

# Van landbouw naar landschap

De weg van de aloude Mansholt-doctrine naar een geheel nieuw Europees Gemeenschappelijk Landbouwbeleid (GLB) is lang. Het voordeel van de huidige meervoudige crisis kan evenwel zijn dat er eindelijk eens schot komt in de omvorming van de traditionele kwantiteitslandbouw naar een duurzame kwaliteitslandbouw en van het productielandschap naar een consumptielandschap. De Reconstructiewet heeft daarin gefaald. De ons inziens noodzakelijke accentverschuiving van landbouw naar landschap zou binnenkort wel eens door Brussel afgedwongen kunnen worden.

Nog nooit waren de tijden zo slecht, en nog nooit waren de tijden dus ook zo goed. Want als de meervoudige crisis waarin wij ons bevinden – de financiële, de economische, de klimaat- en voedselcrisis en volgens sommigen zelfs een morele crisis – werkelijk zo ernstig is als wordt beweerd, dan is er ruimte en zelfs noodzaak om orde op zaken te stellen en slepende kwesties eindelijk op te lossen. Velen zien de huidige crises als een uitgelezen kans om een werkelijk duurzame en ecologische economie te ontwikkelen, om een *Green New Deal* te sluiten. Des te teleurstellender is het dat krachtige maatregelen vooralsnog uitblijven. De algemene politieke beleidslijn is stimulering van consumptie en productie teneinde de mondiale vrije markteconomie weer op gang te brengen, alle gevolgen voor klimaat, milieu en voedselvoorziening ten spijt. De recente Crisis- en Herstelwet beoogt weer meer en gemakkelijker te gaan bouwen. Zo wordt voor stikstofdepositie rondom Natura 2000-gebieden een vrijstellingsregime voorgesteld en ‘bestaand gebruik’ vergunningvrij gehouden, ook na vaststelling van het Natura 2000-beheerplan. Het liefst had de crisisbestrijder de Europese milieuregels even terzijde geschoven, althans daar lijkt het soms op, ware het niet dat dit strijdig is met hoger recht van de Europese Unie (Raad van State, 2009). Anders was een Europees verplichte toets als de habitattoets wellicht echt even *kaltgestellt*.

Tot de maatregelen die nodig zijn om de huidige crises te bezweren behoort ook herbezinning op een van de grootste bestuurlijke projecten die op dit moment in vijf Neder-

landse provincies worden uitgevoerd: de implementatie van de Reconstructiewet uit 2002. Deze wet kwam tot stand na de uitbraak van de varkenspest in 1997 en beoogt een herindeling van het platteland. Enerzijds moet ruimte worden gegeven aan grootschalige, intensieve veeteelt en anderzijds moeten natuur, milieu en landschap worden beschermd. Kortom, de Reconstructiewet poogt landbouw en landschap te verzoenen. De uitvoering ervan is tot nog toe geen onverdeeld succes. Nu de Mexicaanse varkensgriep en Q-koorts opnieuw de risico's van de grootschalige intensieve veeteelt hebben duidelijk gemaakt, is er des te meer reden om de Reconstructiewet op dit onderdeel te herzien.

## Reconstructiewet

De uitbraak van de varkenspest in 1997 leidde tot het ruimen van 1.775 bedrijven en vernietigen van elf miljoen varkens. De geschatte kosten, 2,5 miljard euro, kwamen voor het grootste deel voor rekening van de belastingbetaler en, voor een ander deel, van de geruïneerde boeren. Na de watersnoodramp van 1953 was de varkenspest de duurste ramp die Nederland ooit heeft getroffen. De toenmalige minister van Landbouw, Van Aartsen, zag de crisis als een uitgelezen kans om radicaal orde op zaken te stellen. De minister schoof het poldermodel – met de landbouwsector als machtige overlegpartner – opzij en koos voor een hiërarchisch bestuursmodel. Van hogerhand verordonneerde hij een herstructurering van de intensieve varkenshouderij, een inkrimping met 25 procent

**DORIEN PESSERS &  
FRED KISTENKAS**

**Prof. Mr. D.W.J.M. Pessers**  
Leerstoelgroep Rechtsfilosofie,  
Faculteit der Rechtsgeleerd-  
heid, Vrije Universiteit  
Amsterdam, De Boelelaan 1105,  
1081 HV Amsterdam, en  
Leerstoelgroep Algemene  
Rechtsleer, Faculteit der  
Rechtsgeleerdheid, Universiteit  
van Amsterdam  
d.pessers@rechten.vu.nl

**Mr. Dr. F.H. Kistenkas**  
Leerstoelgroep Bos- en  
Natuurbeleid, Wageningen  
Universiteit en Alterra,  
Wageningen UR  
Postbus 47, 6700 AA  
Wageningen  
fred.kistenkas@wur.nl

Foto **Aat Barendregt** geo.  
uu.nl/pictures/barendregt

en de concentratie van de intensieve varkensbedrijven in twee gebieden, in het oosten en zuiden van Nederland, opdat de rest van Nederland schoon zou blijven. Daar bovenop kwamen nog de varkensrechten: een quotering van het aantal varkens per bedrijf. Vervolgens wilde hij de maatregelen voor het milieu, welzijn en dierenwelzijn aanscherpen. Dit pakket aan maatregelen zou de intensieve varkenshouderij in Nederland terugbrengen tot duurzame proporties en het probleem van het enorme mestoverschot wegwerken, waardoor Nederland aan de Europese Nitraatrichtlijn zou kunnen voldoen. Eind 1997 reeds werd de Wet herstructurering varkenshouderij goedgekeurd. De daadkracht van deze minister had echter weinig effect. De varkensboeren stapten naar de rechter. In een reeks van procedures stelde de rechter de wet deels buiten werking wegens het ontbreken van een schade-loosstelling voor de boeren.

Onder de opvolgers van Van Aartsen kwamen er weer contacten op gang tussen rijk, provincie en landbouwsector en werden verschillende bestuursakkoorden gesloten over de reconstructie. Besloten werd om in vijf provincies het hele platteland opnieuw in te richten in drie zones: extensiveringsgebieden voor natuur en recreatie; verwevingsgebieden voor wonen en kleinschalige landbouw; en landbouwonwikkelingsgebieden (LOG's) voor industriële, niet grondgebonden intensieve veehouderij. Een van de belangrijkste maatregelen was de reductie van de ammoniakemissie tot ongeveer de helft. Beoogd werd – overeenkomstig de aanvankelijke plannen van Van Aartsen – een win-winsituatie te creëren: natuur en milieu zouden winnen, burgers zouden winnen dankzij vermindering van stank en andere emissies, en ook de intensieve veehouders zouden winnen omdat zij in de LOG's voldoende ruimte kregen om de internationale concurrentie het hoofd te kunnen bieden. In 2002 kwam de Reconstructiewet tot stand. In de jaren daarna zetten

de vijf provincies zich aan de 'integrale zonerings' van hun buitengebied (Boonstra *et al.*, 2007; Breeman *et al.*, 2009). Opvallend is dat in de Reconstructiewet aan de intensieve, niet grondgebonden, landbouw ruim baan wordt gegeven. Voorafgaand aan de varkenspest waren er immers al genoeg twijfels bij de vraag of de grootschalige intensieve veehouderij überhaupt nog een toekomst heeft in Nederland. Gegeven de internationale concurrentie moet de kostprijs immers zo laag mogelijk zijn, en de gevolgen daarvan worden door de samenleving steeds minder geaccepteerd. Milieuvervuiling door emissies, mestoverschot, overmatig antibioticagebruik; diertransport, varkenspest, BSE, mond- en klauwzeer, MRSA-besmetting, Q-koorts, en de dioxine- en hormoonschandalen; tezamen hebben ze het maatschappelijk draagvlak voor de intensieve veehouderij ernstig verzwakt. Al in 2001 constateerde een adviescommissie met daarin overigens ook vertegenwoordigers van de vee- en voedselindustrie dat "de ontwikkelingslijnen binnen de veehouderij de grenzen van het aanvaardbare en toelaatbare hebben overschreden" (Wijffels, 2001). Geadviseerd werd om de economische functie van de Nederlandse veehouderij in overeenstemming te brengen met maatschappelijke functies en meer nadruk te leggen op kwaliteit van de productie, op productdifferentiatie, op biologische en streekgebonden productie en op dierenwelzijn. Omstreeks 2010 – zo meende de commissie Wijffels – zou deze omslag gerealiseerd kunnen zijn.

## Omwaardering

Inmiddels is het 2010, maar de gewenste omslag is uitgebleven. Waar de Reconstructiewet en de provinciale Reconstructieplannen het geëigende bestuursinstrument hadden kunnen zijn om deze omslag te realiseren, daar blijken ze verdergaande industrialisering van de intensieve veehouderij te bevorderen. Vooral in Brabant en

---

Limburg lijkt onder druk van de internationale concurrentie en van financierende banken de opschaling onverdrotten door te gaan. In de LOG's verrijzen enorme stallencomplexen. Cultuurlandschappen worden vernietigd door de aanleg van infrastructuur voor aan- en afvoer van varkens, kadavers, veevoer, nutriënten etc. Stank en emissies blijven de natuur en de burgers in het buitengebied teisteren. Luchtwassers worden uit kostenbesparing niet aangezet. Bovendien zijn deze niet in staat om ook fijnstof af te vangen. De ammoniakreductie – een van de centrale doelstellingen van de Reconstructie – is niet gehaald en emissies zijn nog steeds veel te hoog (Milieu- en Natuurcompendium 2007), mede als gevolg van versoepeling van de ammoniak- en geurnormen.

Ondertussen neemt het verzet van burgers tegen megastallen toe. In alle vijf Reconstructieprovincies zijn inmiddels Burgerinitiatieven ontstaan tegen de bouw daarvan en tegen aantasting van landschap en natuur. Het gevolg is onder meer dat boeren daarom besluiten niet naar een LOG te verhuizen, maar gebruik te maken van hun bestaande rechten en in verwevingsgebieden uitbreiden. Ook daar verrijzen nu enorme stallen.

Kortom, de reductie van de ammoniakemissie en de integrale zonering van het platteland, twee kerndoelstellingen van de Reconstructie, worden niet gehaald evenmin als andere Reconstructiedoelen. Bovendien blijft de realisatie van het landschapsbeleid, zoals de verdere ontwikkeling van de Ecologische Hoofdstructuur, herstel en uitbreiding van natuurgebieden, tegengaan van verrommeling, mooier landschap en verbetering van het dierenwelzijn achter bij de doelstellingen. Moet daarom – mede in het licht van de meervoudige crisis – de conclusie niet zijn dat de Reconstructiewet en het traditionele landbouwbeleid op onderdelen achterhaald zijn en aan maatschappelijk draagvlak hebben verloren (Boonstra *et al.*, 2007 en Kistenkas *et al.*, 2009)? Kunnen we niet beter in-

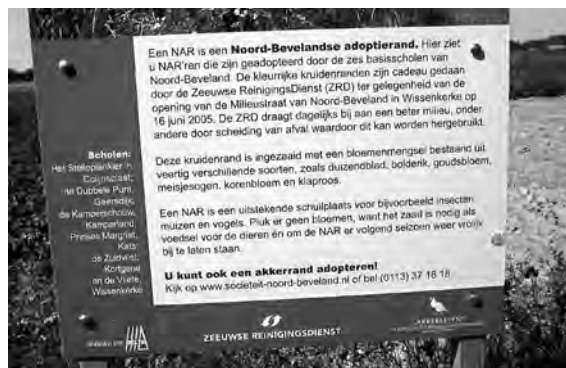
zetten op een minder kwantitatieve en meer kwalitatieve landbouw, op een duurzame, meer kleinschalige en landschappelijke landbouw die wel toekomst heeft? Zouden we niet moeten gaan denken aan een omwaardering van zowel de intensieve als grondgebonden landbouw langs de lijnen van vermaatschappelijking en verlandschappelijking zoals die ook binnen het GLB van de toekomst gestalte krijgt?

## **Het Gemeenschappelijke Landbouwbeleid**

Vijf decennia geleden lag de nadruk van het Europese landbouwbeleid nog onomwonden op voedselproductie voor een naoorlogs Europa dat herstellende was van voedseltekorten. Het vrijmaken van arbeidspotentieel uit de landbouw voor de industrie- en dienstensector en het goedkoop kunnen voeden van de bevolking in de wederopbouwperiode stonden centraal. De Nederlander Sicco Mansholt, zoon van een Groningse herenboer en van 1958 tot 1972 eurocommissaris voor landbouw geldt als de *auctor intellectualis* van het GLB. Zijn credo in 1960 was: “Als de boeren het goed hebben, heeft iedereen het goed.” Het zijn nog steeds gevleugelde woorden die onze huidige minister van Landbouw 50 jaar na dato inspireren tot het maken van een eigen variant: “Als de boeren het goed doen, kunnen we allemaal leven van het land en geven om natuur” (Verburg, 2008).

Deze parafrasering geeft precies aan wat er veranderd is en nog zal gaan veranderen. Het gaat niet meer om alleen het *kwantitatieve* aspect, productiemaximalisatie en prijssteun, maar ook en in toenemende mate om het *kwalitatieve* aspect van landbouw: milieu, duurzaamheid, voedselveiligheid, dierenwelzijn, landschap, kortweg *non-trade concerns* (PBL, 2008).

De Mansholt-doctrine en daarmee het traditionele landbouwbeleid van productiemaximalisatie en marktordening is eigenlijk aan zijn eigen succes ten onder gegaan.



Europa werd van een regio met voedseltekorten een regio zonder honger, maar vervolgens ook een regio met overschotten en export en zelfs dumping van voedsel. Melkplassen, boterbergen en overvolle vleeskoelcellen werden veroorzaakt door het systeem van garantieprijzen. Milieu, natuur en landschap werden de dupe van te grote mestgiften, pesticidengebruik en meedogenloze rationalisering en herverkaveling van het landschap. Nederland kon hierbij als koploper gezien worden en raakte bekend als het smerigste jongetje van de Europese klas (Klijn *et al.*, 2008; Kistenkas *et al.*, 2009).

Het GLB kreeg er in 2003 een *tweede pijler* bij in de vorm van plattelandsontwikkeling. De eerste pijler bleef landbouwgericht (marktordening) en het grootste gedeelte van het landbouwbudget opslokken. De tweede pijler van plattelandsontwikkeling en gericht op milieu, ecologie en andere *non-trade concerns* neemt vooralsnog slechts een beperkt deel van de landbouwuitgaven in beslag.

## Beleidstrends

De toenemende aandacht voor niet-landbouwdoelen draagt de Europese Unie ook steeds pregnanter uit op het mondiale forum van de World Trade Organization (WTO). Alhoewel afspraken rondom *non-trade concerns* in de WTO Doha-ronde voorshands nog weinig kans

maken, lijken dergelijke maatschappelijke doelen wel meer medestanders binnen Europa te krijgen (Hermans *et al.*, 2006). Zowel de Europese Commissie als een aantal noordelijke lidstaten, waaronder prominent ook Nederland, streeft naar gebruik van inkomenssubsidies voor de realisatie van maatschappelijke doelen zoals natuur- en landschapsontwikkeling. Er is sprake van: “the gradually changing character of the rural area from a productive to a consumptive area or a change from an agri-ruralist discourse (focus on primary production) to a hedonist discourse: rural area as garden of citizens” (Elands & Wiersum, 2001). De algemene tendens is duidelijk: van productie naar consumptie en van landbouw naar landschap en inderdaad zelfs naar landschapstuin.

Van de Europese landbouw wordt steeds meer verwacht dat men tevens ook maatschappelijke waarden levert die niet of onvoldoende via de markt beloond worden (Kistenkas *et al.*, 2009). De jongste kabinetsvisie op het toekomstige Europese landbouwbeleid spreekt in dit verband van groenblauwe diensten. Betaling uit collectieve middelen is gerechtvaardigd waar het gaat om het leveren van collectieve goederen zoals natuur- en cultuurhistorische kwaliteiten van landschappen (groene diensten) en het bieden van mogelijkheden voor waterberging (blauwe diensten). Voorts noemt de kabinetsvisie nog agrarisch natuurbeheer, dierenwelzijn en stimulering van de (recreatieve) toegankelijkheid van het landelijk gebied (LNV, 2008). Zo kan meer subsidiegeld worden ingezet in onze eigen Nationale Landschappen, bijvoorbeeld voor de bescherming van de internationaal unieke veenweidegebieden of het weidevogellandschap (Van den Heiligenberg *et al.*, 2007; Kistenkas & Melman, 2008). Dat geheel zou je de *new crops* van de landbouw kunnen noemen.

Deze trend van vermaatschappelijking is ons inziens ook een trend van verlandschappelijking van het GLB. In wezen zien we immers een langzame accentverschuiving van

landbouw naar landschap. Een onderscheid tussen de eerste pijler (marktordening) en tweede pijler (plattelandsoontwikkeling) zal op termijn niet meer relevant zijn. In de kabinetsvisie wordt al openlijk gepleit voor één landbouw- en plattelandsfonds (LNV, 2008).

## Slot

Het is een lange weg van de Mansholt-doctrine via varkenspest en crisiswetten naar de huidige *non-trade concerns* en trend van verdergaande vermaatschappelijking en vooral ook verlandschappelijking. In wezen gaat het om een totale *Umwertung* van kwantiteitslandbouw naar kwaliteitslandbouw. De Duitsers zelf gebruiken in dit verband overigens een nog mooiere term en spreken van *Umnutzung* van de landbouw. We staan thans voor de transitie naar een meer marktgerichte en duurzame landbouwproductie die meer en meer gekoppeld wordt aan maatschappelijke waar-



Foto Hans Dekker saxi-  
fraga.nl, Havelterberg

den. De echte omwaardering of reconstructie moet nog komen; die komt, denken wij, niet zozeer uit Den Haag als wel uit Brussel en heet gewoon GLB.

## Literatuur

**Boonstra, F.G., W. Kuindersma, H. Bleumink, S. de Boer & A.M.E. Groot, 2007.** Van varkenspest tot integrale gebiedsontwikkeling. Evaluatie van de reconstructie zandgebieden. Alterra-rapport 1441. Wageningen. Alterra.

**Breeman, G., H. Goverde & K. Termeer, 2009.** Governance in de groenblauwe ruimte. Assen. Van Gorcum.

**Elands, B.H.M. & K.F. Wiersum, 2001.** Forestry and rural development in Europe: an exploration of socio-political discourses. *Forest Policy and Economics* 2001/3: 5-16.

**Heiligenberg, H. van den, J.D. van Dam, A.G. Prins, M.A. Reudink & H. van Zeijts, 2007.** Opties voor Europese landbouwsubsidies. Bilthoven. MNP.

**Hermans, T., H. Naeff & I. Terluin, 2006.** Ruimtelijke neerslag van GLB-betalingen in Nederland. Alterra-rapport. Wageningen. Alterra.

**Kistenkas, F.H. & T.C.P. Melman 2008.** Ruimtelijke bescherming veidevogellandschap. Ede. LNV Directie Kennis.

**Kistenkas, F.H., C.M.L. Hermans & A.M. van Doorn, 2009.** Het Europees landbouwbeleid, Openbaar Bestuur 2009/5: 6-10.

**PBL, 2008.** Milieubalans 2008. Bilthoven. Planbureau voor de Leefomgeving.

**Klijn, J.A., M.A. Slingerland & R. Rabbinge, 2008.** Onder de groene zoden: verdwijnt de landbouw uit Nederland en Europa? Feiten, cijfers, argumenten, verwachtingen en zoekrichtingen. WOT-rapport 68. Wageningen. Wettelijke onderzoekstaken (WOT).

**LNV 2008.** Houtskoolschets Europees Landbouwbeleid 2020, bijlage bij de brief van de minister van LNV d.d. 12 september 2008 (GLB.2008/1780) aan de Tweede Kamer.

**Milieu- en Natuurcompendium, 2007.** Te raadplegen via [www.compendiumvoordeleefomgeving.nl](http://www.compendiumvoordeleefomgeving.nl).

**Raad van State 2009.** Advies Crisis- en Herstelwet (W01.09.0253/1), Den Haag.

**Verburg, G., 2008.** Toespraak op 15 september 2008 tijdens het Symposium "100 jaar Mansholt" terug te vinden op [www.veenkoloniaalmuseum.nl/Mansholt](http://www.veenkoloniaalmuseum.nl/Mansholt).

**Wijffels, H.H.F., 2001.** Toekomst voor de veehouderij. Agenda voor een herontwerp van de sector. Ministerie LNV, Den Haag.