

Politieke modernisering van het Groene Front?

Jaap Frouws

1 Inleiding

De agrarische sector is een belangwekkend toepassingsgebied voor de 'politieke sociologie van georganiseerde belangen' (Heinze 1981). De heterogeniteit van subsectoren en regio's betekent dat vele deelbelangen tegen elkaar worden afgewogen. Boeren en tuinders zijn enerzijds vrije ondernemers, anderzijds afhankelijke primaire producenten, wier produktievoorwaarden in sterke mate bepaald worden door overheidsmaatregelen en door marktpartijen van veel grotere omvang dan het boerenbedrijf. Deze ambivalente positie impliceert een dilemma tussen collectieve belangenbehartiging op basis van solidariteit enerzijds en een individualistische benadering van 'ieder voor zich' anderzijds, waarbij belangenbehartiging zich beperkt tot lobbyen en individuele dienstverlening. De met het boerenbestaan verbonden culturele identiteit van de agrarische bevolkingsgroep geeft 'het landbouwbelang' bovendien een extra ideologische lading.

Het is duidelijk dat de boerenbelangen niet zonder meer zijn 'af te lezen' uit de sociaal-economische positie. De bepaling, vertegenwoordiging en realisering daarvan hangen af van organisatorische, culturele, ideologische en politieke factoren. Dit gecompliceerde proces van 'belangenintermediatie' (Lehmbruch 1977) zet zich voort in de vorming en uitvoering van het overheidsbeleid dat betrekking heeft op de agrarische sector. Ook daarin vinden voortdurend afwegingen van deelbelangen plaats en van 'agrarische' belangen ten opzichte van 'algemene' belangen. In de meeste Westeuropese landen zijn de boerenorganisaties nauw betrokken geweest bij de totstandkoming van de omvangrijke overheidsinterventie in de landbouw. De legitimiteit van het overheidsoptreden is daardoor sterk verbonden met de legitimiteit van de agrarische belangenvertegenwoordiging. De overeenkomstige structuur van de naoorlogse agrarische belangenintermediatie in veel geïndustrialiseerde samenlevingen, gekenmerkt door de verwevenheid tussen overheden en landbouworganisaties, is aanleiding geweest om van een 'corporatistisch imperatief' in de landbouw te spreken (Keeler 1987).

In het volgende zal allereerst een theoretische plaatsbepaling worden gegeven van dit 'agrarisch neo-corporatisme'. Daarop aansluitend worden de belangrijkste ele-

menten van deze theorie weergegeven. Vervolgens worden de veranderingen geanalyseerd die de in de neo-corporatistetheorie beschreven sociaal-politieke structuur van agrarisch Nederland vanaf het midden der jaren tachtig heeft ondergaan. Hiertoe is gebruik gemaakt van onderzoek naar agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming, onder andere met betrekking tot de mestproblematiek (Ettema et al. 1993; Frouws 1993). Ten slotte wordt de balans opgemaakt van de politieke modernisering van het 'Groene Front'. De mestbeleidsvorming dient daarbij als referentie.

2 Agrarisch neo-corporatisme

Het neo-corporatisme wordt opgevat als een theorie ter karakterisering van een sociaal-politieke structuur. De uiteenlopende varianten van deze theorie zijn ontwikkeld vanaf het midden van de jaren zeventig. Het voorvoegsel *neo* onderscheidt deze varianten van de corporatistische maatschappijleer. De sociaal-politieke structuur in kwestie betreft de (agrarische) belangenintermediatie en de daarmee verbonden beleidsformatie (vorming en uitvoering van beleid). Neo-corporatisme is hier dus niet een theorie van de staat, van een economisch stelsel of van een systeem van politieke representatie. De toepassing op één sector, in dit geval de agrarische, wordt wel aangeduid als meso-corporatisme (Cawson 1985). De sectorale toepassing betekent dat ervan wordt uitgegaan dat de structuur van de belangenorganisatie en economisch-politieke besluitvorming in een land per sector kan verschillen.

De neo-corporatistische structuur in de Nederlandse landbouw kent een lange wordingsgeschiedenis. Het debat over de 'officiële vertegenwoordiging' van de landbouw, over de verhouding tussen de staat en de sector, is eigenlijk zo oud als het staatsingrijpen in die sector zelf (zie ook Frouws 1994). Dat geldt ook voor de samenwerking tussen overheden en vertegenwoordigers van boeren en tuinders. Ten tijde van de landbouwcrisis-wetgeving in de jaren dertig was deze intensief en omvangrijk. Dat deed de discussie over de rolverdeling tussen overheid en georganiseerd bedrijfsleven weer oplaaien. Na de Tweede Wereldoorlog werd voor landbouwproductie en voedselvoorziening een afzonderlijk departement gereserveerd, kwam een stroom overheidsmaatregelen op deze terreinen tot stand en namen de samenwerking en het overleg tussen de overheid en de landbouworganisaties vastere vormen aan. Het 'gouden tijdperk' (Louwes 1980) van het neo-corporatistische landbouwmodel brak aan. Wel zou het nog tot midden jaren zestig duren voordat het vertegenwoordigingsmonopolie van het Landbouwschap geïnstitutionaliseerd werd, en de boerenstandsorganisaties in het Schap formeel een bestuurlijk overwicht verwierven ten koste van de landarbeidersbonden.

Het agrarisch neo-corporatisme is te typeren als een ruilstructuur. De betrokken partners, de overheid en het georganiseerde landbouwbedrijfsleven, zetten 'hulpbronnen' in (middelen die in staat stellen tot beïnvloeding en beheersing van mense-

*Schema 1: Neo-corporatistische ruil**Overheid verschaft*

invloed
bevoegdheden
strategische informatie
vertegenwoordigingsmonopolie

Belangenorganisaties verschaffen

samenwerking
strategische informatie
disciplineren
legitimering

Regels/voorwaarden

consensus--elitisme--technocratie--de-politisering--geslotenheid

lijke activiteiten én materiële objecten) en er gelden 'regels' die niet alleen bepalen wat als hulpbron geldt, maar ook de verdeling van hulpbronnen rechtvaardigen en de ruil normeren en sanctioneren (zie voor de hier gebruikte begrippen structuur, hulpbronnen en regels, Giddens 1984).

De ruilstructuur van het agrarisch neo-corporatisme is aangegeven in schema 1. Hierin is het overleg- en samenwerkingsmodel weergegeven tussen de twee kernpartijen van de agrarische *policy community*. De overheid is daarbij vertegenwoordigd door het Landbouwministerie en de georganiseerde landbouw door het Landbouwschap. De agrarische *policy community* (bijgenaamd het Groene Front) kenmerkte zich door een beperkt aantal deelnemers ('voormannen', functionarissen, topambtenaren), een relatief stabiel lidmaatschap, hechte onderlinge contacten, een gemeenschappelijke symbolische en cognitieve orde waarin gespecialiseerde kennis van grote betekenis is, en een zekere afsluiting ten opzichte van andere departementen, niet-agrarische belangengroepen en het parlement, exclusief de 'bevriende' landbouwspecialisten (Smith 1990). In deze kenmerken van het Groene Front zijn de 'regels' van consensus (tussen overheid en belangenorganisaties), technocratische en gedepoliteerde besluitvorming en geslotenheid herkenbaar. De nationale landbouwvertegenwoordiging in de vorm van het Landbouwschap overkoepelde niet alleen drie levensbeschouwelijke zuilen, maar bovendien een groot aantal deelsectoren en deelbelangen, variërend van fruitteilers tot pluimveehouders. De gecompliceerde interne consensus- en compromisvorming én de consensusvorming met de overheid werden gerealiseerd door een relatief autonome vertegenwoordigende elite. Deze fungeerde bij de gratie van vertrouwen in de top en passiviteit van de achterban die het bestuurlijk werk overlaat aan zijn leiders.

Dank zij het circuit van formeel en informeel overleg, raadpleging en gezamenlijke beleidsuitvoering, beschikte de georganiseerde landbouw over ruime mogelijkheden de besluitvorming, regelgeving en allocatie van overheidsmiddelen te beïnvloeden. Via publiekrechtelijke bedrijfsorganisaties zijn wetgevende en uitvoerende bevoegdheden aan het bedrijfsleven gedelegeerd. De nauwe betrokken-

heid bij de beleidsvorming en bij het beleidsvoorbereidend onderzoek is een bron van strategische informatie voor de landbouworganisaties. Deze kan zowel dienen om de eigen sectorbelangen te ondersteunen als om de achterban te mobiliseren, en verschaft de georganiseerde landbouw bovendien een voorsprong ten opzichte van minder geïnformeerde 'buitenstaanders'. Het *partnership* met de overheid gaf de koepelorganisatie de facto het alleenvertegenwoordigingsrecht, wat rivaliserende agrarische belangenorganisaties in een zwakke en afhankelijke positie plaatste.

De samenwerking met de georganiseerde landbouw in de voorbereiding en uitvoering van het beleid is voor de overheid van belang voor de afstemming van regelgeving en maatregelen op praktijkomstandigheden. Veel van de in het formele en vooral informele overleg aangedragen informatie had voor de overheid een strategische, politiek-bestuurlijke signaalfunctie. Door middel daarvan werden de grenzen van de beleidsacceptatie verkend. Het resultaat van het overleg diende vervolgens ten opzichte van de achterban gerechtvaardigd te worden, in ruil voor de invloed die de in het Landbouwschap verenigde boerenorganisaties daarop konden uitoefenen. Deze legitimering veronderstelde dat standpunten eensgezind werden onderschreven en uitgedragen, hetgeen 'interne' discipline vraagt van de georganiseerde landbouw. Deze interne discipline of eenheid is ook vereist om als eensgezinde gesprekspartner van de overheid te kunnen optreden. Onvrede en protesten van de achterban dienen bij voorkeur weggenomen of in ieder geval gecontroleerd en gekanaliseerd te worden. Faalt deze 'externe' disciplinering dan ontstaat een 'wilde' belangenstrijd die de waarde van het officiële overleg ondermijnt.

3 De-corporatisering

In de 'alledaagse' interacties tussen de deelnemende partijen wordt een sociaal-politieke structuur steeds opnieuw bevestigd, maar ondergaat deze tevens ongemerkte, incrementele veranderingen. Geleidelijk kan zo een andere structuur ontstaan. De transformatie kan ook ingrijpender zijn, bij voorbeeld als gevolg van veranderende schaarsteverhoudingen, sociale strijd, of interventies van overheden of sociale bewegingen. Retrospectief kan geconcludeerd worden dat in de loop van de jaren tachtig een aantal economische, sociale en politiek-bestuurlijke veranderingen tot een dergelijke structurele transformatie in de agrarische sector geleid hebben.

Turbulentie en verandering. De budgetlasten als gevolg van de chronische overschotten van marktordeningsprodukten liepen zo hoog op, dat aan drastische ingrepen niet meer te ontkomen was. In de jaren zeventig konden sanering en prijsrestricties nog worden gecompenseerd door stimulerend structuurbeleid dat selectieve bedrijfsontwikkeling mogelijk maakte. In de jaren tachtig werd de groei van de melkproductie definitief geblokkeerd door een quoteringsregeling, werd de akkerbouw onder druk gezet door geleidelijke afbraak van de prijsbescherming en werd

de ontwikkeling van de intensieve veehouderij bevroren in een poging het mestprobleem in te dammen. De agrarische sector kreeg niet alleen met kwantitatieve beperkingen te maken, maar ook met toenemende kwalitatieve eisen aan produkten en productieprocessen. Veranderende consumentenvoorkeuren, groeiende aandacht voor voedings- en gezondheidsaspecten, stringenter milieuvorwaarden en de machtsverschuiving in de richting van grote supermarkten liggen hieraan ten grondslag. Milieuvervuiling en aantasting van natuur en landschap door de land- en tuinbouw werden politieke issues. De verstedelijkte samenleving stelde meer en meer eisen aan de inrichting en het gebruik van het landelijk gebied. Het ministerie van Landbouw werd gedwongen de exclusieve oriëntatie op agrarische productie- en exportbelangen te laten varen, en naast landbouwbeleid ook beleid te voeren ten aanzien van milieu, natuur, landschap, voedselkwaliteit, dierlijk welzijn en openlucht-recreatie. Dat betekende nieuwe gesprekspartners en noopte tot wijziging van keuzen en strategieën.

Deze externe turbulentie ging gepaard met belangrijke veranderingen binnen de agrarische bevolkingsgroep. Een hoger opleidingsniveau, specialisatie, alsmede toenemende technische expertise bevorderden de professionalisering van agrariërs binnen de eigen beroepsgroep van bij voorbeeld glastuinders of melkveehouders. De levensbeschouwelijke zuilen boetten aan betekenis en bindingskracht in, de opstelling ten aanzien van de eigen voormannen en standsorganisaties werd zakelijker en kritischer. De differentiatie van de boerenstand voltrok zich niet alleen langs de lijnen van de verschillende productiesectoren. Ook de praktische antwoorden – in bedrijfsorganisatie en bedrijfsvoering – op beperkingen als prijsdruk, quoterings en milieumaatregelen, vertoonden een verscheidenheid die een toenemende diversiteit van agrarische belangen impliceerde (zie over de betekenis van deze heterogeniteit, Van der Ploeg 1993). Waar de verscheidenheid de vorm van 'pluri-activiteit' aanneemt, vervagen de grenzen tussen 'agrarische' en niet-agrarische belangen.

De geschetste veranderingen hebben het neo-corporatistische stelsel van agrarische belangenintermediatie en beleidsformatie ondermijnd. Invoering van restrictief en lastenverzwarend beleid ten aanzien van land- en tuinbouw heeft de tegenstellingen en conflicten doen toenemen, zowel tussen overheid en bedrijfsleven als binnen de georganiseerde landbouw. Landbouwpolitiek was niet langer een 'non zero sum game', waardoor de-politisering van de besluitvorming werd bemoeilijkt. Relatieve buitenstaanders als het departement van Milieubeheer, het parlement en natuur- en milieuorganisaties eisten een grotere rol op, waardoor de geslotenheid van de agrarische *policy community* werd aangetast. De 'slechte boodschap' waarmee de leiders keer op keer thuiskwamen, leidde tot een chronisch wantrouwen ten opzichte van de landbouwvertegenwoordiging. Mede als gevolg van de meer kritische en onafhankelijke opstelling van veel boeren was het met de passiviteit van de achterban gedaan.

Met andere woorden: aan belangrijke voorwaarden van het neo-corporatistische

arrangement (consensus, de-politisering, eenheid van de landbouwlobby, geslotenheid) werd niet meer voldaan, en de neo-corporatistische ruil bleek op essentiële onderdelen niet langer te realiseren.

4 Het mestprobleem

De schermutselingen rond het mestbeleid illustreren het proces van 'de-corporatisering'. De politieke onenigheid over het mestbeleid vond al plaats in het begin van de jaren zeventig, maar kwam pas echt goed op gang in de tweede helft van de jaren tachtig. Aanvankelijk stond het *partnership* tussen het ministerie van Landbouw en het Landbouwschap er borg voor dat de mestproblematiek van de politieke agenda werd geweerd. Waarschuwingen van onderzoekers werden gebagatelliseerd of zelfs als indoctrinatie afgedaan. Publikatie van onderzoeksresultaten werd tegengehouden en onderzoek naar de aard en omvang van de mestproblematiek werd belemmerd. De aanpak van mogelijke problemen werd vooruitgeschoven, in de hoop op de ontwikkeling van technische oplossingen op het gebied van mesttransport, veevoer en mestverwerking. De Tweede Kamer liet zich geruststellen met de in 1974 uitgebrachte *Nota Intensieve Veehouderij*, waarin zowel het sociaal-economische belang van de sector als de mogelijkheden van technische oplossingen breed werden uitgemeten.

Het overlegstelsel onder druk. Begin jaren tachtig verschenen eindelijk officiële rapporten waarin de bijdrage van de veehouderij aan de vervuiling van grond- en oppervlaktewater werd aangetoond. Andere alarmsignalen waren de verontreiniging van drinkwaterputten met nitraat en de explosieve groei van de Nederlandse varkensstapel. De politieke pressie nam toe, ingrijpen werd onontkoombaar. Het departement van Milieuhygiëne was vastbesloten de bodemverontreiniging aan te vatten, nadat in de eerste tien jaar van zijn bestaan de 'compartimenten' lucht, oppervlaktewater en geluid waren aangepakt. Een 'historisch compromis' tussen minister Braks en de nieuw aangetreden bewindsman Winsemius maakte een eind aan de slepende competentiestrijd tussen beide departementen. Landbouw werd gedwongen zaken te doen met een niet-agrarische gesprekspartner. Hoewel er vele conflicten tussen de ambtenaren van Landbouw en Milieuhygiëne werden uitgevochten, werd eindelijk een begin gemaakt met een daadwerkelijk mestbeleid.

Eind 1984 werd de produktie-uitbreiding in de intensieve veehouderij een halt toegeroepen door invoering van de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen. De voorbereiding vond in het geheim plaats, er werd niet overlegd met het Landbouwschap. De verboden werden van kracht op het moment van indiening bij de Tweede Kamer, teneinde een *announcement effect* te voorkomen. Hoewel er tot 1988 nog forse uitbreidingen werden gerealiseerd, had de Interimwet wel een schok-effect. De regels van het overlegmodel waren geschonden en het 'eigen' ministerie

gedroeg zich niet meer als de onversneden belangenbehartiger van de agrarische sector.

Deze tijdelijke verstoring van het overlegstelsel verhinderde niet dat het Groene Front – dank zij de strategische samenwerking tussen overheid en bedrijfsleven – het aanvankelijke mestbeleid nog van een stevig landbouwstempel wist te voorzien. De gebruiksnormen voor dierlijke mest werden in een eerste fase zó hoog vastgesteld, dat er landelijk gezien geen mestoverschot was. Bovendien kreeg de landbouw maar liefst vijftien jaar om het mestprobleem op te lossen. De omvang van het mest- en ammoniakprobleem en daarmee samenhangend ook de maatschappelijke druk, bleken evenwel dermate groot dat aan permanente aanscherping van de maatregelen niet te ontkomen was. Het werd steeds moeilijker overeenstemming te bereiken over de aard en snelheid van die aanscherping en over de verdeling van de lasten. Overheid, landbouworganisaties en boeren onderling bleken keer op keer verdeeld, het beleid stuitte op weerstand, en boerenacties en actiecomités noopten tot aanpassingen en tot herroeping van gemaakte afspraken. De (neo-corporatistische) ruil werd steeds minder gerealiseerd: de georganiseerde landbouw sprak niet meer met één stem en kon zijn invloed op de besluitvorming niet laten gelden, noch uitvoerende bevoegdheden op zich nemen inzake maatregelen waarover de meningen verdeeld waren. Zo kon uitvoering van de overschotheffing, waarover de onenigheid tussen ‘noord’ (de zogenaamde tekortgebieden) en ‘zuid’ (de overschotgebieden) tot op de dag van vandaag voortduurt, niet worden overgelaten aan het Landbouwschap. Landbouwvertegenwoordigers waren niet bereid of slaagden er niet in bepaalde elementen en doelstellingen van het mestbeleid te legitimeren. Het alleenvertegenwoordigingsrecht van het Landbouwschap werd van alle kanten aangevochten, in het kader van de mestprotesten werd zelfs een Nederlandse Agrarische Bond opgericht. Desondanks wist het Schap zijn monopoliepositie als enige spreekbuis en onderhandelingspartner lange tijd te handhaven, zij het dat deze door gebrek aan interne eenheid aan betekenis inboette. Uiteindelijk werd dat monopolie feitelijk doorbroken, doordat steeds meer partijen – verenigingen en werkgroepen van boeren, van het Centrum voor Landbouw en Milieu, van agrarische jongeren, regionale standsorganisaties, enzovoort – zich op het mesttoneel bewogen. Onderwijl raakten de hoofdrolspelers in grotere verwarring naarmate de fatale ‘eindfase’ van het mestbeleid dichterbij kwam.¹

Het laatste ‘centraal akkoord’. Uiteraard ondernam de georganiseerde landbouw pogingen de gelederen te sluiten en invloed te herwinnen. Zo lanceerde het Landbouwschap eind 1991 een ‘nieuwe aanpak’ van het mestprobleem, waarin de individuele verantwoordelijkheid van de boer voor de terugdringing van het mineralenverlies op zijn bedrijf centraal stond. Dit gebeurde na een fase van grote verwarring in eigen kring naar aanleiding van een aantal op instigatie van de Kamer aangekondigde aanscherpingen van het mestbeleid. De overheid stemde erin toe de nieuwe

aanpak gezamenlijk met het bedrijfsleven uit te werken. In mei 1993 werd hiertoe een 'centraal akkoord' gesloten tussen het Landbouwschap en de overheid. Naast het voornemen om een zogenaamd mineralenaangiftesysteem te ontwikkelen op basis waarvan veehouders aangeslagen konden worden voor te hoge mineralenverliezen, werd hierin een korting op de bestaande mestproductierechten afgesproken en werd ook een voorlopige eindnorm voor het fosfaatverlies per hectare aangegeven. Vooral deze verliesnorm werkte als een rode lap op een stier. Bovendien ontstond ongerustheid over de te verwachten concurrentieslag om mestafzetruimte. Een nieuw actiecomité stond op, de Actiegroep Beter Mestbeleid. Deze bestreed de voorgestelde eindnorm en drong aan op de instelling van een coördinerende 'mestcentrale' met verplichte aansluiting voor veehouders met een mestoverschot. De actiegroep kreeg de Noordbrabantse Christelijke Boerenbond (NCB) mee (zie voor een beschrijving van de gevolgde strategie, Hees 1995) en organiseerde een massale demonstratie in de Brabantse hallen in Den Bosch. Niet alleen de overheid en de landbouwparlementariërs, maar ook het Landbouwschap moesten het daar ontgelden.

Het 'mei-akkoord' was als het ware een laatste stuip trekking van corporatistische besluitvorming. De legitimiteit daarvan was gering, zoals bleek uit de grote weerklank die het optreden van de Actiegroep Beter Mestbeleid ondervond. Deze groep liep het Landbouwschap voor de voeten in contacten met ambtenaren en parlementariërs, en ondermijnde het representatief monopolie. Van een geregisseerde landbouwlobby was geen sprake meer. De mestcentrale werd inzet van een machtsstrijd, waarin niet alleen verschillende categorieën veehouders, maar ook akkerbouwers, loonwerkers en mestdistributeurs partij waren. Hoewel het Landbouwschap na veel vijven en zessen een verordening had opgesteld die een mestcentrale mogelijk maakte, strandde deze uiteindelijk op de tegenwerking van veehouders(!). Dezen sloten massaal private mestafzetcontracten af om niet de (hoge) prijs te hoeven betalen van de via de mestcentrale afgedwongen solidariteit.

Inmiddels heeft de georganiseerde landbouw een ander gezicht gekregen. Met de vorming, per 1 januari 1995, van de federatie van Nederlandse Land- en Tuinbouw Organisaties, kortweg LTO, heeft de ontzuiling ook in de landbouw haar beslag gekregen. Het lijkt erop dat de LTO de vertegenwoordigende functies van het Landbouwschap overneemt. Net als de nieuwe koepel willen ook de samenstellende delen van de LTO, een aantal merendeels recent gefuseerde regionale standsorganisaties en zogenaamde sectorale (per produktietak georganiseerde) organisaties, hun bestaansrecht bewijzen, wat een onafhankelijke opstelling in de hand werkt. Met andere woorden, interne discipline heeft plaats gemaakt voor pluriformiteit.

Het feit dat de LTO zich moet bewijzen ten opzichte van de achterban bemoeilijkt consensusvorming met de overheid. Zo heeft rond de derde en laatste fase van het mestbeleid een verharding van standpunten plaatsgevonden. Er werd op een stevige confrontatie over de hoogte van de mestnormen aangestuurd. Ook met de traditie van bestuurders die feitelijk zonder last en ruggespraak met de overheid konden

overleggen, werd gebroken. Nadrukkelijk werd de 'achterban geraadpleegd' over het 'eindbod' inzake het mestbeleid waarmee de LTO naar de overheid zou gaan. De elitistische vanzelfsprekendheid van het mandaat van de topbestuurders lijkt verleden tijd.

De ontwikkelingen rond het mestbeleid laten zien dat het neo-corporatistische arrangement in de landbouw ernstig is aangetast. Herstel daarvan is niet alleen onwaarschijnlijk om hiervoor aangegeven redenen als de toegenomen differentiatie van boerenbelangen, de verminderde legitimiteit van het elitistische overlegstelsel, de verzwakking van het representatief monopolie en het gebrek aan consensus tussen overheid en georganiseerd bedrijfsleven. Sinds het aantreden van het paarse kabinet in 1994 is bovendien het politieke klimaat voor een dergelijk herstel verslechterd. Te nauwe en te exclusieve banden tussen de overheid en de georganiseerde landbouw passen niet in het 'primaat van de politiek'. De sanering van het – in de landbouw vanouds door de christen-democraten gedomineerde – maatschappelijk middenveld en de voorgenomen opruiming onder de adviesorganen, beloven weinig goeds voor de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in de landbouw.

5 Overheid, organisaties en agrariërs op een breukvlak

De salto mortale van het Landbouwdepartement. Binnen het Groene Front vormde het Landbouwdepartement een gesloten, hiërarchisch bolwerk, de slagvaardige pleitbezorger van de agrarische belangen in de staat. Deze positie is grondig veranderd. Sommigen spreken van een 'salto mortale' van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (Bekke et al. 1994). Dit waagstuk onderstreept niet alleen de onomkeerbaarheid van de de-corporatisering, het wijst tevens op (opvattingen over) een 'nieuwe' overheidsrol in land- en tuinbouw.

De grote vraagstukken die zich in de loop van de jaren tachtig aandienen, met name de productie-overschotten en de milieuaantasting door land- en tuinbouw, hebben het ministerie in woelig vaarwater gebracht. Het had grote moeite daarin een stabiele en politiek-maatschappelijk aanvaarde koers te vinden. Dat kwam duidelijk aan het licht toen eind jaren tachtig, begin jaren negentig zowel van binnenuit als van buitenaf een storm van kritiek over het departement losbarstte. Het stond te weinig open voor de signalen uit de samenleving, schoot tekort in de aanpak van het mestprobleem en het natuurbeleid, en kenmerkte zich door een hiërarchische beleidscultuur, waarin voor afwijkende of 'de-loyale' opvattingen geen plaats was (Commissie Kroes 1992; Rekenkamer 1990; zie ook Bekke et al. 1994). Het departement schudde op zijn grondvesten. Een 'cultuuromslag', het zogeheten zwaluwproject, moest interne en externe openheid bevorderen. Vele organisatorische veranderingen werden in gang gezet, zoals de vervanging van de 'verkokerde' directoraten-generaal door een bestuursraad en de vorming van een kerndepartement. Tevens vond een herbezinning plaats op de 'missie' en strategie van de 'nieuwe' organisa-

tie. Zowel de plaats en functie van de agrarische sector in de Nederlandse samenleving als de rol die het ministerie kan en moet spelen, stond daarin ter discussie. Nieuwe 'sturingsbenaderingen' en overheidsrollen werden verkend. Ook aan andere 'partners' dan de traditionele landbouworganisaties werd daarin een plaats toebedacht. Gebiedsgericht milieu- en natuurbeleid zou ontwikkeld en uitgevoerd kunnen worden in een regionaal 'netwerk' van betrokken belangenorganisaties en lokale overheden, waarbij de centrale overheid slechts een kaderstellende en 'faciliterende' rol vervult. Maatregelen op het terrein van produktkwaliteit, dierlijke gezondheidszorg en bedrijfsmilieuzorg zouden aan zelfregulerende en -controleerende keten- of sectornetwerken kunnen worden overgelaten (LNV 1994). Van regelaar of regisseur werd de overheid bemiddelaar of onderhandelaar (Wielinga 1994). De nadruk op 'flexibele besturingsarrangementen' kwam vrijwel neer op een ontkenning van alle maakbaarheids- of sturingspotenties, te meer daar een heldere politieke visie op de gewenste agrarische ontwikkeling nog niet werd geformuleerd. Het oude bestuurscentrisme leek plaats te maken voor de eigen verantwoordelijkheid van groepen in de samenleving en een grotere nadruk op marktrelaties, in plaats van afhankelijkheid van de land- en tuinbouw ten opzichte van de overheid. De agrarische sector had zijn bijzondere, structurele binding aan de overheid verloren (Van Reenen 1995).

Pluriformiteit van georganiseerde belangen. De institutionele veranderingen in de wereld van de georganiseerde landbouw wijzen eveneens op vermindering van centralisme en opgelegde eenheid. De federatievorming gaat in principe gepaard met sectoralisering en regionalisering van de agrarische belangenbehartiging (Ettema et al. 1993). Er is een beperkt aantal grote regionale blokken gevormd, met sectorale geledingen in de vorm van relatief zelfstandige vakgroepen voor de belangrijkste produktietakken. In het nationale federatiebestuur hebben de vakgroepvertegenwoordigers een eigen plaats naast de regiobestuurders. Vooral uit tuinderskringen is druk uitgeoefend om het sectorale accent te versterken. Door akkerbouwers en varkenshouders zijn zelfs autonome, strijdvaardige vakbonden opgericht. Daarnaast neemt de belangenbehartiging door de regionale organisaties in gewicht toe dank zij de taakuitbreiding van lagere overheden en gedecentraliseerde diensten.

Grotere pluriformiteit in de georganiseerde landbouw betekent een ingrijpende omschakeling. De hang naar de vertrouwde eenheid, naar het spreken met één stem, naar de gesloten overlegcircuits, is groot. Zo ook de vrees dat sectorale en regionale autonomie zullen ontaarden in verbroekeling en verzwakking. De legitimiteit van de oude koepel, het Landbouwschap, was ernstig aangetast. De nieuwe federatie van Land- en Tuinbouworganisaties LTO is weliswaar mede dank zij druk van onderaf ontstaan, maar de organisatorische en bestuurlijke vormgeving waren in hoofdzaak een aangelegenheid van de zittende voormannen en functionarissen, een hiërarchisch project dat de reorganisatie voor veel leden tot een schimmenspel maakte. De

LTO moet haar legitimiteit nog verwerven. Dat gaat gepaard met tromgeroffel, waarvan de pressie ten aanzien van het mest- en ammoniakbeleid een duidelijk voorbeeld is. Het is wettelijk dat die legitimiteit moet steunen op de samenstellende regionale en sectorale delen van de federatie, en op erkenning van de verscheidenheid van 'agrarische' belangen. Mobilisering op basis van een collectief boerenbelang is minder vanzelfsprekend. Het is nog meer wettelijk dat grotere afstemming op de belangen van andere gebruikers van de 'groene ruimte' en op de eisen die de samenleving stelt aan landbouwproductie en landelijk gebied onvermijdelijk is.

Veranderd ondernemerschap. De veelvormigheid van het boerenberoep – de *agri-business*-boer, loonwerker-, kampeer-, handelaar-, natuur-, ecologische boer, enzovoort – en de daarmee samenhangende integratie van 'het agrarisch domein in de bredere samenleving' zijn toegenomen (Volker 1994). In dit opzicht vervaagt de scheidslijn tussen boeren en andere kleine en middelgrote ondernemers. De agrarische ondernemers produceren uiteenlopende goederen, leveren diensten, gaan meer of minder vergaande 'strategische allianties' aan (met collega-boeren of in verticale ketens), en worden net als andere ondernemers aangesproken op een milieuverantwoordelijke bedrijfsvoering. De heterogeniteit van het agrarisch ondernemerschap maakt het in de meeste gevallen onmogelijk het boerenbelang te definiëren en te vertegenwoordigen. De toegenomen integratie impliceert dat bovendien steeds nadrukkelijker andere wensen en belangen, zoals van consumenten en gebruikers van de 'groene ruimte', in die vertegenwoordiging verdisconteerd moeten worden.

Vatten we het voorgaande samen, dan lijkt het neo-corporatistisch arrangement in land- en tuinbouw definitief verleden tijd. De strategische positie van het Landbouwministerie is gewijzigd nu andere dan agrarische productiebelangen aan invloed en prestige hebben gewonnen en de belangendifferentiatie ook binnen de landbouw is toegenomen. De overheid heeft het exclusieve *partnership* met de georganiseerde landbouw opgezegd. De heterogeniteit van de groene lobby betekent dat van één gedisciplineerde gesprekspartner geen sprake meer is. Als reactie op de strategiewijziging van de overheid, gedraagt de georganiseerde landbouw zich meer als (een geheel van) pressiegroep(en).

De vraag is hoe deze nieuwe constellatie in de agrarische belangenbehartiging en beleidsvorming is te karakteriseren. Voordat we daarop ingaan, eerst een korte uitweiding over de politiek-ideologische 'bijzonderheid' van de landbouwsector.

Agrarisch particularisme. De noodzaak van overheidssteuning voor de landbouw geldt in vrijwel alle Europese landen nog steeds als een apriori. Hierop berust de politieke wens om tot een zekere mate van agrarische zelfvoorziening te komen. Deze wens is verweven met een aantal, onderling samenhangende, ideologische uitgangspunten en betreffen de structuur van de landbouwsector, de aard van de markten voor primaire agrarische producten en de vrees voor sociale ontwrichting. De

verhoudingsgewijs kleine bedrijven kunnen niet op eigen kracht de voorwaarden voor de technische ontwikkeling en modernisering realiseren (onderzoek, kennisverwerving, infrastructuur). De grondgebondenheid en hoge kapitaalsintensiteit maken de agrarische bedrijven immobiel en betekenen bovendien een grote vaste (kapitaals)last. Snelle reactie van het aanbod op prijsveranderingen is dan ook onmogelijk; gecombineerd met de prijsinelasticiteit van de vraag naar landbouwvoedingsprodukten, betekent dit een grote kans op scherpe en langdurige prijsdalingen, die het voortbestaan van veel bedrijven in gevaar brengen. De agrariërs zijn gehecht aan hun zelfstandigheid en voortzetting van de familiebedrijven. Massale faillissementen zouden daarom een enorme sociale onrust en ontwrichting teweegbrengen; ze betekenen de vernietiging van een bestaanszekerheid die door de noeste arbeid van generaties is opgebouwd, wat vaak moreel onaantvaardbaar wordt geacht. Deze ideologische uitgangspunten te zamen rechtvaardigen – in samenhang met de politieke wens inzake ‘eigen’ voedselproductie en de op de ideologie van de verzorgingsstaat gebaseerde wens tot voorkoming van maatschappelijke ontredde – de voortzetting van overheidssteuning ten aanzien van productievoorzieningen en inkomensverwerving (zie voor de aard en omvang hiervan Sijtsma & Strijker 1994). Het feit dat de agrariërs tevens de beheerders van een groot deel van de ‘groene ruimte’ in onze verstedelijkte samenleving zijn, een feit waaraan de laatste twee decennia een steeds groter maatschappelijk belang wordt gehecht, geeft het hier beschreven agrarisch particularisme een extra dimensie.

Dit discours heeft nog weinig aan legitimeringskracht ingeboet. Wat is veranderd, is de context waarin de overheidssteuning gestalte krijgt. De ‘de-corporatisering’ betekent dat de steunverlening niet meer een intern agrarische aangelegenheid is. De naoorlogse evidentie van het belang van een groeiende voedselproductie is lang verdwenen. De financiële lasten van de overheidssteuning en de nadelige externe effecten van de moderne landbouwbeoefening hebben grote aandacht gekregen. Marktbescherming is in de internationale handelspolitieke verhoudingen niet meer te handhaven. Het gevolg is dat de ondersteuning veel sterker aan voorwaarden wordt gebonden. Er mogen geen overschotten worden geproduceerd, de landbouw mag het milieu niet aantasten, de ondersteuning moet de handelsliberalisatie niet belemmeren. En een stap verder: er kunnen eisen tegenover worden gesteld, bij voorbeeld op het gebied van landschaps- en natuuronderhoud. Zo is de omschakeling, in het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid, van prijssteuning naar directe inkomensondersteuning gebonden aan productiebeperkende maatregelen en aan voorwaarden van milieuvriendelijke landbouw.

6 Slotbeschouwing

Het agrarisch particularisme legitimeert een politieke bescherming en ondersteuning van de boerenstand. Deze werd door het Groene Front verzilverd. Welk sociaal-

politiek arrangement komt in de plaats van het neo-corporatisme in de landbouw? In hoeverre kan dit het agrarisch particularisme schragen? Of heeft mét de de-corporatisering ook deze ideologie aan sociaal-politieke kracht ingeboet?

In de eerder genoemde 'nieuwe' sturingsbenadering ten departemente (LNV 1994) en in bestuurskundige kringen worden de metaforen gebruikt van netwerksturing of, nog bescheidener wat betreft de overheidsrol, netwerkmanagement (Termeer 1993). Door het gebruik van de metafoor 'beleidsnetwerk' worden de interacties en interdependenties benadrukt tussen de vele actoren die bij de oplossing van een beleidsvraagstuk zijn betrokken. Geen van de actoren is in staat de klus alleen te klaren. De netwerkmetafoor zegt echter weinig over de structuur van de interrelaties en over de wijze waarop deze door de politiek-institutionele omgeving van het beleidsnetwerk wordt bepaald. De introductie van de beschrijvende term beleidsnetwerk verplaatst het probleem slechts: op grond van 'dimensies' van netwerken – als aantal en type actoren, gedragsregels, machtsverhoudingen, gevolgde strategieën enzovoort – kunnen typen netwerken worden onderscheiden, waaronder bij voorbeeld cliëntelisme, 'pressie-pluralisme', sectoraal corporatisme(!) en ijzeren driehoeken (Van Waarden 1992). Is het beleidsnetwerk-begrip als analytisch model weinig verhelderend, als normatief sturingsmodel wordt het te makkelijk als therapeutisch instrument, als a-politieke en a-historische *social engineering* opgevat (Van Tatenhove & Leroy 1995).

Keren we nog eens terug naar de recente beleidsvorming rond de mestproblematiek. Van de bij uitstek voor de benadering van milieuproblemen geschikt geachte 'netwerksturing' is daarin weinig of niets terug te vinden. In de overheidsplannen voor de derde fase van het mest- en ammoniakbeleid, die de inzet vormden van de 'hete mestherfst' van 1995, is geen enkele plaats ingeruimd voor netwerken van boerenvertegenwoordigers, milieuorganisaties en lokale overheden, laat staan voor 'zelfregulering' door milieucoöperaties of andere lokale boerenverenigingen. Kern van die plannen is een mineralenaangiftesysteem, dat een groot beroep doet op de loyale medewerking, vakkennis en administratieve capaciteiten van de veehouders. Uitvoering, handhaving, controle en de vaststelling en inning van heffingen zijn allemaal voorbehouden aan de centrale overheid. Ook de verliesnormen worden centraal vastgesteld en gelden landelijk. Als ergens zelfregulering is te prefereren boven een dergelijke centralistische aanpak, dan is het wel in het geval van een zo veeleisend en ingrijpend systeem als de mineralenaangifte.

Alleen (jaarlijkse) bepaling *achteraf en lokaal* kan recht doen aan de grote afhankelijkheid van verliesnormen van naar tijd en plaats variabele factoren als weer, regenval, grondwaterstand en bodemgesteldheid. Het systeem is dermate fraudegevoelig – alle aangevoerde mest moet worden bemonsterd, alle afgevoerde dieren moeten worden gewogen! – dat handhaving alleen voorstelbaar is op basis van vrijwillig aangegane overeenkomsten. Particuliere verenigingen van boeren, zoals afdelingen van boerenorganisaties of milieucoöperaties, zouden dergelijke over-

eenkomsten kunnen afsluiten, waaraan de leden zich door middel van hun handtekening verbinden. In de overeenkomsten kan een periode worden vastgesteld, waarbinnen een bepaalde gemiddelde verliesnormreductie moet worden bereikt. Uiteraard moet men ook op een eenvoudige maar dwingende regulering kunnen terugvallen voor veehouders die zich niet aan het systeem willen verbinden en voor leden van verenigingen die de doelstellingen niet realiseren. Hiervoor komt het zogenaamde mestafzetscenario in aanmerking.²

Zowel de overheid als de LTO hebben deze opgelegde kans voor 'bestuurlijke vernieuwing' laten liggen. In plaats daarvan werd een machtsstrijd gevoerd over de hoogte van de verliesnormen en de gelden voor een eventuele sanering. Onder druk van radicale geluiden in de achterban en de concurrerende varkenshoudersvakbond, stelde de LTO zich daarin zeer defensief op. Ze koos voor een normstelling die de meeste veehouders nauwelijks inspanning zou kosten en die nog aanzienlijke overbemesting toeliet. Ze claimde honderden miljoenen overheidsgeld voor stimulering van bedrijfsontwikkeling en een paar honderd miljoen voor sanering van de varkenshouderij. Een veeleisende opstelling, gegeven het feit dat de overheid al grote bedragen in de industriële mestverwerking had gestoken en het mislukken daarvan aan de veehouderijsector zelf te wijten was. De minister van Landbouw bleek gevoelig voor de pressie. De 'oude' conflicten met Milieubeheer laaiden weer op. In de interdepartementale mestnotitie voor de derde fase werd voorgesteld het bereiken van een milieuhygiënisch verantwoorde bemesting tien jaar uit te stellen en vierhonderdvijftig miljoen gulden te voteren. De drinkwatergebruiker en de belastingbetaler kregen de rekening gepresenteerd voor de als gevolg van overbemesting noodzakelijke waterzuivering en voor de sanering van de veestapel: agrarisch particularisme in optima forma.

Tijdens de 'hete herfst' van 1995 fungeerde de overkoepelende landbouworganisatie LTO als pressiegroep. De rol van het Landbouwschap als belangenvertegenwoordiger, spreekbuis en overlegpartner van de overheid leek uitgespeeld. Uitgerend tijdens de mestperikelen werden zelfs voorbereidingen getroffen om het Schap op te heffen. De landbouworganisatie kon zich niet meer verschuilen achter het Landbouwschap, onder verwijzing naar de noodzaak en voordelen van het overleg. Het verschil tussen de gevestigde, centrale landbouworganisaties, die deel uitmaakten van het overlegcircuit, en de 'wilde' actiegroepen die niet over die hulpbron beschikten en per definitie in een marginale positie verkeerden, was verdwenen. De LTO staat derhalve voor een strategische keuze. Na de eerste, nog aarzelende stappen, doorgaan op de weg van pressie- en actiegroep. Of een gematigder koers varen als federatie van (regionale en sectorale) 'branche-organisaties' van agrarisch ondernemers, die diensten aan hun leden verlenen, lobbyen, overleg voeren, convenanten met overheden afsluiten, enzovoort. Ook zonder de exclusieve relatie met het Landbouwdepartement lijkt de tweede strategie onder Nederlandse verhoudingen het meest aangewezen om het agrarisch particularisme te cultiveren en te verzilve-

ren. Angst voor actiegroepen, waarvoor meer (structurele) ruimte is ontstaan en die wellicht een permanent verschijnsel vormen, is een slechte raadgever. Dat kan alleen als een verontrustend fenomeen worden gezien vanuit het 'oude' perspectief van het vertegenwoordigingsmonopolie en de (Groene-)frontvorming.

Het verdwijnen van het 'oude' overlegmodel in de landbouw en van de legitieme functie van het 'boeren-parlement', zoals het Landbouwschap wel werd genoemd, kan een versterking betekenen van het 'primaat van de politiek'. Dat maakt de ontwikkeling van een heldere politieke visie van overheidswege op de functies van de landbouw en het landelijk gebied des te noodzakelijker (Bekke et al. 1994).

Noten

1. In dit destijds rond het jaar 2000 voorziene eindstadium moet overal in Nederland de zogenaamde evenwichtsbemesting worden toegepast, waarbij niet meer mineralen (in de vorm van kunstmest en dierlijke mest) op het land worden gebracht, afgezien van 'onvermijdelijke verliezen', dan door de gewassen opgenomen kunnen worden. Bovendien moet de ammoniak-emissie uit de mest dan aanzienlijk teruggedrongen zijn.

2. Dit houdt in dat een veehouder met een mestoverschot – dat wordt vastgesteld aan de hand van de hoeveelheid grond en dieren van zijn bedrijf – ieder jaar vooraf moet kunnen aantonen dat hij dat overschot milieuhygiënisch verantwoord kan afzetten. De mestproductie waarvoor hij dat niet kan, wordt zo zwaar belast (met een 'superheffing') dat het verliesgevend wordt de dieren die deze mest produceren aan te houden.

Geraadpleegde literatuur

- Bekke, H. et al. (1994) *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Beleid: Organisatie en management op een breukvlak*. Alphen aan den Rijn: Samson H.D. Tjeenk Willink.
- Cawson, A. (1985) *Organised interests and the state: Studies in meso-corporatism*. Londen: Sage.
- Commissie Kroes (1992) *Op weg naar een groene balans: Rapport van de commissie van externe deskundigen inzake het functioneren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Den Haag.
- Ettema, M.T.A., J. Frouws en A.T.J. Nooij (1993) *Boerenbelangen in organisatieverband*. NRLO-rapport nr. 93/18. Den Haag: Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek.
- Frouws, J. (1993) *Mest en macht: Een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Studies van Landbouw en Platteland nr. 11. Wageningen: Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Frouws, J. (1994) Het vraagstuk van de landbouwvertegenwoordiging: Over agrarische belangenbehartiging en neo-corporatisme. *Spil* 121-124, 16-24.
- Giddens, A. (1984) *The constitution of society*. Cambridge: Polity Press.
- Hees, E. (1995) *Trekkers op de trap...: Kritische geluiden in de agrarische belangenbehartiging tussen 1970 en 1995*. Wetenschapswinkel Rapport nr. 118. Wageningen: Landbouwuniversiteit Wageningen.
- Heinze, R.G. (1981) *Verbandepolitik und 'Neokorporatismus': Zur politischen Soziologie*

- organisierter Interessen*. Studien zur Sozialwissenschaft Band 46. Opladen: Westdeutscher Verlag.
- Keeler, J.T.S. (1987) *The politics of neo-corporatism in France: Farmers, the state and agricultural policy-making in the Fifth Republic*. Oxford: Oxford University Press.
- Lehmbruch, G. (1977) Liberal corporatism and party government. *Comparative Political Studies* 10 (1), 91-126.
- Ministerie van Landbouw, Natuur en Visserij (LNV) (1994) *Sturing op maat: Een andere benadering van milieuproblemen in de land- en tuinbouw*. Den Haag: Ministerie van LNV.
- Louwes, S.L. (1980) Het gouden tijdperk van het Groene Front: Het landbouwbeleid in de naoorlogse periode. In: G.A. Kooy (red.), *Nederland na 1945: Beschouwingen over ontwikkeling en beleid*, p. 223-249. Deventer: Van Loghum Slaterus.
- Ploeg, J.D. van der (1993) *Over de betekenis van verscheidenheid*. Wageningen: Landbouwniversiteit Wageningen.
- Reenen, P. van (1995) Mest, vis en dwang: Een institutionele analyse. *Beleidswetenschap* 9 (1), 3-23.
- Rekenkamer (1990) *Decemberverslag, Tweede Kamer*. Vergaderjaar 1990-1991, 21955, nrs. 1-2, hoofdstuk 14.
- Smith, M.J. (1990) *The politics of agricultural support in Britain: The development of the agricultural policy community*. Aldershot: Dartmouth Publishing.
- Sijtsma, F.J., en D. Strijker (1994) *Financiële steun aan de Nederlandse landbouw*. Amsterdam: Milieubook.
- Tatenhove, J. van, en P. Leroy (1995) Beleidsnetwerken: Een kritische analyse. *Beleidswetenschap* 9 (2), 128-145.
- Termeer, C.J.A.M. (1993) *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid: Een studie naar verandingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Amsterdam: VUGA.
- Volker, K. (1994) Van halve waarheden naar een nieuwe onderzoeksagenda: Sociale vernieuwing met twee gezichten. *Spil* 127-128, 15-21.
- Waarden, F. van (1992) Dimensions and types of policy networks. *European Journal of Political Research* 21, 29-52.
- Wielinga, H.E. (1994) *De rol van de overheid: Vijf opties voor het kiezen van positie in de voorbereiding van beleid*. Ede/Wageningen: IKC-NBLF.