

Opinie: De agrarische ondernemer, knechter van de natuur, is nu de dwingeland van de maatschappij
Het stikstofbeleid is oplosbaar en draait in wezen niet om stikstof, maar om wie de regie heeft over welke richting de landbouw in Nederland op moet. Het ministerie van Landbouw zou met het verlaten van de techno-juridische koers en kiezen voor maatwerk, het radicale boerenverzet kunnen de-escaleren.

[Jan Douwe van der Ploeg](#) is emeritus hoogleraar rurale sociologie WUR. 20-9-2022, 15:00

De aanscherping van het stikstofbeleid is niet, zoals militante boeren stellen, een abrupte overval die geen tijd voor aanpassingen biedt. Er wordt al dertig jaar aan gesleuteld. Het stikstofbeleid stelt boeren evenmin voor onmogelijke opgaven. Het is oplosbaar. Dat is volop aangetoond. Het punt is evenwel dat een deel van de boeren het stikstofvraagstuk helemaal niet wil oplossen. Goedbeschouwd draait de stikstofcrisis niet meer om stikstof. Stikstof is hooguit een aanleiding voor het uitvechten van een conflict van totaal andere orde. Een eventueel akkoord zal door de achterliggende problematiek hooguit tijdelijk zijn. De opvolgers van stikstof staan klaar. Ze heten water, bodem, pesticiden, zoönosen, energie en klimaat. Met het oog op die uitdagingen is de radicalisering van een deel van de boeren zeer verontrustend.

Expansie en heerszucht

Het dominante groeimodel in de landbouw draait om schaalvergroting en intensivering. Dat vergt een snelle toepassing van nieuwe technologieën, hoge investeringen en dito schulden. Tegelijkertijd daalt zo de marge per eenheid eindproduct. Dat maakt het bedrijf erg gevoelig voor externe turbulentie (in markt, politiek en samenleving) en noopt derhalve tot dóórgaande expansie. De omarming door agro-industrie, banken, beleid en Wageningse wetenschap verleende dit model een aureool van onvermijdelijkheid en superioriteit. Dat de boerenpraktijk tal van alternatieve ontwikkelingsmodellen omvat, blijft onderbelicht. Landbouw is een wisselwerking van mens en levende natuur.

Door landbouw als louter technisch-economische operatie te verbeelden negeerden de architecten van het huidige model het sociale en het natuurlijke. Desondanks drukt dit model er een onmiskenbaar stempel op. Koeien en gewassen werden ‘omgebouwd’; goed uitgebroeide mest werd drijfmest; landschappen werden rechtgetrokken; biodiversiteit verdween en milieudruk nam toe. Het sociale veranderde eveneens. Er ontstonden nieuwe relaties tussen landbouw en samenleving (tot het punt dat de agrarische sector huizenbouw en infrastructurele ontwikkeling stil kan leggen). En nieuwe culturele repertoires en identiteiten. Waar voorheen gold dat je niet boven je macht moest werken, is doorgaande expansie nu een waarde op zich. De agrarische ondernemer van nu, inmiddels gestaald in het knechten van natuur, staat nu ook als dwingeland tegenover de maatschappij. Hij (en soms zij) vindt dat samenleving en politiek ruim baan moeten bieden voor de weg die hij wil bewandelen. Onverdraagzaamheid is nooit ver weg. Natuur en samenleving moeten zich, zo vindt men, plooiën naar de expansiezucht van de groeiende bedrijven. Zo niet dan gaat men het conflict aan.

Wegvallende bestuurbaarheid

Bovenstaand groeimodel werd mogelijk dankzij precieze randvoorwaarden. Eén daarvan was de corporatistische overlegstructuur die landbouw, overheid en samenleving indertijd verbond. Het toenmalige Landbouwschap speelde daarbij een sleutelrol. Weliswaar was demontage van deze bestuursstructuur onvermijdelijk, maar daarmee verdween ook de dubbele disciplinerende die landbouw en beleid met elkaar verbond.

Via stabiele overlegpatronen konden boerenorganisaties de scherpe kanten van het beleid slijpen (ze disciplineerden als het ware beleid en politici). Daar stond disciplinerende van de eigen achterban tegenover: die werd overtuigd de bereikte onderhandelingsresultaten te accepteren. Met het verdwijnen van deze structuur ontstond een situatie waarin zich naast de

Opinie: De agrarische ondernemer, knechter van de natuur, is nu de dwingeland van de maatschappij grote boerenorganisaties (nu de LTO) allerlei kleinere vakbonden en actiecomités vormden die zich aan elke disciplinerende onttrokken. Compromissen die de LTO bereikte, werden afgewezen en overtroefd met radicale eisen. Zo ontstond een interne strijd om hegemonie. Illustratief was het verzet van varkenshouders tegen een reductie van de varkensstapel. Achteraf bleek het een generale repetitie voor de huidige acties. De zoektocht naar een balans veranderde in het creëren van onrust, afwijzing en militante strijdvormen. Het openbaar bestuur werd in het defensief gedrongen en bleek niet in staat effectieve antwoorden te ontwikkelen.

Ironie

De stikstofkwestie is van dit alles een voorbeeld bij uitstek. Al in de jaren '90 ontwierpen samenwerkingsverbanden van boeren in de Noordelijke Friese Wouden een aanpak die leidde tot een forse reductie van stikstofverliezen en ammoniakemissies. Kern was het verbeteren van de eigen graslandproductie, het reduceren van krachtvoer- en kunstmestgebruik en het opnieuw uitbalanceren van het bedrijf. Kort samengevat: een verbeterde bedrijfsvoering in plaats van dure investeringen.

Vele jaren later duikt dit zogeheten voerspoor opnieuw op in het eisenpakket van het Landbouwcollectief waarin de militante comités zich aaneensloten. Dit Landbouwcollectief hangt er evenwel een prijskaartje aan van ettelijke miljarden – het illustreert de mate waarin escalatie wordt gezocht. Toch accepteert het ministerie het voorstel en zodra dat gebeurt wijst het Landbouwcollectief het weer af (met als argument dat de overheid op de stoel van de ondernemer gaat zitten door de hoeveelheid eiwit in het krachtvoer te normeren). Al met al een farce, die bevestigt dat het al lang niet meer gaat om de oplossing van de stikstofproblematiek.

Het draait om de vraag wie de regie voert en welke ontwikkelingsroute de landbouw moet volgen. De protesterende boeren zijn duidelijk. Wij hebben het voor het zeggen en ons model (van doorgaande expansie) is maatgevend. Deze houding staat haaks op de samenleving. De omgekeerde driekleur is daarvan welhaast de best denkbare expressie: Wij leven onder een andere vlag dan jullie. Voor ons geldt een andere rechtsorde. Zo ook de gekozen actievorm: we weten dat we maximaal overlast teweegbrengen, maar vinden dat we daar het onverbloemde recht toe hebben.

Deregulering

Een tweede randvoorwaarde is de demontage van het Europese landbouwbeleid – eerst een conditie voor de verankering van het groeiemodel en later, na de afbraak van dit beleid, een katalysator voor de groeiende onvrede onder grote, snel groeiende boeren.

Op sterk gegroeide bedrijven lopen de schulden veelal in de miljoenen. Dit kan enkel als er voldoende zekerheid is over de ontwikkeling van opbrengstprijzen. En precies daar wringt de schoen. Het Europese en nationale landbouwbeleid bood door marktregulering die zekerheid, maar met deregulering en globalisering verviel deze randvoorwaarde. Zo ontstond een tegenstrijdige situatie: de wisselvalligheid in de markten noopt tot, maar bemoeilijkt tegelijkertijd de vlucht voorwaarts.

Typerend voor deze tijd is dat 'de burger' daarvan de schuld krijgt. Die eist, aldus de militante boeren, milieu-investeringen maar weigert 'als consument' meer voor het voedsel te betalen.

Het is de paradox van de hedendaagse landbouw. Er is een bedrijfsmodel ontwikkeld waarvan men dacht dat het competitief is op wereldmarktniveau en tegelijkertijd realiseerbaar in Nederland. Dat blijkt echter niet het geval. Juist dat deel van de Nederlandse landbouw dat als 'optimaal' wordt geduid, staat zwaar onder druk omdat de benodigde randvoorwaarden

Opinie: De agrarische ondernemer, knechter van de natuur, is nu de dwingeland van de maatschappij (bestuurbaarheid die tot beteugeling leidt en marktregulering die fragiliteit voorkomt) zijn weggevallen.

Wisselwerking

Voor beleid en verzet geldt dat ze elkaar over en weer vormen. Bepaalde beleidsvormen roepen specifieke verzetsvormen op net zoals de aard en omvang van verzet nopen tot herziening van beleid. In meer specifieke zin geldt dat de techno-juridische aanpak van het ministerie van Landbouw mede bepalend is voor crisis én tegenbeweging. Die aanpak stelt technische innovaties centraal.

Bij stikstof en ammoniak komt dat neer op mestinjectie, luchtwassers, aangepaste roostervloeren, mestverwerking en wat niet al. Verplicht gebruik wordt vervolgens juridisch voorgeschreven. Afhankelijk van de omstandigheden kan dit goed of minder goed werken. In de Nederlandse landbouw werkt het rampzalig.

Doelinden en middelen worden verwisseld en veel innovaties doen het in de weerbarstige praktijk niet of minder goed. Zo ook de juridische regels. Die zijn per definitie generiek, maar omdat de boerenpraktijk divers is, leiden ze tot fricties en weerstand.

Bovenal is de gekozen werkwijze rampzalig omdat ze een meer politieke aanpak uitsluit. Die draait om de erkenning dat de problemen niet van technische maar van socio-politieke aard zijn – en derhalve vragen om coalities, maatwerk en gerichte ingrepen. Het ministerie van Landbouw is daartoe niet in staat (en wil het ook niet).

Als alle boeren in Nederland de ammoniak-emissie op het eigen bedrijf met 30 procent reduceren, dan kan, [aldus Frank Verhoeven en Wouter de Jong in het Financieele Dagblad](#), de beruchte stikstofkaart van tafel. De aantasting van natuur blijft dan beperkt tot Veluwe, Peel, Zuidoost Friesland en enkele speldenprikken elders. Zo wordt een algemeen probleem teruggebracht tot enkele lokale problemen die gericht kunnen worden aangepakt. Het ministerie volhardt evenwel in haar techno-juridische koers en jaagt daarmee veel meer boeren op de kast dan nodig is.

Gevaarlijke beweging

De tegenbeweging van militante boeren gaat uit van boeren die zich ‘winnaars’ wanen in de wedloop naar groot en nog groter. Dat is nieuw. Ook de alliantie met belangrijke agro-industrieën is nieuw, net als de vervlechting met rechts populisme. Gevoegd bij ingrediënten als het ontbreken van een helder gearticuleerd programma (‘we zijn in oorlog’), de onwil tot oplossingen te komen en het gebruik van geweld, leidt dit tot een potentieel gevaarlijke bedreiging van democratie en rechtsstaat. Waakzaamheid is geboden.

Hoe verder?

Een mogelijke uitweg omvat als eerste een landbouwmodel gebaseerd op ecologische principes. De praktijk biedt daartoe tal van vertrekpunten. Ten tweede is een sociaal contract nodig dat een behoorlijke beloning brengt voor het leveren van groene diensten en goed voedsel.

Ten derde is een decentralisatie van beleid onvermijdelijk: het zoeken naar oplossingen moet worden gelegd bij de gebiedscollectieven die nu al zorgdragen voor het beheer van natuur en landschap. Dan kan via wettelijk geconditioneerde zelfregulering de benodigde *license to produce* worden verworven. Het goede nieuws is dat de bouwstenen voor dit alles volop aanwezig zijn. Of ‘Den Haag’ in staat is ze te onderkennen en er op voort te bouwen, is vooralsnog een prangende vraag.