

Historische lijnen en de mestdialoog



Hans Bleumink en Harry te Riele
28 oktober 2016

Foto omslag: Harry te Riele, 2016

Gebruikte afbeeldingen omslag: Katholieke Illustratie, overgenomen uit Reizen door de oude Peel, Theo Janssen, 2001, Stichting Verleden Peel

Historische lijnen en de mestdialoog

Hans Bleumink en Harry te Riele

Inleiding

Van januari 2016 tot ver in de herfst toert een kleine karavaan door de vier windstreken van Noord-Brabant. Middels dialoog tracht een brede groep gesprekspartners met oplossingen te komen voor de problemen rond mest en veedichtheid.

Bij aanvang blijkt het bijzonder lastig een dialoog op gang te brengen tussen de aanwezige boeren, ambtenaren, artsen, gezondheidkundigen, bankiers en actieve burgers. Woorden blijken besmet. Vertrouwen is geschaad. Burgers en boeren brengen diepe teleurstellingen naar voren. De kennis over het verleden loopt sterk uiteen. Meer dan eens spreekt er wanhoop uit ogen van uiteenlopende partijen.

Dit document is niet het product van die mestdialoog. Het is ook niet geschreven namens het kernteam achter de mestdialoog. De auteurs proberen ermee begrijpelijk te maken langs welk pad de spanningen historisch ontstaan. Ze hopen een deel van de vragen die mensen stellen rond mest en veedichtheid ermee te beantwoorden. Ze hopen ermee bij te dragen aan een betere uitgangsspositie voor Brabant als het inderdaad komt tot de door velen gewenste transitie Agrofood.



Historische lijnen

Waarom laat Nederland een sector, waar na 1945 zowat iedereen zich achter schaart, die in anderhalve generatie een eind maakt aan de honger, dan een bloeiende bedrijfstak opbouwt en daarna professionaliseert, nu mentaal vallen als een baksteen? Via welk pad kwam de landbouw in deze kloof terecht? En zijn transities nieuw in deze sector?

Voorafgaand aan de take-off: van potstal naar kunstmest (1800 – 1940)

Historicus Jan Bieleman laat zien hoe eeuwenlang landbouw een overlevingsmiddel is voor gezinnen. Het surplus dat hij voortbrengt blijft klein. Al die tijd komt de kennis van een boer van een combinatie van ervaring, traditie, inzicht en scholing op het ouderlijk bedrijf. In de late middeleeuwen ontwikkelen zich in onze hoek van Europa vormen van landbouw die ongewoon goed scoren op productiviteit met daarbij een variëteit aan non-food gewassen. De bloei van Vlaanderen stuwt het technisch peil op. De Gouden Eeuw in de Noordelijke Nederlanden helpt de opbrengst en specialisatie nog verder naar een niveau dat pas in de loop van de 19e eeuw wezenlijk wordt overtroffen.

Om aan de groeiende stedelijke energievraag te voldoen wint Brabant in de late middeleeuwen op grote schaal turf en ontgint het nieuwe gebieden. In de loop van de achttiende eeuw doen nieuwe gewassen hun intrede, als aardappel en tabak. Zo ontstaat eind achttiende eeuw een karakteristiek landschap: dorpen en hun akkers liggen als eilanden in een uitgestrekt landschap van woeste gronden - moerassen, hoogvenen en heide – die gemeenschappelijk worden beheerd. De dierlijke mest en heideplaggen die Brabant op de woeste gronden wint, zorgen ervoor dat akkerbouw op de arme zandgronden mogelijk wordt. Mest creëert een zekere vorm van welvaart.

Aan het begin van de negentiende eeuw komt deze gewoonte aan haar grenzen. De stedelijke bevolking groeit, de inkomsten uit koloniale handel lopen terug. De Franse oorlogen ontwrichten Europa. Met name van de ontluikende landbouwwetenschap en vooruitstrevende landgoedeigenaren klinkt de roep om landbouw te moderniseren en woeste zandgronden productief te maken. Het kan de schrijnende armoede op het platteland verlichten en de nieuwe stedelijke (arbeiders)bevolking voeden. Doordat Fransen het oude feodale grondbezit afschaften en de gemeenschappelijk beheerde woeste gronden in zuid Nederland overdroegen aan gemeenten, kunnen die laatste ze gaan uitgeven aan keuterboeren en landgoedeigenaren, om ze stap voor stap te ontginnen of bebossen.

Een stormachtige opkomst van geïmporteerde meststoffen helpt deze ontwikkeling. Na 1850 importeert Nederland guano, chilialpeter en later kunstmest met scheepsladingen tegelijk. Die chemische revolutie wordt het einde van eeuwen waarin gebrek aan mest dé beperkende factor is voor onze voedselopbrengst.

Voor de mestdialoog is opmerkelijk dat de uitvinder van kunstmest (Von Liebig) al tijdens zijn onderzoek waarschuwt voor achteruitgang van de bodemkwaliteit bij te royaal gebruik. Rond 1920 wordt dit in wat bredere kring verbreid door onder meer Rudolf Steiner, grondlegger van de biologisch-dynamische landbouw.

Ook de rest van de samenleving ontwikkelt stormachtig op dat moment. Rond 1900 rationaliseert – verwetenschappelijkt - de samenleving. De transportrevolutie krijgt een grote invloed op landbouw als trein en schip stedelijke centra met het platteland verbinden. Als Amerikaanse oceaanstomers vervolgens de Europese markt na 1870 overspoelen met goedkoop graan, stort de Nederlandse landbouw in een diepe crisis. Vanaf dan komt de Nederlandse veehouderij en zuivelmarkt in ontwikkeling.

De nationale overheid houdt zich lange tijd afzijdig van inmenging, maar vanaf eind negentiende eeuw zet ze actief in op ontwikkeling van de land- en bosbouw. Voor ontginning van de heidevelden richt ze in 1888 de Nederlandse Heidemaatschappij ('Heidemij') op, in 1899 gevolgd door Staatsbosbeheer.

De veranderingen en aanhoudende armoede op het platteland – het is de tijd dat Van Gogh zijn aardappeleters schildert en brieven schrijft die de deelnemers aan de mestdialoog in 2016 nog zien liggen in het gemeentehuis van Etten-Leur - leiden in Brabant tot een eigen ontwikkelingsmodel. Daarin staat – meer dan elders in het land – coöperatief werken centraal. Het is de verdediging van een katholieke gemeenschap tegen de secularisatie van de Fransen. Het wordt een pad om de gelovige bevolking een toekomst op het platteland te bieden en dat werkt door tot aan de verhoudingen van vandaag.



De aardappeleters, Vincent van Gogh, 1885

Stuwende kracht hierachter is de *boerenapostel* pater Van den Elsen (1853 – 1925). Als boerenzoon trekt hij zich het lot van de noodlijdende boeren aan en pleit hij voor organisatie en samenwerking. In 1896 staat hij aan de wieg van Noordbrabantsche Christelijke Boerenbond (NCB – nu de ZLTO, gesprekspartner in de karavaan) en twee jaar later is hij medeoprichter van de Coöperatieve Centrale Boerenleenbank (CCB, voorloper van de Rabobank. (De Rabo heeft ten tijde van de mestdialoog zo'n 80% van het agrarisch kredietvolume uitstaan).

Jarenlang doorkruist Van den Elsen de bisdommen Den Bosch en Breda voor oprichting van lokale boerenbonden, coöperaties en boerenleenbanken. Tegenover het liberalisme en het socialisme ijvert hij voor de godsdienstige en sociale vorming van de boeren.

Na 1880 wordt zuivelproductie langzamerhand een fabrieksmatige aangelegenheid, óók vaak in coöperatieve vorm. Daarop volgen coöperaties voor aankoop- en veeverbetering. De pluimveesector groeit in die jaren wel in schaal, maar blijft solitair werken. Ook tijdens de mestdialoog is pluimvee een wereld op zich.

Het gemengd bedrijf – met akkerbouw en veehouderij in een min of meer gesloten mineralenkringloop – is op dat moment de dominante bedrijfsvorm. Naast de landbouw verdienen veel boeren hun brood met turfwinning, verbouw van populieren – waardoor het karakteristieke Meierijse landschap ontstaat – en eikenhakhoutbeheer. De eikenbast is nodig voor Brabantse leerlooierijen. Het zal met de introductie van chemische looimiddelen na 1920 nagenoeg verdwijnen. Nóg veel later zullen leerlooiers op hun beurt deels verdwijnen door milieueisen. Al met al verandert het Brabantse landschap in een halve eeuw ingrijpend.



*Poppels in de Meierij, foto
Wikipedia*

De transitie 'Nooit meer honger!'

De ontginning van de woeste gronden is uiterst succesvol. Het landbouwareaal groeit fors en veel dagloners en keuters lukt het op een klein lapje grond een bestaan op te bouwen. De meest schrijnende armoede op het platteland verdwijnt op veel plaatsen. Geholpen door innovaties, emancipatie en de conjunctuur bouwt de kleine boer voor het eerst een min of meer zelfstandig bestaan op. Landbouw wordt geleidelijk een economische sector, steeds meer verbonden met de wereldmarkt.

Die jonge sector staat na 1920 direct voor een ingrijpende opgave. Wereldwijd dalen de landbouwprijzen, en de beurscrash van 1929 resulteert in een wereldwijde economische crisis. Marieke Vijver schrijft in haar dissertatie *Protein Politics* uit 2005 hoe de landelijke overheid na decennialang op liberale marktwerking gestuurd te hebben, na 1931 komt met een snelgroeiend complex van wetten om de sector voor ineenstorting te behoeden. Is het beleid tot dan toe faciliterend van aard, nu wordt het *productiebeperkend* – een nieuwtje in onze landbouwgeschiedenis.

De idee om dieraantallen te beperken is historisch dus geen unicum.

De landbouwstructuur staat op dat moment in grote delen van Nederland – zeker in Brabant – verdere mechanisatie, ontwikkeling en groei in de weg. Het platteland blijft sterk achter bij de stedelijke gebieden. Ook internationaal zit landbouw in de achterhoede rond rationalisatie en mechanisatie. Percelen zijn klein en vaak slecht ontsloten en ontwaterd. Het bezit is versnipperd en de bedrijven zijn veel te klein voor ontwikkeling. Er is te veel arbeid op te weinig grond. Dit alles gaat het kleine-boerenvraagstuk heten.

Er bestaat al sinds 1924 een ruilverkavelingswet. Maar de Hongerwinter van 1944 maakt definitief duidelijk dat de Nederlandse voedselvoorziening naar een hoger peil moet. Dat is niet de verantwoordelijkheid en prestatie van één beroepsgroep – de agrariërs – maar één waarvoor zo ongeveer de halve Nederlandse samenleving in stelling wordt gebracht – een *societal handshake*.

Voor degenen die anno 2017 een transitie voorstaan lijkt dit motiverend: de Nederlandse samenleving flikt het kunstje al eerder en Brabant speelt daar een prominente rol in. Voor hen die één partij aanwijzen voor oplossing van de problemen – supermarkt of boer – is het misschien een ontuchtering. Het zal wéér samenspel zijn van spelers om knopen te ontwarren en op te stomen naar het volgende stadium van het landbouw- en voedselsysteem.

Na de Tweede Wereldoorlog neemt Nederland de wederopbouw voortvarend ter hand. Het duurt enkele jaren – in 1951 zijn sommige landbouwproducten nog steeds op de bon – maar uiteindelijk groeien welvaart en consumptie spectaculair. Marieke Vijver schrijft dat rond 1950 het dierlijk eiwit in het Nederlandse menu het plantaardige voor het eerst in de geschiedenis overtreft. Dat blijft sindsdien zo. Pas met de opkomst van nieuwe en hybride eiwitproducten na 2005 komt er uitzicht op herstel van die – voor milieu veel gunstiger – historische situatie. Brabant kan zich afvragen of het op die nichemarkten wederom de leidende netwerken wil huisvesten.

Het landbouwsucces is voor een belangrijk deel het werk van Sicco Mansholt, een communistisch getinte Groninger boer die van 1945 tot 1958 het ministerie van Landbouw, Visserij en Voedselvoorziening leidt. Onder hem gaat het platteland rigoureuus op de schop. ‘Nooit meer hongerwinter’, is de slogan. Er is nog slechts ruimte voor grote, moderne bedrijven. Het surplus aan landbouwarbeiders wordt naar de industrie en diensten geleid.

Na de chemische aardverschuiving (guano, kunstmest) en een transportrevolutie (trein, schip) voltrekt zich nu verlaat ten opzichte van andere sectoren een mechanische revolutie op het platteland. Paard maakt plaats voor trekker. Arbeid voor machine, krachtvoer en kunstmest. In 1970 melkt een melkveehouder in zijn eentje vijf keer zo veel koeien als in 1950.

Het is een ambitieus vernieuwingsprogramma dat de boerenstand in één richting stuwt: groei in opbrengst per hectare en een stabiel gezinsinkomen.

Exemplarisch daarvoor zijn de streekonderzoeken. In het eerste onderzoek, voor de gemeente Liempde, concludeert het Rijkslandbouwconsulentschap dat landbouw daar flink achterloopt. Het opleidingsniveau is laag, de bedrijven zijn te klein, ontwatering en verkaveling zijn ver onder de maat en de boeren houden vast aan traditie. Het rapport haalt de landelijke pers en veel Liempdse boeren voelen zich te kijk gezet. Maar de



jaren erop zetten ze forse stappen in rationalisering van hun productie. Groei en intensivering van de varkens- en kippenhouderij en hogere bemestingsniveaus zijn pijlers in aanbevelingen van het consultantschap. Wie geen toekomst ziet in de landbouw krijgt steun om te emigreren of om te scholen. Bedrijven met toekomstperspectief krijgen uit de Amerikaanse Marshall-gelden een bijdrage voor de bouw van silo, gierput of maïsdrooghok (Van der Wiel, 1997).

Sicco Mansholt ('je kunt de beschaving van een land aflezen aan de graanprijs') wordt intussen, 1958, de eerste landbouwcommissaris van de net opgerichte Europese Economische Gemeenschap. Met het Verdrag van Rome treedt in 1962 het Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) in werking. Het is door hemzelf in dialoog met alle lidstaten uit-onderhandeld. Kern is dat er voor 'marktordeningsgewassen' graan, zuivel en suiker hoge garantieprijzen komen. In de EEG worden handelsgrenzen geslecht; naar buiten worden tariefmuren opgeworpen, zodat de Europese landbouw zich ongestoord kan ontwikkelen. Zo ontstaat een tijdlang een stabiele markt, die de Europese voedselvoorziening veiligstelt, het voedsel betaalbaar houdt en de boeren een stabiel inkomen oplevert. Kleine familieboerderijen moeten plaatsmaken voor rationeel gerunde bedrijven.

Het werkt wonderwel en Mansholt is een tijdlang de machtigste man van Europa. De productie groeit enorm en binnen tien jaar zijn de tekorten weggewerkt. Daar stopt de landbouwmachine echter niet. In drie decennia slaat ze om in melkplassen en boterbergen - het overschot aan output dat tegen stijgende kosten door de EEG wordt opgekocht om buiten de tariefmuren tegen dumprijzen te worden afgezet.

Hoewel de landbouw zich in heel Europa stormachtig ontwikkelt, behoort Nederland tot de kampioenen. In twintig jaar schiet ons land van netto voedselimporteur naar de vierde exportpositie ter wereld en nummer vijftien op de wereldproducentenlijst.

Naast de gunstige tijdsgeest en een rondreizend ruilverkavelingscircus kan het OVO-drieluik het snelle succes op zijn conto schrijven. OVO is decennialang een innige band tussen landbouwresearch, voorlichting en onderwijs. Nieuwe kennis – van rassenveredeling en voedersystemen tot waterhuishouding en oogsttechniek - vinden hiermee snel hun weg naar elk boerenbedrijf in het land. OVO is inmiddels overleden, maar het is opvallend hoe vaak in de mestdialoog opnieuw de roep klinkt om een lerende netwerkorganisatie als hulp voor een transitie agrofood.

Dat dit alles zo succesvol kán worden komt door brede overeenstemming over de richting waarin de sector zich moet ontwikkelen. Koploperbedrijven – dan al het ideaalbeeld – krijgen politieke steun en bescherming van het *Groene Front*. Dit is een verbond tussen het ministerie van Landbouw en Visserij (van 1959 tot 1994 onafgebroken in handen van christelijke partijen, later het CDA), de christelijke landbouwwoordvoerders in de Tweede Kamer (die dan nog een aanzienlijk deel van de Kamerzetels bezetten) en de georganiseerde landbouw, bestaande uit het in 1954 opgerichte Landbouwschap en de regionale standsorganisaties.

Landbouwbelangen staan voorop – ook in maatschappelijk opzicht. In één generatie wordt het platteland het exclusieve domein van de landbouw. Tijdens ruilverkavelingsonderhandelingen verdwijnen meestal de vooraf wél ingetekende restruimtes en natuur.

In stappen verdwijnt ook de eeuwenlange regionale zelfvoorziening, een principe waarop tijdens de mestdialoog op de schaal van noordwest Europa weer gehamerd wordt. Tussen 1850 en 1970 wanneer de import van guano (rond 1850) en kunstmest (rond 1890) een enorme vlucht nemen. Na 1870 als oceanstomers de markt overspoelen met goedkoop graan. In 1962 als de bijmengverplichting voor vaderlands graan in brood wordt afgeschaft. In datzelfde jaar als onder grote internationale druk Rotterdam zijn haven opent voor graanvervangers voor diervoeders.

Overschot en milieu worden het maatschappelijk plafond (1970 – 1994)

In de mestdialoog komen boeren, milieu-, natuur- en burgerbeschermers pas gaandeweg voorzichtig op één lijn. Waar komt hun vijandschap vandaan? Ook die heeft een geschiedenis.

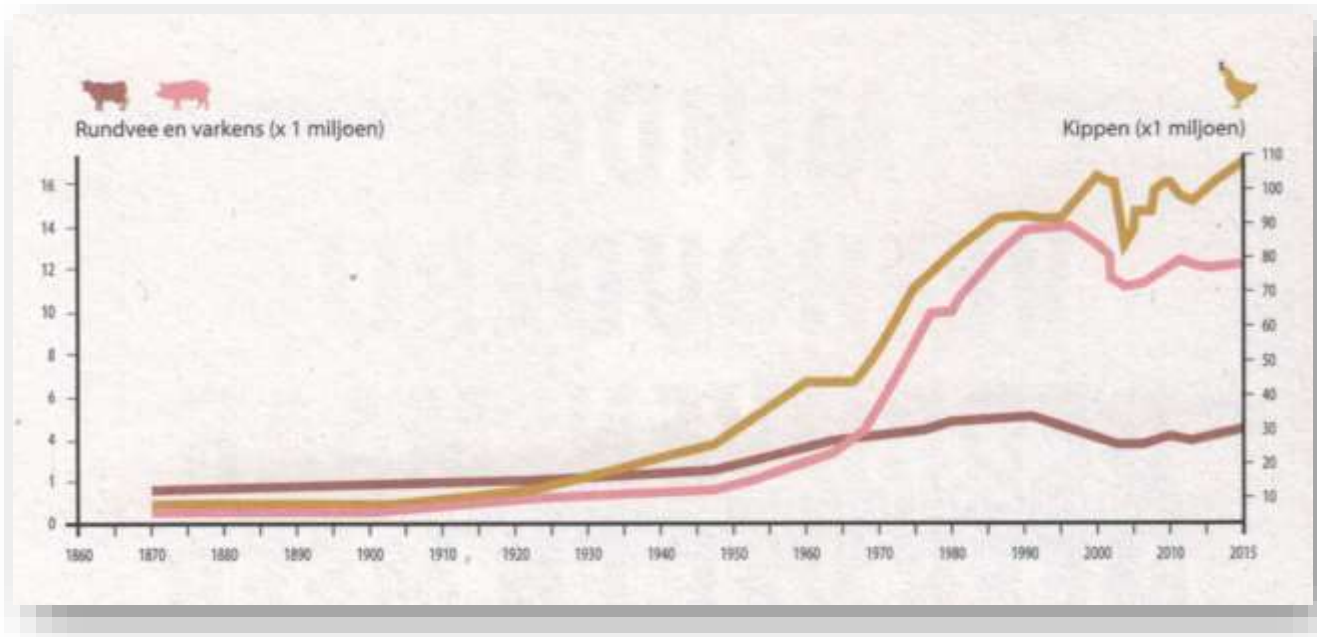
Een vroeg milieusignaal komt van Rachel Carson in 1962. Deze Amerikaanse onderzoeker schrijft in haar boek *Silent Spring* hoe DDT – een landbouwgif bedoeld om insecten op gewassen te doden – zich ophoopt in de voedselketen tot aan roofdieren toe, die er uiteindelijk aan sterven.

De eerste van de nieuwe regimespelers die inziet dat het succesvolle Europese landbouwbeleid ernstige schaduwkanten kent, is misschien wel landbouwcommissaris Mansholt zelf. Hij ervaart in eerste instantie niet zozeer milieugrenzen maar economische. Brusselse collega's spreken hem aan op de sterk stijgende kosten van overschotten. Al in 1969 lanceert hij een plan om de overproductie van met name melk op te lossen en het GLB te hervormen – een voorstel dat de Commissie in 1971 overneemt. Garantieprijsen moeten omlaag en de productie flink terug: vijf miljoen boeren moeten afvloeien en vijf miljoen hectare landbouwgrond uit productie. Hevige boerenprotesten zijn het gevolg. Mansholt wordt gezien als verrader door zijn eigen achterban. Het plan haalt het niet. De overschotten nemen toe in de jaren '70, voor de landbouwbegroting geldt hetzelfde en de garantieprijsen staan sterk onder druk.

Tegen deze achtergrond wordt in 1971 Milieudefensie opgericht, in 1972 gevolgd door Stichting Natuur en Milieu. De twee bewegingen krijgen direct de wind in de rug door *Grenzen aan de Groei*, het rapport van de Club van Rome. Deze groep 'bezorgde particulieren uit alle werelddelen' baseert zich op voor die tijd indrukwekkende modelberekeningen van Dennis Meadows / MIT Boston. Ze pluizen de wisselwerking uit tussen voedselproductie, vervuiling, eindigheid van natuurlijke hulpbronnen en bevolkingsgroei en waarschuwen voor de problemen die doorgaan op de ingeslagen koers opleveren voor milieu en zelfs voor onze cultuur.

Hoewel varkens en kippen niet tot de marktordeningsgewassen behoren, is hun spectaculaire groei wel het gevolg van het Europese landbouwbeleid. Om de interne Europese graanmarkt te beschermen tegen goedkope graanimport schermt de EEG in 1962 haar graanmarkt af met hoge invoertarieven. Om dat internationaal voor elkaar te krijgen gaat de EEG tijdens GATT-onderhandelingen in 1962 akkoord met de afspraak dat andere voedergewassen vrijelijk ingevoerd mogen worden. Dat gebeurt vervolgens massaal. Voor Brabant ontstaat er de mogelijkheid te boeren zonder grond – bij gezinsopvolging een precare kwestie - en dat met goedkope voedergrondstoffen.

Met name de haven van Rotterdam klaart grote hoeveelheden goedkope soja en tapioca in. Het blijkt het ideale krachtvoer voor lichte vleessoorten. Leo Lamers laat in zijn *De kool en de Geit* met CBS-cijfers zien hoe dit 'gat van Rotterdam' na 1965 een spectaculaire groei van varkens en kippen inluidt, om pas dertig jaar later door milieu- en gezondheidswetgeving aan zijn maatschappelijk plafond te komen.



Ontwikkeling rundvee, varkens en kippen, 1870 – 2015, Leo Lamers (2016)

Meteen in haar eerste rapport uit 1972 luidt Stichting Natuur en Milieu de noodklok over de intensieve veehouderij. In het geruchtmakende *Bio-industrie, Augiasstal in milieu en landschap* wijst ze op de bodem- en watervervuiling door het ongecontroleerd uitrijden van dierlijke mest, met name op de zandgronden. Natuur en Milieu zet de verhoudingen tussen landbouw en milieubeweging ermee op scherp en het rapport leidt tot Kamervragen. Kamerleden zijn bezorgd over de *mammoetbedrijven* waarvoor het rapport waarschuwt. Gaat het gemengde gezinsbedrijf inderdaad plaatsmaken voor industriële varkensbedrijven die het milieu verder aantasten?

Opmerkelijk dat in de mestdialoog 45 jaar later, boeren deze angst voor verdwijning van het familiebedrijf nog steeds noemen.

De zorgen over de milieuschade worden gedeeld door onderzoekers van het Instituut voor Bodemvruchtbaarheid en het Rijksconsulentschap voor Bodem- en Bemestingsvraagstukken van het ministerie van L&V. Al sinds eind jaren '60 waarschuwen ze voor overbemesting en pleiten ze voor een meststoffenbalans, terugdringing van de kunstmestgift (waarbij tot dan toe geen rekening werd gehouden met de meststoffen uit dierlijke mest) en een veedichtheidsnorm die de groei van de veestapel moet voorkomen.

De landbouw weerlegt de kritiek echter door te wijzen op de potentie van technische innovaties. Het juist opgerichte ministerie voor Volkshuisvesting en Milieuhygiëne erkent in 1972 zijn *Urgentienota Milieuhygiëne* dat er plaatselijk sprake is van mestoverschot, maar verwacht ook dat de problemen in enkele jaren zijn opgelost, onder meer door oprichting van mestbanken. Ook autonome ontwikkelingen in de landbouw zullen bijdragen aan de oplossing van het probleem: *“De toename van de belangstelling voor verbouw op de zandgronden van gewassen die veel meer mest behoeven dan grasland, in combinatie met gewassen die zeer hoge mestgiften verdragen, zoals snijmaïs, zijn positieve ontwikkelingen om een mogelijke bodemverontreiniging door mest te voorkomen.”*

Twee jaar later komt ook landbouwminister Fons van der Stee (Katholieke VolksPartij, één van de drie partijen die in 1980 fuseren tot CDA) in een nota over intensieve veehouderij met een eveneens geruststellende boodschap. Het plafond, stelt hij, ligt pas bij zeven miljoen varkens, en varkens zullen in hoofdzaak een neventak van de melkveehouderij blijven – en daarmee grondgebonden. Er is genoeg ruimte voor ‘landbouwkundige recycling’ van varkensmest.

Het is niet vreemd dat veehouders tegen die politieke en economische achtergrond blijven investeren in de groei van hun bedrijf. Sterker nog: vanaf 1978 wordt die groei gestimuleerd door de WIR-premie, die investeren in machines en gebouwen aantrekkelijk maakt. Het landbouwonderwijs en -onderzoek blijft in hoofdzaak gericht op technologische ontwikkeling, schaalvergroting en efficiëntieverhoging, een boodschap die dus ook de nieuwste generatie boeren meekrijgt.

Al met al groeit tussen 1970 en 1984 het aantal varkens van zo'n vijf naar negen miljoen stuks, het aantal kippen van acht naar twaalf miljoen. Clayton Christensen, de Harvard-econoom achter het begrip *disruptive innovation* – zou deze ontwikkeling *sustaining innovation* noemen: leidende posities worden herbevestigd en verstevigd. Peter Robertson – psychiater en innovatiespecialist – zou het *stretching the curve* labelen.

Mede VVD-minister Pieter Winsemius van Volkshuisvesting, Ruimtelijke Ordening en Milieu noemt begin jaren '80 verdere groei van de veestapel uit milieukundig oogpunt onhoudbaar, niet alleen omdat bijvoorbeeld het drinkwater wordt bedreigd, maar ook omdat de veehouderij met haar ammoniakuitstoot bijdraagt aan een nieuw benoemd probleem: de verzuring en vermessing van natuurgebieden. Uiteindelijk komt Winsemius' landbouwcollega Gerrit Braks daarop in 1984 met de *Interimwet beperking varkens- en pluimveehouderij*, beter bekend als 'de bouwstop'.

Boerenorganisaties als de NCB reageren boos. De bouwstop beperkt ondernemerschap door mestquota (later mestproductierechten) en blokkeert uitbreiding van de veestapel. Wat boerenorganisaties misschien nog erger vinden is dat de *Interimwet* zonder overleg met de sector tot stand kwam.

De soep wordt minder heet gegeten dan opgediend. De regeling treedt pas met de Meststoffenwet van 1987 in werking, waarbij de omvang veestapel 1986 als referentie geldt. Dieren waarvoor veehouders goedgekeurde uitbreidingsplannen hebben zijn inbegrepen. Dat verklaart dat de varkensstapel tussen 1984 en 1987 niet krimpt maar groeit, en wel fors van zo'n negen naar veertien miljoen stuks.¹

¹ Ook in de melkveehouderij wordt in 1984 productiebeheersing ingevoerd, al heeft dat niets te maken met milieuproblemen maar met bedrijfseconomie. Het is niet gebaseerd op regulering van de mestproductie, maar op beperking van de Europese melkproductie. Ondanks het verlagen van de garantieprijs is het de EEG namelijk niet gelukt zuiveloverschotten weg te werken. In 1984 start met de 'superheffing' een quoteringsysteem. Iedere boer mag een bepaalde hoeveelheid melk produceren, conform zijn melkquotum; wie meer produceert betaalt een boete. Quota worden in Nederland verhandelbaar. Wie zijn bedrijf wil uitbreiden, koopt quota bij stoppende burens. Ook in de melkveehouderij zijn er aanvankelijk grote protesten tegen de superheffing, daar ze de ondernemersvrijheid inperkt en boeren – met dure quota – op kosten jaagt. Na verloop van tijd kan het instrument op brede steun rekenen, omdat het tot stabiele prijzen leidt, en – door een geleidelijke verlaging van de quota – ook enkele decennia tot evenwicht op de Europese zuivelmarkt. Bovendien zorgen de quota ervoor dat de milieubelasting van de melkveehouderij relatief beperkt blijft. In 2015 worden de melkquota afgeschaft.

Varkenspest en reconstructie (1994 – 2007)

Als VVD-landbouwminister Jozias van Aartsen in 1994 aantreedt in kabinet Paars – het eerste zonder CDA of zijn voorgangers – ondergaat het Landbouwlanschap een transformatie. Land- en tuinbouw moet het op LNV (de N staat inmiddels voor natuurbeheer) voor het eerst sinds 1959 stellen zonder vertegenwoordiger van CDA-huize. Van Aartsen is zelfs niet van boerenkomaf.

Met de *Nota Dynamiek en Vernieuwing* – geschreven zonder de sector – slaat hij het jaar erna een nieuwe weg in. Het platteland is niet langer het exclusief domein van boeren en tuinders. Ook andere bedrijvigheid, natuur, landschap, recreatie en wonen moeten er een plek kunnen vinden. Na vijftig jaar verliest landbouw planologisch gezien zijn bevoorrechte positie. Het moet een gewone economische sector worden. Ruimtelijke ordening, natuur en milieu staan dan al sinds eind jaren '80 hoog op de politieke agenda.

Gemeten naar economische opbrengst per hectare zit de Nederlandse landbouw dan al decennialang bij de top.

In 1986 komt de VN met *Our Common Future*, geschreven onder leiding van de Noorse Gro Harlem Brundtland. Brundtland krijgt weerklank daar haar commissie milieu en het beheer van natuurlijke hulpbronnen met een *people-planet-profit*-balans een ontwikkelingsrichting meegeeft.

Het is niet verbazingwekkend dat juist ons land direct op de VN reageert door als eerste ter wereld – 1988/89 - met een tweelingdocument te komen: de brede milieuverkenning *Zorgen voor Morgen* van het RIVM en de beleidsconsequentie daarvan, het Nationaal MilieubeleidsPlan. Het NMP neemt duurzame ontwikkeling van de VN over en voert maatregelen in voor vele economische sectoren. Landbouw, zo schrijft het NMP, is veroorzaker en slachtoffer van milieuproblemen, verkeert al 'in proces van heroriëntatie' en krijgt forse taakstellingen rond mestverwerking, bemesting, ammoniakreductie ('70% in twintig jaar – mogelijk meer in De Peel en de Gelderse Vallei'), bestrijdingsmiddelen, administratie, onderzoek en voorlichting.

Sicco Mansholt, dé architect van het Nederlandse en Europese gemeenschappelijk landbouwbeleid, ziet zich eindelijk in zijn visie gesteund en schrijft direct erna, 1990, in 'Het Milieu, Denkbeelden voor de 21e Eeuw': *Daterend uit 1957 valt het op dat geen enkele aandacht is geschonken aan de duurzaamheid van productie. Het woord milieu komt in het Europese Verdrag niet voor. In het GLB is tot in de tachtiger jaren volledig voorbijgegaan aan de consequenties van dit beleid op bodem, water en lucht, de essentiële voorwaarden voor landbouwproductie. Het is voor haar eigen behoud noodzakelijk, dat de landbouw zich ontwikkelt tot een duurzame landbouw. Met alle sociale en economische consequenties. En: Inpassing van een dergelijk sectorbeleid is een bijdrage tot het noodzakelijk evenwicht met andere sectoren van onze maatschappij.*

Eind jaren '80 maken ook de natuur- en milieuorganisaties een mentale omwenteling door. Tot de val van de Berlijnse Muur in 1989, zien ze 'de markt' als bron van veel problemen die met overheidsingrijpen beteugeld dient te worden. Ze richten zich op regels en het naleven daarvan. Met de groei van de maatschappelijke rol van ondernemers groeit ook het besef dat daar kansen liggen. De economie trekt aan. Consumenten zijn kritischer en mondiger. Kwaliteit is belangrijker.

In 1985 wordt het EKO-keurmerk ingevoerd voor biologische producten en eind 1988 ligt de eerste Max Havelaarkoffie in de supermarkt. De tijd is rijp voor afspraken met steeds groter wordende marktpartijen over kwaliteit en milieu. Albert Heijn heeft in Nederland in 1990 een marktaandeel van 20%, de twintig regionale melkcoöperaties zijn gefuseerd tot drie spelers, Unilever is een wereldspeler geworden en in 1996 fuseren bijna alle Nederlandse groenten- en fruitveilingen tot één concern: The Greenery.

Veel boeren en tuinders ervaren dit alles als bedreiging, klemgezet tussen de milieubeweging die hen doorlopend in diskrediet brengt, retailers die hogere eisen stellen aan hun product zonder ervoor te betalen en overheden die steeds verdergaande milieueisen voorschrijven. De landbouwbelangenbehartiging verandert op dat moment ingrijpend. Agrariërs voelen zich niet meer vertegenwoordigd door het Landbouwschap en de traditionele standsorganisaties. Begin jaren '90 ontstaan dan ook sectorgerichte vakbonden van akkerbouwers, varkenshouders en melkveehouders, die zich met acties en rechtszaken profileren. Het Landbouwschap

verliest hierdoor zijn laatste bestaansrecht en gaat in 1996 ter ziele. Uit de as verrijst de organisatiestructuur LTO-Nederland, een federatie die de landelijke spreekbuis wordt van gefuseerde regionale landbouworganisaties, de gewestelijke LTO's. LTO krijgt niet de overlegpositie van het Landbouwschap en moet vooral in de beginjaren concurreren met de nieuwe sectorale vakbonden. Het Groene Front is zijn vooraanstaande positie kwijt.

De natuur- en milieubeweging, gesterkt door brede maatschappelijke steun, gaat de vergroening te langzaam. Steeds vaker spannen lokale milieuorganisaties bij de Raad van State procedures aan – een strategie die vanaf 1992 vooral de Vereniging Milieuoffensief inzet. Boeren reageren woedend hierop. De relatie tussen boeren en milieubeschermers staat op scherp.

En dan komt de varkenspest.

Varkenspest

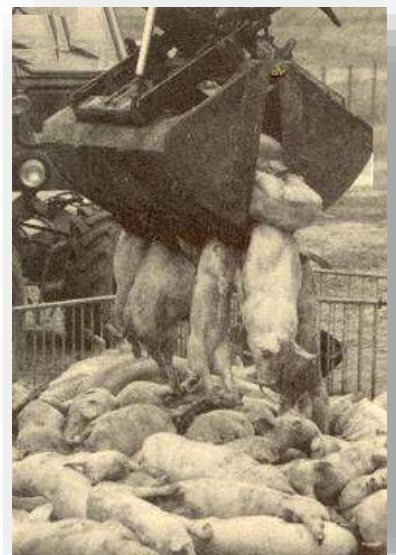
Het belangrijkste dossier voor Van Aartsen is misschien wel het mest- en mineralenbeleid. In 1991 treedt de Europese Nitraatrichtlijn in werking, de eerste uit een reeks die natuur- en milieugrenzen stellen voor de Nederlandse landbouw. Europa trekt ermee de wetgeving over alle lidstaten gelijk.

Het is dan al langer duidelijk dat Nederland niet op korte termijn aan de Nitraatrichtlijn kan voldoen. Op termijn betekent dit, dat ons land torenhoge boetes aan Brussel gaat betalen. Aanvankelijk zet de landbouw zijn zinnen op grootschalige mestbewerking, maar met een vroegtijdig faillissement van mestfabriek Promest begin jaren '90 komt dat slecht van de grond.

De verliesnormen worden intussen volgens plan jaarlijks aangescherpt. Een onplaatsbaar overschot dreigt op de Nederlandse 'mestmarkt'. Hoewel veehouders met Rijk en provincies werken aan regionale mestplannen en de vermindering van mestproductie, concludeert Van Aartsen dat reductie van dieren de enige oplossing is. Vlak na zijn aantreden in 1994 probeert hij dat te verwezenlijken door de mestquota in de intensieve veehouderij verhandelbaar te maken (wat bedrijfsontwikkeling weer mogelijk maakt), mét de bepaling dat bij verkoop van quota een kwart wordt afgeroomd. Volgens veel veehouders is die aanpak veelbelovend, maar Van Aartsen zelf een streep door. Naar verluid uit ongeduld.

Het publiek wordt diezelfde tijd met een reeks schandalen en schokken geconfronteerd. Eerst speelt een kwestie van veevoer dat vervuild is met dioxine. Vervolgens wordt in 1996 in Engeland een verband gelegd tussen het overlijden van tien mensen aan een nieuwe variant van de ziekte van Creutzfeldt-Jakob en het eten van BSE-besmet rundvlees. Ook in ons land sterven de jaren erna enkele mensen aan de gekke-koeienziekte. Met name in zuid-Europese landen ontkennen nationale politici de signalen. Het komt hen op forse kritiek te staan daar ze verspreiding ermee in de hand werken.

Écht brede maatschappelijke verontwaardiging ontstaat in februari 1997, als op een varkenshouderij in het Brabantse Venhorst klassieke varkenspest wordt vastgesteld. Ondanks vervoersverboden en grootschalige 'ruimingen' stijgt het aantal besmette bedrijven onrustbarend. De export valt stil, biggen worden doodgespoten en op de tv zijn bijna dagelijks beelden van mannen in witte overalls die massa's dode varkens afvoeren – compleet met grijpers, politielinten en verslagen boeren.



Het duurt meer dan een jaar voor het sein 'pest meester' klinkt. Balans: elf miljoen vernietigde varkens, 1775 geruimde bedrijven, een schadepost van zo'n tweeëneuhalf miljard euro, deels opgebracht door de Nederlandse belastingbetaler. Na de watersnood van 1953 is de varkenspest de duurste 'natuurramp' ooit die Nederland trof.

Minister Van Aartsen besluit al tijdens de epidemie rigoureuus in te grijpen. Hij kondigt de Wet Herstructurering Varkenshouderij aan – met korting van een kwart op het aantal dieren, waarmee hij in één klap het mestoverschot oplost. Hij herstructureert de varkensgebieden, de concentratiegebieden, ruimtelijk van elkaar gescheiden door varkensvrije zones. Hij zet dwingend instrumentarium in als onteigening en directe planologische doorwerking. Het wordt de latere Reconstructiewet. Geen gebieds- en bedrijfsgericht maatwerk dus, geen vertrouwen, geen overleg, maar een directieve en regulerende aanpak.

Voor varkenshouders – door de varkenspest toch al in een diep dal – zijn de generieke kortingsplannen de laatste druppel. De varkenshoudersvakbond van Wien van den Brink stapt naar de rechter die drie jaar later een streep haalt door het generieke kortingsplan van het kabinet.

Om toch evenwicht op de mestmarkt te realiseren en de varkensstapel in te krimpen komt Van Aartsens opvolger, D66-er Laurens-Jan Brinkhorst, samen met zijn VROM-collega Jan Pronk met een vrijwillige opkoopregeling, grotendeels gefinancierd met de Ruimte-voor-Ruimteregeling. Op de plek van een gesloopte stal mag een veeboer een woning bouwen en dat levert hem (veel) geld op. Het wordt een succes. Rond 2002 is de varkensstapel ongeveer een kwart kleiner en de mestmarkt in evenwicht.

De Reconstructiewet

Medio jaren 1990. Na de implosie van het communisme wordt de markt als maatschappelijk ordeningsprincipe dominant. Privatisering en deregulering komen op stoom. Het poldermodel maakt onder Wim Kok wereldwijd furore. De Dienst Landbouwvoorlichting verzelfstandigt. Paradoxaal wordt nationale sturing op grote infraprojecten en de Ecologische Hoofdstructuur juist sterker.

Ook de Reconstructie van de Concentratiegebieden – bedoeld om problemen rond de varkenshouderij op te lossen – is aanvankelijk zo'n groot rijksproject. Al gauw komt er uit de reconstructieprovincies – Brabant, Limburg, Overijssel, Gelderland en Utrecht – tegengas. Ten eerste vinden ze samen met de regionale LTO's - dat de conceptwet de veehouderij ten behoeve van ammoniakbeteugeling op slot zet. Ze stellen een integrale methode voor die bedrijfsontwikkeling ruimtelijk stuurt, maar die toekomstbedrijven tegelijk toekomstperspectief biedt. Het wordt de latere 'integrale zonering'. Bovendien vinden de provincies de focus op veterinaire veiligheid eenzijdig. Ga je in landelijk gebied aan de slag, neem dan ook andere opgaven mee als natuur, water, landschap, recreatie, wonen en leefbaarheid. Tot slot willen de provincies de regie. Milieu, water en ruimtelijke ordening zijn immers bij uitstek provincietaken. Eerder al blijkt uit dossiers als de ROM-gebieden dat regionaal maatwerk effectiever is dan nationaal-generieke regelgeving.

De provincies pleiten voor brede reconstructiecommissies met daarin natuur- en milieuoorganisaties, landbouwbedrijfsleven, gemeenten, provincie, waterschappen en recreatiebedrijven, kortom het hele spectrum van het landelijk gebied. Ze moeten binnen scherp-omlijnde kaders met regioplannen komen. Het zal het draagvlak voor uitvoering waarborgen.

Onder aanvoering van de Brabantse gedeputeerden Pieter van Geel – zelf planoloog – en Lambert Verheijen komen de provinciewensen grotendeels in de reconstructiewet terecht. Die treedt uiteindelijk, na veel provinciale en Haagse onderhandelingen op 1 april 2002 in werking, vijf jaar na de uitbraak van de varkenspest.

Intussen leveren sinds 1999 zes pilots ervaring op met planvorming, uitvoering, slimme regelgeving zoals Ruimte voor Ruimte – een Brabantse vinding, en nieuwe bestuurlijke verhoudingen tussen Rijk, provincies, gemeenten, waterschappen en belangenorganisaties. De pilots hebben enige juridische en beleidsmatige experimenteer- en bewegingsruimte, naar het voorbeeld van de Experimentenwet Stad en Milieu.

Niet alleen Ruimte voor Ruimte wordt in Brabant bedacht, ook de integrale zonering:

- in *extensiveringsgebieden* rond natuur en dorpen zal op termijn geen plaats zijn voor intensieve veehouderij. Substantiële bedrijfsontwikkeling is niet mogelijk. Ondernemers die willen stoppen of verplaatsen kunnen een beroep doen op regelingen;
- *verwevingsgebieden* bieden mogelijkheden voor zowel landbouw, wonen, natuur en landschap als recreatie en toerisme. Hervestiging of uitbreiding van intensieve veehouderij is er mogelijk, mits verenigbaar met andere functies. In verwevingsgebieden liggen veel sterke landbouwbedrijven. Op zogenaamde duurzame locaties is een bouwblok tot maximaal 2,5 hectare mogelijk;
- *landbouwontwikkelingsgebieden* bieden ruimte voor grootschalige, intensieve of gebouwgebonden vormen van gerationaliseerde landbouw. Daarbij gaat het ook om andere intensieve vormen van landbouw, zoals (glas)tuinbouw, boomteelt en grootschalige melkveehouderij. Het is de bedoeling dat toekomstgerichte bedrijven op termijn naar deze LOG's verhuizen. Natuur en recreatie zijn ondergeschikt aan de landbouw.

Aanvankelijk zijn de groeibeperkingen in de extensiverings- en verwevingsgebieden zeer streng. De in juli 2002 aangetreden minister van LNV, Cees Veerman (CDA), wil echter geen rijksgeld inzetten voor schadevergoedingen die daarvan het gevolg kunnen zijn. Hij verruimt, mede onder druk van het landbouwbedrijfsleven de groeimogelijkheden in 2003. Als wisselgeld krijg de natuur- en milieubeweging extra geld voor uitvoering van water- en natuurbeleid. In 2005 worden de regionale reconstructieplannen vastgesteld en kan de uitvoering van start. De varkensvrijezones waarmee de wet ooit begon, zijn dan al geschrapt daar uit onderzoek bleek dat ze geen veterinaire bescherming bieden.

Terwijl er gewerkt wordt aan de Reconstructie gaat het in de intensieve veehouderij opnieuw mis. Begin 2001 zijn er weer tv-beelden van grootschalige ruiming, dit keer door een mond- en klauwzeerepidemie. Krap twee jaar later volgt er nóg een epidemie, de vogelgriep, die dit keer het pluimvee zwaar treft. De epidemieën tonen de kwetsbaarheid van de intensieve veehouderij. In het eerste decennium wordt voorts duidelijk dat ook omwonenden risico lopen na fijnstofpublicaties en de Q-koorts, die laatste met name in de geitenhouderij. Het antibioticagebruik in de veehouderij wordt ten slotte in verband gebracht met resistentie van de ziekenhuisbacterie MRSA.

Als in 2007 de uitvoering van de Reconstructiewet op stoom komt, de eerste bedrijven verplaatsen en er in dorpsranden weer ruimte komt voor ontwikkeling, besluit minister Gerda Verburg om twee stuurmechanismen minder stringent in te zetten. In de eerste plaats suggereert ze dat als de veehouderij mest goed weet te bewerken, ze op termijn weer kan groeien. Daarnaast laat ze de beperking los dat er alleen mestproductierechten verhandeld mogen worden binnen concentratiegebieden. Tot die tijd kunnen er geen mestproductierechten van buiten Brabant aan Brabantse veehouders worden verkocht. De Brabantse veestapel blijft daardoor constant.



Na het loslaten van deze restrictie groeit de veehouderij rond met name de Peel, de plek met de beste infra en slagkracht op dit onderwerp, terwijl elders in het land de intensieve veehouderij krimpt. Als helder wordt dat dit lokaal tot forse problemen leidt, wordt de begrenzing heringevoerd. Voor sommige regio's is het kwaad dan volgens bewoners al geschied. De veestapel groeit naar het niveau van voor de varkenspest en opkooptregeling.

De sturende werking van de reconstructiewet in met name de verwevingsgebieden blijkt minimaal – juist daar groeien de bedrijven. Met haar belofte rond mestbewerking zet de minister de deur naar een verdere groei weer open. Tot slot speelt er een discussie over afschaffing van melkquota, die kan leiden tot een groei van de melkveestapel. In 2009 haalt burgerinitiatief 'Megastallen Nee' net als andere lokale burgergroepen de landelijke pers.

‘Wat tegenvalt is de sturende werking van integrale zonering op de rest van het platteland. De bedrijfsontwikkeling in verwevingsgebieden is te ruim begrensd geweest’, zal Ytje Feddes, Rijksadviseur voor het Landschap in 2010 concluderen. Ontwikkeling van intensieve veehouderij vindt nauwelijks plaats in LOG’s maar vooral in de verwevingsgebieden. ‘De belofte “concentreren” tegenover “leger maken” is nog nergens in het veld zichtbaar. Het aantal nieuwe stallen lijkt buiten de LOG’s zelfs harder te groeien dan daarbinnen’ schrijft zij in haar studie.



Al in 2007 komt het uitvoeringsdeel van de Reconstructiewet onder de nieuwe landelijke regeling Investeringsbudget Landelijk Gebied (ILG), met een investeringscyclus van zeven jaar.

Na de kredietcrisis van 2008 en de forse landelijke bezuinigingen op natuur, milieu en water van 2010 onder staatssecretaris Henk Bleker (CDA) verdwijnen urgentie en uitvoeringskracht van de reconstructiewet. In 2014, negen jaar na invoering, wordt de Reconstructiewet afgeschaft.

In de mestdialoog refereren gesprekspartners elf jaar na het begin ervan nogal eens aan de Reconstructie, positief én negatief. ‘Ze waren vergeten dat er ook mensen wonen in de verwevingsgebieden’, en, ‘We willen zoiets als de reconstructie, maar dan goed uitgevoerd’.

Hoewel er achteraf teleurstelling is over de Reconstructie leidt ze in dorpsranden wél tot aansprekende resultaten. Een van de problemen op het Brabantse platteland is in die tijd dat dorpen op slot zitten. Intensieve veebedrijven aan de dorpsrand kunnen door milieuwetgeving niet uitbreiden terwijl ze het geld missen om te verplaatsen. Daar nieuwe woningen bouwen met aantrekkelijke woonomgevingen is onmogelijk. Het versterkt de uittocht van jongeren uit dorpen. Nieuwe stedelijke bewoners blijven uit, voorzieningen verdwijnen en de leefbaarheid daalt. Met de Ruimte-voor-Ruimteregeling wordt dit aangepakt. Natuur- en waterprojecten krijgen een impuls, net als dat een waaier aan projecten rond leefbaarheid op het Brabantse platteland kan worden uitgevoerd.

Zijn burgergroepen in de Reconstructie over het hoofd gezien? Misschien. Maar hun profilering rond 2010 komt ook door nieuwe ontwikkelingen. De Reconstructie probeert wel degelijk belangen van bewoners mee te nemen – het is het groene poldermodel bij uitstek. Leefbaarheid staat hoog op de agenda en milieu- en natuurorganisaties vertegenwoordigen het milieubelang. Alle gemeenten zijn bij de planvorming en uitvoering betrokken, al zijn veel gemeenten rond 2000 nog sterk agrarisch van karakter. Tien jaar later blijkt de samenleving op het platteland veranderd. Er wonen steeds minder agrariërs en steeds meer burgers. Gemeenteraden raken georiënteerd op de burgerbevolking; het agrarisch belang boet in.

Daarnaast speelt nóg een grote lijn: de opkomst van burgerinitiatieven in wat wel de tweede coöperatieve golf heet. Lokale zorg-, energie-, glasvezel- of landschapscoöperaties schieten als paddenstoelen uit de grond. De actieve burger krijgt grip op zijn directe leefomgeving. Na lange tijd lijkt ons land weer te koersen op besluitvormende gemeenschappen.

Brabant moet het zélf doen

Terug naar de eeuwwisseling. In Nederland heeft aan het begin van het nieuwe millennium de paarse politiek na acht jaar haar glans verloren. Ondanks economische groei ontstaat er een maatschappelijk onbehagen dat zich na de aanslag op de Twin Towers 11 september 2001 en de moord op politicus Pim Fortuyn een half jaar later, vertaalt in een politieke aardverschuiving. Fortuyn versterkt een onderstroom die al een tijd voelbaar is. Hij heeft uitzonderlijk weinig op met vergaande milieu- en natuurmaatregelen, acht het restaureren van natuurkwaliteit als een onhaalbare kaart in onze ‘volle stadstaat’, noemt Nederland een milieudictatuur en

verwijt dat rechtstreeks ‘die socialisten’. De VVD-politicus Bolkestein steunt hem en in Den Haag verschuiven beleidsprioriteiten naar sociale issues. Tot aan vandaag klinkt het op Brabantse bijeenkomsten dat de oplossing van landbouwproblemen niet van Den Haag komt. Zelfs als het Rijk zijn juridische zeggenschap houdt op cruciale punten als dier- en emissierechten moeten Brabanders het zelf doen. Het is Pieter Winsemius die tijdens de Rafaeldialoog in 2016 Brabant hier opnieuw aan herinnert.

In 2014 neemt Noord-Brabant het Besluit Zorgvuldige Veehouderij op in haar Verordening Ruimte. Het betreft een maatlat die veehouders opties geeft rond ammoniakemissie, bedrijf en omgeving, brandveiligheid, diergezondheid, dierenwelzijn, energie en fijnstof. De BZV geeft de veehouder ruimte voor keuze uit een pakket om verbeteringen voor nieuwe stallen samen te stellen. Dit kan de Brabantse veehouderij stapsgewijs zorgvuldiger maken dan de landelijke minimumeisen.

CDA terug op landbouw

In Den Haag starten vier kabinetten Balkenende (2002 – 2010) in wisselende coalities. De leiding van LNV is terug bij het CDA: vanaf 2002 vier jaar bij akkerbouwer en wetenschapper Cees Veerman en vanaf 2006 vier jaar bij boerendochter en vakbondsbestuurder Gerda Verburg. Bij kabinetsformaties van Balkenende II wijzigt de naam van LNV in Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit. De consument is dominant en voor hem staat na de voedselaffaires eind jaren '90 veiligheid bovenaan.

Dierwelzijn wordt dan al enige tijd door maatschappelijke organisaties aan de orde gesteld, zoals door Varkens in Nood in 1997 en door Wakker Dier in 1998, in 2002 gevolgd door de nieuw opgerichte Partij voor de Dieren. Bij verkiezingen in 2006 bemachtigt ze – gesteund door prominente lijstduwers - twee Kamerzetels, een wereldprimeur. Onder druk van de maatschappelijke organisaties met hun publiekscampagnes ontwikkelt de Dierenbescherming het Beter Leven kenmerk dat zijn weg vindt naar de verpakking van vlees en eieren in supermarkten. Hiermee ziet de consument in een oogopslag of zijn karbonade diervriendelijk geproduceerd is. Ook de sector zelf komt met initiatieven. De Volwaard Kip. Het Rondeel Ei.

Bedrijven worden nu opener, transparanter. Dieren krijgen wat meer ruimte in nieuwe stallen. Luchtwassers doen hun intrede en de traceerbaarheid van vlees verbetert sterk. Biologische landbouw start na decennia in de marge te hebben geopereerd zijn opmars. Landschappelijke inpassing van groter wordende stallen wordt een issue voor bewoners en recreatiefuncties. Evenals de groeiende complexiteit van regels en handhaving voor de boer, vergunningverlener en ambtenaar.

Natuur en milieu zijn inmiddels vaak zelfstandige, juridisch afdwingbare waarden. De verhoudingen in het dichtbevolkte, marktdenkende, poldergerichte Nederland botsen intussen niet zelden met de ambities van de EU. Dit speelt bij de spanning tussen fijnstof en stedelijke planning na invoering van de Luchtkwaliteitsrichtlijn. Het speelt bij de invoering van Natura 2000. Het speelt bij de Waterrichtlijn en de derogatie. Al met al stijgt de spanning tussen landbouw, natuur en gezondheid weer, een situatie waar de mestdialoog bij aanvang getuige van is.

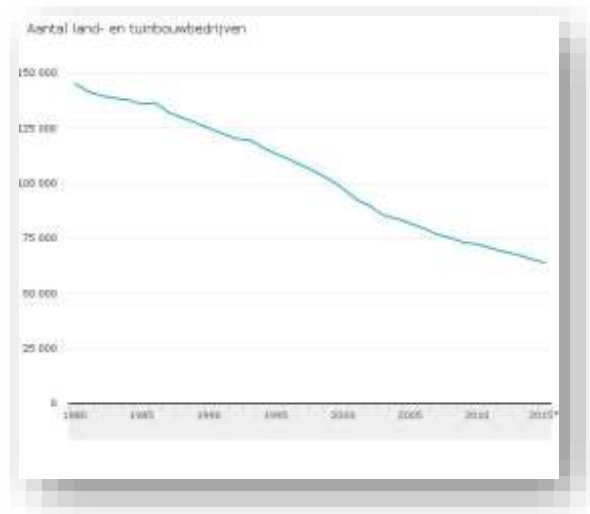
Terwijl Nederland experimenteert met transitietechnieken in domeinen als Energie, Zorg en Governance, koersen Nederlandse landbouwbedrijven merendeels op schaalvergroting en intensivering. Hun aantal daalt gestaag. Telt ons land in 1950 nog zo'n kwart miljoen boeren, in 2017 zijn daar nog zestigduizend over. De landbouw- en voedselmarkt internationaliseert en marktconcentraties zetten door. In de varkenssector wordt VION door fusies en overnames even Europa's grootste vleesproducent, nummer zes in de wereld.

Nergens ter wereld is de productie per hectare zo hoog als hier. Wordt een varkensstal met 2000 vleesvarkens in 1975 nog gezien als afschrikwekkend mammoetbedrijf, in 2005 is datzelfde aantal de norm voor een economisch rendabel bedrijf.

De schaalvergroting betekent niet dat de land- en tuinbouwsector stilstaat rond milieu – integendeel. Nieuwe stallen zijn beter dan oude. Al Gore's klimaatfilm 'An Inconvenient Truth' in 2006 wordt bovendien een impuls voor de discussie over klimaat en voedselproductie.

De voedingsindustrie pakt het op, vaak in direct overleg met organisaties als Dierenbescherming en Natuur & Milieu. Maatschappelijk verantwoord ondernemen is geen besmet woord in de directiekamers en krijgt voorvechters bij internationale concerns. Philips, AKZO, DSM en Unilever zijn vaderlandse voorbeelden daarvan. En zo is de situatie anno 2016, ten tijde van de mestdialoog. Verreweg de meeste ondernemers zijn zich bewust van de dynamiek en zoeken een economisch gezonde manier om hierop te reageren.

Inmiddels klinkt er echter een roep om transitie.



Boerenbedrijven in Nederland (CBS, 2015)

Transitie op de agenda (2000 – 2017)

Minuscule spelers krijgen veel aandacht

‘Waarom krijgen nieuwe, minuscule spelers zoveel aandacht van de pers?’ Het is een verongelijkte vraag tijdens de mestdialoog. De deelnemer uit zijn wrevel over het negeren in de pers van veel omvangrijkere vorderingen in de mainstream veehouderij.

Het antwoord is niet moeilijk. In tijden van transitie – daar lijkt de sector anno 2016 in te verkeren - geeft de samenleving overmatig aandacht aan hen die in haar droom opereren. Voor eiwitvoorziening is breed bekend dat de groeiende wereldbevolking qua menu niet dezelfde route kan doorlopen als die wij hier na WOII liepen. Er is simpelweg te weinig milieuruimte voor. Het is dus begrijpelijk dat eiwitproductievormen met een beter milieuprofiel zoveel aandacht krijgen – al zijn ze nog microscopisch klein of alweer failliet. Happy Shrimp in de Botlek krijgt bussenvol bezoekers van overal ter wereld. De workshops insectenteelt op een ZLTO-congres. De Dutch Weedburger in Amsterdam. Meatless in Goes. Verticale landbouw. Zilte teelt. De Rotterzwam. Wormenteelt. Het is de droom achter dit soort initiatieven die mensen – ook journalisten - doet besluiten ze te steunen, zoekend naar een eiwitvoorziening die houdbaar is op wereldschaal.

Sustaining én disruptie innovatie

In tijden van transitie innoveren twee stromen tegelijkertijd: de op het scherpst van de snede opererende hoofdpraktijk die alles uit de kast haalt, over grote budgetten beschikt en die koerst op schaal en efficiency. En de vernieuwers, in de ogen van de samenleving beloftevolle nichespelers met vaak bescheiden budgetten en voor wie de wet verbouwd moet worden om door te kunnen. Na decennia - soms eeuwen – zit de eerste stroming echter aan het einde van zijn innovatiebereik, terwijl de tweede net begint. Een tijd lang is het volstrekt onduidelijk wie vanaf daar geschiedenis schrijft.

Misschien is de belangrijkste raad voor Brabanders anno 2017 ruimte te creëren voor diversiteit in agrobedrijven. De Brabantse Raphaeldialoog pakt dit op. Dertig boeren, wetenschappers, ambtenaren en koepelvertegenwoordigers werken daar aan de transitie naar een duurzaam agrofoodstelsel. Hún oproep begin 2016: geef ruimte aan Brabants-Goedbedrijven die een andere grondslag dienen dan produceren tegen de laagste kostprijs.

Komt in de mestdialoog het gesprek op transitie, dan geven ook dáár gesprekspartners veelal diversiteit in type boerenbedrijf veruit de voorkeur boven louter optimalisering van de hoofdrichting. Wat hen betreft moeten ze naast elkaar een plaats krijgen in Brabant: én schoon-intensief, maar minder bedrijven dan nu, én een waaier aan vernieuwers, waaruit het nieuwe grote verhaal kan ontstaan.

Transitiebeleid start met het NMP4

Met het NMP4 in 2001, het vierde nationaal milieubeleidsplan, maakt transitiedenken zijn entree in Nederland. Negen ministers ondertekenen de boodschap dat de basis van de samenleving op tal van punten heringericht moet worden. Het woord is ontleend aan een detail van een VN-studie uit 1997 en nestelt zich in korte tijd in het algemeen spraakgebruik.

De schrijvers van het NMP4 zien ‘maatschappelijke transformatieprocessen van vaak meer dan een generatie’ als onvermijdelijk om grote milieuproblemen op te lossen. Het *low hanging fruit* voorbij wordt de opgave voor de transitie landbouw te komen tot een duurzame sector die onder meer een vitaal platteland bevordert, karakteristieke landschappen helpt behouden en die bijdraagt aan het in stand houden van natuur en biodiversiteit.

Voor veehouderij buigen verschillende commissies zich de daaropvolgende jaren over de toekomst: Commissie Wijffels in 2001, De Maatschappelijke Discussie Intensieve Veehouderij in 2005 en de Toekomstagenda Veehouderij in 2008. Een sectorbrede transitie blijft vooralsnog uit, maar er worden grote stappen gezet in het aanpassen van de routines.

Tegen de achtergrond van de problemen rond de Q-koorts reageren provinciepolitici direct ten gunste van ‘Megastallen Nee’. Verschillende maatschappelijke gespreksronden volgen. In 2011 legt de Commissie Van Doorn nog de sleutel voor ‘alle vlees duurzaam’ bij retailers. Van Doorn heeft een brede politieke samenstelling, aangevuld met twee bedrijven en twee leden van onderwijs & research. Maatschappelijke belangengroepen ontbreken. Ze bepleit de doorontwikkeling richting schoon-intensief.

Twee jaar later onderstrepen uiteenlopende partijen op de Ruwenbergconferentie echter een transitie van de landbouw als richtinggevend voor de oplossing van de Brabantse landbouwproblemen.

Bij pluimvee in Nederland is op dat moment in korte tijd de ketendynamiek omgedraaid. Van anonieme *productie-push* transformeert de sector door druk van buiten naar *branded* concepten en *market-pull*. Discussiepartners in de mestdialoog halen dit meermalen aan als voorbeeld voor de rest van de dierhouderij: het kán wel, weggkomen uit de bulk.

Leren van andere transitities

Rond 2004 loopt de energietransitie als beleidsexperiment spaak in Den Haag (‘te veel papier, te weinig resultaat en Duitsland gaat met twee wetten veel sneller’). De privatiseringsgolf doet daarna nieuwe concerns de Nederlandse markt betreden, bouwen ze nieuwe centrales en schrijven die vervolgens versneld weer af, ruim een decennium later.

De rest van Nederland adopteert transitiedenken de jaren erna echter als hoopgevend gereedschap voor ook andere structurele problemen.

De energietransitie bevat een waarschuwing voor agrofood Brabant. Eind 2016 schrijven fossiele-energieconcerns in Duitsland en Nederland massaal - tientallen miljarden - af op hun vaak nog nieuwe installaties. De tot voor kort gezonde balanspositie verandert binnen twee jaar in een verzameling *stranded assets* nu het groene energie-aanbod uiteindelijk exponentieel toeneemt, de prijs van energie structureel daalt en de toegang van groene divisies van energieconcerns anders hun toegang verliezen tot de kapitaalmarkt. Die toegang is vaak cruciaal om groene vernieuwers die de wind onder de vleugels krijgen te kunnen laten opschalen.

De boodschap voor midden- en oost-Brabant lijkt te zijn: let enorm goed op. Door alles in te zetten op schoon-intensief kán een flink deel van je economie binnen tien jaar omslaan in een *stranded asset*, zodra een transitie agrofood waar een deel van de samenleving al zo lang op voorsorteert, werkelijk inzet.

De zorgtransitie is een geval apart. Den Haag legt een ingrijpende stelselwijziging op met budgetoverheveling van Rijk naar gemeente en combineert die met een bezuiniging. Het woord transitie staat sindsdien in de zorg voor deze top-down opgelegde wijziging. Het goed werkend krijgen van de praktijk van alledag – bij andere sectoren de eigenlijke transitie – krijgt hier in deze sector het label *transformatie* mee.

Wat de Brabantse agrofood van de zorgtransitie kan leren is dat bij ingrijpende stelselwijziging een kritische, onafhankelijke groep mensen wordt geformeerd om de jaren erna vinger aan de pols te houden of de nieuwe routines naar wens ontwikkelen. Bij zorg publiceert zo'n groep in 2016 inderdaad een kritisch rapport.

Naast de energie- en zorgtransitie springt een derde transitie in het oog: de veranderende manier waarop Nederland politieke besluiten neemt. Na zo'n 200 jaar is de natiestaat Nederland over zijn top heen. Enerzijds verschuiven verantwoordelijkheid en budgetten op grote schaal naar provincies, regio's en gemeenten. Anderzijds groeit de macht van Brussel. Op microniveau wordt de kiezer actiever. Na ervaring met communities of practice en participerende overheden lijkt ons land al met al te koersen op besluitvormende gemeenschappen, met vragen over de rol van de gemeenteraden, Provinciale Staten en Tweede Kamer.

Het is tegen deze achtergrond dat de Brabantse gedeputeerde Annemarie Spierings de mestdialoog breed en diep inzet. Hendrik Hoeksema (ZLTO) stelt in Milieumagazine van oktober 2016 dat met opzet geen bestuurders aan de gesprekstafels zaten. Niet de bestuurders moeten eruit zien te komen, maar gewone mensen. Zij zijn immers elkaars burens. Zij moeten met elkaar door. Gewone mensen als oplosers van een complex maatschappelijk vraagstuk.

Hoe lang laat de transitie agrofood nog op zich wachten?

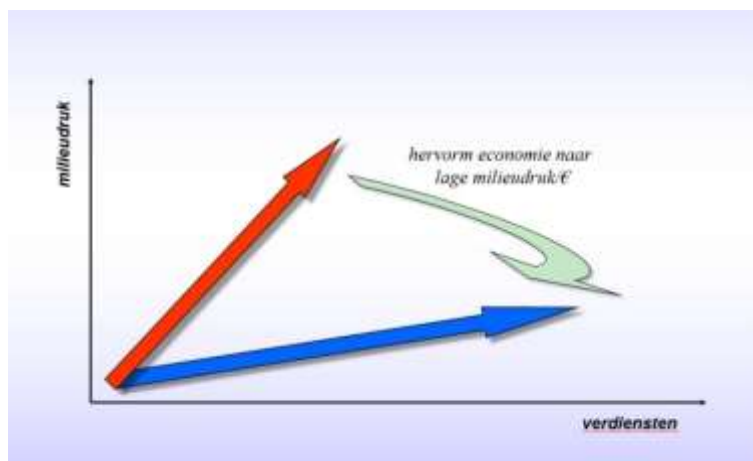
In de mestdialoog komt geregeld voorbij dat de spanning tussen landbouw en samenleving nu al veertig jaar duurt. Is het raar dat al tijden om een transitie agrofood gevraagd wordt, terwijl die zo lang uitblijft? Nee. Niet als je agro vergelijkt met andere domeinen. Neem weer energie. Ook dáár werkt de halve samenleving aan een overgang naar hernieuwbaar. Ook dáár decennia-oude pleidooien voordat de transitie zich *in real life* voltrekt.

Transitiedoelen

De doelen voor een transitie agrofood behoren niet tot de opdracht van de mestdialoog. Toch komen gesprekspartners hier af en toe op uit. Al vroeg in de dialoog krijgt een pleidooi om de bodemkwaliteit centraal te stellen brede steun. Von Liebig, uitvinder van de kunstmest, waarschuwt er al voor. Frank Westerman schrijft in zijn De Graanrepubliek hoe Sicco Mansholt na het GLB tot grote hoogten te hebben opgestuwd, de gevolgen ervan ziet en overtuigd raakt van de noodzaak tot terugkeer naar evenwicht tussen landbouwproductie, milieu en bodem. Zodra Mansholt dit verdedigt beschuldigt zijn achterban - Europese boeren - hem van verraad. Voor Nederlandse beleidsmakers zal hij het in 1990, vijf jaar voor zijn dood, nog eens opschrijven in Milieu, Denkbeelden voor de 21^e eeuw: *'[het is voor] haar eigen behoud noodzakelijk dat de landbouw zich ontwikkelt tot een duurzame landbouw. Met alle sociale en economische consequenties.'* In

het slothoofdstuk pleiten alle auteurs voor trendbreuken in onze economie: het afbreken van huidige ontwikkelingen en overgaan op geheel andere (CLTM, 1990, p599).

Dan de E2-vector. Op metaschaal roepen Wereldbank, Oeso en de EU om omvorming van economieën naar een lage milieudruk per verdiende dollar. Dierlijk-eiwitproductie scoort zeer ongunstig op deze verhouding. Naast het schoner maken van de huidige routines lijkt het weggkomen van anonieme bulkproductie de weg.



Speciale aandacht verdient de verwachte uitstoot van arbeid in het middensegment.

Mature industries - onze veehouderij behoort daartoe – sturen vooral op

efficiencyverhoging en schaal. Die stoten eerder arbeid uit dan dat ze de werkgelegenheid opstuwten.

Innovaties en nieuwe ondernemingsconcepten aan het begin van de cyclus zijn juist vaak arbeidsintensief en kunnen dit maatschappelijk spook wellicht wat temmen.

Tot slot het PBL. Het Planbureau voor de Leefomgeving publiceert tegen het einde van de mestdialoog een transitiepleidooi met zijn Balans voor de Leefomgeving 2016. Het Planbureau dringt op actieve overheden aan, niet op faciliterende. Paul Wolff vat de Balans samen.

'De beleidsdoelen voor de luchtkwaliteit, de waterkwaliteit en de natuurkwaliteit liggen ver buiten bereik en vooral de milieudruk vanuit de landbouw speelt hierbij een belangrijke rol. Weliswaar is de milieudruk per eenheid product afgenomen maar door de groei van het productievolume is er wezenlijk niet veel veranderd en stuit de landbouw toch op de grenzen van de milieugebruiksruimte. Bovendien is de trend van afnemende milieudruk afgezwakt. Per saldo is er amper afname van milieudruk, is er sprake van een forse schaalvergroting, zijn de inkomens van boeren niet toegenomen, zijn de agrarische bedrijven economisch kwetsbaar en is de solvabiliteit afgenomen.'

Het planbureau zet vraagtekens bij verdere schaalvergroting als oplossing voor zowel de bedrijfseconomische als de milieuproblemen. Het risico is groot dat schaalvoordelen omslaan in schaalnadelen. Zo zijn de marges te laag om prijschommelingen op te vangen, zijn nieuwe investeringen (o.a. t.b.v. mestbewerking) niet te financieren, en ontbreekt het maatschappelijk draagvlak. [...] Het Planbureau constateert dat een beeld van waar het met de transitie in de landbouw naar toe moet ontbreekt, en geeft aan dat een meer regievoerende, sturende overheid vereist is in plaats van een faciliterende. [...] Met de kennis dat de instrumenten die de provincie ter beschikking staan beperkt zijn qua reikwijdte verdient het ten zeerste aanbeveling dat het provinciaal bestuur een initiërende rol op zich neemt om met de andere overheden de transitie van de veehouderij integraal vorm en inhoud te geven.'

Transitietechniek in Brabant:

- **blokkeren systeemroutines na dialoog;**
- **tot maatschappelijke stelselvernieuwing komen door oscillatie tussen partijen**

Dit alles lezend, werkt de mest- en veekaravaan aan een transitie? Indirect. Ze doet voorwerk.

Provinciepolitici willen na de dialoog ongewenste routines kunnen afstoppen. De gesprekspartners hopen tegelijkertijd een infrastructuur te hebben geschapen voor het grotere werk.

Met deze transitietechniek hoopt Brabant de sociaal-economische schade van een uiteindelijke systeemomslag te beperken. Transities kunnen venijnige processen zijn. Ze creëren maatschappelijke schade als routines abrupt stoppen. Als netwerken imploderen. Als mensen een omslag niet voorzien en achterblijven in wrok.

Als *stranded assets* versneld worden afgeschreven. Als besluiten worden genomen die als lock-in werken en weinig manoeuvreerruimte laten. Als niemand een vinger aan de pols houdt om te volgen of een interventie in de praktijk gunstig uitwerkt.

ZLTO-voorzitter Hans Huibers verwoordt in 2016: “Wij, en dan bedoel ik alle betrokkenen bij de agrofood, zullen een andere houding moeten aannemen. Bewegen in plaats van vasthouden. Nog meer in verbinding met de directe wereld om ons heen, ook als die wereld andere belangen vertegenwoordigt. Het is zoals Pieter Winsemius benadrukte: wil je tegenstellingen overbruggen, dan zul je je eerst met elkaar moeten verstaan. Contact maken zodat je elkaar kunt begrijpen. Van daaruit zullen we met z'n allen de stappen kunnen zetten die nodig zijn.”

Provinciale besluitvorming rond mest en veedichtheid leidt tot nieuwe situaties bij alle betrokkenen, tot de EU aan toe. Hun herpositioneringen leiden weer tot nieuwe mogelijkheden bij de provincie. Zo verlopen transitie. Henk Diepenmaat schrijft in 2001 in zijn Klavers & Margrieten: ‘Wie van de vijf beïnvloeden direct de dynamiek van innovaties? Cases tonen aan dat overheid, bedrijven, onderzoekers én burgers elk innovaties kunnen initiëren. In de praktijk reageren vervolgens ondernemingen, consumenten en overheden sterk op elkaar: de drie vormen elkaars causale omgeving. Grote innovaties zijn dan ook het resultaat van een oscillatie, een heen en weer gaande beïnvloeding tussen partijen. Eén partij is meestal niet in staat dat proces naar zijn hand te zetten. Ook duurzame ontwikkeling wordt daarmee een maatschappelijk fenomeen. Het impliceert dat partijen in wisselwerking treden. Wij denken dat ze dit slechts doen als hun rollen kloppen en als elk zijn belangen ermee kan dienen.’

Verantwoording en bronnen

Voor deze historische schets putten we onder meer uit onderstaande bronnen, maar enkele verdienen bijzondere vermelding. Voor de hoofdlijn van landbouwwontwikkeling in Nederland maakten we dankbaar gebruik van het werk van landbouwhistoricus Jan Bieleman. Voor de wederopbouwperiode in Brabant (1945-1965) maakten we gebruik van de *Atlas van de wederopbouw* en van *Wederopbouwgebied De Scheeken*. Voor de schets van de ontwikkelingen rond landbouw en milieu na 1970 putten we onder meer geput uit *Dwars denken samen doen – een kleine schets van 50 jaar landbouw en milieu*. Voor de reconstructie gebruikten we tot slot de evaluatie van de Reconstructiewet, *Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling*, en van een van de achtergrondrapporten daarbij, *De geschiedenis van de reconstructie*. Deze studies bevatten uitgebreide bronnen en achtergronden. Voor de leesbaarheid hebben die ze niet overgenomen. Aanvullende informatie en de meest recente geschiedenis voorzagen we uiteraard wel van bronnen.

- *Bieleman Jan, Boeren in Nederland, Geschiedenis van de Landbouw 1500 – 2000, Amsterdam, 2008*
- *Vijver Marieke, Protein Politics, Proefschrift, Universiteit Twente, 2005*
- *www.brabantse-agrofood2020.nl, mei 2016*
- *SER, Waarden van de Landbouw, Den Haag, 2008*
- *www.FAO.com, april 2016*
- *STT, Van autonome robots tot zilte aardappels, Den Haag, 2015*
- *www.foodlog.nl, juni 2016*
- *Provincie Noord-Brabant, Actualisatie uitvoeringsagenda Brabantse Agro-food 2020, 2016*
- *Dagblad Trouw, 18 juli 2007 en 10 okt 2014*
- *A.W. van den Hurk, 'Elsen, Godefridus van den (1853-1925), <https://www.bhic.nl/ontdekken/verhalen/de-boerenapostel-pater-gerlacus-godefridus-van-den-elsen-1853-1925>, mei 2016*
- *Zorgen voor Morgen, Nationale Milieuerkenning 1985 – 2010, RIVM, Alphen aan de Rijn, 1989*
- *Elkington John, Cannibals with Forks, Oxford, 1998*
- *Meadows Dennis, Rapport van de Club van Rome, MIT Press, 1972*
- *Nationaal Milieubeleidsplan, Ministerie VROM, Den Haag, 1989*
- *Nationaal Milieubeleidsplan 4, Een wereld en een wil, Ministerie VROM, Den Haag, 2001*
- *Westerman, Frank, De Graanrepubliek, 1999, (geraadpleegd 21^e druk 2006), Amstel Uitgevers*
- *Lamers Leo, De Kool en de Geit en het Nederlandse Mestbeleid, Landwerk Wageningen, 2016*
- *Bleumink, Hans, De geschiedenis van de reconstructie, Alterra, Wageningen, 2007*
- *Diepenmaat Henk, Riele Harry te, Boven het klaver bloeien de margrietten, Actors Zeist, 2001*
- *Te Riele et al, Product Service Systems, Den Haag, 1999*
- *Atlas van de wederopbouw Nederland 1940-1965; ontwerpen aan stad en land. Rijksdienst voor het Cultureel Erfgoed, Amersfoort, 2013*
- *Bleumink, Hans, CeesJan Frank en Jan Neeffjes. Wederopbouwgebied De Scheeken. Verkennend onderzoek naar de cultuurhistorische, landschappelijke en bouwkundige waarden. Stichting de Brabantse Boerderij, 2014*
- *Wiel, P. van der. Het boerenleven in Liempde in de twintigste eeuw. Een onderzoek naar het functioneren van de Boerenbond en zijn vertakkingen in een Brabantse plattelandsgemeente, 1899-1997. Stichting Kèk Liemt, Liempde, 1999*
- *Boonstra, Froukje, Wiebren Kuindersma, Hans Bleumink, Sara de Boer en Annemaroe de Groot. Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de Reconstructiewet. Alterra, Wageningen, 2007*
- *Bleumink, Hans (red). Dwars denken samen doen – een kleine schets van 50 jaar landbouw en milieu. Centrum voor Landbouw en Milieu, Culemborg, 2011.*