

8.

Boer en milieu

De boer als parkwachter

In de jaren zeventig van de 20e eeuw was de kloof tussen boeren en natuurbeschermers groot. Boeren gruuvden bij de gedachte dat ze als natuurbeheerders zouden worden ingezet door de overheid. Tegelijkertijd voelden ze de druk toenemen om het gebruik van gewasbeschermers en bodemverbeteraars te reduceren. Die middelen waren mede verantwoordelijk voor het succes van de modernisering van de landbouw na 1945. Ook de veehouderij raakte regelmatig in diskrediet door een ontoelaatbaar gebruik van antibiotica en groeihormonen. Boeren konden niet langer voor hun verantwoordelijkheid wegllopen en moesten de maatschappelijke discussie over hun rol in de vervuiling van het milieu aangaan.

Inleiding

Eind jaren zeventig werd een drietal Nederlanders door de toenmalige directeur van het 'Nationaal Centrum voor Bos, Natuur en Landschap' in oprichting gevraagd een filosofie te ontwerpen voor deze nieuwe instelling. Het Centrum was bezig Kasteel Groeneveld bij Baarn te renoveren. In dat gebouw zouden vanaf begin jaren tachtig exposities moeten worden ingericht met als doel het publiek te informeren over de ontwikkeling van het Nederlandse landschap en de natuur. Het drietal (reclameman Paul Metz, art-director Pieter Brattinga en museumdirecteur Pierre Janssen) trok samen met de directeur van het Centrum (Werner Paans) in een door het Ministerie van Landbouw ter beschikking gesteld busje door het land. Om zich goed te oriënteren op hun taak bezochten ze onder andere een bijeenkomst die dit ministerie in Oost-Nederland had belegd. Ambtenaren wilden daar aan boeren uitleggen hoe de zogenaamde Relatienota, die beoogde de boeren als natuurbeheerder in te zetten, in hun voordeel kon werken. Midden jaren zeventig was dat echter onder boeren nog hetzelfde als vloeken in de kerk. De boeren wilden geen 'parkwachter' worden, zoals zij dat uitdrukten. In plaats van de gasten hartelijk te ontvangen, ontstaken de boeren bij de aanblik van het busje van het ministerie in woede. Achteraf hadden de Groenevelders de indruk dat ze met de hooivork achterna waren gezeten. Dat was wellicht wat overdreven, maar dat de stemming voor, tijdens en na de bij-

eenkomst grimmig was, lijdt geen twijfel.¹

Minister van Landbouw Fons van der Stee ondervond een zelfde soort grimmigheid in 1975 zelf aan den lijve. In februari van dat jaar had hij samen met staatssecretaris van Cultuur, Recreatie en Maatschappelijk Werk (CRM) Wim Meijer een drietal nota's – in de wandelgangen bekend als de drie groene nota's – naar de Tweede Kamer gestuurd met daarin hun toekomstvisie op de ontwikkelingen van nationale parken, nationale landschapsparken en de relatie tussen natuur en landbouw. Winterswijk werd daarin aangewezen als een *proefgebied nationaal landschapspark*. Niet toevallig. De gemeente gelegen in het meest oostelijk gedeelte van de Achterhoek, bestond naast de dorpskern uit een negental kleine buurtschappen. Landbouwkundig was de streek gedetermineerd door de aanwezigheid van een aantal zogenaamde scholtengoederen. Scholten, oftewel grootgrondbezitters, verhuurden vroeger hun eigendom aan kleinere pachtboeren. Door de industrialisatie in de tweede helft van de 19^e eeuw nam de vraag naar voedsel toe en steeg het aantal kleine pachtboeren snel. Dit leidde tot een kleinschalige verkaveling van het landschap, wat nog werd geaccentueerd door de vele kleine beekjes die hier stroomden. In de loop van de 20^e eeuw, en zeker na de Tweede Wereldoorlog, werd de kleinschaligheid echter een ernstige belemmering. De kleine percelen waren ongeschikt voor de steeds groter wordende landbouwmachines. Efficiënte, moderne landbouw was er niet goed mogelijk. Voor boeren was dit een ramp, want wie niet groeide kon de poort wel sluiten. Voor natuurliehebbers was het beekdal echter een uniek landschap.

Toen de minister het plan persoonlijk kwam toelichten, stond een woedende menigte van boeren hem op te wachten. De minister vluchtte schielijk in zijn dienstauto terug naar Den Haag, het overleg met de drie Gelderse landbouworganisaties en de persconferentie latende voor wat het was.² Het protest hield aan, want een jaar later dreigde een vertegenwoordiger van de actiegroep 'antilandschapspark Winterswijk' dat er 'heel nare dingen' zouden gebeuren als het plan doorgang vond.³ Het Winterswijkse protest was weliswaar lokaal van karakter, maar had zeker een verdergaande strekking. Het liet de gevoelens zien die onder veel boeren leefden en die vooral door hun voormannen in allerlei gremia werden geuit: de boer werd in zijn vrije ondernemerschap bedreigd. Schuldige was in hun ogen de overheid die op instigatie van de natuurbeschermers aanzette tot een tegen de boeren gericht beleid. Die laatsten voelden niets voor een rol van 'tuinieren in het tuintje van CRM'.

De spanning in de relatie tussen boeren en natuurbeschermers nam in de jaren zeventig toe. Lange tijd hadden de organisaties van natuurbeschermers, zoals

¹ Zie ook: E.H. Karel, *De natuur is ook maar een mens. Het Nationaal Centrum voor Bos, Natuur en Landschap 'Kasteel Groeneveld': 1982-2007* (Baarn: Inmerc/Stichting Groeneveld, 2008), 43-47.

² *Leeuwarder Courant* 23-05-1975, <http://www.dekrantvantoen.nl> (geraadpleegd 18-01-2011).

³ *Leeuwarder Courant* 26-03-1976, <http://www.dekrantvantoen.nl> (geraadpleegd 18-01-2011).

Natuurmonumenten, zich aangepast aan de dominante rol van de landbouw op het platteland. Zelfs de rigoureuze gevolgen van het landbouwstructuurbeleid voor het landschap – een beleid waarin de ruilverkaveling het belangrijkste instrument was – hadden zij geaccepteerd, zolang er maar her en der eilanden van ‘ongerepte’ natuur bewaard bleven. In de jaren zestig, in het kielzog van de algemene politisering van de samenleving, ontwaakte echter ook een radicaler politiek bewustzijn bij menig natuurliefhebber. Sommige natuurbeschermers ontwikkelden zich tot de nieuwe groep van milieuactivisten. Organisaties, zoals de Stichting Natuur en Milieu, namen in die tijd relatief vergaande standpunten in en werden door de boeren dan ook al spoedig gezien als ‘vijanden’. Ook de wat traditionelere natuurbeschermingsorganisaties ontwikkelden actiestrategieën die kwaad bloed zetten. Zo kochten provinciale landschapsorganisaties stukken boerenland op om plaats te kunnen nemen in lokale ruilverkavelingscommissies. Ze waren daar bepaald geen graag geziene gasten, omdat hun belangen meestal volstrekt strijdig waren aan die van de boeren.

Boeren en milieuactivisten, onder wie veel natuurbeschermers, kwamen rond 1970 tamelijk onverzoenlijk tegenover elkaar te staan. Deels vertaalde dit conflict zich binnen de overheid. Zo werd het Ministerie van CRM gezien als een ‘bolwerk’ van de natuurbeschermers en maakten op het Ministerie van Landbouw de landbouworganisaties van de boeren de dienst uit. Aan die situatie kwam overigens begin jaren tachtig een einde toen de afdelingen Natuur en Recreatie van het Ministerie van CRM werden overgeheveld naar het Ministerie van Landbouw.⁴ Het jaar 1975 is achteraf gezien tamelijk cruciaal geweest in het conflict tussen boeren en milieu-activisten. Eén van de drie nota’s die toen verscheen, namelijk de Relatienota, legde de basis voor een nieuw soort natuurbeleid in Nederland.⁵ In dat beleid werd niet langer uitgegaan van een scheiding van natuur en cultuurlandschap, maar van een integratie. Omdat de boeren daardoor hun monopolie op de groene ruimte verloren, vermaatschappelijkte de discussie over hun verantwoordelijkheid ten aanzien van het milieu. Daarbij ging het uiteindelijk niet alleen om de landschappelijke gevolgen van de snel moderniserende landbouw, maar vanaf de jaren tachtig ook over de gevolgen van het gebruik van allerlei chemische bestrijdingsmiddelen, de inzet van farmaceutica en de uitstoot van ammoniak als nevenresultaat van een bio-industriële productiewijze. Of zoals men in landbouwkringen liever zegt: de gevolgen van het gebruik van gewasbeschermers en de productie-effecten van de intensieve veehouderij.

In het navolgende staat de vermaatschappelijking van die discussie en de rol van de boer daarin centraal. De vraag is hoe de boer zijn eigen rol ten aanzien van milieukwesties heeft moeten herwaarden en hoe hij zich heeft moeten aanpassen aan de nieuwe visies van de samenleving op het milieu.

⁴ Hans Bekke en Jouke de Vries, *De ontpoldering van de Nederlandse landbouw. Het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij 1994-2000* (Leuven/Apeldoorn: Garant, 2001), hoofdstuk 5.

⁵ *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud* (s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1975).

Boer en milieu

Sinds de overgang van de jagerscultuur naar de landbouwcultuur zo'n negenduizend jaar geleden, een overgang die ook wel bekend staat als de neolithische revolutie, is de mens door zijn landbouwactiviteit de natuur steeds meer naar zijn hand gaan zetten. Deze relatie kunnen we in drie deelaspecten terugzien: landschap (fysieke omgeving), natuur (ecologische processen) en milieu (leefomgeving). Landschap verwijst naar de fysieke omgeving waarin de natuur, dat wil zeggen, de organische samenhang van levende organismen, zich ontwikkelt. De verstoring van die ecologische processen is vaak het gevolg van externe factoren. Om die verstoring te kunnen analyseren, is inzicht in het begrip milieu noodzakelijk. Landschap en natuur zijn bijna voor zichzelf sprekende grootheden, maar bij milieu ligt dat complexer. Milieu is immers een samengesteld proces, waarin verschillende elementen een rol spelen. In Duitsland kent men hiervoor het begrip 'Umwelt' en in het Engels en Amerikaanse spraakgebied de term 'environment'. Het Nederlandse begrip milieu is in het spraakgebruik minder neutraal, omdat het vaak wordt geassocieerd met milieuverontreiniging. In wetenschappelijke zin is dat wat ongelukkig. Waar landschap en natuur ook los van menselijke beïnvloeding kunnen worden bestudeerd, geldt bij het concept milieu dat het menselijk handelen een centrale rol inneemt. In de kern gaat het om de wederzijdse beïnvloeding van de mens en zijn fysieke omgeving, ongeacht of dit positief of negatief is. In die zin is milieuwetenschap een sterk antropocentrische wetenschap.

Dat landbouwactiviteiten van begin af aan de fysieke omgeving van de mens hebben beïnvloed is evident. Ontginningen veranderden woeste grond in cultuurlandschap. De moerasdelta die Nederland lange tijd is geweest, werd door mensenhand in een polderlandschap omgezet. Waar landbouw werd bedreven, werden ook nieuwe gewassen en diersoorten geïntroduceerd. De historica Petra van Dam maakte in dat kader een bijzondere studie naar de konijnenteelt in de Middeleeuwen. Zij analyseerde de invloed van die teelt ten behoeve van de Europese vellenhandel, op de duinvorming gedurende de Middeleeuwen.⁶ Het duinenecosysteem veranderde door mensenhand in een 'tuin voor konijnen'. Tegelijkertijd waren de konijntelers gedwongen om de beplanting op duinen in stand te houden, ten einde duinverstuivingen te voorkomen. Ook specifieke landbouwtechnieken beïnvloedden de fysieke omstandigheden. De verbouw van boekweit in veengebieden bijvoorbeeld had duidelijke ecologische gevolgen.⁷ Om de verbouw mogelijk te maken werd het bovenste laagje veen afgebrand. Dit afbranden bevorderde korte tijd de vruchtbaarheid van de ondergrond.

⁶ Petra J.E.M. van Dam, "De Hollandse konijntuin. De vorming van een kunstmatig ecosysteem in de duinen 1300-1600," *Tijdschrift voor Sociale Geschiedenis* 27, nr. 3 (2001): 323-335.

⁷ W.R. Foorthuis, "Het veenbranden: een milieuramp in de 19^e eeuw," *Spiegel Historiae, Maandblad voor Geschiedenis en Archeologie* 28, nr. 6 (1993): 230-235; J. Bieleman, "De ziekte 'der Drentsche esschen'. Zure regen in de 19^e eeuw," *Spiegel Historiae, Maandblad voor Geschiedenis en Archeologie* 25, (1990): 592-586.

Vooral in noordwest Duitsland en noordoost Nederland was deze brandcultuur een jaarlijks terugkerend fenomeen. In de 17^e en vooral ook in de 18^e eeuw klaagden mensen tot in de verre omgeving over de rook die deze landbouwmethode met zich meebracht. Volgens sommige auteurs veroorzaakte deze rook een zure regen die de akkers aantastte.

Boerenactiviteiten hebben het milieu dus altijd al beïnvloed.⁸ Soms waren de gevolgen desastreus, althans voor de mens. Door roofofbouw of andere omstandigheden werd de grond uitgeput en onbruikbaar als landbouwgrond. Over het algemeen vond de natuur in het nieuwe cultuurlandschap echter een nieuw ecologisch evenwicht dat voor de mens beheersbaar bleef. Boeren kenden in Nederland tot ver in de 19^e eeuw de kwetsbaarheid van hun cultuurgrond en pasten daarop hun landbouwtechnieken aan. Op de arme zandgronden in Oost-Nederland was bovendien een precair evenwicht tussen de cultuurgrond die een boer kon bewerken en zijn veestapel. Een boer kon nooit meer akkerland cultiveren dan zijn veestapel aan mest leverde. Onmiskienbaar heeft de introductie van kunstmest dit proces veranderd.⁹ Volgens sommigen begon daarmee ook een nieuwe episode in de geschiedenis van het boerenbedrijf. De boer kon zich onafhankelijk maken van de traditionele landbouwmethoden en de weg inslaan van de modernisering, waarin specialisatie en schaalvergroting aan de basis van de industrialisering van de landbouw stonden. Men kan verdedigen dat de specialisering van boerenbedrijven vaak meer door de markt dan door de productieomstandigheden werd bepaald. Modernisering is daarom altijd inherent geweest aan het boerenbedrijf.¹⁰ De modernisering in de 20^e eeuw verschilde echter fundamenteel met die van voorheen. Het gebruik van technieken om met behulp van bodemverbeteraars en chemische gewasbeschermers het landschap en de natuur te manipuleren, nam een ongekennde vlucht.

De relatie tussen de Nederlandse boer en het milieu veranderde ingrijpend in de 20^e eeuw. Die verandering is geen autonoom proces geweest in de landbouw, maar hing nauw samen met de industrialisatie van de samenleving. De industrialisering van de Nederlandse landbouw voltrok zich na de Tweede Wereldoorlog in een versneld tempo. Voordien beperkte zich deze industrialisering hoofdzakelijk tot een mechanisering van de arbeid, maar na 1945 speelden ook factoren als schaalvergroting, specialisatie, financiering door banken, industriële managementtechnieken, en dergelijke een rol. Voor boeren was er geen ontsnapping meer mogelijk. De grootschalige ruilverkavelingen veranderden niet alleen het landschap, maar leidden er ook toe dat het gebruik van bodemverbeteraars verder toenam. Nederland werd het land dat per hectare grond de grootste hoe-

⁸ Zie bijvoorbeeld: Clive Ponting, *A new green history of the world. The environment and the collapse of great civilizations* (New York: Penguin Books, 1991, herziene druk 2007), 36-66.

⁹ Zie ook: Merijn T. Knibbe, "Feed, Fertilizers and Agricultural Productivity in the Netherlands, 1880-1930", *Agricultural History* 74., nr. 1 (2000), 29-57.

¹⁰ J. Bieleman, *Boeren in Nederland. Geschiedenis van de landbouw 1500-2000* (Meppel: Waanders, 2008).

veelheid bodemverbeteraars gebruikte, niet in de laatste plaats omdat sinds het begin van de 20^e eeuw steeds meer marginale gronden in gebruik waren genomen. Het intensiever gebruik van de bodem door de landbouw leidde tot verdwijnende biotopen en een verschraling van de biodiversiteit. Waar de akkerbouw zichtbaar het landschap veranderde, ontwikkelde de veeteelt zich meer en meer tot een bedrijfstak die zich terugtrok achter de gesloten stalpoorten. Nog meer dan in de akkerbouw was daar sprake van een industrialisering van het productieproces.

De confrontatie tussen milieu- en natuurbeweging enerzijds en boeren en hun organisaties anderzijds heeft zich in de loop van de jaren op diverse fronten afgespeeld, maar het meest herkenbaar was die confrontatie op het terrein van het landschapsbeheer. Dat heeft een reden. Tialda Haartsen constateert in haar proefschrift *Platteland: boerenland, natuurterrein of beleidsveld?* dat de beeldvorming over het platteland en de werkelijke rurale ontwikkeling niet meer overeenkomen.¹¹ Het idee bestaat dat het platteland sterk veranderd is, maar gemeten naar bijvoorbeeld eigendom en functionaliteit is dat niet het geval. Boeren bezitten het juridische eigendom van circa zestig procent van de Nederlandse landoppervlakte die zij gebruiken voor landbouwdoeleinden. Haartsen zoekt het antwoord voor die discrepantie tussen beeldvorming en werkelijkheid in de representatie van het platteland door verschillende actoren (boer, plattelandsbewoner, toerist, projectontwikkelaar, overheid). In het verlengde hiervan kan men ook stellen dat het platteland als ruimtelijk concept een gemeenschappelijk bezit is geworden los van de juridische eigendomsvormen. De boerderij en het bedrijf van de boer worden als privaat gebied beschouwd, maar de gronden, ook al zijn die privé-eigendom, ziet de burger als een onderdeel van de publieke groene ruimte. Hij eist inspraak over de wijze waarop die ruimte wordt aangekleed. Daaraan liggen dus esthetische overwegingen ten grondslag, maar die hebben ook praktische consequenties op het minder zichtbare handelen van de boer. Zo wordt hij gedwongen om zijn gebruik van kunstmest en andere bodemverbeteraars in de nabijheid van natuurgebieden in te perken, omdat die middelen via de waterhuishouding verder weggelegen milieus kunnen bedreigen. De burger accepteert de privé-rechten van boeren veel meer als het om het werk in de stallen gaat. Actievoerders blijken minder in staat de publieke opinie te mobiliseren wanneer het om het dierenwelzijn gaat. Dat verschil in betrokkenheid weerspiegelt zich overigens in de ledentallen van organisaties voor natuurbescherming en voor dierenwelzijn.

Er is geen sprake van een enkelvoudige confrontatie tussen boeren en burgers (organisaties voor de behartiging van natuurbelangen) als het om de vermaat-

¹¹ Tialda Haartsen, *Platteland: boerenland, natuurterrein of beleidsveld? Een onderzoek naar de verandering in functies, eigendom en representatie van het Nederlandse platteland* (Utrecht/Groningen: Koninklijk Nederlands Aardrijkskundig Genootschap, 2002).

schappelijking van de milieudiscussie gaat. Het aantal actoren is veel groter en onderling staan die, al naar gelang de situatie, tegenover elkaar, of sluiten ze bondgenootschappen voor de gelegenheid. Vooral de rol van de overheid is intrigerend. De overheid kwam namelijk steeds vaker in een ongemakkelijke spagaat terecht. Toen aan het einde van jaren zestig en het begin van de jaren zeventig van de 20^e eeuw de aandacht voor het milieu groeide en de overheid beleid begon te vormen, kwam ze zichzelf tegen. Sinds de jaren vijftig had zij zich uiterst actief ingezet voor de modernisering van de landbouw, een modernisering die voor een niet onaanzienlijk deel de milieuonvriendelijke productiemethoden in de landbouw had bevorderd. Die modernisering was nog volop gaande en het was ondenkbaar dat de overheid haar steun daaraan zou intrekken. De overheid zat dus voortdurend met een dubbel belang aan de onderhandelingstafel. Dit uitte zich onder andere in allerlei interdepartementale conflicten, waarbij meestal het Ministerie van Landbouw tegenover de ministeries van VROM (voorheen Volksgezondheid en Milieuhygiëne) en CRM stond. De overheveling van de sectoren Natuur en Recreatie in 1982 naar Landbouw maakte echter ook dat binnen dit ministerie een belangentegenstelling ontstond. Het hoeft dus niet te verbazen dat de overheid vanaf het midden van de jaren zeventig door de boeren als een minder trouwe partner werd ervaren en door de natuur- en milieurorganisaties als een besluiteloze treuzelaar.

Publicatie van de Relatienota

Henny van der Windt heeft in zijn boek *En dan: wat is natuur nog in dit land?* Veel aandacht besteed aan de natuurbescherming in het politieke veld.¹² Dat deed Herman P. Gorter in zijn *Ruimte voor natuur*, dat meer geschreven is vanuit de natuurbeweging zelf, eveneens.¹³ Beiden concluderen hetzelfde: lange tijd was de natuurbescherming wel actief in de politiek, maar was zij niet echt gepolitiseerd. Die omslag kwam pas in de loop van de jaren zestig onder invloed van de milieubeweging, toen zij het streven naar een beschermd natuur in afgesloten gebieden of reservaten niet langer voldoende vond. Het nieuwe doel werd vanaf de jaren zeventig de 'ecologisering van de samenleving', oftewel de inrichting van die samenleving vanuit een duurzaam natuurperspectief. De natuurbeschermers probeerden het overheidsbeleid onder andere te beïnvloeden door aansluiting te zoeken bij het opkomende planologische denken.¹⁴ Sinds de jaren vijftig ontwikkelde de overheid in de ruimtelijke ordeningsnota's een nationaal integraal perspectief op de Nederlandse samenleving. Het schiep de mogelijkheid

¹² H. van der Windt, *En dan: wat is natuur nog in dit land? Natuurbescherming in Nederland: 1880-1990* (Meppel: Boom, 1995).

¹³ H.P. Gorter, *Ruimte voor natuur* ('s-Gravenland: Vereniging tot Behoud van Natuurmonumenten in Nederland, 1986).

¹⁴ Zie M.C. van Schendelen, *Natuur en ruimtelijke ordening in Nederland. Een symbiotische relatie* (Rotterdam: NAI uitgevers, 1997).

om ook op nationale schaal een natuurbeleid te ontwikkelen. Zo werden in de *Tweede Nota Ruimtelijke Ordening* de mogelijkheden van ‘parken met nationale betekenis’ al geopperd. De systematiek om te bepalen wat van belang was vanuit het perspectief van natuur en landschap veranderde eind jaren zestig. Meer en meer ging de overheid zich daarbij oriënteren op internationale afspraken, zoals die van de conferentie van de Internationale Unie voor Natuurbeschermers in 1969 in New Dehli.¹⁵ Dit engagement en de groeiende druk van natuurbeschermers, die de modernisering van de landbouw als grote boosdoener zagen van het verschralende natuurlandschap in Nederland, dwongen de boeren steeds meer deel te nemen aan de discussies over de toestand van natuur en milieu.

Een nieuwe stap naar een ander landschappelijk beleid werd gezet na het aantreden van het kabinet-Den Uyl in 1973. In de regeringsverklaring die het nieuwe kabinet op 28 mei van dat jaar presenteerde, werd gesteld: ‘In het kader van de noodzakelijke herstructurering in de landelijke gebieden zal de regering met voortvarendheid een Landinrichtingswet voorbereiden, die de Ruilverkavelingswet kan vervangen. De nieuwe wet zal – uitgaande van de algemene beginselen van de ruimtelijke ordening – de mogelijkheid moeten bieden voor een evenwichtige behartiging van de belangen zowel van de landbouw als van natuur en landschap. Onvervangbare natuurgebieden zullen worden beschermd’.¹⁶ Daarmee werden natuur en landbouw, althans in woord, op gelijk niveau geplaatst.

Toen minister van Ruimtelijke Ordening Hans Gruijters op 28 december 1973 de zogenaamde *Oriënteringsnota Ruimtelijke Ordening* – de voorloper van de *Derde Nota Ruimtelijke Ordening* – naar de kamer stuurde, had zich een ingrijpende gebeurtenis voorgedaan die de discussie over natuur en milieu beslissend beïnvloedde. Op 17 oktober 1973 hadden de olieproducerende landen, verenigd in de OPEC, een olieboycot tegen Nederland ingesteld. Daarmee straffen zij Nederland voor de geheime wapenleveranties aan Israël gedurende de net uitgebroken Jom Kipoer oorlog. De boycot was in de eerste plaats een politieke actie, maar confronteerde de Nederlandse bevolking voor het eerst sinds de Tweede Wereldoorlog weer met schaarste, die gesymboliseerd werd door de invoering van de autoloze zondagen. Het vergrootte ook de impact van een boek dat ruim een jaar eerder was verschenen, namelijk *Grenzen aan de groei*, ook wel bekend als het Rapport aan de Club van Rome.¹⁷ Een aantal vooraanstaande wetenschappers schetste daarin een doemscenario waarin de actuele groei van de wes-

¹⁵ F.C.M. van Rijckevorsel, “De ontwikkeling van nationale landschapsparken in Nederland,” in: *Landschapsparken. Symposium i.g.v. het derde lustrum van de g.g.gs.v. ‘IBN Battuta’*, ed. R. van de Velde en P. Boer, 12-31 (Groningen, 1976), 13.

¹⁶ “Regeringsverklaring,” in: *Verslag der Handelingen van de Staten Generaal 1972-1973*, 41^{ste} vergadering 28 mei 1973, 1563-1573.

¹⁷ Donella H. Meadows, *The limits to growth. A report for the Club of Rome Project on the predicament of mankind* (New York: Universe Books, 1972).

terse economie tot een rampzalig grondstoffentekort en een vernietiging van het natuurlijke milieu zou leiden. Het kabinet-Den Uyl nam deze waarschuwing ter harte en leek na het uitbreken van de oliecrisis daarin gelijk te krijgen. De oriënteringsnota nam daarom een beperking van de groei als centraal uitgangspunt. Er moest zuiniger worden omgesprongen met de grondstoffen, met name de energiebronnen, en het milieu moest worden ontzien. Zorg voor het milieu, beheersing van de groei en vermindering van ongelijkheid en achterstand werden de drie centrale uitgangspunten. De relatie tussen landbouw en milieu werd nog niet expliciet gesteld. Wel constateerde de regering dat voor het landelijk gebied een structuurschets moest worden gemaakt, dat voor de landbouw een nieuwe visie op de landinrichting diende te worden ontwikkeld en dat in beginsel de nog bestaande natuurgebieden moesten worden veiliggesteld.

Het kabinet-Den Uyl kon teruggrijpen op al eerder ingezette beleidsinitiatieven. In april 1971 had het Ministerie van CRM de zogenaamde *Nota Vonhoff* uitgebracht. Daarin werd gesproken over landschapsparken waar boeren tegen een beheersvergoeding hun diensten konden leveren.¹⁸ De plannen kregen nadien in de vorm van allerlei proefballonnetjes en ideeën nadere uitwerking. Zo wilden de Cultuurtechnische Dienst en Staatsbosbeheer in 1973 in de Eilandenpolder ten noorden van Amsterdam een koloniegebied voor vogels aanleggen, terwijl de veeteelt gewoon verder zou gaan. Binnen de verschillende diensten werd dus al nagedacht over een betere integratie van natuur en landbouw. Denigrerend werd wel eens gesproken over een zandbakkenplan voor de stedeling op het platteland. H. Vonhoff, van 1971 tot 1974 staatssecretaris bij het Ministerie van CRM, nam in het najaar van 1972 het initiatief tot de instelling van de Commissie Nationale Parken en Landschapsparken. Een uitwerking van de nationale landschapsparken volgde later in de drie groene nota's. De *Nota Nationale Parken* en de *Interimnota Nationale Landschapsparken* werden uitgebracht door de staatssecretaris van CRM. De *Nota betreffende de relatie landbouw-natuur* verscheen onder auspiciën van de staatssecretaris van CRM en de ministers van Landbouw en Ruimtelijke Ordening. Begin 1974 verscheen ook nog de *Interimnota Landinrichting*, maar die gaf minder een beleidsvisie dan wel een pakket instrumenten om de landinrichting een nieuwe wending te geven.

De *Nota Nationale Parken* riep weinig weerstand op.¹⁹ Het ging immers om gebieden die toch al marginaal waren voor de landbouw. Naast de bestaande parken Veluwezoom (1930), Hoge Veluwe (1935) en Kennemerduinen (1950) zouden er nog 20 (of 21) nieuwe gebieden worden aangewezen met een totaaloppervlakte van 60.000 hectare. De gebieden zouden ten minste duizend aan-

¹⁸ *Landschapsparken?* (Utrecht: Staatsuitgeverij, 1975), 35. Zie ook: *Nota inzake een systeem van nationale parken en nationale landschapsparken* (Rijswijk: Ministerie van CRM, 1971/1972).

¹⁹ *Nationale Parken. Advies van de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken* ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1975).

eengesloten hectare omvatten, een bijzondere landschappelijke gesteldheid en een bijzonder planten- en dierenleven kennen. Het waren dus feitelijk ‘echte’ natuurgebieden, die – in tegenstelling tot de zeven natuurreservaten – toegankelijk zouden worden voor recreanten. De overheid had de intentie om deze gebieden, in zoverre ze nog niet in haar bezit waren, op te kopen. Het betrof dus een relatief eenvoudige procedure waarbij zo nodig boeren uitgekocht konden worden. Veel complexer lag dat bij de *Interimnota Nationale Landschapsparken*. Hier ging het om aaneengesloten gebieden van 10.000 hectare en meer. Behalve natuurterreinen omvatte de landschapsparken ook wateren, bossen, waardevol (historisch) cultuurlandschap en dorpen: elementen die min of meer een samenhangend geheel vormden. In totaal zouden ongeveer 200.000 hectare worden aangewezen. De bewindslieden voorzagen circa zeventien van dit soort gebieden, waarvan voorlopig echter slechts vijf als proefgebied moesten worden aangewezen: Noordwest-Overijssel, Waterland, Veluwe, Mergelland en ... het gebied rond Winterswijk.²⁰ De definitieve nota verscheen in 1980.

Voor boeren was de in 1975 verschenen *Nota betreffende de relatie landbouw en natuur- en landschapsbehoud*, kortweg de Relatienota genoemd, van groot belang. Deze nota regelde feitelijk de compensatieregeling voor boeren die ten behoeve van de natuur moesten wijken of hun productietechniek moesten aanpassen. In de nota werd een onderscheid gemaakt tussen landbouwgebieden (92 procent), natuurgebieden (4 procent) en menggebieden (4 procent). Uiteraard was de laatste categorie het meest problematisch. Naast de 100.000 hectare reservaatgebied zou er in de loop van de jaren nog 100.000 hectare beheergebied komen. Voor deze laatste categorie werd een beheerregeling ingesteld. De relatienota sloot aan bij het EEG-landbouwstructuurbeleid, vooral het Plan-Mansholt uit 1968. Daarin werd gepleit voor beëindiging van de landbouwactiviteiten op zeven procent van het landbouwareaal, bij voorkeur op de marginale gronden. Juist deze marginale landbouwgronden waren vaak voor de natuur en het landschap van belang. De vraag wat marginale gronden zijn, is trouwens niet eenvoudig te beantwoorden. Ook als men de rentabiliteit als criterium neemt, kan marginale grond bij stijgende voedselprijzen zijn marginaliteit verliezen.

De overheid probeerde dus begin jaren zeventig tot een meer samenhangend landschappelijk beleid te komen. De Stichting Natuur en Milieu, die zich verzette tegen de milieu-effecten van de landbouwmodernisering, beschouwde de drie groene nota's echter eerder als een versterking van het bestaande landbouwbeleid dan een daadwerkelijk natuurbeleid. Zij vond namelijk dat de belangrijkste voorstellen opmerkelijk goed pasten in het bestaande landbouwstructuurbeleid: 'productiebeëindiging op een klein (marginaal) deel van het landbouwareaal, nalaten van verbeteringswerkzaamheden op een wat groter deel, doorzetten van

²⁰ *Interim advies landschapsparken. Advies van de Interdepartementale Commissie nationale parken en nationale landschapsparken* ('s-Gravenhage, 1975), 30-34.

de ontwikkelingen op de resterende cultuurgrond en afvloeiing van kleine boeren (ook in beschermde landschappen)'.²¹ Dat wil overigens niet zeggen dat zij negatief stond tegenover de plannen.

Boerenverzet

Halverwege de jaren zeventig konden boeren niet meer weglopen voor de maatschappelijke discussie over natuur en milieu en hun eigen rol in de milieuvervuiling. Velen voelden zich in hun bestaan bedreigd. Ze konden, naast tegenstand, echter ook op solidariteit in de samenleving rekenen. In 1975 publiceerde Eric Denig, toentertijd directeur van de Dienst Voorlichting en Externe Betrekking van het Ministerie van Landbouw een brochure in de Agrarische Reeks, een reeks die het ministerie gebruikte om een breed publiek te informeren over actuele zaken in de landbouw. *Boer of parkwachter* was de titel. De brochure ging uiteraard over de mogelijkheid voor boeren om in nationale landschapsparken als beheerder op te treden.²² De fotograaf Dolf Toussaint, die enige faam had verworven met zijn 'human life' werk, verzorgde een fotoreportage over het onderwerp. Vaak wordt gesteld dat boeren en burgers tegenover elkaar kwamen te staan in de discussie, maar boeren stonden zeker niet alleen in hun verzet tegen het terugdringen van de rol van de landbouw. De Universiteitsbibliotheek in Groningen heeft een exemplaar van de brochure in bezit die oorspronkelijk uit de boekencollectie van hoogleraar geografie Rob Tamsma komt. Tamsma was een van de 'burgers' die de nieuwe plannen van de overheid geen warm hart toedroeg en bij het lezen van de brochure bepaald niet van mening veranderde. Op het titelblad zette hij zijn commentaar: 'Hoewel geschreven door de directeur Voorlichting van het Min. Van Landbouw ademt ook dit boekje bepaald geen pro-agrarische sfeer. Alleen de foto's al suggereren òf fraaie landschappen (die "dus" behouden moeten worden) òf bejaarde agrariërs (die "dus" zonder veel bezwaar – al dan niet vervroegd – met AOW gestuurd kunnen worden). Er staat veel kwalitatiefs in over alle voordelen van welzijnsgenietingen die de 94% stedelingen te wachten staan in de landschapsparken (waar misschien wel de helft van die 94% eens per jaar zal komen), maar niets kwalitatiefs over de materiële bestaansgrond voor de boeren, en nog veel minder over de nationale stuwning die de landbouw ons land jaarlijks oplevert.'²³

De reacties na het verschijnen van de landschapsnota's waren fel en daar hadden de boeren natuurlijk een groot aantal redenen voor. In de eerste plaats zagen zij hun inkomen aangetast. De compensatieregelingen oogden wel mooi, maar

²¹ W.J. van der Weijden, *Het dilemma van de nationale landschapsparken. Over de noodzaak van een nieuw landbouwbeleid met betere vooruitzichten voor het milieu en voor de boer* ('s-Gravenland: Stichting Natuur en Milieu, 1977).

²² E. Denig, *Boer of parkwachter. Enige gedachten over nationale landschapsparken* ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1975).

²³ Universiteitsbibliotheek Groningen, handgeschreven commentaar R. Tamsma in brochure E. Denig, *Boer of parkwachter. Enige gedachten over nationale landschapsparken* ('s-Gravenhage: Staatsuitgeverij, 1975).

stelden bij narekenen niet veel voor. De landbouwsector zag er hooguit iets in voor kleine boeren die het rationalisatie- en schaalvergrotingsproces op de boerderijen toch al niet meer konden bijbenen. Maar volgens sommige commentatoren stelde 'de sprong van de kleine boer in de beheersuitkering noodgedwongen op het onvermogen een uitweg te vinden via de regeling van het saneringsfonds, door het ontbreken van vervangend werk voor de gesaneerden'.²⁴ In de ogen van de commentator was het niet veel meer dan een sociale uitkering waar je de boer niet voor warm kon laten lopen. Anderzijds waarschuwden anderen voor de financiële gevolgen voor de overheid. Het beleid van de drie groene nota's zou wel eens een financiële bom onder de overheidsuitgaven kunnen worden.²⁵

In de tweede plaats vonden de boeren dat ze onterecht werden wegzet als milieuvervuilers. Voor de boer, die naar zijn gevoel nauw verbonden was met de natuur, was dat onacceptabel. In de herfst van 1972 verschenen her en der in het Groningse landschap grote borden met de tekst: 'Dit mooie landschap wordt voor U geheel gratis in stand gehouden door de Nederlandse boeren'.²⁶ Enerzijds illustreerde het de toenemende spanning tussen boeren en natuurbeschermers, anderzijds liet het ook zien dat de boeren de effecten van de modernisering onderschatten. Emotioneel voelden zij zowel een verbondenheid met hun voorgangers uit voorbije eeuwen als met alle boeren in de wereld. In werkelijkheid was dat echter een geïdealiseerd beeld. De moderne westerse boer was niet te vergelijken met de arme *peasants* uit de derde wereld, noch met zijn 19^e-eeuwse voorvaderen. De band en de omgang met de natuur waren van een andere orde geworden.

In de derde plaats gingen de nieuwe plannen rechtstreeks in tegen het moderniseringsbeleid van de 25 jaar daarvoor. De Nederlandse overheid had na de Tweede Wereldoorlog, mede op grond van de desastreuze crisis in de jaren dertig, de belangen van de landbouwers op het platteland centraal gesteld. De ruilverkaveling was onderdeel van een operatie geweest om de concurrentiekracht van de Nederlandse boeren op de internationale markt te herstellen. Alles leek daarvoor te moeten wijken. Eind jaren zestig begonnen echter andere belanghebbenden op het platteland hun deel op te eisen. De landbouw verloor daarmee zijn onaantastbare dominantie in de rurale gebieden. Op 25 januari 1974 schreef het *Nieuwsblad van het Noorden* over woedende boeren in het Drents-Overijsselse Reestdal. Zij hadden enkele jaren daarvoor met natuurbeschermers een vrijwillige overeenkomst gesloten om bij hun werkzaamheden broedvogels te ontzien. De vogelbeschermers wilden het gebied nu echter veranderen in een

²⁴ H.G. Kuiper, "Landschapsparkennota een misser," *Plattelands Post Magazine* 6, nr. 3 (1976): 19.

²⁵ J.M. Bronneman, "Natuurbescherming, landschapsbehoud en overheidsuitgaven," *Economisch Statistische Berichten* 60, nr. 2994 (1975): 274-275.

²⁶ A.J. Jansen en F. van Engelen, "Landbouw en milieu: polarisatie of verzoening," in: *Boeren, burgers en milieu*, ed.. A.C. Jansen en F. van Engelen, 2-3 (Wageningen: De Horstink 1975), 2.

natuurreservaat. Boeren vreesden dat zij dan aan allerlei regels van hogerhand moesten gaan voldoen. ‘Zoals de natuurbeschermers het willen, kan het gewoon niet. Dan stappen we binnenkort als parkwachters over onze eigen grond’, zo luidde hun weerwoord.²⁷

In het begin speelden zich vooral regionale confrontaties af tussen de natuurbeschermers en de boeren. Bekend werden de conflicten in Winterswijk, Vijfheerenlanden, Eilandspolder en Dinther-Heeswijk. Vaak waren de boer boos over het uitblijven van een allang aangevraagde ruilverkaveling. De productieomstandigheden in deze streken liepen achter bij de regio’s waar dergelijke ruilverkavelingen al wel hadden plaatsgevonden en daardoor waren de productiekosten er navenant hoger. Door de drie groene nota’s dreigden ruilverkavelingen nog langer te worden uitgesteld, wat hoe dan ook een relatieve achteruitgang in inkomen voor de boeren betekende. Boeren voelden er niets voor in een ‘Anton Pieck’-landschap te moeten leven, terwijl hun collegae elders vrijelijk hun gang konden gaan. Hiervoor werd er al op gewezen dat de boeren in Winterswijk, van oudsher al een tamelijk radicale groep, zich gedwarsboemd voelde door de natuurorganisaties, waaronder het Geldersch Landschap dat her en der in de regio land opkocht. Het Geldersch Landschap frustrerde zo de plannen tot kanalisering van de beken. Onder de kleine boeren ontstond daardoor een anti-landschapsstemming, die begin jaren zeventig voor het eerst tot uitbarsting kwam, onder andere bij het bezoek van minister van Landbouw F. van der Stee. Daarna laaide het protest regelmatig weer op, zoals in 1983 toen de Winterswijkse gemeenteraad een besluit moest nemen over het proefgebied. De volgende ochtend stonden naar aanleiding van het boerenprotest verhalen in de krant over relschoppende boeren die in de nationale media dreigden met verdere escalatie.²⁸ De gemeenteraad blies het plan uiteindelijk maar af, omdat hij zich niet meer in staat achtte om zonder ‘last of ruggenspraak’ een beslissing te nemen.²⁹ Grote klacht van de boerenorganisaties was dat de boeren ‘nooit naar hun mening was gevraagd’. De plannen waren buiten hen om ‘beraamd’. Deze kritiek werd later bij de behandeling van de nota’s in de Tweede Kamer prominent naar voren gebracht. Doordat de verantwoordelijke bewindslieden vaag waren gebleven over de inhoud van de beheercontracten, was de onrust onder boeren extra aangewakkerd. Overigens was een meerderheid van de Kamer bepaald geen tegenstander van het landschapsparkenplan. Ook waren er wel degelijk boeren – vaak degenen die niet meer wilden investeren in hun bedrijf – voor wie een beheercontract een welkome aanvulling op de dalende inkomsten was.

²⁷ “Boeren woedend op natuurbeschermers. Inzet stroomdal (vogelreservaat) van de Reest,” *Nieuwsblad van het Noorden* 25-1-1974. Opgenomen in: Jansen en Van Engelen, *Boeren, burgers en milieu*, 23-24.

²⁸ G.W.F. Wildebeest, “In de kluisters van het landschap. Winterswijkse boeren eeuwig slachtoffer van elites,” *Intermediair*, 17 februari 1984, 25-33.

²⁹ *Nieuwsblad van het Noorden* 01-11-1983, <http://www.dekrantvantoen.nl> (geraadpleegd 18-01-2011).

Landinrichting

De invoering van de Landinrichtingswet (1986) ter vervanging van de Ruilverkavelingswet uit 1954 was het sluitstuk van de discussies in de jaren zeventig en begin jaren tachtig. Zij opende tevens de mogelijkheden naar een multifunctionele plattelandbenadering, waarin naast de landbouwsector ook toerisme, woningbouw en natuur hun plaats veroverden. Tegelijkertijd ontstond er een 'arena' waarin de verschillende belanghebbenden wisselende coalities sloten om met elkaar de strijd aan te gaan. Aan de dominantie van de landbouwsector was een eind gekomen, maar er was zeer zeker geen sprake van een harmonieuze stemming op het platteland. Van de overheid werd wel verwacht dat zij de conflicten naar ieders tevredenheid zou kunnen oplossen. De nationale, provinciale en lokale overheden hadden echter hun handen niet vrij. Niet alleen waren ze aan hun eigen wetgeving gebonden, maar ze moesten ook voldoen aan de regels die de EG (later EU) stelde.

In zoverre het de boer en het milieu betrof stond de overheid vanaf de jaren tachtig voor de taak om enerzijds het naoorlogse moderniseringsbeleid verder te stimuleren en anderzijds aan de wens van burgers tegemoet te komen om meer ruimte te geven aan natuur. Door in 1982 natuurbeheer en landbouw in één ministerie onder te brengen, hoopte men in Den Haag het probleem te kunnen oplossen.³⁰ Onmiskienbaar heeft dat beleid resultaat gehad, maar tot een verbredering tussen boeren en natuurbeschermers is het niet gekomen. Tot 2010 voerde de overheid een zeer actief natuurbeleid, onder ander door invoering van de in 1992 geïnitieerde Ecologische Hoofd Structuur (EHS). De EHS beoogde de bestaande natuurgebieden en -parken via robuuste verbindingszones aaneen te schakelen. Vooral de aankoop van gebieden in deze zones had allerlei consequenties voor boeren. Zij zouden daardoor belangrijke landbouwgronden verliezen.

De invoering van de EHS was vanuit beleidsoogpunt het belangrijkste moment na de invoering van de Relatienota in 1975. Zowel de grondverwerving als de beheerscontracten die door Rijk en provinciale overheden werden afgesloten, kwamen na de aanvaarding van de Relatienota aanvankelijk slechts traag tot stand. Ze kenden geen vaste inhoud, die was namelijk afhankelijk van de lokale doelstelling. In 1990 waren er 46 verschillende soorten overeenkomsten. Boeren sloten dit contract vrijwillig en na een proefjaar konden ze het verlengen met vijf jaar. Dit had echter als nadeel dat wanneer boeren er na zes jaar de brui aan gaven, de natuur verdween en het geld was weggegooid. In de praktijk viel dit trouwens wel mee. Pas in 1981 kwam het eerste beheersplan tot stand. Al spoedig bleek dat de beheersovereenkomsten effect sorteerden. De weidevogelpopu-

³⁰ Neelie Kroes e.a., *Op weg naar een groene balans. Rapport van de commissie externe deskundigen inzake het functioneren van het Ministerie van Landbouw, Natuurbeheer en Visserij* (s.l.: s.n., 1992).

laties namen in deze gebieden duidelijk toe.³¹ Pas in de jaren negentig ontstond meer animo voor beheerscontracten en verbeterde ook de grondverwerving. De Relatienota schiep de mogelijkheid om 200.000 hectare beheers- en reservaatgebieden aan te wijzen. In de beheersgebieden werden overeenkomsten met boeren gesloten. In 1996 waren er ongeveer zesduizend boeren met zulke overeenkomsten. Zij beheerden circa 43.000 hectare.

De groei van het aantal contracten had te maken met de inspanningen die op grond van het *Natuurbeleidsplan* (1990) en het *Structuurschema Groene Ruimte* (1993) door de overheid werden gedaan. In beide beleidsplannen stond de invoering van een EHS centraal. Daardoor ontstonden nieuwe claims ten behoeve van de ruimte voor natuur. Naast de 100.000 hectare reservaatvorming uit de Relatienota was sprake van 50.000 hectare te verwerven natuurontwikkelingsgebied en een aanzienlijk aantal ecologische verbindingszones.

Tabel 8.1. Omvang van het areaal beheers- en reservaatgebieden in hectares 1985-1996.

	Beheersgebieden	Reservaatgebieden
1985	8.483	12.438
1990	23.256	35.853
1992	34.154	47.430
1993	41.755	56.543
1994	45.994	62.826
1995	53.435	70.588
1996	57.727	75.287

Bron: Dienst Landelijk Gebied (DLG) 1997; CBS, *Boeren in een veranderd milieu* (Heerlen 1997).

De EHS werd gekoppeld aan het programma Natura 2000, dat op EU niveau werd ingevoerd. Dit programma beoogde binnen Europa de achteruitgang van de biodiversiteit tegen te gaan. De landsgrenzen overschrijdende aanpak – voor dieren en planten zijn ecologische grenzen belangrijker dan nationale grenzen – sloot goed aan bij de EHS-doelstellingen. Het Natura 2000 netwerk omvat alle gebieden die eerder op grond van de Vogelrichtlijn (1979) en Habitatrichtlijn (1992) door de Europese Unie werden aangewezen. In de praktijk is 45 procent van het EHS-gebied ook Natura 2000-gebied.

In 2002 werd naast de Subsidieregeling Natuurbeheer, de Subsidieregeling Agrarisch Natuurbeheer ingevoerd. Deze laatste regeling kan gezien worden als de opvolger van de overeenkomsten in de Relatienota. Beide regelingen moesten de totstandkoming van de EHS bevorderen. Inmiddels is per 1 januari 2010 het Subsidiestelsel Landschaps- en Natuurbeheer van kracht geworden. In 2008 hadden ruim 5000 landbouwbedrijven (van de circa 75.000) een deel van hun grond in beheer als natuurgebied. De inzet van boeren heeft verschillende vor-

³¹ T.C.P. Melman en H.A. Boeschoten, “De relatienota na vijftien jaar,” *Natuur en milieu, maandblad van de Stichting Natuur en Milieu* 15, nr. 1 (1991): 9–12, aldaar 11.

men. Hij kan gericht zijn op bijvoorbeeld weidevogelbeheer, maar ook op het beheer van slootkanten en akkerranden. De deelname van boeren aan agrarisch natuurbeheer berust vaak op een economisch motief, maar dat neemt niet weg dat veel boeren zich ook betrokken voelen bij natuurbehoud.³²

De uitbreiding van natuurgebied stuit nog steeds op verzet van boeren. In de *Volkskrant* smaalde in 2005 een woordvoerder van LTO dat het belachelijk was om 2 tot 4 miljard te spenderen aan de EHS om ‘een egeltje ongestoord te laten lopen van Vlissingen naar Groningen’.³³ Sinds de Relatienota is de verbinding van landbouw en natuur in Nederland beleid geworden. De EHS was oorspronkelijk bedoeld om de biodiversiteit in natuurgebieden te bevorderen, maar langzaam werden ook sommige landbouwgebieden in de EHS opgenomen. Boeren bleven zich daartegen verzetten. Ze waren zeer ontstemd toen de regering gelden uit het plattelandsontwikkelingsfonds van de EU besteedde voor de aankoop van EHS-gronden.³⁴ Na het aantreden van een nieuw kabinet in 2010 kondigde staatssecretaris voor landbouwzaken Henk Bleker aan dat belangrijke delen van het natuurbeleid voorlopig opgeschort werden. Daardoor kwam de keerzijde aan het licht van het samenbrengen van de belangen van natuur en landbouw in één ministerie zoals dat in 1982 tot stand was gekomen. Het Ministerie van Landbouw (inmiddels omgedoopt in Economische Zaken, Landbouw en Innovatie) kon zijn taakstelling inzake natuur zonder tegenstand van andere ministeries schrappen. Daarmee dreigde het wel voortdurend in conflict te komen met de EU.³⁵

Natuur en landschap vormen samen slechts één aspect van het milieuvraagstuk. Lucht-, bodem- en watervervuiling en dierenwelzijn zijn minstens even belangrijke kwesties. Ten aanzien van andere milieukwesties die boeren betreffen, ligt de zaak anno 2010 dan ook complexer. Het Ministerie van Infrastructuur en Milieuzaken en daarbinnen de VROM-inspectie is daar vaak de tegenspeler van de landbouwsector.

Chemische bestrijdingsmiddelen

‘Er heerste een merkwaardig doodse stilte. De vogels bijvoorbeeld - waar waren zij gebleven?’, schreef de biologe Rachel Carson in 1964.³⁶ Haar boek *Silent Spring* wordt beschouwd als één van de belangrijkste werken die de publieke opinie wakker schudde over het gebruik van chemicaliën in onder andere de landbouw. Al in 1962 verschenen de eerste voorpublicaties in *The New Yorker*.

³² Groene Ruimte, Dossier Natuurbeheer, http://www.groeneruimte.nl/dossiers/agrarisch_natuurbeheer/ (geraadpleegd 21 juli 2010)

³³ ‘Ecologische hoofdstructuur in verdrukking’ VK.nl 5 juli 2005, bijgewerkt 24 oktober 2008

³⁴ Daniël Broersma, *Het Groene Front voorbij. De agrarische belangenbehartiging door LTO Nederland 1995-2005* (Groningen/Wageningen: NAHI, 2010), 78-79.

³⁵ “Bleker krijgt er flink van langs in EU brief,” in: *Volkskrant* 3-8-2011.

³⁶ Rachel Carson, *Dode lente* (Amsterdam: Becht, 1963), 1-2. Vertaling van idem, *Silent Spring* (1962).

Deze waren voor de toenmalige Amerikaanse president John F. Kennedy aanleiding een commissie tot onderzoek van het gebruik van chemische middelen in het leven te roepen. Carson beschreef in haar boek de gevolgen van het gebruik van chemische middelen, onder andere in de landbouw, voor de natuur. In Nederland kreeg het boek navolging in C.J. Brijèr *Zilveren sluiers en verborgen gevaren*.³⁷ Brijèr was jarenlang directeur van de Plantenziektenkundige Dienst (PD) te Wageningen en had uit dien hoofde goed zicht op het gebruik van allerlei bestrijdingsmiddelen in de landbouw. Mochten mensen gedacht hebben dat Carsons waarschuwing alleen voor de Verenigde Staten geldig was, dan werden ze door Brijèr ruw uit hun droom gewekt. *Silent Spring* maakte duidelijk dat het gebruik van chemische middelen, en DDT kreeg daarbij een symboolfunctie, inmiddels zo algemeen verbreid was, dat het een gevaar opleverde voor de volksgezondheid. Voor de boeren en agrochemische industrie was deze plotse-linge ‘aanval’ een schok.³⁸

De naoorlogse modernisering van de landbouw had het gebruik van grondontsmettingsmiddelen en gewasbeschermers zeer snel doen stijgen. Het geïntensifieerde grondgebruik maakte Nederland binnen Europa tot grootverbruiker van allerlei middelen. De agrochemische industrie, zoals het Limburgse DSM Agro, werd mede daardoor een substantieel onderdeel van het uitgebreide *agribusiness* netwerk.³⁹ Merkwaardigerwijs is het nog steeds een van de minst grondig bestudeerde economische netwerken, hoewel de *agribusiness* allang een wereldwijd fenomeen is geworden. Essentieel in de benadering van de landbouwsector als *agribusiness* is dat de boerderij niet langer het centrale onderzoeksobject is.⁴⁰ Het boerenbedrijf is niet meer dan een schakel in een hele keten van producent tot consument. Feitelijk wees de landbouwsocioloog Bruno Benvenuti in de jaren zeventig al op de snelle opkomst van dit fenomeen, hoewel hij het nog in een sterk structuralistisch deterministisch model plaatste.⁴¹ In de modernere opvattingen wordt de actieve rol van de boer minder weggecijferd. Duidelijk mag echter te zijn dat wie de ontwikkeling van de moderne landbouw bestudeert, het erf moet verlaten en elders zijn licht moet opsteken.

Het gebruik van allerlei agro-chemische middelen was dus niet alleen in het belang van de boer zelf, hoewel vooral hij met de protesten van de milieubewe-

³⁷ C.J. Brijèr, *Zilveren sluiers en verborgen gevaren. Chemische preparaten die het leven bedreigen* (Leiden: Sijthoff, 1967).

³⁸ Zie bijvoorbeeld de ‘evaluatie’ die ruim vijf jaar na Carsons boek verscheen: Frank Graham, *Since Silent Spring* (Greenwich CO: Fawcett Publications, 1970) en Mark Hamilton Lytle, *The Gentle subversive. Rachel Carson, Silent Spring, and the Rise of the Environmental Movement* (New York: Oxford University Press, 2007), 1-12.

³⁹ Ernst Homburg, *Groei door kunstmest. DSM agro 1929-2004* (Hilversum: Verloren, 2004)

⁴⁰ Zie: J. Bieleman, “Boeren werd *agri-business* – een synthese,” in: *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw deel III: Landbouw en voeding*, red. J.W. Schot et al, 227-233 (Zwolle: Walburg Pers, 2000).

⁴¹ Bruno Benvenuti, *Geschriften over landbouw, structuur en technologie* (Wageningen: Landbouwniversiteit, 1991).

ging werd geconfronteerd. Tot halverwege de jaren tachtig steeg het stikstofgebruik tot drie keer de hoeveelheid van 1950. Ook de inzet van nematiciden (aaltjesbestrijders) en fungiciden (schimmelbestrijders) groeide verder. Toch werden na het verschijnen van Carsons boek enkele middelen aan banden gelegd, zoals DDT (1967) en zaadontsmettingsmiddelen die kwik bevatten (1969) en fungiciden met kwik (1972).⁴² Op deze manier had het Ministerie van VROM zich vanaf halverwege de jaren zeventig gemanifesteerd als speler op de tot dan toe zo gesloten landbouwmarkt. Omdat dit ministerie verantwoordelijk was voor de bodem- en luchtproblematiek, kwamen ook allerlei andere zaken uit de landbouwsector binnen zijn competenties te liggen. Naast de ammoniakuitstoot via de mest had het te maken met het gebruik van allerlei gewasbeschermingsmiddelen die via lucht en water werden verspreid. De sector vond daarbij echter het Ministerie van Landbouw op haar weg.

In 1983 verscheen de *Nota Gewasbescherming*, waarin aangedrongen werd op een vermindering van het gebruik van de gewasbeschermingsmiddelen. Aan waarschuwingen van ambtenaren voor ernstige verontreiniging van het oppervlaktewater door de landbouwsector lijkt echter in de jaren tachtig weinig aandacht te zijn besteed.⁴³ Een commissie van externe deskundigen die het ministerie in 1991-1992 doorlichtte concludeerde dat de Nota geenszins tot een vermindering van het gebruik van gewasbeschermers leidde. Hooguit was het resultaat nog meer papier, namelijk het *Meerjarenplan Gewasbescherming*. De totstandkoming van het Meerjarenplan mondde uit in een strijd tussen VROM en LNV. De commissie schreef letterlijk: 'De belangenstrijd tussen LNV en VROM is zo dominant dat een duidelijk zichtbare afweging van natuur-/milieubelangen versus landbouwbelangen binnen het departement van LNV niet aanwezig is en waar deze wel aanwezig is sterk beïnvloed wordt door de belangtegenstelling tussen VROM en LNV'.⁴⁴ Waar VROM aanstuurde op een verbod van allerlei gewasbeschermingsmiddelen, woog LNV vooral de economische belangen van de landbouwsector. In elk geval begon men in 1989 met het proces om de Commissie Toelating Bestrijdingsmiddelen, die controle uitoefende op nieuw toe te laten chemische bestrijdingsmiddelen, te reorganiseren. De commissie, waarin vier ministeries vertegenwoordigd waren, functioneerde niet daadkrachtig genoeg. Het proces werd pas in 2000 afgerond.

Het Meerjarenplan Gewasbescherming trad in 1991 in werking. Doel was een verbetering van de kwaliteit van het oppervlaktewater en het voorkomen van resistentie door een te intensief gebruik van gewasbeschermers tegen 'ziekte-

⁴² Zie: J. Bieleman, "Gewasbeschermers. Dieren en gewassen in een veranderende landbouw," in: *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw deel III: Landbouw en voeding*, red. J.W. Schot et al, 203-225 (Zwolle: Walburg Pers 2000), 222.

⁴³ Oscar van der Kroon, *Ministerie in crisis. Over visfraude, milieubehoud en boerenbelang* (Amsterdam/ Antwerpen: Uitgeverij Van Veen, 1994)168-177.

⁴⁴ Kroes et al, *Op weg naar een groene balans*, 91.

verwekkers' of 'plaagorganismen'. Vooral het gebruik van grondontsmettingsmiddelen liet sindsdien een spectaculaire daling zien, namelijk van 88% volgens de officiële evaluatie. Ook het gebruik van herbiciden en fungiciden daalde, echter minder dan de doelstellingen. De statistische werkelijkheid was echter mooier dan de praktijk. Veel gewasbeschermingsmiddelen werden vervangen door andere waarvan simpelweg kilo's minder hoefden te worden gebruikt om hetzelfde effect te sorteren. Dat de nieuwe middelen minder schadelijk zouden zijn, kon niet worden gezegd. Toch leek de eerste periode van het *Meerjarenplan* een succes. Het gebruik en de emissie van schadelijke stoffen in de landbouw daalde, hoewel tevens werd geconcludeerd dat de afhankelijkheid van de gewasbeschermers niet veranderde.⁴⁵

Tabel 8.2. Gebruik van gewasbeschermers en bodemverbeteraars 1985-2008 ($\times 1000$ kg actieve stof)

	1985	1990	1995	2000	2005	2006	2007	2008
Insecticiden	634	731	495	260	176	173	179	184
Fungiciden	4.363	4.143	3.991	4.460	4.181	3.980	4.709	4.357
Herbiciden	3.978	3.467	3.070	2.605	2.482	2.533	2.736	2.857
Grondontsmet- tingsmiddelen	10.784	8.937	2.374	1.402	1.368	1.448	1.624	.
Overige middelen	1.244	1.559	992	917	1.102	1.276	1.492	.
Totaal	21.003	18.837	10.922	9.644	9.309	9.411	10.741	10.252

Bron: CBS

In 2001 verscheen de nota '*Zich op gezonde teelt*', die echter zo weinig maatschappelijke draagkracht vond dat het Ministerie van Landbouw deze introk. Deze nietig verklaring van de nota was een overwinning voor de landbouwsector. Die had gewezen op de negatieve effecten van het toelatingsbeleid op de concurrentiepositie van de Nederlandse boeren. In 2004 werd de nota vervangen door een nieuwe, getiteld *Duurzame Gewasbescherming*.⁴⁶ Daarin stonden de doelstellingen tot 2010 geformuleerd. Zo moest de milieubelasting door gewasbeschermers met 95 procent (ijkjaar 1998) worden gereduceerd, diende de drinkwaterkwaliteit minder belast te worden en moesten de residuen in het voedsel sterk afnemen.⁴⁷ In 2006 verscheen vanuit het Nationaal Milieu Planbureau een eerste evaluatie.⁴⁸ De milieubelasting door het gebruik van gewasbeschermingsmiddelen was gedaald, echter niet zozeer door een reductie van het

⁴⁵ A.T. Zweep, "Samenvatting van de evaluatie Meerjarenplan Gewasbeschermers over de periode 1990-2000," *Mededelingenblad van de Koninklijke Nederlandse Planteziektkundige Vereniging* 33, nr. 2 (2002): 16-19.

⁴⁶ *Duurzame gewasbescherming. Beleid voor gewasbescherming tot 2010* ('s-Gravenhage, 2004).

⁴⁷ Brief minister van LNV Gerda Verburg en minister van VROM Jacqueline Cramer aan de Tweede Kamer, 2 juli 2007. *Tussentijdse evaluatie Nota Duurzame Gewasbescherming*

⁴⁸ *Tussenevaluatie van de nota Duurzame Gewasbescherming* (Bilthoven: NMP, 2006)

verbruik als wel door een terugdringen van de emissie (lozing op water bijvoorbeeld). Er werden in de voedselketen minder overschrijdingen van de norm voor residuen aangetroffen, maar de winst was niet significant. En tot slot bleek het ingezette gewasbeschermingsbeleid de Nederlandse landbouw in economisch opzicht niet negatief te hebben beïnvloed,.

De snelle winst van de eerste jaren bleek echter niet te kunnen worden herhaald. Vanaf halverwege de jaren tachtig zette een duidelijke daling in van het gebruik van gewasbeschermers en bodemverbeteraars, maar in het begin van de 20^e eeuw stabiliseerde dit proces zich.⁴⁹ Ook de later toegevoegde doelstellingen over residuen in de voedselketen bleken nauwelijks haalbaar. In vergelijking met andere EU-landen is het gebruik van de middelen in Nederland naar schatting ongeveer 2,5 keer zo groot. Dat heeft alles te maken met het intensieve moderniseringsproces van na de oorlog. De productie op een betrekkelijk gering oppervlakte kon slechts worden opgevoerd door zeer intensief gebruik te maken van grondverbeteraars en bestrijdingsmiddelen. Vanuit het oogpunt van een duurzame landbouw was dat achteraf een kortzichtige keus.

Bio-industrie

Eén van belangrijkste fenomenen van de wereldwijde modernisering van de landbouw was de opkomst van de bio-industrie. In de bio-industrie werd de productie op ongekende schaal verhoogd door verregaande specialisatie en intensivering. Nederlandse boeren werden vanaf de jaren zestig gestimuleerd hun bedrijf te ‘ontmengen’. Het tijdperk dat boeren een paar koeien op stal hadden, een varken in het kot, enkele kippen op het erf en wat land voor de teelt van voedergewassen of voor producten die op de markt konden worden afgezet, leek voorbij. De melkveehouders beperkten zich tot hun melkkoeien; de fok van het jongvee werd uitbesteed. De moderniseerders van het ministerie, de Wageningse Universiteit en de boerenbonden stimuleerden de varkenshouders zich toe te leggen op of fokvarkens of mestvarkens.⁵⁰ De ontmenging, dat wil zeggen de beperking tot twee of drie taken, moest de efficiency van met name kleine bedrijven bevorderen. Wat de moderniseerders voor ogen stond was een relatief bescheiden omvorming van de boerenbedrijven. Zij werden daarbij echter ingehaald door de werkelijkheid. Vanaf de jaren zestig groeide de specialisatie, de beperking tot een deeltaak van het productieproces, snel. Er ontstonden zeer specialistische typen boerenbedrijven, aanvankelijk vooral in de kippenhouderij. Nederland kende al langer een traditie op het gebied van de legkippenhouderij, dus voor de productie van eieren.⁵¹ De markt voor consumptie van kippenvlees

⁴⁹ Vergelijk ook Leo Lamers, *Het grote groene misverstand. Ontmaskering van een tunnelvisie op de landbouw en het landelijk gebied* (Wageningen: Uitgeverij Landwerk, 2007).

⁵⁰ Erwin H. Karel, *De maakbare boer. Streekverbetering als instrument van het Nederlandse landbouwbeleid* (Groningen/Wageningen: NAHI, 2005), hoofdstuk 4.

⁵¹ Zie: J. Bieleman, “De legkippenhouderij. Dieren en gewassen in een veranderende landbouw,” in: *Techmiek*

was echter nog tamelijk beperkt. Dat had onder andere met het aanbod te maken. In vergelijking met andere vleessoorten moet kippenvlees onder veel striktere hygiënische omstandigheden worden verwerkt en bewaard. De technische mogelijkheden om het aanbod van kippenvlees te verhogen waren beperkt, maar in de jaren vijftig vond wat dat betreft een doorbraak in de Verenigde Staten plaats. De historici Andrew Godley en Bridget Williams analyseerden dat de groei van de kippenhouderij geen autonoom proces in de landbouwsectors zelf was.⁵² De consumptie van kippenvlees kon in de eerste plaats groeien doordat betere bewaarstechnieken (diepvries, plastic verpakking) werden ontwikkeld en supermarkten de afzet begonnen te stimuleren. Efficiëntere voeding van de slachtkippen zorgde bovendien voor een verhoogde vleesopbrengst. Daarnaast speelde de ontwikkeling van nieuwe farmaceutische middelen, die het houden van kippen op een kleine oppervlakte mogelijk maakte, een belangrijke rol. Endemische ziekten konden daardoor in de hand worden gehouden. Ook de verbetering van de managementkwaliteiten van de boeren speelde een rol, maar dat was uiteindelijk slechts één van de factoren die de industrialisatie van de kippenhouderij bevorderde.

Nederland volgde de ontwikkelingen in de Verenigde Staten. In 1959 besloot de minister van Economische Zaken, onder druk van de gezamenlijke diepvriesindustrie, dat de verkoop van diepvrieskippen niet langer was voorbehouden aan poeliers. Daardoor breidde het aantal verkooppunten uit van ongeveer 600 naar ruim 15.000.⁵³ In Nederland groeide de consumptie van kippenvlees tussen 1960 en 2000 snel. Anno 2010 ligt het aandeel op bijna een kwart van de vleesconsumptie.⁵⁴ Het voorbeeld van de kippenfokkerij laat goed zien dat het industrialisatieproces in de landbouw geen op zich zelf staand fenomeen was, maar nauw was gerelateerd aan technische ontwikkelingen elders. Dat gold ook voor andere takken van de bio-industrie.

De modernisering van de landbouw ging niet alleen gepaard met een nieuwe inbedding van het boerenbedrijf in de voedselproductieketen (de agribusiness), maar ook met een inbedding in het gehele complex van de geïndustrialiseerde samenleving. Landbouwhistoricus Jan Bieleman analyseert de naoorlogse geschiedenis van de landbouw mede aan de hand van de opkomst van de agribusiness: een bedrijfskolom die door technologische innovatie is uitgegroeid tot een complex van bedrijvigheid waarin de boerderij niet langer de autonome productie-eenheid meer is.⁵⁵ Het etagebedrijf van weleer bijvoorbeeld, waar de akker-

in *Nederland in de twintigste eeuw deel III: Landbouw en voeding*, red. J.W. Schot et al, 155-179 (Zwolle: Walburg Pers, 2000).

⁵² Andrew Godley and Bridget Williams, "Democratizing luxury and the contentious. 'Invention of the technological chicken' in Britain," *Business History Review* 83 (Summer 2009): 267-290.

⁵³ Zie: H. Buiten, "Koelen en vriezen," in: *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw deel III: Landbouw en voeding*, red. J.W. Schot et al, 338-352 (Zwolle: Walburg Pers, s.a.).

⁵⁴ CBS, Statline, Voedings- en genotmiddelen; consumptie per Nederlander 1970-2007.

⁵⁵ Jan Bieleman, 'Boeren werd *agri-business* – een synthese', 227-233.

bouw ten dienste stond van de veeteelt en waar dus een deel van de voedselketen op het boerenbedrijf was geconcentreerd, verdween als gevolg van de voortschrijdende specialisatie. De sociologe A.H. van Otterloo meent dat zich in de productieketen een soort middenlaag tussen producent en consument heeft gesteld. Er ontwikkelde zich een nieuw netwerk met als doel het bijhouden van beide grootheden. Het netwerk bestond uit overheid, wetenschappelijke organisaties, media, kookleraressen en de distributieschakels, zoals winkels, zelf.⁵⁶ Benvenuti, één van de medewerkers van de Wageningse hoogleraar en landbouw moderniseerder E.W. Hofstee, trok al in de jaren zestig een soortgelijke conclusie. Hij benaderde het echter nog vooral vanuit het netwerk aan de producenten zijde, terwijl anno 2010 veel meer het accent is komen te liggen op de consumentenzijde. Waar men de nadruk ook legt, uiteindelijk gaat het erom vanuit een analyse van de machtsverhoudingen het historisch gegroeide netwerk te doorgronden. Het behoeft nauwelijks enige fantasie om te zien dat de boeren daarin niet meer de bovenliggende partij zijn.

In dat licht moet het vraagstuk boer-milieu dan ook als meer dan een probleem van de individuele bedrijfsvoering van boeren gezien worden. De vraag in welke mate boeren duurzaam kunnen produceren is afhankelijk van de wisselende machtsverhoudingen binnen het hele netwerk. Het toneel van de maatschappelijke discussie over boer-milieu, en dan specifiek met betrekking tot de bio-industrie, verplaatst zich daardoor voortdurend.

De industrialisatie van de productie in de kippenhouderij vond navolging in de varkensindustrie en de melkveehouderij. De daaraan ten grondslag liggende schaalvergroting laat zich in tabel 8.3 gemakkelijk lezen. Net als in de kippenhouderij spelen bij de groei en intensivering externe factoren een belangrijke rol: de ontwikkeling van farmaceutische middelen die intensieve veehouderij mogelijk maken, de snelle toename van de vleesconsumptie in de jaren 1970-1990 (72 procent), de technische verbetering van stallen en melkinstallaties, regelgeving door overheden, enzovoort.

De snelle groei had echter een keerzijde voor het milieu die zich aanvankelijk vooral uitte in de vorm van een mestoverschot. De eerste waarschuwing voor dit probleem dateerde al uit de jaren zestig toen bodemkundigen berekenden dat de groeiende sector te veel mest produceerde.⁵⁷ Binnen de overheid leidde het dreigende mestoverschot tot discussies in verschillende ambtelijke werkgroepen. In 1974 publiceerde het Ministerie van Landbouw de nota *Intensieve Veehouderij*, waarin weliswaar de mestproblematiek werd erkend, maar van effectieve maatregelen geen sprake was.

⁵⁶ Zie: A.H. van Otterloo, "Voeding in verandering," in: *Techniek in Nederland in de twintigste eeuw deel III: Landbouw en voeding*, red. J.W. Schot et al, 236-247 (Zwolle: Walburg Pers, s.a.), 245.

⁵⁷ Jaap Frouws, *Mest en macht. Een politiek-sociologische studie naar de belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970* (Wageningen: Landbouwniversiteit, 1994), 77.

Tabel 8.3. Concentratie en intensivering van de veehouderij 1975-2007

	Aantal varkens- houderijen	Aantal vleesvarkens 20+ kg	Gem. aantal dieren	Aantal melk- bedrijven	Aantal melk & kalkoeien	Gem. aantal dieren
1953				202.787	1.503.748	7
1960				183.233	1.628.391	9
1966				148.133	1.764.000	12
1970				116.332	1.896.000	16
1975	33.389	3.972.000	119	91.560	2.218.000	24
1980	28.641	5.241.000	183	67.167	2.356.000	35
1985	26.543	6.033.000	227	57.995	2.367.000	41
1990	24.281	7.025.000	289	46.977	1.878.000	40
1995	19.627	7.124.000	363	37.465	1.708.000	46
2000	12.895	6.505.000	504	29.467	1.504.000	51
2005	8.602	5.504.000	640	23.527	1.433.000	61
2006	7.963	5.476.000	688	22.301	1.420.000	64
2007	7.567	5.559.000	735	21.313	1.413.000	66
2008	7.174	5.839.000	814	20.746	1.466.000	71
2009	6.508	5.872.351	902	20.268	1.489.071	73
2010	5.952	5.907.124	992	19.805	1.478.635	75
2011	5.501	5.905.007	1.073	19.247	1.469.720	76
2012	4.981	5.873.911	1.179	18.682	1.483.991	79

Bron: CBS, Landbouwtellingen.

Het ministerie koerste naar een technische oplossing, bijvoorbeeld door de verwerking van mest tot korrels. Waarschuwingen van deskundigen dat dit onvolgende was om het probleem van het dreigende mestoverschot te bestrijden, werden in de wind geslagen. Vervolgens ontwikkelde zich een strijd tussen de departementen van Volksgezondheid en Milieuhygiëne enerzijds, en Landbouw anderzijds. De eerste wilde alle bodemverontreiniging onder één wet brengen, maar het Ministerie van Landbouw streefde ernaar de meststoffenproblematiek onder zijn hoede te houden. In die opzet slaagde het slechts ten dele, met als gevolg dat de interdepartementale strijd de invoering van nieuwe wetgeving sterk vertraagde. Deze vertraging leidde weer tot de vrees dat veel boeren hun bedrijven zouden uitbreiden om aan toekomstige wetgeving te ontsnappen. Om dit te voorkomen werd in 1984 de Interim-wet ingevoerd die de uitbreiding van pluimveehouderijen en varkenshouderijen moest inperken. De boeren voelden zich buitenspel gezet. De Interim-wet had achteraf grote politieke gevolgen. Het bleek één van de cruciale momenten in de teloorgang van het Groene Front, de politiek-ambtelijke landbouwlobby. Het was echter ook één van de stappen die de omslag in het overheidsbeleid accentueerde: van een onbetwist beleid om de

agrarische productieomstandigheden te verbeteren naar een beleid waarin aandacht voor het milieu was. De nieuwe wet had binnen een aantal jaren wel effect op de mestproductie.

Tabel 8.4. Totale mestproductie 1986-2009 in miljarden kilogram

	1986	1990	2000	2005	2007	2008	2009
Totale mestproductie	94,6	87,4	75,6	70,1	69,2	71,3	72,3
Dunne mest	93,5	84,9	72,0	66,7	65,7	67,8	68,8
w.v. afkomstig van							
rundvee	71,7	65,4	55,6	53,0	52,0	53,8	54,8
varkens	19,1	16,4	14,1	11,9	12,0	12,3	12,4
pluimvee	1,7	1,5	0,5	0,1	0,1	0,1	0,1
overig	1,0	1,8	1,7	1,7	1,7	1,6	1,5

Bron: CBS/Compendium voor de Leefomgeving.

De discussie over de mest ebde weg uit de publieke opinie. Een andere discussie bleek veel hardnekkiger. Vooral het gebruik van farmaceutica in de bio-industrie dook telkens weer op. Vroeger werden geneesmiddelen slechts toegediend op zieke dieren, maar sinds de opkomst van de bio-industrie worden ze ook veelvuldig preventief ingezet, alsook om het groeiproces bij dieren te bevorderen. In veel gevallen blijken beide doelen moeiteloos in elkaar over te gaan. Door de intensieve veehouderij en de kleine oppervlakten waarop dieren sinds de jaren zestig gehouden worden, is zowel het gevaar van epidemieën in de vee-stapel als het overslaan van ziekten naar de mens groter geworden.⁵⁸

Een goed voorbeeld is de varkenspest. Deze ziekte migreerde in de 19^e eeuw van de Verenigde Staten naar Europa en werd voor het eerst in 1899 in Nederland geconstateerd. De ziekte dook in de decennia daarna regelmatig op en veroorzaakte vooral veel schade in gebieden waar de varkensdichtheid bovengemiddeld hoog was.⁵⁹ Slechts in de periode 1940-1950 was sprake van een daling van het aantal uitbraken, wat geheel verklaard kan worden uit de daling van het aantal gehouden varkens en de verminderde transportbewegingen van deze dieren. Isoleren van de varkenspest door transportverboden en *stamping out* (ruiming van de boerderij) vormde dan ook lange tijd het meest effectieve wapen. Deze situatie veranderde toen in 1973 een nieuw serum preventief werd toegepast met zeer goede resultaten. In 1981 werd het preventief inenten door nieuwe Europese wetgeving verboden. Prompt braken in de periode 1981-1985 nieuw epide-

⁵⁸ Zie bijvoorbeeld: P. Verhoef, "Strenge wetenschappelijkheid in praktische zin," in: '*Strenge wetenschappelijkheid in praktische zin*'. Een eeuw Nederlands centraal veterinair instituut 1904-2004, red. Peter Verhoef, 19-30 (Rotterdam: Erasmus Publishers, 2005).

⁵⁹ C. Terpstra, "Varkenspest: van serumtherapie tot non-vaccinatiestrategie," in: '*Strenge wetenschappelijkheid in praktische zin*'. Een eeuw Nederlands centraal veterinair instituut 1904-2004, red. Peter Verhoef, 267-279 (Rotterdam: Erasmus Publishers, 2005).

mieën uit. Slechts met noodentingen konden deze worden onderdrukt. In 1986 begon een nieuwe vaccinatievrije periode. De overheid vergat echter zich adequaat voor te bereiden op nieuwe uitbraken, met als gevolg dat in 1997-1998 in Oost-Brabant opnieuw op grote schaal de klassieke varkenspest uitbrak. Zowel het dierenleed als de economische schade waren enorm. Ongeveer 1,1 miljoen varkens werden preventief geruimd. De schade voor de bedrijfstak werd berekend op 2,3 miljard euro.⁶⁰

Bij de veepest speelde het verbod op het preventief inzetten van farmaceutica een belangrijke rol. In andere gevallen is juist het overmatig gebruik van farmaceutica de steen des aanstoets. Zo speelt al sinds de jaren vijftig de discussie over het toevoegen van antibiotica aan veevoeder. Voorman van het verzet daartegen was toentertijd de dierenarts en directeur van het Instituut voor Moderne Veevoeding 'Schothorst' Jan Grashuis.⁶¹ Hij waarschuwde dat overmatig gebruik kon leiden tot resistentie van bacteriën, met alle gevolgen van dien voor de volksgezondheid. Grashuis was uiteindelijk niet opgewassen tegen de belangen van de farmaceutische industrie.⁶² Hij verloor zijn strijd. Zijn protest werd echter voortgedragen door anderen. In 1964 verschenen nog artikelen in de pers waarin gewaarschuwd werd tegen de 'dierfabrieken' die de volksgezondheid zouden bedreigen.⁶³ Hoewel in datzelfde jaar wetgeving werd aangenomen die de distributie van antibiotica aan strikte regels bond, bleek die in de praktijk inadequaat. Niet alleen zochten boeren in het illegale circuit naar antibiotica en andere groeibevorderaars, maar ook dierenartsen bleken soms een ruime interpretatie te geven aan de noodzaak van toediening van bepaalde middelen. Een halve eeuw later dienen zich de gevolgen in de vorm van bacteriën die resistent zijn geworden tegen antibiotica steeds meer aan. Inmiddels vormt die resistentie een groeiend probleem voor de volksgezondheid, met name door het gebruik van antibiotica in de kippenhouderij.

De individuele boer staat voor een dilemma. Het welzijn van zijn dieren is belangrijk, tegelijkertijd moet hij voldoen aan de eisen van de agro-industrie. De verleiding om farmaceutica in te zetten om oneigenlijke redenen is dan ook groot. Ook de publieke opinie zwenkt van links naar rechts. De klassieke varkenspest in 1997, de BSE (Kreuzfeld-Jakob) in 2001, de vogelpest in 2003 en recent de Q-koorts tonen aan dat de moderne bio-industrie niet meer zonder farmaceutica kan. Het overmatig gebruik van antibiotica en de vondst van farmaceutische residuen in vlees is echter zo bedreigend dat er duidelijk paal en

⁶⁰Terpstra, "Varkenspest: van serumtherapie tot non-vaccinatiestrategie", 276.

⁶¹"Dr. J. Grashuis, een vecarts, die eigen weg ging naar verantwoorde, moderne voeding," *Leeuwarder Courant* 15-07-1956; J. Grashuis, "Bezwaren tegen het gebruik van antibiotica in mengvoeders," *Tijdschrift voor Diergeneeskunde*, (1957): 775-793, aldaar 792.

⁶²"Dr. Grashuis vecht tegen antibiotica", *Leeuwarder Courant* 27-05-1955.

⁶³"Dierfabrieken bedreigen volksgezondheid. Felle race tussen ziekten en bestrijdingsmiddelen", *Leeuwarder Courant* 17-04-1964.

perk aan moet worden gesteld. Deze residuen vormen een ernstig gevaar voor de volksgezondheid. Zonder twijfel is de productiestructuur in de veeteelt de belangrijkste oorzaak van dat moeilijk in de hand te houden probleem. Aangezien niemand verantwoordelijk is voor die structuur (de overheid is ook maar een actor daarbinnen) is een verandering niet in zicht.

Paradoxaal genoeg geldt ook hier dat verdere concentratie en schaalvergroting van de productie door de sector (vaak gesteund door de overheid) wordt aangevoerd als de weg naar beheersbaarheid. Tegelijkertijd worden deze concentratie en schaalvergroting door anderen juist als oorzaak van de groeiende milieubelasting door de landbouw aangewezen. Een van de nieuwste trends is het concentreren van vooral de intensieve veehouderij in de zogenaamde Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG) en in de megastallen. Door de samentrekking van boerderijen op deze agrarische bedrijventerreinen moet niet alleen de milieubelasting beheersbaarder worden, maar men hoopt dat daarmee ook het vervoer van dieren zal verminderen. De uitbraak van MKZ in 1997 vormde de directe aanleiding voor minister Jozias van Aartsen om dit idee van concentreren te lanceren. Aanvankelijk was het bedoeld voor de intensieve veehouderij, omdat hiermee een pestuitbraak kon worden ingedamd en zelfs voorkomen. Al spoedig werd echter het plan verbreed naar een reconstructie van het platteland, waarbij niet alleen aandacht werd besteed aan landbouw, maar ook aan natuur, recreëren en wonen.

De Vereniging van Nederlandse Gemeenten schetste in 2001 in het rapport *Focus op platteland vernieuwing* de toekomst van het landbouwbedrijf: '(...) bij deze megabedrijven (is) in toenemende mate sprake van standaardisatie van het ruimtegebruik, waarin houtwallen en solitaire bomen, sloten en slootranden en hoogteverschillen niet passen. De grootschalige bedrijven leggen steeds meer beslag op ruimte buiten Nederland, waar bijvoorbeeld veevoer goedkoper geproduceerd kan worden dan in Nederland. (...) De melkveehouderij en bollen-teelt zullen meer diffuus verspreid raken over Nederland. Hierbij ontwikkelt een deel van de melkveehouderij zich tot een 'industriële melkveesysteem', los-van-de-grond, zeer grootschalig en industrieel, waarbij de verbouw van ruwvoer, de melkproductie en de mestverwerking plaatsvinden op aparte bedrijven en de koeien uit het landschap verdwijnen'.⁶⁴ De VGN zag wel brood in de ontwikkeling van agrarische bedrijventerreinen.

De LOG werd mede gestimuleerd omdat Europa in 2004 besloot de vaccinatiestop tegen MKZ op te heffen. Het zuidoostelijk deel van Nederland (Utrecht, Gelderland, Overijssel, Noord-Brabant en Limburg) werd aangewezen als proefgebied om reconstructiegebieden op te stellen (2002). De LOG is daar onderdeel van. De LOG-aanpak is echter feitelijk een verdere stap in de industrialisering

⁶⁴ Ivo Cuperus en Ralph Kohlmann, *Focus op de platteland vernieuwing 2001* (Den Haag: VNG Uitgeverij, s.a.), 36.

van het boerenbedrijf. De concentratie op een beperkt aantal locaties van de intensieve veehouderij vertoont gelijkenis met industrieterreinen en business parken. Als er twee richtingen bestaan in de landbouwontwikkeling, namelijk een moderniserende en een duurzame, dan is die van de landbouwontwikkelingsgebieden een die het moderniseringsconcept van de jaren vijftig verder draagt. Weliswaar leidt het in theorie tot een geringere belasting van het milieu, maar het hele concept kent een verdere verhoging van de efficiency als uitgangspunt. Een duurzaam concept (hoe vaag de term ook soms mag worden gebruikt) is het niet.

Tabel 8.5. Stand van zaken Landbouwontwikkelingsgebieden (LOG) 2009

	Aantal LOG's	Aantal hectare	Aanvragen nieuwe vestiging	Te verplaatsen
Utrecht	1	1.000	0	20-25
Gelderland	15	11.125	27	65
Overijssel	28	17.181	25	28
Noord-Brabant	48	14.348	100-130	300
Limburg	43	8.700	35	50

Bron: Binnenlands Bestuur special 20 maart 2009, 28.

Ecologisering van het boerenbestaan?

Duurzaamheid is ook binnen de landbouw een gangbaar begrip geworden. Duurzaamheid wil zeggen dat de schaarse beschikbare middelen op een dusdani-ge manier worden ingezet dat het vermogen van toekomstige generaties om zich zelf te kunnen blijven voorzien niet in gevaar wordt gebracht. Deze in 1987 door de VN-commissie Brundtland gecreëerde definitie heeft zeker ook betekenis voor de landbouw. In wezen kende de landbouw al een richting die duurzaamheid hoog in het vaandel had staan, namelijk de biologische landbouw.

Biologische landbouw is de landbouw die geen gebruik maakt van kunstmest of chemische bestrijdingsmiddelen. Tot de allereerste biologisch-dynamische landbouwbedrijven in Nederland behoorde in 1926 een boerderij in het Veluwe Voorthuizen.⁶⁵ Een andere bekende voorloper was de boerderijen van Maria Tak van Poortvliet. Zij richtte in 1927 Cultuurmaatschappij Loverendale NV op, waarin zij pachtvrije boerderijen uit haar bezit onderbracht voor de biologisch-dynamische landbouw. Poortvliet werd geïnspireerd door de theorieën van Rudolf Steiner (1861-1925), met name door diens boek *Antroposofische Landbouwcursus* uit 1924.⁶⁶ Hoewel deze voorbeelden al enige navolging kregen in de jaren dertig, bleef de omvang van het biologisch-dynamisch boeren be-

⁶⁵ Willy Schilthuis, *Voor de aarde, vijftien jaar biologisch dynamische landbouw in Nederland* (Driebergen, 1999); H. Heine, *Loverendale 1926-1986. De Geschiedenis van een pionier in de biologisch-dynamische landbouw* (Zeist: Cultuurmaatschappij Loverendale, 1986).

⁶⁶ Jacob de Hoop en Ytsen Kooistra, *Boeren met smaak. Biologische pioniers met hart en ziel* (Leeuwarden, 2009), 46; <http://www.loverendale.nl/Geschiedenis.asp> (geraadpleegd 11 juni 2010).

perkt. Wel ontstond al in 1937 een eigen vereniging in Nederland: de Vereniging voor Biologisch-Dynamische Landbouw en Voeding. Ook deze beriep zich op de antroposofie van Steiner. Na de oorlog ontwikkelde zich ook een variant die niet langer Steiners theorie als uitgangspunt nam, maar wel het gebruik van chemische hulpmiddelen afwees. Rond 1972 herontdekte een breder publiek de biologische landbouw na de oprichting van *De Kleine Aarde*.⁶⁷

De biologische landbouwers bleven lange tijd buiten de ‘reguliere’ landbouw staan. Ze pasten eenvoudigweg niet in de opvattingen van de traditionele landbouworganisaties en overheid, voor wie groei en rationalisatie van de landbouw voorop stond. Toen het gebruik van chemische gewasbeschermers na de Tweede Wereldoorlog snel groeide, vielen de biologische landbouwers helemaal buiten de denkkaders van de moderne landbouw.

De biologische landbouw stelt het welzijn van milieu, natuur en dieren centraal. Deze vorm van landbouw groeide als gevolg van het eind jaren zestig opkomend milieubesef. Het duurde echter tot in de jaren negentig alvorens de Nederlandse regering daadwerkelijk de biologische landbouw begon te stimuleren. Met de instelling van een breed gedragen (overheid, banken en consumentorganisaties) Task Force Marktontwikkeling Biologische Landbouw in 2001 leek formeel de emancipatie van de biologische landbouw en voeding (...) voltooid’.⁶⁸ Toch heeft de biologische land- en tuinbouw nog steeds geen substantiële plaats op de markt van agrarische producten weten te veroveren. Zijn productieaandeel ligt tussen de 2 en 3 procent. Daarmee staat Nederland in Europees verband in de onderste helft van de lijst. Het Ministerie van Landbouw ontwikkelde daarom al in 2007 een nieuw stimuleringsbeleid, waarin duurzaamheid en een robuuste zelfstandige sector de kernwoorden zijn. De werkelijke groei zal toch moeten komen van een verhoogde vraag van de consumenten.

Inmiddels beperkt de ecologische landbouw zich niet meer tot de biologische landbouw. Toepassing van ecologische methoden om de landbouw duurzamer te maken worden ook in de ‘reguliere’ landbouw steeds meer toegepast. Dit moet de verdere ontwikkeling van de geïndustrialiseerde landbouw in elk geval voor de consumenten een vriendelijker gezicht geven. De discussie over de relatie tussen boer en milieu is sinds de jaren zeventig in een stroomversnelling geraakt. Die versnelde ontwikkeling had te maken met de politisering van de natuurbeweging onder invloed van de milieubeweging. De wat gezapige natuurorganisaties die zich eerst tevreden stelden met wat natuurreservaten kozen nu de weg van de ecologisering van de samenleving. Het verzet tegen de opkomst van de bio-industrie en het verzet tegen het al maar dominerende ruilverkavelingslandschap zijn daarvan twee sprekende voorbeelden.

⁶⁷ De Hoop en Kooistra, *Boeren met smaak*, 8.

⁶⁸ Zie in dezen ook: Dick Hollander, “Tegen beter weten in”. *De geschiedenis van de biologische landbouw en voeding in Nederland (1880-2001)* (S.l. [2012]), 233-234.

Tabel. 8.6 Aantal biologische bedrijven, boeren en hun grondgebruik 1986-2009

	Aantal bedrijven	Aantal hectares cultuurgrond	Biologische boeren	Aantal hectares	In % van de totale grond
1986	134.000	2.027.000	278	2.724	0,1%
1989	127.000	2.004.000	359	8.544	0,4%
1990	125.000	2.008.000	399	7.569	0,4%
1991	111.000	1.982.000	439	9.227	0,5%
1995	113.000	1.965.000	521	12.789	0,7%
1996	111.000	1.982.000	554	14.333	0,7%
1998	104.000	1.973.000	705	19.661	1,0%
1999	101.545	1.966.948	786	21.511	1,1%
2000	97.483	1.955.524	906	26.874	1,4%
2001	92.783	1.930.921	1024	31.009	1,6%
2002	89.850	1.949.445	1185	35.599	1,8%
2003	85.501	1.923.200	1.201	37.376	1,9%
2004	83.885	1.924.500	1.232	39.720	2,1%
2005	81.750	1.937.695	1.274	40.000	2,5%
2006	79.435	1.919.704	1.208	41.000	2,5%
2007	76.761	1.914.332	1.236	39.656	2,5%
2008	75.151	1.929.274	1.250	42.865	2,6%
2009	73.008	1.917.483	1.232	45.733	2,7%
2010	72.314	1.872.319	1.274	40.000	2,5%
2011	70.392	1.858.398	1.400	47.418	2,5%
2012	68.810	1.841.698	1.448	47.400	2,6%

Bron: CBS, *Boeren in een veranderd milieu* (Heerlen, 1997); CBS, *Landbouw, milieu, natuur en economie 1999; idem 2001/2002 en Bio Monitor jaarrapporten; Compendium voor de leefomgeving 2012*

Natuur- en milieuorganisaties richtten hun kritiek onder andere op de boeren. Deze zaten echter min of meer gevangen in de productiestructuur die we aanduiden met de term agribusiness. In zoverre het de boer en het milieu betreft, heeft de ontwikkeling van de agrochemie en de agrofarmacie binnen de agribusiness een belangrijke rol gespeeld. De productie- en consumptieketen is een netwerk van instanties en organisaties geworden die elk hun eigen bijdrage leveren. Volgens deze voorstelling staat het boerenbedrijf aan het begin van die keten en de afvalverwerking aan het eind. De werkelijkheid is echter complexer. Benvenuti beschreef in de jaren zeventig al hoe de boerderij steeds meer afhankelijk werd van de hem omringende regels, instanties en organisaties. Daarmee legde hij het vraagstuk over de machtsverhoudingen binnen de agribusiness bloot: niet de volgorde van de schakels in de keten is belangrijk, maar de schakel met de meeste invloed op het gehele proces! Onderzoek daarnaar wordt nog nauwelijks gedaan.

De strijd tussen boeren en natuur- en milieuorganisaties is met andere woorden slechts de manifestatie van dieper liggende structuren waarin veel meer actoren zijn betrokken. Dat de overheid in het vraagstuk van boer en milieu in een spagaat zit tussen boerenbelangen en milieubelang, komt doordat de verschillende actoren het politieke veld gebruiken als *battlefield*. Het landbouwbeleid zoekt een weg tussen enerzijds verdere modernisering en industrialisering van het boerenbedrijf en anderzijds de onmiskenbare noodzaak om de relatie tussen mens en milieu te verduurzamen. Sinds 2001 bevordert de overheid de duurzame landbouw, maar de merkbare resultaten laten volgens critici op zich wachten. In 2007 constateerde het Nationaal Milieu en Planbureau: 'De cijfers over duurzame landbouw laten weliswaar geen grote veranderingen zien, maar tonen grosso modo wel een positieve ontwikkeling. De milieudruk is gedaald, er is meer agrarisch natuurbeheer en meer transparantie richting samenleving (...) De ambitie van de landbouw om verdere milieuwinst te boeken lijkt echter niet te zijn toegenomen. Dit is zorgwekkend, ook al omdat de meeste agrariërs de makkelijke en goedkopere maatregelen inmiddels hebben genomen. Het is bij de huidige trends twijfelachtig of het ingezette beleid voldoende is om de milieudoelen voor de langere termijn van het NMP4 te halen'.⁶⁹

De boer is eeuwenlang mededragers en -beheerder van het ecologische kapitaal van de samenleving geweest. In dat opzicht was hij 'parkwachter' avant la lettre. De structuurwijzigingen als gevolg van de modernisering in de landbouw (met name de schaalvergroting) en de daaruit weer voortvloeiende veranderingen in de machtsverhoudingen in de voedselketen hebben zijn relatie met dat ecologische kapitaal echter grondig gewijzigd.

⁶⁹ H. van Zeijts, M.M. van Eerdts en J.W.H. van der Kolk, *Duurzame ontwikkeling van de landbouw in cijfers en ambities Veranderingen tussen 2001-2006* (Bilthoven, 2007), 7-8.