrijfstakingen vaak de enige ontwikkelstrategie. Ook verschillen de bedrijfstakingen in de druk die ze op de leefomgeving uitoefenen of in de milieugrenzen waartegen zij aanlopen. Waar in de ene tak het pesticidegebruik speelt, draait het in de andere om mestproductie. Binnen de bedrijfstakingen verschillen ook de bedrijfsmethoden van boeren. Sommige bedrijfsmethoden bieden meer buffercapaciteit om veranderingen op te vangen of in gang te zetten dan andere. Een diverse landbouw vergt dan ook een gedifferentieerde beoordeling, en een gedifferentieerde benadering om hem van richting te doen veranderen.

Ondanks het diverse karakter van de landbouw, laten cijfers over toenemende specialisering, schaalvergroting, investeringen en schulden een gedeelde 'koersvaste' ontwikkelrichting zien (figuur 1). Met uitzondering van delen van de glastuinbouw en sierteelt produceren de meeste boeren homogene producten, met een relatief geringe toegevoegde waarde per kilo product, die zij hoofdzakelijk via andere schakels in de keten exporteren. De koersvastheid wordt voor een groot deel bepaald door de beperkte bewegingsruimte voor veel boeren om een alternatief businessmodel te beginnen. Door toenemende schulden moet er meer worden terugverdiend, wat hogere eisen stelt aan het verdienvermogen van een boerenbedrijf. Specialisering heeft bovendien de afhankelijkheid van andere (gespecialiseerde) partijen vergroot. Bij een kostenefficiënte productie van bulkgoederen hoort bijvoorbeeld specifiek veevoer, een hoogtechnologische melkrobot of technologie die de lucht in de stallen zuivert. Hierdoor is de gespecialiseerde boer sterker afhankelijk geraakt van gespecialiseerde voerleveranciers en specifieke technologiebedrijven. Zonder leveranciers, afnemers, financiers, adviseurs, loonwerkers, en specialistische kennis is het veelal onmogelijk

Figuur 2

Reëel landbouwinkomen en lonen van alle economische activiteiten



Bron: CBS Statline; Wageningen Economic Research Agrimatie

mee te komen op de internationale markten waar de meeste boeren direct of indirect voor produceren. Via deze ontwikkelrichting zijn ontegenzeggelijk grote efficiëntiewinsten geboekt. De productie is opgeschroefd, terwijl de kosten en de milieudruk per eenheid product zijn gedaald. Boereninkomens profiteren echter maar beperkt van die efficiëntiewinst en blijven in grote delen van de landbouw onder druk staan (figuur 2).

De afhankelijkheden die boeren beperken in hun bewegingsruimte komen niet uit de lucht vallen; ze komen voort uit individuele keuzes. Een boer *kies*t ervoor om naar de bank te gaan voor een lening om te investeren in grotere stallen. Voor veel boeren is een groot deel van die keuzes echter steeds onvermijdelijker geworden. Deze onvermijdelijkheid komt voort uit de opeenstapeling van eerdere keuzes, zowel van de boer als van de partijen daaromheen. Naast de afhankelijkheden die veel boeren hoe dan ook beperken in hun keuzes, maken keuzes uit het verleden de landbouwontwikkeling ook *pad*afhankelijk. Door *pad*afhankelijkheid is doorgaan op de reeds ingeslagen weg voor boeren, maar ook voor banken, leveranciers en afnemers, vaak aantrekkelijker dan een andere weg inslaan. De keuzes uit het verleden voor bijvoorbeeld investeringen in specifieke technologie, maken alternatieve ontwikkelrichtingen duur en risicovol. Soms is er door schulden en contracten nauwelijks een alternatief.

De consequentie van *pad*afhankelijkheid is dat de bewegingsruimte om zonder hoge kosten en grote onzekerheden iets anders te gaan doen gaandeweg het ontwikkeltraject verkleint. Als een melkveehouder bijvoorbeeld heeft geïnvesteerd in een stal voor 300 koeien, dan zal de aanvraag van een nieuwe lening in lijn moeten liggen met het eerder gekozen verdienmodel van 300 koeien. Zeker als hypotheek en leverancierscontracten

of dure technologie – of andere zogenoemde geformaliseerde of gematerialiseerde afhankelijkheden – in het spel zijn, of wanneer alternatieve ontwikkelpaden bijvoorbeeld om nieuwe gespecialiseerde kennis vragen, is de bewegingsruimte om van het eerder gekozen pad af te wijken beperkt. Bovendien kan padafhankelijkheid bij dalende prijzen of krimpemde markten het doorgaan op de ingeslagen weg juist stimuleren. Als de melkprijzen dalen, ligt het voor een gespecialiseerde melkveehouder met 300 koeien voor de hand juist méér melk te produceren, of efficiënter te produceren om zijn of haar inkomen op peil te houden. Gegeven de reeds gedane investeringen die horen bij zijn of haar specialisering, zal een fundamentele koerswijziging suboptimaal zijn. De keuze om bijvoorbeeld extensiever te gaan boeren met Jersey-koeien of de melk op de eigen boerderij te verwerken tot een hoogwaardiger product als kaas, vergt nieuwe investeringen, terwijl de oude investeringen versneld zullen moeten worden afgeschreven.

Padafhankelijkheid is niet noodzakelijkerwijs slecht, omdat zij specialisering en efficiëntie versterkt. Deze afhankelijkheid werkt vooral als een ‘vliegwiel’ en geeft vaak een comparatief voordeel ten opzichte van nieuwkomers en buitenstaanders. Padafhankelijkheid wordt echter een probleem als de samenleving of de markt om andere waarden gaat vragen dan de waarden die in het bestaande ontwikkelpatroon zijn verweven. Het voordeel wordt dan een nadeel, omdat aanpassingen relatief duur en risicovol worden.

Padafhankelijkheid maakt de landbouwontwikkeling onbedoeld koersvast, zonder dat er een duidelijke verantwoordelijke is aan te wijzen. Afhankelijkheden van andere partijen – die zijn bestendigd via leningen, contracten en bestemmingsplannen – leiden er ook toe dat partijen als banken, leveranciers en decentrale overheden de consequenties van een suboptimale verandering zullen voelen. Als de gevolgen van een verandering voor hen negatief zijn, zullen ook zij mogelijk via de geformaliseerde afhankelijkheden de veranderingen proberen tegen te houden. Omdat keuzes uit het verleden tot bepaalde typen gebouwen, machines en kennis hebben geleid, en doordat de toegenomen afhankelijkheden van boeren zijn geformaliseerd in contracten, afspraken en schulden, is de ruimte voor boeren om te ondernemen ingekaderd geraakt en versmald. Verandering is lastig op eigen houtje te organiseren en zal collectieve actie vergen.

Een koerswijziging in een padafhankelijke landbouw vraagt om ‘stuuringscapaciteit’

De geschetste padafhankelijkheid maakt dat boeren zelf vaak niet bij machte zijn om een structurele draai te maken. De kosten zijn te hoog en de uitkomsten te onzeker. Om het padafhankelijke toekomstperspectief te kunnen doorbreken, is collectieve actie nodig. Daar liggen twee vormen voor de hand: publiek, via overheden, of privaat, via sectororganisaties, coöperaties, ngo’s en grote centrale spelers in de toeleverende en verwerkende industrie. Dat roept de vraag op wat de stuuringscapaciteit van publieke of

private partijen is om een koerswijziging in gang te zetten. Bovendien, kán er gegeven het belang van de Europese beleidscontext wel worden gestuurd op nationale schaal?

Gemeenschappelijk Landbouwbeleid minder bepalend dan vaak gedacht

Een veelgehoorde opvatting is dat het karakter van de Nederlandse landbouw vooral een product is van 'Europa'. De opvatting dat landbouwbeleid tegenwoordig uitsluitend een Brusselse zaak zou zijn, verdient echter nuancering. Ondanks het evidente belang van het Europese landbouw-, mededingings- en milieubeleid, wordt met deze opvatting over het hoofd gezien dat 'Brussel' ook bewegingsruimte biedt en er ook op nationaal en regionaal niveau keuzes (dienen te) worden gemaakt. Drie argumenten onderstrepen deze nuancering. Ten eerste neemt het relatieve belang van directe inkomensondersteuning af en biedt het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in toenemende mate ruimte voor nadere nationale beleidsinvulling. Ten tweede is het beleid dat op landbouwontwikkeling is gericht voor een groot deel een nationale of zelfs decentrale aangelegenheid gebleven, zoals het te voeren beleid op het terrein van grondbestemmingen, agrarisch onderwijs, belastingen, arbozorg of sociale zekerheid. Ten derde spelen nationale en regionale overheden een steeds belangrijker rol via keuzes in de ruimtelijke ordening of in de invulling van de via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid gefinancierde plattelandsontwikkelingsprogramma's. Tegelijk is de invloed van overheden om te sturen ook begrensd, en zal beleidsinzet altijd het simultaan schaken op meerdere niveaus zijn. Boeren opereren in internationale markten en overheidssturing moet rekening houden met internationale afspraken.

Nationale publieke capaciteit om te sturen is afgenomen

Onder druk van een meer liberale sturingsfilosofie bij de overheid is actieve sturing op de ontwikkelingen in de landbouw sinds de jaren zeventig van de vorige eeuw steeds verder losgelaten. Tegelijk werden het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Europese afspraken over het milieu- en mededingingsbeleid belangrijke kaders. Deze twee ontwikkelingen hebben het karakter van collectieve sturing in de landbouw veranderd. Zo zijn belangrijke onderdelen van het publieke instrumentarium waarmee de overheid actief kon sturen op publieke waarden in de landbouw in de afgelopen decennia verdwenen. Tegelijkertijd kreeg het private initiatief meer invloed op het boerenbedrijf, bijvoorbeeld via ketensturing. Landbouwontwikkeling is daarmee steeds minder een politieke ambitie geworden: gekozen is voor meer zelfsturing door de sector, terwijl de overheid de randvoorwaarden zou bepalen.

Het politieke debat is zich hoofdzakelijk gaan richten op incidenten, specifieke beleidsinstrumenten of op de toepassing van de regels. Een fundamenteel politiek debat over welke waarden in de landbouw centraal moeten staan of juist niet, tegen welke prijs, wordt beperkt gevoerd. Een eenduidige toekomstvisie, of spreekwoordelijke 'stip op de horizon' ontbreekt binnen het overheidsbeleid. Bijgevolg worden incidenten, wensen, maar ook structurele problemen rondom doelbereik al jaren opgelost via 'fijnregulering' van bestaande regelgeving en uitzonderingsbepalingen.

Het Nederlandse publieke landbouwbeleid is daarmee in een politieke ‘onderhoudssfeer’ terechtgekomen. Regels worden bijgesteld, een innovatie wordt financieel gesteund of een onderdeel van de sector gecompenseerd, zonder de kerndoelen van het beleid daarvoor bij te stellen.

Landbouwbeleid in de ‘onderhoudssfeer’ heeft twee gevolgen. Allereerst is het landbouwbeleid complex geworden, met hoge uitvoeringskosten. Ten tweede is dat beleid meervoudig geworden, omdat telkens wordt geprobeerd om aan nieuwe waarden tegemoet te komen. Waarden die soms op gespannen voet met elkaar staan. Zo wordt een economisch vitale, op de export gerichte landbouw wenselijk geacht, maar ook een landbouw die het milieu spaart. Om die waarden te dienen, beweegt de landbouw zich, in samenwerking met de regulerende overheid, steeds meer richting de randen van wat binnen de (milieu)normen mogelijk is. En waar de randen worden opgezocht, wordt daar in de praktijk van alledag nu eenmaal vaker overheen gegaan. De overheid treedt hierbij vooral op als regulator, maar soms ook als ‘pechhulp’ wanneer een bedrijfstak acuut klem zit. Beleid in de ‘onderhoudssfeer’ blijkt niet goed in staat structurele problemen op te lossen. Het maakt het bovendien lastig om (delen van) de landbouw van koers te doen veranderen.

Private sturingscapaciteit verschilt per bedrijfstak

De capaciteit voor zelfsturing in landbouwsector wisselt per bedrijfstak. In het algemeen zijn de mogelijkheden van sectorale belangenbehartigers om afspraken te maken afgenomen. Specialisering van boeren heeft ‘het’ boerenbelang minder eenduidig gemaakt. De boerenorganisatie is versplinterd en de organisaties zijn verdeeld geraakt. De onenigheid onder boerenorganisaties over de afschaffing van het melkquotum is hiervan een illustratie. Toch zijn sommige bedrijfstakken door het maken van onderlinge afspraken beter in staat via sturing veranderingen teweeg te brengen dan andere bedrijfstakken.

Veel van deze verschillen in sturingscapaciteit worden bepaald door de mate van wederzijdse afhankelijkheid tussen de actoren in de bedrijfstak. Het kan daarbij gaan om gedeelde hulpbronnen, zoals een collectief imago, een merknaam of subsidies, maar ook om ontstane, specifieke organisatiestructuren in een bedrijfstak. Waar coöperatie FrieslandCampina voor de melkveehouderij bijvoorbeeld een belangrijke rol kan spelen in coördinatieproblemen, kan vleesverwerker Vion dat bijvoorbeeld voor de varkenshouderij veel minder doen. De structuur van de organisaties, hun relatie tot de boeren en hun marktpositie lopen uiteen. Ook schuilt het verschil in de aan- of afwezigheid van een privaat of publiek-privaat sturingsinstrumentarium om richting te geven, zoals sectorfondsen of professionele capaciteit voor monitoring en voorlichting. Mede door de aard van Europese spelregels om subsidiegeld te kunnen besteden, is er in de glastuinbouw een uitgebreide samenwerking tussen sector en overheid ontstaan. Dit in tegenstelling tot bijvoorbeeld de varkenshouderij, waar dergelijke instrumenten ontbreken.

Het succes van dit soort sturing wordt dus grotendeels bepaald door de mate waarin partijen elkaar nodig hebben en elkaar bovendien vinden in gedeelde belangen. Een voorbeeld is het veiligstellen van een sectorimago, zoals bij de melkveehouderij door weidemelk te stimuleren. Goed georganiseerde private partijen zijn daarbij eerder in staat milieu-, natuur-, of dierenwelzijnswinsten te boeken. Als publieke en private waarden gelijk opgaan, zijn private partijen beter in staat publieke waarden te realiseren. Bij de emissieloze en energieleverende kas is er bovendien voor zowel de sector als de maatschappij een wenkend perspectief. Voor de varkenshouderij is dat wenkende perspectief er momenteel veel minder. De mogelijkheden om via private sturing publieke waarden te realiseren, zijn uiteindelijk echter beperkt, zeker als belangen uiteenlopen. Er is weinig aanleiding aan te nemen dat private partijen vanwege milieuoverwegingen zelf zullen sturen op substantiële afnames in productievolumes, vooral niet als dat ten koste gaat van de verdien capaciteit van de bedrijfstak. De padafhankelijkheid in veel bedrijfstakken draagt hieraan bij.

Doorgaan op het huidige ontwikkelpad is een keuze, met consequenties

De constatering dat de sturingscapaciteit wisselt en op onderdelen is afgenomen, wil niet zeggen dat de huidige landbouwontwikkeling geen gewenste politieke keuze kan zijn. De huidige koers van intensivering en schaalvergroting door verdergaande technologische ontwikkeling is immers in de periode na de oorlog bewust ingezet. Doorgaan op het huidige pad kán een bewuste politieke keuze zijn. Het zal verbeteringen en incrementele innovaties opleveren, maar zal ook het complexe en kostbare systeem van fijnregulering in stand houden, terwijl de inkomens van boeren onder druk blijven staan en doelen niet worden gehaald. Technologische ontwikkelingen maken efficiënter produceren mogelijk, maar veranderen niet de dominante ontwikkelrichting geënt op grootschalige exportgerichte productie en kostprijsreductie. Strenger handhaven laat de structurele oorzaken onberoerd die ervoor zorgen dat boeren de ruimte (moeten) blijven opzoeken. Als de huidige ontwikkelrichting een politieke keuze is, dan zullen deze gevolgen moeten worden geaccepteerd als negatieve neveneffecten. De samenleving zal daar andere waarden tegenover blijven stellen, en daarmee de legitimiteit van de huidige ontwikkelrichting in twijfel blijven trekken.

Het doorbreken van de padafhankelijkheid: voorwaarden voor verandering

Als de samenleving andere waarden van de landbouw verwacht en de overheid de ambitie heeft daar gehoor aan te geven, dan is een herziening van de publieke en private sturingscapaciteit noodzakelijk. De vraag die hierbij centraal staat, is aan welke voorwaarden moet worden voldaan om richting te kunnen geven. We noemen er drie.

De eerste voorwaarde is de noodzaak van een gedeeld toekomstbeeld voor de Nederlandse landbouw en zijn bedrijfstakken. Als innovatie in de landbouw een richting moet krijgen, als aan investeerders en ondernemers zekerheid moet worden geboden, doet de overheid er goed aan om – afgestemd met sector én maatschappij – een duidelijke stip op de horizon te zetten. Welke maatschappelijk gevoelde waarden neemt zij aan boord als publieke waarden? ‘Nooit meer honger’, maar ook ‘de kas als

energiebron' of 'de koe als drager van het Nederlandse cultuurlandschap' zijn sterke toekomstbeelden die stabiliteit geven. Zonder een politieke discussie over welke waarden het leidmotief van de toekomstige Nederlandse landbouw dienen te vormen, is het onwaarschijnlijk dat de landbouwsector een fundamentele koerswijziging zal doormaken. Daarom is de eerste stap het landbouwbeleid uit de eerder genoemde 'onderhoudssfeer' te halen en de waarden die centraal zouden moeten staan politiek uit te onderhandelen. Dit brengt de discussie over de toekomst van de landbouw sterker binnen het publieke domein.

De tweede voorwaarde, de noodzaak om de rol van de overheid te heroverwegen, sluit hierbij aan. De grote impact van de landbouw op de leefomgeving, de coördinatieproblemen die komen kijken bij het wijzigen van de koers, en de vaak beperkte sturingscapaciteit in de sector vragen om een rol die verder gaat dan alleen het bewaken van grenzen. Het repertoire aan mogelijke rollen moet daarbij worden afgestemd op het type probleem dat in de verschillende bedrijfstakken aan de orde is en de aanwezige sturingscapaciteit. Soms gaat het om *optimaliserings*problemen. Dan kan de overheid zich beperken tot het scherpstellen en handhaven van rechten en plichten, en zo de markt via slimmere randvoorwaarden de ruimte geven om via innovatie méér te doen met minder middelen. In de landbouw gaat het individuele private belang echter lang niet altijd gelijk op met het collectieve belang. Bovendien zijn de maatschappelijke waarden niet altijd met elkaar verzoenbaar. Deze *coördinatie*problemen vergen een partij die juist samenwerking en regie kan initiëren. Ten slotte kenmerkt de landbouw zich ook door *afruil*problemen waarbij win-winoplossingen beperkt zijn, zoals het terugbrengen van de mestproductie of de sanering van bedrijfstakken. De oplossing voor deze afruilproblemen laat zich veel lastiger organiseren via louter samenwerking en consensusvorming in de sector zelf. Het in gang zetten, coördineren en uitvoeren van dergelijke uitruilen zal daarom ook prestaties van de overheid vragen.

De derde voorwaarde is het herzien van het instrumentarium van de overheid én de sector om daadwerkelijk richting te kunnen geven. In de huidige landbouw ontbreken duidelijke 'sturingsknoppen'; een deel van het sturingsinstrumentarium is in de afgelopen decennia juist afgebouwd. Dat afbouwen geldt bijvoorbeeld voor de organisatie en wettelijke inbedding van de productschappen, de Dienst Landelijk Gebied of de voorlichtingsdiensten. Dat geldt ook voor veel specifieke kennis op de departementen en voor de relaties met individuele boeren. Zonder capaciteit om naar een toekomstbeeld toe te werken, bijvoorbeeld om risicovolle innovaties te faciliteren of kennisontwikkelingen buiten het gangbare pad te stimuleren, zal een koerswijziging uit zicht blijven. Bij het opbouwen of herzien van het instrumentarium dient de huidige beperkte sturingscapaciteit bij overheden en sector in het oog te worden gehouden. Als de organisatorische basis voor een sturingsinstrumentarium ontbreekt, dan kan het opbouwen ervan een lange adem vergen. Richting geven en institutionele ruimte creëren met rollen en instrumenten, zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden voorwaarden.

Naar een wenkend perspectief: drie sturingsfilosofieën verkend

Als er wordt gekozen voor het toewerken naar een ander ontwikkelpad, dan kan er op verschillende manieren invulling worden gegeven aan de hiervoor geschetste voorwaarden voor verandering. De concrete invulling van taken, rollen en instrumenten ligt niet van tevoren vast. Een zoektocht naar een passende invulling vergt dat de klassieke tegenstellingen worden verlaten, bijvoorbeeld tussen de opvattingen dat de landbouw door de overheid ‘maakbaar’ zou zijn of dat juist louter incrementele veranderingen mogelijk zijn. De discussie zou veeleer gericht moeten zijn op het spanningsveld tussen stabiliteit en flexibiliteit. Het inslaan van een nieuwe ontwikkelrichting vergt stabiliteit om investeringszekerheid te bieden, onwenselijke activiteiten stop te zetten en een kader te bieden voor keuzes op de korte termijn. Tegelijk is flexibiliteit nodig om het langetermijnbeleid aan te passen aan voortschrijdend inzicht. Dat vergt het kunnen leren van nieuwe inzichten en onzekerheden.

Een sturingsfilosofie moet passen in de huidige tijd, maar ook in staat zijn beloftes waar te maken. Om keuzes en consequenties inzichtelijker te maken, verkennen we drie sturingsfilosofieën. Omdat er bij het ontwikkelen van sturingscapaciteit keuzes moeten worden gemaakt over publieke dan wel private verantwoordelijkheden, en over het bestuurlijk schaalniveau waarop verantwoordelijkheden moeten worden belegd, bespreken we de sturingsfilosofieën langs de lijnen publiek-privaat en nationaal-regionaal. De sturingsfilosofieën zijn archetypen die elkaar in extreme vorm uitsluiten, maar juist in mengvorm passend gemaakt kunnen worden bij verschillende type problemen. We schetsen kort de te voorziene sterktes en zwaktes van de sturingsfilosofieën.

Versterkte zelf- en ketensturing

In de eerste sturingsfilosofie ligt het primaat van het realiseren van koersveranderingen bij de bedrijfstakken zelf. Deze sturingsfilosofie stond in de afgelopen twee decennia vaak centraal in overheids- en sectorvisies. Zeker als publieke en private belangen samen opgaan, is de sector, in samenwerking met maatschappelijke organisaties, potentieel sterk in het toewerken naar nieuwe publieke waarden. Het Beter Leven-keurmerk is een krachtig voorbeeld van hoe een sector in samenwerking met de samenleving in staat is te sturen op de aard van de landbouwproductie. Ook rond energiebesparing vallen private en publieke belangen vaak samen. Voor de overheid kan zelf- en ketensturing ook voordelen opleveren, zoals kostenbesparing in de handhaving capaciteit, een betere naleving door verhoogd sectordraagvlak, versnelling ten opzichte van wetgevingstrajecten, of nieuwe mogelijkheden om publieke waarden te waarborgen binnen internationale mededingingswetgeving.

Er zijn echter ook belangrijke noodzakelijke voorwaarden om tot een dergelijke sturing te komen. De kans op effectiviteit is groter voor problemen die zichtbaar kunnen worden gemaakt om, al dan niet via ngo's, druk uit te oefenen. Rond verbeeldbare kwesties als dierenwelzijn en ontbossing zijn er dus meer mogelijkheden

maatschappelijke druk op te bouwen dan rond moeilijk uitlegbare kwesties als geïntegreerde gewasbescherming of biodiversiteit. De kans is groter als producten en bedrijven een goede reputatie hebben, waardoor gezamenlijk optreden belangrijker wordt. Ook de aanwezigheid van leidende bedrijven die economische invloed op andere ketenpartijen kunnen uitoefenen, verhoogt het besturingspotentieel in een bedrijfstak.

Deze sturingsfilosofie heeft daarom beperkingen voor het type problemen dat ze kan adresseren. Zoals de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling in zijn beschouwing over een veerkrachtige samenleving onomwonden vaststelde, bieden private initiatieven veel energie, maar ook weinig garantie voor het halen van overheidsdoelen. Als de overheid sturing uit handen geeft, moet zij ook accepteren dat de samenleving eigen 'stippen op de horizon' zet, die anders kunnen zijn dan wat de politiek of overheid in gedachten had. Bovendien is het de vraag of de sector in staat is met het oog op het eigen verdienmodel onaantrekkelijke koerswijzigingen door te voeren en afruilproblemen aan te pakken. Padafhankelijkheid maakt alternatieven relatief kostbaar en vereist soms hoge afschrijvingen, zeker als een bedrijfstak zichzelf substantieel zou moeten verkleinen en het verdienvermogen door afnemende schaalvoordelen zou afnemen. Als er weinig vermogen is om bindende afspraken te maken, of een ondergrens te bewaken, ligt een *prisoner's dilemma* op de loer.

Ook bij inzet op versterkte zelf- en ketensturing is het van essentieel belang dat politieke keuzes worden gemaakt over welke waarden de overheid aan boord neemt als publieke waarden. Initiatieven kunnen aan deze waarden worden getoetst. Dat geeft de sector duidelijkheid. Deze filosofie vergt een overheid die randvoorwaarden formuleert en toetst, maar ook een responsieve en samenwerkende rol inneemt en initiatieven faciliteert die binnen de politiek gekozen randvoorwaarden vallen. In de huidige praktijk van het milieubeleid voor de landbouw wordt echter nog altijd veel via middelvoorschriften gestuurd in plaats van op het halen van randvoorwaardelijke doelen alleen. Deze sturingsfilosofie vergt dus een reflectie op het instrumentarium dat de sector en de overheid tot hun beschikking hebben. In de eerste plaats moeten de bedrijfstakken zélf over voldoende sturingscapaciteit beschikken om de verschillende typen problemen het hoofd te bieden. Bij optimaliseringskwesties, zoals efficiënter produceren, kan dat het bestaande faciliterende en stimulerende instrumentarium rond innovatie zijn. Voor coördinatieproblemen is een andere capaciteit nodig. In de gefragmenteerde en geïndividualiseerde varkenssector probeert de Producenten Organisatie Varkenshouderij bijvoorbeeld sturingscapaciteit op te bouwen om collectieve diensten en producten te kunnen leveren. Ten tweede is het van belang te bezien hoe aan de bedrijfstakken zelf de instrumenten kunnen worden geboden om bindende afspraken te maken, bijvoorbeeld via het afgeven van algemeen verbindend verklaringen om bij te dragen aan gemeenschappelijk onderzoek of gemeenschappelijke verwerkingsvoorzieningen.

Centralisering van publieke waarden en uitruilen

Het primaat van de tweede sturingsfilosofie ligt bij de politiek en de centrale overheid. Deze sturingsfilosofie suggereert geen teruggang naar synoptische, rationele en hiërarchische planning, maar wel een centrale overheidsrol in het initiëren en faciliteren van het debat over welke waarden de Nederlandse landbouw zou moeten dienen. Het publiekelijk benoemen van implicaties van keuzes voor publieke waarden, hun onderlinge spanningen en de wijze waarop landbouwontwikkelpaden kunnen worden bijgesteld, staat daarin centraal.

Bij de uitvoering van een gedeelde politieke visie schuift deze sturingsfilosofie een meer presterende en interveniërende overheid naar voren. Zeker als de overheid als primaire hoeder van de leefomgeving wordt aangewezen. Louter kaderstellend beleid, gecombineerd met slim stimuleringsbeleid, zal moeilijk een koerswijziging kunnen bewerkstelligen als deze verliezers met zich mee brengt onder boeren of de agribusiness daaromheen. Verliezers zijn waarschijnlijk als aan sommige productiewijzen of productievolumes niet langer de ruimte wordt geboden. In die gevallen is de functionele macht van de overheid nodig om actief druk uit te oefenen op die landbouwonderdelen waarbij verandering gewenst is en tegelijkertijd een nieuw perspectief te bieden.

Daarbij is het van groot belang dat de overheid op centraal niveau anticipeert op de gevolgen van de koerswijziging voor de betrokkenen en hoe zij die daar negatieve gevolgen van ondervinden tegemoetgekomen kunnen worden. De hindermacht die verliezers kunnen vormen, al dan niet door de door hen ingezette koers gewoonweg voort te zetten, vraagt een overheid die gecoördineerd anticipeert. De geschiedenis van de fosfaatrechten leert dat dit voor de sector zelf bijzonder moeilijk is. Door de mogelijke omvang van de groep verliezers is het verstandig op centraal niveau actief met deze partijen samen te werken en mee te onderhandelen over een wenkend perspectief. Centraal, omdat er anders regionaal grote verschillen kunnen ontstaan in het verdelen van de pijn, wat een remmende werking kan hebben op de uitvoering van een koerswijziging, juist in de probleemregio's.

Hetzelfde geldt voor de ontwikkeling en verspreiding van kennis en innovatie, die belangrijk zijn bij een koerswijziging. Dit kan voor regionale overheden een dure taak zijn, en voor de sector vooral interessant als er binnen het bestaande pad voordeel mee te behalen is. Ook kan worden gedacht aan het centraal ontwikkelen van flankerend beleid bij – en een centraal fonds voor – het herbestemmen van grond om landbouwgrond uit productie te halen en zo bijvoorbeeld dieraantallen te verkleinen of ruimte te bieden aan nieuwe verdienmodellen.

Ook deze filosofie vergt herziening van het bestaande sturingsinstrumentarium. De geformaliseerde vormen van samenwerking tussen de centrale overheid en de sector zijn in de afgelopen decennia juist geërodeerd, deels door een versplintering in de boerenorganisatie en deels door het afschaffen van de landbouw- en productschappen. Hetzelfde geldt voor de overheidsgestuurde risicofondsen voor risicovolle innovaties in

de agrarische sector. Terwijl juist een filosofie van centralisatie van publieke waarden en uitruilen zal vragen om het leveren van prestaties via bijvoorbeeld investeringsfondsen en prestatiecontracten rond publieke waarden, zoals koolstofopslag in de bodem of agrarisch natuurbeheer.

Regionalisering van wat lokaal afgestemd kan worden

De landbouw is afhankelijk van nationale milieuregels, maar voor een groot deel doen problemen zich regionaal of lokaal voor. In deze derde sturingsfilosofie wordt daarom het primaat bij de regio's belegd. De sturingsfilosofie sorteert voor op een regionale aanpak voor regionaal ervaren problemen, die kan aansluiten bij de regionale uitwerkingen van het Natuurpact en de regionale omgevingsvisies.

De rol van de met de regio's samenwerkende nationale overheid zou zich dan enerzijds concentreren op afstemming, en anderzijds op het toetsen van de rechtmatigheid van de regionale visies in het licht van internationale natuur- en milieufspraken. Deze sturingsfilosofie biedt in potentie meer mogelijkheden voor regionaal maatwerk dat past bij de ervaren knelpunten in de regionale context. Zij biedt kansen voor typische afstemmingsvragen als die niet conflicteren met nationaal gestelde doelen. Gedacht kan worden aan regionale afspraken over natuurinclusiever boeren, herplaatsing van boerenbedrijven om overlast te verminderen, of verbreding in de landbouw stimuleren waar dat mogelijk is. De sturingsfilosofie heeft echter ook beperkingen en wellicht minder gewenste consequenties. Een belangrijke consequentie van regionale differentiatie in doelen is dat die zal leiden tot regionale ongelijkheid en waterbedeffecten. Dat vraagt om beleidscoördinatie. Toen de provincie Noord-Brabant een tijdelijk moratorium op het verplaatsen of uitbreiden van geitenhouderijen in de provincie instelde, volgde Gelderland dat voorbeeld om verplaatsing naar die provincie tegen te gaan.

Daarnaast laten evaluaties van gebiedsgericht beleid zien dat gebiedsprocessen op gespannen voet kunnen staan met sectorale doelstellingen en Europese afspraken. In de huidige situatie zijn de sturingsmogelijkheden voor decentrale overheden op bijvoorbeeld nutriënten of gewasbeschermingsmiddelen beperkt. Dat geldt ook voor het sturen op dierconcentraties vanuit gezondheidsperspectief. Het ruimte bieden aan de regio's vergt daarom een serieuze heroverweging van het instrumentarium voor de regio's in afstemming met de rollen en bevoegdheden van de nationale en supra-nationale bestuurslagen. Een voorbeeld hiervan is het bestaande denken om via een wetswijziging provincies meer mogelijkheden te bieden om op dieraantallen te sturen.

Slim combineren van sturingsfilosofieën in een landbouwakkoord?

De keuze voor een sturingsfilosofie kan op ideologische gronden worden gemaakt, al naar gelang meer vertrouwen wordt gesteld in de markt, de centrale overheid of de regio. Hier hebben we vooral besproken wat de consequenties van die keuze zijn voor het *praktische sturingspotentieel*. Zoals we hebben laten zien is niet elke sturingsfilosofie even effectief om elk type probleem aan te pakken. Inzetten op zelf- en ketensturing

maakt het mogelijk de innovatiekracht van de sector te gebruiken om productieprocessen verder te optimaliseren of doelen te stellen die verdergaan dan doelen die zijn vastgelegd in internationale handelsverdragen. Wanneer private belangen en publieke waarden niet samenvallen en er afruilproblemen zijn, dan past vanuit functionele overwegingen een grotere rol van publieke partijen uit de centraliserings- of regionaliseringsfilosofie. Dat vergt een publieke organisatie die de administratieve capaciteit heeft, die de juiste kennis heeft, relaties heeft met de sector en wettelijk in staat is bindende afspraken te maken. De keuze voor een sturingsfilosofie zal daarom in de praktijk vaak een mengvorm moeten zijn, afhankelijk van het type probleem dat voorligt en de sturingscapaciteit die er in de specifieke betrokken sectoren en overheidslagen reeds aanwezig is.

De mogelijkheden om concreet invulling te geven aan de sturingsfilosofieën lopen uiteen en zijn in de eerste plaats politieke keuzes. Wij verkennen hier tot slot het toewerken naar een landbouwakkoord. Verwant aan het Energieakkoord, maar afgestemd op de ruime reeks aan waarden die voor de landbouw naar voren worden geschoven, zou dat een akkoord zijn met zowel private partijen uit de landbouw en het maatschappelijk middenveld, als met de Rijksoverheid en de regio's. De *inhoudelijke inzet* van dat akkoord zou een gedragen toekomstvisie voor de Nederlandse landbouw en zijn deeltakken moeten zijn, waarin de verschillende waarden een integrale plek krijgen. Als waarden met elkaar op gespannen voet staan, zal een politieke keuze noodzakelijk zijn over welke waarden tot de publieke waarden worden gerekend die de overheid aan boord wenst te houden of te nemen, en welke doelen daaruit voortkomen. Dat proces vergt tijd; in het geval van het Energieakkoord vergde dat zelfs op termijn een nieuw akkoord om doelen en afspraken verder aan te scherpen, passend in een dynamische, internationale omgeving. Het traject van een landbouwakkoord is dus óók een manier om een organisatorische 'plek' te creëren om over waarden te onderhandelen, de voortgang te bewaken en eventueel nieuwe sturingsinstrumenten in het leven te roepen wanneer bijsturing noodzakelijk is.

De aard van de Nederlandse landbouw heeft consequenties voor de *organisatorische kanten* van een landbouwakkoord. Voor de verschillende bedrijfstakken gelden immers andere specifieke eigenschappen en leefomgevingsopgaven, en niet in elke regio speelt dezelfde landbouwproblematiek. Tegelijkertijd staan de verschillende landbouw takken ook via grondgebruik, mestruimte of klimaatopgave met elkaar in verbinding en kunnen zij niet uitsluitend afzonderlijk worden beschouwd. Het ligt om die reden voor de hand te kiezen voor een 'generieke tafel' met daaronder 'deeltafels' georganiseerd rond bedrijfstak, thema of regio, mogelijk aansluitend bij bestaande initiatieven.

Aan de 'deeltafels' zitten boeren zelf, samen met leveranciers, financiers, afnemers, publieke partijen en maatschappelijk betrokkenen. Afhankelijk van de bedrijfstak, het probleem of thema of de regio, zullen dat andere specifieke partijen zijn. De deelakkoorden worden vervolgens aan de 'generieke tafel' beschouwd op hun passendheid in de toekomstvisie en internationale afspraken. De visievorming over grondgebondenheid door de melkveehouderij kan daarbij als voorbeeld voor een 'deeltafel' dienen. De sector zoekt in samenwerking met maatschappelijke partijen naar een toekomstbeeld voor de bedrijfstak, waarvan de consequenties voor bijvoorbeeld grondgebruik wel moeten worden beschouwd in de overkoepelende visie voor de landbouw als geheel. Bij conflicterende publieke en private waarden biedt de 'generieke tafel' in het landbouwakkoord de plaats waar naar alternatieven wordt gezocht, of waar de vraag moet worden beantwoord hoe eventuele verliezen van een koerswijziging worden genomen. In het landbouwakkoord moet daarom voldoende plaats zijn te bekijken welk instrumentarium sector, regio en Rijk nodig hebben om veranderingen mogelijk te maken. Een toekomstvisie en de route daarheen vormen een samenhangend geheel. Het instrumentarium van bijvoorbeeld innovatieprogramma's, publiek-private investeringsfondsen en grondbeleid, maar ook administratieve uitvoeringscapaciteit en juridische mogelijkheden om afspraken bindend te maken, maken dat een akkoord ook uitvoerbaar kan worden, en bovenal effectief kan zijn.

VERDIEPING

VERDIEBING

Landbouw als sturingsvraagstuk

1.1. Landbouw: verschillende gezichten

Afgemeten aan de exportwaarde beleefde de Nederlandse agro- en foodsector in 2017 opnieuw een recordjaar (CBS & WUR 2018). Sinds de economische crisis groeit de sector jaarlijks met procenten, en geniet die mede vanwege zijn technologische innovaties en kennisbasis grote internationale reputatie. Van de Californische glastuinbouw tot de Ethiopische hooglanden, Nederlandse agronomen als Rijk Zwaan (zaden), kassenbouwer Kubo en Wageningen University concurreren met de bekendheid van Ajax en Cruijff. Tegelijkertijd gaat het maatschappelijk landbouwdebat in eigen land over de fipronil-affaire, mestfraude, gezondheidsrisico's in intensieve veehouderijgebieden, teruglopende insectenpopulaties, onvoldoende waterkwaliteit, dierenwelzijn en stalbranden. Met 67 procent van het Nederlandse landoppervlak in beheer (het Nederlandse bodemoppervlak minus de binnen- en buitenwateren, CBS 2017a), is de sector 'grootbeheerder' van de Nederlandse leefomgeving en krijgt de landbouw veel maatschappelijke aandacht. Beleidsvaluaties laten zien dat de milieudruk vanuit de landbouw in de afgelopen decennia fors is afgenomen, maar dat die afname onvoldoende is om de overheidsdoelen voor natuur en milieu te halen, en dat de voortgang richting die doelen stagneert (PBL 2016; 2017a). Ook blijven berichten rondgaan over boereninkomens die al jaren niet meestijgen met de lonen in de rest van Nederland, over de concentratie van marktmacht in de keten, de scheve verdeling van de toegevoegde waarde in de keten, over de toegenomen financiële risico's in de landbouw, en de menselijke drama's die daarmee gepaard gaan.

Het Nederlandse agrocomplex heeft dus verschillende gezichten. Gezichten die in toenemende mate tot een gefragmenteerd maatschappelijk debat leiden. De legitimiteit van zowel de sector als het overheidsbeleid staat daarmee vanuit verschillende maatschappelijke hoeken onder druk. De sector verwacht perspectief vanuit de overheid en hoopt op begrip vanuit de samenleving. De samenleving waardeert boeren (Kantar Public 2017; Onwezen et al. 2016), en vooral het door hen gedragen agrarisch landschap (Steenbekkers et al. 2008). Wellicht juist daardoor verwacht zij ook in toenemende mate dat de sector een waaier aan (nieuwe) publieke waarden dient in dat buitengebied. De samenleving geeft aan dat ze van de landbouw meer verwacht dan het produceren van veilig en goedkoop voedsel. Steeds vaker geeft

ze aan een landbouw te wensen die bijvoorbeeld ook biodiversiteit behoudt, landschappelijke kwaliteit biedt, cultuurhistorische waarde heeft en die minder invloed op het klimaat uitoefent.

1.2 Landbouwambities van beperkte betekenis voor landbouwrealiteit

Dat de landbouw ter discussie staat, blijkt niet alleen uit een toename van media-berichten en opiniestukken of het ontstaan van politieke bewegingen die een fundamenteel andere landbouw als speerpunt hebben. Dat blijkt ook uit het aantal rapporten en visies dat over de landbouw verschijnt. Het officiële Nederlandse adviesstelsel heeft in de afgelopen 25 jaar meer dan 40 adviesrapporten geproduceerd waarin de landbouw, of een onderdeel ervan, ter discussie staat (zie tekstkader 1.1). Alle problemen die worden geschetst, en de bijbehorend(e) wensbeeld(en) voor de landbouw, vinden hun basis in nieuwe waarden die belangrijk worden geacht voor de Nederlandse samenleving (zie ook SER 2008). Daarbij kan het gaan om het halen van milieudoelen (PBL 2016; 2018), maar ook om landschappelijke kwaliteit (VROM-raad 2004), gezondheid (Gezondheidsraad 2018; Hageaars et al. 2017; WRR 2014), dierenwelzijn of een betere positie van de boer in de keten (Agricultural Markets Task Force 2016; PBL 2013; RLG 2003; WRR 2014; zie ook Candel 2018; Smeets 2017). Ook het Rijk zelf heeft ambities. Het verhogen van de duurzame productie in de landbouw moet hand in hand gaan met emissiereducties, natuurinclusieve landbouw, en de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (Rijksoverheid 2017). Opvallend daarbij is overigens wel dat een duidelijke, samenhangende kabinetsvisie – met concrete doelen die kunnen functioneren als spreekwoordelijke stip op de horizon – grotendeels ontbreekt (zie ook Van Dijk et al. 2018).

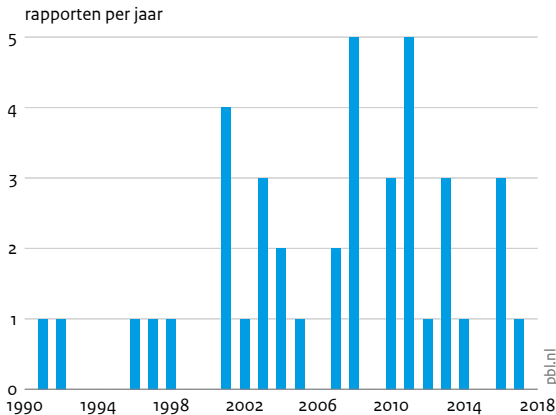
Tegelijkertijd laten cijfers zien dat de dominante ontwikkelrichting in de sector onveranderlijk geënt is op de naoorlogse waarde van het produceren voor de export en het voorzien in betaalbaar voedsel. De waarden die in de jaren zestig de basis vormden voor de trends in specialisatie, schaalvergroting en concurrentie op kostprijs gelden nog altijd. Afgezien van het waardeconflict tussen de waaier aan maatschappelijke wensbeelden en de werkelijke ontwikkelrichting in de landbouw, wijst de kloof tussen de waarden en de werkelijke ontwikkelrichting ook op een functioneler, praktischer vraagstuk. Hoe kan het dat als de samenleving in toenemende mate nieuwe waarden van de landbouw vraagt, deze waarden maar summier zijn terug te zien in de werkelijke ontwikkelrichting van de landbouw? Waarom is de dominante ontwikkelrichting in de landbouw zo persistent als er steeds meer onderbouwde geluiden uit de samenleving komen die een koerswijziging impliceren?

De kloof tussen de wensbeelden aan de ene kant, en de dominantie van de huidige ontwikkelrichting aan de andere, suggereert dat er ook een sturingsvraagstuk in het

1.1 Landbouwrapporten: veel perspectieven, minder sturingsanalyse

Figuur 1.1

Landbouwrapporten van officiële adviesorganen en -commissies



Bron: Smeets 2017

Het maatschappelijk debat over de landbouw is geen gemakkelijk debat. Voor een belangrijk deel komt dat door de uiteenlopende probleemdefinities of perspectieven die worden gehanteerd. Elke probleemdefinitie impliceert een eigen oplossing, oplossingen die niet altijd samengaan. Is de landbouwproblematiek vooral een dierenwelzijnsissue, of een biodiversiteits-, landschaps- of klimaatissue? Dierenwelzijn leidt niet automatisch tot minder CO₂-uitstoot. Deze waaier aan probleemdefinities is ook zichtbaar in de rapporten van officiële adviesinstellingen voor de overheid. Deze commissies en adviesraden produceerden in de afgelopen 25 jaar een toenemende stroom aan rapporten over problemen die raken aan de landbouw. Als we inzoomen op deze rapporten, vallen twee zaken op.

Allereerst bestaat er ogenschijnlijk consensus over het belang van een 'duurzame landbouw'. Achter dit abstracte begrip blijken echter veel uiteenlopende, en soms zelfs tegenstrijdige probleemdefinities en oplossingsrichtingen schuil te gaan. Smeets (2017) onderscheidt vier perspectieven. Het perspectief 'kennis en innovatie' ziet een probleem in inefficiëntie en verliezen, wat innovatie en betere technologie impliceert als oplossing. Het perspectief 'marktfunctioneren' wijst op marktfalen in de landbouw en een ongelijk speelveld. Marktfalen impliceert dat boeren ruimte en randvoorwaarden moet worden geboden om via de markt aan duurzame concepten economische waarde toe te kennen.

Het perspectief ‘ruimtelijke planning’ benadrukt het ruimtelijk karakter van de landbouwproblematiek en de fricties tussen ruimtelijke functies. De oplossing ligt in het beter leggen van de ruimtelijke puzzel, en het maken van politieke keuzes. In het perspectief ‘systeemfunctioneren’ ligt de nadruk op afstemming en verhoudingen in de productieketen, en wordt de oplossing gezocht in betere coördinatie en integrale ketenconcepten. Candel (2018) voegt er nog een vijfde perspectief aan toe: ‘schaalomvang’, wat een kleinschaliger landbouw impliceert als oplossing.

Ten tweede zijn veel rapporten summier in de analyse van wat het concreet betekent om een andere richting te geven aan ‘de landbouw’. Hoewel vaak ingrijpende veranderingen worden voorgesteld voor de 55.000 boeren en de agrosectoren daaromheen, gaan betrekkelijk weinig rapporten en visies in op de institutionele veranderingen die daarvoor noodzakelijk worden geacht (Candel 2018). In de rapporten wordt de verantwoordelijkheid te sturen op abstract niveau bij de sector, een sterke overheid of in een netwerkvorm bij beide gelegd. Wie moet sturen, met welke instrumenten, onder welke institutionele voorwaarden, en tegen welke prijs wordt maar beperkt uitgewerkt (Candel 2018; Smeets 2017)

geding is. Hoe kan de samenleving richting geven aan een diverse sector met 55.000 individuele, veelal op internationale markten concurrerende boerenbedrijven? Versplinterde boerenorganisaties, de veranderde positie van spelers in de keten en een afgebouwd overheidsinstrumentarium hebben het gecoördineerd richting geven in de landbouw tot een vraagstuk op zich gemaakt. En dat terwijl juist de vraag *hoe* veranderingen kunnen worden georganiseerd en op welke wijze publieke en private partijen daar richting aan kunnen geven, vaak onderbelicht blijft. In plaats van een pleidooi voor een bepaalde toekomst gebaseerd op een bepaald wensbeeld, stellen we in dit essay daarom juist die *verandervraag* centraal.

1.3 De ‘sturingsvraag’ in de landbouw: het samenspel tussen ondernemers, samenleving en overheid

‘Sturingsvragen’ worden vaak geassocieerd met overheden, soms als tegenhanger van de ideeën van de ‘onzichtbare hand’ van de markt of de maatschappelijke ‘energie’. Die ideeën wekken nog wel eens de suggestie dat als vanzelf, zonder doelgericht sturen, optimale oplossingen boven komen drijven. Wie inzoomt op het reilen en zeilen binnen een domein als de landbouw ziet echter dat deze sector door uiteenlopende partijen wordt ‘gestuurd’. Soms komt daar helemaal geen overheid aan te pas. Agrarisch ondernemers maken keuzes voor investeringen, bedrijfsstrategieën, productiewijzen en voor het te bedienen marktsegment. Ondernemers beïnvloeden daarmee de markt en

sturen op het type landbouw in Nederland. Verschillende keuzes hebben wisselende impact op de leefomgeving. Afhankelijk van posities in de markt, afhankelijkheden en beschikbare middelen hebben sommige marktpartijen daarbij meer capaciteit om te sturen dan andere. Ook vanuit de samenleving proberen maatschappelijke actoren vaak doelbewust richting te geven aan de ontwikkelingen in de landbouw. Maatschappelijke organisaties zoals ngo's, landbouworganisaties, collectieven en coöperaties hebben eveneens een belangrijke capaciteit om te sturen op wat er gebeurt in de landbouw.

Overheden sturen natuurlijk ook door beleid te maken en instrumenten in te zetten. Zij bepalen voor een groot deel ook de 'regels van het spel': de wettelijke kaders waarbinnen de markt en samenleving kunnen sturen. Daarnaast controleren overheden vaak de naleving van deze regels van het spel; de overheid stuurt dus mede via het type 'spelregels' dat zij maakt (Van der Steen et al. 2015). Een landbouw zonder milieuwetgeving ziet er heel anders uit dan een landbouw mét strenge milieuwetgeving. Via bestemmingsplannen en ruimtelijkeorderingsbeleid stuurt de (decentrale) overheid bovendien op welk type landbouw waar kan worden bedreven (WRR 1992). En de Europese Commissie stuurt onder andere via haar Gemeenschappelijk Landbouwbeleid.

Veel partijen geven dus in interactie met elkaar op verschillende manieren richting aan de landbouw. In dit essay gebruiken we de term 'sturing' daarom niet als synoniem voor 'overheidsingrijpen'. De term verwijst naar de pogingen van alle partijen om richting te geven aan de ontwikkeling in de landbouw, delen ervan te veranderen of juist te beschermen.

Om te kunnen weten waarom de Nederlandse landbouw wel of niet van koers verandert, is een goed begrip nodig van de 'vrijheidsgraden' die de verschillende partijen hebben om ontwikkelingen te sturen. Een boer kan nooit de hele landbouw van richting veranderen, maar in hoeverre kan hij of zij dat voor het eigen bedrijf? Waar zit meer en waar zit minder capaciteit om te sturen? Welke regels en afhankelijkheden bevorderen of belemmeren juist de mogelijkheden om te sturen? Omdat de overheid de spelregels bepaalt, en tevens in staat is veel sturingscapaciteit op te bouwen en te gebruiken, heeft zij een bijzondere positie in het sturen van de landbouw (Daugbjerg & Swinbank 2016; Peters & Pierre 2016; Tracy 1989). Deze bijzondere rol zien we gereflecteerd in de stormachtige landbouwontwikkeling van na de Tweede Wereldoorlog, een ontwikkeling waar de overheid een nadrukkelijke voorttrekkersrol innam (De Haas 2013; Schuurman 2013).

Met het veranderen van de ideeën over de rol van overheden in de economie, de Europeanisering en globalisering ziet die sturing er vandaag de dag anders uit: er sturen meer partijen, vooral vanuit de verwerkende en toeleverende industrie, en de nationale overheidsrol is steeds meer naar de achtergrond verschoven. Vaak is het samenspel aan sturing daarmee minder expliciet, of minder zichtbaar geworden, ook kunnen gevolgen onbedoeld zijn. Al met al wordt er volop gestuurd in de landbouw; de huidige landbouw is geen 'evolutionair successiestadium' of resultante van een 'onzichtbare hand'. Maar

als er zoveel wordt gestuurd, door zoveel partijen, waarom is de landbouwontwikkeling dan zo koersvast?

1.4 Leeswijzer

Om die vraag te beantwoorden, analyseren we in deze studie de ‘koersvastheid’ in de dominante ontwikkelrichting van grote delen van de landbouw, zoals gezegd vanuit een sturingsperspectief. Wat maakt dat er schijnbaar collectief zo persistent voor één richting wordt gekozen? We belichten deze koersvastheid zowel vanuit de organisatorische ontwikkelingen in de sector zelf, als vanuit de ontwikkelingen in het beleid. Leidmotief bij het beantwoorden van die vraag is de afnemende bewegingsruimte voor individuele boeren door een ‘padafhankelijkheid’ in de landbouwontwikkeling, en beleid dat steeds meer in een ‘onderhoudssfeer’ terecht is gekomen. In plaats van nieuwe uitdagingen, wensbeelden of scenario’s te schetsen, problematiseren we de koersvastheid, en signaleren we bovendien een gebrek aan verandermacht om een koerswijziging in gang te zetten.

In hoofdstuk 2 schetsen we het (historische) succes van het Nederlandse agrocomplex, en de belangrijke belofte die het complex biedt voor zowel het oplossen van het wereldvoedselvraagstuk als voor de groei van de Nederlandse economie. We signaleren echter ook hoe deze belofte wordt overschaduwd door persistente leefomgevingsvraagstukken, die direct raken aan de primaire productie uit het agrocomplex. We laten zien hoe deze issues hebben geresulteerd in een waaier aan maatschappelijke wensbeelden. In elk wensbeeld worden andere waarden van de landbouw verwacht dan de huidige waarden van het produceren voor de export en het voorzien in voldoende betaalbaar, veilig voedsel. Maatschappelijk geuite waarden die tot op heden weinig structureel effect hebben gehad op de dominante ontwikkelrichting in de landbouw.

In hoofdstuk 3 bespreken we de organisatorische mechanismen achter het ontstaan en bestendigen van die dominante ontwikkelrichting in de landbouw. We merken op dat de landbouw bij ongewijzigd beleid zal doorontwikkelen op het huidige ontwikkelpad van specialisatie, intensivering en schaalvergroting, en dat dit het halen van de milieudoelen in de weg zal staan en blijvend tot incidenten zal leiden. We maken duidelijk dat dit evenwel een bewuste politieke keuze kan zijn, waarbij het waardeconflict, de incidenten en structurele milieuproblemen tot negatieve, doch acceptabele neveneffecten moeten worden gerekend.

Tot slot schetsen we in hoofdstuk 4 de voorwaarden voor een koerswijziging in de dominante ontwikkelrichting, en eindigen we met drie sturingsfilosofieën aan de hand waarvan naar passende, en effectieve sturing in de landbouw kan worden gezocht.

Een agrobeloofte overschaduw

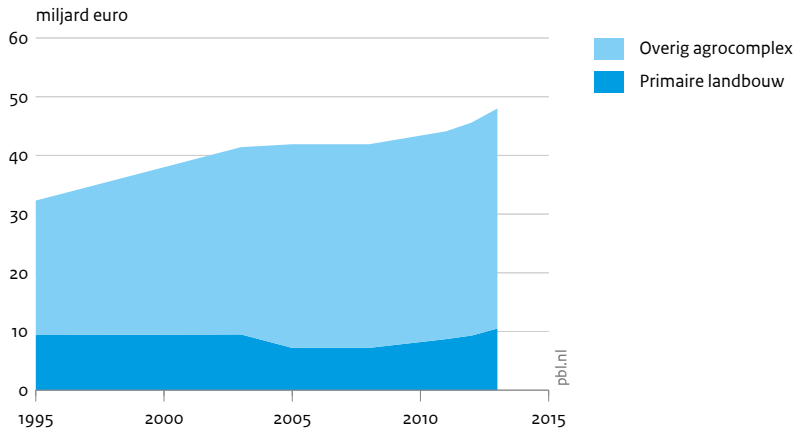
2.1 De Nederlandse agrobeloofte

De Nederlandse landbouwexport bereikte in 2017 een recordhoogte van 91,7 miljard euro (CBS & WUR 2018). Die export stapelt al enkele jaren records, en ook het aandeel van het agrocomplex in de Nederlandse economie – de primaire landbouw met het geheel van toeleverende en verwerkende bedrijven (de agribusiness) – stijgt licht (Verhoog 2016).

Dat is even bijzonder als begrijpelijk. Het is bijzonder omdat volgens de schoolboeken-economie landbouw een afnemend aandeel vormt in de economieën van ontwikkelde landen. Binnenlandse markten raken ‘verzadigd’ voor extra afzet van primaire producten (De Haas 2013: 37). Anders dan in veel omringende landen is het agrocomplex in Nederland met 8 procent van het bruto binnenlands product (bbp) echter een relatief grote economische speler, en groeit ook het aandeel in de werkgelegenheid (Berkhout 2018; Verhoog 2016).

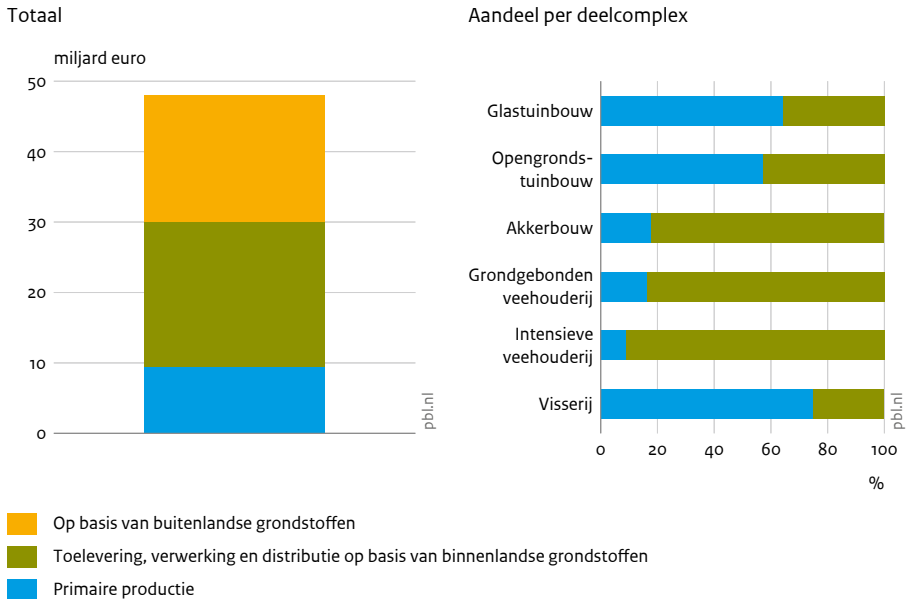
Het succes is ook begrijpelijk. Wie de cijfers over de landbouwexport ontrafelt, valt op dat een groot deel van de export wordt verklaard door de doorvoer en verwerking van elders geproduceerde landbouwproducten door in Nederland gevestigde bedrijven als Nestlé en Unilever. Het relatief grote aandeel ‘agrocomplex’ in de economie is dan ook vooral toe te schrijven aan de toeleverende en verwerkende agro- en foodbedrijven (zie figuur 2.1 en figuur 2.2). Vooral deze agribusiness heeft zijn toegevoegde waarde doen stijgen. Het deel ‘primaire productie’, de fysieke landbouwproductie die ten grondslag ligt aan het ontstaan van het Nederlandse agrocomplex, laat vandaag de dag een heel ander beeld zien. Conform de schoolboeken-economie slinkt het aandeel primaire landbouw in de economie. Sinds 1970 overstijgt het aandeel agribusiness het aandeel primaire landbouw (De Haas 2013: 38). Voor de werkgelegenheid valt eenzelfde trend waar te nemen.

Figuur 2.1
Bruto toegevoegde waarde van agrocomplex



Bron: Wageningen Economic Research

Figuur 2.2
Toegevoegde waarde van agrocomplex, 2015



Bron: Wageningen Economic Research

Dat neemt niet weg dat ook de primaire landbouw in Nederland relatief nog altijd een groter aandeel in de economie heeft dan die in omringende landen (zie figuur 2.3). En ook dat is begrijpelijk, vooral vanuit historisch perspectief. De Nederlandse overheid heeft namelijk sinds de jaren dertig van de vorige eeuw een duidelijke keuze gemaakt om de eigen landbouw concurrerend te houden in een globaliserende wereldmarkt. Keuzes die niet zonder effect zijn gebleven: publiek gefinancierde kennisontwikkeling, voorlichting, en publiek-private samenwerking hebben voor grote productiviteitswinsten gezorgd, zowel per arbeidseenheid als per hectare. Dit heeft een landbouw opgeleverd die sterk op homogene bulkproductie is geënt, met relatief weinig toegevoegde waarde per kilo product. Door te sturen op rationalisering, innovatie en technologische vooruitgang kan de Nederlandse landbouw ondanks de lage marges internationaal blijven concurreren, en een relatief groot aandeel in de economie behouden (De Haas 2013). Niet voor niks wordt het leeuwendeel van de in Nederland geproduceerde bulkproductie geëxporteerd.

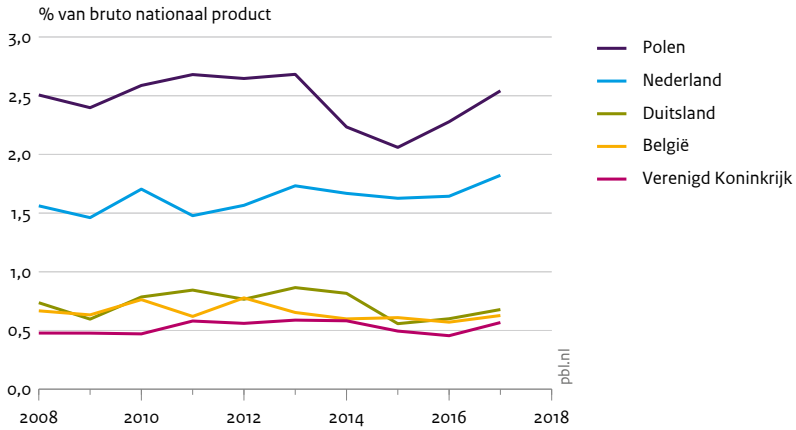
In het Verenigd Koninkrijk is deze publieke keuze destijds niet gemaakt; de Britse landbouw heeft gedurende de vorige eeuw steeds verder aan concurrentiekracht ingeboet, slechts enkele grote bedrijven zijn blijven bestaan. De agrarische sector is daarmee sterker in de schaduw van andere economische sectoren komen te staan dan die in Nederland (De Haas 2013; Tracy 1989). 'Als Nederland een tomaat exporteert, dan exporteren we in de eerste plaats een pakketje kennis,' stellen landbouwkundigen dan ook regelmatig.

Behalve een efficiencyvoordeel voor de primaire producenten zijn kennis en technologie zelf ook belangrijke exportproducten voor toeleverende bedrijven in het agrocomplex geworden. Deze kennis, en de ontwikkeling ervan, vormt een belofte voor zowel het oplossen van het wereldvoedselvraagstuk als de groei van de Nederlandse economie (Rabobank 2018; WRR 2010, 2013). Het agrocomplex wordt dan ook geregeld geroemd als hoogwaardig, innovatief en een wereldspeler van betekenis (ING Economisch Bureau 2016; SER 2016). Het telt met Tuinbouw & Uitgangsmaterialen en Agri & Food dan ook twee topsectoren, met als doel de leidende positie die het complex wereldwijd heeft te behouden en uit te bouwen (RVO 2018).

Landbouw en de leefomgeving: grote impact, vertraagde vooruitgang

Waar de primaire landbouwproductie aan de basis ligt van deze 'agrobeloofte', wordt zij vandaag de dag ook geassocieerd met hardnekkige problemen, zoals natuuraantasting, milieuvervuiling, en een bedreiging voor de menselijke gezondheid en leefbaarheid. De toeleveranciers en verwerkende industrie uit het agrocomplex concentreren zich op industriegebieden en bedrijventerreinen, maar de primaire productie beheert ruim de helft van het Nederlandse territorium en twee derde van het oppervlak op land (CBS 2017a). Daarmee is de landbouw niet alleen 'grootbeheerder' van de leefomgeving, de sector is bovendien voor iedereen die zich buiten de bebouwde kom begeeft zichtbaar, hoorbaar, ruikbaar en voelbaar. Dit leidt tot een maatschappelijk debat waarin de *license to operate* van boeren onderwerp van discussie is geworden.

Figuur 2.3
Bruto toegevoegde waarde van primaire landbouw

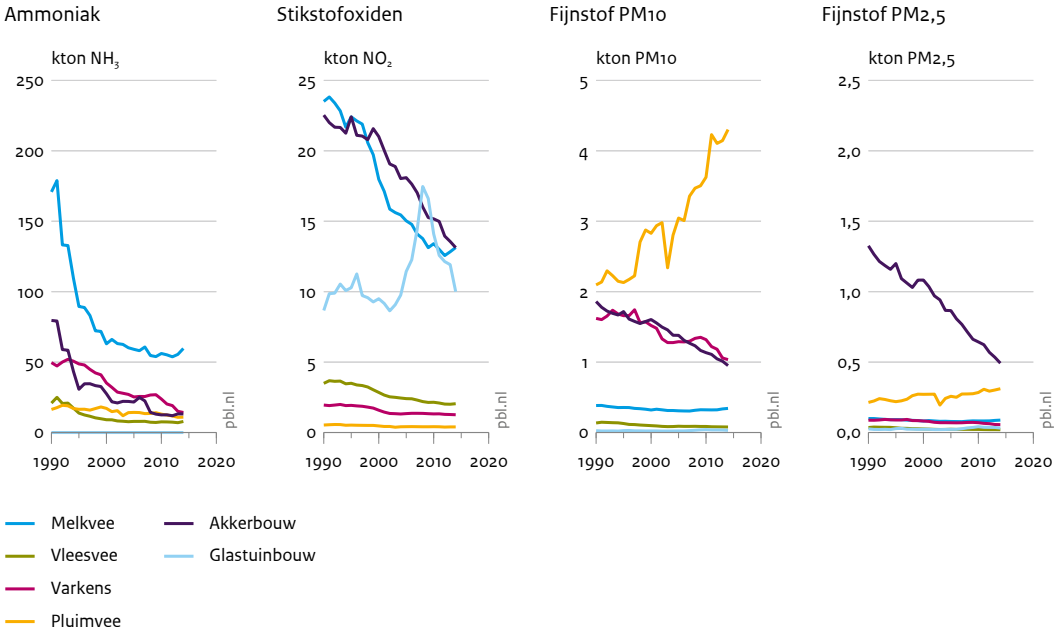


Bron: Eurostat

De milieudruk van de landbouw is hoog. Voor een aantal natuur- en milieudoelen is die druk nog te hoog om de doelen te halen: ‘milieucondities zijn nog ontoereikend voor een duurzaam behoud van planten- en diersoorten’, schreef het PBL in zijn *Balans van de Leefomgeving* (PBL 2016), en ‘de schaal en intensiteit van de landbouw blijken de belangrijkste veroorzakers van de achteruitgang van natuurlijke ecosystemen in het agrarisch gebied’. Onder andere de stikstofdepositie is op ruim twee derde van de locaties te hoog. Ook de invloed van de landbouw op de gezondheid krijgt veel aandacht (Gezondheidsraad 2018; Hagenaars et al. 2017; Maassen et al. 2016). Denk bijvoorbeeld aan gezondheidsrisico’s die ontstaan door de uitstoot van fijnstof en ammoniak. En daarvoor geldt dat ook als aan de normen voor luchtkwaliteit wordt voldaan, een verdere verbetering van de luchtkwaliteit tot gezondheidswinst kan leiden. Er ontstaan ook gezondheidsrisico’s door verspreiding van virussen en bacteriën. De Q-koorts-uitbraak is daar een voorbeeld van. Verder draagt het antibioticagebruik in de intensieve veehouderij bij aan de problematiek van antibioticaresistentie bij ziekteverwekkers, en voor de waterkwaliteit van het grond- en oppervlaktewater is de uitspoeling van nutriënten en gewasbeschermingsmiddelen te hoog voor een goede ecologische toestand.

Deze schaduw die de landbouw voor zich uit werpt is niet voor iedere sector en activiteit hetzelfde. Grondgebonden bedrijven beheren de grootste oppervlakte van de leefomgeving. De stallen of kassen drukken een stempel op het aangezicht van het landelijk gebied. Bovendien zijn de effecten op de leefomgeving uiteenlopend (figuur 2.4). De melkveehouderij heeft het grootste aandeel in de ammoniak- en

Figuur 2.4
Emissie luchtverontreinigende stoffen per bedrijfstak



Bron: Emissieregistratie; bewerking PBL

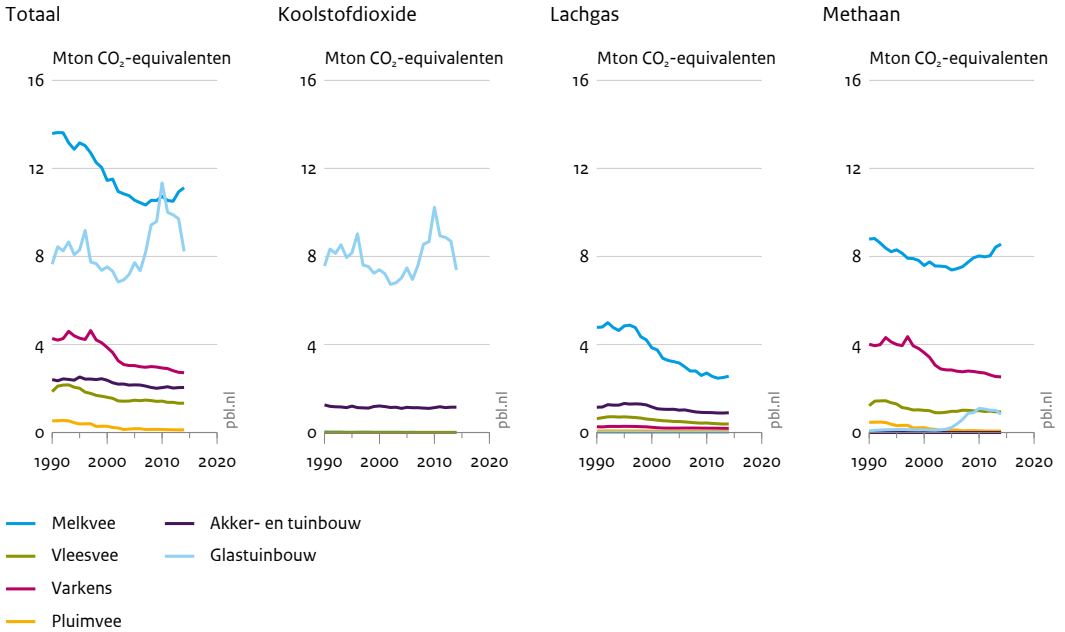
methaanuitstoot, terwijl haar bijdrage in de uitstoot van lachgas ruwweg even groot is als die van de akkerbouw. De pluimveehouderij levert juist in de uitstoot van fijnstof (PM₁₀) de grootste bijdrage. Verder is 55 procent van de stikstof- en fosforbelasting van regionale wateren afkomstig van landbouwgrond.

Deze observaties zijn natuurlijk niet nieuw. In de afgelopen decennia waren ze de reden achter de grote stappen die in de landbouw zijn gezet om de milieuvuiling terug te dringen, terwijl de productie op peil kon blijven of zelfs toenemen. Een combinatie van kennisopbouw, technologische ontwikkeling en beleid heeft deze milieuefficiëntieslag mogelijk gemaakt. Denk aan nieuwe stalconcepten, luchtwassers, voeraanpassingen, mineralenboekhouding of bemestingstechnieken, maar ook aan de geleidelijke beperking van de hoeveelheid mest die op akker- en grasland mag worden uitgereden.

Grote milieuwinsten liggen achter ons

Wat echter opvalt, is dat de grote milieuwinsten veelal dateren uit de vorige eeuw (figuur 2.4, 2.5 en 2.6). Zo is de ammoniak- en stikstofoxidenuitstoot sinds 1990 meer dan gehalveerd, met de sterkste afname in de periode 1990-2000. De uitstoot van broeikasgassen uit de landbouw is eveneens gedaald, maar minder sterk dan die van

Figuur 2.5
Emissie broeikasgassen per bedrijfstak



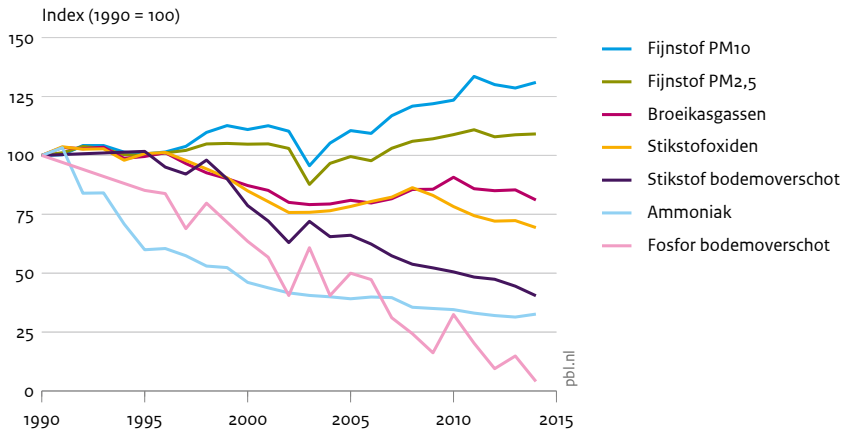
Bron: Emissieregistratie; bewerking PBL

ammoniak en stikstofoxiden. Ook het bodemoverschot van stikstof en fosfaat is sinds de jaren negentig van de vorige eeuw substantieel afgenomen onder invloed van het mestbeleid. Hierdoor is ook de nitraatconcentratie in het bovenste grondwater in het zandgebied tussen 1992 en 2002 gedaald, met gemiddeld meer dan 60 procent (PBL 2017a). De ontwikkeling van de fosfaatconcentratie laat een minder gunstige ontwikkeling zien door na-ijling uit fosfaatvoorraden in de bodem.

In de afgelopen tien jaar is de verbetering van de meeste van deze leefomgevingskwesties sterk vertraagd. Bovendien laten niet alle milieutrends een gunstig verloop zien: de uitstoot van fijnstof is sinds 1990 bijvoorbeeld toegenomen (figuur 2.6). Dat laatste is een illustratie dat verschillende publieke waarden soms botsen; zo veroorzaken scharrelkippen meer fijnstof dan kippen in legbatterijen.

De bereikte resultaten laten zien dat enkele milieuvraagstukken hardnekkig zijn. Regulering heeft tot een substantiële verbetering geleid, maar niet tot een structurele oplossing van de problemen. Het mestvraagstuk is er een voorbeeld van. In de evaluatie van de meststoffenwet concludeert het PBL (2017b) onder andere dat het gebruiksnormenstelsel in tien jaar tijd het mestprobleem wel heeft gestabiliseerd, maar niet

Figuur 2.6
Milieudruk door landbouw

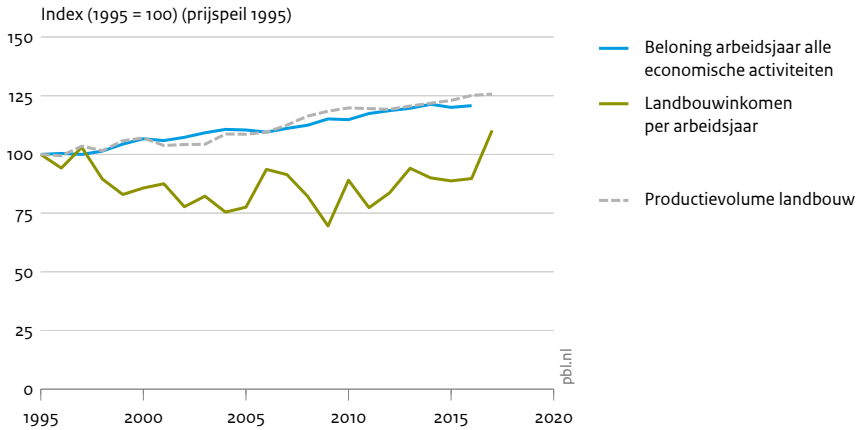


Bron: Emissieregistratie; CBS

opgelost. Ook is er nog geen zicht op volledig doelbereik van de Kaderrichtlijn Water. Volledig doelbereik vergt in sommige regio's andere vormen van landbouw (Van Gaalen et al. 2016). Tot slot neemt door het Akkoord van Parijs ook de aandacht voor een verdere reductie van broeikasgassen uit de landbouw toe.

Er bestaat, kortom, een spanning tussen de belangen rondom de belofte van het agrocomplex aan de ene kant en de effecten op de leefomgeving aan de andere. Dat spanningsveld lokt regelmatig de uitspraak uit dat de landbouw zal moeten veranderen of anders voor een groot deel zal (moeten) verdwijnen (Rli 2018). De WRR (2013: 26) suggereert in een beschouwing over de toekomst van de Nederlandse economie dat de primaire landbouw zich weleens uit zichzelf naar lagelonenlanden zou kunnen verplaatsen. Verdwijnen doen boeren inderdaad in groten getale: van de 300.000 boerenfamilies die in 1960 van de landbouw leefden, zijn dat er vandaag de dag nog 55.000. Het geldt tot op heden echter niet voor de omvang van de primaire productie. Schaalvergroting en intensivering zijn aan de orde van de dag. Daarbij is het overigens onzeker of de succesvolle voedselverwerkende industrie, kassenbouwers en zaadverdelers ook zonder grote primaire productiesector in hun volle omvang kunnen voortbestaan (Berkhout et al. 2016). De vaststelling in het Nationaal Milieubeleidsplan 4 (NMP4) uit 2001 dat de landbouw een 'transitie' vergt, is anno 2018 in elk geval nog steeds actueel. In hoeverre zijn er al signalen te zien van zo'n 'transitie', en is het reëel om van boeren dergelijke veranderingen te verwachten?

Figuur 2.7
Reëel landbouwinkomen en lonen van alle economische activiteiten



Bron: CBS Statline; Wageningen Economic Research Agrimatie

2.2 Boeren in een spagaat: beperkte bewegingsruimte

De krantenkoppen over de succesvolle Nederlandse landbouwexport, of dat ‘Werkende miljonair vaak boer [is]’ (*de Volkskrant*, 12 september 2017), kunnen de suggestie wekken dat er voldoende financiële ruimte bij boeren is om vrijelijk een ander, ‘duurzamer’ businessmodel te kiezen. Wie echter inzoomt op het reilen en zeilen van boeren, ziet dat de mogelijkheid om te veranderen wordt beïnvloed door lage marges op producten, investeringen in specialisatie en schaalvergroting en de schulden die moeten worden gemaakt. Het portret van Roy en Bauke Meijer geeft daar een illustratie van. Boeren mogen dan op papier regelmatig miljonair zijn, het miljonair zijn zegt vaak vooral iets over grondprijzen. Dat betekent voor sommige stoppende boeren een mooi pensioen, maar ook dat zoons en dochters die deze ‘miljoenen’ overnemen steeds hogere schulden moeten aangaan als broers en zussen moeten worden uitgekocht, en ouders het pensioen willen ontvangen.

Daarbij staat het reële inkomen dat boeren uit de landbouw halen gemiddeld onder druk. De gemiddelde reële boereninkomens stegen in de afgelopen decennia niet mee met de rest van de reële Nederlandse lonen (zie figuur 2.7) (zie ook tekstkader 2.1 ‘Boeren: arm of rijk?’ voor een vergelijking van de financiële huishouding van boeren en mensen in loondienst in het boerenbedrijf).

Portret 1

Duurzame landbouw is prima, maar timmer de weg ernaartoe niet dicht

De sector moet weten waar hij staat

Roy Meijer (25) en zijn vader Bouke Meijer (59) runnen een melkveebedrijf van ruim 200 koeien in het Drentse Witteveen. Toen Bouke 31 jaar geleden met zijn vader op het bedrijf kwam wonen, pachtten ze de grond. Stukje bij beetje heeft Bouke steeds meer zelf in bezit gekregen. Inmiddels is de boerderij ook een leerwerkbedrijf met een vaste kracht en vijf à zes mensen op afroepbasis. Vader en zoon ontvangen in 'de kantine' naast de koeienstal.

Roy: 'Wij zetten voer om in melk, zo simpel is het. Maar er komen veel nieuwe technieken op de markt en er zijn veel regels rond milieu en dierenwelzijn waar wij ons aan moeten houden. Globaal zijn we daar allemaal wel van op de hoogte, maar globaal is niet goed genoeg. Om toch zelf alles nog te kunnen snappen en beredeneren rond de btw-aangiftes, medicijn- en mestboekhouding, liquiditeitsprognoses, rantsoensamenstelling, et cetera, kopen we vaak kennis in.'

Bouke: 'De beperkingen die je opgelegd krijgt, kun je als beklemmend ervaren, maar je kunt ze ook als een uitdaging zien.'

Roy: 'Wat pa zegt, klopt. De vraag is: hoe kijk je naar je bedrijf. Je moet weten waar je staat, je moet weten waar je naar toe wilt, en je moet weten hoe je dat moet bereiken. Dat betekent dat je ook moet nadenken over de eisen die vanuit de buitenwereld op een bedrijf als het onze afkomen. Want die eisen hebben wel een reden. Als je de achtergrond van die eisen niet snapt, kan je zelf ook niet goed sturen.'

Bouke: 'En dan nog, je bandbreedte als agrarisch ondernemer wordt voor het grootste gedeelte bepaald door de financiers. Dat blijft vaak onderbelicht. Heel lang heeft het onroerend goed ruimte verschaft om matige bedrijfsresultaten te verbloemen. De gebouwen stonden bij de meeste boeren voor weinig geld op de balans. Financiers raadden aan om die bezittingen op te waarderen, zodat ze op basis daarvan leningen konden verstrekken. Nu kijken de banken niet langer alleen naar het vermogen, maar ook naar de bedrijfsresultaten. Daar hebben sommige collega's veel moeite mee.'

Roy: 'Het bijzondere van een melkveebedrijf in vergelijking met de rest van het mkb is dat wij op dood, vast kapitaal zitten, met de bank als enige aandeelhouder. Want zo is de bank zich in de praktijk gaan gedragen: als aandeelhouder. Gelukkig zijn pa en ik allebei zakelijk.'

Bouke: 'Tegen erfbetreders waarvan ik voel dat ze alleen maar aan me willen verdienen, wil ik kunnen zeggen: "daar is de deur". Daarvoor ben ik eigen baas. Tegelijkertijd moet je wel een *sparring partner* willen zijn. Dat betekent: zelf een plan maken als je wensen hebt, en niet afwachten. Als wij financiering nodig hebben, nodigen we de bank uit hier in de kantine, en dan laat ik ze op dat beeldscherm daar een powerpoint zien. Ik zorg ook dat ik mijn cijfers in Excel-sheets bij de hand heb. Zodra de bank een voorstel doet, voer ik dat ter plekke door zodat ik direct kan zien wat dat betekent voor mijn bedrijfsresultaten. En als de bank zijn berekeningen baseert op de historische melkprijs, dan zeg ik: "Oké, maar dan gaan we ook uit van de historische rente". Je pakt ze met hun eigen woorden. Daar kunnen ze wel om lachen hoor. Je speelt een spel.'

Roy: 'Bedrijven worden groter en daarmee nemen ook de risico's toe. Wij hebben veel moeten investeren vanwege de fosfaatrechten. De peildatum voor fosfaatrechten was voor ons heel ongunstig; op dat moment hadden we nog weinig dieren, en we kregen dus weinig rechten. Maar onze bedrijfsplannen zijn gebaseerd op een veel groter aantal koeien. Uiteindelijk hebben we samen met een compagnon twee bedrijven moeten overnemen om hun fosfaatreferenties te verwerven. Wij moeten de bank in vijf jaar aflossen, wat een enorme druk oplevert. En dat terwijl we de fosfaatrechten van de overheid in tien jaar mogen afschrijven. Dat loopt niet pas. En omdat die referenties niet los verhandelbaar zijn, moesten we dus hele bedrijven opkopen met al het vastgoed erbij. Maar ja, als we niets zouden doen, zou het vliegwieltje voor ons niet gaan draaien. Op zo'n moment ben je niet meer bezig met wat er in de stal gebeurt, je bent alleen nog maar bezig met andere dingen. Wij zijn risico's aangegaan omdat wij een duidelijke stip op de horizon voor ons zien. Ik vind die risico's wel beklemmend, maar zie ze ook als een spel.'

Bouke: 'Wij bezitten onze grond gelukkig goeddeels en daar hebben we bij die overname voordeel van gehad. Grond is oneindig waardevol, je hebt er geen afschrijvingen op. Als wij al onze grond zouden pachten, dan hadden wij een heel ander gesprek met de bank gehad.'

Roy: 'Het is de bedoeling dat ik het bedrijf ga overnemen. Boer zijn betekent dag en nacht werken. Maar ik vind het ondernemerschap leuk, en koeien vind ik mooie beesten. Die dieren lopen soms acht, negen jaar bij je rond, je kent hun karakter. En ik ben hier opgegroeid; als pa bakker was geweest, was ik vast geen boer geworden.'

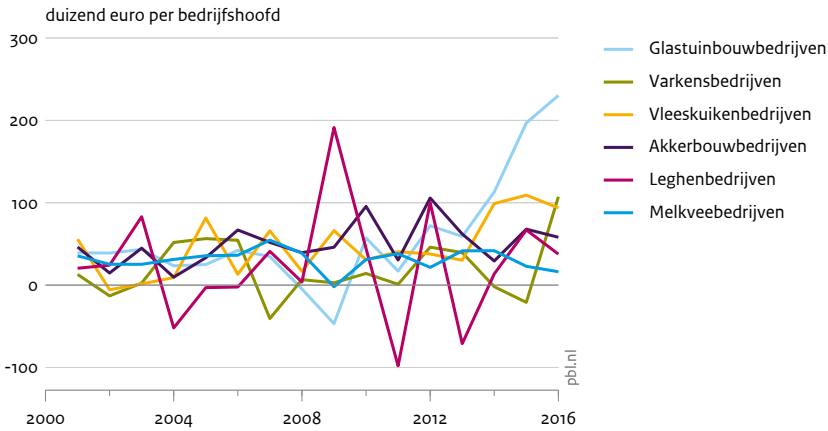
Bouke: 'We houden niet alleen onze financiën bij, maar geloven in kringlooplandbouw als bedrijfsfilosofie. Dus willen we inzicht hebben in wat er in onze bodem omgaat. Dat doen we via de KringloopWijzer, een door Wageningen ontworpen systeem waarmee we de sterke en zwakke punten van onze mineralenbenutting in beeld krijgen. Wij zien dat we onze bodem uitputten op het gebied van stikstof en fosfaat. Op dit moment doen wij mee aan een BEP-pilot [pilot evenwichtsbemesting fosfaat] om tot evenwichtsbemesting te komen; dankzij die pilot mogen we de fosfaatforfaits onder voorwaarden overschrijden. Hierdoor kunnen we onze bodemvruchtbaarheid op peil houden. Hartstikke fijn dat we dit kunnen proberen, want zo kom je tot vernieuwing. Mocht er een pilot rond stikstof komen, dan zijn we gelijk van de partij. Ik vind: je moet het lef hebben om te onderzoeken wat jouw wijze van bedrijfsvoering met de bodem doet. Aan lef ontbreekt het nog wel eens in deze sector. Sommige boeren zijn bang voor de resultaten, en onderzoeken dan maar liever niks. Je moet als sector weten waar je staat op dat gebied. Doe je dat niet, dan vullen beleidsmakers in waar jouw ruimte zit.'

Roy: 'De overheid geeft ons niet altijd de ruimte om te experimenteren en te kijken hoe dingen nog beter kunnen. De Milieuwetgeving stuurt erg op middelen. Duurzame landbouw is prima, maar waarom timmer je de weg ernaartoe zo dicht? Wij telen voor 60 à 70 procent ons eigen voer. Dat scheelt een hoop gesjouw met grondstoffen, levert goede melk op, en nog belangrijker: goede mest. Het nitraatgehalte in ons grondwater blijft al tien jaar lang binnen de normen. Toch moeten we onze mest afvoeren en kunstmest kopen omdat drijfmest in zandgrond te veel uit zou spoelen. Punt. Terwijl dat er maar net aan ligt. Als de bodem warm is, kan hij veel voedingsstoffen opnemen. Op zo'n moment zouden wij kunnen uitrijden.'

Bouke: 'Ik vind dat je als boer open moet staan naar de samenleving en goed moet snappen waar je mee bezig bent. Wat je veel ziet bij boeren is dat ze de ratio uitbesteden en op emotie beslissen. Zo'n boer begrijpt zijn eigen systeem niet! Ze komen in de knel en gaan dan een zielig verhaal ophangen. Wetgevers moeten daar niet in meegaan. Politici, ambtenaren, sectorbestuurders: ik zou willen dat ze een feitelijke en duidelijke visie zouden neerzetten - en vervolgens hun rug recht zouden houden.'

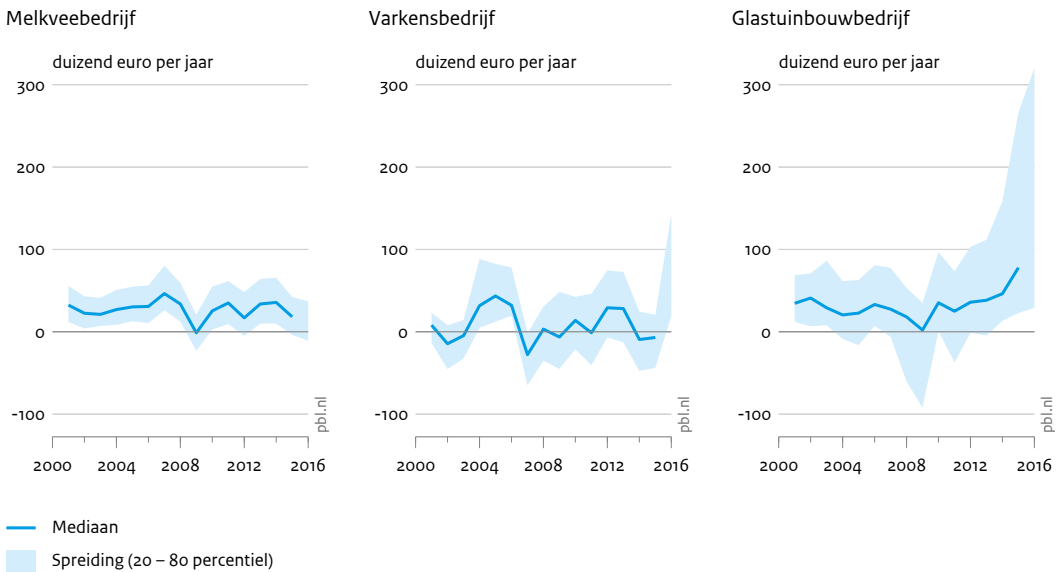
Roy: 'Pa, nou moet je zelf niet emotioneel worden. Op inhoud win je de wedstrijd.'

Figuur 2.8
Nominaal inkomen van boeren per bedrijfstak



Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

Figuur 2.9
Nominaal inkomen van boeren en tuinders

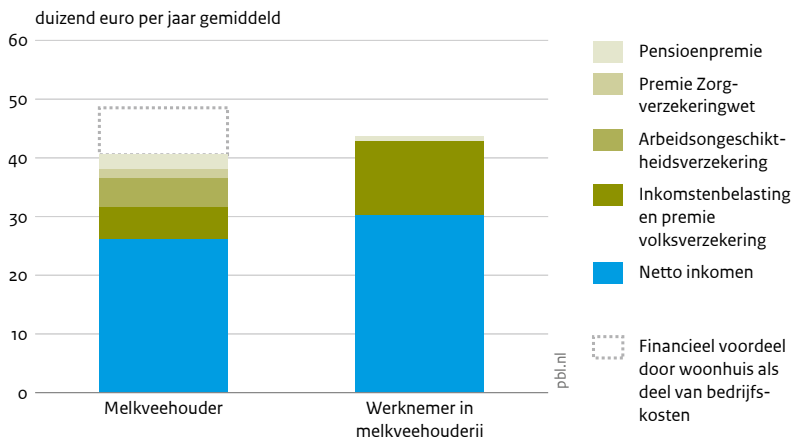


Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

2.1 Boeren: arm of rijk?

Krantenartikelen met koppen als ‘Werkende miljonair is vaak boer’ (de Volkskrant, 12 september 2017) en ‘Kalverboeren voor 92% afhankelijk van Europese subsidie’ (NRC, 29 april 2016) zouden kunnen suggereren dat boeren gesubsidieerde rijkaards zijn. Bij nadere beschouwing blijkt echter dat het gemiddelde netto jaarinkomen van een melkveehouder een kleine 5.000 euro lager ligt dan dat van een gemiddelde werknemer in het agrarisch domein. Bij het vergelijken van het inkomen van een boer met dat van een werknemer nemen we mee dat de rechtspositie en daarmee ook de fiscale behandeling van een boer sterk verschilt met die van een werknemer. Een boer is ondernemer, vaak in de vorm van een eenmanszaak, soms in een bv of nv. Een werknemer is in loondienst waardoor premies worden afgedragen en sociale verzekeringen gelden. Een boer heeft te maken met ondernemersrisico’s zoals wisselende opbrengsten, en draagt risico’s zoals ziekte en arbeidsongeschiktheid zelf. Doordat de boer ondernemer is zijn er ook voordelen voor de boer: hij of zij kan gebruikmaken van de zelfstandigenaftrek en mkb-winstvrijstelling, het woonhuis wordt door de fiscus gezien als een bedrijfsgebouw waardoor de kosten van de hypotheek en aflossing (beleggings- of spaardepot) niet uit het inkomen hoeven te worden betaald. Wat betreft het pensioen: veel boeren bouwen geen pensioen op, en zien het opgebouwde vermogen als pensioen. Omwille van vergelijkbaarheid is evenwel indicatief aangenomen dat boeren en werknemers een gelijkwaardig pensioen opbouwen. Figuur 2.10 laat de verschillen zien, uitgaande van een gemiddelde 40-jarige melkveehouder respectievelijk ervaren werknemer in de melkveehouderij.

Figuur 2.10
Inkomen boer en werknemer melkveehouderij, 2017



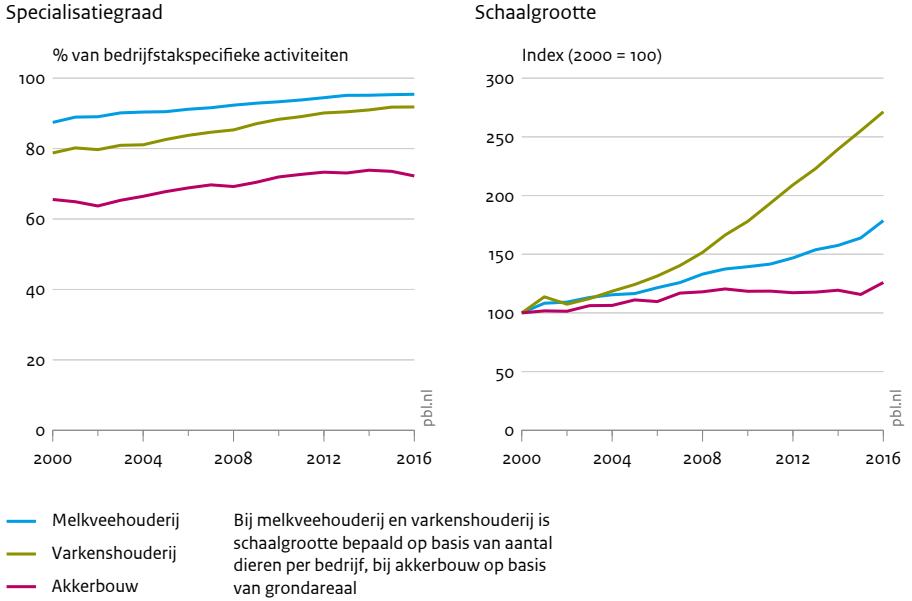
Bron: Belastingdienst; Centraal Beheer; Movir; Wageningen Economic Research; bewerking PBL

Zowel het gemiddelde bruto als netto inkomen van de boer is lager dan dat van de gemiddelde werknemer. De boer betaalt ten opzichte van de werknemer aanzienlijk minder inkomstenbelasting. Dit komt doordat een boer naast de zelfstandigenaftrek en de mkb-winstvrijstelling ook in aanmerking komt voor de algemene heffingskorting en de arbeidskorting. Hiertegenover staan de vrijwillige arbeidsongeschiktheidsverzekering en (in mindere mate) de premie Zorgverzekeringswet, die samen het beschikbare inkomen van de boer drukken. Dat de kosten van het woonhuis (rente en aflossing) als bedrijfskosten worden gezien, is voor de boer een groot voordeel. Pensioen is voor de werknemer goedkoper, omdat de werkgever hier fors aan meebetaalt. Al met al is het gemiddelde inkomensverschil beperkt. Dat neemt niet weg dat dit verschil in individuele gevallen groot kan zijn. Hoge uitschieters in inkomens stuwen de gemiddelden altijd op, net zoals bij de gemiddelde inkomens voor heel Nederland, verdient maar een minderheid van de melkveehouders een gemiddeld inkomen of meer.

Bovendien is het inkomen door het loslaten van prijsbescherming steeds onzekerder geworden, met flinke verschillen tussen de sectoren (zie figuur 2.8). In de varkenshouderij worden geregeld jaren achtereen negatieve inkomens geboekt, soms zelfs door de helft van de varkenshouders (zie figuur 2.9). De glastuinbouw laat daarentegen relatief hoge inkomens zien na een periode van veel faillissementen en overnames tussen 2008 en 2014. Veel landbouwbedrijven voeren een strijd tegen lage marges. De dominante respons op die trend is de route van schaalvergroting en specialisering (figuur 2.11). Op die manier proberen boeren schaalvoordelen te behalen, zodat de kostprijs gedrukt kan worden.

De inkomens van boeren stijgen weliswaar niet mee met de rest van de Nederlandse lonen, maar soms wordt er ook wél heel goed geboerd. Soms betekent dit dat er financiële ruimte is en daarmee ruimte om financiële risico's op te vangen, en daarmee ruimte voor verandering; deze ruimte wordt ook wel 'buffercapaciteit' genoemd (Oostindie et al. 2013). Soms komt het hoge inkomen zelfs voort uit een veranderingsstrategie (Oostindie et al. 2011). Maar soms gaan de hoge inkomens gepaard met grotere financiële risico's en gaan ze juist samen met beperkte buffercapaciteit. De spreiding in inkomens tussen en binnen de sectoren is in ieder geval fors (figuur 2.9). De oorzaak van deze spreiding is niet altijd eenduidig. In de melkveehouderij is de spreiding relatief klein en hangt die sterk samen met zowel de bedrijfsgrootte als de melkprijzen. Wanneer de melkprijzen heel laag zijn, kunnen boeren die weinig schulden hebben het vaak heel lang uitzingen. Door weinig kosten te maken, hebben ze een hele lage 'kritieke melkprijs' voor het betalen van vaste lasten (zie ook tekstkader 2.2 'Kritieke melkprijs en financiële risico's'). Boeren die hebben geïnvesteerd in stallen voor 300 of 500 koeien kunnen grote winsten boeken bij hoge melkprijzen (Jongeneel & Van Berkum 2015). Tegelijk is de mogelijkheid om tijdelijk te snijden in kosten bij grote boeren vaak

Figuur 2.11
Specialisatiegraad en schaalgrootte in landbouw



Bron: CBS Statline; Wageningen Economic Research Agrimatie

beperkt: de koeien moeten worden gemolken, gevoerd en verzorgd, ook als de melkprijs laag is, en daarvoor zijn nu eenmaal arbeid en veevoer nodig.

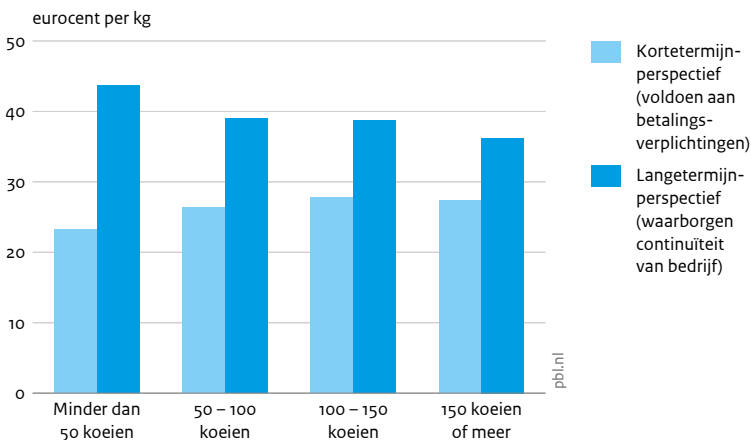
In de glastuinbouw is de spreiding in inkomens sterk toegenomen. Die toenemende ongelijkheid is waarschijnlijk een resultaat van de faillissementen tussen 2007 en 2009: door opkoop van failliete bedrijven is een deel van de bedrijven sterk in omvang gegroeid, waardoor het inkomen steeg en het inkomensverschil met de kleinere, overblijvende bedrijven toenam. Bij de glastuinbouw spelen schaalvergroting en bedrijfsstrategie een aanzienlijke rol voor het inkomen. Dat neemt overigens niet weg dat voor deze goed verdienende tuinders ook de financiële risico's zijn toegenomen; een boycot bijvoorbeeld, zoals door Rusland in 2015, kan tot enorme inkomensverliezen en betalingsproblemen leiden (Van der Meulen et al. 2011).

In het algemeen nemen de bedrijfsschulden in de landbouw en daarmee de financiële verplichtingen toe (figuur 2.13). De eerdergenoemde stijging in grondprijzen noodzaakt startende boeren grotere schulden aan te gaan bij bedrijfsovername, wat is terug te zien in de stijgende schulden per bedrijf (figuur 2.14). Dat geldt voor de 'grondgebonden' sectoren als de akkerbouw en de melkveehouderij sterker dan voor de 'intensieve', bijna grondloze varkens- en kippenveehouderijen. Door de lage marges en hoge vermogens-

2.2 Kritieke melkprijs en financiële risico's

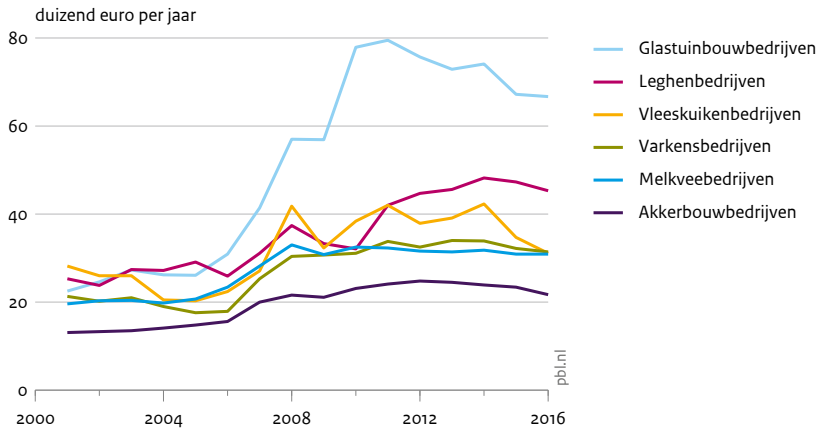
Het inkomen van melkveehouders is uitermate gevoelig voor fluctuaties in de melkprijs (zie bijvoorbeeld: Jongeneel & Van Berkum 2015). Na de afschaffing van de melkquotering in april 2015, de Russische boycot en de lage mondiale economische groei, zakte de melkprijs tussen maart en juni 2016 tot 23-26 eurocent per kilo melk. Voor grotere melkveehouders is dat gemiddeld ruim onder het kritieke niveau van 27 eurocent per kilo melk. Bij deze 'kritieke melkprijs voor de korte termijn' zijn de opbrengsten nog net genoeg om aan de betalingsverplichtingen te voldoen. De kritieke melkprijs wordt bepaald door alle kosten die nodig zijn om melk te produceren – zoals de kosten voor veevoer, arbeid, grond en kapitaal. De kritieke melkprijs is op de korte termijn het laagst (dus gunstig) voor de kleine bedrijven (gemiddeld 23 eurocent per kilo melk), omdat zij relatief minder kosten hebben aan kapitaal en arbeid. Voor bedrijven met meer dan 50 koeien ligt deze kritieke melkprijs gemiddeld op ruim 27 eurocent. Vanaf 50 koeien heeft de bedrijfsgrootte nauwelijks invloed op de kritieke melkprijs op korte termijn. De kleine bedrijven zijn dus minder kwetsbaar voor melkprijsfluctuaties. Bij een melkprijs die onder de 30 eurocent zakt, heeft meer dan een derde van de grotere bedrijven een probleem. Op de lange termijn geldt een andere kritieke melkprijs. Deze is in de regel juist het laagst voor grote bedrijven. Voor het behoud van de rentabiliteit op de langere termijn en de continuïteit is schaalvergroting dan ook een veel gevolgde strategie. Dit maakt dat schaalvergroterende bedrijven op de korte termijn kwetsbaarder zijn geworden voor melkprijschommelingen. Na de lage melkrijzen van juni 2016 hebben vooral de prijsondersteunende maatregelen van de Europese Unie de melkprijs relatief snel doen stijgen, tot ruim 38 eurocent per kilo melk (december 2016).

Figuur 2.12
Kritieke melkprijs naar bedrijfsomvang



Bron: Jongeneel 2015

Figuur 2.13
Financieringslasten per bedrijf



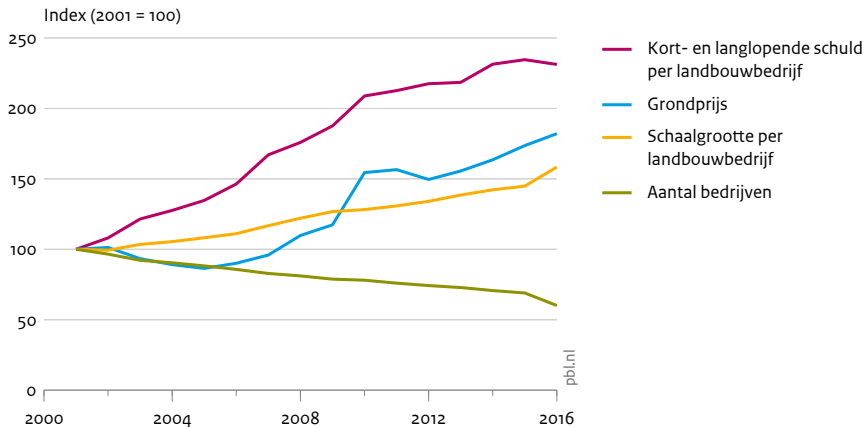
Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

eisen van vaak enkele miljoenen zijn nieuwe instromers in de landbouw – zonder een boerderij als erfenis – dan ook zeldzaam. Na een overname moet geregeld ook de bedrijfsomvang worden vergroot of moet het bedrijf verder intensiveren om ook bij hogere financiële verplichtingen een rendabel businessmodel te houden. Daar komen investeringen in milieutechnologie zoals luchtwassers of het verbeteren van dierenwelzijn bij, die sterk op de intensieve veehouderijen drukken. De financiële risico's in de sector nemen daarmee toe (Van der Meulen et al. 2011), de buffercapaciteit neemt af (Oostindie et al. 2013), en er moet meer per hectare of arbeidskracht worden terugverdiend.

Deze grotere afhankelijkheid van vreemd vermogen compliceert het inslaan van een andere weg. Intensivering en schaalvergroting maken boeren afhankelijk, waardoor de vrijheid om te veranderen kleiner wordt. Specialisering leidt bovendien tot arbeidsdeling, omdat daarmee het takenpakket van de boer verandert. De boer doet minder taken zelf, en wordt afhankelijker van externe expertise en arbeid, zowel in de productieketen als in delen van de bedrijfsvoering. Met het complexer worden van het voedselsysteem neemt bovendien het aantal spelers toe dat invloed uitoefent op de keuzes van boeren (we komen hier in hoofdstuk 3 uitgebreid op terug). Ook wordt de interactie tussen boeren en spelers formeler naarmate de boer complexere sociaal-technische systemen introduceert (Horlings 1996; Van der Ploeg 2003). In de woorden van Paul Schnabel (2001: 7) is de boer daarmee verworden tot een 'hangbrug', die om te kunnen functioneren afhankelijk is van sterke 'pijlers' (de ketenpartijen) en 'trekkabels' (de geformaliseerde afhankelijkheden). De boer is afhankelijker geworden van banken die investeringen mogelijk maken, van subsidieadviseurs, voerleveranciers,

Figuur 2.14

Samenhang grondprijs, schuld per landbouwbedrijf, schaalgrootte en aantal bedrijven



Bron: Wageningen Economic Research Agrimatie

bemestingsadviezen van ingenieurs, en accountants voor advisering bij het steeds complexere financiële plaatje. Zomaar een ander productie-pad inslaan is daarmee een lastige opgave. Soms moet financiering worden terugbetaald of moeten investeringen worden afgeschreven. Maar er moet vaak ook andere kennis worden aangeboord en veelal zijn nieuwe toeleveranciers nodig, om een paar voorbeelden te noemen. Het bouwen van een nieuwe ‘hangbrug’ vergt daarom bovenal het afbreken van oude, en opbouwen van nieuwe pijlers en trekkabels.

Lage, onzekere inkomens, hogere schulden en toegenomen afhankelijkheden beperken dus de financiële en organisatorische ‘vrijheidsgraden’ of bewegingsruimte van boeren. Dat maakt het voor boeren moeilijk om de druk die zij op het milieu uitoefenen verder te verminderen mét behoud van de productieomvang en het inkomen. Zonder af en toe zeer ‘vette’ jaren of een goed salaris van een partner, is er vaak weinig ‘vrije’ ruimte om te experimenteren. Minder bewegingsruimte leidt er ook toe dat het niet voor iedereen mogelijk is te kiezen voor het produceren van gedifferentieerde producten om de concurrentie op kostprijs uit de weg te gaan, of voor geheel nieuwe businessmodellen naast of buiten het inkomen uit bulkproductie. Tegelijkertijd zijn er ook interessante verschillen tussen boeren die hintten op ruimte voor verandering in de landbouw.

2.3 Verschillende boeren, verschillen in buffercapaciteit

De landbouw is divers, en niet iedere boer heeft dezelfde bewegingsruimte. Ten eerste zijn er verschillen tussen de landbouwsectoren, wat samenhangt met de aard van de

productiewijze, maar ook met het aantal schakels tussen boer en consument. Sommige producten – zoals melk of varkensvlees – moeten eerst worden verwerkt om voor consumptie geschikt te zijn. De boer is dan vooral grondstoffenproducent voor een verwerkingsindustrie. Door deze specifieke rol in de arbeidsgespecialiseerde productieketen is de ruimte tot differentiatie voor deze boeren vaak klein.

Om het inkomen op peil te houden, kan een melkveehouder bij dalende prijzen proberen méér melk te produceren of dat laatste efficiënter te doen. Een omschakeling naar een andere type product zou een totaal ander bedrijf vergen. Veel van deze bulkproducenten concurreren daardoor via verdere specialisering en schaalvergroting op *kostprijs* van hun vaststaande product, niet op productdifferentiatie, zoals een kledingboetiek of restauranthouder vaak doen (figuur 2.11). Door de aard van het product en de productiefactoren ligt dat voor de glastuinbouw en akkerbouw anders. Afgezien van langjarige contracten, opgebouwde kennis, en de kosten van het herinrichten van kassen, hebben glastuinbouwers, net als de kledingboetiek of restauranthouder, vrijheid in het kiezen van hun product. Als de tomaten het een jaar slecht doen, kan het volgende jaar voor paprika's worden gekozen, of kan een nieuw ontwikkeld hoogwaardig snoeptomaatje worden geprobeerd.

Ten tweede zijn er ook binnen bedrijfstakken verschillen; in de vorige paragraaf kwamen al verschillen voorbij in specialisatiegraad, inkomen en financiële risico's tussen bedrijven in een sector. Vaak gaan deze verschillen samen met verschillen in de bedrijfsvoering. Die verschillen zijn deels cultureel van aard en hebben onder andere te maken met de sociale omgeving en historie, maar ook met de materiële basis: de soort en hoeveelheid grond, de stallen, de machines, de dieren en het type gewas. Landbouwsociologen noemen deze verschillen in bedrijfsvoering wel *bedrijfsstijlen* (Oostindie et al. 2013; Van der Ploeg 1994; 2003).

Oostindie et al. (2013) onderscheiden vier opvallende bedrijfsstijlen, waarvan we twee sterk contrasterende stijlen nader belichten. De boeren die met weinig investeringen en veel finetunen van beschikbare middelen een efficiënte en zuinige bedrijfsvoering hebben, worden wel 'kostenbespaarders' genoemd. Deze boeren hebben vaak oude, reeds afgeschreven machines, onderhouden deze goed en repareren liever dan dat ze een nieuwe aanschaffen. Ze weten vaak precies waar ze hun schaarse arbeid het best aan kunnen besteden. Ze geven liever de koeien nog wat extra aandacht om de melkopbrengst nog iets te verbeteren in plaats van dat ze hun erf opruimen. Kostenbespaarders zijn vaak goed boerende boeren (Oostindie et al. 2013; vergelijk Zijlstra et al. 2012).

Tegenover de kostenbespaarders staan boeren die hun boerderij als een efficiënt en modern bedrijf willen runnen, en voor wie 'groei' belangrijk is. Deze 'schaalvergroters' leunen op meer extern kapitaal en moderne technologie. Deze boeren rijden vaker op een moderne trekker en kijken sterk naar hun kasstroom als indicator of het goed gaat. Als schaalvergroting een manier is om het bedrijf bedrijfseconomisch beter te laten

draaien, dan doen ze dat zodra de mogelijkheid zich aandient. Deze boeren gaan relatief meer afhankelijkheden aan met financiers, voerleveranciers, technologiebedrijven of externe arbeid.

Als we naar de data kijken (figuur 2.11) dan lijkt dat door toegenomen specialisatie, investeringen en bijbehorende schulden het aantal bedrijven dat het pad van de schaalvergroeters volgt toe te nemen. Het aandeel kostenbespaarders lijkt daarmee kleiner te worden. Dit kan culturele oorzaken hebben, of – zoals Oostindie et al. aangeven – met veranderingen in de melkprijs. De trend hangt echter ook samen met de investeringen die nodig zijn bij een overname. Dure grond vergt schulden, en een passend businessmodel. Zoals melkveehouders Roy en Bouke Meijer aangeven (portret 1) is dit soms een van de weinige mogelijkheden.

In de ene bedrijfstak zijn de verschillen in bedrijfsstijlen sterker en van een ander karakter dan in de andere bedrijfstak. Studies naar de melkveehouders en akkerbouwer laten veel verschillende bedrijfsstijlen zien die samenhangen met schaalgrootte en kapitaalpositie (zie bijvoorbeeld Van der Meulen 2011; Oostindie et al. 2013; Van der Ploeg 1994). In de meer industriële, minder grondgebonden bedrijfstakken, zoals de intensieve varkenshouderij of glastuinbouw, zijn bedrijfsstijlen meer gebaseerd op verschillen in ambitie en markt oriëntatie (zie bijvoorbeeld Commandeur 2003). Dit worden ook wel de meer ‘gerationaliseerde’ bedrijfstakken genoemd, waarbij minder eigen vermogen (in grond) tot een grotere afhankelijkheid leidt van een financieel zo optimaal mogelijke bedrijfsvoering. Deze verschillende bedrijfsstijlen gaan vaak samen met verschillen in buffercapaciteit, en zoals we al lieten zien, bepaalt de buffercapaciteit voor een groot deel de bewegingsvrijheid van boeren om met veranderingen om te gaan, of een andere richting in te slaan. Bij stijlen als die van de kostenbespaarders is de buffercapaciteit vaak hoger dan bij de meer gerationaliseerde bedrijfsstijlen met een geoptimaliseerde financiële bedrijfsvoering. Door lage lasten en een hoge solvabiliteit hebben kostenbespaarders misschien niet de beste resultaten per deel eigen vermogen, of per deel arbeid dat ze in hun bedrijf steken, ze hebben wel financieel de ruimte om iets nieuws te proberen zonder afhankelijk te zijn van andere partijen. Het gaat hier bijvoorbeeld om boeren die inzien dat het bij de boerderij inrichten van een minicamping soms meer oplevert – of zekerheid biedt – dan een lening voor extra koeien (zie bijvoorbeeld Oostindie et al. 2011; 2013; en portret van Wim van de Geest).

2.3.1 Veranderingsinitiatieven in perspectief

Een belangrijke en veelgehoorde strategie is dat boeren (zouden moeten) omschakelen naar een multifunctionelere, gediversifieerde of verbrede landbouw om zo extensiever te kunnen produceren, minder druk te leggen op de leefomgeving, en andere maatschappelijke waarden te dienen. Zoals de eerder genoemde financiële data en de theorie al suggereerden, is het daadwerkelijk ‘bottom-up’ veranderen voor veel boeren weerbarstiger dan het op het eerste gezicht misschien lijkt.

Wie door het landelijk gebied fietst, komt inderdaad zorgboerderijen, boerenkampeerterreinen, boerenkinderopvang en zogenoemde zelfkazers tegen. Wie door de supermarkt loopt, ziet tal van voorbeelden van initiatieven die als duurzaam of authentiek worden gepresenteerd: boerenkaas, kaas van de boer, biologische producten, streekproducten, weidemelk, enzovoort. Soms zijn deze initiatieven onderdeel van een bewuste *branding* van de retailer, en hebben ze niet per se heel veel met authenticiteit van het product of verwerkingsproces te maken. Soms betreft het initiatieven van boeren. Bijvoorbeeld boeren die zelf kaas maken en direct aan de retailer leveren, en daardoor meer geld verdienen aan de melk die ze produceren. Andere boeren leveren arbeid aan derden en ontvangen daar loon voor, of kiezen voor een milieuvriendelijker productiemethode en vermarkten die door onder een specifiek keurmerk te leveren.

Dit soort bottom-upinitiatieven kunnen grofweg in twee typen worden ingedeeld:

1. *Waardetoevoeging* aan het primaire product, door bijvoorbeeld de verwerking van primaire producten op het boerenbedrijf (bijvoorbeeld zelf kaas maken), door keurmerken, en door ketenverkorting proberen boeren grotere marges te verkrijgen. Voorbeelden zijn streek- of natuurvriendelijke producten in de lokale supermarkten, of de gecertificeerde biologische producten. Waardetoevoeging is niet noodzakelijk kleinschalig, zoals nieuwe tomaten uit de glastuinbouw of Parmezaanse kaas uit Italië laten zien.
2. *Verbreding of diversificatie*. Sommige boeren ondernemen economische activiteiten naast de primaire productie, en innoveren zo op bedrijfsniveau. De camping is een voorbeeld, maar ook werk naast het bedrijf in loondienst. Vaak speelt de partner een belangrijke rol bij het tot stand komen van dit soort verbredingsactiviteiten, of 'multifunctionele landbouw' (Oostindie et al. 2011; Seunke 2014). Naast het extra inkomen dat de druk van de 'intensiveringsketel' haalt, en dus een mogelijk positief effect kan hebben om de leefomgeving, is het ook een strategie om een bedrijf robuust te maken tegen bijvoorbeeld schommelingen in de markt, veeziektes of anderszins tegenvallers. Het portret van rundveehouder en adviseur Wim van de Geest geeft hier een illustratie van.

Door de veelheid aan geluiden, beelden en keurmerken zou gedacht kunnen worden dat de landbouw sterk van karakter aan het veranderen is richting lokaal, natuurvriendelijk, authentiek en gediversifieerd. CBS-cijfers (2017b) bevestigen dat beeld echter niet. Voor een deel heeft dit te maken met definitiekwesties; verbredingsactiviteiten zijn lastig te meten, zeker als ze binnen de marges van de gangbare boerenpraktijk plaatsvinden, zoals het rondleiden van leerlingen van lokale basisscholen op het boerenbedrijf, of het natuurvriendelijk beheren van slootkanten (Swagemakers 2002). Deze verbredingsactiviteiten dienen andere waarden dan de productiewaarden, maar omdat het niet om een nieuwe economische activiteit gaat, zoals een winkel aan het bedrijf, zijn ze lastig terug te vinden in de cijfers. Voor een ander deel hangt dit samen met de dominantie van schaalvergroting en rationalisering. Zo neemt de waardetoevoeging in de landbouw via het aandeel biologische landbouw slechts heel langzaam toe. Na 30 jaar bio-

Portret 2

De sector lijdt aan bloedarmoede

Ik vind dat sturen op schaalvergroting bijna laakbaar

Wim van de Geest (47) heeft een rundveebedrijf in Spakenburg en runt samen met een partner K&G Advies, een onafhankelijk adviesbureau dat agrariërs adviseert over het beheer van hun bedrijf. Als adviseur neemt Van de Geest de stand van zaken op en maakt hij samen met zijn klanten toekomstscenario's. Die kunnen gaan over de keuze voor voer en bemesting, maar ook over de financiën, bedrijfsopvolging – of mogelijkheden om te stoppen met de boerderij.

'Ik krijg zat adviesaanvragen van jongeren die graag boer willen worden. Er is dus genoeg animo. Toch is er nauwelijks instroom van buiten de sector. Een boer die zijn bedrijf wil verkopen, vraagt daar al snel anderhalf à twee miljoen euro voor, en een jonkie krijgt zo'n investering niet rond. De stoppende boer krijgt zijn bedrijf (of eigenlijk zijn grond) heus wel verkocht – maar niet aan een nieuwe boer. Dus als er instroom is van jongeren, is het meestal van kinderen die het bedrijf van hun ouders overnemen. Het gevolg: bloedarmoede binnen de sector. Er komt geen verbreding van het gedachtegoed.

Zelf heb ik ook het rundveebedrijf van mijn ouders overgenomen. Ik heb hier ongeveer 65 koeien en hun jongvee en melk met een melkrobot. Sinds 2005 heb ik dat adviesbureau erbij. Je zult geen advertentie van ons zien, maar we hebben het aardig druk. De trend laat zien dat bedrijven groter worden. Boeren gaan van 120 naar 250 koeien, allemaal uit angst dat ze over tien jaar niet meer zullen bestaan als ze hun schaal niet zouden vergroten. Die boeren zitten vaak met stevige financieringen, wat ze kwetsbaar maakt. Er hoeft maar iets te gebeuren en hoge winsten veranderen in forse verliezen. Zo'n groot bedrijf is vaak niet zo robuust. Je kunt per arbeidskracht 60 à 80 koeien melken; bij meer pleeg je rooibouw op jezelf. Moet je dan echt 600 koeien willen managen? Is Nederland daar bovendien niet gewoon te vol voor? Ondertussen gaan de verhalen maar door, ook in een vakblad als *Boerderij*, over "boeren met lef, die de uitdaging aangaan" en hun bedrijf uitbreiden. Ik vind die wijze van schrijven over schaalvergroting bijna laakbaar.

De cijfersystematiek van het ministerie van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit werkt schaalvergroting ook in de hand. Het ministerie houdt getallen bij op de systeemgrondslag van het verleden en heeft geen oog voor de diversificatie die gaande is. De referentie naar ongemengde oftewel zuivere melkveebedrijven is nog steeds de norm. Als een boer de ministeriële cijfers van de melkveehouderij in Nederland ziet, denkt hij al snel: "Oei, ik ben met mijn 6 ton liter melk per jaar maar een ukkepuk, ik ben vast niet concurrerend". Terwijl: als jij veertig koetjes hebt en 15.000 biologische kipjes, kun je je kansen slim spreiden en een heel aardig bedrijf runnen. Pas was ik bij een boer die 60 koeien had, een melkrobot, en een zorgboerderij. Ik ging daar weg met de gedachte: "Die man kan iedereen uitlachen!" Maar LNV ziet zo'n soort ondernemer niet staan. Het ministerie doet dus zelf geen recht aan de creativiteit binnen de sector. Er wordt daar veel te generiek gedacht.

Banken hebben een andere rolopvatting gekregen. In het verleden hebben ze boeren te gemakkelijk gefinancierd, maar hedendaagse accountmanagers eisen een plan de campagne als zij

zien dat de rekening-courant steeds verder wegzakt. Sommige boeren komen via die route bij ons uit. Kijk, als de markt tegenzit, ontkomt een boer er niet aan om zijn verlies te nemen. Je bent ondernemer; de goede tijden zijn voor jou, maar de slechte tijden ook. Dat snappen en accepteren de banken wel. Maar soms is er bedrijfsblindheid ingeslopen, en die moet dan doorbroken worden. Vaak is een bedrijf dat praktische aanpassingen maakt na een paar jaar weer levensvatbaar; als je op tijd bijstelt, kan het motortje best weer gaan draaien. Maar je kunt ook in een neerwaartse spiraal terecht komen. En dan kan het hard gaan, want je afhankelijkheden zijn groot. Je moet dan specialisten inhuren om niet nóg meer verlies te lijden.

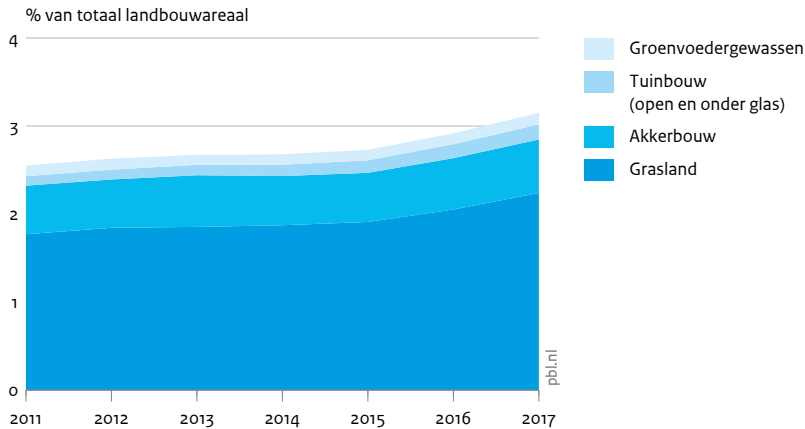
De harde lijn is: “De kleintjes sterven uit, de groten zullen hun bedrijf overnemen, en zo zal de sector overleven”. Volgens mij gaat dat niet werken. In de varkenshouderij bijvoorbeeld is schaalvergroting een doodlopende weg. Nederland is te dichtbevolkt voor grootschalige varkenshouderij; door de eisen aan de mestverwerking wordt hun vlees te duur om mondiaal te kunnen concurreren. De varkenssector heeft zijn maatschappelijke draagvlak trouwens ook zelf verspeeld, vanwege de milieulast en het matige dierenwelzijn. Toch boeren varkensboeren vaak noodgedwongen door, want dat kost hun het minste. Zij werken dus in feite voor minder verlies. Melkveehouders die willen stoppen, krijgen 9.000 euro compensatie per koe, wat in feite neerkomt op een warme sanering van die sector. Over de pluimveesector ben ik optimistischer. Die sector heeft zijn mestafvoer op orde en beweegt met initiatieven zoals de volièrestal wat meer mee met wat de maatschappij vraagt. Want in dit kleine landje zul je het als boer samen met de burgers moeten doen.

Het is een persoonlijk drama voor een boer als hij moet stoppen omdat hij geen geld kan vrijmaken om zijn rekeningen te betalen. En hoe kom je weg? Je hebt je hele leven gewerkt, blijft met schulden zitten, en vind niet makkelijk ander werk. Stoppen ligt ook nog eens extra ingewikkeld omdat een boerderij vaak een familiebedrijf is. De zoon of dochter die de boerderij overnam, heeft gewoonlijk met de broers of zussen in een clause afgesproken dat het familiebedrijf, binnen een zekere periode, alleen met toestemming van de anderen mag worden verkocht of dat de opbrengst gedeeld moet worden; het is tenslotte ook hun erfenis. Dat maakt de verkoop alleen maar ingewikkelder en emotioneler.

Ik heb gezien hoe dieren werden verwaarloosd. Vooropgesteld: dat is niet goed te praten. Maar hoe meer ik weet van de persoonlijke omstandigheden van deze boer, hoe meer ik denk: “Hier is een mens in psychische nood, en de verwaarlozing van zijn dieren is daar een gevolg van”. Die nood komt ook voort uit het maatschappelijk isolement van boeren. Vroeger liepen boeren de deur bij elkaar plat. Nu bedrijven groter worden, ben jij misschien nog maar de enige boer in de wijde omtrek. Ook boerenbonden verliezen aan invloed. Deels omdat zij minder leden hebben, deels omdat de grote jongens zó groot zijn dat ze de bond minder nodig hebben. Een oplossing zou zijn om coöperaties sterker te maken, maar als een coöperatie té groot wordt – denk aan FrieslandCampina – verliest ook die contact met de achterban.

Toch zijn er nog steeds kansen en mogelijkheden voor de landbouw in Nederland. Diversificatie is een optie. En dan doel ik niet alleen op verschillende rassen of soorten landbouwdieren, maar ook op het uitbaten van je grond. Je kunt windmolens op je erf zetten, of je dak volleggen met zonnepanelen. Zelf investeer ik in dikke melk, dat is melk met een hoger gehalte aan vet en eiwit. Ik beur daarvoor 2 à 3 cent per liter meer dan een grote boer. En ik kijk goed naar diergezondheid; ik zoek robuuste koeien. Ik ben veel weg, dus ik moet makkelijke dieren hebben. Ik zeg altijd: “Wat voor bedrijf je ook hebt, je jas moet goed zitten. Dan pas is-ie warm”. Als de verhoudingen niet kloppen, heb je een groot probleem. Maar als ze wel kloppen, en je zit er warmpjes bij, wat maakt het dan uit dat je misschien maar een kleine boer bent?”

Figuur 2.15
Biologisch areaal



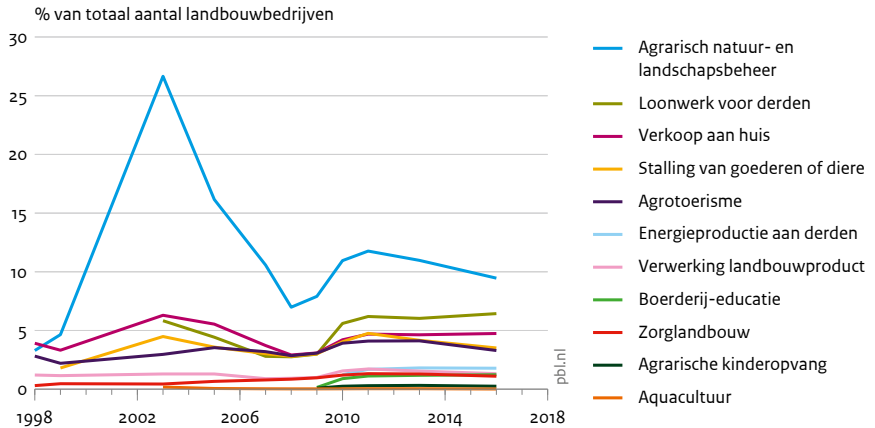
Bron: CBS Statline; SKAL Biocontrole

keurmerken neemt de biologische landbouw in termen van landbouwareaal in 2017 niet meer dan 3 procent van het totaal in (zie figuur 2.15).

De gemeten verbredingsactiviteiten in de landbouw (variërend van een kinderopvang, zorgboerderij, hernieuwbare-energieopwekking voor derden of een winkel aan het bedrijf, maar ook agrarisch natuurbeheer) zijn voor ruim een kwart van alle agrarische bedrijven een factor van betekenis (CBS 2017b). Van overheidswege betaalde inkomsten voor ‘agrarisch natuurbeheer’ vormt daarvan het leeuwendeel. Agrarisch natuur- en landschapsbeheer neemt in totaal 5 procent van het landbouwareaal in (CLO 2018, IPO 2017). Ondanks dat het om een substantieel aandeel van de agrarische bedrijven gaat, lijkt dit aandeel de laatste jaren te dalen (zie figuur 2.16). Bovendien komt een steeds kleiner deel van het totale boereninkomen uit verbredingsactiviteiten (CBS 2017b). In 2008 haalde 12 procent van de verbrede bedrijven de helft van het totale inkomen uit de verbredingsactiviteiten. In 2016 was dit 8 procent. Ongeveer 1,5 procent van het totale aantal landbouwbedrijven haalt meer dan de helft van het inkomen uit verbreding.

Afgezien van het feit dat de genoemde bottom-upinitiatieven lang niet allemaal een(zelfde) bijdrage leveren aan de nieuw gearticuleerde maatschappelijke waarden, zijn ze wel een belangrijke indicator voor het veranderingspotentieel vanuit de sector zelf. Tot op heden lijkt verandering in kwantitatieve zin beperkt. Kwalitatieve studies naar dit soort initiatieven laten zien dat deze initiatieven ook niet voor elke boer zijn weggelegd (zie bijvoorbeeld Van der Ploeg, 2003; Seuneke 2014). Soms omdat er op sommige plekken simpelweg weinig klandizie te verwachten is voor een winkel aan het bedrijf of voor kinderopvang bij de boer. Vaak echter is ook enige mate van ‘buffercapaciteit’ nodig

Figuur 2.16
Landbouwbedrijven met verbredingsactiviteiten



Bron: CBS

om de (financiële) ruimte te hebben om iets nieuws te beginnen. Veel van dit soort verbredingsactiviteiten zijn vaak te klein of te risicovol voor de traditionele financiers als banken. Het is in die zin ook niet vreemd dat boeren binnen de algemene trend van toenemende grondprijzen, specialisatie en efficiency niet altijd meer kiezen voor verbredingsactiviteiten. Zeker wanneer er bij overnames extra schulden moeten worden aangegaan en banken liever een businessmodel zien waarbij er binnen de ruimte die er in de milieukaders wordt gesteld een voorspelbaar inkomen kan worden verkregen via de gangbare bulkproductie (zie ook: Oostindie et al. 2011, 2013).

2.3.2 De Nederlandse voedselconsumptie en Nederlandse landbouwproductie hebben beperkt raakvlak

Naast de bottom-upinitiatieven is er ook een toenemende maatschappelijke aandacht voor de rol van zowel ketenpartijen als consumenten bij het sturen op een andere landbouw. Als consumenten bijvoorbeeld meer biologische producten gaan afnemen, dan zal de grotere vraag naar bioproducten tot meer biologische landbouw leiden. De keuze van de consument wordt voor een groot deel beïnvloed – en soms ook bepaald – door wat er in de supermarkten in de schappen ligt. En wat daar in de schappen ligt, wordt grosso modo bepaald door vijf inkoopkantoren die voor alle Nederlandse supermarkten de inkoop regelen (PBL 2013). Dit soort ‘knooppunten’ in de keten worden steeds bepalender voor het consumptiepatroon van consumenten, evenals de inrichting van supermarkten, reclame, eetcultuur en eetomgeving. Sturing van de landbouw kan dus via de keten. Soms via bewuster inkoopbeleid, of het tegengaan van verspilling, soms ook via het initiëren van keurmerken die een andere productie garanderen, en daarmee de landbouwimpact op de leefomgeving verminderen.

Zoals we in het begin van dit hoofdstuk hebben laten zien, hangt het succes van het Nederlandse agrocomplex nauw samen met de grote focus op en afhankelijkheid van export. Hierdoor eindigt slechts een klein deel van de Nederlandse primaire productie bij de Nederlandse consument op het bord. Zo gaat bijvoorbeeld 70 procent van het in Nederland geproduceerde varkensvlees de grens over (Muilwijk et al. 2018). Als Nederlanders dus minder varkensvlees zouden eten, heeft dat maar een klein effect op de Nederlandse intensieve veehouderij, en vermindert daarmee slechts een klein deel van de belasting op de Nederlandse leefomgeving. Omgekeerd komt het leeuwendeel van (de primaire producten voor) het in Nederland geconsumeerde voedsel uit het buitenland. Zo produceert Nederland praktisch geen granen voor menselijke consumptie; en heeft het in Nederland eten van duurzaam geproduceerd brood, bijvoorbeeld, vooral effect op de buitenlandse leefomgeving, evenals het in Nederland tegengaan van verspilling van brood.

Kortom, de globalisering van het voedselweb maakt dat er voor het richting geven aan de landbouwproductie in Nederland verder moet worden gekeken dan de Nederlandse consumptie en alles wat daarmee samenhangt. Het Nederlandse voedselsysteem en de Nederlandse landbouw zijn niet noodzakelijkerwijs aan elkaar gekoppeld. Voor dit relatief kleine raakvlak moet bovendien onderscheid worden gemaakt tussen het effect dat consumptiepatronen hebben op de aard van de landbouwproductie en de omvang daarvan (Muilwijk et al. 2018). De meeste keteninitiatieven en duurzaamheidskeurmerken gaan in de eerste plaats over de aard van de productie, niet over de omvang ervan. Zo is er een waaier aan keurmerken die verschillende gradaties van diervriendelijkheid beogen, weidegang van melkvee promoten, of bijvoorbeeld productiemethoden garanderen zonder bestrijdingsmiddelen, zoals bij biologisch gecertificeerde producten. Geen van deze keurmerken heeft een gegarandeerd substantieel effect op de omvang van bijvoorbeeld de veestapel en de daarmee gepaard gaande mestproductie en CO₂-uitstoot. Bovendien hebben deze keurmerken dus alleen effect op het relatief kleine deel van de Nederlandse productie dat binnenlands wordt geconsumeerd.

Uiteraard zal een 'biologische' boer minder dieren hoeven houden om uit zijn productie eenzelfde inkomen te halen als een 'gangbare' boer; de biologische boer ontvangt immers hogere prijzen. Dat geldt ook voor keteninitiatieven, zoals het door de dierenbescherming geïntroduceerde Beter Leven-keurmerk. Het is echter niet waarschijnlijk dat ketenpartijen als boeren, slachterijen en de verwerkende industrie een groot belang zien in bijvoorbeeld het substantieel verminderen van de productie als de samenleving daar omwille van klimaat- of mestproblematiek om zou vragen. Gegeven de eerdere keuze om vooral op economische schaalvoordelen in te zetten om met smalle marges de winstgevendheid op peil te houden, zal een substantiële reductie van de veestapel ontegenzeggelijk tot een grote aderlating in omzet en dus levensvatbaarheid leiden. De investeringen in technologie, stallen en slachthuizen voor homogene bulkproductie en de beperkte diversificatiemogelijkheden binnen de huidige specialisering bieden de varkenssector beperkte alternatieven. Dat staat nog los van de mogelijkheden om in een gefragmenteerde sector tot collectieve acties te komen.

In hoofdstuk 3 en 4 gaan we verder in op de vraag onder welke omstandigheden en voor welke doelen keteninitiatieven de Nederlandse landbouw een andere richting kunnen geven.

2.4 Wensbeelden botsen met landbouwrealiteit; draagvlak onder druk

De beschreven trends van schaalvergroting, intensivering, de toegenomen geformaliseerde afhankelijkheden, grondprijzen en schulden en de daarmee gepaard gaande beperkte bewegingsruimte duiden erop dat de dominante ontwikkelrichting in de landbouw zich eerder bestendigt dan dat er overtuigende tekenen zijn van een koerswijziging. Ondanks de vele initiatieven in de sector en de keten is de dominante ontwikkelrichting in de landbouw ‘koersvast’: waar het naoorlogse beleid van landbouwhervormer Sicco Mansholt allang verleden tijd is, past veel van de huidige landbouw nog goed in het ‘mansholtiaanse’ verhaal van ‘nooit meer honger’ en betaalbaar voedsel voor iedereen. Het areaal aan alternatieve vormen van landbouw en het aandeel van deze initiatieven in de totale landbouwproductie zijn beperkt.

Tegenover deze koersvaste ontwikkelrichting staan de steeds vaker gearticuleerde wensbeelden uit de samenleving die we bespraken in hoofdstuk 1. Die wensbeelden laten zien dat het produceren van goedkoop en veilig voedsel niet langer een voldoende maatschappelijke legitimering is voor de schaduwkanten van de landbouw. De samenleving vraagt de landbouw andere waarden te dienen. Er is een kloof tussen de waaier aan uiteenlopende waarden die vanuit de samenleving op de landbouw worden geprojecteerd enerzijds en de koersvaste ontwikkelrichting van grote delen van de landbouw anderzijds. Sommige waarden passen wellicht binnen het huidige pad, zoals innovatie en het produceren voor de wereldmarkt (ING Economisch Bureau 2016; Rabobank 2018). Veel andere, soms conflicterende waarden als extensivering, cultuurhistorische waarde, natuurwaarde, meer biologisch produceren of juist geconcentreerd en hoogtechnologisch produceren zijn in veel mindere mate zichtbaar in de huidige ontwikkelrichting.

De koersvastheid in de huidige ontwikkelrichting kan tot een draagvlakprobleem leiden. Als de samenleving, vanuit verschillende overwegingen, steeds meer vraagt om herijking van het ‘grootbeheer’ van de leefomgeving en daar komt weinig van terecht, dan kan dat het maatschappelijk begrip voor de sector ondermijnen. Maar ook het begrip voor de overheid, die geacht wordt publieke waarden te waarborgen maar tegelijkertijd met haar regelgeving de huidige landbouw blijft legitimeren. Bovendien geeft de Rijksoverheid zelf ook blijk van ambitie. Ondanks het ontbreken van een duidelijke ‘stip op de horizon’ stelt de overheid dat het verhogen van de duurzame productie in de landbouw hand in hand moet gaan met emissiereducties, natuurinclusieve landbouw en de vergroening van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid

(Rijksoverheid 2017). Als deze overheidsambitie niet of maar beperkt haalbaar blijkt binnen het huidige ontwikkelpad van de landbouw, kan ook dat het maatschappelijk begrip voor de overheid ondermijnen.

2.5 De koersvastheid nader bekeken: padafhankelijkheid in de landbouw

De kloof tussen de wensbeelden en de dominante ontwikkelrichting van de landbouw doet de vraag rijzen hoe het komt dat die ontwikkeling in de afgelopen decennia zo ‘koersvast’ is geworden. Zoals gezegd hangt dat voor een deel samen met de toegenomen specialisering en rationalisering. Maar ook dan rijst de vraag waarom boeren niet al decennia geleden hun investeringen hebben gestoken in een bedrijfsmodel dat meer toegevoegde waarde per kilogram product levert, bijvoorbeeld via de productie van herkenbaar vlees voor de wereldmarkt, zoals Greenfields-vlees uit Ierland. Zeker in het licht van het gemiddeld achterblijvende inkomen en de maatschappelijk geuite bedenkingen, is dat geen onlogische gedachte. De textielindustrie die Nederland nog wél heeft, heeft zich aangepast en kan alleen overleven door ‘creatief’ te zijn en ‘hoogwaardige producten’ te leveren (Modint 2018). Is dat ook te verwachten voor de landbouw? Of zal die – in de woorden van de WRR (2013: 26) – Nederland op termijn verlaten, net zoals de laagwaardige textielindustrie dat ooit deed? Of is er nog een ander mechanisme dat de landbouw op koers houdt? Opvallend daarbij is dat ondanks de duidelijk zichtbare koersvastheid in de landbouw de vraag of en hoe er in de landbouw te sturen valt in veel rapporten en toekomstvisies onderbelicht is gebleven (Candel 2018).

Dat er in grote delen van de landbouw wordt gekozen voor specialisatie en schaalvergroting is te begrijpen als we kijken naar de verschillen in meeropbrengsten tussen keuzes voor doorgaan op de ingeslagen weg en alternatieve ontwikkelpaden. In het verleden genomen besluiten spelen daarbij een belangrijke rol: als een boer in het verleden heeft geïnvesteerd in een grote stal en technologie om in die stal te kunnen boeren, dan betekent een keuze voor een ander type bedrijf het afschrijven van die stal. Bovendien moet de boer investeren in een nieuwe specialisatie en dat vergt andere kennis, vaardigheden en productiefactoren. Deze alternatieve optie is dan relatief duur ten opzichte van de relatieve voorsprong die de boer heeft als hij of zij doorgaat op de reeds eerder ingeslagen weg. Veranderen heeft substantiële consequenties. In de economische (Arthur 1989; North 2005) en politieke (Pierson 2000) wetenschappelijke literatuur wordt dit mechanisme achter een koersvaste ontwikkeling ‘padafhankelijkheid’ genoemd. Padafhankelijkheid gaat over de beperkte mogelijkheden tot verandering wanneer opstartkosten van alternatieven hoog zijn, leereffecten de kosten van bestaande paden verlagen, en er reeds schaalvoordelen zijn behaald in de toeleverings- en afnamenetwerken rond het bestaande productiepad.

Padafhankelijkheid hoeft niet slecht te zijn. Die biedt individuele bedrijven immers een voorsprong ten opzichte van nieuwkomers of sectoren een kostenvoordeel ten opzichte van sectoren in andere landen. Naarmate bedrijven of sectoren gespecialiseerder zijn, neemt de padafhankelijkheid van hun ontwikkeling vaak toe. Die afhankelijkheid wordt pas een probleem wanneer er zich een (maatschappelijke) wens tot verandering aandient en het maken van een draai moeilijk is geworden. Nieuwkomers krijgen dan de kans, bijvoorbeeld wanneer de markt om nieuwe producten vraagt of wanneer opkomende maatschappelijke problemen de legitimiteit ondermijnen van zittende bedrijven. Als padafhankelijke partijen alle beschikbare productiemiddelen, zoals grond of licenties, in handen hebben, dan is er weinig ruimte voor nieuwkomers en zullen padafhankelijke partijen de neiging hebben dóór te specialiseren om nog efficiënter de krimpende markt te bedienen. De economische ontwikkelingen in de landbouwsector hebben samen met het karakter van overheidsinterventies in de sector tot een sterke mate van padafhankelijkheid geleid (Daugbjerg & Swinbank 2016; De Haas 2013; WRR 2014). Eerdere keuzes voor bijvoorbeeld een specifieke overheidsrol, voor specifiek beleid of voor de allocatie van grond, leiden tot afhankelijkheid van die keuzes wanneer de samenleving om andere waarden gaat vragen. Terugkomen op die keuzes is vaak duur, veroorzaakt verliezende partijen in de samenleving, en doorgaan op de ingeslagen weg is daarmee vaak financieel optimaler, en politiek opportuner.

2.5.1 Padafhankelijkheid: het vliegwiel in de landbouw

Doordat keuzes vaak neerslaan in de vorm van gekozen technologie en productiesystemen, maar ook in de vorm van contracten, netwerken of beleid, raken gedragspraktijken geïnstitutionaliseerd of ‘verpatroond’. De gemaakte keuzes leiden tot gematerialiseerde of geformaliseerde afhankelijkheden.

In de landbouw zijn grofweg vier typen padafhankelijkheid te onderscheiden: materiële, cognitieve, financiële en regulatieve padafhankelijkheid. Elk type resulteert erin dat oude keuzes – voor bijvoorbeeld kennis, technologie of de locatie van grond – bepalend zijn voor de meerwaarde van nieuw aan te schaffen kennis, technologie of grondlocaties (zie ook tekstkader 2.3 ‘Regulatieve padafhankelijkheid in de landbouw: grondbeleid’). Van ‘materiële padafhankelijkheid’ is sprake als boeren hebben geïnvesteerd in een bepaalde inrichting van het erf, machines, stallen of sturingsprogramma’s. Een kleine aanpassing of aanvulling in die investering vergt een relatief kleinere investering dan in alternatieven, die vaak ook een nieuw netwerk van gespecialiseerde leveranciers vergen. ‘Cognitieve padafhankelijkheid’ werkt door in de kennis en ervaring die een boer met een bepaalde productiewijze heeft opgebouwd. Plat gezegd zal een boer die zich heeft gespecialiseerd in het houden van varkens weinig hebben aan een cursus ‘biologische koeien houden’. ‘Financiële padafhankelijkheid’ zorgt ervoor dat een bank niet snel een nieuwe lening zal geven voor het starten van een boerderijwinkel wanneer de boer daarvoor sterk heeft geïnvesteerd in grotere stallen die passen bij een businessmodel van kostprijsreductie. ‘Regulatieve padafhankelijkheid’ wijst op het feit dat nieuw beleid veel makkelijker te maken is op basis van bestaand beleid dan helemaal opnieuw te beginnen. De stapeling van zowel private als publieke keuzes en

gerelateerde afhankelijkheden impliceren daardoor een steeds smaller, gespecialiseerder pad richting de toekomst. Elke nieuwe keuze maakt de consequenties voor het afwijken van dat pad groter, of duurder.

Zoals we al illustreerden met het voorbeeld van een gespecialiseerde melkveehouder, betekent dit steeds smallere pad dat bij veranderende omstandigheden – bijvoorbeeld dalende prijzen of hogere kosten – de meest logische of aantrekkelijke keuze is om door te gaan op de ingeslagen weg en verdere specialisatie. Het voorbeeld laat daarmee ook zien dat padafhankelijkheid een zelfversterkend effect heeft, en bij verslechterende omstandigheden juist een vliegwielen kan vormen in de ontwikkeling van een economische sector, of samenleving. Al met al vormen de landinrichting, het geïnvesteerde vermogen in technologie, de toekomstverwachtingen en specialisatie van actoren in de keten ieder op zich voorbeelden van zelfversterkende mechanismen die fundamentele verandering bemoeilijken. Samen vormen ze een sterk conglomeraat van actoren, kennis, kapitaal en technologie dat zeer efficiënt kan werken, maar waarbuiten het lastig is te opereren, zeker als gespecialiseerde actoren afhankelijk zijn van de specialisaties van andere actoren.

2.5.2 De huidige landbouw als afgietsel van het verleden

Deze padafhankelijkheid betekent echter niet dat de verhouding tussen publiek en privaat of het aangezicht van de sector constant is. Integendeel, het verleden laat belangrijke verschuivingen en keerpunten zien (De Haas 2013; Schuurman 2013). Dat neemt niet weg dat sommige veranderingen sterker doorwerken dan andere. Zo hebben de beleidskeuzes onder minister Mansholt als gezegd een sterke padafhankelijkheid veroorzaakt die nog altijd zichtbaar is in de huidige landbouwontwikkeling. Ondanks dat de publieke keuzes van destijds voor ruilverkaveling, voorlichting, kennisontwikkeling en het publiekrechtelijke sturingsinstrumentarium van productschappen allang zijn teruggedraaid, hebben ze nog altijd effect op het huidige ontwikkelpad. Het ruilverkavelde landschap is daar vandaag de dag misschien wel het meest illustratieve voorbeeld van. Maar ook de relatief sterke focus op export is een duidelijk voorbeeld, evenals de in vergelijking met omliggende landen relatief hoge specialisatiegraad in de meeste bedrijfstakken. Ondanks dat het beleid van Mansholt in de jaren zeventig al grotendeels verlaten is, en de specialisatiegraad toen minder was dan nu, is het ontwikkelpad van de landbouw – dankzij investeringen en modernisering van de bedrijfsvoering en de bijbehorende publieke en later private kennisontwikkeling – dermate succesvol gebleken dat veranderen niet opportuun was (De Haas 2013). Dat geldt overigens ook voor de agribusiness. Een groot deel van het succes van de Nederlandse agribusiness komt voort uit de padafhankelijkheid van de agribusiness zelf. Door de grote naoorlogse focus op kennisontwikkeling is het voor veel partijen in het agrocomplex nog altijd interessanter om door te investeren en de relatieve voorsprong op omliggende landen te behouden, dan alternatieven te zoeken. Evenals de grote efficiëntieslagen in de landbouw, laat dit voorbeeld zien dat padafhankelijkheid ook positieve effecten kan hebben (Van der Zee 2009). Echter, totdat de samenleving om andere waarden vraagt.

2.3 Regulatieve padafhankelijkheid in de landbouw: grondbeleid

Het beleidsdiscours van de afgelopen decennia focust op het zelfredzame karakter van de landbouw. De landbouw zou zoveel mogelijk een normale mkb-sector moeten worden, waar regulatief beleid de randvoorwaarden bepaalt (Schuurman 2013; Tracy 1989). Het discours zou kunnen suggereren dat binnen de randvoorwaarden het marktmechanisme voor vernieuwing en verandering in de sector zal zorgen, als de samenleving daar om vraagt. Het beleidsdiscours laat echter niet zien dat er voor de landbouw een bijzondere padafhankelijkheid in het beleid zit. Deze 'regulatieve padafhankelijkheid' speelt vooral een belangrijke rol bij de omvang van de huidige landbouw. In 1992 stipte de WRR deze padafhankelijkheid al aan. De landbouw is een grondgebonden activiteit, zelfs de intensieve veehouderij en glastuinbouw zijn afhankelijk van door de (decentrale) overheid vastgestelde agrarische bestemmingen. Binnen deze bestemmingen concurreert de landbouw niet direct met andere activiteiten; waar er een landbouwbestemming op grond zit, is landbouw vaak de enige rendabele manier van grondgebruik. Binnen deze bestemmingen zal landbouw vooral concurreren met zichzelf, ook als het economisch allang geen vetpot meer is. Een garage beginnen of bungalows bouwen is op de betreffende locatie vaak niet zonder meer mogelijk. De WRR (1992: 10) constateerde dan ook: 'Een keuze voor het geforceerd in productie houden van [agrarische] grond [...] belemmert de totstandkoming van nieuwe structuren in de sector' (WRR 1992: 10). Bestemmingen van grond zijn vastgelegde politieke keuzes. De reden dat er aan de rand van Amsterdam vrij uitzicht is terwijl steden als Buenos Aires omringd zijn door zich uitdijende bedrijvigheid met hogere toegevoegde waarde dan primaire productie, ligt aan het Nederlandse beleid rond (agrarische) bestemmingen. De aanwezigheid van landbouw op toplocaties als het Groene Hart heeft weinig met vraag en aanbod van grond te maken, maar is vooral een resultaat van eerdere politieke keuzes (Kooij 2006; Pieterse et al. 2015). De beperkte keuzevrijheid voor boeren om buiten de landbouw te willen innoveren, wordt deels veroorzaakt door de regulatieve padafhankelijkheid van agrarische bestemmingen. Het herbestemmen van grond is vaak een politiek gevoelige zaak, het brengt vaak grote prijschommelingen met zich, en zonder flankerend beleid grote winsten of verliezen voor de eigenaar, en daarmee discussies over rechtvaardigheid. Het areaal met agrarische bestemmingen was in 1996 23.603 vierkante kilometer en in 2012 22.522 vierkante kilometer, in 16 jaar tijd een daling van 4 procent (CBS 2017a).

2.5.3 Een wenkend perspectief voor een verkaveld voorland?

Gegeven de padafhankelijkheden in de Nederlandse landbouw is het waarschijnlijk dat de landbouw doorontwikkelt in huidige richting (zie ook Van der Meulen et al. 2011). Zoals we hebben laten zien, is deze padafhankelijkheid niet alleen een kwestie van kennis, investeringen of materie, maar vaak ook geformaliseerd in beleid of in contracten en tussen private partijen. Deze geformaliseerde padafhankelijkheid zorgt ervoor dat een eventuele verandering niet alleen suboptimaal uitpakt voor de boer (afschrijven investeringen), maar door de formele afhankelijkheden (lening) ook implicaties heeft voor anderen (banken) die daar vervolgens via de formalisering zeggenschap over hebben gekregen. De materiële en formele kant van padafhankelijkheid heeft daarmee effect op de verdeling van macht in de landbouw, de verdeling van de verdiensten, en de ruimte om nieuwe businessmodellen te beginnen en dus de ruimte om te veranderen. Een padafhankelijke landbouw is daarmee in figuurlijke zin een 'verkavelde' landbouw. Een verkaveling van de mogelijkheden tot ondernemen; de ruimte om te ondernemen is ingekaderd geraakt. Een inkadering waarmee ook het toekomstperspectief voor individuele boeren vaak begrensd, is geraakt, grotendeels vastligt, en daarmee 'verkaveld' is geraakt. Zoals varkensboerin De Rond-Schouten (zie portret 3) het zegt: 'Al met al investeren we een half miljoen in de stallen. Dat betekent dat we hier dertig jaar vastzitten. Wij kunnen niet meer om, dit moet het zijn.' Als de roep om nieuwe waarden in de landbouw serieus genomen moet worden, impliceert de padafhankelijkheid een figuurlijke 'herverkaveling' van het toekomstperspectief van veel boeren. 'Herverkaveling' impliceert in eerste instantie een suboptimale keuze, niet alleen voor boeren – met soms weinig buffercapaciteit – maar daarmee ook voor partijen daaromheen (banken en agribusiness). Het is de vraag of individuele boeren deze keuzes op hun eigen houtje kunnen gaan maken, en wie anders in staat is zo'n koerswijzing in gang te zetten.

Portret 3

We kunnen niet meer om, dit moet het zijn

Onze droom is om de regionale kringloop te sluiten

In 2016 zijn Erik en Marleen de Rond-Schouten een varkensboerderij gestart in Wijdenes, West-Friesland. Ze houden daar wroetvarkens, een merknaam waaronder negen Nederlandse varkensboeren samenwerken. Erik en Marleen, beiden opgeleid in Wageningen, kunnen nog niet van hun bedrijf leven. Marleen (34) werkt voltijds bij een zuivelonderneming en Erik (35) werkt drie dagen per week bij een advieskantoor. Ze hebben twee jonge zonen.

Erik: 'Wat je hier ziet, is een Canadese strooiselstal. In deze stal staan de varkens niet op roosters, maar op een dichte vloer met strooisel. In dat strooisel kunnen ze wroeten, en ze kunnen het lekker kapotbijten; dat is wat varkens van nature willen. Die grote ramen laten veel daglicht binnen. Ze zien er schoon, gezond en blij uit hè! Dat valt veel mensen op, ook andere varkenshouders.'

Marleen: 'Onze generatie gaat bewuster met vlees om. Wij willen niet zozeer méér vlees als wel beter vlees. Mijn droom is om de regionale kringloop te sluiten door het varkensvoer hier uit de omgeving te betrekken, de varkens hier op te kweken, en het vlees te verkopen aan omwonenden in een straal van zo'n vijftig kilometer – dan pakken we de stedelingen uit Almere er nog net bij. Vanuit die ideologie proberen we een verdienmodel te ontwikkelen; wat dat betreft zijn we allebei wel gesjeesde Wageningers. Het liefst zou ik klanten hier op het erf direct vleespakketten uit onze vriezer willen kunnen leveren. Dat gaan we dit jaar nog opzetten.'

Erik: 'We mesten hier nu zo'n 800 varkens. Volgend jaar willen we de stal hiernaast opgeknapt hebben; de aanvraag voor de vergunning is net weg. Met die tweede stal erbij vormen we een mooie gesloten eenheid met onze buurman, die zeugen houdt en dan alle biggen die bij hem geboren worden aan ons zal leveren. Die ruimere stallen, dat strooisel – het is kostenverhogend natuurlijk. Wij moeten het hebben van de meerwaarde van het concept, van een goed verhaal over de worstjes bij de borrel. Want op de wereldmarkt, waar puur op prijs wordt geconcurrerd, gaan we het niet redden.

Ons vlees kost in de winkel tot wel drie keer meer dan regulier varkensvlees. Dat is omdat de slagerij de meerprijs die hij voor ons varken betaalt alleen op de luxe lapjes vlees terug kan verdienen. Er is geen markt voor de oren, poten, botten, van diervriendelijker gehouden dieren. De varkenssector mag trouwens blij zijn dat China die onvermijdelijke oren en poten wél consumeert; zonder die Chinese afzetmarkt zou een Nederlands varken nog minder opbrengen.'

Marleen: 'Naarmate Chinezen rijker worden, zullen ze meer gaan letten op herkomst en kwaliteit van het vlees. De markt voor beter vlees zal groeien. Je ziet nu al dat Chinezen willen betalen voor babymelk op basis van kwalitatief hoogwaardige zuivel. Ze willen het beste voor hun kinderen.'

Erik: 'We komen allebei uit een boerenfamilie, maar het was voor geen van ons beiden een optie om het familiebedrijf over te nemen. Een gouden kruiwagen hadden we dus niet. Maar boeren is voor ons een manier van leven; wij willen ondernemen, eigen baas zijn. We keken dus goed om

ons heen en hebben geluk gehad. Marleen komt hier uit de streek, en toen we rondreden zagen we dat een kippenboer failliet was. Voor ons was dat een kans om zijn boedel inclusief agrarische vergunning over te nemen. Vlak voor de openbare verkoop hebben we toegeslagen, veel goedkoper had het allemaal niet gekund. En dan nog hadden we de boedel nooit kunnen kopen zonder onze vaste banen; op basis daarvan hebben we krediet gekregen.'

Marleen: 'Het was vervallen, er was veel asbest, maar wij zagen dat we er iets van zouden kunnen maken. De vraag was: wat? Tijd om te melken hebben we niet, en kippen kun je eigenlijk alleen maar houden als je heel grootschalig denkt en dat wilden we niet. Dus werden het varkens. We willen stedelingen een ervaring bieden. Op het erf is parkeerruimte voor de auto's van de klanten straks. Vanuit de zichtruimte waar we nu zitten kunnen mensen naar de varkens kijken. Ik droom ook van wat kippetjes, een koetje. We gaan schommels neerzetten of iets anders dat de aandacht trekt. Misschien plaatsen we een eierenautomaat voor de bijverdienste, en wie weet bieden we op den duur wel dagbesteding aan. Maar ons doel is niet: groot, groter, grootst. Voor ons zijn varkens eigenlijk het middel om reuring op het erf te creëren.'

Erik: 'De Nederlandse varkenshouderij is technisch failliet. De beste boeren verdienen goed en beschikken over het kapitaal waarmee ze de schaalvergroting kunnen bijhouden, en dus kunnen concurreren op de wereldmarkt. Wij boeren in een niche; wij zetten niet in op meer kilo's vlees, maar op meer geld per kilo vlees. We produceren vlees waarover is nagedacht voor mensen die dat belangrijk vinden. Maar het grote middensegment van de varkensboeren is in een fuik gezwommen. Zij hebben hun geld gestopt in een anoniem product, en moeten het dus in kwantiteit zoeken. Terwijl juist bij varkens de vraag zich scherp voordoet waar ze het meest efficiënt op waarde te brengen zijn. Kippen leven te kort, die ga je niet verplaatsen. Koeien worden in Nederland vooral gehouden voor de melk. Maar varkens kun je op tal van plaatsen afmesten. En hier, in dit dichtbevolkte landje, is dat al snel duur in vergelijking met Oekraïne of Hongarije.'

Marleen: 'Er zijn normen voor hoeveel varkens je buiten per hectare mag houden, waardoor wij onze dieren niet buiten kunnen laten. Want de grondprijzen zijn hier enorm, die kunnen wij niet opbrengen. Een optie is om varkens buiten op een betonnen roostervloer te laten lopen, met een mestkelder eronder. Dat vinden wij geen verbetering, en de kans op geuroverlast voor de omgeving is groot. Gevolg is dat ons vlees maar één ster van het Beter Leven-keurmerk heeft. Dat is wel een pijnpuntje voor ons. In een heleboel opzichten leveren wij beter vlees, vinden wij, maar de norm voor twee sterren is nu eenmaal dat de dieren een uitloop naar buiten hebben.'

Erik: 'In de toekomst willen wij hier met warmteterugwinning gaan werken. Het vergunningen-traject kent veel stappen en je moet voldoen aan zowel landelijke, provinciale als gemeentelijke regels en voorschriften. De aanvraag moet bovendien heel precies zijn; vooraf moet je al op de centimeter nauwkeurig opgeven op welke coördinaat de ventilator komt te staan. Tegelijk zijn wij in Nederland koning in uitzonderingen. Daardoor worden de regels erg complex. Zelfs ik vind dat al lastig, en ik werk de hele dag met regeltjes. Een eenvoudiger systeem zou prettiger werken, en trouwens ook een stuk gemakkelijker te controleren en te handhaven zijn. Anderzijds: we krijgen wel subsidie op de tweede stal, en daar kunnen we een deel van de kosten van die warmteterugwinning mee financieren.'

Marleen: 'Al met al investeren we een half miljoen in de stallen. Dat betekent dat we hier dertig jaar vastzitten. Wij kunnen niet meer om; dit moet het zijn. We proberen een trein te bouwen die gaat rijden. We zullen zien of we het gaan redden. Problemen genoeg – maar dus ook kansen te over. En in tegenstelling tot oudere boeren hebben we geen last van het idee dat we pas geslaagd zijn als we een heel groot bedrijf hebben neergezet.'

Collectieve sturing op publieke waarden

In het vorige hoofdstuk stond de meervoudige spanning centraal tussen: 1) het succes van het Nederlandse agrocomplex, 2) de hoge druk die de landbouw op de leefomgeving legt en de uiteenlopende maatschappelijke waarden die steeds vaker van de landbouw worden verwacht, en 3) de beperkte bewegingsruimte van boeren in de koersvaste ontwikkelrichting in grote delen van de Nederlandse landbouw. Waar de samenleving vaker om andere waarden vraagt, begrenst de padafhankelijkheid in de landbouw-ontwikkeling de bewegingsruimte van veel boeren om te veranderen. De padafhankelijkheid leidt tot een inkadering, of spreekwoordelijke verkaveling van het toekomstperspectief. Tegelijk is de huidige vorm van de landbouw behalve door de uitkomst van doelgericht handelen door individuele boeren, vooral ook ontstaan door de inspanningen van hun collectieve organisaties en van sturing door overheden, marktpartijen en maatschappelijke organisaties. Hoewel de bewegingsvrijheid om te sturen beperkt zijn – ook een bestuurder of boerencollectief wordt beperkt door het web van eerdere afspraken, afhankelijkheden en verplichtingen –, hebben inspanningen in het verleden ook nieuwe mogelijkheden tot handelen gecreëerd. Een verkaveld voorland, wordt soms – zij het vaak stukje bij beetje – opengebrouwen voor een nieuw perspectief.

In dit hoofdstuk gaan we op zoek naar antwoorden op de vraag hoe de landbouw werd en wordt gestuurd, en waartoe dat heeft geleid of leidt. Daarbij schetsen we eerst de generieke veranderingen in sturing door de jaren heen. Daarna onderzoeken we het belang van collectieve actie door boerenorganisaties, nationale overheidskeuzes en publiek-private samenwerking. We laten zien dat ondanks het belang van de keuzes van elk van die organisatievormen, collectieve sturing van de landbouwsectoren in de loop der jaren problematischer is geworden. De spreekwoordelijke verkaveling bemoeilijkt het sturen richting een landbouw die andere waarden dient. De mogelijkheden te sturen

lijken bovendien per bedrijfstak te variëren. In de voorlaatste paragraaf gaan we daarom bij wijze van illustratie in op de verschillende mate van aanwezig 'governance-vermogen', oftewel de capaciteit om te sturen, in de sectororganisatie van de melkveehouderij, glastuinbouw en varkenshouderij.

3.1 Landbouwsturing is van karakter veranderd

Landbouwbeleid is onderwerp van voortdurende politieke strijd. Sectorbescherming is nog altijd inzet om handelsverdragen op te laten stuklopen (Swinnen 2009), terwijl het debat voortwoedt over de vermeende 'exceptionele positie' van de landbouw die als voedselproducent overheidsinzet zou legitimeren (Daugbjerg & Feindt 2017). Bij een terugblik op de sturingsvraag in de landbouw, zien we drie belangrijke, samenhangende ontwikkelingen. Die ontwikkelingen bepalen in hoge mate het huidige institutionele kader van de landbouwproductie. Ze laten zien dat sturing door de tijd heen van karakter is veranderd.

De Europeanisering, en daarmee het multilevel karakter van het landbouwbeleid, valt daarbij als eerste op. De wet- en regelgeving die de Nederlandse landbouw voor een belangrijk deel vormgeven, worden Europees besloten, afgestemd op mondiale handelsverdragen en nationaal geïmplementeerd (Daugbjerg & Roederer-Rynning 2013). Naast de directe betalingen uit de zogenoemde eerste pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) vormen de Europese afspraken over het milieu- en mededingingsbeleid belangrijke kaders. Tegelijk spelen decentrale overheden via besluitvorming over Europese gelden een belangrijke rol in plattelandontwikkeling, de 'tweede pijler' van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid. In het derde Plattelandsprogramma zijn taken deels naar de provincies gedelegeerd: zij verstrekken subsidies, waardoor regionale verschillen ontstaan (Regiebureau POP 2018). Bovendien spelen decentrale overheden via ruimtelijk beleid een belangrijke rol in de vormgeving van de landbouw. Door de ingezette decentralisering rond ruimtelijke ordening, natuur en landschap krijgen decentrale overheden steeds meer ruimte in de invulling van dit ruimtelijk beleid (Boonstra et al. 2007; Hajer et al. 2004; Van der Wouden 2017).

De tweede ontwikkeling betreft de verandering in het type overheidsinterventies, en daarmee in de rol van overheden in de Nederlandse landbouw. Deze rol is in de afgelopen zestig jaar drastisch van karakter veranderd. Enerzijds bereikte het protectionisme in het naoorlogse Europa een hoogtepunt met een grootschalig systeem van inkomens- en importpolitiek. Gestoeld op het motto 'nooit meer honger' en ingegeven door de overtuiging dat zowel het platteland als de boer zelf maakbaar was, ontrolde Sicco Mansholt anderzijds prijs- én structuurbeleid. Hij koos daarmee voor een sterk stimulerende overheid (Bieleman, 2009). Deze stimulering moest de landbouwproductiviteit verhogen om de voedselvoorziening zeker te stellen, een handelsoverschot te creëren, en redelijke prijzen en inkomens voor consumenten en boeren te

garanderen. Die moderniseringsideeën zouden ook het eerste Europese landbouwbeleid beïnvloeden (zie ook portret 4, Cees Veerman).

Enkele decennia later leidde de aandacht voor milieuproblemen, de financiële houdbaarheid en de invloed van wereldhandelsverdragen tot een reeks hervormingen die hun sporen hebben nagelaten in de vorm van nieuwe ‘lagen’ in Nederlandse landbouwbeleidsprogramma’s (De Haas 2013; Schuurman 2013), maar ook de Europese (Daugbjerg & Swinbank 2016). Op Europees niveau volgden eerst productiebeperkende maatregelen en later de afbouw van prijssteun. De landbouw moest ook gaan voorzien in maatschappelijke diensten op het terrein van landschap, milieu- en natuurbeheer en dierenwelzijn (Alons 2017). Door die nieuwe lagen zijn de ‘kernopvattingen’ van de beleidsprogramma’s (Hall 1993) in sommige gevallen per saldo bestendig. De opvatting bijvoorbeeld dat boeren financiële ondersteuning behoeven, wordt gelegitimeerd met het argument dat zij ecosysteemdiensten leveren. Door de liberalisering van de vangnetten van de zogenoemde Gemeenschappelijke Marktordeningen en de latere afbouw van quota zijn boeren steeds meer blootgesteld aan de prijsvolatiliteit op de wereldmarkt. De actief stimulerende overheid maakte plaats voor een regulerende overheid. Zeker vanaf de jaren negentig zag de overheid de landbouw steeds meer als ‘gewone’ economische sector, waarop de overheid erop zou gaan toezien dat de landbouwproductie binnen de kaders bleef die de maatschappij aan de sector stelde (Schuurman 2013).

Een derde belangrijke ontwikkeling is de verschuivende verhouding tussen de staat, de markt en de samenleving. Na een sterk overheidsgestuurde landbouwoontwikkeling, is het belang van private partijen toegenomen. In hoofdstuk 2 kwam al aan de orde dat daarmee het karakter van de landbouw niet structureel is veranderd. Het leeuwendeel van de landbouw bleef gericht op het produceren van veel en goedkoop voedsel, veelal voor de export. Ondanks dat de overheid vandaag de dag niet meer actief stuurt op schaalvergroting en specialisering, en zij het in haar beleidsdocumenten vooral over het belang van toegevoegde waarde heeft als strategie (Candel 2018), dwingen de krachten van padafhankelijkheid en internationale concurrentie boeren verder richting schaalvergroting en intensivering. Een aantal private partijen – zoals toeleveranciers en afnemers – nam met zijn investeringen de sturende rol van de overheid over (Bieleman 2009). Omdat deze agribusiness belang had bij het voortbestaan van een efficiënte productie, namen private partijen delen van de landbouwvoorlichting over, terwijl de overheid daarmee stopte. Boeren werden hierdoor voor hun kennis steeds afhankelijker van enkele private partijen. Daarnaast werd gekozen voor meer zelfregulering. Naast het bouwwerk van milieudoelen met tijdspaden, ontstond er ook een gedetailleerd kader van middelenvoorschriften voor de landbouw.

In de vroege jaren negentig werden vraagtekens gezet of met dit ‘top-downsturingsconcept’ landbouwdoelen wel konden worden gehaald en stuitte het generieke beleid op veel lokale weerstand. De nota *Sturing op Maat* (Ministerie van LNV 1994) is een voorbeeld van het omarmen van meer eigen verantwoordelijkheid, door te sturen op

doelen in plaats van middelen, hoewel landbouwbeleid toch een sterk generiek en hiërarchisch karakter behield (Boonstra 2004). Daarnaast is ook de opkomst van private regulering via de productieketen op het gebied van voedselveiligheid en -kwaliteit van belang (Van der Meulen 2011). Ketenspelers zoals supermarkten en industrie oefenen op die manier invloed uit op andere partijen in de keten, met standaarden die veelal verder gaan dan wat wettelijk wordt vereist.

3.2 Landbouw: een coördinatievraagstuk

De verschuivingen in de landbouwsturing zijn ook te begrijpen als alternatieve antwoorden op de 'coördinatieproblemen' in de landbouw. Coördinatieproblemen zijn problemen waar door gebrek aan afstemming het collectief slechter af is. Voor de landbouw kunnen veel coördinatieproblemen worden teruggeleid naar Garreth Hardin's (1968) verhaal over de tragedie van de gemeenschappelijke weidegronden ('tragedie van de meent'): het resultaat van uit eigenbelang handelende individuen resulteerden in overbegrazing en uitputting van de grond, waardoor uiteindelijk alle spelers slechter af waren. Hardin zag een oplossing in ofwel een overheid die regels stelde, ofwel sturing via de markt in combinatie met individuele eigendomsrechten. Ostrom (1990) liet echter zien dat de vormen waarmee samenlevingen dit 'collectieve-actieprobleem' in de praktijk te lijf zijn gegaan, veel breder zijn.

In lijn met Ostrom's betoog laat de geschiedenis van de Nederlandse landbouw ook sterk het belang van agrarische coöperaties en standsorganisaties zien. Zelfs al voordat de overheid een actieve rol op zich nam, waren deze vormen van samenwerking in staat om zaken collectief te regelen in het gemeenschappelijk belang (Bieleman 2009; Bijman 2016; Schuurman 2013). Het creëren van gezamenlijke schaalvoordelen bij verwerking, afzet of inkoop was een belangrijk argument voor samenwerkingsverbanden. Ook het organiseren van marktmacht is een belangrijk argument geweest. Niet alleen de overheid heeft geprobeerd om overproductie te voorkomen, bijvoorbeeld door melk-, fosfaat- of varkensquota in te stellen, dat deden ook sectororganisaties zelf. Zo stelde de coöperatieve suikerbietenverwerker Cosun in 2017 leveringsbewijzen in voor haar producenten om een goede afzet veilig te stellen toen het door de overheid ingestelde suikerquotum verdween.

Ondanks dat boerenorganisaties in het verleden schaalvoordelen wisten te creëren en in sommige gevallen ook een 'tragedie van de meent' wisten te voorkomen door bijvoorbeeld overproductie te begrenzen, waren ze niet in staat alle negatieve effecten van landbouwproductie op de leefomgeving tegen te gaan. Het voorkomen van nadelige effecten op milieu en natuur, of het bevorderen van positieve effecten van (quasi)publieke goederen zoals waterberging of natuurhistorische waarden, is dan ook een belangrijk argument dat het huidige regulerende overheidsbeleid legitimeert (vergelijk SER 2008). De overheid stelt regels waardoor een 'tragedie van de meent' op nationaal of zelf globaal niveau (deels) wordt tegengegaan. Datzelfde geldt voor

Portret 4

Ik zou boeren willen toeschreeuwen: kies nou!

Ons land heeft op de export gegokt

Cees Veerman (69) is boer, econoom en prominent CDA-lid, en was onder andere minister van LNV, voorzitter van de Deltacommissie en commissaris bij de Rabobank. Veerman ontvangt in zijn verbouwde boerderij in Goudswaard op de Zuid-Hollandse eilanden. Hondje op schoot, ribbroek aan, stapels kranten en boeken op tafel, en in de hoek een imposante luchtbuks waarmee hij ratten en muizen van zijn erf verjaagt.

'Je vraagt wat de Nederlandse overheid kan doen om boeren te helpen om te koersen op duurzaamheid. Maar zodra je over landbouwbeleid spreekt, moet je eigenlijk over Europa praten. Let wel: het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is feitelijk het enige gemeenschappelijke Europese beleid. Beleidsmatig gezien is het de kurk waar Europa op drijft, het echte cement tussen de landen.

Landbouwbeleid is nooit puur economisch gemotiveerd geweest; geopolitieke overwegingen hebben altijd een flinke partij meegeblazen. Na de Tweede Wereldoorlog moest de groeiende bevolking te eten hebben en dat voedsel moest bovendien goedkoop zijn en blijven. Om die reden werden er vaste prijzen afgesproken. Dankzij mechanisatie en schaalvergroting begonnen Europese boeren overschotten te produceren. Toen in de jaren zestig boterbergen en melkplassen ontstonden, kwam dat beleid onder druk. De overheid reageerde door de prijsondersteuning af te bouwen. In plaats daarvan zijn er compensatiebetalingen per hectare gekomen voor boeren die aan welomschreven eisen voldoen.

In de jaren negentig heeft het Europese landbouwbeleid vooral een stabiliserende functie en bedoeling gehad. Snel na 1989 werd de Europese Unie plotseling uitgebreid met een aantal Oost-Europese landen zonder lange democratische traditie. Bij ons werkt op dit moment 2 procent van de beroepsbevolking in de landbouw, in Oost-Europa was dat toen 20 à 30 procent. Bestuurders wilden die boeren zo lang mogelijk op het land houden; zij verwachtten politieke onrust als al die mensen massaal naar de steden zouden trekken. Dus gaven zij Oost-Europese boeren toegang tot de landbouwfondsen. Die boeren zijn via het landbouwbeleid kalm gehouden.

Op dit moment wordt het Europese landbouwbudget nog steeds voor 70 procent besteed aan directe inkomenssteun aan boeren. In mijn tijd als minister heb ik gepleit voor die steun, maar die is altijd bedoeld geweest als tijdelijke maatregel. De grote discussie in Europa is nu: hoe komen we op een humane manier af van die compensatiebetalingen per hectare? Dat is een hele puzzel, want een boerenbedrijf is relatief inflexibel. Boeren zijn overgeleverd aan veel factoren waar ze zelf bar weinig invloed op hebben, zoals het weer en ziektes. Bovendien zitten ze vast aan hun productieperiode. Koeien heb je bijvoorbeeld voor jaren; je moet die beesten wel uitbaten, anders heb je een flinke financiële strop.

Die omstandigheden verklaren dat boeren gewoonlijk nogal conservatief van aard zijn. Ik heb het nu niet over reactionaire boeren die zitten te mopperen op boerenvergaderingen. Ik heb het over behoudende boeren: karakters die ietwat argwanend reageren op nieuwigheden. Zij spreiden hun kansen liever dan vol enthousiasme en overtuiging voor één strategie te kiezen. En die houding is dus goed verklaarbaar vanuit de aard van hun bedrijf. In de glastuinbouw is de mentaliteit wezenlijk anders. Glastuinders hebben hun omgeving meer onder controle, hun productieproces is bijna industrieel van aard. In die sector zie je dan ook meer beweging en herstructurering.

De laatste jaren is het aantal handelaren in de agrarische sector gestegen en het aantal producenten gedaald. Nou, dan weet je wel waar het spek zit. Een voorbeeld: twee van mijn zonen verbouwen aardappels. Aardappels worden in slechte tijden soms voor 5 cent de kilo verkocht, terwijl de kostprijs 15 cent is. Maar in de supermarkt liggen ze in het schap voor soms wel 100 cent per kilo. Die situatie kan bestaan omdat een gewone boer geen contact heeft met de consument. De supermarkt heeft dat contact gemonopoliseerd, en zegt: “De klant is van mij”. Mijn zonen snijden hun aardappels nu tot friet en hebben zelf busjes rijden om die friet bij hun klanten te krijgen. Zij verdienen daar een goede boterham aan. Maar dat komt dus omdat ze die supermarkten kunnen omzeilen. Als je zelf geen contact hebt met de eindgebruiker, is inzetten op een steeds efficiëntere bedrijfsvoering in feite de enige manier om je kleine winst te bewaken.

Als de overheid boeren wil blootstellen aan de markt, dan moet zij hun ook de middelen in handen geven om daar te kunnen overleven. Een voorbeeld: bodemvruchtbaarheid is ons grote kapitaal. Melkveehouders produceren via hun dieren vooral CO₂ en dat is een probleem, maar het goede nieuws is dat akkerbouwers via hun grond in principe CO₂ binden. Zet daar nu eens een programma op, en ontwikkel doelvoorschriften in plaats van allerlei werkwijzen voor te schrijven! En benader boeren die de handen ineenslaan om gezamenlijk de markt te bedienen niet direct alsof ze snode plannen hebben om een kartel te vormen. De overheid zou ook kunnen denken aan het oprichten van een borgstellingfonds voor de landbouw of iets dergelijks, zodat banken weten dat hun geld veilig is, en boeren weer hernieuwde geestkracht krijgen. Dat vergt veel geld, zeker. Maar er is ook veel geld! En banken hebben trouwens nog nooit veel geld verloren aan de boeren.

Tegelijk zou ik boeren willen toeschreeuwen: “Kies nou! Bepaal wie je wilt zijn!” Voedselproductie is en blijft een lokale, landgebonden aangelegenheid. Als land hebben wij weliswaar op de export gegokt, maar voor sommige producten zul je toch een markt dicht bij huis moeten zoeken. Zelf zie ik drie opties. Als je wilt samenwerken, kies dan voor een coöperatie. Boeren die niet zelf leveren aan de consument hebben nu eenmaal een fabriek nodig, ook al omdat ze veelal bederfelijke spullen verkopen en dus zelf geen grote voorraden van onbewerkte producten kunnen aanleggen. Een coöperatie is een manier om het distributieprobleem op te lossen en bovendien wat steviger te staan in de onderhandelingen met de handel.

Richt je je op de wereldmarkt? Prima, maar dan sta je ook op jezelf, en kies je impliciet voor schaalvergroting. Die strategie is niet overal in Nederland haalbaar. De politiek spreekt dat niet uit, maar bijvoorbeeld de grootschalige varkenshouderij heeft in een land met 17 miljoen inwoners eigenlijk geen houdbaar perspectief. Het dramatische is dat die sector zijn lot niet onder ogen wil zien, en dat niemand de varkenshouders helpt om goed uit te faseren. Daar zie ik persoonlijk wel een taak voor de overheid.

Je kunt ten slotte ook besluiten biologisch te gaan boeren. Dan kies je echt voor een andere identiteit, omdat biologische landbouw een totaal andere manier van denken en produceren vergt. Je levert dan aan een idealistische, koopkrachtige, maar ook beperkte markt.

De sturingscapaciteit van de Nederlandse overheid op de landbouw is al met al niet groot. En die is alleen maar afgenomen als gevolg van jarenlang liberaal beleid, waardoor de oude infrastructuur van zelfsturing via in overleg opgestelde regels is afgebroken die de Nederlandse landbouwsector voorheen kenmerkte. In de praktijk is minister Schouten eigenlijk meer een milieu- en landschapsminister dan een landbouwminister. Zij zal vanuit die taak de boeren een stapje verder moeten brengen dan waar die zelf zouden willen wezen. Een voorspelling: zonder bekommernis komen boeren niet in beweging. Zolang zij zich in een hoek geschopt voelen door burgers en door de politiek, zullen zij zich blijven verschansen. Als ik één advies zou mogen uitbrengen aan Carola Schouten, dan is het: draag uit dat dit jouw mensen zijn. En kijk eens naar de oude beleidsinstrumenten van vóór de liberalisatie, en poets sommige daarvan op.’

diensten en zaken die zonder coördinatie niet of te weinig van de grond komen. Landbouwonderzoek, infrastructuur zoals wegen en polders, een goed sectorimago dat de afzet bevordert of gezamenlijke mestverwerking zijn daar voorbeelden van. Het centraal oppakken van deze vaak dure en complexe organisatievraagstukken levert de sector, en uiteindelijk ook de samenleving schaalvoordelen op.

Afhankelijk van de te dienen publieke of private waarden speelt soms de sector en soms de overheid een coördinerende rol in het oplossen van coördinatieproblemen in de landbouw. In de praktijk is het echter vaak een combinatie, zoals bij publiek-private samenwerkingen via innovatiesubsidies, of wanneer de overheid collectieve afspraken in een sector algemeen verbindend verklaart. Deze publiek-private samenwerkingsverbanden hebben het meeste kans van slagen als er zowel private als publieke belangen mee te dienen zijn. De naoorlogse modernisering van de Nederlandse landbouw is dan ook goed te begrijpen als een coördinatiesucces van sector en overheid, die mogelijk was dankzij het – destijds – samenvallen van private en publieke belangen. Boeren konden zich toeleggen op productie en ontvingen een redelijk inkomen, terwijl lage prijzen, een handelsoverschot, voedselzekerheid en het vrijkomen van arbeidspotentieel de Nederlandse economie ten goede kwamen. De organisatie onder boeren vergemakkelijkte de samenwerking voor de overheid. De overheid was op haar beurt in staat om dure en complexe zaken te organiseren, met middelen zoals kennisontwikkeling, voorlichting, infrastructuur, landinrichting en prijsbeleid. Samenwerking tussen sector en overheid werd zelfs publiekrechtelijk georganiseerd via de bedrijfstakspecifieke productschappen. Het ontwikkelpad van de Nederlandse landbouw werd zo actief verlegd van kleinschalige, vaak gemengde landbouwvormen naar een gemoderniseerd pad van schaalvergroting en specialisering. Samen met de overheid was de sector dus in staat in te grijpen in de padafhankelijkheden die de oude, vooroorlogse landbouwkoers bepaalden.

Het huidige ontwikkelpad, dat in grote delen van de landbouw gericht is op kostenefficiënte homogene massaproductie, is voor een belangrijk deel het gevolg van de naoorlogse politieke keuzes. De logische, bedrijfsmatige keuzes van private partijen die daarop volgden, hebben deze politieke keuzes voor een moderne landbouw bestendig. In de jaren na de sterke overheidsstimulering, hebben private partijen hun keuzes – specialisaties, bedrijfsstrategieën en investeringen – afgestemd op het verhaal rond ‘nooit meer honger’. Toen de consequenties voor de leefomgeving steeds zichtbaarder werden, en de politiek en de overheid onder invloed van het maatschappelijke discours langzaam terugkwam op haar keuzes uit de jaren vijftig en zestig, bleken sectorale en publieke belangen steeds meer uiteen te gaan lopen. De nieuwe coördinatieproblemen in de landbouw rond natuur en milieu werden steeds minder vanuit een publiek-private samenwerking, en steeds meer vanuit een afstandelijke, ‘regelstellende’ overheid opgepakt.

3.3 Het belang van nationale landbouwkeuzes

Een veelgehoorde opvatting is dat het karakter van de Nederlandse landbouw vooral een product is van 'Europa'. De Nederlandse landbouw zou daardoor weinig meer met de *nationale* waarden van doen hebben. Die opvatting is gestoeld op twee aannames. De eerste is dat Europa als markt grotendeels bepalend is voor de Nederlandse landbouwproductie. De tweede dat de publieke waarden waarop wordt gestuurd door Brussel worden bepaald. Met andere woorden, het zijn de Europese markt en Europese Commissie die voor het grootste deel verantwoordelijk worden geacht voor de sturing in de landbouw. Dat boeren opereren in een Europese, en vaak zelfs wereldwijde markt is ontegenzeggelijk zeer bepalend voor de bewegingsvrijheid en gedragingen van veel private partijen in en rondom de landbouw. Verdergaande liberalisering vergroot bovendien de afhankelijkheid van boeren van de fluctuerende wereldmarktprijzen en internationale competitie. De aanname dat het publieke landbouwbeleid tegenwoordig uitsluitend een Brusselse zaak is, verdient echter nuancering. Ondanks het belang van het Europese landbouw-, mededingings- en milieubeleid, doet deze opvatting geen recht aan de bewegingsvrijheid die de Europese Unie biedt, en de keuzes die binnenlands gemaakt (dienen te) worden. Daarvoor zijn ten minste drie argumenten te geven.

Ten eerste is het van belang te kijken welke beleidsterreinen Europees worden ingevuld, en welke nationaal kleur krijgen. Het verdrag van Rome uit 1957 luidde een periode in waarin nationale staten de competenties voor het markt- en prijsbeleid aan Brussel delegeerden. Voor de grondgebonden sectoren, zoals de akkerbouw en melkveehouderij, werd voor een sterkere marktordening gekozen dan voor de intensieve veehouderij en de groente- en fruitproductie. De prijssteun is na een serie hervormingen omgezet in een hectaretoeslag. Het leeuwendeel van de Nederlandse GLB-gelden uit deze zogenoemde 'eerste pijler' gaat dus naar een beperkt, grondgebonden deel van alle bedrijven. De intensieve veehouderij ontvangt slechts enkele duizenden euro's per jaar voor het kleine areaal aan land dat deze bedrijven vaak nog bezitten. De (glas)tuinbouw ontvangt geld voor innovatie, mits tuinders zich hebben weten te organiseren. Gemiddeld beslaat het voor Nederland bestemde GLB geld 4 procent van de totale omzet van alle Nederlandse landbouwbedrijven (EC 2018). Het milieu- en dierenwelzijnsbeleid heeft een belangrijke Europese basis, maar wordt wel door lidstaten op verschillende wijze omgezet in nationale regelgeving (OECD 2015; Silvis et al. 2014). Belangrijker voor de landbouwontwikkeling is echter dat het overgebleven 'landbouwstructuurbeleid' goeddeels een nationale aangelegenheid is gebleven (Schoorman 2013), zoals het gevoerde grondbeleid dat nationaal en decentraal van aard is, het agrarische onderwijsbeleid, arbobeleid of de sociale zekerheid (Daugbjerg & Swinbank 2016).

Het tweede argument dat noodzaakt om na te denken over de landbouw als nationaal sturingsvraagstuk is dat lidstaten in de afgelopen jaren meer ruimte hebben gekregen in het Europese landbouwbeleid. Met de term 'renationalisering' wijzen Daugbjerg en Roederer-Rynning (2013) op de ontwikkeling in het EU-beleid om meer vrijheid voor

nationale keuzes te creëren. Sommigen gaan zo ver te stellen dat het ‘Gemeenschappelijk Landbouwbeleid in toenemende mate minder gemeenschappelijk wordt’ (Greer 2005: 202). Ook de recente voorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid lijken opnieuw die kant op te bewegen (EC 2017), door doelen Europees te bepalen maar de middelen daartoe meer aan de lidstaten te laten. Eerder al, in 2015, is bijvoorbeeld ruimte gecreëerd om 15 procent van de middelen uit de eerste pijler (inkomensondersteuning) over te hevelen naar de tweede pijler (plattelandsontwikkeling). Ook blijkt (EC 2013) dat er flexibiliteit bestaat in de implementatie van vergroeningseisen, of in de relatieve uitgaven in de tweede pijler over de onderdelen economische structuurversterking, vergroening en plattelandsontwikkeling.

Ten derde spelen voor de ontwikkeling van landbouwbedrijven de nationale omstandigheden in toenemende mate een rol. Veerman (2016) stelt dat dit zowel voor bedrijven geldt die zich op de wereldmarkt richten, als voor bedrijven die het spoor van regionale duurzame producten volgen. Voor de eerste categorie zijn de fysieke lokale omstandigheden om uit te kunnen breiden van belang, alsook de juridische ruimte die lokale en regionale overheden aan die ontwikkeling willen bieden en de lokale acceptatie van grote bedrijven. Met afnemende directe steun via het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en afnemende marktbescherming, neemt het relatieve belang toe van het binnenlandse ruimtelijkeordeningsbeleid en medewerking van regionale bestuurders. De geschiedenis van de maatschappelijke discussie rondom megastallen is daar een voorbeeld van. Omwille van een lage kostprijs zijn megastallen nodig voor bedrijven die zich op de wereldmarkt richten. Om zulke stallen te mogen bouwen, is toestemming nodig van gemeenten en provincies. Die toestemming hangt daarmee, al is het maar voor de snelheid van procedures, mede af van lokaal politiek draagvlak.

Voor de tweede categorie bedrijven, die zich richt op productdiversificatie en verduurzaming, speelt zowel de invulling van de gelden uit de tweede pijler, als de inbedding in lokale afzetstructuren een rol. De invulling van de plattelandsontwikkelingsprogramma’s die worden gefinancierd door de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is de uitkomst van de gezamenlijke keuzes van nationale en regionale overheden.

Kortom, ondanks dat landbouwbedrijven opereren op een Europese of mondiale markt, en ondanks de sturing vanuit Brussel, is landbouwbeleid voor een groot deel ook nog altijd een nationale, en vaak ook regionale of lokale aangelegenheid. Deze constatering impliceert daarom ook nationale en regionale/lokale keuzes wanneer de samenleving daar om vraagt. Dat er in het Groene Hart landbouw wordt bedreven, heeft weinig te maken met de Europese Unie of prijsontwikkelingen op de wereldmarkt. De eerder gemaakte Nederlandse politieke keuze – liever landbouw in het Groene Hart dan kantoorgebouwen – is doorslaggevend; impliciet landbouwbeleid, neergeslagen in bestemmingsplannen (Kooij 2006; Pieterse et al. 2015). Qua toegevoegde waarde per vierkante meter grond is het de vraag of landbouw de meest optimale keuze is. Het aangezicht van het Groene Hart was in de politieke afweging de doorslaggevende

maatschappelijke waarde, niet de toegevoegde waarde per vierkante meter (zie ook tekstkader 2.3, 'Regulatieve padafhankelijkheid in de landbouw: grondbeleid' in het vorige hoofdstuk). Hetzelfde argument geldt voor de keuzes over het energietarief voor de glastuinbouw, de ruimtelijke keuzes voor intensieve of extensieve gebieden, of de onderlinge schotten in de mestwetgeving waarmee per saldo de omvang van elke veehouderijsector wordt geordend en begrensd.

3.4 Collectieve sturing is problematisch geworden

Het beeld van een koersvaste sector aan de ene kant, en het belang om ook op nationale schaal over keuzes na te denken aan de andere, suggereren dat nationale beleidsreflectie over de richting van landbouwonwikkeling op haar plaats is. Tegelijk lieten we al zien dat die koersvastheid ook een signaal is van een sturingsprobleem. Padafhankelijkheid heeft de mogelijkheden om richting te geven aan de ontwikkeling van de landbouwsectoren bemoeilijkt. Daarnaast is ook de capaciteit om een koerswijziging te coördineren afgenomen, zowel in de sector zelf, als bij de overheid. In deze paragraaf schetsen we drie, deels samenhangende concrete oorzaken voor de afname van deze capaciteit: 1) de afbouw van sturingsinstrumentarium bij de overheid, 2) het overheidsbeleid dat in de politieke onderhoudssfeer is terechtgekomen, en 3) een versplintering van de boerenorganisatie in de sector.

3.4.1 De op- en afbouw van een stimuleringsinstrumentarium

De naoorlogse modernisering van de landbouw ging gepaard met een uitgebreide institutionele structuur en publiek beleidsinstrumentarium. Dat instrumentarium maakte het mogelijk om de moderniseringsagenda richting te geven en uit te voeren. Het instrumentarium werd gericht ingezet om de toenmalige cognitieve, materiële en financiële padafhankelijkheden in de landbouw te verleggen, door gericht te interveniëren op de relatieve aantrekkelijkheid van keuzes op het boerenbedrijf. Kennis, voorlichting, landinrichting en investeringsfondsen openden een modern ontwikkelpad, terwijl het saneringsfonds stoppende agrariërs hielp uit te treden. Juist het goeddeels nationaal ingevulde stelsel van landbouwstructuurbeleid was van essentieel belang bij deze sturing, en van invloed op de productieverhogingen en kostprijverlagingen. Zoals we al aangaven, kon dat stelsel bovendien bogen op een brede maatschappelijke consensus waarin het belang van de landbouw werd onderschreven (De Haas 2013). De overlegstructuren in de productschappen enerzijds en de uitvoeringsorganisaties in de vorm van (voorlopers van) de Dienst Landbouwkundig Onderzoek, Dienst Landbouwvoorlichting, de Dienst Landelijk Gebied anderzijds, boden de overheid en de sector de mogelijkheid hun gemeenschappelijke belangen na te streven. Het leidde tot een toename van ingezette financiële en administratieve middelen.

Modernisering was de kerntaak van het ministerie van Landbouw (Karel 2015b). Via het stimuleren van rationalisering, specialisering, intensivering, mechanisering en schaalvergroting kreeg het geïntegreerde structuurbeleid vorm, met als doel een

verhoging van de arbeidsproductiviteit door doelmatiger gebruik te maken van de productiefactoren. De ontwikkeling van de productiefactoren ‘kennis’ en ‘arbeid’ kreeg vorm via de intensivering van de ‘driehoek’ Onderzoek, Voorlichting en Onderwijs (OVO). De publieke financiering van landbouwonderzoek nam in die periode toe met 7 tot 8 procent per jaar (Spiertz & Kropff 2011). De Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek coördineerde het onderzoek dat in de vele instituten werd uitgevoerd. De productiefactor ‘land’ piekte in de jaren vijftig toen de nieuwe Flevopolders in gebruik werden genomen. Met ruilverkaveling werd het boerenland drastisch anders ingericht; boerderijen werden verplaatst en de percelen vergroot, de ontsluiting verbeterde. Op de factor ‘kapitaal’ werd gestuurd door het aantal boerenbedrijven actief terug te brengen. Het Ontwikkelings- en Saneringsfonds (O&S Fonds) bood ruimte aan kleine boeren om, veelal schoorvoetend, te stoppen. De vrijgekomen bedrijven werden overgenomen door kapitaalkrachtiger bedrijven. Om investeringen in moderne technologie aan te jagen, werd onder andere het borgstellingsfonds in het leven geroepen.

De keerzijden van deze sterke overheidssturing – de melkplassen, boterbergen, overheidstekorten en milieuconsequenties – leidden tot de toenemende maatschappelijke wens andere publieke waarden in het landbouwbeleid te laten doorklinken. Ideologische keuzes die passen in het liberalere denken over sturing van de jaren tachtig en negentig hebben er verder toe geleid dat de overheid als centrale speler het stuur steeds meer losliet. Dat de Nederlandse overheid zelf niet langer het voortouw nam, blijkt uit het gaandeweg verzelfstandigen, privatiseren en/of decentraliseren van de landbouwonderzoeksdiensten, de Dienst Landbouwvoorlichting en de Dienst Landelijk Gebied. Publieke financiering voor onderzoek nam af (Commissie Schaaf 2017), in lijn met de mondiale trend van toenemende private financiering ten koste van publiek geld in landbouw- en voedselonderzoek (Pardey et al. 2016). Bovendien werd eerst het Landbouwschap afgeschaft en volgden de productschappen in 2013.

De overheid is zich steeds minder gaan zien als ‘hoeder’ van de sector en steeds meer als regulator aan de zijlijn. Ze is de landbouw meer gaan beschouwen als een gewone, zelfredzame mkb-sector, waarop vanuit maatschappelijk oogpunt milieu-, arbo- of belastingregels van toepassing horen te zijn. Afgezien van de GLB-subsidies, enkele stimuleringsmaatregelen voor jonge boeren en de export, loopt het grootste deel van het huidige nationale landbouwbeleid in wezen via natuur- en milieuregelgeving. Het is dan ook niet geheel onbegrijpelijk dat veel boeren nog altijd terugverlangen naar een landbouwminister die primair vóór het landbouwbelang stond, en landbouw-structuurbeleid voerde dat was gericht op het bevorderen van de landbouwsector, in plaats van het op afstand in toom houden van zijn negatieve bijwerkingen. Of zoals Schnabel het verwoordde: ‘... als ondernemer is de boer nu en in de toekomst zeker weer net zo op zichzelf en zijn organisaties aangewezen als hij dat voor 1950 was. Na God is ook de minister uit Jorwerd verdwenen’ (2001: 4).

3.4.2 Publiek landbouwbeleid is in de ‘onderhoudssfeer’ terechtgekomen

Doordat de overheid zich grotendeels heeft teruggetrokken in haar rol als regulator, is er ook al decennia geen fundamenteel politiek debat meer gevoerd over wat het doel van het landbouwbeleid zou (moeten) zijn, wat de samenleving bereid is daarvoor in te leveren en hoe die transformatie moet worden georganiseerd. Door de structuur en toekomst van de landbouw niet als politieke ambitie te presenteren, geeft het officiële overheidsbeleid – maar ook een belangrijk deel van de politiek – al jaren het beeld af ook niet meer over de toekomst van de landbouw te (willen) gaan; net zoals de overheid sinds de jaren tachtig vanuit haar liberale filosofie ook niet meer wil gaan over de ontwikkelrichting van andere mkb-sectoren (Tracy 1989).

Tegelijkertijd duiken er in het maatschappelijke en politieke debat wel voortdurend incidenten op vanwege de relatief grote impact van de landbouw op de leefomgeving. Officiële overheidsadviesinstellingen signaleren problemen. De overheid poogt de nieuwe issues te accommoderen. Dit accommoderen doet de overheid echter zonder de richting van de landbouwontwikkeling te heroverwegen. Zo legt ze de sector nieuwe claims op. Overschrijdt de sector de normen, dan treedt ze op als regulator. Zit een bedrijfstak acuut klem, dan treedt zij op als ‘pechhulp’. Het overheidsbeleid is meervoudig geworden en de resultante is een hoge mate van ‘fijnregulering’. Door een verdere uitbreiding en toespitsing van regels, zoeken de landbouwtakken samen met overheid de grenzen van de milieugebruiksruimte op. Dat maakt het regelsysteem complex. Bovendien: wie grenzen opzoekt, gaat er in de praktijk van alledag ook wel eens overheen. En zoals het Interdepartementaal Beleidsonderzoek (IBO 2014) concludeerde: het gedetailleerde en specifieke reguleringsinstrumentarium dat nodig is om de fijn gereguleerde landbouw te controleren gaat gepaard met hoge uitvoeringskosten.

Ondanks, of wellicht dankzij, het vaak als ‘politiek’ ervaren karakter van landbouwbeleid, opereert de overheid hiermee nadrukkelijk in de politieke ‘onderhoudssfeer’. Het overheidsoptreden past binnen de bestaande kaders. Regels worden bijgesteld, een innovatie wordt financieel bevorderd of een sector gecompenseerd, zonder de kernopvattingen en -waarden van het beleidsoptreden bij te stellen. Het politieke debat, zo observeert Tjeenk Willink (2017), gaat steeds minder over de doelen, wensbeelden of acceptabele uitruilen, maar veel meer over regels, maatregelen, uitzonderingen en technische onderbouwingen. De inherente waardeconflicten worden daarmee verplaatst naar de uitvoering. De landbouw is hiervan een schoolvoorbeeld.

Het is niet verwonderlijk dat beleid in de onderhoudssfeer leidt tot een veelheid aan regels die het bestaande in stand houdt en zelfs herbevestigt; het illustreert de regulatieve padafhankelijkheid die we in het vorige hoofdstuk bespraken. Voor verandering naar een landbouwsector die minder leidt onder de regels, die meer ruimte krijgt, en daarvoor misschien wel andere (milieuvriendelijke) diensten gaat leveren, is fundamenteel politiek debat nodig, en vooral een politieke onderhandeling over waarden. Een debat over wat een samenleving van een sector verwacht en welke

waarden centraal zouden moeten staan in het landbouwbeleid. Onderhandeling over welke waarde-uitruil de samenleving nog acceptabel acht, welk overheidsbeleid daarbij passend wordt geacht, en wat dat mag kosten.

In tegenstelling tot beleid dat in de onderhoudssfeer blijft, en tot het politieke debat over regels en uitvoeringspraktijken, kan een politieke onderhandeling, hoe stevig of opportunistisch ook, tot een andere set aan spelregels leiden (Baumgartner & Jones 2010; Hall 1993). Die spelregels kunnen daarbij andere maatschappelijke waarden dienen, maar mogelijk niet allemaal tegelijk. De overheid kan het voortouw nemen in het faciliteren van een fundamenteel politiek debat over de toekomst van de Nederlandse landbouw(grond). Dat maakt het mogelijk de discussie verder te brengen dan over de onderhoud alleen.

Gegeven de padafhankelijkheden in de sector – de hobbel die zal moeten worden genomen om van koers te veranderen – zal beleid in de onderhoudssfeer weinig kunnen bijdragen aan sturing richting een landbouw die andere waarden dient. Daarbij merken we op dat dit een politieke keuze kán zijn; de overheid bemoeit zich immers ook niet met andere mbk-sectoren, zoals fietsenmakers en bakkerijen. Maar omdat de landbouw sterker dan fietsenmakers of bakkerijen raakt aan de leefomgeving, heeft deze sector wel meer effecten op de (maatschappelijke beleving) van de leefomgeving. Daarbij legitimeert de overheid niet alleen de aard, maar ook de omvang van de landbouw voor een groot deel. Het regulatieve beleid kent immers milieugebruiksruimte toe aan de landbouw, en de agrarische bestemming op grond maakt de landbouw hoe dan ook mogelijk. De overheid heeft dus bepaald waar specifiek landbouw mag plaatsvinden, wat de omvang kan zijn, en welke impact de sector kan hebben op de leefomgeving. Het huidige ontwikkelpad in de landbouw is in de loop der jaren door bewuste politieke keuzes gelegitimeerd. Ook nu kan dat een bewuste politieke keuze zijn. De impact op de leefomgeving moet daarbij wel – het liefst zo expliciet mogelijk – als negatieve, maar acceptabele *collateral damage* worden gerekend.

3.4.3 Versplinterde boerenorganisatie compliceert bottom-upsturing

Dat niet alleen God uit Jorwerd verdween, past bovenal in de bredere maatschappelijke trend in het denken over de verhouding tussen de markt, staat en samenleving. Bovendien bleef de mestwetgeving van de minister wel degelijk van kracht in Jorwerd. Desalniettemin zijn boeren meer op zichzelf en hun organisaties komen te staan. Het wonderlijke daarbij is dat de voorheen zo sterke boerenorganisaties, waar Schnabel (2001) over spreekt, ook hun sturende macht lijken te zijn verloren (zie ook Broersma 2010; Karel 2015a).

Zoals we het vorige hoofdstuk lieten zien, leiden de specialisering en de nieuwe scheidslijnen in de landbouw ertoe dat de Land- en Tuinbouworganisatie (LTO-Nederland) steeds vaker tegenstrijdige belangen moet dienen, wat een eenduidige lobby lastig maakt. In het algemeen heeft de specialisatie in bedrijfsstrategieën een verdeeldheid in belangen met zich gebracht. Sociale wetenschappers zien in dit soort

verdeeldheid ook wel de ‘versplintering’ van de maatschappelijke organisatie gereflecteerd (Dijstelbloem & Holtslag 2010; De Haas 2013), die uiteraard niet alleen betrekking heeft op de boerenstand. Het is steeds lastiger geworden eenduidige belangen te formuleren of een gedeelde ideologie te vinden. Dit werd eens te meer geïllustreerd door de reactie van de ZLTO-voorzitter op de onthullingen over mestfraude in Brabant, die een beroep deed op de overheid tot ‘sturing’, omdat hij zelf de boeren niet meer onder controle had (Omroep Brabant 2017). Moderne communicatie leidt ertoe dat boeren LTO minder nodig hebben voor informatievoorziening. Maar ook voor hun representatie en het organiseren van politiek momentum maken individuele boeren steeds vaker slim gebruik van sociale media (Termeer & Bruinsma 2016). Bovendien is er concurrentie gekomen van nieuwe belangenorganisaties zoals de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV), of organisaties die voor een deelbelang staan, zoals de Stichting Mesdag Zuivelfonds. Concurrentie in belangenbehartiging leidt tot politieke strijd binnen en tussen de belangenorganisaties. Daarmee neemt niet alleen de machtspositie van de boerenlobby af, ook voor beleidsmakers bemoeilijkt dit de afstemming en onderhandeling met de sector.

3.5 Verschillende sturingscapaciteit in de landbouwsectoren

Het bijsturen van de ontwikkelrichting in de landbouw is weliswaar problematisch geworden, maar dat wil niet zeggen dat er geen partijen zijn die pogen richting te geven aan de Nederlandse landbouw. De generieke trends die we in paragraaf 3.1 schetsten, hebben tot nieuwe configuraties van ‘spelers’ geleid. Zoals we hiervoor zagen, heeft dit in het algemeen tot een beperktere sturingscapaciteit geleid, maar in de ontwikkelingen per bedrijfstak zijn er wel degelijk aanzienlijke verschillen in capaciteit. Deze verschillen zijn leerzaam bij het nadenken over de vraag hoe kan worden gestuurd op andere waarden in de landbouw. Aan de hand van drie voorbeelden schetsen we wat de verschillen zijn, hoe ze zijn ontstaan en welke lessen er uit te trekken zijn.

Over het geheel genomen heeft de verschuiving in rollen ruimte geboden voor arrangementen waarin grote individuele private partijen meer ruimte hebben gekregen. Partijen uit de inkoop en retail van voedsel en uit de agribusiness – het geheel van toeleverende en afnemende bedrijven in de agroketen – hebben daarbij regulerende rollen op zich genomen, regelmatig is samenwerking met maatschappelijke actoren zoals ngo’s die co-regulerend optreden. In de veelheid aan arrangementen nemen niet-staatelijke partijen de taken van het uitvoeren, monitoren en handhaven van regels op zich, niet op basis van een democratisch gelegitimeerd besluit, maar via de markt of via de toegang tot een sociale groep (Isailovic & Pattberg 2016; Levi-Faur 2011). Door het private karakter van deze regulering kan die ook per bedrijfstak sterk verschillen.

Dat proces heeft zich op verschillende terreinen ontvouwd. Op het gebied van bijvoorbeeld voedselveiligheid en -kwaliteit is de opkomst van private regulering van belang (Fulponi 2006; Havinga 2018; Van der Meulen 2011), zoals het initiatief GlobalGAP van Europese retailbedrijven. GlobalGAP omvat vrijwillige, bovenwettelijke standaarden voor landbouwproducenten rond voedselveiligheid, milieu, arbeidsomstandigheden en dierenwelzijn, die worden gecertificeerd door een derde partij. De ketenspelers dwingen medewerking verticaal af via de marktmacht van deze partijen, in plaats van via juridische handhaving.

Terwijl zorg om de leefomgeving dus in toenemende mate ook bij private partijen werd beled, dienden publieke toezichthouders zich te richten op het controleren van private certificerings- en auditinstellingen. De budgetten voor toezichthouders liepen in het afgelopen decennium terug (IBO 2014), maar worden in reactie op recente publieke controverses rond voedselveiligheid en mestfraude weer uitgebreid. De voorlichting werd sterker bij de sector beled ten koste van publieke voorlichting, ofwel via (geprivatiseerde) adviesbureaus ofwel via leveranciers, banken en accountants. Bedrijven zoals de VanDrie Group of FrieslandCampina hebben eigen adviseurs in dienst die agrariërs in lijn van de bedrijfsstrategie proberen te bewegen. Publieke financiering voor onderzoek nam als gezegd af, waarbij vooral het landbouwonderzoeksdeel dat is gericht op publieke waarden er niet in slaagde de bezuinigingen met private stromen te compenseren (Commissie Schaaf 2017).

Met de verdergaande specialisatie in de landbouw zijn boeren in toenemende mate afhankelijk geworden van technologie, kapitaal, toeleveranciers en afnemers (Van der Ploeg 2003). De agribusiness is daarmee bepalend geworden voor de bewegingsruimte van boeren in het kiezen van een bedrijfsvoering. De belangrijke rol van agribusiness in het leveren van technologie, kennis en markttoegang voor boeren is voor een groot deel bepalend voor de materiële, financiële en cognitieve padafhankelijkheid van de landbouwontwikkeling. Het type kennis en technologie dat de agribusiness beschikbaar heeft of het type gewas dat de retail vraagt, bepaalt de keuzes van boeren voor het type investeringen, en daarmee het karakter van de padafhankelijkheid. Tegelijk is de agribusiness geen gecentraliseerde monopolist die de landbouw structureert en coördineert. Zij is niet in staat een overheid te vervangen in alle coördinatieproblemen. Er bestaan in de verschillende bedrijfstakken duidelijke verschillen in de positie, het karakter en de rollen van de agribusiness, zoals hieronder zal blijken.

In het licht van de sturingsvraag is het vooral van belang om te weten of de verschillen in rollen per bedrijfstak ook andere mogelijkheden opleveren voor collectieve sturing richting de nieuwe publieke waarden die de samenleving op de sector projecteert. Om dat te kunnen onderzoeken, stellen Gonzáles en Healey (2005) het begrip 'governance-capaciteit' of sturingscapaciteit voor. Dat begrip staat voor de mate waarin private en/of publieke partijen de middelen en relaties hebben succesvol collectieve problemen op te lossen (vergelijk ook Nelissen 2002). Factoren die bijdragen aan de governance-capaciteit zijn de aanwezigheid van mechanismen voor coördinatie en regie,

bijvoorbeeld in vaste overlegstructuren of ingebakken in bedrijfsvormen; de mate waarin actoren elkaar nodig hebben om hulpbronnen te kunnen mobiliseren; in hoeverre afwijking van regels te observeren en sanctioneren is; en de mate waarin gedeelde verhalen zijn ontstaan en er ervaring is opgedaan met het overbruggen van onderlinge verschillen.

De overheid heeft in principe een uitzonderlijke governance-capaciteit, aan de hand van een goed georganiseerd ambtelijk apparaat en de mogelijkheid hulpbronnen (belastinggeld) binnen wetgevingskaders aan te wenden (Peters & Pierre 2016). Voor de governance-capaciteit van een institutioneel arrangement zonder statelijke partij, is het dan ook van belang of de reële en geloofwaardige mogelijkheid bestaat bindende, hiërarchische regulering af te dwingen wanneer betrokken actoren er niet uit komen (Börzel & Risse 2010; Héritier & Lehmkuhl 2008). Het aanpassen van wetgeving is dan de stok achter de deur indien private partijen er onderling niet uitkomen. Om de verschillen in governance-capaciteit in de bedrijfstakken te illustreren, zoomen we in op de melkveehouderij, glastuinbouw en intensieve varkenshouderij. We kiezen voor deze drie voorbeelden omdat zij goed de verschillen in institutionele arrangementen en bijbehorende governance-capaciteiten laten zien. Ze vormen bij wijze van spreken de hoekpunten van wat er te vinden is aan governance-capaciteit in de landbouw.

3.5.1 Gecentraliseerde coöperatiesturing in de melkveehouderij

De melkveehouderij telde in 2016 ongeveer 1,7 miljoen melkkoeien op bijna 18 duizend bedrijven (CBS 2017c). Het zuivelcomplex bestaat naast de melkveehouderij en de verwerkende zuivelindustrie uit een grote toeleverende industrie, waaronder veevoederbedrijven, stallenbouw en machineleveranciers. De sector kenmerkt zich door decennia van specialisering en schaalvergroting (figuur 2.11). Als gevolg van het afschaffen van het melkquotum in 2015, en de daaropvolgende investeringen, nam het totale aantal dieren toe, om vervolgens weer licht af te nemen door de invoering van het fosfaatrechtenstelsel in 2017 en 2018. In 2016 leverden boeren een recordhoeveelheid melk (een stijging van 7 procent ten opzichte van 2015).

Nagenoeg de gehele melkproductie wordt binnenlands verwerkt en er is nauwelijks import van buitenlandse grondstoffen door de Nederlandse zuivelindustrie (Verhoog 2016). Vooral de productie van kaas en melkpoeder is door uitbreiding van de verwerkingscapaciteit toegenomen (Zuivel NL 2017). Ongeveer een derde van de productie wordt binnenlands geconsumeerd, 45 procent gaat naar (vooral de buurlanden in) de Europese Unie, en 20 procent naar landen buiten de Europese Unie. De maatschappelijke waardering voor de melkveehouderij is hoger dan die voor de intensieve veehouderij, maar loopt wel iets terug (Onwezen et al. 2016). De laatste jaren zet vooral het beeld van toenemende ‘industrialisering’ de sector onder maatschappelijke druk. De toegenomen mestproductie, afnemende weidegang en biodiversiteitsverlies spelen daarbij een rol.

Kenmerkend voor de zuivelketen is dat het overgrote deel van de melk in coöperatief verband wordt verwerkt (Bijman et al. 2012). Hoewel van de 25 ondernemingen in de Nederlandse zuivelindustrie er 5 coöperatief zijn, legt coöperatie FrieslandCampina als zesde grootste zuivelonderneming ter wereld (Zuivel NL 2017) veel gewicht in de schaal. Ongeveer 75 procent van de Nederlandse melk wordt aan FrieslandCampina geleverd, die daarmee een leidende positie in de bedrijfstak kan nemen. Boeren hebben daardoor invloed in de verwaarding van melk en is er sprake van een sterke verticale integratie in de productieketen, al schuurt het belang van de coöperatie en de leden. Daarnaast is de organisatiegraad in de melkveehouderij hoog. LTO vertegenwoordigt ongeveer 70 procent van de melkveehouders, terwijl bijna de hele zuivelindustrie in de Nederlandse Zuivel Organisatie is verenigd (Hoes et al. 2016). Boeren en industrie werken samen in de ketenorganisatie ZuivelNL, die direct na het verplicht afschaffen van het publiekrechtelijke Productschap Zuivel in 2014 werd opgericht.

De grote en zittende partijen in de melkveehouderij spelen een belangrijke coördinerende rol in zelfsturing in de zuivelsector. De hoge organisatiegraad via LTO en ook de Nederlandse Zuivel Organisatie (NZO) stelt de melkveehouderij in staat zich te committeren rond één gedeelde visie, zoals recent rond grondgebondenheid als toekomstleidraad (Commissie Grondgebondenheid 2018). Andere voorbeelden zijn de beleidsprogramma's rond de uitvoeringsagenda Duurzame Veehouderij, collectieve onderzoeksprogramma's en de Duurzame Zuivelketen. De Duurzame Zuivelketen werd in 2008 opgericht, in reactie op de eerdergenoemde druk op het collectieve imago van de melkveehouderij (Hoes et al. 2016). De organisatie van de sector aan de ene kant, en het gedeelde verhaal om een ontwikkeling richting de intensieve veehouderij te stoppen – met de koe in de wei als iconisch beeld – aan de andere kant, maakt het mogelijk gemeenschappelijke doelen en instrumenten op te stellen. Via de verwerkende industrie draagt de sector gezamenlijk bij aan het budget van dat programma, en is er dus een belangrijk mechanisme dat collectieve acties mogelijk maakt. Klimaatneutrale ontwikkeling, behoud van weidegang, behoud van biodiversiteit en milieu, en een verbetering van dierenwelzijn zijn de vier pijlers van het programma Duurzame Zuivelketen. Bovendien zetten coöperaties instrumenten in zoals bonus/malusprogramma's voor melkveehouders die aan duurzaamheidsdoelen voldoen, verplichtingen rond de Kringloopwijzer, collectieve acties rond mestvergisters, of communicatie via eigen voorlichters.

Tegelijk zitten er grenzen aan de governance-capaciteit van dit arrangement. Zo bleek de sector zelf niet in staat de mestproductie voldoende te beteugelen na het afschaffen van het melkquotum. Het dreigende verlies van de derogatie, en daarmee gepaarde sectorrimp waarmee alle spelers slechter af zouden zijn, wierp weliswaar een belangrijke 'hiërarchische schaduw' vooruit, maar werd schijnbaar niet voldoende erkend om tot collectieve actie te komen. De overheid moest uiteindelijk toch een belangrijke rol spelen in het tot stand brengen van een fosfaatreductieprogramma. Bovendien blijkt uit de eerder in 2013 geformuleerde visie rond grondgebondenheid dat de capaciteit tot implementatie beperkt is, toen belangentegenstellingen tussen

intensieve en extensieve boeren zich openbaarden. De Duurzame Zuivelketen laat zien dat het voor arrangementen zonder staatsdeelname mogelijk is toe te werken naar nieuwe (duurzaamheids)waarden, maar dat zolang geen van de centrale sectorspelers belang heeft bij een volumereductie, de governance-capaciteit van het arrangement onvoldoende is om volumebeperkingen werkelijkheid te laten worden.

3.5.2 Publiek-private sturing in de glastuinbouw

De toegevoegde waarde van de totale glastuinbouwketen neemt licht toe en bedroeg in 2015 7,7 miljard euro, ongeveer 1,3 procent van het Nederlandse totaal (Agrimatie 2017). De glastuinbouw zelf is goed voor twee derde van die toegevoegde waarde, wat relatief hoog is in vergelijking met bijvoorbeeld de melkveehouderij (zie figuur 2.2). Anders dan in de meeste andere bedrijfstakken behoeven de glastuinbouwproducten vaak nauwelijks bewerking. Ruim 80 procent van de productie wordt geëxporteerd. De sector kenmerkt zich door sterke schaalvergroting, een sterke teruggang in bedrijven en een teruglopend areaal, vooral voor bloemen en planten. Door concentratie aan de inkoop- en retailkant enerzijds en de wens naar een stabiele, jaarronde productie anderzijds, begon de afzet in de jaren negentig in toenemende mate via telersverenigingen te lopen in plaats van veilingen.

De sector wordt vaak getypeerd als innovatief. Die innovatie is vooral sterk op het gebied van procesinnovatie en het introduceren van nieuwe en verbeterde productiemethoden, maar minder op productinnovatie (Kishna et al. 2017). In de economisch slechte periode tussen 2008 en 2014 verkeerde de glastuinbouw in zwaar economisch weer. Door faillissementen en overnames heeft er een sterke schaalvergroting plaatsgevonden, wat de winsten in de bedrijfstak goed heeft gedaan.

Zeker in vergelijking met de melkveehouderij is de sector veel minder collectief georganiseerd. Daar staat een uitgebreide samenwerking tussen de glastuinbouwsector en overheid tegenover; beide partijen hebben elkaar nodig en vinden elkaar bovendien in een aantal gedeelde belangen die raken aan nieuwe waarden als duurzaamheid. Een gezamenlijke strategie wordt in de eerste plaats vereist door de spelregels van de Gemeenschappelijke Marktordering (GMO) voor groenten en fruit. Anders dan bij de directe betalingen uit het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid voor grondgebonden landbouw, vragen subsidies in de (glas)tuinbouw om een periodieke nationale strategie (zie Ministerie van EZ (2016) voor de periode 2017-2020). In die strategie worden prioriteiten en instrumenten gedefinieerd om de concurrentiepositie te versterken en de sector te verduurzamen. Alleen erkende productorganisaties kunnen subsidies aanvragen.

De gedeelde belangen tussen de overheid en de glastuinbouw komen sterk naar voren in de lange traditie van convenanten. De convenanten Glastuinbouw en Milieu (1997) en Schoon en Zuinig (2008), het CO₂-convenant Glastuinbouw (2012) en de Meerjarenafspraken Energietransitie Glastuinbouw 2014-2020 (2014) zijn daar voorbeelden van. Om de doelen van die afspraken te bereiken, werken glastuinbouw en overheid samen in

het Platform Duurzame Glastuinbouw richting een waterefficiënte emissieloze kas in 2027 (waarin 100 procent van het drainwater van het begin tot het einde van de teelt wordt hergebruikt), en in het transitieprogramma Kas als Energiebron (KaE). Het KaE-programma beoogt dat vanaf 2020 in nieuwe kassen op economisch rendabele wijze netto klimaatneutraal kan worden geproduceerd, en dat dit in bestaande kassen kan, met de helft van de fossiele brandstof ten opzichte van 2011.

Voor 2050 is de ambitie van het KaE-programma dat de glastuinbouw een volledig duurzame en economisch rendabele energievoorziening zonder CO₂-uitstoot heeft. Het sectorbelang – kostenreductie via energiebesparing – en het publieke belang – emissiereductie door energiebesparing – gaan daarbij gelijk op. Het gedeelde belang biedt bovendien een helder toekomstbeeld dat via innovaties moet worden bereikt. De stabiliteit in de organisatie die dat toekomstbeeld mede mogelijk moet maken, wordt daarbij als belangrijke sleutelfactor gezien (Hekkert 2017). De inzet van de overheid bij de Europese Commissie voor het behoud van het lagere energiebelastingtarief op aardgas voor glastuinbouw versterkt de onderlinge afhankelijkheden tussen de overheid en de glastuinbouw. Door het wegvallen van het productschap Tuinbouw heeft de glastuinbouw in tegenstelling tot de coöperatieorganisatie in de melkveehouderij veel minder mogelijkheden om middelen te genereren. LTO Glaskracht en de productorganisaties verkenden dan ook in 2017 de route om een onderzoeksheffing algemeen verbindend te laten verklaren voor alle glastuinbouwers. Een route waarbij de overheid haar autoriteit delegeert aan een niet-statelijke organisatie, net zoals zij dat deed bij de publiekrechtelijke productschappen.

Landelijk beleid was er om economische en landschappelijke redenen lang op gericht glastuinbouwbedrijven te clusteren in greenports en andere concentratiegebieden. Herstructurering van glastuinbouwgebieden staat echter al lang op de agenda, en die is door de economisch slechte tijden weer urgenter geworden. Herstructurering vindt plaats in publiek-private samenwerking om schaalvergroting en modernisering mogelijk te maken. De sector wordt daarin via publieke middelen, medewerking met ruilverkaveling en vergunningprocedures ondersteund. De coalitie Herstructurering en Ontwikkeling Tuinbouwsector van overheden, sectorpartijen en banken is daar een voorbeeld van, die in verschillende gebieden beslag krijgt.

3.5.3 Ongecoördineerde sturing in de varkenshouderij

Nederland telde in 2016 12,4 miljoen varkens, waarvan 70 procent voor de export van vlees was bestemd. De varkenssector heeft een proces van mechanisering, specialisering, schaalvergroting en rationalisering doorstaan, waardoor het karakter van de varkenshouderij na de Tweede Wereldoorlog geheel is getransformeerd (Elzen et al. 2011). Telden de vele gemengde boerenbedrijven in de jaren vijftig enkele tientallen varkens, een varkensbedrijf in 2016 huisvestte gemiddeld ruim 2.700 dieren, veelal op gespecialiseerde zeugen- of vleesvarkenbedrijven. Anders dan de melkvee- of varkenshouderij in bijvoorbeeld Denemarken (Willems et al. 2016) hebben Nederlandse varkenshouders nauwelijks grond om voedergewassen op te telen of mest

op af te zetten. Gecombineerd met de vérgaande specialisering leidt dat tot een keten die wordt gekenmerkt door een groot aantal schakels (Berkhout et al. 2015), zoals de veevoerindustrie, fokkerij, varkenshouderij, handelaren, transporteurs en vlees-industrie. De toegevoegde waarde van de primaire productie is relatief klein (figuur 2.2). Door relatief strengere regelgeving spelen mestafzetkosten een rol in hogere productiekosten van de sector ten opzichte van buurlanden (Hoste 2017). De sector staat al enkele decennia onder grote maatschappelijke druk om de productie aan te passen, terwijl een sterke oriëntatie op efficiëntie en kostprijs dominant blijft. Zowel varkenshouders als slachterijen verkeren geregeld in financieel zwaar weer (Berkhout et al. 2015; Bos & Grin 2008; Elzen et al. 2011). De slachterijen kennen dan ook een historie van fusies en overnames. Ook de grootste marktspeeler Vion kwam enkele jaren geleden in hoge financiële nood. De Regiegroep Vitale Varkenshouderij (2016: 27) voorspelt dat van de 5 duizend bedrijven er in 2020-2025 2 duizend overblijven, die op 2,5 à 3 duizend locaties zullen produceren.

In vergelijking met de melkveehouderij en de glastuinbouw is de varkenssector relatief ongecoördineerd. Hoewel de varkenshouders zich organiseerden in verenigingen zoals de LTO Vakgroep Varkenshouderij en de Nederlandse Vakbond Varkenshouders, hadden deze verenigingen een sterk verschillende cultuur. Ook de verticale relaties in de keten wijzen op minder coördinatie (Regiegroep Vitale Varkenshouderij 2016). Anders dan bijvoorbeeld kalver- of melkveehouders die met vaste afzet werken, verkopen varkenshouders hun productie op spotmarkten. Ook worden nauwelijks collectieve zaken georganiseerd, zoals mestverwerking, die in de pluimveesector wel zijn geregeld.

Deze ongecoördineerde sturing en het gebrek aan marktmacht van de slachterijen (zij hebben geen merken in handen, zoals FrieslandCampina dat bijvoorbeeld wel heeft, en zijn bovendien in een hevige concurrentie op kostprijs verwickeld) hebben tot een situatie geleid waarin ketenpartijen als voerleveranciers en supermarkten verhoudingsgewijs veel macht hebben. Door het oprichten van de Producenten Organisatie Varkenshouderij (POV) is ongeveer 80 procent van de varkenshouders nu verenigd. Omdat de POV evenwel een beperkt administratief apparaat heeft om overzicht op de sector te houden, noch de middelen heeft om afspraken algemeen verbindend te verklaren, is de governance-capaciteit van de POV zwakker dan die van het oude, in 2014 afgeschafte Productschap Vee en Vlees. In de Coalitie Revitalisering Varkenshouderij, onder voorzitterschap van Uri Rosenthal, werken de POV, de Rabobank en het ministerie van LNV samen aan herstructurering en sanering van de varkenshouderij, het opzetten van ketenconcepten en collectieve mestverwerking.

Tegelijkertijd legt de overheid de verantwoordelijkheid voor een aantal maatschappelijke opgaven bij de sector zelf, via ketenconcepten zoals het Beter Leven-keurmerk, dat door de Dierenbescherming wordt afgegeven, of Varkens voor Morgen van het Centraal Bureau Levensmiddelen, dat is ingebed in het GlobalGAP-certificeringssysteem. De verantwoordelijkheid voor voedselveiligheid is ook steeds meer bij de sector belegd, met een combinatie van publiek en privaat toezicht op de vleesketen.

In 2014 stelde de Onderzoeksraad voor Veiligheid in een kritisch rapport de tekortkomingen van private regulering in de sector aan de kaak. De capaciteit en instrumenten, die sterk zijn teruggebracht om de kosten voor de overheid en sector te verlagen, schoten tekort om de voedselveiligheid te garanderen en fraude te voorkomen.

3.6 Koerswijziging landbouw vraagt om heroverweging rol overheid

Uit de verschillende mate van governance-capaciteit in de melkveehouderij, de glastuinbouw en de varkenshouderij blijkt dat een gedeeld toekomstbeeld, wederzijdse afhankelijkheden tussen publieke en private actoren, en het bestaan van een passend sturingsinstrumentarium noodzakelijk zijn om ontwikkelingen richting nieuwe publieke waarden mogelijk te maken. De analyse van de sturingscapaciteit laat ook de beperkingen zien van de verschillende actoren en arrangementen. Goed georganiseerde private partijen blijken in staat te zijn milieu-, natuur-, of dierenwelzijnswinsten te boeken als publieke en private waarden gelijk opgaan. Tegelijk is er weinig aanleiding om aan te nemen dat private partijen zelf in staat zullen zijn te sturen op een teruggang in productievolumes als dat ten koste gaat van de verdien capaciteit van de bedrijfstak. De eerder geschetste padafhankelijkheid in veel gespecialiseerde grootschalige productie en de met een koerswijziging gepaard gaande kosten dragen hier aan bij. Wanneer win-winsituaties tussen private en publieke partijen niet mogelijk zijn, is er meer noodzaak ook de publieke rollen te heroverwegen. Daarbij is het van belang top-down versus bottom-up, en markt versus staat, niet als tegenstellingen of keuzes te zien (Voß et al. 2009).

Zoals we in het begin van dit hoofdstuk schetsten, speelde de overheid in het verleden een belangrijke rol in het vormgeven van het ontwikkelpad in de landbouw. Dat ging aan de ene kant gepaard met een uitgebreid sturingsinstrumentarium, en aan de andere kant met een sterk en maatschappelijk gedeeld beeld waar de landbouw zich naartoe diende te bewegen. De governance-capaciteit om cognitieve (kennis en vaardigheden), materiële (grond en technologie), financiële (investeringsmogelijkheden) en regulatieve (via het groene front) padafhankelijkheden te beïnvloeden, was ronduit groot. Door het bewustzijn van de keerzijden van de landbouwontwikkeling, een versplintering van de boerenrepresentatie, en een verschuiving van 'blauwdrukdenken' naar een liberalere sturingsfilosofie, veranderde de landbouwsturing van karakter. Belangrijke onderdelen van het publieke instrumentarium zijn afgebouwd, terwijl het private initiatief meer sturingsinvloed heeft verkregen. Het overheidsbeleid is in de 'onderhoudssfeer' terechtgekomen, en probeert via steeds fijnere regulering de verschillende waarden in de landbouwontwikkeling een plek te geven. Ondanks belangrijke uitzonderingen in sommige bedrijfstakken, en de maatschappelijk geuite waarden, ontbreekt een duidelijk, omvattend en gedeeld toekomstperspectief die het handelen van publieke

overheden en private bedrijven richting zou kunnen geven. Evenals de macht van de boerenorganisaties, is de governance-capaciteit van de overheid afgenomen, terwijl de landbouwontwikkeling veel meer een samenspel is geworden tussen verschillende bestuurslagen en (private) actoren, wat in verschillende bedrijfstakken tot meer of minder governance-capaciteit heeft geleid.

Tegelijk maakt de combinatie van een samenleving die steeds vaker vraagt om andere waarden van de landbouw en een padafhankelijkheid die bottom-upverandering bemoeilijkt, enige reflectie op nieuwe publieke keuzes en nieuw instrumentarium voor de hand liggend. We hebben laten zien dat er – ondanks het private belang en het belang van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid en de Europese regelgeving – voor een koerswijziging ook op nationaal en regionaal niveau publieke keuzes moeten worden gemaakt. Dat geldt voor de invulling van nationale doelen en middelen in een regionaliserend Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, via besluiten waar er welk type landbouw de ruimte mag krijgen, tot collectieve afspraken over hoe eventuele ongewenste ontwikkelingen met hun bijbehorende investeringen worden afgebouwd. Hoofdstuk 4 gaat in op de vraag wat de noodzakelijke voorwaarden zijn om de landbouwontwikkeling eventueel bij te sturen richting andere waarden.

Naar een wenkend perspectief: sturingsfilosofieën verkend

4.1 Ontwikkelpaden verleggen

Het huidige dominante ontwikkelpad in de landbouw – de koers van schaalvergroting en specialisering door verdergaande technologische ontwikkeling – is het resultaat van bewuste keuzes in de naoorlogse jaren. Het leidde tot een sterke toename van het productievolume en economische en milieukundige efficiëntie. In de decennia die volgden, behielden boeren en bedrijven in het agrocomplex hun exportpositie en is de milieudruk per eenheid product omlaaggegaan. Doorgaan op de ingeslagen weg kan ook nu een keuze zijn. Een dergelijke keuze betekent dat de nog altijd aanwezige negatieve gevolgen voor de leefomgeving worden geaccepteerd als *collateral damage* bij het produceren voor de export en betaalbaar, veilig voedsel. De beleidsinzet blijft dan enerzijds gericht op het bepalen van de randvoorwaarden voor de sectoren, maar zal anderzijds ook verdere fijnregulering vergen om maximale economische ontwikkelruimte te bieden binnen de gestelde milieuruimte en andere randvoorwaarden.

Het huidige ontwikkelpad levert waarschijnlijk geleidelijk verdergaande innovaties op die de efficiëntie verder zullen verbeteren. Het huidige ontwikkelpad zal echter ook een complex systeem in stand houden, met hoge uitvoerings- en handavingskosten (IBO 2014). Het inkomen zal vermoedelijk voor een aanzienlijk deel van de boeren onder druk blijven staan, waardoor de verschillende bedrijfstakken milieukundige en maatschappelijke grenzen zullen (moeten) blijven opzoeken. Ook bij strengere handhaving zal de overheid in het huidige ontwikkelpad soms als crisismanager of ‘pechhulp’ blijven moeten optreden.

De vraag is of het ook anders kan: wat als er in Nederland wél een substantiële koersverandering in de landbouw in gang wordt gezet? In dit afsluitende hoofdstuk

verkennen we de mogelijkheden om de landbouwontwikkeling richting te geven, eventueel buiten het huidige ontwikkelpad. Het gaat daarbij enerzijds om de vraag wat de publieke waarden zijn waar de landbouw naartoe zou moeten bewegen en anderzijds welk sturingsinstrumentarium dan passend is. Het gaat, kortom, om een reflectie op de sturingsvraag *zelf*. Die reflectie maakt het verschil tussen gratuite discussies over wensbeelden en een landbouw die daadwerkelijk in staat is zijn huidige pad te wijzigen. Welke rol kan de overheid daar nog in spelen, in welke vorm en in welke configuratie met welke spelers? En bovenal, welke formele spelregels en arena's zou dit vereisen? In alle gevallen zal daarbij een heroverweging van de publieke rollen centraal staan. Dit roept om de ontwikkeling van een sturingsfilosofie die passend is bij de huidige tijd, maar die ook in staat is beloftes waar te maken.

De grote impact van de landbouw op de leefomgeving en de typische collectieve-actieproblemen waarvoor de landbouw staat, maken het waarschijnlijk dat – wanneer er nieuwe waarden in het geding zijn – er van de overheid een ‘functionele’ prestatie wordt verwacht (Peters & Pierre 2016; Van der Steen et al. 2015). ‘Functioneel’ verwijst niet naar een ideologische vraag, maar gaat over de unieke positie van een overheid in haar capaciteit zeer grootschalige projecten te coördineren en implementeren (Peters & Pierre 2016). Wanneer de politiek nieuwe publieke waarden aan boord neemt, en doelen voor de landbouw wil stellen, dan vergt dit een sturingscapaciteit om daar te komen. Als de sector deze capaciteit ontbeert, en als de samenleving enige mate van garantie verwacht dat de doelen redelijkerwijs worden gehaald, dan komt de functionele macht van een overheid in beeld (Peters & Pierre 2016). We schetsen eerst drie voorwaarden om tot gecoördineerde overheidssturing te komen. Daarna verkennen we de mogelijkheden en beperkingen van concrete invulling van sturing in de landbouw aan de hand van drie archetypische sturingsfilosofieën.

4.2 Drie voorwaarden voor verandering

Om tot de noodzakelijke voorwaarden voor een gecoördineerde sturing te komen, keren we nog eenmaal kort terug naar de analyse uit hoofdstuk 3. Uit het perspectief van governance-capaciteit (sturingscapaciteit) bleken enkele condities van belang die sturing op (het bereiken van) publieke waarden mogelijk maken. Een sterk en maatschappelijk gedeeld toekomstperspectief, gekoppeld aan een uitgebreid publiek sturingsinstrumentarium, stelde de overheid in staat de naoorlogse landbouw en het landschap te hervormen naar publieke waarden van de jaren vijftig en zestig van de vorige eeuw. De nationale overheid ruilde haar stimulerende rol enkele decennia later echter in voor een regulerende rol, waarbij ze een breed pallet aan maatschappelijke wensen via ‘fijnregulering’ ging accommoderen. Een modernistische sturingsfilosofie gebaseerd op maakbaarheid en vooruitgang werd ingeruild voor een liberaler filosofie waarin markt en samenleving in meer vrijheid naar efficiënte oplossingen konden zoeken. Het afgebroken instrumentarium, in combinatie met het ontbreken van een politiek gedragen toekomstvisie, beperken vandaag de dag de capaciteit van de

overheid om de landbouw te sturen richting de publieke waarden van vandaag. De landbouwontwikkeling is verworden tot een complex samenspel tussen verschillende bestuurslagen en (private) actoren. Het publieke beleid is in een onderhoudssfeer terechtgekomen.

Richten we de blik op de landbouwsector dan valt op dat de sturingscapaciteit wisselend is en tanende bij de klassieke georganiseerde sectorbelangenbehartigers. Naast padafhankelijkheden die koerswijzigingen bemoeilijken, is de verdeeldheid in de landbouwsector toegenomen en zijn er weinig mogelijkheden om bindende sectorafspraken te maken. Als we verder inzoomen op de landbouwbedrijfstakingen dan vallen ook verschillen op. Niet alleen verschillen de aard van de productie en de leefomgevingsimpact van de bedrijfstakingen, maar ook de sturingscapaciteit in de verschillende bedrijfstakingen loopt uiteen. In de bedrijfstakingen melkveehouderij, glastuinbouw en varkenshouderij bepaalt de mate van wederzijdse afhankelijkheden de mate van sturingscapaciteit, via sectorale organisatiestructuren of gedeelde hulpbronnen, zoals een collectief imago, een merknaam of subsidies. Ook schuilt het verschil in het wel of niet bestaan van een privaat of publiek-privaat sturings-instrumentarium dat richting kan geven, zoals sectorfondsen of professionele capaciteit voor monitoring en voorlichting, afspraken of wetten. Tot slot hebben we laten zien dat goed georganiseerde private partijen daarbij eerder in staat zullen zijn milieu-, natuur-, of dierenwelzijnswinsten te boeken als publieke en private waarden gelijk opgaan. Daarbij is er weinig aanleiding om aan te nemen dat private partijen vanwege milieu-overwegingen zelf zullen sturen op substantiële afnames in productievolumes, als dat ten koste gaat van de verdien capaciteit van de bedrijfstaking. De padafhankelijkheid in veel bedrijfstakingen draagt hieraan bij.

Het bijsturen van de padafhankelijke ontwikkelingen in de landbouwsector vergt daarom vergroting van de sturingscapaciteit. Dat vergt ook overheidsinzet, maar de effectiviteit daarvan is niet onvoorwaardelijk. De drie voorwaarden om tot gecoördineerde overheidssturing te komen, betreffen het kiezen van doelen, het heroverwegen van de overheidsrol en het opbouwen van een sturingsinstrumentarium.

4.2.1 Voorwaarde 1: Politiseer, kies publieke waarden, zet een stip op de horizon

De vraag welke publieke waarden de landbouw zou moeten dienen, is in essentie een politieke vraag. De waaier aan wensbeelden uit de pamfletten, opinies en rapporten geeft een inkijkje in de uiteenlopende waarden die maatschappelijke partijen associëren met de landbouw. Als innovatie in de landbouw een richting moet krijgen, als investeerders en ondernemers zekerheid moeten krijgen, is het van belang dat duidelijke politieke keuzes worden gemaakt welke maatschappelijk gevoelde waarden de overheid aan boord neemt als 'publieke' waarden. Het vergt de spreekwoordelijke 'stip op de horizon'. Een gedeeld beeld geeft richting en zekerheid aan de verschillende partijen in de sector; paragraaf 3.5 liet het belang daarvan zien. Terwijl er voor de glastuinbouw maatschappelijke waardering in het verschiet ligt rond een duidelijk doel

van een emissieloze en energieleverende kas, is er voor de varkenshouderij in veel mindere mate een wenkend perspectief. Door de intrinsiek politieke geladenheid van elke vorm van richting geven aan ontwikkelpaden (Voß et al. 2009), zal het kiezen en prioriteren van waarden politiek debat vergen. Die waarden kunnen verschillen per bedrijfstak en er zullen, gegeven het karakter van de bedrijfstakken, verschillende uitruilen denkbaar zijn. Ongeacht de gekozen sturingsfilosofie en -instrumenten, zal het kiezen van deze waarden essentieel zijn voor het in gang zetten van een koerswijziging.

Om het beleid uit de ‘onderhoudssfeer’ te halen, is daarom een eerste stap het organiseren en voeren van politiek debat over na te streven waarden. In paragraaf 3.4 stelden we vast dat er weliswaar veel debat is over de landbouw, maar dat het debat zich vooral richt op incidenten, specifieke beleidsinstrumenten, enkelvoudige waarden, zoals broeikasgasemissies of op de toepassing van de regels (vergelijk ook Muilwijk et al. 2018; Tjeenk Willink 2017). Een koerswijziging vergt dat de toekomst van de Nederlandse landbouw, en specifieke aspecten en na te streven waarden daarin, tot politieke zaak worden gemaakt. Dit houdt in dat politieke ambities en het beleid in politieke arena’s moeten worden bediscussieerd en uitonderhandeld. Politisering betekent echter ook dat de landbouw of de leefomgeving als een politieke, of normatieve kwestie moet worden voorgesteld. Het betekent niet dat ambtelijk beleidsmakers of professionals in de landbouw partij hoeven te kiezen. Voor hen ligt er wel een taak in het ondersteunen van het politieke debat, door inzichtelijk te maken waar verschillende waarden voor landbouw en leefomgeving conflicterend of juist complementair zijn. Cultuurhistorie, dierenwelzijn, natuurbescherming of gezondheid, maar ook werkgelegenheid, economie of vitale gezinsbedrijven, zijn niet vanzelfsprekend verenigbare waarden. Politisering maakt zichtbaar dat landbouw, en de ontwikkelrichting ervan, voor een groot deel ook een keuze is, welke keuzes te maken zijn en welke consequenties die keuzes hebben. Alleen door deze waardediscussies te voeren, kan er structureel beleid worden gemaakt dat voorbijgaat aan verdere fijnregulering binnen het huidige landbouwsysteem.

4.2.2 Voorwaarde 2: Heroverweeg de functionele rol van een overheid

Zoals Van der Steen et al. (2015) in hun beschouwing over overheidsrollen pakkend weergeven, doet het idee van overheidsinzet geregeld wenkbrauwen fronsen. Als de samenleving het zelf kan, waarom zou men dan publiek ingrijpen, ‘laat het toch los’ (Van de Steen et al. 2015: 13). Overheidsinzet wordt vaak ideologisch geïnterpreteerd. Is er überhaupt een rol voor de overheid in het vormen van de samenleving of het verdelen van de welvaart? De naoorlogse modernistische filosofie met haar landbouwhervormingen is daar ook een goed voorbeeld van. Het vervolg van de geschiedenis toont meteen de zwakte van dergelijke ideologische blauwdrukken. Het failliet van blauwdrukdenken moet echter los worden gezien van wat we hiervoor al even de ‘functionele’ kant van overheidssturing noemden (Peters & Pierre 2016) (zie ook tekstkader 4.1, ‘Het belang van de functionele macht van een overheid: twee illustraties’). Typisch functionele kanten van overheidsinzet zijn de omvangrijke taken om een samenleving vreedzaam te laten functioneren. Taken die notoir veel coördinatie

vergen, zoals belasting innen, het onderhouden van het geweldsmonopolie bij de politie en het leger, maar vaak ook het plannen van infrastructuur en het mediëren van maatschappelijk conflict. Deze functionele kant vergt een aanzienlijke hoeveelheid ‘hulpbronnen’ om sturing mogelijk te maken, zoals specifieke expertise, financiële middelen, mensen, en instrumenten. Deze functionele kant sneeuwt vaak onder in de eigentijdse ideologische debatten over wat de rol van de overheid zou moeten zijn in het publieke domein. Het heroverwegen van een functionele overheidsrol vergt dan ook enige uitweiding, nuance en argumentatie.

Er zijn velerlei – praktische en ideologische – redenen om (niet) voor een specifieke overheidsrol te kiezen. Welke rol uiteindelijk wordt gekozen, heeft echter consequenties voor de effectiviteit, de doelmatigheid en de efficiëntie waarmee gestelde doelen gehaald worden of niet. Consequenties waar de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO) in 2013 onder leiding van Paul Frissen uitgesproken over was: de RMO stelde dat er in een aantal domeinen redenen zijn voor een bescheidener overheidsrol. Een veerkrachtige samenleving kan veel zelf. De RMO waarschuwde er echter ook voor te denken dat een veerkrachtige samenleving dezelfde ambities zou hebben of dezelfde doelen zou verwezenlijken als de overheid in gedachten heeft (RMO 2013). Met andere woorden, een overheid die vertrouwt op de energie en veerkracht van de samenleving, zal een bescheidener houding tegenover de eigen overheidsdoelen moeten innemen. Een landbouw die samen door ondernemers, retailers, burgers en klanten wordt gevormd, past in veel eigentijds denken over sturing en is bovendien in lijn met de lokale maatschappelijke realiteit. Het is echter niet per se een landbouw die aan de Nitraatrichtlijn uit Brussel voldoet of zich zal laten leiden door het klimaat-akkoord uit Parijs. Zelfs als de overheid – in de woorden van de RMO – de rechtstatelijke rol op zich neemt om via wettelijke randvoorwaarden uitwassen van maatschappelijke sturing tegen te gaan, dan leidt dit niet logischerwijs tot een ander type landbouw die de grenzen niet meer op zal zoeken en niet meer tot incidenten zal leiden.

Als de politiek inhoudelijke doelen voor de Nederlandse landbouw wil stellen, dan zal daar dus een functionele overheidsrol bij passen die meer doet dan rechtstatelijk de grenzen bewaken. De eerder geschetste padafhankelijkheid draagt bij aan die conclusie. Padafhankelijkheid maakt het niet waarschijnlijk dat de sector zelf in staat zal zijn een fundamenteel ander pad te kiezen. Van der Steen et al. (2015) voegen daar de rechtstatelijke verantwoordelijkheid aan toe die een overheid heeft voor het zorgdragen voor de publieke zaak. Zelfs als de overheid een verandering in de landbouw aan de samenleving zelf zou willen overlaten, dan maakt de overheid allereerst een keuze over verantwoordelijkheden uitleggen. Vanuit rechtstatelijk perspectief is de keuze voor de overheidsrol daarmee een keuze die het liefst ‘zo expliciet mogelijk’ moet worden gemaakt (Van der Steen et al. 2015: 14).

Op een operationeel niveau schetsen Van der Steen et al. (2015: 25-28) een repertoire van vier archetypische rollen waar een ‘goede’ overheid mee dient om te gaan, maar waar in verschillende mate nadruk op kan worden gelegd (zie figuur 4.1). De ‘rechtmatige

4.1 Het belang van de functionele macht van een overheid: twee illustraties

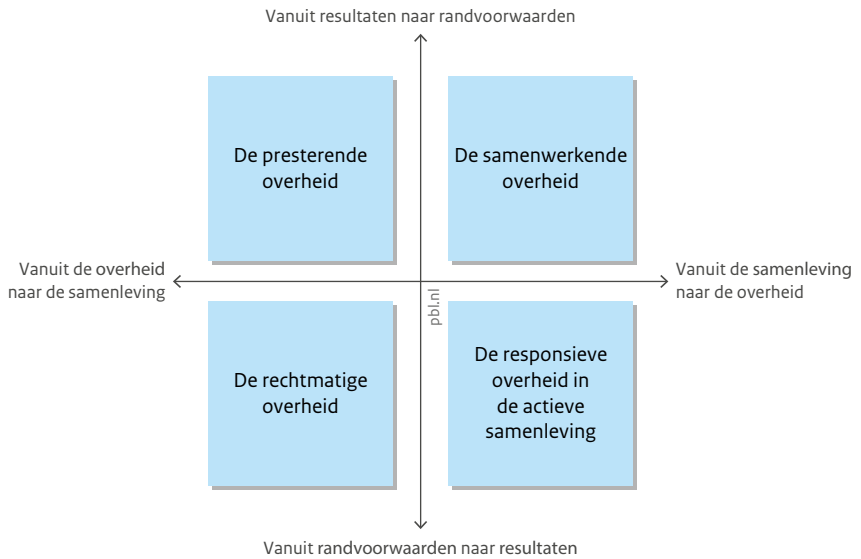
In 1798 werd onder de Franse centralistische overheersing voor het eerst in Nederland gecentraliseerd publiek instrumentarium op poten gezet. 'Functioneel' instrumentarium om de stormvloed te keren (De Jong 1998). Stormvloed die ondanks de lappendeken aan tienduizenden bottom-upwaterschappen en polderbestuurtjes de Lage Landen nog geregeld teisterden. De on-Nederlandse, op Franse leest geschoeide centrale overheidsinmenging loste twee hele functionele zaken op: het bracht een schaalvoordeel en de broodnodige coördinatie. De door de overheerser in het leven geroepen dienst was in staat genoeg kennis en middelen bijeen te brengen om dijken rond het Hollandse collectief te versterken in plaats van het relatief dure, en inefficiënte 'ieder polderbestuur zijn eigen dijk'. We kenen deze dienst tegenwoordig als Rijkswaterstaat; een 'functionele' kant van centrale publieke macht waar Nederland - met dank aan de Franse overheerser - nog altijd nationale trots aan ontleent (De Jong 1998). Ook landbouwontwikkeling is een schoolvoorbeeld van hoe cruciaal de functionele macht van een overheid kan zijn. Mansholt liet in de jaren vijftig en zestig zien hoe een overheid een sector kon (her)vormen, wat Nederland een voor die tijd zeer welkome voorsprong gaf op de wereldmarkt (De Haas 2013; Koning 2017; WRR 2013). Een functionele rol die verder van huis soms schittert door afwezigheid, juist in relatie tot landbouwontwikkeling. In veel ontwikkelingslanden, vooral in Afrika, heeft de publieke macht niet de traditie, noch de capaciteit om bijvoorbeeld landbouwvoorlichtingsdiensten op te zetten, relevante kennis te ontwikkelen, infrastructuur aan te leggen of een kadaster in het leven te roepen. Door de afwezigheid van een functionele overheidsmacht ontbreken in grote delen van Afrika de factoren die grote landbouwontwikkelingen mogelijk maken. Wetenschappers zien deze functionele overheidsrol in de landbouw in toenemende mate als cruciaal voor de uiteenlopende ontwikkelingspaden die landen volgen (Acemoglu & Robinson 2012; Booth et al. 2015; Frankema 2014; InterAcademy Council 2004; Koning 2017; WRR 2010). Het belang van overheidsinterventie voor de ontwikkelrichting van de landbouw wordt ondersteund door de van overheidswege gestuurde landbouwrevoluties uit de jaren zeventig en tachtig van grote Aziatische centralisten als China en Zuid-Korea (Hazell 2009; Koning 2017). Het is niet zozeer de (ideologische) richting die deze overheden voorstonden – daar valt op zijn zachtst gezegd nog wel het een en ander op af te dingen – het gaat vooral om het verander- en ontwikkel-effect dat een functionele overheidsmacht kan hebben (Koning 2017; Mazzucato 2015; Peters & Pierre 2016).

Dit wil geenszins zeggen dat louter een ‘verlicht despoot’ de landbouw in Nederland van koers kan doen veranderen. Er zijn legio voorbeelden van successen van bottom-upinitiatieven, regionale of samenwerkingsverbanden die grote effecten hebben gehad op maatschappelijke ontwikkelingen. Bovendien hebben centrale overheden niet altijd de naam interventies te leveren die passen bij de lokale realiteit (Scott 1998), iets wat gezien de eerdergenoemde diversiteit in de Nederlandse landbouw wel eens van grote betekenis kan zijn.

overheid’ neemt het bewaken van de rechten en plichten van de markt en samenleving als hét uitgangspunt. Het primaat van doelformulering ligt bij de politiek, terwijl de overheid de doelen in heldere randvoorwaarden en procedures vertaalt en ze neutraal naleeft. Bij de ‘presterende overheid’ staan meetbare prestaties en resultaten centraal. Deze rol vergt een instrumentarium van prestatiesturing dat via contracten, budgetten en organisaties de overheid in staat stelt resultaten te halen. Een ‘samenwerkende overheid’ zoekt actief naar private partijen voor samenwerking bij het halen van doelen. Deze rol vergt van de overheid de capaciteiten om te kunnen netwerken, te kunnen onderhandelen en om samenwerkingen te formaliseren, zonder de eigen doelen uit het oog te verliezen. Een ‘responsieve overheid’ gaat uit van het herkennen van maatschappelijke energie van partijen die initiatieven willen ontplooiën. Dat vergt een duidelijke agenda met randvoorwaarden, maar ook het vermogen ambities te koppelen en gaandeweg te ontwikkelen.

Hoe deze rollen passen bij welk type problemen in de landbouw en hoe ze vervolgens zouden kunnen uitkristalliseren, bediscussiëren we in de volgende paragraaf. Hier gaan we eerst kort in op een belangrijke kanttekening van Van der Steen et al. over de keuze voor een sturingsfilosofie. In lijn met auteurs als Howlett (2009) benadrukken Van der Steen et al. een ‘sedimentatie in sturing’. Nieuwgekozen sturingsinstrumentarium komt altijd boven op oudere, fundamentele lagen, of fundamenten in het overheidsinstrumentarium. Zoals we in hoofdstuk 3 hebben laten zien, zijn deze oudere ‘sedimenten’ vaak kristallisaties van dominante denkrichtingen over overheidssturing uit het verleden. Het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid is zo’n sediment, maar ook de rechtstaat, milieuwetgeving en de kennis die aanwezig is op de ministeries omtrent milieuwetgeving. Het afbouwen van de productschappen was het spreekwoordelijke afgraven van oud sediment uit de tijd van de naoorlogse wederopbouw. Niet elk sturingsinstrumentarium past bij elk rechtstatelijk sediment of type overheidsorganisatie, of bij de beschikbare overheidsmiddelen of de deskundigheid van overheidsfunctionarissen. Zelfs als de overheid besluit om indirect te sturen via bijvoorbeeld het netwerken met partijen in de samenleving, dan vergt dat een specifieke organisatorische capaciteit en deskundigheid in het netwerken, maar ook in het maken van afspraken, en het op de juiste manier communiceren en controleren van die afspraken (Van der Steen et al. 2015).

Figuur 4.1
Overheidsrollen



Bron: Van der steen et al. 2015

In die zin geldt voor een overheid hetzelfde als wat we lieten zien voor de verschillende bedrijfstakken in de landbouw. Afhankelijk van hoe een overheid is georganiseerd, welke rechtstatelijke ‘laag’ er onder ligt, welke organisatorische ‘lagen’ daar overheen liggen, welke kennis aan boord is, en wat de budgetten zijn, heeft de overheid de capaciteit, of sturingsmacht, om op een specifieke manier te richting te geven. Als die specifieke capaciteit niet aanwezig is, niet past op het rechtstatelijke sediment, of als de overheidsorganisatie op een andere leest is geschoeid, dan is het de vraag of dit een succesvol sturingsarrangement zal zijn (Howlett 2009). Samen met de padafhankelijkheid in de sector – die een rol voor de overheid impliceert – is het dus eveneens van belang om dit sturingssediment in ogenschouw te nemen bij het nadenken over de rol die de overheid kiest bij het in gang zetten van een koerswijziging. Ook het omgekeerde geldt: bij een specifieke sturingswens moet eerst worden bekeken of het onderliggende ‘sturings sediment’ of de bestaande organisatiecapaciteit moet worden bewerkt alvorens er succesvol kan worden gestuurd. Van der Steen et al. (2015) en de RMO (2013) stellen dat daar expliciet een keuze over gemaakt dient te worden. Die keuze heeft consequenties voor de manier, de richting, de snelheid en garanties waarmee de door de overheid gestelde doelen kunnen worden gehaald.

4.2.3 Voorwaarde 3: Heroverweeg het sturingsinstrumentarium

Het heroverwegen van de overheidsrol vergt ook een heroverweging van het sturingsinstrumentarium. Als de overheid wil sturen, wat gaat de overheid dan doen en hoe? De diversiteit in de landbouw(organisatie) maakt dat verschillende problemen zich lenen voor verschillende overheidsrollen met uiteenlopend instrumentarium. Voor het stellen en handhaven van de kaders, die de manoeuvreerruimte voor de landbouw in Nederland bepalen, zal een rechtmatige overheid ook in de toekomst een belangrijke rol moeten spelen. Of die ‘rechtmatige overheid’ een koerswijziging in gang kan zetten, is vers twee. In hoofdstuk 3 hebben we laten zien dat er problemen zijn waarbij private belangen niet samengaan met publieke belangen. Dergelijke coördinatieproblemen vergen een samenwerkende overheid, of misschien zelfs een responsieve overheid die in de samenleving waarneemt dat er krachten zijn die iets willen wat ook in het algemeen belang is. Daarentegen zijn afruilproblemen waar minder win-win-mogelijkheden zijn – zoals het terugbrengen van de mestproductie of de sanering van bedrijfstakken – veel lastiger op te lossen via louter samenwerking en consensusvorming in de sector zelf (vergelijk Dietz 2000).

In sommige gevallen gaat het om optimaliseringsproblemen, en kan een rechtmatige overheid de markt via slimmere randvoorwaarden de ruimte bieden om aan de hand van innovatie méér te doen met minder middelen. Daarnaast hebben we in hoofdstuk 2 laten zien dat de relatieve aantrekkelijkheid van bedrijfsmatige en politieke keuzes wordt beïnvloed door cognitieve, financiële, materiële en regulatieve padafhankelijkheden. Richting geven vergt het (h)erkennen van de specifieke afhankelijkheden die de keuzes van boeren beïnvloeden. Het in gang zetten, coördineren en uitvoeren van dergelijke uitruilen zal ook prestaties van de overheid vragen. Dit wil niet zeggen dat de overheid dit alleen zal kunnen. De rollen van Van der Steen et al. (2015) zijn nadrukkelijk archetypisch; ook een presterende overheid zal medewerking van de sector vergen, en dus ook samenwerking. Voor veel werk dat tot een koerswijziging zou moeten leiden is een combinatie van rollen nodig.

Wat betreft het kiezen van het instrumentarium bij de overheidsrol, is de sturingssedimentatie van Van der Steen et al. (2015) een belangrijk uitgangspunt. Delen van het oude sturingssediment zijn verdwenen, zoals de organisatie en wettelijke inbedding van de productschappen, de Dienst Landelijk Gebied of de voorlichtingsdiensten. Dat geldt ook voor veel specifieke kennis op de departementen en voor de relaties met de individuele boeren. Hierdoor vergt het kiezen van een overheidsrol en van bijpassend instrumentarium in sommige gevallen het bouwen aan nieuw sturingssediment. Nieuwe organisaties, kennis, administratieve capaciteit en relaties. Voor een responsieve overheid is het daarbij van belang om te kijken waar welke belangen in de sector zitten, welke ambities en capaciteiten, en of die overeenkomen met haar eigen belangen en ambities en wat dit voor het eigen aan te leggen ‘sediment’ betekent. Daarnaast is het voor de samenwerkende overheid van belang om zo nodig slimme afhankelijkheden te creëren, waardoor sturen makkelijker wordt. Bij dit puzzelen met instrumentarium is het tot slot belangrijk de formele

verantwoordelijkheden niet uit het oog te verliezen, evenals de schaal waarop het probleem het best kan worden aangepakt en de mogelijkheden die er zijn slim mee te koppelen met nieuwe wetgeving en decentraliseringsoperaties, zoals die rond de Omgevingswet.

Al met al gaat het om twee vragen bij het kiezen van een rol en instrumentarium. Ten eerste om welk type probleem het gaat. Is het een coördinatie-, afruil- of optimaliseringsprobleem? Op welke wijze hangt het probleem samen met andere kwesties, die door het aanpakken van het probleem zullen worden beïnvloed? Ten tweede gaat het om de vraag waar zich welke sturingscapaciteit bevindt en of die in staat is aan de verschillende typen padafhankelijkheid richting te geven. Is de nationale of regionale overheid expliciet of impliciet verantwoordelijk, of juist de sector? Bestaat er een gedeeld belang tussen publiek en privaat en wat zijn de onderlinge afhankelijkheden? Hoe ziet het ‘sturings sediment’ eruit? Op basis van deze vragen kunnen concretere sturingsfilosofieën worden gedefinieerd, waar de vier vormen van overheidssturing van Van der Steen et al. voor de landbouw kunnen worden uitgewerkt.

4.3 Drie sturingsfilosofieën verkend

Richting geven en de institutionele ruimte creëren via rollen en instrumentaria zijn onlosmakelijk met elkaar verbonden. Richting geven raakt aan de hernieuwde aandacht voor langetermijnbeleid (De Goede 2015; Guston 2014; Rip 2006; Voß et al. 2009), die voorbijgaat aan de tegenstelling tussen modernistische planning (‘maakbaarheid’) en louter incrementele veranderingen. Er is daarbij een spanningsveld tussen stabiliteit en flexibiliteit. Het creëren van een nieuw pad vergt stabiliteit om investeringszekerheid te bieden, onwenselijke activiteiten stop te zetten en een kader te bieden voor keuzes op de korte termijn. Tegelijk is flexibiliteit nodig om het langetermijnbeleid aan te passen aan voortschrijdend inzicht, en zijn dus reflexieve instituties nodig die in staat zijn te leren van nieuwe inzichten en onzekerheden. Invulling geven aan de drie geschetste voorwaarden vergt daarom keuzes en heeft consequenties voor de sturingsmogelijkheden.

Om die keuze en consequenties inzichtelijker te maken, verkennen we drie archetypische sturingsfilosofieën, die zijn gekozen langs de lijnen publiek-privaat en nationaal-regionaal. De verkenning biedt een analysekader om huidige sturingsvoorstellen in de landbouw te bespreken en te beoordelen op hun sterke en zwakke punten. In de sturingsfilosofieën zijn de hiervoor besproken overheidsrollen en instrumentaria verder uitgewerkt, maar de filosofieën zijn nadrukkelijk archetypen. In extreme vorm sluiten zij elkaar uit, maar kunnen juist in mengvorm worden gekozen passend bij verschillende type problemen. Ondanks de eerdergenoemde differentiatie in organisatie en problematiek tussen de landbouwsectoren, bespreken we omwille van de helderheid de sturingsfilosofieën aan de hand van de landbouw als geheel. Ondanks de evidente verschillen zijn de bedrijfstakken bovendien onderling verbonden via

bijvoorbeeld grondallocatie of mestruimte. Ook delen ze bestaande landbouw-instrumenten en -regels. Elke sturingsfilosofie zal daarom tot op zekere hoogte invulling geven aan de afstemming tussen de bedrijfstakken. De wijze waarop dat gebeurt, is uiteraard afhankelijk van de sterkte van bedrijfstakoverstijgende actoren, of die nu privaat of publiek zijn.

4.3.1 Versterkte zelf- en ketensturing

In de eerste sturingsfilosofie ligt het primaat van het realiseren van koersveranderingen in de landbouw bij de bedrijfstakken zelf via maatschappelijk verantwoord ondernemen. Deze sturingsfilosofie speelde een centrale rol in visies van de overheid in de laatste twee decennia en in visies van de landbouwsector zelf (Candel 2018). Argumenten voor deze vorm van sturing liggen enerzijds in de mogelijkheden gebruik te maken van de energie voor verandering die er in de samenleving en sector zelf zit (Hajer 2011). Anderzijds is ook onvrede over de efficiëntie en effectiviteit van overheids-interventie in productieprocessen met een internationaal karakter een argument voor deze filosofie (Isailovic & Pattberg 2016).

De overheid zou zich volgens deze filosofie moeten beperken tot het creëren van de (institutionele) randvoorwaarden van de sectoren. Zelf grijpt ze niet richtinggevend in, maar ziet ze haar rol vooral als stimulator en facilitator. De ‘responsieve overheid’ is dus het uitgangspunt. Het herkennen van sectorinitiatieven staat centraal, maar die worden voortdurend teruggekoppeld naar de generieke doelen en randvoorwaarden die de overheid zelf stelt. Past de eigen melkveehouderijvisie op grondgebondenheid van de Commissie Grondgebondenheid (2018) bijvoorbeeld bij de grond- en mestverdeling die uit het perspectief van het landbouw- of voedselsysteem wenselijk is? Juist om die reden stellen Van der Steen et al. (2015) dat scherpe politieke keuzes noodzakelijk zijn, zodat de ‘rechtmatige overheid’ de sectorinitiatieven op een heldere wijze kan toetsen. In de ideaaltypische vorm worden alle onderdelen van sturing dan bij private partijen gelegd, dus van het opstellen van visies en regels, tot de wijze van monitoring en handhaving (Levi-Faur 2011). Die private partijen kunnen zich in deze filosofie beperken tot partijen uit de landbouwketen alleen, zoals bij het Deltaplan Agrarisch Waterbeheer van LTO of de Duurzame Zuivelketen van de NZO en LTO. Doordat de sturingskracht in deze filosofie via de kracht van de markt loopt, liggen het initiatief en de verantwoordelijkheid om invulling te geven aan maatschappelijke waarden voor een belangrijk deel bij maatschappelijke organisaties en consumenten. Ngo’s treden dan ook regelmatig op in vormen van co-regulering of partnerschappen, zoals in duurzaamheidskeurmerken als het sterrenvlees van de Dierenbescherming of het Deltaplan Biodiversiteitsherstel.

De voorbeelden laten zien dat er in de landbouwsector potentie zit tot het nemen van initiatieven en het doorvoeren van innovaties (zie bijvoorbeeld ook portret 5, Bert Urlings). Als publieke en private belangen samen opgaan, is samenwerking met de sector, in combinatie met maatschappelijke organisaties, een potentieel krachtig instrument voor het beïnvloeden van leefomgevingsissues. De geschetste milieuverbetering via de

toepassing van hoogwaardige technologie onderstreept het belang van privaat geïnitieerde innovaties voor optimaliseringsproblemen. Uit het perspectief van de overheid kan dit ook voordelen opleveren, zoals kostenbesparing in de handhavingscapaciteit, een betere naleving door verhoogd sectordraagvlak, versnelling ten opzichte van wetgevingstrajecten, of nieuwe mogelijkheden om publieke waarden te waarborgen binnen internationale mededingingswetgeving. Er zijn echter ook belangrijke condities waaronder deze vormen van *private governance* tot stand kunnen komen (Mayer & Gereffi 2010; WRR 2014). De kans op effectiviteit is groter voor problemen die zichtbaar kunnen worden gemaakt om, al dan niet via ngo's, druk uit te oefenen, als producten en bedrijven een goede reputatie hebben, leidende bedrijven economische invloed op andere ketenpartijen kunnen uitoefenen en als commerciële belangen verzoenbaar zijn met publieke waarden. Met andere woorden: rond verbeeldbare kwesties zoals dierenwelzijn of ontbossing zijn er meer mogelijkheden om maatschappelijke druk op te bouwen dan rond moeilijker uitlegbare kwesties zoals als geïntegreerde gewasbescherming (Lefebvre et al. 2015) of biodiversiteit (Hannigan 2006).

De sturingsvorm heeft mede om die reden beperkingen voor het type problemen dat ermee kan worden opgelost. Volgens de Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (RMO 2013) biedt dit soort maatschappelijke initiatieven beperkte garantie voor de haalbaarheid van doelen die de overheid stelt. Als de overheid sturing uit handen geeft, moet zij ook accepteren dat verschillende maatschappelijke partijen tot eigen 'stippen op de horizon' komen, die heel anders kunnen zijn dan die die de overheid in gedachten had. Dat hangt samen met de observatie dat deze arrangementen tot een democratisch tekort kunnen leiden, door beperkte parlementaire controle en een onevenwichtige participatie van private actoren in deze sturingsvormen. Bovendien is het de vraag of de sector in staat is met het oog op het eigen verdienmodel onaantrekkelijke koerswijzigingen door te voeren en afruilproblemen aan te pakken. Padafhankelijkheid maakt alternatieven relatief kostbaar en soms hoge afschrijvingen noodzakelijk, zeker als een bedrijfstak zichzelf substantieel zou dienen te verkleinen en het verdienvermogen door afnemende schaalvoordelen zou afnemen. Dat gaat een fundamentele stap verder dan het coördinatieprobleem van het begrenzen van groei in suiker of melk voor betere prijzen, door respectievelijk Cosun of Campina door middel van private leveringsrechten. Als er weinig vermogen is om bindende afspraken te maken, of een ondergrens te bewaken, ligt een *prisoner's dilemma* op de loer. Als het formuleren van stippen op de horizon geheel aan de bedrijfstakken wordt overgelaten, is er geen garantie dat de verschillende visies samen tot een wenselijk voedselsysteem als geheel zouden leiden.

Versterkte zelf- en ketensturing vergt evenwel een reflectie op het sturingsinstrumentarium en het huidige 'sediment' daarvan. Reflectie op de vraag of de (deel) sector zélf over voldoende sturingscapaciteit beschikt om de verschillende typen problemen het hoofd te bieden. Waar voor de melkveehouderij een coöperatie als FrieslandCampina een belangrijke rol kan spelen in coördinatieproblemen, is dat voor de varkenshouderij minder het geval en probeert de Producenten Organisatie

Portret 5

Niet zeuren, maar jezelf organiseren in een korte keten naar de markt

De voedselmarkt zit behoorlijk vast

Dierenarts Bert Urlings (59) is een Zuid-Limburgse boerenzoon die nu bij Vion toeziet op de kwaliteit van het vlees en op dierenwelzijn. Vion slacht jaarlijks 16 miljoen varkens en bijna 1 miljoen runderen in Nederland en Duitsland, en zit ook in de vleesverwerkende industrie. De hoofdvestiging van Vion is in Boxtel maar het bedrijf verkoopt vlees over de gehele wereld. De Zuidelijke Land- en Tuinbouworganisatie (ZLTO) is de enige aandeelhouder van het bedrijf.

‘Mensen denken soms dat wetgeving en overheden, op de wereldvoedselmarkt de meeste macht hebben. Maar in feite zetten private voedselveiligheidsstandaarden de toon. Als de consumenten van grote merken, zoals MacDonald’s, ziek worden van hun product, verandert dit meteen de besluitvorming in de leiding van deze bedrijven. Door imagoschade kan de beurskoers van het merk waarin ze zoveel geïnvesteerd hebben binnen een dag dalen. Dat effect wordt alleen maar groter door de opkomst van de sociale media. Ik weet: *big food* heeft een slechte naam, maar die enorme investeringen in een merk werken ook als een garantie. Ze werken als een soort tucht. Grote merken houden zich aan de regels en laten zich voorstaan op kwaliteit.

Vion is groot; in rundvlees zijn wij de grootste in Europa. Maar we zijn zelf geen merk. Wel hebben wij grote merken als klant, en ik doe ook graag zaken met Unilever of Ahold, want zij betalen ons meer dan andere partijen. In ruil daarvoor willen zij een kwaliteitsgarantie, dus moeten wij mee in wat voor hen van belang is. Ik kan me niet veroorloven dat een eventueel probleem met de kwaliteit van Unox-worsten tot ons zou zijn te herleiden. Ook retailers willen alleen nog maar met vertrouwde partijen onderhandelen – een direct gevolg van voedselschandalen zoals die rond paardenvlees. C1000, een winkelketen die inmiddels niet meer bestaat, had wel 14 leveranciers van vers varkensvlees; daarmee gaf het bedrijf in de praktijk het zicht op de kwaliteit van dat vlees uit handen. Albert Heijn beweegt de andere kant op. Die leggen de verantwoordelijkheid sterker bij ons als toeleverancier, en willen ons en de varkenshouder daar ook voor betalen.

Ondertussen is er nog steeds een hele wereld die alleen maar kijkt naar prijs. Sommige grote Europese retailers zijn niet bereid te betalen voor meer dan de minimale voedselveiligheid. Aan die partijen levert Vion ook, en dan leveren we dus eigenlijk meer kwaliteit dan waarvoor we betaald worden. Voor ons is dat niet gunstig. Maar ja, we willen met die grote merken werken – en we kunnen en willen geen onderscheid gaan maken tussen onze productieprocessen.

Sommige ontwikkelingen krijgen hun eigen dynamiek. Neem de stijgende levensverwachting van de bevolking. Die is voor een groot deel te danken aan goed en veilig voedsel. Maar oudere mensen zijn ook minder robuust; zij kunnen minder goed tegen voedselinfecties. Dus naarmate de bevolking ouder wordt, zal het voedsel nóg veiliger moeten worden. Hoe vermarkt je dat? Een retailer heeft het geprobeerd met salmonella-arm kippenvlees. Maar dat is geflopt toen in een test van het *Algemeen Dagblad* bleek dat het vlees toch niet helemaal vrij was van salmonellabacteriën. Volkomen veilig voedsel kan niemand garanderen. Maar de boodschap: “Dit product is een beetje minder onveilig” gaat er bij de consument niet in. Ik verwacht dan ook niet dat er keurmerken gaan komen voor “veiliger” voedsel, zoals die er wel zijn voor “diervriendelijker” vlees.

Ik vind het Chinese voedselbeleid beter dan dat van ons. Als daar slecht voedsel op de markt is gekomen, roept de overheid de retailer op het matje, en zegt: “Dat voedsel lag in jouw schappen, dus jij hebt zelf je zaakjes niet op orde, of je bent in zee gegaan met partijen die jou slechte producten leveren. Hoe dan ook: doe er wat aan. Over twee weken komen we weer kijken”. In Europa ouwehoeren we te veel. Als een retailer hier een slecht product verkoopt, zegt hij zielig: “Wij hebben 8.000 producten in onze winkels, die kunnen we natuurlijk niet allemaal controleren!” En dan gaat een hele kluwen aan partijen praten en analyseren. Ondertussen krijgt de Nederlandse Voedsel- en Warenautoriteit in de beeldvorming de klappen. En die laat dat nog gebeuren ook! Weet je wat een belangrijke ontwikkeling is in voedselketens? Niet zeuren, maar jezelf organiseren in een korte keten naar de markt. Investeren in kennis. En als je dat niet doet, jammer, dan doe je niet meer mee.

Hoe die organisatie van voedselleveranciers er uit moet zien, is een open vraag. Een coöperatie lijkt leuk en vriendelijk, maar kan ook een verlamde organisatie zijn. Vion is in ieder geval bewust geen coöperatie. Wij zijn pas in 2002 opgericht, omdat de ZLTO inzag dat het individuele boeren niet lukte om goed met bijvoorbeeld McDonald's te onderhandelen. Die boeren zeiden: “Jullie moeten namens ons werken in een omgeving met beursgenoteerde bedrijven, zorg maar dat je zelf ook voldoende omvang hebt en dus een echte *sparring partner* bent voor de grote bedrijven”.

De voedselmarkt zit behoorlijk vast; er is meer bewegingsruimte nodig. De overheid kan helpen, maar ik geloof niet in stimuleren met subsidies. Een overheid die geld geeft aan een mooi initiatief om elders problemen af te kopen, frustreert de markt en zendt contraire signalen uit. Zoek als overheid de ruimte niet in nieuwe regels, en roep niet dat grote spelers het aan hun stand verplicht zijn om aan “bovenwettelijke eisen” te voldoen. Ga eerst maar eens goed handhaven; dat zou echt voor een gelijk speelveld zorgen.

Nederland kent een heel complexe wet- en regelgeving rond voedsel; dat is gestolde historie. Sommige regels waren vroeger zinnig, maar zijn dat nu niet meer. Partijen die vernieuwing zoeken, stuiten vaak op regels die toegesneden zijn op de oude situatie. Het zou enorm helpen als er naar de geest van de regels werd gehandeld, en niet naar de letter. Een voorbeeld: er zijn nieuwe varkensstaltypes in ontwikkeling die een stuk beter zijn voor het dierenwelzijn en in grote lijnen minder ammoniakuitstoot opleveren. Maar op één klein onderdeel scoort zo'n nieuw staltype misschien net wat slechter dan de bestaande systemen. Door één zo'n vinkje wordt zo'n nieuwe stal dan niet toegelaten. Bezwaar maken kost je jaren procederen en gedoe, en ondertussen is alle energie uit het project. Iedereen wordt daar helemaal gek van. De overheid ziet dat zelf ook wel, maar durft dat kennelijk toch niet te veranderen.

Ik zie voedselvoorziening als een mondiale opgave. Het is voor mij evident dat we op een efficiënte en duurzame manier voedsel moeten produceren. Vlees eten past wat mij betreft prima binnen een duurzaam voedselbeleid. Het is op sommige plekken op aarde gewoon de meest efficiënte manier om met behulp van dieren voedsel te maken; in Lapland kun je het beste elanden houden, punt. En de natte polders in ons eigen land zijn zeer geschikt om melk te produceren. Als we allemaal veganist worden, dan zouden we het niet redden met de bonen die we hier konden verbouwen. We zouden ook hoogwaardige eiwitten uit vlinderbloemige planten nodig hebben; planten die hier niet goed genoeg groeien. Dus zouden we nog steeds voedsel over de aarde moeten slepen, met alle verstoring van lokale markten van dien. Tegelijk: als ik zie hoe er in hippe Rotterdamse restaurants enorme stukken vlees geserveerd worden – dat vind ik dus echt niet kunnen. We moeten met z'n allen matig en gevarieerd eten, daar komt het op neer.'

Varkenshouderij (POV) sturingssediment op te bouwen. Gedeeltelijk kan dat het bestaande faciliterende en stimulerende instrumentarium zijn, zoals via het innovatiebeleid als het om optimaliseringskwesties gaat. In de huidige praktijk van het milieubeleid voor de landbouw wordt echter nog altijd veel via middelvoorschriften gestuurd in plaats van op het halen van randvoorwaardelijke doelen alleen. In de praktijk treedt de overheid dus veelvuldig op als rechtmatige overheid, waarmee zij grip op de reeds bestaande zelf- en ketensturing wil houden. Bovendien vergt het sturen op ‘randvoorwaarden’ waarbinnen de sector zich dan zou kunnen ontwikkelen wel een heldere en min of meer stabiele politieke visie over wat die randvoorwaarden zijn, hoe ze concreet voor bedrijfstakken of individuele boeren te specificeren zijn, en hoe ze worden bewaakt. Het bewaken van publieke waarden door de sector alleen loopt zoals eerder geschetst tegen belangrijke beperkingen aan. Daarnaast is het van belang te heroverwegen of, en zo ja hoe, aan de bedrijfstakken zelf de instrumenten kunnen worden geboden om bindende afspraken te maken om hun coördinatieproblemen op te lossen, bijvoorbeeld via het afgeven van algemeen verbindend verklaringen om bij te dragen aan gemeenschappelijk onderzoek of gemeenschappelijke verwerkingsvoorzieningen. Een gedeelte van het sturingssediment dat van belang was voor zelforganisatie in de sector is immers afgegraven.

4.3.2 Centralisering van publieke waarden en uitruilen

Het primaat van de tweede sturingsfilosofie ligt bij de politiek en de centrale overheid. Weinig pleitbezorgers van een herwaardering van de rol van de overheid willen terug naar een verleden van synoptische, rationalistische en hiërarchische planning. Zij pleiten wél voor een overheid die meer doet dan randvoorwaarden bepalen of een neutrale regierol vervullen (Candel 2018). Het (h)erkennen dat richting geven aan ontwikkelpaden voor de lange termijn een inherent politiek proces is, impliceert nog niet dat een centrale overheid de ontwikkelrichting kan of moet bepalen. Wel is er een rol in het initiëren en faciliteren van het debat over welke waarden de Nederlandse landbouw zou moeten dienen. Het leren van de implicaties van keuzes voor publieke waarden, hun onderlinge spanningen en de wijze waarop ontwikkelpaden voor de landbouw kunnen worden bijgesteld, staat daarin centraal. In de uitvoering van die gedeelde politieke visie krijgt de rol van de ‘presterende overheid’ in deze filosofie meer nadruk.

Een politiek debat kan het resultaat hebben dat onderdelen van de landbouw in de huidige vorm moeten worden gekoesterd of verder ontwikkeld. Wanneer de stip op de horizon het karakter heeft van een fundamentele koerswijziging waarbij publieke waarden niet verzoenbaar zijn met dominante commerciële belangen in de landbouwsectoren, dan levert dat evenwel afruil- en coördinatievraagstukken op waarbij voor onwenselijk geachte ontwikkelingen, al dan niet in relatie tot de huidige volumes, geen ruimte meer is. Kaderstellend beleid, gecombineerd met slim stimuleringsbeleid, schiet dan tekort als een serieuze koerswijziging verliezers met zich brengt onder boeren of de agribusiness daaromheen. In die gevallen is de functionele macht van de overheid nodig om actief druk uit te oefenen op die landbouwonderdelen waarin verandering gewenst is en tegelijkertijd een nieuw perspectief te bieden. Daarbij

is het van groot belang dat een overheid op centraal niveau anticipeert op de gevolgen van die koerswijziging voor de betrokkenen en hoe degenen die daar negatieve gevolgen van ondervinden tegemoet kunnen worden gekomen. De hindermacht die verliezers kunnen vormen, al dan niet door de door hen ingezette koers gewoon voort te zetten, vraagt een overheid die gecoördineerd anticipeert. Zo is in het verleden geprobeerd veehouderijtakken te verkleinen, of in het geval van de nertsenfokkerij of kokkelvisserij op de Waddenzee zelfs geheel stop te zetten. Een coördinerende overheid was cruciaal voor het wel of niet slagen van deze koerswijzigingen. Ambitieuze doelen voor klimaatbeleid of de leefomgevingseffecten van de grote hoeveelheid mest zouden belangrijke aanleidingen kunnen zijn voor eenzelfde sterke coördinerende overheidsrol. Zelfs als de mogelijke hindermacht van verliezers zich niet in de politieke arena manifesteert, is het niet ondenkbaar dat dit in vele rechtszalen zal gebeuren, en de koerswijziging zal vertragen of verhinderen (zie tekstkader 4.2, ‘Krimp- en verplaatsingsregelingen van de veestapel: complex, risicovol en tijdrovend’).

De omvang van eventuele verliezen maakt dat het voor vraagstukken zoals klimaatverandering of mestverwerking verstandig is hier op centraal niveau op te anticiperen door bijvoorbeeld actief samen te werken en te onderhandelen met alle betrokken partijen, onder wie boeren, financiers, leveranciers en afnemers. De geschiedenis van de fosfaatrechten liet zien dat het voor de sector zelf bijzonder moeilijk is. Door de mogelijke omvang van de groep verliezers is het verstandig op centraal niveau actiever met deze partijen samen te werken en mee te onderhandelen over een wenkend perspectief. Centraal omdat er anders regionaal grote verschillen kunnen ontstaan in het verdelen van de pijn, wat een remmende werking kan hebben op de uitvoering, juist in de probleemregio's. Dit zou enerzijds moeten samengaan met een duidelijke stip op de horizon. Voor regionale overheden is dat een moeilijke taak en voor de sector vooral interessant als er binnen het bestaande pad voordeel mee te behalen is. Anderzijds dient het instrumentarium te worden overwogen om de cognitieve, materiële en financiële padafhankelijkheden die het huidige systeem in stand houden te doorbreken en boeren alternatieven te bieden. Dit instrumentarium is vaak afwezig.

Geïstitutionaliseerde vormen van samenwerking tussen overheid en sector zijn geërodeerd, deels door een versplintering in de representatie van de sector, deels door het afschaffen van landbouw- en productschappen. Hetzelfde geldt voor de overheidsgestuurde risicofondsen voor risicovolle innovaties van boeren. Dit beperkt de mogelijkheden om via een publiekrechtelijk instrumentarium van bindende afspraken te coördineren en richting te geven aan de sectoren. Bij deze centralisering van publieke waarden en uitruilen past het heroverwegen van het sturingsinstrumentarium dat publiekrechtelijke samenwerking tussen sector en centrale overheid mogelijk maakt. Centralisering en uitruilen vraagt ook om het leveren van prestaties via investeringsfondsen en prestatiecontracten rond publieke waarden, zoals koolstofopslag in de bodem of agrarisch natuurbeheer. Als er een substantiële koerswijziging in gang gezet moet worden, kan een nationaal landbouwakkoord een passend begin zijn om doelen te stellen en (bindende) afspraken te maken over de naleving hiervan. Een landbouw-

4.2 Krimp- en verplaatsingsregelingen van de veestapel: complex, risicovol en tijdrovend

In het verleden zijn er verschillende regelingen in het leven geroepen om te sturen op de omvang en de productielocatie in de veehouderij. Regelingen zijn verplicht of vrijwillig. Verplichting leidde tot rechtszaken, zoals de invoering liet zien van varkens- (1998) of fosfaatrechten (2016) met een generieke korting van die rechten. Voor de juridische haalbaarheid van inkrimpingsregelingen zijn rechtmatigheid, het dienen van het algemeen belang en proportionaliteit van belang (Kevelam et al. 2017). Kevelam et al. stellen dat regelingen via flankerend beleid, zoals overgangstermijnen, schadevergoeding(sregelingen) en een knelgevallenregeling (hardheidsclausule), wel proportioneel kunnen worden 'gemaakt'. De Wet Verbod Pelsdierhouderijen uit 2013, die de beëindiging van de nertsenhouderijen in 2024 regelt, is daar een voorbeeld van. De overgangperiode van tien jaar biedt ondernemers de mogelijkheid investeringen terug te verdienen, het bedrijf af te bouwen en om te schakelen. Daarnaast reserveerde de overheid 28 miljoen euro voor flankerend beleid, vooral voor vergoedingen voor de sloop en sanering van stallen. Bovendien is het bij verplichtend, restrictief beleid noodzakelijk na te denken over de mogelijk ongewenste consequenties van het gevoerde beleid, zoals vrijkomende stallen en het beperkte toekomstperspectief van stoppende ondernemers. Overname door een ander bedrijf, een andere agrarische functie, of een wijziging van de bestemming zijn daarbij mogelijkheden. Dit vereist gebiedsgericht beleid in de regio.

Dat regelingen verplichtend en vrijwillig kunnen zijn, en zowel restrictieve als stimulerende doelen kunnen dienen, is te illustreren aan de hand van de varkenshouderij (Boonstra et al. 2007; Ogink et al. 2002; Ogink & Vliet 2005; Ontwikkelingsmaatschappij Varkenshouderij 2017; Zuidelijke Rekenkamer 2013). De verplichtende Wet Herstructurering Varkenshouderij uit 1998 beoogde de varkenssector in te krimpen, door varkensrechten in te voeren en de varkensstapel met 10 en 15 procent (in twee tranches) te verkleinen. In hoger beroep werd de staat in het gelijk gesteld om de eerste kortingstranche door kunnen te voeren (Ogink et al. 2002). Krimp werd in de eerste tranche bereikt door dierrechten generiek te korten, ze bij handel af te romen en op te kopen. De tweede tranche ging niet door, terwijl de afroom tegenviel door stilvallende handel. Krimp werd uiteindelijk vooral gerealiseerd door de vrijwillige Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) uit 2000, waarin het Rijk en de provincies samenwerkten. In 2000 en 2001 kocht het Rijk in twee tranches voor 357 miljoen euro dierrechten op bij varkens- en pluimveehouderijen. De provincies stelden ruim 500 miljoen euro beschikbaar via de ruimte-voor-ruimte-regeling, waarmee veehouders een vergoeding voor gesloopte stallen ontvingen. Door vrijgekomen ruimte uit te geven als bouwgrond konden provincies gelden terugverdienen. Ongeveer 4.500 bedrijven namen deel.

De Reconstructiewet Concentratiegebieden uit 2002 beoogde de grootschalige verplaatsing van varkenshouderijen, waarvoor de gezamenlijke overheden ruim 7 miljard euro beschikbaar stelden (Krokusakkoord 2003), gekoppeld aan bredere doelen voor water en natuur. Provincies maakten regelingen Verplaatsing Intensieve Veehouderij. Sloop en sanering van stallen van verplaatste bedrijven werden vergoed. De dwingende top-downinstrumenten uit de Reconstructiewet, zoals varkensvrije zones, wettelijke herverkaveling of onteigening, vervielen of werden weinig ingezet. Integrale zonering en regionaal ontwikkelde, vaak vrijwillige instrumenten, zoals de ruimte-voor-ruimte-regelingen, kwamen ervoor in de plaats. Tegelijk behielden provincies de behoefte aan een beëindigingsregeling voor bedrijven die niet voor verplaatsing in aanmerking kwamen. Zo werden in Noord-Brabant, met 14 miljoen euro provinciale middelen, zo'n 80 varkensbedrijven beëindigd. Ook hier werden stallen vergoed, maar konden dierrechten worden verhandeld omdat sectorale krimp geen doelstelling was.

Ook strengere milieunormen en de verplichting te investeren om aan de normen te voldoen leiden per saldo tot bedrijfsbeëindigingen. Uit het Besluit ammoniakemissie huisvesting veehouderij volgde een gedoogregeling tot uiterlijk 2020 voor stoppende ondernemers om het bedrijf af te kunnen bouwen. De pilot Regeling Omgevingskwaliteit uit het Actieplan Vitale Varkenshouderij beoogt stoppende ondernemers te vergoeden en overblijvers ontwikkelingsruimte te bieden. Het Ontwikkelingsbedrijf Varkenshouderij beheert een budget van 8 miljoen euro van Europees crisisgeld en een Rabobanklening voor deze, overtekende pilot. Op basis van geurhindercriteria worden stoppende ondernemers geselecteerd, die een vergoeding voor hun varkensrechten en voor elke varkensplaats ontvangen. De varkensrechten worden verkocht aan blijvende bedrijven. In het huidige Regeerakkoord werd 200 miljoen euro gereserveerd voor een warme sanering van de varkenshouderij.

akkoord biedt ook de mogelijkheid meer publieke waarden als uitgangspunt te nemen dan een landbouwtafel binnen alleen een klimaatakkoord. Het geeft daarmee meer onderhandelingsruimte om met meer partijen bindende afspraken te maken.

4.3.3 Regionalisering van wat lokaal kan worden afgestemd

De landbouw is afhankelijk van nationale milieuregels, maar voor een groot deel doen problemen zich op regionale of lokale schaal voor. In deze derde sturingsfilosofie wordt daarom meer ruimte belegd voor keuzes en invulling op regionaal niveau. Deze sturingsfilosofie sluit aan bij het 'sturings sediment' dat wordt aangelegd bij de decentraliseringsontwikkelingen in de ruimtelijke ordening (Van der Wouden 2017), natuur (Folkert & Boonstra 2017), landschap (Dirkx 2015), en in veranderende vormen van sturing in het gebiedsgerichte beleid in het algemeen (Hajer et al. 2004; Kuindersma & Boonstra 2010).

De filosofie sorteert voor op een regionale aanpak voor regionaal ervaren problemen. Dat kan via regionaal instrumentarium op het terrein van ruimtelijke ordening, aansluitend bij de regionale uitwerkingen van het Natuurpact en de regionale omgevingsvisies. Het primaat voor het formuleren van de stip op de horizon komt daarmee sterker bij de regio te liggen. De rol van de ‘netwerkende nationale overheid’ zou zich dan concentreren op afstemming enerzijds en het toetsen van de rechtmatigheid van die visies in het licht van internationale afspraken anderzijds. Deze filosofie gaat uit van een verdere ontwikkeling van een regionaal sturingsinstrumentarium, al dan niet aansluitend bij veranderingen in de Omgevingswet. Evaluaties van het gebiedsgerichte beleid (Hajer & Van Tatenhove 2004) laten echter wel zien dat gebiedsprocessen, waarin naar ruimte voor integrale oplossingen wordt gezocht, op gespannen voet kunnen staan met sectorale doelstellingen waarover ook op Europees niveau afspraken zijn vastgelegd.

Voor het maken van plannen voor regionale ontwikkeling, en daarmee gebruikmakend van de tweede pijler van het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, zijn de regio's aan zet. In de huidige situatie echter, zijn de sturingsmogelijkheden voor decentrale overheden op nutriënten of gewasbeschermingsmiddelen beperkt (Freriks et al. 2016). Dat geldt bijvoorbeeld ook voor het sturen op dierconcentraties vanuit gezondheids-perspectief. Het ruimte bieden aan de regio's vergt daarom een heroverweging van het instrumentarium voor de regio's in afstemming met de rollen en bevoegdheden van de nationale en supranationale bestuurslagen. Een voorbeeld hiervan is het via een wetwijziging aan provincies meer mogelijkheden bieden om op dieraantallen te sturen, zoals bedacht in de vorm van de Wet Veehouderij en Gezondheid onder staatssecretaris Dijkzema of de Wet Veedichte Gebieden onder Van Dam.

De meeste landbouwactiviteiten zijn afhankelijk van de medewerking van decentrale overheden dan wel het decentrale ruimtelijkeordeningsbeleid. In de huidige situatie zoeken de provincies naar mogelijkheden om aan hun regionale ambities invulling te geven en tot regionale differentiatie te komen. Zo introduceerde de provincie Noord-Brabant via de Verordening Ruimte in 2014 de ‘Brabantse Zorgvuldigheidsscore Veehouderij’, waarin ondernemers punten moeten verdienen om te mogen uitbreiden. Deze punten gaan verder dan de wettelijke minimumeisen. Bij de ‘Stalderingsregeling’ uit 2017 wordt via staloppervlakte indirect op het aantal dieren in de provincie gestuurd. De provincie Gelderland pleit weer voor andere maatregelen, bijvoorbeeld de mogelijkheid om een ‘milieu-APK’ op stallen te kunnen uitvoeren.

Deze sturingsfilosofie van regionalisering biedt in potentie dus meer mogelijkheden voor regionaal maatwerk dat past bij de ervaren knelpunten in de lokale situatie. Ze biedt vooral kansen voor typisch lokale coördinatie- en optimaliseringsproblemen, als die niet conflicteren met nationaal gestelde doelen. In dat laatste geval kan worden gedacht aan regionale afspraken rond natuurinclusiever boeren, herplaatsing van boerenbedrijven om overlast te verminderen, of verbreding in de landbouw te stimuleren waar dat mogelijk is.

De sturingsfilosofie heeft echter ook consequenties en beperkingen. Belangrijke consequenties van regionale differentiatie in doelen en stringentie van het landbouwbeleid zijn regionale ongelijkheid en waterbedeffecten. De geschiedenis van de landbouwontwikkelingsgebieden die onder de Reconstructiewet Concentratiegebieden vielen, laat zien dat de toename van grootschalige landbouwactiviteiten in die gebieden ook op maatschappelijk verzet kon rekenen. Toen de provincie Noord-Brabant een tijdelijk moratorium op het verplaatsen of uitbreiden van geitenhouderijen in de provincie instelde, volgde Gelderland dat voorbeeld om verplaatsing naar die provincie tegen te gaan. Een belangrijke beperking zit in grote uitruilen die komen kijken bij substantiële saneringen, maar ook bij het stimuleren van kennisontwikkeling die niet past binnen het huidige ontwikkelpad van de landbouw.

4.4 Slotbeschouwing

De dominante ontwikkelrichting in de Nederlandse landbouw past tot op de dag van vandaag naadloos bij de naoorlogse waarden van het produceren voor de export en het voorzien in voldoende betaalbaar voedsel. In toenemende mate stelt de samenleving daar andere waarden tegenover. Waarden als biodiversiteit, volksgezondheid, cultuurhistorie, landschap, vitale gezinsbedrijven, dierenwelzijn of broeikasgasreductie vormen steeds vaker de basis van de maatschappelijke wensbeelden voor de toekomst van de Nederlandse landbouw. In sommige gevallen staan die waarden op gespannen voet met elkaar. In een poging veel van deze soms conflicterende waarden te dienen, is het landbouwbeleid in de afgelopen decennia meervoudig geworden. Zonder de waarden politiek uit te onderhandelen, wordt met beleid in de ‘onderhoudssfeer’ geprobeerd meerdere, vaak conflicterende waarden te accommoderen via een complex stelsel van uitzonderingen en fijnregulering.

Deze meervoudigheid heeft het dominante ontwikkelpad in de sectoren echter niet fundamenteel veranderd. Voor veel Nederlandse boeren is de bewegingsruimte beperkt om zelfstandig een ander ontwikkelpad te kiezen. Bovendien maakt een versplinterde boerenorganisatie, en een overheid die haar sturingsinstrumentarium heeft afgebouwd, een koerswijziging thans lastig te organiseren. Het meervoudige beleid heeft tot een systeem geleid waarin boeren samen met de overheid op zoek gaan naar de milieugrenzen om een inkomen op peil te houden en de economie te stimuleren. Er hoeft dan maar weinig te gebeuren of grenzen worden overschreden.

Zonder een politieke discussie over welke waarden leidend dienen te zijn in de toekomstige Nederlandse landbouw, is het onwaarschijnlijk dat de landbouwsector een fundamentele koerswijziging zal doormaken. Doorgaan op het huidige pad kán een bewuste politieke keuze zijn. Die keuze zal verbeteringen en incrementele innovaties opleveren, maar zal ook het complexe en kostbare systeem van fijnregulering in stand houden, terwijl de inkomens van boeren onder druk blijven staan en doelen niet worden gehaald. Als de samenleving andere waarden van de landbouw verwacht, en de

overheid heeft de ambitie daar gehoor aan te geven, dan is een herziening van de publieke en private sturingscapaciteit noodzakelijk. Een heroverweging van rollen en sturingsinstrumentarium is essentieel om een beweging richting die waarden mogelijk te maken. Europa biedt bovendien steeds meer ruimte om nationale en regionale keuzes te maken. De concrete invulling van taken, rollen en passend instrumentarium ligt niet vast. De drie sturingsfilosofieën laten zien dat er verschillende mogelijkheden zijn om dat publiek en privaat, en tussen Rijk en regio te verdelen.

De keuze voor een sturingsfilosofie kan ideologisch worden gemaakt, al naar gelang meer vertrouwen wordt gesteld in de markt, de centrale overheid of de regio. Hier is echter vooral besproken dat die keuze consequenties voor het *praktische sturingspotentieel* heeft. Ten eerste is niet elke sturingsfilosofie even effectief om elk type probleem aan te pakken. Inzetten op zelf- en ketensturing maakt het mogelijk de innovatiekracht van de sector te gebruiken om productieprocessen verder te optimaliseren of doelen te stellen die verdergaan dan die die zijn vastgelegd in internationale handelsverdragen. Deze filosofie vergt wel een stabiele politieke visie die kan worden doorvertaald in randvoorwaarden. Wanneer private belangen en publieke waarden niet samenvallen en er afruilproblemen zijn, dan past een grotere rol van publieke partijen uit de centraliserings- of regionaliseringsfilosofie.

Ten tweede dwingt elke sturingsfilosofie ook na te denken over (het verder ontwikkelen van) passend instrumentarium. Zo vergt het inzetten op zelf- en ketensturing dat de sector zelf ook instrumenten in handen moeten hebben om coördinatieproblemen het hoofd te bieden, bijvoorbeeld rond investeringsmiddelen of het bindend verklaren van afspraken. Hetzelfde geldt voor de opbouw van een instrumentarium dat regionale afstemming mogelijk maakt. De keuze voor een sturingsfilosofie zal daarom in de praktijk vaak een mengvorm moeten zijn, afhankelijk van het type probleem dat voorligt en de sturingscapaciteit die er in de specifieke betrokken sectoren reeds aanwezig is.

Als denkoefening verkennen we hier tot slot één variant: het toewerken naar een landbouwakkoord. In analogie met het Energieakkoord, maar afgestemd op de ruime reeks aan waarden die voor de landbouw naar voren worden geschoven, zou dat een akkoord zijn met zowel private partijen uit de landbouwkolom en uit het maatschappelijk middenveld, als met de Rijksoverheid en de regio's. De *inhoudelijke inzet* van dat landbouwakkoord zou een gedragen toekomstvisie voor de Nederlandse landbouw en haar deeltakken moeten zijn, waar de verschillende waarden een integrale plek in krijgen en die Nederland past. Als waarden met elkaar op gespannen voet staan, is vooral een politieke keuze noodzakelijk welke waarden tot de publieke doelen worden gerekend. Die toekomstvisie moet passen in de realiteit van grensoverschrijdende markten en internationale afspraken. Het traject van een landbouwakkoord vergt daarom dat de consequenties van kiezen voor verschillende waarden inzichtelijk worden gemaakt. Dat proces vergt tijd, en in het geval van het energieakkoord zelfs een nieuw akkoord om doelen en afspraken verder aan te scherpen. Het traject van een

landbouwakkoord is dus óók een vorm om institutionele ruimte te creëren om over waarden te onderhandelen, de voortgang te bewaken en eventueel nieuwe instrumenten te scheppen daar waar bijsturing noodzakelijk is.

De aard van de Nederlandse landbouw heeft consequenties voor de *organisatie* van dat landbouwakkoord. Voor de verschillende bedrijfstakken gelden immers andere specifieke eigenschappen en leefomgevingsopgaven, en niet overal in Nederland speelt dezelfde landbouwproblematiek. Tegelijkertijd staan de verschillende landbouw takken ook via grondgebruik, mestruimte of klimaatopgave met elkaar in verbinding en kunnen zij niet (uitsluitend) afzonderlijk worden beschouwd. Het ligt om die reden voor de hand te kiezen voor een ‘generieke tafel’ met daaronder ‘deeltafels’ georganiseerd rond bedrijfstak, thema of regio, die mogelijk aansluiten bij bestaande initiatieven. ‘Deeltafelgenoten’ zijn boeren zelf, de leveranciers, financiers en afnemers daaromheen, en relevante publieke partijen en maatschappelijke betrokkenen. Afhankelijk van het thema of de regio zullen dat andere specifieke partijen zijn.

De deelakkoorden worden vervolgens aan de ‘generieke tafel’ beschouwd op hun passendheid in de toekomstvisie en internationale afspraken. De visievorming rond grondgebondenheid door de melkveehouderij is daarbij een voorbeeld. De sector zoekt in samenwerking met maatschappelijke partijen naar een toekomstbeeld voor de bedrijfstak, waarvan de consequenties voor bijvoorbeeld grondgebruik worden beschouwd in de visie voor de landbouw als geheel. Wanneer publieke en private waarden conflicteren, biedt de ‘generieke tafel’ in het landbouwakkoord de plaats waar naar alternatieven wordt gezocht of hoe eventuele verliezen van een koerswijziging worden genomen. In het landbouwakkoord moet daarom voldoende plaats zijn te bekijken welk instrumentarium de sector, de regio en het Rijk nodig hebben om veranderingen mogelijk te maken. Een toekomstvisie en de route daarheen vormen een samenhangend geheel. Het instrumentarium van bijvoorbeeld innovatieprogramma’s, publiek-private investeringsfondsen en grondbeleid, maar ook administratieve uitvoeringscapaciteit en vormen om afspraken (wettelijk) bindend te maken, maken dat een akkoord ook uitvoerbaar kan worden.

Literatuur

- Acemoglu, D. & Robinson, J.A. (2012). *Why nations fail: The origins of power, prosperity and poverty*. New York: Crown Books.
- Agricultural Markets Task Force (2016). *Improving market outcomes: Enhancing the position of farmers in the supply chain*. Brussels: Agricultural Markets Tasks Force.
- Agrimatie (2017). Glastuinbouwcomplex drijft op export. Wageningen, WUR zie <https://www.agrimatie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2280&indicatorID=2919§orID=2240>.
- Alons, G. (2017). Environmental policy integration in the EU's common agricultural policy: Greening or greenwashing? *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1604-1622.
- Arthur, W.B. (1989). Competing technologies, increasing returns, and lock-in by historical events. *The Economic Journal*, 99(394), 116. Zie <https://doi.org/10.2307/2234208>.
- Baumgartner, F.R., & Jones, B.D. (2010). *Agendas and instability in American politics*. Chicago: University of Chicago Press.
- Berkhout, P., van Asseldonk, M., Benninga, J., Ge, L., Hoste, R., & Smit, A.B. (2015). *De kracht van het agrocluster: Het belang van de primaire landbouw voor het totale agrocomplex*. LEI Wageningen UR.
- Berkhout, P., (2018). *Food Economic Report 2017 of the Netherlands: Summary*. Wageningen, Wageningen Economic Research.
- Bieleman, J. (2009). De Nederlandse landbouw in de twintigste eeuw. *Historia Agriculturae*, 30, 26-47.
- Bijman, J., van der Sangen, G., & Doorneweert, R.B. (2012). *Support for farmers' cooperatives: Country report The Netherlands*. Wageningen: Wageningen UR.
- Bijman, J. (2016). *Agricultural Cooperatives in the Netherlands: Key success factors*, paper presented at the Quebec International Summit of Cooperatives. Zie: <http://library.wur.nl/WebQuery/wurpubs/fulltext/401888>.
- Boonstra, F.G. (2004). *Laveren tussen regio's en regels: Verankering van beleidsarrangementen rond plattelandsontwikkeling in Noordwest Friesland, de Graafschap en Zuidwest Salland*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Boonstra, F.G., Kuindersma, W., Bleumink, H., de Boer, S., & Groot, A.M.E. (2007). *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling: Evaluatie van de reconstructie zandgebieden*. Wageningen: Alterra.
- Booth, D. et al. (2015). *Developmental Regimes in Africa synthesis report*. Londen: Overseas Development Institute.
- Börzel, T.A., & Risse, T. (2010). Governance without a state: Can it work? *Regulation & Governance*, 4(2), 113-134.
- Bos, B., & Grin, J. (2008). 'Doing' reflexive modernization in pig husbandry: The hard work of changing the course of a river. *Science, Technology, & Human Values*, 33(4), 480-507.

- Broersma, D. (2010). *Het groene front voorbij: De agrarische belangenbehartiging door LTO Nederland 1995-2005*. Groningen: Nederlands Agronomisch Historisch Instituut.
- Candel, J. (2018). *Verandering ja, maar hoe? Toekomstperspectieven en sturingsmogelijkheden voor de Nederlandse landbouwsector*. Wageningen: WUR.
- CBS & WUR. (2018). *De Nederlandse landbouwexport 2017*. Den Haag: CBS.
- CBS (2017a). *Bodemgebruik; uitgebreide gebruiksvorm, per gemeente*. Zie <http://statline.cbs.nl/Statweb/publication/?VW=T&DM=SLNL&PA=70262ned&D1=a&D2=0&HD=180424-1544&HDR=G2&STB=T>.
- CBS (2017b). *Landbouw; bedrijven met verbredingsactiviteiten, hoofdbedrijfstype, regio*. Zie <https://opendata.cbs.nl/statline/#/CBS/nl/dataset/80807ned/table?dl=4D8E>
- CBS (2017c). *Grotere melkveebedrijven en meer melk*. Den Haag. CBS. Zie: <https://www.cbs.nl/nl-nl/nieuws/2017/18/grotere-melkveebedrijven-en-meer-melk>.
- CLO (2018). *Compendium van de leefomgeving*. Zie www.clo.nl.
- Commandeur, M. (2003). *Styles of pig farming, A techno-sociological inquiry of processes and constructions in Twente and The Achterhoek*. Dissertatie Wageningen University.
- Commissie Grondgebondenheid (2018). *Grondgebondenheid als basis voor een toekomstbestendige melkveehouderij*. Commissie Grondgebondenheid.
- Commissie Schaaf (2017). *Van excellente instituten naar vitale innovatie ecosystemen*.
- Daugbjerg, C., & Feindt, P.H. (2017). Post-exceptionalism in public policy: Transforming food and agricultural policy. *Journal of European Public Policy*, 24(11), 1565-1584.
- Daugbjerg, C., & Roederer-Rynning, C. (2013). 3 The EU's Common Agricultural Policy. In G. Falkner & P. Muller (eds.), *EU Policies in a global perspective: Shaping or taking international regimes?* (Vol. 5, p. 38). London: Routledge.
- Daugbjerg, C., & Swinbank, A. (2016). Three decades of policy layering and politically sustainable reform in the European Union's agricultural policy. *Governance*, 29(2), 265-280. Zie <https://doi.org/10.1111/gove.12171>.
- Dietz, F.J. (2000). *Meststoffenverliezen en economische politiek. Over de bepaling van het maatschappelijk aanvaardbare niveau van meststoffenverliezen uit de Nederlandse landbouw*. Bussum: Coutinho.
- Dirkx, G.H.P. (2015). Weinig verdriet bij afscheid rijkslandschapsbeleid. *Landschap: Tijdschrift Voor Landschapsecologie En Milieukunde*, 32(4), 189-193.
- Dijstelbloem, H., & Holtslag, J.W. (2010). De veranderende architectuur van het bestuur. In: H. Dijstelbloem, P. den Hoed, J.W. Holtslag & S. Schouten (red.), *Het gezicht van de publieke zaak: openbaar bestuur onder ogen*. Amsterdam: Amsterdam University Press, 15-54.
- Dijk, J. van, Verburg, R., Runhaar, H., Hekkert, M. (2018). Een transitie naar natuur-inclusieve landbouw: Van 'waarom' naar 'hoe', *Mejudice*, 3 mei.
- EC (2013). *Rural development in the EU Statistical and Economic Information Report 2013*. Brussels: European Commission.
- EC (2018). *Agriculture in the European Union and the Member States - Statistical factsheets Netherlands*. Brussels: European Commission. Zie https://ec.europa.eu/agriculture/statistics/factsheets_nl.
- EC (2017). *The future of food and farming*, EC MEMO/17/4842.

- Elzen, B., Geels, F.W., Leeuwis, C., & Van Mierlo, B. (2011). Normative contestation in transitions 'in the making': Animal welfare concerns and system innovation in pig husbandry. *Research Policy*, 40(2), 263-275.
- Folkert, R., & Boonstra, F. (2017). *Lerende evaluatie van het Natuurpact: Naar nieuwe verbindingen tussen natuur, beleid en samenleving*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Frankema, E. (2014). Africa and the Green Revolution: A global historical perspective. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 70, 17-24.
- Freriks, A., Keessen, A., Korsse, D., van Rijswijk, M., & Bastmeijer, K. (2016). *Zo ver het eigen instrumentarium reikt: Een onderzoek naar de positie van de provincie Noord-Brabant en de Noord-Brabantse waterschappen bij de realisatie van kaderrichtlijn waterdoelstellingen, met bijzondere aandacht voor de omgevingswet*. Universiteit Utrecht.
- Fulponi, L. (2006). Private voluntary standards in the food system: The perspective of major food retailers in OECD countries. *Food Policy*, 31(1), 1-13. Zie <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.foodpol.2005.06.006>.
- Gaalen, F. van et al. (2016). *Waterkwaliteit nu en in de toekomst. Eindrapportage ex ante evaluatie van de Nederlandse plannen voor de Kaderrichtlijn Water*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Gezondheidsraad. (2018). *Gezondheidsrisico's rond veehouderijen: vervolgadvis*. Den Haag: Gezondheidsraad.
- Goede, P.J.M. de (2015). *Wie dan leeft, wie dan zorgt? Klimaatverandering en het gebrek aan langetermijngerichtheid van politiek en bestuur* (No. 6). Den Haag: WRR.
- González, S., & Healey, P. (2005). A sociological institutionalist approach to the study of innovation in governance capacity. *Urban Studies*, 42(11), 2055-2069.
- Greer, A. (2005). *Agricultural policy in Europe*. Manchester: Manchester University Press.
- Guston, D.H. (2014). Understanding 'anticipatory governance'. *Social Studies of Science*, 44(2), 218-242. Zie <https://doi.org/10.1177/0306312713508669>.
- Haas, M.A. de (2013). *Two centuries of state involvement in the Dutch agro sector: An assessment of policy in a long-term historical perspective*. The Hague: WRR.
- Hagenaars, T., Hoeksma, P., de Roda Husman, A.M., Swart, A., & Wouters, I. (2017). *Veehouderij en gezondheid omwonenden (aanvullende studies): Analyse van gezondheidseffecten, risicofactoren en uitstoot van bio-aerosolen*. Bilthoven: RIVM.
- Hajer, M. (2011). *De energieke samenleving. Op zoek naar een sturingsfilosofie voor een schone economie*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- Hajer, M.A., van Tatenhove, J.P.M., & Laurent, C. (2004). *Nieuwe vormen van governance: Een essay over nieuwe vormen van bestuur met een empirische uitwerking naar de domeinen van voedselveiligheid en gebiedsgericht beleid*. Bilthoven: RIVM.
- Hall, P.A. (1993). Policy paradigms, social learning, and the state: The case of economic policymaking in Britain. *Comparative Politics*, 25(3), 275-296. Zie <http://www.jstor.org/stable/422246>.
- Hannigan, J.A. (2006). *Environmental sociology* (2nd ed.). New York, NY: Routledge.
- Hardin, G. (1968). The tragedy of the commons. *Science*, 162(3859), 1243-1248. Zie <https://doi.org/10.1126/science.162.3859.1243>.

- Havinga, T. (2018). Private food safety standards in the EU. In H. Bremmers & K. Purnhagen (eds.), *Regulating and managing food safety in the EU*. Berlin: Springer.
- Hazell, P.B. (2009). *The Asian Green Revolution*. Intl Food Policy Res Inst.
- Hekkert, M. (2017). *Evaluatie Kas als Energiebron*. Utrecht: Utrecht University.
- Héritier, A., & Lehmkuhl, D. (2008). The shadow of hierarchy and new modes of governance. *Journal of Public Policy*, 28(1), 1-17.
- Hoes, A.-C., Beers, P.J., & van Mierlo, B. (2016). Communicating tensions among incumbents about system innovation in the Dutch dairy sector. *Environmental Innovation and Societal Transitions*, 21, 113-122. Zie <https://doi.org/https://doi.org/10.1016/j.eist.2016.04.005>.
- Hooghe, L., & Marks, G. (2003). Unraveling the central state, but how? Types of multi-level governance. *American Political Science Review*, 97(2), 233-243.
- Hoste, R. (2017). *International comparison of pig production costs 2015*. Wageningen: Wageningen Economic Research.
- Horlings, L.G. (1996). *Duurzaam boeren met beleid: Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw*. Nijmegen: Radboud University.
- Howlett, M. (2009). Governance modes, policy regimes and operational plans: A multi-level nested model of policy instrument choice and policy design. *Policy Sciences*, 42(1), 73-89.
- IBO (2014). *Agro-, visserij-, en voedselketens*. Den Haag: Interdepartementaal Beleidsonderzoek.
- ING Economisch Bureau. (2016). *De boer op*. Utrecht: Rabobank.
- InterAcademy Council (2004). *Realizing the promise and potential of African agriculture*. InterAcademy Council.
- IPO (2017). *Derde Voortgangsrapportage Natuur - Provinciaal natuurbeleid in uitvoering in 2016*. Den Haag: Interprovinciaal Overleg.
- Isailovic, M., & Pattberg, P. (2016). Private governance. In C. Ansell & J. Torfing (eds.), *Handbook on theories of governance* (pp. 468-475). Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing.
- Jong, M. de (1998). Rijkswaterstaat (1798-1998): Na 200 jaar Frans model klaar voor een omwenteling? *Beleid en Maatschappij*, 25(5), 311-323.
- Jongeneel, R.A., & van Berkum, S. (2015). *What will happen after the EU milk quota system expires in 2015? An assessment of the Dutch dairy sector*. Wageningen: Lei Wageningen UR.
- Jongeneel, R.A. (2015). *Stijgende kritieke melkprijs slecht voor de veerkracht*. Beschikbaar via: <https://www.agri.matie.nl/ThemaResultaat.aspx?subpubID=2232&themaID=2272&indicatorID=3214>
- Kantar Public (2017). *Maatschappelijke waardering van Nederlandse landbouw en visserij 2017*. Amsterdam: TNS NIPO.
- Karel, E.H. (2015a). Boer en politiek. Opkomst en teloorgang van het Groene Front. *Historia Agriculturae*, 44, 31-56.
- Karel, E.H. (2015b). Boer tussen markt en maatschappij. De modernisering nader beschouwd. *Historia Agriculturae*, 44, 185-194.

- Kevelam, J., Groothuijse, F.A.G., van den Broek, G.M., & van Rijswijk, H. (2017). Stront aan de knikker? Het fosfaatrechtenstelsel in het licht van art. 1 Eerste Protocol bij het EVRM. *Milieu en Recht*, 5(61), 388.
- Kishna, M., Negro, S., Alkemade, F., & Hekkert, M. (2017). Innovation at the end of the life cycle: Discontinuous innovation strategies by incumbents. *Industry and Innovation*, 24(3), 263-279.
- Koning, N. (2017). *Food security, agricultural policies and economic growth: Long-term dynamics in the past, present and future*. Taylor & Francis.
- Kooij, P. (2006). Hoe ons Nederland een groen hart kreeg en het ook weer verloor. *BMGN-Low Countries Historical Review*, 121(4), 753-770.
- Kuindersma, W., & Boonstra, F.G. (2010). The changing role of the state in Dutch regional partnerships. *Environment and Planning C: Government and Policy*, 28(6), 1045-1062. Zie <https://doi.org/10.1068/c09188>.
- Lefebvre, M., Langrell, S.R.H., & Gomez-y-Paloma, S. (2015). Incentives and policies for integrated pest management in Europe: A review. *Agronomy for Sustainable Development*, 35(1), 27-45.
- Lemos, M.C., & Agrawal, A. (2006). Environmental governance. *Annual Review of Environment and Resources*, 31(1), 297-325. Zie <https://doi.org/10.1146/annurev.energy.31.042605.135621>.
- Levi-Faur, D. (2011). Regulation and regulatory governance. In D. Levi-Faur (ed.), *Handbook on the Politics of Regulation* (pp. 3-21). Edward Elgar Cheltenham.
- Maassen, K. et al. (2016). *Veehouderij en gezondheid omwonenden*. Bilthoven: RIVM.
- Mayer, F., & Gereffi, G. (2010). Regulation and economic globalization: Prospects and limits of private governance. *Business and Politics*, 12(3), 1-25.
- Mazzucato, M. (2015). *The entrepreneurial state: Debunking public vs. private sector myths* (Vol. 1). Anthem Press.
- Meuleman, L. (2008). *Public management and the metagovernance of hierarchies, networks and markets: The feasibility of designing and managing governance style combinations*. Springer Science & Business Media.
- Meulen, B. van der (2011). *Private food law: Governing food chains through contract law, self-regulation, private standards, audits and certification schemes*. Wageningen: Wageningen Academic Publishers. Zie <http://www.oapen.org/record/396410>.
- Meulen, B. van der et al. (2011). *Schaalvergroting in de land- en tuinbouw: Effecten bij veehouderij en glastuinbouw*. Den Haag: LEI Wageningen UR.
- Ministerie van EZ. (2016). *Nationale Strategie voor toepassing van de Gemeenschappelijke Marktordening voor groenten en fruit in Nederland*. Den Haag: Ministerie van EZ.
- Ministerie van LNV (1994). *Sturing op Maat. Een nieuwe benadering van milieuproblemen in de primaire land- en tuinbouw*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Modint. (2018). Modint. Zie <http://modint.nl/>.
- Muilwijk, H. et al. (2018). *Voedsel in Nederland: Verduurzaming bewerkstelligen in een veelvormig systeem*. Den Haag: PBL Planbureau voor de leefomgeving.
- Nelissen, N. (2002). The administrative capacity of new types of governance. *Public Organization Review*, 2(1), 5-22.

- North, D.C. (2005). *Understanding the process of economic change*. North. Princeton: Princeton University Press. Zie <https://doi.org/10.2307/25097117>.
- OECD (2015). *Innovation, agricultural productivity and sustainability in the Netherlands*. Paris: OECD Publishing.
- Ogink, G., Olink, J.H., & Westerlaken, L.F.I. (2002). *Evaluatie Wet Herstructurering Varkenshouderij: Onderdeel Milieu*. Ede/Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- Ogink, G., & Vliet, J. van (2005). *Regeling Beëindiging Veehouderijtakken (RBV) : Eindevaluatie*. Ede/Wageningen: Expertisecentrum LNV.
- Omroep Brabant (2017). 'Dit kan niet en moet opgeschoond worden,' vindt voorzitter Huijbers van de ZLTO. Zaterdag 11 november 2017 Zie <http://www.omroepbrabant.nl/?video/1090591073/Dit+kan+niet+en+moet+opgeschoond+worden,+vindt+voorzitter+Huijbers+van+de+ZLTO.aspx>.
- Onderzoeksraad voor Veiligheid (2014). *Risico's in de vleesketen*. Den Haag: Onderzoeksraad voor Veiligheid.
- Ontwikkelingsmaatschappij Varkenshouderij (2017). *Regeling omgevingskwaliteit*. Ede.
- Onwezen, M.C., Reinders, M.J., & Snoek, H.M. (2016). *De Agrifoodmonitor 2016: Hoe burgers de Agri & Food sector waarderen*. Wageningen Economic Research.
- Oostindie, H., Seuneke, P., van Broekhuizen, R., Hegger, E., & Wiskerke, J. (2011). *Dynamiek en robuustheid van multifunctionele landbouw. Rapport onderzoeksfase 2: Empirisch onderzoek onder 120 multifunctionele landbouwbedrijven*. Leerstoelgroep Rurale Sociologie, Wageningen University.
- Oostindie, H., van der Ploeg, J.D., & van Broekhuizen, R. (2013). *Buffercapaciteit: Bedrijfsstijlen in de melkveehouderij, volatiele markten en kengetallen*. Wageningen: WUR.
- Ostrom, E. (1990). *Governing the commons*. Cambridge University Press.
- Pardey, P.G., Chan-Kang, C., Dehmer, S.P., & Beddow, J M. (2016). Agricultural R&D is on the move. *Nature News*, 537(7620), 301.
- PBL (2013). *De macht van het menu. Opgaven en kansen voor duurzaam en gezond voedsel*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2016). *Balans van de Leefomgeving 2016. Richting geven - ruimte maken*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2017a). *Tussenbalans van de Leefomgeving 2017*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2017b). *Evaluatie Meststoffenwet 2016: Syntheserapport*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- PBL (2018). *Balans van de Leefomgeving*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving [te verschijnen in september 2018].
- Peters, B.G., & Pierre, J. (2016). *Comparative governance: Rediscovering the functional dimension of governing*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *The American Political Science Review*, 94(2), 251-267. Zie <https://doi.org/10.2307/2586011>.
- Pieterse, N., van den Broek, L., Pols, L., & Huitzing, H. (2015). *Het Groene Hart in beeld: Een uniek veengebied midden in de Randstad*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.

- Ploeg, J.D. van der (1994). Styles of farming: An introductory note on concepts and methodology. in: J.D. van der Ploeg, A. Long (eds.), *Born from within. Practice and perspectives of endogenous rural development*, Van Gorcum, Assen, 7-31.
- Ploeg, J.D. van der (2003). *The virtual farmer: Past, present and future of the Dutch peasantry*. Uitgeverij Van Gorcum.
- Raad voor Maatschappelijke Ontwikkeling (2013). *Terugtrekken is Vooruitzien*. Zie https://www.raadrvs.nl/uploads/docs/Terugtrekken_is_vooruitzien.pdf.
- Rabobank. (2018). Missie Rabobank. Zie <https://www.rabobank.com/nl/about-rabobank/profile/mission-strategy/index.html>.
- Regiebureau POP (2018). Nederlandse kaders. Zie <https://regiebureau-pop.eu/nederlandse-kaders>.
- Regiegroep Vitale Varkenshouderij (2016). *Actieplan vitalisering varkenshouderij*. Den Haag.
- Rijksoverheid (2017). Land en tuinbouw. Zie <https://www.rijksoverheid.nl/onderwerpen/landbouw-en-tuinbouw/inhoud/landbouwbeleid>.
- Rip, A. (2006). A co-evolutionary approach to reflexive governance – and its ironies. In J.P. Voß, D. Bauknecht & R. Kemp (eds.), *Reflexive governance for sustainable development* (pp. 82–100). Cheltenham, UK: Edward Elgar.
- RIVM (2002). *Minas en Milieu. Balans en Verkenning*. Bilthoven: RIVM.
- RIVM (2004). *Mineralen beter geregeld. Evaluatie van de werking van de Meststoffenwet 1998-2003*. Bilthoven: RIVM.
- RLG (2003). *De boer in de keten: boeienkoning of teamspeler?* Amersfoort: Raad voor het Landelijk Gebied.
- Rli (2018). *Duurzaam en gezond, samen naar een houdbaar voedselsysteem*. Den Haag: Raad voor de leefomgeving en infrastructuur.
- RVO (2018). Agrosectoren – Glastuinbouw. Zie <https://www.rvo.nl/onderwerpen/duurzaam-ondernemen/groene-economie/schone-en-zuinige-agrosectoren/de-sectoren/agrosectoren-glastuinbouw>.
- Schnabel, P. (2001). *Waarom blijven boeren? Over voortgang en beëindiging van het boerenbedrijf*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Schuurman, A. (2013). Agricultural policy and the Dutch agricultural institutional matrix during the transition from organized to disorganized capitalism. In P. Moser & T. Varley (eds.), *Integration through subordination. The politics of agricultural modernisation in industrial Europe* (Vol. 8, pp. 65–84). Turnhout: Brepols.
- Scott, J.C. (1998). *Seeing like a state: How certain schemes to improve the human condition have failed*. New haven: Yale University Press.
- SER (2008). *Waarden van de landbouw*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- SER. (2016). *Versnelling duurzame Veehouderij*. Den Haag: Sociaal-Economische Raad.
- Seuneke, P. (2014). *From production-oriented farming towards multifunctional entrepreneurship: Exploring the underlying learning process: Wageningen University*.
- Silvis, H.J. et al. (2014). *Internationale benchmark Nederlands agrosectorbeleid. De helling van het speelveld*. LEI, Wageningen UR/Panteia, EIM.
- Smeets, J. (2017). *What about agriculture? Framing of problems and solutions in 25 years of agricultural policy advice*. Wageningen University, Wageningen.

- Spiertz, J.H.J., & Kropff, M.J. (2011). Adaptation of knowledge systems to changes in agriculture and society: The case of the Netherlands. *NJAS-Wageningen Journal of Life Sciences*, 58(1-2), 1-10.
- Steen, M. van der, Scherpenisse, J., & Van Twist, M. (2015). *Sedimentatie in sturing. Systeem brengen in netwerkend werken door meervoudig organiseren*. Den Haag: NSOB.
- Steenbekkers, A., Simon, C., Vermeij, L., & Spreuwers, W.-J. (2008). *Het platteland van alle Nederlanders*. Den Haag: Sociaal en Cultureel Planbureau.
- Swagemakers, P. (2002). Verschil maken, novelty-productie en de contouren van een streekcoöperatie. *Tijdschrift voor Sociaalwetenschappelijk Onderzoek van de Landbouw*, 17(4), 248-250.
- Swinnen, J.F.M. (2009). The growth of agricultural protection in Europe in the 19th and 20th centuries. *The World Economy*, 32(11), 1499-1537.
- Termeer, C.J., & Bruinsma, A. (2016). ICT-enabled boundary spanning arrangements in collaborative sustainability governance. *Current Opinion in Environmental Sustainability*, 18, 91-98.
- Tjeenk Willink, H. (2017). *Over de uitvoerbaarheid en uitvoering van nieuw beleid (regerakkoord) of: Hoe geloofwaardig is de Overheid?* Den Haag.
- Tracy, M. (1989). *Government and agriculture in Western Europe 1980-1988*. New York, NY: Harvester Wheatsheaf.
- Veerman, C.P. (2016). *Landbouw, wetenschap en samenleving: Beschouwingen op de drempel*. Wageningen: Wageningen University.
- Verhoog, A.D. (2016). *Het Nederlandse agrocomplex 2015*. LEI Wageningen UR.
- Voß, J.P., Smith, A., & Grin, J. (2009). Designing long-term policy: Rethinking transition management. *Policy Sciences*, 42(4), 275-302. Zie <https://doi.org/10.1007/s11077-009-9103-5>.
- VROM-raad (2004). 'Meerwerk'. *Advies over de landbouw en het landelijk gebied in ruimtelijk perspectief*. Den Haag: VROM-raad.
- Willems, J., van Grinsven, H.J.M., Jacobsen, B.H., Jensen, T., Dalgaard, T., Westhoek, H., & Kristensen, I.S. (2016). Why Danish pig farms have far more land and pigs than Dutch farms? Implications for feed supply, manure recycling and production costs. *Agricultural Systems*, 144, 122-132.
- Wouden, R. van der (2017). *Omgevingsbeleid op een tweesprong. De leefomgeving als maatschappelijke en ruimtelijke opgave*. Den Haag: PBL Planbureau voor de Leefomgeving.
- WRR (1992). *Grond voor keuzen: Vier perspectieven voor de landelijke gebieden in de Europese Gemeenschap*. Den Haag: Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid.
- WRR (2010). *Minder pretentie, meer ambitie: Ontwikkelingshulp die verschil maakt (Vol. 84)*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2013). *Naar een lerende economie: Investeren in het verdienvermogen van Nederland*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- WRR (2014). *Naar een voedselbeleid*. Amsterdam: Amsterdam University Press.
- Zee, F. van der (2009). Innovatie en de agro-food industrie in Nederland. In J. Peerlings & C. Gardebroek (eds.), *Van boterberg naar biobased* (pp. 47). Wageningen: Wageningen Academic Publishers.

Zijlstra, J., van Everdingen, W., Jager, J., Kooistra, S., & van Riel, J. (2012). *Gevolgen van groei voor financiële resultaten op melkveebedrijven in Nederland en EU. Deelrapport 1 van het project 'Groeien in rendement'*. Wageningen: WUR. Zie <http://edepot.wur.nl/222596>.
Zuidelijke Rekenkamer (2013). *Evaluatie Verplaatsingsregelingen en Beëindigingsregelingen Intensieve Veehouderij*. Zuidelijke Rekenkamer.
Zuivel NL (2017). *Zuivel in cijfers 2016*. Den Haag: Zuivel NL.

Bijlage: geraadpleegde personen

Dr. ir. Onno-Frank van Bekkum	Adviesbureau CO-OP Champions
Ir. Pierre Berntsen	ABN-Amro
Dr. Jos Bijman	WUR
Ir. Jan Breembroek	Accountantskantoor Flynth
Ir. Marc Calon	LTO Nederland
Ing. Wim van de Geest	K&G Advies
Ir. Gert ten Have	Accountantskantoor Flynth
Dr. ir. Ruud Huirne	Rabobank
Drs. Ingrid Jansen	Producentenorganisatie Varkenshouderij
Bouke Meijer	Melkveehouder
Roy Meijer, BSc.	Melkveehouder
Ir. Harold van der Meulen	Wageningen Economic Research
Dr. ir. Henk Oostindie	WUR
Prof. dr. ir. Rudy Rabbinge	WUR
Mr. Eduard Ravenhorst	De Coöperatieve Vereniging
Ir. Erik de Rond	Varkenshouder
Dr. Marleen de Rond-Schouten	Varkenshouder
Dr. Anton Schuurman	WUR
Dr. Pieter Seuneke	Aeres Hogeschool Wageningen
Dr. Herman Stolwijk	Gepensioneerd, CPB
Ing. Wiebren van Stralen	Living Lab Fryslân
Dr. Bert Urlings	Vion
Prof. dr. Cees Veerman	Gepensioneerd, ministerie van LNV
Ir. Frank Verhoeven	Adviesbureau Boerenverstand
Prof. dr. Herman Wijffels	Universiteit Utrecht

Planbureau voor de Leefomgeving

Postadres
Postbus 30314
2500 GH Den Haag

www.pbl.nl
[@leefomgeving](#)

juli 2018