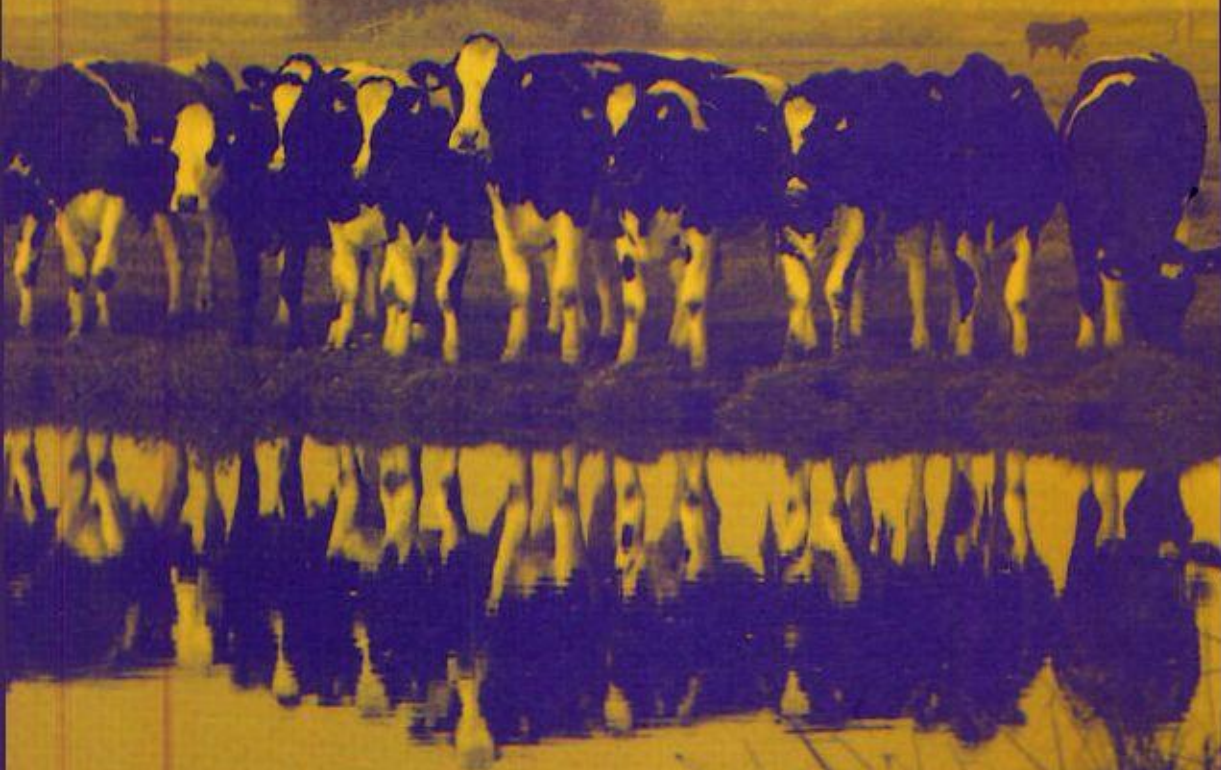


9
NO8201
0951 MAG
2000-10-30

CA
2000



Eric Hees

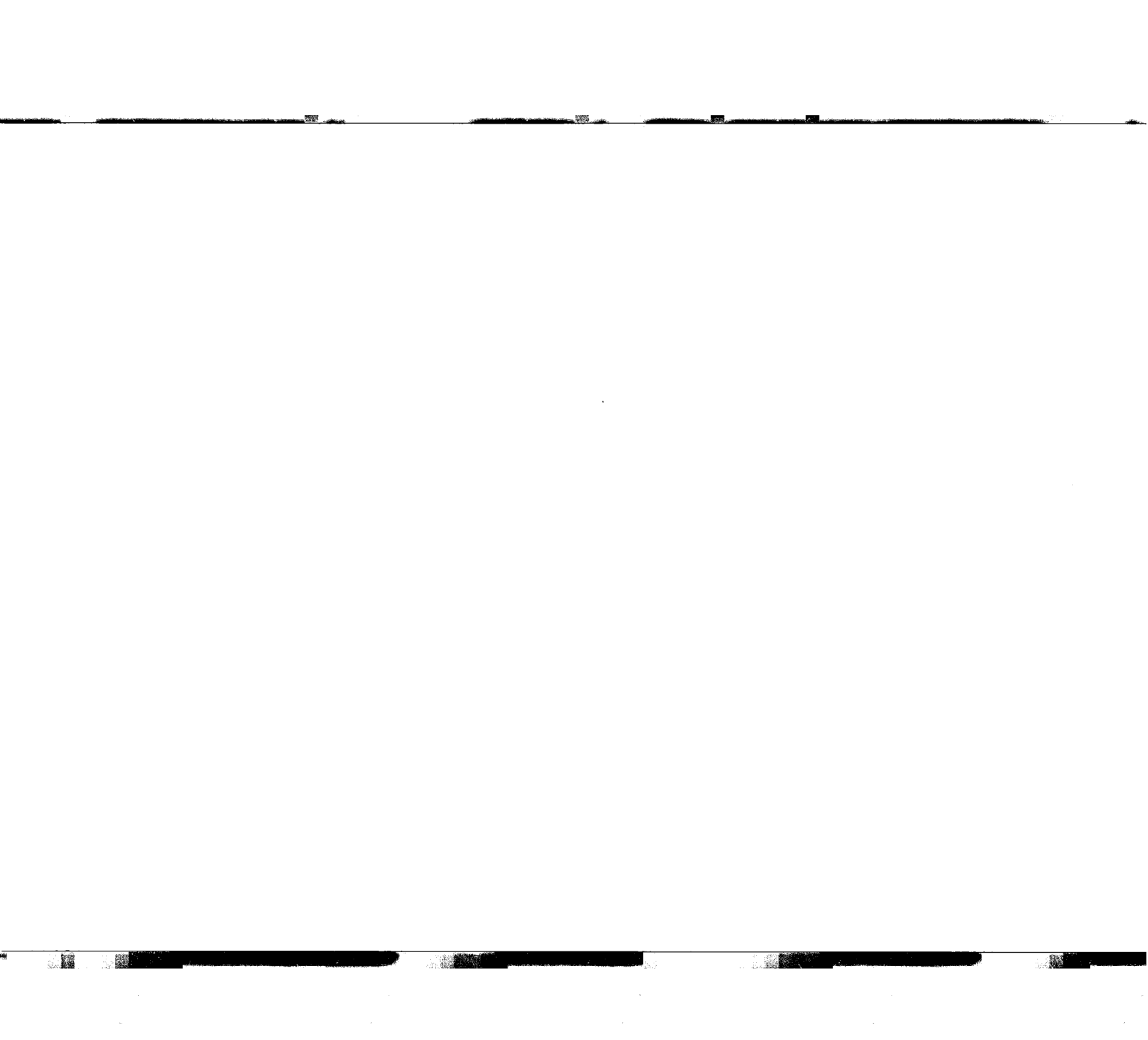
Trekkers naast de trap

Een zoektocht naar de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid

Stellingen

Bij het proefschrift *Trekkers naast de trap. Een zoektocht naar de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid* van Eric Hees.

1. Historisch gezien is er een tendens naar minder afhankelijkheid en meer verscheidenheid, naar minder zekerheid op basis van normatieve regulering en naar méér ruimte en (dus) onzekerheid op basis van communicatieve interactie. (Deze studie)
2. De regio, de cultuur en de specificiteit, die waren teloorgegaan in het proces van structurele landbouwontwikkeling, herverschijnen in de verscheidenheid van samenwerkingsverbanden als cruciale voorwaarden voor succesvolle beleidsbemiddeling. (Deze studie)
3. De vraag is gerechtvaardigd of de keerzijde van onze politiek-culturele traditie van de 3 C's – consultatie, consensus en compromis – niet is dat te veel nadruk komt te liggen op de procedure en te weinig op de inhoud en het resultaat van beleid.
4. De landbouw kampt met de gevolgen van de wet van de remmende voorsprong: was het kort na de Tweede Wereldoorlog juist de landbouw waar het poldermodel voor het eerst furore maakte, het was in dezelfde landbouw dat het poldermodel het eerst vastliep.
5. Op de agenda van beleidsmakers staat het maken van nieuw beleid, op die van de boeren het naleven van oud beleid; de spanning tussen beleidsstabiliteit en –instabiliteit leidt tot veel onbegrip.
6. Het adagium "Stilstand is achteruitgang" is in onze cultuur niet alleen veel gehoord, het is ook de bron van veel ellende. Wie bij het lezen van deze stelling denkt: "Hum, een moralist" doet té weinig om aan die ellende een einde te maken.
7. De mobiele telefonie biedt een mens de plicht tot permanente bereikbaarheid en ontnemt hem het recht op een goede smoes; om die reden is de bijdrage van het mobieltje aan het algemeen welzijn bescheiden.
8. Ook zonder Leo Beenhakker wordt Feyenoord in het seizoen 2000-2001 weer kampioen; simpelweg omdat inzet adelt.



TREKKERS NAAST DE TRAP

Een zoektocht naar de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid

Eric Hees

CENTRALE LANDBOUWCATALOGUS



0000 0795 9485

Promotor: dr ir J.D. van der Ploeg, hoogleraar in de rurale sociologie
Co-promotor: dr J. de Vries, hoogleraar in de bestuurskunde

NAI02701, 2888

TREKKERS NAAST DE TRAP

Een zoektocht naar de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid

Eric Hees

Proefschrift
ter verkrijging van de graad van doctor
op gezag van de rector magnificus,
dr.ir. L. Speelman,
in het openbaar te verdedigen
op vrijdag 10 november 2000
des namiddags te vier uur in de aula
van de Wageningen Universiteit.

im 982190

BIBLIOTHEEK
LANDBOUWUNIVERSITEIT
WAGENINGEN

Tekstverwerking: Ans van der Lande
Druk: Grafisch Service Centrum Van Gils BV
Vormgeving omslag: Grafisch Atelier Wageningen

ISBN 90-5808-323-3

Inhoudsopgave

	Pag.nrs
Inhoudsopgave	
1 Inleiding: in de schemer van vernieuwing	1
Deel 1: Beleidsbemiddeling	11
2 De overheid op zoek naar legitimiteit: theoretische noties	13
3 En boven de polder de hemel: beleidsbemiddeling in Nederland	27
4 Legitimeringsvraagstukken in de Nederlandse land- en tuinbouw	37
5 Over verkennend beleidsonderzoek. Intermezzo	59
Deel 2: Arrangementen	65
6 Praktijkervaringen en arrangementen	67
7 Arrangementen en beleidsbemiddeling	83
Deel 3: Dynamiek	101
8 Praktijkervaringen en beleidsbemiddeling: zes casestudies	103
8.1 Coöperatie Nautilus – De productcoöperatie	104
8.2 Vereniging voor Duurzame Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking Alblasserwaard/Vijfheerenlanden – De horzelorganisatie	108
8.3 Vereniging Eastermars Lânsdouwe en Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen – De boerenvereniging	112
8.4 Project Buitengebied Winterswijk – De beleidscoöperatie	116
8.5 Werkgroep Telen in de grond – De onderzoekscoöperatie	120
8.6 Nederlandse Vakbond Varkenshouders – De syndicalistische organisatie	123
8.7 Conclusies	127
9 Praktijkervaringen en beleidsbemiddeling: een bestuurlijk experiment	128
10 Dynamiek in beleid: afstoten en aantrekken	144
Noten	156
Literatuurlijst	169
Samenvatting	176
Summary	179
Curriculum Vitae	182



1 Inleiding: in de schemer van vernieuwing

Een indrukwekkend schouwspel: de trekker op de trap van de Ridderzaal, januari 1990. Akkerbouwers uit het hele land hadden zich verzameld op en rond het Binnenhof om hun grote onvrede te uiten over het gebrek aan overheidssteun voor de noodlijdende sector. Mede onder druk van de acties kwam er een Commissie van Goede Diensten, bestaande uit de politieke zwaargewichten Wiegel, Meijer en De Koning, die met een door de politiek bekrachtigd pakket steunmaatregelen, de kou uit de lucht wist te nemen. Trekkers op de trap¹ hadden hun dienst bewezen, ondanks – of dankzij – de verontwaardiging die in delen van de Nederlandse samenleving hoorbaar was over dergelijke actievormen.

Vijf jaar later, in 1995, was het de beurt aan de veehouders om uiting te geven aan hun ongenoegen. Het voorgenomen mest- en ammoniakbeleid vormde de steen des aanstoots. Trekkerblokkades, protestmanifestaties en het boycotten van de wettelijke plicht om de mestboekhouding in te leveren misten ook nu hun effect niet. Maar hoewel de Tweede Kamer versoepelingen aanbracht in de kabinetsvoorstellen, bleven de bekritiseerde systematiek en het normenpakket overeind staan. Verdeeldheid onder de veehouders over de actiebereidheid brak uiteindelijk in 1997 de boycot.

Een andere, ingrijpende gebeurtenis droeg daar sterk aan bij.

De uitbraak van varkenspest in Noord-Brabant in februari 1997 en de langdurige epidemie in grote delen van Zuid-Nederland schaadde het imago van de varkenshouderij in de rest van de samenleving. Mede omdat honderden miljoenen guldens overheidssteun, conform de Veewet, nodig waren om de schade te compenseren, groeide de kritiek op de structuur en de belangenbehartiging van de varkenshouderij. De typische cultuur van 'vrije jongens in een vrije wereld' was voorgoed verdwenen.

Drie grote gebeurtenissen in de jaren negentig markeren een omwenteling binnen de agrarische belangenbehartiging. Oude vertrouwde structuren maakten plaats, niet voor nieuwe duidelijk omliggende structuren, maar vooralsnog voor verwarring en een naarstig zoeken naar nieuwe vormen. Ook binnen de overheid kwam, hoewel minder heftig, een proces van verandering op gang. Trekkers staan niet meer óp de trap, ze staan náást de trap, de bestuurders wikken en wegen, hun tegenspelers ook. In de samenleving is inmiddels een roep om een *licence to produce* hoorbaar. Kortom, het is tijd om stil te staan bij de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid.

2 *Trekkers naast de trap*

Vernieuwingsprojecten

In tijden van crisis – als het water aan de lippen staat – zien we tegendraadse bewegingen opkomen. Enerzijds klampen velen zich vast aan het vertrouwde en stellen zich teweer tegen elke verandering omdat die als een bedreiging wordt ervaren. Anderzijds nemen 'pioniers', en paradoxaal genoeg kunnen dat dezelfde zijn, het initiatief tot vernieuwing. Er is waarschijnlijk geen bevolkingsgroep waarvoor dit zo zeer geldt als de agrarische. Een welhaast onbegrensde drang om als boer te overleven² dwingt hem – vaak tegelijkertijd – verzet te plegen én te zoeken naar aanpassingen en vernieuwingen. Aan het eind van de vorige eeuw, ten tijde van de grote akkerbouwcrisis, ontstonden zo de boerencoöperaties, en het succes ervan bleef niet uit.

Met de crisis in het moderne, Europese landbouw sinds de jaren tachtig, is het niet anders. Enerzijds een groeiende weerstand tegen iedereen die eisen stelt aan de land- en tuinbouw.³ Anderzijds duiken vele initiatieven op; baanbrekend en weg van platgetreden paden. De initiatieven leiden tot productvernieuwing, technologische vernieuwing, bestuurlijke vernieuwing, organisatorische vernieuwing. Het is deze golf van vernieuwingsprojecten die de aanleiding vormde voor dit verkennend onderzoek. Nieuwsgierig naar de kansen van deze vernieuwingen en de behoefte aan systematisering van een aantal persoonlijke ervaringen in de afgelopen jaren, brachten mij ertoe een en ander tegen een sociologische en bestuurskundige achtergrond te plaatsen.⁴ Naast de betekenis van deze projecten voor de deelnemers zelf, hebben ze onmiskenbaar een uitstraling naar het overheidsbeleid. Een uitstraling die deels in plaats van en deels via de nog bestaande traditionele kanalen zijn weg vindt naar de beleidsformerende instanties.⁵

Overigens zijn in andere delen van de samenleving natuurlijk ook – en vaak al langer – vernieuwingsprojecten aan de orde van de dag.⁶ Ik wil – waar zinvol – die parallelle ontwikkeling in mijn beschouwing meenemen. Want in de wetenschap dat de agrarische sector geheel eigen kenmerken heeft, ook boeren en tuinders zijn in de eerste plaats burgers en maken deel uit van de samenleving. Dat deel uitmaken van de samenleving is alleen maar sterker geworden naarmate de 'aanspraken' (Kuypers 1996) op het platteland vanuit sectoren met andere belangen (natuur, recreatie, huisvesting) zijn toegenomen.

Ontkoppeling

De bedoelde initiatieven geven uiting aan maatschappelijke ontwikkelingen die kenmerkend zijn voor ons tijdperk. Ook in de agrarische sector is sprake van een constant proces van schaalvergroting en technologische standaardisatie. Tegelijkertijd wordt de moderne samenleving vaak als een 'dorp' beschreven in de zin dat door toenemende communicatie tussen culturen een grootste gemene deler is ontstaan, waarin de westerse cultuur een dominante invloed heeft. Lokale kennis is ondergeschikt aan universele kennis. Ontwikkeling is een rechte lijn waarvan, voor ieders bestwil, niet zou moeten worden afgeweken. In agrarisch verband spreekt Van der Ploeg (1992) van 'ontkoppeling van de landbouw van lokale omstandigheden'. Deze 'substraat'-benadering van de landbouw heeft overigens decennia lang voor een productiviteitsstijging gezorgd en de sector op de korte termijn economisch geen windeieren gelegd.

Tegelijkertijd brengt dit proces van ontkoppeling nieuwe risico's: genetische kwetsbaarheid, resistentie, enz. Maar het brengt ook een gevoel van verlies aan eigenheid en greep op het bestaan, kortweg een gevoel van onbestemdheid. Zijdeveld (1983) constateert:

'Tussen het moderne individu en de sociale relaties die hij onderhoudt, is een afstand gegroeid. [...] De sociale relaties zitten hem niet meer op de huid en zijn relatief gemakkelijk uitwisselbaar. Met andere woorden, zij worden abstract. Dat waren zij vóór de modernisering nog niet. Toen waren de sociale relaties op de eerste plaats concrete verwantschapsbanden, waar men als het ware in geboren werd en waar men weer uit wegstierf: weliswaar complex, maar nooit caleidoscopisch; stabiel en zowel lokaal als direct.'

Lange tijd kan sociaal-economische voorspoed dit gevoel van ontworteling onder de oppervlakte houden, maar als het proces van economische en technologische uniformering niet meer uitsluitend geneugten brengt, als inkomensachteruitgang, werkloosheid en milieuvervuiling hun tol eisen, dan valt op dat boeren⁷ weer vaker van de standaardpaden afwijken. Zij nemen in toenemende mate zelf het initiatief in handen.

Ook in andere landen en werelddelen zijn dergelijke vernieuwingen al geruime tijd zichtbaar. Zo bloeide in Venezuela in de jaren tachtig, onder druk van olieprijsdalingen en schulden crisis, een stroming van boeren en kritische wetenschappers op die het gangbare landbouwmodel van input-intensieve plantagelandbouw ter discussie stelde. De subsidiëring van dat model had vanaf de jaren zestig gezorgd voor het onder de oppervlakte houden van de irrationaliteit ervan. Toen dat door geldgebrek niet langer ging, namen boeren zelf het initiatief weer in handen en bouwden voort op de oude traditie van voedsellandbouw (conuco).

Vermaatschappelijking

Aan die ontwikkeling draagt bij dat de Nederlandse markt van landbouwproducten steeds minder aanbod- en steeds meer vraaggeoriënteerd is. Van de land- en tuinbouw vraagt dat steeds minder standaardproductie en steeds meer vernieuwend initiatief. Deze omstandigheid prikkelt enerzijds de vernieuwingsdrift van de boer maar 'ketent' anderzijds dezelfde boer ook steeds krachtiger aan de afnemer.⁸ Het betekent ook dat in de beïnvloeding van het agrarisch bedrijf de markt, ook wel de keten genoemd, ten opzichte van de overheid een steeds grotere invloed krijgt. Ketencertificering (Keten Kwaliteit Melk in de zuivel, Kwaliteitsproject Akkerbouw in de akkerbouw, Milieubewuste Voedingstuinbouw in de tuinbouw) is een snel in belang toenemend fenomeen, waarbij de afnemer directe invloed uitoefent op de agrarische bedrijfsvoering, met name op het punt van productveiligheid en hygiëne maar ook steeds meer op punten als milieu en dierenwelzijn.

Andere maatschappelijke ontwikkelingen die hun weerslag hebben op de agrarische samenleving zijn de individualisering, de verzakelijking en de ontzuiling. Zij leiden ertoe dat de behartiging van collectieve belangen aan steeds meer spanningen onderhevig is. Voor zover de individuele agrariër zijn referenties nog zoekt bij andere agrariërs, doet hij dat vooral bij sectorgenoten. Die tendens gaat ten koste van wat Schuyt (1997) noemt 'de sociale cohesie' van – in dit geval – de agrari-

sche bevolking. Schuyt wijst op het verschijnsel dat 'een zwakke, niet strikte binding met de (eigen) groep juist een sterkere samenhang geeft aan een grotere sociale eenheid', een verschijnsel dat wordt aangeduid met de kracht van zwakke bindingen. Omgekeerd gaat een sterkere binding met de eigen (sectorale) groep ten koste van de samenhang met de grotere sociale eenheid, de agrarische bevolking in z'n algemeenheid. De opkomst van agrarische vakbonden, die – anders dan tot nu toe – de belangen van afzonderlijke sectoren binnen de land- en tuinbouw behartigen, kan als een illustratie hiervan worden beschouwd.

Ook de calculerende burger vinden we natuurlijk in de agrarische sector: verzakelijking en ont-ideologisering van de relaties met de overheid. Waar voorheen de overheid als hoeder werd geaccepteerd van tegelijkertijd het algemene en het bijzondere, agrarische belang, daar kiest vandaag de dag de boer zijn eigen weg op basis van particuliere afwegingen. Peper (1999) spreekt van een 'horizontalisering' als fundamentele trend:

'Meer en meer zijn de vaste vormen verdwenen. Verbindingen, sociale bindingen worden meer en meer aangegaan op 'eigen voorwaarden', in een eigen, veelal overzichtelijk en soms vluchtig sociaal domein.'

Deze cultureel-maatschappelijke ontwikkelingen missen hun invloed niet op de relatie tussen boer en overheid. De overheid loopt aan tegen deelbelangen, tegen een niet-coöperatieve sector en soms zelfs tegen georganiseerde obstructie. En voortdurend moet zij, bij het uitstippelen van beleid, deze belangen afwegen tegen het maatschappelijk belang van een sociaal en ecologisch verantwoorde samenleving.⁹

Tegelijkertijd loopt de overheid steeds vaker aan tegen de grenzen van het globale beleid: het biedt geen afdoende antwoord op de problemen van de hedendaagse landbouw.¹⁰ Op allerlei terreinen werkt het zogenoemde 'generieke' beleid dermate ongunstig uit in de specifieke context van regio en bedrijf, dat de overheid genoodzaakt is haar beleid te verbijzonderen. Opvallende voorbeelden zijn het mest- en ammoniakbeleid en het agrarisch natuurbeleid, waarin omstandigheden als grondsoort, landschapskwaliteit, natuurwaarden, e.a. aan de basis liggen van regelgeving en subsidiëring.

Maar ook op hogere niveaus zien we een afname van het generieke beleid en een sterke tendens naar verbijzondering. In de voorstellen voor het Gemeenschappelijk Landbouw Beleid (GLB) na het jaar 2000 introduceerde de Europese Commissie de zogenoemde 'nationale enveloppe', een overheveling van gemeenschappelijke fondsen naar de lidstaten om nationaal (flankerend) inkomensbeleid mee te voeren. Zo'n voorstel zou nog maar enkele jaren geleden zijn weggehoond als verwerpelijke 're-nationalisatie' van het GLB.

De conclusie is dat verschillende ontwikkelingen op en rond het boerenbedrijf convergeren in de noodzaak een nieuw evenwicht te vinden tussen het publieke en het private belang. Oude instrumenten werken niet of slecht; toch moet er beleid voor landbouw en platteland geformeerd en geïmplementeerd worden. Hoe kan dit nieuwe beleid worden bepaald?

Patronen van regelmaat

Formele politieke theorieën geven soms een nogal idealistisch beeld van het proces van beleidsformatie. In dat beeld maken politieke ambtsdragers een weloverwogen keuze uit een aantal duidelijk gedefinieerde scenario's en alternatieven op basis van een uitgesproken afweging van belangen en mogelijkheden (Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid 1992). Men spreekt in dit verband van rationeel-synoptische theorieën. De gemeenschappelijke noemer van deze theorieën is hiërarchie.

Al decennia geleden plaatste Lindblom (1959) een benadering daarnaast die een veel minder duidelijke scheiding tussen beleidsmakers en doelgroep aanbrengt. Hij stelde dat beleidsformatie per definitie, namelijk vanwege de beperkte en gefragmenteerde kennis en inzichten van beleidsmakers, hele kleine stapjes behelst en nauwelijks een weloverwogen en afgeronde procedure volgt. De laatste jaren overheerst de aandacht voor de vervlechtingen tussen overheid en samenleving, vervlechtingen die ondoorzichtiger worden naarmate de samenleving complexer wordt. In het streven om de vinger te krijgen achter het (materiële) beleidsformatieproces, stelt men de beleidscontext centraal, waarin concepten als macht, belangenverstrengeling, momentum en articulatie aan de orde komen. Niet hiërarchie, maar vervlechting is de gemeenschappelijke noemer.

Een op de beleidscontext gebaseerde analyse kan tot een beter begrip leiden van processen die zich niet houden aan de spelregels van een formele theorie maar veeleer moeten worden beschouwd als de soms onverwachte, complexe en veelal ook tegenstrijdige uitkomst van maatschappelijke processen. Ook kan deze analyse leiden tot suggesties om tot 'betere' beleidsvoering te komen.

Het beleid is dus niet de uitkomst van een tombola met duizend en één toevalligheden. Beleid is een resultante van vele factoren die hun invloed – bewust of onbewust – uitoefenen op het beleidsformatieproces. Het langs systematische weg zoeken naar patronen van regelmaat daarin biedt aanknopingspunten voor verbetering. Deze studie is een verkenning van concrete initiatieven op het Nederlandse platteland in de richting van bestuurlijke vernieuwing,¹¹ op zoek naar lijnen voor de toekomst. Nadat in verschillende publicaties is gewezen op de trend naar bestuurlijke vernieuwing (Frouws 1993; Horlings 1996; De Bruin 1997) is het nu tijd om de opgedane ervaringen eens op de snijtafel te leggen en hun betekenis voor de toekomst te beoordelen.

Beleid bemiddelen

Met de doelgroep van het landbouwbeleid is iets bijzonders aan de hand. Waar in bijvoorbeeld de industrie en in de dienstensector in de loop der tijd het aantal actoren sterk is afgenomen en de overheid zich in de beleidsvoering is gaan toeleggen op afspraken met die actoren, daar is de doelgroep van het landbouwbeleid diffuus. Net als de consumenten. Gegeven de eigenaardigheden van de doelgroep – bijna 100.000 (gezins)bedrijven, die er uiteenlopende stijlen van opereren op na houden¹² – ligt het voor de hand dat tussen die actoren en de overheid intermediairen opereren, via wie het beleid wordt bemiddeld. De intermediairen leggen bij de overheid de belangen en invalshoeken van de doelgroep op tafel en

nemen bij de doelgroep verantwoordelijkheid voor boven-individuele belangen en invalshoeken. Ondanks het dalende aantal boeren is deze structuur nog steeds wezenlijk voor de verhouding tussen overheid en boeren.

Is doorgaande institutionalisering in een tijd waarin 'horizontalisering de fundamentele trend is' (Peper 1999) wel waarschijnlijk? Institutionalisering is zeker niet in de mode. Beck (1997) schat in dat in dit tijdperk van individualisering de dominantie van vaste institutionele arrangementen op zijn retour is. Zijns inziens gaat het vandaag de dag veel meer om individuen en de nieuwe coalities die zij tot stand brengen, om wat hij noemt 'subpolitiek'. Mijn stelling is – en ik zal die in de volgende hoofdstukken uitvoerig beargumenteren – dat de behoefte van de Nederlandse landbouw aan vaste(re) institutionele arrangementen nog wel degelijk actueel is. Dat die arrangementen er anders uitzien dan in de de jaren vijftig en zestig ligt voor de hand; het zal veeleer gaan om arrangementen, waarin, zoals Nooij (1994) het aanduidt, vormen van *direct control* (een directe bemoeienis van de overheid met individuele bedrijven) in enigerlei mate worden ingeruild voor vormen van *indirect control*.

In dit onderzoek gaat het om intermediairen die, naast en soms in plaats van de traditioneel verankerde intermediairen (de Centrale Landbouw Organisaties (CLO) en het Landbouwschap (LBS)), in de afgelopen jaren zijn voortgekomen uit de doelgroep zélf, de land- en tuinbouw. Soms zijn die opgericht met als doel beleidsbemiddeling, soms met een ander doel waarbij beleidsbemiddeling secundair is en niet zelden blijft. Wat ze gemeen hebben, is het impliciete of expliciete streven om de betrokkenheid van de leden/deelnemers bij de samenleving, en de relatie met overheden te bundelen in een samenwerkingsverband. Met de ambitie hoopt men het eigen speelveld te vergroten.

Gegeven de snelle aftakeling van de traditionele intermediairen (met name het Landbouwschap) is de behoefte aan andere, nieuwe intermediairen groot, bij de boeren maar ook bij de overheid. Op landelijk niveau ambieert LTO-Nederland de belangen van de doelgroep bij de overheid te behartigen en beschouwt de overheid – omgekeerd – LTO-Nederland soms als vervanger van het Landbouwschap aan de tafel van de beleidsformatie.¹³ Veel agrariërs hebben het initiatief genomen om (ook) via andere intermediairen hun belangen te laten behartigen, soms sectoraal, vaak regionaal.

Ook de rijksoverheid heeft behoefte aan verduidelijking van de rol die nieuwe intermediairen kunnen spelen in de beleidsbemiddeling. Dat geldt niet alleen voor het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij (LNV) maar bijvoorbeeld ook voor dat van Volkhuysvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer (VROM). In het Derde Nationaal Milieubeleidsplan (1998) staat te lezen:

'De doelgroep landbouw is zeer divers. Daarom is bij de verdere beleidsontwikkeling steeds meer directe communicatie en samenwerking tussen overheid en doelgroep nodig. [...] Voor de sector is interactieve beleidsvorming van belang om al in een vroeg stadium de beleidsvorming te kunnen beïnvloeden.'

Het probleem wordt, met andere woorden, gesignaleerd en de oplossing aangeduid. Maar daarbij treedt als vanzelf de neiging op om intermediairen in een standaardmodel te masseren, zodat ook de bemiddeling gemakkelijker gestandaardiseerd kan worden.¹⁴ De overheid beschikt over middelen om dat proces van standaardisering te versnellen: fondsen, beleidsruimte, onderhandelingsmonopolie, enz.

Dit is jammer, want wellicht is het juist dankzij de specificiteit van intermediairen, die vanwege de ontstaansgeschiedenis absoluut niet toevallig is, dat ze met meer succes kunnen bemiddelen tussen overheid en de boeren.¹⁵ De sociaal-culturele verscheidenheid maakt bijvoorbeeld een onlosmakelijk deel uit van de institutionele verscheidenheid. Een standaardisering zou in dat geval leiden tot verlies aan potentie van intermediairen en arrangementen. Vandaar dit onderzoek: een verkenning van deze veelvormigheid, op zoek naar patronen van regelmaat maar zónder te standaardiseren.¹⁶

Arrangementen

In mijn zoektocht probeer ik samenhang vast te stellen in die nieuwe relaties van intermediairen tussen boeren en overheden met het oog op de totstandkoming en uitvoering van landbouwbeleid. Daarom luidt de eerste vraag:

In welke (nieuwe) arrangementen komt de bemiddeling van het landbouwbeleid tot uiting?

Gekoppeld aan deze meer inventariserende vraag wil ik mijn verkenning doorzetten in de richting van een tweede, meer normatieve vraag:

In hoeverre brengen deze arrangementen dynamiek in de totstandkoming van doelmatig en legitiem landbouwbeleid en langs welke weg kan die dynamiek worden vergroot?

Wat is een 'arrangement'? Onder een arrangement versta ik een specifiek, zich ontwikkelend verband van formele en informele relaties tussen (groepen van) boeren en andere actoren op lokaal, regionaal en/of nationaal niveau, in enigerlei mate gemotiveerd door de noodzaak van landbouwbeleid. Het arrangement is dus méér dan het boereninitiatief *sec.* Dat verband kan tijdelijk maar ook blijvend van karakter zijn. Soms nemen overheden daarin een geformaliseerde plaats in, soms een rol aan de zijlijn. Soms neemt de milieubescherming er volwaardig aan deel, soms juist niet. Agrariërs vormen in het arrangement de constante.

De beoogde 'doelmatigheid en legitimiteit' van het landbouwbeleid duidt op overeenstemming tussen de actoren over beleidsdoelstellingen én over de regels volgens welke de doelstellingen worden nagestreefd. Het gaat kortom om overeenstemming over doelen en middelen. Doelmatigheid en legitimiteit vallen dus niet (automatisch) samen met het begrip 'effectiviteit'. 'Effectief' duidt op het bereiken van de doelstelling, maar roept onmiddellijk het vraagstuk van de causaliteit op: in hoeverre is een resultaat te herleiden tot een bepaalde oorzaak, in dit geval bijvoorbeeld een gezamenlijke aanpak. Om de complicaties van die orde zoveel mogelijk buiten de deur te houden, ga ik vooralsnog uit van doelmatig en legitiem.

Wat komt

De opbouw van mijn verhaal is als volgt. Het spreekt vanzelf dat een studie over de relatie tussen boer en overheid start met een theoretische plaatsbepaling. In hoofdstuk 2 leg ik daarom het spanningsveld tussen overheid en samenleving verder bloot. Ik ga in op de verhouding tussen individu en overheid en – abstracter – tussen actor en structuur. Dit vraagstuk heeft altijd centraal gestaan in het sociologendebat en binnen de grenzen van dat debat moet ik de verantwoording zoeken voor mijn stelling aangaande de bemiddeling van overheidsbeleid. Ook maak ik een dwarsverbinding naar een andere sociale wetenschap, namelijk de bestuurskunde.¹⁷ Omdat beleidsbemiddeling en legitimiteit centrale concepten zijn, zal ik hier uitvoerig op ingaan.¹⁸ De conclusie van dit hoofdstuk zal zijn dat beleidsbemiddeling als (interactief) proces niet alleen legitimiteit kan verwerven maar ook onvermijdelijk is.

De onvermijdelijkheid van beleidsbemiddeling in Nederland is zo mogelijk nog sterker, zo is de stelling in hoofdstuk 3. De culturele wortels van ons bestuur worden gevormd door consensus en compromis. Bemiddeling is daarvoor essentieel. Het neo-corporatisme als ordenend mechanisme heeft in ons land een sterke traditie. Maar met de toenemende complexiteit van de samenleving is dat mechanisme gaan slijten. Steeds grotere claims van deelgroepen uit de samenleving, ontzui-ling, rolvervaging en andere maatschappelijke ontwikkelingen ondermijnden de legitimering door oude mechanismen. Dit kan leiden tot een pleidooi voor een krachtiger overheid, maar ook juist voor een zwakkere overheid die meer bevoegdheden delegeert. Ik schets vervolgens de contouren van een 'verbeterde' beleidsbemiddeling en zal aan de hand van een aantal experimenten de stand van de discussie aangeven.

In hoofdstuk 4 kom ik tot de hoofdschotel van deze studie, namelijk het vraagstuk van beleidsbemiddeling in de agrarische sector. Eerst ga ik op zoek naar de wortels van die beleidsbemiddeling, die samenvloeien met de geschiedenis van de agrarische belangenbehartiging in Nederland. Het voor deze sector zo kenmerkende publiekrechtelijke arrangement is grotendeels afgebroken. Mede daardoor is er sprake van een beleidsbemiddelingsvacuüm. In de daarmee gepaard gaande periode van onzekerheid reageren agrariërs op uiteenlopende wijze. Bekend zijn het boerenprotest, de emigratie naar het buitenland, het terugtrekken in een individueel project. Een andere reactie is het samen met collega's (en anderen) vormgeven van een nieuw samenwerkingsverband, dat vervolgens betrokken raakt in een nieuw arrangement, dat aan zowel agrariërs als overheden aanknopingspunten kan bieden om het vacuüm op te heffen. Deze kiemen van nieuwe beleidsbemiddeling in de land- en tuinbouw vormen het uitgangsmateriaal voor de volgende hoofdstukken.

In hoofdstuk 5, een *intermezzo*, komt de vraag aan de orde hoe uit het scala aan initiatieven nieuwe beleidsarrangementen kunnen worden geconstrueerd. Ik zal aangeven welke onderzoeks-methodologische instrumenten zich lenen voor dit type onderzoek.

In hoofdstuk 6 formuleer ik aan de hand van veertien initiatieven in den lande, deel uitmakend van mijn praxis, een antwoord op de eerste onderzoeksvraag: in welke

arrangementen komt de beleidsbemiddeling tot uiting? Eerst worden die initiatieven beknopt beschreven. De beschrijving heeft steeds betrekking op de periode tot pakweg 1997. Vervolgens abstraheer ik ze – langs systematische weg – tot zes arrangementen, die vervolgens worden beschreven en onderling vergeleken. Een arrangement is dus niet slechts de verzamelnaam van een type samenwerkingsverband, maar de verzamelnaam van een beleidsnetwerk waarin naast de boeren ook andere actoren opereren.

In hoofdstuk 7 volgt de uitwerking van de zes arrangementen aan de hand van met elkaar samenhangende, niet-toevallige kenmerken. Daarbij wordt ook duidelijk hoe deze arrangementen voorzien in de behoefte aan beleidsbemiddeling, in hoeverre ze overlappend zijn en in hoeverre ze elkaar beconcurreren. Steeds probeer ik een arrangement te 'vatten' in een afbeelding en in een beeldspraak. Met deze uitwerking geef ik een antwoord op de vraag in welke nieuwe arrangementen de relatie tussen boer en overheid vormgeven.

De meeste praktijkinitiatieven komen voort uit min of meer spontane reacties op veranderende omstandigheden van de landbouw. Inmiddels is een aantal jaren ervaring met nieuwe initiatieven voor beleidsbemiddeling. In de hoofdstukken 8 en 9 toets ik de levensvatbaarheid van de verschillende arrangementen aan de hand van zes praktijkervaringen in de afgelopen jaren en een omvattend bestuurlijk experiment van het ministerie van LNV sinds 1995.¹⁹

Daarbij moet duidelijk worden hoe de verschillende arrangementen hun meerwaarde kunnen realiseren. Ook ga ik in op de manier waarop de overheid met dit soort experimenten omgaat. Immers, theorie is één ding, de praktijk een ander. De overheid kan zich op papier nog zoveel voornemen als het gaat om noties als bottom-up werken, netwerksturing, maatwerk en noem maar op, maar ook de overheid bestaat uit mensen van vlees en bloed, met persoonlijke ambities en belangen, groepsbelangen, competenties, kennis en (on)kunde. Hetzelfde geldt natuurlijk voor de actoren op het platteland, in de eerste plaats de boeren zélf. Kortom, in deze hoofdstukken moet zo goed mogelijk duidelijk worden óf en hoe het systematisch werken met nieuwe arrangementen dynamiek kan brengen in de totstandkoming en uitvoering van landbouwbeleid.

In hoofdstuk 10, ten slotte, volgen de conclusies en probeer ik suggesties te formuleren voor de verschillende partijen in de beleidsarena. Daarbij staat de vraag naar de betekenis van de nieuwe arrangementen voor de noodzakelijke dynamiek in het beleid centraal. Want beleid is mensenwerk, en mensenwerk betekent dynamiek. Welke toekomstvisie men ook koestert voor het Nederlandse platteland,²⁰ de relatie tussen boer en overheid moet deze visie kunnen verwerkelijken. Ik hoop in de hiernavolgende hoofdstukken aan te tonen dat – met veel vallen en opstaan – de ontwikkelingen op het platteland voldoende aanknopingspunten bieden voor een geslaagde beleidsbemiddeling.



Deel I

Beleidsbemiddeling



2 De overheid op zoek naar legitimiteit: theoretische noties

Het gaat in deze studie om de vraag hoe meer dynamiek gebracht kan worden in de bemiddeling van landbouwbeleid. In die vraag liggen verschillende uitgangspunten besloten die een preciese toelichting vragen. Wie is subject en wie is object van beleid? Wat is precies bemiddeling van beleid? En hoe komen beleidsveranderingen tot stand? Om op dergelijke vragen een antwoord te kunnen geven is een bruikbaar sociaal-wetenschappelijk gereedschap nodig.

Het is allerm minst mijn ambitie in het kader van deze verkenning de theorievorming rond vraagstukken van overheid en bestuur uitputtend de revue te laten passeren. Ik wil mij in dit hoofdstuk beperken tot een essayistische aanduiding van mijn referentiekader. Deze aanduiding onderbouwt het begrip beleidsbemiddeling dat in de volgende hoofdstukken centraal staat; het is zinvol om hiertoe een aantal mijlpalen in de sociale wetenschappen aan te geven.

Vooraf

Er zijn verschillende benaderingen voorhanden om de relatie tussen burger en overheid te analyseren. Zo is er een benadering, waarbij het accent ligt op sturingsvraagstukken en de mate waarin en wijze waarop burgers een rol krijgen in het proces van beleidsformatie. Deze benadering is in essentie een hiërarchische, en nog precieser een *top-down* benadering. Hoewel begrippen als participatie en netwerksturing het tegendeel suggereren, is het *Leitmotiv* in deze benadering toch steeds de vraag hoe de beleidsformatie in een democratie zo efficiënt mogelijk kan plaatsvinden.

Ook is een benadering denkbaar, waarbij het accent ligt op de vraag of en hoe georganiseerde burgers hun particuliere doelen kunnen realiseren in een democratische samenleving. Er is veel geschreven over de zg. sociale bewegingen en over actie- en protestgroepen. Deze *bottom-up* benaderingen concentreren zich op doelen en strategieën vanuit het oogpunt van de burgers. Ook deze benaderingen zijn hiërarchisch maar vertrekken van de andere kant, de onderkant.

Al deze benaderingen leggen het zwaartepunt bij één van beide, burger of overheid. Ze gaan uit van een dualisme, waarbij de een als het ware afhankelijk is van de ander. Als theoretisch vertrekpunt wil ik een benadering volgen die juist het grensvlak tussen burger en overheid beschouwt. Zoals ik hierna duidelijk zal maken, kan de dynamiek in beleid – zeker in Nederland – worden beschouwd als een product van de wisselwerking – interactie – tussen burger en overheid. Het voorop stellen van één van beiden en het afhankelijk maken van de ander, kan

onmogelijk leiden tot een goed begrip van de onderlinge verhoudingen en van het product daarvan.

Bovendien wil ik proberen in de analyse gebruik te maken van zowel sociologische als bestuurskundige inzichten, in de veronderstelling dat beide in de eerste plaats sociale inzichten zijn. Ik zal proberen aan te geven waarom een combinatie van bepaalde sociologische en bestuurskundige inzichten heel vruchtbaar kan zijn.

Dwang of vrijheid?

Object van studie is dus de zich ontwikkelende relatie tussen boer en overheid in Nederland in pakweg de laatste decennia. In zich-ontwikkeld zit verborgen het zich naar plaats en tijd uit-wikkeld. Die relatie is een historisch en geografisch bepaalde verbijzondering van de verhouding tussen actor en structuur. Het betreft hier een kernthema van de sociologie, waarop uiteenlopende antwoorden zijn geformuleerd. Op het betreffende continuüm kunnen de uitersten worden aangeduid met determinisme en voluntarisme.

Het begin van het sociologisch denken werd gekenmerkt door een voorkeur voor het aanvaarden van een verregaande determinatie van het individu door de structuur. En wellicht liet in de toenmalige samenleving, we praten over de tweede helft van de negentiende eeuw, de verhouding tussen individu en structuur zich ook beter verklaren met een deterministische benadering. Enerzijds was er de opvatting die de sociale orde verklaarde vanuit processen van functionele integratie. Die integratie werd soms beschouwd als extern 'afgedwongen' door de samenleving. Zo verklaarde Durkheim (1858-1917) moraalregels, wetten en instituties in de samenleving als

'groepsverschijnselen, die als het ware een objectief bestaan buiten de individuen hebben en op deze een contrainte uitoefenen in de vorm van gangbare ideeën, gemeenschappelijke waarden en gedragsregels.' (Goddijn 1973)

Durkheim stelde aan het eind van zijn inaugurele rede aan de Universiteit van Bordeaux in 1887:

'Ik geloof dat de sociologie meer dan enige andere wetenschap in staat is die ideeën te herstellen. Zij kan het individu doen begrijpen wat de samenleving is, hoe ze hem complementeert, en hoe weinig hij is, als hij aan zijn eigen lot is overgelaten. Ze kan hem leren, dat hij geen staat temidden van de staat is, maar het orgaan van een organisme, en ze zal hem laten zien hoe mooi het is zich nauwgezet te kwijten van zijn taak als orgaan.' (geciteerd in Goddijn 1973)

Anderen beschouwden de integratie als intern gecontroleerd door processen van internalisatie van waarden en normen (Parsons geb. 1902). Waar Durkheim uitging van het initiatief bij de omringende samenleving, daar legde Parsons het initiatief bij het individu als sociaal-behoefstig onderdeel van de samenleving. De benaderingen schaarde men onder de 'functionalistische' school. Zij hebben een cultureel-determinisme gemeen.

Ook Marx (1818-1883) beschouwde de ontwikkeling van het individu als ge(pre)disponeerd door de structuur; maatschappelijke processen werden daardoor in hoge

mate voorspelbaar. Maar anders dan bij de functionalisten verliep die ontwikkeling niet langs de (normatieve) weg van integratie (Durkheim) of internalisatie (Parsons) maar door een permanent proces van dwang en klassenstrijd. Marx en zijn navolgingen gingen van een structureel-determinisme uit.

Waar de voorgaande scholen in overeenstemmen is de opvatting dat de handelingsvrijheid, of liever de speelruimte van het individu, nauw ingeperkt wordt door de omvattende structuur. Sociologische analyse van een concrete samenleving wordt in die opvatting tot een min of meer overzichtelijke bezigheid: structuren moeten worden blootgelegd en individuele afwijkingen van het voorspelde patroon worden spelings van het lot (wat Durkheim 'anomalieën' noemt).

Aan de andere kant van het continuüm vinden we het voluntarisme dat uitgaat van het principieel ontbreken van een structurele determinatie en het bestaan van een (volledige) vrijheid waarin het individu zich ontplooit. Voluntarisme kan betrekking hebben op analyse maar ook op ideologie.²¹ In de sociologie is het het symbolisch-interactionisme, geïnspireerd door Mead (1863-1931), dat het sterkst tegen het voluntarisme aanleunt. Het legt de nadruk op het actieve, creatieve vermogen van het individu. Het individu ontwikkelt zichzelf als een zelfbewust wezen, namelijk door zichzelf van buiten te beschouwen, zoals anderen ons zien.

Beide benaderingen zijn aantrekkelijk door hun overzichtelijkheid. Voor het determinisme komt daar vooral ook de voorspelbaarheid bij. Zo is met redelijke zekerheid voorspelbaar dat een jongere in een achterstandswijk de taal en het gedrag van de buurt zal gaan overnemen, een grotere kans heeft om werkloos te blijven dan een jongere elders, een grotere kans heeft met de politie in aanraking te komen, enzovoorts.

Tegelijkertijd geven de benaderingen aanleiding voor een gevoel van noodlottigheid zoals moge blijken uit voorgaand voorbeeld en zoals ook wordt geïllustreerd door Mouzelis. Deze auteur neemt de voluntaristische benadering van de actor-structuur verhouding op de korrel.

'I would suggest that the phenomenologically and the ethnomethodologically-oriented attempts at micro-macro synthesis are unsuccessful, because they do not take seriously into account the hierarchical aspects of social life. [...] While such notions might be suitable for the study of hunterers and gatherers, they are hopelessly inadequate for the examination of differentiated societies, with hierarchisation of social positions and social 'caging' as central features of their social orders' (Mouzelis 1991)²²

Mouzelis komt daarmee bij een overwegend deterministische verklaring van de verhouding tussen actor en structuur. Onmiskenbaar is in de moderne samenleving een gevoel van 'gekooid zijn' aan de orde van de dag. Maar onbevredigend is Mouzelis' verklaring dat we in de maatschappij te maken hebben met 'macro-macht' en 'micro-macht'. Hij gaat voorbij aan het totaal andere karakter van 'macro-macht' in de zin dat die niet gekoppeld is aan de actor als persoon maar als institutie. Macro-macht is bijvoorbeeld samengevat in een minister van landbouw, micro-macht in een welbespraakte boerenleider. Vanwege de hiërarchische verhouding kan de minister de boerenleider 'kooien'. Macro-macht is bij Mouzelis

dus 'ontmenselijkt' of 'gedepersonaliseerd' en krijgt daarmee een welhaast metafysische invloed op het individu.

Deze structuurgebonden analyse kan de zich wijzigende verhouding tussen de minister als representant van de overheid en de boerenleider als representant van de doelgroep niet verklaren. Als we de samenleving beschouwen als dominant over het individu, economisch (marxisme) dan wel sociaal-cultureel (functionalisme) gefundeerd, dan kunnen we de veranderingen in de samenleving uitsluitend verklaren als mutaties in het organisme, dus niet-intentioneel.

Dwang én vrijheid

Veel sociologen hebben op basis van analyses van de moderne maatschappelijke werkelijkheid dan ook de conclusie getrokken dat die werkelijkheid genuanceerder in elkaar moet zitten. De wisselwerking tussen actor en structuur, tussen individu en samenleving is een gecompliceerd gebeuren, in hoge mate onvoorspelbaar en afhankelijk van allerlei endogene en exogene factoren. Het individu is tegelijk afhankelijk van én medeschepper van de sociale werkelijkheid. Berger (1963) stelde het aldus:

'Society is not only something 'out there', in the Durkheimian sense, but it is also 'in here', part of our innermost being.'

De mens mag dan medeschepper zijn van de sociale werkelijkheid (in de zin van maatschappij), daarbij is geen sprake van eenrichtingsverkeer. Eenmaal door mensen geproduceerde structuren oefenen omgekeerd invloed uit op de mensen (reproductie van structuren).²³

Deze paradox verdraagt zich moeilijk met ons westerse, dichotome denken, maar is cruciaal voor het begrijpen van wat er om ons heen gebeurt. Immers, als we vasthouden aan het bestaan van een scheiding en een hiërarchie tussen individu en samenleving, dan komen we nooit tot inzicht in de dynamiek van de samenleving. Die dynamiek is immers het product van de wisselwerking. In de aanvaarding van de paradox ligt ook onmiddellijk het aantrekkelijke van samenleven besloten: er is enerzijds betrokkenheid (afhankelijkheid) en anderzijds ruimte voor verscheidenheid en – dus – voor zinvol nastreven van uiteenlopende doelstellingen.

Giddens (1979; 1984) heeft langs systematische weg de verhouding tussen actor en structuur verder uiteengerafeld. Ook hij verwerpt de gedachte van een dualisme tussen actor en structuur die kenmerkend is voor zowel deterministische als voluntaristische theorieën. In plaats daarvan spreekt hij van dualiteit van actor en structuur, actor en structuur zijn als twee zijden van één munt. Consequent wijst hij dan ook op zowel de belemmering (constraint),²⁴ structureel én cultureel, als op de gelegenheid (*enableness*) die uitgaat van de structuur op de actor.

'Structuren moeten niet simpelweg worden opgevat als dwingende kaders voor het menselijk²⁵ handelen, maar als kaders die bepaalde mogelijkheden scheppen.' (Giddens 1979)

Knorr-Cetina (1981) bracht een belangrijk accent aan in deze benadering, namelijk de historische tendens naar meer gelegenheid.

'Not only has order become a cognitive (including linguistic) rather than a normative phenomenon, it has also become a man-made rather than a man-coercing matter: it is produced, contested, repaired, organized and displayed in concrete situations whose definition become the subject of continual accomplishment and interruption.'

De tendens naar meer gelegenheid vloeit, met andere woorden, voort uit de erosie van normen en waarden²⁶ terwijl – omgekeerd – de structuur steeds meer het product wordt van intermenselijk handelen. Knorr-Cetina brengt op dit punt een paar, voor deze studie waardevolle begrippen in de ring, begrippen die later in dit hoofdstuk terugkeren:

'Instead of being seen as a monolithic system which regulates individual action, order comes to be seen as an upshot of concrete, communicative interaction. [...] Social order is not that which holds society together by somehow controlling individual wills, but that which comes about in the mundane but relentless transactions of these wills' (Knorr-Cetina 1981)

Van normatief naar cognitief, dat is wellicht het markantste onderscheid tussen traditionele en moderne samenlevingen.

Dat dit niet automatisch tot uitsluitend 'mooie' dingen leidt, geeft Zijderveld (1983) aan. Sprekend van een abstracte samenleving, ter onderscheiding van de voor-moderne, concrete samenleving, komt hij tot de conclusie:

'De moderne en abstracte samenleving is in vele opzichten een 'open society' (Popper), waarin mensen een veel grotere vrijheid hebben om hun mogelijkheden te ontplooien, al wordt deze vrijheid bekocht met een verlies aan institutionair howaast en een alles doordringende ervaring van vervreemding.'

Tegelijkertijd dus meer gelegenheid en meer vervreemding.

Een voorbeeld. In de moderne samenleving is de verdeling tussen partners van zorgtaken en van betaald werk al lang niet meer het product van christelijke normen en waarden. Het zijn behoeften als persoonlijke ontplooiing, emancipatie en inkomenswensen die ten grondslag liggen aan deze taakverdeling. De notie van de kostwinner is in steeds ruimere kring achterhaald. De permanente praktijk van concrete situaties is tegelijkertijd het product van die nieuwe cognitieve orde én de bron ervan. De nieuwe orde biedt belemmering ('het is de nieuwe norm') en gelegenheid ('ieder krijgt kansen'). Het spreekt dan ook vanzelf dat het specifieke geluk dat mensen hieraan ontlene niet automatisch groter is geworden.

Essentieel is de conclusie dat de sociale orde veel sterker wordt ervaren (cognitief!) als product van interactioneel handelen door mensen. De uitkomst daarvan is een beleving van meer gelegenheid, die uitnodigt tot meer initiatief. Het individu is zich bewust van zijn kansen en ziet daarin aanleiding om niet (langer) reactief maar strategisch te handelen.

Macht en strategie

Ook Long en Van der Ploeg (1989) leggen de nadruk op de ruimte voor variaties in de relatie tussen actor en structuur:

*'an actor-perspective aims to bring out the significance of building into the analysis some account of human agency. This entails both the idea of individuals or groups developing social strategies on the basis of existing knowledge, resources and capabilities, and that of emergent organizational forms that both enable and constrain action.'*²⁷

De mens is een kennend (*knowledgeable*) wezen, een *agency*. En behalve dat het de dualiteit van de actor-structuur-verhouding onderstreept, onderscheiden de auteurs in twee opzichten het strategische van *agency*.

Ten eerste verbreden de auteurs het begrip actor door te spreken van individuen én groepen. Gegeven de ruimte voor variaties en verscheidenheid, zullen individuen, teneinde hun particuliere doelstellingen dichterbij te brengen, zich ruimte moeten creëren, dat wil zeggen macht²⁸ moeten vergaren. Een voor de hand liggende, hoewel niet zaligmakende, voorwaarde is het vormen van groepen met gelijkgezinde individuen.

Ten tweede maken Long en Van der Ploeg (1989) melding van *strategies* en van *emergent organizational forms*, die bijvoorbeeld kunnen verwijzen naar wat ik in de inleiding 'vernieuwingsprojecten op het Nederlandse platteland' heb genoemd. Immers, in die projecten zijn de deelnemers bezig met en op zoek naar de grenzen van de beïnvloedingsruimte. De intentionaliteit én de beïnvloedingsruimte kunnen worden vergroot door te werken met strategieën en organisatievormen.

Op een andere plaats gaat Long (1989) dieper in op de studie van wat hij noemt *interfaces*.

*'Interface studies are essentially concerned with the analysis of discontinuities in social life. Such discontinuities are characterized by discrepancies in values, interests, knowledge and power. Interfaces typically occur at points where different, and often conflicting, 'life-worlds' or social fields intersect. More concretely, they characterize social situations wherein the interactions between actors become oriented around the problem of devising ways of 'bridging', accomodating to, or struggling against each others' different social and cognitive worlds.'*²⁹

Ook hier verschijnt een element van belang voor mijn zoektocht, te weten de uiteenlopende wijze waarop actoren kloven overbruggen met, zich aanpassen aan en het conflict aangaan met 'tegenactoren'.³⁰

Wie *interfaces* noemt, noemt ook Goffman, een sleuteltheoreticus van het interactionisme. Het voert te ver om op deze plaats diep op Goffman's gedachtengoed in te gaan, essentieel is de *face-to-face* aard van de interactie, populairder gezegd: de menselijke maat in de communicatie. Later zal dit punt uitvoerig aan de orde komen (Goffman 1974).

De actieve stap van *bridging, accomodating and struggling* markeert precies waar vernieuwingsprojecten niet langer uitsluitend een uitdrukking zijn van de ontstane situatie maar vooral een begin van dynamiek in zich bergen. Het gaat niet langer uitsluitend om aanpassen aan, maar om veranderen van.³¹ De in hiernavolgende

hoofdstukken opgevoerde praktijkinitiatieven illustreren hoe deze 'sociale en cognitieve strijd' de kiem voor dynamiek in zich draagt.

Legitimering

Een vergelijkbare redenering is te houden over de meer specifieke verhouding tussen burger en overheid. In vereenvoudigde, formele termen is de overheid te beschouwen als een bestuurlijk lichaam ter uitvoering van maatschappelijk, dat is politiek tot stand gekomen beleid.³² De wijze waarop beleid tot stand komt, verschilt aanzienlijk naar tijd en plaats en is voortdurend het product van interacties tussen overheden en burgers. De overheid is daarmee een institutie waarvan, in de geest van het voorafgaande, kan worden gesteld dat die zich verhoudt tot de burger als de structuur tot de actor. Dat betekent, om de termen van Giddens te gebruiken, dat er sprake is van een dualiteit: de overheid en haar beleid vormen een belemmering en een gelegenheid voor de burger.

De mate waarin overheid en beleid belemmeren resp. gelegenheid bieden, wordt in formele zin bepaald door de mate waarin en wijze waarop de burger invloed heeft op de samenstelling en aansturing van de overheid. De gelegenheid is voor de burger in een dictatoriaal bestuurd land, hoewel niet afwezig, aanmerkelijk kleiner dan in een (parlementaire) democratie. Tot zover de theorie, de praktijk is een stuk gecompliceerder. Zo maakt de Nederlandse burger eens in de vier jaar zijn voorkeur kenbaar voor een politieke partij, maar verwerft daarmee nauwelijks invloed op de samenstelling van de regering en dus de aansturing van het overheidsapparaat.

Al lang geleden hielden politieke denkers zich bezig met wat we de legitimering van bestuur en beleid kunnen noemen: maatschappelijke overeenstemming over de juistheid en de geldigheid van doelen en spelregels. En ook sociologen stelden zich al vroeg de vraag: hoe kan een complexe samenleving naar tevredenheid functioneren? Bij de beantwoording daarvan kan het accent worden gelegd op bestuur en beleid als proces of als resultaat. Voor technocraten (die overigens niet anti-democratisch hoeven te zijn) vormt bestuur een activiteit waartoe het beste gespecialiseerde 'technici' kunnen worden geroepen. In de loop der jaren zochten illustere denkers als Saint-Simon, Weber en Mannheim de oplossing in deze richting. Voor anderen lag de nadruk op de procedure:

'democratie wordt opgevat als een formeel besluitvormingsmodel dat, uitgaande van gelijkwaardigheid van burgers vanzelf tot een 'goed' resultaat leidt. [...] De democratische besluitvormingsprocedures die de regels van politiek handelen leveren, en daarmee legitimiteit aan dat handelen geven, dragen deze legitimiteit over aan het resultaat dat het gevolg is van dit handelen' (Lehning 1986)

Daarnaast staan theorieën die zich niet beperken tot procedures (spelregels) maar zich ook een oordeel veroorloven over het resultaat. Zij formuleren een antwoord op de vraag aan welke normatieve beginselen van rechtvaardigheid een politiek resultaat moet voldoen. De bekendste normatieve, politieke theorie is die van Rawls (Lehning 1986). Het is van belang om het onbevredigende van verschillende benaderingen goed in het oog te houden. Het onbevredigende van normatieve theorieën is het subjectief waarden van de uitkomsten van (democratisch) bestuur

en beleid, van de niet-normatieve theorieën is dat juist het negeren van zo'n waardering. Uitsluitende aandacht voor procedures kan zo merkwaardige en zelfs ongewenste resultaten legitimeren.³³

Met dit in het achterhoofd stel ik vast dat bij legitimering van bestuur en beleid zowel doelen als spelregels in het geding zijn. Ik stel voor, in aansluiting op het voorgaande, om het bestuurlijk legitimeringsvraagstuk als een handelingsvraagstuk te benaderen. Etzioni en Habermas zochten de oplossing in deze hoek. De 'vroeger' Etzioni (1974) liet zich inspireren door concrete ervaringen met modern samenleven, met name in de nieuwe republiek Israël. Etzioni wees op de noodzaak van tweerichtingsverkeer tussen top en basis, tussen besturing van bovenaf en collectieve actie van onderop. Hij reserveerde voor het evenwicht daartussen het begrip 'cybernetische besturing' (*societal guidance*), een begrip dat overigens nog weinig associaties oproept met tweerichtingsverkeer.³⁴

Communicatief handelen

Habermas (1984)³⁵ stelde zich de vraag hoe de samenleving verandert met de komst van de mens als rationeel wezen.

'De sociale evolutie, die begint als de homo sapiens verschijnt, voltrekt zich volgens Habermas in een proces, waarvan niet de productie en distributie (c.q. de categorie arbeid), maar het evolutionair leren (c.q. de categorie interactie) de motor vormt'. (Kleefmann 1985)

Die interactie vindt plaats door communicatief handelen:

'handelen op basis van normen die door twee of meer subjecten erkend worden, dus genormeerde omgang tussen subjecten die elkaar als 'tegenspeler' en niet als te beheersen of toe te eigenen objecten tegemoet treden.' Kleefmann citeert dan Habermas zelf: *'Hingegen spreche ich von kommunikativen Handlungen, wenn die Handlungspläne der beteiligten Akteure nicht über egozentrische Erfolgskalküle, sondern über Akte der Verständigung koordiniert werden auf der Grundlage gemeinsamer Situationsdefinitionen auf einander abstimmen können'*. (op. cit. in Kleefmann 1985) Communicatieve overeenstemming wordt dus verbonden met *'wederzijdse legitimatie van de onderlinge verhoudingen van de samenhangende actoren. In een machtsverhouding van bijvoorbeeld A ten opzichte van B, waarbij B gehouden is A's positie te aanvaarden, kan er van communicatieve overeenstemming geen sprake zijn'* (op. cit. in Kleefmann 1985)

Vervolgens citeert Kleefmann de Habermas-onderzoekers Koningsveld en Mertens:

'Een definitie van een situatie wordt ontwikkeld in drie dimensies: die van de objectieve wereld van dingen en gebeurtenissen, die van de subjectieve wereld van wensen en gevoelens en die van de sociale wereld van normen of als legitiem erkende interpersoonlijke verhoudingen'. Op het uitvoeringsniveau wordt vervolgens *'de handelingssituatie tot een oplossing gebracht door middel van handelingen van de individuele deelnemers, gecoördineerd op basis van de in overleg bereikte consensus'*. (op. cit. in Kleefmann 1985)

Habermas, zo kan in weer andere woorden worden gesteld, betrok in zijn theorie over het communicatieve handelen enerzijds het uitgangspunt dat belangen niet

samenvallen en anderzijds de noodzaak van het bereiken van democratische consensus over wat in het algemeen belang is. Daarbij moet weliswaar alles open staan voor kritische discussie, maar moet tegelijkertijd sprake zijn van integriteit, verantwoordelijkheid én rationele argumentatie.

Uiteindelijk, zo blijkt, was voor Habermas de gevolgde procedure bepalend voor het antwoord op de vraag of het proces legitimiteit kon verwerven. Maar anders dan Lehning (1986) stelt, heeft die procedure ook betrekking op het 'inhoudelijk resultaat van de overeenstemming'. Bestuur en beleid krijgen legitimiteit in een sociaal want communicatief proces, waarin overeenstemming optreedt over:

- 1 de objectieve omgeving van dingen en gebeurtenissen;
- 2 de subjectieve beleving van wat ieders belangen zijn en wat het gemeenschappelijk belang is en
- 3 de erkenning van cultureel-maatschappelijke waarden en normen.

Bestuurskunde

Ook bestuurskundigen stellen zich de vraag welke factoren de legitimiteit van het beleid bepalen. Maar waar in de sociologie de coëxistentie van actoren centraal staat in de analyse, daar staat in de bestuurskunde veeleer de besluitvorming centraal. Niet voor niets heeft de bestuurskunde als wetenschap zich ontwikkeld in de moderne, complexe samenleving waarin zoveel actoren en procedures door elkaar heen lopen dat de organisatie van de besluitvorming een hels karwei is.

Voorals de Rotterdamse socioloog Van Doorn zorgde voor een brug tussen sociologie en bestuurskunde. De sociologie als studie dient zich niet zozeer te bewegen langs de as 'theorie-onderzoek', maar langs de as 'sociologie-samenleving'. De socioloog

'moet leren zien dat de samenleving een 'spel van krachten' is en dat maatschappelijke ontwikkelingen een samenspel zijn van 'drijfkrachten die niet slechts blind, maar ook bewust en gericht op elkaar inwerken en conflicteren.' (Leune 1987)

'Voor Van Doorn was hét criterium voor de beoordeling van de aantrekkelijkheid van sociologische theorieën de mate waarin zij bruikbaar zijn bij het diagnosticeren van problematisch geachte maatschappelijke verschijnselen. Deze pragmatische visie op de betekenis van theorievorming sloot een affiniteit met holistische denkschema's uit, ongeacht of deze meer structureel-functionalistisch dan wel meer marxistisch zijn georiënteerd.' (Leune 1987)

Bij zijn afscheid als hoogleraar in Rotterdam deed Van Doorn nog eens een pleidooi voor het begrip 'interventiewetenschappen' als moderne noemer boven de mens- en maatschappijwetenschappen.

Ook in de bestuurskunde als 'pragmatisch georiënteerde sociologie' wordt het hiervoor genoemde actor-structuur vraagstuk geanalyseerd maar dan in termen van overheid versus burger. De dualiteit (in plaats van het dualisme) van Giddens vindt een parallel in wat wordt genoemd 'een pluricentrische benadering'.³⁶

'Degenen op wie de sturing zich richt, zitten niet als marionetten aan een touwtje; ze hebben een eigen wil, een eigen beleidsvrijheid.' (Witteveen geciteerd in Teisman 1995)

Teisman werkt het pluricentrisch perspectief verder uit naar besluitvorming en beleidsinstrumenten. Besluitvorming is dan de *'reeks beslissingen van diverse actoren'*, die bij *'perfecte interactie tot een bevredigend resultaat leidt'* (op. cit. in Teisman 1995). Terwijl in de unicentrische benadering de meeste aandacht is voor regelgeving, planvorming en coördinatie, en in de multicentrische benadering voor heffingen, subsidies en privaatrecht, gaat in de pluricentrische benadering de meeste aandacht uit naar informatie, politieke steun en legitimiteit.

Teisman benadrukt vervolgens dat de keuze voor een benadering niet principieel is, maar afhangt van het doel van het onderzoek. Als dat doel is inzicht krijgen in de redenen waarom de overheid bepaalde wetten vaststelt, is de unicentrische benadering aangewezen. Als we inzicht willen in de vraag waarom bepaalde actoren (bv. gemeenten) er beter in slagen bepaalde doelen te bereiken (bv. bedrijvigheid) dan andere, dan ligt een multicentrische benadering voor de hand. Omdat Teisman zélf geïnteresseerd is in de vraag waarom en hoe ruimtelijke veranderingen in ons land zich voordoen, kiest hij de benadering die verloopt *'in termen van coproducerend beleid'*: de pluricentrische benadering (op. cit. in Teisman 1995).

Genoemde sociologische en bestuurskundige inzichten kunnen elkaar versterken. De sociologische actor-benadering krijgt door de praktijkgerichtheid van de bestuurskunde ineens een extra dimensie. Maar in de pluricentrische optiek ligt (te) veel nadruk op de wederzijdse afhankelijkheid, de gelijkwaardigheid. Weliswaar wordt gesproken van *'een ongelijksoortige verdeling van middelen die nodig is om actoren tot elkaar te veroordelen'* (op. cit. in Teisman 1995), maar elementen als macht en strategie spelen een nogal onderbelichte rol.³⁷ Ik zal hierna ook uitdrukkelijk aandacht vragen voor de ongelijkwaardigheid van actoren.

Het sociaal-wetenschappelijk gereedschap: beleidsbemiddeling

Op deze plaats breng ik de volgende theoretische noties onder de aandacht:

- 1 Actoren scheppen structuren en structuren beïnvloeden actoren (dualiteit, pluricentrisme). Samenleven is niets meer en niets minder dan het realiseren van afhankelijkheid en verscheidenheid.
- 2 Historisch is er een tendens naar minder afhankelijkheid en meer verscheidenheid, naar minder zekerheid op basis van normatieve regulering en naar méér ruimte en (dus) ónzekerheid op basis van communicatieve interactie.
- 3 *Face-to-face* relaties blijven in de interactie weliswaar aan de basis liggen, maar de niveaus waarop ze worden aangegaan worden steeds diverser; bovendien geldt dat ze steeds meer worden vervangen door anonieme relaties, vormgegeven in regels en procedures (bijvoorbeeld een bestemmingsplan, een richtlijn stalontwerp), waardoor zich een *control at a distance* manifesteert.
- 4 Actoren handelen minder reactief en meer strategisch (cognitief). Dat uit zich in het meer optreden in groepen, niet als norm maar als strategie (macht) en in het meer optreden in gezamenlijke, samenhangende projecten, opnieuw als strategie.

- 5 Bestuur en beleid, als geïnstitutionaliseerde betrekkingen tussen burger en overheid (actor en structuur), krijgen legitimiteit doordat burgers de overtuiging hebben en kenbaar maken dat de gevolgde procedures én daaruit voortvloeiende resultaten juist zijn.
- 6 Bestuur en beleid krijgen legitimiteit in een sociaal want communicatief proces, waarin overeenstemming optreedt over: de objectieve omgeving van dingen en gebeurtenissen, de subjectieve beleving van wat ieders belangen zijn en wat het gemeenschappelijk belang is en de erkenning van cultureel-maatschappelijke waarden en normen. In dat proces moet sprake zijn van zoveel mogelijk integriteit, verantwoordelijkheid en rationele argumentatie.

Op grond van deze conclusies geef ik de voorkeur aan het begrip 'beleidsbemiddeling'³⁸ boven bijvoorbeeld het begrip beleidsformatie. Terwijl beleidsformatie een concept is, duidend op een gefaseerd proces, stap voor stap, van ontwikkeling, implementatie en evaluatie, roept beleidsbemiddeling meer het beeld op van een integratie van de stappen, in een *trial-and-error* proces, zonder de afzonderlijke stappen te isoleren.³⁹ Beleidsbemiddeling is wat, als sociaal gebeuren, plaatsvindt tussen actoren zodanig dat het resultaat, het beleid, door de actoren als juist, als legitiem wordt herkend én erkend.

Een meer precieze omschrijving van beleidsbemiddeling is:

- a de onderling verbonden momenten van voorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie van beleid,
- b die door middel van interactieve processen waaraan diverse actoren (ambtenaren, politici, burgers, betrokkenen, uitvoerders, e.a.) met hun groepen en projecten (dus strategisch) deelnemen,
- c zodanig op elkaar worden afgestemd, dat
- d precies daardoor een geldingskracht wordt verworven die anders definitief zou ontbreken.

Vorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie lopen door elkaar heen. Beleid is geen beleidsnota, die wordt voorbereid, gepubliceerd, besproken en geëvalueerd. Zo'n nota is hooguit een momentopname in een beleidsbemiddelingsproces.

De aan interactieve processen deelnemende actoren zijn niet exclusief aan te wijzen. Soms gaat het om directe deelnemers, soms om betrokkenen of belanghebbenden.⁴⁰ Soms is het proces geïnstitutionaliseerd,⁴¹ maar veelal helemaal niet of zeer tijdelijk. De interactie vindt plaats tussen individuele actoren die doorgaans optreden in hun hoedanigheid van vertegenwoordiger van een groep. Dat betekent dat er – naast de interactie met actoren van andere groepen – ook nog interactie noodzakelijk blijft met de eigen groepsleden. En dat schept complicaties op het moment dat tussen vertegenwoordiger en groep onenigheid ontstaat.

Aparte aandacht verdient de actor 'ambtenaar' als vertegenwoordiger van de overheid. De overheid is een abstractie,⁴² niet een groep zoals andere groepen. De overheid is – ongelukkig uitgedrukt omdat het immers geen actor in de letterlijke zin van het woord is – de aangewezen hoeder van het maatschappelijk belang. De ambtenaar wordt geacht dat maatschappelijk belang te behartigen maar is tegelijker-

tijd actor in de letterlijke zin. Dat die 'dubbele loyaliteit' tot problemen kan leiden in het dagelijks opereren van de actor ambtenaar, zal in de hoofdstukken 8 en 9 nog blijken.

Het op elkaar afstemmen is een proces waarin wordt toegewerkt naar een gemeenschappelijke analyse van de omgeving, de problemen en mogelijke oplossingen, ieders belangen en de erkenning van cultureel-maatschappelijke normen en waarden. In dat proces spelen zowel inlevingsvermogen als onderhandeling een rol. Gedachtenwerelden moeten met elkaar worden verbonden om het over de analyse van problemen eens te kunnen worden. En om gedachtenwerelden te kunnen verbinden is het vermogen en de wil noodzakelijk om elkaars wereld min of meer te leren kennen. Ook is de wil nodig om verschillen te overbruggen, althans waar het gaat om de erkenning en analyse van het probleemveld en het overeenkomen van gemeenschappelijke doelen. Vervolgens is er ruimte om over de oplossingsaanpak te onderhandelen. Als het gemeenschappelijke doel eenmaal is vastgesteld, zullen immers verschillende wegen naar dat doel denkbaar zijn. In hoeverre de actoren bereid zijn om andere dan bijvoorbeeld gangbare wegen te bewandelen, maakt deel uit van de onderhandeling.

De geldingskracht bestaat uit doelmatigheid en legitimiteit. Doelmatig (*purposive*) en legitiem duidt op overeenstemming tussen de actoren over beleidsdoelstellingen én over de regels volgens welke de doelstellingen worden nagestreefd.⁴³ Dat wil zeggen, legitimiteit kan niet anders zijn dan dubbele legitimiteit: het resulterende beleid is zowel in maatschappelijk opzicht (dat is: voor de overheid als hoeder van het maatschappelijk belang) als in micro-opzicht (dat is: voor de betrokken groep) legitiem. Juist het samenvallen van deze twee legitimiteiten creëert geldingskracht.

Of het resulterend beleid in maatschappelijk opzicht legitiem is, is ter beoordeling aan de vertegenwoordigers van de overheid, in casu ambtenaren en politici. Waar bij politici de samenleving nog over de schouder meekijkt, daar opereren ambtenaren 'naar eer en geweten' op nogal onzichtbare en oncontroleerbare wijze. Naarmate de samenleving complexer wordt, wordt die onzichtbaarheid snel groter. Ook dit element van beleidsbemiddeling komt in de casestudies uitvoerig terug.

Zijderveld (1983) geeft aan waarom de dubbele legitimiteit in de moderne samenleving zo belangrijk is:

'De maatschappij wordt dan wel efficiënter, maar zij wordt er niet begrijpelijker op, integendeel. We zien dan tevens hoe het organisatie-aspect de overhand gaat nemen op het institutie-aspect, hoe men zich meer bekommert om het functionele en het efficiënte, dan om het waardevolle en het betekenisvolle, hoe functionaliteit de overhand krijgt op legitimiteit.'

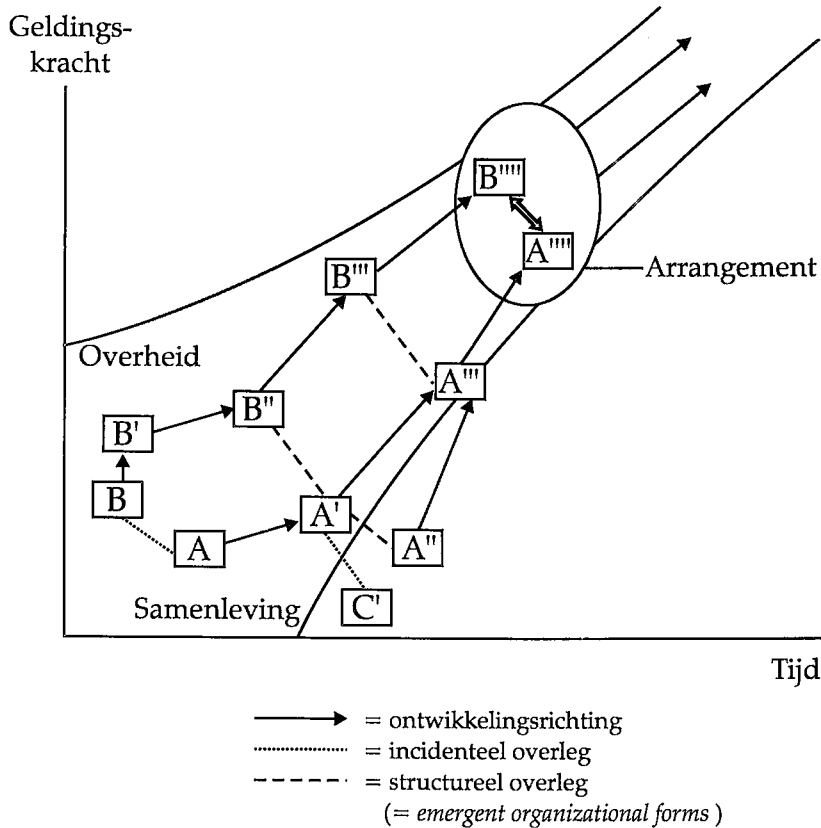
Onder erkenning dat een figuur verhelderend maar vaak wat grofmaziger is dan hetgeen de taal ons verschaft, probeer ik beleidsbemiddeling in figuur 1 beeldend te maken.

De behoefte aan beleidsbemiddeling groeit naarmate de momenten van beleidsvoorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie divergeren en/of institutionaliseren

tot gescheiden circuits die onderling nog slechts zijn verbonden door onkunde, onbegrip, wantrouwen en protest. De momenten krijgen daardoor steeds minder geldingskracht. In de woorden van Zijderveld:

'Een samenleving wordt dermate formalistisch en abstract dat mensen van vlees en bloed zich ervan afkeren. In de abstracte verzorgingsstaat is dit gebeurd en het heeft aanleiding gegeven tot een ernstige legitimiteitscrisis.' (op. cit. in Zijderveld 1983)

Figuur 1 Beleidsbemiddeling in beeld



De behoefte aan beleidsbemiddeling groeit dan ook als er sprake is van sterke differentiatie van de samenleving.⁴⁴ Generiek beleid gaat dan wrikken, er is gedifferentieerde beleidsbemiddeling nodig. De in de inleiding genoemde maatschappelijke ontwikkelingen (individualisering, specialisering, enz.) zijn aanleiding voor allerlei vernieuwingen in beleidsbemiddeling. Het gaat om nieuwe, anderssoortige bruggen tussen overheden en burgers, vaak ook bruggen die geen permanente status krijgen, flexibel zijn en aansluiten op de gedifferentieerde aard van de doelgroep.⁴⁵

Vooraf in een periode van verwarring, zoals nu in het agrarische krachtenveld, is een analyse met behulp van het concept beleidsbemiddeling zinvol. Immers, deze

benadering schept ruimte voor een beter begrip van en experimenteren binnen de moderne, complexe samenleving.

De vraag is vervolgens welke geldingskracht is te vergaren in een proces van beleidsbemiddeling, anders gezegd in hoeverre de producten van beleidsbemiddeling daadwerkelijk én blijvend legitimiteit verwerven. Het ruimte bieden aan een *trial-and-error* proces, aan verscheidenheid in beleidsprocessen en -producten, impliceert dat de legitimiteit ervan voortdurend onderwerp van discussie kan worden. Burgers kunnen en zullen, naarmate hun particuliere aspiraties en belangen erdoor in de knel komen, kritiek uiten op de producten van beleidsbemiddeling. Zij zullen een beroep doen op bestuurlijke beginselen als 'gelijkberechtiging' en 'continuïteit van beleid'. Anderen daarentegen zullen geneigd zijn aan dergelijke producten meer geldingskracht te verschaffen omdat zij er hun particuliere projecten beter mee kunnen verwezenlijken. Hoe dan ook, beleidsbemiddeling roept vragen en kritiek op. Anderzijds is in een complexe samenleving als de Nederlandse eigenlijk geen goed alternatief denkbaar.

In de land- en tuinbouw zijn verscheidene nieuwe signalen van beleidsbemiddeling van relatief recente datum. In de navolgende hoofdstukken ga ik op zoek naar het waarom daarvan en naar nieuwe vormen van beleidsbemiddeling in de land- en tuinbouw. Niet in de veronderstelling een ideaal te vinden, maar veeleer in de aanname dat voors en tegens van bepaalde vormen van beleidsbemiddeling kunnen worden blootgelegd. Maar eerst sta ik stil bij de historische worteling van beleidsbemiddeling in Nederland.

3 En boven de polder de hemel: beleidsbemiddeling in Nederland⁴⁶

In het vorige hoofdstuk concludeerde ik, dat bestuur en beleid legitimiteit krijgen in een sociaal, communicatief proces, waarin overeenstemming optreedt over: de objectieve omgeving van dingen en gebeurtenissen, de subjectieve beleving van wat ieders belangen zijn en wat het gemeenschappelijk belang is en de erkenning van cultureel-maatschappelijke waarden en normen. Het zijn – in meer dan een opzicht van vormgeving – de procedurevereisten waaraan een maatschappelijke orde dient te voldoen.

Organische maatschappijorde

De wijze waarop in Nederland aan deze procedurevereisten tegemoet wordt gekomen hangt sterk samen met het sociaal-culturele erfgoed van onze samenleving. Zo domineren in de Nederlandse bestuurscultuur vanouds principes als 'subsidiariteit', 'sovereiniteit in eigen kring' en de 'functionele decentralisatie'.⁴⁷ Voor een beter begrip van de verantwoordelijkheidsverdeling, ook in de Nederlandse agrarische sector, is een korte toelichting op deze principes nuttig.

Dat het sociaal-culturele erfgoed van ons land doortrokken is van religie staat buiten discussie.⁴⁸ Onder de titel 'En boven de polder de hemel' schreef Verrips in 1983 een antropologische studie van het dorp Ottoland in de Alblasserwaard, gedurende de periode 1850–1971. Het is een boeiend relaas over de wisselwerking tussen 'materiële basis', zijnde de economische, politieke en sociale relaties tussen bewoners, en 'ideële bovenbouw', zijnde de christelijke geloofsovertuiging van diezelfde bewoners.

De geschiedenis van Ottoland is voor een groot deel de geschiedenis van Nederland. Het is een eeuwenlange reeks van kleinere en grotere conflicten tussen kleinere en grotere particularistische belangen. Soms leidden ze tot regelrechte veldslagen, soms tot haast onmerkbaar afscheidingen. In de maalstroom van gebeurtenissen valt het niet mee om een rode draad te onderscheiden. Natuurlijk kennen wij, als in andere Europese landen, belangrijke liberale en sociaal-democratische stromingen, maar het wezen van onze samenleving miste toch de 'vrijheid' van het liberalisme en de 'klassenstrijd' van het socialisme. Dat had onder andere te maken met het relatief trage industrialisatieproces in ons land. De economie bleef lange tijd agrarisch en handelsgeoriënteerd. Toen in Engeland, Duitsland en Frankrijk de industrialisatie al volop op gang was, tot uiting komend in proletarisering van grote delen van de bevolking, toen kenmerkte Nederland zich nog door wat wordt genoemd, een 'standenstructuur'.⁴⁹

Bij zo'n maatschappijstructuur past een organische maatschappijopvatting.⁵⁰

'De maatschappij is niet 'maakbaar' maar ontwikkelt zich zoals een organisme dat geleidelijk groeit. Zij ontwikkelt bij die groei een samenstel van instituties die onderling in harmonisch evenwicht verkeren en kwetsbaar zijn indien er eenzijdig of bruusk wordt ingegrepen.' (Van Doorn 1989)

De verzuilde maatschappij leverde het institutionele ijkpunt: de gedelegeerde besluitvorming. Centrale begrippen daarin zijn van oudsher subsidiariteit en soevereiniteit in eigen kring.

Subsidiariteit is de rooms-katholieke leer die, vastgelegd in de pauselijke encycliek van 1931, uitgaat van het primaat van lagere organen: slechts dat wat die organen niet zelf tot stand kunnen brengen moet door hogere organen worden volbracht. De calvinistische pendant daarvan, soevereiniteit in eigen kring, beperkt zeer de inmenging van de staat ten opzichte van de zichzelf, door christelijke principes sturende maatschappelijke groeperingen. De principes waren het confessionele antwoord op het vraagstuk van de goddeloze staat, zoals dat zich in de negentiende eeuw aandienende (de zg. 'antithese'). Overigens kent de sociaal-democratische traditie een parallel in de functionele decentralisatie.

De principes van soevereiniteit in eigen kring en subsidiariteit kregen al in het interbellum vorm in op deze leest geschoeide instituties, waarvan de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie de meest uitgesproken is (Sociaal-Economische Raad (SER), Landbouwschap, Stichting van de Arbeid). Zij boden voldoende houvast voor een legitieme bestuurspraktijk. En meer nog voor een harmonieuze samenleving waarin een ieder wist wat er van haar of hem werd verwacht.⁵¹

Ordeverstoring

Met de toenemende complexiteit van de samenleving verdwenen de vertrouwde ijkpunten zonder dat er direct nieuwe beschikbaar kwamen. Welke waren die 'ordeverstoring' processen? Ten eerste claimde de doelgroep (de burgers) steeds meer invloed op de vaststelling van doelen, middelen en spelregels. Met de secularisering werd het door God gegeven karakter van het gezag openlijk genegeerd, hoewel in de landbouw betrekkelijk laat. Ook de met secularisering gepaard gaande ontzuiling ondermijnde de standvastigheid van de organische maatschappijorde. De representatieve functie van de genoemde instituties kwam meer en meer ter discussie, zoals bleek bij de teloorgang van het Landbouwschap, maar ook bij de openlijke discussies over de verplichte advisering door de SER over sociaal-economisch beleid. De plaats van centraal overleg werd steeds meer overgenomen door bedrijfsoverleg.

Ten tweede werd de overheid, mede vanwege de toenemende complexiteit van de samenleving zélf, overvraagd wat betreft beleidsformatie.⁵² Hoe bescheiden de interventie van de staat in Nederland ook werd gedefinieerd, het pakket overheids-taken breidde met de jaren uit. Publieke voorzieningen op gebieden als volksgezondheid, sociale zekerheid, onderwijs groeiden uit tot hoekstenen van de Nederlandse verzorgingsstaat. Niet alleen leidde dat tot grote financiële (en dus fiscale) problemen, ook raakte het overheidsapparaat overbelast en kon de verwachtingen steeds minder waarmaken.⁵³ Eén van de gevolgen is dat de overheid zich al

geruime tijd aan het terugtrekken is op de zogenoemde kerntaken. Allerlei andere taken worden op afstand gezet, door privatisering (sociale zekerheid) dan wel door verzelfstandiging (openbaar vervoer). Ook worden taken overgeheveld van rijk naar provincies en gemeenten.

Ten derde heeft de complexiteit ertoe geleid dat de ambtelijke bureaucratie zich toegang heeft verschaft tot het domein van de politiek. Waar de controlerende lichamen, Tweede Kamer, Provinciale Staten en gemeenteraden, bestaan uit een paar honderd 'liefhebbers' en de uitvoerende lichamen uit tienduizenden, geprofessionaliseerde ambtenaren, daar kan van een strikte scheiding natuurlijk geen sprake meer zijn. Gevolg is dat de volksvertegenwoordiging zich gedwongen ziet om – omgekeerd – ook de overheid naar de burger toe te vertegenwoordigen. Rolervaging is het gevolg. Per saldo verkeert de politiek, als volksvertegenwoordiging, dan in een zwakke positie ten opzichte van het bestuur en heeft de neiging het bestuur te 'imiteren'. Door de enorme achterstand in de capaciteit om informatie te verzamelen en te verwerken, komt de politiek vaak niet verder dan het beleid van de overheid door te sluizen én daarmee mede te legitimeren.⁵⁴

Ten vierde ging de complexiteit gepaard met een geprofessionaliseerde verstrengeling van ambtenarij en particuliere organisaties, die elkaar vinden in het uitstippelen van ingrijpende en gedetailleerde beleidsmaatregelen.

'De samenleving wordt behandeld als een beleidsmatige constructie, die uiteengelegd wordt in een veelheid van gefragmenteerde formele categorieën: arbeidsongeschikte met restcapaciteit, meerjarig ontvanger van een echt minimaal inkomen, modaal werknemer.'
(Van Doorn 1988)

Ten vijfde verloren de vertrouwde instituties hun legitimerende werking onder invloed van de publieke opinie. De snelheid, kwantitatief én kwalitatief, waarmee de moderne media een abstractie als de publieke opinie in omloop brengen, doet zonder twijfel afbreuk aan de 'vanzelfsprekendheid' van de gevestigde orde.⁵⁵

Verfransing of niet?

Deze processen hebben ertoe geleid dat de oude institutionele vormgeving van het bestuursculturele erfgoed niet meer voldoende legitimerende kracht heeft (Peper 1999). Daarmee is ook de legitimiteit van de rijksoverheid, gecontroleerd door de politiek, verwaterd, méér nog dan verkleind. Overigens, niet voor iedereen vormt de verzwakte positie van de staat een voldongen feit. Zo beschouwt Ankersmit (Kersjes 1997) de wat hij noemt 'verweesde staat' als het resultaat van een tekort aan afstand, van een 'osmose' tussen politiek en burgers. Hij bepleit meer afstand en een krachtiger staatsoptreden, waarbij de overheid als 'één instantie alle netwerken coördineert'. Een nogal on-Nederlands pleidooi, zo moge na het voorgaande duidelijk zijn.

Ook Bovens e.a. (1995) wijzen deze 'ontvlechtingsideologie' af omdat zij

'blind is voor een waarneming die in de bestuurskunde en in de politicologie op veel plaatsen terug te vinden is: namelijk dat de verstrengeling van staat en maatschappij een kenmerk is van elke complexe, democratische samenleving.' Zij concluderen dan ook:

'Niet de bestuurlijke verolechting als zodanig moet worden bestreden, maar de inmiddels verouderde institutionele vorm van die verolechting.'

Duyvendak koestert de Nederlandse politieke cultuur van de drie c's: consultatie, compromis en consensus en waarschuwt voor de *'dreigende verfransing van de politieke cultuur'* zijnde de complete afwezigheid van een maatschappelijk middenveld. In de Franse traditie bestaat niets meer tussen burgers, consumenten en overheid. Duyvendak bepleit de modernisering van de erfenis van de verzuiling.

'In plaats van te streven naar verfransing van de politieke omgangsvormen, zouden we ons beter kunnen richten op de sterke kanten van de Nederlandse traditie.' (Duyvendak 1997)

Ik heb, het Nederlandse erfgoed in gedachten nemend, sterk de indruk dat dit misschien niet het meest tot de verbeelding sprekende, maar wel het meest kansrijke antwoord is op de legitimiteitsvraag. Het is immers de vraag of in de Nederlandse politieke cultuur verfransing überhaupt wel een kans van slagen zou krijgen.⁵⁶

Interactieve democratie

Met deze Nederlandse politieke cultuur in gedachten zijn inmiddels vele pleidooien gehouden voor een (meer) participatieve of interactieve democratie, en in sommige gevallen is het ook in de praktijk uitgeprobeerd. Op uiteenlopende plaatsen en tijden hebben verschillende pleitbezorgers een lans gebroken voor deze vorm van democratie, variërend van geformaliseerde inspraakprocedures (bv. rond grote infrastructurele projecten) tot lokale bestuurlijke experimenten. Naarmate de deelname in kwalitatief én kwantitatief opzicht toeneemt, zal de legitimiteit van de producten van beleidsbemiddeling ongetwijfeld toenemen.⁵⁷ Wellicht werken we (alsnog) aan wat Etzioni (1974) zo plastisch noemde: de actieve samenleving.

Sinds de jaren zestig vormt inspraak een veel gebruikt instrument om overheidsbeleid te legitimeren. Het instrument werd en wordt veelvuldig gebruikt om tegen beslissingen van de overheid bezwaar te maken. De betrokkenheid van de burger beperkt zich daarbij voornamelijk tot reageren op; van meedenken is nauwelijks sprake. Juist door de wijze waarop de inspraak wordt georganiseerd, namelijk strak aansluitend op de ambtelijke uitvoeringskalender, wordt zij door burgers steeds meer beschouwd als een *'rituele dans'* (Tops e.a. 1996). De inspraak is bovendien zeer geformaliseerd, qua tijd en procedures, waardoor zij voor het overgrote deel van de burgers onzichtbaar blijft. Inspraak is daardoor vaak erg geprofessionaliseerd.

Sociocratische verkenningen

Bij één pleidooi voor een meer participatieve democratie wil ik wat langer stilstaan, vooral omdat het in de agrarische hoek weerklank heeft gekregen. Door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) is begin jaren tachtig uitvoerig aandacht geschonken aan de zogenoemde sociocratische positie. Onder de titel *Beleidsgerichte toekomstverkenning* (1983), werden de consequenties van uiteenlopende visies op beleidsformatie zichtbaar gemaakt voor uiteenlopende beleidsterrei-

nen, waaronder de landbouw. Eén van de onderscheiden visies was de sociocratische, als tegenhanger van de technocratische.

In de sociocratische visie⁵⁸ overheerste niet het vertrouwen in techniek en organisatie, maar in *'initiatieven die voortkomen uit betrokken mensen, uit groepen, uit emancipatiebewegingen'* (Beleidsgerichte toekomstverkenning 1980)

'De aandacht gaat niet primair uit naar het planmatig sturende en presterende optreden van de overheid, omdat de plaats en de rol van de staat in de samenleving anders wordt gezien. Die rol is meer bemiddelend dan sturend; voor de oplossing van problemen vertrouwt men allereerst op de zelfregulerende mogelijkheden van de vrije maatschappij. De staat moet het de maatschappij mogelijk maken eigen verantwoordelijkheden te nemen en te behouden.' (op. cit.:12)

In de beschouwingen gingen de auteurs overigens nauwelijks in op de hiervoor genoemde doelstellingen van samenleven, het accent lag op sociocratie als maatschappijtechniek.

Sociocratie moet scherp worden onderscheiden van syndicalisme. Bij syndicalisme hebben de maatschappelijke organisaties feitelijk een machtsoverwicht op de overheid. Bij sociocratie daarentegen gaat het niet om scheiding en onderhandeling op basis van machtsuitoefening, maar om integratie en medeverantwoordelijkheid onder de erkenning van deelbelangen. Macht is wel belangrijk maar ondergeschikt aan het streven naar consensus.

De WRR had met de signalering van sociocratie wellicht op een minder voedzame bodem gezaaid.⁵⁹ In de jaren tachtig raakte, als reactie op de maakbaarheidsfilosofie van de jaren zeventig, het no-nonsense denken in zwang en verdwenen thema's als participatie, inspraak en emancipatie tijdelijk van de politieke agenda.

Anderzijds groeide de overtuiging dat in een complexe samenleving het maatschappelijk gebeuren zich niet vanuit één centraal punt laat sturen. Met de opmars van vakgebieden als bestuurskunde en beleidswetenschappen groeide ook de belangstelling voor nieuwe sturingsconcepten. Klassieke sturing maakte in het debat plaats voor nieuwe vormen, waarbij begrippen als netwerksturing, zelfregulering en maatwerk de boventoon voerden. Omdat dat debat ook op het departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij doordrong, besteed ik er in het volgende hoofdstuk ruimschoots aandacht aan.

Coproductie

Eén van de reacties op teleurstellingen met de inspraak wordt gevormd door experimenten onder de noemer 'coproductie'. Het begrip is even beeldend als weinigzeggend en is als zodanig moeilijk te traceren naar een auteur of instantie. Teisman (1995) werkte coproductie uit in zijn eerder genoemde pluricentrisch perspectief voor het terrein van besluitvorming over infrastructurele projecten.

De Tilburgse bestuurskundigen Bekkers e.a. (1996) omschrijven coproductie als *'een proces van gemeenschappelijke beeldvorming dat is gericht op het ontwikkelen van een gezamenlijke beleidspraktijk in een arena van wederzijds afhankelijke actoren.'*

Actoren worden ook wel aangeduid met stakeholders. Opvallend is dat het dus in eerste instantie gaat om gemeenschappelijke beeldvorming, hetgeen de cognitieve kant van het (beleids)proces onderstreept. Er spreekt een zeker vertrouwen uit dat een eenmaal gedeelde perceptie ten aanzien van een bepaald vraagstuk aanzienlijk meer garanties biedt op beleid met geldingskracht.

Als bestuurlijk vernieuwingsproces kan coproductie verschillende vormen aannemen: discussieplatforms, klankbordgroepen, netwerkoverleg, enquêtes, enz. Steeds is de constante het betrekken van burgers en maatschappelijke organisaties bij de lokale politiek, al betreft het niet in de eerste plaats burgers maar veeleer (semi-)professionals. Het gevaar van schijnparticipatie is altijd aanwezig. Ook Tops e.a. (1996) concluderen na hun onderzoek naar coproductie in Noord-Brabant:

'In zekere zin rusten er twee zielen in de borst van de Brabantse bestuurders. Enerzijds staan zij welwillend tegenover betrokken burgers, anderzijds bestaat een zekere terughoudendheid. De bestaande bestuurlijke besluitvormingsprocedures geven houvast, terwijl initiatieven waarin de buitenwacht een grote rol speelt, niet of nauwelijks te beheersen zijn.'

Een veel en ook in het buitenland geprezen Nederlands beleidsinstrument is het convenant, een langlopende afspraak tussen overheid en bedrijfsleven over het bereiken van een bepaalde doelstelling binnen een overeengekomen termijn. De keuze van de middelen om dat doel te bereiken is aan het bedrijfsleven zélf. Er spreekt dan ook aanzienlijk onderling vertrouwen uit, hoewel de ervaring leert dat het achter de hand houden van een dwingender instrument voor het geval de doelen niet worden gehaald (een 'stok achter de deur'), niet onbelangrijk is. Vooral in het milieubeleid is het convenant erg populair. Het leent zich echter minder voor de agrarische sector omdat de disciplinerende werking ervan naar de gefragmenteerde, welhaast anonieme achterban veel kleiner is dan bijvoorbeeld in de elektriciteitssector waar de overheid te maken heeft met een klein aantal, grote partijen. De conventantsgedachte werkt dan ook beter in een situatie van een beperkte groep agrarische bedrijven in een beperkt gebied, waar de disciplinerende werking wél plaats heeft. Ik kom daarop in het volgende hoofdstuk uitvoerig terug.

Sinds het advies van de WRR over grote projecten (1994), kennen we ook nog de 'nut- en noodzaakdiscussies'. In die discussies, die inmiddels zijn gevoerd over de Tweede Maasvlakte en over de toekomst van de luchtvaart, wordt in een veel vroeger stadium de vraag gesteld of een bepaald project *überhaupt* wel noodzakelijk én gewenst is. De discussie wordt strak vormgegeven en onder leiding van een onafhankelijk voorzitter gevoerd tussen vertegenwoordigers van alle betrokken maatschappelijke groeperingen (werkgevers, werknemers, milieu- en natuurorganisaties, bewonersverenigingen, Kamers van Koophandel, bedrijven, enz.).⁶⁰ Deze nut- en noodzaakdiscussies hebben betrekking op grote, dat wil zeggen landelijke projecten met een enorm aantal effecten en daardoor belangen. Als communicatief proces lijkt het voornaamste oogmerk van zo'n discussie het verkrijgen van overeenstemming over de 'input', de kennis en informatie; overeenstemming over de 'output', de conclusie, is vooralsnog onwaarschijnlijk.⁶¹

De groene polder

De meest recente loot aan de 'consensus-stam' is het groene-poldermodel. Vertegenwoordigers van in beginsel tegenover elkaar staande belangen, komen op gestructureerde wijze tot overeenstemming. In navolging van de Sociaal-Economische Raad (SER) en de Stichting van de Arbeid, waarin werkgevers en werknemers het gewenste sociaal-economisch beleid gezamenlijk formuleren, klomk in het voorjaar van 1998 het pleidooi voor zo'n groen-poldermodel.⁶²

In de pleidooien voor een groen-poldermodel wordt niet altijd helder in hoeverre het overleg tussen de actoren ook daadwerkelijk en permanent moet worden geïnstitutionaliseerd. In De sturing van een duurzame samenleving (1998) gaf de VROM-Raad aan de regering in overweging:

'Vorm een nationaal overlegkader tussen Rijk en relevante maatschappelijke actoren voor de besluitvorming over grote vraagstukken op het terrein van de leefomgeving ('groen-poldermodel'), dat meer ruimte geeft voor overeenstemming tussen maatschappelijke actoren met behoud van de eindverantwoordelijkheid van de overheid.'

Gedacht werd aan een overlegstructuur met vaste (basis)samenstelling: werkgevers, werknemers, consumenten-, milieu- en natuurorganisaties en lagere overheden. Taak van de rijksoverheid was het uitnodigen en zonodig mobiliseren van deelnemers⁶³ alsmede het bewaken dat het overleg van begin tot eind aan democratische vereisten voldoet. Inmiddels bestaan er twee SER-commissies waarin milieuorganisaties, te weten Milieudefensie, Stichting Natuur en Milieu en Natuurmonumenten, participeren.

De VROM-Raad achtte zo'n structuur in staat om de veel voorkomende patstelling inzake ruimtelijk en milieubeleid te doorbreken, door het creëren van '*mogelijkheden tot uitruil op essentiële punten.*' Het is een logisch volgend hoofdstuk in de Nederlandse traditie van consultatie, compromis en consensus en biedt een

'kader waarin de rollen, verantwoordelijkheden en legitimiteit van de verschillende partijen duidelijker zijn en meer recht kan worden gedaan aan de eigen verantwoordelijkheid van maatschappelijke actoren en van de overheid.' (Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek 1998)

Met andere woorden, de overheid is een actor apart, wellicht zoiets als *primus inter pares*.

Scepsis

In de discussie over het groene-poldermodel komen pregnant de voor- en nadelen van het consensusmodel in beeld. Er is aanleiding om het perspectief van beleid als interactieve bezigheid, hoe zeer ook passend in het Nederlandse erfgoed, met enige scepsis te bezien. De verhouding tussen groene polder en overheid en politiek blijft nogal mistig. De VROM-Raad constateerde:

'Het voorstel doet niet af aan de politieke verantwoordelijkheid voor de besluitvorming. Enerzijds zal de overheid niet gemakkelijk afwijkende besluiten kunnen nemen als partijen binnen het overlegkader tot overeenstemming zijn gekomen, anderzijds is overheidsoptreden als geen consensus wordt bereikt juist meer gelegitimeerd.' (De sturing van een duurzame samenleving 1998)

Deze conclusie lijkt mij wat al te gemakkelijk. Naarmate het zwaartepunt van de politieke besluitvorming verplaatst naar buitenparlementaire overlegkaders, neemt de transparantie van het proces af. Eerder zagen we al hoe de scheiding der machten (*trias politica*) in onze complexe samenleving flink heeft ingeboet. De uitvoerende overheid neemt steeds meer verantwoordelijkheid voor de wetgeving, en ook de rechtsprekende macht bemoeit zich met wetgeving.⁶⁴

De zogenoemde consensusbenadering neemt als abstractie van de werkelijkheid ook wel eens het zicht weg van allerlei 'banale' processen en gebeurtenissen die het succes van deze benadering kunnen ondermijnen. Te denken valt aan de spanning tussen voorhoede en achterban van bepaalde actoren, een spanning die kan ontaarden in een regelrechte kloof.⁶⁵ Die spanning zal toenemen met de omvang van de acterende eenheid. Als door de omvang van een maatschappelijke actor niet of nauwelijks nog sprake is van face-to-face relaties tussen voorhoede en achterban, neemt de kans op spanning navenant toe. En als zo'n kloof eenmaal een feit is, vervalt de legitimiteit van de voorhoede en – dus – van haar mandaat namens de achterban te onderhandelen over belangen. Wantrouwen neemt de plaats in van delegatie en de resultaten hiervan kunnen nogal desastreus worden.

In hun enthousiasme over het poldermodel en de erkenning van de positie daarin van hun organisatie, plegen bestuurders van sommige belangenorganisaties nogal ver te gaan in het maken van afspraken met 'vijanden' als het bedrijfsleven en de overheid. Zo onderhandelde de Vereniging Natuurmonumenten met andere partijen over de aanleg van een tweede Maasvlakte bij Rotterdam 'in ruil' voor de gelijktijdige aanleg van een natuurgebied. Bij sommige andere natuur- en milieuorganisaties en ook bij delen van de eigen achterban riep deze opstelling de vraag op of het niet opportuener was om – zeker in de discussiefase – onverdeeld tégen aanleg van de Maasvlakte te zijn.

Een andere complicatie is gelegen in het feit dat interactie niet exclusief is gericht op consensus maar ook op het halen van eigen gelijk.⁶⁶ Waar de te verdelen koek steeds kleiner wordt en in ieder geval te klein is om het iedereen naar de zin te maken, daar wordt de druk op de interactie ook steeds groter. Het resultaat is wat wel wordt genoemd een zero-sum game: het geheel is niet méér maar minder dan de som der delen. In zo'n situatie wordt het eigen gelijk belangrijker dan de consensus.

In de Stichting van de Arbeid, zoals gezegd het vleesgeworden Nederlandse consensusmodel, is consensus in tijden van economische voorspoed eenvoudiger bereikbaar dan in tijden van malaise, simpelweg omdat in de ene situatie het gelijk van de verschillende partijen is 'af te kopen' en in de andere niet. In de laatste situatie zal de vakbeweging meer behoefte hebben om het eigen gelijk te ondersteunen, niet met een constructieve opstelling maar bijvoorbeeld door te dreigen met een staking.⁶⁷

Verder maakt het verschil of het initiatief voor een sociocratische benadering ligt bij de overheid of bij de betrokken maatschappelijke groepering. Immers, het is juist de ondernemende instelling van de betrokkenen zélf die de kiem voor verandering

in zich draagt. Niet uit te sluiten is dat als gevolg van een overheidsinitiatief de betrokken groepering alsnog deze ondernemende instelling ontwikkelt maar erg voor de hand liggend is het niet.⁶⁸ Daarom is sociocratie als beleidsinstrument van de overheid, ondanks de Nederlandse politiek-culturele inborst, een nogal moeilijk gebeuren. Het mobiliseert niet zo zeer burgers als wel professionals,⁶⁹ maar daarmee wordt een besluit nog niet gelegitimeerd.

De eerder genoemde nut- en noodzaakdiscussies over de Tweede Maasvlakte en de toekomst van de luchtvaart, als vorm bedacht door de Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, waren beide een initiatief van de rijksoverheid. De discussie tussen allerlei genodigde vertegenwoordigers van maatschappelijke organisaties maakte een wat kunstmatige indruk. De discussies speelden zich af buiten het beeld van de burger, soms zelfs van de direct omwonenden, en leverden weliswaar een schat aan meningen en (vervolg)onderzoeken op maar leidden op zichzelf nog niet tot veel breder gedragen standpunten.⁷⁰

Het consensusmodel is dus niet zonder vraagtekens. Wat op het eerste gezicht participatieve democratie lijkt, zou in werkelijkheid kunnen uitmonden in manipulatie door de overheid, met andere woorden 'schijnparticipatie'. De sociocratische benadering (van bestuur!) kan uitmonden in een *top-down* benadering, waarin de participatie slechts dient ter rechtvaardiging van overheidsbeleid. De WRR kenmerkte dit vraagstuk als volgt:

'De huidige institutionele arrangementen zoeken de versterking van legitimiteit en effectiviteit primair in het faciliteren van belangenvertegenwoordiging: de overheid probeert draagvlak te organiseren voor reeds geformuleerde voorstellen en mobiliseert daarom de belangrijkste en machtigste stakeholders. De recente geschiedenis leert dat de samenleving deze institutionele vorm ontgroeit [...] Gegeven de maatschappelijke ontwikkelingen valt meer te verwachten van arrangementen waarbij niet alleen belangenvertegenwoordigers aanschuiven maar ook degenen waarmee in de planvorming rekening gehouden dient te worden (die een stake in een gebied hebben) en degenen die een voor de meningsvorming waardevolle bijdrage kunnen leveren. In die zin kan een neo-corporatistische van een meer democratische stakeholderplanning worden onderscheiden.' (Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek 1998)

Ook kan het consensusmodel aanleiding geven voor vertraging, uitstel of zelfs afstel. Dat hoeft zeker niet altijd een slechte zaak te zijn, onder het motto: beter ten halve gekeerd dan ten hele gedwaald. Maar het kan ook ten koste gaan van soms noodzakelijk slagvaardig beleid.⁷¹ Het streven naar een zo breed mogelijke consensus kan – in elk geval in theorie – zelfs leiden tot een resultaat waarover géén van de actoren tevreden is.⁷² Sowieso is de vraag gerechtvaardigd of de keerzijde van onze politiek-culturele traditie van de 3 c's niet is dat te veel nadruk komt te liggen op de procedure en te weinig op de inhoud en het resultaat van het beleid. Maar ook al zou dat het geval zijn, dan nog valt moeilijk in te zien of en hoe het anders zou kunnen. Want politiek-culturele tradities zijn er niet voor niets.

Het veld in

Er is alle aanleiding om het veld in te gaan en te onderzoeken of en hoe praktijkervaringen aanknopingspunten bieden voor beleid. En dan vooral praktijkervaringen

op kleinere schaal, omdat juist daar het proces van communicatief handelen, met alle haken en ogen vandien, bestudeerd kan worden. Een sociologische verkenning van dit veld kan bijdragen aan inzicht in de wijze waarop overheid en doelgroep, in onderlinge betrokkenheid bijdragen aan beleidsformatie. De sectie Bestuurskunde van de Katholieke Universiteit Brabant heeft in 1996 in tien Brabantse gemeenten onderzocht hoe geëxperimenteerd werd met andere vormen van complexe besluitvormingsprojecten, experimenten waarin burgers en maatschappelijke organisaties een andere positie hebben gekregen (Tops e.a. 1996). De auteurs leveren niet alleen een boeiend overzicht maar illustreren terloops wat Van Doorn bedoelde met 'pragmatisch georiënteerde sociologie', door te eindigen met vijftien vuistregels voor coproductie.

Zulke processen in de landbouw zijn nog weinig in een kader van coproductie bestudeerd. Zoals ik eerder stelde vindt analyse van beleidsformatieprocessen doorgaans in een nogal abstract, normatief en bestuurskundig kader plaats. Modellen nemen dan gemakkelijk de plaats in van de werkelijkheid. Anders gezegd, de werkelijkheid wordt gemakkelijk dienstbaar gemaakt aan het verifiëren van het model. Deze studie beoogt een vergelijkende, sociologische analyse van concrete praktijkervaringen op dit gebied.⁷³ De meerwaarde ervan zit met name in het betrekken van meer en gevarieerde praktijkervaringen.

4 Legitimeringsvraagstukken in de Nederlandse land- en tuinbouw

In dit hoofdstuk kijk ik terug op de wijze waarop de legitimering van het landbouwbeleid een probleem begon te worden. Kenmerkend voor het Nederlandse landbouwbeleid van de afgelopen decennia was de relatief eenvoudige legitimering ervan naar boeren en tuinders. Om dit toe te lichten moet ik terug naar het ontstaan van de agrarische belangenbehartiging en de verweving ervan met beleidsformerende instanties. Vervolgens analyseer ik het door het legitimeringsvraagstuk ontstane beleidsbemiddelingsvacuüm. In de laatste paragrafen komen de nieuwe arrangementen voor beleidsbemiddeling aan de orde.

*Belangen en beleid*⁷⁴

De georganiseerde agrarische belangenbehartiging in Nederland is halverwege de negentiende eeuw ontstaan. Nederland is, zeker vergeleken met een land als het Verenigd Koninkrijk, lang een overwegend agrarisch land gebleven. Toch voerde de overheid hier tot ver in de negentiende eeuw geen specifiek landbouwprins- en marktbeleid. Vrijhandel en export vormden de pijlers van de landbouwontwikkeling. Gedachten over landbouwbeleid kwamen veeleer uit de hoek van de agrarische belangenorganisaties. De provinciale Maatschappijen van Landbouw, die vanaf 1845 werden opgericht, vormden in feite de eerste agrarische belangenorganisaties. Overigens waren de Maatschappijen meer overlegorganen dan pressiegroepen en meer samengesteld uit notabelen dan uit boeren (vandaar de benaming 'Heerenpolitiek').

In 1884 besloten de provinciale Maatschappijen samen te gaan werken in het Nationaal Landbouw Comité (NLC). De oprichting daarvan werd ingegeven door de landbouwcrisis, die omstreeks 1877 was uitgebroken als gevolg van goedkope graanimporten uit Noord-Amerika. In 1886 werd een Staatscommissie voor de Landbouw ingesteld naar aanleiding van de crisis. Er werd op voorspraak van de Staatscommissie een begin gemaakt met een landbouwstructuurbeleid: onderzoek, voorlichting en onderwijs alsmede een landbouwkwaliteitsbeleid. Direct marktgericht beleid kwam evenwel niet aan de orde, vrijhandel bleef het adagium.

Vanaf 1896 werden, sterk geïnspireerd door de katholieke geestelijkheid, regionale, christelijke boerenbonden opgericht. Zij voerden, vanuit een zelfstandig geïdentificeerd belang, een gezinsbedrijvenpolitiek en wonnen geleidelijk aan terrein op de Heerenpolitiek van de NLC. Het waren vooral deze boerenbonden die eind vorige eeuw het initiatief namen tot de vorming van coöperaties voor aankoop, krediet, verkoop, verwerking, enz. om zich te weer te stellen tegen de handelshuizen en kredietverstrekkers. In 1918 werd de protestants-christelijke koepel NCBTB opgericht en rooms-katholieke boeren en tuindersbonden richtten in 1929 de KNBTB op.

Het was het NLC, dat in 1922 het initiatief nam tot geregeld overleg tussen de drie koepelorganisaties, meestal centrale landbouworganisaties (CLO's) genoemd. Het regionalisme, liever provincialisme, bleef echter een belangrijke rol spelen.

Consensus

Van 1927 tot 1932 werd ons land getroffen door een nieuwe landbouwcrisis in de vorm van overproductie, sterk gedaalde exportmogelijkheden en lage prijzen. Het gezinsbedrijf stond onder grote druk maar bood tegelijk het overlevings-vangnet: door de te lage en zelfs negatieve beloning voor gezinsarbeid – in tegenstelling tot loonarbeid – konden boerenbedrijven lange tijd aan de slag blijven. Pas naar aanleiding van deze crisis greep de overheid definitief op het boerenbedrijf in, mede onder druk van samenwerkende ondernemers en landarbeiders. De Landbouwcrisiswet van 1933–1934, met productiebeperkingen van 10 tot 45 procent, prijsgaranties en marktbescherming, vormde een definitieve ommekeer in de verhouding tussen boer en overheid. Of zoals Bieleman (1992) het uitdrukt:

'Met deze wet kreeg de minister een groot aantal bevoegdheden tot regeling van productie, prijzen, kwaliteit, handel en verwerking, enz. Met de vele regelingen die sinds het begin van de crisis door de overheid waren ingesteld, was men allengs over een aantal principiële punten heen gestapt door zich gaandeweg in steeds sterkere mate te mengen in de individuele vrijheid van de landbouwers in hun economisch handelen'.

Cruciaal daarbij was de betrokkenheid van de belangenbehartigers. Er had zich inmiddels een verdere samenwerking tussen de drie standsorganisaties, KNLC, KNBTB en CBTB, voltrokken.⁷⁵ Die samenwerking kreeg gestalte in de belangrijke rol die de organisaties speelden in de uitvoering van de Crisiswetmaatregelen. Een en ander werd vergemakkelijkt door een toegenomen consensus over de visie op de Nederlandse landbouw, waarvan de kernpunten waren: concurrentiekracht, rationalisatie, specialisatie, kostprijsverlaging. In feite concentreerde het onderscheid zich steeds meer op de verzuiling, de identiteit. Overigens heeft die verzuiling sterk bijgedragen aan het onder de oppervlakte blijven van klassentegenstellingen en had aldus een pacificerende werking (Nooij e.a. 1991). Ook heeft de verzuiling voortdurend de alliantie, en zelfs personele unie met politieke partijen vergemakkelijkt, die op zijn beurt de consensus versterkte. Ik kom daarop terug.

Consequentie van de consensus tussen de standsorganisaties onderling en tussen standsorganisaties en de overheid was dat de slechte uitgangspositie van individuele, kleine bedrijven als een gegeven werd genomen en de ondersteuning daarvan niet ten koste mocht gaan van de sector als geheel. Kleine bedrijven moesten maar zien te rationaliseren, dat werd onvermijdelijk geacht, en noodzakelijk voor het algemeen belang. Overheidssteun moest de vorm aannemen van prijssteun en niet van inkomenssteun. Vanuit verschillende regio's klonken weliswaar kritische geluiden, met name vanuit de kleine(re) boeren, maar van een wezenlijke bedreiging van het domein van de standsorganisaties was toch geen sprake.

Groene web

De naoorlogse periode werd gekenmerkt door een enorme productieontwikkeling in de Europese landbouw. Nederland nam daarbinnen een koploperpositie in

(Stolwijk 1992), als resultante van een combinatie van factoren. Van Zanden (1986) schrijft:

'In tegenstelling tot de jaren na de Eerste Wereldoorlog bestond er nu geen grote druk om de overheidsinterventie in het landbouwbedrijf zo snel mogelijk te beëindigen. Integendeel, vanuit een geleidelijk veranderde opvatting over de rol van de staat in de economie garandeerde de overheid, zoals in de troonrede van 1948 werd uitgesproken, voortaan de bestaanszekerheid van het economisch verantwoorde landbouwbedrijf. Dit betekende onder meer dat de belangrijkste landbouwproducten tenminste door bodemprijzen beschermd werden.'

Niet in het minst speelde de eerder genoemde consensus tussen de verschillende partijen een rol: overheid, georganiseerd landbouwbedrijfsleven, agro-industrie, werknemersorganisaties, bankwezen. Decennia lang *'vond men elkaar in de vanzelfsprekendheid van structurele ontwikkeling'* (Van Broekhuizen en Van der Ploeg 1995). Kenmerken van die structurele ontwikkeling waren: intensivering, schaalvergroting, specialisatie, integratie in de productiekolom, snelle technologische ontwikkeling. Juist het bestaan van die vanzelfsprekendheid over het gewenste bedrijf, maakte het mogelijk om alle tijd, energie en middelen in dienst te stellen van de daarvoor benodigde beleidsproducten. Vooral het traditionele drieluik van onderwijs, voorlichting en onderzoek (OVO) leende zich prima voor de 're-productie van de vanzelfsprekendheid'. Door Van der Ploeg (1999) is uitvoerig geanalyseerd hoe met name door het ministerie van Landbouw, als expert-system, decennia lang de vanzelfsprekendheid van de 'structurele ontwikkeling' als uitgangspunt is genomen voor beleidsformatie. Hier volstaat de conclusie dat de consensus over die visie in hoge mate heeft bijgedragen aan de snelle, op expansie gerichte productieontwikkeling van de Nederlandse land- en tuinbouw.

In de tweede plaats was het succes te danken aan het overlegmodel in de agrarische beleidsformatie, product van een specifiek integratie-arrangement, namelijk de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (PBO). Over de politiek-culturele voedingsbodem voor dit model is in het vorige hoofdstuk al het een en ander vermeld. Vermeulen (1989) kenschetst de voedingsbodem als volgt:

*'Er viel in het eerste naoorlogse jaar voor de regering zoveel te regelen en te bespreken met het parlement – men denke slechts aan de voortzetting van de oorlog tegen Japan, de houding aan te nemen tegen het Indonesische streven naar onafhankelijkheid, de vervolging en berechting van NSB-ers, de geldzuivering en de geleide loon- en prijspolitiek – dat een toch verre van onbelangrijke overheidstaak als de zorg voor landbouw en voedselvoorziening in de Tweede Kamer nauwelijks aan de orde kwam. Dit was toch wel opmerkelijk als men bedenkt dat ongeveer een vijfde van de Nederlandse beroepsbevolking in de landbouw werkzaam was en dat zo kort na de oorlog in de meeste gezinnen Schraalhans als keukenmeester nog steeds de dienst uitmaakte. In landbouwkringen had men tegen deze geringe belangstelling voor de landbouw op het Binnenhof geen bezwaar. Zij verwachtten voor een goede behartiging van hun belangen zeker niet meer alles van parlement en departement. Zij waren steeds meer gaan zien in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie.'*⁷⁶

De voorloper van de PBO, de Stichting voor de Landbouw, door drie CLO's (in totaal 200.000 leden in 1939) en drie landarbeidersbonden (74.000 leden in 1939)

opgericht in juli 1945, was nog geen publiekrechtelijke organisatie maar veeleer een gemeenschappelijk secretariaat van de standsorganisaties en de bonden. Omdat de organisatiegraad zonder meer hoog was (zo'n 60 procent) lag het voor de hand dat de toenmalige minister van landbouw Mansholt al vóór de oprichting van de Stichting voor de Landbouw zich bereid verklaarde deze te zullen beschouwen als representatief overlegorgaan voor de Nederlandse landbouw (Vermeulen 1989). Vanaf juli 1945 ontving de minister maandelijks het dagelijks bestuur van de Stichting voor overleg, een traditie die na de oprichting van het Landbouwschap werd voortgezet tot in de jaren negentig.

In het Landbouwschap, ingesteld in 1954, werden kapitaal en arbeid, respectievelijk standsorganisaties en landarbeidersbonden, om de tafel gebracht in een overlegstructuur die tevens een formele rol kreeg toebedeeld in de beleidsformatie.⁷⁷ Maar naarmate de landarbeider van het platteland verdween werd het Landbouwschap steeds meer de spreekbuis van de standsorganisaties. In 1967 werd deze ontwikkeling geformaliseerd in een statuutswijziging die onder meer bepaalde dat de voorzittershamer zou rouleren tussen de voorzitters van de drie standsorganisaties en dat de boeren meer zetels in het bestuur kregen en de vakbonden minder. De verordening maakte als hoofdinstrument plaats voor meer belangenbehartigende en voorlichtingstaken. Wat echter bleef was de Wet op de Publiekrechtelijke Bedrijfsorganisatie die bepaalde dat de belangenbehartiging diende plaats te vinden binnen het kader van het 'algemeen belang'. Als metafoor voor dit landbouwmodel geef ik 'De zandloper': één geheel waarbij de inhoud van de ene helft langs een exclusief punt (*obligatory passage point*) naar de andere helft vloeit.

Landbouwmodel

Het Landbouwschap verschafte legitimiteit aan het dominante beleid. Over de werking ervan bestaat veel materiaal (bv. Louwes 1986; Frouws 1993), over het waarom van zo'n sterke PBO in de landbouwsector – het Landbouwschap – daarentegen veel minder. Louwes koppelde het aan de overheersende ideologie onder de boeren en hun organisaties. Frouws (1993) werkte die ideologie uit in '*de voorstelling van het sectorbelang als algemeen belang en van de boer als zelfstandig ondernemer*'.

Verschillende auteurs hebben deze situatie op uiteenlopende wijze verwoord. De politicoloog De Vries (1989) sprak van een ijzeren driehoek tussen belangenorganisaties, politici en ambtenaren. De agrarisch socioloog Frouws (1993) hanteert het begrip landbouwmodel. De bestuurskundigen Bekke e.a. (1994) geven de voorkeur aan beleidsgemeenschap. De essentie is steeds dezelfde, treffend en met gevoel voor understatement verwoord door Louwes:

'men kan stellen dat het voor de oorlog geïnstitutionaliseerde landbouw-politieke subsysteem zich na de oorlog in sterke mate onafhankelijk maakte en bijna geheel bezet werd met direct bij de landbouw betrokkenen dan wel geïnteresseerden, die veelal een zeer open oog hadden voor de visie van de landbouworganisaties.' (Louwes 1986)

Frouws legt, wat hij noemt het landbouwmodel uiteen in een aantal 'neo-corporatistische regels':

- depolitisering: de constructie van een werkelijkheid zonder tegenstellingen, waarin de overheid verschijnt als dienaar van het algemeen belang, lees het belang van alle bedrijven in de sector;
- technocratie: de boer moet het hebben van inspelen op de markt en niet van belangenstrijd met klassetegenstanders of permanente ondersteuning door de overheid; mist hij die, dan kan hij beter stoppen;
- disciplinerings: via het Landbouwschap moet de landbouw met één stem spreken;
- consensus: de organisaties en het ministerie van Landbouw moeten het eens zijn over de hoofdlijnen van het beleid;
- elitisme: het vertrouwen van de achterban in de leiders, zich uitend in het fenomeen van de 'boerenvoormannen' die – hoewel minder – ook vandaag nog die geuzennaam meedragen;
- geslotenheid: een exclusieve relatie tussen georganiseerde landbouw en overheid zonder bemoeienis van 'derden'.

De eerste hoek van De Vries' ijzeren driehoek, dat moge duidelijk zijn, werd gevormd door de landbouworganisaties. Het departement van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij vormde de tweede hoek. Anders dan de meeste andere departementen, was LNV lange tijd een zogenaamd clientèle-departement (De Vries 1989). Het werd in 1935, tijdens de crisis, (opnieuw⁷⁸) in het leven geroepen op verzoek van de landbouworganisaties. Het bijzondere karakter van het ministerie kwam duidelijk naar voren in een uitspraak van Van der Stee, minister van 1973 tot 1977:

'Landbouw is ook een apart soort ministerie, dat niet een bepaald aspect van de totale samenleving bestrijkt, zoals Justitie of Onderwijs. Landbouw is typisch een sectorministerie en doet dan ook alles binnen die sector: onderwijs, volksgezondheid, ruimtelijke ordening, de hele reutemeteut. Dat leidt ertoe dat de minister van landbouw de neiging heeft zijn eigen gebied als zijn domein te beschouwen. Hij heeft maar één behoefte: iedereen uit zijn straat te houden en daar in zijn eigen koninkrijk te heersen, zonder inmenging van anderen. (op. cit. in De Vries 1989)

Naast de exclusieve relatie tussen georganiseerde landbouw en overheid speelde ook de derde hoek, de politiek, een voorname rol in het 'groene web', doorgaans ter ultieme legitimering van hetgeen in genoemde exclusieve relatie was voorbereid. Daarbij was van grote betekenis dat veel landbouwspecialisten in de Tweede en Eerste Kamer – direct of indirect – afkomstig waren uit de landbouworganisaties. Zo waren in 1969 zes van de zestien leden van de Vaste Tweede Kamercommissie voor Landbouw op enigerlei wijze verbonden aan de CLO's.

De praktische 'alleenheerschappij' van Landbouwschap/standsorganisaties als boerenvertegenwoordiger binnen het beleidsformerende politieke circuit, ondervond in de jaren zestig slechts enige oppositie van de zgn. vrije boeren maar meer dan een rimpeling op het water bleek die oppositie niet te zijn. Aan het einde van de jaren zestig groeide evenwel de weerstand tegen de consensus en het overleg. De vertrouwde 'structurele ontwikkeling' waarin overheid en georganiseerd bedrijfsleven elkaar al vele jaren vonden, kreeg bij vlagen felle kritiek. Opmerkelijk is evenwel hoe uiteindelijk steeds weer die vertrouwde opvatting de overhand kreeg. Tot begin jaren negentig. Voordat ik daarop inga, wil ik aan de hand van de (kritiek op de) belangenbehartiging schetsen hoe stukje bij beetje het landbouw-

model zichzelf perfectioneerde maar de deelnemende actoren tegelijkertijd zelf de poten onder de stoel wegzaagden.

Dubbele pet

Europees commissaris Mansholt kwam in 1969 met zijn vermaarde memorandum naar buiten over de landbouw in 1980. De voornaamste beleidsinstrumenten behelsden versnelde sanering van wijkers en ontwikkeling van blijvers. De georganiseerde land- en tuinbouw in Nederland wist daar niet goed raad mee; enerzijds bekritiseerde men de in het memorandum vervatte neiging om de (Europese) landbouw te sturen, anderzijds verweet men al enige jaren de (Nederlandse) overheid dat zij de sector in de steek liet. Men schaarde zich in grote lijnen achter de Mansholt-doelen van rationalisatie en schaalvergroting maar zette zich af tegen het Mansholt-motief van budgetbeheersing. Men verweet Mansholt de landbouw in het verdomhoekje te hebben gezet als een geldverslindende en inefficiënte sector. De door Mansholt gestarte discussie zette ook de consensus tussen landbouwbedrijfsleven en overheid in Nederland onder druk.

De 'dubbele pet' van de landbouworganisaties en het schap maakte hun rol als belangenbehartiger vanaf eind jaren zestig steeds moeilijker. De druk op de land- en tuinbouw werd met het jaar sterker, na de productieoverschotten en daarmee gepaard gaande budgetproblemen klonk de maatschappelijke roep om meer natuur in plaats van landbouw en al snel dienden zich ook de milieuvraagstukken aan. De landbouwvoormannen voelden in hun hart dat ze voor een aanzienlijk deel van hun achterban geen andere boodschap hadden dan een sociaal verantwoorde afvloeiing, maar anders dan voorheen hing hun boodschap deze keer niet samen met louter schaalvergroting en rationalisatie. Bovendien was er buiten de landbouw steeds minder vervangende werkgelegenheid, kortom de voormannen durfden hun geluid steeds minder hardop te uiten.

Omgekeerd werd ook steeds vaker en openlijker getwijfeld aan de in- en opstelling van de landbouworganisaties. In veel opzichten vormde 1970 het keerpunt naar meer kritische geluiden en acties, hoewel voornamelijk binnen de standsorganisaties. Veel boeren en tuinders zagen en ervoeren de daadkracht van de vakbondsleiders, bijvoorbeeld in de zuivelindustrie, en vertaalden dat in een roep om een 'boeren-Kloos', genoemd naar de toenmalige voorzitter van het NVV.

Radicalisering

De periode 1971-1974 liet, vooral steeds in het voorjaar gedurende de Brusselse prijzenonderhandelingen, een herhaling zien van de trits: roep om hogere prijzen – teleurstellende uitkomst in Brussel – acties. De compensaties die de landelijke organisaties van Den Haag verlangden, werden door grote delen van de achterban, inclusief veel regionale voormannen, verre van toereikend gevonden. Men zag hoe Franse boeren er in juli 1974 in slaagden om met hardere acties de Franse overheid tot flinke tegemoetkomingen te bewegen. In datzelfde jaar riepen actiecomités van boeren en tuinders hun collega's op tot straatacties. Toen bleek dat die groot succes hadden, haastten de landelijke voormannen zich om aan te haken. Na moeizaam overleg over het eisenpakket en ieders rol in de acties, werd gezamenlijk opgeroepen tot een massale bijeenkomst op 10 augustus in stadion Galgenwaard

in Utrecht. Galgenwaard betekende het einde voor de gevestigde voormannen: Mertens (KNBTB), Zijlstra (NCBTB) en Knottnerus (KNLC). Het ging bij de actiecomités, die zich bundelden in het Landelijk Aktie Comité, overigens allerminst om zgn. 'wijkers', de interpretatie van het boerenbelang kwam in essentie overeen met die van de standsorganisaties (de consensus over visie), maar de eisen gingen (veel) verder.

Halverwege de jaren zeventig groeide ook in het dossier landbouw- en natuurbeleid het aantal kritische geluiden en clubs, met name op regionaal niveau. Vooral de kabinetsvoornemens tot het instellen van nationale landschapsparken en het aanwijzen van reservaatgebieden riep bij boeren veel weerstand op. Nationale landschapsparken werden gesitueerd in Waterland, Noordwest-Overijssel, Mergelland, de Veluwe en Winterswijk. In al die gebieden ontstonden vrij snel regionale opposities. De oppositie in Winterswijk tegen de landschapsplannen was het felst en trok nationaal de meeste aandacht.

Na 1974 traden meer autonome, kritische organisaties naar buiten. Daarvan getuigde onder meer de ontwikkeling binnen het Landelijk Aktie Comité. In 1975 en 1976 bleef er sprake van rivaliteit met de standsorganisaties, maar steeds binnen de club. Toen eind 1977 het Landelijk Aktie Comité stilaan geneutraliseerd was binnen de standsorganisaties, en het draagvlak voor zijn standpunten afnam, werd door de actieve kern besloten om een aparte club op te richten, een vierde organisatie naast KNBTB, NCBTB en KNLC: de Agrarische Beleidsorganisatie (ABO). Doel was een land- en tuinbouwbeleid dat boeren en tuinders een hoger inkomen zou bieden dan het vigerende. Maar zo ruim als deze doelstelling was ook het instrumentarium. In ieder geval was er geen sprake van een andere visie op het te voeren beleid dan die van de standsorganisaties, wel van een wens sneller en harder op te treden naar overheden.

Organisatievorming

Sommige initiatieven in de periode 1976-1980 hadden wél een heel andere, en fel beleden visie op het beleid en een andere interpretatie van het boerenbelang. Een groep melkveehouders binnen het Landelijk Aktie Comité deed in juni 1976 in de Boerderij een oproep aan collega-veehouders om zich te verzetten tegen de Brusselse plannen om het zuiveloverschot tegen te gaan met een medeverantwoordelijkheidsheffing voor de veehouder. De werkgroep 'Naar een beter zuivelbeleid' (WBZ) stelde voor om de discussie aan te gaan over contingentering van de melkproductie. Hoewel flink wat veehouders instemmend reageerden, bleek het pleidooi voor contingentering in die dagen nog niet op een vruchtbare bodem terechtgekomen. Drie jaar later, in april 1979, presenteerde de WBZ tijdens een overval in de maandelijkse Landbouwschapsvergadering het rapport Beter Zuivelbeleid. De sfeer onder melkveehouders verhardde zienderogen, vooral na een voorspelling van landbouwminister Van der Stee dat het melkveehoudersinkomen met nog eens 10 of 20 procent zou dalen. In 1979 verhoogde de Europese Landbouwrraad, vanwege de aanhoudende melkoverschotten, de inmiddels ingevoerde medeverantwoordelijkheidsheffing. Tegelijk waren in ambtelijke Brusselse kringen de eerste geluiden hoorbaar over een zuivelquotering. In Nederland ontbrandde,

hoewel de WBZ dat al drie jaar bepleitte, de discussie over contingentering in volle hevigheid.

Ook onder de agrarische jongeren kreeg het kritische geluid gaandeweg vorm in een aparte club. Toen bleek dat hun eisen nauwelijks weerklank vonden, gaven de jongerenorganisaties hun samenwerking op het punt van landbouwbeleidszaken in 1977 vorm in het Nederlands Agrarisch Jongeren Kontakt (NAJK), waarvan de eerste voorzitter W. van den Brink was. De vorming van het NAJK betekende een definitieve doorbraak van de traditie van verzuiling en van deelnemen in een overlegcircuit. De jongeren namen fel afstand van de plannen om in de intensieve veehouderij 'mammoetbedrijven' op te richten. In 1978 verscheen de eerste versie van de NAJK-discussienota Boer Blijven, waarin een lans werd gebroken voor het zg. middenbedrijvenbeleid. Daarmee werd op fundamentele gronden gebroken met de consensusvisie.

In het noorden smeulde het eind jaren zeventig onder de boeren. De aardappelverwerkende coöperatie AVEBE in Groningen/Drenthe raakte in de financiële problemen door kostbare milieueisen. Sanering dreigde eenzijdig op de schouders van de leden-telers uit te draaien. Een aantal van hen, verenigd in het AVEBE-Komitee, verweet de organisaties laks optreden. De overheid zag zich genoodzaakt financieel bij te springen, hoewel onder zeer strenge voorwaarden in de sfeer van sluiting van fabrieken. Mede uit het AVEBE-Komitee kwam in 1980 de Werkgroep Veenkoloniën voort, een groep die de daarop volgende tien jaar niet alleen de belangen van de fabrieksaardappeltelers verdedigde, maar ook alternatieven stimuleerde voor het smalle Veenkoloniale bouwplan. Vooral de hennep teelt kreeg daarbij veel aandacht.

Onder agrarische vrouwen vond begin jaren tachtig ook een kentering plaats. Tot dan toe waren de plattelandsvrouwenorganisaties, maar ook de agrarische commissies nogal intern en rolbevestigend bezig geweest. Rond 1980 startten groepen boerinnen, binnen en buiten de standsorganisaties, de discussie over de rol van de vrouw op het agrarische bedrijf en in de landbouworganisaties. Het waren boerinnen die begin 1982 het initiatief namen om de melkheffing niet te betalen en 2,5 procent in te houden van de landbouwschapshoofsheffing, uit onvrede met de belangenbehartiging.

Contingentering en interimwet als splijtzwammen

Het landbouwmodel liep steeds meer deuken op en steeds meer boeren stelden de regels ervan ter discussie. De landbouwvoormannen konden niet langer heen om de vraag of zij zouden blijven meedoen in het model. In 1984 leek een culminatiepunt bereikt. De langverwachte superheffing in de zuivel werd ingevoerd, maar dat gebeurde niet langs de lijnen van de Werkgroep Beter Zuivelbeleid. De productie werd gequoteerd, maar de prijzen werden verlaagd in plaats van verhoogd. De oppositie tegen de maatregel was dan ook breed maar viel uiteen na de nationale uitwerking van de EG-verordening. Landbouwschap en Werkgroep Beter Zuivelbeleid waren om heel uiteenlopende redenen tegen. Grotere verdeeldheid trad in 1986 aan het licht, toen de quota met zes procent moesten worden verlaagd en sommige clubs, waaronder de WBZ en het NAJK en aanvankelijk zelfs de KNBTB, pleitten voor differentiatie ten gunste van kleinere veehouders. Minister Braks, gesteund

door het Landbouwschap, gaf de voorkeur aan een lineaire korting over alle veehouders.

In 1984 vond nóg een gebeurtenis plaats, een die door velen werd beschouwd als het de facto einde van het overlegmodel tussen overheid en Landbouwschap (Bekke e.a. 1994). Begin november besloot CDA-minister Braks dat de mestproblematiek om onmiddellijk ingrijpen vroeg. Hij diende onaangekondigd de Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderijen bij de Tweede Kamer in, een wet die uitbreiding van de varkenshouderij met directe ingang verbood. De CLO's ervoeren met name de geheime voorbereiding van de wet als een regelrechte breuk met het geldende overlegmodel.⁷⁹

Het mestbeleid bleef vanaf 1984 op de politieke agenda staan waarbij eind 1987 de gevolgen pas echt voelbaar werden voor de veehouders. Een en ander trok een zware wissel op wat nog restte aan solidariteit tussen (intensieve) veehouderij en akker- en tuinbouw, en ook tussen enerzijds Zuid- en Oost-Nederland en anderzijds Noord- en West-Nederland. In de mestoverschotgebieden in Zuid- en Oost-Nederland kwam een bonte rij, vaak regionale initiatieven op gang die de deelbelangen wilde behartigen van met name intensieve veehouders. Zo werd, onder leiding van Perk, de Nederlandse Agrarische Bond opgericht die, anders dan het Landbouwschap, langs verticale lijnen zou werken en moest uitgroeien tot een federatie van bedrijfstakbonden. Met name in Limburg en Brabant kreeg de Bond aanhang. De meest vermaarde actie van de NAB was de massale demonstratie bij het Bureau Heffingen in Assen op 4 maart 1988, een actie die flink uit de hand liep en tot gewelddadigheden leidde. Maar net als de Agrarische Beleidsorganisatie groeide ook de Nederlandse Agrarische Bond niet uit tot een vierde standsorganisatie.

Het definitieve begin van het einde

Begin 1989, nadat er naast dalende prijzen ook nog van een slechte oogst sprake was, braken de akkerbouwacties uit. Op 27 februari startte een driedaagse estafette, georganiseerd door de CLO's, die eindigde met een omsingeling van het ministerie van Landbouw in Den Haag door zes duizend trekkers. De acties hadden niet veel effect, mede doordat de organisaties geen antwoord hadden op de vraag hoe de akkerbouwinkomens verbeterd konden worden zonder de productie flink te beperken. Het NAJK bleef in feite alleen staan met het pleidooi voor een (verplichte) graancontingentering.

In 1990 vonden opnieuw acties plaats maar toen buiten de leiding van de standsorganisaties om. Twee Zeeuwse boerinnen deden de oproep en de zogenoemde Bende van Vijf nam het initiatief over. Overigens gaf het begrip 'bende' goed weer dat er vaak weinig coördinatie zat in de acties. Men richtte zijn pijlen eerst op Den Haag, maar na een nogal bescheiden succes trok men de conclusie dat alleen een gesloten front, dus samen met de standsorganisaties, tot meer resultaat zou kunnen leiden. Daar wreekte zich echter opnieuw het gebrek aan een eenduidige visie op de problematiek en een interne strijd brak los over de eisen die moesten worden gesteld. Enerzijds waren er pleidooien voor effectieve productiebeheersing, anderzijds voor het traditionele eisenpakket: schaalvergroting, rationalisering, kostprijsverlaging, concurrentiepositie. Verdeeldheid beperkte zich niet tot het landelijke

niveau, ook onder regionale voormannen liepen de opvattingen uiteen. Er was geen duidelijk eisenpakket. En dat maakte het voor het Schap, standsorganisaties en politiek betrekkelijk eenvoudig om de hamvraag te omzeilen; voor de akkerbouw werd een steunpakket overeengekomen in de sfeer van lastenverlichting en regionale projecten.

In de traditionele agrarische belangenbehartiging heeft inkapseling altijd een prominente rol gespeeld. Daarbij ging het vooral om het inkapselen van de voormannen van de oppositie. In de geslotenheid van het traditionele belangenfront is in 1994 echter definitief een bres geslagen. Het meest opvallende van die bres is dat hij werd geslagen vanuit de sectoren en dus een endogene kracht vertegenwoordigde.⁸⁰ Van de eerder genoemde regels van het landbouwmodel was het dan ook vooral de depolitisering, tot uiting komend in de constructie van een algemeen landbouwbelang, die onder vuur kwam te liggen. Akkerbouwers kwamen voor hun eigen belangen op, ook als die haaks stonden op die van veehouders, en andersom. Het leidde in 1992-1993 tot de oprichting van de Nederlandse Akkerbouw Vakbond (NAV), buiten de standsorganisaties om. In de intensieve veehouderij vond de NAV in 1994 zijn pendant in de Nederlandse Vakbond voor Varkenshouders (NVV) en weer twee jaar later in de melkveehouderij de Nederlandse Melkveehouders Bond (NMV).⁸¹

De standsorganisaties en het Landbouwschap leken geen andere weg te kunnen volgen dan de vertrouwde inkapseling. Zo sloegen zij, vanwege kritische geluiden uit bepaalde groepen in de veehouderij in samenwerking met clubs als het Centrum voor Landbouw en Milieu, terzake van het mestbeleid het pad in van de individuele verantwoordelijkheid, in plaats van het generieke beleid. De mineralenboekhouding vormt sindsdien de spil van het mestverhaal van de CLO's. Onder druk van de akkerbouwacties en de daarop volgende discussies neigden de CLO's naar meer aandacht voor de noodzaak van productiebeheersing. Het waren bijstellingen die in 1975 nog helemaal niet nodig waren gebleken en die ook later – ten tijde van de nota *Om Schone Zakelijkheid* (1989) – slechts tot lichte aanpassing in het discours aanleiding hadden gegeven.

Op organisatorisch gebied was er sprake van een geweldige bijstelling. In de eerste helft van 1994, toen na de akkerbouwvakbond ook de varkenshouders aankondigden zich sectoraal te organiseren, besloten de voormannen en hun organisatiebesturen tot de aanval over te gaan en aan een versneld proces van federatieve horizontale en verticale belangenbehartiging te werken. Zoveel mogelijk clubs, van binnen en van buiten de standsorganisaties, moesten in die visie vanaf 1 januari 1995 een plaats krijgen onder één paraplu: de Land- en Tuinbouw Organisatie LTO-Nederland.

Het begin van het definitieve einde

LTO-Nederland kreeg niet veel tijd om te wennen aan de ambitieuze rol van overkoepelend belangenbehartiger. Naar aanleiding van de watersnood in het rivierengebied, eind januari 1995, kwam LTO-Nederland via de gangbare kanalen een schaderegeling overeen met de overheid. Agrariërs in de getroffen gebieden kwamen in groten getale tegen de regeling die voorzag in gedeeltelijke vergoeding,

in opstand. Zij richtten het Actiecomité 100% op. In voorzitter Van den Brink van de varkenshoudersvakbond vonden zij een gedreven woordvoerder. Het Actiecomité zocht en kreeg veel aandacht in de media en legde LTO-Nederland het vuur na aan de schenen. Uiteindelijk koos de LTO eieren voor z'n geld, mede namens het Actiecomité slaagde LTO-voorzitter Doornbos erin om een betere schaderegeling te realiseren.

Het eerste jaar van LTO-Nederland werd gekenmerkt door uitslaande branden en brandjes. De organisatie voerde een 'kantelingsproces' door, waarbij de nadruk niet langer zou liggen op de regionale, horizontale organisaties maar op de sectorale, dus verticale vakgroepen: akkerbouw, melkveehouderij, tuinbouw, varkenshouderij, enz. Deze kanteling moest de wind uit de zeilen van de vakbonden houden, hetgeen gedeeltelijk lukte.

Het PvdA-VVD-D66 kabinet, daarin gesteund door de Tweede Kamer, koos in 1995 definitief voor een mestbeleid gericht op aanscherping van milieunormen tot het jaar 2008. De NVV, het NAJK en delen van LTO verklaarden de oorlog aan kabinet en parlement, veehouders werden opgeroepen de mestboekhouding te boycotten. LTO-Nederland verkoos zich achter de eisen van de actiecomité's op te stellen maar de boycot niet openlijk te steunen. Dat die opstelling tot ambivalente gevoelens leidde, werd duidelijk uit de woorden van voorzitter Doornbos:

'Toen LTO-Nederland afgelopen zomer inzette op een verliesnorm van 50 kilo fosfaat riep de buitenwereld ach en wee. Wij zouden die eis nooit overeind kunnen houden, wij zouden onherroepelijk door de knieën gaan. En waar staan we nu? Nog steeds houden we vast aan die vijftig kilo. En dan moet ik nu in de commentaren lezen dat LTO te star is, dat die stevige opstelling van ons niets oplevert. Nou ja, ik bedoel maar.' (Agrarisch Dagblad 5/12/95)

De meest saillante gebeurtenis was evenwel het besluit van het Landbouwschapsbestuur, in december 1996, om de organisatie op te heffen. Het waren weliswaar de vakbonden die, uit diepe frustratie over de mislukte onderhandelingen over een nieuwe CAO voor de tuinbouw, de opheffing in gang zetten, maar opvallend was dat de LTO-vertegenwoordigers er weinig tranen om lieten. Ook in dit geval verkoos het LTO-bestuur een opstelling áchter de militante (tuinbouw)achterban, bevreesd als het was om terug- en weggefloten te worden.⁸²

De dynamiek waarin het LTO-project verzeild raakte, dwong de bestuurders ook tot een in de landbouworganisaties nog ongekende figuur: de direct gekozen voorzitter. In november 1996 vonden de eerste vakgroepsverkiezingen plaats en behalve dat de lage opkomst aangaf dat veel leden nog niet erg warm liepen voor de nieuwe democratisering werd duidelijk dat het 'oude type voorman' zijn tijd definitief had gehad: vakbondsvoorzitters Van den Brink en Vogelaar werden met groot gemak gekozen tot voorzitters van de vakgroepen varkenshouderij en melkveehouderij.

Zwaluw

Het 'zandlopermodel' is niet alleen door veranderingen in de belangenbehartiging onderuit gehaald. Ook de gewijzigde opvattingen over en uitwerking van de

overheid en haar taken zijn daar debet aan geweest. De politiek econoom Reich (1988) vestigde de aandacht op de invloed van publieke ideeën op het doen en laten van organisaties in het algemeen. Publieke ideeën,⁸³ neergeslagen in wat wel wordt genoemd de tijdgeest, hebben een aanzienlijke invloed op instituties en hun onderlinge verhoudingen. Zo merkte Kuypers (1996) op dat

*'het rapport van de commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (de commissie Vonhoff) die haar eindadvies in 1981 uitbracht, de laatste poging was om de hervorming van de overheidsorganisatie niet alleen als een technisch, maar ook als een politiek proces te duiden. Daarna overheerst het mechanistisch denken, waarin de logica van de verandering louter als de reflectie van de stuwende dynamiek in een, aan haar eigen krachten overgeleverde wereld, wordt gezien [...] Er is sprake van een opvallende correlatie tussen het no-nonsense-pragmatisme van het eerste kabinet Lubbers (1982) en het verdwijnen van de ideeën van de Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst.'*⁸⁴

Al sinds de instelling van het ministerie van Landbouw en Visserij, definitief kort na de Tweede Wereldoorlog, straalde de tijdgeest gezag, orde en werkzaamheid uit. Het landbouwministerie koppelde daaraan een sterk technocratisch bepaalde beleidsinhoud. Het was, behalve cliëntèle-departement, bij uitstek een vakministerie dat jaar in jaar uit (mee)werkte aan de eerder genoemde structurele ontwikkeling van de land- en tuinbouw. Beleid had meerendeels betrekking op structuurverbetering: ontwikkelingssubsidies,⁸⁵ ruilverkaveling, voorlichting, onderzoek, onderwijs, kwaliteitsborging. De betrokkenheid van boer en tuinder vond plaats langs de strak getrokken paden van de georganiseerde medeverantwoordelijkheid. Het paste allemaal uitstekend in de tijdgeest van de jaren vijftig en zestig en in feite een groot deel van de jaren zeventig.

De nauwe verbondenheid van overheid en doelgroep op het terrein van land- en tuinbouw kwam ook tot uiting in de benoeming van landbouwministers direct uit de georganiseerde landbouw, met name vanaf begin jaren zestig: Biesheuvel (CBTB), Lardinois (KNBTB), Boersma, Brouwer, Braks, De Koning en Bukman.⁸⁶ Daar waar op andere beleidsterreinen de publieke ideeënwijziging al in de jaren zeventig uitmondde in veranderend overheidsoptreden (onderwijs, volkshuisvesting, zorgverlening), daar bleef op het gebied van land- en tuinbouw de gevestigde overheidsstructuur van kracht. Enerzijds had dat veel te maken met de geaardheid van het platteland en met de ideologie van boer en tuinder die veel langer dan zijn stadse tijdgenoot hechtte aan gezag, orde en arbeidszaamheid. Maar anderzijds had het ook alles te maken met de gesloten aard van het landbouwministerie binnen het groene web.

Het was dan ook niet zo opzienbarend dat de breuk in deze bestuurlijke orde direct het karakter aannam van een heus drama. De directe aanleiding was de (tweede) visserijaffaire in 1990 en het daaruit voortvloeiende aftreden van landbouwminister Braks. Maar veel ingrijpender was de vrij plotselinge golf van kritiek op het functioneren van het ministerie, zowel van binnen uit als van buiten.⁸⁷ Onder druk van de Tweede Kamer en departementsmedewerkers en lering trekkend uit het debacle van zijn voorganger, besloot opvolger Bukman tot een grootscheepse operatie: het 'zwaluwproces', dat van de starre bureaucratie een ondernemende en lerende organisatie moest maken. De communicatie met andere ministeries en

met maatschappelijke organisaties moest worden verbeterd onder het motto: de ramen open, van buiten naar binnen.

Tegelijk met deze cultuurverandering zette men, ook geheel in lijn met de tijdgeest, een inhaalslag in werking richting kerndepartement: een beperkt aantal beleidsdirecties dat een groot aantal – veelal verzelfstandigde – uitvoeringsdiensten aanstuurt. Deze laatste sluiten uitvoeringscontracten af met het kerndepartement. Deze ontwikkeling is van groot belang voor een goed begrip van hetgeen er sindsdien plaatsvindt rond nieuwe beleidsbemiddelingsarrangementen.

Maatsturing

Het was de voorbereiding van het Tweede Nationaal Milieubeleidsplan (NMP-2) die de top van het departement ertoe bracht zich de vraag te stellen of de milieudoelstellingen in de land- en tuinbouw nog wel gehaald zouden kunnen worden met het oude sturingsconcept: een grote verantwoordelijkheid bij de overheid en een nadruk op (gedetailleerde) regelgeving. In het project Sturing op maat, waarin LNV-ambtenaren samenwerkten met mensen van VROM, de landbouworganisaties, de milieubeweging en de bestuurswetenschap, werd onder verwijzing naar de tijdgeest, die niet langer de maakbaarheid van de samenleving vooronderstelde, gepleit voor een nieuwe sturingsbenadering. Die benadering werd samengevat met de volgende kernbegrippen (Sturing op maat 1993):

- partijen hebben elkaar nodig bij de aanpak van de milieuproblemen;
- sturing dicht bij de ondernemer brengen;
- eigen verantwoordelijkheid van de ondernemer stimuleren;
- verandering van rollen;
- fundamentele herverdeling van verantwoordelijkheden;
- differentiatie in sturing;
- nadruk op processturing, gekoppeld aan prikkels.

Welhaast nog belangrijker dan het ruim 70 pagina's tellende eindrapport, met een zeker voor LNV-nota's hoog abstractiegehalte, was de aanbeveling om *'spoedig een aantal demonstratieprojecten op het beleidsterrein van LNV aan te wijzen die als proeftuin voor het nieuwe concept moeten dienen'*. Er was, kortom, in de loop van 1994 bij het ministerie van Landbouw sprake van een welwillende conjunctuur voor nieuwe vormen van beleidsbemiddeling. Met het aantreden van een nieuw kabinet, in het najaar van 1994, kreeg die ontwikkeling nog een extra stimulans.

Terwijl de meeste van zijn voorgangers afkomstig waren uit het Groene Front, moest VVD-minister Jozias van Aartsen bij zijn aantreden in 1994 erkennen weinig tot niets te weten van land- en tuinbouw. Hij was werkzaam geweest als hoogste ambtenaar op het ministerie van Binnenlandse Zaken en die omstandigheid droeg wellicht bij aan de opstelling van LNV tegenover nieuwe initiatieven. Enerzijds had de nieuwe minister geen 'last van relaties en verplichtingen uit een vorig bestuurlijk leven' en was hij al evenmin gepredisposeerd tot een positieve opstelling jegens het gevestigde groene circuit.⁸⁸ Anderzijds had hij op Binnenlandse Zaken van nabij de discussies en experimenten rond bestuurlijke vernieuwing meegemaakt. Ook had BiZa het voortouw genomen in het saneringsbeleid aangaande adviesraden van de overheid. Kortom, Van Aartsen nam een zekere bereidheid mee

om in de vastgelopen agrarische beleidsbemiddeling op zoek te gaan naar doorbraken. De razendsnelle aftakeling van het Landbouwschap werd door hém in ieder geval niets in de weg gelegd.

Beleidsbemiddelingsvacuüm

Uit het voorgaande wordt duidelijk dat in een steeds complexere samenleving de oude vertrouwde arrangementen niet meer automatisch voldeden⁸⁹ en soms zelfs het veld moesten ruimen, zoals het Landbouwschap eind 1995 overkwam. Het landbouwmodel, verankerd in de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie, paste niet langer in de zich wijzigende samenleving, en met name de aanspraken op het landelijk gebied die zich steeds meer verbreed hadden. Maar mét het verdwijnen van het vertrouwde, ontstond er een vacuüm, een beleidsbemiddelingsvacuüm. Interactieve processen veranderden van aard; de onderling verbonden momenten van beleidsvoorbereiding, -vorming, -implementatie en -evaluatie waren niet langer op elkaar afgestemd en ontbeerden daardoor geldingskracht. De verschillende actoren waren als het ware horende doof voor elkaar en bewogen zich steeds meer in gescheiden circuits.

Een en ander culmineerde in de loop van 1999 in de gang van zaken rond het mestbeleid. De nieuwe minister van D66-huize Brinkhorst trof niet alleen een failliet landbouwmodel aan, maar zag zélf ook buitengewoon weinig in overleg met de landbouwsector. Hij negeerde daarmee het diffuse karakter van de doelgroep en meende met een vergaande juridisering van het beleid de boeren wel in het gareel te krijgen. LTO-Nederland, als erfgenaam van het Landbouwschap, probeerde in het overleg met de minister nog het een en ander binnen te halen, maar ving bot. De voormannen staakten het overleg maar riepen ook niet op tot actie, bevreesd als zij waren voor de maatschappelijke reacties. Zij verkozen een terugtrekkende beweging in de verwachting dat waar de minister mee bezig was in de praktijk toch niet zou worden gerealiseerd. Zij deden met andere woorden geen beroep op de hindermacht van de boeren maar speculeerden wel op de werking ervan.

Tegen de achtergrond van wat ik eerder de onvermijdelijkheid van beleidsbemiddeling in de landbouw noemde, kunnen we ervan uitgaan dat het (langdurig) bestaan van gescheiden circuits slechts leidt tot inertie, frustratie en tijdverlies voor noodzakelijke hervormingen in de landbouw. De vraag óf en hoe het beleidsbemiddelingsvacuüm kan worden gevuld, kan pas goed worden beantwoord als duidelijker is welke processen precies hebben geleid tot het vacuüm. Voor een deel kwamen die processen al naar voren in de terugblik op de agrarische belangenbehartiging, voor een ander deel gaat het om meer algemene maatschappelijke processen, die hun weerslag ook in de land- en tuinbouw hebben gehad. Het is precies die combinatie van exogene en endogene oorzaken die in betrekkelijk kort tijdsbestek het landbouwmodel onderuit deden gaan. In willekeurige volgorde gaat het om de volgende processen.

Er heeft een voortdurend proces van bestuurlijke fragmentatie plaatsgevonden. Begrippen als decentralisatie, zelfstandige bestuursorganen, gebiedsgericht beleid, intergemeentelijke samenwerking en andere zijn even zovele indicaties van deze fragmentatie. Het overzichtelijke van eenduidig rijksbeleid heeft onder druk van

maatschappelijke ontwikkelingen plaatsgemaakt voor de complexiteit van meerduidig bestuur. Rijk, provincies, gemeenten, product- en waterschappen, zelfstandige bestuursorganen, allen hebben, dan weer zelfstandig, dan weer in samenspraak, hun rol in het bestuur. Voor de boer wordt het daarmee niet eenvoudiger.⁹⁰

Ten tweede heeft de verdichting van de samenleving geleid tot een zich steeds nauwer sluitend net van regels en instrumenten. De belangen die gemeoid zijn met het platteland in het algemeen zijn zowel veelsoortiger als delicateser geworden. De grenzen van de groei zijn voor de agrarische sector al enige tijd in beeld, in de vorm van problemen met de bodemvruchtbaarheid, ruimtelijke ordening en de kosten van overproductie. En naarmate de boer zich, overigens geheel volgens het verwachtingspatroon, meer doet gelden als een vrij ondernemer, niet langer gestuurd door traditionele en culturele waardepatronen (Hofstee 1985), ontstaat de behoefte aan meer regulering. Het web van regelgeving wordt door de boer ervaren als onrechtvaardig, inefficiënt, te weinig flexibel, kortom als knellend (Frouws e.a. 1996).

Ten derde is er toenemende twijfel over de vanzelfsprekendheid van de structurele ontwikkeling. Omdat de grenzen van de groei steeds pregnanter in beeld komen, beantwoordt de landbouwontwikkeling steeds sterker aan de regels van een zero-sum-game: groei van het ene bedrijf is slechts mogelijk door verkleining of sanering van het andere.⁹¹ Daarmee komen naast winnaars ook steeds verliezers in beeld.⁹² Dit gegeven werpt tegelijk een steeds grotere schaduw over het project van 'structurele ontwikkeling' en voedt de twijfel over de zin ervan op langere termijn.

Voorts neemt met de hierboven genoemde twijfel over de vanzelfsprekendheid van de conventionele visie ook de twijfel toe over de representativiteit van de traditionele belangenbehartiging. Naarmate de betreffende organisaties steeds nadrukkelijker oplopen tegen de spelregels van de zero-sum-game, kiezen ze voor de groeiers, de blijvers. Op z'n best kiezen ze helemaal niet! Steeds meer boeren ervaren de traditionele organisaties met hun voormannen als pseudo-representatie. Gegeven de cruciale rol van de standsorganisaties in de beleidsformatie van de afgelopen decennia, draagt deze twijfel sterk bij aan het beleidsbemiddelingsvacuüm.

Ten vijfde: beleidsformatie in de agrarische sector heeft in de naoorlogse periode altijd een fundamentele poot gehad in wat we nu het kennisnetwerk noemen. Praktijkonderzoek, aangestuurd vanuit het gevestigde integratie-arrangement, diende ter ondersteuning en – waar mogelijk – versnelling van de structurele ontwikkeling, op een wijze die 'via de toekomst' (Van der Ploeg 1999) verloopt. Voorlichting en onderwijs stonden borg voor verspreiding van de onderzoeksresultaten over de doelgroep. Omgekeerd stelde die doelgroep de werkwijze en (dus) de resultaten van het OVO-netwerk niet ter discussie. Met de om zich heen grijpende twijfel over de vanzelfsprekendheid van een en ander, neemt ook de twijfel over de legitimiteit van (de resultaten van) het kennisnetwerk toe. Een essentiële poot onder de beleidsformatie wordt daarmee doorgezaagd. De meest in het oog springende illustratie daarvan is de afbraak van het praktijkonderzoek, een minder opvallende is de opkomst van door boeren zélf geïnitieerd onderzoek.⁹³

Ten slotte heeft de agrarische beleidsformatie altijd kunnen profiteren van een specifieke eigenschap van de agrarische sector: een groot aantal individuele bedrijven die elk in meer of mindere mate een ontwikkelingspad bewandelen. Dat vanuit de consensus daarbij vooral werd gekeken naar degenen die het verst waren qua 'structurele ontwikkeling' (de koploperbedrijven), neemt niet weg dat ook voor andere paden sprake was van voorlopers en volgers. In de landbouw speelt het referentiebedrijf voor de individuele boer een welhaast doorslaggevende rol.⁹⁴ De beleidsformerende instanties hebben dat feit altijd, bewust of onbewust, gehanteerd ter legitimering van hun beleid(sproducten). Naarmate echter de twijfel over de lange-termijnvisie toeneemt, kunnen de oude, vertrouwde koploperbedrijven niet langer zonder meer dienen als referentie, en als bewijs van het gelijk van het beleid.

Samengevat: het beleidsbemiddelingsvacuüm wordt omspannen door de volgende dimensies:

- bestuurlijke fragmentatie;
- verdichte regelgeving;
- twijfel over de lange-termijnvisie;
- twijfel over de belangenbehartiging;
- ontkoppeling van kennisnetwerk;
- fixatie op koploperbedrijven.

Teruggrijpend op het begrip communicatief handelen van Habermas, bestuur en beleid ontberen steeds meer legitimiteit, omdat de opvattingen over:

- 1 de objectieve omgeving van agrarisch Nederland;
- 2 de subjectieve beleving van wat ieders belangen zijn en wat het gemeenschappelijk belang is, en
- 3 de cultureel-maatschappelijke waarden en normen, steeds sterker divergeren.

De vertrouwde consensus en arrangementen zijn niet langer dominant, partijen zoeken ieder hun weg.

Het is geen vrolijk panorama wat ik hier schets. Althans, op het eerste gezicht, want het beschrijft niet alleen de crisis van de vertrouwde beleidsbemiddeling, maar – dus – ook de contouren van de voedingsbodem voor nieuwe vormen van beleidsbemiddeling.

Reacties in het veld

Het faillissement van de traditionele consensus heeft de boeren en tuinders langzaam maar zeker in een woud van onzekerheden en verwarring doen belanden. Meer dan ooit worden zij op zichzelf teruggeworpen. Op elk individueel bedrijf moet een antwoord worden gegeven én gerealiseerd op de ontstane situatie. Analytisch kunnen we de reacties in de agrarische sector, die elkaar zeker niet uitsluiten, als volgt onderscheiden.

Actoren	Reactief Protest	Pro-actief	
		Aanpassing	Initiatief
Individu	Overhalen Argumenteren Procederen Demonstreren	Berusten Frauderen Verkoop bedrijf Vooroordelen	Verwerking Tweede tak Uitbreiding Migratie
Club	Argumenteren Procederen Demonstreren Contesteren		Beleidsalternatief Productalternatief Bedrijfsalternatief

Ten eerste kan men protesteren tegen de voor de besluitvorming verantwoordelijke overheid, waarbij de volgende actievormen ter beschikking staan (Van Noort 1989):

- a overhalen, waarbij de overheid wordt beloond voor goed gedrag, tot uitdrukking komend in bijvoorbeeld stemgedrag. Een frappant voorbeeld leverde NVV-voorzitter Van den Brink eind 1999 met zijn verklaring de actieboarden langs de snelwegen tegen minister Brinkhorst te wijzigen *'als beloning voor het goede gedrag van de minister in de laatste weken'*;
- b argumenteren, in de zin van met argumenten overtuigen. Een mooi voorbeeld is de wijze waarop praktiserende veehouders, in samenwerking met geëngageerde wetenschappers, hebben laten zien dat het mestprobleem feitelijk een mineralenprobleem is, waaraan bovendien langs de weg van aanpassing van het veevoer veel te doen is.
- c demonstreren, door te laten zien hoevelen achter de gestelde eisen staan. Zonder veel toelichting kan worden verwezen naar de akkerbouwacties, voorjaar 1990; naar de veehouderijacties tegen de Hinderwet, februari 1993; het Aktiecomité 100%, voorjaar 1995; de mestacties, najaar 1995.
- d procederen, gebruik makend van juridische middelen. Voorbeelden hiervan zijn de proefprocessen van groepen boeren tegen de overheid inzake het uitrijverbod van dierlijke mest en de verplichting om runderen te oormerken. Naarmate de overheid het beleidsbemiddelingsvacuüm steeds meer tracht te dichten met wet- en regelgeving, doen (groepen) boeren ook steeds meer beroep op het procederen;
- e contesteren, het proberen succes te behalen door de verantwoordelijke overheid schade te berokkenen, bijvoorbeeld door blokkades of boycotacties. Tijdens de akkerbouwacties, voorjaar 1990, is het middel van de blokkade ingezet; ook tijdens de Europese Landbouwrraad in Drachten, najaar 1991, is met een blokkade aandacht opgeëist voor de situatie in de akkerbouw. In 1995 boycotten honderden veehouders de mestboekhouding uit onvrede over het mest- en ammoniakbeleid.

Een tweede type reactie vinden we in aanpassing aan de nieuwe situatie. Berusting kan uiteindelijk leiden tot verkoop van het bedrijf. Bekend is hoe zeer het niet-slagen als ondernemer vaak een psychologisch drama teweeg kan brengen in het boerengezin. Anno 1993 werd meer en meer gesproken van berusting in de akkerbouw. Murw, in de steek gelaten, uitzichtloos, dat zijn de typering (Van Zwieten

1994). In de jaren daarna volgden dezelfde verhalen voor de glastuinbouw en de varkenshouderij.

Frauderen is ook een vorm van aanpassing, een vorm die bij steeds complexere regelgeving zelfs aantrekkelijker wordt.⁹⁵ Handhaving, toch al lastig in een sector met zoveel kleine zelfstandigen, wordt steeds moeilijker.

Een derde type reactie kan zijn dat individuele agrariërs initiatieven nemen om aan de nieuwe situatie een nieuw perspectief voor het eigen bedrijf te verbinden. Een mooi voorbeeld, na de invoering van de melkquotering (1984), is het gaan produceren van 'zure' producten, die immers niet onder de quotering vielen. Andere voorbeelden zijn het, onder druk van de dalende prijzen van marktorderingsproducten, starten van een boerencamping of een zorgboerderij. Of het maken van streekproducten. Van Broekhuizen e.a. (1997) geven hiervan een overzicht. En nog een ander, veel voorkomend voorbeeld van een individueel 'project', vooral in gebieden waar de landbouw vanwege natuur- en milieubelangen beperkingen heeft opgelegd gekregen, is de migratie naar andere gebieden in het land, dan wel naar het buitenland.

Nieuwe, gezamenlijke initiatieven

De meeste van de genoemde reacties konden en kunnen prima hun weg vinden binnen of naast het bestaande zandloper-arrangement. Dat geldt minder voor de vierde: nieuwe, gezamenlijke initiatieven, die zich opstellen tegenover het beleid van bovenaf en vaak ook – vooral in het begin – tegenover de (centrale) landbouworganisaties en daarmee een breuk met de oude instituten betekenen.⁹⁶ Een aantal boeren neemt het initiatief om, bewust of onbewust, het beleidsbemiddelingsvacuüm op te vullen. Kenmerken van vroegere landbouworganisatie, samenhangend met het oude culturele erfgoed, herverschuiven daarbij, met name lokaliteit en specificiteit.

Vroege initiatieven waaraan gedacht kan worden, zijn die van verschillende groepen boeren, halverwege de jaren tachtig, om als antwoord op de rigide natuurbeheerspakketten van de overheid, zelf allerlei gevarieerde en op de eigen streek toegespitste opties voor natuurbeheer op het bedrijf uit te werken. Het instrument van de argumentatie speelde hierbij natuurlijk een belangrijke rol. Een ander voorbeeld vormen de groepen akkerbouwers die, gesteld voor de moeilijke situatie, van de nood een deugd maken door te zoeken naar en te werken aan nieuwe producten. Dat kan zijn gelegen in de agrificatie maar ook in de gangbare producten, waarbij een meerwaarde wordt nagestreefd door zelf de afzet ter hand te nemen.

Wat zijn precies de drijfveren die boeren en tuinders tot dergelijke initiatieven brengen? Dat eigenbelang een rol speelt, kan niet verbazen. De gedachte aan een meerwaarde, of beter aan neveninkomsten, speelt een belangrijke rol. Schaalvergroting biedt tegelijk de ruimte voor taakverdeling en voor schaalvoordelen. Of liever nog, economies of scope: een productieve meerwaarde die voortvloeit uit de gecombineerde productie van verschillende producten.⁹⁷ Het gaat steeds om een verschuiving van het 'algemene (landbouw)belang', dat niet langer als zodanig wordt herkend, naar het 'specifieke groepsbelang'.

Culturele factor

Toch kunnen veel van deze initiatieven niet uitsluitend uit welbegrepen eigenbelang verklaard worden. Ze vormen ook een reactie op het gevoel van ontworteling, ze zijn als het ware een antwoord op de behoefte aan worteling in de streek, in de beroepsgroep.⁹⁸ Ze brengen wat Zijdeveld noemt de 'culturele factor' versterkt terug. Ze hebben daardoor ook vaak een indrukwekkende mobilisatiekracht, ze combineren de 'afkeer van een gemeenschappelijke vijand' met de 'voorkeur voor een gedeeld alternatief'. In het noorden en oosten van het land zijn de initiatieven verankerd in de traditionele waarden en eigenschappen van de marke (Drenthe), het buurtschap (Achterhoek) dan wel de lânsdouwe (Friesland). Steeds bestaat er een sterke band met de natuur en het veelal kleinschalige landschap, historisch verklaarbaar uit de wijze van ontginning van de zand- en veengronden. De samenbindende kracht van de sociale gemeenschap was natuurlijk ook onmisbaar in de harde strijd om het bestaan, de strijd tegen de natuur maar vooral ook tegen de 'andere klasse': feodale landeigenaren, grondbezittende industriëlen. Tegen die achtergrond wekt het geen verbazing dat 'de buurt' een belangrijke referentie is voor elk boereninitiatief, ook bijvoorbeeld voor de gevestigde standsorganisaties.

In het westen en zuiden van het land lijken de traditionele waarden vaker te tenderen in de richting van individuele ontplooiing en welvaart, waarbij een meer zakelijke samenwerking in bijvoorbeeld coöperaties aan die individuele ontplooiing meer kansen kan geven. De band met 'de buurt' is minder overheersend dan die met de beroepsgenoten, desnoods in een wijdere omtrek. In het zuiden, met name in Oost- en Midden-Brabant, is de meer recente ontwikkeling van de landbouw heftiger geweest dan elders. Op het kleinschalige, gemengde bedrijf op de zandgrond heeft een explosieve groei van minder grondgebonden bedrijfstakken plaatsgevonden (intensieve veehouderij, glastuinbouw). Velen zagen kans om vanuit een situatie van armoede een snelle, individuele welvaarts groei te realiseren.

Deze redenering heeft op zichzelf natuurlijk een speculatief karakter. Waar het om gaat is dat de wijze waarop in een samenwerkingsinitiatief inhoud wordt gegeven aan zaken als organisatievorm, doelstelling, takenpakket, ledenmobilisatie en werkwijze nauw samenhangt met de waarden en structuren die ter plekke historisch zijn geworteld.

Essentieel is vervolgens dat die initiatieven in een netwerk (gaan) optreden, samen met overheden en andere actoren. Zij gaan op de een of andere wijze een rol spelen in de beleidsbemiddeling (de eerder genoemde emergent organizational form) en duiden in die zin dan ook op een nieuw arrangement.

Veel van die initiatieven leiden vroeg of laat tot een reactie in het beleid.⁹⁹ Reacties die neerkomen op nieuwe vormen van bemiddeling van beleid.¹⁰⁰ Ziehier de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid. In dit onderzoek gaat het (vooral) om deze laatste groep van strategieën.

Sociocratie

In hoofdstuk 2 kwam de WRR-studie naar sociocratische besluitvorming al aan de orde. Voor de landbouw is in een achtergrondstudie van het WRR-rapport de gedachte van sociocratische besluitvorming uitgewerkt:

'meer zien in planning van onderop dan van bovenaf, meer zien in vrijwilligheid dan in dwang, belangen niet beperken tot een deelbelang, openstaan voor samenwerking tussen betrokken groepen.' (Van der Weijden e.a. 1984)

Onmiskienbaar idealistisch, maar daarom niet terzake? De auteurs wezen er al op dat sociocratische besluitvorming niet mogelijk is op alle beleidsterreinen, met name daar waar het (gecentraliseerde) beleid van direct nationaal of zelfs Europees belang is. Het was precies die kanttekening die de toenmalige minister van Landbouw Braks aangreep, om de sociocratie als irrelevant terzijde te schuiven. Ten onrechte, zo kunnen we vaststellen, als we kennis nemen van de vele concrete besluitvormingscases – vooral op lokaal en regionaal niveau – op basis van sociocratische processen. Niet zelden voorbeelden, die in feite correcties waren op technocratische besluitvorming.

De ontwikkelingen sindsdien wijzen op toenemende belangstelling bij de overheid voor beleidsbemiddelingsvraagstukken¹⁰¹ en vormen de aanleiding voor dit onderzoek. De overheid is voorzichtig begonnen om kritische uitdagers, veelal op lokaal/regionaal niveau, niet te negeren, maar te betrekken bij beleidsformatie. Het vrij plotseling wegvallen van een groot deel van de vertrouwde PBO-structuren heeft die nieuwe houding aanzienlijk versneld. De 'vertrouwde actoren' (Termeer 1993) zijn het spoor kwijt, hetgeen aanleiding geeft voor nieuwe actoren en voor nieuwe coalities.

Ook het departement van LNV moet een antwoord vinden op de ontstane situatie. Gaandeweg was het van karakter veranderd, van een clientèle-departement naar een departement van algemeen bestuur. Daarmee kwam het niet alleen in 'concurrentie' te staan met andere departementen, met name Ruimtelijke Ordening en Justitie, maar zag het zich in toenemende mate geconfronteerd met de vraag welke meerwaarde een apart departement van Landbouw eigenlijk biedt.

Het ministerie buigt zich al geruime tijd over de vraag hoe dat algemeen bestuur precies moet worden vormgegeven. Opvallend is dat het daarbij vooral aandacht heeft getoond voor het sturingsvraagstuk vanuit bestuurskundige optiek. Zowel de eigen nota's terzake als de advies- en onderzoeksopdrachten aan derden tonen een dringende behoefte aan (snelle) oplossingen voor het gebrek aan sturing. De plattelandsproblematiek wordt daarin getoetst aan de sturingsmodellen in plaats van dat – andersom – de modellen worden getoetst aan ontwikkelingen op het platteland.

Een fraai voorbeeld is het verkennende onderzoek van Driessen e.a. (1995) naar strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak in het landelijk gebied. De onderzoekers starten hun verkenning niet met een analyse van wat op het platteland plaatsvindt maar met een driedeling in 'strategieën voor sturing'. In hun onderzoek staan dan ook vragen centraal als:

- wat zijn de mogelijkheden en beperkingen van de drie strategieën voor de sturing van ontwikkelingen in het landelijk gebied?
- in welke probleemsituaties dienen deze strategieën bij voorkeur te worden ingezet?

Het zijn de vragen die passen bij de opvatting dat 'besturen een kunde' is, een techniek die vervolmaakt moet worden en waaruit zaken als legitimering en doelmatigheid als vanzelf zullen volgen.¹⁰²

Uit het voorafgaande moge duidelijk zijn geworden dat ik besturen niet als een kunde, een techniek benader maar als een sociaal verschijnsel, een bemiddelingsproces. Daarbij gaat het allerm minst om een soft proces, waaruit het beste voor allen als vanzelf naar boven komt drijven. De ervaringen van de afgelopen jaren geven aan dat het koppelen van dit inzicht aan concrete experimenten zeer inspannend is maar tegelijk handvatten biedt om het beleidsbemiddelingsvacuüm op te heffen. Voordat in deel 2 op deze ervaringen wordt ingegaan, sta ik nog kort stil bij een andere zeker niet risicoloze ontwikkeling.

Milieucoöperaties

Er is een neiging om nieuwe integratiearrangementen in een model te masseren. Sinds enige jaren doet daarvoor de benaming 'milieucoöperatie' opgang, hoewel de bedenker van het begrip, G. van Dijk, in 1990 een andere intentie had.¹⁰³ Van Dijk definieerde de milieucoöperatie als

'een coöperatieve organisatie van agrarische ondernemers die besluiten natuur, milieu en landschapsaspecten als essentieel onderdeel van alle plantaardige en dierlijke producties te integreren in hun bedrijfsvoering, door daarvoor gezamenlijk verantwoordelijkheid te nemen.' (Milieucoöperatie: instrument voor de organisatie van milieuzorg ... 1991)

Behalve de uitbreiding van milieu naar natuur en landschap, valt vooral op dat het initiatief, net als bij andere coöperaties, bij de boeren ligt.

Sinds 1993 is het begrip milieucoöperatie voor van alles en nog wat gebruikt en heeft het kennelijk vooral een strategische betekenis. Om de politieke aandacht op zich te vestigen, legden allerlei initiatieven (verreweg de meesten in formele zin geen coöperatie) de nadruk op het gemeenschappelijke: het verlangen naar vrijstellingen van generiek beleid. Ook snelle institutionalisering is vaak zichtbaar. Anderzijds haastten ook overheden zich om de waaier van initiatieven samen te vouwen in een nieuwe categorie: de milieucoöperatie.

Naarmate in meer hoeken van het Nederlandse platteland de belangstelling voor milieucoöperaties groeide en de positie van Landbouwschap en landbouworganisaties afladderde, kreeg het begrip ook een wat andere inhoud. Soms kwam, in plaats van op zelfregulering, het accent te liggen op vergoedingen voor natuur- en landschapstaken, zowel op het individuele bedrijf als in de directe omgeving. En soms werd onder de noemer van milieucoöperatie een hoeveelheid onvrede met overheidsplannen (met name betreffende het mest- en ammoniakbeleid) samengebald. Op die manier kwamen (wellicht) kansrijke projecten onder invloed van opportunisme.¹⁰⁴

Al geruime tijd groeperen denkers uit de sfeer van landbouw, overheid en wetenschap zich rond de stelling dat ook voor de complexe agrarische sector de stuurbaarheid door de overheid sterk is afgenomen en dat een verschuiving van cockpit naar coproducent onvermijdelijk is. Des te meer frappeert de tot dusverre nogal teleurstellende ervaring met concrete voorbeelden ervan in de praktijk.

Het zijn deze praktijkvoorbeelden die de toetssteen vormen voor dit verkennende onderzoek: het nauwkeurig ontleden van de waaier van initiatieven en het hergroeperen in bepaalde arrangementen, en vervolgens het analyseren en waarderen van de betekenis van elk van die arrangementen voor doelmatig en legitiem landbouwbeleid. Ik blik terug op de periode tot pakweg 1997, een periode waarin verschillende samenwerkingsverbanden zodanig actief waren dat een min of meer gefundeerde beoordeling mogelijk is.¹⁰⁵ In het volgende hoofdstuk ga ik eerst uitvoeriger in op de wijze van onderzoek die zich leent voor beantwoording van deze vragen.

5 Over verkennend beleidsonderzoek

Intermezzo

Mijn eerste onderzoeksvraag luidde:

In welke (nieuwe) arrangementen komt de bemiddeling van het landbouwbeleid tot uiting?

Gekoppeld aan deze meer inventariserende luidde de tweede, meer normatieve vraag:

In hoeverre brengen deze arrangementen dynamiek in de totstandkoming van doelmatig en legitiem landbouwbeleid en langs welke weg kan die dynamiek worden vergroot?

Er liggen verscheidene valkuilen op weg naar beantwoording van de onderzoeksvragen, en met name van de tweede vraag die betrekking heeft op de doelmatigheid en legitimiteit van een arrangement. Ten eerste bestaat de mogelijkheid van louter speculatieve antwoorden. Dit risico is des te groter aangezien veel arrangementen nog jong zijn en de gevolgen ervan voor het beleid dientengevolge ook. Een tweede valkuil, die moet worden omzeild, is die van pure beschrijving. Uit impressionistisch oogpunt misschien best interessant maar ontoereikend om met name de tweede vraag te kunnen beantwoorden. Een derde risico is dat geen bevredigend evenwicht wordt bereikt tussen het ideaal van allerlei lokale integratie-arrangementen en de minimale centrale beleidsafstemming waaraan in een democratie moet worden voldaan. Alle drie de valkuilen moeten voortdurend in de gaten worden gehouden.

Of het lukt een afdoend antwoord te geven op de gestelde vragen hangt sterk af van de gevolgde weg van onderzoek. Om in dezelfde terminologie te blijven, er zijn niet veel wegen die me – langs de valkuilen – bij mijn doel brengen. Het moet een onderzoeksbenadering zijn die zich leent voor dit type kwalitatief, verkennend onderzoek met een sterke basis in de zich voordoende feiten.

Verscheidenheid

Hofstee (1985) beschrijft de kenmerken van een sociologische onderzoekspraktijk die – anders dan de algemene sociologie die op zoek is naar wetmatigheden in sociale verschijnselen – probeert om de verscheidenheid binnen sociale categorieën te verklaren. Het gaat daarbij niet om sociografie die zich richt op afzonderlijke sociale groepen, maar om het in onderzoek betrekken van verschillende sociale groepen binnen één categorie.

In deze verkenning gaat het om de categorie van gezamenlijke initiatieven, ofwel samenwerkingsverbanden, die zich op enigerlei wijze bezighouden met agrarische beleidsbemiddeling. In navolging van Hofstee ga ik op zoek naar de zg.

differentiërende factoren, invloeden die de verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden bepalen. Ten eerste onderscheidt Hofstee externe factoren, invloeden die buiten de directe sfeer van de betrokken groep liggen. Daarbij gaat het om het natuurlijk milieu, de aard van de samenstellende individuen, hun aangeboren en hun verworven eigenschappen, de aantalsverhoudingen en hun ontwikkeling in de tijd. Deze factoren beïnvloeden bepaalde kenmerken van de betrokken groep: de recrutering, de status van de leden, de samenhang tussen de leden, de onderlinge afstand, zowel ruimtelijk als sociaal, de communicatie binnen de groep. Zo recroteert het Samenwerkingsverband Waterland zijn leden in een streek die, onder de rook van Amsterdam, wordt gekenmerkt door wat ik gemakshalve een rebelse aard noem. Dat heeft vanzelfsprekend direct invloed op de vorm en inhoud van het samenwerkingsverband.¹⁰⁶

Ten tweede onderscheidt Hofstee interne factoren, die wél direct binnen de invloedssfeer van de groep liggen. Tot de interne factoren behoren onder meer cultuuridealen, stijlvorming en rechtsstelsels. Verder gaat het om structuurverschillen (beroepsstructuur, sociale structuur, enz.) en functieverschillen. Ik zie overigens niet direct in hoe het onderscheid tussen interne en externe factoren is vol te houden. Waarom is zo iets als cultuuridealen sterker door de groep beïnvloedbaar dan bijvoorbeeld verworven eigenschappen? Maar hoewel deze vraag op zichzelf interessant is, gaat het in dit verband om het bestaan van een aantal te onderscheiden differentieerende factoren. Ik kom daar in het volgende hoofdstuk op terug.

Uitgangspunt 1

De variatie van patronen binnen de agrarische beleidsbemiddeling hangt samen met het optreden van differentieerende factoren.

Bij het bepalen van differentieerende factoren wil ik uitdrukkelijk vermijden om alleen achter wat Weber noemt 'functionele rationaliteit' aan te lopen. Dat wil zeggen, ik zal op meer letten dan op uitsluitend die factoren die bepalend zijn voor de mate van efficiëntie van een groep, zoals interne taakdefinitie en -afstemming. Zijderveld (1983) waarschuwt mijns inziens terecht:

'In het proces van modernisering is functionele rationaliteit steeds belangrijker geworden en in zekere zin de substantiële rationaliteit gaan overleugelen [...] We zien dan hoe het organisatieaspect de overhand gaat nemen op het institutieaspect, hoe men zich meer bekommert om het functionele en het efficiënte, dan om het waardevolle en het betekenisvolle, hoe functionaliteit de overhand krijgt op legitimiteit. We zien tenslotte ook, hoe dan de algemene sociologie eenzijdig uitgroeit tot organisatiesociologie en hoe de cultuursociologie wordt verwaarloosd.'

Gezien de analyse in hoofdstuk 2 ligt deze benadering ook voor de hand. Immers, daar heb ik beargumenteerd dat de legitimiteit van beleid het product is van een interactief proces tussen actoren die 'tot elkaar zijn veroordeeld' (Teisman 1995). Dan spelen natuurlijk niet uitsluitend vraagstukken van efficiëntie en effectiviteit, maar ook (en misschien wel vooral) vraagstukken van waardering en veranderende doelen, van strategie en beïnvloeding. Sturing is, hoe paradoxaal ook, een sociaal gebeuren. Dat maakt de bestudering ervan niet gemakkelijker, maar wel boeiender én geloofwaardiger. Sturing is minder cockpit en meer checks and balances.

Uitgangspunt 2

Dynamiek in legitiem landbouwbeleid is niet in de eerste plaats een organisatievraagstuk, maar een sociaal-cultureel vraagstuk, het is het product van een als maatschappelijk waardevol ervaren proces van beleidsbemiddeling. Sterker nog, substantiële rationaliteit is inherent aan het concept beleidsbemiddeling!

Om de eerder genoemde valkuilen zo goed mogelijk te omzeilen is het zaak de verkenning als theorievorming te 'funderen' in de werkelijkheid. Hofstee spreekt in dit verband van een 'relatief laag generalisatieniveau', dat wil zeggen in belangrijke mate gebonden aan tijd en plaats. Vanwege het exploratieve karakter kan op voorhand niets worden buitengesloten waar het gaat om aspecten, materiële zowel als culturele, sociale en politieke.

Glaser en Strauss (1976) gebruiken letterlijk het begrip 'funderen' in hun motivering van een specifieke onderzoeksmethode, namelijk die van de voortdurende vergelijking. Deze methode, die thuishoort in het differentieel-sociologisch bedrijf, leent zich bij uitstek voor situaties waarin sociologische kennis nog slechts mondjesmaat en rudimentair beschikbaar is. Op basis van een systematische verwerking van empirisch materiaal wordt gebouwd aan theorie. In deze werkwijze doet theorie zich voor als proces, de theorie ontwikkelt zich uit de zich voordoende feiten.

Een tussenstadium in het proces wordt gevormd door het optreden van categorieën en kenmerken. Categorie en kenmerk bewegen zich op verschillende abstractieniveaus. Een categorie is een op zichzelf staand element van de theorie, in mijn geval een eigenschap van een arrangement, bijv. het aantal actoren. Een kenmerk is op zijn beurt weer een element van een categorie, als het ware de inkleuring van de eigenschap. In dit geval de samenstelling qua deelnemers van het betreffende arrangement, of het aantal commissies, of het aantal professionele medewerkers. Hoewel categorieën en kenmerken voortvloeien uit de empirie, moeten we ze niet verwarren met de empirie zelf. Ze hebben "een zekere mate van autonomie ten opzichte van het materiaal waaruit ze zijn afgeleid" (*op. cit.* in Glaser en Strauss 1976). Overigens hecht ik eraan vanaf nu niet te spreken van categorie maar van variabele.

De methode van voortdurende vergelijking impliceert het inschakelen van een veelheid van bronnen en materiaal, interviews, artikelen, berichten, ervaringen, cijfermateriaal, enz. om daar voortdurend de opmerkelijkheden, de 'gebeurtenissen', uit te zeven en te rangschikken in variabelen. Net zo lang tot die variabelen verzadigd zijn. Er wordt, kortom, een flinke hoeveelheid bronnen aangeboord. De methode is niet op aselectiviteit gebaseerd maar op het betrekken van een zo ruim mogelijk scala aan bronnen en gebeurtenissen. Immers, het doel is niet het doen van uitspraken op basis van steekproeven maar op basis van 'verzadiging'.

Uitgangspunt 3

De zoektocht fundeer ik in de empirie, door van concrete onderzoekseenheden steeds zoveel variabelen en kenmerken te beschrijven dat de onderlinge verscheidenheid scherp genoeg in beeld komt.

Vervolgens komt de vraag aan de orde wélke aspecten van een onderzoekseenheid precies onderwerp zijn van studie. Anders gezegd: in de richting van welke variabelen (categorieën) gaat worden gezocht? Aangezien het gaat om een sociologische analyse, zullen vooral de reële interacties tussen samenwerkingsverband en omgeving (incl. overheid) aan de orde komen. Samenwerkingsverbanden vertonen niet alleen onderling verscheidenheid (onder invloed van Hofstee's differentiërende factoren), maar stuiten in hun optreden voortdurend op actoren met andere, soms strijdige belangen, kennis en waarden. Vaak zal die confrontatie moeten leiden tot een resultaat; en waar de 'tegenpartij' de overheid betreft, spreek ik dus van beleidsbemiddeling.

Uitgangspunt 4

De aandacht gaat vooral uit naar die kenmerken van onderzoekseenheden die te maken hebben met beleidsbemiddeling als interactief proces tussen actoren, met name boeren en overheden.

Op dezelfde wijze worden de onderzoekseenheden geselecteerd waaruit voor de gebeurtenissen wordt geput. Onderzoekseenheden zijn niet minder en niet meer dan instrumenten om de variabelen te verzadigen. Onderzoekseenheden zijn in dit onderzoek samenwerkingsverbanden die wijzen op bepaalde arrangementen. Het belangrijkste criterium bij het selecteren van onderzoekseenheden is hun 'theoretische relevantie' voor de verdere ontwikkeling van variabelen. Daarmee komt ook de kracht van dit onderzoek in beeld, namelijk niet het vaststellen welk samenwerkingsverband 'beter' is, maar wel het bepalen welk arrangement doelmatig en legitiem is, alsmede óf en hoe een arrangement werkt.

Het traditionele arrangement is de wettelijk verankerde overlegsituatie tussen de actoren Landbouwschap, waarin de landbouworganisaties een doorslaggevende plaats innemen, en overheid (landelijk en provinciaal). Dat arrangement kan in deze studie als een soort nulsituatie fungeren. Dat maakt het ook mogelijk om het vraagstuk van de effectiviteit van arrangementen, waarover ik eerder stelde dat ik het vanwege causaliteitsproblemen zoveel mogelijk buiten de deur wilde houden, in kwalitatieve termen te bespreken.

Essentieel is voorts dat zowel geslaagde als minder of niet geslaagde onderzoekseenheden aan bod komen, in de zin van niet leidend tot (succesvolle) beleidsbemiddeling. Ook zullen zowel afgesloten als lopende samenwerkingsverbanden worden beschouwd.

Uitgangspunt 5

Het aantal en de keuze van onderzoekseenheden moet een (min of meer) dekkend beeld opleveren van de mogelijke patronen van beleidsbemiddeling (arrangementen), zodanig dat nieuwe eenheden steeds zijn onder te brengen bij reeds bepaalde arrangementen.

Verder is van belang de arrangementen niet te beschouwen als een statisch fenomeen. In zowel variabelen als arrangementen moet een dynamische component worden ingebouwd, zodanig dat duidelijk wordt hoe en waarom een arrangement

zich ontwikkelt. Dat dat, gezien de vaak korte geschiedenis van arrangementen, niet eenvoudig zal zijn, doet daar niets aan af. Juist omdat beleidsbemiddeling een interactief proces tussen actoren is, is het onmogelijk om arrangementen te beschouwen als vaststaande patronen.

Anderzijds is het ook niet de bedoeling om onder de noemer van dynamiek elk patroon weg te redeneren. Eerder definieerde ik een arrangement als een 'specifiek, zich ontwikkelend verband van formele en informele relaties ...' dat 'tijdelijk dan wel blijvend van karakter kan zijn'. Kortom, er is geen stilstand, maar ook geen vervluchting. Er is sprake van een dynamisch patroon, dat – en daar gaat het om – kan worden onderscheiden van andere patronen.

Uitgangspunt 6

In de beschrijving van arrangementen moet een goed evenwicht worden gevonden tussen dynamiek en continuïteit, patronen veranderen maar blijven patronen.

Dit onderzoek beweegt zich op het gebied van wat *interface analysis* wordt genoemd:

'to explore the complex sets of relationships that develop between policy discourse and intervention, and the interpretive and strategic actions of various local actors facing the exigencies, dilemmas and vulnerabilities of 'new', 'market-led' development, ecological modernization and new trends in science and technology.' (Villarreal e.a. 1992)

De nieuwe eisen en verlangens die de samenleving stelt aan de agrarische sector zijn inderdaad niet mals, dat bleek al in hoofdstuk 3. Aan het schier grenzeloze productieverhoging wordt paal en perk gesteld vanwege milieubelangen, budgetbeheersing, ruimtelijke claims, enzovoorts. Boeren moeten enerzijds 'de markt op' en anderzijds milieuverantwoord produceren. De noodzaak van kostenverlaging staat op gespannen voet, soms zelfs op zeer gespannen voet, met de dwang om milieukosten te maken. Mijdend gedrag wordt steeds verleidelijker. En de overheid dreigt met lege handen achter te blijven: volop regels, maar steeds minder naleving.

Dat conflicten in het landelijk gebied, samengenomen met het verdwijnen van traditionele arrangementen, leiden tot complex sets of relationships is weliswaar complicerend voor de beleidsmakers maar tegelijk uitdagend en hoopgevend.

Uitgangspunt 7

Een succesvol beleid staat of valt met succesvolle beleidsbemiddeling. En een succesvolle beleidsbemiddeling staat of valt met een adequate inschakeling van de verschillende actoren.

Uitgangspunten voor de werkwijze

Ik herhaal de zeven uitgangspunten voor de werkwijze in dit onderzoek:

- 1 De zoektocht is gericht op differentiërende factoren die ten grondslag liggen aan de variatie van patronen binnen de agrarische beleidsbemiddeling.
- 2 Dynamiek in legitiem landbouwbeleid is niet in de eerste plaats een organisatievraagstuk, maar een sociaal-cultureel vraagstuk; het is een product van een als

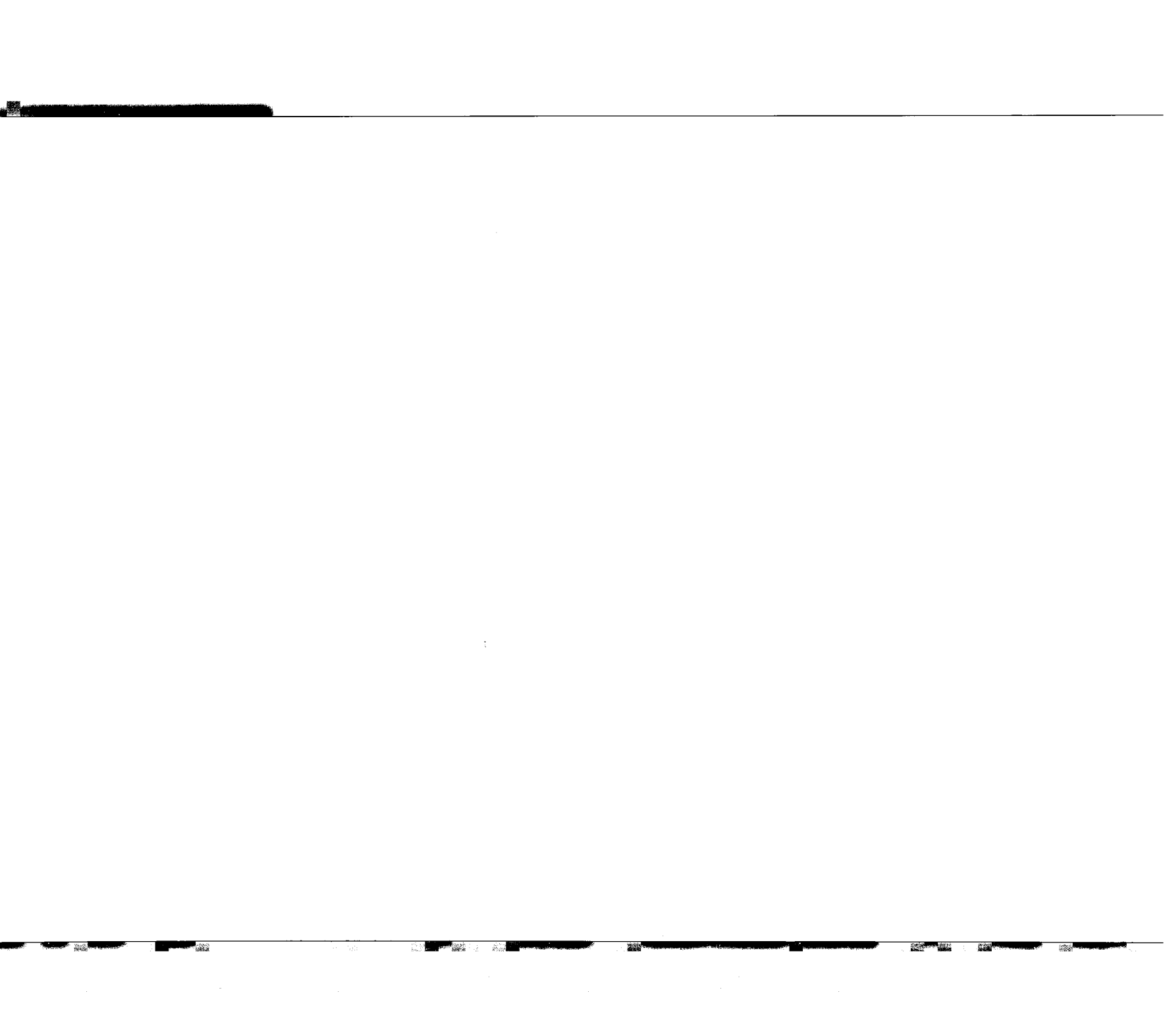
maatschappelijk waardevol ervaren proces van beleidsbemiddeling. Sterker nog, substantiële rationaliteit is inherent aan het concept beleidsbemiddeling!

- 3 De zoektocht fundeer ik in de empirie, door van concrete onderzoekseenheden steeds zoveel kenmerken te beschrijven dat de onderlinge verscheidenheid scherp genoeg in beeld komt.
- 4 De aandacht gaat vooral uit naar die kenmerken van onderzoekseenheden die te maken hebben met beleidsbemiddeling als interactief proces tussen actoren, met name boeren en overheden.
- 5 Het aantal en de keuze van onderzoekseenheden moet een (min of meer) dek-
kend beeld opleveren van de mogelijke patronen van beleidsbemiddeling (arran-
gementen), zodanig dat nieuwe eenheden steeds zijn onder te brengen bij reeds
bepaalde arrangementen.
- 6 Bij het beschrijven van arrangementen moet een goed evenwicht worden gevon-
den tussen dynamiek en continuïteit; patronen veranderen maar blijven patronen.
- 7 Een succesvol beleid staat of valt met succesvolle beleidsbemiddeling. En een
succesvolle beleidsbemiddeling staat of valt met een adequate inschakeling van
de verschillende actoren.

Op basis van deze uitgangspunten vervolg ik in deel 2 en 3 mijn zoektocht.

Deel 2

Arrangementen



6 Praktijkervaringen en arrangementen

In dit hoofdstuk formuleer ik een antwoord op de eerste onderzoeksvraag: in welke (nieuwe) arrangementen komt de bemiddeling van het landbouwbeleid tot uiting? Ter herinnering: arrangementen zijn specifieke, zich ontwikkelende verbanden van formele en informele relaties tussen boeren en andere actoren op lokaal, regionaal en/of landelijk niveau, gericht op het bereiken van een (overeenstemmende) doelstelling in het kader van het landbouwbeleid. Dat verband kan tijdelijk of permanent zijn. Soms nemen overheden daarin een geformaliseerde plaats in, soms een rol aan de zijlijn, soms helemaal geen rol. Soms neemt de milieubescherming er prominent aan deel, soms juist niet. In alle arrangementen vormen boeren de constante factor.

Om arrangementen te kunnen formuleren, moet geput worden uit de dagelijkse praktijk van concrete initiatieven in het gebied tussen boer en overheid(sbeleid). Vanwege de 'onbekendheid' van het terrein houd ik het zoekgebied zo groot mogelijk. Op die manier wordt voorkomen dat bepaalde (sporen van) arrangementen buiten beeld blijven. Tegelijkertijd wordt deze zoektocht beperkt door de onmogelijkheid om alle nieuwe initiatieven, waaronder de meest recente, in de analyse te betrekken. Ik zal pogen om een goed evenwicht te vinden tussen de noodzaak van voldoende aantal en voldoende diepgang wat betreft de initiatieven.¹⁰⁷

In de afgelopen jaren zijn, zo bleek al in voorgaande hoofdstukken, op veel plaatsen en momenten nieuwe (lokale) initiatieven van de grond gekomen die betrokken zijn geraakt in nieuwe arrangementen van beleidsbemiddeling.¹⁰⁸ Niet altijd vormde die betrokkenheid het eerste oogmerk van het initiatief, soms zelfs in het geheel niet. Zo zijn er initiatieven voortgekomen uit frustratie over een bestaande landbouwcoöperatie, of uit behoefte om landbouwbeleid hier en landbouwbeleid in de Derde Wereld met elkaar in verband te brengen, of om de gemeentelijke overheid te bewegen een bepaalde beleidsmaatregel in te trekken.

Cruciaal in dit verband is dat het betreffende initiatief:

- voortkomt uit kringen van boeren en tuinders;
- een zekere institutionalisering heeft doorgemaakt en zich als zodanig identificeert;
- een zekere sociaal-politieke invloed uitoefent op de (bestuurlijke) omgeving;
- en daardoor, soms onwillekeurig, een zekere rol speelt (agency) in de beleidsbemiddeling.

Waar het voorts om gaat, is een zo compleet mogelijk panorama van initiatieven en daarvan afgeleide arrangementen. In deze studie vormen veertien initiatieven, actief in het gehele spectrum van de land- en tuinbouw en in alle hoeken van het land, de eerste verzameling van onderzoekseenheden.¹⁰⁹ De veertien zijn:

Naam	Oprichting	Afkorting	Speelveld
Project Buitengebied Winterswijk	1993	PBW	regionaal
Vereniging Eastermars Lânsdouwe	1992	VEL	regionaal
Milieucoöperatie De Peel	1993	MCDP	regionaal
Werkgroep Telen in de Grond	1990	WTG	sectoraal
Vereniging Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen	1993	VANLA	regionaal
Stichting Agrarisch Landschap Eschmarke	1991	STALESC	regionaal
Coöperatie Nautilus	1989	CNau	regionaal
Stichting De Zeeuwse Vlegel	1991	SZV	regionaal
Landelijk Overleg van Boerenwerkgroepen in Relatienotagebieden	1981	LO	regionaal
Nederlandse Vakbond Varkenshouders	1994	NVV	sectoraal
Werkgroep Veenkoloniën	1980	WVee	regionaal
Landelijke Boerinnen Belangen	1983	LBB	sectoraal
Ver. voor Duurzame Landbouw en Ontwikkelings-samenwerking Alblasserwaard/Vijfheerenlanden	1983	WAV	regionaal
Samenwerkingsverband Waterland	1982	SVW	regionaal

Om de onderzoeksrelevantie van deze veertien samenwerkingsverbanden aan te duiden geef ik hierna beknopte beschrijvingen. Daarbij ga ik uit van de stand van zaken per begin 1998. Op zichzelf zou het bij het betoog betrekken van de ontwikkelingen sindsdien zinvol zijn, maar behalve dat dat niet uitvoerbaar bleek, is het voor de essentie van het betoog – zoals later zal blijken – niet noodzakelijk.

1 Project Buitengebied Winterswijk

Bestuurders van plaatselijke landbouworganisaties maakten zich begin jaren negentig ernstig zorgen over de landbouw in het gebied. Door gesprekken met de gemeente en de Gewestelijke Raad van het Landbouwschap en later ook met de plaatselijke natuurgroepen, verenigd in het Platform Natuur en Landschap Winterswijk, is in 1992 een gezamenlijk ontwikkelingsplan tot stand gekomen. Dit vormde in februari 1993 aanleiding voor de oprichting van de Stichting Project Buitengebied Winterswijk. De stichting stelt zich ten doel landbouw, natuur en milieu zodanig te integreren dat er economisch en ecologisch duurzame landbouw in het gebied tot stand komt. Zij wil mogelijkheden creëren voor bedrijfsontwikkeling binnen milieukaders. Het centrale deelproject 'heroriëntering en herstructurering in de landbouw' behelst het per bedrijf opstellen van een bedrijfsontwikkelingsplan. Voor de verbetering van de milieukwaliteit in het gebied worden deelprojecten opgestart die al op korte termijn knelpunten wegnemen. Tevens wil men het aanbod aan milieugradiënten, natuurgebieden, natuurelementen en landschapselementen versterken. Voor het slagen van de aanpak acht de stichting beleidsruimte en ondersteuning vanuit nationale en provinciale overheden noodzakelijk. De stichting ziet het centraal stellen van een projectbureau als belangrijke voorwaarde om regelgeving inzichtelijk te maken, continuïteit te waarborgen en kennis op te

bouwen. Daarnaast vindt ze het belangrijk om alle relevante belanghebbenden bij het project te blijven betrekken. Hiertoe zal de opgerichte klankbordgroep ook in de toekomst blijven functioneren. Nadat het gebied Winterswijk en omgeving door de rijksoverheid werd aangewezen als Waardevol Cultuur Landschap (1994), besloot de stichting verder door het leven te gaan als Stichting WCL-Winterswijk.

2 Vereniging Eastermars Lânsdouwe

In de loop der jaren viel het de boeren in het gebied rond het Friese Eastermar op dat er weliswaar veel aandacht werd besteed aan de ontwikkeling van milieu, natuur en landschap in hun gebied, maar dat een koppeling met de landbouw vrijwel ontbrak. Daardoor groeiden onnodige en ongewilde tegenstellingen. Begin 1992 werd de Vereniging Eastermars Lânsdouwe (VEL) opgericht, waarvan na enkele jaren vrijwel alle professionele grondgebruikers lid waren. Vanuit het besef dat landbouw en andere functies in het gebied onlosmakelijk verbonden zijn, wil de VEL een alternatieve aanpak uitwerken die regelgeving bundelt en voor een betere afstemming daarvan op de agrarische bedrijfsvoering zorgt. De VEL stelt zich ten doel om: a) de leefbaarheid van het gebied te verbeteren en b) een duurzaam evenwicht tussen landbouw, milieu, natuur en landschap te ontwikkelen (verweving van functies). In het kader van de Vierde Nota Ruimtelijke Ordening stelde de VEL, op eigen aandringen, in 1994 een zg. Voorbeeldplan op. De daarin vervatte projecten kregen alom aandacht en waardering; de VEL werd in brede kring geroemd als veehouderij van de toekomst. Leden van de VEL ondernamen weliswaar op eigen initiatief verschillende activiteiten maar de brede, integrale ondersteuning in de sfeer van financiën en flexibele regelgeving bleef nog lang uit. Pas begin 1996 kreeg de VEL, in het kader van een bestuurlijk experiment, die ondersteuning (zie hoofdstuk 9). De VEL kent geen projectbureau, het werk wordt gedaan door (bestuurs)leden.

3 Milieucoöperatie De Peel

De Milieucoöperatie De Peel, opgericht in 1993, komt voort uit de Peelwerkgroep. De Peelwerkgroep, bestaande uit bestuursleden van de NCB-kring Helmond, is in 1992 opgericht naar aanleiding van de verscherpte regelgeving voor de bedrijfsvoering en een ruimtelijk-ordeningsbeleid gericht op scheiding van landbouw en natuur. De Milieucoöperatie De Peel nam alle activiteiten van de werkgroep over. Zij wil een duurzame en economisch perspectiefvolle landbouw realiseren die zich inzet voor de belangen van natuur en landschap en een gezond milieu in het gebied. De leden willen de doelstelling in eerste instantie bereiken via projecten, die gericht zijn op bedrijfsaanpassingen die leiden tot minder belasting van natuur en landschap, bijvoorbeeld via een weidevogelproject, de aanleg van erfbeplanting en de opzet en begeleiding van voorbeeldbedrijven. Ook uitplaatsing van een aantal bedrijven, op vrijwillige basis, zag men als mogelijkheid. De 'blijvers' zouden dan meer toekomstmogelijkheden hebben. De Milieucoöperatie werkt in enkele projecten samen met de regionale natuurbeschermingsorganisatie Werkgroep Behoud De Peel. Leden van de MC zijn de afdelingen van de NCB, de ZMO en het AJK. De leden van deze afdelingen zijn daardoor indirect lid van de coöperatie. In eerste instantie ziet de milieucoöperatie zichzelf als een vorm van louter agrarische samenwerking. Vastere samenwerking met andere organisaties sluit men echter niet uit. Het opstellen van het plan Peelland, in 1995, samen met Werkgroep Behoud De

Peel, Jong Agrarisch Peel Initiatief en Milieucoöperatie Peel en Maas, getuigt daarvan. De milieucoöperatie wil aanspreekpunt zijn voor agrariërs, overheden en organisaties en advies geven over relevante overheidsmaatregelen. Ook is de milieucoöperatie een veel gevraagde partij in overlegstructuren waarin beleidsaanlegenheden voor de Peelregio aan de orde kwamen: onder anderen met de EHS-klankbordgroep de Peelvenen, de Streekcommissie Peelvenen. Ook neemt Milieucoöperatie De Peel deel aan het bestuurlijk experiment (hoofdstuk 9).

4 Werkgroep Telen in de Grond

Een aantal grondtelers, met name in de groentesector, voelde zich bedreigd door overheidsplannen (Structuurnota Landbouw 1990) om het telen los van de grond, op substraat, (de facto) verplicht te stellen, teneinde de milieubelasting te verlagen. Volgens de overheid zou de productie in nagenoeg gesloten bedrijfssystemen minder belastend werken dan de grondteelt. Elf telers die de grondteelt hadden behouden en die het op grond van hun ervaring met die stelling niet eens waren, richtten in 1990 de werkgroep Telen in de Grond op. Hun doelstelling was het behoud van de teelt in de grond onder milieuvriendelijke en gecontroleerde omstandigheden zodat een breed pakket van gewassen kon blijven bestaan. Men had daarvoor argumenten van zowel economische als teelttechnische argumenten en men wees tegelijkertijd op het belang van het behoud van zeggenschap over de eigen arbeid en het arbeidsproces. De werkgroep hield zich bezig met het inventariseren van mogelijkheden en het doorgeven van ervaringen aan telers en belangenbehartigers. Onderzoek werd geïnitieerd, voorlichting werd gegeven en excursies ontvangen. In 1992 ontving de werkgroep voor z'n inzet de Westlandse Milieuprijs. Het Proefstation voor de Glastuinbouw erkende dat de overheidsnormen voor de grondtelers niet haalbaar waren. Er was sprake van een voorzichtige rehabilitatie van de grondgebonden teelten. Anderzijds bleef met name vanwege de crisis in de glastuinbouw van 1994-1995 het gevaar aanwezig dat de rehabilitatie niet zou doorzetten en alle middelen zouden worden ingezet op de 'vertrouwde' substraatteelt. Ook de Werkgroep Telen in de Grond deed mee aan het bestuurlijk experiment van LNV (hoofdstuk 9).

5 Vereniging voor Agrarisch Natuur en Landschapsbeheer Achtkarspelen

De VANLA is door veehouders opgericht in 1992, onder druk van plannen tot aanwijzing van 1.500 ha natuurreservaat en van de invoering van de onderwerpplicht voor drijfmest die in het kleinschalige landschap moeilijk uitvoerbaar bleek. Meer dan 80 agrariërs, die samen een gebied van 6.000 hectare bestrijken, werden lid van de vereniging. Doelstelling is het ontwikkelen van een economisch levensvatbare landbouw in evenwicht met het milieu. De VANLA wil bestaande vormen van integratie van natuurbeheer en landschapsonderhoud in de bedrijfsvoering zoveel mogelijk uitbouwen en versterken. Daarnaast wil zij het beheer van natuurgebieden zoveel mogelijk in handen leggen van mensen uit de streek. Tot de activiteiten van de VANLA behoren: het namens de grondgebruikers-leden optreden naar overheden inzake natuurbeheer, ruimtelijke ordening en landschap, de vorming van studieclubs, voorlichtingsavonden, het uitvoeren van experimenten, soms met vergoedingen van instanties, het maken van een regionaal plan van aanpak voor het integraal beheer. Net als de VEL uit het aangrenzende Eastermar neemt de VANLA vanaf begin 1996 deel aan het bestuurlijk experiment, waarbij

onder meer een ontheffing van de mestwetgeving werd verkregen om aan te tonen dat milieudoelen beter op een andere manier kunnen worden bereikt dan via de generieke regelgeving. De samenwerking met lokale afdelingen van standsorganisaties is goed.

6 *Stichting Agrarisch Landschap Eschmarke*

De Stichting Agrarisch Welzijn (STAWEL) is opgericht in 1966 naar aanleiding van de uitbreiding van Enschede. In 1991 volgde de Stichting Agrarisch Landschapsbeheer Eschmarke (STALESCH), opgericht door STAWEL, om het eigendomsrecht, het beheer en het onderhoud van nieuwe natuur- en landschapselementen in handen van plaatselijke agrariërs te leggen. De agrarische belangenbehartiging in Enschede verliep voor het overgrote deel via STAWEL. Deze functioneerde in feite als een vertrouwensclub, waarin boeren en gemeente de zaken aangaande het buitengebied bespraken. STALESCH begon als slapende rechtspersoon met 1 m2 grond en zou in werking treden na afronding van de landinrichting in het gelijknamige gebied. Een groot deel van de landschapselementen, die voortvloeiden uit de landinrichting, is aan STALESCH toebedeeld, waarna deze door de stichting in erfpacht zijn uitgegeven aan de lokale boeren. Vertegenwoordigers van LNV en de gemeente zijn als adviseurs en toezichthouders op de uitvoering van beheersplannen toegevoegd aan het STALESCH-bestuur. Het is de bedoeling dat al het beheer van natuur en landschap in de Eschmarke onder STALESCH gaat vallen.

7 *Coöperatie Nautilus*

In 1989 namen zes biologisch-dynamisch telende tuinders, akkerbouwers en veehouders, die zich al enige tijd in een gespreksgroep bogen over de vraag waarom zij door afnemers tegen elkaar werden uitgespeeld, het initiatief tot de coöperatie Nautilus. Oorspronkelijk was Nautilus een promotie- en belangenorganisatie voor het biologische product waarin werd samengewerkt met verdeelcentra. Omdat deze samenwerking niet zonder problemen verliep, scheidden de telers zich af en verenigden zich in een afzetcoöperatie. Nautilus is met gemeentesubsidie gestart; binnen het gemeentelijk beleid van Lelystad werd biologische landbouw gestimuleerd. Het werkgebied van Nautilus is in principe de provincie Flevoland, maar ook mensen van buiten de provincie kunnen lid worden. Doelstelling is het optimaal vermarkten van de producten van de leden. Daartoe worden volume, kwaliteit en continuïteit van de productenstroom in samenhang met de vraag van klanten gestroomlijnd en gecontroleerd. Nieuwe markten worden gezocht en verkend, vraag en aanbod op elkaar afgestemd. Binnen enkele jaren had Nautilus meer dan dertig producenten-leden, die tesamen meer dan 80 verschillende producten leverden. In 1994 fuseerde Nautilus met de ecologische coöperatie HBP (Hollandse Biologische Producten) waarmee het aantal leden is gegroeid tot 65, met een gezamenlijk areaal van 2.400 hectare.

8 *Stichting De Zeeuwse Vlegel*

Een gezamenlijke gespreksgroep van het Zeeuws Agrarisch Jongeren Kontakt en de Zeeuwse Milieufederatie richtte in 1990 de stichting Zeeuws Boerenbroodplan op. Het motief van dit plan lag op het vlak van de kwaliteit van de arbeid, zeggenschap houden over het eigen bedrijf, verwerking van het product en de vermarkting ervan. De naam veranderde in 1991 in Stichting Zeeuwse Vlegel. Het hoofddoel

van de stichting is een rendabele baktarweteelt op milieuvriendelijke wijze. Later zijn daar biergerst en vlees bijgekomen. De telers willen een ambachtelijke verwerking van hun grondstoffen en minder afstand tussen producent en consument. De stichting begon met een drie jaar durend vooronderzoek naar milieuvriendelijke teeltwijzen, de kwaliteit van baktarwe, consumentengedrag, organisatie en bescherming van het product. Er was een begeleidingscommissie van bakkers, molenaars, consumenten en bestuursleden van de stichting. Alle schakels van de productieketen zijn verbonden aan de stichting. De afzet vindt alleen regionaal plaats. De meerprijs die de telers ontvangen ten opzichte van gewone tarwe is voldoende om de lagere hectareopbrengst te compenseren. De broodprijs is vergelijkbaar met die van gangbaar volkorenbrood. De Nederlandse Algemene Keuringsdienst (NAK) controleert de teelt en het transport. Later zijn de handelsactiviteiten rond het brood en de baktarwe verzelfstandigd in de Coöperatie Zeeuwse Vlegel Landbouwproduct. De stichting probeert momenteel ideeën voor nieuwe producten uit te denken en te werken.

9 Landelijk Overleg van Boerenwerkgroepen in Relatienotagebieden

Na de invoering van het Relatienotabeleid in 1975 ontstonden verschillende regionale initiatieven van voornamelijk veehouders die pleitten voor op hun streek toegesneden alternatieven voor het landbouw-natuurbeleid. Vooral in het westen van het land (Waterland, Eilandspolder, Vijfheerenlanden) werkten boerenwerkgroepen deze alternatieven uit in concrete plannen, vaak gekoppeld aan vormen van landinrichting. Om hun specifieke ervaringen te kunnen uitwisselen, kwamen vertegenwoordigers van deze groepen vanaf 1981 samen in het Landelijk Overleg (LO). Gaandeweg vergaarde het LO kennis en inzicht met betrekking tot effectief landbouw-natuurbeleid. Vanaf 1986 fungeert het Centrum voor Landbouw en Milieu als secretariaat. Het is vooral de praktijkervaring waardoor – ook bij overheden – het aanzien van het LO is toegenomen, ondanks dat het LO niet kan (en zelfs wil) bogen op een omvangrijke en roerige achterban. De kracht van argumenten moet de doorslag geven. Het LO komt maandelijks bij elkaar om zaken te bespreken zoals: het lopende beleid rond Relatienota, natuurontwikkeling, enz., eventuele reacties daarop, specifieke ervaringen bij elk van de deelneende groepen. Het secretariaat werkt de gemaakte afspraken vervolgens uit.

10 Nederlandse Vakbond Varkenshouders

De Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) is het geesteskind van een aantal varkenshouders die in 1993 tot de conclusie kwamen dat de horizontale belangenbehartiging door CLO en Landbouwschap niet aan de wensen van de varkenshouderij tegemoet kon of wilde komen. Een landelijke, sectorale belangenorganisatie zou veel sneller en veel effectiever kunnen optreden. Het ging de varkenshouderij bepaald niet voor de wind en de belangen moesten op de millimeter worden verdedigd om de marges enigszins te behouden. Een krachtig dagelijks bestuur nam vanaf 1994 de NVV op sleeptouw, de leden stroomden in groten getale toe, tot bijna 2.000 eind 1995. De NVV heeft zich opgeworpen als directe vertegenwoordiger van de varkenshouders, naar overheden en naar standsorganisaties en Landbouwschap. Onderwerpen kunnen alles behelzen wat de varkenshouderij aangaat: productiebeperking, kwaliteit, mestbeleid, dierziekten, handelsbeleid, enz. Met de druk van de goed georganiseerde achterban en de mondige voorhoede heeft de

NVV veel indruk gemaakt, ook bij andere sectoren van de land- en tuinbouw. Na een korte periode waarin NVV-voorman Van den Brink tevens gekozen LTO-vakgroepsvoorzitter varkenshouderij was, is de NVV in 1997 weer geheel los van LTO-Nederland komen te staan.

11 Werkgroep Veenkoloniën

Naar aanleiding van de crisis bij fabrieksaardappel-coöperatie AVEBE, trad eind jaren zeventig een AVEBE-Comité naar buiten van leden-telers die vreesden de hele last van de AVEBE-schulden op hun bord te krijgen. Na het afwenden van de zwaarste bedreigingen, groepeerde een aantal mensen zich in 1980, samen met andere leden-telers, in de Werkgroep Veenkoloniën. De werkgroep formuleerde een verderliggend doel, namelijk vermindering van de afhankelijkheid van de fabrieksaardappel. Zowel economische als ecologische motieven lagen daaraan ten grondslag. Men zocht naar een ander bouwplan, waarbij al snel een aanvullende voorwaarde werd gesteld: het mocht niet ten koste gaan van collega's in de Derde Wereld. De werkgroep bloeide jaren achtereen en vergaarde veel (ook landelijk) aanzien zonder overigens te kunnen schermen met een omvangrijke achterban. Het waren de doeltreffende boodschappen van de Werkgroep Veenkoloniën die bij velen waardering oogstten. Hennep was jarenlang het nieuwe vierde gewas waarvoor de werkgroep aandacht vroeg, zonder veel succes. De groep kreeg vele jaren financiële steun van de Nationale Commissie Voorlichting en Bewustwording Ontwikkelingssamenwerking (NCO). Toen de NCO in 1991 besloot de subsidie te stoppen en de kerngroepleden van het eerste uur afzwaaiden, was het snel gedaan met de Werkgroep Veenkoloniën. In 1992 is zij officieel opgeheven.

12 Landelijke Boerinnen Belangen

Begin jaren tachtig ontstonden op verschillende plaatsen in het land zogenoemde boerinnengroepen van vaak jonge agrarische vrouwen, die met elkaar in discussie gingen over hun in dubbel opzicht moeilijke positie: als partner van een bedrijfs-hoofd en als lid van een gezin dat steeds meer moeite had het hoofd boven water te houden. Zij stelden er prijs op deze problematiek met elkaar, dus zonder mannen, te bespreken en naar oplossingen te zoeken. In 1983 troffen agrarische vrouwen uit het hele land elkaar op de Volkshogeschool in Bergen en besloten Landelijke Boerinnen Belangen (LBB) op te richten. Doel was de ondersteuning van lokaal werkende vrouwengroepen enerzijds en de gezamenlijke vertegenwoordiging naar buiten anderzijds. De LBB heeft daarmee een functie van zelfreflectie en van lobby voor het agrarische bedrijf en meer specifiek de vrouw daarin. De LBB schrijft brieven en publicaties, belegt fora, benadert ministers en zoekt de pers op. De activiteiten liggen sterk in de sfeer van studie, publiciteit en informatie. In LBB bestaat uit een beperkte groep (zeer) actieve agrarische vrouwen en een wat grotere groep van enige tientallen vrouwen die de achterban vormt.

13 Vereniging voor Duurzame Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking Alblasserwaard/Vijfheerenlanden

Op Wereldvoedseldag in 1983 werd de WAV opgericht door vier boeren uit de streek. De vereniging stelt zich een ontwikkeling van de landbouw ten doel die vanuit het oogpunt van duurzaamheid en mondiale rechtvaardigheid meer perspectief biedt dan de gangbare landbouw. Trefwoorden daarbij zijn gelijkwaardigheid,

duurzaamheid en maatschappelijke participatie. De WAV wil een voortrekkersrol en voorbeeldfunctie vervullen naar boeren, door als een broedplaats van nieuwe lokale initiatieven te fungeren. Een aantal jaren lag het accent van de activiteiten op agrarisch natuur- en landschapsbeheer. Eind 1994 werd vanuit de WAV de Natuur- en Landschapsvereniging De Hâneker opgericht. De vereniging verwierf snel bekendheid en leden, zowel onder boeren als onder burgers. De Hâneker brengt een alternatief voor het beperkende, provinciale planologische beleid in discussie, een alternatief dat berust op agrarisch natuurbeheer op vrijwillige basis en waarvoor groeiende steun bestaat onder boeren. Ook de regionale standsorganisaties hebben zich erachter geschaard.

14 Samenwerkingsverband Waterland

Het Samenwerkingsverband Waterland (SVW) ontstond naar aanleiding van het in 1982 opgestelde weidevogelbeheersplan dat in het kader van de ruilverkaveling was ontworpen. Veel boeren vonden dit plan onbevredigend. Deelnemende partijen aan het SVW zijn de Werkgroep Jonge Boeren Waterland, de Milieufederatie Noord-Holland, het Centrum voor Landbouw en Milieu en 'losse natuurbeschermers'. Het SVW beoogt op bedrijfsniveau mogelijkheden te ontwikkelen om natuur en landbouw te laten samengaan. In ruil voor dit vrijwillige natuurbeheer probeert men maatregelen die de bedrijfsvoering beperken te voorkomen. Het SVW wil de specifieke kennis van de deelnemers combineren en gezamenlijk praktijkonderzoek vanuit bedrijfsperspectief verrichten. Ook is het SVW, via afvaardiging en/of informatiekanalen, betrokken bij de bijstelling van de grenzen van relatienotagebieden en natuurontwikkelingsgebieden. Ideeën voor het starten van projecten komen van de kerngroep van het SVW. Het belangrijkste en grootste project is het weidevogelproject. Hieraan doen meer dan 100 bedrijven mee, met een oppervlakte van ongeveer 2.600 hectare. Men wil het vrijwillige karakter niet verliezen, omdat dit in grote mate heeft bijgedragen aan het succes van het SVW. Eind 1995 is vanuit het Samenwerkingsverband en gebruikmakend van middelen uit de zg. WCL-pot een agrarische natuurvereniging opgericht.

Zoals blijkt uit de beknopte ontstaansgeschiedenissen, heeft elk van deze veertien initiatieven een eigen, unieke rol in het herijkingsproces inzake beleidsbemiddeling. Wellicht geven de beschrijvingen zelfs de indruk dat de initiatieven onderling niet vergelijkbaar zijn. De reden dat ik die vergelijking, of liever afweging, toch maak, is gelegen in de behoefte om patronen in de beleidsbemiddeling te ontwaren in het grote terrein tussen boer en overheid.

Clusteren

Om tot arrangementen te komen moet nu in tweërlei opzicht het analyiseniveau worden verlegd. Ten eerste: van de onderzoekseenheid, het betreffende initiatief, moet worden geabstraheerd naar een hoger generalisatieniveau. En tegelijkertijd moet van de onderzoekseenheid worden geabstraheerd naar een specifiek verband van eenheid en bestuurlijke omgeving. Op die wijze kan ik (bestuurlijke) arrangementen afleiden. Zoals in het vorige hoofdstuk is uiteengezet, maak ik hierbij gebruik van 'voortdurende vergelijking' (Glaser en Strauss 1967). Het gaat erom te verzadigen, zodanig dat de variatie naar (nieuwe) onderzoekseenheden en variabelen geen nieuwe arrangementen meer oplevert.

Om de variatie in arrangementen zo rijk mogelijk te benaderen, moeten de onderzoekseenheden op meerdere variabelen worden beoordeeld. Ik onderscheid op een betrekkelijk laag analyseniveau de volgende acht variabelen, waarvan op voorhand de sociologische relevantie voorde onderzoeksvragen naar aard en inhoud van de beleidsbemiddeling is vast te stellen. In termen van Hofstee: met de volgende acht differentiërende factoren wordt getracht om een algemeen inzicht van een nog relatief laag generalisatieniveau te krijgen in de verscheidenheid van arrangementen. De volgorde van de variabelen is willekeurig.

a Omvang van het samenwerkingsverband

Het maakt in de praktijk van de beleidsbemiddeling een (groot) verschil of er sprake is van een samenwerkingsverband met veel deelnemers of van een klein groepje. De invloed hangt samen met de omvang van het verband. Daarbij gaat het niet in de laatste plaats om de relatieve omvang, dat wil zeggen de verhouding tussen het werkelijke aantal deelnemers en het potentiële aantal deelnemers. Honderd deelnemers in een gemeente kunnen op een bepaald beleidsterrein meer invloed uitoefenen dan tienduizend deelnemers in een provincie. Ook de kwaliteit van het deelnemen speelt hier een rol: een club met honderd passieve leden (op papier) kan minder invloed uitoefenen dan een club van twintig actieve leden. Deze verschillende kanten van de omvang van een samenwerkingsverband worden hierna meegenomen.

b Organisatorische samenhang

Elk samenwerkingsverband kent een vorm van interne organisatie. De mate van formalisering daarvan loopt sterk uiteen, variërend van formeel uitgewerkte (juridische) relaties tussen de leden van een stichting, vereniging of coöperatie, tot veel lossere relaties tussen de leden van een werkgroep of initiatiefgroep. De mate van samenhang heeft gevolgen voor de wijze waarop en de invloed waarmee het samenwerkingsverband functioneert, bijvoorbeeld door de disciplinerende werking naar de achterban. Leden van een formeel verband kunnen, onder meer vanwege hun juridische aansprakelijkheid, gemakkelijker worden gehouden aan clubafspraken dan leden van een informeel verband. Dit hoeft het risico van pseudo-representatie overigens niet kleiner te maken; de betrokkenheid van leden bij hun club kan, juist vanwege de informele band, veel groter zijn dan van leden bij hun formele vereniging of stichting. Maar ook de mobiliserende werking hangt samen met de mate van organisatorische samenhang. Leden van een vereniging of coöperatie zullen zich gemiddeld genomen gemakkelijker laten bewegen tot het verdedigen van een collectief belang dan leden van een werkgroep of een ander los verband.

c Radicaliteit

De mate van radicaliteit heeft hier met name betrekking op de werkwijze (actievormen, allianties). Ook de bereidheid tot het sluiten van compromissen maakt hiervan deel uit. Dat aard en inhoud van beleidsbemiddeling mede worden bepaald door de mate van radicaliteit behoeft geen toelichting. Een samenwerkingsverband dat er radicale opvattingen over werkwijze en strategie op nahoudt, laat zich minder gemakkelijk inpassen in op compromis gerichte beleidsbemiddelingsarrangementen. Maar de relatie behoeft niet eenduidig te zijn. Verdergaande radicaliteit in probleemanalyse en acties/allianties kan de verstandhouding met overheden bemoeilij-

ken, maar kan ook een bestuurlijke impasse ('pappen en nathouden') doorbreken. Immers, soms is klare wijn een beter uitgangspunt in onderhandelingen dan een verdund mengsel.

d Reikwijdte dossier/integraliteit

Samenwerkingsverbanden variëren in de mate waarin zij in hun probleemanalyse uiteenlopende belangen integreren. Een agrarisch vraagstuk zal er vanuit een louter agrarisch standpunt anders uitzien dan vanuit een standpunt dat rekening houdt met milieu, natuur, burgers in het buitengebied, enz. Vaak is zo'n integrale benadering het gevolg van een weloverwogen strategie. Maar ook het uitsluiten van zo'n integrale benadering kan een weloverwogen keuze zijn, bijvoorbeeld omdat de deelnemers meer vertrouwen hebben in het nastreven van uitsluitend het eigenbelang. Met het oog op beleidsbemiddeling kan niet op voorhand worden vastgesteld welke positie meer kans op succes biedt. Een grotere reikwijdte laat meer ruimte voor (onverwachte) coalities, een kleinere reikwijdte wellicht voor snellere onderhandeling. Opvallend is wel dat veel van de hier genoemde samenwerkingsverbanden een nogal grote reikwijdte in hun belangen en dossiers kennen.

e Verhouding tussen doelgroep en overheden

Elk samenwerkingsverband heeft een eigen, specifieke relatie met overheden op lokaal, provinciaal en/of nationaal niveau. Die relaties kunnen uiteenlopen van 'nul' tot zeer sterk. Daarbij gaat het om zowel kwaliteit als kwantiteit. Dat wil zeggen de verhouding kan bestaan uit veelvuldig contact en tegelijkertijd weinig substantieel zijn, bijvoorbeeld omdat men op verschillende golflengtes zit of omdat (delen van) de overheid zich door de activiteiten van het samenwerkingsverband bedreigd voelen. Omvang en inhoud van de relatie met overheden hangen natuurlijk sterk samen met de ontstaansgrond en de doelstelling van het samenwerkingsverband. Maar ook met de opstelling van de betreffende overheden in de directe omgeving. Dat deze verhouding rechtstreeks ingrijpt op de mogelijkheden voor beleidsbemiddeling, behoeft geen betoog.

f Verhouding tussen doelgroep en standsorganisaties/Landbouwschap

Hetzelfde geldt voor de relaties van een samenwerkingsverband met de gevestigde landbouworganisaties (en voorheen het Landbouwschap): sommige verbanden onderhouden een intensieve relatie met die organisaties, andere kennen een veel koelere relatie. Veelal is vanuit het samenwerkingsverband de aangegane verhouding een weloverwogen keuze. Omdat de landbouworganisaties, ook na het ontstaan van LTO-Nederland, nog steeds min of meer verzekerd zijn van een onderhandelingsbasis met de overheid, kiezen samenwerkingsverbanden (soms tijdelijk) voor een sterkere band met de organisaties. Het komt daarbij voor dat er zelfs een personele unie optreedt of dat er sprake is van financiële ondersteuning. Anderzijds bewaren standsorganisaties ook wel eens bewust afstand tot bepaalde samenwerkingsverbanden, bijvoorbeeld als men meent dat dergelijke betrekkingen de relaties met de overheid kunnen vertroebelen. In andere gevallen kunnen goede verhoudingen met samenwerkingsverbanden juist weer bijdragen aan het imago van de standsorganisatie.

g Samenwerking met andere partijen in het landelijk gebied

Een door boereninitiatief tot stand gekomen samenwerkingsverband is per definitie werkzaam in een omgeving waarin ook andere partijen een rol spelen: milieuorganisaties, buurtcomité's, natuurbeschermers, enz. Elk samenwerkingsverband zal in zijn werkwijze kiezen voor een mate van samenwerking met die andere belangengroepen. Die kan opnieuw zeer sterk zijn, bijvoorbeeld omdat de invloedssfeer van die andere partijen in het bestuur groot is, maar kan ook uitgesproken zwak tot afwezig zijn. Ook kan die keuze in de tijd wisselen. Bovendien kan een verband kiezen voor een geformaliseerde samenwerking met andere partijen, of voor een ad-hocsamenwerking. Zulke keuzes beïnvloeden de rol en invloed van samenwerkingsverbanden in bemiddelingsarrangementen.

h Koppeling van activiteit aan boodschap

Elk samenwerkingsverband heeft wel een boodschap die het uitdraagt, variërend van een specifiek eisenpakket tot een visie op een betere samenleving. Sommige verbanden gaan verder en koppelen aan hun (verbale) boodschap een project, in de vorm van een concreet product. Daarbij kan het gaan om een fysiek product, bijvoorbeeld een agrarisch eindproduct (kaas, fruit, brood, e.d.) maar ook om ingrepen of maatregelen (gezamenlijk landschapsonderhoud, weidevogelbeheer, e.d.). Het spreekt vanzelf dat die koppeling van activiteit aan de boodschap gevolgen heeft voor de kracht waarmee en de wijze waarop het betreffende samenwerkingsverband opereert in de beleidsbemiddeling.

Op zichzelf kan de verscheidenheid van arrangementen langs kwalitatieve weg worden aangebracht, namelijk door aan de hand van deze acht variabelen de veertien samenwerkingsverbanden, al redenerend, kwalitatief te clusteren. Gegeven het relatief lage generalisatieniveau, waarop ik vooralsnog wil blijven, meen ik dat die clustering ook op kwantitatieve wijze kan plaatsvinden. Aan de samenwerkingsverbanden kan, op de acht variabelen een score worden toegekend. De score van 5 (sterk) tot 1 (zwak) geeft aan hoe een samenwerkingsverband bijvoorbeeld op het punt van 'samenwerking met andere partijen' is ontwikkeld. Dus los van invulling (kenmerken). Voor het bepalen van de score maak ik gebruik van velerlei bronnen, geschreven en ongeschreven, formele en informele, allemaal over een langere periode. Leden van de groepen zélf leverden, gevraagd en ongevraagd, onderbouwing. Meer dan eens maakte de dataverzameling ook deel uit van participerende observatie mijnerzijds. Bovendien heb ik een beroep gedaan op onderzoekers van de leerstoelgroep Rurale Sociologie van de Landbouwuniversiteit.¹¹⁰ Met andere woorden, er is vrij uitputtend gewerkt aan het bereiken van een zo hoog mogelijke mate van intersubjectiviteit. De scores zijn weergegeven in de tabel 1.

Tabel 1 Voorlopige variatie van variabelen in de praktijk van samenwerkingsverbanden

onderzoeks-eenheid	omvang	org. samenhang	radicaliteit	reikwijdte dossier	relatie overheden	relatie LBS-/stands-org.	samenwerking andere partijen	koppeling activiteit van boodschap
PBW	3	5	2	4	4	4	4	4
VEL	5	4	3	4	3	3	3	3
MCDP	3	4	2	3	3	5	3	3
WTG	1	3	3	2	1	2	2	3
VANLA	4	4	3	3	2	3	3	3
STALESCH	3	5	2	3	3	4	2	3
CHau	2	5	3	2	1	1	3	5
SZV	1	4	3	3	2	2	4	5
LO	2	3	3	3	2	1	2	2
NVV	4	4	5	2	1	1	1	2
WVee	1	3	4	4	1	2	4	3
LBB	1	3	4	4	1	1	4	2
WAV	1	3	4	4	2	2	3	3
SVW	3	3	3	2	2	2	3	4

Toelichting: 5 = zeer sterk
 4 = sterk
 3 = niet sterk, niet zwak
 2 = zwak
 1 = zeer zwak

Om arrangementen te kunnen construeren uit deze veertien bestaande samenwerkingsverbanden, naar een beperkt generalisatieniveau, maak ik gebruik van een zogenaamde clusteranalyse (Nooij 1995). In de clusteranalyse wordt geprobeerd eenheden zodanig te groeperen dat de erbij behorende variabelen een patroon vertonen. Een systematische methode daartoe is het op onderlinge afstand plaatsen van de onderzoekseenheden, in dit verband de samenwerkingsverbanden. Een maat daarvoor is de gekwadraterde euclidische afstand tussen twee onderzoekseenheden. Deze wordt bepaald door de som van de gekwadraterde onderlinge scoreverschillen per variabele. Een voorbeeld: van Projekt Buitengebied Winterswijk (PBW) en Vereniging Eastermars Lânsdouwe (VEL) is het gekwadraterde verschil voor de variabele omvang 4 (namelijk het kwadraat van 3 minus 5), voor de variabele organisatorische samenhang 1 $((5-4)^2)$, voor radicaliteit 1 $((2-3)^2)$, voor reikwijdte dossier 0 $((4-4)^2)$, voor relatie tot overheden 1 $((4-3)^2)$, voor relatie tot Landbouwschap en standsorganisaties 1 $((4-3)^2)$, voor samenwerking met andere partijen 1 $((4-3)^2)$ en voor koppeling van doen aan boodschap 1 $((4-3)^2)$. De onderlinge afstand tussen PBW en VEL is de som hiervan, dus 10.

Nu kunnen als volgt stapsgewijs clusters worden gevormd door steeds veel op elkaar lijkende eenheden, resp. clusters te combineren. Zo wordt stapsgewijs het aantal clusters verminderd.

stap	eenheden	coëfficiënt	samenstelling
1	LBB-WVee	2,00	[LBB-WVee]-PBW-VEL-MCDP-WTG-VANLA-STAL-CNau-SZV-LO-NVV-WAV-SVW
2	WAV-WVee	3,00	[LBB-WVee-WAV]-PBW-VEL-MCDP-WTG-VANLA-STAL-CNau-SZV-LO-NVV-SVW
3	MCDP-STAL	3,00	[LBB-WVee-WAV]-[MCDP-STAL]-PBW-VEL-WTG-VANLA-CNau-SZV-LO-NVV-SVW
4	VANLA-VEL	3,00	[LBB-WVee-WAV]-[MCDP-STAL]-[VANLA-VEL]-PBW-WTG-CNau-SZV-LO-NVV-SVW
5	WTG-LO	5,00	[LBB-WVee-WAV]-[MCDP-STAL]-[VANLA-VEL]-[WTG-LO]-PBW-CNau-SZV-NVV-SVW
6	CNau-SZV	6,00	[LBB-WVee-WAV]-[MCDP-STAL]-[VANLA-VEL]-[WTG-LO]-[CNau-SZV]-PBW-NVV-SVW
7	PBW-MCDP	6,50	[LBB-WVee-WAV]-[MCDP-STAL-PBW]-[VANLA-VEL]-[WTG-LO]-[CNau-SZV]-NVV-SVW
8	SVW-VANLA	8,50	[LBB-WVee-WAV]-[MCDP-STAL-PBW]-[VANLA-VEL-SVW]-[WTG-LO]-[CNau-SZV]-NVV
9	WAV-LO	8,50	[LBB-WVee-WAV-LO-WTG]-[MCDP-STAL-PBW]-[VANLA-VEL-SVW]-[CNau-SZV]-NVV
10	VANLA-STAL	10,89	[LBB-WVee-WAV-LO-WTG]-[MCDP-STAL-PBW-VANLA-VEL-SVW]-[CNau-SZV]-NVV

Op grond van de resultaten maak ik een keuze voor zes clusters omdat bij dat aantal, dat wil zeggen na het uitvoeren van de achtste stap, nog een evenwichtige verdeling van de onderzoekseenheden over de clusters plaats heeft. Ook wordt er zo qua exploratie niet op voorhand te veel bij elkaar 'geschoffeld'. Overigens blijft de NVV in die indeling een aparte 'cluster' vormen. Ik kom tot de volgende zes clusters:

- 1 CNau en SZV
- 2 WVee, WAV en LBB
- 3 VEL, VANLA en SVW
- 4 STAL, MCDP en PBW
- 5 LO en WTG
- 6 NVV

Vervolgens ga ik na in hoeverre deze clusters zich ten opzichte van elkaar profileren. Daartoe bereken ik de gemiddelde scores van de eenheden op de 8 variabelen.

Cluster	1	2	3	4	5	6
Omvang arrangement	1,5	1,0	4,0	3,0	1,5	4,0
Organisatorische samenhang	4,5	3,0	3,7	4,7	3,0	4,0
Radicaliteit	3,0	4,0	3,0	2,0	3,0	5,0
Reikwijdte dossier	2,5	4,0	3,0	3,3	2,5	2,0
Relatie tot overheden	1,5	1,3	2,7	3,3	1,5	1,0
Relatie tot LBS/CLO	1,5	1,7	2,7	4,3	1,5	1,0
Samenwerking andere partijen	3,5	3,7	3,0	3,0	2,0	1,0
Koppeling activiteit/boodschap	5,0	2,7	3,3	3,3	2,5	2,0

Arrangementen

De clusters zijn tot stand gekomen door samenwerkingsverbanden te beoordelen op acht variabelen. Ze verkeren daarmee op een ander abstractieniveau dan de verbanden zélf en zijn te beschouwen als de neerslag van een arrangement, zijnde een specifiek verband waarbinnen boereninitiatieven, overheden en andere actoren met elkaar interacteren. Met andere woorden, een arrangement is niet alleen abstracter maar ook méér dan een samenwerkingsverband sec. Gerelateerd aan het concept beleidsbemiddeling: in een arrangement worden door diverse actoren (overheden, politiek, doelgroepen, betrokkenen, uitvoerders, e.a. kortom stake- en shareholders)

- 1 de onderling verbonden momenten van voorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie van beleid;
- 2 door middel van interactieve processen;
- 3 zodanig op elkaar afgestemd;
- 4 dat precies daardoor een geldingskracht wordt verworven die anders definitief zou ontbreken.

Aan de hand van indeling kunnen nu zes arrangementen worden aangeduid en benoemd.

Het eerste arrangement noem ik de productcoöperatie. Hierin wordt de hoofdrol gespeeld door een samenwerkingsverband rond de productie en/of de afzet van agrarische producten. Kenmerkend zijn een bescheiden omvang, een krachtige organisatorische samenhang, een sterke koppeling van activiteit aan boodschap en een matig-radical opstelling. In het arrangement is sprake van zwak ontwikkelde relaties tot overheden en landbouworganisaties.

Het tweede arrangement is de horzelorganisatie. Hierin gaat het om een klein samenwerkingsverband, met een matige organisatorische samenhang, een nogal radicale opstelling, een integrale doelstelling, weinig tot geen relaties met landbouworganisaties en overheden. Daarentegen bestaat er een sterk ontwikkelde samenwerking met andere partijen en meer nadruk op de boodschap dan op tastbare resultaten.

Ten derde onderscheid ik de boerenvereniging. Dit is een arrangement waarin een qua omvang sterk representatief samenwerkingsverband figureert, een goede organisatorische samenhang, matig radicaal en een vrij enge doelstelling. Er bestaan weinig relaties met landbouworganisaties en overheden, er is geen prioriteit voor samenwerking met andere partijen in het landelijk gebied en er is sprake van een sterke koppeling van activiteit aan boodschap.

Ten vierde is er de beleidscoöperatie, een arrangement met een meer dan gemiddelde samenwerking tussen partijen in het buitengebied, waaronder een nogal sterke relatie tot landbouworganisaties en overheden, strak georganiseerd en een meer dan gemiddelde koppeling van activiteit aan boodschap.

Als vijfde arrangement benoem ik de onderzoekskoöperatie, waarin het samenwerkingsverband wordt gekenmerkt door 'klein van stuk', gericht op uitwisseling, studie en beïnvloeding, een bescheiden organisatorische samenhang en niet zeer radicaal. Er zijn weinig tot geen relaties met overheden en landbouworganisaties, en er is nauwelijks samenwerking met andere partijen.

Ten slotte, als zesde arrangement, noem ik de syndicalistische organisatie. Hierbij is sprake van een samenwerkingsverband met een uitgesproken radicale opstelling, een sterk ontwikkelde organisatiestructuur, qua omvang goed ontwikkeld, maar met zwakke relaties tot landbouworganisaties en overheden, weinig tot geen samenwerking met andere partijen.

Een diepgaander beschrijving van de zes arrangementen volgt in het volgende hoofdstuk.

Vanzelfsprekend gaat het hier om ideaaltypen, om constructies die – zoals gezegd – niet moeten worden verward met de werkelijkheid. De typering is echter wel behulpzaam zijn bij het begrijpen van die werkelijkheid. Hofstee (1976) definieerde ideaaltypen heel treffend:

'De ideale typen zijn niet bedoeld als vergaande abstracties, die zouden moeten bijdragen tot een algemeen sociologische theorie op een hoog generalisatieniveau. Zij vormen enerzijds een neerslag van de concrete sociale werkelijkheid, zoals die is waargenomen. Zij zijn weliswaar ontdaan van de bijzonderheden die deze concrete werkelijkheid binnen afzonderlijke groepen vertoont, als het ware 'gezuiverd' en daardoor van een zekere algemene geldigheid, maar van een geldigheid die duidelijk naar tijd en plaats is beperkt.'

7 Arrangementen en beleidsbemiddeling

Met het onderscheiden van zes arrangementen is nog weinig gezegd over de vragen óf en waarom een arrangement doelmatig en legitiem is. Bij het zoeken naar een antwoord op deze vragen ligt het voor de hand eerst een tussenvraag te stellen, namelijk: hoe kunnen deze arrangementen überhaupt voorzien in de eerder geconstateerde behoefte aan beleidsbemiddeling? Op deze vraag richt zich dit hoofdstuk. In de volgende hoofdstukken ga ik voor een aantal concrete samenwerkingsverbanden na of de beleidsbemiddeling daadwerkelijk plaatsvindt, welke problemen zich voordoen, waarom, enzovoorts.

In het voorgaande werd duidelijk dat:

- 1 in Nederland, gegeven de politiek-bestuurlijke cultuur van consultatie, compromis en consensus, het proces van beleidsbemiddeling onvermijdelijk is;
- 2 gegeven de geatomiseerde opbouw van Nederlandse land- en tuinbouw, beleidsbemiddeling nog onvermijdelijker is, en
- 3 tegelijkertijd het traditionele beleidsbemiddelingscircuit praktisch verdwenen is. Er is, kortom, van alle kanten behoefte aan een nieuw circuit.

Eerder onderscheidde ik zes processen die ten grondslag liggen aan het huidige beleidsbemiddelingsvacuüm:

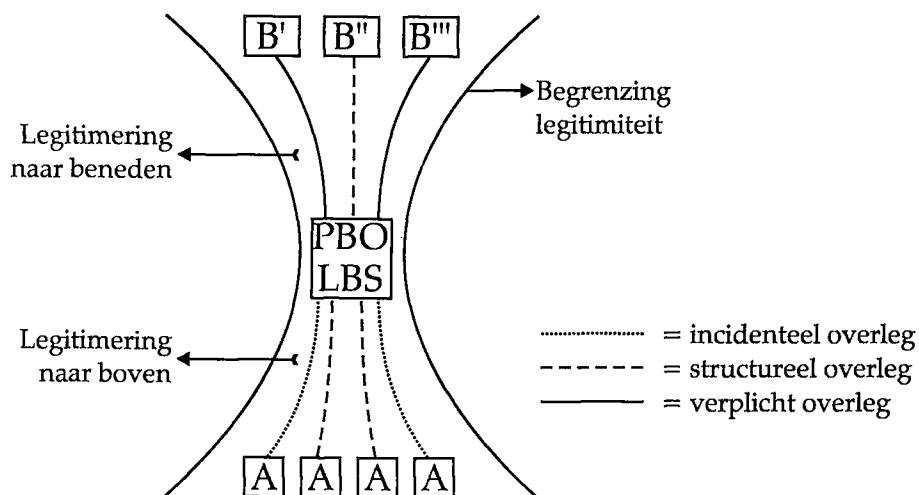
- fixatie op koploperbedrijven;
- twijfel over de lange-termijnvisie;
- verdichte regelgeving;
- bestuurlijke fragmentatie;
- ontkoppeling van kennisnetwerk;
- twijfel over de belangenbehartiging.

Deze processen dimensioneren als het ware het vacuüm.

Per dimensie is er behoefte aan dichting van het vacuüm. Waar bijvoorbeeld de boer de verdichte regelgeving ervaart als onrechtvaardig, inefficiënt en knellend, en deze steeds minder geneigd is na te leven; waar maatschappelijk gezien de behoefte aan naleving juist groot blijft, daar moet door vernieuwde beleidsbemiddeling het ontstane gat worden gedicht. Voor elke dimensie komt in eerste instantie een ander arrangement in aanmerking. Ik zal hierna per dimensie van het beleidsbemiddelingsvacuüm aangeven welk van de arrangementen (primaire) een oplossing kan bieden. Met andere woorden, welk van de arrangementen kan worden beschouwd als emergent organizational form (Long en Van der Ploeg 1989; zie ook hoofdstuk 2) ter dichting van een bepaalde dimensie van het bemiddelingsvacuüm. Vervolgens dient zich de vraag aan in hoeverre en hoe het arrangement ook daadwerkelijk aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling biedt.

Daarna zal ik elk arrangement 'vatten' in een figuur en een daarbij passende metafoer. In de figuren kan ik met grafische middelen aanduiden hoe de verhoudingen eruit zien tussen overheid (B', B'' enz.), boeren (a, A) en overige actoren (C, D) in het landelijk gebied. De nulsituatie, die als hoofdrolspeler dus van het toneel is verdwenen, heb ik eerder 'gevat' in de metafoer 'De zandloper'. Beleidsbemiddeling vond plaats in een strak geformaliseerd arrangement bestaande uit overheid, publiekrechtelijke bedrijfsorganen (PBO, LBS) en boeren. Via gedelegeerde onderhandelings-bevoegdheden vertolkten de boerenvertegenwoordigers in de PBO-organen het boerenbelang, in het historisch gevestigde overleg met de minister legden PBO-organen en overheid hun inbreng op tafel en 'communiceerden' zij een compromis.

Figuur 2 Het traditionele arrangement: De zandloper



Fixatie op koploperbedrijven

De productcoöperatie

Typisch voor het koploperbedrijf is de hoofdoriëntatie op kostprijsverlaging en productiemaximalisatie. Die combinatie stond vanouds borg voor het Nederlandse agro-industriële succes, inclusief het exportsucces. Het primaire bedrijf leverde homogene, technisch kwalitatieve producten in grote hoeveelheden. Het is ook het type bedrijf, waarvan velen nog steeds vinden dat Nederland zich erop moet blijven specialiseren.

Maar de productiekosten in Nederland zijn relatief ongunstig als het gaat om grond, arbeid, milieuvorwaarden en productierechten. De concurrentievoorsprong moet dus worden behouden door de inzet van kennis en techniek. Maar naarmate kennis en techniek internationaal snel te verspreiden zijn, krijgen de koploperbedrijven langzaam maar zeker te maken met nieuwe problemen. Enerzijds is er een ontwikkeling zichtbaar naar verdere kostprijsverlaging door schaalvergroting, op het primaire bedrijf én in de verwerkende keten. Fusies zijn aan de orde van de dag¹¹¹ en kunnen voor een deel van de boeren op langere termijn een perspectief

bieden. Maar de twijfel over de fixatie op het koploperbedrijf neemt onvermijdelijk toe. En naarmate de twijfel over de vanzelfsprekendheid van die toekomst toeneemt, ontstaat er behoefte aan nieuwe referenties voor het landbouwbeleid.

Productcoöperaties, zoals in het vorige hoofdstuk aangeduid,¹¹² kunnen die rol vervullen. Zij illustreren de actualiteit én de levensvatbaarheid van de stelling in het nieuwe landbouwbeleid dat samenwerking en waardevermeerdering aan de basis van de productieketen de toekomst heeft. Zij legitimeren daarmee ook delen van dat landbouwbeleid.

Het product waar omheen de productcoöperatie is georganiseerd heeft vaak wortels in de lokale/regionale traditie, die van uiteenlopende lengte kan zijn: kaas (Veenweidekaas), broodgraan (Zeeuwse Vlegel), bier (Limburg), biologische producten/schone polders (Nautilus). De verwerking tot consumptieartikel is soms van ambachtelijke aard: boerenkaas, molenbrood, enz. De 'activiteit' is bij de productcoöperatie belangrijker dan de 'boodschap'. De doelstelling ligt in de markt, niet in het landbouwbeleid. Het arrangement vertoont in veel opzichten de kenmerken van een bedrijfsorganisatie, hetgeen weinig verrassend is, gegeven de doelstelling. De productcoöperatie functioneert sterk marktgericht en beschikt over een daarop toegesneden organisatiestructuur: *top-down*, heldere interne lijnen en een professioneel kader. Het aantal deelnemers kan sterk variëren maar is meestal niet groter dan enkele tientallen. Aangezien er sprake is van een economische doelstelling kunnen de risico's aanzienlijk zijn; vaak zijn die collectief verzekerd middels een juridische aansprakelijkheid.

Productcoöperaties koesteren doorgaans geen radicale ideologie, pragmatisme heeft de overhand. De strategie is er een van marktgericht werken, commercieel met gebruikmaking van de eigenheid (ambachtelijk, streekeigen, e.d.). Allianties met derden worden ingegeven door pragmatische overwegingen: dragen zij bij aan een betere marketing of anderszins?

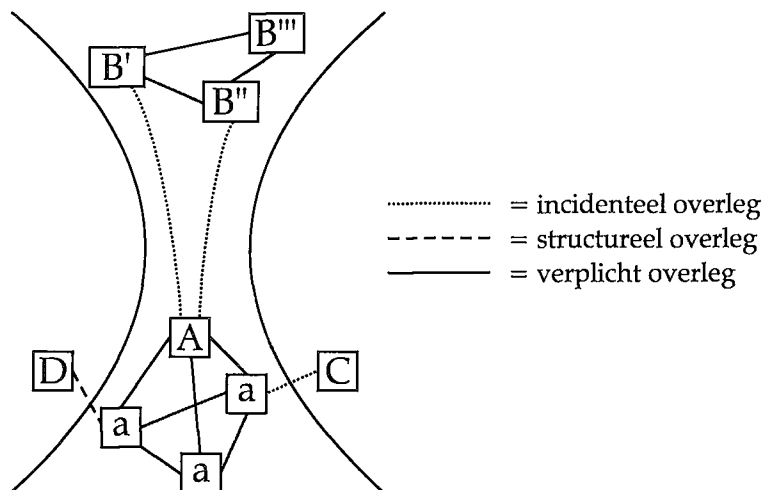
Productcoöperaties onderhouden een overwegend opportunistische relatie met de landbouworganisaties. Die relatie wordt ingegeven door pragmatisme en wordt intenser naarmate de organisaties iets kunnen betekenen voor het succes van de coöperatie. Er is zelden sprake van een bewust gekozen afhouden van de landbouworganisaties. Zo kozen de initiatiefnemers van de Stichting Streekeigen Productie in het Westelijk Veenweidegebied weloverwogen voor een samenwerking met de WLTO, om de kansen op betere toegang tot beleidsmakers, fondsen en professionele ondersteuning zo groot mogelijk te maken.

De productcoöperatie is marktgericht, waarbij het landbouwbeleid een voorwaardescheppende betekenis heeft. Dat impliceert dat het arrangement geen uitgesproken aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling heeft. Dat neemt niet weg dat productcoöperaties een voorname, zelfs cruciale rol kunnen spelen op gebieden als productbescherming en subsidieverlening. De coöperatie Nautilus verhandelt uitsluitend biologische producten onder het SKAL-label, het enige door de overheid erkende keurmerk voor biologische teelt. De Stichting Zeeuwse Vlegel voert weliswaar een eigen teeltreglement, maar ambieerde een verderreikend, door de overheid erkend

(keur)merk, zoals het Agro Milieukeur. Anderzijds kunnen beide productcoöperaties als doorgeefluik fungeren voor (overheids)subsidies naar de individuele telers. Juist omdat de onderlinge relaties tussen de deelnemers aan een productcoöperatie worden verzakelijkt door de (gezamenlijke) gerichtheid op de markt, kunnen coöperaties naar de overheid een relatief verplichtende rol op zich nemen.

De metafoor die ik zou willen gebruiken voor de productcoöperatie is 'Van kost naar waarde': afscheid van de kostprijsverlaging als leidend beginsel op het bedrijf en op zoek naar meerwaarde door een deel van de tussenhandel uit te schakelen, extra verwerking op het bedrijf, extra kwaliteiten (milieu, natuur, gezondheid) aan product toe te voegen, enz. Andere actoren, waaronder de overheid, worden 'gebruikt' om deze doelstelling te verwezenlijken, bijvoorbeeld door het doen verlenen van wettelijke bescherming van een keurmerk, door het verstrekken van subsidies, door het voeren van propaganda voor de productie, enz.

Figuur 3 De productcoöperatie: Van kost naar waarde



Twijfel over de lange-termijnvisie

De horzelorganisatie

Er is, zoals gezegd, toenemende twijfel over de vanzelfsprekendheid van de zg. structurele ontwikkeling in de land- en tuinbouw. Waar voorheen groeimogelijkheden onbepaald konden worden uitgebuit, is gaandeweg meer concurrentie ontstaan om productiefactoren: ruimte, productiequota, milieugebruiksruimte. De in het overheidsbeleid vanouds gecommuniceerde standaard van structurele ontwikkeling verlangt steeds meer nuancering.

Voor de overheid zélf is zo'n nuancering een moeizame kwestie. Ten eerste komt het weinig geloofwaardig over als decennia lang de structurele ontwikkeling voorop heeft gestaan. Ten tweede zijn de overheidsdiensten vanouds toegesneden

op de structurele ontwikkeling en bestaat er nog weinig ruimte voor een nuanceering daarvan.

Ten derde maakt het LNV-apparaat deel uit van een rijksoverheid die in het algemeen is ingesteld op eensoortig groeigericht denken. Weliswaar bevatte de LNV-nota Dynamiek en vernieuwing van minister Van Aartsen aanzetten voor een anderssoortige ontwikkeling, bijvoorbeeld een ontwikkeling in de richting van multifunctionele landbouw. Maar als het op beleidsmaatregelen neerkomt, neemt het standaarddenken doorgaans weer de overhand.¹¹³ Ten vierde opereert de overheid in een internationale beleidsmarkt, waar 'de tucht van de eensoortige groei' heerst.

Intussen groeit in brede kring, ook onder overheidsdienaren, de twijfel over de toekomst van dit type ontwikkeling. Vaak zonder duidelijkheid over de vraag wat dan wel. Soms hebben initiatieven de uitdrukkelijke potentie in zich om een andere lange-termijnvisie op de land- en tuinbouw te ontwikkelen en uit te dragen. Het horzelinitiatief is bij uitstek een boodschapper die ondanks een bescheiden omvang vaak een opvallende plaats inneemt. Het is dan ook een club van mensen die zich hebben voorgenomen de ontevredenheid over (delen van) het landbouwbeleid prominent op de agenda te zetten. Zij kruipen – gelijk een horzel – op de huid van de gevestigde organisaties en van de overheid, teneinde aandacht te krijgen voor hun boodschap en – liever nog – die actoren zo ver te krijgen hun invloed aan te wenden om de boodschap in daden om te zetten. Zo stelde de Werkgroep Alblasserwaard Vijfheerenlanden zich vanaf halverwege de jaren tachtig op tegenover de CBTB en andere landbouworganisaties in het pleidooi om het zuivelbeleid meer af te stemmen op kleinere bedrijven, hier en in de Derde Wereld. Als uitdrukkelijke voorhoede is de horzel bijna per definitie het lot van klein-zijn beschoren.

De ideologie is relatief radicaal, zeker afgezet tegen die van de gevestigde organisaties. Opvallend aan horzels is verder dat zij een integrale doelstelling nastreven, zij plaatsen in hun visie de (Nederlandse) landbouw in een breed maatschappelijk kader, vaak met inbegrip van de internationale dimensie. Samenwerking met andere partijen (waaronder die in het landelijk gebied) is een optie voor zover deze partijen dezelfde visie onderschrijven. Die samenwerking kan het karakter hebben van een gezamenlijk 'manifest' maar ook van het delen van een werkruimte. Juist de samenwerking met andere, niet-agrarische partijen, opgevat als een (strategische) alliantie, kan aanleiding vormen voor extra verwijdering tussen het horzelinitiatief en de gevestigde organisaties. Zo riep de samenwerking van Werkgroep Veenkoloniën met de werknemers van de aardappelzetmeelfabriek AVEBE, begin jaren tachtig, veel weerstand op bij de traditionele landbouworganisaties.

Het horzelinitiatief werkt sterk projectmatig, waarbij de deelname aan bepaalde projecten kan uiteenlopen. De interne organisatie is dan ook overwegend ad hoc; bestuurders, als ze er al zijn, spelen nauwelijks een rol. Veeleer is de organisatie horizontaal en nauwelijks geformaliseerd. Niet zelden bereidt de horzelorganisatie de weg voor een ander arrangement. Zo is de opkomst van agrarische natuurverenigingen in Zuid-Holland onverbrekelijk verbonden met het arrangement rond de Werkgroep Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.¹¹⁴

De horzelorganisatie is sterk beleidsgericht (overheidsbeleid dan wel ondernemingsbeleid) maar daarmee niet automatisch gericht op beleidsbemiddeling. De actoren, die zoals gezegd veelsoortig kunnen zijn, bekommeren zich weinig om de grootte van de eigen achterban. Vanwege de relatief radicale opstelling lopen zij zelfs flinke risico's in de richting van de potentiële achterban. Zo moest het initiatief Landelijke Boerinnen Belangen jarenlang ervaren hoe de agrarische vrouwenorganisaties met de inhoudelijke verlangens van LBB wellicht weinig moeite hadden, maar zich ronduit distantieerden van de werkwijze van LBB. Ook de Werkgroep Veenkoloniën en de Werkgroep Alblasserwaard/Vijfheerenlanden liepen tegen zulke ervaringen op.

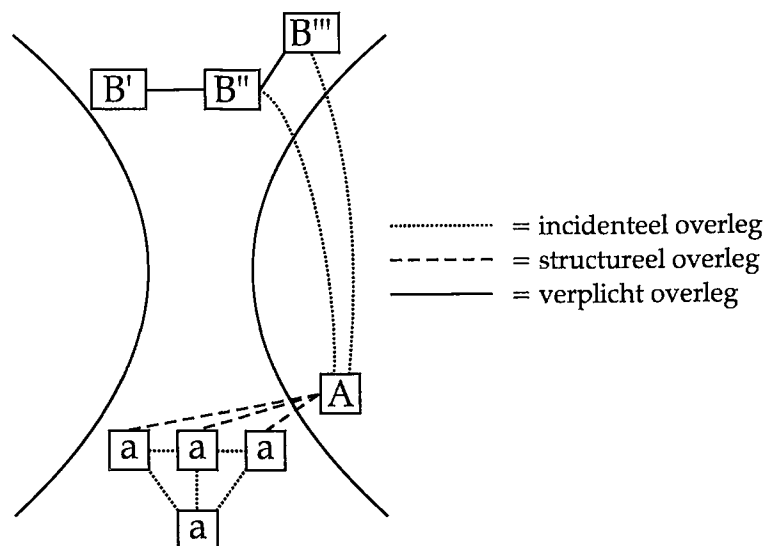
Juist die dubbele kloof van het horzelinitiatief – enerzijds met de potentiële achterban en anderzijds met de overheid en de gevestigde organisaties – leidt ertoe dat aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling in dit arrangement moeilijk liggen. Sterker, de horzel profileert zich vaak met een afkeer van traditionele vormen van beleidsbemiddeling, die dan verantwoordelijk worden gehouden voor de dominante lange-termijnvisie, en kan dientengevolge moeilijk zélf zo'n rol vervullen.

Anderzijds valt niet te ontkennen dat de horzelorganisatie als arrangement een voorhoedefunctie heeft bij het agenderen van vraagstukken (en soms oplossingsrichtingen). Uit dien hoofde trekken horzelinitiatieven ook veel aandacht en vormen ze een referentiepunt voor individuele boeren en tuinders. Met andere woorden: als een horzelclub 'iets' aan de orde stelt dan kun je ervan uitgaan dat dat 'iets' naar alle waarschijnlijkheid – op enige termijn en in enigerlei vorm – aan de orde komt in 'de grote politiek'. Een mooi voorbeeld hiervan is de Werkgroep Beter Zuivelbeleid, die al in 1976 de contingentering van de melkproductie als oplossing presenteerde voor de toenemende zuiveloverschotten.

Deze rol van de horzelorganisatie kan ook enig licht werpen op de vraag welke aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling er zijn. Horzelorganisaties worden (grotendeels) bemensd door opinieleiders binnen de agrarische sector, mensen die uit hun aard van groot belang zijn voor de legitimering van het beleid. Vanwege de kenmerken van de horzelorganisatie – integrale doelstelling, autonome opstelling – weerspiegelt de boodschap veelal een vanuit de samenleving bezien interessante richting. Dit in aanmerking nemende zou de overheid bij de beleidsformatie meer aandacht moeten schenken aan die boodschap en de horzel meer moeten uitdagen om beleidsalternatieven uit te werken. In het totstandbrengen van een ornslag in het denken over de land- en tuinbouw op langere termijn, spelen actoren in horzelorganisaties een onmisbare rol.

De metafoer die ik voor de horzelorganisatie voorstel, is dan ook 'De toekomst nú'. Immers uit de beleidsbemiddeling die plaatsvindt in het arrangement horzelorganisatie volgen elementen voor een nieuwe lange-termijnvisie op de landbouw alsmede voor de vertaling daarvan voor de landbouw van nú.

Figuur 4 De horzelorganisatie: De toekomst nú



Verdichte regelgeving

De boerenvereniging

Het aantal voorschriften en regels dat het boerenbedrijf raakt, is in omvang explosief gestegen en bovendien veel complexer en indringender geworden. De overheid heeft te weinig andere instrumenten benut of willen benutten om productiehoeveelheden aan banden te leggen, milieueffecten van de land- en tuinbouw te beteugelen of de gezondheid en het welzijn van veestapels te bevorderen. Boeren ervaren het web van regels en instrumenten als knellend. Om de kwalificatie 'knellend' beter inzichtelijk te maken, heeft de Landbouwuniversiteit in 1996, in opdracht van het ministerie van LNV, een veldonderzoek uitgevoerd (Frouws e.a. 1996). Daaruit kwamen de volgende boeren-bezwaren tegen regelgeving naar voren:

- boeren wantrouwen de bedoelingen van de overheid, men vermoedt verborgen doelstellingen als sanering, verjagen van bedrijven ten gunste van natuur of het spekken van de staatskas;
- men verwijt de overheid onbetrouwbaar te zijn, door tussentijds regels aan te scherpen. De overheid zou geen geduld tonen en te veel uitgaan van straffen in plaats van positieve prikkels;
- regels vindt men soms onrechtvaardig, leidend tot een ongelijke behandeling ten opzichte van collega's in het buitenland en van andere ondernemers;
- regels die van verschillende instanties en overheden afkomstig zijn, werken elkaar op bedrijfsniveau soms tegen;
- regels zijn soms te weinig flexibel, in de zin dat ze te weinig ruimte laten voor de dynamiek van het individuele bedrijf;
- regels leiden soms niet of onvoldoende tot het gewenste beleidsdoel, zijn te duur in verhouding tot het resultaat of worden soms niet nageleefd omdat de handhaving niet goed is geregeld.

Hoewel deze waslijst betrekking heeft op bezwaren die leven onder boeren, geldt voor een flink aantal ervan dat ook de overheid, en de samenleving namens wie de overheid toch 'hoeder' is, er de gevolgen van ondervinden. Verdichte regelgeving is een algemeen probleem geworden dat vraagt om aanpassing. Boer en overheid hebben belang bij een onthechting van regelgeving en het arrangement boerenvereniging kan daar een belangrijke rol in spelen. Hoewel het onderscheid met de beleidscoöperatie (zie hierna) niet messcherp is te trekken, heeft de boerenvereniging minder een geïnstitutionaliseerde en meer een faciliterende functie.

Het arrangement boerenvereniging beoogt het boerenbelang in meer enge zin en meestal toegespitst op een specifiek dossier (natuur, milieu, ruimtelijke ordening) te behartigen. Hoewel het van alle zes arrangementen als de meest directe plaatsvervanger van het traditionele arrangement (de zandloper) kan worden beschouwd, vallen een paar grote verschillen op.

Het arrangement is bij uitstek een regionale aangelegenheid, waarvoor leden worden gerecruteerd met regionaal geïnspireerde doelstellingen. De boerenvereniging is niet defensief maar offensief, het welbegrepen eigenbelang wordt behartigd door de tijdsgeest in te bouwen in het program. De Vereniging Eastermars Lânsdouwe begreep al jaren geleden dat de maatschappelijke opvattingen over landbouw en natuur in een prachtig coulissenlandschap niet genegeerd moesten worden. Het Samenwerkingsverband Waterland trok al meer dan vijftien jaar geleden de conclusie dat de veehouderij van de toekomst een balans moest vinden met het beheer van weidevogels. In plaats van de hakken in het zand werd gezocht naar veiligstelling van het boerenbelang in een veranderende samenleving.

De boerenvereniging haakt aan, meer dan dat zij voorop loopt zoals de horzelorganisatie. De ideologie is niet erg radicaal, pragmatisme lijkt van grotere betekenis. De boerenvereniging werkt dan ook uitdrukkelijk met haalbare doelstellingen en organiseert zich intern zodanig dat de kans daarop maximaal is. Daartoe behoren een vrij strakke organisatiestructuur met een professionele ondersteuning en een streven naar een zo groot mogelijk maar in ieder geval representatief ledenaantal. Dat wil zeggen dat de vereniging een niet te negeren factor moet zijn in de regionale politieke arena. Om de overtuigingskracht verder te vergroten koppelt de vereniging de activiteit aan de boodschap: vooruitlopend op officiële beleidsaanpassingen begonnen de leden van de Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen aan concrete onderhoudswerkzaamheden. Omdat de boerenvereniging in wezen een alternatief vormt, althans met betrekking tot een bepaald dossier, voor de gevestigde organisaties, zijn de relaties met die laatste weinig intensief.

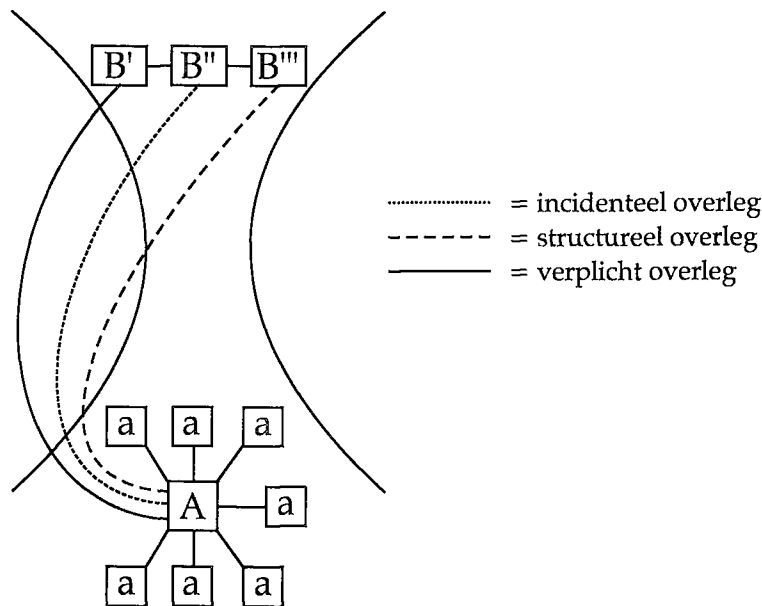
Gegeven de karakteristieken van de boerenvereniging zijn er duidelijke aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling te onderscheiden. Ten eerste de relatief brede dekking die de boerenvereniging meestal bereikt qua ledenbestand in een gebied. Die brede dekking maakt de kans op succesvolle beleidsbemiddeling groter. Ook de interne organisatiestructuur, waarbinnen bestuurders gekozen vertegenwoordigers zijn, verschaft de boerenvereniging een voordeel: overlegstructuren en -resulta-

ten met overheden kunnen op steun rekenen of langs georganiseerde, democratische weg worden verworpen.

Dat de boerenvereniging het haalbare in het vaandel draagt, heeft ook voor overheden een belangrijk voordeel. Evenals het feit dat dit arrangement het doen aan de boodschap koppelt. Kortom, de boerenvereniging biedt relatief veel aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling.

De metafoor die ik voorstel voor de boerenvereniging luidt: 'Zelf regelen', want dat is toch de essentie ervan. Anders dan voor de syndicalistische organisatie (zie hierna) geldt voor de boerenvereniging dat het zelf regelen niet inhoudt 'van m'n erf af' maar veeleer: 'we zijn het eens over de doelen, geef ons nu de middelen om naar eigen inzicht de doelen te halen'.

Figuur 5 De boerenvereniging: 'zelf regelen'



Ontkoppeling van kennisnetwerk

De onderzoekscoöperatie

Het traditionele kennisnetwerk, en met name het (praktijk)onderzoek, zijn de doorgezaagde poot onder de gevestigde beleidsformatie. Met de om zich heen grijpende twijfel, zoals hierboven omschreven, neemt ook de twijfel over de legitimiteit van (de resultaten van) het kennisnetwerk toe. De onderzoekscoöperatie biedt in dat woud van twijfels houvast bij de bemiddeling van beleidsrelevant onderzoek naar de doelgroep.

De onderzoekscoöperatie beoogt het onderzoek naar en de uitwisseling van inzichten in agrarische praktijken op bedrijfsniveau. Het gaat grotendeels om de boer als ervaringswetenschapper. De nadruk ligt op studie, uitwisseling, bedrijfsbezoeken, publiciteit, enz. Vaak worden inzichten en ervaringen vertaald in de (bedrijfs)praktijk van de individuele deelnemers, maar dat is zeker geen voorwaarde.

De onderzoekscoöperatie is loosely structured, de doelstelling vergt niet meer dan een minimale structuur en de eventuele (professionele) ondersteuning is in feite belangrijker dan de formele organisatiestructuur. Bestuurders zijn er meestal niet, een voorzitter heeft meer een representatieve dan een bestuurlijke rol. Ook qua financiële middelen stelt de onderzoekscoöperatie op zichzelf geen hoge eisen in de praktijk wordt de (onderzoeks)agenda bepaald door de beschikbare middelen.

De onderzoekscoöperatie organiseert zich meestal niet regionaal/lokaal maar landelijk. Deelname, in dit arrangement een gelukkiger begrip dan lidmaatschap, berust in zekere zin op toeval: een agrariër ontmoet, kent of leest over de onderzoekscoöperatie en sluit zich op ad-hocbasis aan. Gaandeweg ontwikkelt zich (of niet) een band met de club¹¹⁵ die overigens nooit geformaliseerd is en ook in principe op elk moment kan worden beëindigd. Omgekeerd kan zo'n recruteringsproces ook leiden tot een zeer hechte en langdurige band en zelfs een wederzijdse identificatie van onderzoekscoöperatie en bepaalde deelnemers. Zo was het imago van het Landelijk Overleg van Boerenwerkgroepen in Relatienotagebieden, waarin boeren uit verschillende delen van het land deelnamen, sterk bepaald door enkele mensen van het eerste uur. Hetzelfde gold voor de Werkgroep Telen in de Grond.

Initiatief- en deelnemers van de onderzoekscoöperatie maken van nature deel uit van een agrarische subgroep: boeren en tuinders die de gangbare inzichten in de boerenpraktijk en het gangbare landbouwonderzoek wantrouwen en er de voorkeur aan geven om zélf op (onder)zoek te gaan naar verbeteringen in de boerenpraktijk. Vaak zal de onderzoekscoöperatie inderdaad vooruitlopen op de goegemeente maar dat hoeft zeker niet. Het Landelijk Overleg verrichtte in de afgelopen vijftien jaar zonder twijfel veel pionierswerk bij het inpasbaar maken van agrarisch natuurbeleid in de landbouwpraktijk. De Praktijkgroep Laren, onmiskenbaar een onderzoekscoöperatie, vervulde een geheel andere rol: enerzijds droeg de groep eraan bij dat overtuigingen van overheidsinstanties over de relatie tussen veehouderij en verzuring werden genuanceerd, anderzijds ging de Praktijkgroep nog veel verder door te pleiten voor het geheel afschaffen van ammoniakbeleid.

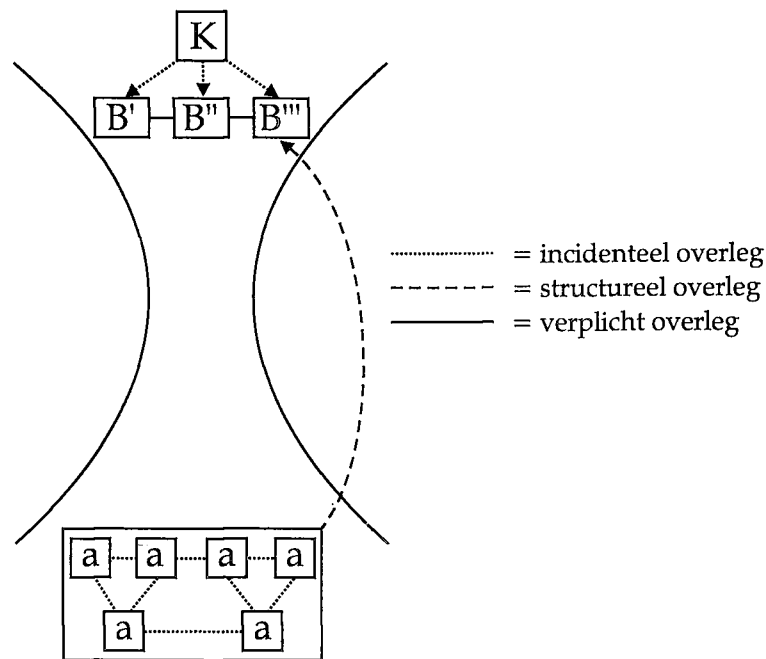
Onderzoekscoöperaties vormen geen alternatief voor landbouworganisaties. Meestal leiden ze een leven naast elkaar. Hetzelfde geldt eigenlijk voor de verhouding tot overheden, althans tot het moment dat de onderzoekscoöperatie gaat lobbyen met onderzoeksresultaten. Op dát moment laat de coöperatie zich kennen als een geduchte gesprekspartner die, ondanks de (zeer) bescheiden achterban, met de kracht van onderbouwde argumenten en publiciteit aandacht opeist. Gezien deze middelen – argumenten en publiciteit in plaats van omvang – gaat de onderzoekscoöperatie heel gericht te werk, vaak in de richting van de, voor deze middelen meer gevoelige, volksvertegenwoordiging. Frappant is hoe clubs als de Praktijkgroep Laren en het Landelijk Overleg, ondanks dat hun deelnemersbestand nauwe-

lijks meer dan twintig personen elk kent, met succes aandacht hebben gevraagd voor hun zaak.

De vraag is welke aangrijpingspunten de onderzoekscoöperatie heeft voor beleidsbemiddeling. Deelnemers aan een onderzoekscoöperatie beschouwen hun bedrijf als toetssteen voor hun doelstellingen en hun voorstellen aan de overheid. Daarom is het arrangement te beschouwen als een proeftuin voor beleidsrelevant onderzoek, wellicht geen aselechte proeftuin maar daarom niet minder realistisch. Verder onderscheiden de deelnemers aan de onderzoekscoöperatie zich als opinie-leiders binnen hun sector en/of sreek¹¹⁶ en vormen een cruciale (f)actor als het gaat om legitimering van beleid.

De metafoor die van toepassing is op de onderzoekscoöperatie is 'De bypass': in de verbinding van beleidsdoelen en agrarische praktijk wordt het traditionele kennisnetwerk, met name het onderzoeksapparaat, grotendeels gepasseerd en wordt kennis verzameld op de bedrijven zélf.¹¹⁷

Figuur 6 De onderzoekscoöperatie: 'de by-pass'



Bestuurlijke fragmentatie

De beleidscoöperatie

Het bestuur in het landelijk gebied is in de afgelopen decennia gefragmenteerd. Het weinig gedetailleerde en overwegend eenduidige rijksbeleid evolueerde naar meerduidig bestuur door gemeenten, provincies, rijk, waterschappen, zelfstandige bestuursorganen en allerlei overlegorganen als gebiedscommissies, interbestuurlijke platforms en wat dies meer zij. Parallel daaraan is een schier eindeloze reeks

gebiedscategorieën ontstaan: van verzuringsgevoelig gebied tot waardevol cultuurlandschap, van begrensd reservaat tot drinkwaterbeschermingsgebied, van nationaal landschap tot Ecologische Hoofdstructuur. Voor boeren is het overzicht zoek, en – nog ernstiger – is het resultaat niet zelden inconsistent. Vanwege WCL-beleid werd de boer in een bepaald gebied gestimuleerd om op zijn bedrijf een tweede tak te beginnen, maar het bestemmingsplan stond dat niet toe. Vanwege de aanwijzing van nabijgelegen gronden tot natuurgebieden werd het signaal afgegeven klaar te zijn voor verplaatsing, vanwege gebiedsgericht beleid werd juist een oplossing ter plekke gezocht.¹¹⁸

Voor vergunningen moet men naar gemeenten, provincies of waterschappen. Soms zijn vergunningen niet echt nodig (kappen, branden van snoeihout) maar wanneer en waar is dan weer niet duidelijk. Voor subsidies moet men naar LASER, het waterschap, de provincie of naar het WCL-kantoor. Kortom, voor de boeren is de toegenomen complexiteit van het openbaar bestuur erg voelbaar geworden.¹¹⁹

Het arrangement beleidscoöperatie biedt de mogelijkheid om overheidsbeleid toegankelijker te maken voor de deelnemers. Terwijl de productcoöperatie een marktgerichte oriëntatie heeft, waarbij overheidsbeleid een voorwaardenscheppende betekenis heeft, oriënteert de beleidscoöperatie zich juist op het beleid zélf als product. De aanleiding is uitdrukkelijk gelegen in de behoefte om het beleidsbemiddelingsvacuüm op te vullen. Opvallend is dat het eerste initiatief daartoe niet altijd en uitsluitend bij agrariërs ligt. In Winterswijk nam het gemeentebestuur dat grote behoefte had aan normalisering van de betrekkingen met en tussen boeren en natuurbeschermers het initiatief voor het Projekt Buitengebied. In De Peel werd het initiatief voor de milieucoöperatie wel genomen door boeren, maar in Enschede lag dat voor STALESCH minder duidelijk.

Waar in de boerenvereniging het boerenbelang centraal staat, zoekt de beleidscoöperatie vanaf het begin naar een integratie van landbouw-, natuur-, milieu-, recreatie- en andere belangen. Dat betekent dat in de beleidscoöperatie deze belangen concreet zijn vertegenwoordigd, ofwel via directe afvaardiging ofwel via indirecte belangenbehartiging. In het Projekt Buitengebied Winterswijk hebben natuurbeschermers, agrariërs, recreatieondernemers en anderen direct zitting in het bestuur, het bestuur van de Stichting Agrarisch Landschap Eschmarke bestaat voornamelijk uit agrariërs, maar er zijn ook vertegenwoordigers van de gemeente Enschede en van de plaatselijke milieudienst in het bestuur benoemd. De Milieucoöperatie De Peel verkoos vanaf de aanvang weliswaar een puur agrarische organisatie te blijven maar ontleende zijn bestaan tegelijkertijd aan een streven naar samenwerking met vertegenwoordigers van andere belangen, met name de Werkgroep Behoud De Peel.

Met het voorgaande hangt samen dat in de beleidscoöperatie een minder eenduidige regeling van het 'lidmaatschap' bestaat. De organisatie profileert zich meer met de overlegsituatie die zij aanbiedt, de ruimte voor beleidsbemiddeling, dan met het aantal leden. Hoewel de Milieucoöperatie De Peel statutair wel leden kent, gaat het om afdelingen van de NCB in deze regio. In deze situatie is sprake van een ingebouwde kloof tussen organisatie(bestuur) en individuele agrariërs, die ongetwijfeld

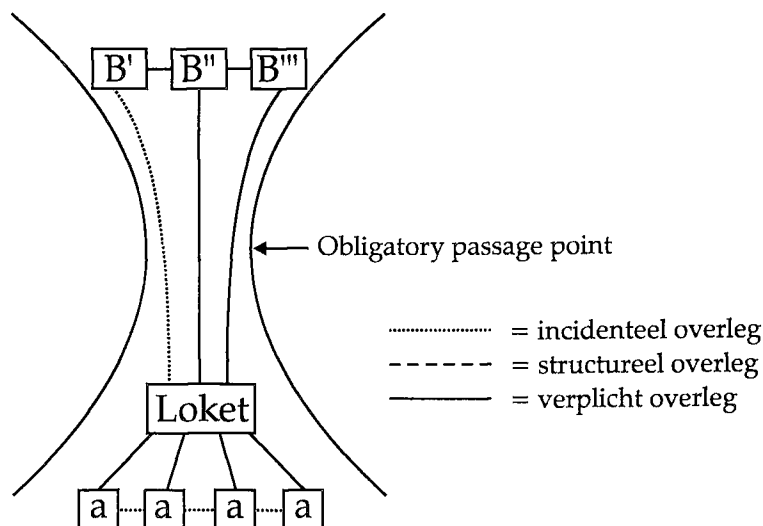
van invloed is op de vraag naar aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling. Er is als het ware een ingebouwde spanning; hoewel de beleidscoöperatie van nature beleidsgericht wil optreden, trekt de wijze waarop de afzonderlijke belangen intern georganiseerd zijn een wissel op het succes.

Hoewel de kwestie van de agrarische achterban dus vragen oproept, kent de beleidscoöperatie noodgedwongen een sterke, geformaliseerde organisatiestructuur. De verschillende belangen die in de doelstelling zijn verenigd, vergen dat de vertegenwoordiging van de behartigers, inclusief ieders zeggenschap en status, helder geregeld is. Daarnaast wordt de organisatie doorgaans ondersteund door een professioneel secretariaat, waarvan de financiering, anders dan die van de boerenvereniging, veelal afkomstig is van externe bronnen, zoals overheden of landbouworganisaties.

Beleidscoöperaties zijn van nature niet radicaal; de haalbaarheid van doelstellingen staat nog sterker voorop dan bij boerenverenigingen die een grotere bias hebben in de richting van het boerenbelang. De beleidscoöperatie laat zich in dat opzicht minder aanzien als een rechtstreeks alternatief voor het arrangement waarin landbouworganisaties traditioneel verkeren; de verhouding tot de landbouworganisaties wordt dientengevolge minder gekenmerkt door rivaliteit. Vaak is er sprake van samenwerking, zoals in Winterswijk, soms zelfs van integratie zoals in De Peel.

De rol van overheden (gemeente, provincie) in dit arrangement wordt sterk bepaald door de ambitie om beleidsresultaten te behalen. Meestal leidt dat ertoe dat vertegenwoordigers van de overheid op enigerlei wijze deelnemen in dit arrangement, hetzij door bestuurlijke verantwoordelijkheid (Winterswijk), hetzij door een advieschap (STALESCH), hetzij anderszins.

Figuur 7 De beleidscoöperatie: Eén loket



Van alle arrangementen biedt de beleidscoöperatie de meest directe aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling. Sterker nog, de beleidscoöperatie bestaat vanwege de expliciete behoefte aan en de praktijk van beleidsbemiddeling. De grote meerwaarde die de beleidscoöperatie biedt voor de verschillende actoren is dat de uiteenlopende fragmenten van beleidsvorming, -implementatie en -evaluatie worden afgestemd en gelegitimeerd binnen één, regionaal functionerend punt. Vervolgens krijgt de communicatie daarvan naar de actoren de vorm van wat wordt genoemd de één-loket-gedachte. Vandaar dat ik dit arrangement aanduid met de metafoor 'Eén loket'.

Twijfel over de belangenbehartiging

De syndicalistische organisatie

De groeiende twijfel over de representativiteit van de traditionele belangenbehartiging vormt ook een dimensie van het bemiddelingsvacuüm. Immers, de gevestigde belangenbehartigers maakten integraal deel uit van het traditionele besluitvormingscircuit dat aan de wieg stond van de structurele ontwikkeling, van de verdichte regelgeving, van de bestuurlijke fragmentatie, enz. En juist omdat zij daarvan integraal deel uitmaakten, riepen ze steeds meer kritiek op onder de boeren naarmate de successen van het circuit zich steeds minder aandienden.

Steeds sterker ervoeren boeren dat de belangen van de agrarische sector als geheel in de praktijk slecht waren te verdedigen. Belangen waren sectorale belangen geworden. De zogenoemde 'kanteling' en vorming van sectorale vakgroepen binnen de landbouworganisatie LTO-Nederland speelde daar weliswaar op in, maar kon de kritiek – zeker in sectoren als de varkenshouderij en in mindere mate de akkerbouw – niet geheel en op tijd ondervangen.

De agrarische vakbond nodigt andere actoren in het landelijk gebied uit in een nieuw arrangement, namelijk de syndicalistische organisatie. Deze biedt gelegenheid om (sectorale) belangen van een bepaalde doelgroep van overheidsbeleid tegemoet te treden, erover te communiceren, enz. De syndicalistische organisatie is van alle genoemde arrangementen het meest prominent een alternatief voor de traditionele landbouworganisatie.¹²⁰ De boerenvakbond ontleent zijn bestaansrecht zelfs aan de kritiek op de traditionele standsorganisaties en het Landbouwschap. De vakbond behartigt het pure boerenbelang, het belang van de primaire producent op het platteland. Zij houdt afstand van integratie van belangen in de bedrijfskolom (zoals in productschappen plaatsvindt) en van integratie van belangen op het platteland.

De syndicalistische organisatie is voor de Nederlandse landbouw een nogal nieuw verschijnsel. Hoewel in de periode vóór de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie (1954) al wel sporen van syndicalisering¹²¹ zichtbaar waren, werd met de instelling van het Landbouwschap en de productschappen in de agrarische sector uitwerking gegeven aan de Nederlandse overlegtraditie. Agrarische vakbonden stellen zich dan ook veel radicaler op en zoeken niet op voorhand een compromis met tegengestelde belangen. De verhouding met traditionele organisaties en

overheden is daarmee van nature gespannen. Men komt elkaar veel tegen, waarbij de vakbond doorgaans de confrontatie zoekt, in ieder geval niet schuwt.

Er zijn momenteel drie agrarische vakbonden in Nederland: de Nederlandse Akkerbouwvakbond (NAV), de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) en de Nederlandse Melkveehouders Vakbond (NMV). De NVV beantwoordt het meest aan de omschrijving van de syndicalistische organisatie. De NVV groeide in drie jaar naar ruim 3.000 leden en vormde daarmee een factor van macht.¹²² Dat geldt veel minder voor de NMV (1996) met 300 à 400 leden. NMV-voorzitter Roos omschreef zijn bond als *'meer een oppositiepartij die alternatieven aanreikt en discussies op kan starten* (Agrarisch Dagblad 24.02.98). Daarmee leek de NMV meer de rol van een horzelorganisatie te ambiëren. Toch erkende Roos in hetzelfde interview de noodzaak om *'meer mensen met onze ideeën te bereiken. Daar gaat het uiteindelijk om'*. De NAV (1992), met ruim 1.000 leden, zit er wat tussenin. Voortkomend uit de akkerbouwproblemen en -acties van begin jaren negentig, dus nog volop in het tijdperk CLO-Landbouwschap, had de vakbond de wind flink in de zeilen. Maar met de instelling van LTO-vakgroepen vanaf 1995 begon de Vakgroep Akkerbouw, met voorzitter Maarsingh, onder de duiven van de NAV te schieten, met redelijk succes.

In essentie laat de syndicalistische organisatie zich niet in met beleidsbemiddeling. Het arrangement sluit niet aan op het Nederlandse poldermodel van consultatie, compromis en consensus. Beleid is *'niet iets van ons, maar iets van hun'*, het is geen kwestie van coproductie van beleid maar een kwestie van onderhandelen over en afdwingen van beleid.

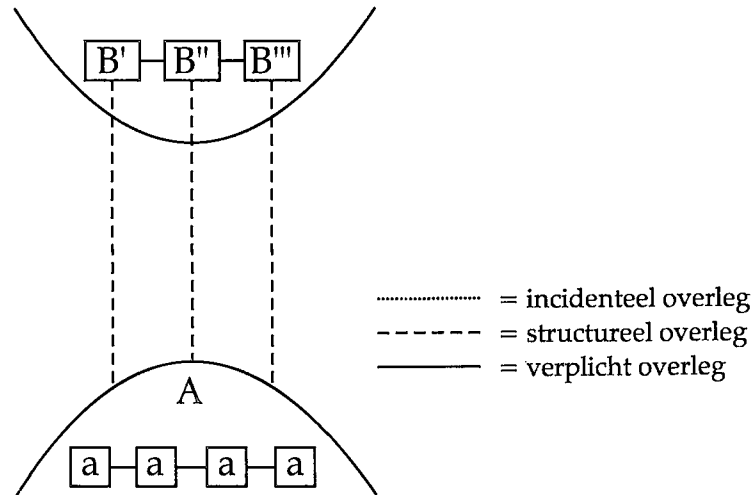
'In het syndicalistische model slaat de machtsbalans door naar de maatschappelijke organisaties. Interventie is dan vooral een zaak van de belangengroepen zelf, die noch met de staat, noch met elkaar samenwerken, maar ieder voor zich een zo groot mogelijk deel van de staatsmiddelen tracht te bemachtigen om die naar eigen inzicht onder de achterban te kunnen verdelen.' (Frouws 1993)

De inhoud van beleid moet zoveel mogelijk tegemoet komen aan de wensen van de leden en het middel daartoe is de mobilisatie van macht. Daarom ambieert de vakbond een zo groot mogelijk ledenbestand omdat in de omvang een belangrijk deel van de (potentiële) kracht zit.

Biedt de syndicalistische organisatie dan geen enkel aanknopingspunt voor beleidsbemiddeling? Het karakter van de organisatie maakt het maken van afspraken op zichzelf tot een contradictio in terminis. Maar voor de overheid kent het arrangement ten minste één groot voordeel: de hechte organisatiestructuur en relatief sterke disciplinerende naar de achterban. Nota bene twee kenmerken van het oude landbouwmodel. Dat wil zeggen dat een eenmaal gemaakte afspraak met (voormannen van) een agrarische vakbond meer kans van slagen heeft.¹²³ Een en ander leidt tot de conclusie dat het de moeite waard is om na te gaan hoe de syndicalistische organisatie een grotere rol als bemiddelingsarrangement zou kunnen spelen. In het volgende hoofdstuk zal ik hierop, aan de hand van de casestudy NVV, nader ingaan.

Gezien het voorgaande kan het geen verbazing wekken dat ik aan de syndicalistische organisatie de metafoor 'Eigen baas' meegeef.

Figuur 8 De syndicalistische organisatie: 'Eigen baas'



Geen exclusieve koppeling

Voor de analyse heb ik een exclusieve koppeling gelegd tussen enerzijds de dimensie van het beleidsbemiddelingsvacuüm en anderzijds het arrangement. Dat neemt niet weg dat een arrangement (in de dagelijkse praktijk) waarschijnlijk aangrijpingspunten in meer dimensies van het vacuüm biedt. Dat wil zeggen, bijvoorbeeld, dat de beleidscoöperatie niet alleen een rol kan spelen bij het probleem van bestuurlijke fragmentatie maar ook bij verdichte regelgeving en wellicht bij twijfel over de belangenbehartiging. Het gaat, met andere woorden, steeds om een primaire aanknoping, die niet zelden maar tijdelijk is.

Het beleidsbemiddelingsvacuüm kent zes dimensies; ik plaats daar zes arrangementen naast, als mogelijk alternatief voor de ernstig in verval geraakte 'zandloper'. De vraag is nu of daadwerkelijke beleidsbemiddeling via één of enkele arrangementen ook voldoende perspectief biedt voor het dichten van het gehele vacuüm. Met andere woorden, in hoeverre is gelijktijdige bemiddeling via een veelheid aan arrangementen een *conditio sine qua non* voor het opheffen van het ontstane vacuüm. Het feit dat op dit moment met élk van de arrangementen ervaring wordt opgedaan, kan daarvoor geen aanwijzing geven omdat die arrangementen meestal niet op dezelfde lokaliteit betrekking hebben.

Geconstateerd is dat bijvoorbeeld een onderzoekscoöperatie, als arrangement, een rol kan spelen bij het oplossen van het vraagstuk van het ontkoppelde kennisnetwerk. Het Landelijk Overleg speelde die rol ook daadwerkelijk. Maar kan die inbreng (op den duur) voldoende teweegbrengen om het bemiddelingsvacuüm, dat ook nog andere dimensies kent, blijvend op te heffen? Hoewel een definitief

antwoord nog moeilijk is te geven, zijn er aanwijzingen dat het antwoord ontken-
nend moet zijn. Die aanwijzingen zijn tweërlei:

- 1 vaak gaan arrangementen in een bepaalde lokaliteit over in andere arrange-
menten;
- 2 vaak ontstaan in dezelfde lokaliteit naast bepaalde arrangementen weer nieuwe
arrangementen.

Wellicht is de uitkomst van dit proces dat vanuit de zes afzonderlijke arrange-
menten nieuwe, meer overkoepelende arrangementen ontstaan. Het veelvuldige gebruik
van de term milieucoöperatie duidt hier al op, maar het loopt, zo hoop ik te hebben
duidelijk gemaakt, dan op z'n minst te veel op de zaken vooruit. Op de mogelijk-
heid dat meer overkoepelende arrangementen ontstaan, kom ik in hoofdstuk 10
terug.

Tabel 3 Aangrijpingspunten voor beleid(sbemiddeling) bij zes arrangementen

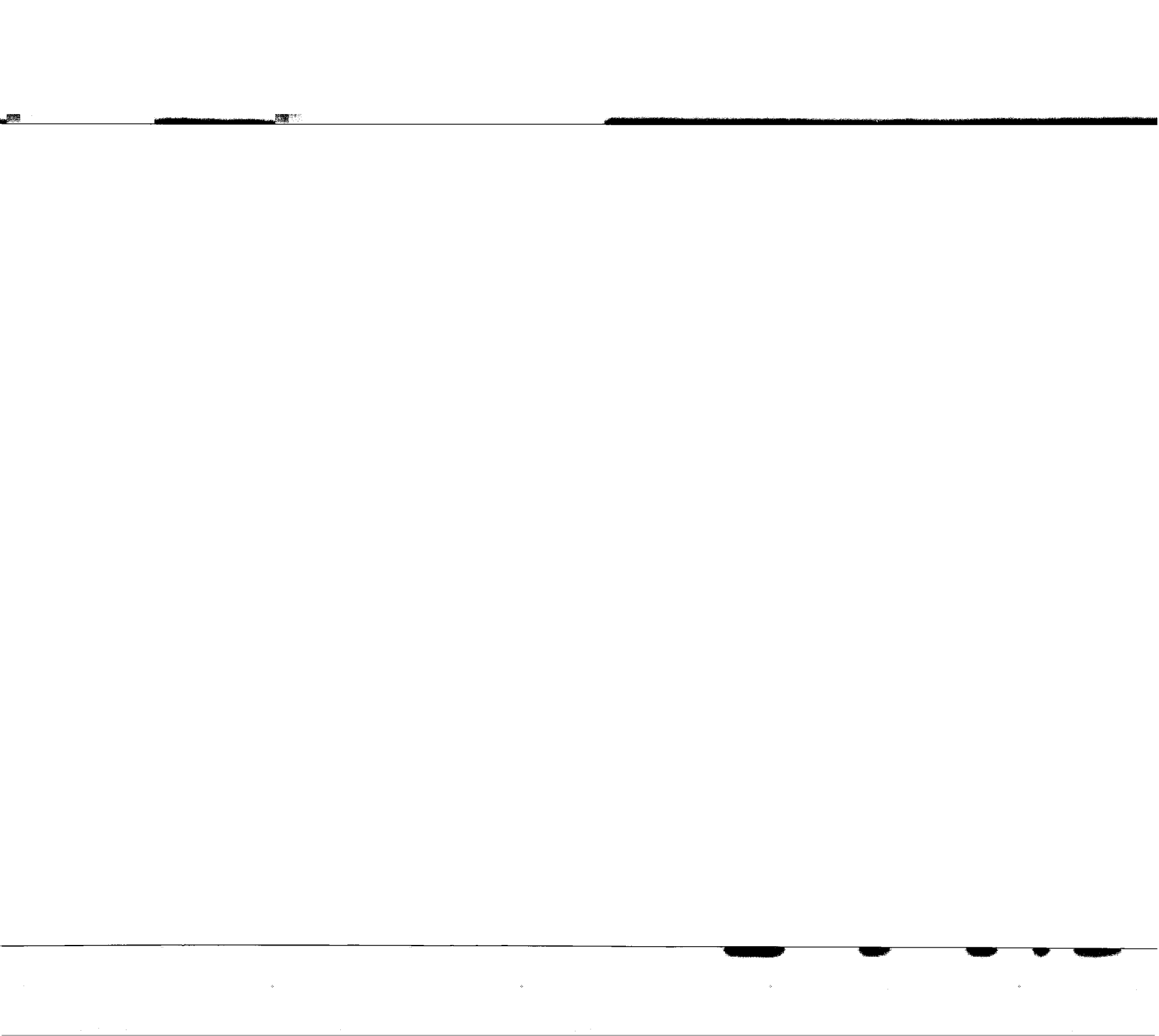
Dimensie van bemidde- lingsvacuüm	Reacties	Arrangement
Fixamtie op koploperbe- drijven	Samenwerking en waarde- vermeerdering op bedrijfsniveau	Productcoöperatie
Twijfel over de lange- termijnvisie	Zoektocht naar alternatieven lange termijn	Horzelorganisatie
Verdichte regelgeving	Onthechting van regelgeving en instrumenten	Boerenvereniging
Bestuurlijke fragmenta- tie	Verduidelijking en toegankelijk maken van bestuur	Beleidscoöperatie
Ontkoppeling van ken- nisnetwerk	Fundering van onderzoek in de praktijk	Onderzoekscoöperatie
Twijfel over de belan- genbehartiging	Sectoralisering en verzakelijking van belangenbehartiging	Syndicalistische organisatie

Tot zover de (in praktijkervaringen gefundeerde) arrangementen. Er zijn, zo is
gebleken, allerlei aangrijpingspunten voor beleidsbemiddeling bij de verschillende
arrangementen. Het gaat dus om potenties voor beleidsbemiddeling bij bestaande
arrangementen. In hoeverre en hoe die potenties worden gerealiseerd, zodanig dat
dynamiek komt in de totstandkoming van doelmatig en legitiem landbouwbeleid,
is de vraag die in de volgende hoofdstukken aan de orde komt. Daarbij zal ik,
terugkerend, ruim gebruik maken van de ervaringen van concrete samenwerkings-
verbanden.



Deel 3

Dynamiek



8 Praktijkervaringen en beleidsbemiddeling: zes casestudies

Bieden de zes in hoofdstuk 6 onderscheiden arrangementen ook uitzicht op succesvolle beleidsbemiddeling? Kan aan de hand van ervaringen die tot dusverre zijn opgedaan, een antwoord op deze vraag worden gegeven? In dit derde deel geef ik een aanzet voor een meer definitieve beantwoording van deze vragen.

Vooraf roep ik in herinnering wat ik versta onder beleidsbemiddeling, namelijk:

- a de onderling verbonden momenten van voorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie van beleid,
- b door middel van interactieve processen waaraan diverse actoren (ambtenaren, politici, burgers/boeren, betrokkenen, uitvoerders e.a.) deelnemen,
- c zodanig op elkaar af te doen stemmen, dat
- d precies daardoor de geldingskracht wordt verworven die anders definitief zou ontbreken.

Het gaat nu niet langer om het arrangement als constructie, als abstractie, maar om de praktijk van alledag. Ik zal aan de hand van een aantal cases nauwkeurig beschrijven óf en hoe beleidsbemiddeling in de betreffende dimensie via bepaalde arrangementen daadwerkelijk heeft plaatsgevonden (of juist niet). Ook komt de vraag aan de orde of er bepaalde patronen van beleidsbemiddeling zijn te onderscheiden, die samenhangen met bepaalde arrangementen? Vindt de beleidsbemiddeling door een boerenvereniging net zo plaats als door een onderzoekscöoperatie? Welke kansen zijn er voor verbreding naar andere dimensies?

Om de vragen te beantwoorden, zal ik in dit hoofdstuk de verhalen van zes concrete samenwerkingsverbanden vertellen: Coöperatie Nautilus (een productcoöperatie), de Werkgroep Alblasserwaard Vijfheerenlanden (een horzelorganisatie), de Vereniging Eastermars Lânsdouwe en de Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VEL/VANLA twee boerenverenigingen), het Project Buitengebied Winterswijk (PBW, een beleidscoöperatie), de Werkgroep Telen in de Grond (WTG, een onderzoekscöoperatie) en de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV, een syndicalistische organisatie). VEL/VANLA, PBW en WTG hebben deelgenomen aan een bestuurlijk experiment dat het ministerie van Landbouw in 1996 startte om beter inzicht te krijgen in de mogelijkheden en randvoorwaarden van zelfregulering voor het realiseren van beleidsdoelen voor landschap, natuur en milieu. In hoofdstuk 9 sta ik uitvoerig stil bij de ervaringen met dit bestuurlijk experiment.

De dubbele legitimiteit die beleid moet verkrijgen (naar de doelgroep én naar de overheid toe), vergt méér dan dynamiek. Om die dubbele legitimiteit te beoordelen, gebruik ik – impliciet – een aantal ijkpunten:

- In hoeverre leidt het arrangement tot het dichterbij brengen van de maatschappelijk gestelde doelen (in de betreffende dimensie)?
- Stimuleert het arrangement bij de deelnemers een andere houding (elan, *schwung*), een verantwoordelijker opstelling? Stimuleert het meer kennis over beleid en bestuur? Stimuleert het bij de deelnemers (partijen) een innovatieve prikkel?
- Staan de kosten en de baten van het arrangement, alsmede de verdeling ervan over de partijen, in een aanvaardbare verhouding tot elkaar? Wegen de kosten van het arrangement voor de overheid (transactiekosten) op tegen die van alternatieve vormen van beleidsbemiddeling (met name handhaving)?
- Is misbruik van de faciliteiten van het arrangement te voorkomen?

Tabel 4 Overzicht van de casestudies

	Arrangement	Bestuurlijk experiment 1996-1998	Bestuurlijk experiment 1998 e.v.	Case study
VEL-Eastermar	Boerenvereniging	x	x	8.3
VANLA-Achtkarspelen	Boerenvereniging	x	x	8.3
Werkgroep Telen in de Grond	Onderzoekskoöperatie	x	x	8.5
WCL-Winterswijk	Beleidscoöperatie	x	x	8.4
Milieucoöperatie De Peel	Beleidscoöperatie	x	x	
Natuurvereniging Waterland	Boerenvereniging		x	
Vereniging Ommer Marke	Boerenvereniging		x	
Mergelland-Corporatie	Beleidscoöperatie		x	
Vereniging WAV	Horzelorganisatie			8.2
Vakbond Varkenshouders	Syndicalistische org.			8.6
Coöperatie Nautilus	Productcoöperatie			8.1

Ik gebruik in de verhalen de verleden tijd; niet omdat de samenwerkingsverbanden niet meer bestaan, maar omdat ik de periode tot eind 1997 weergeef.

8.1 Coöperatie Nautilus – De productcoöperatie

Je zou de biologisch-dynamische (BD) landbouw kunnen omschrijven als een vorm van landbouw die de milieubelasting tot een minimum wil beperken, onder andere door het gebruik van chemische bestrijdingsmiddelen en kunstmest geheel uit te sluiten. Dit is evenwel een omschrijving die ook voor de biologische landbouw

geldt en die aan het specifieke van BD voorbijgaat. BD-landbouw moet namelijk voldoen aan de BD-methode: de biologisch-dynamische landbouwmethode die is ontwikkeld door Rudolf Steiner, eind negentiende eeuw, en die is vastgelegd in de 'Landbouwcursus'. In Nederland ziet de Vereniging voor biologisch-dynamische landbouw strikt toe op de naleving van de teeltrichtlijnen. Nog in 1987 bepaalde de vereniging dat BD-telers *'verplicht zijn bij de toepassing van de BD-methode de door de Vereniging verstrekte aanwijzingen stipt op te volgen.'*

De door dogma's gekenmerkte BD-landbouw leidde decennia lang een nogal geïsoleerd, kleinschalig bestaan in Nederland. Door de gangbare landbouw werd zij nauwelijks serieus genomen en in elk geval niet als een serieus alternatief beschouwd. Met de opkomst, in de loop van de jaren tachtig, van de ecologische landbouw, die veel minder volgens een 'methode' plaatsvindt en zich goeddeels beperkt tot voorwaarden op het gebied van milieu en dierenwelzijn, werd de BD-landbouw al snel meegezogen in de maatschappelijk breder herkenbare biologische landbouw. De ontwikkelingen binnen Nautilus illustreren dit.

Zes biologisch-dynamisch werkende boeren en tuinders in Flevoland startten eind jaren tachtig een gespreksgroep waarin de afzetstructuur van de BD-sector werd geanalyseerd. De toenmalige afzetorganisaties behartigden zowel de belangen van de agrariërs als die van de handel. Dat werkte in de praktijk niet goed. De boeren en tuinders vonden dat ze door de handel te veel tegen elkaar werden uitgespeeld en besloten de afzet zélf ter hand te nemen. Zo ontstond in 1989 de afzetcoöperatie Nautilus, die bemiddelt tussen vraag naar en aanbod van akker- en tuinbouwproducten. Omdat al spoedig ook biologische producenten lid konden worden, verbreedde Nautilus tot een aantrekkelijke organisatie voor een groeiende groep agrariërs in het nieuwe land dat Flevoland heet.

Het werkgebied was in principe de provincie Flevoland, maar volgens de statuten konden ook producenten van buiten deze provincie lid worden, als ze maar volgens de Europese normen voor biologische landbouw produceerden en de Nautilus-regels volgden (bijvoorbeeld ten aanzien van de leveringsplicht). Na een fusie met de ecologische coöperatie HBP (Hollandse Biologische Producten) in 1994 groeide het aantal leden tot 65, met een gezamenlijk areaal van 2.400 hectare akker- en tuinbouw, voornamelijk in Flevoland.

Nautilus profiteerde van de gestaag uitdijende vraag naar biologische producten, vooral ook in Duitsland, Denemarken en Oostenrijk. De productie kon daarom tegen redelijke prijzen worden afgezet. Door de fusie wisten de leden de overheadkosten (administratie, transport en vermarkting) verder te beperken. Er werkten in 1997 tien mensen op de coöperatie.

Het ontstaan van Nautilus vertoont veel overeenkomsten met het ontstaan van andere agrarische coöperaties in Nederland, grotendeels al aan het eind van de negentiende eeuw. Vooral zakelijke overwegingen, zoals verlaging van de kosten en beperking van de risico's, brachten de boeren bij elkaar. De antroposofische achtergrond van de biologisch-dynamische landbouw vormde weliswaar een gemeenschappelijke noemer (hoewel sinds de fusie met HBP minder) maar speelde

in de organisatie Nautilus nauwelijks een rol van betekenis. Het was in die zin een gespecialiseerde, op zakelijke argumenten gerichte organisatie. Een *Gesellschaft* dus waar motieven als wederzijds begrip en vriendschap hoogstens een afgeleide vormden.

Nautilus, als productcoöperatie, bewoog zich met name op de consumentenmarkt. De relatie tot de overheid spitste zich toe op de erkenning als onderhandelingspartner inzake merkenbeleid, mest- en mineralenbeleid enzovoorts en volwaardige ondersteuning van inspanningen op het gebied van milieu. Nautilus beperkte zich welbewust wanneer het gaat om beleidsbeïnvloeding; dat laat zij bij voorkeur over aan de belangenorganisaties van de biologische land- en tuinbouw¹²⁴. Aangezien het rijksbeleid meestal generiek beleid was, werden de Nautilus-leden geconfronteerd met maatregelen die waren afgestemd op een gemiddeld (gangbaar) bedrijf en dan meestal nog net onder de middelmaat.

Een belangrijk kenmerk van Nautilus was onafhankelijkheid. Nautilus bedroop zich grotendeels zelf, het ging om 'nieuwe' producten, op 'onbekende' markten, er was nog geen sprake van regulering, er waren nog nauwelijks gevestigde belangen. Nautilus moest en kon daardoor een sterke discipline van de leden afdwingen. Het succes hing af van de afzet, de prijzen, de kostprijs, enz. Kortom, van de inzet van de eigen leden. Dat gegeven maakte dat Nautilus zich kon permitteren om – ook naar de overheid – een wat eigenwijze opstelling te kiezen. Men was voor het succes slechts zijdelings afhankelijk van die overheid, bijvoorbeeld voor de bescherming van het eco-merk en, zoals hiervoor duidelijk werd, voor de maatregelen van het mestbeleid. Financieel was de coöperatie grotendeels zelfvoorzienend en juist dat onderstreepte de onafhankelijkheid. Dit kenmerk maakte de relatie met de overheid tegelijkertijd wel weer vrijblijvender én gemakkelijker, overigens van beide kanten!

Typerend voor de productcoöperatie is het ontbreken van een uitgesproken ambitie op de beleidsmarkt. Gevraagd naar de relaties met overheden, antwoordden leden van Nautilus dat die er eigenlijk niet waren. *'Nautilus moet z'n kosten steken in het vermarkten van producten en geen dingen doen die door anderen al goed worden gedaan.'* De relaties die er waren, verliepen via overkoepelende organisaties. De kracht van Nautilus moet dan ook gezocht worden op de afzetmarkt. Nautilus nam voor haar activiteiten het bestaande beleid als de omlijning van het speelveld waarop gescoord moest worden.

De logische vraag die hieruit volgt, is: behelst de productcoöperatie eigenlijk wel een arrangement in de betekenis zoals hiervoor gegeven? Onder arrangement verstond ik een specifiek, zich ontwikkelend verband van formele en informele relaties tussen (groepen van) boeren en andere actoren op lokaal, regionaal en/of nationaal niveau, gericht op het bereiken van een (overeenstemmende) doelstelling in het kader van het landbouwbeleid. Kenmerkend voor de productcoöperatie is dan dat het samenwerkingsverband (Nautilus) formele noch informele relaties onderhoudt met overheden. Welke relevantie heeft de productcoöperatie dan voor beleidsbemiddeling?

Al tien jaar bewees Nautilus de levensvatbaarheid van biologisch-(dynamische) landbouw, niet alleen in teelttechnisch opzicht – dat was al langer bekend – maar vooral ook in bedrijfseconomisch opzicht. Het ging bij Nautilus niet om 'geitewollen-sokken'-bedrijven maar om aanzienlijke bedrijven, van een schaal die vergelijkbaar was met de gangbare bedrijven in de directe omgeving. Daarbij kwam dat Flevoland al een toonbeeld was van een voor Nederlandse begrippen grootschalig landschap met een goed verkavelde landbouwstructuur. Bovendien was de grond recent ontgonnen en van een goede structuur; biologische landbouw vond er een goede uitgangsbasis. Kortom, Nautilus maakte optimaal gebruik van de omstandigheden om zich te bewijzen als een ecologisch én economisch succesvolle onderneming.

Gelegd naast de omschrijving van beleidsbemiddeling valt op dat de actoren rond de productcoöperatie Nautilus niet expliciet bezig waren om via interactie geldingskracht voor beleid te verwerven. Er bestond als zodanig geen structuur waarin Nautilus, samen met andere actoren, voorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie van beleid aan het afstemmen waren. Maar er was wél sprake van interactieve processen en van impliciete beïnvloeding en afstemming van beleidsfragmenten, zodanig dat die fragmenten (meer) geldingskracht kregen dan wanneer er geen arrangement zou zijn. Waarom?

In het nationale landbouwbeleid werd al enige tijd – in woorden – gewezen op de risico's van een eenzijdige fixatie op het koploperbedrijf. Er werden echter weinig slagvaardige instrumenten ontwikkeld om die fixatie te doorbreken. In deze situatie bood Nautilus een platform om woorden aan daden te verbinden. In z'n algemeenheid streefden de actoren in dit arrangement overeenstemmende doelen na: de milieu- en diervriendelijkheid van de landbouw. Van de kant van de overheid bestond weliswaar nauwelijks directe ondersteuning maar wel respect voor het biologische karakter van de Nautilus-productie. Voor Nautilus was het zaak om die meerwaarde ook te verzilveren, in een hogere marge voor de eindproducten. Daarvoor werd het door de overheid beschermde eco-merk gehanteerd.

Het verband tussen overheid en Nautilus was dus geen structureel verband maar een losse relatie die groeide van coëxistentie naar actieve belangstelling, vooral van de kant van de overheid. De overheid begon in te zien dat Nautilus een belangrijke functie kon vervullen in de bemiddeling van beleid, misschien niet als directe deelnemer in een arrangement maar wel als referentie buiten een arrangement.

De overheid, en vooral ook de politiek, verliet door het optreden van (organisaties als) Nautilus de voorzichtige opstelling ten opzichte van biologische landbouw. Het belang van de productcoöperatie als arrangement was voor de overheid gelegen in de praktijkreferentie die zij biedt voor beleid. Met de ervaring van Nautilus wilde en kon de overheid uiteindelijk aan de land- en tuinbouw laten zien dat biologische landbouw toekomst heeft in Nederland.

Maar er is ook een paradox: de beleidsbemiddeling waarvoor Nautilus de gelegenheid bood, had betrekking op de boodschap dat niet alle oplossingen voor problemen in de land- en tuinbouw van de overheid moeten worden verwacht. Nautilus

leverde in sommige opzichten voor de overheid zelfs het ideale arrangement. De leden waren innovatief, zelfstandig, bezielde, deskundig en praktiseerden een maatschappelijk gewenste land- en tuinbouw. Kortom, ze bewezen over de nodige *agency* te beschikken. Maar bovendien leidde het voor de overheid nauwelijks tot extra kosten. De zelfgekozen weg en de krachtige zelfregulering maakten dat praktisch alle kosten bij Nautilus zelf terechtkwamen.

8.2 Vereniging voor Duurzame Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking Alblasserwaard/Vijfheerenlanden – De horzelorganisatie

De Vereniging voor duurzame landbouw en ontwikkelingssamenwerking Alblasserwaard/Vijfheerenlanden, kortweg WAV, werd in 1983 opgericht door drie melkveehouders uit de gelijknamige streek¹²⁵. Naar aanleiding van de Wereldvoedseldag op 16 oktober 1983 werd het initiatief genomen om geld in te zamelen onder collega-veehouders voor een waterpompenproject in Sri Lanka. De in het algemeen christelijk bewogen bevolking, die het rentmeesterschap hoog in het vaandel droeg, zorgde voor succesvolle acties in de daarop volgende jaren. Maar diezelfde moraal leidde de voorlopers in de WAV ook naar de verbanden tussen ontwikkeling dáár en ontwikkeling h er.

Na enige jaren besloot de werkgroep van inmiddels enkele tientallen agrari ers om het accent in het werk te verleggen van louter hulpacties naar de vraag welke aanpassingen in de 'eigen landbouw' zouden kunnen bijdragen aaneen mondiale duurzame ontwikkeling. Al in 1990 leidde dit tot het opstellen van twaalf 'dimensies' waarmee de WAV-leden in hun bedrijfsvoering rekening wilden houden: duurzame bedrijfsmethoden, kwaliteitsproductie, milieubeheer, natuurwaarden, economisch verantwoorde productie, emancipatie, werkgelegenheid, recreatie en ontplooiing, relatie producent-consument, regionale diversiteit, Groene Hart, solidariteit en samenwerking met collega's in en buiten Nederland.

Bij dit alles speelde een belangrijke rol dat persoonlijke contacten waren ontstaan tussen WAV-ers en agrari ers uit een paar Zuid-Amerikaanse landen. Structurele processen op mondiaal niveau misten hun uitwerking daar en hier niet. Op basis van analyses ontpopte de WAV zich (noodgedwongen) tot een horzel in de pels van de landbouworganisaties. Begon alles met een onschuldige activiteit als het organiseren van een wereldvoedselavond, al vrij snel ging de WAV over tot scherpere acties: open brieven aan de besturen van landbouworganisaties waarin werd gepleit voor productiebeheersing in de landbouw om meer ruimte te bieden aan collega-veehouders in de Derde Wereld, optredens in afdelingsvergaderingen om aandacht te vragen voor de knellende positie van genoemde collega's, enz.

Naast deze gezamenlijke acties betrokken de WAV-ers hun analyse dus ook op het eigen bedrijf. Het motto van de WAV werd: denk mondiaal, handel lokaal. Zij plaatste vraagtekens bij de duurzaamheid van de structurele ontwikkeling, een model dat *'noch lokaal, noch mondiaal tot mens- en dierwaardige ontwikkeling kan leiden'*. En het lokaal handelen werd daadwerkelijk ter hand genomen: enkele veehouders besloten op zoek te gaan naar regio-specifieke producten, sommigen

verkozen over te gaan op een biologische bedrijfsvoering, en weer anderen ondernamen initiatieven om te komen tot een betere inpassing van natuurbeheer in de bedrijfsvoering.

Enkele WAV-leden namen in 1990 het initiatief om te onderzoeken of de specificiteit van het Westelijk veenweidegebied te gelde gemaakt zou kunnen worden in een regiospecifieke kaas. Zij organiseerden een reis naar de Italiaanse streek Parma om van nabij te zien hoe melkveehouders daar al sinds mensenheugenis – in coöperatief verband – zich toelegden op de productie van een streekeigen kaas. Bij de Westelijke Land- en Tuinbouw Organisatie (WLTO) groeide de belangstelling voor dit initiatief en na lang wikken en wegen besloot het bestuur om organisatorische steun te verlenen. De Stichting Streekeigen Producten in het Westelijk Veenweidegebied werd in 1991 opgericht, waarna de WAV als club zich eruit terugtrok (Roep 2000). Dit model, van de WAV als 'broedplaats van vernieuwende projecten', zou in de jaren daarna herhaald worden.

Omstreeks 1991 ontstond bij een aantal WAV-leden het idee om de verweving van landbouw en natuurbeheer tot inzet te maken van een onderhandeling met de overheid, in dit geval met name de provinciale overheid in Zuid-Holland. De provincie was al enkele jaren bezig met de opstelling van een nieuw streekplan voor het gebied Zuid-Holland-Oost waar de Alblasserwaard en Vijfheerenlanden deel van uitmaken. Het ontwerpstreekplan voorzag in veel planologische beperkingen in de agrarische bedrijfsvoering. Voor allerlei ingrepen in het landschap zouden (gemeentelijke en provinciale) vergunningen noodzakelijk zijn, voor andere zou sowieso geen toestemming worden verkregen. Hoofddoelstelling van de beleidsvoorstellen vormde het behoud van het open karakter van het veenweidelandschap. Zo zou voor het scheuren van grasland voor maïsteelt een vergunning nodig zijn, evenals voor het aanleggen van een kavelpad en het plaatsen van een bomenhaag.

De genoemde WAV-leden roerden zich en meenden dat, om de hoofddoelstelling te realiseren, zo'n restrictief en weinig uitdagend beleid allerm minst voor de hand lag. Zij begonnen onder collega's te lobbyen voor hun opvattingen en zetten zich aan het uitwerken van een 'alternatief streekplan'. Bij de bestuurders van de regionale landbouworganisaties vingen zij echter voornamelijk bot; de bestuurders gaven de voorkeur aan de mede door hen uitonderhandelde streekplanvoorstellen. *'Natuur is voor natuurbeheerders, boeren moeten ongehinderd vooruit kunnen'*, zo luidde hun motto.

De WAV maakte het alternatief tot speerpunt van haar activiteiten en bereidde een regionale vereniging van agrarisch natuurbeheer voor. Tijdens een open dag op één van de agrarische bedrijven in Vijfheerenlanden kwamen honderden boeren, burgers en buitenlui kennismaken met agrarische natuur in de praktijk. Nog diezelfde dag werd besloten tot oprichting van een vereniging waaraan niet alleen boeren maar ook burgers konden deelnemen. De Vereniging Den Hâneker (streekwoord voor grutto) werd opgericht in 1994 en ontwikkelde zich tot een snelgroeende club. Het bestuur werd in de eerste jaren (nog) uitgeoefend door de WAV-ers van het eerste uur, maar formeel werden WAV en Den Hâneker gescheiden. De horzel WAV had opnieuw, zoals een lid het omschreef, 'een prachtig kind ge-

baard'. De horzel moest zich, mede vanwege het 'militante' imago in de streek, weer op de achtergrond nestelen en boog zich over nieuwe projecten voortvloeiend uit zijn andere visie op de toekomst van de landbouw. Zo kwam later het thema 'landbouw en zorg' aan de orde.

Een aantal medewerkers van de provincie Zuid-Holland constateerde dat de reactie van de WAV meer en meer steun kreeg onder de bevolking; de sympathisanten waren niet alleen boeren maar ook burgers, gemeentebestuurders, natuurbeschermers (!), en anderen. Zij lobbyden bij de beleidsformerende bestuurders, waaronder de toenmalige gedeputeerde van landbouw en natuur, die zélf boer was en afkomstig uit de Alblasserwaard. Het provinciaal bestuur en ook de rijksoverheid zagen zich in die dagen heel direct geconfronteerd met de vraag hoe het Groene Hart van Holland open te houden. Vele gemeenten wilden maar al te graag buiten hun bebouwde-komgrenzen gaan bouwen, in eerste instantie voor de eigen bewoners. De rijksoverheid bood hier echter met succes weerstand tegen en besloot om een actiever Groene-Hartbeleid te gaan ontwikkelen. Deze beleidsomgeving was het WAV-initiatief natuurlijk uiterst welgezin. Medewerking, zowel in planologische als in financiële zin, lag in het verschiet.

Met deze medewerking in beeld concludeerden uiteindelijk ook de bestuurders van de landbouworganisaties, die tot dan toe eigenlijk niets zagen in agrarisch natuurbeheer, dat de tijden veranderd waren en dat ze beter constructief de alternatieven konden benaderen. Na de 'streekeigen producten' kwam ook het 'agrarisch natuurbeheer' prominent op de LTO-agenda¹²⁶.

De geschiedenis van de WAV is nogal markant. De ruilverkaveling in de Alblasserwaard van de jaren zestig was de eerste moderne verkaveling van het land. Het resultaat was een gebied met een strak geordende planologie, een diepe ontwatering, rechte wegen en waterwegen en moderne ligboxenstallen met vrijwel uitsluitend om de boerderij liggende kavels. Kortom, een toonbeeld van moderne, groot-schalige melkveehouderij. En uitgeoefend door een onder Gods gebod gedisciplineerde boerenstand (Verrips 1983). Des te opvallender was de opstandigheid waarmee de WAV de overheden tegemoet trad. En des te moeilijker voor die horzel om in de streek steun te vinden voor zijn ideeën. Tijdenlang werd de WAV in de regionale bladen geafficheerd als een rebelse club, in deze streek zoiets betekende als godslasterlijk. Het gezag werd immers weliswaar niet openlijk bestreden, maar wel 'bevraagd', ter verantwoording geroepen.

De WAV had een cruciale rol gespeeld in het overbruggen van de kloof tussen deze opvattingen over de toekomstige landbouw enerzijds en de traditionele rechttoe rechtaan productieopvatting van de meeste boeren in de streek anderzijds. Dat dat proces niet zonder moeilijkheden verliep, moge duidelijk zijn. WAV-ers werden, soms in hun bijzijn maar niet zelden in hun afwezigheid, beticht van van alles en nog wat. CLO-voormannen vreesden de onconventionele werkwijze van de WAV-leden en klampten zich vast aan hun positie. Zij meenden in de WAV-pleidooien voornamelijk eigenbelang te moeten waarnemen en waren meer dan eens uit op het doen struikelen van prominente WAV-ers.

De WAV mag dan markant zijn, zij bediende zich van overwegend reformistische instrumenten, als open dagen, lezingen en stukjes in de krant (hoewel die in de deze streek, met z'n strenge discipline, voor menigeen al vrij revolutionair overkwamen). Opvallend was dat ook enkele betrokken ambtenaren van rijk en provincie evenals anderen die met beleidsformatie van doen hebben, deel uitmaakten van de WAV. Zij faciliteerden een soepele communicatie met bestuurders en politici.

Opvallend is verder dat het werkgebied van de WAV de puur groene long is tussen Rotterdam/Dordrecht, Gorinchem en Vianen. De overgang tussen stad en platteland is op weinig plaatsen zo prominent als in de Alblasserwaard. De nabijheid van de Randstad heeft op verschillende wijzen het denken en doen van de WAV beïnvloed. Zo werd, onder andere vanwege persoonlijke relaties met stedelingen, de WAV al vroeg geconfronteerd met de vraag naar de recreatieve betekenis van het platteland. Natuur, landschap, zuivelproducten; de streek zat als het ware in de kijker van de stad.

En ook hier bestond er een parallel in de beleidsomgeving. In geledingen van de overheid, rijk en provincie, bloeiden eind jaren tachtig gedachten op over de plaats en de rol van de landbouw in Nederland en in veenweidegebieden zoals de Alblasserwaard in het bijzonder. Vooral voor een druk bevolkt gebied als de Randstad vatte de overtuiging post dat de landbouw zoals die decennia lang werd bedreven, bijstelling behoefde. De landbouw op lange(re) termijn zou meer en meer een verbrede rol krijgen, naast leverancier van voedsel zou de landbouw ook drager worden van andere plattelandsfuncties: natuur, landschap, recreatie, milieu, enz.

WAV-ers maakten in hun relatie met de overheid niet alleen gebruik van argumentatie maar ook van hun machtspositie over de grond¹²⁷. Van cruciale betekenis in dit verband was de gang van zaken rond de uiterwaarden bij Everdingen. Twee WAV-leden kochten hier in 1991 15 hectare schraal grasland van een bedrijfsbeëindiger in de wetenschap dat de overheid dit land heel graag had verworven voor natuurontwikkeling. Zij weigerden om aan verkoop voor natuur mee te werken maar toonden zich bereid om over particulier natuurbeheer tegen (schade)vergoeding te praten. Na maandenlange onderhandelingen met de provincie en het ministerie van LNV over zaken als natuurdoelen, beheersvormen, vergoedingen, termijnen, enz. werd in mei 1996 de eerste particuliere beheersovereenkomst getekend in het bijzijn van de minister van LNV. Het bleek een doorbraak in het denken over agrarisch natuurbeheer, niet alleen bij de overheden maar ook bij de boeren.

Overigens was het boereninitiatief in deze horzelorganisatie (de WAV) een praktijkinitiatief en werkte het niet met wetenschappelijke toekomstverkenningen maar met visies. Tegelijk ontmaskerde het de impliciete visie die schuil gaat in het overheidsbeleid (de eerder genoemde structurele ontwikkeling). De combinatie van visie en praktijkvertaling was zowel kwetsbaar als overtuigend. Om mensen van de WAV 'kon je eigenlijk niet heen'. Ze confronteerden je, ze confronteerden ook de overheid. Waar de overheid, rijk, provincie, gemeente, de moed hadden om de horzel uit te dagen en te betrekken, daar werd het voor de horzel uiterst spannend.

De ontluistering lag voortdurend op de loer, er waren altijd collega-boeren die zich al verkneukelden over de eventuele mislukking.

De WAV was, zoals de leden zélf het graag uitdrukten, in meerdere opzichten een 'duiventil': leden vlogen in en uit naar gelang hun motivatie en beschikbaarheid. Een vaste kern bleef. De sterke onderlinge banden, die van de WAV toch veel meer een *Gemeinschaft* dan een *Gesellschaft* maakten, leidden ertoe dat actieve leden soms een hele tijd uit beeld waren en ineens, bijvoorbeeld omdat een bepaald thema hen direct aanging, weer in de frontlinie waren te vinden.

Maar ook anderszins vertoonde de WAV veel van een duiventil. Binnen de WAV werden ideeën uitgedacht, waarna enkele WAV-ers, samen met derden, aan de slag gingen om ze uit te proberen. De ervaring van de WAV leerde dat de oprichting van een zelfstandige, specifieke uitvoeringsorganisatie de beste garantie bood op succes. Deskundigheid kon worden ingehuurd, het draagvlak vergroot en een juridische status verworven om maatschappelijk actief te kunnen worden. Uit de WAV zijn aldus nieuwe arrangementen voortgekomen, een boerenvereniging (Den Hâneker) en een productcoöperatie (Veenweidekaascoöperatie).

Samenvattend, de WAV eiste in pakweg tien jaar, langzaam maar uiterst zeker, een hoofdrol op in succesvolle beleidsbemiddeling. In het arrangement horzelorganisatie bewees de WAV een goede antenne te hebben voor de ontvangst van de publieke opinie. Waar in de arrangementen productcoöperatie, boerenvereniging en syndicalistische organisatie de actoren meer worden bevangen door de dagelijkse belangen en het dagelijkse beleid, daar laten de actoren in de horzelorganisatie zich leiden door analyse en opvattingen over de landbouw van de (verdere) toekomst. Tegelijkertijd werd geprobeerd om die lijnen terug te leiden naar de praktijk van vandaag.

Zo vormde de combinatie WAV/Den Hâneker bij uitstek een referentiepunt in de discussies over de toekomst van het Groene Hart. De waan van de dag, die met name bij overheden nogal sterk aanwezig is, maakt bij de horzelorganisatie plaats voor de verbeelding van morgen. Paradoxaal is dat de horzelorganisatie daarmee vaak eerder bij de les is dan de overheid zelf. Horzelorganisaties bieden juist daardoor vertrekpunten voor veranderend overheidsbeleid. En dat overigens tegen minimale kosten.

8.3 Vereniging Eastermars Lânsdouwe en Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen – De boerenvereniging

Het gebied rond de Friese dorpen Eastermar en Achtkarspelen (in de Friese Wouden) vormt een van de meest kleinschalige en best bewaarde coulissenlandschappen van Nederland. Kenmerkend zijn de houtwallen en elzensingels op perceelgrenzen; de gemiddelde perceelgrootte bedraagt slechts 1,8 ha en tweederde van de percelen is kleiner dan 2 ha. Het gebied kent van traditie een sterke verwevenheid van landbouw, natuur en landschap. Binnen het kleinschalige landschap ontwikkelde zich een krachtige agrarische bedrijvigheid. De grootte van de ongeveer dertig melkveebedrijven ligt duidelijk boven het provinciaal en landelijk gemiddelde.

Tegelijkertijd is juist het coulissenlandschap het werk van de veehouders van de negentiende en de eerste helft van de twintigste eeuw.

In 1983 startte een voorbereidingscommissie voor een ruilverkaveling, die vanwege de bijzondere landschappelijke waarden volgens een nieuwe stijl zou verlopen: meer dan elders zouden landbouw, natuur en landschap in één operatie op elkaar moeten worden afgestemd. In 1989 stemde een meerderheid van de boeren vóór de landinrichting en ging de landinrichtingscommissie van start. Maar eind jaren tachtig vonden ook andere beleidsontwikkelingen plaats. In het *Natuurbeleidsplan* (1990) kwamen overheid, particuliere natuurorganisaties én georganiseerde landbouw overeen om natuurclaims te scheiden van de landbouw, dat wil zeggen dat de natuur zich vooral diende te ontwikkelen binnen de zogenaamde Ecologische Hoofdstructuur (EHS) náást het landbouwareaal. Het scheidingsmodel werd leidraad voor het beleid op rijks- en provinciaal niveau en – dus – ook voor het landinrichtingsbeleid.

Vertegenwoordigers van de drie traditionele regionale landbouworganisaties werkten intensief samen met de provincie aan uitwerking van het scheidingsmodel natuur versus landbouw voor Friesland. Dat de meeste van die vertegenwoordigers afkomstig waren van het open Noord-Friese gebied, met een bij uitstek agrarische bestemming, droeg bij aan een spoedige overeenstemming: de natuurgebieden moesten maar worden gevonden in landschappelijk fraaiere gebieden als de Wouden, Gaasterland en Zuidoost-Friesland. Dan kon de rest tenminste rustig doorboeren.

Binnen de landinrichtingscommissies Eastermar en Achtkarspelen ging men ook op zoek naar te verwerven arealen voor natuur zodat op de overige grond de landbouw vrijer baan zou krijgen. Alles behalve verweving van functies dus. Maar het onttrekken van de gronden langs het Bergumermeer en De Leijen aan de landbouw, een beleidsvoornemen ter realisering van de Ecologische Hoofdstructuur in het gebied, zou volgens de agrariërs een neerwaartse spiraal in gang worden gezet. Een andere consequentie was dat de landbouw geen vergoeding zou krijgen voor het onderhoud van het landschap in de restgebieden. De jaarlijkse trend van 'kaalslag', zo'n 4 à 5 procent verval van de houtwallen per jaar, zou ongehinderd doorgang vinden.

Er waren méér regels waar men hier maar moeilijk mee uit de voeten kon: ze werden ervaren als moeilijk uitvoerbaar, slecht op elkaar afgestemd, en soms zelfs als tegenstrijdig. Met name het voornemen om in het kader van de Ecologische Richtlijn de houtwallen als zuurgevoelig aan te merken, stuitte op onbegrip bij de boeren. Voor een groot aantal bedrijven in de streek zou verdere ontwikkeling daardoor namelijk onmogelijk worden. Zelfs het bouwen van een mestsilo ging voor menigeen tot de onmogelijkheden behoren. Hierdoor zou bovendien de druk op het landschap toenemen omdat het onderhoud van houtwallen en elzensingels in het algemeen door agrariërs werd uitgevoerd. Met zulke desastreuze gevolgen voor de bedrijfsontwikkeling zouden boeren eerder de neiging hebben houtwallen te rooien dan te onderhouden. Ook de aankomende verplichting om drijfmest direct onder te werken op grasland, een maatregel die in het kleinschalige gebied grote

praktische problemen met zich zou brengen, wekte grote weerstand onder de boeren.

Dit alles bracht de veehouders, die een geheel andere ontwikkeling van hun gebied voor ogen hadden, in beweging. Zij problematiseerden hun situatie, met name naar de gemeente toe die inzake de Ecologische Richtlijn verantwoordelijk was voor het aanwijzen van verzuringsgevoelige elementen. De veehouders leidden de voltallige gemeenteraad in een bus rond door het 'eigen' buitengebied om te tonen welke gevolgen een onvoorwaardelijke invoering van de Richtlijn zou hebben voor het landschap. Uiteindelijk besloten de gemeenten om de voor de streek typische houtwallen en elzensingels niet aan te wijzen als verzuringsgevoelig in ruil voor de toezegging van boerenzijde om de wallen en singels zélf te onderhouden. Deze geslaagde onderhandelingsinzet heeft ongetwijfeld veel bijgedragen aan later succes.

Om de toezegging gestand te doen was een georganiseerd verband noodzakelijk. Daartoe richtten in maart 1992 56 grondgebruikers, waaronder dertig voltijdsbedrijven, de Vereniging Eastermars Lânsdouwe (VEL) op. Een half jaar later werd de Vereniging voor Agrarisch Natuur- en Landschapsbeheer Achtkarspelen (VANLA) opgericht. VEL en VANLA erkennen dus wel de noodzaak van herstel en verbetering van natuur, milieu en landschap in de streek; niet zozeer de gestelde doelen, als wel de gekozen uitwerking van regelgeving stuitte op bezwaren. Er werd besloten, 'tegen de stroom in', een alternatieve aanpak uit te werken.

Met name de VEL kreeg veel aandacht vanuit het hele land. Op veel meer plaatsen groeide onder boeren de onvrede over het beleid maar nog nergens was deze onvrede gekanaliseerd in een vergelijkbaar initiatief. Al vroegtijdig kreeg de VEL een vrij unieke kans geboden: het ministerie van VROM honoreerde het initiatief in het kader van de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening*. Er werd een subsidie verstrekt om een nadere koersbepaling voor het gebied in de vorm van een Voorbeeldplan uit te werken. Het plan verscheen in februari 1994. Uitgangspunt in het plan was dat de landbouw en andere functies in het gebied zoals milieu, natuur, landschap en recreatie, onlosmakelijk met elkaar verbonden waren. Verweving van deze functies zag men als de beste manier om de leefbaarheid van het gebied te behouden en te vergroten en in duurzaam evenwicht met milieu, natuur en landschap te brengen.

Waar in de aanvang vooral grotere boeren in de streek nog weerstand hadden tegen het VEL-initiatief, onder het motto 'wie niet meedoet aan verkrachting van het landschap, is nou eenmaal een tweederangs boer', daar brak later het ijs naarmate de VEL aan invloed won. Daarbij speelden ook typisch sociale processen als 'je hoort er niet bij als je niet meedoet' ineens een rol. De VEL/VANLA werd gaandeweg de norm voor de boeren in deze streek.

Wezenlijk voor de aanpak was dat de VEL een positie koos in het krachtenveld tussen overheden en leden. Enerzijds wilde ze een aanspreekpunt naar en vanuit overheden zijn, anderzijds een coördinerend, initiërend en stimulerend orgaan naar de leden toe. Zowel voor leden als voor overheden bood deze rol een meerwaarde. De meerwaarde voor leden was enerzijds gelegen in het 'afschermen' van het

individuele bedrijf door het vereenvoudigen en begrijpelijk maken van regelgeving. Anderzijds vervulde de VEL een bemiddelende rol naar de leden toe. Dit kreeg gestalte in het gezamenlijk aanvragen van subsidies, het geven van voorlichting, faciliteiten voor praktijkonderzoek, bemiddeling namens leden naar diverse instanties enz.

Er was geregeld overleg met de gemeente Tytsjerksteradiel, de provincie Friesland, de regiodirectie Noord van LNV en het ministerie van VROM. Daarnaast waren werkverbanden gestart met de waterschappen, DLV, AOC Friesland, Dienst Beheer Landbouwgronden en de Landinrichtingscommissie Eastermar. Het overleg en de onderhandelingen betroffen zaken als: specifieke invulling van wet- en regelgeving, uitvoering van natuur- en landschapsbeheer, overdracht van taken en verantwoordelijkheden, financiële ondersteuning, voorlichting en advisering, het opzetten van een meetnet, enz. Van grote betekenis was ook de voortdurende steun die VEL en VANLA genoten van een beperkt aantal *brokers*, sleutelpersonen die op cruciale momenten een duwtje konden én wilden geven. Het ging om personen als een gedeputeerde van de provincie, een hoogleraar van de Landbouwuniversiteit, personen die vanwege hun positie ook prima *broker* konden zijn.

Op een aantal punten stelde de VEL voor als vereniging collectieve overeenkomsten, of zo men wil convenanten, af te sluiten met overheden en andere relevante instanties. Het meest concreet was dit het geval met het beheer en onderhoud van bestaande en nieuwe reservaatgebieden. Daarnaast achtte de VEL het gewenst om afspraken in individuele overeenkomsten tussen overheden en agrariërs vast te leggen. Hiervoor waren verschillende overwegingen. Allereerst bestond er onduidelijkheid over de juridische kant van collectieve overeenkomsten; men achtte individuele contracten onontkoombaar. Niet in de laatste plaats vormde een overweging dat altijd aan het principe van vrijwilligheid diende te worden vastgehouden.

Een tweede formele kwestie betrof de controle van aangegane afspraken. Naar de mening van de VEL bleef hier ook in de toekomst een rol voor overheden liggen. Men nam zich weliswaar voor om in samenspraak met betrokken overheden en leden richtlijnen voor onderhoud op te stellen en leden tot het naleven hiervan te stimuleren, maar de uiteindelijke controle beschouwde men een overheidstaak. Later veranderde dit enigszins. De VEL royeerde een deelnemer aan een project omdat die zich niet aan de afspraken hield. Men verkende daarmee de grenzen van de zelfregulering.

De daadwerkelijke start van de VEL was alles behalve een 'makkie'. Op papier klonk alles als een klok, maar na het verschijnen van het Voorbeeldplan bleef het geruime tijd stil aan de kant van de rijksoverheid. Weliswaar was de VEL in de landelijke media doorgebroken als een initiatief van de toekomst en werd het gebiedje overspoeld door belangstellenden, boeren en buitenlui; maar er was geen concreet zicht op spoedige uitvoering van het plan. De frustratie onder de boeren begon al zorgwekkende vormen aan te nemen toen een nieuwe, externe ontwikkeling voor een doorbraak(je) zorgde.

De VEL/VANLA nam deel aan het bestuurlijk experiment (zie hoofdstuk 9) dat LNV in 1996 aanging om inzicht te krijgen in de mogelijkheden en randvoorwaarden voor zelfregulering voor het realiseren van beleidsdoelen voor landschap, natuur en milieu. Het samenwerkingsverband kreeg ruimte in de vorm van financiële middelen en vrijstelling van een aantal generieke regels voor met name de aanwending van drijfmest, in ruil voor het behalen van de overeengekomen doelen (mineralenverliezen). De afspraak werd door de leden van VEL/VANLA ervaren als een doorbraak. In het onderliggende Plan van Aanpak schreef het samenwerkingsverband:

'Het plan van aanpak behelst dan ook niet alleen een aantal experimenten gericht op een integraal milieu-, water- en natuurbeheer. Dit plan van aanpak is vooral een aanzet tot een bestuurlijk experiment.'

Des te frustrerender was het voor de VEL/VANLA dat de financiering van het plan uiterst moeizaam verliep. Werd twee jaar eerder de VEL nog geprezen vanwege haar pioniersgeest, nu kreeg de VEL te horen niet in aanmerking te komen voor een bijdrage uit het Stimuleringskader Plattelandsvernieuwing¹²⁸ omdat 'agrarisch natuurbeheer niet meer zo vernieuwend is!'

Het arrangement boerenvereniging had, in het geval van VEL/VANLA, een lange aanloop nodig. Omdat beide verenigingen pioniers op hun gebied waren, wekt dat geen verbazing. Juist vanwege het pionieren kwam een aantal spanningen niet of nauwelijks tot een oplossing. Zo leidde het hanteren van verschillende kalenders door overheid en boeren tot onenigheid over de mate waarin en de snelheid waarmee resultaten werden geboekt. Toch waren er ook voorzichtige successen te melden, bijvoorbeeld op het punt van mineralenverliezen. Van 1994 naar 1995 steeg het aantal melkveehouders dat toen al onder de Minasnormen voor het jaar 2000 produceerde, van 28 naar 35 procent, terwijl voor het hele Friese zandgebied pas 14 procent van de melkveehouders toen onder de 2000-norm produceerde. En in 1997 produceerden alle 120 leden van VEL en VANLA gemiddeld onder de stikstofverliesnorm voor het jaar 2000.

Méér nog was het succes zichtbaar in de attitude onder de deelnemers.

'Ook al is het maar een klein stukje, dat stuk zelfregulering waarover we nu beschikken heeft een heel stuk eigenwaarde teruggebracht in het gebied. Boeren geloven weer meer in de toekomst en willen ook meewerken aan die zaken, waar elders de haren bij overeind gaan.' (Anderhalf jaar milieucoöperatie 1997)

Probleem was dat VEL en VANLA de veranderde inzet voor milieu en natuur niet (op tijd) voldoende konden materialiseren.

8.4 Project Buitengebied Winterswijk – De beleidscoöperatie

Net als het gebied rond Eastermar is ook de omgeving van Winterswijk een landschappelijk juweeltje in ons land. De geologische en hydrologische kenmerken van dit gebied, aangevuld met de sociaal-historische agrarische structuur, maakte het al decennia geleden een oogappel van beleidsmakers. In de loop der jaren

kwam Winterswijk in minstens elf overheidsnota's voor in een speciale categorie. De meest spraakmakende was zonder enige twijfel die van het Nationaal Landschapspark, in het kader van de nota *Landschapsparken* (1975).

De onderlinge verhoudingen in Winterswijk tussen boeren, natuurbeschermers en overheid escaleerden in 1983, toen het ging om de aanwijzing van Winterswijk tot Nationaal Landschapspark.¹²⁹ Jarenlang bleef de situatie gespannen. Maar al werd het proefgebied Winterswijk door de boeren met succes bestreden, het denken in de samenleving over de relatie landbouw-natuur stond niet stil. Opvallend was dat, na aanvankelijk veel kritiek, in 1989 toch vrij gemakkelijk relatienotagebieden daadwerkelijk werden begrensd. En zo bevatte ook het nieuwe bestemmingsplan uit 1985 aanzienlijk meer natuur en confronteerde het de boeren met een grote hoeveelheid vergunningplichten.

Indirect werden de boeren alsnog voor allerlei beperkingen in hun bedrijfsvoering geplaatst, en nu zonder vergoeding. Bezwaarschriften, soms tot aan de Kroon, werden van de hand gewezen. Noodgedwongen moesten de boeren aan hun lange reeks van reacties op het overheidsbeleid: overhalen, argumenteren, demonstreren en contesteren, uiteindelijk die van berusten toevoegen. Anderzijds groeide bij plaatselijke milieu- en natuurgroepen het besef dat in een cultuurlandschap als dat rond Winterswijk milieu, natuur en landschap niet gebaat zijn bij een polarisatie tegenover de landbouw. Immers, zowel het ontstaan als het voortbestaan van het landschap is nauw verbonden met de rol van de landbouw in het landschap. Veel landschappelijke en natuurwaarden (boomwallen, bosjes, poelen, enz.) zijn in het verleden als onderdeel van de landbouwbeoefening ontstaan en hadden daarin vaak een functie.

De zich langzaam wijzigende verhoudingen hadden tot gevolg dat men op bestuurlijk niveau in beraad ging. Het initiatief ging uit van bestuurders van plaatselijke landbouworganisaties, die zich ernstig zorgen maakten over de toekomst van de landbouw rond Winterswijk. Stagnatie dreigde. De benoeming in 1990 van een nieuwe burgemeester (ook nog een *yu di teru*¹³⁰) schiep mede de sfeer voor nieuw overleg. Deze nieuwe omstandigheden brachten de landbouw en de natuurbescherming weer aan tafel. In augustus 1992 stelden zij, samen met het gemeentebestuur, het *Ontwikkelingsplan Buitengebied Winterswijk* vast. Op voorlichtingsbijeenkomsten in de buurtschappen werd het draagvlak voor het plan onder agrariërs gepeild. Dit bleek voldoende groot en in 1993 werd een projectleider aangetrokken om de activiteiten verder te ontwikkelen.

In het ontwikkelingsplan werd opgesomd welke maatregelen nodig zijn om een economisch verantwoorde landbouw in het buitengebied te kunnen combineren met een op herstel en ontwikkeling gericht natuur- en milieubeleid. Centraal in het plan stond de heroriëntering en herstructurering van de landbouw. Doel daarbij was een tweesporen-ontwikkeling: enerzijds zogenoemde agrarische productiebedrijven die economisch rendabel en milieuhygiënisch konden boeren (groeiers) en anderzijds beheersbedrijven die hun inkomen voor het merendeel dienden te halen uit de 'productie' van natuur en landschap (blijvers).

In hetzelfde jaar besloten de partijen tot het in het leven roepen van het Project Buitengebied Winterswijk (PBW), waarin deelnamen: de gemeente Winterswijk, de plaatselijke landbouworganisaties en het Platform Natuur en Landschap Winterswijk. Voorzitter werd, niet onbelangrijk en historisch verklaarbaar, de burgemeester. Het PBW ambieerde vanaf het begin de rol van regisseur van de hierboven geschetste ontwikkeling. Anderzijds droeg het PBW sterk bij aan de verduidelijking en het toegankelijk maken van het (openbaar) bestuur.

Binnen het arrangement beleidscoöperatie bood PBW als het ware een kant-en-klaar medium voor beleidsbemiddeling. Het gemeenschappelijke, lokale belang was reeds gedefinieerd, de (rijks)overheid 'stapt in en rijdt mee'. Dat is precies wat er gebeurde in 1994: Winterswijk werd aangewezen als een van de elf zogenoemde Waardevolle Cultuurlandschappen (WCL), een nieuwe categorie gebiedenbeleid uit het (Rijks-)Structuurschema Groene Ruimte. De deelnemers aan het PBW richtten daartoe de Stichting WCL-Winterswijk op. Naast de bestaande deelnemers, gemeente, landbouw en natuurbescherming, traden ook vertegenwoordigers van particuliere landgoedeigenaren en van de provincie Gelderland toe. Als adviserend lid namen de ministeries van VROM en van LNV, het waterschap en de recreatiesector zitting in de stichting. Daarmee kwam het lokale initiatief in 'ge-prefabriceerd' rijksbeleid terecht en dat kon niet anders dan spanningen oproepen.

Hoewel het WCL-beleid het eigen initiatief in de streek voorop stelde, leidde de aanwijzing van een concrete streek als vanzelf tot een proces van fragmentatie en ont koppeling. Er kwam geld beschikbaar (zo'n 2,5 miljoen gulden voor 5 jaar) maar voor daadwerkelijke subsidiëring moest worden voldaan aan allerlei voorwaarden en richtlijnen. Opnieuw masseerde de rijksoverheid (wellicht onbedoeld) een uniek proces in een standaard en een van de plaatselijke omstandigheden ont koppelde categorie. Daarmee kwam het voornaamste criterium van PBW, lokaal geïnspireerde verweving van landbouw en natuur, onder druk te staan. Niet omdat de rijksoverheid dat zo graag wilde, maar omdat het besluitvormingsniveau van het WCL-beleid elders lag, bij provincie en rijksoverheid.

Nieuwe actoren mengden zich in het proces, hetzij als goedkeuringsambtenaar, hetzij als adviseur. En ook: allerlei deelbelangen gingen een grotere rol spelen: wie werd (betaald) projectmedewerker, welk project kreeg daadwerkelijk subsidie, wie besliste daarover?

Saillant detail is dat de gemeentelijke overheid zélf volwaardig deelnam aan PBW. In het arrangement van de beleidscoöperatie stonden gemeentelijke overheid enerzijds en provinciale en rijksoverheid anderzijds in feite tegenover elkaar. Wellicht verklaart dit waarom sommige projecten meer onder de hoede van de gemeente functioneerden dan onder de hoede van PBW, respectievelijk WCL-Winterswijk.

In 1995 trad WCL-Winterswijk ook toe tot het bestuurlijk experiment 'milieucoöperaties' (zie hoofdstuk 9). Voor de derde maal in drie jaar rolde een bestuurlijke vernieuwing over het Winterswijkse buitengebied heen. De WCL-medewerkers zetten zich opnieuw aan het schrijven van een plan van aanpak¹³¹. Nog concreter

dan voorheen werden de randvoorwaarden geïnventariseerd voor een duurzame, concurrerende landbouw met behoud en herstel van natuur en landschap.

Bij wijze van conclusie stond in het plan te lezen:

'Gegeven de voorgeschiedenis is een en ander een delicaat gebeuren. Intussen hebben overheden niet nagelaten om Winterswijk te blijven aanwijzen als 'speciaal gebied', het buitengebied komt in minstens elf nota's voor in een speciale categorie [...] Winterswijk heeft qua draagvlak in de afgelopen jaren een indrukwekkende staat van dienst bereikt. Het Project Buitengebied is een initiatief van alle betrokken partijen. Dit element moet doorslaggevend zijn bij de vraag of Winterswijk op experimentele basis kan gaan werken volgens een regionale aanpak van zelfregulering. Uitgangspunt is steeds het begeleiden, en met wederzijdse instemming geleiden, van de autonome ontwikkeling, mede door actieve werving van geïnteresseerde ondernemers. Men bedenke zich dat de zich in snel tempo voltrekkende autonome ontwikkelingen een diffuus netwerk van relaties en mogelijkheden opwerpt. Alleen een zeer actief begeleiden van deze ontwikkeling biedt kansen de gewenste oplossingen naderbij te brengen. Aansprekende voorbeelden zijn in deze fase absoluut noodzakelijk voor het uitbouwen en consolideren van draagvlak en interesse onder de agrariërs. Haast is geboden.'

Werd geschreven in maart 1995.

Stichting WCL (zoals de noemer werd) kon aan het bestuurlijk experiment als zodanig niet veel meerwaarde ontleen. Sommige resultaten, zoals het Ammoniakreductieplan (ARP) Winterswijk¹³² of het experiment met integrale milieuvergunningen¹³³, konden wél in verband worden gebracht met het toen al enkele jaren bestaan van de beleidscoöperatie. Zulke resultaten waren in het Winterswijk van de jaren zeventig en tachtig moeilijk voorstelbaar.

Een algemener vraagstuk rond beleidscoöperaties is in hoeverre lokale overheden integraal deel moeten uitmaken van het samenwerkingsverband zélf? Leidt zo'n deelname tot verwarring, tot rolconflicten? Zo ja, dan ligt de conclusie voor de hand dat binnen het arrangement van de beleidscoöperatie de (lokale) overheid enige distantie moet bewaren ten opzichte van de overige actoren (in Milieucoöperatie De Peel is dat ook zo). Weliswaar speelde de gemeente, en meer concreet de burgemeester, in Winterswijk begin jaren negentig een doorslaggevende rol in het bij elkaar brengen van landbouw en natuurbescherming. En ook in de jaren daarna fungeerde de deelname van de gemeente aan het PBW als een garantie voor draagvlak en vertrouwen. Maar naarmate de partijen het meer met elkaar eens werden, diende de vraag naar de rol van de lokale overheid in het samenwerkingsverband zélf zich steeds pregnanter aan.

Door de genoemde omstandigheden bureaucratiseerde de Stichting WCL; ook financiële middelen (WCL-fondsen) droegen hieraan bij. Mede doordat de gemeente deel bleef uitmaken van het samenwerkingsverband zélf in plaats van op enige afstand in het arrangement te participeren, werd – paradoxaal – succesvolle beleidsbemiddeling steeds moeilijker. Er was in dit geval dus geen te grote afstand tussen actoren maar van een op den duur te kleine. Wellicht is de situatie rond het PBW/WCL Winterswijk omstreeks 1997 beter te typeren als een kleine zandloper dan als een beleidscoöperatie.

8.5 Werkgroep Telen in de Grond – De onderzoekscöoperatie

De Werkgroep Telen in de Grond werd in oktober 1990 opgericht door negen grondtelers van gangbare glasgroenten als radijs, sla, tomaat, komkommer, meloen e.d. De oprichting vond plaats tegen de achtergrond van een snelle uitbreiding van de glastuinbouw op substraat, die overigens voornamelijk werd ingegeven door bedrijfseconomische motieven. De marges (b)leken in de substraatteelt groter dan in de grondteelt. Geleidelijk verbreidde zich daarna de opvatting dat de milieudoelen voor de glastuinbouw alleen haalbaar zouden zijn in het substraatsysteem. In dat systeem zouden immers alle emissies in theorie tot nul kunnen worden gereduceerd.

De werkgroep, die bij de aanvang een regionale werkgroep van de Nederlandse Tuinbouw Studieclubs was, bestond naast de negen grondtelers uit een onderzoeker van het Proefstation voor de Tuinbouw onder Glas (PTG), een bedrijfsdeskundige van de Dienst Landbouwvoorlichting (DLV), een milieuconsulent van het Landbouwschap en een begeleider van Groentestudieclub Westland. Oogmerk van de groep was het behoud van de teelt in de grond onder milieuvriendelijke en gecontroleerde omstandigheden, zodat een breed pakket van gewassen kon blijven bestaan. De conclusie van de oprichtingsvergadering luidde:

'De telers stellen dat telen in de grond milieuvriendelijker is dan de substraatteelt. Zeker als er organisch bemest en gestoomd wordt. De gewasbescherming vindt steeds vaker biologisch plaats. Terwijl de substraattelers veel overdraineren en gewasbeschermingsmiddelen meedruppelen.'

Tegelijkertijd profiteerde de werkgroep van het verslechteren van het imago van de substraatteelt in Duitsland, waar werd gesproken van 'infausmatige teelt' en tomaten uit Nederland werden gekwalificeerd als *Wasserbombe*.

In de *Structuurnota Landbouw* van het ministerie van LNV, die in juli 1990 verscheen, werd de ontkoppeling van teelt en grond evenwel als een voldongen feit gepresenteerd: *'De teelt zal in het jaar 2000 niet langer overwegend plaatsvinden in de grond, maar in substraat.'* Hoewel in het beleid de substraatteelt (nog) niet verplicht werd voorgeschreven, ervoer een groot aantal grondtelers de overheidsplannen als bedreigend. Door de vaststelling van strikte emissienormen, in het bijzonder voor grondwater, die louter uitgingen van 100 procent gesloten systemen (dat wil zeggensubstraatteelt), werd de ruimte voor grondteelt in de praktijk langzaam afgeknepen. Aansluitend op de *Structuurnota Landbouw* stopte het Proefstation voor de Tuinbouw onder Glas het lopende onderzoek naar grondteelten.

In het voorjaar van 1992 publiceerde de commissie die belast was met de uitvoering van de Wet Verontreiniging Oppervlaktewateren een lijst met gewassen die niet langer in de grond zouden mogen worden geteeld. Zo zouden paprika, tomaat en komkommers voortaan uitsluitend op steenwol geteeld mogen worden. Na grote beroering onder grondtelers trok de commissie de lijst weer ijlings in.

Ook op de veiling liepen grondtelers aan tegen discriminatie. Het 'Amerika-blok', waar de exportkwaliteit terecht kwam, weerde paprika's uit de grond waardoor

een betere prijs er niet in zat. De werkgroep beschouwde het als een uitdaging om aan te tonen dat de grondteelt niet alleen in staat was om de milieudoelen te halen maar in bepaalde opzichten zelfs de voorkeur verdiende boven de substraatteelt. Zo waren er soms teelttechnische obstakels voor substraatteelt, met name bij knolgewassen als radijs. Ook bood de grondteelt meer vrijheid wat betreft bouwplan. Verder achtte de werkgroep het beter om de milieuafweging integraal te maken, dat wil zeggen dat tegenover enkele emissies uit de grondteelt de milieueffecten van allerlei hulpmiddelen in de substraatteelt afgewogen zouden moeten worden. Ten slotte speelde een rol dat de marges op veel glastuinbouwproducten geen bedrijfseconomische ruimte boden voor grote investeringen in de substraatteelt.

Meer in het algemeen pleitte de werkgroep voor behoud van zeggenschap over de eigen arbeid en het arbeidsproces. Het vakblad *de Tuinderij* schreef over de werkgroep:

'Men heeft er moeite mee zomaar op een ander gewas over te schakelen. Deze groep tuinders streeft niet naar 51 weken groen. Zij willen gewoon sla of radijs telen, omdat het gewas bij hen past. Daaruit spreekt liefde voor het vak. Niet iedere tuinder heeft behoefte aan de drukte van een hogedraad-tomatengewas of een paprikateelt.'

In het voorjaar van 1991 had de Vereniging van Nederlandse Tuinbouwstudiegroepen (NTS) nog geprobeerd om de regionale werkgroep te integreren in de bestaande structuur (coöptatie). Dat mislukte niet alleen, begin 1992 ontstonden er soortgelijke groepen in Barendrecht en Limburg. In juli 1992 werd uiteindelijk een landelijke werkgroep onder dezelfde naam, Werkgroep Telen in de Grond, opgericht. Later sloten ook bloementelers in de grond, die lange tijd hadden gedacht dat het beleid zo'n vaart niet zou lopen, zich aan.

De werkgroep ondernam verschillende activiteiten: de organisatie van voorlichtingsavonden en excursies, het informeren van beleidsmakers, het uitwerken van registratieformulieren voor mest- en watergift. Ook werd gewerkt aan de inventarisatie van milieuvriendelijke toepassingen bij grondteelten. Dat het draagvlak voor de ideeën van de WTG groter was dan de negen initiatiefnemers bleek uit de actieve deelname van tachtig telers tijdens de eerste openbare bijeenkomst.

In oktober 1992 bracht de WTG een rapport naar buiten met de resultaten van een inventarisatie van milieuvriendelijke toepassingen. Hiervoor waren vijftien grondtelers benaderd. De toepassingen hadden vooral betrekking op verbetering van de watergift, vermindering van het gebruik van meststoffen en gewasbeschermingsmiddelen, en alternatieven voor de chemische grondontsmetting. Uit de inventarisatie werd duidelijk hoeveel verbeteringen inmiddels in de praktijk waren doorgevoerd en hoeveel nog verbeterd kon worden binnen het grondstelsel. De resultaten waren mede aanleiding voor de toekenning door de provincie Zuid-Holland van de Westlandse milieuprijs, De Zilveren Wesp, aan twee grondtelers.

Typend voor de WTG was de eigenwijsheid van de club, de instelling om in brede kring geaccepteerde axioma's in twijfel te trekken. De kracht ervan zat vooral in de bedrijfsmatige onderbouwing van het eigen verhaal, de weerlegging

van 'de beleidstheorie' met de praktijk van alledag. Maar juist de twijfel die de werkgroep opriep, nadat beleidsmakers meenden hun kennis voldoende gefundeerd te hebben, maakte de omgang met zo'n club voor de overheid een hachelijke zaak. Was men er, op grond van teeltkundig en laboratoriumonderzoek van overtuigd dat substraatteelt de enige weg naar een duurzame glastuinbouw betekende, kwam er een stel grondtelers die aantoonde dat ook hun weg uitkomst kon bieden. Het wekte verwarring en onrust bij beleidsmakers, die bijvoorbeeld in eerste instantie trachtten om de tuinders te betrappen op onzuivere doelstellingen. Daarmee zou het eigen verhaal immers gered zijn geweest.

Omgekeerd stuitte ook de grondtelers op onbegrip bij de overheid en haar vertegenwoordigers. 'Je wordt als een milieubaby behandeld, terwijl we toch vaktechnisch een levenslange ervaring hebben. Dat doet echt zeer.' (persoonlijke mededeling). Het wantrouwen was sterk. En soms ging het niet zozeer om wantrouwen maar om bureaucratie of nonchalance van de kant van de overheid.

Dat verklaart mede waarom onderzoekskoöperaties minder gehoor vinden bij de uitvoerende macht dan bij de wetgevende macht. Waar het de laatste immers gaat om het bereiken van de doelstelling (bv. van duurzaamheid) daar rechtvaardigt de eerste zijn bestaan met het daarbij scheppen van instrumenten (wet- en regelgeving). Zo deden onderzoekskoöperaties als de WTG, maar ook het Landelijk Overleg van Boerenwerkgroepen in Relatienotagegebieden op cruciale momenten met succes een beroep op de volksvertegenwoordiging. Zij stelden niet de doelstellingen ter discussie, maar de instrumenten. Vanwege hun basis in de praktijk van alledag en hun ontstaan vanuit de boerengemeenschap vormen ze een essentiële partner voor de overheid¹³⁴.

Opmerkelijk is dat groepen als de WTG soms een voor sectorgenoten onoverbrugbare kloof oproepen. De felheid waarmee de WTG begin jaren negentig stelling nam, als reactie op de vergaande beleidsstandpunten van de overheid over de grondteelt, schrok menigeen af. En hetzelfde gold voor het Landelijk Overleg. Voor de deelnemers, vooral die van het eerste uur, was het aantonen van het eigen gelijk vaak belangrijker dan de omvang van de achterban. Daarbij verloor men wel eens uit het oog dat gelijk hebben niet hetzelfde is als gelijk krijgen.

Kortom, in het arrangement onderzoekskoöperatie staan boeren en overheid (met name het kennisstelsel daarbinnen) op gespannen voet met elkaar, vooral omdat ze elkaars kennisbasis op voorhand ter discussie stellen. In zo'n situatie is de aanwezigheid van *brokers*, aan beide zijden, weliswaar niet voldoende maar wel cruciaal voor een succesvolle beleidsbemiddeling. Impliciet en gaandeweg is de grondteelt nu overigens wel aanvaard in de vorm van een tweesporenbeleid, zowel in de LTO-vakorganisaties als bij de overheid.

In het kader van het bestuurlijk experiment (zie hoofdstuk 9) presenteerde de WTG een plan van aanpak met acht onderzoeksprojecten op bedrijfsniveau, waaronder gebruik van regenwater, gebruik van biologische preparaten en inzet van wisselteelten. In het zich vormende arrangement van de onderzoekskoöperatie namen naast WTG-leden en LNV-ambtenaren ook vertegenwoordigers van formele onderzoeks-

proefstations en van commerciële bedrijven deel. Interactieve processen waren er in de praktijk maar mondjesmaat. Na twee jaar van gekibbel wezen LNV-ambtenaren, daarbij geadviseerd door onderzoekers van DLO-kennisinstituten, een flink aantal projecten van de hand, meerendeels met het argument dat lopend onderzoek al voldoende antwoord bood op de projectvragen danwel dat men hoge verwachtingen had van reeds ingezet onderzoek. De WTG zou zich daarnaar moeten plooiën.

De WTG deelde deze hoge verwachtingen niet en *'heeft ten aanzien van dit 'meeliffen' met ander onderzoek twijfels of in dit geval het typische 'praktijk'-karakter van het onderzoek wel in stand zou blijven.'* Soms ging het om geheel andere projecten. En voor weer andere projecten werd de WTG uitgenodigd om deel te nemen aan de onderzoeksbegeleidingscommissie, maar

'de WTG is van mening dat het zitting nemen in een begeleidingscommissie van institutioneel onderzoek ver afstaat van het onder eigen verantwoordelijkheid uitvoeren van zelf geformuleerde experimenten op praktijkbedrijven.' (Anderhalf jaar milieucoöperatie 1997)

Afgemeten aan de ervaring van de WTG is de onderzoekscoöperatie een moeizaam arrangement gebleken. Interactie leidde niet of slechts moeizaam tot constructieve afstemming van beleidsdoelen en -implementatie tussen de actoren; doelen en implementatie krijgen daardoor slechts schoorvoetend meer geldingskracht. Daarbij speelt een rol dat het 'officiële' kennisstelsel, ook voor onderzoekscoöperaties, een moeilijk neembaar bastion blijkt te zijn¹³⁵.

8.6 Nederlandse Vakbond Varkenshouders – De syndicalistische organisatie

De agrarische belangenbehartiging in Nederland werd decennia lang gekenmerkt door een horizontale, niet-sectorale structuur. Vanouds waren het de standsorganisaties die de belangen, zuilsgewijs, voor alle agrariërs behartigden. Weliswaar bestonden er binnen de organisaties sectorale vakgroepen, die standpunten voorbereidden, maar op het moment van de waarheid, als het (hoofd)bestuur conclusies trok, bleken sectorale belangen over weinig autonomie te beschikken en bleek de stelregel van interne eenheid dominant¹³⁶.

De varkenshouderij had niet veel macht in de landbouworganisaties. Dat had ten eerste te maken met het feit dat de varkenshouderij vanouds een neventak was, doorgaans bij de rundveehouderij, en uit dien hoofde vormde het in de belangenbehartiging een afgeleide. Pas in de jaren zeventig en tachtig ontwikkelde de varkenshouderij zich, door specialisering en nieuwvestiging, tot een hoofdtak. Daarnaast onderscheidde de (niet-grondgebonden) varkenshouderij zich, net als de glastuinbouw, van de rundveehouderij en de akkerbouw door een geringe marktordening en – mede daardoor – een sterk ontwikkeld gevoel van vrij ondernemerschap. Die kenmerken verklaarden mede waarom varkenshouders – van nature wellicht – minder werden aangesproken door collectieve belangenbehartiging, zeker zolang de sociaal-economische situatie per saldo voor de meesten gunstig was.

In tegenstelling tot de rundveehouderij en de akkerbouw, had de varkenshouderij daarom niet veel vertegenwoordigers in de bestuursgelederen van de gevestigde organisaties. Dat betekende dat haar belangen minder aan de orde kwamen, ook toen de crisis in de varkenshouderij begon te wijzen op meer dan een dalletje in de zg. varkenscyclus. Die belangen werden zelfs onvoldoende behartigd, zo ervoeren de initiatiefnemers van de Vakbond Varkenshouders.

Varkenshouders hadden een voorbeeld in de akkerbouw, waar na de acties van 1989 - '90 een aantal akkerbouwers de Nederlandse Akkerbouw Vakbond oprichtte, een novum in Nederland. Andere sectoren hadden zich weliswaar al veel eerder apart georganiseerd: de glastuinbouwers (NTS), de fruittelers (NFO), de pluimveehouders (NOP), de kalfsvleesproducenten, de champignonkwekers, de bloembollentelers. Maar hoewel het om overwegend vaktechnische organisaties ging, hadden ze alle een 'pacificerende' werking naar hun achterban, omdat ze in meerdere of mindere mate deel uitmaakten van het traditionele overlegcircuit. De varkenshouders hadden weliswaar de Afdeling varkenshouderij van het Landbouwschap en in Brabant en Limburg de Bonden van Varkenshouders van de NCB resp. van de LLTB, maar die konden die pacificerende werking uiteindelijk niet waarmaken: varkenshouders zagen te weinig van hun belangen terug.

Op 21 april 1994 werd de Nederlandse Vakbond Varkenshouders (NVV) opgericht, om de 'marktmacht' van varkenshouders te vergroten. En met '*mensen bovenin die middenin de problematiek staan; die het pijn lijden uit eigen ervaring kennen*'. Begin 1995 had de NVV al meer dan 1.200 leden. De NVV behartigde op verschillende manieren de belangen, zowel direct als indirect. Direct bij ministers, ambtenaren, leden van de Tweede Kamer, politieke partijen, coöperatieve en particuliere leveranciers en afnemers, consumentenorganisaties, enz. Indirect door beïnvloeding van besturen van standsorganisaties, Landbouwschap, productschappen. Heel gerichte contacten, vaak met eerstverantwoordelijken voor beleid, maar ook met de meest betrokken ambtenaren binnen het apparaat, speelden een essentiële rol in de strategie van de NVV. Zo plaatste de bond de problematiek van de Aujeszkybestrijding direct en effectief op de departementsagenda.

De NVV profileerde zich in de daarop volgende jaren sterk en groeide navenant, door zich af te zetten tegen de federatieve structuur die de standsorganisaties waren aangegaan. Ten aanzien van het Landbouwschap had de vakbond al vanaf het begin grote reserves. De NVV erkende vooralsnog de taken van het schap wat betreft bewind en medebewind, maar erkende (precies daarom) het Landbouwschap niet als belangenbehartiger van boeren en tuinders en zeker niet als belangenbehartiger van varkenshouders. Het schap maakte *qualitate qua* afspraken met de overheid, en die bleken zelden in het voordeel van de varkenshouderij uit te pakken. Belangenbehartiging, zo was de redenering, hoort thuis bij private organisaties en niet bij publiekrechtelijke. '*Dat is gedwongen winkelnering.*' Daarom ging de bond geen officiële relaties aan met het Landbouwschap.¹³⁷

Ten opzichte van de standsorganisaties nam de NVV aanvankelijk een pragmatisch standpunt in; men erkende hen als belangenbehartigers van agrariërs op regionaal niveau, behartigers van algemene belangen en als dienstverleners (o.a. SEV, *accoun-*

tancy). Ook onderkende men de 'sociale functie' van de standsorganisaties, een functie die de NVV zelf zeker niet ambieerde.¹³⁸ Opvallend is dat de NVV al vrij snel concludeerde, dat ondanks de 'afbladderende' PBO-structuur, de nieuwe LTO-organisatie min of meer het monopolie op toegang tot de overheid wist te heroveren/behouden. De NVV besloot daarom, mét de nieuwe vakbond van melkveehouders (NMV) maar zonder de akkerbouwvakbond, zich toegang tot de LTO te verschaffen. Bij de eerste voorzittersverkiezingen voor de LTO-vakgroepen stelde NVV-voorzitter Van den Brink zich (net als NMV-collega Vogelaar) verkiesbaar. Hij versloeg zittend voorzitter Martens met groot gemak. Van den Brink claimde met succes enkele adviseursplaatsen voor NVV-ers in het vakgroepsbestuur. Enige tijd leek het er serieus op dat de NVV een geslaagde coup in de LTO had gepleegd.

Na het uitbreken van de varkenspest in februari 1997 nam de politieke en maatschappelijke druk op de varkenssector in sneltreinvaart toe. Miljarden overheids-geld moesten, overigens volkomen wettelijk, naar de sector om de ziekte en de gevolgen te bestrijden. De publieke opinie begon zich, met de dagelijkse beelden op televisie, tegen de sector te keren. De combinatie NVV-vakgroep reageerde niet adequaat en waande zich te lang onkwetsbaar. Minister Van Aartsen negeerde daarop de sector en besloot een eigen pad, drastische inkrimping, te kiezen. Hij presenteerde in juli 1997 de Wet Herstructurering Varkenshouderij, waarvan de meest saillante elementen waren een inkrimping van de varkensstapel met 25 procent en een aanscherping van de dierhuisvestingseisen.

Er volgde een periode van verwarring in de belangenbehartiging. Anders dan Vogelaar hield Van den Brink zijn vakbondspet voortdurend op. De interne druk vanuit de vakgroep leidde uiteindelijk tot een isolement voor de 'voorzitter'. Van den Brink trok zich eind 1997 terug uit de LTO en in de 'warmte' van de NVV. De coup was toch mislukt.

Binnen de vakbond kreeg de stem van de basis soms de overhand. En zo'n stem krijgt iets dreigends als hij niet wordt gefilterd en gerelativeerd door een vakbondsleiding, die zich behalve door de leden mede laat leiden door een bredere visie op de (belangen van de) varkenshouderijsector. Hier wreekte zich ook dat onder varkenshouders, door de gememoreerde ondervertegenwoordiging in de besturen van standsorganisaties, weinig bestuurlijke ervaring aanwezig was. Het bestuur erkende het genoemde gevaar, maar achtte het niet opwegen tegen het voordeel van de directheid in de belangenbehartiging.

Onmiskkenbaar kreeg binnen de NVV ook de stem van de leider vaak de overhand. Met Van den Brink (in de media vaak aangeduid als 'de man met de pijp') had de vakbond jarenlang een voorzitter die de grenzen van het maatschappelijk aanvaardbare opzocht en een enkele keer overschreed.

De NVV was vooral actief op landelijk niveau. Blijvend succes van de NVV hing af van de mate waarin de bond echt wortel zou schieten in de sector. De rol van de regio's bleef lange tijd onduidelijk, men bleef zitten met het probleem: wie moet precies stemrecht hebben, alle leden of vertegenwoordigers van de leden, dus een

ledenraad? En vooral: hoe kon de NVV zich versterken in de regio's zelf? Specifieke regionale kwesties als hinderwetvergunningen en ruimtelijke ordening moesten door de regio's zelf kunnen worden afgehandeld.

Er liggen onder het arrangement syndicalistische organisatie, afgaande op de ervaringen van de NVV, een aantal tijdbommetjes. Ten eerste roept het fenomeen van een vakbond van ondernemers onwillekeurig vragen op als het gaat om de behartiging van collectieve belangen. De NVV herbergde een geschakeerde achterban van varkenshouders, die elkaar vonden in hun ontevredenheid over de belangenbehartiging door standsorganisaties en Landbouwschap. Weliswaar was op veel punten de eensgezindheid vrij eenvoudig te bewaren (dierziektenbestrijding, ammoniakbeleid), maar naarmate de vakbond gedetailleerder stelling moest gaan nemen over een kwestie als vrijwillige productiebeheersing en een toekomstvisie op de sector moest gaan formuleren, kwamen de onderlinge verschillen sterker naar voren. Een andere potentiële tegenstelling is die tussen coöperatief denken en doen enerzijds en 'particulier' denken en doen anderzijds. De vraag is of de bestuurders de ruimte zullen krijgen en houden van de achterban om snel en slagvaardig namens de hele bond op te treden.

De sociaal-economische situatie in de betreffende sector speelt hierbij een niet onbelangrijke rol: aantrekkende prijzen zullen de vakbond niet in de kaart spelen want die nemen druk van de ketel. Het zal dan moeilijker worden om de betrokkenheid van leden vast te houden, waarbij verwezen kan worden naar het van nature sterk ontwikkelde gevoel van vrij ondernemer zijn. Aansluitend kan de vraag worden gesteld wat de rol van pure belangenbehartiging zal zijn in een situatie van meer rust in de sector. Als de crisis voorbij is, heeft een vakbond, zonder de traditionele dienstverlening die de standsorganisaties biedt, dan nog dezelfde aantrekkingskracht? Die vraag is ook de meest theoretische, want van rust in de land- en tuinbouw lijkt voorlopig geen sprake.

Wellicht was het grootste effect van het optreden van de NVV: het betwisten van de geloofwaardigheid van de zg. horizontale belangenbehartiging in een tijd van toenemende druk op de agrarische sector. Net als de akkerbouwvakbond maakte de Vakbond Varkenshouders de belangenbehartiging transparant: varkenshouderijbelangen lopen niet parallel aan die van andere agrarische sectoren, en net doen alsof dat wel zo is, levert weinig goeds op voor de varkenshouders.

De betekenis van de syndicalistische organisatie voor beleidsbemiddeling moet worden gezocht in de strakke, disciplinerende werking naar de landelijke achterban, die overigens beperkt maar militant is.¹³⁹ Succes is te halen op het terrein van overzienbare, overeenstemmende deelbelangen van de betreffende sector. Op zichzelf past het arrangement prima in de Nederlandse, resultaatgerichte bestuurscultuur van consultatie, consensus en compromis, zij het dat de NVV zich aan die drie c's en vooral de laatste twee weinig gelegen liet liggen.

Opvallend is dat de LTO-vakgroepen zich gaandeweg zijn gaan opstellen als actoren in een syndicalistisch arrangement met de overheid en andere maatschappelijke actoren. Vooral de vakgroep glastuinbouw vertoont die trekken,¹⁴⁰ maar

hetzelfde geldt voor de vakgroepen melkveehouderij (onder leiding van oud NMV-vakbondsvoorzitter Vogelaar) en akkerbouw, die overigens beide voortdurend bij de les worden gehouden door respectievelijk de NMV en de NAV.

Maar ook voor de LTO-vakgroepen geldt, dat de actoren in de syndicalistische organisatie snel op onderlinge tegenstellingen en op maatschappelijke wensen botsen als het om grotere vraagstukken gaat, zoals productiebeheersing of ruimtelijke spreiding van de sector. In die gevallen ligt beleidsbemiddeling niet binnen bereik.

8.7 Conclusies

Uit de cases wordt een aantal dingen duidelijk:

- Er bestaat overlap tussen verschillende arrangementen, wat gegeven het ideaaltypische karakter ervan geen verrassing is. Vooral het onderscheid tussen horzelorganisatie en onderzoekskoöperatie en tussen boerenvereniging en beleidskoöperatie is in de praktijk niet scherp te maken.
- Als arrangementen voor beleidsbemiddeling werkten ze soms wel, soms niet. Punt is dat er geen bewust voornemen was om ze als zodanig te beschouwen (dat was later wél het geval in het bestuurlijk experiment, zie hoofdstuk 9).
- De overheid verkeerde in verwarring over de vraag hoe om te gaan met initiatieven in het veld; deze initiatieven spoorden niet of nauwelijks met de dominante behoefte bij de overheid aan regulering en stroomlijning.

9 Praktijkervaringen en beleidsbemiddeling: Een bestuurlijk experiment

Drie van de zes samenwerkingsverbanden, die ik in het vorige hoofdstuk heb besproken, waren betrokken bij een bestuurlijk experiment van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. De geschiedenis van dit bestuurlijk experiment is veelbetekenend voor de relatie tussen overheid en landbouw. Om die reden ga ik er in dit hoofdstuk uitvoerig op in.

Begin jaren negentig groeide de aandacht voor het leggen van meer eigen verantwoordelijkheid bij maatschappelijke actoren in het milieubeleid. Noties als netwerksturing en zelfregulering vonden in de vak- en beleidsliteratuur ruim weerklank (bv. *Milieubeleid: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid* 1992). Ook in de landbouw was dit het geval, getuige de discussie over milieucoöperaties. In een door de Nationale Coöperatieve Raad en LNV gefinancierd onderzoek door de vakgroep Rurale Sociologie van de Landbouwuniversiteit (Hees e.a. 1994) kwamen praktijkinitiatieven naar voren

'die onmiskenbaar voordeel voor overheid en samenleving opleveren: natuur- en milieuwinst op regionaal niveau. De overheid zou de initiatieven kunnen stimuleren/uitdagen om de milieuwinst maximaal te maken. Dat zou concreet vorm kunnen krijgen door een aantal experimenten toe te staan van lokale zelfregulering.'

Ook in het rapport *Sturing op maat*, geschreven door een brede projectgroep in opdracht van LNV (1993), werd de conclusie getrokken: *'Door op een aantal terreinen te experimenteren, kan de haalbaarheid en de effectiviteit van het sturingsconcept worden getoetst.'*

Beleidsruimte

Het LUW-onderzoek bleef zeker niet onopgemerkt; het werd door LNV zelfs breed verspreid over het land: gewestelijke raden van het Landbouwschap, provincies, provinciale milieufederaties, alle LNV-directies, een aantal VROM-directies. De mede uit dit onderzoek voortkomende contacten tussen de LUW en de samenwerkingsverbanden leidden begin 1994 tot een opmerkelijk initiatief. In februari 1994 dienden vijf samenwerkingsverbanden (VEL, VANLA, Telen in de Grond, Milieucoöperatie De Peel en Stichting Project Buitengebied Winterswijk) formeel bij de minister van LNV een verzoek in om de ruimte te krijgen om

'in een duidelijk afgegrensd gebied en in een eveneens duidelijk afgebakende periode te zoeken naar adequate vormen om de doelstellingen van een duurzame landbouw in praktijk te brengen [...] Dat impliceert dat wij door specifieke ontheffingen een toereikende experimenteerruimte toegekend zouden moeten krijgen. Na afloop van de overeengekomen periode kan dan evaluatie plaatsvinden. Zijn wij erin geslaagd de doelstellingen

te realiseren, dan kan over verdere institutionalisering worden gesproken. Slagen wij niet, dan accepteren we een beëindiging van de uitzonderingssituatie.'

Ook vroegen zij ondersteuning bij het uitwerken van de plannen. Vooral in de periode 1994–1997 zochten en vonden de initiatiefnemers steun voor hun zaak bij leden van de Tweede Kamer. Naast brieven en bezoeken verliep dat ook via het uitnodigen van de vaste kamercommissie van landbouw voor werkbezoeken. Deze steun bleek meer dan eens van belang om schot in de zaak te brengen.

Een maand na het verzoek van de samenwerkingsverbanden, in maart 1994, liet minister Bukman weten dat het verzoek als zodanig aansluit bij *'de gedachten over een andere bestuurlijke aanpak van de milieuproblematiek in de landbouw'*. Tegelijkertijd waarschuwde hij dat ontheffingen voor bepaalde regelgeving grote consequenties konden hebben voor het bestaande en toekomstige beleid. Een en ander diende wettelijk geregeld te worden en *'vereist een zorgvuldige maatschappelijke en politieke besluitvorming'*. De minister nodigde de samenwerkingsverbanden uit om *'in overleg met mijn medewerkers uw plannen zodanig uit te werken dat de consequenties helder in beeld komen en breed bediscussieerd kunnen worden'*.¹⁴¹

Na ampel beraad tussen de initiatieven, gefaciliteerd door de Vakgroep Rurale Sociologie, besloten deze om de handschoen op te pakken. In april 1994 zegden zij de minister toe binnen drie maanden per initiatiefgroep

'een Plan van Aanpak te formuleren, waarin wordt gespecificeerd welke doeleinden wij nastreven, welke middelen we daartoe zullen gebruiken (dan wel zullen ontwikkelen), in welke randvoorwaarden daartoe door het ministerie zal moeten worden voorzien, welk tijdpad we noodzakelijk achten, welke interne mechanismen we ons voorstellen voor het behoud van het draagvlak en op welke wijze we ons de evaluatie denken.' Naast een bedrag per groep voor het opstellen van de Plannen vroegen zij *'assistentie van de provinciale LNO's en van het ministerie bij het nader bepalen van mogelijkheden en beperkingen op het vlak van regelgeving.'* (Briefwisseling van de vijf initiatieven met het ministerie van LNV)

Het duurde precies vijf maanden, alvorens de ambtelijke top van LNV¹⁴² formeel de medewerking toezegde aan het opstellen van plannen van aanpak voor concrete 'praktijkexperimenten' waarin duidelijkheid moest worden verschaft over:

- de nagestreefde doelen op het gebied van landbouw, natuur, milieu en landschap;
- de maatregelen die men zich voorstelde om de doelen te realiseren;
- de randvoorwaarden waarin bevoegde overheden zouden moeten voorzien (w.o. ontheffingen van bepaalde wet- en regelgeving);
- het gewenste tijdpad;
- de voorgestelde interne mechanismen, gericht op behoud van draagvlak maar ook op afstemming, uitvoering en controle.

Directeur-generaal Van der Lely onderstreepte dat hij de experimenten zinvol vond *'omdat ze de eerste praktijkervaringen en -resultaten zullen geven van een bestuurlijke aanpak die we tot op heden als theoretisch concept hebben onderschreven. (Sturing op*

Maat) Meer specifiek ging het erom 'inzicht te krijgen in de perspectieven van zelfsturing en de randvoorwaarden van zelfsturing' (Milieu coöperatief 1998). Zelfsturing werd samengevat als 'een afspraak tussen Rijksoverheid en milieucoöperaties waarbij beleidsruimte wordt gegeven in ruil voor het op een andere manier halen van de doelstellingen van de Rijksoverheid' (Milieu coöperatief 1998). Met andere woorden, zelfsturing heeft betrekking op een bijzonder soort beleidsbemiddeling, in mijn arrangementen-indeling het dichtst bij de boerenvereniging en – in mindere mate – de beleidscoöperatie. De directeur-generaal van LNV stelde medewerking van regionale directies aan de samenwerkingsverbanden beschikbaar, alsmede financiële middelen.

Aan de slag

In vijf maanden tijd produceerde elk van de groepen een plan van aanpak, bestaande uit een serie projecten gericht op verweving van landbouw, natuur, milieu en recreatie, een globale inventarisatie van benodigde ontheffingen in bestaande regelgeving alsmede van middelen en medewerking. (Plannen van aanpak 1995) De ondersteuning daarbij door de regionale directies van LNV was niet overal even constructief, mede door de onduidelijke instructie vanuit Den Haag. De daadwerkelijke ondersteuning hing sterk af van het enthousiasme van betrokken ambtenaren.

De plannen weerspiegelden, zo kan na het voorgaande worden geconstateerd, de dimensie van het beleidsbemiddelingsvacuüm waarin het betreffende initiatief opereert. De VEL en de VANLA, beide boerenverenigingen, werkten nauw samen aan hun plannen. De plannen vroegen met name om flexibilisering van de verdichte regelgeving, zowel op het terrein van de mestwetgeving als dat van het agrarisch natuurbeleid. In de plannen van PBW en (in iets mindere mate) in die van de MCDP, beide beleidscoöperaties, kwam prominent het vraagstuk van de bestuurlijke fragmentatie naar voren. Juist op gebieden als De Peel en Winterswijk waren de afgelopen decennia tientallen nota's en bijbehorende beleidscategorieën (kort) van toepassing geweest. En de WTG, een onderzoekskoöperatie, presenteerde in zijn plan van aanpak een onafhankelijk onderzoeksprogramma gericht op de teelt in de grond.

Terwijl de vijf deelnemende samenwerkingsverbanden elk een eigen arrangement representeren, is met hun deelname in het bestuurlijk experiment in feite een nieuw, overkoepelend arrangement ontstaan. Een concurrerend arrangement in zekere zin.

Nadat de plannen waren aangeboden, begin april 1995, bleef het bijna een jaar nagenoeg stil aan de kant van het ministerie. Hetgeen niet wil zeggen dat de plannen binnen het ministerie geen aanleiding voor discussie vormden. Een klein aantal ambtenaren, waarvan sommigen al in de productiefase van de plannen waren betrokken, deed pogingen om de plannen daadwerkelijk tot uitvoering te laten brengen. Anderen prefereerden een veel terughoudender opstelling, met name tegenover de gevraagde ontheffingen van regelgeving.

In december 1995 vond een overleg plaats tussen de vijf – wat was gaan heten – milieucoöperaties en de directie Milieu, Kwaliteit en Gezondheid van LNV, waaronder het experiment ressorteerde. In dat overleg namen de ambtenaren een defensie-

ve houding aan; zij zagen zich genoodzaakt, vanwege ministeriële en Tweede-Kamerdruk (dat wil zeggen politieke druk), om het experiment vooruit te helpen maar het ging niet van harte. In plaats van het initiatief te beschouwen als een weliswaar kwetsbare, maar waardevolle bijdrage aan het oplossen van het beleidsbemiddelingsvacuüm, legden zij de nadruk op de bestuurlijk-juridische complicaties ervan.

Onder meer door aandringen van de Tweede-Kamercommissie voor Landbouw, besloot minister Van Aartsen in het voorjaar van 1996 om aan het experiment een vervolg te geven. Daarbij speelde ook mee dat het gedachtengoed rond het experiment, het praktijkgedeelte overigens meer dan de bestuurlijke component, goed aansloot bij de beleidsnota *Dynamiek en Vernieuwing* die Van Aartsen in 1995 had gepresenteerd.

De gevraagde ontheffingen kwamen er niet allemaal, evenmin als de gevraagde financiën, maar er werd tenminste geen punt gezet achter het op gang gebrachte verkennen van lokale zelfregulering. De regionale directies van het departement (Groningen, Deventer, Diemen, Eindhoven en Dordrecht) werden voor de milieucoöperaties het loket naar de overheid.

Tabel 5 Samenvattingen van de verzoeken van de milieucoöperaties

<i>Milieucoöperatie/-verzoek</i>	<i>Akkoord</i>	<i>In onderzoek</i>	<i>Niet akkoord</i>
VEL/VANLA 1. Verlenging uitrijperiode mest van 15/9-1/10			Geen landbouwkundige noodzaak; VEL/VANLA gaat niet akkoord
2. Vrijstelling erkende uitrijmethoden voor bedrijven met gebruik euromestmix en voor ontwikkelen nieuwe machine	Onderzoeksontheffing PR voor korte laboratoriumproef. Bij positief resultaat met beperkt aantal boeren praktijkproef. Financiën (f 200.000,-) gedekt. Indien extra financiën nodig: dekking uit beleidsbudget MKG. Vrijstelling z.s.m. voor milieucoöperatie na positief resultaat praktijkproef.		
3. Beheer en onderhoud van landschap	Financiële vergoeding voor achterstallig onderhoud van f 580.000,-	Mogelijkheden voor experiment voor regulier onderhoud wordt uitgewerkt i.h.k.v. Programma Beheer of Relatienota	

De Peel 1. Toepassing geuremissie factoren	Komt in (generieke) herziening Stankrichtlijn (VROM verantwoordelijk)		
2. Externe werking van Natuurbeschermingswet		Provincie Brabant/Limburg werkt mogelijkheden voor oplossing uit	
3. Regulerende mineralenboekhouding bonus-/malus	Meedoen in experiment Integrale Notitie M&A		
4. Mestverwerking op bedrijfsniveau	Uitwerking in (generieke) landelijke regeling ontheffingen. Regeling gereed eind maart 1996, verzoeken lijken te passen	Mogelijkheden voor erkenning door Bureau Heffingen in bespreking	Vrijstelling vermindering overschotheffing vanwege precedentwerking niet mogelijk
5. Financiële steun	In NUBL 5,2 miljoen voor projecten en f 90.000,- voor proceskosten gereserveerd		
Winterswijk 1. Koppeling ARP en bedrijfsmilieuplannen	Koppeling aan experiment integrale milieuvergunning wordt uitgewerkt		
2. Ammoniak emissierechten depot	Wordt uitgewerkt met gemeente (en VROM)		
3. Flexibele toepassing relatienota, particulier natuurbeheer, verbreding landinrichting, e.d.	Experiment agrarisch natuurbeheer i.h.k.v. Programma Beheer. Verbreding Landinrichtingsinstrumentarium in uitwerking	Mogelijkheden binnen Relatienota worden uitgewerkt	Belastingvrije voet i.v.m. belastingwetgeving niet mogelijk
4. Eén overheidsloket voor financieringsbronnen	In WCL- en LI-kader mogelijkheden		
5. Toepassing geur-emissie factoren	Komt in (generieke) herziening Stankrichtlijn		
WTG 1. Hergebruik organisch afval	Ondersteunen/concretiseren van ontheffing. Wet Bodembescherming geeft ruimte voor composteren		

2. Ontheffing niet toegelaten bestrijdingsmiddelen			Niet mogelijk, van niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen veiligheid voor milieu niet bekend
3. Ontheffing regenwaterbassin, lozen drainagewater		Mogelijkheden worden onderzocht: overleg waterkwaliteitsbeheerder wordt gefaciliteerd	
4. Technische, financiële ondersteuning onderzoek en voorlichting		Mogelijkheden voor onderzoek (PR-Naaldwijk) worden onderzocht	

Bron: Anderhalf jaar milieucoöperatie (1997)

Kortom, de verzoeken leidden tot drie mogelijke antwoorden: nee, in onderzoek en ja. Dat laatste antwoord viel uiteen in: ja, voor iedereen (generiek) en ja, maar uitsluitend voor de deelnemers aan het bestuurlijk experiment.

Resultaten

Twee jaar later, eind 1997, werd het experiment geëvalueerd door het IKC-Landbouw, dat valt onder LNV, en door de deelnemende groepen zelf. Gezien de late start van enkele projecten bleek het niet mogelijk om al een eenduidig antwoord te geven op de vraag welke perspectieven het bestuurlijk experiment te bieden had. Wel konden de beide evaluaties als kritisch worden getypeerd. Ze brachten bovendien een aantal belangrijke voordelen aan het licht, zowel voor de rijksoverheid als voor de betreffende boeren.

Het IKC somde de volgende voordelen voor de rijksoverheid op:

- de projecten die in het kader van het experiment werden uitgevoerd, brachten de natuur- en milieudoelen sneller dichterbij. Zo realiseerden de leden van VEL/VANLA gemiddeld verliesnormen voor fosfaat en stikstof die flink onder die van collega's op vergelijkbare grondsoorten lagen. En zo bleek in Winterswijk ongeveer twee keer zoveel relatienotabeheer te zijn afgesloten als was voorzien;
- de projecten stimuleerden de boeren om hun vakmanschap en hun kennis van milieu, natuur en landschap te benutten.

Voor de boeren zag IKC de volgende voordelen:

- de handelingsvrijheid op bedrijfs- en gebiedsniveau nam toe;
- men had het gevoel 'serius te worden genomen' en dat meedenken over milieu- en natuurbeleid mogelijk was.

Interessant was ook dat het IKC over de exacte evaluatieopdracht heenkeek en -ongevraagd - drie rollen inventariseerde die de milieucoöperaties in het gebied waar ze actief waren, vervulden in de samenwerking tussen allerlei maatschappelijk-

ke organisaties en overheden. Het ging om de milieucoöperatie als belangenbehartiger, als bruggenbouwer en als motor voor creativiteit. Dat wil zeggen, dat zij ambities hadden in meerdere dimensies van het beleidsbemiddelingsvacuüm.

In de evaluatie van de samenwerkingsverbanden zélf, door hen strategisch 'voortgangsrapportage' genoemd (Anderhalf jaar milieucoöperatie 1997), was de teneur nog wat positiever, hoewel men zorgvuldig vermeed om al te causale relaties te leggen.

'De vijf milieucoöperaties die als eersten het groene licht kregen van de minister van LNV zijn succesvol. Mede door de milieucoöperaties zijn maatschappelijke spanningsvelden overbrugd en werkbare situaties gecreëerd. Mede door de milieucoöperaties zijn aantoonbare en duidelijke vorderingen gemaakt op milieugebied en op het vlak van landschap en natuur. Mede door milieucoöperaties is op bepaalde punten het geïnstitutionaliseerde onderzoek bijgestuurd. Tegelijkertijd zijn er nog tal van problemen. Dat neemt niet weg dat bij de milieucoöperaties de gedachte overheerst dat men op de goede weg is.' En: 'Bovenal is het zaak om het momentum dat is opgebouwd niet te verliezen.'

Toch is dat laatste precies wat er daarna gebeurde. Het had zonder twijfel te maken met de omstandigheid dat de zaak na 1997 serieuzer zou gaan worden. Was er voor die tussenbalans nog sprake van *'verkennen, praten en plannen maken'*, daarna zou het gaan om *'uitwerken, instrumenten aandragen en [...] daadwerkelijk beleidsruimte scheppen'*. De deelnemende groepen onderstreepten dat zonder veel omhaal in hun tussenrapportage.

Van enthousiasme naar scepsis

Het eerste signaal dat wees op 'verwarring,' binnen het LNV-apparaat over de vraag óf en hoe het experiment moest worden voortgezet, was de radiostilte naar buiten. Pas in april 1998, bijna een half jaar na de tussenevaluaties, trok minister Van Aartsen zijn conclusie. Het feit dat *'de ervaringen tot nu toe nog onvoldoende inzicht hebben geleverd'* bracht de minister tot het besluit het bestuurlijk experiment met de vijf milieucoöperaties (die noemer bleef dus van kracht) voort te zetten en uit te bouwen door de ondersteuning van de coöperaties te versterken en de betrokkenheid van andere overheden en maatschappelijke organisaties te vergroten.¹⁴³ De minister concludeerde:

'de rapporten van het IKC en de milieucoöperaties maken duidelijk dat het bestuurlijk experiment heeft bijgedragen aan het succes van de vijf milieucoöperaties; het 'elan' is toegenomen en er is natuur en milieuwinst geboekt. Er zijn doorbraken gerealiseerd in de verhouding tussen boeren en maatschappelijke organisaties. Er heeft in veel gevallen een omslag plaatsgevonden in de houding van boeren ten aanzien van het beheer van natuur, landschap en milieu.' (Brief aan de Tweede Kamer der Staten Generaal 3 april 1998)

De periode na de evaluatie van 1997 werd gekenmerkt door onzekerheid en onduidelijkheid. De *hype* milieucoöperatie dreef enigszins over, de varkenspest trok alle aandacht, met aansluitend de juridische controverse over de gewraakte Wet Herstructurering Varkenshouderij. Bovendien vond er halverwege 1998 een ministerswisseling plaats en in 1999 opnieuw. Maar los van die gebeurtenissen in de politieke 'bovenbouw' kwam het bestuurlijk experiment terecht in een sfeer van

'kleine valkuilen en hindernissen'. Het experiment begon te lijden aan wat kan worden genoemd vermoeidheid. De constante bestond in de voortdurende twijfel bij de overheid, op rijks- en provinciaal niveau, over wat bestuurlijke deregulering vermag. Bij deze afweging legden de voordelen, die in 1997 door het IKC waren opgesomd, het steeds af tegen de vrees voor bestuurlijke ongelijkheid en chaos.¹⁴⁴ Er werd niet echt geïnvesteerd, ook niet in personeel, in het experiment als bestuurlijk leerproces. Op de directie Juridische Zaken legde niemand zich toe op de specifieke bestuurlijk-juridische consequenties van zelfregulering.

Veeleer werkte de personele invulling op LNV van het experiment contraproductief door de voortdurende wisseling, zowel regionaal als landelijk. Face-to-face relaties, zo bepalend voor dit type beleidsbemiddeling, kwamen daardoor nauwelijks tot stand.

Bovendien werd in 1998 de definitie van zelfregulering binnen het bestuurlijk experiment aangescherpt: voortaan moest er een schriftelijke overeenkomst gesloten worden tussen een samenwerkingsverband en de overheid over: doelen, maatregelen, monitoring, handhaving en de 'tegenprestatie' van de overheid. Bovendien moest er sprake zijn van een wederzijds voordeel.

In 1999 voerde het IKC opnieuw een evaluatie uit. Daaruit bleek dat er ten opzichte van 1997 niet veel nieuwe ervaringen waren opgedaan. In tabel 6 wordt de stand van zaken in 1999 opgemaakt.

Tabel 6 Samenvatting verzoeken milieucoöperaties: stand van zaken in 1999

<i>Milieucoöperatie/verzoek</i>	<i>Akkoord</i>	<i>In onderzoek</i>	<i>Niet akkoord</i>
VEL/VANLA 1. Verlenging uitrijperiode mest tot 15/9 in ruil voor scherpere verliesnormen	Vrijstelling uitrijperiode verleend onder voorwaarden		
2. Vrijstelling erkende uitrijmethoden voor bedrijven t.b.v. ontwikkelen en uitproberen 'gebiedsspecifieke' machine	Vrijstelling uitrijtechniek vooralsnog aan PR		
3. Vrijstelling erkende uitrijmethoden voor bedrijven die euro-mestmix gebruiken	Vrijstelling uitrijtechniek, in 1997 voor PR en in 1998 en 1999 voor 19 VEL/VAN-LA deelnemers		

4. Beheer en onderhoud van landschap	Financiële vergoeding voor onderhoud. Particulier onderhoud past in nieuw regulier beleid van Programma Beheer		
De Peel 1. Toepassing geuremissie factoren	(Generieke) herziening Stankrichtlijn inmiddels uitgevoerd		
2. Externe werking van de Natuurbeschermingswet			Afgewezen omdat De Peel maximale bescherming behoeft
3. Regulerende mineralenboekhouding bonus/malus met (hogere) gebiedsverliesnorm	Wel deelname aan landelijk bonus/malus experiment		Geen specifieke gebiedsverliesnorm
4. Mestverwerking op bedrijfsniveau	(Generieke) versoepeling van toepassing 'waterige fractie'		Verzoek om 10% korting varkensrechten niet toe te passen op mestverwerking en -export, afgewezen
5. Financiële steun	NUBL-gelden en voor proceskosten f 90.000,-		
6. Stimuleren bedrijfsverplaatsing uit EHS	(Generieke) regeling voor verplaatsing (BEVAR)		
7. Vernattingspakket EHS-De Peelvenen		Verkenning mogelijkheden voor particulier beheer in het gebied	
Winterswijk 1. Koppeling bedrijfsmilieuplan aan ARP			Generieke integrale milieuvergunning niet meer aan de orde. Experiment daarom afgewezen
2. Ammoniak emissierechten depot			Bleek juridisch niet haalbaar
3. Flexibele toepassing natuur- en landschapsonderhoud	De 'ruime jas'-methode inmiddels van kracht		
4. Toepassing geuremissie factoren	(Generieke) herziening Stankrichtlijn inmiddels uitgevoerd		

5. Eén overheidsloket t.b.v. financieringsbronnen			Niet gerealiseerd
6. Vrijstelling herinplantplicht mits kwalitatieve verbetering			Afgewezen door provincie Gelderland
WTG 1. Hergebruik organisch afval op bedrijf	Gevraagde ontheffing bleek niet noodzakelijk		
2. Ontheffing niet-toegelaten bestrijdingsmiddelen voor onderzoek naar toepassing biologische preparaten en meststoffen			Afgewezen vanwege risico voor milieu
3. Ontheffing regenwaterbassin in ruil voor emissiereductie bij gebruik oppervlaktewater			Afgewezen vanwege onzekere resultaten
4. Watergeven en bemesten preciseren naar behoeften plant	(Generiek) onderzoek door Proefstation Bloemisterij en Glasgroenten		
Ommer Marke 1. Gebiedsspecifieke toepassing van natuur en landschapsbeleid, w.o. eigen beoordelings-systeem en terreinbeherende organisatie	In overleg met provincie: aantal flexibilisering w.o. ruime jas en particulier beheer		Afgewezen zijn voorstellen voor eigen vergoedings-systeem, beoordeling en terreinbeherende organisatie
2. Ammoniakemissie beperken door mestbewerking en voedermaatregelen		Onderzoek naar koppeling voeding en ureumgehalten in melk	
3. Integraal bedrijfsmilieuplan/vergunning		(Generiek) onderzoek inmiddels achterhaald	
4. Verbetering mestafzet-/collectieve Minasaangifte-/vrijstelling korting op varkensrechten bij verwerking/export			Vrijstelling korting en collectieve Minasaangifte afgewezen

5. Financiële bijdrage f 130.000,-/jaar voor uitvoeringsorganisatie			Afgewezen
Waterland 1. Gebiedscontract	Na lang onderhandelen is over onderdeel natuur akkoord bereikt		Onderdeel milieu afgewezen, uit vrees voor precedent

Bron: Uitzonderingen bevestigen de regel? (1999)

Als we de essentie van het bestuurlijk experiment in ogenschouw nemen, namelijk 'een afspraak tussen overheid en milieucoöperatie waarbij beleidsruimte (onthefingen en/of vrijstellingen) wordt verleend in ruil voor het op een andere manier realiseren van beleidsdoelstellingen op het gebied van milieu, natuur en landschap.' (definitie 1996, zie Milieu coöperatief 1998) dan voldeden lang niet alle projecten daaraan. Bovendien werden veel verzoeken afgewezen en bleken sommige anderen niet noodzakelijk om het gewenste doel te bereiken. Opvallend is voorts dat veel verzoeken van de milieucoöperaties om ontheffing en/of vrijstelling niet werden ingewilligd door een vrijstelling/ontheffing maar door een aanpassing van generieke regelgeving (Stankrichtlijn¹⁴⁵, toepassing waterige mestfractie, ruime jas in Relatienotabeleid, enz.) Daardoor kreeg het bestuurlijk experiment eigenlijk niet eens de kans om te mislukken. Het doofde grotendeels uit, zoals ook uit het volgende moge blijken.

Remweg

Terwijl de evaluatie in 1997 nog kritisch positief uitviel, beoordeelden in 1999 de meeste partijen het verloop van het experiment kritisch negatief. Als voornaamste redenen daarvoor bracht het IKC naar voren:

- het bij de start ontbreken van een gemeenschappelijk verwachtingen- en toetsingskader;
- het ontbreken van voldoende wederzijds vertrouwen;
- een stroeve communicatie, gekoppeld aan uiteenlopende opvattingen over de rol en de betrokkenheid van LNV;
- beperkte menskracht aan beide kanten, in relatie tot de hoge eisen;
- de spanning tussen lokaal/regionaal maatwerk enerzijds en de vrees bij de overheid voor rechtsongelijkheid en precedentwerking anderzijds.

Partijen bleken terughoudend over het perspectief van zelfregulering. Naast de genoemde voorwaarden van wederzijds voordeel en een contract achtte men ook wederzijdse duidelijkheid en professionaliteit noodzakelijk voor een succesvol vervolg. Het enthousiasme van 1995-1997 had plaatsgemaakt voor teleurstelling en scepsis.

In de loop van 1999 werd duidelijk dat de meeste van de acht initiatieven niet langer in aanmerking kwamen of wilden komen voor een doorstart van het bestuurlijk experiment. Alleen VEL/VANLA en Waterland bleven met LNV in onderhandeling over concrete plannen en vrijstellingen voor hun gebied. Op LNV vond in juni opnieuw een ministerswisseling plaats. Bij de nieuwe minister Brinkhorst ontmoette de bestuurlijke invalshoek van meer zelfregulering/coproductie weinig enthousiasme, dat bleek wel uit de Memorie van Toelichting bij de LNV-

begroting voor het jaar 2000: *'Daarmee is het bestuurlijk experiment afgerond en krijgen de milieucoöperaties een reguliere rol in de uitvoering van het beleid voor het landelijk gebied'* (Memorie van Toelichting bij de Rijksbegroting 2000). Tegen de achtergrond van de stilstand waarin het bestuurlijk experiment op dat moment was geraakt, klonk deze zin weinig bemoedigend voor de genoemde bestuurlijke invalshoek.

Door de Tweede Kamer gevraagd om opheldering van deze zin, scherpte de minister een en ander nog aan:

'Ik bedoel dat deze samenwerkingsverbanden niet langer een uitzonderingspositie innemen in het kader van een bestuurlijk experiment, maar een plaats krijgen in het traject van beleidsvoorbereiding en -uitvoering. Lopende projecten zullen uiteraard worden afgehandeld.' (Brief van de minister van LNV 1999)

Om te besluiten met de aankondiging van een zg. beleidslijn, begin 2000. De minister als executeur-testamentair van wat één van zijn voorgangers, minister Bukman, begin 1994 nog had omschreven als een aanpak die *'een nieuw perspectief biedt op een adequate en efficiënte vormgeving van het landbouwmilieubeleid'*.

Tabel 7 Het bestuurlijk experiment: stand van zaken eind 1999

<i>Samenwerkingsverband</i>	<i>Arrangement</i>	<i>Positie in bestuurlijk experiment 1999</i>
VEL-Eastermar	Boerenvereniging	Enkele projecten lopen nog
VANLA-Achtkarspelen	Boerenvereniging	Enkele projecten lopen nog
Werkgroep Telen in de Grond	Onderzoekscoöperatie	Gestopt
WCL-Winterswijk	Beleidscoöperatie	Gestopt, Winterwijk in nieuwe categorie (DTO-project)
Milieucoöperatie De Peel	Beleidscoöperatie	Gestopt
Natuurvereniging Waterland	Boerenvereniging	PvA deels goedgekeurd, deels afgewezen
Vereniging Ommer Marke	Boerenvereniging	Gestopt
Mergelland-Corporatie	Beleidscoöperatie	Nimmer gestart

Inmiddels had zich in agrarisch Nederland wel een spectaculaire groei voorgedaan van een bepaald soort samenwerkingsverband, namelijk de agrarische natuurvereniging. Het betrof meerendeels initiatieven gelijkend op het arrangement boerenvereniging, zij het op één beleidsonderwerp, namelijk agrarisch natuurbeheer. Onder invloed van het succes van organisaties als Den Hâneker sprongen op veel plaatsen groepen boeren in het gat dat ontstond naar aanleiding van de evaluatie van het Programma Beheer.

Het succes van deze initiatieven vloeit voort uit een paar specifieke omstandigheden. Ten eerste namen de middelen voor agrarisch natuurbeheer vanaf 1994 snel toe; voor de agrarische natuurverenigingen betekende dat meestal dat er 'plussen' konden worden verdeeld. Overheidsmiddelen voor agrarisch natuurbeheer vonden

hun weg naar de boer via het arrangement boerenvereniging. Dat lag in alle opzichten minder controversieel dan het bemiddelen van restrictief milieubeleid, van pijn, van 'minnen'.

Bovendien was het (agrarisch) natuurbeleid, onder druk van de provincies, intussen sterk gedecentraliseerd. Natuurverenigingen konden voor hun activiteiten grotendeels terecht bij de provinciale overheid. En inhoudelijk had het natuurbeleid veel meer het karakter van maatwerk dan het milieubeleid, waardoor de bemiddeling ervan in genoemde arrangementen gemakkelijker liep. Met de nieuwe invulling van het Programma Natuurbeheer¹⁴⁶ werd deze gunstige omstandigheid grotendeels geformaliseerd. Boerenverenigingen konden vanaf dat moment fungeren als intermediair, dat wil zeggen als aanvrager van beheerssubsidies namens hun leden. Bovendien kregen de verenigingen de mogelijkheid om de toegekende subsidie volgens een eigen aanpak aan de leden toe te delen, onder de voorwaarde dat zij konden aantonen dat met een andere aanpak dezelfde natuurdoelen bereikt werden. Verenigingen zouden in het jaar 2000 een vergoeding ontvangen van f 35,- per hectare beheersovereenkomst voor de organisatie van een en ander.¹⁴⁷

Dynamiek of niet?

Als zodarig heeft het bestuurlijk experiment voor dynamiek gezorgd. Samenwerkingsverbanden werden, op eigen verzoek, geprikkeld om een actieve rol te spelen in de beleidsbemiddeling. Zij maakten plannen, soms zo goed en kwaad als mogelijk, deden aanbiedingen en vroegen om ruimte en medewerking. Maar tot dubbele legitimiteit van beleid heeft het uiteindelijk (nog) niet geleid.

Ik loop de verschillende ijkpunten na (zie begin hoofdstuk 8).

1. Het experiment als proces, als overkoepelend arrangement, heeft bij veel van de betrokken agrarische bedrijven de maatschappelijk gestelde doelen op het gebied van milieu, landschap en natuur versneld dichterbij gebracht. Voor een één-op-één relatie tussen experiment en prestaties is geen bewijs, maar dat er van een causale relatie sprake is, ontkent niemand. De leden van VEL/VANLA realiseerden sneller dan anderen lagere mineralenverliezen en leverden een aanzienlijke natuurinspanning. Leden van Milieucoöperatie De Peel leverden extra milieu-inspanningen, overigens vooral door generieke versoepeling van een aantal knellende regels. Ook namen velen deel aan het bonus-malus experiment in het kader van Minas. Hetzelfde gold voor de deelnemers aan WCL-Winterswijk. Leden van de Natuurvereniging Waterland namen massaal deel aan agrarisch natuurbeheer. De leden van de Werkgroep Telen in de Grond daarentegen konden in het kader van het bestuurlijk experiment geen winst boeken; zij zagen hun verzoeken grotendeels afgewezen.

2. Bij de meeste boerendeelnemers heeft het bestuurlijk experiment een andere houding gestimuleerd, bij sommige overheidsactoren ook, bij anderen niet. De ambtelijke rationaliteit, die nauw verbonden is aan een verticaal aansturingsmodel (ook wel 'parafencultuur' genoemd), verdraagt zich moeilijk met het innovatieve karakter van dit experiment. Van ambtenaren kan men moeilijk verwachten dat zij die rationaliteit verlaten en – in zekere zin – verraden. Dat kan uitsluitend met 'dekking van boven'. En die dekking kwam er niet. Hoewel sommige betrokkenen

dit achteraf kwalificeren als 'effectief demonteren door MKG' (de verantwoordelijke LNV-directie) (Van der Ploeg 1999), kan hier worden volstaan met de constatering dat niks doen minder opvallend is en uiteindelijk even destructief/effectief. Dit bestuurlijk onvermogen werd gevoed door een groeiende verwijdering tussen boeren- en overheidsdeelnemers. Het wij/zij gevoel nam sterk toe, vooral na de aanscherping van de voorwaarden voor zelfregulering in 1998.

3. Opmerkelijk is hoe weinig extra kennis over beleid en bestuur en over de rol van zelfregulering daarin, het experiment in vijf jaar heeft opgeleverd. Hoewel de minister in 1997 al het feit dat *'de ervaringen tot nu toe nog onvoldoende inzicht hebben gegeven'* aangreep om het experiment twee jaar voort te zetten, is dat inzicht nog steeds zeer klein. De vragen waarmee Sturing op maat in 1994 eindigde, zijn nog steeds niet beantwoord. Zoals ik eerder opmerkte, heeft het experiment in feite niet eens de kans gehad te mislukken, laat staan te slagen.

4. De vraag naar de kosten en baten (transactiekosten) van het experiment is een lastige. Over de kosten het volgende. Beleidsexperimenten zijn per definitie relatief duur: zaken moeten worden uitgeprobeerd, dingen mislukken, schaalvoordelen zijn nog niet aan de orde, enz. Tegen die achtergrond valt in dit bestuurlijk experiment het volgende op. Elk samenwerkingsverband ontving voor de organisatie een bedrag van f 12.500,- per jaar van LNV en voor het opstellen van een Plan van Aanpak éénmalig f 30.000,- tot f 50.000,-. Enkele verbanden kregen daarnaast financiële en personele ondersteuning uit fondsen voor gebiedsgericht beleid. Afgemeten aan de ambitie die ook LNV in 1996 had met dit experiment, mogen deze bijdragen als nogal bescheiden worden gekenschetst. Bij verschillende samenwerkingsverbanden ging deze bescheiden ondersteuning direct ten koste van de slagkracht: de middelen en de mensen ontbraken om te schrijven en te onderhandelen.

Bij de baten speelt een ander probleem. Een experiment, en ook dit experiment, moet zich bewijzen ten opzichte van het gangbare, in dit geval het generieke milieu- en natuurbeleid. Daarbij worden de baten van dat generieke beleid meestal gelijkgesteld aan de op papier berekende uitkomst. Terwijl de resultaten van het kleinschalige experiment worden gemeten, worden de resultaten van het generieke beleid berékend.¹⁴⁸ De handhaving ten opzichte van de deelnemers aan het experiment is dus stringenter dan die ten opzichte van de rest van de boeren. Juist in de zo complexe landbouwpraktijk geldt, dat meting dichter zal uitkomen bij berekening naarmate elementen als draagvlak, kennisuitwisseling, sociale controle en zelfregulering een grotere rol spelen.

5. Misbruik van de faciliteiten van het arrangement door niet-deelnemers was nauwelijks aan de orde door de bescheiden start en betekenis van het experiment. Hier en daar hebben de faciliteiten, bijvoorbeeld de ontheffingen op de onderwerkplicht en uitrijperiodes (VEL/VANLA), geleid tot extra toestroom van nieuwe leden. Uit de evaluaties is niet gebleken dat faciliteiten zijn misbruikt, zonder dat dat tot maatregelen heeft geleid.

6. Van effecten in de bredere omgeving (op bijvoorbeeld prijzen, inkomensverdeling, werkgelegenheid, handel) is bij dit bestuurlijk experiment geen noemenswaardige sprake.

Bestuurlijk experiment en beleidsbemiddeling: een voorlopige conclusie

Het bestuurlijk experiment bloedde langzaam leeg.¹⁴⁹ Samenwerkingsverbanden legden het binnen het arrangement af; 'bestuurders' pasten zich eerst aan, maar als de achterban de interesse verloor, gooiden de bestuurders het bijltje erbij neer (vaak omdat zij ook nog een agrarisch bedrijf voeren). Welke conclusies kunnen er nu getrokken worden?

Ten eerste, de overheid (LNV, VROM) kiest niet bewust voor een ander sturingsmodel in de land- en tuinbouw. Het mestbeleid is daarvan de beste illustratie. Weliswaar houdt de rijksoverheid zich wél aan eerder gemaakte afspraken met provincies over een andere taakverdeling (bestuursakkoord, gebiedscontracten), waarmee beleidsbemiddeling voor een deel van het beleid ongetwijfeld van karakter zal veranderen, maar de hoofdstroom is een andere. De conjunctuur voor een succesvolle follow-up van het bestuurlijk experiment is slecht.¹⁵⁰

Ten tweede, de overkoepeling van de samenwerkingsverbanden, die elk voor een specifiek arrangement staan, door één bestuurlijk experiment-kader, heeft nadelig uitgekapt.¹⁵¹ Zeker na de tussenevaluatie zijn de vormvereisten van de kant van LNV opgehoogd. LNV heeft met de aanvullende eisen aan zelfregulering het aanvankelijke endogene proces in een bestuurlijk stamien gemanoeuvreerd. Beschikbare energie en middelen moesten worden ingezet om te voldoen aan dat stamien. Tezelfdertijd bleek LNV niet bereid of in staat om daadwerkelijke ondersteuning te bieden in dit werk. Daarmee verliest het proces een essentieel kenmerk: de authenticiteit, geworteld in het sociaal-culturele netwerk ter plekke, de motor van het samenwerkingsverband.

Specifieke arrangementen resoneren – hoewel niet exclusief – primair in specifieke dimensies van het beleidsbemiddelingsvacuüm. Juist in die dimensie schuilt dan ook de mobilisatiekracht van het samenwerkingsverband (de *agency*). Het (zich laten) masseren van initiatieven in een keurslijf heeft mijns inziens geleid tot een groeiend onbegrip tussen voorhoede en achterban van het betreffende samenwerkingsverband. Het leidt tot de wat cynische conclusie dat samenwerkingsverbanden die niet deelnamen aan het bestuurlijk experiment, de laatste twee jaar succesvoller hebben kunnen opereren dan die wel deelnamen. Ik denk aan Den Hâneker en de Duinboeren.

Ten slotte, de preoccupatie met zelfregulering was groot, té groot afgemeten aan de behoeften van veel van de betrokken samenwerkingsverbanden en té groot afgemeten aan wat bestuurlijk realistisch werd gevonden. Zeker nadat in 1997 was bepaald dat zelfregulering bovendien moest voldoen aan twee zware voorwaarden, namelijk een schriftelijke overeenkomst en wederzijds voordeel. Daarmee legde LNV de lat te hoog, zo lijkt het. Dat leverde soms een merkwaardige situatie op: eerst werden samenwerkingsverbanden gevraagd om aan te geven welke regels knelden en versoepeld zouden moeten worden, maar was dat eenmaal gedaan, dan volgde

vaak een afwijzing op grond van eenzijdig gelegitimeerde motieven, zoals 'niet nodig', 'kan niet', 'wordt al gedaan' en 'moet een ander doen'. Op zo'n moment is er geen sprake van beleidsbemiddeling maar van verstoppertje spelen.

10 Dynamiek in beleid: afstoten en aantrekken

De zoektocht loopt naar het einde. Ik heb de dynamiek in de relatie tussen boer en overheid van verschillende kanten onderzocht, evenals het moeizame stadium waarin de relatie verkeert. Al jaren hoort de boer dat 'de Nederlandse landbouw voor ingrijpende herstructureringen staat' en dat 'het beleid, waaronder met name het Europese, voor ingrijpende hervormingen staat'. Ik stel vast dat zowel de overheid als de landbouw, de boer, gebaat is bij een dynamische maar min of meer betrouwbare (beleids)relatie. Daarvoor is noodzakelijk dat het goede uit de relatie van de afgelopen decennia wordt herkend en geactualiseerd in de relatie(s) van de toekomst. Overigens in het volle bewustzijn dat tijden niet weerkeren, dat het groene front niet meer bestaat, dat er inmiddels ook andere claims op het landelijk gebied zijn gelegd, enzovoorts.

Voor het herkennen en analyseren van de relatie tussen boer en overheid heb ik gebruik gemaakt van sociologische en bestuurskundige inzichten en uitzichten. Mij viel op dat sociologische en bestuurskundige literatuur vaak langs elkaar op trekken. En dat terwijl bepaalde stromingen in zowel de sociologie (de actor-benadering) als de bestuurskunde (de pluricentrische benadering) zeer vergelijkbare uitgangspunten hanteren. Centraal daarin staat de opvatting dat er geen sprake is van volledige vrijheid van handelen (voluntarisme) en evenmin van volledig determinisme. Actoren worden in hun denken en doen weliswaar door structuren en systemen beïnvloed, en soms sterk beïnvloed, maar juist als handelende actoren zetten zij die invloed 'naar hun hand', 'kaatsen hem terug', 'ontvangen hem weer terug', enzovoorts. Het blootleggen van de wijze waarop actoren die invloeden naar hun hand zetten, terugkaatsen en weer terug ontvangen, enz. is hetgeen mij bezighield in deze zoektocht.

Terugblik

De zoektocht richtte zich op de relatie tussen burger en overheid en meer in het bijzonder boer en overheid. En wellicht anders dan in andere landen, is het uitgangspunt van de 'sociaal calculerende' burger met name in Nederland van toepassing. Ik heb geprobeerd om én de historisch-culturele worteling van onze samenlevingsdynamiek – door Duyvendak samengevat met de drieslag consultatie-compromis-consensus – op te sporen én de hedendaagse uitingsvormen ervan te beschrijven. Om vervolgens, want daarop richtte zich mijn zoektocht, een en ander toe te passen op de relatie tussen boer en overheid.

Als theoretisch referentiekader heb ik de volgende tien punten te berde gebracht:

1 Actoren scheppen structuren en structuren beïnvloeden actoren (dualiteit, pluricentrisme). Samenleven is niets meer en niets minder dan het realiseren van afhankelijkheid en verscheidenheid.

2 Historisch is er een tendens naar minder afhankelijkheid en meer verscheidenheid. En naar minder zekerheid op basis van normatieve regulering en naar méér ruimte en – dus – ónzeekerheid op basis van communicatieve interactie.

3 *Face-to-face* relaties blijven in de interactie weliswaar aan de basis liggen, maar de niveaus waarop ze worden aangegaan worden steeds diverser; bovendien geldt dat sociale relaties steeds meer zijn vervangen door anonieme relaties, vormgegeven in regels en procedures (bijvoorbeeld een bestemmingsplan, een richtlijn stalontwerp), waardoor zich een *control at a distance* manifesteert.

4 Actoren handelen minder reactief en meer strategisch. Dat uit zich in het meer optreden in (belangen)groepen, niet als norm maar als strategie en in het meer optreden in gezamenlijke, samenhangende projecten, opnieuw als strategie.

5 Bestuur en beleid, als geïnstitutionaliseerde betrekkingen tussen burger en overheid (actor en structuur), krijgen legitimiteit doordat burgers de overtuiging hebben en kenbaar maken dat de gevolgde procedures én daaruit voortvloeiende resultaten juist zijn.

6 Bestuur en beleid krijgen legitimiteit in een sociaal, want communicatief proces, waarin overeenstemming optreedt over de objectieve omgeving van dingen en gebeurtenissen, de subjectieve beleving van wat ieders belangen zijn en wat het gemeenschappelijk belang is en over de erkenning van cultureel-maatschappelijke waarden en normen.

7 Dat proces moet, om tot legitimering te leiden, niet te lief zijn. Actoren zijn aan elkaar gewaagd; naast compromisbereidheid en empathie, wordt het legitimeringsproces gekenmerkt door onderhandeling.

8 Ik heb de voorgaande punten samengevat in het begrip beleidsbemiddeling. Met dat begrip doel ik op:

- a de onderling verbonden momenten van voorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie van beleid
- b die door middel van interactieve processen waaraan diverse actoren (ambtenaren, politici, burgers, betrokkenen, uitvoerders e.a.) met hun groepen en projecten (dus strategisch) deelnemen
- c zodanig op elkaar worden afgestemd, dat
- d precies daardoor een geldingskracht wordt verworven die anders definitief zou ontbreken.

9 Overheid en burger zijn principieel ongelijk in het proces, hetgeen het communicatief handelen tussen overheidsactoren en anderen per definitie kwetsbaar maakt. De overheid heeft de ultieme zeggenschap over bepaalde machtsmiddelen. Gebruik

daarvan zal overigens niet tot legitimering van beleid, in de betekenis zoals hier bedoeld, leiden. Actoren moeten zich daarvan bewust zijn.

10 Resultaten van dit communicatieve proces blijven vatbaar voor kritiek van derden, van buitenstaanders, die een beroep kunnen doen op algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals gelijkberechtiging, schadevergoeding e.d. Derden zullen eerder geneigd zijn tot zo'n beroep als zij géén of minder voordeel halen dan vergelijkbare actoren die wél deelnemen in het proces.

De ontwikkelingen van de afgelopen decennia in de Nederlandse land- en tuinbouw laten zich, zo bleek, goed beschrijven aan de hand van het begrip beleidsbemiddeling. Daarom voegde ik de volgende observaties toe:

11 In Nederland is, gegeven de politiek-bestuurlijke cultuur van consultatie, compromis en consensus, het proces van beleidsbemiddeling onvermijdelijk.

12 Het karakter van de land- en tuinbouwsector, bestaande uit een verscheidenheid van relatief kleinschalige gezinsbedrijven, vergroot de urgentie van een beleidsbemiddelingsveld waarop overheid en doelgroep elkaar ontmoeten en overeenstemming bereiken over doeleinden en instrumenten.

13 De traditionele inrichting van het beleidsbemiddelingsveld, met Landbouwschap en CLO enerzijds en agrarische ministers en kamerleden anderzijds¹⁵² als hoofdactoren, heeft in 1996 definitief afgedaan.

14 Daardoor is een beleidsbemiddelingsvacuüm ontstaan met verschillende dimensies:

- een fixatie op koploperbedrijven;
- groeiende twijfel over de lange-termijnvisie op de land- en tuinbouw;
- verdichte regelgeving;
- bestuurlijke fragmentatie;
- ontkoppeling tussen kennisnetwerk en landbouwpraktijk;
- groeiende twijfel over de belangenbehartiging.

15 Deze dimensies omspannen – om het eens plechtig uit te drukken – de kloof tussen overheid en boeren, tussen beleid en praktijk; beleidsbemiddeling vindt dan niet (goed) plaats.

16 De maatschappelijke omgeving waarin de land- en tuinbouw momenteel moet opereren, stelt meer dan ooit eisen aan de mate van dynamiek in de beleidsbemiddeling.

17 In de loop der jaren zijn als reactie op nieuw beleid nieuwe samenwerkingsverbanden ontstaan (bijvoorbeeld Structuurnota Landbouw: WTG; Natuurbeleidsplan/Ecologische Richtlijn: VEL/VANLA).

De afgelopen jaren heeft de vertrouwensrelatie tussen overheid en boeren veel averij opgelopen, daaraan heb ik in voorgaande hoofdstukken veel aandacht

besteed. Beide partijen kampen met de consequenties daarvan. De 'subpolitiek' van Beck (1997), waarin institutionele arrangementen op hun retour zijn, is voor de Nederlandse land- en tuinbouw geen perspectief. Integendeel, overheid en boeren hebben alle belang bij nieuwe vormen van geïnstitutionaliseerde beleidsbemiddeling. Hoewel door sommigen¹⁵³ het accent daarbij nog wordt gelegd op de baten van de publiekrechtelijke organisatie en ik die optie allerm minst kan en wil uitsluiten, komen arrangementen zoals die in voorgaande hoofdstukken zijn beschouwd, daarnaast of in plaats daarvan, nadrukkelijk in beeld. Arrangementen die zich vormen rond nieuwe samenwerkingsverbanden van actoren op het platteland en waarbinnen boeren de constante zijn.

Nieuw beleid en nieuwe samenwerkingsverbanden: in het verbinden van die twee in een arrangement (waarvan ik er zes heb onderscheiden) ligt succesvolle beleidsbemiddeling besloten. In de vorige hoofdstukken kwam naar voren dat nieuwe arrangementen kunnen leiden tot meer legitimiteit en dynamiek in het landbouwbeleid. Des te opmerkelijker is het dat – waar zovelen ervan overtuigd zijn dat coproductie aan de basis moet liggen van succesvolle beleidsbemiddeling in de landbouw – de ervaringen daarmee in de praktijk van de laatste jaren nogal teleurstellend zijn.

In het vervolg van dit hoofdstuk komen de vragen aan de orde of vanuit het gezichtspunt van de overheid nieuwe arrangementen tot succesvol beleid kunnen leiden én hoe door de overheid als actor in deze arrangementen optimaal kan worden bijgedragen aan (meer) legitimiteit en dynamiek van het beleid. Overheden zijn in alle opzichten (kennis, capaciteit, geld, invloed/macht) voor boereninitiatieven een ongelijkwaardige partner. En dat heeft belangrijke implicaties.

Overheid als actor: cockpit of maatwerk?

Het ontstaan van de arrangementen duidt op een behoefte in de richting van een nieuwe contracteconomie, waarin de overheid binnen grenzen ruimte biedt. Daarom zal ik ook stilstaan bij de vraag of de ontstane arrangementen (kunnen) voorzien in de keerzijde van draagvlak als het gaat om legitimiteit, namelijk de noodzaak van controle op naleving van beleid. Want naarmate (nieuwe) arrangementen een steeds grotere rol gaan spelen, kan de uitkomst ervan steeds minder aan het toeval worden overgelaten. Daarbij teken ik aan dat ook het traditionele beleidstraject ernstig en in toenemende mate kampt met problemen op het vlak van de handhaafbaarheid.

De overheid heeft het niet gemakkelijk met zoiets als zelfregulering in de landbouw. De ontwikkelingen in de varkenshouderij in de jaren 1996–1997 noodzaakten de samenleving en (dus) de minister tot het trekken van maatschappelijke grenzen.¹⁵⁴ Opvallend is hoe eerst de mestproblematiek en later de varkenspest tot een flinke opleving van 'sturing van boven' hebben geleid. Valt de invoering van de regulerende mineralenboekhouding nog te beschouwen als een voortzetting van de individuele verantwoordelijkheid, de Wet Herstructurering Varkenshouderij vertoonde weer alle kenmerken van generieke wet- en regelgeving.¹⁵⁵

Bovendien is de politiek-maatschappelijke antenne van een minister – hoe belangrijk ook – niet voldoende om de bakens definitief te verzetten. De overheid als actor in beleidsarrangementen, in praktijk gebracht door vele duizenden ambtenaren, is een log lichaam dat het roer niet van de ene dag op de andere kan omgooien. De ambtelijke rationaliteit loopt niet parallel aan de politiek-maatschappelijke tijdgeest. Er zijn gevestigde belangen in het geding, mores, omgangsvormen, carrièrepatronen, noem maar op. Allemaal motieven die ertoe leiden dat de overheid voortdurend beweegt in de richting van rust en stabiliteit, en meer nog naar voorspelbaarheid en – dus – meer van hetzelfde. Een en ander geeft de overheid per definitie een conservatieve aard.

Een ander kenmerk van de actor-ontmoeting tussen boer en ambtenaar (als vertegenwoordiger van de overheid) is dat de eerste direct én persoonlijk belang heeft, of meent te hebben, bij de 'voorwaartse beweging' en de tweede niet of nauwelijks. Er is in dat kader sprake van structureel ongelijke urgentiebeleving. Dat gegeven maakt dat de push om aan de coproductie bij te dragen voor de ambtenaar niet vanzelfsprekend is.

In hoofdstuk 2 wees ik er al op dat, zeker met de voortdurend toenemende complexiteit van de regelgeving in de agrarische sector, het ontwerpen, interpreteren en uitspraken doen over regels steeds meer in handen is gekomen van een geprofessionaliseerde elite. De implementatie in de dagelijkse praktijk is evenwel in handen van de lagere ambtenaren, de daadwerkelijke deelnemers in de beleidsbemiddeling als interface. Kenmerkend voor de complexe samenleving is dat deze twee delen van de overheid steeds minder weet hebben van elkaars werk. Gevoegd bij de gewoonte om ambtenaren met grote regelmaat van positie te laten wisselen, ontstaat voor veel boerendeelnemers in arrangementen het beeld van de overheid als een *'veelkoppig monster zonder geheugen'*. De organisatorische hoofdstructuur van het ministerie van LNV, met facet-directies, is niet ingericht op de filosofie van meer zelfregulering, zelfs niet nadat LNV zélf het rapport Sturing op maat publiceerde.

Anderzijds is beleid er niet voor niets. De overheid heeft tot taak om door middel van beleid orde te scheppen in het veld van onderling strijdende groepen en individuen. Regels en wetten leggen de principes en uitkomsten van dat beleid vast, zwart op wit. Daarin vallen naast algemeen geldende regels, zoals emissiearme aanwending van dierlijke mest en het verbod op het gebruik van bepaalde bestrijdingsmiddelen in de gewasbescherming, ook specifieke regels, zoals de kortingsvrijstelling voor pluimveemest mits die mest wordt geëxporteerd en het voorwaardelijke gebruik van grondontsmettingsmiddelen en dichloorvos in de glastuinbouw.¹⁵⁶ De nadruk ligt evenwel op algemene regels en doorgaans volgen die uit algemene beginselen van behoorlijk bestuur, zoals zorgvuldigheid, belangenafwegingen, evenredigheid en gelijkberechtiging. Ook uit het oogpunt van transactiekosten, heeft de overheid een neiging naar meer cockpit en minder, in beginsel kostbaarder, maatwerk. Ook als er, op basis van feiten, geen aanleiding is voor dergelijke algemeen geldende regels, bijvoorbeeld omdat een probleem streekgebonden of grondgebonden is.

In zulke situaties conflicteert de neiging tot veralgemenisering van wet- en regelgeving met de behoefte aan maatwerk. Verschillende ontwikkelingen op bedrijfs- en streekniveau hebben de behoefte aan maatwerk juist vergroot, waaronder met name de verdergaande specialisering en technificering van bedrijven. De voortdurende druk om de kostprijs te verlagen gaat gepaard met afnemende marges en de noodzaak om steeds scherper te produceren. Ook bestaat de markt met de dag meer uit enkele (super)grote afnemers, die de primaire producenten onder steeds grotere druk zetten door voorwaarden (milieu, dierenwelzijn) en prijs.

Groepen claimen maatwerk en medeverantwoordelijkheid voor het vaststellen en uitvoeren van beleid; zij eisen hun rol op in de beleidsbemiddeling.¹⁵⁷ Naarmate de overheid daaraan tegemoet komt, draagt zij ook bij aan een veranderde attitude bij de betrokken boeren. Uitdaggers die zich kunnen permitteren passief te blijven, krijgen een nieuwe rol: die van actieve deelnemers in de beleidsbemiddeling. Dat betekent dat de overheid risico's neemt terzake van de beleidsdoelen. Er moeten daarom ook zekerheden worden ingebouwd. Er mag geen sprake zijn van vrijblijvendheid want de legitimiteit van het beleid werkt niet alleen richting boeren maar ook richting samenleving.

De vernieuwing

Uit de beschikbare ervaringen, die ik heb beschreven in de hoofdstukken 8 en 9, zijn verschillende *triggers* af te leiden voor het brengen van dynamiek in de relatie tussen boer en overheid, zodanig dat de kansen op doelmatig en legitiem beleid toenemen. Deze triggers zijn niet overal en altijd 'maakbaar', noch door de overheid als actor noch door andere actoren. Eerst beschrijf ik ze voor arrangementen in het algemeen, daarna voor de zes specifieke arrangementen.

De betrokkenen moeten de situatie goed kennen en begrijpen. Het gaat immers om een communicatief handelingsproces. Opvallend is dat bij de (rijks)overheid vooralsnog een systematische kijk op de bedoelde samenwerkingsverbanden en – dus – een systematiek in de benadering ervan, ontbreekt.¹⁵⁸ Bij de overheid wordt onvoldoende onderkend dat het bijsturen van de land- en tuinbouw in een voor de samenleving gewenste richting staat of valt met succesvolle beleidsbemiddeling. Reeds bestaande potenties voor succesvolle beleidsbemiddeling blijven daardoor te vaak liggen.¹⁵⁹ Het is vaak aan de vasthoudendheid van de betrokken boeren te danken dat daadwerkelijke bemiddeling via nieuwe arrangementen (alsnog) plaatsvindt. En soms is het te danken aan de vasthoudendheid van bepaalde ambtenaren.

De regio, de cultuur en de specificiteit, die waren teloorgegaan in het proces van 'structurele landbouwontwikkeling', herverschijnen in de verscheidenheid van samenwerkingsverbanden als cruciale voorwaarden voor succesvolle beleidsbemiddeling. En dat verklaart waarom specifieke 'samenwerkingsverbanden, ook al duiden ze op hetzelfde arrangement, nooit dezelfde dingen doen. Dat noodzaakt tot terughoudendheid bij het categoriseren van samenwerkingsverbanden.

Samenwerkingsverbanden moeten niet te snel de overheid inroepen. Succesvolle dynamiek op langere termijn lijkt positief te worden beïnvloed door een wat

opportunistische opstelling op korte termijn. Daarmee wil ik zeggen dat samenwerkingsverbanden baat hebben bij het zoeken van de grenzen van de beschikbare beleidsruimte, alvorens ze tijd en energie steken in het aangaan en ontwikkelen van een (geinstitutionaliseerd) arrangement. Op die manier wordt ook beter gewaarborgd dat het samenwerkingsverband goed wortelt in de sociaal-culturele omgeving waarin het is ontstaan.

De overheid moet zuinig omspringen met de bereidheid van boeren en tuinders om, binnen het kader van de beschreven arrangementen, verantwoordelijkheid te nemen voor het realiseren van maatschappelijke doelen en – dus – voor beleidsbemiddeling. Betrokkenen 'steken hun nek uit', maken 'voorwaartse bewegingen', maar lopen vast op het regelgevend instrumentarium dat is afgestemd op de grote massa. En binnen die massa feitelijk op de achterblijvers.

Beleid krijgt pas geldingskracht naarmate de betrokken actoren, boeren voorop, het als betekenisvol beoordelen. Het herkennen en erkennen van de rol van plattelands-samenwerkingsverbanden in een arrangement, tot uiting komend in *incentives*, creëert bij de betrokken boeren een andere attitude: van afwachtend naar ondernemend. Zo'n ondernemende attitude, zeker bij een voorhoede van het samenwerkingsverband, vergemakkelijkt het nemen van verantwoordelijkheden. En verantwoordelijkheden nemen, zowel individueel als gezamenlijk, is cruciaal voor beleidsbemiddeling (Driessen e.a. 1995). Niet denkbeeldig is overigens dat deze attitude op den duur omslaat in zelfgenoegzaamheid, die ten koste gaat van succesvolle interactie (De Bruin 1997). Wanneer van actoren geen constructieve (inter)actie (meer) is te verwachten, helpt uitsluitend beleidsbemiddeling niet en zijn zwaardere instrumenten nodig.¹⁶⁰

Dezelfde erkenning kan vervolgens meer zekerheid bieden over de bereidheid van de betrokken actoren om binnen het speelveld te blijven. Dat geldt niet alleen voor de boeren maar ook voor de andere actoren in het landelijk gebied, zoals natuur- en milieubeschermers, burgers, ambtenaren, enz. Die bereidheid mag natuurlijk geen open vraag zijn, daarover moeten (harde) afspraken worden gemaakt in arrangement. Een controle moet uitwijzen of die afspraken daadwerkelijk worden nagekomen. Ook sancties, waaronder uiteindelijk uitsluiting van het arrangement, maken daarvan deel uit. Waar het hier vooral om gaat is de onderbouwing van de stelling dat 'coproductie' meer kansen biedt aan geldend én geïmplementeerd beleid. De winst aan draagvlak en handhaving kan op die manier voor de overheid het verlies aan regelgeving ruimschoots compenseren.

Een volgende factor die mede bepaalt of beleidsbemiddeling dynamiek kan brengen is de dimensie tijd. Waar de overheid per definitie werkt met eenduidige termijnen ('3 jaar = 3 jaar') waarbinnen beleidsmomenten moeten worden voorbereid, vastgesteld, uitgevoerd en geëvalueerd, daar werkt de agrarische praktijk veeleer met richtingen ('3 jaar = middellange termijn'). De agrarische kalender, zelfs binnen één teeltseizoen, laat zich niet uitstippelen en is van veel externe factoren afhankelijk, met name natuurlijk het weer.¹⁶¹ De conclusie moet zijn dat handhaving minder op nominale normen moet plaatsvinden en meer op richting en voortvarendheid. Overigens is de papieren eenduidigheid van de overheidskalender

in de praktijk vaak niet terug te vinden: de overheid werkt over veel schijven en wordt al gauw stroperig. Daarom moet een andere conclusie luiden dat het beschikbaar stellen van beleidsruimte en middelen moet aansluiten bij de praktijk en dynamiek van het betreffende samenwerkingsverband.

Soms wordt voor de gewenste attitude van de overheid het begrip 'flexibele opstelling' gebruikt. Dit begrip leidt echter gemakkelijk tot misverstanden, vooral als ermee de indruk ontstaat dat de overheid meer door de vingers zou moeten zien. Of dat de overheid haar doelen niet zo scherp moet willen stellen. Het gaat niet zo zeer om een flexibele opstelling maar om een interactieve opstelling, om het legitimeren en bewaken van maatschappelijke doelen door bestuur en beleid als interactief proces te behandelen. Concreet betekent dit, dat de overheid minder stuurt via regels en meer via beleid. Niet het flexibiliseren van de opstelling van de overheid is dan aan de orde, maar het flexibiliseren van het beleid.¹⁶²

Bovendien moeten sluiproutes worden afgesneden. Gelijktijdig met het bieden van 'openingen aan de voorkant' moet de 'achterkant worden dichtgespijkerd'; met andere woorden: er moet een stok achter de deur staan voor de achterblijvers.

Voor succesvolle beleidsbemiddeling zijn een betrouwbare overheid en een min of meer stabiele beleidsomgeving essentieel. Van eenmaal geldend beleid moeten de actoren op aan kunnen in de zin dat zij met vertrouwen hun bedrijfsstrategie erop kunnen afstemmen. Vooral op het gebied van planologie en vergunningen is dit een cruciaal punt. Toch behoeft dit toelichting. Immers, in het concept beleidsbemiddeling ligt besloten dat voorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie door elkaar heen lopen en dat impliceert dat bijvoorbeeld op basis van evaluatie lopend beleid wordt 'bijgestuurd'. Maar bijsturing van beleid is geen probleem zolang de bijsturing zélf onderwerp is van de beleidsbemiddeling. Sterker, bijsturing van beleid is inherent aan beleidsbemiddeling, waarin immers actoren, op basis van overeenstemming over de doelen, geldend beleid afstemmen. De betrouwbare overheid betekent dan ook niet dat beleid niet wordt bijgesteld, maar dat de overheid zich houdt aan de spelregels van het bemiddelingsarrangement. Een wettelijke verankering, bijvoorbeeld in een wet á la Stad en Milieu, kan hieraan bijdragen. Ook om te voorkomen dat derden zich met succes kunnen beklagen over de resultaten en hun eventuele benadeling daarbij. Sowieso komt steeds de vraag aan de orde welke *stake-* en *shareholders* aan het arrangement zouden moeten deelnemen.

Een volgende factor, en dat zal gezien de aard van beleidsbemiddeling nauwelijks verbazen, is de rol van facilitators, makelaars of koppelaars (Teisman 1995) zowel binnen het arrangement als daaromheen. Succesvolle beleidsbemiddeling veronderstelt de aanwezigheid van vertrouwenwekkende actoren die bereid en in staat zijn om overeenstemming te zoeken over de analyse van de omgeving, de problemen en mogelijke oplossingen, ieders belangen en de erkenning van cultureel-maatschappelijke normen en waarden. Ik noem dit het met elkaar verbinden van gedachtenwerelden. In een dergelijk proces kunnen facilitators een doorslaggevende rol vervullen.¹⁶³

Een andere factor is de mate waarin het face-to-face karakter van bemiddeling wordt behouden. Het belang van dit punt kan mijns inziens moeilijk worden overschat. Voor het realiseren van geldingskracht in de land- en tuinbouw, in de zin van doelmatigheid en legitimiteit, is een minimale graad van face-to-face interactie cruciaal. Onvermijdelijk leiden processen van schaalvergroting in de sector ook tot schaalvergroting van de beleidsbemiddeling.¹⁶⁴ Maar het succes van de hiervoor beschreven arrangementen hangt mede af van de mate waarin betrokkenen zich persoonlijk verbonden weten aan de beleidsbemiddeling. Face-to-face contacten spelen daarin een grote rol.¹⁶⁵ Dit pleit sterk voor een grotere rol voor de lagere en met name lokale overheid, in verhouding tot de rijksoverheid.¹⁶⁶ Juist via lokale zelfregulering kan het face-to-face contact worden hersteld.

Ten slotte zou dynamiek kunnen worden verzekerd door het afbakenen en registreren van beleidsbemiddelingssuccessen van concrete arrangementen. Deze registratie kan worden vertaald in een groei-model; de ontwikkeling en uitbouw van een arrangement verloopt dan als een groei-diamant. Dat heeft een stimulerende invloed op de deelnemende actoren en kan voorkomen dat het arrangement terugvalt en slechts leidt tot uitstel en vertraging.¹⁶⁷

De afzonderlijke arrangementen en hun kansen

Tot zover de conclusies voor arrangementen in het algemeen. Rest de vraag naar de kansen van de verschillende arrangementen op succesvolle beleidsbemiddeling. En de vraag welke factoren dat succes (het meest) beïnvloeden.

De verscheidenheid aan samenwerkingsverbanden heb ik gerelateerd aan de verschillende dimensies van het beleidsbemiddelingsvacuüm. Elk van de zes dimensies vindt z'n weerslag in een bepaalde type samenwerkingsverband. In het verbinden van overheid, boereninitiatief en andere actoren, rondom de betreffende dimensie in een arrangement ligt succesvolle beleidsbemiddeling besloten.

Kenmerkend aan het arrangement productcoöperatie bleek de relatief geringe interactie tussen samenwerkingsverband enerzijds en overheid anderzijds. Veeleer is dit arrangement gericht op interacties met andere actoren, zoals handelaren, transporteurs, consumenten, keuringsinstanties e.d. Maar daarmee bleek in de productcoöperatie ook een belangrijk potentieel te zitten met betrekking tot praktijkreferenties voor zelforganisatie en onafhankelijke (bedrijfs)ontwikkeling. Niet gefixeerd op het koploperbedrijf uit de jaren zestig maar doorgegroeid naar het 'brede bedrijf' uit de jaren negentig waarbij de samenwerking met collega's de grondslag vormt voor succes. Het bedrijf, waar de overheid in haar nota's vol lof over spreekt maar waarvan zij alleen maar kan hopen dat boeren zélf beginnen met de realisatie ervan. Door een gerichte, maar minder zichtbare facilitering van het samenwerkingsverband in een productcoöperatie, kan de overheid bijdragen aan de autonome opstelling van de leden en het beeld helpen wegnemen dat oplossingen voor problemen in de land- en tuinbouw van dezelfde overheid kunnen c.q. zullen komen. Zo'n gerichte maar weinig zichtbare facilitering vergt een uiterst gevoelige overheidsfactor, die precies begrijpt wat er in en rond de betreffende productcoöperatie gebeurt.

In het arrangement horzelorganisatie hebben overheden weinig vertrouwen; men beschouwt horzelclubs al gauw als vijandig. Face-to-face relaties komen nauwelijks tot stand. Toch biedt de horzelorganisatie een gelegenheid bij uitstek om langetermijnbeelden over de land- en tuinbouw te scheppen en te toetsen.¹⁶⁸ Gesteld kan worden dat de horzelorganisatie 'pre-beleid' arrangeert en bemiddelt, dat wil zeggen de uitgangspunten en maatschappelijke kaders voor beleid kan helpen formuleren, voorbij de waan van de dag. De deelnemende boeren zijn bijna per definitie lange-afstandlopers met een antenne voor wat er in de samenleving omgaat en voor de consequenties daarvan voor land- en tuinbouw. Zo'n potentieel mag nooit genegeerd worden.

Het arrangement boerenvereniging wordt door de overheid gaandeweg geaccepteerd voor beleidsbemiddeling. Door schade en schande wijzer geworden, concludeerden betrokkenen nu dat de boerenvereniging beleidsimplementatie arrangeert en accomodeert. De illustratie bij uitstek daarvan vormen de talloze agrarische natuurverenigingen, die er, na jarenlange frustratie over de verdichte regelgeving in het agrarisch natuurbeleid, in zijn geslaagd om geaccepteerd te worden als intermediair tussen overheid en boer.¹⁶⁹

Het arrangement beleidscoöperatie vormt bij uitstek het antwoord op het probleem van de overheid als 'veelkoppig monster zonder geheugen'. Als loket naar en van de doelgroep van het beleid, iets waaraan grote behoefte is, kan de beleidscoöperatie helpen een einde te maken aan de bestuurlijke fragmentatie.

De onderzoekscoöperatie biedt als arrangement voor de overheid ongekende bemiddelingsmogelijkheden. Door de ont koppeling van traditioneel kennisnetwerk en landbouwpraktijk en door het grenzeloze maar ongerichte met informatie bestoken van boeren, nemen deze het initiatief om vanuit het eigen bedrijf, zaken te overdenken en uit te proberen. Door in te gaan op de uitdagingen van dergelijke initiatieven kan de overheid niet alleen de kloof met het kennisnetwerk helpen dichten maar ook de vertaling van de onderzoeksresultaten in doelgericht en legitiem beleid dichterbij brengen.

Voor het arrangement syndicalistische organisatie heeft tot nu toe vooral de NVV model gestaan. De NVV probeerde de afgelopen jaren vooral de 'achterkant' van het beleid, de 'stok achter de deur' open te breken terwijl voorlopers het heil in openingen aan de 'voorkant' zoeken. Dat hoeft mijns inziens zeker niet symptomatisch te zijn voor de syndicalistische organisatie, integendeel.

Verskillende arrangementen dienen zich aan voor verschillende dimensies van het bemiddelingsvacuüm, maar ook voor verschillende beleidsbemiddelingsstadia. Soms ook gaan arrangementen in de praktijk in elkaar over en vormen overkoepelede arrangementen.

Tabel 8 De arrangementen en hun kansen

<i>Dimensie van bemiddelingsvacuüm</i>	<i>Arrangement</i>	<i>Metafoor</i>	<i>Kenmerken van dynamische beleidsbemiddeling</i>
Fixatie op koploper-bedrijven	Productcoöperatie	Van kost naar opbrengst	Voorbeeldwerking Subsidies
Twijfel over de lange-termijnvisie	Horzelorganisatie	De toekomst nu	Visieontwikkeling
Verdichte regelgeving	Boerenvereniging	Zelf regelen	Delegatie
Bestuurlijke fragmentatie	Beleidscoöperatie	Eén loket	Delegatie
Ontkoppeling van kennisnetwerk	Onderzoekscoöperatie	Bypass	Proeftuin voor kennis-beleid
Twijfel over de belangen-behartiging	Syndicalistische organisatie	Eigen baas	Algemeen verbindend verklaren Vredesclausule

Kijkend naar de samenwerkingsverbanden die sinds 1997 actief zijn, valt op dat het vooral de boerenvereniging, de productcoöperatie en de syndicalistische organisatie zijn die de wind mee hebben. Daarentegen zijn de horzelorganisatie en de onderzoekscoöperatie wat uit beeld geraakt. Voor zover deze laatste twee autonoom zijn, dat wil zeggen minder een antwoord zijn op dagelijkse wet- en regelgeving en meer op een authentieke behoefte aan alternatieve visie en kennis, is dat extra jammer. Dan gaat dat immers ten koste van de tweezijdigheid van de dubbele legitimiteit: mensen ervaren het bestuur en beleid minder als zinvol en doelmatig.

Tot slot: afstoten en aantrekken

Alles overziende heeft de beleidsbemiddeling in de land- en tuinbouw de afgelopen jaren een ware revolutie doorgemaakt. Niet alleen is van het oude landbouwmodel niets meer over, nee, overheid en boeren praten vaak een verschillende taal in een verschillend circuit. De landbouw kampt met de gevolgen van de wet van de remmende voorsprong. Was het kort na de Tweede Wereldoorlog juist de landbouw waar het poldermodel voor het eerst furore maakte, het was in diezelfde landbouw dat het poldermodel, door uiteenlopende gebeurtenissen, vast liep.

Er is nog een berg te doen in de Nederlandse land- en tuinbouw. Op milieugebied liggen er nog aanzienlijke opgaven wat betreft mest en mineralen, ammoniak, gewasbescherming en energie. Op economisch gebied is de concurrentiepositie alles behalve verzekerd. In de ruimtelijke ordening staat de sector onder blijvend zware druk als gevolg van allerlei claims. Er is dan ook alle aanleiding om dynamiek te brengen in de sector, onder meer door dynamiek te brengen in de relatie tussen boer en overheid. Door arrangementen aan te gaan en uit te proberen. Geen arrangementen als doel op zich en zeker niet als de belangen onoverbrugbaar blijken te zijn.

Veel boeren zitten niet bij de pakken neer; zij nemen het initiatief tot vernieuwingsprojecten. De overheid kan daar niet omheen, zonder verder weg te zakken in het moeras van vervreemding. Ik hoop met deze verkenning van het veld tussen boer en overheid een aantal aanknopingspunten te bieden voor een dynamische verhouding. Een verhouding die niet lief is, niet omzichtig, ook niet ontwijkend, maar rechtstreeks, zakelijk onderhandelend en afrekenbaar! Daar heeft iedereen recht op. Uitdagend, in een proces van afstoten en aantrekken, twee stappen vooruit, één terug, maar dan ook weer twee vooruit.

Noten

1 Onder deze titel schreef ik in 1995 een rapport over de kritische oppositie binnen de agrarische belangenbehartiging in de periode 1970-1995 (Hees 1995).

2 Berger (1990) analyseert: *'Een bepaalde ervaring in een overlevingscultuur kan een tegengestelde betekenis hebben van een vergelijkbare ervaring in een vooruitgangscultuur. Laten we als sleutelvoorbeeld het roemruchte conservatisme van de boerenbevolking nemen, haar weerstand tegen verandering; het hele complex van houdingen en reacties waardoor zij dikwijls tot de politieke rechtervleugel kan worden gerekend. Ten eerste dienen we vast te stellen dat dit rekenen wordt gedaan door de steden aan de hand van een historisch scenario dat links tegenover rechts stelt, iets wat thuishoort in een vooruitgangscultuur. De kleine boer wijst dit scenario af, wat niet dom is van hem, want het scenario voorziet, of nu rechts of links wint, in zijn verdwijning. Zijn leefomstandigheden mogen erbarmelijk zijn, maar hij kan zich de gedachte niet toestaan aan de verdwijning van datgene wat zin verleent aan de wereld zoals hij die kent, namelijk zijn wil om te overleven.'*

3 Zie voor een overzicht bijvoorbeeld Frouws e.a. (1996).

4 In de afgelopen jaren ben ik werkzaam geweest als veldonderzoeker landbouwontwikkeling in Yaracuy (Venezuela), als beleidsmedewerker landbouw in de Tweede Kamer, als (co-)onderzoeker beleid en belangenbehartiging bij de vakgroep rurale sociologie van de Landbouwuniversiteit, als beleidsonderzoeker bij het Centrum voor Landbouw en Milieu en als lid van de Vereniging Duurzame Landbouw en Ontwikkelingssamenwerking Alblasserwaard-Vijfheerenlanden.

5 In navolging van Frouws (1990) versta ik hierbij onder beleidsformatie het gehele proces van voorbereiding, vorming en uitvoering van beleid.

6 Ik verwijs naar initiatieven in uiteenlopende sectoren als de volkshuisvesting, de visserij en de geestelijke gezondheidszorg.

7 Met nadruk zij gesteld dat waar ik spreek van 'boeren' families van boeren en tuinders' bedoeld worden. Ik gebruik de aanduiding 'boeren' louter uit behoefte aan eenvoud. Overigens zijn het vaak vrouwen die het initiatief nemen (aandurven) om van standaardpaden af te wijken (De Rooij 1992).

8 Nadat in 1996 de groente- en fruitveilingen in hoog tempo samengingen in *The Greenery* om tegemoet te komen aan de grootschalige, uniforme vraag uit het grootwinkelbedrijf, stapten al in 1997 de eerste telers weer uit het megaproject uit frustratie over het gebrek aan medezeggenschap over afzet en prijzen. In 1998 ontstond zelfs een groep binnen de megacoöperatie, Positief Keerpunt VTN, die openlijk onderhandelde met de concernleiding over meer zeggenschap.

9 Zoals de Raad voor het Landelijk Gebied constateerde (*Van waarden, opportunisme en vergetelheid* 1998): *'Het landelijk gebied blijft een 'bestuurlijk probleem' als gevolg van zijn structurele handicaps, namelijk dat het een blijvende zorg vraagt, nooit af is, overal aanwezig is, waarden en belangen in collectieve sfeer heeft en lange ontwikkelingstijden en onzekerheden kent'*. Overigens vind ik de genoemde eigenschappen niet zozeer 'handicaps' als wel rijkdommen.

10 In 1992 concludeerde ik – in een artikel met Van Zijl – dat *'de tijd rijp is voor een substantiële regionalisering van het beleid én het budget, een decentralisatie naar de regio's waar een veelzijdige uitwerking*

wordt gegeven aan een globaal EG-kaderbeleid.' Overigens gaan de ontwikkelingen sindsdien traag maar onvermijdelijk in die richting (Van Zijl en Hees 1992).

11 Zie voor uitvoerige rapportages daarover: Hees e.a. (1994); Hees (1995); Horlings (1996) en De Bruin (1997).

12 Zie de vele bedrijfsstijlenstudies van de vakgroep rurale sociologie van de Landbouwuniversiteit; bijvoorbeeld Van der Ploeg en Roep (1990); Wiskerke (1997).

13 Een markant voorbeeld hiervan was, begin 1996, de uitwerking van de *Integrale Notitie Mest- en Ammoniakbeleid* waarvan een paar essentiële onderdelen (voorbeeldbedrijven, herstructureringsfonds) min of meer werden gedelegeerd naar LTO-Nederland. Eind 1999 was van delegatie al minder sprake en van verwarring des te meer.

14 Hoewel geen standaardmodel kwam ik in 1994 samen met Renting en De Rooij ook niet verder dan een tweedeling in samenwerkingsverbanden (Hees e.a. 1994).

15 Tijdens een ronde-tafelconferentie van de Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek over de veranderende relaties tussen landbouw en maatschappij op 12 september 1997 stelde prof. P. Huigen: 'Mij valt de neiging op – een typisch Nederlands verschijnsel – dat men er meteen weer een structuur voor wil bedenken. Laten we in Nederland nou eens proberen om verschillende structuren te laten bestaan, die per regio kunnen verschillen. Maar dat past dus helemaal niet in de Nederlandse cultuur. We gaan ons meteen afvragen wat de rol van de provincie moet zijn, en van de gemeente, en van de landbouworganisaties.' (Klep en Dijkveld-Stol 1998).

16 Dezelfde zorg over processen van standaardisering en uniformering inspireerde de onderzoekers van de vakgroep Rurale Sociologie van de Landbouwuniversiteit in hun bedrijfsstijlenonderzoek.

17 Van Doorn heeft dit in de Rotterdamse sociologieopleiding overigens al in 1963 gedaan: de socioloog als beleidsadviseur (Leune 1987).

18 Ik hanteer het begrip 'bemiddeling' hier dus niet in de veel gebruikte betekenis van *mediation*: bemiddeling als (alternatief) conflictoplossingsmechanisme, wat immers pas aan de orde is na het ontstaan van een erkend conflict (Bemiddeling landbouw en milieu 1998).

19 Bedoeld wordt het 'Experiment milieuoöperaties' dat sinds 1994 door het ministerie van LNV, op verzoek van de betrokken groepen boeren, is gefaciliteerd.

20 Dekker en Van Leeuwen (1999) inventariseren er minstens tien.

21 Zo is denkbaar dat de predestinatieleer uit het Calvinisme – dialectisch – in de lage landen aanleiding heeft gegeven voor een hang naar voluntarisme, bijvoorbeeld humanisme. Vanuit een afkeer van religieuze lotsbepaling, waardoor het individuele domein sterk of compleet tot nul werd gereduceerd, zocht de burger naar mogelijkheden om zélf het lot in handen te nemen.

22 Anders dan ik hiervoor stelde, beschrijft Mouzelis de pre-moderne samenleving dus juist als méér ruimte biedend. Het is beide waar, afhankelijk van de vraag welk subsysteem wordt beschouwd: het economische, politieke, sociale of culturele. Ik kom hierop later terug.

23 Freire (1978) omschreef het als volgt: '*Todo este mundo histórico-cultural, producto de la praxis humana, se vuelve sobre el hombre condicionándolo. Creado por él, no puede el hombre, sin embargo, huir de él. No puede huir del condicionamiento de su propia producción*'.

24 Vergelijk de *contrainte* van Durkheim.

25 De cultuursocioloog A. Zijderveld (1983) stelt het als volgt: '*Cultuur is niet alleen werkelijkheid, empirisch waarneembaar in het spreken en handelen van mensen binnen het kader van hun traditionele instituties. Cultuur is steeds ook mogelijkheid, want waar het gaat om de aspiraties van mensen, hebben we steeds ook te maken met hun dromen.*'

26 Ik verwijs naar het typisch Nederlandse proces van ontzuiling, dat zonder twijfel heeft geleid tot meer gelegenheid voor de burgers. In het volgende hoofdstuk kom ik hierop terug.

27 Het gebruik van het begrip *actor-perspective* kan overigens verwarrend werken indien we het niet onderscheiden van het actor-perspectief waarmee Van Doorn (1988) de benadering aanduidt waarin de onderzoeker zich verplaatst in de rol van de beleidsvoerder en voor zijn activiteiten het doel-middel-effectschema hanteert.

28 Giddens (1979) spreekt liever van 'transformatief vermogen', wat inderdaad beeldender weergeeft waar het om gaat maar een minder courant begrip is.

29 De Bruin (1997) refereert in dit verband aan *modes of ordering* van Law (1994).

30 Termeer (1993) baseert mede hierop haar configuratie-benadering van de varkenshouderij, maar daarin zijn de actoren uitsluitend (vertegenwoordigers van) overheden, landbouworganisaties, productieschappen, politieke partijen, enz.

31 Nogmaals Freire (1978): '*En el momento en que los individuos, actuando y reflexionando, son capaces de percibir el condicionamiento de su percepción por la estructura en que se hallan, su percepción cambia, aunque esto no signifique todavía, el cambio de la estructura. Pero el cambio de la percepción de la realidad, que antes era mirada como algo inmutable, significa para los individuos percibirla como realmente es: una realidad histórico-cultural, por ello humana, creada por los hombres y que puede ser transformada por ellos.*'

32 Ik bedoel in het hiernavolgende de overheid in een moderne staat, ook wel verzorgingsstaat of interventiestaat genoemd.

33 Van Doorn (1988) wijst erop dat J.S. Mill al in 1861 waarschuwde voor zulke situaties: '*Suppose the majority to be whites, the minority negroes, or vice versa: is it likely that the majority would allow equal justice to the minority?*'

34 Het roept eerder associaties op met wat later werd genoemd 'netwerksturing', zie hoofdstuk 3.

35 Voor dit onderzoek kon ik terecht bij Kleefmann (1985) voor zijn beschrijving van Habermas' handelingstheorie.

36 Teisman (1995) onderscheidt drie benaderingen van beleid en besluitvorming: de unicentristische (*top-down*), de multicentrische (*bottom-up*) en de pluricentrische (netwerk van vervlochten actoren, zonder hiërarchie en zonder autarkie). '*In tegenstelling tot de unicentrische sturingsvraag en de multicentrische ruitvraag, richt de pluricentrische analyse zich op de beïnvloedingsvraag. De term beïnvloeding benadrukt het interactieve en meerkernige karakter van besluitvorming*' (Teisman 1995).

37 Illustratief is dat bestuurskundigen als Teisman (1995) graag spreken van 'besluitvormingsspel' die worden gespeeld door constellaties van actoren.

38 Zie noot 18.

39 Bekkers e.a. (1996) spreken in een overeenstemmend verband van de 'cultuur van het incrementalisme'.

40 De Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid (WRR) maakt bijvoorbeeld een onderscheid tussen *shareholders* (economisch betrokken) en *stakeholders* (niet economisch betrokkenen, bijvoorbeeld omwonenden) (*Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek* 1998).

41 In hoofdstuk 3 komen daarvan vele voorbeelden aan de orde.

42 Hiervoor duidde ik de overheid aan als structuur, zoals de burger werd aangeduid als actor.

43 Teisman (1995) plaatst naast het 'algemeen belang' en het 'eigenbelang' het 'gemeenschappelijk belang': *'terwijl voor het algemeen belang en eigenbelang geldt dat zij hetzij centraal hetzij lokaal te kennen zijn, geldt voor het gemeenschappelijk belang dat actoren deze eerst door interactie met elkaar ontwikkelen.'*

44 Quené (1994) schrijft: *'Naar mijn opvatting kan een moderne, complexe democratische samenleving niet zonder maatschappelijke filters, intermediaire structuren, tussen burger en overheid.'* En hij vervolgt: *'De constructies die daarvoor gekozen zijn, moeten regelmatig op hun merites in de praktijk worden onderzocht. De omstandigheden, de op te lossen problemen en daarmee ook de behoeften veranderen immers. Zelfs kan een nieuwe definitie van de verantwoordelijkheden van het publieke en het private domein nodig zijn, maar beide blijven in hoge mate op elkaar aangewezen.'*

45 Duyvendak (1997) pleit in dit verband voor het ontwikkelen van een visie op de 'postverzuilde democratie'.

46 Op zichzelf zou deze verkennende studie, met de uitwerking van het begrip beleidsbemiddeling in het voorgaande hoofdstuk, prima zonder dit derde hoofdstuk toekunnen. Hoofdstuk 3 moet worden gelezen als de weergave van een actueel maatschappelijk debat, de landbouw overstijgend, waarbinnen de hiernavolgende hoofdstukken zich afspelen (immers de landbouw is – en steeds méér – een deel van de samenleving) en waaruit belangrijke toetsstenen kunnen volgen als het later gaat om de landbouw.

47 Ruppert (1994) schrijft: *'Kenmerkend voor Nederland is dat een organische maatschappij-opvatting, het denken in 'corporaties', reeds eind vorige eeuw gepropageerd wordt in katholieke en protestantse kring. Arbeiders en ondernemers dienen als bedrijfsgenoten te worden samengebracht in organen van samenwerking [...] Niet het denken in klassentegenstellingen, maar de harmonie tussen de verschillende standen staat voorop. Hier kan men een directe lijn trekken naar het middeleeuwse gildesysteem.'*

48 Zahn schreef in 1984: *'Die niederländische Kultur- und Sozialgeschichte ist durch und durch Religions- und Kirchengeschichte – ein Satz, der sich auch umkehren lässt. Die Religions- und Kirchengeschichte steht nicht isoliert da, sie ist die Geschichte der ganzen Gesellschaft.'* (op. cit. in Van Doorn 1989).

49 In begrippen als 'middenstand' en 'standsorganisaties' komt treffend naar voren welke betekenis standen nog tot op de dag van vandaag hebben.

50 In de vakliteratuur wordt al gauw het (neo-)corporatisme ten tonele gevoerd. In het volgende hoofdstuk, waar het om het landbouwbeleid gaat, zal ik dat ook doen. Op deze plaats wens ik daarvan nog even weg te blijven, omdat ik niet overtuigd ben van de toepasbaarheid van dit begrip op de Nederlandse samenleving *as such*. Ik heb de indruk dat té veel arrangementen in de Nederlandse samenleving geplaatst worden in het neocorporatisme-paradigma.

51 In het vermaarde Akkoord van Wassenaar (1982) werd door werkgevers en werknemers de (klassen)strijdbijl begraven en, onder erkenning van een gemeenschappelijk want algemeen belang, de basis gelegd voor jarenlange loonmatiging. Vijftien jaar later trok Nederland internationaal aandacht met wat inmiddels was gaan heten 'het poldermodel'. Eind 1999 stonden werkgevers en werknemers enige tijd samen tegenover het tweede Paarse kabinet in de discussie over de uitvoering van de sociale zekerheid. Het poldermodel kraakte in de voegen en SER-voorzitter Wijffels riep de partijen op de Nederlandse traditie en cultuur te eerbiedigen: *'de essentie van het Nederlandse model is juist dat je elkaar weet te vinden als het erop aankomt. Elkaar in de gelegenheid stelt om medeverantwoordelijkheid te dragen voor het publieke, het algemeen belang.'* (de Volkskrant 31 december 1999).

52 Het is mijns insziens meer deze overvraag vanuit de samenleving die leidt tot het afstoten van overheidstaken en tot ruimte voor concurrentie, dan de overheid die *'meer beslisruimte geeft aan de markt'* (Goverde 1995), alsof er sprake zou zijn van een vrije keuze door de overheid.

53 Van Doorn publiceerde al eind jaren zeventig over de overbelaste democratie. Hij concludeerde *'dat met name kwantitatieve overvraging van beleid rechtstreeks te maken heeft met de recentelijk massaal toegenomen individualisering en differentiëring van verwachtingen en aanspraken op beleidsactiviteiten in tal van maatschappelijke sectoren.'* (Van Doorn 1980).

54 Het is in dit verband interessant dat de grote fracties in de Tweede Kamer bijvoorbeeld voor het LNV-beleid hooguit één beleidsmedewerker hebben, die de betreffende controlerende rol op het hele beleidsterrein van landbouw, natuur en visserij mede gestalte moet geven. Tegenover deze ene beleidsmedewerker staat een overheidsapparaat van duizenden vakspecialisten.

55 Zijdeveld (1983) schrijft: *'De publieke opinie, die door opiniepeilingen gemeten wordt, vormt een belangrijk richtsnoer voor politiek en beleid – ook ver buiten de politieke arena, zoals bijvoorbeeld de kijkcijfers bewijzen. Welnu, in toenemende mate legitimeert deze abstracte publieke opinie de hedendaagse macht. Zij is een typisch moderne (want abstracte) legitimeringsgrond.'* Ik zou daaraan willen toevoegen dat de publieke opinie lang niet altijd product is van een opiniepeiling, soms is die eerder het product van een conference van Youp van 't Hek.

56 Ook de VROM-Raad constateert: *'De Nederlandse samenleving wordt gekenmerkt door een op consensus gerichte sociale structuur en een lange traditie van overleg tussen overheden en diverse sociale groepen. [...] Deze politiek-culturele traditie in Nederland, die probeert partijen in balans te brengen waardoor ze in staat worden gesteld om met elkaar te overleggen, kan een verklaring zijn voor het feit dat meerjarenafspraken (met het bedrijfsleven, EH) juist wel in Nederland van de grond komen, maar niet in de Verenigde Staten, die deze traditie niet kennen.'* (De sturing van een duurzame samenleving 1998).

57 Bovens e.a. (1995) spreken in dit verband van *'bindend bestuur': 'enerzijds bindend in de zin van een doortastende, verplichtende regelstelling waaraan burgers zich moeilijk kunnen onttrekken. En anderzijds bindend in de zin van blijvende zorg om voor het beleid legitimatie te verwerven en om bestaande belangen- en ideële tegenstellingen in de samenleving te helpen overbruggen'*. Ik verwijs naar de eerder genoemde dubbele legitimiteit van beleidsbemiddeling.

58 Het begrip sociocratie werd voor zover valt na te gaan voor het eerst gebruikt door A. Comte, halverwege de negentiende eeuw, in 1945 geïntroduceerd door de onderwijsfilosoof K. Boeke en later (1992) door G. Eendenburg gebruikt in zijn theorie over (bedrijfs)organisaties.

59 Er was, met andere woorden, geen sprake van momentum, door Kingdon aangeduid als *policy window: 'een confrontatie in de actualiteit van de gelijktijdige herkenning en erkenning van een probleem, het aanslaan van een bepaalde oplossing ervoor en het passen hiervan in de politiek van het moment'* (Bekke e.a. 1994).

60 In 1998 deed de WRR suggesties voor een verdere perfectionering van deze *'participatieve beleidsvoering'* (*Ruimtelijke Ontwikkelingspolitiek* 1998).

61 Overigens duidde de ambitie van nut- en noodzaakdiscussies weer sterk in de richting van rationeel-synoptische beleidstheorieën: als we het eens zijn over de input moeten we ook uitkomen bij dezelfde conclusie, dezelfde output. Misschien realiseerden de milieuorganisaties zich dat ook toen zij besloten weg te lopen uit het Tijdelijk Overlegplatform Schiphol, eind 1999.

62 Om aan te geven hoe gevoelig dit soort noties zijn voor *'politiek momentum'*, het was PvdA-leider Kok die tijdens de verkiezingscampagne in april 1998, tijdens een speech, het begrip groen-poldermodel liet vallen, waarna VROM-minister De Boer en kamerlid Crone het op papier uitwerkten en bijkans de hele Nederlandse pers erover schreef. Maar wat belangrijker is, praktisch elke zichzelf respecterende

maatschappelijke organisatie met aspiraties op milieu- en natuurgebied, gaf te kennen niet alleen te begrijpen wat ermee werd bedoeld maar ook voluit beschikbaar te zijn voor deelname.

63 In navolging van het WRR-advies (*Ruimtelijke ontwikkelingspolitiek 1998*) maakt de VROM-Raad onderscheid in *shareholders*, personen die deelnemen aan de besluitvorming, en *stakeholders*, personen die belang hebben bij de besluitvorming maar hier niet direct aan deelnemen.

64 Zoals eind 1999 de rechtbank oordeelde dat de Nederlandse staat zich diende te houden aan de Europese Nitraatrichtlijn terwijl de Tweede Kamer van mening was dat de implementatie van een EU-Richtlijn in nationale wetgeving een wetgevende taak is.

65 Dit fenomeen wordt wel aangeduid met het begrip 'pseudo-representatie'.

66 Giddens (1979) schrijft hierover: *'De zwakheden van Habermas' positie op dit punt lijken te worden weerspiegeld in zijn kritische theorie die, opgetrokken rond het model van een symmetrische, 'geïdealiseerde dialoog' als centrale thema schijnt te hebben de verwerkelijking van een consensus die wordt bereikt door het medium van het rationele debat; maar hoe dit samenhangt met omstandigheden waarin strijd, of vormen van uitbuiting en overheersing de verdeling van schaarse goederen regeren wordt niet duidelijk.'*

67 Het zou de moeite waard zijn te onderzoeken of en in hoeverre de huidige belangstelling voor het (groene) poldermodel samenhangt met de periode van economische hoogconjunctuur.

68 Opvallend is dat Glasbergen en Driessen (1993) uit hun evaluatie van het ROM-gebiedenbeleid de conclusie trekken: *'Cruciaal in de ROM-aanpak is dat één van de actoren het initiatief moet nemen om een overlegkader te creëren, waarbinnen gezocht kan worden naar consensus'* en dat *'dit initiatief het beste genomen kan worden door een publieke actor, die op grond van een legitieme taak en bevoegdheid de primaire verantwoordelijkheid heeft voor de probleemsituatie.'*

69 Met enige ironie kunnen we constateren dat het geprofessionaliseerde overleg ook *face-to-face* relaties kent, maar dan van een geheel andere orde dan hiervoor bedoeld.

70 Inzake de Tweede Maasvlakte is wél een interessant vervolg gegeven door de aanvullende Milieu Effect Rapportage (MER) ook in een 'polderachtige' brede samenstelling uit te voeren.

71 De behoefte aan daadkracht bracht de VVD ertoe al jaren geleden te pleiten voor een zg. *Lex Specialis*, een bijzondere wet voor grote infrastructuurprojecten, om de gelegenheid voor inspraak en bezwaar weliswaar niet weg te nemen maar wel tot een minimum te beperken.

72 Zo valt te vernemen dat het besluit om een deel van de hoge-snelheidslijn door een tunnel onder het Groene Hart te leggen voor niemand bevredigend was en slechts diende om uit een politieke impasse te komen.

73 Long en Van der Ploeg (1989) duiden de relevantie aan: *'the value of undertaking comparative studies of the social impact and dynamics of particular forms of state intervention at regional and local levels, and of the more 'autonomous' processes of change taking place off-stage. This approach, we believe, can be used not only to understand, but also to transform the practice of intervention.'*

74 Voor deze paragrafen heb ik veel gebruik gemaakt van *Trekkers op de trap* (Hees 1995).

75 Het begrip standsorganisaties dateert uit de vorige eeuw en geeft goed aan hoe vanuit de 'boeren-ideologie' aangekeken wordt tegen de boerenstand als aparte categorie. Zijdeveld (1983) koppelt 'stand' aan een culturele stratificatie: *'een horizontale laag in de samenleving, die zich kenmerkt door een bepaalde levensstijl, welke soms behoorlijk oud kan zijn'*. Dit ter onderscheid van een 'klasse' die hoort bij een sociaal-economische stratificatie.

76 Bovendien, zoals hierna zal blijken, onderhielden de landbouwvoormannen hun relatie met het Binnenhof zeer direct, met name door zélf deel uit te maken van Tweede en Eerste Kamer.

77 Ook de productschappen, waarin de verticale kolom van producent, verwerkende industrie en handel samenwerkten, kregen een rol toebedeeld.

78 'Opnieuw' omdat het als zelfstandig departement van 1905 tot 1922 reeds had bestaan. Van 1922 tot 1935 ressorteerde landbouw en voedselvoorziening onder respectievelijk Binnenlandse Zaken en Economische Zaken.

79 In juli 1997 ervoeren de landbouworganisaties opnieuw zo'n breuk, toen minister Van Aartsen, geconfronteerd met een varkenspestepidemie en een onwelwillende sector, eenzijdig besloot om de varkensstapel generiek met 25 procent in te krimpen.

80 De wijze waarop het Landbouwschap met 'exogene' factoren, waaronder met name de nieuwe claims op het landelijk gebied, omging, speelde inmiddels een ondergeschikte rol. Opvallend is hoe weinig aandacht een brief van het Landbouwschap en de 'oude vijanden' Natuurmonumenten en de Unie van Provinciale Landschappen aan de kabinetinformatie trok. In de brief, van mei 1994, werd gepleit voor een impuls aan vernieuwing en ontwikkeling van het buitengebied.

81 Het wekt geen verbazing dat de oprichting van de respectievelijke vakbonden nauw samenhangt met de (bedrijfs)economische situatie in de betreffende sector.

82 De Vries (1994) schreef al eerder: '*Het Landbouwschap is gedurende zijn bestaan met verschillende legitimiteitsproblemen geconfronteerd, problemen die met name samenhangen met het feit dat het schap een tussenorganisatie is. Tijdens deze legitimiteitscrises is het evenwicht tussen belangenbehartiging aan de ene kant en beheersverantwoordelijkheid aan de andere kant zoek. De crises van 1964 en 1973 waren daarbij van conjuncturele aard. De crisis waarin het Landbouwschap eind jaren tachtig en begin jaren negentig verkeert, lijkt structureler van karakter te zijn.*'

83 Reich noemde zijn boek ook *The power of public ideas* (Reich 1988).

84 Jaren later keerde de discussie over de hervorming van de overheidsorganisatie als politiek proces overigens voluit terug (zie Peper 1999).

85 Zie voor een diepgravende analyse van de rentesubsidie bijvoorbeeld De Bruin (1997).

86 Een opvallende uitzondering was Van der Stee (1973-1980) die weliswaar het beleid van zijn voorgangers voortzette, maar niet uit de landbouworganisaties afkomstig was.

87 Om aan te geven hoe slecht departement en tijdgeest inmiddels op elkaar aansloten, verwijs ik naar de typering van LNV tijdens een televisieuitzending van NOVA op 23 september 1991: 'het laatste stalinistische bolwerk van Nederland'.

88 Daar komt bij dat de VVD altijd weinig affiniteit heeft gehad met de publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie en met name het Landbouwschap.

89 Zijdeveld (1983): '*Toen de maatschappij nog niet modern was, vormden de instituties een traditie die voor het individu levend en uiterst belangrijk was [...] Het proces van modernisering heeft een radicale verandering in de verhouding tussen mens en instituties teweeggebracht, een verandering overigens die niet zelden tegengesteld is aan het proces van institutionalisering.*'

90 '*De toename van functionele rationaliteit, die met de specialisering is gegeven, gaat ten koste van de substantiële rationaliteit, waardoor de werkelijkheid aan betekenis en zinvolheid moet inboeten.*' (Zijdeveld 1983).

91 De introductie van quotastelsels in de zuivel, de suiker, de (intensieve) veehouderij, maar ook (weliswaar indirect) in de graanteelt heeft deze ontwikkeling formeel vastgelegd.

92 Dat een boer uiteindelijk 'vrijwillig' afstand doet van een productierecht en daarvoor wordt betaald door een collega, neemt niet weg dat er vaak sprake is van verliezers.

93 De Nationale Raad voor het Landbouwkundig Onderzoek onderstreepte de betekenis van dit type onderzoek in het rapport *Een maatschappelijk perspectief voor de landbouw*. Onder de noemer 'wetenschapsbeoefening als maatwerk' pleit de Raad voor 'het combineren bij innovaties van ervaringskennis van betrokkenen (tacit knowledge) met formele kennis van wetenschappers' (explicit knowledge). (NRLO 1998) Ook het Louis Bolk Instituut voor onderzoek in de biologische landbouw bepleit al jaren de 'boer als ervaringswetenschapper' serieuzer te nemen.

94 Wie in een blad als *Boerderij* kennis neemt van het aantal open dagen, bedrijfsbezoeken, bedrijfsreportages en wat dies meer zij, zal dit niet verbazen. Binnen deze referenties nemen de bekenden, en onder hen de burens, wellicht de voornaamste plek in.

95 Zo leidde het feit dat de Algemene Inspectie Dienst bij de controle op de mestboekhouding vanwege uitvoeringseisen marges van 40 procent aanhield, tot anticipatie daarop door veehouders.

96 Met Van Gaalen schreef ik in 1986: *'Het boeren moet weer leuk worden, weer iets van de mensen zelf. Dat vereist velerlei initiatieven, gericht op concrete acties en op de formulering van een ander beleid. Deze initiatieven zijn méér dan individuele antwoorden op inkomensproblemen. Ze provoceren de beleidsmakers, de wetenschappelijk onderzoekers en de boerenorganisaties om meer rekening te houden met de mensen in de landbouw, met natuur en milieu, met lokale en regionale eigenheid en behoeften. Niet alleen hier, ook in de Derde Wereld. Geen eenheidsworst dus in de landbouw, wél kwaliteit en verscheidenheid. De nieuwe initiatieven van boerinnen en boeren, hier en elders, vormen het zaaigoed voor een gezonde landbouwdiscussie'* (Van Gaalen en Hees 1986).

97 Van der Ploeg e.a. (1997) omschrijven dit als: *'Als in een bedrijf twee of meer producten worden voortgebracht op grond van hechte 'dwarsverbanden' (bijv. het multiple gebruik van dezelfde resources en/of de ondeelbaarheid van bepaalde inputs), dan geldt dat de totale kosten van deze gecombineerde voortbrenging lager zijn dan die welke gemoeid zijn met de voortbrenging van elk der eindproducten apart'*.

98 *'Er zijn oplossingen in aantocht: er komen nieuwe stromingen op het gebied van organiseren op gang. Die stromingen maken juist gebruik van principes waarop leven is gebaseerd, van manieren waarop verschijnselen, selecties, ontstaan waarbij de omgeving betekenis geeft en betekenis niet ontstaat uit wat ik denk'*, aldus Van Dinten (1997).

99 Vergelijk het begrip 'dubbelinteract' dat Termeer (1993) uit de configuratietheorie naar voren haalt: *'De dubbelinteract kan worden omschreven door analytisch een drietal stappen te onderscheiden, te weten de act, de interact en de dubbelinteract. Een actie van de actor A (act) leidt tot een reactie van actor B (interact), hetgeen weer een reactie van A doet ontstaan in antwoord op de reactie van actor B (dubbelinteract). De essentie van de dubbelinteract is gelegen in de mogelijkheid om het voorafgaand gedrag het (her)waarderend en acts en interacties die al hebben plaatsgevonden te herdefiniëren'* (Termeer 1993).

100 Dat dat niet altijd even gemakkelijk verloopt, leze men in hoofdstuk 7.

101 Een eerste illustratie van die belangstelling vormde het ROM-gebiedenbeleid van het departement van VROM, voortkomend uit de *Vierde Nota Ruimtelijke Ordening* van 1988. Later volgde het departement van LNV, zie: *Structuurschema groene ruimte* 1993 en *Dynamiek en vernieuwing* 1995.

102 En in die zin bouwt het voort op de pre-occupaties van Mannheim en Etzioni.

103 Overigens adviseerde de Grontmij al in 1983 aan de provincie Overijssel om voor de realisering van agrarisch natuurbeheer *'een coöperatieve vereniging met een beperkte aansprakelijkheid'* op te doen richten, waarin zowel boeren als natuurbeschermingsorganisaties gezamenlijk grond beheren en werkzaamheden uit voeren.

104 Zie hoofdstuk 9.

105 Het is dan ook merkwaardig dat Driessen e.a. (1995) de initiatieven in 1995 grotendeels al afschreven door ze te situeren onder de noemer *'ideologisch ingekleurd'* en *'laatste stuiptrekkingen in een sector die nog niet toe is aan het accepteren dat een zekere sanering noodzakelijk is'*.

106 Een veehouder uit de Alblasserwaard, een streek met een geheel andere bewonersaard, typeerde de Waterlanders als *'eigenwijze duvels'*.

107 Ik gebruik de termen *'initiatieven'* en *'samenwerkingsverbanden'* door elkaar heen.

108 Horlings (1996), die spreekt van innovatiegroepen, betreft in haar onderzoek ook vijf van de hierna te noemen initiatieven.

109 Met elk van deze veertien initiatieven heb ik de afgelopen jaren op uiteenlopende wijze te maken gehad. Dit gegeven maakt de hiernavolgende analyse een stuk indringender.

110 Dit is dus een uitwerking van wat Glaser en Strauss (1976) de *'methode van voortdurende vergelijking'* noemen. Zie hoofdstuk 5.

111 Voorbeelden van de afgelopen jaren zijn: de fusies tussen melkgiganten Campina en Melkunie, tussen Friesland Frico Domo en Coberco, van de tuinbouwveilingen in VTN/Greenery, enz.

112 Bij alle beschrijvingen lopen arrangement en initiatief, die theoretisch van een verschillende orde zijn, onvermijdelijk door elkaar heen. Dat wil zeggen, ik gebruik de benamingen per definitie voor het arrangement maar ontkom er niet aan soms ook het samenwerkingsverband die naam te geven.

113 Een aantal vernieuwende initiatieven verwoordde dit in kritiek op de, op dat moment één jaar werkende, Stimuleringssubsidiereregeling van LNV: *'Opvallend is dat vrijwel alle projecten die zijn goedgekeurd geïsoleerde technische vernieuwingen betreffen. Op zichzelf is daar uiteraard niks mis mee, integendeel. Maar in onze ogen is het Stimuleringskader juist niet voor dit soort projecten bedoeld, het is 'meer van hetzelfde', 'het vervolmaken van reguliere ontwikkeling', 'het rationaliseren van bestaande concepten'.* (Briefwisseling met het ministerie van LNV 1997).

114 Zie voor een toelichting §8.2.

115 Als ergens het begrip *'club'* op van toepassing is, dan wel op de onderzoekscoöperatie (zie Hees 1995).

116 Maar anders dan de deelnemers van de horzelorganisatie doen zij dat niet met een integrale visie op landbouwbeleid, maar met een door eigen onderzoek onderbouwde visie op (een deel van) de boerenpraktijk.

117 De overheid heeft het arrangement, soms op aandringen van de landbouw, geïmiteerd met projecten als *'Koeien en kansen'* en *'Praktijkcijfers'*.

118 De jarenlange controverse in het ROM-gebied Zuidoost-Friesland, waarin de spanning tussen ammoniakdepositiebeleid en -emissiebeleid uiteindelijk alleen oplosbaar bleek door een complete wetswijziging op nationaal niveau, geeft uitstekend aan tot welke onzekerheid dit alles kan leiden. Die wetswijziging is er overigens nooit gekomen.

119 Dat dit niet alleen voor boeren en tuinders het geval is, maar voor alle burgers, blijkt uit het starten van Project Loket 2000 door het ministerie van Binnenlandse Zaken (*Vertrouwen in verantwoordelijkheid* 1999).

120 Dat neemt niet weg dat veel boeren tegelijk lid zijn van een vakbond en van een LTO-organisatie.

121 Zie Hees (1995) en De Groot (1982).

122 In hoofdstuk 8 ga ik uitgebreid in op de NVV.

123 Wellicht verklaart dit waarom minister Van Aartsen lange tijd een dubbelhartige relatie had met NVV-voorman Van den Brink, hij wees de NVV-methoden fel van de hand maar onderkende de onmiskenbare positie van Van den Brink, zéker toen deze naast NVV-voorzitter ook LTO-vakgroepsvoorzitter was.

124 Succesvolle belangenbehartiging door met name het Platform Biologische Landbouw en Voeding leidde in de toepassing van de mineralenboekhouding tot wat meer praktijkruimte. Biologische bedrijven, die bodemprocessen centraal stelden, konden niet goed uit de voeten met de posten die op de boekhouding werden meegenomen. De boekhouding was te eenzijdig afgestemd op drijfmest, andere mestsoorten bleven eigenlijk helemaal buiten beeld, bijvoorbeeld bij de uitrijverboden en -technieken. Door de bemoeienis van het Platform, daarbij verwijzend naar ervaringen zoals die van Nautilus-bedrijven, werd bij de vaststelling van het mest- en mineralenbeleid rekening gehouden met de specifieke kenmerken van de biologische bedrijfsvoering.

125 Hester Tielrooy (1991) schreef een biografisch getinte scriptie over de WAV onder de welluidende titel *Een gideonsbende in de Alblasserwaard – Vijfheerenlanden*.

126 Inmiddels bestaan er zelfs meer dan twintig verenigingen voor agrarisch natuurbeheer in het WLTO-werkgebied, In Natura, alsmede een onder de WLTO ressorterende koepelorganisatie. Bovendien heeft het denken binnen de WLTO onder invloed van clubs als de WAV bepaald niet stilgestaan, getuige bijvoorbeeld het project Van Binnentuin en Buitenhof, april 1998.

127 Dit is overigens voor de landbouw algemeen geldend: de onderhandelingspositie is sowieso sterk in een land waar de grond zeer schaars en duur is en het eigendom grondwettelijk praktisch ongenaakbaar is. De wet kent maar weinig gronden voor onteigening (bovendien tegen een billijke vergoeding).

128 Bijna alle oude subsidieregelingen van het ministerie van LNV waren in 1996 in deze kaderregeling opgegaan om vernieuwing op het platteland efficiënter en overzichtelijker te ondersteunen.

129 Lees voor een uitvoerige beschrijving van deze episode Hees (1995).

130 Een *yu di tera* (kind van de grond) is in het Papiamentu een compacter begrip voor wat wij aanduiden als iemand die is geboren en getogen in een bepaalde streek.

131 Ikzelf was vanuit de vakgroep Rurale Sociologie nauw betrokken bij het schrijfproces.

132 In een gemeentelijk Ammoniakreductieplan wordt de verplaatsing en verhandeling van emissierechten tussen veebedrijven binnen de gemeente versoepeld onder de voorwaarde dat de totale netto ammoniakemissie afneemt (m.n. door aangepaste stallenbouw) en het milieu er dus op vooruitgaat.

133 Een integrale milieuvergunning vervangt op bedrijfsniveau een aantal vergunningen en andere voorwaarden waaraan het bedrijf, op grond van respectievelijke wet- en regelgeving, moet voldoen. Het experiment heeft overigens nooit tot resultaten geleid.

134 Ook het succes van het Centrum voor Landbouw en Milieu is mede te danken aan een directe integratie in de vorm van een soort onderzoekscoöperatie.

135 Voorbeelden zijn er wel. Zo heeft de Zeeuwse Vlegel, in beginsel een productcoöperatie, als onderzoekscoöperatie, tegen de stroom van overheid en bedrijfsleven in maar met succes, het baktarweras Sunnan op de zaaizaadlijst gebracht. (Agrarisch Dagblad, december 1999)

136 Die situatie is anno 2000 overigens wel anders.

137 Samen met de Nederlandse Akkerbouw Vakbond startte de NVV zelfs een juridische procedure tegen de verplichte Landbouwschapsheffing. Door het verdwijnen van het Landbouwschap werd de zaak achterhaald.

138 Maar die pragmatische opstelling veranderde in de loop van 1994 nogal flink. In het kader van hun federatieplannen nodigden de standsorganisaties ook de NVV uit voor besprekingen over samenwerking. In juni lekten echter de notulen van een KNBTB-vergadering uit waaruit bleek dat zij geen rol zag weggelegd voor de NVV in de nieuwe federatie. De vakbond was weliswaar uitgenodigd voor besprekingen, maar dan vooral om beroering te voorkomen, aldus de notulen. In een toelichting verwees de KNBTB vooral naar onrust onder de leden van de varkensbonden van NCB en LLTB, die vreesden dat de NVV het binnen de federatie voor het zeggen zou krijgen als het ging om varkenshouderijbelangen. De NVV trok zich echter terstond terug uit de federatiebesprekingen.

139 Voor de Nederlandse Akkerbouw Vakbond en de Nederlandse Melkveehouders Bond ligt deze vraag heel anders, aangezien die, hoewel de naam anders suggereert, veeleer het karakter hebben van horzelorganisaties.

140 Zo dreigde de vakgroep glastuinbouw eind 1999 met protestacties tegen de invoering van de nieuwe Gaswet.

141 Opvallend is dat waar in de februaribrief van de samenwerkingsverbanden de term milieucoöperaties niet voorkwam, in de kop van de maartbrief van de minister gesproken wordt van 'proefneming met milieucoöperaties'.

142 Dat de brief niet door de minister is getekend is zowel opmerkelijk als verklaarbaar door de omstandigheid dat het kabinet op dat moment demissionair was.

143 Als uitvloeisel van de evaluatie werden drie 'milieucoöperaties' toegevoegd aan het experiment: de Vereniging Ommer Marke, de Mergellandcorporatie en de Natuurvereniging Waterland. Van deze drie gaf de Mergellandcorporatie te kennen geen interesse te hebben omdat de randvoorwaarden voor zelfregulering als onduidelijk werden ervaren, men onvoldoende vertrouwen had in LNV en VROM over het daadwerkelijk verlenen van ruimte in de regelgeving en men reeds financiële ondersteuning via het ROM-Mergelland kreeg.

144 Opmerkelijk in dit verband is dat juist de 'centralist' Van Aartsen binnen LNV de zaak van het bestuurlijke dereguleringsexperiment voortdurend behartigde.

145 Hoewel de Stankrichtlijn wel werd aangepast, zijn de knellende gevolgen ervan overigens niet echt weggenomen.

146 Waarbij de agrarische natuurverenigingen overigens een zware en effectieve lobby pleegden.

147 Het is mijns inziens ook juist dit succesvolle onderdeel van beleidsbemiddeling in de afgelopen jaren, dat ervoor zorgt dat velen milieucoöperaties zijn gaan gelijk stellen met agrarische natuurverenigingen. Op die manier kon de minister van LNV inderdaad verklaren dat '*milieucoöperaties in de toekomst deel uitmaken van het reguliere beleid.*' (Memorie van Toelichting 1999).

148 Dat deze exercities meestal niet tot dezelfde uitkomst leiden, kwam dramatisch aan het licht toen bleek dat de berekende milieuwinst van ammoniakemissie-maatregelen (met name de onderwerkplicht) bij lange na niet in de buurt kwam van de gemeten milieuwinst in de praktijk.

149 Weliswaar heeft minister Brinkhorst in juni 2000 een zogenoemde beleidslijn milieucoöperaties opgesteld, maar de essentie daarvan is dat meer zelfsturing in beginsel uitsluitend wordt toegestaan voor het agrarisch natuurbeleid; het begrip milieucoöperatie wordt bovendien ingewisseld voor het begrip agrarische natuurvereniging. Verdere bespreking van de stand van zaken valt buiten het bestek van deze studie.

150 Wellicht liggen de beste kansen nog in gebieden en thema's waar bovenwettelijke inspanningen noodzakelijk zijn, zoals grondwaterbeschermingsgebieden).

151 Dit gegeven verklaart mijns inziens grotendeels waarom de WTG, een onderzoekSCOöperatie, in het bestuurlijk experiment nauwelijks tot resultaten kon komen. Het experiment was eenvoudig niet op andere arrangementen toegesneden. Zie hier een voorbeeld van wat ik eerder noemde het nadeel van het te vroeg onder één noemer brengen van verschillende praktijkinitiatieven.

152 De benoeming van H. Apotheker resp. L.J. Brinkhorst (beiden D 66) tot minister van LNV vormt wat dat betreft een voorlopig 'hoogtepunt': beiden, net als Van Aartsen, zonder enige agrarische achtergrond en bovendien van een partij zonder enige affiniteit met de landbouw.

153 Zie bijvoorbeeld het advies van de Commissie Hirsch Ballin aan LTO-Nederland over de toekomst van de PBO-organisatie na het verdwijnen van het Landbouwschap. (...) [ontbreekt nog in de literatuurlijst]. Zie ook de verwoede pogingen van productschappen om, al dan niet in een moderner jasje, in het middelpunt van de beleidsbemiddeling te komen c.q. te blijven.

154 De invloed, al is het misschien maar tijdelijk, van burgerinitiatieven als Varkens in Nood moet daarbij niet worden onderschat.

155 De Vries (1997) typeerde dit ferme optreden tegelijk als de achilleshiel van Van Aartsen: *'De harde ingrepen waarvoor Van Aartsen niet terugdeinst, vergroten de afstand met de primaire sector. Terwijl in de hoogtijdagen van het Groene Front veel tijd ging zitten in de beleidsvoorbereiding, verliep de uitvoering ervan vrij soepel. Nu de minister duidelijke besluiten neemt, kan de uitvoering van het beleid wel eens de achilleshiel van Van Aartsen worden'*. De voorspellende waarde van die opmerking is inmiddels wel gebleken.

156 Overigens inmiddels door de rechter verboden.

157 In de OESO-Studie *Co-operative approaches to sustainable agriculture* (OECD 1996) wordt in dit verband geconcludeerd: *'The more or less spontaneous formation of farmer-led eco-cooperatives in the early 1990s, and their subsequent evolution into laboratories of government policy, are both consistent with Dutch institutional and democratic traditions...From the Government's perspective, the emergence of these groups has proved a useful vehicle for mobilising farmer commitment to environmental protection, and for finding ways to shift more responsibility over the implementation of environmental policy to local communities.'*

158 Uit de tussen-evaluatie van het bestuurlijk experiment milieucoöperaties komt duidelijk verwarring naar voren. Dat blijkt uit een passage als de volgende: *'De belangrijkste leerervaringen die gebruikt kunnen worden bij de opzet van toekomstige zelfsturingsprojecten zijn: bij de nadere uitwerking van een voorstel blijkt op welke wijze de uitvoering het beste kan gebeuren: via een zelfsturingsproject, via onderzoek of op nog een andere manier...'* (Milieu coöperatief 1998) Kortom, de conclusie is inderdaad dat men alles wat men milieucoöperatie noemt, niet op één hoop moet gooien.

159 De casestudys van VEL/VANLA en de WTG geven dit markant aan.

160 Het 'speelveld' rond de varkenshouderij, begin 1997, vertoonde alle kenmerken van een situatie waarin van betrokkenen geen constructieve (inter)actie meer was te verwachten.

161 Dat ook de overheid zich daarvan bewust is blijkt bijvoorbeeld uit het feit dat in de Minas-regelgeving een zogenaamd rekening-courant systeem is ingebouwd, dat wil zeggen een mogelijkheid om resultaten van enkele, aaneensluitende jaren te middelen. Anderzijds blijkt uit de strikte toepassing van de data waarop het mestuittrijverbod ingaat dat dat besef niet altijd leidt tot aangepast beleid.

162 Een recent voorbeeld van flexibiliseren van beleid is de zg. experimentenwet Stad en Milieu, waarin, met behoud van de maatschappelijke doelen en de noodzaak om een en ander wettelijk te verankeren, aan een beperkt aantal steden de beleidsruimte wordt geboden om lokaal gedifferentieerd milieubeleid te voeren.

163 Ik verwijs naar de rol van de provincieambtenaar bij het arrangement boerenvereniging in Eastermar/Achtkarspelen en de rol van de toenmalige burgemeester van Winterswijk bij het arrangement beleidscoöperatie in de gelijknamige gemeente, zie hoofdstuk 8.

164 Frappant is dat in het oude zandlopermodel het *face-to-face* karakter eigenlijk volkomen afwezig was. Dit is slechts verklaarbaar door te verwijzen naar het element elitisme in het oude landbouwmodel: het vertrouwen van de achterban in de leiders, zich uitend in het fenomeen van de 'boerenvoormannen', zie hoofdstuk 4.

165 Als ik de Greenery mag opvoeren als deel uitmakend van een productcoöperatie, dan kan ik daarmee aangeven welke dramatische gevolgen het geheel en nogal plotseling wegvallen van de oude *face-to-face* relaties kan hebben voor het vertrouwen tussen voorhoede en achterban en – daarmee – voor het succes van het arrangement.

166 Ook Peper (1999) constateert: *'Omdat de stelregel zou moeten zijn dat het meest geschikte aangrijpingspunt voor beleid de schaal is die voor dat beleid het dichtst bij de betrokkenen ligt, komt het gemeentelijk niveau bij uitstek in het vizier. Ook vanuit de verdieping van de democratische participatie verdient een dergelijke consequente decentralisatie naar het lokale niveau de voorkeur.'*

167 Het Centrum voor Landbouw en Milieu beveelt in dat verband aan om milieucoöperaties te certificeren (Bouwman e.a. 1996).

168 Daarom past dit arrangement ook zo goed in deze tijd, waarin overheden een uitgesproken voorkeur hebben voor denken in vergezichten.

169 Overigens is deze lijn niet doorgetrokken naar de inhoud van het natuurbeheer, die nog steeds vastligt in generieke pakketten.

Literatuur

- AARTS, M.N.C. & C.M.J. van Woerkum (1995), *Communicatie en de acceptatie van natuurbeleid door agrariërs: de rol van milieucoöperaties*. Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- AFSPRAAK IS AFSpraak. *Leidraad voor het sluiten van groene contracten* (1999), Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- ANDERHALF JAAR MILIEUCOÖPERATIE. Een voortgangsrapportage van het bestuurlijk experiment met milieucoöperaties (1997), VEL, VANLA, MCdP, WCL-W en WTG, Wageningen.
- BECK, U. (1997), *De wereld als risicomaatschappij*. Uitgeverij De Balie, Amsterdam.
- BEKKE, H., J. DE VRIES en G. NEELEN (1994), *De salto mortale van het ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij*. Samsom H.D. Tjeenk Willink, Alphen aan den Rijn.
- BEKKERS, V.J.J.M., G.A.W.M. HEIJNE, P.H.A. FRISSEN en P. ESTER (1996), *Sturingsconcepties en instrumenten in het milieubeleid: op zoek naar vormen van coproductie*. KUB/IVA, Tilburg.
- BELEIDSGERICHTE TOEKOMSTVERKENNING, DEEL 1: *een poging tot uitlokking* (1980), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- BEMIDDELING LANDBOUW EN MILIEU. *Verkenning van de markt voor professionele, onafhankelijke bemiddeling op het terrein van landbouw en milieu: vraag, aanbod en organisatie* (1998), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu, Den Haag.
- BERGER, P.L. (1963), *Invitation to sociology, a humanistic perspective*. Penguin Books Ltd., Harmondsworth, Middlesex.
- BERGER, J. (1990), *Het varken aarde*. De Bezige Bij, Amsterdam.
- BIELEMAN, J. (1992), *Geschiedenis van de landbouw in Nederland 1500-1950*. Boom, Meppel.
- BLEUMINK, J.A., G.M. BOUWMAN, L. DEN BOER, G. RITSEMA & G. VAN DER BIJL (1998), *Conflict of consensus. Milieuooreenkomsten tussen agrarische sector, overheid en milieubeweging*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- BLOEMENDAAL, F. (1995), *Het mestmoeras*. SDU Uitgevers, Den Haag.
- BOERENGROEP (1984), *Enkele ontwikkelingen in de landbouwstructuur en het overheidsingrijpen in de landbouw vanaf 1900*. Interne discussienota Boerengroep Wageningen.
- BOOTH, D. (ed.) (1993), *New directions in social development research, relevance, realism and choice*. Centre of Developing Area Studies, Hull.
- BOUWMAN, G.M., L. DEN BOER & P. TERWAN (1996), *Milieucoöperaties tussen verantwoording en speelruimte*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- BOVENS, M., W. DERKSEN, W. WITTEVEEN, F. BECKER & P. KALMA (1995), *De verplaatsing van de politiek. Een agenda voor democratische vernieuwing*. Wiardi Beckman Stichting, Amsterdam.
- BROEKHUIZEN, R. VAN & J.D. VAN DER PLOEG (1995), 'Alles beweegt' – Ook het landbouwpolitieke debat. In: *SPIL*, nr. 129-130.
- BROEKHUIZEN, R. VAN, L. KLEP, H. OOSTINDIE & J.D. VAN DER PLOEG (1997), *Atlas van het vernieuwend platteland*. Misset Uitgeverij, Doetinchem.
- BRUIN, R. DE & J.D. VAN DER PLOEG (1991), *Maat Houden. Bedrijfsstijlen en het beheer van natuur & landschap in de Noordelijke Friese Wouden en het Zuidelijk Westerkwartier*. Landbouwuniversiteit Wageningen.

- BRUIN, R. DE (1997), *Dynamiek en duurzaamheid. Beschouwingen over bedrijfsstijlen, bestuur en beleid*. Landbouwwuniversiteit Wageningen.
- CLAY, E. & B. SCHAFFER (ed.) (1980), *Room for manoeuvre: an exploration of public policy in agriculture and rural development*. Heineman, London.
- DEKKER, P. (1989), *Overheidsplanning in West-Europa*. Sociaal en Cultureel Planbureau, Rijswijk.
- DEKKER J. & N. T. VAN LEEUWEN (1999), De verbeelding van het landelijk gebied. In: *Spil*, nummer 159-160, 1999.
- DIJK, G. VAN (1990), *Is de tijd rijp voor milieucoöperaties?* Uitgever, Rijswijk.
- DINTEN, W. VAN (1997), *Etalage van maatschappelijke vraagstukken. Essay voor de verkenning 'veranderende relaties tussen landbouw en maatschappij op weg naar 2015*. NRLO-rapport nr. 97/41, Den Haag.
- DOORN, J.A.A. VAN (1980), Overvraging van beleid, over oorzaken en gevolgen van groeiende bestuurlijke onmacht. In: *Beleid en Maatschappij*, jaargang 7.
- DOORN, J.A.A. VAN (1988), *Rede en macht. Een inleiding tot beleidswetenschappelijk inzicht*. VUGA, Den Haag.
- DOORN, J.A.A. VAN (1989), Schets van de Nederlandse politieke traditie. In: J.W. de Beus e.a.: *De ideologische driehoek, Nederlandse politiek in historisch perspectief*. Boom, Meppel.
- DRIESSEN, P., P. GLASBERGEN, P. HUIGEN & F. HIJMANS VAN DEN BERGH (1995), *Vernieuwing van het landelijk gebied. Een verkenning van strategieën voor een gebiedsgerichte aanpak*. VUGA, Den Haag.
- DUYVENDAK, J.W. (1997), *Waar blijft de politiek? Essays over paarse politiek, maatschappelijk middenveld en sociale cohesie*. Boom, Amsterdam.
- DYNAMIEK EN VERNIEUWING, *Beleidsvoornemens op het gebied van landbouw, natuurbeheer en visserij* (1995), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- ELK kent de laan die derwaart gaat. (1980). Rapport Commissie Hoofdstructuur Rijksdienst (commissie Vonhoff).
- ETTEMA, M.T.A., J. FROUWS & A.T.J. NOOIJ (1993), *Boerenbelangen in organisatieverband. Programmeringsstudie naar trends en ontwikkelingen in de agrarische belangenbehartiging in Nederland*. Vakgroep Sociologie van de Westerse Gebieden, Wageningen.
- ETZIONI, A. (1974), *Maatschappelijk sturen en maatschappelijk mobiliseren, proeven van macrosociologische analyse*. Universitaire Pers Rotterdam.
- FENNEMA, M. (1995), Bestuurlijke techniek en technocratisch bestuur. In: *Socialisme en democratie*, jg 52, nr 9, september 1995.
- FREIRE, P. (1978), *Cambio*. Editorial América Latina, Bogotá, Colombia.
- FROUWS, J. (1990), Erosie van het agrarisch neo-corporatisme. In: *Namens*, jg 5, nr 10, november 1990.
- FROUWS, J. (1993). *Mest en macht, een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*. Dissertatie, Landbouwwuniversiteit, Wageningen.
- FROUWS, J., N. OERLEMANS, M. ETTEMA, E. HEES, R. VAN BROEKHUIZEN & J.D. VAN DER PLOEG (1996), *Naar de letter of naar de geest, een onderzoek naar knellende regelgeving in de agrarische sector*. Landbouwwuniversiteit Wageningen.
- GAALEN, K. VAN & E. HEES (1986), Plaatselijke initiatieven prikkelen landbouw discussie. In: *COZAC-Bulletin*, jg 3 nr 1.
- GIDDENS, A. (1979), *Nieuwe regels voor de sociologische methode*. Ambo, Baarn.
- GIDDENS, A. (1984), *The constitution of society, outline of the theory of structuration*. Polity Press, Cambridge.
- GLASBERGEN, P. (1989), *Beleidsnetwerken rond milieuproblemen. Een beschouwing over de relevantie van het denken in termen van beleidsnetwerken voor het analyseren en oplossen van milieuproblemen*. Inaugurele rede. Vuga, Den Haag.
- GLASBERGEN, P. & P. DRIESSEN (red.) (1993), *Innovatie in het gebiedsgericht beleid; analyse en beoordeling van het ROM-gebiedenbeleid*. SDU, Den Haag.

- GLASER, B.G. & A.L. STRAUSS (1976), *De ontwikkeling van gefundeerde theorie*. Samsom, Alphen aan den Rijn.
- GODDIJN, H.P.M. (1973), *Sociologie, socialisme en democratie. De politieke sociologie van Emile Durkheim*. Boom, Meppel.
- GOFFMAN, E. (1974), *Frame analysis*. Harper, New York.
- GOVERDE, H.J.M. (1995), *Macht om het maaiveld. Een 'koude oorlog' politologisch beschouwd*. Inaugurale rede, Wageningen.
- GROOT, M. DE (1982), *Organisatie en beweging in de Nederlandse landbouw. Stromingen in het denken over het boerenbelang sedert het einde van de achttiende eeuw*. Gestencild, Boerengroep, Wageningen.
- HABERMAS, J. (1984), *Theory of communicative action*. Polity Press, Cambridge.
- HEES, E. (1990), Regionale initiatieven prikkelen de landbouwdiscussie. In: COZAC-Bulletin, nr 21.
- HEES, E. (1995), *Trekkers op de trap. Kritische geluiden in de agrarische belangenbehartiging tussen 1970 en 1995*. Wetenschapswinkel, Wageningen.
- HEES, E., H. RENTING & S. DE ROOIJ (1994), *Naar lokale zelfregulering. Samenwerkingsverbanden voor integratie van landbouw, milieu, natuur en landschap*, Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- HOFSTEE, E.W. (1976), *Differentiële sociologie*. Collegedictaat Vakgroep Agrarische Sociologie van de Westerse Gebieden. Landbouwuniversiteit Wageningen.
- HOFSTEE, E.W. (1985), Differentiële sociologie in kort bestek. In: E.W. Hofstee e.a. *Differentiële sociologie in discussie*. Vuga, Amsterdam.
- HORLINGS, I. (1996), *Duurzaam boeren met beleid. Innovatiegroepen in de Nederlandse landbouw*. Landbouwuniversiteit, Wageningen.
- HUIGEN, P.P.P. & D. STRIJKER (1998), *De relatie tussen landbouw en samenleving: een proces van afstoten en aantrekken*. Nationale Raad voor Landbouwkundig Onderzoek, Den Haag.
- KERSJES R. (1998), *Verzwakte staat laverend tussen overleg en verantwoordelijkheid*, In: Platform, Uitgave van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Maart 1997.
- KLEEFMANN, F. (1985), *Handelen, handelingscontext en planning. Een theoretisch-sociologische verkenning*. Mededelingen van de vakgroepen sociologie 15. Landbouwhogeschool, Wageningen.
- KLEP, L. & N.A. DIJKVELD STOL (samenstellers) (1998), *Veranderende relaties tussen landbouw en maatschappij op weg naar 2015*. Verslag ronde-tafelconferentie d.d. 12 september 1997. NRLO, Den Haag.
- KNORR-CETINA, K.D. (1981), The micro-sociological challenge of macro-sociology: towards a reconstruction of social theory and methodology. In: K. Knorr-Cetina & A. Cicourel (eds.), *Advances in social theory: Toward an integration of micro- and macro-sociologies*. Routledge and Kegan Paul, London.
- KOENES, A. (1993), *De milieucoöperatie: de rol van de overheid*. Uitgever, Groningen.
- KUYPERS, P. (1996), *De legitimatie van het overheidsoptreden*. Inleiding op LNV, 21 mei 1996. Den Haag.
- HET LANDELIJKE GEBIED: naar een zakelijke benadering van het leefmilieu (1993), Heidemij adviesbureau, Arnhem.
- LAW, J. (1994), *Organizing modernity*. Blackwell Publishers, Oxford.
- LEHNING, P. (1986), *Politieke orde en Rawlsiaanse rechtvaardigheid*. Delft.
- LEHNING, P. & J. SIMONIS (red.) (1987), *Handboek beleidswetenschap*. Boom, Meppel.
- LEUNE, J.M.G. 1987. Van Doorn en de sociologieopleiding in Rotterdam. In: J. Berting, J. Breman & P. Lehning (red.) *Mensen, macht en maatschappij*. Boom, Meppel.
- LINDBLOM, C. (1959), The science of 'Muddling through'. In: *Public Administration Review*, 19, 9, p. 79-88.
- LINDBLOM, C. (1980), *The policy-making process*. Prentice Hall, New Jersey.
- LNV tussen Europa en de regio. Tweede Interimadvies (1999), Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.

- LONG, N. (ed.) (1989), *Encounters at the interface: a perspective on social discontinuities in rural development*. Wageningen Studies, Wageningen.
- LONG, N. & J.D. VAN DER PLOEG (1989), Demythologizing planned intervention: an actor perspective. In: *Sociologia Ruralis*, Vol. XXIX, 3-4.
- LOUWES, S.L. (1980), Het gouden tijdperk van het groene front; het landbouwbeleid in de na-oorlogse periode. In: G.A. Kooij (red), *Nederland na 1945, beschouwingen over ontwikkeling en beleid*. Van Loghum Slaterus, Deventer.
- LOUWES, S. (1986), *Landbouwbeleid in de EG: het besluitvormingsproces*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- MANNHEIM, K. (1940), *Man and society in an age of reconstruction: studies in modern social structure*. Kegan Paul, Trench, Trubnet, London.
- MEMORIE van Toelichting bij de Rijksbegroting 2000 (1999), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- MIGCHELS, G. (1993), *Milieucoöperatie: van idee tot organisatiestructuur* Uitgever, Wageningen.
- MILIEUBELEID: strategie, instrumenten en handhaafbaarheid (1992), Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- MILIEUCOÖPERATIE, milieu-inrichting en beheersschap: instrumenten voor de organisatie van milieuzorg, natuur en landschapsinrichting en -beheer door de land- en tuinbouw (1991), Discussienota, Heidemij adviesbureau/NCR, Arnhem/Rijswijk.
- MILIEU COÖPERATIEF. De beoordeling van een bestuurlijk experiment met zelfsturing door milieucoöperaties (1998), Informatie- en Kenniscentrum Landbouw, Ede.
- MOUZELIS, N. (1991), *Back to sociological theory, the construction of social order*. MacMillan, London.
- NATIONAAL MILIEUBELEIDSPLAN 2 (1993), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. SDU-uitgeverij, Den Haag.
- NATIONAAL MILIEUBELEIDSPLAN 3 (1998), Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu. SDU-uitgeverij, Den Haag.
- NATIONALE RAAD VOOR HET LANDBOUWKUNDIG ONDERZOEK (1998), *Een maatschappelijk perspectief voor de landbouw*. Den Haag
- NATUURBELEIDSPLAN; REGERINGSBESLISSING (1990), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij. Den Haag.
- NOORT, W. VAN (1986), Collectieve actie, protest en pressie. In: Noort, W. van, L. Huberts & L. Rademaker (red), *Protest en pressie, een systematische analyse van collectieve actie*. Van Gorcum, Assen.
- NOORT, W. VAN & M. DOZY (1990), De PvdA en het groene front: een gespannen relatie. In: *Socialisme en Democratie*, nr 3, maart 1990.
- NOOIJ, A.T.J. (eindredactie) (1991), *Inleiding in de agrarische sociologie. Overleving en beheersing*. Stenfert Kroese, Leiden/Antwerpen.
- NOOIJ, A.T.J. (1995), *Multivariate analyse in het sociaalwetenschappelijk onderzoek* Boom, Amsterdam.
- NOOIJ, A.T.J. (1994), Bestuurlijke problematiek rond de landbouw, en veranderingen in de rol van de overheid en de belangenbehartiging; een terreinverkenning. In: *Tijdschrift voor Sociaal-Wetenschappelijk Onderzoek in de Landbouw*, jaargang 9, nr. 1.
- OECD (1996), *Co-operative approaches to sustainable agriculture*. (COM/AGR/CA/ENV/EPOC (96) 131. OECD, Paris.
- OM SCHONE ZAKELIJKHEID (1989), *Rapport van de adviescommissie perspectieven voor de agrarische sector in Nederland*. Landbouwschap, Den Haag.
- PEPER, B. (1999), *Op zoek naar samenhang en richting*. Een essay over de veranderende verhoudingen tussen overheid en samenleving. Den Haag.
- PLANNEN VAN AANPAK voor praktijkexperimenten voor lokale zelfregulering (1995), VEL, Stichting WCL Winterswijk, Milieucoöperatie De Peel, Werkgroep Telen in de Grond, VANLA. Landbouwuniversiteit, Wageningen.

- PLOEG, J.D. VAN DER (1992), The reconstruction of locality: technology and labour in modern agriculture. In: Marsden e.a.: *Labour and locality*. David Fulton Publishers, London.
- PLOEG, J.D. VAN DER (1998), *De constanten van agrarische ontwikkeling*. Essay voor de verkenning 'veranderende relaties tussen landbouw en maatschappij op weg naar 2015'. NRLO-rapport nr. 97/42, Den Haag.
- PLOEG, J.D. VAN DER (1999), *De virtuele boer*. Van Gorcum & Comp. BV, Assen.
- PLOEG, J.D. VAN DER & J. NIEUWENHUIZEN (1986), Contingentering en Corporatisme: De dubbele crisis in de Nederlandse melkveehouderij. In: *SPIL*, 53-54: 13-25.
- PLOEG, J.D. VAN DER & D. ROEP (1990), *Bedrijfsstijlen in het Zuidhollandse Veenweidegebied, nieuwe perspectieven voor beleid en belangenbehartiging*. LTB, Haarlem / Landbouwuniversiteit Wageningen.
- PLOEG, J.D. VAN DER, R. VAN BROEKHUIZEN, H. OOSTINDIË, D. ROEP, K. VERHAAR, H. PILAT, G. VAN DIJK, G. BEERS & J. EKKES (1997), Plattelandsontwikkeling in de agrarische sector: een analyse van de sociaal-economische impact. In: R. van Broekhuizen en J.D. van der Ploeg (red.) *Over de kwaliteit van plattelandsontwikkeling*. Landbouwuniversiteit Wageningen.
- QUENÉ, Th. (1994), Publiekrechtelijke bedrijfsorganisatie in retro- en prospectief. In: *SPIL*, 121-124: 41-47.
- REICH, R.B. (1988), *The power of public ideas*. Ballinger Publishing Company, Cambridge Massachussets.
- RENTING, H., R. DE BRUIN & E. POHLMAN (1994), *Bruggen bouwen. Een integrale aanpak van landbouw, milieu, natuur en landschap in Eastermar's Lânsdouw*. Landbouwuniversiteit Wageningen.
- ROEP, D. (2000), *Vernieuwend werken. Sporen van vermogen en onvermogen*. Te verschijnen. Wageningen.
- RÖLING, N.G. (1994), Platforms for decision-making about ecosystems. In: L. Fresco e.a.: *The future of the land, mobilising and integrating knowledge for land use options*. John Wiley & Sons, Plaats.
- ROOIJ, S. DE (1992), *Werk van de tweede soort. Boerinnen in de melkveehouderij*. Van Gorcum, Assen/Maastricht.
- RUIMTE VOOR LAND- EN TUINBOUW IN DE PEEL. Visie op een verantwoorde agrarische bedrijfsontwikkeling (1992), Peelwerkgroep (Kring Helmond NCB)
- RUIMTELIJKE ONTWIKKELINGSPOLITIEK (1998), Wetenschappelijke Raad voor het Regeeringsbeleid, Den Haag.
- RUPPERT, Chr. (1994), Het Landbouwschap als publiekrechtelijk bedrijfsorgaan. In: *SPIL*, 121-124: 5-15.
- SCHENDELEN, M. VAN (1988), De markt van politiek en bedrijfsleven. Kluwer, Deventer.
- SCHUYT, C. (1997), Column in: *de Volkskrant*.
- SELNES, T.A. (1999), *Netwerkende milieucoöperaties op zoek naar zelfsturing. Een bestuurskundige analyse van de Ommer Marke en Waterland*. Landbouw-Economisch Instituut, Den Haag.
- SLANGEN, L.H.G. (1993), Boeren trekken het initiatief naar zich toe, In: *Oogst*, 9 juli 1993.
- SPIJKSMA, J. (1994), *De smalle marge*. Proefschrift. Rijksuniversiteit Groningen.
- STOLWIJK, H. (1992), *De Nederlandse landbouw op de drempel van de 21ste eeuw*. Centraal Planbureau, Den Haag.
- STRUCTUURNOTA LANDBOUW (1990), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.
- STRUCTUURSCHEMA GROENE RUIMTE (SGR) (1993), Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag / Ministerie van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer, Den Haag.
- STURING OP MAAT, een nieuwe benadering van milieuproblemen in de primaire land- en tuinbouw (1993), Conceptrapport Projectgroep 'BALM'; Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij, Den Haag.

- De STURING van een duurzame samenleving. Advies over de Sturing van het leefomgevingsbeleid (1998), De Raad voor volkshuisvesting, ruimtelijke ordening en milieubeheer (VROM-raad), Den Haag.
- TATENHOVE, J. VAN (1993), *Milieubeleid onder dak? Beleidsprocessen in het Nederlandse milieubeleid in de periode 1970-1990*; nader uitgewerkt voor de Gelderse Vallei. Dissertatie Landbouwuniversiteit Wageningen.
- TEISMAN, G.R. (1995), *Complexe besluitvorming. Een pluricentrisch perspectief op besluitvorming over ruimtelijke investeringen*. VUGA, Den Haag.
- TERMEER, C.J.A.M. (1993), *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. VUGA, Den Haag.
- TIELROOY, H. (1991), *Een gideonsbende in de Alblasserwaard – Vijfheerenlanden*. Doctoraalscriptie Universiteit Nijmegen.
- TOPS, P.W., P.F.G. DEPLA & P.J.C. MANDERS (ed.) (1996), *Verhalen over co-productie. De praktijk van politieke en bestuurlijke vernieuwing in Noordbrabantse gemeenten*. Tilburg, Katholieke Universiteit Brabant.
- TOUWEN, L. & C.A.M. FLEISCHER-VAN ROOIJEN (1993), Milieuoöperaties. Aanpak milieuproblematiek door de boeren zelf. In: *De Landeigenaar* januari 1993.
- TWEEDE KAMER DER STATEN-GENERAAL (1998), Brief van de minister van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieubeheer over het VROM-Raad rapport 'De sturing van een duurzame samenleving'. Kamerstuk: 26200 XI, nr 37. SDU, Den Haag.
- UITZONDERINGEN bevestigen de regel? Een evaluatie van een experiment met milieucoöperaties en zelfregulering (1999), Informatie- en Kenniscentrum Landbouw, Ede.
- VERMEULEN, W.H. (1989), Europees landbouwbeleid in de maak, Mansholts eerste plannen, 1945-1953. Nederlands Agronomisch-Historisch Instituut, Groningen.
- VERTROUWEN IN VERANTWOORDELIJKHEID (1999), Ministerie van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties, Den Haag.
- VERRIPS, J. (1983), *En boven de polder de hemel*. Een antropologische studie van een Nederlands dorp 1850-1971. Wolters-Noordhoff, Groningen.
- VILLARREAL, M., N. LONG & J.D. VAN DER PLOEG (1992), *The new VF-Programme. Rural development and intervention policies and practices in an era of globalization and re-localization*. Draft for discussion, Wageningen.
- VRIES, J. DE (1989), *Grondpolitiek en kabinetcrises*. VUGA, Den Haag.
- VRIES, J. DE (1994), Het landbouwschap als intermediaire organisatie. In: *SPIL*, 121-124: 63-67.
- VRIES, J. DE (1997), Ferm optreden achilleshiel Van Aartsen. In: *Trouw*, september 1997.
- VRIES, P. DE (1992), *Unruly clients, a study of how bureaucrats try and fail to transform gatekeepers, communists and preachers into ideal beneficiaries*. Landbouwuniversiteit Wageningen.
- VAN WAARDEN, OPPORTUNISME EN VERGETELHEID (1998), Advies over het bestuur van het landelijk gebied. Raad voor het Landelijk Gebied, Amersfoort.
- WEIJDEN, W.J. VAN DER, H. VAN DER WAL, H.J. DE GRAAF, N.A. VAN BRUSSEL & W.J. TER KEURS (1984), *Bouwstenen voor een geïntegreerde landbouw*. Wetenschappelijke Raad voor het Regeringsbeleid, Den Haag.
- WEIJDEN, W.J. VAN DER & G.J.W.M. KORST (1995), *Overeenkomsten tussen agrarische sector en milieuorganisaties*. Centrum voor Landbouw en Milieu, Utrecht.
- WISKERKE J.S.C. (1997), *Zeeuwse akkerbouw tussen verandering en continuïteit: een sociologische studie naar diversiteit en landbouwbeoefening, technologieontwikkeling en platteland vernieuwing*. Studies van landbouw en platteland 25, Landbouwuniversiteit Wageningen.
- ZANDEN, J.L. VAN (1986), Modernisering en de toenemende betekenis van de overheid: 1800-1950. In: *Hoppenbrouwers c.s. Agrarische geschiedenis van Nederland*. Staatsuitgeverij, Den Haag.
- ZEE, H. VAN DER (1979), *Data analyse. Een wegwijzer voor onderzoekers en gebruikers van onderzoek*. Boom, Meppel.

- ZIJDERVELD, A.C. (1983), *De culturele factor*. Een cultuursociologische wegwijzer. Vuga, Den Haag.
- ZIJL, J. VAN & E. HEES (1992), Regionalisering is gewenst en onvermijdelijk. In: *SPIL*, 99-100, p. 47-50.
- ZIJL, J. VAN & E. HEES (1995), Een omslag op papier? In: *Socialisme en Democratie*, jg 52, nr 3.
- ZWIETEN, D. VAN (1994), *Agrarische gezinnen in zorgen. Een inventariserend onderzoek naar sociaal-psychische en sociaal-economische problemen van agrarische gezinnen*. Wetenschapswinkel, Wageningen.

Samenvatting

Dit boek beschrijft een sociologische expeditie naar de kern van de relatie tussen boeren en overheid in Nederland. Het spitst zich toe op het concept van agrarische beleidsbemiddeling tussen overheid en de boeren, de doelgroep.

Vertrekpunt van deze expeditie is het verwerpen van de gedachte dat beleidsformatie een rationeel-synoptische chronologie is, waarin beleid het resultaat is van een nauwkeurig gedefinieerde rationele keuze door politici en ambtenaren uit verschillende scenario's. Integendeel, beleidsformatie wordt in dit onderzoek opgevat als een incrementeel proces: beleid als het resultaat van interactie tussen door hun omgeving beïnvloede actoren. Die interacties zijn evenwel niet toevallig maar vertonen patronen van regelmaat, die de motivatie vormden voor deze studie.

Beleidsbemiddeling wordt gedefinieerd als:

- a de onderling verbonden momenten van voorbereiding, vorming, implementatie en evaluatie van beleid,
- b die door middel van interactieve processen waaraan diverse actoren (ambtenaren, politici, burgers, betrokkenen, uitvoerders e.a.) met hun groepen en projecten (dus strategisch) deelnemen,
- c zodanig op elkaar worden afgestemd, dat
- d precies daardoor een geldingskracht wordt verworven die anders definitief zou ontbreken.

De doelgroep van landbouwbeleid is een zogenoemde diffuse. Dat betekent dat intermediaire structuren nodig zijn om beleid te bemiddelen. Het Landbouwschap vormde die intermediaire structuur tussen 1954 en 1996, waarna het plotseling verdween.

Inmiddels hebben verschillende boeren-samenwerkingsverbanden op de een of andere manier die rol van intermediaire structuur op zich genomen. De centrale overheid neigde ernaar om de houding ten opzichte van die structuren te standaardiseren, om de beleidsbemiddeling te stroomlijnen. Het doel van dit onderzoek is evenwel om de diversiteit van intermediaire structuren te analyseren en te behouden. De reden daarvoor is de stelling dat succesvolle beleidsbemiddeling afhangt van de mate waarin rekening wordt gehouden met de specificiteit van elke structuur.

De centrale vragen zijn daarom:

- in welke arrangementen komt agrarische beleidsbemiddeling tot uiting, en

- hoe kan met succes meer dynamiek en legitimiteit worden gebracht in de beleidsbemiddeling?

In hoofdstuk 2 wordt een theoretische benadering van de relatie tussen boer en overheid gegeven door die relatie te zien als een verbijzondering van de relatie tussen actor en structuur. In plaats van dualistische theorieën, die uitgaan van ofwel de complete determinatie van de actor door de omringende structuur (determinisme) ofwel het volledig ontbreken van zo'n determinatie (voluntarisme), geeft deze studie de voorkeur aan dualiteit als sleutelbegrip. Dualiteit benadrukt het naast elkaar bestaan van belemmeringen en mogelijkheden van het individu ten opzichte van de omringende structuur. Individuen maken en hermaken op actieve wijze de sociale structuur.

De relatie tussen burger en overheid is onderwerp van een proces van legitimering. Openbaar bestuur en beleid worden gelegitimeerd door:

- a de gevolgde procedure, met bepaalde randvoorwaarden (de instrumentele kant),
- b de doelstellingen van beleid (de sociaal-politieke kant), en
- c de interactie tussen beide.

Het hoofdstuk mondt uit in een sociaal-wetenschappelijk gereedschap om dit legitimeringsproces te vatten: beleidsbemiddeling.

In hoofdstuk 3 wordt beleidsbemiddeling geplaatst in de Nederlandse sociaal-culturele traditie. In dit land bestaat een traditie van subsidiariteit en functionele decentralisatie die al van voorbije eeuwen dateert. Het sociale leerstuk van het neo-corporatisme staat bekend om de nadruk op consensus, compromis en consultatie. Toenemende claims, beleidsoverload, rolvervagingen tussen publieke en private actoren en de publieke opinie hebben het traditionele leerstuk doen wankelen en een legitimeringsvraagstuk veroorzaakt. Verschillende antwoorden zijn daarop mogelijk, variërend van een versterkte staat tot een versterkt consensus-model. In deze studie wordt uitgegaan van een nieuwe investering in interdependentie en participatieve democratie. De Nederlandse situatie laat verschillende voorbeelden daarvan zien: coproductie van lokaal beleid, convenanten tussen publieke overheid en private partijen, het zogenaamde groene-poldermodel. Alhoewel er reden is voor twijfel, vanwege a) een kloof tussen voorhoede en achterban, b) het mogelijke gebruik van interactie uitsluitend voor eigenbelang. Dus vanwege de risico's van pseudo-participatie. Daarom zijn veldonderzoeken dringend noodzakelijk.

In hoofdstuk 4 volgt een overzicht van de legitimering van landbouwbeleid in Nederland sinds de 19e eeuw. De traditie van coproductie van landbouworganisaties en centrale overheid, gebaseerd op een consensus over a) het type landbouwontwikkeling dat wordt nagestreefd, en b) de behoefte aan consultatie en overleg, mondde uit in een beleidsgemeenschap of - preciezer - ijzeren driehoek tussen boerenvoormannen, ministerie van landbouw en landbouwwoordvoerders in het parlement. Vanaf eind jaren zestig groeiden de spanningen tussen deze partijen en erodeerde de ijzeren driehoek. Een vacuüm in de beleidsbemiddeling werd zichtbaar. Boeren reageerden door protest, aanpassing, individuele initiatieven en het oprichten van nieuwe samenwerkingsverbanden, die vervolgens de bakermat

werden voor nieuwe beleidsarrangementen. In de volgende hoofdstukken worden deze arrangementen nader onderzocht.

Hoofdstuk 5 is een methodologisch intermezzo. Het verklaart waarom deze sociologische speurtocht is gefundeerd in de dagelijkse praktijk, door net zo veel en net zo gedetailleerde kenmerken te beschrijven van concrete initiatieven dat een scherp onderscheid mogelijk wordt tussen de beleidsarrangementen.

In hoofdstuk 6 en 7 worden mogelijke arrangementen geïnventariseerd aan de hand van veertien concrete samenwerkingsverbanden op het Nederlandse platteland tussen 1980 en 1997. Met behulp van een clusteranalyse worden zes verschillende arrangementen onderscheiden: de productcoöperatie, de horzelorganisatie, de boerenvereniging, de beleidscoöperatie, de onderzoekskoöperatie en de syndicalistische organisatie.

Aan de hand van verscheidene voorbeelden in Nederland wordt in hoofdstuk 8 elk arrangement onderzocht op z'n potenties om meer dynamiek te brengen in de beleidsbemiddeling. Hoofdstuk 9 bevat een vergelijkbare exercitie, maar nu aan de hand van een evaluatie van een officieel bestuurlijk experiment met acht zogenaamde milieucoöperaties tussen 1995 en 1999.

In hoofdstuk 10 worden de conclusies van de verkenning samengevat. De ervaringen van samenwerkingsverbanden tot 1997 maken duidelijk dat de overheid en haar instellingen (met voorop het ministerie van landbouw) nogal verward zijn als het gaat om de vraag hoe om te gaan met pleidooien voor zelfregulering die van onderop komen. De overheid lijkt te worden verlamd door die pleidooien voor meer zelfregulering aan de ene kant en de noodzaak om aan principes van behoorlijk bestuur te voldoen anderzijds, zoals het beginsel van gelijkberechtiging. Maatwerk kan in conflict komen met de neiging tot generiek beleid vanuit een cockpit.

Bij wijze van aanbeveling, worden vervolgens *triggers* afgeleid uit de verkenning, triggers die kunnen bijdragen aan een meer dynamische en vruchtbare relatie tussen overheid en boeren. In de eerste plaats zou de feitelijke situatie beter en systematischer begrepen moeten worden door alle betrokken partijen. Potenties voor succesvolle beleidsbemiddeling worden op die manier over het hoofd gezien.

Vervolgens zouden samenwerkingsverbanden niet te snel in dezelfde categorie moeten worden gestopt. Regionaliteit, lokale cultuur en specificiteit zijn belangrijke voorwaarden voor succes in beleidsbemiddeling langs de weg van zelfregulering. De herkenning en erkenning van de rol die lokale initiatieven kunnen spelen in succesvolle beleidsarrangementen zou tot uiting moeten komen in meer aanmoediging in plaats van straffen. Overheidsinstellingen dienen een meer ondernemende houding van boeren te prikkelen en te belonen. Een andere factor die een meer dynamische relatie kan bevorderen is het koesteren van het face-to-face karakter van beleidsbemiddeling. De persoonlijke betrokkenheid van de deelnemers, cruciaal binnen de agrarische gemeenschap met zoveel individuele belangen en verantwoordelijkheden, is afhankelijk van de aanwezigheid van face-to-face contacten. Dit betekent meer nadruk op lokale overheden in plaats van op nationale.

Summary

This book describes a sociological exploration to discover the core of the relationship between farmers and government in the Netherlands. It focuses on the concept of mediation between government and farmers' groups in agricultural policy making.

The starting point for this exploration is the rejection of the idea of policy formation as a linear, rational and synoptic process in which policy is the result of a well-defined rational choice made by politicians and administrators from a range of different scenarios. Instead, policy formation is understood as an incremental process: policies are the result of interaction between actors who are influenced by their environment. These interactions are not coincidental but form regular patterns. These are the subject of this study.

Policy mediation is defined as the coordination and harmonization of strategic interactive processes between various actors and target groups (public servants, politicians, citizens, farmers, etc.) in such a manner that the preparation, formulation, implementation and evaluation of policies gain a legitimacy which would otherwise be lacking.

The target groups of agricultural policies are 'diffuse' and so intermediary structures are needed to mediate policies. The Dutch Agricultural Board (Landbouwschap) played the role of an intermediary structure from 1954 to 1996, when it disbanded. Since then several farmers cooperatives have in one way or another assumed the role of an intermediary organization. Central government has tended to standardize its approach to these new structures to streamline the process of policy mediation.

The objective of this research is to analyse and maintain the diversity of intermediary organizations. The underlying assumption is that successful policy mediation depends on how well the specificity of each structure is taken into account. The central questions, therefore, are:

What structures have arisen for agricultural policy mediation?

How can a more dynamic and legitimate policy mediation process be established?

Chapter 2 provides a theoretical approach to the relation between farmer and government, defining it as a specific instance of the relation between actor and structure. Instead of adhering rigidly to dualistic theories, which focus on the complete determination of individuals by their surrounding structure (determinism) or on the complete absence of such a determination (voluntarism), this study uses

duality as a key concept. Duality emphasizes the co-existence of constraints and opportunities presented by social structure surrounding the individual; individuals actively make and remake the social structure.

The relation between citizen and government is the subject of a process of legitimization. Public administration and policies are legitimized by:

- a the procedure followed, under certain criteria (the instrumental side)
- b the policy objectives (the social contract side)
- c the interaction between procedure and objectives.

The chapter ends by presenting a social scientific tool for understanding this legitimization process: policy mediation.

In Chapter 3 policy mediation is placed in the context of the centuries-old Dutch sociocultural tradition of subsidiarity and functional decentralization. The social charter of neo-corporatism is known for its emphasis on consensus, compromise and consultation. But growing claims, policy overload, role distortions of the roles played by public and private parties, and public opinion have rocked this traditional charter and raised questions about the legitimacy of policy making processes.

Different solutions to this difficulty are possible, varying from a stronger state to a stronger consensus model. This study assumes that new investments will be made in interdependence and participative democracy. Various examples can be found in the Dutch situation: coproduction of local policies, covenants between government and private parties, and the Green Polder Model. Nevertheless, there is cause for doubt because of a gap between the leaders and the rank and file, and the possible use of interaction out of self-interest; in other words, the risk of pseudo-participation. Field studies are urgently needed to throw light on this issue.

Chapter 4 is an overview of the legitimization of agricultural policies in the Netherlands since the 19th century. The co-production tradition of farmers' organizations and central government, founded on a consensus about the type of agricultural development to be pursued and the need for consultation and compromise, led to the formation of a policy community – or more precisely, iron triangle – consisting of farmers' leaders, the agriculture ministry and national politicians. From the late 1960s tensions grew between these parties and the iron triangle eroded, leaving a policy mediation vacuum. Farmers reacted by protesting or adapting or taking individual initiatives, and by creating new collective organizations, which themselves were the seeds of new arrangements. The subsequent chapters describe the investigation of these new arrangements.

Chapter 5 is a methodological intermezzo. It explains why the sociological exploration is founded in daily reality, describing as many characteristics of actual initiatives in as much detail as is necessary to allow a clear distinction between policy arrangements to be identified.

Chapters 6 and 7 contain an inventory of the variation in possible arrangements, drawn from 14 real collective organizations in the Dutch countryside between 1980

and 1997. By adopting a cluster analysis, six different arrangements were identified: product cooperative, horzelorganisatie, farmers' association, policy cooperative, research cooperative and trade union organizations.

In chapter 8 the potential of each arrangement for generating a more dynamic policy mediation is examined, drawing on various examples in the Netherlands. Chapter 9 also examines this potential, but through an evaluation an official policy experiment with eight environmental cooperatives (milieucoöperaties) from 1995 to 1999.

Chapter 10 contains a summary of the conclusions of the exploration. The experiences of collective farmers' organizations up to 1997 clearly reveal that the state and its institutions (primarily the agriculture ministry) do not have a firm idea of how to deal with the calls for self-regulation from the grass roots. The state appears paralysed by the pleas for self-regulation on the one hand and the need to maintain principles of good governance, such as equal rights and fair judgement, on the other hand. Tailor-made policy solutions can conflict with the tendency towards generic policy issued from the centre.

By way of recommendations, several factors that can 'trigger' an impetus for a more dynamic and prosperous relation between government and farmers have been derived from the exploration. In the first place, actual situations on the ground should be understood better and more systematically by all of the parties involved to prevent missed opportunities for successful policy mediation. In addition, cooperative ventures should not automatically be put into one category. Regional identity, local culture and specificity are important factors for successful policy mediation along the lines of self-regulation. The recognition and acknowledgement of the role local initiatives can play in successful policy arrangements should be expressed more through incentives instead of penalties. State institutions should stimulate farmers to adopt a more entrepreneurial stance and reward them for doing so.

Another factor that may trigger a more dynamic relationship is the maintenance of the face-to-face character of policy mediation. The personal commitment of the parties involved, crucial within the agricultural population with its many individual interests and responsibilities, depends on face-to-face contact. This means more emphasis should be laid on the role of local rather than central government.

Curriculum Vitae

Eric Hees werd geboren op 2 mei 1956 te Dordrecht. Hij behaalde in 1974 zijn VWO-diploma aan het St. Bonifatiuscollege te Utrecht. Hij studeerde van 1974 tot 1982 Agrarische Sociologie van de Niet-Westerse Gebieden aan de Landbouwhogeschool te Wageningen. Tijdens zijn studie deed hij twee jaar onderzoek in Colombia en Curaçao. Na zijn studie was hij werkzaam bij de Evert Vermeer Stichting en bij de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid, belast met ontwikkelingsamenwerking. Van 1986 tot 1988 werkte hij voor het Centro de Investigaciones en Energía, Desarrollo y Ambiente in Yaracuy, Venezuela. Na terugkeer in Nederland werkte hij opnieuw bij de Tweede Kamerfractie van de Partij van de Arbeid, als beleidsmedewerker Landbouw, Natuur en Milieu. Van 1994 tot 1996 nam hij bovendien deel aan diverse beleidsgerichte onderzoeksprojecten van de Leerstoelgroep Rurale Sociologie van de Landbouwuniversiteit. Sinds 1998 is hij werkzaam bij het Centrum voor Landbouw en Milieu te Utrecht.