

Dynamiek en inertie rondom mestbeleid

Expert paper mestbeleid

Katrien Termeer, hoogleraar bestuurskunde Wageningen UR

Oktober 2020

Introductie: wederom een stip op de horizon!

Met dit expertpaper reflecteer ik op de Brief over het mestbeleid van de minister van Landbouw, Natuur en Voedselkwaliteit aan de Tweede Kamer van 8 september 2020. Het is een mooie brief en ik kan mij goed vinden in de meeste voornemens. Echter, hoe voorkomen we dat deze voornemens weer verzanden in oude mechanismes, zonder de noodzakelijke transformatie richting een duurzame (kringloop)landbouw in te zetten en dus zonder een eerlijk perspectief te bieden aan boeren en andere partijen in de keten? Deze mechanismes zijn als volgt te schetsen: de beleidsmatige uitwerking van aantrekkelijke stippen op de horizon vervalt in een gepolariseerd proces van onderhandelen, leidend tot gedetailleerde compromissen, die vervolgens in beton gegoten worden, en waarmee nieuwe innovaties en leerprocessen in de kiem worden gesmoord. Door deze mechanismes is een complexe, bijna monsterachtige kluwen van technische en juridische beleidsregels gecreëerd die bijna niemand meer geheel begrijpt, waar niemand echt tevreden mee is, en waar niemand echt aan durft te tornen. Het risico is groot dat de uiteindelijke uitvoering van de voornemens uit de brief wederom bijdraagt aan deze stapeling van beleid. Met andere woorden, hoe is dit contraproductieve proces te doorbreken?

Om een antwoord te geven op deze vraag, kijk ik eerst terug op de geschiedenis van bijna 50 jaar mestbeleid. Ik blik onder meer terug op de tien aanbevelingen in mijn proefschrift over mestbeleid van 1993. Vervolgens schets ik parallellen met de huidige situatie en presenteer ik een herijkt 10-puntenplan om de transformatie richting een duurzame landbouw daadwerkelijk in te zetten en op die manier ook het mestvraagstuk aan te pakken.

Analyse van 25 jaar mestbeleid (1968- 1993) en een 10-puntenplan voor verandering

In 1993 verscheen mijn proefschrift met als titel 'Dynamiek en inertie rondom mestbeleid'.¹ Dit bevatte een analyse van de ontwikkeling van 25 jaar mestbeleid². In diezelfde tijd verschenen ook het proefschrift 'Mest en Macht' van Jaap Frouws en het boek 'Het Mestmoeras' van Frits Bloemendaal.³ Deze hadden een vergelijkbare strekking.

¹ Termeer, C.J.A.M. (1993). *Dynamiek en inertie rondom mestbeleid. Een studie naar veranderingsprocessen in het varkenshouderijnetwerk*. Den Haag: VUGA.

² De eerste beleidsnota Intensieve veehouderij verscheen al in 1975 en was gebaseerd op onderzoeksrapporten die vanaf eind jaren '60 door landbouw instituten gepubliceerd werden

³ Frouws, J. (1994). *Mest en macht: een politiek-sociologische studie naar belangenbehartiging en beleidsvorming inzake de mestproblematiek in Nederland vanaf 1970*.

Bloemendaal, F. (1995). *Het mestmoeras*. Den Haag: SDU Uitgevers.

De kernboodschap van mijn proefschrift was dat de oplossing van het mestvraagstuk een ingrijpend veranderproces vergt binnen het landbouwnetwerk. Er waren echter een aantal belangrijke cognitieve en sociale fixaties die dit veranderproces in de weg stonden.⁴ Deze fixaties waren ingebed in gesloten configuraties⁵ of eilandjes van overeenstemming, binnen zowel de intensieve veehouderij als binnen de natuur- en milieu beweging. Het resulteerde in een dialoog tussen doven. De neiging van de besloten veehouderijconfiguraties om zich af te zetten tegen “de boze buitenwereld” en van de besloten milieuconfiguraties om de intensieve veehouderij volledig te diskwalificeren, leidden tot een verdere verharding en blokkade van het veranderproces. Gedwongen interacties (in de vele commissies) tussen deze beide gesloten configuraties werkten eerder polariserend dan verbindend. Het positieve nieuws van het proefschrift was dat er ook veel dynamiek en variatie binnen de sector en delen van de milieubeweging was, die gebruikt konden worden voor de oplossing van de vraagstukken. Denk daarbij aan partijen die verbindingen legden tussen milieu en landbouwwaarden, gebiedsgerichte initiatieven, organisaties van jonge boeren, innovatieve bedrijfsconcepten en eerste ideeën over MINAS.

Zoals gebruikelijk eindigde het proefschrift met een aantal aanbevelingen waarvan ik de 10 belangrijkste samenvat:

1. Het ministerie van LNV moet een rol als configuratiemanager ontwikkelen, waarbij zij bevordert dat fixaties doorbroken worden, respectvolle interacties plaatsvinden tussen partijen van verschillende configuraties en een globale koers wordt uitgezet.
2. Voor een optimale uitoefening van deze taak moet het ministerie bewust werken aan het behoud en eventueel verhogen van haar gezag.
3. Dit configuratie management moet al binnen de muren van het ministerie zelf beginnen.
4. Maak daarbij gebruik van makelaars (actoren die verbindingen kunnen leggen tussen coalities en opvattingen) en van initiators (actoren die met onconventionele gedachten en initiatieven komen)
5. Voorkom dat “boodschappers van het slechte nieuws” buiten de interacties worden gehouden.
6. Bevorder de totstandkoming van een klimaat waarin reflectie positief beoordeeld wordt.
7. Voorkom een terugval op de sociale fixatie: “Wij bepalen zelf wat goed is voor de landbouw en de buitenwereld hoeft zich daar niet mee te bemoeien”.
8. Voorkom een cognitieve fixatie in de vorm van een starre enkelvoudige probleemdefinities (bijvoorbeeld: mest is een transportprobleem, mest is een probleem van teveel vee, mest is een varkenshouderij probleem van Zuid-Nederland), omdat daarmee openingen naar andere oplossingen blokkeren.
9. Doorbreek de cognitieve fixaties: “Mestverwerking is de enige oplossing”, “Inkrimping van de veestapel is de enige oplossing” of “Inkrimping van de veestapel is onbespreekbaar”.
10. Werk met trajectmanagement, wat betekent dat er een globale koers wordt bepaald die richting geeft aan het proces van continue bijsturing van het veranderproces.

⁴ Fixaties zijn opvattingen of omgangsvormen waarop niet meer gereflecteerd kan worden. Ze kunnen de vorm aannemen van taboes, onomkeerbare beslissingen, dialoog tussen doven, uitsluiten van partijen etcetera. Cognitieve fixaties hebben betrekking op vastgeroeste opvattingen over inhoud: het is nu eenmaal zo. Sociale fixaties bieden geen mogelijkheden voor andere partijen of andere besluitvormingsprocessen: zo hebben we het altijd gedaan.

⁵ Configuraties zijn partijen met overeenkomstige opvattingen en veel onderlinge interacties en kunnen zich meer of minder afsluiten voor derden. Ze worden ook wel aangeduid als eilandjes van overeenstemming.

Reflectie op bijna 50 jaar mestbeleid en een 10-puntenplan voor een duurzame Landbouw

Inmiddels zijn we alweer ruim 25 jaar verder. Het bovenstaande verhaal is nog steeds herkenbaar. Ik ontken niet dat er al veel voortgang is geboekt op milieuterrein ten opzichte van 1993, maar er is nog steeds sprake van een deel van het landbouwnetwerk dat zich afzet tegen de boze buitenwereld; een deel van het milieunetwerk dat de landbouw liever ziet verdwijnen uit Nederland; vele cognitieve fixaties en eenzijdige probleemdefinities; vele sociale fixaties en onproductieve interacties; en veel dynamiek en initiatieven, die nog steeds onvoldoende benut worden.

Dit alles heeft geleid tot het huidige gedrocht van het mestbeleid, waar niemand blij mee is, maar waar ook niemand echt aan durft te tornen omdat dan het hele kaartenhuis in elkaar stort. Wanneer we doorgaan op dezelfde weg kan ik dit verhaal over 25 jaar weer opschrijven, tenminste als we dan nog een landbouwsector hebben in Nederland. De urgentie van de diverse milieuproblemen en de lastige positie van de boer in de keten is de afgelopen 25 jaar namelijk wel toegenomen.

Hieronder schets ik wederom tien punten om de noodzakelijke transformatie van de landbouw daadwerkelijk in te zetten.

1. Vertrek vanuit een holistisch perspectief dat uitstijgt boven dat van het mestvraagstuk en de veehouderij alleen. Neem daarin zoveel mogelijk het hele voedselsysteem en alle schakels in de keten mee. Tornen aan het mestbeleid alleen kan resulteren in problemen op andere terreinen. Zoals in het verleden vaak gebeurd is, worden de oplossingen van vandaag dan het probleem van morgen.
2. De koers, oftewel de stip op de horizon, is helder. Daarop hoeven we niet zoveel meer te studeren. Deze is goed verwoord in de *Kringlooplandbouw-visie* van minister Schouten en de Europese *farm to fork* strategie. Het gaat om landbouwproductie binnen de grenzen van de aarde (klimaat, milieu, water, biodiversiteit) en inclusief een goed leven voor dier en mens (zoals een redelijk inkomen voor de boeren en goed en toegankelijk voedsel).
3. Houd deze heldere koers vast, zodat ondernemers weten waar ze de komende decennia aan toe zijn. Deze koers bestaat uit heldere einddoelen die richting geven aan het transformatieproces en ruimte bieden voor een variatie aan uitwerkingen, waarvoor partijen in de keten aan de lat staan. Wel is het met het oog op investeringsbeslissingen van ondernemers nuttig om de globale doelen in wetgeving te borgen. Continuïteit van beleid neemt daarmee in ieder geval een deel van hun onzekerheden weg.
4. Zorg voor coherent beleid. Dit betekent dat deze doelen niet alleen gelden binnen het mestbeleid, maar binnen al het beleid dat consequenties heeft voor de landbouw.
5. Natuurlijk moet de minister met iedereen blijven praten, maar om het hierboven geschetste onproductieve interactieproces te voorkomen moeten de spelregels wel veranderen. Nieuwe spelregels zouden als volgt kunnen luiden:
 - a. alleen partijen aan tafel die een bijdrage willen leveren aan de stip op de horizon/koers;
 - b. niet alleen de *usual suspects*, maar vooral ook makelaars en initiators
 - c. partijen praten niet alleen, maar geven ook aan wat ze aan de stip bijdragen;
 - d. partijen onderzoeken met elkaar wat hen daarbij hindert, wat ze van anderen nodig hebben om die hindernis te overkomen, en hoe dat georganiseerd kan worden;
 - e. indien gewenst kunnen afspraken worden vastgelegd in een akkoord.
6. Laat je oren dus niet hangen naar partijen die alles bij het oude willen houden en/of het publieke debat gijzelen. Alles wat aandacht krijgt groeit namelijk. Richt je dus vooral op die initiatieven die passen binnen die stip op de horizon. Die zijn er volop. Het ministerie heeft een hele website met kringlooplandbouw initiatieven

(<https://www.platformkringlooplandbouw.nl/initiatieven-en-inspiratie>), maar ik denk ook aan het Deltaplan biodiversiteit, de duurzaamheidsinitiatieven van de Rabobank en FrieslandCampina etc.

7. Veel van de gedetailleerde middelgerichte maatregelen in het huidige mestbeleid staan de ontwikkeling richting kringlooplandbouw in de weg. Breng deze barrières in kaart, bedenk acties om deze barrières te doorbreken en voer ze ook uit.
8. Een veel geuite barrière is het ontbreken van een goed verdienmodel voor ondernemers. Het is daarom ook te overwegen met *incentives* (subsidies, uitkoopregelingen, heffingen?) de marktpositie voor duurzame initiatieven te verbeteren.
9. Zoals eerder aangegeven, kan er veel synergie ontstaan tussen de Europese farm to fork strategie en de hierboven geschetste Nederlandse koers. Vanuit Europa zijn er ook barrières in de vorm van gedetailleerde middelvoorschriften die een innovatieve weg richting einddoelen kunnen hinderen. Het wegnemen van deze barrières vergt een wijze strategie in Europa in samenwerking met lidstaten die ook duurzame landbouw nastreven. Realiseer je daarbij wel dat wanneer het om het mestbeleid gaat, Nederland weinig credits heeft opgebouwd bij de Europese Commissie.
10. Betrek burgers actiever in de transformatie richting een duurzaam voedselsysteem. Speel daarbij in op actuele initiatieven zoals bijvoorbeeld de Boer-burger-dialoog.